

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

**DEVLETİN BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ GÖREVİ VE
TÜRKİYE UYGULAMASI**

Doktora Tezi

SELAMİ ER

İstanbul, 2007

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

**DEVLETİN BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ GÖREVİ VE
TÜRKİYE UYGULAMASI**

Doktora Tezi

SELAMİ ER

Danışman: PROF. DR. ÖMER FARUK BATIREL

İstanbul, 2007

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

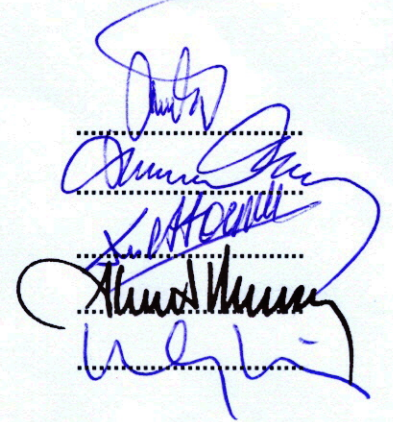
Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİ İKTİSAT Bilim Dalı Doktora öğrencisi SELAMİ
ER nın DEVLETİN BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ DÜZENLEYİCİ VE
DENETLEYİCİ GÖREVİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI adlı tez çalışması ,Enstitümüz
Yönetim Kurulunun tarih ve sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından
oybirliği/oyçokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

- Tez Savunma Tarihi : 23.07.2007
- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. ÖMER FARUK BATIREL
- 2) Jüri Üyesi : PROF. DR. TURGAY BERKSOY
- 3) Jüri Üyesi : PROF. DR. ÜMİT ATAMAN
- 4) Jüri Üyesi : PROF.DR.AHMET KIRMAN
- 5) Jüri Üyesi : PROF.DR.HÜLYA KIRMANOĞLU



İÇİNDEKİLER

TABLO LİSTESİ.....	IV
GRAFİK LİSTESİ.....	IV
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM EKONOMİ POLİTİKALARI, BANKACILIK SEKTÖRÜ VE DÜZENLEYİCİ DEVLET

A - EKONOMİ POLİTİKALARI VE BANKACILIK.....	3
1 - <i>Ekonomik Büyümede Finans Piyasalarının Rolü</i>	5
a - Keynesçi Görüş ve Finansal Baskı Kuramı.....	6
aa - Finansal Baskı Kuramına Eleştiriler	7
b - Mc Kinnon/Shaw Yaklaşımı	10
aa - Mc Kinnon/Shaw Yaklaşımına Eleştiriler	13
2 - <i>Finans Piyasalarına Yaklaşımda Yeni Görüşler</i>	17
a - Yapısalcı Okul.....	17
b - Piyasa Başarısızlığı Görüşü	19
c - Yeni Keynesçi Yaklaşımlar.....	22
d - Ampirik Çalışmalar.....	25
e - Değerlendirme.....	30
B - DÜZENLEYİCİ DEVLET	36
1 - <i>Yeni Devlet ve Devletin Yeni Rolü</i>	36
a - Devletin Rolünün Yeniden Tanımlanması.....	38
b - Ekonomide Etkinlik ve Piyasaların Düzenlenme İhtiyacı	40
2 - <i>Düzenleyici Devlet ve Yeni Kavramlar</i>	43
a - Küreselleşme	45
b - Yönetişim	48
c - Regülasyon.....	53

İKİNCİ BÖLÜM BANKACILIK SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME VE DENETLEMENİN GEREKLERİ VE UYGULAMALAR

A - BANKACILIK SEKTÖRÜNDE DÜZENLEMENİN GEREKLERİ	56
1 - <i>Bankacılık Sektöründe Asimetrik Bilgi</i>	60
a - Ters Seçim.....	63
b - Ahlaki Riziko	64
c - Kredi Tayınlaması	66
2 - <i>Bankacılık Sektöründe Dışsallıklar ve Piyasa Başarısızlığı</i>	68
a - Dışsallıklar ve Finansal Piyasalar	70
b - Mevduat Sigortası	72
c - Finansal Sistemin Kırılganlığı ve Krizler	74
3 - <i>Genel Olarak Kamu Bankacılığı</i>	83
a - Merkez Bankacılığında Değişmeler.....	86

b - Kamu Bankacılığı, Etkinsizlik ve Özelleştirme	90
B - DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ VE ÜLKE	
UYGULAMALARI	97
1 - <i>Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK)</i>	97
a - Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışları ve Varlık Nedenleri	100
b - Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri	104
c - Bağımsız Düzenleyici Kurumların İşlevsel Özellikleri	110
2 - <i>Düzenleme ve Denetlemede Ülke Uygulamaları</i>	113
a - Anglo-Sakson Modeller	113
aa – Amerika Birleşik Devletleri	113
bb - İngiltere	117
b - Kıta Avrupa'sı Uygulamaları	120
aa - Fransa	120
bb - Almanya	123
cc - İtalya	124
c - Gelişmekte Olan Ülke Uygulamaları	126
aa - Güney Kore	126
bb - Macaristan	130
cc - Meksika	131

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ VE DÜZENLEME VE DENETLEMEDE ETKİNLİK

A – TÜRKİYE’DE BANKACILIK VE DÜZENLEYİCİ DEVLET	135
1 - <i>Türkiye’de Tarihsel Gelişim</i>	135
a - 1980 Öncesi Dönem	135
aa - İmparatorluk Döneminde Gelişmeler	135
bb - Ulusal Bankacılık Dönemi (1923-1932)	137
cc - Devlet Bankacılığı Dönemi (1933-1946)	139
dd - Özel Bankacılık Dönemi (1946-1962)	140
ee - Planlı Dönem (Çok Şubeli Bankacılık) (1963-1979)	141
b - 1980 Sonrası Serbest Piyasa ve Bankacılık	143
aa - 1980 Sonrası Dönem (İhtisas Bankacılığı) (1980-1999)	143
bb - 1990 Sonrası Gelişmeler	146
c - Düzenleyici Kurumların Kurulması, Kriz ve Sonrası	149
aa - 2000 Yılı Sonrası Gelişmeler ve Enflasyonu Düşürme Programı	149
bb - Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Gelişmeler	154
2 - <i>Türk Kamu Yönetimi ve Düzenleyici Kurumlar</i>	161
a - Sigorta Murakabe Kurulu ve Türkiye’de Sigortacılık	164
b - Sermaye Piyasası Kurulu ve Türkiye’de Sermaye Piyasası	167
c - Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Türkiye’de Bankacılık	170
c - TMSF ve Mevduat Sigorta Sistemi	173
B – ULUSLARARASI KURUMLARIN ETKİLERİ VE DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN UYUMU	182
1 - <i>Uluslararası Kurumlar ve Düzenlemeye Olan Etkileri</i>	182
a - IMF ve Türk Bankacılık Sektörünün Düzenlenmesi	185

b - Avrupa Birliğinde Bankacılık ve Düzenleme.....	188
c - BASEL Komitesi Kararları ve Düzenleme.....	196
2 - <i>Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Uyumu, Kamu Yönetimi İle İlişkileri ve Tek Mali Düzenleyici Kurum</i>	206
a – Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kamu Mali Yönetimi İle İlişkileri	206
b - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Uyumu	208
c - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verebilirliği ve Denetlenmesi	214
C - DÜZENLEME VE DENETLEMEDE ETKİNLİK VE TÜRKİYE İÇİN ANALİZ	221
1 - <i>Düzenleme ve Denetlemede Etkinlik</i>	221
a - Düzenleme Öncesi Dönem ve Makroekonomik İstikrar.....	222
b - Etkin Düzenleme.....	225
c - Önleyici düzenleme ve denetleme;	229
d - Etkin Denetleme.....	231
2 - <i>Türk Bankacılık Sektörü 1995-2000 ve 2002-2006 Dönemlerinin Düzenleme Açısından Analizi</i>	237
a – Ters Seçim ve Ahlaki Riziko Yönünden Analiz	238
b – Kredi Tayınlaması Yönünden Analiz.....	244
c – Rekabet Yönüyle Analiz.....	248
d – Mali Sektörde Derinleşme ve Aracılık Görevi Yönüyle Analiz	253
SONUÇ	258
KAYNAKÇA.....	262

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1 : Finansal Krizlerin Sayısı, Maliyeti ve Süreleri.....	79
Tablo 2 : Basel II Sermaye Uzlaşısına Göre Verilecek Kredilerin Sermaye Yeterlilik Hesabında Dikkate Alınma Oranları.....	198
Tablo 3 : Finansal Serbestleşmenin Ülke Koşullarına Göre Aşamaları.....	225
Tablo 4 : Takipteki Kredilerin Toplam Kredilere Oranı.....	239
Tablo 5 : Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı.....	243
Tablo 6 : Bankalarda Yoğunlaşma ve Rekabet Göstergeleri.....	249
Tablo 7 : Bankacılık Sektörü Finansal Aracılık ve Derinleşme Göstergeleri.....	255

GRAFİK LİSTESİ

	Sayfa No.
Grafik 1 : Takipteki Kredilerin Toplam Kredilere Oranı.....	239
Grafik 2 : Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı.....	243
Grafik 3 : Bankalarda Yoğunlaşma ve Rekabet Göstergeleri.....	250
Grafik 4 : Bankacılık Sektörü Finansal Aracılık ve Derinleşme Göstergeleri.....	255

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ARPA	Australian Prudential Regulatory Authority
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurum
BIS	Bank for International Settlements
Bkz.	Bakınız
CB	Comission Bancaire
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	Dış Ticaret Müsteşarlığı
ECB	European Central Bank
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FED	Federal Reserve System
FSA	Financial Services Authority
GSMH	Gayrı Safi Milli Hasıla
IMF	International Money Found
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletme
NAO	National Audit Office
NBER	National Bureau of Economic Research
OCC	The Office of the Comptroller of the Currency

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PUMA	Public Management Service
s.	Sayfa
SDR	Special Drawing Rights
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBB	Türkiye Bankalar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TL	Türk Lirası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YTL	Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Fon/kaynak arz fazlası olanlar ile fon/kaynak talep edenler arasında aracılık görevi gören bankacılık sektörü doğduğu günden bugüne kadar devletin ilgisini çekmiş ve değişik biçimlerde devletin müdahalesine konu olmuştur. Bankacılık tarihine bakıldığında, bankaların önemi farkedildikçe ekonomik büyümeyi amaçlayan devletlerin özellikle kaynak ihtiyacı nedeniyle müdahalesinin yaygınlaştığı ve bir süre sonra bankaların devletleştirildiği görülmektedir.

Genel olarak dünyada ve Türkiye’de finans sektörü ve içerisinde yer alan bankacılık sektörüne devlet müdahalesi, 1980’li yıllara kadar faiz oranlarını belirleme, selektif kredi politikası, kamu bankacılığı ve sermaye kontrolü gibi yollarla doğrudan yapılmıştır. Bu dönemden sonra ise tüm dünyada ekonomik yapının ve bu yapı içinde devletin konumunun değişmeye başladığı bir döneme girilmiştir. Daha serbest bir piyasa oluşturmak düşüncesiyle diğer işletmeler gibi kamunun elinde bulunan bankalar ve diğer mali kurumlar özelleştirilmiş, doğrudan müdahaleler azaltılmış veya bütünü ile kaldırılmış ve sermaye hareketleri serbestleştirilmiştir.

Güvene dayalı olarak ve yüksek kaldıraç oranları ile çalışan bankacılık sektörünün kendine has özellikleri nedeniyle kontrolün azaldığı bu dönemde, daha kırılgan hale geldiği, daha çok bankanın iflas ettiği ve daha çok krizlere maruz kaldığı görülmektedir. Ters seçim, ahlaki riziko, kredi tayinlaması, mevduat sigortası ve piyasa başarısızlığı gibi unsurların etkisi ile bir bankada meydana gelen sorunlar ve mudilerin bankadan kaçışı, hızla diğer bankalar ve tüm ekonomiye yayılmıştır. Aynı zamanda oluşan kayıpların, kayıplara neden olanlar arasında dengeli bir biçimde dağıtımının da mümkün olamadığı, çoğunlukla ülke hazinelerinin üzerinde kaldığı anlaşılmaktadır. Bazı durumlarda küreselleşmenin etkisi ile krizlerin diğer ülkelere de yayıldığı görülmektedir. Bankacılık krizlerinin ülke ekonomilerine maliyeti ülkelerin Gayri Safi Milli Hasıllarının önemli bir oranına ulaşmıştır.

Kan taşıyan damarlar gibi ekonomiye fon sağlayan bankacılık sektörünün hassas konumu, küçük tasarrufları koruyarak bünyesinde büyük yatırımlara dönüştüren aracılık fonksiyonu, ekonomik büyüme için gerekli yatırımlara kaynak sağlaması,

kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında oynadığı rolü, para ve sermaye transferinde etkisi ve görevi, krizler olmasa da sektörün etkili bir biçimde çalışmasını ekonomi açısından önemli hale getirmektedir.

Ancak bahsedilen ters seçim, ahlaki riziko, kredi tayinlaması, mevduat sigortası ve piyasa başarısızlığı gibi faktörler etkin çalışmayı engellemektedir. Bunun yanında güvenlik ve imtiyaz değeri nedeni ile önemli olan giriş sınırlamaları ve sermaye şartları da bu sektörde istenilen rekabetin sağlanmasını mümkün olmaktan çıkarmaktadır. Sektörün güvenliğini sağlamak ile rekabet içerisinde verimli çalışmasını sağlamak gibi amaçlar ve uygulanan araçlar bazı durumlarda çelişmektedir.

Bu durumda, bankacılık sektörünün ve içinde yer aldığı ve günümüzde entegre hale gelmiş bulunan finans sektörünün rekabet şartları içinde etkin bir biçimde ve mudilere, hazineye ve ekonomiye ek maliyet oluşturmada çalışabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve sektörün dolaylı kontrolünün sağlanması önemli bir konu haline gelmektedir. Gerekli düzenleme ve denetlemelerin yapılması ve kontrolün sağlanması gerektiği konusunda genel anlamada bir görüş birliği olmakla birlikte, düzenlemelerin kimin eli ile, nasıl yapılacağı ve hangi yöntemin daha etkin olduğu konularının irdelenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde 2000 yılına kadar Hazine Müsteşarlığı tarafından yerine getirilen devletin bankacılık sektörü ile ilgili düzenleme ve denetleme görevi, 2000 sonrası dönemde yeni kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yerine getirilmektedir. Yaşanan 2001 krizi sonrasında BDDK tarafından düzenleme ve denetlemeler yolu ile sektöre yapılan müdahalelerin düzenleme ve denetlemenin gereklerine uygun olarak amaçlarına ulaşp ulaşmadığının, hangi yöntemle yapılan düzenleme ve denetleme faaliyetinin daha başarılı olduğunun, teorik olarak ve bankacılık sektörü bilançoları ve gelir gider tablolarından yararlanılarak analize tabi tutulması gerekmektedir. Bu tez çalışması ile bu konuların irdelenmesi ve analiz edilmesi amaçlanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİ POLİTİKALARI, BANKACILIK SEKTÖRÜ VE DÜZENLEYİCİ DEVLET

A - EKONOMİ POLİTİKALARI VE BANKACILIK

Ekonomi politikalarının genel kabul görmüş başlıca hedefleri; ekonomide etkinliği, istikrarı (fiyat istikrarı ve tam istihdam), büyümeyi ve gelir bölüşümünde adaleti sağlamaktır. Gelir dağılımında adaleti sağlamak, daha çok vergi ve sosyal transfer harcama politikaları ile ilgili olduğu gibi, vergi istisna ve muafiyetleri gibi daha karmaşık düzenlemeleri gerektirir. Bunun yanında pastanın bölüşümünde yapılacak bir değişiklik, pasta payı küçülen kesimin tepkisine yol açacağından siyasilerin karar almasını da zorlaştırır. Herkesi memnun edecek yol, pastanın kendisini büyütme, yani ekonomide büyümeyi sağlamaktır. Sürekli büyümenin mevcut olduğu bir ekonomide istihdamda artış sağlanması ekonomi biliminin kabul ettiği gerçeklerdendir.

Sonuç olarak ekonomi politikalarının öncelikli hedefi; ekonomide büyümeyi ve istikrarı (genelde büyüme istihdam artışını beraberinde getirdiğinden fiyat istikrarı kastedilmektedir.) bozmadan kaynak dağılımında etkinliği sağlamaya yöneliktir. Genel olarak finans sektörünün ve özelde bankacılık sektörünün ekonomik kalkınma ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir görevi olduğu kabul edilmektedir.

Politika kuralları arasında farklılıklar olmakla ve belirli bir politika ile politika değişkeni üzerinde bir birleşim sağlanamamakla birlikte, döviz kuru ya da para arzı üzerinde yoğunlaşan politikaların performanslarının (üretim ve fiyat istikrarı açısından), fiyat düzeyi ya da reel üretim üzerine yoğunlaşan politikalar kadar iyi olmadığı konusunda bir görüş birliği vardır. Başka bir deyişle, enflasyon düzeyinin veya reel gelirin hedeflenen düzeyinin üzerinde veya altında olduğu dönemlerde merkez bankası para politikası aracı olarak kısa dönemli nominal faiz oranını arttırarak

veya azaltarak enflasyon oranını ve büyümeyi uzun dönem dengesine yaklaştırabileceği özellikle gelişmiş ülkelerde gözlenmiştir.¹

Geleneksel kalkınma iktisadı, *Keynes* tipi savlardan hareket ederek, genel denge teorilerinin gelişmenin dinamiğini yeterince açıklayamadığını savunmakta, 1950-60'lı yıllar boyunca, *Harrod-Domar* büyüme modelinin önermeleriyle örtüşen biçimde büyümenin esas belirleyicileri olarak fiziki sermaye birikimi, yatırımlar ve dolayısı ile tasarrufları değerlendirmektedir. Diğer yandan neoklasik iktisadın büyüme analizinde Harrod-Domar büyüme modeline karşı çıkmış, büyümenin asıl belirleyicileri olarak sermaye/emek oranını yükselten ve dışsal olarak belirlenen teknolojik gelişme ve sermaye derinleşmesi kabul edilmiştir.²

Özellikle 1990'lı yılların başından beri neoklasik model sonuçlarının olgusal gerçekliğine şüphe ile yaklaşan bazı iktisatçılar, büyümenin neoklasik modelde söylendiği gibi dışsal bir süreç değil, kendi kendini besleyen içsel bir süreç olduğunu ortaya koyan ve "içsel büyüme modelleri" adı altında toplanan modeller geliştirmişlerdir.³ Bu modellerde; ekonomik büyüme için tasarruf ve teknoloji düzeylerine vurgu yapılarak, yüksek tasarruf ve ileri teknoloji düzeyine sahip ülkelerin diğerlerine kıyasla daha hızlı büyüyecekleri kabul edilmiştir.

Ekonomik büyümenin nasıl sağlanacağı konusunda son yüzyılda pek çok görüş ve teori ortaya atılmıştır. Bu görüşler, devletle ya da maliye politikası ile ilişkisi bağlamında kabaca iki gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta *Keynesçi*, finansal baskı ve yeni yapısalıcı gibi görüşler yer alırken, diğer grupta ise neoklasik görüşler ile *Mc Kinnon* ve *Shaw* yaklaşımı yer almaktadır.

İlk görüş müdahaleden yana iken ikinci görüş daha serbestlik yanlısıdır. İki görüşün de ana değişkeni faiz oranlarıdır. Faiz oranlarındaki değişimin ekonomide büyümenin sağlanması amacı ile tasarruf ve yatırım üzerindeki etkilerine, farklı

¹ Mehtap Kesriyeli ve Cihan Yalçın, "Taylor Kuralı ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Not", **TCMB Araştırma tebliği** No:9802, Ekim 1998, s.1

² Ehlich I., "The Problem of Development, Introduction", **Journal of Political Economy**, 1998, s.1-15, Aktaran: Hatice Karaçay Çakmak, "Finansal Serbestleşmenin Tasarruf Kararlarına Etkisi: Türkiye Örneği", **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, Ankara, 2004, s.2

³ Çakmak, s.2

açılardan bakarak yorum getirmektedirler. Ekonomide büyümenin sağlanmasında esas ağırlığın yatırımlarda olduğunu ve yatırımların artması için faiz oranlarının düşük tutulması gerektiğini ileri süren ilk grup görüşler, tasarrufların gelire bağlı ve gelirin pozitif bir fonksiyonu olarak dinamik bir süreçte geliştiğini kabul etmektedir.

Daha çok gelişmekte olan ülkelerin sorunları ile ilgilenen *Mc Kinnon ve Shaw* yaklaşımı ise; dış kaynak imkanları az olan, sermaye piyasalarının gelişmediği ve yatırımların oto finansmana dayandığı, yatırımcı ile tasarruf sahibinin genelde aynı kişilerden oluştuğu gelişmekte olan ülkelerde, sorunun karlı yatırım alanları bulunmaması değil, yetersiz tasarruf birikiminden kaynaklandığını ve tasarrufların özendirilmesi için nominal faiz oranlarının arttırılarak reel faizlerin pozitif seviyelere yükseltilmesi gerektiğini iddia etmektedirler.

1 - Ekonomik Büyümede Finans Piyasalarının Rolü

Schumpeter, finansal piyasaların gelişmesi ile ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişki bulunduğunu; ekonomik sistemde “banker”in anahtar bir iktisadi ajan olduğunu ileri sürmüştür.⁴ Bu çerçevede; iktisadi büyüme ve kalkınmada öncü bir rolü olan yenilikçi girişimcinin, sahip olduğu potansiyel projeleri yatırıma dönüştürmek için finansman ihtiyacı bulunmaktadır. Girişimcinin finansal destek almak için bankaların ya da kapitalistin onayını alması gerekmektedir. Bu yaklaşım bankaları (ya da finansal sistemi) analizin odak noktasına yerleştirmektedir. Böylece, banker, potansiyel yatırım projeleri üzerindeki veto gücüyle ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinde öncü bir güç ya da kısıt konumuna gelmektedir.⁵

Yukarıdaki görüşler doğrultusunda; finans sektörünün ve özelde bankacılık sektörünün sadece tasarruflar ile yatırımlar arasında aracılık yapmadığı, kaynakların dağıtımını sağlayarak satın alma gücünü bizzat yarattığını, en azından büyüme sürecinde aktif veya pasif rolü olduğunu söyleyebiliriz.

⁴ Joseph A. Schumpeter, **Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung**, Leipzig: Duncker & Humblot, 1912, Aktaran: Uğur Emek, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerine Etkileri”, **Rekabet Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 3, 2000, s. 58

⁵ Güven Sak, **Public Policies Towards Financial Liberalization: A General Framework and an Evaluation of Turkish Experience in The 1980's**, Ankara:CMB Publication, No:22, 1995, s.10

Bu önemine binaen; finans sektörü ve özelde bankacılık sektörü devletin hep ilgisini çekmiş, özellikle *Keynes* sonrası müdahaleci devlet döneminde kamu harcamalarına kaynak bulma ve ekonomik hedeflere ulaşma amacı ile çok yoğun biçimde müdahale edilen sektör olmuştur.

a - Keynesçi Görüş ve Finansal Baskı Kuramı

Keynesçi yaklaşımlar, esas itibariyle, yatırım ve sermaye birikimini ekonomik büyüme ve kalkınmanın temel değişkeni kabul etmekte ve yatırım artışını sağlayacak politikalar önermektedir. Diğer yandan, tasarruf artışı dinamik bir biçimde ele alınmakta, yatırım sonucu gelir arttıkça bu oranın yükseleceği düşünülmektedir. Bu çerçevede düşük faiz oranları ile enflasyon, fiziki sermaye birikimini teşvik etme ve parasal birikimi caydırma noktasında bir gereklilik olarak belirmektedir.⁶

Bilindiği gibi Keynes 1936 yılında yayınladığı “İstihdam, Faiz Oranları ve Paranın Genel Teorisi”⁷ isimli eserinde; paranın muamele, ihtiyat ve spekülasyon saiki ile talep edildiğini, faiz hadlerinin “likidite tuzağı” seviyesinde bulunması halinde para politikasının işlevsiz kalacağını, çünkü ileride olması muhtemel bir faiz artışında kayba uğramamak için insanların paralarını nakit olarak tutacaklarını ve tasarruf/yatırım dengesinin tasarrufların (gelirin) azalması ile yani ekonomik küçülme ile sağlanabileceğini anlatır. Keynes’e göre bu durumdan kurtulmanın yolu ise devletin ekonomiye müdahale ederek faiz hadlerini kontrol etmesinden geçmektedir.

Tobin, para ve büyüme arasında analitik bir çerçeve çizmektedir. Tobin’in modelinde, hane halkları tasarruflarını para ve verimli sermaye malları arasında dağıtmaktadır. Sermaye mallarının getirisi paranın getirisinden yani faizden büyük olduğu sürece, hane halklarının portföyünde verimli sermaye malları yatırımı daha yüksek paya sahip olacaktır. Böylece, paranın getirisinin yani faizin düşük olması, yüksek sermaye/işgücüne sahip yatırımları hızlandırarak, sosyal refahın artmasını sağlayacaktır. Bu refah kazancı ya mevduat faizleri düşürülerek; ya da para

⁶ Adnan Büyükdenez, **Türkiye’de Faiz Politikaları**, İstanbul: Bilim ve Sanat Vakfı Yayınları, 1991, s.22

⁷ J. Maynard Keynes, **The General Theory of Employment Interest and Money**, Routledge (UK), London: Macmillan, Republished, 1997

vergilenererek; veya enflasyon oranının arttırılmasıyla para stokundaki büyüme oranı hızlandırılarak elde edilebilir.⁸

Gelişmekte olan ülkelerde finansal baskının kullanılma nedenleri teorik yaklaşımların ya da altyapının yanında bazı pratik ve pragmatik gerekçelere dayanmaktadır. Öncelikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınmayı amaç edinen devletler, kendilerine ve özel sektör yatırımcılarına ucuz kaynak bulmak amacı ile faiz tavanları uygulamaktadırlar. Faiz tavanları ile birlikte munzam oranlarını ve disponibilite oranlarını yüksek tutarak mevcut kaynakların kendi enstrümanları olan bono ve tahvile yönelmesini sağlamaktadırlar. Bunun yanında selektif kredi politikaları ile kamu bankaları ve/veya bir takım teşvikler ile özel sektör bankalarının kalkınmada öncelikli stratejik alanlarda yatırım yapacak firmalara daha ucuz kredi vermelerini temin etmeye çalışmaktadırlar. Faiz politikasının yanında enflasyon da bir aracı olarak kullanılmakta böylece hem enflasyon vergisi elde edilmekte, hem de enflasyonun altında belirlenen faiz oranları ile özel ve kamu yatırımları desteklenmek istenmektedir.

aa - Finansal Baskı Kuramına Eleştiriler

Tüm dünya da ikinci dünya savaşından sonra 80'li yıllara kadar uygulanan, ülkemizde ise özellikle planlı dönemde uygulanan yukarıdaki görüşler doğrultusundaki politikalara birtakım eleştiriler getirilmiştir. Faiz oranlarına getirilen sınırlamalar ekonomide dört kanaldan tahrifata neden olmaktadır;⁹

- i) Birinci olarak, düşük faiz oranları gelecek tüketimle karşılaştırıldığında cari tüketim lehine bir teşvik (*incentive*) oluşturmaktadır. Bunun sonucu olarak, tasarruf hacmi sosyal açıdan olması gereken optimal seviyenin altında gerçekleşebilir.
- ii) İkinci olarak, potansiyel olarak borç verebilecekler tasarruflarını düşük faizli mevduat yerine altın ve döviz gibi üretken olmayan araçlarla değerlendirme yoluna gidebilir ya da resmi olmayan piyasalarda (*curb market*) yatırım yapabilir.

⁸ Sak, s.13

- iii) Üçüncü olarak, düşük faizle kredi alanlar göreceli olarak daha sermaye-yoğun projelere yönelebilir,
- iv) Dördüncü olarak da potansiyel olarak bankalardan kredi alacak girişimciler; piyasalar serbestçe işleseydi oluşacak yüksek kredi faizlerini karşılayacak kadar yeterli getirisi bulunmayan yatırım projelerinin sahiplerinden oluşabilir. Bankaların yatırım projelerini değerlendirme süreci bir rastlantılık (*randomness*) unsuru içerdiği sürece, kredi kullanabilen bazı yatırım projeleri piyasa faiz hadlerinin dikte edeceği seviyenin altında bir karlılık (verimlilik) oranına sahip olacaktır.

Tasarrufların bankacılık sektörü dışında resmi olmayan mali sektörlerde değerlendirilmesi veya altın-döviz gibi üretken olmayan alanlarda değerlendirmelerine karşı kamu otoriteleri resmi olmayan piyasaları ve yabancı varlık tutmayı yasaklayarak karşı koymaya çalışmıştır. Yine de sermaye kontrollerinden kaçınmanın mümkün olabileceğine göre resmi olmayan piyasalar gelişmektedir. Finansal baskı uygulandığı takdirde piyasa ikili bir yapı arz etmektedir. Yüksek verimliliğe sahip modern kesim kolayca ucuz kredi temin edebilmekte ve sermaye yoğun üretim gerçekleştirmektedir. Düşük verimliliğe sahip geleneksel kesim ise kendi kaynakları ile yatırım yapabilmekte ve emek yoğun çalışmaktadır. Bu durum bütün olarak ekonomide yatırımların marjinal getirisinin marjinal maliyete eşitlenmediği dengesiz bir yapı oluşturur. Sermaye yoğun üretim tekniklerinin işsizliği arttıracığı ve modern kesimin düşük reel faizli kredi ile beslenmesinin gelir dağılımını bozacağı da getirilen eleştiriler arasındadır.

Negatif reel faiz için yüksek enflasyon uygulamalarına ise aşağıdaki eleştiriler getirilmiştir:¹⁰

- i) Enflasyon vergisinin sürekli bir gelir unsuru olarak kullanılabilmesi, enflasyonun yol açacağı paradan kaçınma ve reel balanslardaki azalma nedeni ile mümkün olmadığı gibi etkinlik ve fayda kayıplarına da yol açabilir.

⁹ Maxwell J. Fry, "In Favour of Financial Liberalization", **The Economic Journal**, Vol: 107, No: 442, 1997, s.762

¹⁰ Büyükdeniz, s. 22-24

- ii) Geleneksel tarım kesiminin direnç gösterdiği, ücretlerin geç uyum sağladığı ve geçimlik sektörün geniş biçimde yer aldığı ekonomilerde, enflasyon, gelirin tasarruf eğilimi düşük kesimlerden tasarruf eğilimi yüksek kesimlere transferinde etkin bir araç olmayabilir.
- iii) Uzun süreli ve değişken enflasyon, ekonomide istikrar bozucu fiyat beklentileri yaratabilir.
- iv) Ekonomik büyüme ve mali istikrarsızlık arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalar, yüksek enflasyonun büyümeyi olumsuz biçimde etkilediğini göstermektedir. Büyümeyi esas itibarıyla olumsuz etkileyen faktör faizlerin baskı altında tutulmasından çok, enflasyonist finansmanın yarattığı istikrarsızlıktır.

Düşük faiz politikaları ile desteklenen sektörler ucuz kredi imkanları nedeni ile sermaye yoğun teknolojileri tercih edeceklerinden, bir yandan işsizliğin artan yatırımlarla azalmadığı gibi artmasına neden olarak sosyal maliyete yol açacak diğer yandan sermaye yoğun teknolojiler daha fazla sermaye gerektiğinden zaten mevcut olan kredi talebi fazlası ile döviz talebi artacaktır.

Düşük maliyetli kredi imkanı, yatırım projelerinin değerlendirmesinde gerekli özenin gösterilmesinde ihmallere neden olabilir. Bunun yanında teknolojik gelişmelerin yeterli olmadığı az gelişmiş ekonomilerde, yatırım ve tasarruf araçlarının en uygun biçimde verimli alanlara kullanımını engellemektedir.

İdari düzenlemeler ile belli sektörlerin desteklenmesini sağlayan selektif kredi politikası uygulanacağından, kredi verilecek kişi/firma ve sektörlerde yoğunlaşma olacaktır. Bu durumda tercih edilen sektör ve kurumlarda aşırı kapasite ve yatırım kullanımı başlayacağından azalan verimler yasası gereği üretkenlik düşecektir.

b - Mc Kinnon/Shaw Yaklaşımı

Ekonomi literatüründe *McKinnon*¹¹ ve *Shaw'un*¹² çalışmaları ile gündeme gelen finansal liberalizasyon tartışmaları, 1980'lerde tüm dünyaya hızla yayılarak bankacılık sisteminin deregülasyonuna neden olmuştur. Yaklaşımına göre, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde, büyüme ve kalkınmanın önündeki engel, karlı yatırım alanlarının olmayışı ya da az oluşu değil, yetersiz tasarruf ve yatırıma dönüşebilir fon eksikliğidir. Bu nedenle amaç öncelikle yatırımlara kanalize edilebilecek tasarrufların elde edilmesi yahut mevcut tasarrufların bir şekilde sisteme kazandırılması olmalıdır. Bunun için faizler yükseltilmeli ve/veya enflasyon düşürülmelidir. Zaten serbest bırakılan piyasalarda normal şartlar altında reel faizin negatif olması düşünülemez.

McKinnon-Shaw yaklaşımında, finansal derinlik (*financial deepening*) ile finansal baskı (*financial repression*) kavramları ön plana çıkmaktadır. Piyasa denge faiz oranı altında bir tavan belirlenerek reel faizlerin yükselmesinin engellenmesi, finansal baskı olarak tanımlanmaktadır. Baskı sonucunda negatif veya gereğinden çok düşük reel faizlerden ötürü tasarruf araçlarının çeşitlenmesi ve etkin kullanımı engellenecektir. Baskı altında negatif veya çok düşük seyreden reel faizler dış faiz-iç faiz farkını dış faiz lehine açarak sermaye kaçışına ve ülke içindeki tasarruf sahiplerinin yatırımlarını verimsiz alanlarda kullanmalara yol açacaktır.¹³ Yüksek reel faizler, yurt içi ve yurt dışı kaynakları finans piyasalarına çekerek finansal derinliğin artmasını sağlayacaktır.

McKinnon-Shaw'ın analizi, finansal açıdan baskı altına alınan bir ekonomide faiz oranlarının denge faiz oranının altında sabitlenmesinin;¹⁴

- i) Tasarrufları tüketim lehine azalttığını (banka mevduatlarının azalması),
- ii) Yatırımları olması gereken düzeyin altında sabitlediğini,

¹¹ Ronald I. McKinnon, **Money and Capital in Economic Development**, Washington: The Brookings Institution, 1973

¹² Edward S. Shaw, **Financial Deepening in Economic Development**, New York: Oxford University Press, 1973

¹³ Burak Atamtürk, "Finansal Liberalizasyonun Etkileri", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003, s.42

¹⁴ Baptiste Venet, "Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik Gelişme: Literatüre Eleştirel Bir Bakış", Çev: Canan Özatalay, **İktisat Dergisi**, Haziran 2003, s.62

iii) Bankaların devlet tarafından düşük verimli projeleri finanse etmeye zorlandığı ölçüde, gerçekleşmiş yatırımların kalitesini düşürdüğünü göstermektedir.

Finansal baskı politikalarının; faiz oranları ve döviz kurlarının olması gereken düzeylerinde sapmaya yol açarak piyasa denge fiyatlarını bozduğu ve dolayısı ile ekonomik büyümeye engel olduğu, finans sektörünün serbestleştirilmesi sonucu reel faiz oranlarındaki artışın ise tasarruf yatırım dengesini daha yüksek bir seviyede yakalayarak büyümeyi sağlayacağı, yatırımların etkinliğini arttıracığı iddia edilmektedir.

Finansal serbestleşme (*financial deregulation*) tüketim-tasarruf kararlarını tasarruf yönünde etkileyerek ve yastık altında saklanan tasarrufları finansal sistemin içine çekerek, ödünç verilebilir fon arzını arttırabilmektedir. Finansal serbestleşme gerçekleşmeden, ödünç verilebilir fon arzının ve talebinin piyasa faiz oranı ve fon miktarında dengeye gelmesi mümkün olmayacaktır. Diğer bir ifadeyle kamusal düzenlemeler yoluyla bir fon fiyatı belirlense bile, bu istikrarlı bir piyasa fiyatı olmayacaktır. Burada anahtar kavram pozitif reel faiz politikasıdır. Pozitif reel faiz, ertelenmiş tüketim olarak da tanımlayabileceğimiz tasarrufun enflasyon karşısında aşınmasını önlemektedir. Ayrıca reel getiri sağlaması nedeni ile gelecekteki tüketimi arttırıp, bugünkü tasarrufları teşvik ederek tüketimi ötelemektedir. Böylece yatırım amaçlı dayanıklı mal tüketimi azaltılarak, enflasyon ile daha kolay mücadele edilebilmektedir. IMF'nin gelişmekte olan ülkelerde uyguladığı istikrar politikalarının ortak özelliklerinden biri de, finansal serbestleşme yoluyla ortaya konulan pozitif reel faiz politikasıdır.¹⁵

Mevduata pozitif reel faiz verilmesini öngören politikalar sonucu, mevduat talebi teşvik edilerek bankaların kredi verme kapasitesi arttırılacaktır. Bu durumun da dışsal olarak finanse edilen yatırımları uyarması beklenmektedir.

¹⁵ Bülent Bali ve Mustafa Çelen, "Finansal Piyasalar İle İç Borçlanmanın Maliyet İlişkisi: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma", <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/2-3.doc>, (12.05.2004), XIV Maliye Sempozyumu Tebliği, Kıbrıs, 2003

Ancak, tasarruf ve faiz oranları arasındaki ilişkinin yönü, “gelir” ve “ikame” etkilerinin birbirine zıt yönde işlemesi nedeniyle, teorik düzeyde belirsizdir. Zira faiz oranlarındaki artış; gelecekteki tüketimi, cari tüketime kıyasla daha ucuz kılmak suretiyle tasarrufu teşvik ederken (ikame etkisi), gelecekte belli bir tüketim için gerekli cari tasarruf ihtiyacını azaltmak suretiyle tasarrufu caydıracaktır (gelir etkisi). Dolayısıyla, teorik düzeyde tasarruf ve faiz oranı arasındaki ilişkinin yönü belirsiz olup, ilişkinin yönü ve büyüklüğü ampirik bir sonuca indirgenmektedir.¹⁶ Teori, mevduata verilecek yüksek faizin tasarrufları arttıracığını öne sürerek ikame etkisinin daha büyük olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu teoriyi destekleyen istikrar politikası uygulamaları olsa dahi, tasarruf artışının dayanıklı tüketim malı alımlarında düşüş sebebiyle gerçekleşmesi, harcama kısıcıcı istikrar politikalarının genelde tasarruf artışı sağlaması ve pozitif reel faiz politikası uygulanmadan önceki dönemde tasarrufların dışarıya çıkmış olma ihtimalleri nedeniyle bu konuda kesin bir yargıya varmak zordur. Bu durumda tasarrufların seviyesinin aynı kalarak yapısında değişiklik meydana gelmesi, mali tasarrufların artmış olması da mümkün olabilir.

McKinnon-Shaw’ın teorilerine; Kapur,¹⁷ modeli dinamik bir hale getirerek, Galbis,¹⁸ iki sektörlü bir model oluşturarak, Vogel ve Buser,¹⁹ risk/verimlilik terimlerinin dahil edildiği bir model oluşturarak, Mathieson,²⁰ serbest bir ekonomide finansal liberalizasyon modeli oluşturarak ve N. Roubin ve X. Sala-i Martin dış kaynaklı uyumsuzlukların finans piyasaları üzerindeki etkilerini uzun vadeli büyüme bakımından inceleyerek katkıda bulunmuşlar ve yaklaşımı zenginleştirmişlerdir.²¹

¹⁶ Büyükdeniz, s.21

¹⁷ Kapur Basant K., “Alternative Stabilization Policies for Less-developed Economies”, **The Journal of Political Economy**, Vol. 84, No. 4, Part 1 1976, s.777-796, Aktaran: Venet, s.62

¹⁸ V. Galbis, “Financial Intermediation and Economic Growth in Less Developed Countries: A Theoretical Approach”, **The Journal of Development Studies**, Vol:13/2, 1977, Aktaran: Venet, s.62

¹⁹ R. Vogel ve S. Buser, “Financial Repression, and Capital Formation in Latin America”, **Money and Finance in Economic Growth and Development**, 1976, Aktaran: Venet, s.62-63

²⁰ Mathieson, DJ, Economic development and cultural change, Vol:27/2, 1979, Aktaran: Venet, s.63

²¹ Venet, s.62-63

aa - Mc Kinnon/Shaw Yaklaşımına Eleştiriler

Teoriye aşağıdaki saptamaları yaparak sıralanan eleştirileri getirmek mümkündür.²²

- i) Tasarruf artışının yatırımları arttırması için ekonominin neo-klasik tarzda hareket etmesi ve tüketimden arta kalan yatırımların tasarrufa eşit olması gerekir. Ne var ki yatırım ve tasarruf kararları birbirinden bağımsız alınan kararlardır.
- ii) Teori, yatırım artışı için tasarruf artışını bir ön şart olarak görse de, veri sermaye düzeyinde faktör oranlarının değiştirilmesi yoluyla da arttırılması mümkündür.
- iii) Uygulanacak pozitif reel faiz politikaları tasarrufları arttırsa ve tasarrufların mali tasarrufa dönüşmesini sağlasa dahi, tasarrufların yatırıma dönüşmesi, yatırımların en verimli ve gerekli alanlarda yapılmasını sağlayamayabilir.
- iv) Gönüllü bireysel tasarruflar, modern ekonomilerde tasarrufların ancak bir bölümünü oluşturur. Alternatif tasarruf biçimleri (sosyal sigorta, emeklilik primleri, zorunlu tasarruf programları) ile dağıtılmayan şirket karları da önemli tasarruf çeşitleridir. Özellikle Japonya örneğinde dağıtılmayan şirket karlarının yatırım finansmanında önemli rol oynadığı görülmektedir.

Dornbush ve *Reynoso* 'nun altını çizdiği gibi, finansal baskı okulunun yaklaşımı büyük ölçüde bir paradigmadan yola çıkmaktadır. Finansal açıdan baskı altına alınmış bir ekonomide tasarruf kanallarının genellikle az gelişmiş ve/veya tasarruf verimliliğinin negatif ve istikrarsız olduğu, tasarrufçular arasında bağlantı kuran finansal araçların rekabetçi araçlar sayesinde optimal bir karşılık sağlayamadığı, kötü finans politikalarının verimliliği düşürdüğü ya da istikrarsız hale getirdiği için firmaların yatırım kararı almakta zorlandığı kabul edilmektedir. O halde, finans piyasalarını serbestleştirmek, yatırımların artmasına olanak sağlamak ve büyümeyi

²² Büyükdeniz, s. 25-27

teşvik etmek demektir. Bununla birlikte, finansal baskı paradigması bir gerçeklik gibi görünmektedir, fakat aynı zamanda büyük bir mübalağa da söz konusudur.²³

Gelişmekte olan ülkelerde finansal liberalizasyonun tasarruf eğilimini yükselttiğine dair kesin bir delilin olmadığı savunulmaktadır. Gelirin düştüğü ortamda girişilen finansal serbestleştirme uygulamaları, tasarruf hacminin öncelikle gelire bağlı olduğu yolundaki eski *Keynesçi* öğretiyi doğrulamaktadır. Buna mukabil faiz haddi tasarrufların bileşimini etkilemektedir. Faiz haddinin yükselmesi, tasarrufların fiziksel ve yabancı aktifler ile örgütlenmiş finansal piyasalardan çözülüp, yerli finansal aktiflere yönelmesine yol açmaktadır.²⁴ Ters yönde çalışan gelir ve ikame etkilerinin birlikte görünmesi nedeni ile faiz oranlarındaki artışın tasarruflar üzerindeki net etkisinin hangi yönde olacağı konusunda kesin yargıda bulunmak mümkün olamamaktadır.

Ters yönde çalışan negatif gelir ve pozitif ikame etkilerinin göreceli üstünlüğü yanında faiz ve kar elde edenlerin tüketim eğilimlerinin farklılığı da tasarrufların yönünü etkileyen bir unsurdur. Faiz geliri elde edenler kar elde edenlerden daha yüksek marjinal tüketim eğilimine sahiplerse, daha yüksek reel faiz, gelirin kar elde edenlerden faiz elde edenlere doğru yeniden dağılımına, sonuç olarak tasarruf hacminde azalmaya sebep olacaktır. Aynı şekilde gelir etkisi göreceli olarak daha baskın ise, reel faizlerin yüksekliği gelir etkisi ile tüketimi arttıracak ve tasarrufu azaltacaktır.

Esas üzerinde durulması gereken, gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikimini sağlamak için gerekli tasarrufların yüksek faize duyarlı olup olmamasıdır. Bu konuda yapılan pek çok ampirik çalışmada özel tasarrufların faize olan duyarlılığı zayıf bulunmuştur.²⁵ Bunun yanı sıra, faizin tasarruflar üzerinde negatif etki yarattığı da ileri sürülmüştür.²⁶ Diğer taraftan model ve örneklem dönemi konusunda ciddi eleştirilere

²³ R. Dornbush ve A. Reynoso, "Financial Factors in Economic Development", **American Economic Review**, Vol. 79, May 1989, s.204-209, Aktaran: Venet, s.63

²⁴ İzzettin Önder ve Diğerleri, **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Gökhan Matbaacılık, 1993, s.80

²⁵ A. Giovannini, "The Interest Elasticity of Savings in Developing Countries: The Existing Evidence", **World Bank**, 1983, s.11, K. Schmidt-Hebbel., S. Webb, ve G. Corsetti, "Household Saving in Developing Countries: First Cross-Country Evidence", **The World Bank Economic Review**, Vol:6(3), 1992, s.91-112, P. Agrawal, "The Relation Between Savings and Growth: Cointegration and Casualty Evidence Fromm Asia" **Applied Economics**, Vol:33(4), 2001, s.499-513, Aktaran: Çakmak, s.5

²⁶ N. Loayza, L. Schmidt-Hebbel ve Seven "What Drives Private Saving Around The World", **Policy Research Working Paper**, Vol:2309, Worldbank, 2000, Aktaran:Çakmak, s.5

maruz kalsa da tasarrufların faize karşı oldukça duyarlı olduğunu ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur.²⁷

Finansal kurumsallaşmanın yetersizliği nedeniyle, ihtiyaç duyulduğu an piyasaya başvurup borçlanamama durumu olarak tanımlayabileceğimiz ödünç alma veya likidite kısıtı olgusu, hane halkını bu ihtiyacı giderme güdüsüyle daha fazla tasarruf yapmaya yöneltebilmektedir.²⁸ Bazı iktisatçılar finansın liberalleşmesini sadece faiz oranlarının serbest bırakılması bağlamında değil, finansal kurumsallaşmanın önünü açarak çeşitli reformlara sebep olması ve sonucunda tasarruflar üzerinde dolaylı ya da dolaysız başka etkilerini de göz önünde bulundurarak değerlendirilmesi gerektiğini söylemektedir.

Bazı çalışmalar, finansal reformların aksine, likidite kısıtının tasarruf oranlarını arttırdığını, tasarrufun büyüme üzerindeki etkisini güçlendirdiğini ve belki de refahı arttırdığını ortaya koymuşlardır.²⁹ Diğer taraftan, likidite kısıtının çok sert olmadığını, likidite kısıtı ile birlikte şimdiki tüketimin arttığını ve dolayısıyla ulusal tasarrufun düştüğünü gösteren çalışmalar da bulunmaktadır.³⁰

Finansal serbestleşmenin ele alınması gereken üçüncü boyutu da, finansal piyasaların gelişmişlik düzeyidir. Finansal piyasaların gelişmişlik düzeyi veya finansal derinleşme derecesi olarak genel olarak M2/GSMH ele alınmıştır. Bu konuda yapılan ampirik çalışmaların çoğunda, finansal derinleşme büyüdükçe tasarruf düzeyinin arttığı ortaya konulmuştur.³¹ Bunun aksine finansal derinleşme derecesinin, tasarrufları negatif etkilediğini veya istatistiksel olarak anlamlı ilişki bulunmadığını ortaya koyan çalışmalar da vardır.³² Fakat, bu çalışmalarda, finansal derinleşmenin tasarruflar üzerindeki dolaysız etkisi yakalanmasa da, dolaylı etkinin göz ardı edilmemesi

²⁷ Maxwell J. Fry, "Money and Capital or Financial Deepening in Economic Development?", **Journal of Money, Credit and Banking**, Vol: 10(4), 1978, s.464-475

²⁸ Çakmak, s.6

²⁹ T. Japelli ve M. Pagano, "Savings, Growth and Liquidity Constraints" **Quarterly Journal of Economics**, Vol:1, Elsevier, Amsterdam, 1994, s.381-424, P. Agrawal, Aktaran: Çakmak, s.6

³⁰ S. Edwards, "Why are Savings Rates So Different Across Countries?: An International Comparative Analysis", **NBER Working Paper**, No:5097, 1995, s.17, Aktaran: Çakmak, s.6

³¹ S. Edwards ve N. Loayza, L.Schmidt-Hebbel ve Seven, Pagrawal, M. Kivılcım, Günay, A. ve S. Ertay "The Determinants of Private Savings Behaviour in Turkey" **Bilkent Üniversitesi, Department of Economics Working Paper**, 02-06, Aktaran: Çakmak, s.6

³² K. Schmidt-Hebbel, Webb, S. ve G. Corsetti, Aktaran: Çakmak, s.6

gerektiği; finansal reformların büyüme üzerinde yaratacağı pozitif etki yoluyla tasarrufları arttırabileceği ifade edilmiştir.³³

Bunların yanında, yaşam boyu gelir hipotezi yönüyle ülkenin demografik yapısı ve sosyal güvenlik sistemi, dışlayıcı etkisi dolayısıyla kamu açıkları, ikame etkisi ya da tasarruf güdüsünü teşvik etkisi ile enflasyonun da tasarruflar üzerinde etkileri bulunmaktadır.

Sermaye piyasaları uluslararası entegrasyon ve küreselleşme aracılığıyla risk çeşitlendirmesi yaparak, ekonomide büyümeye olumlu katkıda bulunabilir. Ancak yüksek düzeyde risk çeşitlendirmesinin, ekonomideki tasarruf oranını düşürerek ekonomide büyümeyi yavaşlatabileceği de iddia edilmektedir.³⁴

Finansal liberalizasyonun şirketlerin finansman kaynaklarını genişletip genişletmediği ve sermayenin kıt faktör olduğu ülkelerde büyümeye yardımcı olup olmadığını tespit etmek kilit nitelikte olabilir.³⁵ Burada üzerinde durulması gereken bir nokta da tasarrufların artmasının ekonomik büyüme için yeterli olmamasıdır. Bunun yanında tasarrufların krediye dönüşmesi gerekmektedir. Bununla birlikte artan kredi hacminin büyümeye yol açması da her zaman gerçekleşmeyebilir.

Kurumların ve piyasa yapısının etkili bir şekilde ememeyeceği ölçüde liberalleşmeye giden ülkelerde, hayli kırılgan bir ekonomik ortamın ortaya çıktığı ve belirsizliğin büyük ölçüde arttığı gözlemlenmektedir. Bu özel kesim kararlarında zaman perspektifini kısaltmakta, uzun dönemli yatırımları olumsuz etkilemektedir. Bunu pekiştiren bir husus da sanayileşme politikalarının terk edilmesi sonucu ekonomi politikalarında sürekliliğin kaybolması, ekonominin bir deneme tahtasına dönmesidir. Bu koşullarda görece fiyatlar kararsız hale gelmekte, riski daha az olan ve kısa dönemli finansal ve ticari faaliyetlerin sanayi yatırımları aleyhine arttığı, hatta sanayi firmalarının bile bu tür faaliyetlere yöneldiği gözlenmektedir. Kısaca bu koşullarda,

³³ Çakmak, s.7

³⁴ Güler Aras ve Alövsat Müslümov, “Sermaye Piyasası Gelişmesi ve Ekonomik Büyüme Arasında Nedensellik İlişkisi: OECD Ülkeleri Örneği”, **Doğuş Üniversitesi, Araştırma Makalesi**, www3.dogus.edu.tr/amuslimov/research/Article/Muslimov%20Stock%20Market%20Development%20-%20IF.pdf, (18.10.2005)

yatırım yaparak yeni varlıklar yaratmak yerine mevcut varlıkları alıp satmak, ikincil piyasalarda iş yapmak, daha karlı hale gelmektedir. Özelleştirmeler de genellikle bu eğilimi pekiştirmektedir.³⁶

2- Finans Piyasalarına Yaklaşımında Yeni Görüşler

a - Yapısalcı Okul

Yapısalcı olarak adlandırılan *Buffie, Taylor* ve *Van Vinjbergen* yaklaşımında da finansal derinliğin toplam reel kredi arzını azalttığı, bu nedenle ekonomik büyüme oranını düşürdüğü görüşü hakimdir.³⁷ Şirketlerin yetersiz sermaye nedeniyle kredi ile finansman yoluna gittikleri ülkelerde reel faizlerin yükselmesi halinde kredi maliyetleri artacaktır. Artan maliyetlerin bir kısmı fiyatlara da yansıtacağından reel ücretlerde görece olarak azalma meydana gelecek ve sonuç olarak talebi ve üretimi düşürecektir.

Taylor modelinde ise, hane halkları tasarruflarını mevduat dışında, altın gibi madenlerin yanında resmi olmayan mali piyasalarda firmalara kredi vererek değerlendirilebildiği, dolayısı ile firmaların bankalardan kredi alabileceği gibi, resmi olmayan kayıt dışı finans piyasalarından da kredi alabildiği öne sürülmektedir. Modelde paranın/mevduatın ikamesi verimli olmayan yatırımlar (altın ve gayrimenkul) ile resmi olmayan piyasalardır. Gelişmekte olan ülkelerde bahsedilen resmi olmayan piyasalar yaygın bir uygulama olup, rekabetçi bir yapıya sahip olmaları sebebiyle çok önemli makroekonomik role sahiptir.³⁸

Resmi olmayan piyasalardan bankalara gelecek tasarrufların, munzam karşılık gibi zorunluluklar nedeni ile toplam yatırıma dönüşebilir tasarruf hacmini azaltacağını, ayrıca tasarruflar ve kullanılabilir kredi hacmi artsa dahi yatırımların da faiz oranına duyarlılığı nedeni ile ekonomide daralma meydana gelebileceğini, bunun yanında faiz

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

³⁶ Yılmaz Akyüz, “Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme, Latin Amerika Deneyimi”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:96, Mart 1994, s.91-92

³⁷ J. Thornton, “Financial Deepening and Economic Growth in Developing Countries”, **Economia Internazionale**, Vol:XLVIII, Num:3, Agosto, s.423-424, Aktaran: Atamtürk, s.43

³⁸ Lance Taylor, **Structuralist Macroeconomics: Applicable Models For The Third World**, New York: Basic Books, 1983, s.92

oranlarındaki artışın işletme sermayesi maliyetinde artışa yol açarak maliyet artışına neden olabileceği ileri sürülmektedir.³⁹

Tasarruf sahipleri portföylerini mevduata dönüştürmek için nakit imkanları (altın, para vs.) kullanırlarsa bu, yatırıma dönüşebilir kaynakları arttıracak için gelir artışı ve büyüme için olumlu bir durum olabilir, ancak resmi olmayan piyasadaki kaynaklarını kullanırlarsa yatırımcıların kullanabileceği toplam kredi imkanı ya değişmez ya da munzam karşılık vb. zorunluluklar nedeni ile azalacak için olumsuz bir durum olur.

Yüksek reel faizlerin ilk etkisi üretken sermaye maliyetlerini arttırarak enflasyona sebep olmak olabilir. İkinci olarak nakit talebini kısarak resmi olmayan piyasalardaki faizlerin de artmasına ve kullandırılan kredilerin düşmesine neden olabilir. Her iki durum da yatırımların azalmasına ve büyümenin yavaşlamasına neden olacaktır.

Resmi olmayan kayıt dışı finans piyasalarının elinde bulunan rezervlerin kısa vadeli ve likit teminatlı olduğu ve dolayısıyla sistemin güvenliğini arttırdığı belirtilerek, yeni yapısalcıların görüşleri savunulmaktadır.⁴⁰ Aynı zamanda resmi ve resmi olmayan piyasaların birbirini tamamlayabileceği de düşünülebilir. Çünkü resmi olmayan piyasa genellikle bankacılık sektörünün maliyetleri yüksek bularak girmedeği coğrafi alan ve sektörlerde faaliyet göstermektedir. Daha kırsal olan bu bölgelerde bilgi akışı daha iyi olduğundan bilgi asimetrisi de yaşanmaz. Kredisini ödemeyen şahıslar toplumun baskısı ile karşılaşacağından ve/veya dışlanacaklarından geri ödemelerde daha sağlam bir yapı olabilir. (ahlaki bozulma daha az olabilir)

Sermaye kontrollerinin kaldırılması ulusal ekonomilerin uluslararası makroekonomik dalgalanmalara karşı duyarlılığını arttırmakta ve sermaye kaçışına da imkan hazırlamaktadır. Bunun yanında; mali piyasalarla döviz piyasaları arasındaki istikrarı bozucu etkileşim nedeniyle, döviz kuru yönetimini ve buna bağlı olarak

³⁹ Taylor, 92-94

⁴⁰ Venet, s.67

enflasyonun kontrolünü güçleştirir.⁴¹ Finansal serbestleşme reformu başarılı olsa ve sermaye birikimini sağlasa dahi; bunun arkasından dalgalanan ekonomi istikrarsız bir yapıya dönüşebilir.⁴²

b - Piyasa Başarısızlığı Görüşü

Stiglitz, makro ekonomiyi mikro temellere dayandıran çözümlemeleriyle sıra dışı bir neo-klasik olarak bilinmektedir. Yaptığı çalışmalarda tasarruf gibi yatırımın da faiz dışında duyarlılıkları (nakit akışı ve firmanın hisse senedi bedeli gibi) olduğunu söylemektedir. Ancak çalışmalarında esas vurguyu, klasik ve neo-klasik düşüncenin ekonomide arz ve talep cephesindeki ajanların tam bilgiye sahip olduğu yönündeki ön kabulün özellikle finans piyasalarında geçersizliği üzerinde yapmaktadır.

Finansal piyasalar reel ekonomiden farklıdır. Kapitalist ekonominin temeli olan serbest ve rekabetçi piyasalar reel sektör için geçerli olmasına karşın, finansal piyasalar için geçerli olamaz. Bugünkü paranın, gelecekte belli bir getiriye geri ödeme vaadi için değişimine aracılık eden finansal piyasaların önemli fonksiyonu; fonları tahsis edip, bunların kullanımını izlemek için bilgi toplamak, bu bilgiyi işlemek ve ilgili birimlere iletmektir.⁴³

Bilginin piyasada aynı anda dağıtılması durumunda bilgi üretimi ve üretilen bilgiyi elde etmenin bir getirisinin olmaması düşünülebilir. Bilgi, piyasalarda denge fiyatı aracılığıyla hazır ve maliyetsiz bir şekilde dağıtılıyorsa, hiçbir piyasa ajanı bilgi elde etme güdüsüne sahip olmayacaktır. İktisadi ajanlar bilgi arayışına girmezlerse, kimse özel bir bilgiye sahip olamayacağından, fiyat mekanizması piyasalardaki gerekli bilgiyi tam olarak sağlayamaz. Çünkü, fiyat mekanizması aracılığı ile özel bilgileri

⁴¹ Okan Aktan, "Uluslararası Finansman: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Geçmiş ve Geleceği" **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 1993, s.50

⁴² Taylor, s.198

⁴³ Joseph Stiglitz, "The Role of The Financial System in Development", Presentation at **The Fourth Annual Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean**, San Salvador, 1998, Aktaran: Emek, s.68

ayrıntılıdırarak sunmak yerine, elde edilebilir bilgi toplulaştırılmış olarak aktarıldığından, piyasalarda karmaşık sinyaller (*noisy signal*) dağıtılmaktadır.⁴⁴

Piyasalarda belirsizliğin bulunması ve vadeli piyasaların (*future markets*) yetersizliği, zamanlar arası para değişimini riskli hale getirmektedir. Borçlunun tipi ve kredinin tahsis edildiği projenin riski hakkında bilgi önemli, ancak bu bilgiyi elde etmek ise maliyetlidir. Bilgi kamu malıdır (*public good*); bir finansal kurumun borçlunun ödeme kapasitesi hakkında bilgi edinmesi ve buna göre tavır alması durumunda, piyasadaki diğer aktörlerde bu bilgiden yararlanarak aynı tavrı alacak, ancak bu bilginin maliyetine katılmayacaklardır. Bu maliyet de piyasa başarısızlığına (*market failure*) neden olacaktır. Bilginin serbestçe paylaşıldığı piyasalarda ters seçim (*adverse selection*) ve ahlaki riziko (*moral hazard*) problemleri nedeniyle piyasanın başarısızlığı kaçınılmaz olacaktır.⁴⁵

Bilginin maliyetli oluşu, piyasa aktörlerine eşit dağıtılmaması ve eksikliği aynı zamanda dışsallıklara da yol açacaktır. Örneğin bir bankada başlayan likidite krizi sonucu, yoğun mevduat çekilişleri hızla mali yapısı sorunlu olmayan bankalara olan güveni de azalttığından, sirayet ederek sağlam bankaları da çöküşün eşiğine getirebilir.

Faiz oranlarının yüksek olması; firmaları yüksek kar beklentisi olan daha riskli alanlarda yatırım yapmaya yönelteceğinden, risk almaktan kaçınan yatırımcıların kredi kullarımlarını azaltacaktır. Kredi kullanmak isteyen çok sayıda müşteri karşısında banka, dengeyi faiz arttırarak sağlarsa verdiği kredilerin geri dönme ihtimali düşecek yani riski artacaktır. Bu durumda, bankalar faiz oranlarını kredi tayinlaması yaparak, kredi vereceği müşteriye eleyecektir. Yani faiz haddi arz/talep dengesini sağlamada yegane araç olmayacaktır. Tek başına bu durum bile finans sektörünün neo-klasik anlamda bir serbest pazar olmadığını göstermek için yeterlidir. Bilginin aksak olduğu piyasalarda rekabet de aksaktır. Rekabetin aksak olduğu piyasa tam rekabet piyasası olamayacağından pareto optimum bir dengesi olmayacaktır.

⁴⁴ Joseph E Stiglitz ve Sanford Grossman, "On The Impossibility of Informationally Efficient Markets", **American Economic Review**, 70, Aktaran: Emek, s.,69

⁴⁵ Joseph Stiglitz, "Knowledge for Development Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice", **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington, 1998, www.worldbank.org/html/rad/abcde/stiglitz.pdf, (15.10.2005)

Kredi sınırlamasının rekabetçi kredi piyasalarında bile mümkün olabileceği gösterilmiştir. Kredi piyasalarının kusurlu olmaları göz önüne alınırsa, finansal serbestleşmenin özü itibarıyla verimsiz olabileceği sonucu çıkarılabilir. Kredi piyasalarında eşit malların değil, gelecekte verimli olacağı umulan fonların değiş-tokuşu söz konusu olduğundan yapısal olarak sıradan piyasalar değildirler. Her kredinin farklı kusurluluk riski bulunabilir ve bu değişkenlik borç veren için bilgi toplama problemini gündeme getirmektedir.⁴⁶

Bilgi eksikliği ya da bilgi asimetrisi (tarafardan birinin diğerine göre sözleşmenin mevcut durumu ve geleceği hakkında daha fazla ve/veya farklı bilgi avantajına sahip olması) durumunda, bankalar gelen fazla kredi taleplerine fiyatı yani faizi arttırarak cevap vereceklerinden yanlış seçim sorununa yol açacaklardır. Çünkü yüksek faiz daha riskli projelere öncelik verilmesine, kredi borcu karşısında daha duyarsız ve yüksek risk üstlenen müşterilerin seçilmesine neden olacaktır.

Bilgi eksikliği söz konusu oldukça, serbest kazanç rejimleri sermayeye optimal ödemeyi sağlamak noktasında yeterli olmayacaktır.⁴⁷ Ayrıca yüksek faizin neden olduğu bir takım problemler de olacaktır. Bankaların yeni faiz oranlarına uyum sağlamaları vadeye bağlı olarak (pasifteki mevduat genellikle kısa vadeli, aktifteki krediler ise uzun vadeli olduğundan krediler bu duruma daha geç uyum sağlayacaktır) maliyetli olacaktır. Bu durum, sektördeki kırılganlığı arttırabilir. Bunun yanında özellikle yüksek bütçe açığı olan ülkelerde kamu borç servis yükü artacaktır. Aynı zamanda rakip olan resmi piyasa gelişirken resmi olmayan piyasadaki gerileme sonucu ekonomi üzerindeki net etkinin yönü belli değildir.

Stiglitz'in ılımlı Finansal Kısıt (*Mild Financial Rrestraint*) politikasının temel ilkesi; finansal baskı paradigmasını eleştirirken *McKinnon-Shaw* ekolünün ileri sürdüğü gibi devletin özel sektörden kendisine rant aktarması yerine, bizzat özel sektörün kendi içerisinde rant yaratmasıdır. Bu rantın amaçlarından biri, sosyal olarak faydalı özel sektör projelerinin hayata geçirilmesidir. Düşük faiz hadleri, sosyal amaçlı ve karlılığı düşük yatırımların hayata geçirilmesine zemin hazırlar, kredilerin ödenmemesi riskini

⁴⁶ Joseph E. Stiglitz, ve Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", **The American Economic Review**, Vol: 71, No: 3, 1981, s.393-410

azaltır ve böylece bankaların lisans bedelini (*charter/franchise value*) de arttırır. Zira, bankaların sağlamlığının denetiminde, finansal serbesti sonucu kaybedilen lisans bedelinin bir ikamesi olarak sermaye yeterlilik rasyosu şartı yeterli bir enstrüman değildir. Krize maruz kalmamak için, mevduat sigortasının uygulanmadığı durumlarda her iki enstrümanın da (sermaye yeterliliği şartı ve lisans bedelini yüksek tutma) aynı zamanda kullanılması gerekecektir.⁴⁸

Bu durumda optimal seviyede dengeyi refah ile birlikte sağlamak ve sosyal amaçlara ulaşmak için devletin finans piyasalarına müdahalesi gerekmektedir. Sorun müdahalenin varlığı değil, ne miktarda olacağı ve devletin finans sektöründeki rolü ile ilgilidir.

c - Yeni Keynesçi Yaklaşımlar

Büyüme hedefine ulaşmak için yatırımların arttırılması kadar önemli bir konu da yatırımların verimli ve gerekli alanlara kaydırılarak üretken ve etkin bir biçimde kullanılmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, ülkemizde de olduğu gibi politik araç olarak kullanılan enflasyonun altında getiriye sahip faiz oranları üretkenliği sağlayabilmesi tartışmalıdır.

Faizin bankacılık sistemi üzerindeki etkilerini ayrıntılı bir biçimde inceleyen Yeni Keynesçi okullar, asimetrik bilgi sorunu nedeniyle finansal piyasaların etkin çalışmadıklarını öne sürmüşlerdir. Bu okullara göre; iki tarafın sözleşmeye girdiği durumlarda taraflardan biri, sözleşmeye konu olan mal veya hizmet hakkında daha fazla bilgi sahibi ise, bankacılık sisteminde olduğu gibi asimetrik bilgiden bahsedilebilir. Çünkü borç alan, borcun geri ödenme ve yapılacak yatırımın kar getirme olasılığını borç verenden daha iyi bilmektedir. Aynı okullar tarafından literatüre katılan yeni bir kavram da ahlaki rizikodur. Ahlaki riziko borcun geri ödenmesini zorlaştıracak her türlü faaliyet olarak tanımlanmakta ve borç veren tarafından bilinmemektedir.⁴⁹

⁴⁷ Venet, s.64

⁴⁸ Emek, s.72

⁴⁹ Gökhan Karabulut, “Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **İktisat Dergisi**, Mart 2003, s.58

Öncelikle tasarruf hacmi dar olan gelişmekte olan ülkelerde kredi talebi kredi arzından daha yüksek olduğundan kredi veren kuruluşlar, kredi tayinlamasına giderek daha az riskli, büyük müşterileri ve sektörleri tercih edeceklerdir. Tercih edilen firmaların optimum üretim ve yatırım düzeyleri aşıldığından, stokların artmasına yani üretken olmayan bir genişlemeye neden olunacaktır.

Pozitif reel faiz politikalarının uygulamada tezahürü özellikle mali alanda liberalleşmedir. Liberalleşme ile ekonomide tasarrufların ve buna bağlı olarak yatırımların artacağı kabul edilmektedir. Ancak yatırımlardaki artışın verimli alanlara yönelmesi konusunda özellikle mali kesimin büyük ölçüde bankalardan oluştuğu, hisse senedi piyasalarının gelişmediği gelişmekte olan ülkelerde bazı sınırlamalar mevcuttur.

Yüksek faiz politikası ile kredibilitesi yüksek müşterilerin cesareti ve istekleri kırılabilecek ve muhtemelen kredi piyasası dışına çıkacaklardır (*adverse selection effect*). Piyasada kalmayı tercih eden müşteriler ise riski yüksek dolayısıyla başarı şansı düşük projelere doğru kayacaklardır. Çünkü getirisi yüksek projelerin riski de o ölçüde yüksektir (*adverse incentive selection*). Kredinin geri ödenme imkanı ise krediye uygulanan faiz oranı ile ters ilişkilidir. Belli bir faiz oranının ötesinde ise geri ödeme olasılığındaki düşüş, faiz oranındaki artıştan daha fazla olabilir.⁵⁰ Bu durumda kredi tayinlaması devreye girerek bankaların, fonların karlılığa göre değil, kredi talep edenlerin kredibilitesine göre fonları tayinlamasına neden olacaktır.

Ekonomik birimler varlıklarının reel getirisi ile ilgilidirler. Belirli bir zamanda, birimler varlıklarının nominal getirisini bilirler, ancak o döneme ait enflasyon oranını bilemezler. Yatırımcıların risk karşılığı olduğu kabul edilir. Belli bir risk oranında daha yüksek getiriye ya da belli bir getiriye daha az riskli olarak tercih ederler. Bu nedenle, riskli varlıklar, risklerini dengelemek için yatırımcılara yüksek getiri teklif etmelidir. Sonuç olarak, yatırımcılar varlıkları ellerinde tuttukları müddetçe ve enflasyonun değişkenliğini dikkate aldıkça, yüksek enflasyon belirsizliği yüksek getiri ile birlikte

⁵⁰ Şükrü Binay ve Kürşat Kunter, “Mali Liberalleşmede Merkez Bankası’nın Rolü 1980-1997”, TCMB Tartışma Tebliği No: 9803, Aralık 1998, s. 3

olmalıdır.⁵¹ Gelişmekte olan ekonomilerde, talep fazlası ve üretim eksikliği nedeni ile liberalleşmenin ilk etkileri enflasyonist olmaktadır.

Enflasyon riski ya da beklenen enflasyon, faiz hadlerini daha da arttırmakta ve ekonomide belirsizliği arttırmaktadır. Enflasyonun yol açtığı belirsizlik ve makroekonomik dengesizlik, yüksek nominal faizlerle birlikte ülkenin yatırım yapılabilirliğini sınırlandırmaktadır.

Az gelişmiş ekonomilerde piyasalarda eksik teknoloji kullanımı ile birlikte bilgi eksikliği, makroekonomik istikrarsızlık ile mal ve üretim fiyatlarında meydana gelen dalgalanmalar, yatırım projelerinin getirilerinde sapmalara yol açacaktır. Makroekonomik istikrarsızlık, kurumsallaşmış ve etkin bir denetim mekanizması olmayan, geri dönmeyen kredilere karşı gerekli önlemlerin alınmadığı bankacılık sektöründe ahlaki çöküntüye neden olacaktır. Mevduata sınırsız sigorta sisteminin benimsenmesi de eklendiğinde, istikrarın olmadığı durumlarda, yüksek reel faizle kredi veren bankalar, kredileri geri dönerse yüksek kar elde edecekler, kredilerin geri dönmemesi halinde ise, zararı devletin üstlenmesini isteyeceklerdir. Böylece bankalar, riskli kredilere yöneleceklerdir. Ahlaki çöküntünün olmadığı ve sınırsız mevduat sigortasının uygulanmadığı tersi durumda ise, bankalar kredi faizlerini çok yükseltmeyecek, ancak kredi tayinlamasını arttırarak müşteri seçme yoluna gideceklerdir.

Temel olarak içeride ve dışarıda serbest piyasa modeline karşı ileri sürülen görüşler de mevcuttur. Serbest ticaretin büyümeyi ya da bütün olarak ekonomide gelişme ve düzelmeyi sağlayıp sağlamadığı konusunda Dünya Bankası raporunu yorumlayan *Dani Rodrik* “Dünya Bankası, ticaret rejimindeki önemli bir serbestleşmenin bütün bu iyi şeylerin ortaya çıkması için gerekli en temel bir unsur olduğunu düşünmenizi istiyordu. Ama artık o kadar emin değil. Biz de olmamalıyız.”⁵² demektedir.

⁵¹ Hakan Berument ve Kamuran Malatyalı, “Determinants of Interest Rates in Turkey”, **The Central Bank Of The Republic Of Turkey Discussion Paper**: No: 9902, 1999, s.3

⁵² Dani Rodrik, “Globalization, Growth and Poverty: is The World Bank Beginning to Get it?” **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2002, s.8

Bir başka nokta ise rekabetin sadece fiyat (faiz) üzerinden yapılmasının zorunlu olmadığıdır. Bankalar, teknolojiyi kullanarak yeni ürünler, ürün farklılaştırması, müşteriye ulaşabilme (şube ağını arttırarak ve yaygınlaştırarak) yöntemleriyle de rekabeti geliştirerek etkinliği ve refahı arttırabilirler.

d - Ampirik Çalışmalar

Aras ve Müslümov, yirmi iki OECD ülkesi üzerinde yaptıkları ekonometrik çalışmaları sonucunda; bu ülkelerin on birinde (%50) sermaye piyasası kapitalizasyonunun, altısında (%27) sermaye piyasası likiditesinin ekonomik büyümenin istatistiksel olarak anlamlı *Granger* nedeni olduğu, genellikle nedensellik ilişkisinin sermaye piyasası gelişmesinden ekonomik büyümeye doğru geliştiği sonucuna ulaşmışlardır.⁵³

1960-1989 yılları arasında 119 ülkeyi, 1960-1985 yılları arasında 98 ülkeyi kapsayan çalışmalarda; *McKinnon-Shaw* ekolünün öngördüğü gibi finansal baskının ekonomik büyüme hızını düşürdüğü tespit edilmiştir.⁵⁴ Diğer taraftan, 1960-1989 yılları arasında 80 ülke ile 63 ülkeyi kapsayan çalışmalarda ise finansal gelişmenin ekonomik büyümeyi hızlandırdığı sonucuna ulaşılmıştır.⁵⁵ *Fry*,⁵⁶ hem yapılan diğer çalışmalar hem de kendi hesaplamaları doğrultusunda; *Levine*,⁵⁷ yapmış olduğu kapsamlı literatür taramasında finansal gelişmenin büyüme hızını arttırdığını tespit etmiştir. Bu örneklerde kullanılan modeller çok ülkeli regresyon analizleridir.

Bu modellerin eşanlılık problemi içerdiği iddia edilmektedir. Çünkü, devlet müdahalesinin kaldırılması sonucunda artan faizlerin büyümeyi hızlandıracağını veri olarak almaktadırlar. Ancak büyüme ve faiz hadleri verimlilikteki bir artış nedeniyle

⁵³ Bkz., Aras ve Müslümov, Sermaye Piyasası Gelişmesi ve Ekonomik Büyüme Arasında Nedensellik İlişkisi: OECD Ülkeleri Örneği

⁵⁴ H. Joseph Haskag ve Jahyeong Koo, "Financial Repression, Financial Liberalisation and Economic Growth", **Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper**, 1999, Roubini, Nouriel ve Sala-i-Martin, Xavier, "Financial Repression and Economic Growth", **Journal of Development Economics**, 39, 1992, s.5-30., Aktaran: Emek, s.79

⁵⁵ Robert G. King, ve Ross Levine, "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right", **Quarterly Journal of Economics**, August, 108(3), 1993, s.,717-737, Thorsten Beck, Ross Levine ve Norman Loazya, **Finance and The Sources of Growth**, 2000, Aktaran: Emek, s.79

⁵⁶ Fry, In Favour of Financial Liberalization, s.754-770

⁵⁷ Ross Levine, "Financial Development and Economic Growth: Wievs and Agenda", **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXV, 1997, s.688-726, Aktaran: Emek, s.79

eşanlı olarak yükselmiş olabilir. Ayrıca, kötü makroekonomik yapının sebebi olan yüksek enflasyon, düşük reel faizin nedeni olabilir. Enflasyonun bir açıklayıcı değişken olarak kullanılması halinde, finansal baskının büyüme üzerinde olumsuz etkisinin olmadığı görülecektir.⁵⁸

Gelişmiş veri setine sahip ABD verileri kullanılarak, düşük faiz hadlerinin mevduatı daha hareketli kıldığı, bankaların piyasa güçlerini ve dolayısıyla lisans değerlerini arttıracığı belirtilmektedir.⁵⁹ 1980-1995 yılları arasında 53 ülkeyi kapsayan bir çalışmada, finansal serbestleşmenin rekabeti arttırarak bankaların piyasa güçlerini azalttığı; bunun da bankaların lisans değerini düşürerek krizlere neden olduğunu söylenmektedir.⁶⁰ Diğer bir çalışmada, 1980’li yıllarda ABD’ de rekabeti arttıran reformlar, bankaların lisans bedellerindeki düşüş ve banka iflasları arasında doğrudan bir ilişki tespit edilmiştir.⁶¹ King ve Levine (1993)’in çalışmalarında kullanılan verileri kullanarak yapılan başka bir çalışmada; temel finansal göstergeler ve büyüme arasındaki ilişkinin, temel finansal göstergelerin gecikmeli değerleri ve büyüme arasındaki ilişkiden daha güçlü olduğu, yani finansal değişimlerin büyümeyi uyarmadığı; aksine, Stiglitz’i destekler nitelikte büyüme ile eşanlı hareket ettiği sonucuna ulaşılmıştır.⁶² Zaman serileri yöntemi ile sekiz ülke üzerinde yapılan incelemede ise, finansal reformların iki ülkede tasarrufları arttırdığı, iki ülkede azalttığı, dört ülkede ise bir ilişki bulunmadığı tespit edilmiştir.⁶³ 17 Latin Amerika ve Doğu Asya ülkesini Granger nedensellik analizi ile inceleyen çalışmada ise, tasarruflar ile büyüme arasında nedensellik ilişkisinin dört ülkede bulunmadığı, iki ülkede karşılıklı

⁵⁸ Stiglitz, “Knowledge for Development Economic Science, Economic Policy and Economic Advice”

⁵⁹ Abdourahmane Sarr, "Financial Liberalization, Bank Market Structure, and Financial Deepening", **IMF Working Paper**, WP/00/38, 2000, Aktaran: Emek, s.80

⁶⁰ Aslı Demirgüç-Kunt ve Enrica Detragiache, "Financial Liberalization and Financial Fragility", **Annual Bank Conference on Development Economics**, World Bank, Washington D.C., 1998, Aktaran: Emek, s.80

⁶¹ C. Michael Keeley, "Deposit Insurance, Risk and Market Power in Banking", **The American Economic Review**, December 1990, Aktaran: Emek, s.80

⁶² Philip Arestis ve Panicos Demetriades, "Financial Development and Economic Growth: Assessing The Evidence", **The Economic Journal**, Vol: 107, May 1997, 783-799, Aktaran: Emek, s.81

⁶³ O. Bandiera ve Diğerleri, "Does Financial Reform Raise or Reduce Savings?", **World Bank Policy Research Working Paper**, 2062, 1999, Aktaran: Emek, s.82

bir ilişki olduğu, iki ülkede tasarruflardan GSMH büyümesine doğru, sekiz ülkede ise GSMH büyümesinden tasarruflara doğru olduğu sonucu elde edilmiştir.⁶⁴

Türkiye’de banka krediler ile büyüme ilişkisi üzerinde yapılan bir çalışmada ilişkinin yönünün banka kredilerinden büyümeye doğru olduğu sonucuna varılmıştır. Büyüme değişkeninin tahmin hata varyansı üzerinde kredilerdeki reel yüzde değişme değişkeninin açıklayıcılığı 12 ay sonunda ortalama olarak %35,71 olarak bulunmuştur. Regresyon analizi sonuçlarına göre ise, reel bono faizi ve reel efektif döviz kuru değişkenleri gibi, kredilerdeki reel yüzde değişme de büyümeyi açıklamada istatistiksel olarak anlamlıdır. Buna göre, banka kredilerinin reel olarak artması büyümeyi pozitif yönde etkilemektedir.⁶⁵

Bu durum, Türkiye gibi sermaye piyasasının yeterince gelişmediği, özkaynakların yetersiz olduğu, şirketlerin kullandıkları kaynakların büyük kısmını kredilerin oluşturduğu ve fon arz edenlerin büyük kısmının fonlarını mevduata yönlendirdiği gelişmekte olan piyasalar için önemli olduğu gibi, teoriyi destekleyen öğelerdendir.

Türkiye üzerinde yapılan başka bir çalışmada; 1980’li yıllarda uygulanan yüksek faiz politikalarının; mevduata pozitif reel getiri sağlamak ve yurtiçi tasarruflarda nispi artış ve ödemeler dengesinde nispi bir iyileşme sağlamak konusunda başarılı olduğu, ancak yatırımlar konusunda beklenen gelişmeyi sağlamadığı, yüksek faizin yatırımlara katkısının sermaye stokunun daha rasyonel kullanılması yönünde olduğu, banka kaynaklarının giderek daha çok kamu borç finansmanı için kullanılmasının sektörü “borç bankacılığı”na dönüştürdüğü, kısa vadeli borç artışı ile yüksek enflasyonun kriz riskini arttırdığı ve sonuç olarak yapısal değişim ve büyüme sorunlarının tümüyle piyasa çözümlerine terk edilemeyecek kadar önemli boyutta

⁶⁴ Ira S.Saltz, "An Examination of the Causal Relationship Between Savings and Growth in The Third World", **Journal of Economics and Finance**, Volume 23, Number 1, Spring 1999, s.90-98, Aktaran: Emek, s.82

⁶⁵ Samih Güven, “Türkiye’de Banka Kredileri ve Büyüme İlişkisi”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2002, s.100

olduğu, yapısal değişim sürecinin rasyonel kamu müdahaleleri ve denetimleri yardımıyla yürütülmesinin zorunlu olduğu sonuç ve yargılarına ulaşılmıştır.⁶⁶

Mali liberalizasyon ve bankacılık sektöründe etkinlik üzerine Türkiye’de 1981-1990 yıllarını kapsayan bir çalışmada ise, optimal ölçekte çalışan banka sayısının 1981’de %59’dan 1990’da %68’e çıktığı, bankaların maliyet etkinliğinde düzelme olduğu, ekonomik olarak etkin olan bankaların oranının 1981’de %38’den 1990’da %55’e çıktığı, sonuç olarak finansal politikaların ticari bankaların hem teknik hem de kaynak kullanım etkinliklerini arttırmada önemli bir rol oynayarak amacına ulaştığı, sektörün başarısını açıklamaya çalışırken liberal politikaların neden olduğu etkinlik artışının göz ardı edilemeyeceği sonucuna varılmıştır.⁶⁷

Türkiye’de 1964-2001 döneminde finansal serbestleşmenin tasarruf kararları üzerindeki etkisini inceleyen diğer bir çalışmada ise, reel faizlerin ancak %10 anlamlılık düzeyinde tasarrufları açıklayan bir değişken olarak kabul edilebildiği, reel faizlerin tasarruflar üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin yakalanmadığı, likidite kısıtı ile tasarruflar arasında negatif bir ilişkinin söz konusu olduğu, finansal derinleşmenin tasarruflar üzerinde pozitif etki yarattığı, sonuç olarak, 1980 sonrası uygulanan serbestleşme politikalarının toplam tasarruflar üzerinde kırılma etkisi yaratmadığı sonucuna ulaşılmıştır.⁶⁸

Türkiye’de 1980-1991 aralığında ortalama net reel pozitif getiri sağlayan tek finansal tasarruf aracı döviz mevduatıdır. 1980 yılında vadeli mevduata ait %31.8’lik negatif reel getiri göz önünde bulundurulduğunda, 1981-1991 zaman diliminde mevduatın net reel getirisi %2.6’dır.⁶⁹ Yüksek enflasyon nedeni ile çok fark edilemeyen reel getiri oranları göz önünde bulundurulduğunda konu daha da karmaşık hale gelmektedir. 80 öncesi faizleri baskı altına alma politikasının, 80 sonrası dönemde

⁶⁶ Büyükdeniz, s.93-121

⁶⁷ Osman Zaim, “Mali Liberilizasyon ve Bankacılık Sektöründe Etkinlik”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:88, Temmuz 1993

⁶⁸ Çakmak, s.11-13

⁶⁹ Metin Toprak, “1980 Sonrası Finansal Araçların Büyüklük, Getiri ve Karşılıklı Etkileşim Açısından İncelenmesi (Ekonometrik Bir Yaklaşım)”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı: 94-95, Ocak-Şubat 1994, s.84

enflasyon kullanılarak devam ettirildiğini söylemek de pekala mümkün hale gelmektedir.

Türkiye’de bazı yıllarda uygulanan daraltıcı maliye politikalarına rağmen 1975-2001 döneminde kamu kesimi genel dengesi fazla vermemiştir. Bir başka deyiş ile 1975-2001 döneminde kamu tasarruflarının sürekli eksi bakiye verdiği görülmüştür.⁷⁰ Dolayısı ile finansal serbestleşme ile özel tasarruflar artsa bile bunların bir kısmı kamu tasarruf açığını kapatmak için kullanılmıştır.

Kamu mali açığı, iç borçlanma ile karşılandığında mali piyasalara artan kaynak talebi olarak yansımaktadır. Bu durumda kamu kesimindeki açık, mali piyasalarda dengesizliğe neden olmakta ve faiz oranlarını yükseltmektedir. Faiz oranlarının yüksekliği, kamu kesimi finansmanı için kalıcı bir biçimde azaltıcı önlemler alınmadığında, kendi kendini besleyen bir sürece neden olmaktadır. Bu durumda faiz oranları aşağı doğru esnek olmamaktadır. Burada ekonominin dışa açıklık derecesi önemlidir. Açık bir ekonomide, yerli para cinsinden varlıkların getirisinin yabancı para cinsinden varlıkların getirisinden yüksek olması, yerli paraya olan talebi arttırmakta ve yerli paranın reel olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yüksek ve aşağıya doğru esnek olmayan faiz oranları, mali piyasalarda döviz kuru vasıtasıyla kamu kesimindeki dengesizliği ekonominin bütününe yaymaktadır. Buna karşılık, açıkların parasal genişlemeyle finanse edilmesi, doğrudan enflasyonist bir etkiye yol açmaktadır. Başka bir finansman kaynağı olan dış borçlanmanın ise yurtiçi iktisadi politikalarla kontrol edilemeyecek bir sınırı vardır.⁷¹

Finansal liberalizasyon, Türkiye’de, özel tasarruf ve yatırım oranlarını beklendiği kadar yükseltmemiş olsa da büyüme üzerinde pozitif bir etkisinin olduğu söylenebilir. Liberalizasyon ile kaynaklar sektörler arasında daha etkin dağıtılır, sermaye ve diğer faktörler daha verimli kullanılır ise, bu tür bir etki mümkündür. Sonuç

⁷⁰ Cem Çebi, “Kamu Kesimi İtibariyle Mali Etki Hesaplaması: Türkiye Uygulaması”, **TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Çalışma Tebliği**, No:2 Haziran 2002, s.4

⁷¹ Fatih Özatay, Emin Öztürk ve Güven Sak, **1980 Sonrası Kaynakların Kamu Kesimi ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, TÜSİAD Raporu, TY/139/1996, s.5

olarak özel sektör endüstrileri kaynakları, müdahaleci politikaların uygulandığı dönemlere kıyasla daha etkin kullanılmıştır.⁷²

e - Değerlendirme

Finans piyasalarının ekonomi için hayati öneme sahip olduğu ve ekonomik büyüme amacıyla önemli rolü olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Özellikle bankaların fonksiyonları, yalnız fonların arz ve talebindeki aracılık görevi ile bankacılık işlemlerine indirgenemeyecek kadar önemlidir.

Küçük tasarrufları bir havuzda toplayarak kullanılabilir büyük fonlar oluşturmak, kısa vadeli kaynakları (tasarruf) uzun vadeli kaynaklara çevirerek ekonomik faaliyetlerin finansmanını sağlamak, tasarruf ve yatırımın mobilitesini arttırmak, bilgi toplayarak mevcut sermayenin daha etkin dağılımını sağlamak, kredi verilen şirketi denetleyerek yöneticilerin etkinliğini arttırmak, bu yollarla ticari riskleri azaltmak, işlem maliyetlerini düşürmek ve tüm bunlarla ekonomik büyümede önemli rol üstlenmek finans sektörünün özellikle bankacılığın gerçekleştirmekte olduğu fonksiyonlardır.

Ekonomilerin dışı açılması ve finansın bankacılık tekelinden çıkıyor olması ile artan rekabet, bankaların portföy yönetimi ve yeni ürünler geliştirerek ihracı üzerinde uzmanlaşmaya başlamalarına neden olarak tasarruf, yatırım, para ve sermayenin bankalar gibi globalleşmesi sonucu ekonomideki konjonktürel dönüşümleri hızlandırarak denetimsiz kalan piyasalardaki küçük krizlerin dahi ekonominin tümüne ve diğer ekonomilere sirayetini hızlandırmıştır. Finansın kendine has belirsizliği, ekonomiye ve diğer ekonomilere taşıma ihtimali sonuç olarak istikrarsızlığı getirecektir. İstikrarsızlık ise ekonominin yapısına bağlı olarak bir süre sonra krize yol açacaktır.

Tartışma ekonomi için önemli olan finans sektörünün ve özelde bankacılığın tamamen serbest bir yapıda mı çalışması yoksa kamu müdahalesinin gerekli olup

⁷² Ercan Uygur, “Financial Liberalization and Economic Performance in Turkey” **Financial Liberalization in Turkey**, Edit: Yaman Aşıkoğlu ve Hasan Ersel, Ankara: T.C. Merkez Bankası Yayını, 1993, s.43-45

olmadığı ve bu kamu müdahalesinin ne şekilde yapılması gerektiği üzerindedir. Kanımızca belli alanlarda ve belli şekillerde gerekli olan liberalleşme politikaları bir dönem gereğinden fazla büyütülmüş ve ekonomi için araç olması gerekirken amaç haline getirilmiştir.

Gelişmiş olan ülkelerde piyasaların koordinasyon rolünü yerine getirmesi için gerekli kurumlar zaten mevcuttur. Bu ülkelerde finansal serbestleşme süreci finansal yenilik (*financial inovation*) olarak da isimlendirilmektedir. Oysa kaynak tahsisi, bilgi akışı ve iktisadi büyüme üzerindeki etkinliğini arttırmak amacıyla gelişmekte olan ülkelerde finansal serbestleşme politikaları bizatihi devlet tarafından uygulanmaktadır. Bu çerçevede, finansal serbestleşme politikalarının temel amacı piyasayı yeniden oluşturmaktır. Piyasayı yeniden oluşturmak içinse devletin öncü rolüne ihtiyaç bulunmaktadır.⁷³

Bu konuda Stiglitz'in ılımlı finansal kısıtlama görüşü önemlidir. Çünkü bilginin asimetrik olduğu piyasalar ters seçim ve ahlaki rizikolara açıktır. Böyle piyasalarda kırılganlık hızla artarak sektörde krize ve tüm ekonomide daralmaya neden olabilir. 70'lerin sonu ve 80'lerin başında başlayan ve son 30 yıldır özellikle Güney Amerika ve Güneydoğu Asya'da bizim gibi gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı deneyim bunun göstergesidir.

Liberalleşme ile birlikte dışa açılmanın getirdiği finansın uluslararası hale gelmesi de kırılganlığı ve krizlerin yayılma hızını arttırmaktadır. Telafisi güç mali kayıplara ve buna bağlı sosyal sorunlara yol açmamak için bankacılık sektöründe sağlamlığı ve etkin çalışmayı sağlayacak düzenlemeleri yapmak ve sektörü gözetleyerek denetlemek artık her ülkede genel kabul görmektedir.

Sağlamlığın denetlenmesi ile bankacılık sektörü krizlerden korumak istenmektedir. Sağlamlığın denetlenmesi genel olarak; sermaye yeterlilik rasyosu şartı, lisanslama ile sektöre girişin kısıtlanması, bankaların işlemlerinin ve risklilik yapılarının izlenmesi şeklinde tezahür etmektedir. Bazı ülkelerde gayrimenkul gibi

⁷³ Sak, s.22-23

spekülatif sektörlere kredi tahsisi kısıtlanırken, bazı ülkelerde de faiz oranlarına kısıtlama getirilmektedir.⁷⁴

Finansal serbestleşmeyi faiz oranların kısmen serbest bırakılması, bazı ticari bankaların özelleştirilmesi, bunun yanında yurt içi sermaye ve para piyasalarını tamamen dışarıya açmayan, devletin düzenleyici rolünü sürdürür şekilde daha temkinli yapan Güney Kore, Tayvan gibi Güney Doğu Asya ülkeleri, bu konuda faiz oranlarının serbestleştirilmesi, sektöre girişte tüm sınırlamaların (asgari sermaye şartı dâhil) kaldırılması, sermaye giriş ve çıkışının tamamen serbest bırakılması ve bankacılık otoritelerinin gözetiminin kaldırılması şeklinde daha cesur davranan Şili ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkelerine nazaran daha başarılı olmuştur.⁷⁵

Birçok çalışma finansal liberalizasyon sonrasında finansal piyasaların daha kırılgan hale geldiğini göstermiştir. Örneğin *Minsky*'ye göre finansal liberalizasyon sonrası oluşan ek kaynak, üretken yatırımlar yerine spekülatif amaçlarla kullanılmıştır. Finansal liberalizasyon uygulayan ülkelerde, faiz oranlarındaki artışla yurt içi tasarruflarda bir artış gerçekleşmiş ve yurt dışından gelen kaynaklarda da bir artma olmuştur. Fakat sermaye akımlarının yöneldiği bu ülkelerde, yerli paranın aşırı değerlenmesi sorunu ortaya çıkmıştır. Bu durumun yarattığı ilk sorun dış ticaret dengesinin kötüleşmesidir. Böylece bir taraftan mali piyasalar gelişirken diğer taraftan ekonomi yavaşlamaya başlar. Mali ve reel sektörler arasındaki uyumsuzluğun büyümesi ve spekülatif yatırımların devam etmesi finansal kriz riskini artırır.⁷⁶

Yoğun sermaye kaçışlarını engellemek için aşırı değerlenmiş kur korunmaya çalışılır bu da döviz rezervlerinde kayıplara yol açar. Bunun yanında yüksek faizler nedeni ile riskli alanlara yapılan yatırımlar sonucu geri dönmeyen krediler artarak döviz sorunu yanında kredi sorununa neden olur. Bu durumda merkez bankasının son merci görevini yapması önemlidir, aksi halde banka iflasları başlar. Artan faiz oranları, portföyünde yüksek oranda kamu kağıdı tutan bankaların mali yapısını bozarak

⁷⁴ Thomas F. Hellmann, Kevin C. Murdock ve Joseph E. Stiglitz, "Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: are Capital Requirements Enough?", **The American Economic Review**, March, Vol: 90, No:1, 2000, s.147-165, Aktaran: Emek, s.80

⁷⁵ Venet, s.67-70

⁷⁶ Gökhan Karabulut, "Finansal Liberalizasyon İktisadi Kriz İlişkisi", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003, s.77

ellerindeki kağıtların değerinin düşmesine neden olur. Bir başka sorun ise bankaların kredi taleplerini karşılamak için artan sendikasyon kredileridir. Yüksek faizle birlikte artan sendikasyonlar ahlaki rizikoyu arttırır.

Finansın globalleşmesi ekonomik ve siyasal düzeyde yeni sorunları da gündeme getirmiştir. Kırılgan ve istikrarsız bir niteliğe sahip finansal piyasalar, bu fonlardan vazgeçemeyen ülke ekonomileri, hatta siyasetleri düzeyinde, öngörülemeyen oluşumlara yol açmıştır. Devletin ekonomi üzerindeki iktidarı sorgulanmaya başlanmıştır.⁷⁷ Finansal liberalleşmede yeni yaklaşımlar artık asimetrik bilgi, ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarını hesaba katan, yüksek faizlerin arttırdığı kırılganlık ve artan şüpheli alacaklar için önlem alınmasını öngörür şekilde değişmektedir.

Gelişme pratiğinin ortaya koyduğu bir gerçek de, etken olmayan, kötü çalışan, kokuşmuş bir devletin ekonomiye müdahalesi tamamen başıboş bırakılmış piyasa mekanizmasından çok daha kötü sonuçlar verebildiğidir. Bunun birçok ülkede özellikle de Afrika'da örnekleri vardır. Devlet hiç bir şeye karışmasa ekonomi küçülmez, en azından yüzde bir-iki büyüme sağlanır, en azından sefaletin artması önlenir, dedirtecek türden örnekler. Ancak eğer bir ülke gelişmede, kalkınmada iddialıysa, yüzde 7-8 büyüyerek kısa sürede en zengin 15-20 ülke arasına katılmak istiyorsa, devlete çeki düzen vermek, devlet müdahalesini, maliyesini, işletmeciliğini etkin bir sanayileşme stratejisi çerçevesinde rasyonalize etmek zorundadır.⁷⁸

Gelişmekte olan ülkelerde hızla artan krizler, yeni bir düzenleme (*regulation*) sürecinin er ya da geç yaşanmasını gerekli kılmaktadır.⁷⁹ Krize karşı alınacak önlemler arasında düzenleyici ve denetleyici otoritenin yanında merkez bankasının son borç verme mercii işlevi ile *Tobin* vergisi⁸⁰ savunulmaktadır.

Liberalleşme ile devletin ekonomide etkinliğini yitireceğini, sermaye hareketlerinin belirleyici olacağını savunan *Tobin*, bu durumu anarşik olarak nitelendirmektedir. Piyasalar her zaman otomatik mekanizmalarla dengeye

⁷⁷ Metin Sarfati, "Finansın Liberalizasyonu", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003, s.39

⁷⁸ Akyüz, s.94

⁷⁹ Karabulut, Finansal Liberalizasyon İktisadi Kriz İlişkisi, s.79

gelmediğinden, bu durumda Tobin, piyasaya müdahale etmenin bizzat piyasaların çıkarına olduğunu ileri sürmektedir. Üstelik her aktörün, finansal piyasalarda azami kar sağlama güdüsü ile hareket etmesi toplam sonucun etkinliğini garanti etmeyecektir. *Tobin* bu aşamada finansçıların her şeyi mikro ekonomi düzeyine indirgemesini de eleştirmekte ve sermaye hareketlerine düşük oranlı bir vergi tatbik edilmesini önermektedir.⁸¹ Uygulaması için üzerinde en azından gelişmiş ülkeler arasında mutabakat olması gereken bu öneri doğal olarak uygulama alanı bulamamıştır.

Aynı zamanda finansal anlamda serbest piyasanın istendiği şekilde işleyebilmesi için ülkede fiyat istikrarının, sağlam bir gözetim otoritesinin, bütçe dengesi ile dış ödemler dengesinin nispeten iyi durumda olması gerektiği kabul edilmektedir. Bu aynı anlamda kontrollü bir liberalleşme ya da kamu müdahalesinin kabul edilmesi anlamına gelmektedir.

Fry, yirmi yıllık uluslararası deneyimin yol göstericiliğinde başarılı bir finansal serbestleşme uygulanması için beş ön şartını şöyle sıralamaktadır:⁸²

- i) Uygun sağlamlık (ihtiyatlı) düzenlemesi ve ticari bankaların denetimi; yasal muhasebe standartlarında gerekli düzenlemeler,
- ii) Uygun bir seviyede fiyat istikrarı,
- iii) Sürdürülebilir kamu borçlanma politikası ve mali disiplin,
- iv) Ticari bankaların rekabetçi bir ortamda kar maksimizasyonu hedefiyle çalışması,
- v) Finansal aracılık işlemleri üzerinde açık ya da gizli şekilde ayrımcılık yapmayacak vergi sistemi.

Özellikle *Schumpeter*'ci manada yenilik niteliği taşıyan küresel finans, teknik gelişimi ve büyümeyi uyaracak niteliklere sahip olmakla birlikte kaçınılmaz bir şekilde krizlere yol açmakta ve bu yolla genelde güçlü olan kesimlere gelir transferine neden

⁸⁰ James Tobin, "A Proposal For International Monetary Reform", **Eastern Economic Journal**, Vol: 4(3/4), Julay-Oktober 1978

⁸¹ Metin Sarfati, "Tobin ve Vergisi", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003, s.87

⁸² Fry, In Favour of Financial Liberalization, s.765

olmaktadır. İstikrarsızlık ile bu tür bir iktisadi büyüme, kendisini risklerle ve tehlikelerle dolu bir süreç haline getirmiştir. Öyle ise temel sorun, krizlerin olumsuz etkilerinin hangi müdahaleler ile asgariye indirilebileceğidir. Devletlerin alacakları kararlar ve ekonomilerini yönlendirebilme olanakları her şeye rağmen yine de mevcuttur. Önemli olan finansal sektördeki aktörlerin süratli hareketleri karşısında aynı süratle net karar alabilmektir. Bunu da ulus-devlet modelinin klasik anlayışı dışında aramak, kapitalizmin niteliklerindeki dönüşümleri doğru kavramak ve küreselleşmiş finansa karşı küreselleşmiş politikaları sahneye koymaktır.⁸³

Türkiye’de liberalizasyon politikalarının pürüzsüz bir şekilde uygulanamayışının iki açıklaması vardır. Birincisi, piyasanın yeterince güçlü olmaması nedeniyle kaçınılmaz olan para-döviz piyasalarında spekülâtif işlemlerin varlığıdır. Fakat, bu hareketler aynı zamanda yasal denetimdeki boşluklarla davet edilmişlerdir. Bazı küçük bankaların ve pek çok komisyoncunun (*broker*) batışlarının getirdiği ekonomik krizler, buna örnek olarak verilebilir. İkincisi, 1980’lerin ikinci yarısında yükselen kamu sektörü açıkları ve politika belirsizlikleri bulunması ve bunların sonucunda hükümetlerin güvenilirliklerinin kaybolmasıdır. Ekonometrik çalışmalar reel mevduat faiz oranlarının tasarruf oranı üzerindeki etkisinin pozitif, fakat istatistiki olarak önemsiz olduğunu göstermektedir. Finansal liberalizasyon, Türkiye’de, özel tasarruf ve yatırım oranlarını yeterince yükseltmemiştir, ancak büyüme oranı üzerinde pozitif bir etkisinin olduğu söylenebilir.⁸⁴ Etkin kaynak dağılımı ve sermaye kullanımı ile özel sektör endüstrileri kaynakları, müdahaleci politikaların uygulandığı dönemlere kıyasla daha etkin kullanmıştır.⁸⁵

⁸³ Sarfati, s.41

⁸⁴ Belgin Akçay ve Eren Öğretmen, “Finansal Liberalizasyon ve Türkiye’de Mali Piyasalar”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı: 32, Ekim 1995, s.54

⁸⁵ Uygur, Financial Liberalization and Economic Performance in Turkey, s.45

B - DÜZENLEYİCİ DEVLET

1 - Yeni Devlet ve Devletin Yeni Rolü

Ekonomide tam rekabet piyasası geçerli olsa ve korunabilse, maliyet ve fiyat etkinliği sağlanabilse, kaynak kullanımında pareto optimum seviyesi yakalanabilse, ekonomide refahı arttırmak için müdahaleye ve dolayısı ile regülasyona da gerek kalmayacağı bilinmektedir. Bunun için de tam rekabet piyasası şartları olarak çok sayıda alıcı ve satıcının piyasada yer alması, mal ve hizmetlerin homojen olması, tüm alıcı ve satıcıların piyasa hakkında tam bilgiye sahip olması ve son olarak piyasanın akışkan olması gerekmektedir.

Regülasyon konusu; fiyatları ayarlama, piyasaya girişi sınırlandırma ve hangi ürünün nasıl üretileceği konusundaki kontrol gücüne sahip yeni düzenleyici kurumların piyasadaki etkinliğiyle birlikte, bu kurumların ekonomideki üretim ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerini incelemektedir.⁸⁶ Gelişmeler Keynesçi ekonomi politikaları ve ulus devlet anlayışının değişmeye başladığını göstermektedir. Ancak klasik iktisatçıların öngördüğü tam rekabet koşullarının olmaması, daha da ötesi tam rekabet koşullarının ekonominin geneli için ütöpik olması piyasa ekonomisinin işleyişinde yeni devlet anlayışı ve yeni düzenleyici kurumların ihtiyacını doğurmuştur.

Bu söylem, olabildiğince özgür bir pazar ekonomisi, yasa ve düzen işlevleri öne çıkarılmış ve sosyo-ekonomik ilişkileri olabildiğince daraltılmış bir devlet anlayışı üzerine inşa edilmiş görünmektedir.⁸⁷ Kendisini daha çok iktisadi alanda görünür kılan bu reform hareketi sonucunda devlete verilen rollerde önemli değişikliklerin yaşanmakta olduğu, devletin iç ve dış güvenlik ile kısmen eğitim ve sağlık gibi alanlar dışında, bizzat işi yapan olmaktan çıkıp, gerektiğinde işi yapanları denetleyen konumuna geçtiği gözlenmektedir.⁸⁸

⁸⁶ Paul L. Joskow ve Roger C. Noll, "Regulation in Theory and Practice: An Overview", **Studies in Public Regulation**, Edit: Gary Fromm, MIT Press, 1981, s.1

⁸⁷ Gencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33/2, Haziran 2004, s.12-13

⁸⁸ Berna Tepe ve Şahin Ardiyok, "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37/1, Mart 2004, s.105

Özellikle liberal politikalar sonrası özelleştirme programları ile küçülen devlet yapılarında; doğal tekel özelliği gösteren ağ sektörler, eksik bilgi ile çalışan ve özellik arz eden finans sektörü ile bilginin akışını, şeklini etkileyen ve yönlendirme gücüne sahip medya ve iletişim sektörleri gibi alanlarda özel sektör hakimiyeti başlamıştır. Bununla beraber piyasa koşullarında faaliyet gösteren şirketlerin hakim durumu kötüye kullanma, birleşme ve devralmalar ile tekelleşme gibi sakıncalarını engellemek için bazı faaliyet alanlarında kamu yararı gereği devletin, düzenleyici ve denetleyici olarak rol ifa etmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Devletler rekabeti arttırmak ve tekel gücünü önlemek için iki temel araç kullanırlar. Bunlardan birincisi anti tekel kanunlardır. Bu kanunlar firmaların rekabeti bozucu ve sınırlayıcı davranışlarına karşı uygulanan cezaları içerir. Diğer ise, anti tekel kanunların engelleyemediği tekелci davranışları sınırlamak üzere tesis edilmiş çeşitli düzenleyici kurumlardır. Tarihsel olarak bakıldığında düzenlemeye tabi olan tekелci piyasalar telekomünikasyon, bankacılık, demiryolları, taşımacılık, havayolları ve elektrik piyasalarıdır.⁸⁹

Düzenlemenin kendisi bizatihi ekonominin hedefi olamaz, aynı şekilde rekabeti sağlamakta hedef değildir. Düzenleme ile elde edilmek istenen; verimliliği arttırarak fiyat etkinliğine, rekabetçi fiyata ulaşmak, hakim durumun kötüye kullanılması ve tekелci, aşırı karları önlemek, tröst ve kartel oluşturmayı engellemek, hizmeti yaygınlaştırmak, teknolojik yeniliklerin transfer ve/veya geliştirilmesini sağlamak, sistemin ve kuralların istikrarını sağlamak, bilginin doğru ve zamanında akışını sağlamak, asimetrik bilgi ve dışsallıkların etkisi ile oluşan piyasa başarısızlıklarını engellemektir.

Belirsizlik, geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında da bilgi dağılımının dengesiz oluşu, kaçınılmaz olarak düzenlemeler ile kullandığı kurallarının ve kararlarının çoğu kez en mükemmelden uzaklaşmasını veya sapmasını getirecektir. İktisatçıların deyimi ile, regülasyon baştan sona ikinci hatta üçüncü en iyi (*second or third best*) mantığının

⁸⁹ Holley H. Ulbrich, **Public Finance in Theory and Practice**, Thomson South Western, USA, 2003, s.138

hakim olduğu bir dünyadır. Çok iyi bilindiği gibi, böyle bir dünya da genel optimal     mler bulmak zordur, hangi     m n optimal olduğu şartlara bağlıdır. Tam bilgiye sahip olmadığından; düzenleyici, denetimini yaparken bir takım performans göstergelerini izlemekle yetinmek zorunda kalacaktır.⁹⁰

a - Devletin Rolünün Yeniden Tanımlanması

Yeni yapılanmanın ilk ayağında devlet, sahip olduğu  irket, işletme ve kurumlar vasıtası ile ekonomide üretim, pazarlama ve dağıtım gibi direkt işlevlerinden bu kurumları  zelle tirerek veya hisse oranını azaltarak vazgeçmekte, bunun yanında sektörler itibarı ile mevcut olan sınırlama, yasaklama ve prosedürleri azaltarak serbest piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için gerekli şartları oluşturmaktadır. İkinci ayağında ise kendisinin gerek bizzat üstlendiği faaliyetlerden çekilerek ve gerekse piyasayı deregüle ederek oluşturduğu boşluğu, düzenlemeler yapmak ve bu amaçla sektörleri düzenleyip denetleyecek kurumlar oluşturmak yolu ile doldurmaktadır.

Kaynak dağılımı sürecinde piyasa, devlet ve sivil toplum arasında i  bölümünün iyi tasarlanması ve etkili bir hukuki ve kurumsal çerçevenin tesis edilmesi durumunda piyasa ekonomilerinin m te ebbislere verimli girişim fırsatları sağlayacağı, bu yolla da iktisadi refaha kavu ulacağı bugün artık genel olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan, devletin m te ebbislerin girişimci kapasitesinin önünü açması ve/veya bunları desteklemesi gerekliliği, devlet ile piyasalar arasında yakın işbirliğini gündeme getirmektedir. Devlet ile piyasalar arasında i  b l   m n n en belirgin özelliği ise, devletin kamu işletmeciliği yolu ile ekonomiye doğrudan müdahale etmesi yerine, iktisadi faaliyetlerin çerçevesini düzenleyen kuralları belirlemesi ve tüm iktisadi aktörlerin bu kurallara uymalarını denetlemesine öncelik ve ağırlık vermesidir.⁹¹

Bu çerçevede devlet ile piyasa birbirine rakip değil, birbirini tamamlayan unsurlar olarak ele alınmalı ve her ikisinin sınırları çizilmelidir. Her ikisine ait görev  er evesi yahut sınır çiziminde pareto optimum bir dağılım yapılmalıdır. Bu dağılıma

⁹⁰ İzak Atiyas, “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, **Devletin Düzenleyici Rolü**, Panel, İstanbul, 2000, s.4-5, http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_devlet.php, (13.12.2005)

⁹¹ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, 2002, s.19

sivil toplum kuruluşlarını da ekleyerek üçlü bir ayırıma gitmek yeni devlet anlayışına daha uygun olacaktır.

Liberalizm yanında ve onunla bütünleşecek bir biçimde ekonomik anlamda muhafazakarlık da etkin bir biçimde gündeme gelmiştir. Muhafazakârlığın bir boyutunu, devletin yasa, düzen ve hakem işlevinin ağırlıklı bir çerçevede altının çizilmesi oluşturmaktadır.⁹²

Bu yeni modelde devletin sivil toplum ve sermaye kesimi için gerekli/yeterli koşulları yaratan ve bu koşulların oluşturulmasını kolaylaştıran bir katalizatör rolü oynayacağına, ayrıca sorumluluk dengesinin toplumu yönlendirmek yönünden devletten özel sektöre ve sivil topluma kayması gerektiğine işaret edilmektedir. Tartışmanın ekseninde yer alan küçük devlet; daha iyi çalışan, yönlendirici, kürek çeken değil, dümen tutan, bir diğer ifade ile yol gösteren devlet anlayışıdır. Başka bir deyişle, karar alma ile hizmet sunma arasında ayırıma gidilerek, devletin hizmet sunma sistemlerini özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına devretmesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁹³ Bu hali ile devletin değişen rolü eskisi gibi bizzat piyasada faaliyet göstererek var olmak yerine, piyasaları kanun ve kurallar yolu ile düzenleyen, denetleyen ve yön veren şekline dönüşmüştür. Literatürde devletin değişen rolü, “hakem devlet”, “manevi otorite”, “katalizatör devlet”, gibi kavramlar ile anılmıştır. Ancak bu kavramların en yaygın olarak kullanılanı ve en çok anlam ifade edenleri “regülasyon devleti” ve “regülasyon ekonomisi” kavramlarıdır.

Bilgi toplumunda, kamu hizmetlerinin sunuluş şekli ile devlet vatandaş mükellef ilişkileri de değişmektedir. Bu değişikliğin bir özelliğinin devletle mükelleflerin daha az karşı karşıya gelmeleri şeklinde gerçekleştiğini söylemek

⁹² Şaylan, s.13

⁹³ Selime Güzelsarı, “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36/2, Ankara, Haziran 2003, s.23

mümkündür.⁹⁴ Örneğin birçok ülkede beyanname artık elektronik ortamda e-beyanname olarak verilmektedir.⁹⁵

b - Ekonomide Etkinlik ve Piyasaların Düzenlenme İhtiyacı

Birçok sanayileşmiş ülke için verilerin toplanabildiği 1870 ile 1913 yılları arasındaki dönemde kamu harcamalarının milli gelire oranı ortalama olarak, yaklaşık yüzde 11-12 düzeylerde kalmıştır. 18. yüzyıldaki devletin bozucu rolü unutulmuş ve daha fazla kamu harcamasını meşru gösteren yeni fikirler mali faaliyetleri etkisi altına almıştır. Verilerin toplanabildiği sanayileşmiş ülkeler grubunda kamu harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya oranı, 1920’de yüzde 18,2’ye, 1937’de yüzde 22,4’e ve 1960’da yüzde 27,9’a yükselmiştir. 1960 ile 1990 arasında kamu harcamaları ortalama olarak GSYİH’nin yüzde 27,9’dan yüzde 44,9’una yükselmiştir.⁹⁶

Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış ülkelerde, piyasaların etkin çalışmaması sebebiyle, özellikle 1930’larda yaşanan ekonomik buhran sonucu devletin piyasalara müdahalesi gereği ortaya çıkmış ve Keynes’in çalışmaları ile ifadesini bulmuştur. Devlet müdahalesi, 1970’lerin sonlarına dek çoğunlukla, bu piyasalarda sadece devletin faaliyet göstermesi şeklinde olmuştur. Fakat gelişen sosyal devlet anlayışının, devletin görev tanımını değiştirmesi ve artırması, bunun yanında devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilik ile ilgili yaşanan sorunlar ve kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olduğunun görülmesi üzerine, devlet müdahaleciliği, icraya dönük modelden regülasyona dönük modele doğru geçişler yapmaya başlamıştır. Bu akımın öncülüğünü ise, ABD ve 1980’lerin başlarında İngiltere yapmıştır.⁹⁷

Yetmişli yılların sonu ve seksenli yılların başında öncelikle anglo-sakson ülkelerde başlayan ekonomide liberalizasyon akımları kısa sürede diğer ülkeleri de etkisi altına almış; finans, enerji ve telekomünikasyon gibi sektörler özelleştirilerek,

⁹⁴ Haydar Akyazı, “Yeni Ekonomide Para Politikası ve Merkez Bankacılığının Geleceği”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Ekim 2002, s.74

⁹⁵ Bkz., Fazıl Aydın, “ABD’de Elektronik/İnternet Üzerinden Beyanname Verilmesi (e-Beyanname) Uygulaması”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:145

⁹⁶ Vito Tanzi ve Ludger Schuknecht, “Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslararası Perspektif”, Çev: Mustafa Ali Sarılı, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:37, 2001, s.120

merkezi idarenin bu alanlarda doğrudan etkileri ve etkinliği azaltılarak veya özel sektörün bu alanlara giriş yasakları kaldırılarak deregüle edilmişlerdir. Yeni bir anlayış ile devletlerin merkezi otoritelerinin ellerindeki gücün azaltılması bununla da sınırlı kalmamış, halkın idareye doğrudan katılımını sağlamak amacı ile yerel idarelerin güçlendirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının idareye katılması, bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması gibi sonuçları da doğurmuştur. Öyle ki, sayılan bu sonuçların bir kısmı siyasi ve ekonomik birliği hedefleyen Avrupa Birliği direktiflerine üye devletlerin yerine getirmesi gerekli zorunluluklar olarak veya IMF ile Dünya Bankasının kredi verme koşulları olarak sayılmıştır.

Endüstrilerin regülasyonunu geniş biçimde ele alan iki ana görüş vardır. Bunlardan ilkinde regülasyon öncelikle genel olarak kamunun veya toplumun bazı alt tabakalarının korunması ve yararı için kurulmuştur. Bu görüşe göre, regülasyon, milli savunma gibi bazı sosyal amaçların maliyetidir. İkinci görüş ise, farklı güçlerde önceden tahmin edilemeyen ve sürekli olarak meydana gelen değişimler sonucu ortaya çıkan; ahlaki faziletlerle birlikte rüşvet alma gibi kötü davranışları da içeren “siyaset” etkenidir ve bu durum temelde rasyonel açıklamalara karşı politik sürecin bir meydan okumasıdır.⁹⁸

Ulusal sınırlara dayalı uluslararası ekonomiden ulusal sınırları aşan, küresel ekonomik ve iletişim yapılarıyla bütünleşmiş bir küresel iktidar yapılanmasına geçiş sürecinde ekonomik, toplumsal, siyasal ve idari iktidar yapılarında meydana gelen değişiklikler; ulusal egemenlik temelinde tanımlanmış siyasal iktidar olarak ulus devletleri, diğer bir deyişle modernitenin tarihsel devlet biçimini yeniden yapılandırmaktadır. Küresel kapitalizmin farklılaşan ihtiyaçlarına göre, toplumsal alanları, serbest piyasanın verimlilik, etkinlik ve rekabet ilkelerine göre tanımlayan ve piyasa aktörlerinin bu alanlarda serbestçe faaliyet gösterebilmelerini hukuki ve siyasal olarak güvence altına alan düzenleyici reformlar; küresel piyasanın siyasal düzenlemesinin öngördüğü yeni bir egemenlik biçimi ile bu biçim tarafından belirlenen yeni bir yönetim mantığı ve yapısı çerçevesinde devletin faaliyet alanını, kamu

⁹⁷ Tepe ve Ardiyok, s.106

⁹⁸ George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol:2, No:1, Spring 1971, s.3

yönetiminin yapısını ve işlevlerini, çalışma ilkelerini ve istihdam biçimlerini yeniden tanımlamaktadır.⁹⁹

Belirli bir seviyede elde edilebilir refah ve uygulanabilir sosyal ve ekonomik göstergeler temelinde ele alındığında ilave kamu harcamalarının refaha katkısının olmaması¹⁰⁰ özellikle Avrupa’da devletin mali rolü üzerinde yeniden durulmasını gerektirmiştir. Burada devletin rolünün yeniden tanımlanmasında üzerinde dikkatle durulması gereken unsurlardan bir tanesi özelleştirme değildir. Yeni entelektüel çerçeve, özellikle büyük hacimli devletlerde, kamu harcamalarında önemli bir azalmaya yol açacak daha güçlü eğilim olma yönündedir.¹⁰¹

Özelleştirme, piyasaya giriş sınırlarının kaldırılması ya da sektörün piyasa mekanizmasına bırakılması halinde, hakim durumun kötüye kullanılması, mali piyasalarda etkinliği azaltan ve işleyişinde sorunlara yol açan bilgi asimetrisinin giderilmesi, piyasa başarısızlığının önlenmesi ya da sisteme güvenin sağlanabilmesi için regülasyona (düzenleme ve denetlemeye) ihtiyaç vardır.

1950’li yılların başında Federal Almanya iktisat bakanı olan Prof. Dr. *Erhard* serbest piyasa ekonomisinin, Almanya’daki adıyla sosyal piyasa ekonomisinin başarılı olabilmesi için iki şartın, bağımsız çalışan bir rekabet kurumu ve bağımsız çalışan bir merkez bankası olduğunu ileri sürmektedir. Bu tür regülasyon kuruluşlarına ihtiyaç duyulmasının sebebi, piyasa ekonomisinin, teşebbüs seviyesindeki bireysel optimayla toplumsal optimayı her zaman uyumlaştıramamasıdır. Bazı alanlarda rekabet tesis edilebilir, ancak rekabetin tesis edilmesi toplumsal refah açısından uygun olmayabilir. Bu gibi alanlar, regülasyonun alanları olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁰²

⁹⁹ Sinem Özer, “Türkiye’de Devlet Yapılanmasının Yeni Biçimleri”, **İktisat Dergisi**, Mayıs 2003, s.32

¹⁰⁰ Tanzi ve Schuknecht, s.119

¹⁰¹ Tanzi ve Schuknecht, s.124

¹⁰² Tamer Müftüoğlu, “Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon”, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, Tebliği, Ankara 15-16 Mart 2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:81, s.25-26

Regölasyonun hedefi Şu Şekilde ortaya konabilir.¹⁰³

- i) Üretim ve hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, kısaca kaynak dağılımında etkinliği sağlamak,
- ii) Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet etkinliğini sağlamaktır.
- iii) Evrensel hizmet sağlamak; bir başka deyişle tüm bölgelere hizmeti ulaştırmak.
- iv) Hizmet üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı karları engellemek.
- v) Yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörebilmek.
- vi) Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek Şekilde yatırım yapmalarını sağlamak.
- vii) Düzenlemenin parçası olan kuralların ileride bir Şekilde süreceğine ve teşebbüsler aleyhine adil olmayan bir biçimde değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerde bulunmak.

2 - Düzenleyici Devlet ve Yeni Kavramlar

Piyananın regölasyonu meselesi 1970’li yılların başında ekonomi literatürü içerisinde kendisine bir yer bulmaya başlamış bulunmaktadır. Sam Peltzman¹⁰⁴, Richard Postner¹⁰⁵ ve George Stigler¹⁰⁶’in ilk temellerini attıkları bu teori artık sadece Chicago iktisatçılarının çalıştığı bir alan olmanın dışına çıkmış ve kamu maliyesinin önemli bir konusu haline gelmiştir.

“Regölasyon sözcüğü, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) olarak tanımlanabilir.”¹⁰⁷ Tanımın ilk kısmı düzenleyici kural koyma işlevinden

¹⁰³ Müftüoğlu, s.27

¹⁰⁴ Sam Peltzman, “Toward a More General Theory of Regulation”, **Journal of Law and Economics**, Vol. 19, No. 2, Conference on The Economics of Politics and Regulation, 1976, s.211-240

¹⁰⁵ Richard A. Posner, “Theories of Economic Regulation”, **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol. 5, No.2, Autumn 1974, s.335-368

¹⁰⁶ Stigler, s. 3-21

¹⁰⁷ Tepe ve Ardiyok, s.107

bahsetmektedir ki, devlet olmanın sağladığı ve devletin vazgeçemeyeceği üç erkten yasama erkine vurgu yapmaktadır. Devlet birincil olarak yasama ve kural koyma yetkisinden vazgeçemez. Ancak, günümüzde birçok ülkede regülasyon yetkisi devlet tarafından oluşturulmuş kurum ve/veya kurullara devredilerek kullanıldığından bu kurumlar ikincil mevzuat (yönetmelik, tebliğ gibi kanunları açıklayan ve detaylandıran uyulması zorunlu hükümler) yapma yetkisine sahiptirler. Tanımın ikinci kısmında ise gerek yasama, yürütme ve yargı erklerinin oluşturduğu ve gerekse düzenleyici kurumların kendilerinin oluşturdukları kurallar bütününe (mevzuat) düzenlenenler tarafından uyulup uyulmadığının denetlenmesi suretiyle düzenlenen piyasanın kontrol edilmesi vardır.

Düzenleme teriminin iki tanımından ilki terimin günlük dilde kullanıldığı biçimiyle, bir kurala, ilkeye ya da sisteme göre davranışların denetlenmesi anlamına gelmektedir. Terim aynı zamanda piyasaların işleyişini kurallarla belirleyen ya da değiştiren herhangi bir devlet etkinliği anlamını da taşımaktadır. Terimin daha kullanışlı bir tanımı ise, toplumsal değeri olan bir etkinlik üzerinde, bir kamu kurumu tarafından uygulanan yoğunlaşmış ve sürekli bir denetimi ifade etmektedir.¹⁰⁸

Tanımlamalarda özellikle denetim faaliyeti üzerinde durulmasının nedeni: kural koyma işlevinin ikincil anlamda düzenleyici kurumlara devredilmesi, birincil anlamda ise zaten devletin asıl organları tarafından yerine getirilmesidir. Denetim işlevi ise düzenlenen piyasalarda tamamen düzenleyici kuruma devredilmektedir.

Regülasyon kavramına, kural koyma ve denetleme işlevlerinin yanında yeni devlet biçimi ile ilgili yazında sıklıkla tekrar edilen “**hakem devlet**” anlayışının sonucu olarak piyasa aktörleri arasında doğan ihtilafların çözümü ve karara bağlanması suretiyle uzlaşmayı sağlama işlevini de eklemek gerekmektedir. Piyasa aktörleri tarafından yapılacak başvuru neticesinde yargılama yolu ile de uzlaşma sağlanabilmekte ya da sorunlar çözüme kavuşturulabilmektedir. Ancak uygulamalardaki farklılıklar ilerleyen bölümlerde anlatılmakla birlikte, ihtilaf konusu meseleler önce düzenleyici kurumun hakemliğinde çözülmeye çalışılmakta, çözüm tatmin edici değil ise yargılamaya gidilmektedir. Bu durumda hakemlik rolü nedeni ile

regölasyonun fonksiyonları arasına ikincil anlamda yargılama da eklenebilir. İkincil yargılama, esas yargı fonksiyonunun önemini belirtmek amacı ile kullanılmaktadır. Esasen öncelik sıralaması dikkate alındığında birincil yargılama demek gerekmektedir.

Amerika’da düzenleyici kurumlar yargıç çalıştırmak sureti ile bildiğimiz anlamda bir yargılama yetkisine de sahiptirler. Ancak yukarıda bahsedilen daha çok hakemlik etmek anlamında bir yargılamadır. Regölasyon kavramının içinde yer alan kural koyma, denetleme ve hakemlik yapma işlevlerinden en önemlisi birçok uygulamada denetlemedir, denilmesi mümkündür.

Avrupa topluluğu hukukunun son yıllarda özellikle endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetim ve işletme fonksiyonlarının ayrılmasını teşvik ve hatta empoze ettiği gözlenmektedir. Zira devletin aynı anda hem oyuncu hem hakem olması istenmemekte ve yeni Avrupa oluşumu anlayışına göre devletin sadece regölatör kimliğini alması istenmektedir. Devletin oyunun kurallarını koyması ve bu kurallara saygıyı sağlaması, hizmetlerin işletilmesi, yani oyunun oynanmasını ise işleticilere bırakması istenmektedir.¹⁰⁹

a - Küreselleşme

Küresel, (*global*) kavramı ilk defa Marshall McLuhan’ın “Komünikasyonda Patlamalar¹¹⁰ (1960)” adlı kitabında bu yeni süreç için “Global Köy” kavramını kullanmasıyla literatüre girdi.¹¹¹ 1980’lerde özellikle ABD ve İngiltere’de uygulanan liberal politikalar ile literatüre yerleşen kavram 1990’larda her kesim tarafından kullanılır olmuştur.

1944’deki Bretton Woods Konferansının ardından kurulan Uluslararası Para Fonu (*International Money Found* (IMF)) ve Dünya Bankasının (*World Bank*) temel amacı, ülkeleri bir dünya pazarıyla bütünleştirerek küresel iktisadi büyümeyi

¹⁰⁸ Tepe ve Ardiyok, s.107

¹⁰⁹ Ali Ulusoy, “Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 1998, s.32

¹¹⁰ Marshall McLuhan, **Explorations in Communication**, Beacon Pres, 1960

sağlamaktır.¹¹² Küreselleşme kavramı ise artık ulusal sınırların aşıldığını, bilgi, mal ve hizmetlerin daha çok ve daha hızlı dolaşımında olduğunu, ulusal idarelerin ve siyasetçilerin nüfuzlarının azaldığını, daha çok sayıda gücün kararları etkilediğini dile getirerek bu hedefe doğru gidildiğini ifade etmektedir. Nüfuzu azalan ulus devletin etkinlik ve verimliliğini koruması için küçülmesi, yerelleşmesi ve bölgesel güçlerle birlikte çalışması gerekir. Tüm bunları yapacak politik süreç ve mekanizmalar da üretilmelidir.

Küreselleşmenin ilk önemli özelliği iletişim teknolojisindeki akıl almaz ilerleme, ikinci önemli özelliği ise yerküre üzerinde sermaye hareketlerindeki serbestleşme ve bu hareketlerin boyutundaki gelişmedir. Küreselleşme, bankalar ve diğer teşebbüslerin hareket yeteneğini genişletirken/geliştirirken teşebbüsler arası rekabeti yoğunlaştırmakta, çeşitlendirmektedir.¹¹³

Ekonomik anlamda küreselleşme, ulusal ekonomilerden üretimin uluslararasılaştığı ve parasal sermayenin ülkeler arasında hızla ve serbestçe dolaştığı küresel ekonomiye geçiş olarak kendini gösterir. Küresel ekonomide anonim kurumsal yatırımcılar, uluslararası sermayenin fiyatını ve elde edilebilirliği ile günlük kurları etkilediği sürece, çok uluslu şirketler, geniş bir hakimiyet alanı elde etmektedirler.¹¹⁴

Küreselleşmenin uluslararasılaşma ile aynı anlama gelmediğinin altının çizilmesi gerektiği, küreselleşmenin sadece uluslararasıındaki bağların yakınlaşması değil, aynı zamanda ulusların sınırlarını aşan küresel sivil toplumun çıkışı gibi süreçleri de içerdiği, küreselleşmeyle birlikte devletlerin düşmanlardan ziyade riskler ve tehlikelerle yüz yüze kaldıkları ifade edilmektedir.¹¹⁵

OECD'nin kamu yönetimi ile ilgisi, 1990 yılında bir komitenin kurulmasıyla (PUMA) kendini gösterir. Kamu yönetiminde bu gün "Düzenleyici Devletler Reformu"

¹¹¹ Mürteza Hasanoğlu, "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 43, 2001, s.72

¹¹² Güzelşarı, s.24

¹¹³ Serdar Taşdelen, "Türk Bankacılık Sisteminin Geleceği Üzerine Düşünceler", **Mülkiye Dergisi**, Cilt:27, Sayı:241, s.269-271

¹¹⁴ OECD, **Globalisation: What Challenges and Opportunities For Governments?**, PUMA, Paris, 1996, s.3

diye bilinen programın hazırlıkları veya araştırmaları 1994 yılından sonra başlar. OECD'nin tam olarak bu yönde ciddi çalışmalara başlamasının tarihi 1996'ya denk gelmektedir. 1996 yılında küreselleşme konulu bir broşürle, OECD, küreselleşmeyi nasıl tanımladıklarını, bunun karşısında hükümetlerin nasıl tepki vereceklerini formüllemiştir.¹¹⁶

Eleştirel bir bakışla, bu formülle OECD'nin kamu yönetiminden kamu yönetişimine geçmeyi hedeflediği söylenmekte ve broşürden yapılan alıntılarla bunun aşamalarını şöyle sıralanmaktadır;¹¹⁷

- i) Küreselleşme, öncelikle ulusal düzeyle sınırlı kamu yönetimi anlayışını terk etmeyi savunur ve küresel yönetişime uygun bir kamu yönetimi anlayışının inşasını önermektedir. Özellikle enerji, telekomünikasyon gibi stratejik sektörlerde, düzenleyici kurulların kurulması, bu kurulların da yasal ve mali olarak tam bir özerkliğe ve bağımsızlığa kavuşmaları tavsiye edilmiştir.
- ii) Böylece kamu yönetimi siyasetin denetiminden muaf olur ve ağırlıkla özel sektörle işbirliği anlayışı içerisinde olan teknokratlar tarafından yönetilir.
- iii) Öncelikle kamu yönetimi için rekabet, ticaret ve yatırımı teşvik amacı çerçevesinde şeffaflık düzenlemesi öngörülmektedir.
- iv) Bununla bağlantılı dördüncü etki ise, kamu yönetiminde kalite kontrolü ilkesinin yerleştirilmesidir.
- v) OECD, merkezden idare edilen yönetimler için bir yöntem önerir. “**Düzenleme Etki Analizi**” olarak adlandırılan bu yöntem, yeni koyulan kuralların fayda ve maliyetlerini açık, belirgin ve dengeli olarak değerlendirmeye yarayan bir analiz olarak sunulmaktadır.

¹¹⁵ Demokan Demirel, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:60, 2006, s.107

¹¹⁶ Soner Bayramoğlu, “OECD ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl:4, Sayı: 14, Nisan-Haziran 2003, s.1

¹¹⁷ Bayramoğlu, s.3-4

OECD'nin küreselleşme ile ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır:¹¹⁸

- i) Çok uluslu şirketler gibi güçlü yeni aktörlerin sahneye girişi,
- ii) Bilgisayar teknolojisinin iletişim ve bilgi alanındaki hızlı yayılımı,
- iii) Birçok ülkede regülasyon politikalarının benimsenmesidir.

Bu şekilde küreselleşmeyle arzu edilen; bilgi, mal, hizmet ve sermayenin rahat dolaşabildiği, piyasaya girişte kısıtlamaların olmadığı ve eşit rekabete dayalı çok uluslu sermayenin de isteklerine uygun bir piyasa sistemi; karar alma süreçlerinin daha çok grup, kişi ve aktör tarafından belirlendiği bir ekonomi ile daha sivilleşen, yerelleşen, bölgeselleşen ve sivil toplum örgütlerine daha fazla inisiyatif ve görev veren bir devlet ve siyaset yapısıdır.

Politik anlamda küreselleşme, küresel devlete doğru bir hareket, daha küresel bir yönetim eğilimi, küresel vatandaşlığın yaratılması şeklinde birkaç değişik biçimde tanımlanabilir.¹¹⁹ Küreselleşme, zayıf veya etkili olmayan devletler açısından bir korku yaratmakta, fakat etkin ve disiplinli devletler açısından ekonomik gelişmeyi beslemek için fırsatlar sunmaktadır.¹²⁰ Esas olarak uluslararası sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliğini yansıtan bu küreselleşme süreci, ulusal devletin egemenliğinin yeniden tanımlanmasına yol açmış gözükmektedir.¹²¹

b - Yönetişim

Yönetişim (*governance*) sözcüğü devlet ya da hükümet (*government*) sözcüğünden türetilmiş ve bir anlam farklılığını ifade etmek için kullanılmaktadır. Örneğin bu sözcük, uzun bir süre, özel anonim ortaklıkların yönetim süreci içinde hisse senedi sahipleri ile bu ortaklıkların yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmıştır. 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika ile ilgili olarak hazırlanan

¹¹⁸ H.Emre Bağçe, "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:32, 1999, s.9

¹¹⁹ John Rennie Short, **Global Dimensions, Space, Place and The Contemporary World**, Reaction Books, 2001, s.51

¹²⁰ Ajay Chibber, "The State in a Changing World", **World Development Report 1997**, The World Bank, Finance&Development, Oxford University Press, September 1997, s.19

raporlarda bu kavram belli siyasal anlamları taşıyacak şekilde kullanılmıştır. Dünya Bankası, Afrika için devlet ya da kamu yönetiminden çok iyi yönetim “*good governance*” gerekliliğinden söz etmektedir. Bu iyi yönetim söylemi, ileri bir siyasal sistemin normları olarak kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü gibi ilkeler üzerine oturtulmaktadır. Bununla beraber farklı bir anlamlandırmayı gündeme getirerek, Afrika ülkelerinin kalkınması ve yönetimi, devleti ya da kamu yönetimini aşan bir fenomen olarak düşünülmektedir.¹²²

Dünya Bankası yönetişimin birinci bileşeni olarak yasal ve siyasal reformlar yapılmasını öngörmektedir. Yasal reformlar ile bir hukuk temelini yaratılması amaçlanmaktadır. Siyasal önlemler ile; yargı bağımsızlığı ve etkinliğinin sağlanması, güçler ayrımı ve dışsal mekanizmalar oluşturulması kastedilmektedir. Yönetişimin ikinci aşamasında ise devlet dışı örgütlerin devreye sokulması öngörülmektedir.¹²³

Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve OECD gibi ulus ötesi kurumlarca ekonomik ve toplumsal ilişkilerin küreselleşmesiyle birlikte, yerel ve küresel düzeyde ortaya çıkan yönetim sorununa ilişkin olarak sıkça gündeme getirilen yönetim; siyasal iradeye devletin yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da içerilmesine olanak veren yeni bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Bu yeni yönetim tarzı içindeki aktörler, faaliyet alanları ve işleyişini düzenleyen kurallar, piyasa terimleri içinde tanımlanmaktadır. Toplumsal alanların piyasalaştırılması süreci, merkezileştirilmiş hukuki kurallar ve hiyerarşik iş bölümüyle ulusal sınırlar içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri elinde toplayan ulus devletin ekonomik, toplumsal ve siyasal iktidar yapılarının çözülmesini zorunlu kılmaktadır. Devletin doğrudan yönlendirme gücünü piyasa aktörleri ile paylaşması, devretmesi ya da yitirmesinin bir sonucu olarak, bu yapılar, piyasanın kar rasyonalitesi temelinde rekabet, verimlilik ve etkinlik ilkelerine tabi kılınmaktadır. Bu ilkeler çerçevesinde yönetim kavramının idari anlamı ifadesini

¹²¹ Şaylan, s.17

¹²² Şaylan, s.19-20

¹²³ Bkz., Filiz Çulha Zabcı, “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:57(3), 2002, s.151-180

özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çerçeveyi hazırlayan, uzman ve hesap veren bir kamu yönetimi tanımında bulunmaktadır.¹²⁴

Yönetişim kavramı, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutuyla ele alınabilir: Sistemsel olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, vatandaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise etkin, bağımsız, şeffaf ve denetlenebilen bir kamu hizmetidir.¹²⁵

Özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin yönetime katılmasını öngören yönetim, saydamlık, hesap verilebilirlik, müşteri tatmini, toplam kalite yönetimi, kamu yönetimi üzerinde halk denetimi, katılımcılık, çoğulculuk, rekabet gibi kavramlar ile ilgilidir ve bir anlamda bu kavramlara göndermelerde bulunmaktadır.

Ekonomi yazınında yönetim; bürokrasi ve özel kesim olmak üzere iki temel ayak üzerine oturmaktadır. Burada bürokrasi bir başka ifade ile devlet, sadece kolaylaştırıcı görevi üstlenirken özel kesim, ana hedefi maksimum kar olan şirketler, yani sermaye ile toplumsal yararı maksimize etmeyi amaçlayan, gönüllü çalışmayı esas alan örgütler olmak üzere ikili bir yapı içinde üretimdeki yerini almaktadır. Böylelikle siyasal güç yeniden paylaşılmaktadır.¹²⁶

Yönetişim, birbirinden ayrı olmakla birlikte karşılıklı bağımlı faaliyetlerin ve bu faaliyetleri yerine getiren yapıların kendilerine özgü ekonomik, siyasal ve toplumsal amaçları gerçekleştirmek için oluşturdukları her türlü koordinasyon biçimini ifade etmek üzere kullanılırken, kavramın tek yanlı ilişkiler yerine çok yönlü etkileşim ve ilişkileri içeren bir bütünlüğe sahip olduğu söylenmektedir.¹²⁷

¹²⁴ Özer, s.32

¹²⁵ Korel Göymen, “Türkiyede Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler ve Yönelimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:9, Sayı:2, 2000, s.6-7

¹²⁶ Türkel Minibaş, “Liberalleşme Yolunda 80 Yıl”, **İktisat Dergisi**, Ağustos 2003, s.24

¹²⁷ Bob Jessop, “The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspective On Economic End Political Change”, **Economy and Society**, Vol:24 (3), August 1995, s.317

Burada amaçlanan fayda; kamu eli ile etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin fiyatlanıyor ve ticarete konu oluyor ise şirketler tarafından, kar amacı olmayan ve sosyal yararı ağır basan hizmetlerin ise sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilerek etkinlik ve verimliliğin sağlanmaya çalışılmasıdır. Bunun yanında, kamunun merkezdeki yetki kaynak ve görevlerinden bir kısmını (yerel ihtiyaç ve hizmetlere yönelik olanlar) yerel idarelere devretmesi, ayrıca özellik arz eden piyasaların (finans, telekomünikasyon, enerji vb.) özel sektör tarafından yürütülmesini kabul etmesi; ancak, piyasa başarısızlıklarına karşı bu piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesini de bağımsız düzenleyici kurumlara bırakarak yetki paylaşımında bulunmasıdır.

Günümüzde siyasal sistem, giderek daha fazla farklılaşarak ve karmaşıklılaşarak ortaya çok merkezli bir devlet yapısı çıkarmıştır. Bu yapıda devletin görevi, sosyal-siyasal etkileşimlere olanak tanımak, sorunların çözümü için birçok düzenlemeyi desteklemek ve hizmetleri çeşitli aktörlere dağıtmak olmalıdır.¹²⁸

Devletin bir işletme gibi idare edilmesini, piyasa mekanizmasının kurallarına uyulması gereğini ortaya koyan yönetim modellerinin gereği, performansa göre fiyatlama, özelleştirme, siyasi otoritenin iradesi dışında karar alma mekanizmaları geliştirme, yerelleşme, merkezi devleti küçültme gibi sonuçlar doğurmaktadır. Bu sonuçlar ile birlikte, demokratikleşme, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeler benimsenmiştir.

Küreselleşme sürecinde ulus-devletin temel işlevinin, “toplulukların düzenlenmesini” sağlayarak kendi meşruiyetini sürdürmek olarak değiştiğini ileri süren *Hirst ve Thompson*’a göre, “devletler artık daha az ‘egemen’ varlıklar olarak işlem görecekler, ancak uluslararası ‘idare’ye daha çok katılacaklardır. Ulus-devletin esas işlevi, usul-üstü ve usul-altı yönetim mekanizmalarının sorumluluklarını tanımlamak ve meşrulaştırmak olacaktır”¹²⁹

¹²⁸ Güzelsarı, s.19

¹²⁹ Güzelsarı, s.22

Finansal sistemi istikrarlı hale getirecek kamu politikası ise iki noktada yoğunlaşmaktadır: Birincisi, finansal sistemde istikrarsızlık devrelerinde ortaya çıkabilecek olumsuz eğilimlerin giderilmesi, ikincisi ise, istikrarsızlığın büyük ölçüde diğer değişenler üzerinde meydana getireceği negatif dışsallıkların giderilmesidir.¹³⁰ Kamu eli ile finans piyasalarına yapılan müdahalenin bir sınırı olmalıdır. Bu sınırdan öncelikle devletin piyasanın yerine geçerek onların yerine karar ve eylemlerde bulunmaması olmalıdır. Bunun yanında piyasanın esnekliğini ve etkinliğini bozacak sıklıkta ve büyüklükte müdahalelerden de sakınmak gerekmektedir.

Fiyatlardaki dalgalanmayı önlemek için alınan istikrar tedbirlerinin dozajının iyi ayarlanamaması durumunda istikrarı sağlamak için alınan tedbirler finansal piyasalarda istikrarsızlık nedeni olabilir.¹³¹

OECD'ye göre iyi yönetişimin ilkeleri;¹³²

- i) Hesap verilebilirlik: Bir hükümet kararları ve eylemlerinin hesabını açık olarak gösterebilmelidir.
- ii) Şeffaflık: Bir hükümetin eylemleri, kararları ve karar alma süreçleri devletin diğer parçalarına, sivil topluma, bazı bakımlardan dışarıdaki kurumlara ve başka hükümetlere açık olmalıdır.
- iii) Etkinlik: Hükümetler kaliteli kamu çıktısı üretmek için çaba göstermelidir.
- iv) Sorumluluk: Hükümet toplumsal değişmelere hızla cevap verebilecek kapasiteye sahip olmalıdır.
- v) Gelecek vizyonu: Hükümet, güncel verilere ve eğilimlere dayanarak gelecekte olması muhtemel problemleri ve durumları öngörebilmeli ve gelecek maliyetleri ve öngörülen değişiklikleri de hesaba katarak uygun politikalar geliştirmelidir.
- vi) Hukukun rolü: Hükümet aynı şekilde şeffaf kanunlar, düzenlemeler ve kuralları güçlendirmelidir.

¹³⁰ Ahmet Ulusoy ve Birol Karakurt, “Finansal İstikrarın Korunması ve Önemi”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Kasım 2001, s.89

¹³¹ Ulusoy ve Karakurt, s.97

¹³² OECD, Aktaran: Bayramoğlu, s.4

c - Regülasyon

Libere edilmiş ya da özel sektöre bırakılmış özellik arz eden enerji, finans, telekomünikasyon gibi sektörlerde bu sektörlerin kendilerine has oluşabilecek sorunların genel kamu yararı amacı ile engellenmesi ve etkin piyasa sisteminin kurulabilmesi için, ikincil mevzuat oluşturma şeklinde kural koyma ve bu kuralların uygulanmasını denetlemek ve uyulmaması halinde yaptırım uygulamak anlamında gözetim fonksiyonlarını içeren regülasyonu gerekli kılmıştır.

Regülasyon genel olarak iktisadi, sosyal ve idari regülasyon olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bizim konumuzu oluşturan bankacılık sektörünün regülasyonu iktisadi regülasyon alanına girmektedir.

Sosyal regülasyon: Geniş anlamıyla toplumun haklarını korumaya ve refahı arttırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir. 1960'lı yılların sonunda yaşanan toplumsal muhalefet ile sağlık, güvenlik, işçi hakları, çalışma şartları, çevre, tüketici haklarına yönelik devlet müdahalesinin gerekliliği konularında düzenleyici kurum ve kurallar oluşturulmaya başlanmıştır. Sosyal regülasyon, çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır. Sosyal regülasyon gereksiniminin dayanağı tek tek firmaların, devlet müdahalesi olmaksızın, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri pek dikkate almayacaklarıdır.¹³³

İdari Regülasyon: Günümüzde devletin işlemleri daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmekte, bu yoğun işlemlerin maliyetine katlanmak; yani formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik prosesleri gerçekleştirmek, üretici ve tüketicilere düşmektedir. İşte devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleştirileceğine ilişkin kurallar bütününe idari regülasyon denmektedir. Devletin trafiğin iyi işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler idari regülasyon örneğidir. İdari regülasyonun teşebbüsler açısından en çok belirginleştiği alan yeni iş kurma aşamasında yapılması gereken bürokratik işlemlerdir.¹³⁴

¹³³ Tepe ve Ardiyok, s.109

¹³⁴ Tepe ve Ardiyok, s.108-109

İktisadi Regülasyon: Piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabet olmasına yönelik bir ortamın hazırlanmasını sağlamak veya aktör sayısı az ise bunların davranışlarını, rekabet halinde olsalardı göstermeleri muhtemel davranışlara benzer hale getirecek kurallar koyarak piyasaların etkinliğini sağlamayı veya arttırmayı amaçlamaktadır. Piyasaların etkinliğini arttırmaya yönelik bu türden regülasyonların asıl gayesi ekonominin yönetilmesidir.¹³⁵ Bu bağlamda rekabetin korunması, birleşme ve devralmaların kontrolü, piyasaya giriş ve çıkışın denetlenmesi, hakim durumun kötüye kullanılmasının engellenmesi, standartlar belirleyip bunlara uyulmasının denetlenmesi, bilginin aktörlere zamanında ve doğru ulaşmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, dışsallıkların azaltılması veya maliyetlerinin yansıtılmasının sağlanması iktisadi regülasyonun konularını oluşturur.

Ağ sektörlerde önce üretim, iletim ve dağıtımın ayrılması, sonra faaliyetlerin özel sektöre devri ya da özelleştirilmesi ve beraberinde gerekirse piyasaya giriş engellerinin kaldırılması, sonrasında hakim durumun kötüye kullanılmasının ve dikey entegrasyonun engellenmesi şeklinde sıralanan düzenlemeye sırası ile yapı, serbestleştirme ve davranış regülasyonu denmektedir.¹³⁶ Finans sektöründe ise yine özelleştirmeler sonucu piyasanın özel sektöre bırakılması ile birlikte sistemin güvenliği için piyasaya girişte belli kriterler ve sermaye büyüklüğünün yerine getirilmesi, sistemin sağlamlığının korunması için belli sistem ve kriterler oluşturarak bunların denetlenmesi, mevduat sigorta sisteminin kurulması ve sistematik krizler karşısında alınacak önlemler şeklinde bir düzenleme serisinden bahsedilebilir.

Ekonomik regülasyon en genel anlamıyla, ekonomik yapıdaki ele alınan sektöre ilişkin faaliyet kurallarının konulması, kontrol ve sınırlamaların getirilmesidir. Bu çerçevede finansal regülasyon; düzenleyici otoritenin, kendi sosyal amaç fonksiyonunu maksimize etmek için finansal ajanların kararlarına ve davranışlarına getirdiği kurallar ve kısıtlamalar olarak tanımlanabilir.¹³⁷ Finans piyasalarının ekonominin tümünü hızlı bir biçimde etkileyebilme kabiliyeti ve krize yol açması nedeniyle düzenlenmeleri ayrı

¹³⁵ Tepe ve Ardiyok, s.108-109

¹³⁶ Atiyas, s.4

¹³⁷ Turan Yay, Gülsün Gürkan Yay ve Ensar Yılmaz, **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler**, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No:47, 2001, s.61

bir önemi gerektirir. Bu piyasaların kendine has özellikleri nedeni ile de ayrı bir bilgi, teknik ve yöntem gerektirir.

Normal bir düzenleme rekabete aykırı davranışların engellenmesi ve piyasa sisteminin işleminin sağlanması, ağ sektörler de ise doğal tekel özellikleri nedeni ile oluşabilecek tekellerin yapının mahzurlarının engellenmesi amacı ile yapılırken finans sektöründe mudilerin ve ekonomik dengelerin korunması amacı ile piyasaya girişi zorlaştırıcı ve faaliyetleri sürdürürken uyulması gereken çok sıkı kuralları koyan piyasa ajanlarını disipline eden, izleyen, denetleyen ve yaptırım uygulayan düzenlemeler vardır. Finans piyasaları üzerinde daha önceki dönemlerde uygulanan kaynakların etkin dağılımını temine yönelik regülasyon (faiz tavanları, selektif kredi dağıtımı, reeskont mekanizması gibi) liberalizasyon ile birlikte terkedilmiş, ancak mudilerin ve finansal istikrarın korunmasına yönelik regülasyon güçlendirilmiş ve bunun için yeni kurumlar kurularak daha farklı şekillerde düzenlemeler yapılmıştır.

Bankacılık alanındaki düzenlemelerle ilgili genel kabul edilen prensip; düzenlemelerin sistematik riskleri ve muhtemel krizleri elimine etmek veya azaltmak üzerine kurulmasıdır. Sermaye piyasaları ile ilgili düzenlemeler ise genel olarak daha liberal bir bakış açısını yansıtmakta olup, düzenlemeler yatırımcının korunması ve piyasa yapıcılarının/aktörlerinin arasında eşit rekabet koşullarının sağlanması mantığına göre şekillenmiştir.¹³⁸

Regülasyon konusu ekonominin özellikle kamu maliyesinin bir alt başlığı olmakla beraber, aynı zamanda kamu yönetimini değiştiren yapısı ile siyaset bilminde kamu yönetiminin alt başlığı olarak da incelenmektedir. Bunun yanında bağımsız düzenleyici kurulların ikincil düzenleme yapma yetkileri, hatta uzlaştırma ve yargı benzeri fonksiyonları nedenleri ile de hukukçuların da ilgi alanına girmektedir.

¹³⁸ Güven Delice, Adem Doğan ve Meral Uzun, “Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, 2004, s.104

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME VE DENETLEMENİN GEREKLERİ VE UYGULAMALAR

A - BANKACILIK SEKTÖRÜNDE DÜZENLEMENİN GEREKLERİ

Kaynak dağılımı ve pazarların mükemmel olduğu bir dünyada finansal araçlara gerek olmayabilirdi. Fakat, piyasalarda etkinliğin mevcut olmadığı günümüzde, finansal araçlar, aşağıdaki işlevleri yerine getirerek ekonomide kaynak dağılımı etkinliğini arttırmakta ve genel refah düzeyini yükseltmektedir:¹³⁹

- i) Malların, hizmetlerin ve varlıkların el değiştirmesine dolaylı aracılık etmek,
- ii) Tasarruf birikimi ve risk dağılımı sistemi oluşturarak büyük ölçekli projelerin finansmanını kolaylaştırmak ve bu yolla mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak,
- iii) Ekonomide kaynakların zaman içerisinde, coğrafi bölgeler ve sektörler arasında transferini sağlamak,
- iv) Risk yönetimi ve kontrolü yöntemlerini geliştirmek,
- v) Fiyat bilgisini sağlamak ve
- vi) Asimetrik bilgi sorununun çözümünü kolaylaştırmak.

Bankacılık sektörü; para saklama, para transferi ve kambiyo işlemleri gibi bankacılık hizmetleri ile birlikte, genel olarak kaynakları tasarruf sahiplerinden (kaynak arz eden) yatırımcılara (fon talep eden) kanallandırmakta, bunu yaparken oluşturduğu kaynak havuzları ile küçük bakiyeli ve kısa vadeli kaynakların büyük miktarda ve uzun vadeli yatırımlara dönüşmesini sağlamaktadır.

¹³⁹ R.C. Metron ve Z. Bodie, “A Conceptual Framework for Analysing The Financial Environment”, in D.B. Carne Et Al. (Eds), **The Global Financial System, A Functional Perspective**, Boston: Harvard Business School Press, 1995, s.3-32, Aktaran: Aras ve Müslümov, Sermaye Piyasası Gelişmesi ve Ekonomik Büyüme Arasında Nedensellik İlişkisi: OECD Ülkeleri Örneği, s.56

Tüm dünya da özellikle gelişmekte olan ülkelerde 1980 öncesi dönem ithal ikameci dış ticaret politikalarının uygulandığı ve finans sektörünün yoğun bir biçimde kontrol edildiği bir dönem olmuştur. Amaç dışarıdan ülkelere mal ithalini sınırlamak ve düşük faiz oranları ile yerli yatırımcıları destekleyerek ekonomide büyümeyi ve endüstrileşmeyi sağlamaktır. Bu amaçla faiz oranları düşük belirlenerek reel faiz oranları negatif seviyede tutulmuş, selektif kredi politikaları, munzam, disponibilite ve reeskont oranları ile krediler istenilen sektörlerle aktarılmıştır.

1980’li yıllar ise finansal liberalizasyon yılları olmuş, piyasalardaki fiyat ve miktar kontrolleri azaltılmış veya kaldırılmıştır. Pozitif reel faizlerinin tasarrufları arttıracığı, bu yolla yatırımların da artacağı ve ekonomik büyümenin sağlanacağı düşünülmüştür. Hakim görüş, müdahalenin sektörü ve piyasaları olumsuz etkilediği, istenilen sonuçların elde edilemediğidir. Ancak yaşanan deneyimler deregülasyon sürecinin finans piyasalarının kendine has özellikleri nedeni ile bazı sıkıntıları da beraberinde getirdiğini göstermiştir.

Bankacılık sektörü ile sosyal maliyet ve sosyal fayda arasında doğrudan etkileşim söz konusu olduğundan kamu otoriteleri ile bankacılık sektörü arasında da doğal olarak diğer ekonomik faaliyet alanlarında olmadığı kadar yoğun bir ilişki vardır. Normal dönemlerde sadece denetim, gözetim ve faaliyetlerle ilgili yasal düzenlemelerle sınırlı kalan bu ilişki, kriz dönemlerinde sorunlu bankaların tasfiyesi ve/veya rehabilitasyonundan, finansal hizmetler sektöründe konsolidasyona kadar uzanan bir yelpazede doğrudan müdahalelere dönüşebilmektedir.¹⁴⁰ Diğer piyasalardan birçok açıdan farklılaşan finans piyasalarında, piyasa başarısızlıklarının daha yaygın olduğu dikkati çekmektedir. Bu nedenle finansal piyasalara yönelik müdahaleler sadece bu piyasaları etkilemekle kalmamakta, tüm ekonominin performansını da etkileyebilmektedir.¹⁴¹

¹⁴⁰ Active Araştırma Grubu, “Yeni Bin Yıla Girerken Türkiye’de Finans Sektörünün Taşları Yerinden Oynadı”, **Active Dergisi**, Aralık 1999, s.1/7

¹⁴¹ Nurdan Aslan, “Finansal Piyasaların Serbestleşmesi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ocak 1996, s.17

Finansal piyasaların düzenlenmesi döviz piyasaları, takas büroları, bankalar, aracı kurumların ve fon yöneticilerinin faaliyetlerinin düzenlenmesi konularına odaklanmıştır. Finansal piyasalarda küreselleşmenin artmasıyla birlikte hem perakende hem de toptan piyasalar bu düzenlemenin alanına girmiştir.¹⁴²

Bankacılık sektörünün düzenlenme ve denetlenme ihtiyacının nedeni, hile ve ahlaki olmayan uygulamaların engellenmesidir. Ancak bu neden, bankacılığa devlet müdahalesinin büyüklüğünü açıklamaktan uzaktır. Bir diğer muhtemel neden, bankacılıkta rekabeti sağlamaktır. Yine bu neden özellikle gelişmekte olan ülkelerde rekabet otoritesi ile birlikte gözetleyici otoritenin niçin var olduğunu açıklamada başarısız kalmaktadır. Devlet müdahalesinin gereği, sektörün “**kamu malı**” sunma pozisyonu ile açıklanabilir. Bankalar, bilgiyi toplayarak ve ileterek ekonomik ajanların kararlarını etkilemekte ve bilgi transfer sürecinde aracı olarak ekonomide merkezi bir rol oynamaktadırlar. Merkez bankası bu süreçte politik sinyallerini bankalara iletir ve onlardan bunu uygun biçimde işlemleri ve müşterileri için “daha popüler bir dile” çevirmelerini beklemektedir. Bankalarca müşterilerine taşınan bilginin miktar ve kalitesinin sağlanması sistemin performansı için kritik bir öneme sahiptir. Bankaların bilgi transfer fonksiyonlarının kamu malı karakteri devlet müdahalesinin nedeni olarak göz önünde bulundurulmalıdır.¹⁴³

Bankacılık piyasasının düzenlenmesi hem finansal sistemin hem de ekonominin işleyişinin düzgün olması açısından önemlidir. Bankalar ekonomik büyümenin finansmanında tasarrufların toplanması açısından önemli rol oynarlar. Bir sektörün etkinliğinde ve gelişmesinde rekabet önemli iken, bankacılık sektöründe düzenleme rekabet ile yer değiştirmiştir.¹⁴⁴

Kredi arz ve talebinin sorunsuz olarak piyasa faiz oranında eşitlenmesi, kredi piyasasının mükemmel çalışması ve dağılımda etkinliğin sağlanması için tarafların tam

¹⁴² David Loader, **Regulation and Compliance in Operations**, Butterworth Heinemann, 2003, s.1

¹⁴³ Hasan Ersel, “Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation”, **Worldbank Mediterranean Development Forum**, 6-8 Mart 2000, <http://www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf>, (09/11/2006)

¹⁴⁴ Randall S. Kroszner, “Restructuring Bank Regulation: Conflicts of Interest, Stability and Universal Banking”, **Restructuring Regulation and Financial Institutions**, (Ed. James R. Barth ve diğerleri), Springer, 2001, s.16

bilgiye sahip olması ile piyasaların ve ekonominin istikrarlı olması gerekir. Tam mevduat güvencesi ve asimetrik bilginin yol açtığı ters seçim, ahlaki riziko ve kredi tayinlaması, temsilcilik sorunu, likidite yetersizliği, dışsallıklar gibi sorunların krize kadar giden sonuçlara yol açtığı görülmüştür. Finansal piyasalarda işlem hacimlerinin büyümesi ile gelişen teknoloji ve serbest ekonomi anlayışı, sermaye piyasalarında entegrasyonu arttırarak kurumları birbirine daha bağımlı hale getirmiş ve sistematik risk ihtimallerini arttırmıştır. Bir kurumdaki krizin diğer kuruma, bir sektördeki krizin diğer sektörlerle ve bir ülkedeki krizin diğer ülkelere bulaşma riski ve hızı da artmıştır.

Sonuç olarak, mevduat sigortası gibi güvenlik ağı önlemlerinin çıkaracağı, ters seçim ve ahlaki rizikonun yol açacağı çözümü zor problemler, dışsallıkların doğurabileceği potansiyel sorunlar, piyasa başarısızlıklarının yol açabileceği önemli zararlar, sisteminin işleyebilmesi için bankacılık sektörüne güvenilmesi gereği ve bu güvenin sağlanması için sektörün gözetlenmesi gerekliliği ile kamuoyunun bu yönde kamu kurumlarından ve siyasi iradede talebi sektörün düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.

Liberalizasyon ve ihtiyatlı düzenlemelerin birbirini dışlayan ve engelleyen olgular olmadığı, tersine piyasanın sağlıklı işlemesi açısından birbirini tamamlayan unsurlar olduğu görülmektedir. Zira, mali piyasalar güven piyasalarıdır ve bu piyasaların etkin çalışması için güvenin en üst düzeyde tesis edilmesi gerekmektedir. Düzenleme ihtiyacı da buradan doğmaktadır. Diğer bir deyişle, düzenleme, haksız rekabeti ortadan kaldırarak, rekabetin tesis edilmesi veya rekabete uygun bir ortamın yaratılmasıdır denilebilir. Önemli düzenlemelerden birisi, sermaye piyasalarında hizmet verecek kuruluşların mali güçlerinin yeterli olduğunun tespiti, sahiplerinin güvenilir kişilerden oluşması ve ona dayanarak piyasada işlem yetkisini alabilmeleridir. Kuruluş sayısı piyasaya giriş sınırları ile kısıtlanmakta ve faaliyetlerin belli bir çitanın üzerinde gerçekleşmesi sağlanmaktadır. Düzenlemelerin önemli prensipleri ise, piyasalarda riskin azaltılması, istikrarın sağlanması, bu amaçla sermaye yeterliliği, faaliyet gösterecek firmaların lisanslanması ve etik kurallar getirilmesi gibi düzenlemeler, hakim durumun kötüye kullanılmasının engellenmesi, kuralların herkese karşı zamanında ve eşit olarak uygulanması, bilginin şeklinin ve içeriğinin belirlenmesi, söz

konusu bilgilerin standart bir şekilde ve eş zamanlı olarak halka ulaşmasının hedeflenmesidir.¹⁴⁵

Güven, sektör için çok önemli ve çok hassas bir konudur. Sistemde ve sektörde hiçbir sorun olmasa dahi güvensizlik nedeni ile mevduat sahiplerinin paniğe kapılıp mevduatlarını aynı anda geri almak istemeleri halinde, toplanan kaynakların önemli bir bölümünün kredi olarak verilmesi ve geri ödenmesinin bir vadeye bağlı olması nedeni ile en sağlam sisteme sahip ülkenin en sağlam bankası dahi bu duruma dayanamayarak kısa sürede ödeme güçlüğüne düşerek iflas edecektir. Aynı zamanda bu panik önlem alınmazsa çok kısa sürede yayılarak önce diğer bankalara sonra tüm ekonomiye sirayet edebilir.

1 - Bankacılık Sektöründe Asimetrik Bilgi

Tam rekabet piyasası, çok sayıda arz ve talep edenlerin tam bilgi ile karşılıklı bir araya geldiği ve hiçbirinin tek başına fiyatı belirleyemediği bir durumu anlatır. Finans piyasaları ise fon fazlası bulunan ve bunu arz etmek isteyenler ile fon eksikliği olan ve bunu talep edenlerin bir araya geldiği piyasalardır. Gerçek hayatta tam rekabet piyasası mevcut olsa finans piyasalarına ihtiyaç olmayabilirdi. Tam rekabet piyasası bir hedef ve uç noktayı temsil etmektedir. Oysa günümüzde çok sayıda alıcı ve satıcının bir araya gelebileceği borsalarda dahi tam rekabet şartlarının tamamını oluşturmak mümkün olamayabilmektedir. Zaman, mekan ve bilgi kısıtları bunu engellemektedir.

Bilindiği gibi, tam rekabet piyasası, piyasalarda tam bilginin varolduğu varsayımına dayanmaktadır. Ancak, finansal piyasada, piyasaya giriş engeli olmasa da, bilgi edinmenin maliyeti nedeniyle, piyasanın rekabet gücü sınırlı kalmaktadır. Bu açıdan, finansal piyasalar, eksik bilgiye dayanan, eksik rekabetçi piyasalar olarak değerlendirilmektedir.¹⁴⁶ Günümüzde fon arz ve talebinin de aynı anda ve piyasa fiyatından buluşabilmesi ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi ancak finans piyasaları sayesinde olmaktadır. Finans piyasalarının bu fonksiyonu tam

¹⁴⁵ Nejat Dura, “Panel Konuşması”, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, 15-16 Mart 2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 81, 2001, s.134-137

¹⁴⁶ Aslan, s.19

gerçekleştirmek için tam bilgiye sahip olmaları ve bu bilgiyi fon arz ve talep edenlere de yansıtmaları gereklidir.

Avusturya ekolü iktisatçıları için sınırlı bilgi sadece piyasadaki bir eksiklik değil, insan olmanın doğal bir sonucudur. Piyasalar, insanların sınırlı bilgileri ile öğrendikleri bilginin yayıldığı kurumlardır. Bunun en önemli açılımı piyasanın devamlı değişim halinde olan bir süreç olmasıdır. Bu süreç herhangi bir nihai noktanın baştan öngörülebileceği bir bilgiyi bize sağlamaz. Piyasa süreci içerisinde her faaliyet, bilgi birikiminde değişmelere ve yeni planlara yol açar. Böyle durumlarda piyasanın dengeye doğru bir eğilim içerisinde olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır. Zira piyasadaki her değişim, beklentileri, planları ve bilgiyi de değiştirecektir.¹⁴⁷

İktisat teorisinin veri olarak kabul ettiği bilgi, kişiler tarafından duruma göre kullanılmaktadır. Bir keşif süreci olarak rekabet isimli meşhur makalesinde *Hayek*,¹⁴⁸ rekabetin sonucu baştan tahmin edilemeyen bir keşif süreci olduğunu, mevcut bilgiye katılan yeni bilgilerin ancak piyasada yaşanarak test edilebileceğini vurgulamıştır.

George Akerlof, otomobil piyasasında asimetrik bilgi nedeni ile ortaya çıkan limon probleminin finansal piyasalar için de geçerli olabileceğini öne sürdüğü makalesinde, bu piyasaların etkin çalışabilmesi için kamu müdahalesinin gerekli olduğunu savunmuştur. Burada limon, Amerikan argosunda ikinci el piyasadan satın alınan otomobil anlamında kullanılmaktadır. Bu piyasada otomobil alıcıları alacakları otomobilin durumunu tam olarak bilmemekte, fakat satıcılar arabaların iyi durumda mı yoksa, sorunlu mu olduğunu bilmektedir. Yani taraflar arasında asimetrik bilgi hüküm sürmektedir.¹⁴⁹ Bu durumda aldanacağını düşünen alıcılar ürüne değerinin altında fiyat teklif ederek veya pazardan çekilerek ikinci el piyasasının çökmesine neden olabilirler.

Kredi piyasalarında genellikle ters seçim ve gizli eylem olmak üzere iki çeşit asimetrik enformasyon problemi vardır. Bunlardan ters seçim, taraflar arasında kredi

¹⁴⁷ Fuat Oğuz, “Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı” **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, 17-18 Mayıs 2003, Derbent-İzmit
http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=218 (30.11.2005)

¹⁴⁸ Friedrich A. Hayek, “Competition as a Discovery Procedure”, **New Studies in Philosophy, Politics and Economics**, Chicago: University of Chicago Press, 1978, s.179-190

sözleşmesi yapılmadan önce borç verenlerin borç alanlar hakkında yeterince bilgi sahibi olmaması nedeni ile meydana gelir. Gizli eylem probleminde ise kredi sözleşmesi yapıldıktan sonra borç verenlerin, verdikleri kredilerin nerede kullandıklarını gözlemleyememeleri sonucunda oluşmaktadır.¹⁵⁰

Aslında aracı kurumlara ihtiyaç duyulmasının temel nedeni, fon fazlası olan şahıs veya kurumların karşılarında yer alan fon talep eden şahıs ve kurumların mali yapıları, fonun geriye dönüş ihtimali vs. hakkında yeterli bilgiye sahip olamamaları sonucu arada bilgi sahibi ve bu konuda uzman bir aracıya ihtiyaç duyulmasıdır.

Bu nedenle, temel işlevi bilgi elde etmek ve bunları yorumlamak olan mali piyasalar, mal ve hizmet piyasalarından ayrılmaktadır.¹⁵¹ Finansal pazarlarda katılımcıların bilgi düzeyinin farklı olması ile sözleşmelerin kontrol ve uygulama süreçlerinin maliyetli olması, asimetric bilgi sorununu ortaya çıkarmakta ve finansal pazar ve kurumların işlevlerini yerine getirmelerini zorlaştırmaktadır.¹⁵² Bilgi elde etme için gerekli harcamalar yüksek maliyetler taşıdığından bilgi yoğun piyasalardan eksik rekabet piyasası olarak bahsedilebilir.

Bankalar kredi değerlendirme ve proje finansmanı konularıyla bağlantılı olarak ortaya çıkan düzgün ve yeterli olmayan bilgilerden kaynaklanan belirsizliklerle uğraşmak zorundadır. Bankalar yetersiz bilgi nedeniyle sonradan sorunlu hale gelebilecek kredi kararı verme riskine maruzdurlar. Bankalar ayrıca ahlaki riziko sorunu ile de karşı karşıya kalmaktadırlar, çünkü kredi müşterileri yüksek getiri imkanı sağlayan riskli işlere girme konusunda istekli olduklarından, riskin çoğu banka sahipleri ve kreditorler tarafından taşınmaktadır. İkinci olarak, tasarruf sahipleri bankaların aktif kalitesi ve gerçek güvenilirliği konusunda yetersiz bilgiye sahiptirler.¹⁵³

¹⁴⁹ George A. Akerlof, "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism" **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, No. 3, 1970, s.488-500

¹⁵⁰ Aziz Kutlar ve Murat Sarıkaya, "Asimetric Enformasyon ve Marjinal Maliyet Fiyatlama Modeli Çerçevesinde Türkiye'de Kredi Tayinlması ve Faiz Oranlarının Tahmini", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s.2

¹⁵¹ Aslan, s.19

¹⁵² Güler Aras ve Alövsat Müslümov, "Kredi Piyasalarında Asimetric Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2004, s.56

¹⁵³ Standard&Poor's The Emerging Market Origination Team, "Finansal Sistemin Kırılganlığının Temel Sebepleri", **Active Dergisi** Mayıs-Haziran 2001, s.1

1985:1-2002:3 dönemlerini kapsayan ve aylık faiz oranları esas alınarak yapılan bir çalışmada, Türk Bankacılık sisteminde asimetric enformasyonun doğrulandığı sonucuna varılmıştır.¹⁵⁴ Piyasa likiditesinin günlük değişimleri göz önüne alındığında, Türk finansal piyasalarının bütün olarak bilgisel anlamda etkin olmadığı anlaşılmaktadır.¹⁵⁵

a - Ters Seçim

Bilgi asimetrisinin finansal piyasalarda ortaya çıkardığı sorunlardan ilki ters seçimdir (*adverse selection*). Özellikle piyasada yüksek faizin geçerli olduğu durumlarda kredi ödeme gücüne sahip ve kredi talep eden güçlü firmalar çekilirken, riskli firmalar piyasada kalır ve geri ödeme gücü az firmalara kredi verilmiş olur. Ters seçim sorunu faiz oranlarının çok yükseldiği durumlarda bankaların kredi verememesine (kredi tayinlaması) yol açar ki, bu, önce bazı firmaların iflasına, sonra ise bankaların aktif yapılarının geri ödenmeyen kredilerden kötüleşmesine neden olmaktadır. Piyasaya müdahale edilmemesi durumunda bu süreç birbirini etkileyerek birçok firma ve bankanın batmasına yol açabilmektedir.¹⁵⁶

Ters seçim sorunu, bir sözleşmeden önce en istekli kredi müşterisinin potansiyel “kötü” borçlu (ödünç aldığı borcu zamanında ve tüm yükümlülükleri ile beraber geri ödeyemeyecek durumda olan güvensiz kredi alıcısı) olduğu asimetric bilgi sorunudur. Dolayısı ile ters seçim sorunu söz konusu ise finansal piyasalarda arzu edilmeyen sonuçlara yol açacak (örneğin, krediyi geri ödeyemeyecek) müşteri seçimi yapılması olasılığı yüksektir.¹⁵⁷

Kredi talep edenler arasında riski düşük yatırım alanlarına yönelenler, düşük-risk düşük getiri, yüksek risk-yüksek getiri prensibince daha az kazanacaklarından borçlanırken daha düşük faiz oranlarını tercih edeceklerdir. Bunun yanında riskli yatırım alanlarına yönelen mali durumu zayıf durumda olan en riskli müşteriler,

¹⁵⁴ Bkz., Kutlar ve Sarıkaya, s.16

¹⁵⁵ Kürşat Kunter ve Ercan Balaban, “A Note on The Efficiency of Financial Markets in a Developing Country”, **TCMB Research Department**, 1997, s.3

¹⁵⁶ Karabulut, Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılanma, s.58

¹⁵⁷ Aras ve Müslümov, Kredi Piyasalarında Asimetric Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri, s.56-57

bankaların isteyeceği yüksek faiz oranlarına yüksek kazanç elde edecekleri düşüncesi ile razı olurlar. Yüksek getiri, yüksek risk demek olduğundan, riskli alanlara yatırım yapan kredi müşterilerinin, zarar etmesi veya iflas etmesi olasılığı daha yüksektir. Bu durumda aldıkları kredileri geri ödeme ihtimalleri de daha düşüktür.

Bu sorunu Akerlof'un kullanılmış otomobil piyasasını örnek alarak açıklamak olanaklıdır. Kullanılmış otomobil piyasasında kötü otomobillerin iyi otomobilleri piyasadan kovmasında olduğu gibi kredi piyasalarında da riskli ve geri ödeme yeteneği az olan fon talep edenler ya da yatırımcılar, riski az olan ve geri ödeme yeteneği fazla olan yatırımcıları piyasadan kovacaktır. Böylece seçim sorunu eksik bilgili (*imperfect information*) piyasalarda *Walrasian* denge kavramının uygunluğuna ciddi şekilde şüphe düşürmektedir.¹⁵⁸

Faizler yükseldiğinde görece olarak ya riski ve kar beklentisi yüksek yatırımcılar daha çok kredi talep edecek ya da yatırımcılar daha riskli ve daha karlı projelere yöneleceklerdir. Aslında bu hali ile faiz oranlarındaki artış riski az yatırımcıların kredi talep etmemesi, riski yüksek yatırımcının ise kredi talep etmesi sonucunu doğuran tersinden bir ayırt etme aracı sayılabilir.

Sonuç olarak faiz oranı ile yatırımın başarı ihtimali arasında risk artışı nedeni ile ters bir korelasyon vardır. Bu durumun başlangıç nedeni ise kredi verenin sözleşmesinin tarafı olarak kredi alan hakkında ve mudinin de banka hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması kaynaklı asimetric bilgi sorunudur.

b - Ahlaki Riziko

Ahlaki riziko olarak ifade ettiğimiz sorun, bir sözleşmeden sonra oluşan, kredi alanın kredi verenin bakış açısına göre ahlaki olmayan ve arzu edilmeyen faaliyetlerde bulunarak, kredi verenin çıkarını zedeleme tehlikesine neden olan asimetric bilgi sorunudur. Bu arzu edilmeyen faaliyetler veya davranışlar, kredinin geri ödenmeme riskini büyük ölçüde arttırmaktadır. Ahlaki tehlike söz konusu ise, kredi alan yüksek riskli projelere yatırım yapmakta, yüksek getiri elde ederse bundan kazançlı çıkmakta,

¹⁵⁸ Kutlar ve Sarıkaya, s.2

sermayeyi kaybederse kaybın önemli kısmı kredi verene yüklenmektedir. Bu durumda finansal sistem ödünç vereceği kaybetmektense çok az sayıda güvenilir müşteriye kredi açmayı tercih etmekte (krediyi tayınlamakta); bu da finansal sistemin etkin çalışmasını engelleyerek piyasa dengesinin birinci en iyi durumdan sapmasına yol açmaktadır.¹⁵⁹

Mülkiyet yapısı, özellikle düzenleyici rejimin zayıf olduğu finansal sistemlerde ciddi bir ahlaki riziko kaynağı olabilir. Eğer bir finansal kurum, bir kişi, aile ya da sanayi grubu tarafından kontrol ediliyorsa, bu gruplara önemli düzeyde kredi verme durumu ortaya çıkabilir. Ayrıca, yakın dost ve akrabaların kayırma özelliğinin (*acronymism*) yaygın olduğu ülkelerde, finansal kurum sahibi olan kişi veya grubun yüksek düzeyde siyasi ilişkilerinin bulunması durumunda söz konusu risk daha da yükselmekte ve siyasi baskının, yasal düzenlemeleri, kredi verme kararlarını veya diğer yönetim ya da hükümet faaliyetlerini etkileme ihtimali artmaktadır. Kamu müdahalesi de finansal kurumlar için ciddi bir ahlaki riziko kaynağı olabilir. İlk olarak, bankalar ticari kriterlere değil siyasi önceliklere bağlı olarak kredi kullandırmak zorunda kalabilirler. Bu konuda en çarpıcı örnekler kamu mülkiyetinin yüksek düzeyde olduğu Çin, Hindistan ve Pakistan gibi ülkelerde ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak teşvik sorunu vardır; banka yönetimi, getirilerin yetersiz olduğu riskleri daha sık alır, çünkü herhangi bir kriz esnasında bankanın destekleneceğini bilmektedir.¹⁶⁰

Firmaların büyüyüp kurumsallaştığı, hatta uluslararası bir boyut kazandığı son dönemlerde bankalar ve büyük şirketler için bir diğer sorun ise, bu kurumların sahipleri ile temsilcileri konumunda olan yöneticilerinin (yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları) amaçlarının farklı olabilmesidir. Örneğin firma sahipleri uzun vadede sürekli bir kar amaçlarken, temsilciler kendi başarılarını göstermek için kısa vadede kar amaçlayarak riskli işlere girişebilirler. Büyük banka veya şirket sahiplerinin temsilcilerin davranışlarını kontrol etmeleri hem zor hem maliyetli bir süreç olabilir. Örneğin bankaların çok sayıda şubesi vardır ve her şube müdürü temsilci sıfatı ile belli

¹⁵⁹ Aras ve Müslümov, Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri, s.57

¹⁶⁰ Satandart&Poor's The Emerging Market Origination Team, s.2-3/4

konularda yetkilidir. Banka sahiplerinin her şubenin işlemlerinden haberdar olmaları ve risklerini kontrol etmeleri mümkün olmayacaktır.

Tam mevduat sigortasının bulunması halinde özellikle banka denetimlerinin zayıf olduğu durumlarda ahlaki çöküntünün bir başka boyutu da banka sahipleri açısından ortaya çıkabilmektedir. İstikrarsızlık ortamında, getirinin olumlu gerçekleşmesi halinde kar bankaya kalacak, zarar durumunda ise hükümetin bu zararı karşılaması beklenecektir. Böyle bir durumda bankanın riskli kredilere ağırlık vermesi kaçınılmaz olmaktadır. *McKinnon* bu durumu bankanın, hükümet ile eşit olmayan şartlarda bahse girmesi şeklinde değerlendirmiştir.¹⁶¹

c - Kredi Tayınlaması

Borç alanlar borçları için mevcut faiz oranını ödemeye hazır oldukları halde, borç verenler ters seçim ve ahlaki riziko sorunları nedeniyle veya verdikleri borcun geri ödenemeyeceği korkusu ile bireylerin borç alabilecekleri miktarı kısıtlıyorlarsa kredi tayına bağlanmış demektir.¹⁶² Kredi tayınlaması (*Credit Rationing*) aslında, toplam kredi talebinin toplam kredi arzını aşması sonucu ya da bir sektörde talebin arzı aşması yani sektördeki rekabet sonucu oluşmaktadır.

Bankalar kredi tayınlaması yaparak kredi risklerini en aza indirmeye çalışırlar. Ancak bu durumda fon arzında bir daralma olduğundan kaynak dağılımında etkinlik gerçekleşmemiş olmaktadır. Aynı zamanda bilgi sorunu devam ettiği için tayınlama ile kredi verilecekler arasından yapılan seçim her zaman doğru olmayabilmektedir.

Bankalar bu bilgi sorunu karşısında kredilerin geri ödenmeme riskini almak istemedikleri için çoğunlukla kredi tayınlamasına gitmektedirler. Kredi tayınlaması, ödünç verilen fonların faiz oranının ex-ante olarak kredi arz ve talebini eşitleyememesi durumu olarak tanımlanmaktadır.¹⁶³ Bilgi sorunu kredi alan firmalardan çok kredi veren bankanın riskidir. Nispeten sayılarının az olması ve herkesin bildiği kurumlar

¹⁶¹ McKinnon, 1988, Aktaran: Binay ve Kunter, s.5-6

¹⁶² Rudiger Dornbusch ve Stanley Fischer, **Makroekonomi**, McGraw-Hill, 1998, Çev: Ak, Salih ve Diğerleri, Ankara: Akademi Yayınları, s.350

¹⁶³ Aras ve Müslümov, Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri, s.58

olmalarının yanında parayı veren bankalar olduğu için, kredi talep edenler bilgi sorununu önemsemezler. Bunun yanında bankalar, krediyi veren olduklarından durumu önemserler ancak, sayıları çok olan firmaları tanımakta güçlük çekerler. Bu nedenle sorun asimetrik bilgi sorunudur. Bankaların bu koşullar altında yapabildikleri verecekleri kredileri sınırlandırarak riskleri azaltmak yani kredi tayinlamasına gitmek olmaktadır.

Kredi tayinlamasının; denge dışı ve denge durumu olmak üzere iki şekli vardır. Denge dışı kredi tayinlaması durumunda, kredi faiz oranının, piyasadaki arz-talep dengesini eşitleyecek faiz oranından farklı olmasına yol açan geçici engeller söz konusu iken, denge kredi tayinlaması durumunda ise, kredi talebi fazlası ile karşılaşan finansal araçların, bu fazla talebi karşılama için faiz oranlarını yükseltmek istememeleridir. Bu durumun temel sebeplerinden birisi, ödünç verenlerin, ödünç alanlar hakkında mükemmel bilgiye sahip olmaması, dolayısıyla asimetrik bilginin varlığıdır.¹⁶⁴

Ahlaki tehlike, ters seçim gibi asimetrik bilgi sorunlarına karşı bankalar kredi tayinlaması yolunu seçmektedirler. Çünkü bu durumda ya yüksek faiz oranlarına razı olan riskli müşteriler kredileri alacaklar ya da kredi talep edenler yüksek getiri elde etmek için riskli alanlara yatırım yapacaklardır. Her iki durum da bankaların kredi riskini yükselttiğinden istenmemektedir.

Ödünç alanlara yüklenen faiz oranlarındaki artışın genellikle bunların finanse ettiği projelerin ortalama riskini arttırdığı görülmüş, bu ödünç alanların daha riskli projeleri tercih etmesinden ya da risksiz projelerin daha az çekici hale gelmesinden ve böylece bu projeleri gerçekleştirmeyi düşünen yatırımcıların kredi için başvurmalarından kaynaklanmaktadır.¹⁶⁵

Bu durum, kredi kullanacaklara uygulanan faiz oranlarındaki bir artışın, yatırımcıların bu kredilerle finanse ettiği projelerin ortalama riskini arttırması ile

¹⁶⁴ Joseph E. Stiglitz, Andrew Weiss “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, **The American Economic Review**, Vol:71, No:3, 1981, s.393-410 Aktaran: Aras ve Müslümov, Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri, s.58

açıklamaktadır. Böyle durumlarda, büyük olasılıkla kredi ödünç almaya istekli olanlar riski en yüksek yatırımcılar olacağı (ters seçim sorunu) veya kredi alan yatırımcılar, kredi veren açısından kabul edilemeyecek yüksek riskli projelere yatırım yapacaklardır (ahlaki tehlike sorunu). Bu durum ise, kredilerin geri ödenmeme riskini aşırı yükseltecek ve nihai olarak, finansal istikrarsızlığa yol açacaktır. Bu açıklamalarda görüldüğü gibi, kredi tayinlaması, kredi verenin faizleri yükseltip, ters seçim ve ahlaki tehlike sorununa yol açmak istememesinden kaynaklanmaktadır.¹⁶⁶

Bankaların risk minimizasyonu açısından bir çözüm olarak görünse de kredi tayinlaması, bankaların ellerindeki fonları cazip yatırım alanlarına yönlendirmeyerek gelir kayıplarına ya da daha düşük gelire razı olmalarına, bunun yanında yeterli fon arz edilmediği için kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açarak ekonomide dengesizliğe yani istenmeyen durumlara neden olabilmektedir.

İpotek senedi, işletme rehini, net işletme değeri, kefalet gibi uygulamalar ile riskler azaltılmaya ve kredi tayinlamasının azaltılmasına çalışılsa da bu uygulamaların tam anlamı ile riskleri ortadan kaldıramaması yanında ülke, piyasa ve sektör riski gibi etkenlerle oluşabilecek krizler nedeni ile kesin çözüm bulmak mümkün değildir.

2 - Bankacılık Sektöründe Dışsalıklar ve Piyasa Başarısızlığı

Bankalar yapıları itibarı ile sır saklama ve güven esasına dayanan, düşük likidite, yüksek kaldıraç oranları, düşük sermaye/aktif oranları, açık pozisyon, vade uyumsuzluğu (mevduatlar kısa, krediler daha uzun vadelidir) ve bilgi asimetrisi içerisinde çalışan kurumlardır. Bu durum bankaların krize her zaman reel sektörden daha yakın kurumlar olmasına neden olmaktadır.

Finansal sektörün ve bu sektörde en önemli rolü üstlenen bankacılık sektöründe regülasyonun gerekliliği, genellikle piyasa başarısızlıklarının önlenmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesi ile açıklanmaktadır. Piyasa başarısızlığı teorisi, kamu müdahalesinin gerekçesini, piyasanın aksayan yönlerine ilişkin düzenlenme getirilmesi

¹⁶⁵ Stiglitz ve Weiss, Aktaran: Aras ve Müslümov, Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri, s.57

ve etkin kaynak dağılımının sağlanması şeklinde açıklarken, kamu yararı teorisi ise, kamu düzenlemelerinin piyasa mekanizmasının optimum kaynak dağılımını sağlayamamasına bir tepki olduğunu belirtmektedir. Hükümetler, kamuoyunun piyasadaki verimsizliklerin giderilmesi yönündeki talebini, düzenleyici kuralları koymak suretiyle karşılamaktadırlar.¹⁶⁷

Piyasa başarısızlığı kısaca, piyasaların kendi haline bırakıldığında etkin koşullarda çalışmaması durumudur. Piyasa başarısızlıklarının finansal piyasalarda yarattığı sorunlar, hem etkileme alanının genişliği, hem de yayılma hızının yüksekliği nedeni ile kamu müdahalesini ya da regülasyonu zorunlu kılar. Kamu otoritesi, finansal regülasyonla finansal aktörlerin tahsis ve üretim etkinliği türünden performansını piyasa güçleri ile birlikte belirlemeye çalışır. Finansal piyasalarda ortaya çıkabilecek olası piyasa başarısızlıkları dışsallıklar, asimetrik bilgi ve piyasa gücü gibi üç sebepten kaynaklanır.¹⁶⁸

Günümüzde mali krizler sırasında piyasa tabanlı araçlara yapılan vurgu, 1930'lar ve II. Dünya Savaşı sonrasında krizlerden etkilenen birçok ülkede, mali sektörde istikrarın yeniden sağlanmasının en etkin yolunun, rekabetin ve bankaların faaliyet alanının sınırlandırılmasından geçtiği şeklindeki hakim olan görüşler ile çelişmektedir. Bu yıllarda bankacılık krizleri ile karşılaşan ülkelerde, çözüm amacı ile faiz ve döviz kısıtlamaları, kredilerin öncelikli sektörler yöneltmesi ve kamu bankacılığı uygulanmıştır.¹⁶⁹ Oysa günümüzde düzenlemelerin amacı, dışsallıklar ile oluşabilecek krizleri engellemenin yanı sıra piyasanın serbest rekabet koşullarına en yakın konumda çalıştırılmasını sağlamak ve bu amaçla gerekli önlemleri de almaktır. Kredi mekanizmasının doğru çalışması, piyasa derinliğinin sağlanması, tekelleşme veya oligopolleşme ile oluşabilecek aşırı karın ve hakim durumun kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi de amaçlanmaktadır.

¹⁶⁶ Stiglitz ve Weiss, Aktaran: Aras ve Müslümov, Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri, s.58

¹⁶⁷ Hakan Baştürk, **Finansal Piyasalarda Düzenleyici Otoritelerin Yapılanmaları**, Sermaye Piyasası Kurulu, Araştırma Raporu, Ankara, 1999, s.6

¹⁶⁸ Yay ve Yılmaz, s.71

¹⁶⁹ Claudia Dziobek, "Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring", **IMF Working Papers**, WP/98/113, 1998, s.5

a - Dışsallıklar ve Finansal Piyasalar

Dışsallık (*externality*), bir firmanın faaliyetlerinin alışveriş gibi ekonomik bir ilişkisi olmayan başka bir firmanın maliyet yapısı, ürün kalitesi, satışları, müşteri portföyü gibi unsurları etkilemesidir. Bu etkileme olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilmektedir. Dışsallığın olduğu bir alanda tam rekabet şartları oluşmamış demektir, çünkü firmanın maliyetine ilave olmayan ya da maliyetinden çıkarılmayan bir faaliyet söz konusudur. Bu durumda piyasa pareto etkin bir dengeye ulaşamaz.

Bir ülkenin ödemeler sisteminde finansal kurumların rolü ile birlikte olan dışsallıklar nedeniyle birçok toplumda resmi finansal düzenleyicilere üç önemli görev düşmektedir.¹⁷⁰

- i) Finansal işlemlerde hile, ayrımcılık ve sözleşme hükümlerinin yerine getirilmemesi riskini sınırlamak.
- ii) Finansal kurumların borçlarını ödeyememeleri ve makul gerekçeleri olmayan müşteri kaçışlarının getirdiği sürü tavrının ortaya çıkardığı riskleri en aza indirmek için dizayn edilen bir finansal güvenlik ağı oluşturmak.
- iii) Sistemdeki olumsuzlukları (bozulmayı) kontrolde tutmak ve finansal güvenlik ağını etkili bir şekilde ve vergi ödeyenlere en az maliyet ile işletmek.

Öncelikle bankacılığın mali aracılık işlevini yerine getirebilmesi bankalararası işlemlerin belli boyutta ve etkin bir biçimde yapılabilmesine bağlıdır. Dolayısıyla bir bankada ortaya çıkan bir olumsuzluğun, bankalar arası işlemler yoluyla onunla ticari ilişkileri olan bankaları etkileme ihtimali yüksektir. Başka bir deyişle bankacılık sektörü karşılıklı bağıntıların, istisnai denebilecek ölçüde, yoğun olduğu bir iktisadi faaliyettir.¹⁷¹

¹⁷⁰ Edward J. Kane, “Using Deferred Compensation to Strengthen The Ethics of Financial Regulation”, **National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper**, No:8399, 2001, s.3

¹⁷¹ Hasan Ersel, “Bankacılıkta Sistemik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü”, **Active Dergisi**, Nisan-Mayıs 1999, s.2-3/4

Bir bankadan yoğun mevduat çekilişı (*bank run*) üç tür negatif dışsallığa yol açar.¹⁷²

- i) Yoğun mevduat çekilişlerinin ödeme güclüğü çekmeyen bankalara da bulaşması,
- ii) Bankaların batmasına bağlı olarak ekonomide zor durum veya çöküntü olması,
- iii) Devletin sağladığı mevduat sigortası maliyetlerinde artış olması.

Mali yapısı bozuk bir bankanın ödeme güclüğüne düşmesi halinde mali yapısı sağlam olan diğer banka mudileri de telaşa kapılarak mevduatlarını daha sağlam olduğunu düşündükleri altın, döviz gibi yatırım araçlarına yönlendirerek sağlam bankaların da ödeme güclüğü içerisine düşmesine neden olabilirler. Çünkü mudilerin ödeme gücü olan ve ödeme güclüğü çeken bankaları ayırt edebilmeleri mümkün değildir.¹⁷³ Bu durumda mevduat sigorta fonu kaynaklarına başvurulacağından sigorta maliyetleri artacak ve tüm bu gelişmeler ekonomide çöküntüye en azından zor bir durum içine girmeye neden olacaktır.

Sistemdeki bir banka sermaye yeterliliği, döviz pozisyonu, karşılık oranları gibi kurallara uyarken bir diğer banka bu kurallara uymaz ise, daha karlı çalışma için diğerlerinin aleyhine bir avantaj sağlamış olur. Mevduat sigortası gibi bir sistemin mevcudiyeti halinde ise oluşan zararı sisteme yükleyerek maliyeti üstlenmekten kaçınabilir. Aynı zamanda kuralsızlığın anlaşılması halinde bir panik yaşanır ve krize dönüşürse, kuralsızlığın maliyetini kurallara uyan diğer bankalara da yansıtmış olur.

Bankacılığın özel niteliği nedeniyle bu tür kural dışı davranışların olumsuz sonuçlarını sadece kurum içinde sınırlamak her zaman olanaklı değildir. Bir bankanın kural dışı hareketi, diğer bankaları iki şekilde etkileyebilir. Bunlardan ilki haksız rekabettir ve kural dışı hareket eden banka kısa dönemde başka bankalar aleyhine bazı kararlar sağlayabilir. Rekabet kurallarının bozulması da, kaynakların etkin dağılımını etkileyerek o ölçüde, bir toplumsal zarar olarak düşünülebilir. İkinci etki ise, bankacılık

¹⁷² George J. Benston ve George G. Kaufman, “The Appropriate Role of Bank Regulation”, *The Economic Journal*, Vol: 106, No: 436, May 1996, s.692

kesiminin özelliği nedeniyle, bir bankada çıkan olumsuz gelişmelerin diğer bankalara bulaşma ihtimalinin yüksek olmasıdır. Bunun teknik anlamı ise bankacılıkta dışsallık olgusunun önemli olduğudur.¹⁷⁴

Bu nedenle, ihtiyatlı bir düzenleme ile banka batışı ihtimalini düşürmek düzenlemenin maliyetini aşan pozitif bir dışsallık yaratabilir. Fakat bu nedenle banka iflaslarını sıfıra düşürmek ne gerekli ne de istenen bir durumdur.¹⁷⁵ Çıkışın veya iflasın mümkün olmadığı bir piyasa rekabet piyasası olmaktan çıkacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken şey, bu düşüncenin banka iflaslarını olumlu karşılaması değil bu ihtimalin var olduğu bir piyasanın daha etkin çalışacağıdır.

b - Mevduat Sigortası

Mevduat sigortasının temel amacı; finansal piyasalar ve banka mali yapıları hakkında yeterli bilgi sahibi olmayan küçük tasarruf sahipleri başta olmak üzere mudileri korumak ve bu sayede sistemde meydana gelecek banka iflaslarına yayılmasını ve aksaklıkların krize dönüşmesini engelleyerek bir finansal güvenlik ağı kurmaktır.

Mevduat sigortası, bu işlevi ile gelişme süreci içerisindedir. Özellikle mevduata getirilen aşırı yüksek koruma ve/veya tam korumanın yol açtığı en büyük tehlike hem mudilerde hem de banka sahiplerinde ortaya çıkan ve sistemi daha riskli hale getiren ahlaki riziko problemidir.¹⁷⁶

Finansal güvenlik ağının varlığı, piyasa disiplininin ortadan kalkmasının bir sonucu olarak çarpıklıklara neden olabilir ve ahlaki riziko problemini ortaya çıkararak daha fazla risk alma güdülerini arttırabilir.¹⁷⁷ Bankacılık sektöründe likidite ve karlılık ile likidite ve risk arasında ters yönlü bir ilişki mevcuttur. Yani likiditesi yüksek bir banka az riskli ve düşük karlılıkla çalışmaktadır. Karlılık ve risk arasında ise tüm

¹⁷³ Benston ve Kaufman, s.692

¹⁷⁴ Ersel, Bankacılıkta Sistemik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü, s.2/4

¹⁷⁵ Benston ve Kaufman, s.691

¹⁷⁶ Ayşe ve Erkan Özdemir, “Bankacılık Krizlerinin Kritiği: Uluslararası Literatür Açısından Bir Değerlendirme”, **Active Dergisi**, Ekim-Kasım 1999, s.3/10

¹⁷⁷ Maria J. Nieto, “Reflection on the Regulatory Approach to E-Finance”, in Electronic Finance: A New Perspective and Challenges, **BIS Papers**, Vol:7, 2001, s.94

sektörlerde olduğu gibi doğru orantılı bir ilişki söz konusudur. Risk ne kadar artarsa kar oranı da o kadar artar. Tabi riske bağlı iflas etme ihtimalinin yükseleceği de açıktır.

Tam kapsamlı mevduat sigortası; bankaları, riski ve gelir düzeyi yüksek, likidite derecesi düşük yatırım ve kredi faaliyetlerine yönlendirir. Bu yönelme likidite-risk-karlılık öğeleri arasında var olması gereken optimum dengeden sapma anlamına gelmektedir.¹⁷⁸

Tam kapsamlı mevduat sigortası ahlaki tehlikeye yol açabilmektedir. Bazı bankalar likidite problemlerini gizlemek için mudilere geçici olarak yüksek faiz oranları teklif edeceklerdir.¹⁷⁹ Mali bünyesi zayıf bankaların mevduat elde edebilmek amacı ile diğer bankalardan daha yüksek faiz oranı tekliflerine karşılık, mevduat sahipleri de yüksek getiri elde etmek amacı ile bu bankalara yöneleceklerdir. Çünkü eğer sorunsuz bir biçimde paralarını vadesinde alabilirler ise iyi getiri elde edecekler, banka iflas ederse mevduat sigortası zararlarını karşılayacaktır. Bu durum mali bünyesi zayıf bankalara mevduat akışını sağlarken mali bünyesi sağlam bankalar da rekabet edebilmek amacı ile yüksek faiz vermeye yöneleceklerinden onların da mali yapılarının bozulmaya başlayacağını söyleyebiliriz.

Aynı şekilde sınırlı sorumluluğa sahip banka sahipleri de riskli alanlara, sektör ya da firmalara plasman¹⁸⁰ yapacaklar ve likidite, vade, faiz, para uyumunu göz ardı edeceklerdir. Yine bir sorunla karşılaşmazlar ise aldıkları yüksek riske karşı yüksek kar elde edecekler, zararla karşılaşma durumunda ise zararın tamamını veya bir kısmını fon dolayısı ile toplum üstlenecektir. Bu durumda risk transferinin varlığından bahsedebiliriz. Özellikle mevduat sigortası primleri risklerle orantılı değilse prim ödeyen banka sahipleri güvence veren fon ya da başka kamu kurumuna riskini transfer etmiş olmaktadır. Bu da sigorta ettirenin istismarı anlamına gelmektedir.

¹⁷⁸ Mehmet A. Civelek ve M. Banu Durukan “Türk Ticaret Bankalarının Likidite Tercihi ve Tam Kapsamlı Mevduat Sigortası Uygulaması Üzerine Bir Araştırma”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2003, s.54

¹⁷⁹ Ersel, Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation, s.7

¹⁸⁰ **Plasman**: Bir bankanın bir firma, sektör ya da şahsa kredi tahsis etmesine bankacılık literatüründe verilen isimdir.

Bunların yanında mevduat sigortası ile kamu bankalarının daha çok siyasi baskı altında kalacağı ve denetleme-düzenleme ile yükümlü bulunan otoritelerin de mevduat sigortasından etkilenecek daha esnek davranacakları ifade edilebilir.

Bu durumun piyasa mekanizması açısından büyük sakıncası vardır. Kötü olanı iyi olanın aleyhine korumaktadır. Dolayısıyla haksız rekabeti getirmektedir. Kurala uyanları adeta cezalandırmaktadır. Sonuç olarak, kaynak dağılımında etkinsizlikle (mevduat ve kredilerin serbest piyasa koşulları uygulansaydı gitmeyecekleri alanlara kaymaları) beraber gelir bölüşümünde adaletsizliğe (kurala uymayan ve zayıf bünyeli banka sahipleri ve risk değerlendirmesi yapmayan mevduat sahipleri için haksız kazanç elde etme durumu) de sebep olmaktadır.

Yine de mevduat sigortasının özellikle küçük tasarruf sahiplerini (çünkü bankalar ve piyasalar hakkında daha az bilgi sahibi olma ihtimalleri yüksektir ve aynı zamanda birikimlerini uzun yıllar boyunca ve emekle elde ettiklerinden marjinal değeri çok yüksektir) korumak açısından önemli işlevi vardır.

Banka riskine göre farklı sigorta oranları uygulaması, sigorta edilen mevduata önemli sınırlamalar getirilmesi, banka sahiplerinin bankalar üzerindeki hâkimiyetlerinin azaltılması ve sorumluluklarının artırılması ile tüm bunların yasal çerçeveye oturtulması, meselenin çözümü olabilir. Sonuç olarak mevduat sigortasının varlığı regülasyona olan ihtiyacı arttırmaktadır.

c - Finansal Sistemin Kırılganlığı ve Krizler

Bankacılığın yapısı, büyük göreceli fiyat değişimlerine ve güven kaybına karşı bankaları duyarlı hale getirmektedir. Bankaların, borçluların kredi değerliğini diğer mercilerden daha iyi bildikleri kabul edildiğinden kredilerini piyasa değeri ile değerlemek güçtür. Bankalar tipik olarak kısa süreli borçlanır, uzun süreli kredi verirler ve düşük sermaye ile küçük karşılık esası ile çalışırlar. Bu özellik bankacılık sistemini daha kırılgan bir hale getirmektedir.¹⁸¹

¹⁸¹ Koray Duman, “Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, 2002(4), s.138

Bankacılık doğası gereği krizlere elverişli bir sektördür, zira bankacılık birçok paradoksun ortasında tam denge noktasını tutturmayı gerektirmektedir. Birinci olarak; bir ticari işletme olan bankaların kar etme güdüsü ile tasarruf sahiplerinin mevduatlarını güvence altında tutma talebi “kar-risk-güvenlik” paradoksunu oluşturmaktadır. İkinci olarak; sosyal fayda ilkesi gereği ekonomiye mümkün olan en fazla kaynağı en ucuz maliyetle aktarma kar marjlarının ve aktif karlılığının düşük olmasına yol açmakta, bunun telafisi ancak yüksek finansal kaldıraç ve işlem hacmi ile mümkün olmaktadır. Bu ise kredi ve sermaye risklerini yükselterek sonuçta bir sosyal maliyet doğurmaktadır. Üçüncü olarak; kısa süreli ve geçici likidite sıkıntılarının yol açabileceği panik çöküşleri sebebi ile iflas etmekten korumak ve tasarruf sahiplerinin uğrayabilecekleri kayıpları bir ölçüde telafi etmek amacıyla mevduat sigortası kurma zorunluluğudur. Mevduat sigortaları krizleri önlemede ve doğabilecek zararları hafifletmede çok önemli işlevler görmekte, öte yandan bankaları daha fazla risk almaya, tasarruf sahiplerini de bankalar arasında risk ayrımı gözetmeksizin hareket etmeye teşvik edebilmektedir. Bu durum ise ahlaki riziko mekanizması aracılığıyla krizlere yol açmaktadır. Son olarak; işlemlerin yapısı sistemdeki bütün kuruluşların birbirleriyle sürekli ve hızlı bir ilişki içinde olmasını gerektirmekte ve kuruluşlardan birinde baş gösteren sorunun çok kısa zamanda sistemin bütününe etkiler hale gelmesine yol açmaktadır.¹⁸²

Finansal piyasaların, kırılganlığı deregülasyon sürecinden sonra daha da artmıştır. Etkin bir gözetim sisteminden yoksun kalan finans piyasalarında birçok sorunlu banka ortaya çıkmaktadır.¹⁸³ Ortaya çıkan sorunun domino etkisi yaratarak kısa sürede diğer bankalara, sonra tüm ekonomiye ve daha sonra ise diğer ülkelere yayılma riski bulunmaktadır. Soruna bu çerçevede yaklaşan teorisyen ve uygulamacılar finansal kriz olgusunu sistematik risk çerçevesinde ele almayı tercih etmektedirler. Bu yaklaşımlarda piyasaların hukuki ve operasyonel altyapısı, raporlama ve muhasebe kalitesi, düzenleme ve denetim etkinliği ön sıralarda yer almaktadır.¹⁸⁴

¹⁸² M.İbrahim Turhan, “Bankacılık Krizleri”, **Active Dergisi**, Aralık 1998-Ocak 1999, s.2/8

¹⁸³ Karabulut, Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılanma, s.58

¹⁸⁴ Nazım Ekren, “Ekonomik / Finansal Kriz Riski”, **Active Dergisi**, Nisan 2004, s.1/2

Dünyadaki diğer ülke deneyimlerinden yararlanılarak bankacılık sisteminde ortaya çıkan krizlerin başlıca nedenleri; ekonomik istikrarsızlıklar, sisteme politik müdahalelerin olması, finansal kuruluş sayısının artması sonucu gözetim ve denetim faaliyetinin yetersiz kalması, kötü yönetim ve onun sonucu kötü aktif kalitesi, ekonomik konjonktür, yüksek operasyon maliyetleri, yüksek vergi ve harçlar, hukuki veya zımni tam mevduat sigortası ve buna bağlı olarak ahlaki tehlike olarak sıralanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik konjonktür, gözetim ve denetim faaliyetinin yetersizliği ile tam mevduat sigortasının bir sonucu olarak risk nötr plasman politikaları gibi nedenler ön plana çıkarken; gelişmiş ülkelerde kötü yönetim yüksek vergi ve harçlar ile ahlaki tehlike gibi sorunlar daha önemli görünmektedir.¹⁸⁵

Bankalar, döviz kuru, enflasyon ve faiz oranındaki ani değişimlerden diğer sektörlerle nazaran daha fazla etkilenirler. Bunun yanında yabancı yatırımcıların ani strateji değişiklikleri (ülkeyi terk etmek gibi), gayrimenkul fiyatlarındaki aşırı şişmeler (özellikle teminatı ipoteğe dayalı kredilere ağırlık veren ülkelerde), istikrarlı döviz kuruna sahip olunmaması, şirketlerin mali tablolarının şeffaf ve doğruyu yansıtır biçimde olmaması, bankaların riskli aktiflere karşı tutulması gereken asgari sermaye rasyosunun altında kalması, bankaların “şeffaf bankacılık”tan¹⁸⁶ uzaklaşmaları krizlerin diğer nedenleri olarak sayılabilir. Örneğin, son yıllara kadar Türkiye’de banka mali tablolarının gerçeği yansıtmadığı, tablolar üzerinde makyajlama yapılarak olması gereken hale getirildikleri bilinen bir gerçektir.¹⁸⁷

Bankalara hesap açtıran mudiler enflasyon, belirsizlik ve elde edecekleri geliri harcama beklentileri sebebiyle kısa vadeyi tercih ederken, yatırımcıların yapacakları yatırımların sonradan gelir getirici hale gelmesi nedeni ile uzun vadeyi tercih etmesi, bankaların aktif ve pasiflerinin vade yapılarında uyumsuzluğa yol açmakta ve bu durum bankaları likidite riskine maruz bırakmaktadır.¹⁸⁸ Bu sebeplerin belki de başında telaffuz edilmesi gereken şey, mali alanda yapılan deregülasyonun önceden riskleri

¹⁸⁵ Şevket Sayılğan, “Bankacılık Sisteminin Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2003, s.64-65

¹⁸⁶ **Şeffaf Bankacılık**: Bankaların mali yıl sonunda düzenleyerek kamuoyuna sundukları bilanço ile gelir-gider tablo ve hesaplarının gerçeği yansıtmaması kuralı üzerine kurulu bankacılık sistemidir.

¹⁸⁷ M. Fatih Kaytmaz, “Şeffaf Bankacılık ve Denetim”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ocak 1985

¹⁸⁸ Sayılğan, Şevket, s.67

düşünerek ciddi planlama ve hazırlık içerisinde yapılmaması, ortaya çıkacak sistem boşluklarına ve tehlikelerine karşı önlem alıcı unsurlara yer verilmemesidir.

Tüm dünya da özellikle 1980 sonrası dönemde liberalizasyon politikalarının uygulanmasının yanında teknolojik gelişmeler, iletişim sektöründeki büyük değişim, otomasyona geçiş ile küreselleşme başlamış, finans sektörü de bu gelişmelerden en çok etkilenen sektörlerden biri olmuştur. Para ve benzeri nakitlerin transferi kolaylaşmış ve liberalleşme ile sermayenin seyyaliyetinin önündeki engeller kalkmış, teknolojik gelişmeler ile hareketliliği hem kolaylaşmış ve hem de artmıştır. Küreselleşme ile portföy yatırımlarında meydana gelen çeşitlenme doğrudan yatırımların yanında portföy yatırımlarını da arttırmıştır.

Hava ulaşım giderleri, telefon görüşme ücretleri ve bilgisayar kullanım ücretlerinde zaman içinde meydana gelen hızlı düşüş ve gelişmeler küreselleşmeyi, aynı zamanda finansal küreselleşmeyi hızlandırmıştır.¹⁸⁹

Özellikle elektronik para transferi, internet bankacılığı, akıllı kartlar gibi enstrümanlar ile uygulamaya konan yeni ürünler klasik bankacılık anlayışını tümüyle değiştirmekte ve bankacılık sistemini gittikçe daha karmaşık ve belki o kadar da kırılgan hale getirmektedir.¹⁹⁰ Finansal liberalizasyon bankacılık sektörünü derinden etkileyen anahtar değişken haline gelmiştir. Buna rağmen liberalizasyon uzun zaman alan bir süreçtir ve sistem daha serbest bir piyasaya varıncaya kadar birden fazla kriz yaşanabilmektedir.¹⁹¹

Bu süreç çok benzer şekilde dünyanın pek çok ülkesinde yaşanmış ve 1990'lar boyunca dünyadaki yabancı doğrudan yatırımlar %300 artarak, gelişmekte olan ülkelerin toplam milli hasıllarının %1'inden %4'üne çıkmıştır. Ancak esas önemli olan portföy yatırımlarındaki artış olmuştur. Portföy yatırımları, hemen hemen sıfır seviyesinden, aynı on yıl içinde gelişmekte olan ülkelerin milli hasıllarının %40'ına

¹⁸⁹ Ali Alp, **Finansın Uluslararasılaşması**, İstanbul: Yapı ve Kredi Bankası Yayınları, 2000, s.106

¹⁹⁰ Özdemir. s.2/10

¹⁹¹ Satandart&Poor's The Emerging Market Origination Team, s.2/4

çıkıştır. Bu çok önemli bir gelişmedir. Bir diğer ifade ile globalleşme, esas olarak portföy yatırımları aracılığıyla olmaktadır.¹⁹²

Global finans piyasalarında işlemler, döviz ticareti veya başka menkul kıymetlerin alım ve satımı şeklinde gerçekleşmekte, en büyük işlem hacmi döviz değişimlerine ait bulunmaktadır. 1970’lerde sadece 18 milyar dolar olan dünya döviz piyasalarındaki bir günlük işlem hacmi, 21. yüzyılın başında 1.2 trilyon doları aşmakta ve yıllık 308.6 trilyon dolara ulaşmaktadır. 2001 yılı itibarı ile dünyadaki toplam döviz rezervi miktarı yaklaşık 1.9 trilyon dolar iken, günlük sadece 32.08 milyar dolarlık bir reel ticaret hacmi bulunmakta ve günlük para ticareti, günlük mal ticaretinin yaklaşık 40 katına ulaşmaktadır.¹⁹³

Yeni dönemde sermaye birçok ülkeye kolay gidebilmekte ve kolayca o ülkeyi terk edebilmektedir. Fonların bu kadar hızlı hareketi ülkelerin ekonomisini ve paranın girip-çıkacağı finansal kurumların (çoğu zaman bankaların) yapısını bozabilmekte ve dahası sektörü veya ülkeyi krizin eşiğine getirebilmektedir. Güven müessesesi olarak anılan bankalardan birinde meydana gelen iflas gibi olumsuz bir durum kısa sürede diğer bankalara daha sonra diğer sektörler ve tüm ülkeye yayılabilmektedir. Bankacılık krizlerinden sonra ülke ekonomileri genellikle resesyona girmektedir.

Finansal krizler, diğer krizlere nazaran çok daha hızlı bir biçimde doğmakta ve yayılmaktadır. Asya krizi, Rusya krizi, Latin Amerika, Meksika, ERM krizi gibi yakın zamanda yaşanan krizlerde “kelebek etkisi” krizlerin hızla ülkedeki diğer sektörler ve diğer ülkelere yayılmasına neden olmuştur.

Aynı zamanda finansal krizlerin maliyeti de yüksek olmaktadır. IMF üyesi ülkelerin çoğunda bankacılık krizi yaşanmıştır. GAO’nun 2003’teki çalışmasında¹⁹⁴ 1990-2001 tarihleri arasında meydana gelen 14 krizin maliyetini, meydana geldikleri ülkelerin GSMH’larına oranı ortalama olarak %5,7 olarak bulunmuştur. IMF tarafından

¹⁹² Gülnur Muradoğlu, “Globalizasyon, Dünya İle Bütünleşme ve Kriz: Finansal Liberalizasyon İle Nasıl Başa Çıkılır?”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2002, s.1/4

¹⁹³ Muhammed Akdiş, “Kısa Vadeli Sermaye Hareketlerinin Yol Açtığı Finansal Krizler ve Bu Krizleri Önlemede Kullanılabilecek Araçlar: Tobin Vergisi”, **Active Dergisi**, Mayıs-Haziran 2004, s.1/16

¹⁹⁴ United States General Accounting Office (GAO), **International Financial Crises**, GAO Report No: 03-734, Washington, June 2003, s.12

yapılan bir çalışmada ise krizlerin sayıları, toplam maliyeti ve süreleri hesaplanmıştır.¹⁹⁵

Tablo 1
Finansal Krizlerin Sayısı, Maliyeti ve Süreleri

	Krizlerin Sayısı	Ortalama Toplam Süresi (Yıl)	Kriz Başına Milli Gelir Kaybı (%)	Milli Gelir Kaybı (%)
Döviz Krizleri	158	1,6	4,3	61
Döviz Çöküşleri	55	2,0	7,1	71
Bankacılık Krizleri	54	3,1	11,6	82
Döviz ve Bankacılık Krizlerinin Birlikte Olduğu Durumlar	32	3,2	14,4	78

Kaynak: IMF, *World Economic Outlook*, Mayıs, 1998

37 ülke üzerinde yapılan bir çalışmada ise sadece bankacılık krizlerinin yol açtığı üretim kayıpları GSMH'nin %6.3, ortalama süresi 3.2 yıl; ikiz krizlerin ise %29.9 ve 4.2 yıl olarak bulunmuştur.¹⁹⁶ Örneğin, Meksika'da yaşanan kriz nedeni ile ekonomi, GSMH'nin 1987-1990 yılları arasında sırası ile %13.45, %8.72, %4.84, %2.25 oranında küçülmüştür.¹⁹⁷

Yapılan çalışmalar, IMF'ye üye ülkelerin en az üçte ikisinde önemli bankacılık sektörü sorunları yaşandığını ve 250 milyar doları aşan bir kaybın ortaya çıktığını; diğer taraftan IMF'ye üye ülkelerin dörtte üçünde ise (yaklaşık 130 ülke) önemli bankacılık sorunlarıyla karşı karşıya gelindiğini ifade etmişlerdir.¹⁹⁸

Krizlerin birçoğu ekonominin özellikle de finansal sektörün liberalizasyonu sonrasında ortaya çıkmaktadır. Özellikle finansal deregülasyon ve sermaye

¹⁹⁵ IMF, *World Economic Outlook*, Mayıs, 1998, Aktaran: Turhan, s.3/8

¹⁹⁶ Glenn Hoggarth, Ricardo Reis ve Victoria Saporta, "Cost of Banking System Instability: Some Empirical Evidence", **Bank of England Working Paper**, Vol: 144, 2001, s.22

¹⁹⁷ Sibel Yücel, "Meksika Bankacılık Sistemi 1995 Krizi ve Krizde Yapılanlar", **Active Dergisi**, Ocak-Şubat 2003, s.1/8

¹⁹⁸ Halil Altıntaş, "Bankacılık Krizleri, Nedenleri ve Ekonomik Maliyetleri", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:22, Ocak-Haziran 2004, s.40

hareketlerinin serbestleştirilmesi, gelişmekte olan ülkelerde krizin en önemli açıklayıcısıdır.¹⁹⁹ Bu gelişmelerin en önemli nedeni olarak yaygın bir biçimde finans sektöründeki yasal düzenlemelerin ve denetlemelerin yetersiz olması gösterilmektedir. Buna paralel olarak, aşırı dış finansman ve hükümetlerin dolaylı olarak finans sektöründe garantör olarak davranmasının yarattığı ahlaki riziko da gündeme getirilmektedir. Ayrıca iktisadi karar alma mekanizmalarında devletin etkili olmasının ve teşvik sistemlerinin yarattığı verimsizlik ile bunlara bağlı olarak yatırımlardaki sapmalar da dile getirilen sebepler arasında yer almaktadır.²⁰⁰

Liberal ekonomi politikaları uygulamaya başlayan ülkelerde, deregülasyon uygulamaları ile yabancı para cinsinden işlemler, faiz oranları, yabancı sermayenin giriş ve çıkışı, şirketlerin borçlanabilme imkanları, bankaların kredi verecekleri alanlar üzerinde kontroller kaldırıldığından serbest hareket imkanı yaratılmaktadır. Bu serbestinin başlaması ile ülkeye yabancı sermaye girişi hızlanmakta, yabancı para cinsinden mevduat ve krediler başlamakta, devletler iç piyasadan genellikle bankalar aracılığı ile borçlanmaktadır. Ancak yeterli gözetim ve denetim sistemi kurulmadan ve ekonomik istikrar yakalanmadan deregülasyona gidilmesi beraberinde finansal kırılganlığı ve krizleri de getirmektedir.

Finansal kırılganlığı düşük riskli hale getirmenin temel unsuru doğru eşleştirme yapabilmektir. Birinci eşleştirme vade eşleştirmesidir. Yatırımlar ile kullanılan fonların vadelerini, yani borç-alacak vadelerini doğru eşleştirebilenler daha az kırılgan olmaktadır. İkincisi para eşleştirmesidir. Satışları ile maliyetleri aynı para cinsinden alıp/satabilen ve muhasebeleştirebilen şirketlerin her üç krizde de daha başarılı olduğu görülmüştür.²⁰¹ Doğru eşleştirmeyi, piyasada yer alanlar kendiliğinden yapmıyorlar ise yol açtığı sonuçlar nedeni ile bunu yapmak ya da yaptırmak bir kamu görevi olmaktadır.

Ekonomideki büyüme hızı ile bankaların pasifinde yer alan döviz rezervlerinin üzerinde meydana gelen nispi artışlar, banka aktifleri ile pasifleri arasında ortaya çıkan

¹⁹⁹ United Nation, “Trade And Development Report – 1998”, **United Nations Conference On Trade and Development**, (UNCTAD) 1998, s.54

²⁰⁰ UNCTAD, s.79-81

²⁰¹ Muradoğlu, s.4/4

vade, kur ve likiditeye ilişkin uyumsuzluklar, banka sermayelerini ve kredi değerliğini yitirmiş krediler için ayrılan karşılıkların banka aktiflerinde ortaya çıkabilecek değer azalmalarını karşılayacak düzeyde bulunmaması ile sisteme duyulan güvenin zedelenmesi, bankacılık sistemini krizlere daha duyarlı hale getirmektedir.²⁰² Birçok ülkede finansal sistemi serbestleştirme çabalarıyla birlikte kriz öncesinde kredi hacminin hızla arttığı görülmektedir. Kriz sonrası bankacılığa bakıldığında; kredi değerlendirmesinde zayıflık, spekülatif faaliyetler, yüksek kaldıraç oranları ile düzenleyici ve denetleyici otoritenin gözetiminde zayıflıklar görülmektedir.²⁰³

1980-1994 döneminde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizler incelenmiş ve bankacılık sektöründeki krizlerin sebepleri; düşük büyüme hızı ve enflasyonun şekillendirdiği zayıf makroekonomik yapı ile birlikte ani sermaye çıkışları, bankacılık sektöründe var olan düşük likidite, özel sektör kredilerinde hızlı artış, yüksek kapsamlı mevduat sigortası ve mali bünyesi zayıf bankalar olarak belirlenmiştir.²⁰⁴ Genel olarak politik müdahalelerin de krizlerde önemli payı olduğu kabul edilmektedir.

Finansal liberalizasyonun göreceli olarak başarı durumu, ekonominin sahip olduğu belli özelliklerden etkilenmektedir. Bu özellikler, istikrarlı bir makroekonomik ortamın tesisi ve bunu bankacılık sisteminin basiretli denetiminin takip etmesi, istikrarlı ortamın sürdürülmesi ile bankacılık alanında yapılan düzenlemeler ve uygulanan faiz oranları politikası olarak sıralanabilir.²⁰⁵

Türkiye’de olduğu gibi döviz bazında kısa vadeli yükümlülöklere sahip bankaların krize girme olasılıkları da yüksektir. Bu sorun, finansal açıdan deregüle olan bir dünya da daha muhafazakar ödeme dengelerine, oldukça iyi yönetilen bankalara daha fazla dikkat çekmektedir. Bu durum, öğrenmemiz gereken hassas bir konudur. Finans risklidir, ancak trafik kazalarından kurtulmak için otomobilleri ortadan kaldıramayacağınız gibi ortadan kaldırılması mümkün değildir. İnsanları otomobil

²⁰² Özdemir, s.4/10

²⁰³ Rudi Dornbusch, “A Prime on Emerging Market Crises”, **NBER Working Paper**, Vol:8326, 2001, <http://papers.nber.org/papers/W8326>, (12.02.2006)

²⁰⁴ Aslı-Kunt Demirgüç ve Anrica Detragiache, “The Determinants of Banking Crises: Evidence From Developed and Developing Countries”, **IMF Working Papers**, No:97/106, Mayıs 1997, s.19-20

²⁰⁵ Akçay ve Öğretmen, s.49

kullanma konusunda gerekli olan eğitimin ve daha dikkatli olmaları yolunda zorlamanın farklı şekilde finans sektöründe de yapılması gerekmektedir.²⁰⁶

Finansal kırılganlık önlenmesi için sistemin doğru seçim yapan durumda olması gerekmektedir. Bu durum kriz ihtimalini azaltmakta, bir krizden çıkış şeklinin, ikinci krizin sebebi ve ağırlaştırıcı unsuru olmasını engellemektedir. Burada yerine getirilmesi gerekli ilk adım bankacılık sisteminin gözetim altında tutulmasıdır.²⁰⁷

Ekonomide şoklara karşı nasıl bir para politikası uygulanacağı hususunda halen farklı görüşler bulunmaktadır. Bir yanda şoklara karşı sıkı para ve güçlü döviz kuru politikası savunulurken, diğer yanda gevşek para politikaları ve zayıf döviz kurları savunulmaktadır. Reel şoklar karşısında ekonomiyi istikrara kavuşturmayı düşünüyorsanız, yalnızca bazı durumlarda ilk görüş haklıdır. Finansal açıdan güçlü bir ekonomi bunu yapabilir. Eğer kırılgan bir finansal yapı varsa, ikinci görüş tercih edilmelidir. Ayrıca, eğer reel değişkenler değil de beklentiler ülkede önemli ise ikinci görüş daha haklı görünmektedir.²⁰⁸ Türkiye'nin durumu, hem kırılgan bir finans piyasasının varlığı ve hem de beklentilerin etkili olması nedeni ile ikinci görüşe daha çok uymaktadır. Ancak sıkı para politikasının yanında kırılganlığın yol açacağı sorunlar engellenmek isteniyorsa etkin bir piyasa düzenleyicisi, gözetim ve denetim otoritesinin varlığı şarttır.

Dünyanın çeşitli yerlerinde patlak veren ekonomik ve finansal krizleri engellemek için yapılması gerekenler konusunda üzerinde ittifak edilen öneriler;²⁰⁹

- i) Uluslararası finansal sistemin istikrarı, bankaları üzerinde sıkı bir gözetimi zorunlu kılmaktadır. Böyle bir kontrol IMF tarafından düzenlenebilir. Ancak IMF, nihai kredi veren kuruluş rolünü, bugüne kadar başarılı bir biçimde yerine

²⁰⁶ Rudiger Dornbusch, "Küresel İktisadi Kriz ve Türkiye", (Söyleşi) **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2002, s.57

²⁰⁷ Muradoğlu, s.1/4

²⁰⁸ Andres Velasco, "Finansal Aksaklıklar ve Yükselen Piyasalarda Döviz Kuru Politikası (ya da Pampalarda Makroekonomik Politika Uygulamak)", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Kasım 2002, s.29

²⁰⁹ Dündar Sağlam, "Meksika, Asya ve Rusya Ekonomik Krizlerinin Mukayeseli Bir Analizi", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl: 13, Sayı:152 (Kasım 1998), s.45

getirememiştir. Bu konuda IMF dışında yeni bir uluslararası kuruluşun kurulması gündeme getirilebilir.

- ii) Uluslararası sermaye hareketleri üzerine, işlemin vadesi ile orantılı yeni bir vergi konması suretiyle spekülasyonların maliyetinin yükseltilmesi, ayrıca kredi alan ülkelere bu yolla vergi geliri sağlanması üzerinde yoğun tartışmaların yapıldığı bir öneridir. (*Tobin Vergisi*)
- iii) Para politikalarının etkili bir biçimde koordine edilmesi ve uyumlaştırılması, üzerinde önemle durulan bir diğer öneridir. Bu yolla faizlerin düşürülmesi sağlanarak yatırımlar ve ekonomik büyümeye ivme kazandırılabilir.

3 – Genel Olarak Kamu Bankacılığı

Devletin bankacılık sektörüne müdahalelerini her ülkenin kendi koşullarına göre değişmekle birlikte genelde iki amacından bahsedilir. Bunlardan birincisi devlet müdahalesinin bankaların, alacaklarını, borçlarını ve genel ekonomik çıkarları gözeterek, bankaların herhangi bir zarara uğramalarını önleyecek bir strateji izlemesidir ve devletin koruyucu amacını oluşturur. Eğer devletin bankacılığa müdahale etmekle elde etmek istediği amaç, aynı zamanda ülkenin ekonomik gidişine kendi istediği yönü vermek ve bankaların kredilerini yatırım politikasında ulaşmak istediği yönde yönlendirmekse, bu durumda devletin müdahalesi yön verici nitelik taşımaktadır.²¹⁰ Kamu bankacılığı, yön verici müdahalelerin içinde en ileri aşamayı oluşturur. Devletin bankacılık sektörüne doğrudan müdahaleleri arasında yer alan kamu bankacılığı, finansal piyasaların deregülasyonu yolu ile liberalleşme politikalarının hüküm sürdüğü 1980 ve 1990’lı yılların ardından etkileri azalsa da halen önemini korumaktadır. Doğrudan müdahale sayılma nedeni devletin, araç kullanarak piyasayı etkilemek yerine bizzat banka kurarak ya da banka sahibi olarak piyasaya girmesi ve bizzat bankacılık yaparak piyasaya yön vermesidir. Devletlerin bankacılık yapma nedenleri genellikle araç kullanarak yaptıkları müdahalelerin yeterli ve etkili sonuçlar yaratmaması ile ekonomik hedeflere ulaşmada özel bankaların çeşitli kaygılar ile isteksiz veya yetersiz oluşlarıdır.

²¹⁰ İlker Parasız, **Para Banka ve Finansal Piyasalar**, Bursa: Ezgi Yayın Evi, Ekim 1997, s.96

Milattan önce V. yüzyılda Yunanistan’da bankerlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bankerler, hazine açıklarını kapatmak üzere zaman zaman devlete ikrazda bulunmuşlar, ancak ikraz şartlarının ağırlığı ve faizin çok yüksek tutulması nedeniyle, özel site ve devletler, önemli şehirlerde devlet bankaları kurmaya başlamışlardır.²¹¹ İlk ortaya çıkışları itibarı ile hep özel sektör kuruluşu olan banka ve benzeri kuruluşlar, aradan geçen zaman ile önemi anlaşılarak devlet müdahalesine uğramışlar veya bizzat devletler banka kurarak bankacılık yapmaya başlamışlardır.

Devletin bankacılık sektöründeki yerine bankacılık sistemleri açısından baktığımızda genel olarak iki farklı bankacılık sistemi ile karşılaşırız. Kıta Avrupa’sı Bankacılığı olarak da bilinen Evrensel Bankacılık, kredi faaliyetleri ve klasik bankacılık hizmetlerinin yanı sıra sermaye piyasası işlemleri, sigorta acenteliği ve gayrimenkul hizmetlerini de kapsamakta, sanayi ve sermaye işbirliği içine girebilmektedir.²¹² İhtisas bankacılığı olarak bilinen *Anglo-sakson* bankacılığında ise, sektör uluslararası rekabete açık ve tamamen özel sektör tarafından yapılmaktadır. Sermaye piyasası işlemleri ve sanayi ile ortaklık ticari bankalarca değil, bu bankaların sahip oldukları diğer ihtisas ve yatırım bankalarınca yapılmaktadır.²¹³ Kendine has bir yapısı olsa da Amerikan bankacılığını da bu grubun içinde sayabiliriz.

Piyasa ekonomisinin en inançlı kesimi olan bankacılık sistemi, bir ülkenin ekonomi politikasının, özellikle ekonominin, piyasa ekonomisinin neresinde durduğunun aynasıdır.²¹⁴ İngiltere’de bankacılık sektörünün tamamen özel sektörün elinde bulunması ve toptancı bankacılığın yaygın olmasının altında, diğer Avrupa ülkelerinden önce sanayileşmesi ve piyasa ekonomisinin tüm ekonomiye hakim olması yatmaktadır.

²¹¹ Bruno Buchwald, *Die Technik Der Bankbetriebs*, Verlag von Julius, Berlin, Springer 1909, s. 2, Aktaran: Funda Gündoğdu, “Türkiye’de Bankacılık ve 1980 Sonrası Dönemin Değerlendirilmesi”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Atatürk Üniversitesi SBE, 1998), s.4

²¹² Can Fuat Gürlelel, *Avrupa İç Pazarı 1992 ve TBS Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara: TBB Yayınları No: 176, 1993, s.100

²¹³ Lale Erden Karabıyık, “AB ile Entegrasyonda Türk Bankacılık Sektörünün Uyumu”, *Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi*, Yıl:5 Sayı:20, 1998, s.49

²¹⁴ Hikmet Kurnaz, “1995’e Doğru Türk Bankacılık Sistemi”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı:106, Ocak 1995, s.35

Almanya ve Japonya gibi ülkelerde kurumlara dayalı bankacılık modelinin geçerli olduğu, burada bankaların banka dışı finans kurumları ile içli dışlı olmalarına hoşgörü ile yaklaşıldığı bilinmektedir. Böyle bir modelin geç sanayileşen (Almanya, Japonya, İtalya) ile daha geç sanayileşen (Kore, Tayvan, vb.) ülkelerin XIX ve XX. yüzyıllardaki iktisadi başarılarıyla da teyit edilen avantajlarına finans literatüründe sık sık değinilmektedir.²¹⁵ Genel olarak daha geç sanayileşen ülkelerin, ekonomik gelişim amacı ile bankacılık sektörünü kullanarak veya bizzat bankacılık yaparak ülkenin gelişimi için gerekli yatırımları ve sanayi kuruluşlarını destekledikleri veya bu tür kuruluşlara öncülük ettikleri söylenebilir.

Kıta Avrupa'sı ülkeleri olan Fransa ve Almanya'da halen bankalarda kamu mülkiyeti küçümsenemeyecek oranlardadır. Japonya'da ise kendine özgü piyasa yapısı içinde devlet, bankaları fon arz ve taleplerini ekonominin ihtiyaçlarına göre yönlendirdiği gibi, sıkı kurallar içerisinde sektörü kontrol etmektedir. Liberalizasyon politikalarının etkili olduğu 1980'li yıllardan sonra bile 1994 yılında kamu bankalarının bankacılık sektörü aktif toplamaları içindeki yeri, Fransa'da %42, Almanya'da %48, İtalya'da %34 gibi önemli oranlarda yer almaktadır.²¹⁶ Yapılan özelleştirmelerde Almanya'da kamu hisseleri azaltılırken, Fransa'da %20-30 gibi bir kamu payı kamu denetiminde veya kamu ile ilişkili bir şirkete devredilerek, bu bankalar ile kamu ilişkisi sürdürülmektedir.²¹⁷

Kalkınmakta olan ülkelerde, devletin üstlendiği en önemli görevlerden biri, özel kurumlar tarafından sağlanan kredi boşluğunu gidermek amacı ile finansal kurumlar yaratmaktır. Kalkınmakta olan ülkelerin çoğu, bütçe kısıtlamaları sorunu ile karşı karşıya bulunduklarından, kredi mekanizmasına yönelik düzenlemeleri önemli bir avantaj olarak görmektedirler.²¹⁸ Bu yolla genellikle gelişmekte olan “bebek sanayi” sektörlerin desteklenmesi düşünülmektedir.

²¹⁵ Serdar Şahinkaya, “Türk Mevduat Bankacılığının Piyasa Yapısı Üzerine Bir Deneme”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:97 Nisan 1994, s.38

²¹⁶ **Capital Dergisi**, Şubat 1996, s.122

²¹⁷ Funda Çondur, “Kamu Bankaları ve Özelleştirilmeleri”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000), s.54-55

²¹⁸ Aslan, s.20

Kamunun banka sahibi olarak bizzat piyasanın içinde bulunması, düzenleyici olarak kamu otoritesinin hakem rolüne şüphe ile bakılması sonucunu doğurabilir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde siyasi otoritenin özel bankalar için uygulanan standartları kamu bankaları için uygulamadıkları bilinen bir gerçektir. Düzenlemeden sorumlu Hazine Müsteşarlığı aynı zamanda kamu bankalarının da sahibi konumundadır. Bu durumda piyasada hem hakem ve hem de oyuncu olarak yer almanın sakıncalarını gidermenin yolu, düzenleyici mekanizmanın merkezi hükümetten ayrı ve bağımsız olarak örgütlenmesi olarak görünmektedir.

a - Merkez Bankacılığında Değişmeler

Gelişen mali piyasalarda kağıt paranın kullanımının yaygınlaşması ve buna bağlı olarak banknot ihraç yetkisi konuları, merkez bankalarının oluşumu ile kamu bankacılığına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bankaların faaliyet sahalarında uzmanlaşmalarıyla beraber, ticari bankaların banknot ihracı yetkilerinin devlet tarafından kaldırılarak, tek bir bankaya verilmesi ile merkez bankacılığı uygulamaları başlatılmıştır. Başlangıçta, banknot ihracı fonksiyonunu, özel ya da kamu sermayeli bir veya birkaç ticari banka yerine getirmekte iken, bu ticari bankaların hissedarlarına ait özel sermayenin devlet tahvili karşılığında değiştirilmesi suretiyle, bu bankaların devletleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Sonuç olarak merkez bankacılığı bankalar üstü bir ihtisas bankacılığı niteliğini kazanmıştır.²¹⁹ Merkez bankacılığının ilk örneği olarak bilinen ve özel bir banka olarak kurulmuş olan *Bank of England* dahi *Anglo-sakson* bankacılık anlayışı ve özel sektörün piyasa hakimiyetine rağmen, 1946'da devletleştirilmiştir.²²⁰

Kuruluş yasalarında kimi farklılıklara karşın her ülkede piyasa düzenleyicisi idare olarak başta Merkez Bankası'nın geldiğini söylemek yanlış olmaz.²²¹ Para politikasının bağımsız idare edilmesi amacı ile kuruluş yapıları da genellikle bağımsız idari otoritelerinkine benzemektedir. Özellikle bağımsızlığına yüksek vurgu yapılan

²¹⁹ Selim Tarlan, **Tarihte Bankacılık**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Yayın No: 1986/283, s. 25, Aktaran: Gündoğdu, s.10

²²⁰ Richard Elliton, "İngiltere Merkez Bankası", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Nisan 1992, s.16-19

²²¹ Hikmet Kurnaz, "Türkiye'de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Mayıs 2003, s.82

Almanya ve Amerika merkez bankaları bu konuda model niteliğindedir. Çıkış noktaları bankalardan birine banknot (yasal tedavül aracı) ihracı görevi verilmesi ile başlayan merkez bankaları ikinci dünya savaşı sonrası genellikle kamulaştırılmışlar; daha sonra döviz politikası, kambiyo kontrolü, bankalar arası takas işlemleri, hazinenin finansmanı, kredi politikaları, son kredi mercii olma, bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi gibi görevlerin bir veya birkaçını üstlenmişlerdir.

Tüm dünya da şirket yapıları ve geleneksel ticaret şekli de değişerek, hiyerarşik yapı zayıflamakta ve merkeziyetçi yönetimlerin yerine yetki ve sorumluluğun uzmanlık alanlarında paylaşılması söz konusu olmaktadır. Bu bankacılık sektörü için de böyle olmakla beraber merkez bankacılığının fonksiyonlarında da değişimler olmaktadır. Merkez bankalarının da artık tamamen devlete ait olmaması veya devlet kontrolünde olmaması, özel sektör gibi çalışması, belli bir göreve yönelmeleri ve bankalar üzerinde emredici yetkilerinin olmaması gerektiği söylenmektedir.²²²

ATM cihazları, elektronik bankacılık, elektronik kartlar ve kredi kartları kullanımının artması, EFT ve SWIFT işlemleri gibi elektronik ödeme araçlarının gelişmesi ile merkez bankaları olmaksızın bankaların, kendi aralarında ve yurt dışında nakit açık ve fazlaları ile ilgili işlem yapabilmeleri merkez bankası parasına olan talebin azalmasına neden olmaktadır.²²³ Yapılan çalışmalar, ülkelerin dışa açıklığı arttıkça para politikalarının üretim üzerindeki etkisinin azaldığını göstermiştir.²²⁴ Daha açık ekonomilerde para arzının üretimi etkileme yeteneğinin daha zayıf olduğu görülmüştür.²²⁵ Bu durum, aynı zamanda ekonomilerde kontrolün daha zor olması, kriz ve paniğin hızla yayılmasına zemin hazırlamaktadır.

Merkez bankasının para politikasını bağımsız olarak belirlediği, bankalar ve kredi kullananlar için faiz oranının kabul edilmesi gereken, dışsal olarak belirlenen bir

²²² Saracoğlu, Rüştü, “Türkiye’de Merkez Bankacılığı”, Söyleşi: İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Ağustos 1993, s.22

²²³ Ernur Demir Abaan, “Para:Teorik Bir Tarama ve Tartışma”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, Yayın No:97/3, Mart 1997, s.31-33

²²⁴ Maurice Obstfeld ve Kenneth Rogoff, “The Intertemporal Approach to the Current Account” **NBER Working Paper**, No:4893, 1996, Georgios Karras, “Openness and the effects of monetary policy”, **Journal of International Money and Finance**, Vol: 18, No: 1, 1999 , s.13-26

²²⁵ Nihat Işık, “Para Politikası ve Üretim Arasındaki İlişki: Açılığın Rolü”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Mayıs 2004, s.79

oran olduğu yönündeki para arzının içselliği teorisi artık farklı yorumlanmaktadır. Merkez bankasının faiz oranının belirlenmesinde tek otorite olmadığı, makroekonomik hedefler doğrultusunda sürekli olarak ekonomideki toplam arz ve talepteki değişmelere tepki gösterdiği ve faiz oranlarının buna göre belirlendiği ileri sürülmektedir.²²⁶

Ülkemiz gibi yüksek para ikamesinin yaşandığı, istikrarlı yabancı para birimlerinin banka portföylerinde daha fazla yer tuttuğu ülkelerde, para politikasının bir ekonomi politikası aracı olarak etkinliği azalmaktadır. Para ikamesi enflasyonun sonucu olmakla birlikte, zamanla enflasyonu yükselten bir etken haline de gelmektedir.²²⁷

Son yıllarda ekonomilerde merkez bankaları artan bir hızla yalnızca fiyat istikrarını sağlamaya yönelmekte, artan teknoloji ve günümüzün gelişmeleri ile birlikte diğer görevlerinin önemi azalmakta veya tamamen kaybolmaktadır. Öyle ki merkez bankalarının sayısının ve etkinliğinin, para politikasını kontrol edebilme yeteneği ile birlikte azalacağını, hatta tamamen biteceğini ileri süren görüşler dahi mevcuttur.²²⁸ Bu nedenlerin de etkisi ile mali piyasanın sağlamlığı ile ilgili olan düzenleme ve denetleme görevleri ise artık bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmektedir. Böylece kurumların belli alanlarda ve belli görevlerde uzmanlaşmaları istenmektedir.

Ödeme güçlüğü ve likidite sıkışıklığını birbirinden ayırt etmenin zorluğu yanında, Merkez Bankasının son kredi mercii olarak davranması, bir ahlaki riziko problemi yaratmaktadır.²²⁹ Son kredi mercii olma görevi, likidite sıkışıklığı gibi bazı sorunların çözümü olmakla birlikte ahlaki rizikoya neden olma kapasitesi nedeniyle üzerinde durulması gereken bir konudur. Banka müşterileri (mudi) veya banka idarecileri ve sahipleri bankalarının zor duruma düşmesi halinde merkez bankasının onları kurtaracağını düşünürlerse daha çok risk alma eğiliminde olurlar ve bankalarını daha az takip ederler. Merkez Bankasının likidite sıkışıklığı ile ödeme gücünü ayırt

²²⁶ Sayım Işık, “Kasım 2002 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği ve Minisky’nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi Üzerine Eleştirel Bir Yorum”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2001, s.51

²²⁷ K. Batu Tunay, “Türkiye’de Enflasyon, Para İkamesi ve Para Politikalarının Bağımsızlığı”, **Active Dergisi**, Ekim-Kasım 1998, s.17-18/20

²²⁸ Akyazı, s.75-80

etmesi gerekmektedir. Bu konuda düzenleyici otorite ile koordineli çalışmalıdır. Bankanın içine düştüğü güçlük kısa süreli bir likidite sıkışıklığı ise ve ödeme gücü bulunuyor ise yardım edilebilir. Ancak bir ödeme gücü sorunu varsa düzenleyici otoritenin farklı çözüm yollarına gitmesi gerekir.

Günümüzde Merkez Bankaları TCMB gibi serbest piyasanın gidişatını, rekabetçi yapıyı ve ekonominin normal işleyişini bozmamak için giderek doğrudan para politikaları araçları (mevduat ve kredi miktar ve faiz oranı tavanları, selektif kredi politikaları gibi) yerine dolaylı politika araçları (zorunlu karşılık, açık piyasa işlemleri, döviz ve efektif piyasaları gibi) kullanmaktadırlar.²³⁰ Bu araçlarla geliştirilen, enflasyonun doğrudan hedeflenmesi politikası gibi yeni yöntemler ile merkez bankaları sadece fiyat istikrarına yönelmektedir.²³¹ Böylelikle farklı amaçların var olması ile ortaya çıkabilecek amaçların çelişmesi riski giderilmiş olmakta, denetim ve fiyat istikrarı dışında düzenleme görevi bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmektedir.

Merkez bankaları ekonomideki koşullardan etkilenmekte ve tamamen bağımsız karar vermemektedirler. Ekonomideki hızlı büyüme, borçlanmadaki artış faiz oranlarını yükseltip finansal kırılganlığı arttırabilmektedir. Faiz oranlarının belirlenmesi de ekonomi için tek başına anlamlı değildir. Bankalar faiz oranlarının yanında kendilerinin ve kredi talep eden firmaların bilanço rasyolarına, ilgili sektör ve piyasanın verilerine ekonomideki gelişmeler ve beklentilere göre kredi verip vermeyeceklerine karar vermektedirler. Bir diğer ifade ile, para politikası ve faiz oranları çok uygun koşullarda olsa da bankaların kredi arzını arttırmaları her zaman mümkün olmayabilir. Bu durumda sadece para politikası ile piyasayı kontrol etmek ve sapmaları önlemek yeterli olmayacaktır. Etkin bir gözetim ve denetim fonksiyonuna, piyasa düzenleyicisine ihtiyaç olacaktır.

²²⁹ Andrew Crockett, “Why is a Financial Stability a Goal of Public Policy?”, **Federal Reserve Bank of Kansas City Journal Economic Review**, Vol:1997-Q IV, s.12

²³⁰ Bkz., Serkan Yiğit, “T.C. Merkez Bankası Bankalar Arası Para Piyasası”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tebliğ No:6, Nisan 2002, s.3-13

²³¹ Almila Karasoy, Mesut Saygılı ve Cihan Yalçın, “Enflasyonun Doğrudan Hedeflenmesi Politikası ve Bazı Ülke Deneyimleri”, **TCMB Tartışma Tebliğleri**, 1998, s.4-5

b - Kamu Bankacılığı, Etkinsizlik ve Özelleştirme

Kamu bankaları, kamu kurumlarının mevduatlarını alarak kolay kaynak temin ettiklerinden haksız rekabete neden olmakta, konumları nedeniyle iflaslarının mümkün olmaması ve zararlarının devlet tarafından karşılanması, çıkan sorunların tespiti ve müdahalesinde gecikmelere neden olmaktadır. Örneğin Arjantin’de 1994 yılında özel bankaların sorunlu kredilerinin toplam kredilere oranı %10 civarında iken kamu bankalarında aynı oran %30’ların üzerindedir.²³² Piyasa disiplini kamu sektörü bankalarının gözetim ve disipline edilmesinde yeterince etkili olamamaktadır.²³³

Ağırlıklı görüş kamu bankalarının bir an önce özel şahıslara satış veya halka arz yoluyla özelleştirilmesi gerektiği yönündeyken, kalkınma hedefleri ve ulusal kaynakların bu hedeflere yönlendirilmesi için kamu bankalarının, kalkınma ve yatırım bankacılığının birer ihtisas kurumu olarak bu amaç etrafında yeniden organize edilmeleri gerektiği²³⁴ de bir başka görüş olarak ifade edilmektedir.

Tutumluluk, kurumun amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerden, en uygun maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir. Tutumlu olunurken kalitenin korunması da önemlidir.²³⁵ Verimlilik ise, çıktılar (mallar, hizmetler veya diğer sonuçlar) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkidir. Verimli bir faaliyet, veri girdi ile en çok çıktının veya veri bir çıktının en az girdi ile uygun kalite dikkate alınarak sağlanmasıdır.²³⁶ Etkinlik kavramı, verimlilik kavramından daha geniştir; örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.²³⁷

²³² Özdemir, s.6/10

²³³ Delice, Doğan ve Uzun, s.122

²³⁴ Şahinkaya, Türkiye’de Kamusal Bankacılık Açısından Reel Sektör-Finansal Kesim İlişkileri Üzerine Gözlemler, s.207

²³⁵ Derya Kubalı, **Performans Denetimi**, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 75. Yıldönümü Yayınları, 1998, s.33

²³⁶ T.C Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi Özet El Kitabı**, T.C Sayıştay Başkanlığı 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Akara, 1997 “Value For Money Handbook, NAO, 1997” Çevirisi, s.5,

²³⁷ Kubalı, s.36

Kamu bankalarının özel bankalara göre daha az etkin olduğu ya da etkin olmadıkları hep ileri sürülen bir görüştür. Bu konuda yapılan bir çalışmada; beş etkinlik, dokuz verimlilik ve üç diğer rasyo kullanılarak kamu ve özel bankalar karşılaştırılmış, daha sonra 1987-1997 yıllarını içeren 10 yıllık verilerden oluşan 20 gözlem kullanılarak veri zarflama metodu ile yapılan analiz sonucunda, özel bankaların üst sıralarda, kamu bankalarının alt sıralarda yer aldığı görülmüştür.²³⁸ Sonuç olarak, özel bankaların kamu bankalarından daha etkin ve verimli olduğu sonucuna varılmıştır.

Bankacılık sektöründe etkinlik ile ilgili diğer bir çalışmada ise üretim açısından 1981 ve 1990 yıllarında kamu bankalarının etkin olduğu, diğer yıllarda özel bankaların daha etkin oldukları, maliyet yönünden ise kamu bankalarının daha etkinsiz olduğu ve özel sektör bankalarının yapısal değişime daha hızlı intibak ettiği sonucuna varılmıştır.²³⁹

Günümüz koşullarında özel sektörün ekonomideki ağırlığı ve özel bankaların ulaştığı rekabet gücü dikkate alındığında, sistemdeki kamu bankaları, piyasadaki serbest rekabeti engelleyerek kaynakların etkin dağılımını önlemektedir. Kamu bankaları devlet güvencesinin verdiği güçle özel bankalara nazaran daha kolay kaynak toplamakta ve topladıkları kaynakları devlete genellikle maliyetinin altında devrederek fon maliyetlerini yükseltmektedir.²⁴⁰ Dolayısıyla özel sektörün dışlanarak “**itme etkisi**” oluşmasına neden olmaktadır. Ya da en azından kaynak toplamada piyasada özel bankalara kıyasla adil olmayan bir rekabet üstünlüğüne sahip olmaktadır.

Devlet bankaları, yerine getirilmek üzere “**görev zararı**” olarak isimlendirilen sonuçlara yol açan, belli sınıflardaki borçlulara gelişen tercihli krediler, tarım destek programlarını finanse etmek gibi uzmanlaştığı bankacılık dışı fonksiyonlar ile görevlendirilmişlerdir. Prensipde bu görev zararlarının merkezi devlet bütçesinden karşılanması gerekmekte ancak, siyasi otorite, bütçeden kaynak tahsis etmek yerine bu bankaların kaynaklarına güvenmeyi tercih etmektedir. Merkezi hükümet kamu

²³⁸ Tenasüp Onat, “Türkiye’de Kamu ve Özel Bankaların Etkinliklerinin Karşılaştırılması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998)

²³⁹ Ahmet Ertuğrul ve Osman Zaim, “Ekonomik Kriz ve Türk Bankacılık Sisteminde Etkinlik”, ODTÜ Gelişme Dergisi, Vol: 26 (1-2), 1999, s.102

²⁴⁰ Onat, s.92

bankalarına yüksek miktarlı borç biriktirmekte veya borçlarını çok likit olmayan kamu borçlanma enstrümanları ile ödemektedir. Bu uygulamaların yıllara yaygın biçimde devam etmesi ile kamu bankaları için çözülemez problemler meydana gelmektedir.²⁴¹ Kamu bankalarına verilen bu görevler nedeni ile daha yumuşak bir denetimden geçtikleri de söylenebilir. Bu ayrımcılık da bir haksız rekabet unsuru olarak finansal piyasalarda çarpıklığa neden olmaktadır.

Denetim ve kontrol dışında devletin bankacılık sistemi içinde faaliyet göstermesi, kaynakların etkin kullanımı açısından genellikle rasyonel olmamaktadır.²⁴² Kamu ve özel bankaların verimliliklerini karşılaştıran ve kamu bankalarında verimsiz çalışmanın nedenleri üzerinde yapılan çalışmalar²⁴³ genellikle aşağıdaki noktalar üzerinde durmaktadırlar:

- i) Personelin eğitim kalitesi: Personel kalitesini etkileyen eğitim durumunun kamu bankalarında özel bankalardan daha geri olduğu görülmektedir. Personel alımında kamu bankalarında, özel bankalara kıyasla nitelikten çok idareye yakınlık rol oynamaktadır.
- ii) Yöneticilerin görevde kalma süreleri: Kamu bankalarında siyasi iktidarın değişimine paralel olarak yönetici değişikliklerinin çok sık yaşanmakta ve bankanın faaliyetlerinde ve planlanmasında istikrarın yerleşmemektedir.
- iii) Verimsiz şubeler: Kamu bankalarının mevzuatları ve özel görevleri genellikle çok şubelidirler, iş hacmi yetersiz yerlerde dahi şube açmaktadırlar ve bu durum şube ve personel başına verimliliği düşürmektedir.
- iv) Amaçların tanımlanması ve ihtisas kredileri: Kamu bankalarının normal bankacılık işlemleri dışında tanımlanan ihtisas kredileri gibi sosyal amaçları olduğundan, kar düşüncesi olmaksızın hareket edebilmektedirler.

²⁴¹ Ersel, Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation, s.6

²⁴² Onat, s.93

²⁴³ Saniye Ertürk, “Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Özelleştirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999), s.52-98

- v) İş akışı ve mevzuatın ağırlığı: Mevzuatın özel bankalara göre daha ağır olması ve kamuya ait olmanın getirdiği bürokrasi iş akışını düşürerek verimliliği olumsuz etkilemektedir.
- vi) Siyasi iktidar: Kamu bankaları, ihtisas kredileri, yönetici atamaları gibi konularda siyasi iktidarın söz sahibi olması nedenleri ile verimlilikten çok siyasi iktidarın amaçları doğrultusunda çalışmaktadırlar.
- vii) Banka birleşmeleri: tasfiyesi düşünülen, ya da satılacağı için bilançoları temizlenen bankaların aktif ve pasifleri ile bazen personeli de kamu bankalarına devredildiğinden, iyi durumda olsa bile, kamu bankalarının mali yapısı ve dengeleri bozulabilmektedir.
- viii) Olumsuz bir imaja sahip olmaları: Yukarıda sayılan koşullar nedeni ile kamu bankalarının hizmetleri genellikle beğenilmemekte ve bu nedenle nitelikli müşteriler zorunluluk olmadıkça özel bankaları tercih etmektedirler.

Sayılan bu nedenlerle tüm dünya da olduğu gibi Türkiye’de de kamu bankalarının verimsiz çalıştığı genel kabul görmekte ve özelleştirmeleri için aşağıda sıralanan sebepler sayılmaktadır:

- i) Devletin asli fonksiyonları olan savunma, adalet, eğitim, sağlık ve altyapı hizmetlerine yönelmek,
- ii) Özel sektörün teknolojik gelişmeleri daha yakından izleyebilmek,
- iii) Bankalar üzerindeki siyasi baskıyı azaltarak verimliliği arttırmak,
- iv) Kamunun ekonomideki payının azaltılması ile liberal ekonomiyi genişletmek ve beraberinde özel mülkiyeti yaygınlaştırmak,
- v) Devletin sadece düzenleme ve denetleme fonksiyonlarını yerine getirerek özel bankaların etkinliğini arttırmak,
- vi) Sermaye piyasalarını genişletmek, mevcut fonların dağıtımında özel sektörün dışlanması yani finansal itme (crowding out) etkisini azaltmak,

vii)Tüm bu sayılanlar ile kamu bankalarının serbest rekabeti ve kaynakların etkin dağılımını engellediği gerekçesiyle, bankacılık sektöründe verimliliği ve etkinliği arttırmak sayılmaktadır.²⁴⁴

Finansal krizleri engellemek amacıyla hükümet müdahalelerini azaltma gereği, Güneydoğu Asya’da yaşanan finansal krizlerin sonucunda ortaya çıkmıştır. Özellikle Güney Kore’de aile kapitalizmi denilen, hükümetlerin belli aile ve kişileri kayırmalarının sonucunda krizin daha da derinleştiği IMF tarafından özellikle vurgulanmaktadır.²⁴⁵

Özelleştirilmenin zorluklarını ve önündeki engelleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;

- i) Zarar eden kurumların özelleştirilmeleri zor, kar eden kurumların ise gereksiz görülmektedir. Bununla birlikte kurumları özelleştirmeye hazır hale getirmek, zor ve uzun bir süreç olmaktadır.
- ii) Özelleştirme gerçekleşirse, bölgeler arası adaletsizlik ve gelir adaletsizliği artabilir, bununla birlikte işsizlik de artabilir. Bir diğer ifade ile, kamu yararı ilkesi bir yana bırakılabilir.
- iii) Satılan kurumu devralan kişi ya da kurumun niteliği çok önemlidir. Satılan bankalar kötü yönetilirler ise, sonuçta yine kamu zararına yol açan bir durum oluşabilir.
- iv) Kamu bankalarının ihtisas kredileri gibi devam eden görev ve misyonları vardır. Bu anlamda kamu ve özel sektör bankalarını özellikle sadece kar bazlı karşılaştırmanın yanlış olduğu öne sürülmektedir. Gerekirse bu bankalar verimli çalıştırılabileceği söylenmektedir.
- v) Özelleştirmenin sektördeki oligopol yapıyı daha da arttıracak endişesi vardır.
- vi) Devlet iç borçlanma maliyetlerinde artış olabilir.

²⁴⁴ Bkz. Çondur, s.97-113, ve Ertürk, s.86-102

²⁴⁵ Koray Yakup Duman, “Türkiye’de Finansal Krizler ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), s. 143-144

vii) Kar eden kurumların kısa vadeli gelir elde edilmek amacı ile özelleştirilmeleri sonucu uzun vadeli gelir kaynakları kaybedilebilir.

Yapılan ampirik bir analiz; kamu ve özel sektör yatırım harcamalarından ekonomik büyümeye doğru ve ekonomik büyümeden de kamu ve özel yatırım harcamalarına doğru bir nedensellik ilişkisinin söz konusu olduğunu göstermektedir. Bir diğer ifade ile özel ve kamu yatırım harcamalarındaki bir artış ekonomik büyümeyi arttırmaktadır. Ancak, özel sektör yatırım harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi istatistiksel olarak daha anlamlı ve kamu sektörü yatırım harcamalarına kıyasla daha büyüktür. Özel sektör yatırım harcamalarında %10'luk bir artış ekonomik büyümeyi %5,6 oranında arttırmakta iken, kamu sektörü yatırım harcamalarında %10'luk bir artış ekonomik büyümeyi %2,7 oranında arttırmaktadır.²⁴⁶

Tüm bunların yanında özelleştirmeye karşı görüşler tarafından; özelleştirme ile sermaye piyasasının geliştirilmesinin mümkün olmadığı, gelişmekte olan ülke sermaye piyasalarının az sayıda kurum/kişinin kontrolünde olduğu; kamu bankalarının zarar nedenlerinin sosyal amaçlı olduğu ve yapılması gerektiği, özelleştirmenin uluslararası kurumların dayatması olduğu ve yabancıların sektörü ele geçirmek istedikleri; kamu bankalarının serbest piyasa ekonomisi içinde bankacılık alanında tüm kurallara uygun çalıştığı, aynen özel sektör bankaları gibi munzam, disponibilibite, karşılık ayırdıkları ve vergi verdikleri ifade edilmektedir.²⁴⁷

Sümerbank ve Etibank için rasyo analizi ile yapılan bir çalışma, iki bankanın da özelleştirme sonrası performansının önceki dönemlere göre daha iyi olduğunu göstermektedir.²⁴⁸ Bu durumda özelleştirmenin başarılı olduğu iddia edilebilir. Ancak, her iki bankanın daha sonra tekrar fona alındıkları ve fona alınma süreci ile birinin satış diğerinin tasfiyesi (Sümerbank beş banka ile birleştirilerek Oyakbank'a satılmış, Etibank ise Bayındırbank'a devredilerek tasfiye edilmiştir) sürecinde yol açtıkları kamu zararı düşünüldüğünde başarı bir yana, kamu zararının büyüdüğü anlaşılmaktadır. Bu

²⁴⁶ Fahriye Öztürk ve Kemal Çakman, "Keynes, Krizlerin Dinamiği ve Globalizasyon", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2002, s.67

²⁴⁷ Bkz. Ertürk, s.87-106

²⁴⁸ Çondur, 98-121

tür özelleştirme uygulamaları, belirli kesimlere kaynak aktarmanın aracı haline gelmekten öteye geçememektedir.

Yine de bu durum özelleştirmenin yanlış olduğu anlamına gelmemelidir. Özelleştirme doğru biçimde yapıldığında başarılı olabilir. Devletin sosyal amaçlara yönelik uygulamaları kamu bankaları olmadan yerine getirilebilir. Belli sektöre devlet tarafından verilen desteklerin kamu bankaları aracılığıyla değil, o sektöre kredi veren tüm bankalar tarafından verilmesi, piyasa faizlerinin altında faiz oranlarıyla verilecek kredilerde aradaki faiz farkı ve yönetim giderlerinin, devlet tarafından desteklenecek sektöre kredi veren bankalara ödenmesi mümkündür. Burada amaç bankalar açısından bu sektöre verilecek kredilerin karlı ve cazip hale getirilmesidir.²⁴⁹

²⁴⁹ Onat, s.93

B - DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ÖZELLİKLERİ VE ÜLKE UYGULAMALARI

1 - Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK)

1980’li yıllarda özelleştirme uygulamaları ve deregülasyon politikaları ile birçok sınırlama kaldırılmış, kamu kontrolündeki kurumlar özelleştirilmiş, tekel statüsündeki kurumlar dahi özel sektör mülkiyetine açılmıştır. Liberalizasyon politikalarının amacı bu olsa da, özellikle tekel statüsünde olan piyasalar ile ekonominin geneli için özellik arz eden, bu nedenle ayrı hassasiyet gerektiren bankacılık gibi sektörlerde kamu etkisinin ve mülkiyetinin azaltılması veya tamamen özel sektöre devredilmesi, tam rekabet ve serbest piyasa koşulları yeterince oluşmayan veya tekel niteliği sebebi ile oluşturulamayan bu alanlarda bir boşluk oluşturmuştur. Tabiatın bağı boşluk kabul etmediği gibi ekonomi de boşluk kabul etmediğinden bu boşluğu bu gün Bağımsız Düzenleyici Kurumlar doldurmuştur.

Düzenleme yetkisinin yürütme erki olan hükümetlerde bırakılmak istenmemesinin temel nedeni, bu sektörleri siyasete olan güvensizlik sebebi ile siyasi nüfuz ve etkiden uzak tutmak ve bu sektörlerin teknik bilgi gerektirmesi nedeni ile işin uzmanlarının söz sahibi olmasını temin etmektir.

Bir tanım yapmak gerekirse, belirli sayıda kişiden oluşan karar organına sahip; kanunla verilen belli alanda esas itibarıyla düzenleme ve denetleme yapmak görevi verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip; yetkilerini kendi sorumluluğu alanında bağımsız olarak kullanan; yasalarda belirtilen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarına²⁵⁰ “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” diyebiliriz.

Denetim; günümüzde esas olarak iki ayrı modele göre yerine getirilmektedir. Bunlardan ilki Anglo-Amerikan modeli olan bağımsız kurumlar modelidir ve belirli bir alanda (finans, enerji, çevre, taşımacılık, medya vs.) faaliyet gösteren ve kendi alanlarına ilişkin olarak yasama, yönetim ve hatta yargı yetkilerine sahip, üyelerinin

²⁵⁰ Ali İhsan Karacan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, Kasım 2002, s.29

yargıç güvencesine benzer azledilememe güvencesi olan hiyerarşik veya vesayet denetimine tabi olmayan bağımsız kurumları ifade etmektedir. (ABD’deki “*Independent Regulatory Agencies*” ve İngiltere’deki “*Quasi-Autonomous Non-Government Organizations (Quangos)*”). İkincisi ise Kıta Avrupa’sı kaynaklı, bilinen yönetsel bürokratik modeldir.²⁵¹ Bu modelde yönetim fonksiyonunda aktörler işleten ve denetleyen olarak ayrılmaktadır. Fransa’da düzenleyici kurumlar için daha çok “*Comission, Board*” komisyon ve kurul ifadeleri kullanılmaktadır. Birinci modelde düzenleyici kurumlar hakkında “*Fourth Branch of Government*” devletin dördüncü şubesi veya erki ifadesi kullanılmaktadır. Uygulamadaki ayrımlar kavramlara da sirayet etmiştir.

Uygulamaları itibarı ile bakıldığında, bağımsız düzenleyici kurum kavramını dünyaya tanıtan *Anglo-sakson* ekol ile onlardan etkilenerek harekete geçen Kıta Avrupa’sı uygulamalarının farklılık arz ettiği, *Anglo-sakson* uygulamalarda daha bağımsız kuruluşlara yer verilirken, Kıta Avrupa’sında merkezi hükümetin gücünün daha çok hissedildiği anlaşılmaktadır. Dünya da genel eğilimin *Anglo-sakson* model yönünde olduğu ve Kıta Avrupa’sında da bu yöne doğru bir eğilim olduğu söylenebilir. Bununla birlikte bu iki ekolün kendi içinde de bir birlik oluşmamakta, farklı uygulamalar devam etmektedir. Örneğin ABD ile İngiltere uygulamaları arasında birçok fark bulunmaktadır. Günümüzde konu ile ilgili bir yeknesaklık olmadığı gibi tartışmalar da devam etmektedir.

İki tip uygulamanın birbirinden temel ayrılma noktası, Kıta Avrupa’sı uygulamasının aksine *Anglo-sakson* uygulamada düzenleyici kurulun kararlarını yürürlüğe koyan bağımsız bir kurumun varlığıdır. Fransa’da bu kurullar düzenleyici karar alma özgürlüğüne sahip olsalar da klasik merkezi hükümet bürokrasisi ile birlikte çalışmaktadırlar ve kararların yürütmesini bu bürokrasi gerçekleştirmektedir. Kurulların özerkliği yahut bağımsızlığı anlamında da farklılık mevcuttur. Örneğin Fransa’da bu kurullar bütçelerini kendileri hazırlayamazlar. Fransız Sayıştay’ı

²⁵¹ Ali Ulusoy, “Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:31/2, 1998, s.32-33

tarafından bütçeleri hazırlanır.²⁵² Oysa anglo-sakson modelde bu kurumlar, kendi bütçelerini hazırlayıp yürürlüğe koydukları gibi kendi öz gelirleri ile giderlerini karşılarlar.

Ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu düzenleyici ve denetleyici kurumlar ifadesini kullanmakta, hukuk literatüründe bağımsız idari otoriteler daha çok tercih edilmekte, bunun yanında özerk kurumlar, üst kurumlar, ifadeleri de kullanılmaktadır. İngilizce’de “*regulation*” (regülasyon), kelimesi düzenleme ve denetleme anlamında kullanıldığından ve aslında düzenlemenin içinde kontrol etmeyi, yani denetlemeyi de barındırdığı düşünüldüğünde, “bağımsız düzenleyici kurumlar”, bu kurumların aslında tam anlamı ile bağımsız olmadıkları, bir yetki delegesi ile meclise ve hükümete karşı sorumlu oldukları düşünüldüğünde ise “özerk düzenleyici kurumlar” ifadesinin kullanılmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Bağımsızlık ve özerklik farklı kavramları ifade etmekte olup, bağımsızlık özerkliğin daha ileri bir uygulamasıdır. İdari bağımsızlık, organik ve işlevsel bağımsızlık olarak sınıflandırılabilir. Organik bağımsızlık, bağımsız düzenleyici kurumlardaki karar mercilerinde çalışanların bazı statü güvenceleri ile donatılmasıdır.²⁵³ İşlevsel bağımsızlık ise, karar ve faaliyetlerini kimseye tabi olmaksızın bağımsız olarak yerine getirmesini ifade eder.

Bu kuruluşlara yönelik eleştirilerin bir bölümü de, bunların IMF ve Dünya Bankası gibi örgütlerin dayatması sonucu ortaya çıkan kuruluşlar olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Uluslararası özerk kurullar kurulmasını bazen teşvik edip bazen de zorladıkları ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için bunu bir araç ve yönteme dönüştürdükleri de bir gerçektir.²⁵⁴

²⁵² H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, Mayıs 2007, s.122-126

²⁵³ Oğuz Sancaktar, “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:4, 2001, s.99-100

²⁵⁴ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35/2, Haziran 2002, s.12

a - Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışları ve Varlık

Nedenleri

ABD’de 1752 yılında *Pensilvania* Eyaleti, yangında kaybedilen evlerin sigortası için *Ben Franklin*’in şirketine imtiyaz vermiştir. Yine aynı eyalet 1794’de ilk hisse senedi sigortası şirketine imtiyaz vermiştir. 1890 *Sherman* Anlaşması genel olarak tekelleşmeye karşı düzenlemenin başlangıcı sayılır. 20. yüzyılda eyaletler federal hükümetten önce karayolu taşımacılığında regülasyonu geliştirmişlerdir. Büyük Bunalım öncesi dönemde birçok finansal düzenleme eyalet düzeyinde ele alınmıştır.²⁵⁵ Amerika’da eyaletlerde başlayan regülasyon hızla diğer eyaletlere yayılmış ve bir süre sonra federal düzeyde regülasyon başlamıştır. ABD’de federal düzeyde ilk bağımsız düzenleyici kurumun demiryolu ticaret ve taşımacılığı konusunda 1887’de kurulan Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu, (*Interstate Commerce Comission* (ICC)) olduğu kabul edilmektedir.

Eyaletlerin 1860’larda demiryolu taşımacılığında, 1920’lerde karayolu taşımacılığında regülasyon, 1960’larda havayolu taşımacılığında regülasyon, 1980’lerde telekomünikasyon alanında regülasyon, 1990’larda elektrik sektöründe regülasyon ve belki de yeni yüzyılda çevrecilik alanında regülasyonda üstlendiği rol, doğal tecrübe olarak düzenlemelerde bir şekil sağlamıştır.²⁵⁶

Bağımsız idari kurumlara ihtiyaç duyulmasının nedeni, bir yandan hızla gelişen teknolojik alanlar yüzünden bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin organizasyonun ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan ise, politikacılara olan güvensizlik sonucunda iletişim ve finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açısından sorunlar yaratmasıdır.²⁵⁷

Geleneksel kamu yönetimi yapısı içerisinde örneği olmayan BDK’lar, devletin kamu işletmeciliği ile ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bıraktığı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirleme ve bu kuralların

²⁵⁵ Paul Taske, “The New Role and Politics of State Regulation”, **Regulation**, Fall 2004, s.16

²⁵⁶ Taske, s.17

²⁵⁷ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:100, 1999, s.4

uygulanmasını sağlamak üzere yoğunlaştığı yeni anlayışı yansıtan yapılardır. Diğer taraftan, siyasi iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokratik kamu yönetimi ile karşılaştırıldığında, BDK'ların yönetim sürecinde taahhüt yetersizliği²⁵⁸ sorununun daha az yaşanması beklenmektedir.²⁵⁹

Özelleşmiş piyasalarda profesyonel düzenleyicilere ihtiyaç duyulmaktadır ve geleneksel bürokrasi büyük ölçekte bu ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bürokrasinin profesyonel vasıfları taşıdığı ülkelerde geleneksel bürokrasiden bağımsız otoritelere yetki devri daha zor olmaktadır. Kıta Avrupası'nda özellikle Fransa'da merkezi otoritenin güçlü olmasının ve bağımsız düzenleyici kurumların yetki ve etki alanının dar olmasının önemli bir nedeni de bürokrasinin profesyonel olması ve mesleki bilgi bakımından donanımlı olmasıdır.

Genelde bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp yaygınlaşmasında aşağıdaki nedenlerin etkili olduğu söylenebilir.²⁶⁰

- i) Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, geleneksel bürokratik yapı buna uygun görünmemektedir.
- ii) Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için, bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınması gerekmektedir.
- iii) Siyasal etkilerden arındırılmış olmak, uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi olumlu kılmakta; siyasi iktidarların siyasi nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır.
- iv) Kriz dönemlerinde belli sektörlerde sorumluluğun üzerlerinde kalmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedir.

Telekomünikasyon, enerji gibi altyapı sektörleri özel sektöre açıldığında ve/veya bu alanda kamu mülkiyetindeki kurumlar özelleştirildiğinde, hem özel hem de

²⁵⁸ **Taahhüt Yetersizliği:** belli konularda (istikrarın korunacağı, sistemin güvenilirliği, sözleşmelerin devam edeceği vb.) topluma verilen sözlerin ve özel şahıslarla yapılan anlaşmaların tarafı olarak devletin bu taahhütlerini yerine getirme yetisinin olmayışıdır.

²⁵⁹ TUSİAD, s.20

²⁶⁰ Tan, s.14

kamu mülkiyetindeki kurumlar faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu durumda devlet, hem oyunun kurallarını belirleyen hakem konumunda hem de oyuncu konumunda olmaktadır. Piyasa mantığına aykırı ve haksız rekabet yaratan bu durum istenmemektedir.

Bankacılık, sermaye piyasası gibi sektörler ise toplumda önemli yerleri olmaları, diğer sektörleri ve toplumu, sosyal ve ekonomik dengeyi doğrudan etkileyebilmeleri gibi hassas konuları nedeni ile bütünü ile özel sektöre devredilse dahi kontrolsüz, başıboş bırakılmak istenmemektedir. Bu sektörlerdeki faaliyetlerin belli sınırları geçmemesi, topluma zarar verir duruma gelmemesi ve rekabetin korunması için düzenlenmesi gerekmektedir.

Piyasaları rekabetçi bir yapıya ulaştırmak için 1980 ve 1990'lı yıllarda araç olarak kullanılan iktisat politikalarının, kendileri amaç gibi görülmüş, bu sebeple sadece piyasaların işleyişi üzerindeki düzenlemelere öncelik verilmiştir. Oysa, piyasaların etkin bir biçimde işleyebilmesi için ekonomideki kuramsal kapasitenin yeterli seviyede olması gerekmektedir. Resmi olmayan kurumlar bir yana bırakıldığında devletin resmi kurumlarının, piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde işlemesine yardım edecek kapasiteye ulaştırılması önemli hale gelmektedir. Bu çerçevede, rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması için gereken düzenlemelerin yapılması ve bu sürecin etkili bir biçimde işleyebilmesi için hukukun üstünlüğünün öne çıktığı, kurala dayalı bir yönetim anlayışına uygun olarak devletin kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.²⁶¹

BDK'ların ortaya çıkışı ile ilgili bir husus da, teknolojik gelişmelerin yetersiz olduğu bazı sektörleri etkin bir şekilde düzenlemenin yüksek düzeyde uzmanlık gerektirmesidir. Düzenleme görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için, uzmanların çabuk hareket edebilecekleri ve takdir haklarını kullanmaktan çekinmeyecekleri esnek bir karar verme mekanizması içinde çalışmaları gerekmektedir.²⁶² BDK'ların misyon ve amacı, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman

²⁶¹ Chibber, s.4

²⁶² TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, s.20

ve manipölasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ihtimallerine karşı koruma ve kollama olduğu anlaşılmaktadır.²⁶³

Siyasete duyulan güvensizlik nedeni ile bağımsız idari kurumlar, siyasi iktidarların idaresine ortak olan ve yürütmeye siyaset dışından katılan kurumlardır. Kamu tüzel kişisi olan devletin merkezi idaresine siyaset dışından bir katılımı ifade etmekte, devlet ile hükümet arasındaki ayrıma bir yenilik getirmektedir.

Bu bağlamda OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar siyasete karşı bürokrasinin gücünü arttırmayı bir politika olarak benimsemekte, kredi verdikleri ölkelerde bağımsız düzenleyici kurum kurulmasını bazen teşvik etmekte bazen de zorunlu tutmaktadırlar. Bunun iki büyük nedeni vardır. İlki uluslararası kurumların siyasete güvensizliği ve tecrübelerin bu güvensizliği desteklemesidir. İkincisi ise bu kurumları yönlendiren gelişmiş ölkelerin yatırımcılarının belli sektörlerle (bankacılık, enerji, telekomünikasyon gibi) yatırım yapabilmesi için siyasilerin değişmesi ile değişmeyen ve piyasalarda istikrarı sağlayacak kurumsal bir çatı kurma istekleridir.

Bu tip kurumların ortaya çıkış nedenlerine, yargı işlevinin sosyal regölasyondaki denetim yetersizliği de eklenebilir. Zira yargı makamının idarenin işleyişine doğrudan müdahale edememesi ve sadece “*a posteriori*” ve somut bir olayla sınırlı bir denetim yapabilmeleri ayrıca, verdikleri kararların idarece uygulanmamasında doğrudan müdahale yetkisinden yoksun oluşları, yargıdan beklenen özellikle etkili denetim işlevini önemli ölçüde aksatmaktadır.²⁶⁴ Yargının teknik açıdan özel bir uzmanlaşma gerektiren medya, finans, rekabet gibi bazı alanlarda etkin bir yargılama yapmasının gelişen teknoloji ile birlikte zorlaşması nedeniyle, bu bağımsız kurumlar kendi alanlarındaki uyumsuzlıkların klasik yargı denetimine adapte edilmesini sağlamaktadır.²⁶⁵

²⁶³ Lütü Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:30/1, 1997, s.4

²⁶⁴ Catherine Teitgen-Colly, 1988. “Les Autorités Administratives Indépendantes: Histoire d’une Institution [Independent Administrative Authorities: Story of an Institution].” In **Les Autorités Administratives dépendantes [Independent Administrative Authorities]**, ed. Claude-Albert Colliard and Gérard Timsit. Paris: Presses Universitaires de France s.38-39, Aktaran: Ulusoy, s.4

²⁶⁵ Jean Morange, s.16, Aktaran: Ulusoy, s.3-4

Özelleştirilmesi düşünülen sektörlerde (doğal gaz, elektrik, telekomünikasyon, bankacılık gibi) sektörde uzman yabancı şirketlerin yatırım yapmasını, ülkeye sermaye girişini temin etmek amacı ile güvenilebilir (taahhütlerini yerine getiren) bir mekanizma oluşturmak ve yatırımcının uzun vadeli olarak plan yapabilmesine imkan tanıyarak öngörülebilirliği sağlamak düşüncesi ile de bağımsız düzenleyici kurumlara yetki verildiği bir gerçektir. Zira yabancı yatırımcılar merkezi hükümetlere daha az güvenmektedirler.

Finans kurumlarını gözetlemek ve bu gözlemleri değerlendirmek maliyetlidir. Bu konuda toplu gözetim bireysel gözetimden daha etkindir. Bu açıdan bakıldığında kamu otoritesi yaptığı gözetimle bir hizmet sunmaktadır. Bu hizmeti mevduat sahiplerinin kendi kendilerine sunması hem çok zor hem de çok maliyetlidir. Gerçekçi olmak gerekirse belli mevduat sahipleri yüksek getiriye özendirildiğinde bilinçsizce davranabilirler. Banka iflasları sonucu kayba uğramaları durumunda ise tazminat ödemeleri konusunda mevduat sahipleri siyasi baskı oluşturacaklardır. Bu baskı kamu otoritesinin, müdahale ederek zararları önlemesi veya tazminatın ödenme sürecini düzenlemesini gerekli kılmaktadır.²⁶⁶

b - Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri

Bağımsız düzenleyici kurumların yapısal özellikleri; kurumsal özerklik, bağımsızlık ve tarafsızlık ile merkezi yönetim ile ast-üst ilişkisi içinde hiyerarşiye dayanan ilişki içinde olmamaları ve dolayısı ile hiyerarşi veya vesayet denetimine tabi tutulmamalarıdır.

BDK'ların özerk statüye sahip kurumlar olduğunun en açık göstergesi, bunların birer kamu tüzel kişisi olarak örgütlenmeleridir. Zira kamu tüzel kişiliği, idari özerkliği sağlamanın yanında, yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapabilmenin de ön koşuludur. Nitekim birçok BDK'nun kuruluş yasasında özerklik açıkça vurgulanmıştır.²⁶⁷ Fransa gibi ülkeler dışındaki bağımsız düzenleyici kurumlar ayrı

²⁶⁶ Ulusoy ve Karakurt, s.96

²⁶⁷ Fatih Türe, “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Yönetim Yapısı İçerisindeki Yeri”, T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Tebliğleri, No: 2004/09, 2004, s.3

birer tüzel kişilik olarak kurulmuşlardır. Bu anlamda uygulamada en azından başlangıçta özerkliğin istisnalar dışında sağlandığını söyleyebiliriz.

Fransız doktrininde müelliflerin çoğunluğu, düzenleyici kurumlar için tüzel kişilikten yoksunluğu ön şart olarak koşmakta iseler de, bir bölümü bu sıfatı bir engel saymamakta, sadece idari vesayete veya başka bir kontrole tabi tutulmamış olmayı gerekli görmektedir. Böylece merkezi idarenin yönetsel denetimi dışında kalan bir kamu kurumu türü ortaya çıkmaktadır.²⁶⁸

Kurumsal özerklikten anlaşılması gereken, kurumun hem bağımsız hem de tarafsız olmasıdır. Kurum düzenleme ve denetleme fonksiyonlarını yerine getirirken sektörde faaliyet gösteren kuruluşlara eşit mesafede duran tarafsız bir yapıda olmalıdır. Bu tarafsızlığını koruyabilmesi ve sürdürebilmesi için de herhangi bir kuruma bağlı olmamalıdır. Bir diğer ifade ile bağımsızlık ve tarafsızlık birbirini tamamlayan unsurlardır.

İlişkiler boyutunda ele aldığımızda, özerklik dediğimiz zaman bunu beş ana kategoride yer alan kişi ve kurumlarla olan ilişkiler açısından ele almak gerekir.²⁶⁹

- i) Politik kurumlar ve politikacılardan bağımsızlık,
- ii) Piyasadan bağımsızlık,
- iii) Diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık,
- iv) Medyadan bağımsızlık,
- v) Uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık.

BDK'ların özerkliğini kesin ve mutlak manada bir özerklik olarak görmemek gerekir. BDK'lar, tabi ki düzenledikleri alanlar, medya, hükümet ve uluslararası kurumlar ile işbirliği ve diyalog içinde olacaklardır. Bu ilişkiler karşılıklı etkilenmeyi de beraberinde getirecektir. Ancak burada özerklikten kasıt; etkileşimin, kurumun görevlerini ifasında objektiflikten uzaklaştırıcı, bir grubun/şirketin lehine veya aleyhine

²⁶⁸ Duran, s.6

²⁶⁹ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.35

hareket ettiren, ülke çıkarlarını göz ardı ettirici ve siyasi davranma şeklinde bir yönlendirmenin olmamasıdır.

Alansal olarak baktığımızda ise konu daha ziyade hükümetle olan ilişkiler açısından önem kazanmakta ve üç alanla ilişkili olduğu kabul edilmektedir.²⁷⁰

- i) Personel konularında bağımsızlık,
- ii) Bütçe ve finansal konularda bağımsızlık,
- iii) Politikalarda bağımsızlık.

Ayrı bir tüzel kişiliğin bulunması kuruma ayrı bir bütçeye sahip olma, kurum içi düzenleme ve personel rejimi gibi konularda kendi kendine idari tasarruf sahibi olma, kendi idari karar organları ile karar alabilme yetkisi sağlamaktadır. Bunların yanında özerklik idari vesayet ve hükümetin denetim ve yönlendirmelerinden uzak kalabilmeyi de sağlamaktadır.

Özerkliğin hedeflerinden biri de düzenleyici kurumun düzenleme alanındaki faaliyetlerinde bağımsız olabilmesi ve her firmaya eşit mesafede durarak tarafsızlığını korumasıdır. Bağımsız olabilmesi için siyasi etkilerden ve çıkar gruplarının baskılarından uzak bulunmaları gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için ise, düzenleyici kurumun personel, idare heyeti ve başkanın atanma, görev süresi ve görevden alınmalarının kanunla düzenlenmesi ayrıca görevden alınma prosedürünün ağır şartları taşıması yani zorlaştırılması gereklidir. Personel rejiminin de aynı şekilde kurum içi mekanizmalar tarafından belirlenmesi bağımsızlık için gereklidir.

Bağımsız olabilmenin ve tarafsız kalabilmenin bir koşulu da, kendi bütçesine, gelir kaynaklarına ve gider yapabilme tasarrufuna sahip olmaktan geçmektedir. Uygulamalar farklı olmakla birlikte genellikle bu tür kurumların kendilerine ait gelir kaynakları mevcuttur. İdari para cezaları, düzenlenen sektörde faaliyet gösteren şirket/firmalardan alınan paylar ve en son olarak genel bütçeden yapılan katkı gelir unsurlarını oluşturur. Bu gelir payları içinde bütçeden aktarılan pay ne kadar az ve diğerleri ne kadar çok olursa kurum o denli rahat hareket edeceğinden ve bütçeyi yapan

²⁷⁰ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.35

merkezi hükümet kurum üzerinde daha az baskı yapabileceğinden bağımsızlık orantılı olarak artacaktır.

Bağımsızlık düzenleyici kurumlar üzerinde iki etkiye sahiptir; birincisi, ülke devlet başkanları veya hükümetleriyle özdeşleşmeyecek şekilde düzenleyici politikaların daha sürekli ve daha tutarlı olmasını sağlamak, ikincisi ise, bağımsızlık ile kurumun profesyonel kalitesini arttırmaktır.²⁷¹ Bağımsızlık, kurumun düzenleme işini daha etkin yapabilmesi için verilmektedir. Kendi başına bağımsızlık kurumlar için bir amaç olamaz.

Bu konuda yanlış kullanılan bir deyim BDK'ların siyaset-üstü olduklarıdır. Tersine; esas itibarıyla BDK'lar, siyasete tabi kurumlardır ve politikanın etki/yetki alanı dışında değildir.²⁷² Bağımsızlık, günlük teknik nitelikli işlerin siyasetten bağımsız bir şekilde yerine getirilmesini ifade eder. Yoksa BDK olarak adlandırılan bu kuruluşlar siyaset-üstü değil, tam tersine siyasetçinin etki/yetki alanı içinde yer alırlar.²⁷³ Esas olması gereken, piyasaların doğasını bilen hükümet politikalarına ehil ve bu politikayı uygulayan BDK'lardır. Ekonomi politikası kuşkusuz hükümetler tarafından yapılmaktadır. Devlete karşı özerklik, ancak politik örgütlenmelerin amacı ve işlevi olabilir. Çünkü, piyasalar ancak hükümet olduğunda çalışabilir. Hiç kuşkusuz, dünyanın hiçbir ülkesinde piyasa hükümetlerin ekonomi politikalarının ilgi alanı dışında değildir ve hükümetler ekonominin dışsal değişkeni olmamıştır.²⁷⁴ Bu kurum veya kuruluşlar siyasetçinin ve siyasetin alternatifi de değildirler ve politika belirleyemezler. Yanlış anlaşılan diğer bir konu ise bu kurumların hesap vermesi ile ilgilidir. Böylesine önemli görevleri olan ve özerklik kazanmış, belli konularda uzmanlaşmış kurumların elbette hesap verebilir olması, bunun içinde şeffaf ve eleştiriye açık olması gerekmektedir.

Bağımsız Düzenleyici Kurumların, kurul üyeliklerine ve başkanlığına atama yetkisi esas itibarıyla politikacıya ait bir yetki olduğu halde, Türkiye'de diğer ülkelerin

²⁷¹ James, M. Landis, **The Administrative Process**, Yale University Press, New Haven, Aktaran: Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.35

²⁷² Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.38

²⁷³ Türe, s.15

²⁷⁴ Kurnaz, Türkiye'de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I, s.89-90

tersine halen bu tartışmalar devam etmektedir.²⁷⁵ Parlamento, kanunla esas itibarı ile hükümette olan yürütmeye ait bir yetkiyi, düzenleyici kuruma delege ettiğinden, hükümetin kurul üyelerini ataması demokratik bakış açısı ile olağan durumdur.

BDK'ların işlevsel bağımsızlığı ise, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin ve hükümetlerin bu işlem ve eylemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak hiçbir doğrudan yetkiye sahip olamaması anlamına gelir. Ancak, bu kurumlar devletin bütünlük ilkesi uyarınca, yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, bazı idari denetimlere de tabi tutulabilirler.²⁷⁶ Bakan ya da Başbakan kurul işlem ve eylemleri hakkında sadece idari yargı yoluna gidebilmektedir.

Kurul üyelerinin atanmasında genel yönetim biçimi ile ilişkili olarak iki yaklaşım vardır. İlki ABD'de uygulanan başkanın gösterdiği adaylar arasından parlamentonun üyeleri seçmesidir. Diğeri ise hükümetin üyeleri seçmesidir. Bu uygulamanın da farklı çeşitleri vardır. Birincisi İlgili bakan veya hükümetin doğrudan üye seçmesi, ikincisi kamu kurumları veya meslek örgütleri tarafından gösterilen adaylar arasından hükümetin üye seçmesi, üçüncüsü ise bazı üyelerin kurum mensupları arasından seçilmesidir.

Üye ve başkan seçimini kimin yapacağı kadar, kimin seçilebileceği de önemli bir konudur. Düzenleme yapan kanun, seçilmek için gerekli nitelikleri (mesleki tecrübe, eğitim vs.) kurala bağlamalı ve ilgili sektörde temayüz etmiş uzmanlar, hukukçular ve akademisyenler arasından üyelerin seçilmesini sağlamalıdır. Atanacak kişilerin tarafsızlığı göz önünde bulundurulmalı, üye ve başkanın seçimden sonra düzenledikleri sektör ile ilişkileri kesilmelidir.

Kurumun gerçek anlamda bağımsız olabilmesi için kurul üyeleri ve başkanın hükümetin görev süresinden daha uzun süreliğine atanması, süresi dolmadan görevden alınmalarının sıkı yasal düzenlemelere bağlanması ve zorlaştırılması gerekir. Görevdeki üyelerin her yıl belli oranda değiştirilmesi; kurul kararlarında ve politikasında

²⁷⁵ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.42

²⁷⁶ Ulusoy, s.5-6

sürekliliğin sağlanması ve bir hükümetin kurulun tüm üyelerini değiştirmemesi sayesinde politik etkidən arındırılması nedeni ile tercih edilmektedir.

Kurul üyelerinin kurul başkanı ile hiyerarşik bir bağlantısı olmaması, kurul kararlarının objektifliğini sağlamak ve kurul başkanının etkisinde karar alınmasını önlemek için gereklidir. Kurul üye ve başkanının görevlerinin sonra ermesinden sonra ilgili sektörde çalışabilmeleri genellikle belli süreliğine engellenmektedir. Ancak bu konuda tartışmalar mevcuttur. Görev süresi dolan üyelerin bağımsızlık ve tarafsızlıklarını korumak için ilgili sektörde değil, bürokraside ve siyasette görev almalarının engellenmesi gerektiği ileri sürülen görüşlerdendir.

Kurumun kendi personel politikasını belirleme, personel atama, görevden alam ceza ve ödül verme yetkisi olmalı, personel konusunda kanunla atanacakların nitelikleri ile ilgili düzenleme yapılmalı, ancak uygulama kurula bırakılmalıdır. Bu kurumlarda nitelikli personel çalıştırmak şarttır. Bağımsızlığın önemli gereklerinden birisi de kurulun bütçesini hazırlama ve kullanma yetkisinin olmasıdır. Aynı zamanda kurum, kanunla kendisine verilmiş giderlerini karşılamaya yeterli öz gelirlere sahip olmalıdır. Kurumun personel ücretleri konusunda da kanunla sınırları çizilmiş alanda esnek hareket edebilecek bir mevzuata sahip olması bağımsızlığını arttıracaktır.

Düzenleyici kurumlar, düzenledikleri piyasadan da bağımsız olmalıdır. Bir kurul ile düzenledikleri gruplar arasındaki yakın ilişki bir kurumun perspektifini kötüleştirecektir. *Stigler*'in teorileştirdiği bu yaklaşım literatürde düzenleyici kurumun esir alınması ya da kuşatılması teorisi (*Regulatory Capture Theory*) olarak ifade edilmiştir. Bu teoriye göre, düzenlemeler endüstrinin düzenleme taleplerine göre yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle, yasama yapıcılar endüstri tarafından kuşatılmıştır. Ayrıca düzenleyici kurumlar da zaman içerisinde endüstri tarafından etkilenmeye başlarlar, başka bir ifadeyle düzenleyiciler sektör tarafından kuşatılır.²⁷⁷ Bu durum özellikle düzenleyici kuruma yapılacak atamalarda ortaya çıkmaktadır. Meslek örgütleri aday seçim için aday gösteriyorlarsa, sektörde etkin konumdaki grup ya da firma bu seçimde etkin olacaktır.

²⁷⁷ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.68

Sektör ile ilişkiler de olduğu gibi medya ve basın ile ilişkilerde de düzenleyici kurumun tarafsızlığını koruyacak ve bağımsızlığını etkilemeyecek bir yapı oluşturmak gereklidir. Düzenleyici kurumun diğer kamu kurumları ve bürokrasi ile olan ilişkilerinde de bağımsız olabilmesi için kurumlar arası eşgüdümü siyasilerin, bakan ya da hükümetin sağlaması yerinde olacaktır.

Birçok yazar merkez bankasının bağımsızlığı üzerinde kesin bir tanımlama yapamamaktadır. MB'nin bağımsızlığından bahsederken merkez bankasının hükümetle ilişkisinin yargının hükümetle ilişkisi ile kıyaslanabileceği ifade edilmektedir. Mahkemeler kanun yapıcının yaptığı kanunlar temeli üzerinde hüküm verirler. Mahkemeler, sadece kanunlar değiştirilerek hüküm vermeye veya hükümlerini değiştirmeye zorlanabilirler. Merkez bankasının bağımsızlığı hükümetin etkisinin hariç tutulduğu veya zorlamasının kısıtlandığı üç alanla ilgilidir. Personel konuları, hükümete gerektiğinde kredi vermeyi sağlayan mali bağımsızlık ve para politikası ile ilgili bağımsızlık.²⁷⁸ Sonuç olarak bu kurumların üyelerine yargıçlarınkine yakın bazı güvenceler tanınmaktadır.

c - Bağımsız Düzenleyici Kurumların İşlevsel Özellikleri

Düzenleyici kurumların taşıdığı unvanlardan da anlaşılacağı gibi, bireylerin kişilik ve özel hayat hakları ve ekonomik çıkar ve özgürlükleriyle, toplumların siyasi hak ve özgürlüklerine ilişkin konulara idarenin, piyasa aktörlerinin ve güç odaklarının müdahalelerini ve ihlallerini önlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamak esas işlevleridir.²⁷⁹ Bu işlevleri yerine getirebilmek için, BDK'ların düzenleme, denetleme, danışmanlık yapma, yaptırım uygulama, uyuşmazlıkları çözme gibi özellikleri olmalıdır.

²⁷⁸ Milton Friedman, “**Should There Be an Independent Monetary Authority**”, In Search of Monetary Constitution, Edit: Leland.B.Yeager, Harvard University Press, Cambridge, 1962, Aktaran: Sylvester C.W. Eijffinger ve Jakob Haan, “The Political Economy of Central-Bank Independence” **Special Papers in International Economics**, May 1996, s.1-2

²⁷⁹ Duran, s.5

Gerek uluslararası uygulamalar gerekse Türkiye'deki ilgili mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde bakarsak, bu kurumların yaptıkları işleri ve görev alanlarını birkaç ana kategoride toplayabiliriz.²⁸⁰

- i) İzin, lisans, onay, yetkilendirme gibi idari karar ve işlemler,
- ii) Yönetmelik, tebliğ, genelge gibi isimlerle yapılan düzenleme faaliyetleri,
- iii) Görev alanı içerisinde kalan işlerde denetleme işlevi ve bunun uzantısı olarak gerektiğinde konuyu adli mercilere taşımak,
- iv) Para cezası verme, faaliyetten geçici veya sürekli men gibi yargı benzeri yaptırım uygulama faaliyetleri,
- v) Görev alanı içinde bir müdahale/denetim aracı olarak yönetime katılma gibi faaliyetler.

Bu kuruluşların genel olarak işlevi, toplumsal yaşamın duyarlı alanlarındaki kurumsal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altına almaktır.²⁸¹ Bunun için çeşitli yaptırım kararları alabilirler, para cezası vermek, izin ve lisansları iptal etmek, piyasa oyuncularının itirazlarını ve uyuşmazlıklarını çözmek gibi yetkilerle donatılmışlardır.

Kural koyma ya da yasa yapma esas olarak gücünü halkın oylarından alan meclislerin işidir. Burada kastedilen, yönetmelik, tebliğ, genelge, karar, özelge çıkarma ve benzeri genel düzenleyici işlem şeklinde ikincil mevzuat yapabilme yetkisidir. Birçok hukuk sisteminde olduğu gibi bizim hukukumuzda da ikincil mevzuat yapabilmenin ön şartı tüzel kişiliğe sahip olmaktır. Tüzel kişiliğe sahip olmak aynı zamanda özerk olmak için de gereklidir.

Kural koyma, nitelikli düzenleyici işlevi olmasa dahi hemen hemen tüm düzenleyici kurumların ilgili olduğu sektörün gözetim ve denetimini yapma yetkileri vardır. Bu kurumların pratikte ilk anlaşılan yetkileri, alanında bulunan sektör kurumlarının mevcut yasal düzenlemelere uyup uymadıklarını, piyasanın işleyişini

²⁸⁰ Ali İhsan Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.25-26

aksatacak eylemleri olup olmadığını ve tüketicilerin (sektörden yararlanan) haklarını ihlal eden bir durum olup olmadığını denetlemektir.

Bu yetki, düzenleyici kurumların ilgi alanlarındaki kurumlardan her türlü belge ve bilgiyi isteyebilmek, inceleme yapmak, onları belli davranışlara zorlamak gibi haklara sahip olmalarını içermektedir. Düzenleyici kurumun piyasa üzerinde etkin olabilmesi için bu hakların sadece düzenleyici kuruma tanınması gerekmektedir.

BDK'ların karar almaya ilişkin yetkileri, idari işlem tesis edebilmeleri anlamına gelirken, denetim yetkileri ise, bir konuya ilişkin bilgi isteme, araştırma, inceleme ve soruşturma yapma, yaptırım uygulayabilme ve yargıyı harekete geçirme yetkileridir.²⁸² Bunun dışında tavsiye verebilme, medyayı bilgilendirme gibi yetkileri de mevcuttur.

Yaptırım uygulama yetkisi, denetleme ve gözetim ile düzenleme yetkilerinin destekleyici ve pekiştirici bir uzantısıdır. Düzenleme ve denetim, yaptırım ile desteklenmez ve istenmeyen sonuçlar için zorlayıcı bir unsur olmaz ise yeterli etkinlikte olmayacaktır.

Bu yetkilerin sınırsız ve gelişigüzel kullanılmasının engellenmesi için kanunla belirlenmesi, gerekçeleri ile birlikte açıklanması ve yaptırıma maruz kalanların başvuracakları bir mekanizmanın olması gerekmektedir. Bu mekanizma genellikle yargı olmakla birlikte kurumlar kendi içinde de bir başvuru mekanizması oluşturabilirler.

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de, kendi alanlarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde kendilerine yetki verilmiş olmasıdır. Faaliyette bulundukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri ile yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler, bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasına da yol açmıştır.²⁸³

Amerika'da bu kurullar kendi bünyelerinde yargıç çalıştırmak suretiyle uyuşmazlıkların yargı yolu ile çözülmesini de kendi içlerinde sağlamaktadırlar. Diğer

²⁸¹ Duran, s.5

²⁸² Ulusoy, s.6

lkelerde ise ülkemizde olduğu gibi hakem rolü gören kurum, sektör içinde faaliyet gösteren kurumların kendi ilerinde veya müşterileri ile olan uyuşmazlıklarını uyuşmazlık komiteleri, kurulları vb. isimlere sahip i mekanizmaları ile czmektedir. Czlemeyen uyuşmazlıklarda taraflar, yargı yoluna gitmektedirler.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedirler.²⁸⁴

2 - Düzenleme ve Denetlemede lke Uygulamaları

Bağımsız düzenleyici kurumların *anglo-sakson* ekonomi yönetimlerinin ürünü olduğu genel kabul görmektedir. Bunun nedeni Kıta Avrupa’sı ile Anglo-sakson ülkelerin arasında bulunan tarihi arka plan, anlayış ve bakış açısı farkıdır. Bu crevdede, piyasaların işleyişinde aksaklık görüldüğünde Kıta Avrupa’sında alınan tutum, özel mülkiyet yapısına dokunmayan *Anglo-sakson* ve Amerikan tarzı düzenlemeler yerine, ilgili sektörlerde doğrudan devletleştirmeye gitmek olmuştur.²⁸⁵

Bununla birlikte daha merkeziyetçi, bağımsızlık ya da özerkliği daha az olan Kıta Avrupa’sı uygulamalarının *Anglo-sakson* uygulamalar yönünde değiştiği, dünya uygulamalarının da genel olarak bu yöne doğru hareket ettiği ve bu ülkelerde elde edilen tecrübelerden yararlanıldığı söylenebilir.

a - Anglo-Sakson Modeller

aa – Amerika Birleşik Devletleri

Demiryolu ticaret ve taşımacılığı için ABD’de 1887’de federal düzeyde kurulan ilk özerk düzenleyici kurum olan eyaletler arası ticaret komisyonundan bugüne gelindiğinde 50’nin üzerinde bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır.²⁸⁶ Bu kurumlar düzenleme yapabilmekte, gerektiğinde yaptırım uygulamakta ve uyuşmazlıkları czebilmektedir. Bazıları bünyelerinde yargı mensubu hakimleri de

²⁸³ Tan, s.31

²⁸⁴ Tan, s.28

²⁸⁵ nal Zenginobuz, “Uluslararası Karşılaştırmalar”, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbül, 2002, s.79

çalıştırarak uyumsuzlukları giderebilmektedir. Böylece yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını birlikte yürütebilmektedirler.

ABD’de finans piyasalarının düzenlenmesinde her alt sektör için ayrı bir bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır. 1934 yılında kurulan *Securities and Exchange Commission* (SEC)’in görevi sermaye piyasalarını (hisse senedi ve bono piyasaları) düzenlemektir.²⁸⁷ Diğer yedi kurumdan en önemlisi olan *Federal Reserve System* (FED), Merkez Bankası işlevini yürütmekte aynı zamanda bankacılık sektörünün düzenlenmesinde de yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. *The Office of the Comptroller of the Currency* (OCC) ise, bankacılığın denetlenmesinden sorumludur. diğer bir bağımsız kurumdur. Bankacılık ile ilgili diğer bir kurum *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) ise, daha çok mevduat sigortası alanında düzenleme yapmakta, ancak küçük ölçekli bankaların denetlemesinden de sorumlu bulunmaktadır. İleri vadeli işlemler, konut ve tarım kredileri için ise ayrı düzenleyici kurumlar mevcuttur.

FED’in kurul üyeleri 14 yıllık görevler için bir defalığına Amerikan Başkanı tarafından seçilmekte ve Senato tarafından onaylanmaktadır. Kurumun başkan ve başkan yardımcısı ise aynı şekilde dört yıllığına seçilmekte ve 14 yıl doluncaya kadar tekrar seçilebilmektedirler. FED’in birinci görevi para politikasını belirlemektir. Kurulun yedi üyesi, 12 üyeli *Federal Open Market Committee* (FOMC)’nin doğal üyesidir. Diğer üyeler ise, FED’in şubelerinin başkanlarından seçilir. FED’in ikinci görevi ise, ülkedeki büyük bankaları, bankacılık holdinglerini, uluslararası bankacılık faaliyetlerini gözetlemek ve denetlemektir. FED aynı zamanda ödemeler sisteminde anahtar rol oynar ve konusu ile ilgili kanunlara ilişkin düzenlemelerin geliştirilmesi ve yönetilmesini sağlar.²⁸⁸ FED’in on iki şubesi bulunmaktadır. Bu şubeler kapsama alanındaki eyaletlerde bankalar ve banka holdingi şirketleri gözetlemek ve denetlemekle görevlidirler.²⁸⁹

²⁸⁶ Bkz., Libraries Agency Directory, <http://www.lib.lsu.edu/gov/Independent/>, (28/12/2006)

²⁸⁷ Zenginobuz, s.89

²⁸⁸ Federal Reserve Bank Resmi Web Sitesi, <http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri.htm>, (28/12/2006)

²⁸⁹ Bkz., <http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri3.htm>, (28/12/2006)

Kuruluşu 1863 yılında dayanan OCC'nin başkanı Senato tarafından beş yıl için atanmaktadır. OCC temel olarak, ulusal bankaların ve yurt dışı şubelerinin ve yabancı bankaların ABD'deki şubelerinin denetimini üstlenmiştir. OCC'nin örgütlenme yapısına bakıldığında, yerinde ve uzaktan denetimin bankaların ölçeklerine göre farklılaştığı görülmektedir. Ulusal bankalar ise ikiye ayrılmıştır. OCC'nin organizasyon yapısında yer alan Ulusal Risk Komitesi, bankacılıkta ortaya çıkan yeni risklerin tanımlanması, izlenmesi ve bu riskler için uygun gözetim tekniklerinin tavsiye edilmesi konularında uzmanlaşan bir birimdir. OCC'de yerinde denetimin örgütlenmesine bakıldığında, geniş bir coğrafyaya yayılmış çok sayıda ulusal bankanın, adem-i merkeziyetçi bir yapıda denetlendiği görülmektedir. Bu yapıda 2 binin üzerindeki denetçi, 100'den fazla bölge merkezinde denetim faaliyetlerini yürütmektedir.²⁹⁰

İlk mevduat sigortası, Amerika'da 1929 büyük bunalımı ile banka batışlarında yaşanan paniğin önüne geçmek, iflasların diğer bankalara da yayılmasına mani olmak ve küçük tasarruf sahiplerini korumak amacıyla yürürlüğe konulmuştur. 1934 yılında kurulan mevduat sigorta fonu FDIC'nin üç adet temel yasal görevi bulunmaktadır,²⁹¹

- i) Amerika Birleşik Devletlerindeki bankaların ve tasarruf kuruluşlarının büyük bir bölümüne mevduat sigortası sağlamak;
- ii) Sigortaladığı bankaların bir bölümü için birincil federal düzenleme otoritesi görevini üstlenmek;
- iii) Batan bankaların fona devredilmesi ve tasfiyesinden sorumlu olmak.

FDIC, aynı zamanda Federal Rezerve Sistemine dahil olmayan bankalar için düzenleyici kurum işlevini görmektedir. 100.000 ABD Dolarına kadar olan mevduatlar sigorta kapsamındadır. 1991 yılından itibaren bankaların sermaye oranları ve denetim sonucu sınıflandırılmalarına göre onbinde 23 ile 31 arasında değişen oranlarda risk tabanlı mevduat sigortasına geçilmiştir. Sistemdeki rezerv miktarı sigortalı mevduatın %1,25'ine ulaştığında, onbinde 0 ile 27 arasında aynı sisteme göre belirlenen oranlarda sigorta primi alınmaktadır. Sigortalı mevduatın ödenmesinde FDIC, sigortalı kısmını

²⁹⁰ Ali Kemal Cenk, "Seçilmiş Ülkeler Paralelinde Bankacılıkta Yerinde Denetim Uygulamaları", **Active Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2005, s.2-3/20

satın alarak veya üstlenerek sistemdeki başka bir bankaya aktarma yoluyla ve çek vb. araçla direkt ödeme yollarından birini tercih edebilmektedir.²⁹²

Bu karmaşık görünen yapının temel nedeni; ülkenin yönetim sisteminin başkanlık sistemi olması ve bunun yanında ülkenin eyaletlerden, yani küçük ülkelerden müteşekkil bulunmasıdır. Çok sayıda banka bulunan ülkede bankalar, ihtisas alanlarına göre ayrılmakta, bazıları sadece bir şehirde, bir eyalette veya sadece bir sektörde faaliyette bulunmaktadır. Her sene belli sayıda bankanın iflası normal karşılanmaktadır.

Kurumların başkan ve üyeleri, Amerikan Başkanının önerisi üzerine Senato tarafından mülakata tabi tutulmakta ve Kongre tarafından seçilmektedir. Genellikle beş yıllık süre için atanmaktadırlar. Görevlerine son verme ancak yetki kullanımında ihmal veya suistimal olduğunda gündeme gelebilmektedir. Kurumlar, hükümeti oluşturan bakanlıkların hiyerarşik yapısı içinde yer almamaktadır. Düzenleyici kurumların kurulması, Kongrenin çıkardığı bir yasa ile mümkün olmakta, bütçeleri de yine kongre tarafından belirlenmekte ve kontrol edilmektedir. Yargı denetiminin yanı sıra, 1985 yılında Başkan'a bağlı olarak kurulan İdare ve Bütçe Dairesi (*Office of Management & Budget* (OMB))²⁹³, yürütme adına bağımsız kurumların gözetim ve denetiminden sorumlu ve düzenleyici kurumlar arasında eşgüdümü sağlamakla da görevlidir.²⁹⁴

Düzenleme ile ilgili tasarımlar öncelikle OMB'ye gelmekte ve itiraz edilmez ise, duyuru yapılmak üzere ilgili federal daireye iletilmektedir. Düzenlemeyle ilgili her türlü kişi ve taraf 30 ila 90 gün arasında değişen süreler içinde düzenlemeye itiraz edebilmektedir. 1946 yılında çıkarılarak yürürlüğe konulan *Act of Public Administration* (APA), düzenleyici kurumların faaliyetleri sırasında uymak zorunda oldukları temel çerçeve yasa olup, kurumların kendileri ve işlemlerinin şeffaflığı sağlanmaya çalışılmaktadır.²⁹⁵

²⁹¹ Gönenç, Teoman, "Mevduat Sigorta Sistemi: Temel Yapı Özellikleri ve ABD'deki Uygulama" TBB **Bankacılar Dergisi**, Eylül 2004, s.14

²⁹² Gönenç, s.15-21

²⁹³ Bkz., White House Resmi Web Sitesi, <http://www.whitehouse.gov/omb/> (13.12.2006)

²⁹⁴ Zenginobuz, s.89-94

²⁹⁵ Zenginobuz, s.90-94

bb - İngiltere

Avrupa’da yatırım bankacılığı, genellikle iş merkezi Londra olan çok az sayıdaki büyük piyasa oyuncusunda yoğunlaşmıştır. İngiltere’deki bankacılık sektörü, ticari ve evrensel bankaların yanında yatırım bankaları gibi ihtisas bankalarının önemli yer tuttuğu bir sektördür. ABD ile benzer hukuki ve idari yapı geleneklerine sahip olan İngiltere, bu ülkenin deneyimlerinden daha iyi yararlanmıştır.

İngiltere’de bağımsız düzenleyici otoritelerin yetki ve sorumlulukları bir çerçeve yasa ile belirlenmiştir. Bunlar arasında, faaliyet lisansı vermek, bazı fiyatları belirlemek, sektörde yer alan taraflar arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları gidermek, sektör firmalardan her türlü bilgi ve belge istemek, bakanlıklara konu ile ilgili danışmanlık yapmak, müşteri şikayetlerini incelemek, kalite standartları belirlemek vs. ABD’de olduğu gibi, İngiltere’de de pragmatik bir yaklaşımla, düzenleme konusunda hukuki ve idari yapıya formel olarak uyup uymadığına bakılmaksızın değişiklikler yapılabilmektedir.²⁹⁶ Ayrı olarak kurulan elektrik ve gaz alanında görevli düzenleyici kurumlar ile finansal sektörü düzenleyici kurumları birleştirilmiş, telekomünikasyon ve medyayı düzenleyici kurumların ise birleştirilmesi düşünülmektedir.²⁹⁷ Benzer uygulamalar Arjantin, Kolombiya ve Macaristan’da da görülmektedir.

İngiltere’de Mayıs 1997’de Maliye Bakanı, hükümetin iki aşamada mali sistemde reform yapmayı planladığını açıklamıştır. İlk aşamada merkez bankasının denetim yetkisinin yeni ve güçlendirilmiş bir kurula devredilmesi, ikinci aşamada ise mali hizmetlerde tek bir otoritenin düzenleyici olmasıdır. Kurulan tek otorite olan *Financial Services Authority*’nin (FSA), finansal hizmetler ve piyasalar kanunundaki amaçları aşağıdaki gibi açıklanmaktadır;²⁹⁸

- i) Piyasa güveni: Mali sisteminin güvenilirliğini sürdürmek,
- ii) Kamunun bilgilendirilmesi: Kamunun finansal sistemi anlamasını sağlamak ve yükseltmek,
- iii) Tüketicinin korunması: Müşterilerin korunmasında yeterli düzeyi sağlamak,

²⁹⁶ Zenginobuz, s.95-98

²⁹⁷ Bkz., www.fsa.gov.uk, www.ofgem.gov.uk, www.ofcom.org.uk,

iv) Mali suçları azaltmak: Mali suçlarla ilgili amaçlarla kullanılabilecek mesleklerin ve işlerin büyüklüğünü azaltmak.

Bunun yanında kurumun yetkileri ise;²⁹⁹

i) Yetkilendirme, onay, tanıma (mali kurumlarda kilit görevde çalışacaklara onay vermek veya sınırlandırmak dahil),

ii) Araştırma, soruşturma ve denetim,

iii) Disiplin ve cezai müeyyideler,

olarak sayılmıştır. FSA'nın yetki ve görevleri ile birlikte sorumluluk alanı da;³⁰⁰

i) Bankalar, banka grupları, yatırım şirketleri, sigorta şirketleri gibi mali kuruluşların denetlenmesi ve yetkilendirilmesi,

ii) Mali piyasalar ile takas sisteminin denetlenmesi,

iii) Mali piyasalar ve kuruluşlar ile ilgili düzenleyici politikalar uygulanması,

olarak belirlenmiş olup, banka risk ağırlıklı denetim standardını değiştirmeye yönelik çalışmalara hız verilmiş, yeni bankacılık denetim politikası kılavuzu hazırlanmaya başlanmıştır.

Kurumun yönetim kurulu; Maliye Bakanı tarafından atanan bir başkan, bir başkan vekili ile genel müdür ve kurumda çalışan üç bölüm idarecisi ile Merkez Bankası başkan yardımcısı olmak üzere 15 kişiden oluşmaktadır.³⁰¹ Kurum; düzenleyici hizmetler, perakende piyasalar ile toptan satış ve kurumsal piyasalar olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.³⁰² Üyeler üç yıllığına, başkan ise beş yıllığına seçilmekte ve yeniden atanabilmektedir. Görevden alınmaları ise yine ilgili bakanın takdirindedir. Kurumda bağımsız bir organ olarak oluşturulan finansal ombudsmanlık hizmetleri aracılığıyla şikayet konuları yasal sürece girmeden çözülmeye çalışılmaktadır. Rekabet ile ilgili konular *Office of Fair Trade* (OFT)'e götürülebilmektedir. Tüketici ve sektör

²⁹⁸ Financial Services Authority Resmi Web Sitesi, (29.12.2006), <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/statutory/index.shtml>

²⁹⁹ Sinan Çam, "Banka Denetiminin Özerkliği ve İngiltere'de FSA (Financial Services Authority) Örneği", *Active Dergisi*, Şubat-Mart 1999, s.3/4

³⁰⁰ Çam, s.4/4

³⁰¹ <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/board/index.shtml>, (05.01.2007)

³⁰² <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Management/index.shtml>, (05.01.2007)

temsilcilerinden oluşan iki ayrı bağımsız danışma komitesinden, kurumun faaliyetleri hakkındaki görüşleri alınmaktadır.³⁰³ FSA, Hazine ve Merkez Bankası ile memorandum imzalamış ve işbirliği çerçevesi oluşturmuş, üç kurumun oluşturduğu kurum ayda bir kez toplanarak mali istikrar konusunda görüşme yapmaktadır.

Her düzenleyici kurum parlamentoya sunulmak üzere ilgili bakanlığa yıllık rapor hazırlamakla yükümlüdür. FSA, Maliye Bakanına ve ondan dolayı parlamentoya karşı sorumludur.³⁰⁴ Bunun yanı sıra Parlamentonun FSA üzerindeki genel gözetimi nedeniyle, FSA'nın, İngiltere Sayıştay'ı olan *National Audit Office* (NAO)'ine, idari ve mali konularda hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bilgi Özgürlüğü Yasası gereği kurumun kamuya bilgi verme zorunluluğu vardır. Düzenleyici kurumlar kendi sektörlerindeki rekabet ihlallerinde rekabet yasasını uygulama yetkisine sahiptirler. Verilen kararın temyizi için ise OFT'ye başvurulabilmektedir.³⁰⁵

Düzenleyici kurum geleneği 19. yüzyıla kadar dayanan Kanada'da ise, İngiltere örneğinde olduğu gibi 1987'deki kanun ile finansal kurumların denetimi *Office of the Superintendent of Financial Institution* (OSFI) bünyesinde tek çatı altında birleştirilmiştir. 1996'da yapılan değişiklik ile³⁰⁶ ülkedeki tüm finans kurumlarını;³⁰⁷ denetlemek ve gözetlemek, bunun sonucunda uygun ve zamanında gerekli tavsiye ve telkinlerde bulunmak, risk kontrol ve yönetimi için gerekli düzenleyici çerçeveyi yönetmek ve geliştirmek, sistemsal veya kurumsal bazda kurumları olumsuz etkileyebilecek konuları gözetlemek ve elemine etmek üzere³⁰⁸ OSFI görevlendirilmiştir. Kurum; düzenleme ve denetleme bölümleri, idari ve mali servisleri, danışma ve denetim servisi ve aktüer şefliğinden oluşmaktadır.³⁰⁹

Avustralya'da da benzer bir uygulamaya 1998 yılında gidilerek, Merkez Bankasının denetim yetkisi alınmış, *Australian Prudential Regulatory Authority* (APRA) kurularak, bankaların, kredi birliklerinin ve sigorta şirketlerinin düzenleme ve

³⁰³ Zenginobuz, s.99-100

³⁰⁴ Bkz., <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Accountability/Parliament/index.shtml>, (11.01.2007)

³⁰⁵ Bkz., Zenginobuz, s.103-104

³⁰⁶ Bkz., Office of the Superintendent of Financial Institution Canada Resmi Web Sitesi, http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx?DetailID=372, (12.01.2007)

³⁰⁷ Bkz., http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx?DetailID=568, (12.01.2007)

³⁰⁸ Bkz., http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx?DetailID=2, (12.01.2007)

³⁰⁹ Bkz., http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/osfi/OrgChart_e.pdf, (12.01.2007)

denetim yetkisi yeni kuruma verilmiştir.³¹⁰ Bir başkan, bir başkan yardımcısı olmak üzere üç üyeden az, beş üyeden çok olamayan yönetim grubu Maliye Bakanı tarafından atanmaktadır.³¹¹

b - Kıta Avrupa'sı Uygulamaları

aa - Fransa

Fransız bankacılık sisteminin en dikkat çekici özelliği, devletin sistem üzerindeki ağırlığıdır. Son dönemlerdeki özelleştirmeler ile bu ağırlık azaltılmış olsa da önemli bir ağırlık halen mevcuttur. Özelleştirme uygulamalarında ise halka arz yöntemlerine ağırlık verilmektedir.

Kıta Avrupa'sında Fransa gibi bazı istisnalar dışında genelde BDK'lar, ayrı kamu tüzel kişileri olarak örgütlenmişlerdir.³¹² Bunun nedeni, BDK uygulamasına ilk olarak *Anglo-sakson* ülkelerde başladığından, genellikle bu ülkelerdeki uygulamalar esas alınarak yapı oluşturulmasıdır.

Fransız Danıştay'ı BDK'ları ele aldığı 2001 yılı raporunda, bu tür kurumların bağımsızlığını sağlamak için ayrı bütçe ve özel gelir kaynaklarına sahip olmalarının şart olmadığını; mali kaynaklarını örneğin başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine global bir ödenek konmak suretiyle de bağımsızlıklarının sağlanabileceğini belirtmektedir.³¹³ Nitekim, Fransa'da Borsa İşlemleri Komisyonu dışında kalan BDK'ların kendilerine özgü mali kaynakları yok denecek kadar azdır.³¹⁴ Fransız üniter sisteminde bu komisyon veya komiteler, yürütme erkine dahil birimler olarak benimsenmiştir.³¹⁵

Bankalar Kanunu ve Mali Faaliyetlerin Modernizasyonu Kanunu ile Fransa'da denetim; kurumsal ve operasyonel olarak ayrılmış, kredi kurumlarının ve yatırım

³¹⁰ Bkz., The Australian Prudential Regulation Authority Resmi Web Sitesi, <http://www.apra.gov.au/aboutApra/>, (13.12.2007)

³¹¹ Bkz., <http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/APRA-Governance.cfm>, (13.12.2007)

³¹² Tan, s.16

³¹³ Reporte Public, 2001. s.356, Aktaran: Tan, s.20

³¹⁴ Delaunay, B., *l'Amelioration des rapports l'administration et les Administers*, LGDJ, Paris, 1993, s.204, Aktaran: Tan, s.20

³¹⁵ Sylvie Hubac&Eveleyne Pisier, “*Les Autorities Face Au Pouvoirs*”, in *Les Autorities Administratives Independantes*, C.-A. Colliard&G.Timsit. Puf., Paris, 1988, s.118, Aktaran: Ulusoy, s.4

şirketlerinin düzenli denetlenmesi konusunda Merkez Bankasına asli rol verilmiştir. Kurumsal denetim ve gerekli mevzuatın hazırlanması, Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesi, Kredi Kurumları ve Yatırım İşletmeleri Komitesi ve Bankacılık Komisyonundan oluşan Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyi tarafından yerine getirilmektedir. Kendilerine ait bütçeleri olmamakla beraber, yasal açıdan bu komisyon ve komiteler idari organlardır. Çalışmaları için gerekli olan materyaller Merkez Bankası tarafından sağlanmaktadır. Komisyon, Ulusal Planın hazırlanmasında danışmanlık yapmakta ve Cumhurbaşkanı ve Parlamenteoya bankacılık ve finans sisteminin işleyişi hakkında her yıl rapor sunmaktadır. Bu konsey ve komitelerin kararları, Fransa'nın en yüksek yargı organ olan Eyalet Konseyi tarafından veto edilebilmektedir.³¹⁶

Maliye Bakanının başkanlık ettiği Kredi ve Menkul Kıymet Ulusal Konseyinde Merkez Bankası Başkanı da başkan yardımcısı olarak görev yapmaktadır. Konseyde Hazine Müsteşarı ve Parlamentodan iki milletvekili ile iki senatör, ayrıca sendikalar ve sektör temsilcilerinden oluşan kalabalık bir yapı mevcuttur. Üyeler Maliye Bakanı tarafından atanmakta ve yine bakanın talebi doğrultusunda uzmanlık alanına giren yasa ve kararname tasarıları üzerine görüş bildirmektedir. Kurulun kendi ekonomik kaynaklarının olacağı kanunda belirtilmiştir.³¹⁷

Bankacılık ve Finansman İşleri Düzenleme Komitesi, kredi kurumları ve yatırım şirketleri iç yönetimlerine ait genel kuralları oluşturmakla yükümlüdür. Kredi Kurumları ve Yatırım İşletmeleri Komitesi portföy yönetimi ile ilgilenen yatırım şirketleri hariç, tüm yatırım şirketleri ve kredi kurumlarına faaliyet izni verme görevini yürütmektedir. Bankacılık Komisyonu, portföy yönetimi ile ilgilenen yatırım şirketleri hariç, tüm yatırım şirketleri ve kredi kurumlarına organizasyon ve iç yönetimle ilgili yasal mevzuat ve denetim kriterlerine uyup uymadıklarını kontrol etmekle yükümlüdür. Komisyon gerektiğinde disiplin cezası verebilmektedir. Komite ve komisyonlara Maliye Bakanı veya Merkez Bankası Başkanı başkanlık etmektedir.³¹⁸

³¹⁶ Özgür Acar ve Burçak Tulay, "Bankacılık Gözetim ve Denetiminde Seçilmiş Ülke Uygulamaları", **Active Dergisi**, Ağustos-Eylül 2000, s.2/14

³¹⁷ Acar ve Tulay, s.2/14

³¹⁸ Bkz., Acar ve Tulay, s.2-5/14

24 Ocak 1984 tarihli Fransız Bankalar Kanunu ile kurulan *Comission Bancaire* (CB) (Bankacılık Komisyonu); Fransa Merkez Bankası Başkanının başkanlığında Hazine Müsteşarı ile Maliye Bakanı tarafından altı yıl için atanan dört kişiden oluşmaktadır. Üyelerden birinin *Cort de Cassation*'da görev alan yetkililer içinden seçilmesi gerekmektedir. Komisyonun yürütmeden sorumlu Genel Sekreteri, Merkez Bankası Başkanının önerisi ile Maliye Bakanı tarafından atanmaktadır. Genel Sekreterlik Merkez Bankasının teknik ve personel desteğinden faydalanmaktadır. Özellikle yerinde denetimler bankanın yerinde denetçileri aracılığı ile yapılmaktadır. Genel Sekreterlik denetim raporları sonucunda hatalı işlemleri olan bankaları uyarmaktadır. Komisyon vizyonunu, bankacılık denetiminde ortaya çıkan yeni sorunlara çözümler üretmek ve Basel II Sermaye Anlaşmasının gereklerini yerine getirmek olarak belirlemiştir.³¹⁹

Operasyonel denetim ise, Avrupa'da sermaye piyasalarını gözetmek üzere kurulan kuruluşların en eskisi olan Borsa İşlemleri Komisyonu ile Mali Piyasalar Konseyi tarafından yerine getirilmektedir. 1997'de kurulan Ombudsman ofisi aracılığı ile sektördeki taraflar arasında çıkan bazı anlaşmazlıklarda bağlayıcı olamasa da hakemlik görevi yerine getirilmektedir.³²⁰ Borsa İşlemleri Komisyonu yasal statü ve mali özerkliğe sahiptir. Sermaye piyasalarının düzenli çalışması ve yatırımcılara doğru bilgilerin düzenli bir şekilde ulaştırılması ile yükümlüdür. Mali Piyasalar Konseyi ise, mali faaliyetlerin günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi amacıyla kurulmuştur.³²¹

Borsa İşlemleri Komisyonunun başkanı altı yıllığına, üyeleri ise hükümet tarafından dört yıllığına atanmakta ve atama bir kez yenilenebilmektedir. Hükümet ve parlamentoya bilgi amaçlı yıllık rapor hazırlamaktadır. Düzenleme yetkisini hükümetle paylaşmaktadır. Fransa'daki diğer düzenleyici kurumların bütçesi Fransız Sayıştay'ı tarafından hazırlanıp denetlenirken Borsa İşlemleri Komisyonu kendi bütçesini hazırlayabilmektedir.³²²

³¹⁹ Cenk, s.14/20

³²⁰ Zenginobuz, s.117

³²¹ Acar ve Tulay, s.5/14

bb - Almanya

Banka ürün ve hizmetlerinin kamusal mal niteliğini ön plana çıkaran ve bankacılık sektörüne ekonomide merkezi bir rol veren Alman bankacılık sisteminde, tasarruf bankaları, kooperatif bankaları, emlak bankaları ve diğer uzmanlaşmış kurumlar içinde kamu mülkiyetindeki bankaların önemli bir yer tuttuğu görülmektedir.³²³

Almanya bankacılık sisteminin en önemli özelliği evrensel bankaların üstünlüğüdür. Hukuki yapıları, büyüklükleri, yönetimleri ve organizasyon yapıları açısından farklılık göstermesine rağmen, kredi kurumlarının büyük bir çoğunluğu bir çatı altında her türlü bankacılık faaliyetini gerçekleştirebilmektedir. Almanya’da halen 3.500 den fazla banka (kredi kurumu) 65.000’den fazla şube ile faaliyet göstermektedir. Sayı olarak bu rakamın büyük kısmını kooperatif bankaları ile kamu tasarruf bankaları oluşturmaktadır. Ancak aktif büyüklüğünün büyük kısmını özel ticaret bankaları ellerinde tutmaktadırlar.³²⁴

Daha önce bankacılık alanında, Fransa modeline benzer bir yapıda Bankacılık Gözetim Bürosu tarafından yapılan düzenleme ve daha çok Bundesbank tarafından yerine getirilen denetim sistemi, 2002 yılında İngiltere modeline doğru bir geçiş ile değiştirilerek bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasalarını kapsayacak şekilde oluşturulan Federal Finansal Denetleme Ofisi ile tek çatı altında takip edilecek bir sisteme kavuşmuştur.

Başkanlığını Maliye Bakanlığı temsilcisinin yaptığı 21 kişilik yönetim kurulu, bakanlıkların ve sektörde faaliyette bulunan şirketlerin seçtiği temsilcilerden oluşmakta, başkanlığını Maliye Bakanlığı temsilcisi yapmakta ve Maliye Bakanı tarafından atanan yürütme kademesini denetlemekte ve önerilerde bulunmaktadır. Yönetim Kurulu bütçeyi tespit etmekte, kurumun gelir kaynağı sektörde faaliyet gösteren şirketlerden yapılan kesintilerden oluşmaktadır. Bütçe hükümet tarafından

³²² Fabrizio Gilardi, “Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives”, **Workshop for Theories of Regulation**, Oxford, Nuffield Collage, May 2002, http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf, (12.02.2005)

³²³ Serdar Şahinkaya, “Türkiye’de Kamusal Bankacılık Açısından Reel Sektör-Finansal Kesim İlişkileri Üzerine Gözlemler”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt:15, Sayı:231, Kasım-Aralık 2001, s.199

denetlenmektedir. İdare ve personel politikası kurum tarafından oluşturulmaktadır. Federal Finansal Denetleme Ofisi'nde yönetim kurulu dışında finansal kurumların ve tüketici koruma derneklerinin temsilcileri ve akademisyenlerden oluşan danışma kurulu bulunmaktadır. Kurumun Bonn ve Frankfurt'ta iki ofisi bulunmakta, hükümetten bağımsızlığın göstergesi olarak başkentte merkezi veya ofisi bulunmamaktadır. Kurumun başkan ve üyeleri hükümet tarafından belli bir süre kaydı olmaksızın atanmakta ve atama yenilenebilmektedir. Görevden alma için bir düzenleme yapılmamış, üyelerin her türlü ortaklık ve bağlantılardan vazgeçmeleri ise zorunluluk olarak getirilmemiştir.³²⁵

cc - İtalya

İtalya bankacılık sisteminde 1980'li yılların ortalarında liberalleşme yönünde önemli yapısal değişiklikler yapılmış olsa da İtalya'da bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesinde kamu otoritesinin ağırlığı fazladır. Ayrıca İtalya'da banka birleşme ve devralmaları olsa da bankacılık sistemi ağırlıklı olarak küçük bankalardan oluşan çok bankalı yapısını korumaktadır.³²⁶

Önceleri kamunun hem düzenleyici hem üretici olarak yer aldığı altyapı sektörlerinin özelleştirmesi ile İtalya, düzenleyici kurumlar konusunda ilerleme kat etmiştir. Kurul üye ve başkanlarının uymak zorunda oldukları oldukça sıkı mesleki birikim şartları bulunmakta, görevde ve sonrasında belli müddet ilgili sektörde yer alan şirketlerde çalışmaları yasaklanmıştır. 1995 yılında Elektrik ve gaz sektörleri için düzenleyici kurum oluşturulmuştur. Basın, yayın alanında faaliyet gösteren düzenleyici kurumun alanı genişletilerek önce medya sonra da telekomünikasyon dahil edilerek iletişim alanında tek düzenleyici kurum olarak İletişim Düzenleyici Kurumu 1997'de kurulmuştur. Ulusal Borsa Komisyonu ise bağımsız hale getirilerek finans alanında düzenleyici kurum olmuştur.³²⁷

Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçmeleri gereken ve görev süresi beş yıl olan kurum başkanı ile görev süresi yedi yıl olan kurul üyeleri hükümet tarafından

³²⁴ Pelin Ataman Erdönmez ve Burçak Tulay, "Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Bankacılık Sistemleri", <http://www.fakulteli.net/showthread.php?t=5064>, (13.02.2005)

³²⁵ Bkz., Zenginobuz, s.113,114,127

³²⁶ Erdönmez ve Tulay, s.15

atanmakta ve ikinci kez atanabilmektedirler. Kurum hükümete bilgi amaçlı yıllık rapor vermekte, gelir kaynaklarını düzenlenen şirketler ve genel bütçe oluşturmakta, kurum kendi bütçesini hazırlamakta, İtalya Sayıştay'ı ise onaylayıp denetlenmektedir.³²⁸ İdari ve personel politikasını bağımsız olarak belirleyen kurum, düzenleme yetkisini hükümetle paylaşmaktadır.³²⁹ Ancak bankacılık bu kurumun yetki alanında yer almamaktadır. Bankacılık alanında düzenleme ve denetleme Merkez Bankasının yetkisindedir.

Ayrıca ülkede Emekli Fonları Düzenleme Otoritesi, Sigortacılık Sektörü Düzenleme Otoritesi ve İtalyan Döviz Ofisi de mali sektörde düzenleyici kurumlar olarak yer almaktadır. Ulusal Borsa Komisyonu bu kurumlar ile işbirliği yapmakta ve bilgi alışverişinde bulunmaktadır.³³⁰ Bu hali ile dağınık bir düzenleyici kurum yapısı görünen İtalya da, Konsolide Finansal Aracılık Kanunu, düzenleme ve denetleme konusunda yetki ve görevlendirmede bulunarak dengeleyici bir sistem kurmaya çalışmıştır. Bahsedilen kanun, kapsam bölümünde; risk limitleri ve mali istikrar konusunda Merkez Bankasına, şeffaflık ve uygun yönetim konusunda Ulusal Borsa Komisyonu'na yetki ve görev vermiştir. Yine kanun, düzenleme konusunda yetkiyi; belli başlıkları Merkez Bankasına danıştıktan sonra Ulusal Borsa Komisyonu'na, belli konuları ise Ulusal Borsa Komisyonu'na danıştıktan sonra Merkez Bankasına vermiştir.³³¹ Bankalarla ilgili düzenleme ve denetleme görevlerinin ağırlıklı olarak Merkez Bankası tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

³²⁷ Bkz., Zenginobuz, s.120-121

³²⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa Resmi Web Sitesi, (02.01.2007), <http://www.consob.it/mainen/consob/what/funding/funding.html?symbblink=/mainen/consob/what/funding/index.html>

³²⁹ Gilardi, Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives, http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf

³³⁰ <http://www.consob.it/mainen/consob/what/national/index.html>, (02.01.2007)

³³¹ http://www.consob.it/mainen/documenti/english/laws/fr_decree58_2004.htm#6, (13.01.2007) ve **Gazzetta Ufficiale**, İtalya Resmi Gazetesi, No:71, 26 Mart 1998

c - Gelişmekte Olan Ülke Uygulamaları

aa - Güney Kore

İhracata dayalı büyüme stratejisi uygulayarak 1961 yılından sonra yapmaya başladığı kalkınma planları ve ortalama %8 büyüme ve 1980'lerden itibaren de tek haneli enflasyon oranları ile Güney Kore dikkat çekici bir başarı yakalamıştır. Bu başarıda devletin belli sektörlerle sağladığı destek önemli rol oynamıştır. Bu uygulamada bankacılık sektörü en önemli yönlendirme ve destek aracı olmuştur. Kamu kesimi açıkları sınırlı seviyede tutulmuş, sektör belli bir derinliğe ulaşarak banka aktiflerinin GSYİH'ya oranı %130-150 arasında seyretmiştir. Bununla birlikte bir süre sonra bankacılık sektöründe birtakım yapısal sorunlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki bankaların kredi portföyünde otomotiv, bilgisayar çipi gibi alanlarda faaliyet gösteren dev firmaların (*KIA, Hyundai ve Daewoo* gibi) büyük yer tutmasıdır. İkincisi, devlet tarafından desteklenen sektör ve firmalarda zamanla etkinliğin azalarak zımni korumadan faydalanan kuruluşlar haline gelmeleri ve bankaların bu firmalara kredi verirken analiz yapmadan teminatı yeterli görmeleridir. Üçüncü olarak bankalar devlet tarafından korunduklarından ve piyasa şartlarında disipline edilmediklerinden sektöre ait düzenleme ve gözetim standartları, varlıkların sınıflandırılması ve riske göre karşılık ayrılmasında uluslararası standartlardan uzak kalınmış, muhasebe ve raporlamada şeffaflık sağlanamamıştır. Son olarak ülkedeki düzenleme ve gözetimden sorumlu kuruluşlar dağınık bir yapı sergilemiş, bu durum sorumluluk ve görevlerin birimler arasında kaybolmasına neden olmuştur.³³²

1990'lı yıllarda ülkede sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve sıkı para politikası ile ortaya çıkan yüksek faiz ve düşük kur politikasının etkisiyle ciddi tutarda kısa vadeli sermaye girişi yaşanmıştır. Bankalar bu kaynakları ülke içinde dev şirketlere kullandırarak aşırı bir yatırım portföyü oluşturmuşlardır. Bankaların kısa vadeli varlıklarının kısa vadeli yükümlülüklerinin ancak yarısını karşılayacak seviyeye düşmesi ve risk yönetimi konusundaki tecrübesizlikleri sonucu krize karşı hassas hale gelmiştir. 1997'de Tayland'da yaşanan devalüasyon ve Hong-Kong borsasındaki

³³² Berk Mesutoğlu, "Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Güney Kore Örneği", **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu MSPD Çalışma Raporları**: 2001/1, s.2-3

düşüş ile başlayan Güney Asya krizi kısa sürede tüm bölge ülkelerine yayılmıştır. Bu süreçte Kore’de hızla sermaye kaçıışı yaşanmış, dev firmaların geri ödemelerinde yaşanan sorunlar nedeniyle bankaların tahsili gecikmiş alacakları artmıştır. Yaşanan kriz nedeni ile IMF ile stand-by anlaşması imzalanmış ve para arzının kontrol altına alınması, bütçe açıklarının azaltılması, işgücü piyasasının daha esnek hale getirilmesi ve bankacılık başta olmak üzere finans sektörünün yeniden yapılandırılması başlıca politikalar olarak belirlenmiştir.³³³

Doğu Asya ülkelerinde krizin aşılabilmesi için, IMF tarafından çeşitli mali sektör reform programları önerilmiş ve bu programların uygulanması desteklenmiştir. Bu çerçevede, özellikle, sermaye aktarımı ve birleşme gibi önlemlerin yanı sıra mali bünyesi önemli ölçüde bozulmuş olan bankaların, faaliyetlerinin durdurulması ve aktiflerinin yeniden yapılandırılması amacıyla oluşturulacak kurumlara devredilmesi önerisinde bulunulmuştur. Ancak bu amaçla kullanılacak kamu fonlarının da sınırlandırılması istenmiş, kredilerin sınıflandırılması, karşılık ayırma, sermaye yeterliliği gibi standartlar, muhasebe, denetim ve tasfiye sürecine ilişkin yasal düzenlemeleri güçlendirici önlemlerin alınması tavsiye edilmiştir.³³⁴

1998 yılında yaşanan finansal kriz sonrası, 1999 yılında, şeffaflık sağlanarak yurt içi ve yurt dışında piyasaya olan güvenin artırılması, mevcut mali problemleri iyileştirmek, etkin ve tutarlı bir denetim sistemi oluşturmak amacıyla, bankacılık ve diğer finans alanlarında denetim yapan dört denetim otoritesi birleştirilerek Mali Gözetim Kurumu ile yürütme organı olan Komisyon kurulmuştur. Kurumun 26 departmanı ve kalabalık personeli ile ana fonksiyonu; finansal kurumlar üzerinde gözetim, teftiş, araştırma, yaptırım yetkilerini kullanmak ve Komisyon tarafından delege edilen diğer işlerin yürütmektir.³³⁵ Kurum, bankacılık, sigortacılık, banka dışı kurumlar ve sermaye piyasaları, planlama, koordinasyon ve muhasebe bölümlerine ayrılarak idare edilmektedir.³³⁶ Kurumun çalışma ilkeleri; serbest piyasa mekanizması,

³³³ Mesutoğlu, s.4

³³⁴ İhsan Uğur Delikanlı ve Selim Güray Çelik, “Doğu Asya Ülkeleri ve Japonya’da Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Active Dergisi**, Ocak-Şubat 2001, s.2/7

³³⁵ Bkz, Financial Supervisory Service (Güney Kore) Resmi Web Sitesi, (10.01.2007) <http://englis.fss.or.kr/fsseng/eabu/int/est.jsp?menuName=INTRODUCTION&menuIndex=0>,

³³⁶ <http://englis.fss.or.kr/fsseng/eabu/int/org.jsp?menuName=INTRODUCTION&menuIndex=16>, (10.01.2007)

müşteri hakları, mesuliyet, şeffaflık ve uluslararası standartlar ile uyum olarak belirlenmiştir. Kurumun dokuz üyeli kurulunda, maliye ve ekonomi bakan yardımcısı, merkez bankası amir vekili ve Kore mevduat sigorta şirketi başkanı doğal üye olarak bulunmakta, diğer üyeler maliye bakanı, adalet bakanı ve sanayi ve ticaret odası başkanının tavsiyesi ile cumhurbaşkanı tarafından üç yıllığına atanmakta ve görev süreleri bir kere yenilenebilmektedir.³³⁷ Kurumun yönetim kurulu olan Komisyon, doğrudan Başbakanlığa bağlı bir komisyon olduğundan Başbakanlığa raporlama yapmakta ve hesap vermektedir.

Mali Gözetim Kurumu giderlerini Hükümet, Merkez Bankası ve denetlenen kurumlar karşılamaktadır. Bütçesi ise Komisyon tarafından onaylanmaktadır. Kurum, gerektiğinde denetlediği kurumlarda personel veya yöneticilerin çıkarılmasını isteyebilmektedir. Merkez Bankası ve Mevduat Sigortası Şirketi, gerektiğinde kurumdan mali kurumların denetlenmesini veya ortak denetimi isteyebilmektedir.³³⁸ Bu anlamda Kurum, Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı birbirlerinden bilgi talep etme ve değiştirme konusunda karşılıklı haklara sahiptirler. Kurumun içinde kriz sonrası bankacılıkta yeniden yapılandırmayı yürütmek üzere geniş yetkilerle donatılmış Yeniden Yapılandırma Birimi oluşturulmuştur.

Kriz sonrası bankacılık sektörünün yeniden yapılanması için çalışmalar başlatılmıştır. Bu kapsamda, önce ilkeler belirlenmiş, sonra acil olarak mevduat sigortası %100'e çıkarılmış, dağılık olan mevduat sigortacılığı Mevduat Sigortası Şirketi adı altında, düzenleyici kurumlar ise Mali Gözetim Kurumu adı altında birleştirilmiştir. Bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçları için Merkez Bankasından destek sağlanmış, bankaları gözden geçirilerek %8'lik minimum sermaye yeterliliği oranını tutturamayan bankalardan bir kısmının yaşayamaz olduğu düşüncesi ile kapatılmasına karar verilmiş, bir kısmının yabancı bankalara satılması, bir kısmının ise mali yapısı daha sağlam bankalar ile birleştirilmesi sağlanmış ve rehabilitasyon çerçevesinde bankalar yeniden yapılandırılmıştır. Yabancıların banka sahibi olmasını engelleyen düzenlemeler kaldırılmış, kamunun sermaye desteği sağlanmış, tahsili

³³⁷ FSS, **Financial Supervisory Sistem in Korea**, FSS International Cooperation Office, http://englis.fss.or.kr/fsseng/emdc/prs/fss_v.jsp?btmIndex=169&fssIndex=3269&selectType=0&find=, 2005, s.19, (10.01.2007) ve Acar ve Tulay, s.9/14

³³⁸ Acar, Tulay, s.9/11-14

gecikmiş alacaklar için Kore Varlık Yönetim Şirketi kurularak bankaların bozuk aktifleri satın alınmış, devralınan kredilerin %53'ü tahsil edilmiştir. Etkin bankacılık gözetimine ilişkin Temel Basel İlkeleri uygulamaya konulmuş, muhasebe ve raporlama standartları yükseltilmiş, varlıkları sınıflama ve karşılık ayırma esasları değiştirilmiş, bir kişiye verilebilecek kredi tavanı düşürülmüş, yönetim kurullarına şirket dışından atama yapılması ve murakabe komitesi kurulması öngörülmüş, risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalara başlanmıştır.³³⁹

Yeniden yapılandırma ile, hücum ve panik önlenmiş, Basel sermaye yeterliliği yakalanmış, başta banka sayısı olmak üzere mali kurum sayısı ve çalıştırdığı eleman ve şube sayısı azalmış, verimlilik artmıştır. Sermaye enjeksiyonu ile kamu ağırlığı artmıştır. Yeniden yapılanmanın toplam maliyeti; 87,7 milyar dolar seviyesinde olmuştur. Planın ikinci aşamasında, bankalar dışında reel sektör firmaları ile ilgili politikaları yürütmek üzere Mali Gözetim Kurumu bünyesinde bir birim oluşturulmuş, devlet müdahalesi yerine piyasanın görünmez eli korunmak istenmiştir. İkinci aşamada mevduat koruması sınırlandırılmış, (yaklaşık 40 bin dolar) krediler ve firmalar yeniden yapılandırılmaya başlanmış, ilk beş büyük firmanın borç/sermaye oranının düşürülmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır. Küçük firmalar için Londra yaklaşımı benimsenmiş, bu konuda şirket yeniden yapılandırma ve paket iflas gibi yeni yöntemler denenmiş, kanunla finansal holdingler kurularak rekabet gücü yüksek kurumlar oluşturulmaya çalışılmış ve kurumsal yönetişimin iyileştirilmesine çalışılmıştır.³⁴⁰

Kore uygulaması, liberalizasyona geçilmeden önce mali sektörün düzenlenmesi ve gözetiminde uluslararası standartların yakalanması ile etkin ve tüm sektörü kuşatan bir sistemin kurulması gerektiği, aksi halde bankacılık sistemindeki bozuk yapının ekonomileri istikrarsızlığa veya krize götürebileceği, sorun sadece banka kaynaklı değilse bankacılık sisteminin yanında reel ekonominin de yeniden yapılandırılması gerektiği ve yeniden yapılandırmanın ciddi maliyetlere yol açtığı konusunda iyi bir ders niteliğindedir.

³³⁹ Bkz, http://englis.fss.or.kr/fsseng/eabu/his/his_3.jsp (11.01.2007) ve Mesutoğlu, s.5-18

³⁴⁰ Bkz, Mesutoğlu, s.18-31 ve http://englis.fss.or.kr/fsseng/eabu/his/his_4.jsp, http://englis.fss.or.kr/fsseng/eabu/his/his_3.jsp (11.01.2007)

bb - Macaristan

Macaristan, 23 Ekim 1989 tarihinde yapılan Anayasal değişikliklerle Parlamenter Demokrasi rejimine geçmiştir. 1995 yılından itibaren IMF'nin önerileri çerçevesinde bir dizi istikrar tedbiri uygulamaya konulmuş ve makro ekonomik dengelerin kurulduğu ve ekonominin istikrarlı bir gelişme kaydettiği görülmüştür. Macaristan'da pazar ekonomisinin iyi çalıştığı ve ekonomik göstergelerin olumlu olduğu AB ve OECD raporlarında da kaydedilmektedir.³⁴¹

Macaristan, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında bankacılık sektöründe reform uygulayan ilk ülkedir. 1987 yılında tek bankalı sistemden, Merkez Bankasının Kredi bölümü üçe ayrılarak iki kademeli³⁴² bankacılık yapısına geçilmiştir. 1988'de yabancı bankalara izin verilmesi ile birlikte yabancı bankalar da ülkede faaliyet göstermeye başlamış, ancak bankacılık sektörünün yapısı bozulmuştur. 1994 yılına kadar özellikle kamu bankaları önemli kaynak ve fon kaybına uğramıştır. 1995 yılında uygulanan program ile, kambiyo rejimi serbestleşmiş, özelleştirmeler yapılmış ve deregülasyona gidilmiştir. Bankacılıkta yeniden yapılandırma programı kapsamında kredi konsolidasyonu ve portföy izleme operasyonu yapılmış, 1995'te problemli krediler uzun vadeli hazine bonoları ile takas edilmiştir. Yeniden sermayelendirme ile artan kamu hisseleri, 1995-97 arasında özelleştirme yolu ile bankaların yabancı stratejik ortaklıklara satış sonrası azalmıştır. 1991, 96 ve 98'deki yasal değişiklik ile AB direktifleri ve Basel Bankacılık Denetim Komitesinin temel bankacılık prensipleri ile uyumlu yasal çerçeve oluşturulmuştur. Bankalar giderek tüm finansal hizmetleri sunan finansal holdinglere dönüşmüştür. 1997'de Macaristan OECD'ye kabul edilmiş, yeniden yapılandırma sonucunda bankacılıkta banka sayısı birleşme ve devralmalar ile azalmış, özel ve yabancı sermaye artmış, rekabette ve karlılıkta artış sağlanmış, bilanço yapıları AB ile uyumlu hale getirilmiştir. Ülkedeki bankaların %80'i çoğunluğu AB ülkeleri menşeli olan yabancı bankaların eline geçmiştir. Yabancıların girişi sonrasında

³⁴¹ Bkz., Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Dış Ticaret Müsteşarlığı Ülke Profili Raporu-Macaristan**, DTM, <http://www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ulkeler/mac/mac-rap-dig-yi2.doc>, (17.01.2007)

³⁴² **Tek Bankalı Sistem** ile, Merkez Bankasının, merkez bankacılığı ile birlikte diğer asıl bankacılık faaliyetlerini de yürüttüğü ve ülkedeki tek banka olduğu sistem kastedilmektedir.

İki Kademeli Bankacılık ile, Merkez Bankasının merkez bankacılığı (para arzı ve fiyat istikrarı vs. konuları ile ilgilendiği) yaptığı, diğer bankaların ise mevduat toplama, kredi verme, para transfer vb. asıl bankacılık işlevlerini yerine getirdiği sistem anlaşılmaktadır.

bankaların faiz marjları ile operasyonel maliyetlerinde belirgin bir değişme olmamış, ancak karlılıklarında belli bir artış gözlenmiştir.³⁴³

1997 yılında bankaların ve yatırım hizmeti sunan kuruluşların gözetim ve denetiminden sorumlu otoriteler birleştirilmiş, 2000 yılında ise bu işi yürütmek üzere bağımsız otorite olarak Macaristan Finansal Denetim Otoritesi kurulmuştur. Kurumun yönetim kurulu ve ona bağlı bir genel idarecisi ve bu idarecinin biri bankacılık ve sermaye piyasaları, sigortalar ve emeklilik fonları ile bilişim sistemlerini denetlemekten sorumlu birimlerin başında, diğeri lisanslama, piyasa denetimi ve yönetim birimlerinin başında olmak üzere iki yardımcısı bulunmaktadır. Risk değerlendirme ve düzenleme birimi genel idareciye bağlı bulunmaktadır.³⁴⁴

Kurum misyonunu; finans piyasasının güvenilir, devam eden ve şeffaf işleyişini sağlamak, finans piyasasının güvenilirliğini güçlendirmek, rekabete dayalı finans piyasasının gelişmesini yükseltmek, piyasa iştirakçilerinin yasallaştırma ilgisini korumak, yeterli bilgi girişi ile tüketicilerin risklerini düşürmeyi desteklemek ve mali suçları azaltmaya aktif olarak iştirak etmek şeklinde belirlemiş; bunun için yüksek kaliteli profesyonel çalışma ile adil sevk ve yürütme değerleri benimsemiştir.³⁴⁵

cc - Meksika

1991-1994 yılları arasında Meksika’da ekonominin ve bankacılık sektörünün yapısındaki zayıflıklar tekila krizini ortaya çıkarmıştır.³⁴⁶ Krizden sonra ülkemizde olduğu gibi Meksika hükümeti dalgalı kur rejimini sürdürülebilir tek rejim olarak görmüş ve uygulamaya geçirmiştir. 1994 yılında pesonun devalüe edilmesinin ardından ekonomi politikaları üç temel unsura dayandırılmıştır: Sermaye girişlerindeki düşüşlere tepki olarak makroekonomik ayarlamaların yapılması, kamunun kısa vadeli döviz borçlarının yeniden finanse edilmesi (yaklaşık 30 milyar dolar), bankacılık sektörünün

³⁴³ Melike Alparslan ve Pelin Ataman Erdönmez;, “AB Üyeliği Öncesinde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler: Macaristan ve Polonya Örneği”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:51, 2004, s.55-63

³⁴⁴ Bkz., Hungarian Financial Supervisory Authority Resmi Web sitesi, http://englis.pszaf.hu/engine.aspx?page=pszafen_structure, (17.01.2007)

³⁴⁵ Bkz., http://englis.pszaf.hu/engine.aspx?page=pszafen_introduction, (17.01.2007)

³⁴⁶ “Yabancıdan Yeni Senaryo”, **Capital Dergisi**, Nisan 2001, http://www.capital.com.tr/haber.aspx?HBR_KOD=2446, (19.01.2007)

ödeme gücünün ve mevduatların korunması. Bu amaçlar doğrultusunda önlem olarak sıkı para ve maliye politikası uygulamalarına geçilmiş, 52 milyar dolarlık bir acil yardım desteği için uluslararası alacaklılarla anlaşılmış, bankacılık sektörüne ilişkin sorunların çözümü için yoğun bir uygulama planı geliştirilmiştir. Buna göre;³⁴⁷

- i) Bankacılık sisteminde sistematik riskin önlenmesi,
- ii) Ahlaki bozulma riskinin en aza indirilmesi,
- iii) Sektörün yeniden yapılandırma maliyetinin mali bir olgu olarak ele alınması,
- iv) Merkez bankasının nihai ödünç verme fonksiyonuna duyulan ihtiyacın mümkün olduğu ölçüde azaltılması,
- v) Sektörde denetim ve düzenlemeleri güçlendirilmesi, amaçlanmıştır

Bu amaçlara paralel olarak, Meksika Merkez Bankası (*Banco de Mexico*) bankaların kısa vadeli yabancı para finansmanını sağlamak üzere dolar kredi penceresi oluşturarak, bankaların yükümlülüklerini yerine getirmelerinde rahatlamalarını sağlamıştır. Banka bilançolarındaki tahsili gecikmiş alacakların azaltılması için bankaların kredi portföylerinin bir kısmının, 10 yıl vadeli devredilemeyen hazine bonoları ile değiştirilmiş, bankaların asgari yüzde sekiz sermaye yeterliliğini karşılamaları için sermaye aktarmak üzere özel bir fon kurulmuştur (*Procapte*). Borçluların desteklenmesi programı çerçevesinde ise ipotek kredileri yeniden yapılandırılmıştır. Bu çerçevede mevduata tam güvence yerine sınırlı bir mevduat sigorta uygulamasına geçilmiş, yeni ve daha sıkı sermayelendirme kuralları kabul edilmiştir.³⁴⁸

Önlemler sonrasında bankacılık sisteminin finansal göstergeleri hızlı bir iyileşme göstermiştir. Bankalar minimum yüzde sekizlik sermaye yeterliliğini karşılar duruma gelmişlerdir. 1997–2000 döneminde tahsili gecikmiş alacakların toplam kredilere oranı yüzde 17.6’dan yüzde 8.5’e gerilemiş, ayrılan karşılıkların tahsili gecikmiş alacakları karşılama oranı yüzde 60’tan yüzde 115’e yükselmiştir. Aynı

³⁴⁷ Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, “1994 Yılı Krizi Sonrasında Meksika’da Uygulanan Para Politikası” **Bankacılar Dergisi**, Mart 2001, s.3

³⁴⁸ Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, “1995 Yılındaki Kriz Sonrasında Meksika Bankacılık Sistemi” **Bankacılar Dergisi**, Nisan 2002, s.5-11

dönemdeki ortalama özkaynak karlılığının göreceli olarak düşük kalması ise karşılık uygulamasındaki yeni düzenlemelere bağlanmaktadır. Meksika ihtiyati bankacılık düzenlemelerinin güçlendirilmesi ve uluslararası standartlarda denetim kurallarının getirilmesi, muhasebe standartlarının yenilenmesi ve şeffaflık uygulamalarının yerleştirilmesi yönünde yoğun bir çaba harcamıştır. Özellikle bankaların risklerinin belirlenmesi ve izlenmesi konusunda gerekli bilgi ve teknoloji sistemleri iyileştirilmiş, bankalardaki uzaktan denetimlerin etkinliği artırılmıştır. Konsolidasyon sürecinde otoritelerin temel yaklaşımı, bazı bankaların finansal durumunu iyileştirmek amacıyla bunların daha güçlü bankalara katılması veya tasfiye edilmesi şeklinde olmuştur.³⁴⁹ Çok uzun zaman dış rekabete kapalı olan bankacılık sistemindeki bankaların kriz sonrasında yeniden sermayelendirilmesi için sektöre yabancı sermaye girişini önleyen düzenlemeler kaldırılmıştır. Yabancıların toplam aktiflerdeki payı 1998 yılında yüzde 24 iken 2000 yılında yaklaşık yüzde 50'ye, 2004'de ise neredeyse %85'e yükselmiş, sektörde finansal olarak güçlü ve karlı bankalar ortaya çıkmıştır.³⁵⁰

Meksika'da bankacılık ve menkul kıymetler denetim ve gözetim otoriteleri Ulusal Bankacılık ve Menkul Kıymetler Komisyonu altında birleştirilmiştir. Bankacılık krizini yönetmek için ayrı bir otorite oluşturulmamış, konu Komisyonun sorumluluğuna bırakılmıştır. Komisyon fiilen bağımsız olmakla birlikte kendisine sınırsız yetkiler tanınmamış, kriz yönetimine ilişkin strateji geliştirmek, kapatılacak ve yeniden yapılandırılacak bankaları belirlemek, kötü aktiflerin yönetimini düzenlemek gibi konulara kısmen katılımında bulunmuş, önemli kararlar merkez bankası ve maliye bakanlığı ile dayanışma içinde alınmıştır. Bankalar Kanunu değiştirilerek, iştiraklere verilen krediler sınırlandırılmış, karşılık ayırma sistemlerinde gelişmeler kaydedilmiş,

³⁴⁹ TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, "1995 Yılındaki Kriz Sonrasında Meksika Bankacılık Sistemi", **Bankacılar Dergisi**, Nisan 2002, s.5-6

³⁵⁰ Emre Kozlu, Emre Kozlu, "Latin Amerika: Krizlerin İzleri Siliniyormu?", **Garanti Dergisi**, Kasım 2004, http://download.garanti.com.tr/garanti_dergisi/04/garanti_dergisi_1104.pdf ve TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, 1995 Yılındaki Kriz Sonrasında Meksika Bankacılık Sistemi, s.7

yabancı para riskine maruz kalma durumu azaltılmış, mevduat sigortası kapsamı daraltılmış ve muhasebe standartları geliştirilmiştir.³⁵¹

Meksika Mevduat Sigortası Fonu, batık bankaların tasfiyesi amacıyla değil, normal bankaların durumlarını iyileştirmek için destek programını yürütmüş ve tahsili gecikmiş alacakları net defter değeri üzerinden devralmıştır. Portföyün yönetimi ve tahsilat sorumluluğu ilgili bankaya bırakılırken, nakit girişini Fon üzerine almakta, tahsilat oranlarında düşük olması nedeniyle zararın en fazla %30'u banka tarafından üstlenilirken gerisi Fon tarafından üstlenilmektedir. Fon, Aralık 1994-Haziran 1999 arasında tahsili gecikmiş alacakların 1,1 milyar dolarını elden çıkarabilmiş, yani %4,6 oranında geri dönüş sağlayabilmiştir. Bu oran örneğin %36'lık orana sahip Güney Kore ile karşılaştırıldığında düşük kalmaktadır.³⁵²

³⁵¹ TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, "Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırması" **Bankacılar Dergisi**, Nisan 2001, s.5-16

³⁵² Berk Mesutoğlu, "Sorunlu Aktiflerin Varlık Yönetim Şirketlerince Tasfiyesi -Ülke Örnekleri", BDDK, **MSPD Çalışma Raporları**: 2001/3, Mayıs 2001, s.16-17

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ VE DÜZENLEME VE DENETLEMEDE ETKİNLİK

A – TÜRKİYE’DE BANKACILIK VE DÜZENLEYİCİ DEVLET

Bankacılığın geçmişinin milattan önce 3500 yıllarına, Babil ile Sümer uygarlıklarına dayandığı ve ilk bankerlerin de Meket rahipleri olduğu, Hammurabi kanunlarında Meketlerin kredi işlerini düzenleyen kanunların bulunduğu, Eski Mısır, Yunan ve Roma medeniyetlerinde de banka işlemleri ile uğraşan kurumlar bulunduğu tarihçiler tarafından bilinmektedir.

Günümüzdeki modern anlayışa göre ilk bilinen bankerler Lombardiya’lı Yahudiler olup, işlemlerini pazarlara koydukları birer masa üzerinde yapmışlardır. Hemen hemen tüm dünya dillerinde ufak tefek değişikliklerle ifade edilen “banka” sözcüğünün İtalyanca “*banco*” kelimesinden geldiği ve daha sonra kelimenin banka olarak kullanıldığı bilinmektedir. Bu bankerlerin bazıları taahhütlerini yerine getiremeyip iflas ettiği zaman halk bu bankerlerin bankosunu kırduğundan batı dillerinde iflas eden bankalar için *banco* kelimesinden gelen “*bankrupt*” kelimesi kullanılmaktadır.³⁵³

1 – Türkiye’de Tarihsel Gelişim

a - 1980 Öncesi Dönem

aa - İmparatorluk Döneminde Gelişmeler

Osmanlı döneminde müslüman halk ziraat, askerlik, yöneticilik ve ilim ile uğraşmış, faizin haram olduğu inancı ile para piyasaları ve ticaret genellikle yabancılar tarafından ifa edilmiştir. Galata’da faaliyet gösteren galata bankerleri denen gayr-ı müslimler ise ticaret, sarraflık ve kredi verme ile uğraşmışlar ve Galata’da bir para piyasası oluşturmuşlardır. Osmanlı hazinesi açık verdikçe bankerlerden borçlanmaya başlamış ve zamanla Galata çok canlı bir piyasa haline gelmiştir. Ülkemizde ilk

bankanın 1840 yılında bütçe açıklarını kapatmak için tedavüle çıkarılan ilk kağıt para olan “kaime” nin sürekli artan bütçe açıkları nedeni ile düşen değerini korumak için galata bankerleri ile yapılan anlaşma neticesinde doğduğu bilinmektedir.

1845 yılında Galata bankerlerinin ileri gelenlerinden ikisi ile bir anlaşma yapılarak Osmanlı ithalatının finansmanın sabit döviz kuru üzerinden bu bankerler tarafından dış mali piyasalara yazılacak poliçelerle finanse edilmesi uygulaması başlatılmıştır. Bu sözleşme 1847 yılında yenileneceği sırada bankerler hükümetten aynı işlevi yerine getirmek üzere bir banka kurmalarının kabulünü istemişler ve bu istek hükümetçe kabul edilmiştir. Bu şekilde kurulmuş olan İstanbul Bankası faaliyete son verdiği 1852 yılına kadar kaimelerin dış değerinin sabit kalması yönünde önemli katkılarda bulunmuştur.³⁵⁴

Osmanlı İmparatorluğu’nda özellikle 1839 Tanzimat Fermanı’ndan sonra devletin harcamalarının gelirlerini aştığı döneme girilmesi ve devletin kaynak ihtiyacının önce kaimelerin ihracı, sonra da toplanacak vergiler karşılık gösterilerek İstanbul’da faaliyet gösteren sarraf ve bankerlerden borç alınması suretiyle karşılanmaya çalışılmasının ardından, Kırım Savaşı’nın bitiminde yapılan 1856 Paris Antlaşması’nın Osmanlı İmparatorluğu’nun dış borç alma olanaklarını arttırmış olması, Osmanlı Bankası’nın kurulmasındaki en önemli etkindir. Banka, Osmanlı hükümeti ile yabancı sermaye sahipleri arasında dış borç alınmasında aracılık etmek amacıyla İngiliz sermayesi ile kurulmuş, 1863 Fransız sermayesi, 1875’de Avusturya sermayesi bankaya ortak edilmiştir.³⁵⁵ Genel kabul görüşü, ülkemizde bankacılığın Osmanlı Bankası ile başladığı yönündedir. 1863 yılında bankaya para basma ayrıcalığı tanınarak merkez bankası şeklinde çalışması sağlanmıştır.

Osmanlı Devleti’nin 1875 yılında borçlarını ödeyemez duruma düşmesinin neticesinde, 1881 yılında Duyun-u Umumiye kurularak dış borçların idaresi bu kuruma devredilmiştir. Osmanlı gelir kaynaklarının uluslararası bir kuruluşun denetimine

³⁵³ Parasız, s.91

³⁵⁴ TBB, **40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi**, İstanbul: TBB, 1998, s.1

³⁵⁵ TBB, **40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi**, s.1

geçmesi Avrupalı sermayedarlara güvence sağladığından, özellikle 1881'den sonra İmparatorlukta birçok yabancı banka kurulmuştur.³⁵⁶

İngiltere merkez bankasının kuruluşuna bakıldığında Fransa ile yapılan savaş nedeniyle para sıkıntısına düşülmesi görülmektedir. Benzer bir sürecin Osmanlıda da yaşandığını söyleyebiliriz. Osmanlı İmparatorluğu'nda bu dönemde faaliyet gösteren yabancı bankaların asıl faaliyet alanı, devletin iç ve dış borçlanmasına aracılık etmek veya bizzat borç vermek ve yabancı sermayeli kuruluşlara kredi vermek olmuştur.

Bugünkü T.C. Ziraat Bankası'nın temelini oluşturduğu kabul edilen ilk Memleket Sandığı; 1863 yılında Mithat Paşa tarafından Yugoslavya'nın Pirot kasabasında, devlete ait araziler üzerinde imece usulüyle yapılan üretimden elde edilen gelirler, bölge çiftçilerine hayvan ve tohum tedariki için gerekli olan krediyi düşük faizle sağlamak üzere kurulmuştur.³⁵⁷ 1888 yılında memleket sandığı ortadan kaldırılmış, kurum devlet müessesesi haline getirilerek bankacılık faaliyetleri yapması sağlanmış, 1924 yılında ise Ziraat Bankası Anonim Şirketi kurularak³⁵⁸ Bankanın, taşınmaz terhini veya şahsi kefalet ile çiftçilere kredi verebilmesi, mevduat kabul edebilmesi sağlanmıştır.³⁵⁹

bb - Ulusal Bankacılık Dönemi (1923-1932)

1924'de bankanın adı Ziraat Bankası'na çevrilerek bağımsız anonim şirket haline getirilmiş ve genel bankacılık işlemlerini yapmak, her türlü kredi açmak yetkileri tanınmış, sermayesi devlete ait olup özel şirket statüsüne çevrilmiştir.³⁶⁰ 1923 Birinci İktisat Kongresi'nde; ulusal kredi kurumlarının ve piyasasının gelişmediği vurgulanmış, ekonomik kalkınma ve bağımsızlık için ulusal bankacılığın gelişmesinin

³⁵⁶ Öztin Akgüç, **Yüz Soruda Türkiye'de Bankacılık**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1989, s.11

³⁵⁷ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **T.C. Ziraat Bankası 2002 Yılı Raporu**, 2003, s.1

³⁵⁸ Yahya S. Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993, s.149

³⁵⁹ Çağlar Keyder, **Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994, s.124

³⁶⁰ Sururi Kocaimamoğlu, **Bankacılık Ansiklopedisi**, No:208, Ankara: T. İş Bankası Kültür Yayınları, 1980, s.443

gerekli olduğu ifade edilerek Ziraat Bankası'nın tarım kesimine katkısının arttırılacağı belirtilmiştir.³⁶¹

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde sanayi işletmeleri gibi bankaların da yabancıların elinde olduğu, ekonomide sermaye ve tasarrufun ise yetersiz olduğu görülmüştür. 1923 yılında hükümet ve toplumun tarım, ticaret ve sanayi kesimlerinin önde gelenlerinin katılımıyla yapılan İzmir İktisat Kongresi'nde ekonomik gelişme için ulusal bankacılığın kurulmasının gerekliliği tüm katılımcılar tarafından dile getirilmiştir. Kongre'de; özel kesimin olanaklarının henüz güçlü bankaların kurulması için yeterli olmadığı, bankaların kurulmasında devletin katkısının olması gerektiği ifade edilmiştir.³⁶² Bu amaçla, 1924 yılında Türkiye İş Bankası, 1925'te imalat ve sanayi sektörüne özellikle uzun vadeli kredi vermek amacıyla Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, 1926 yılında yapı-onarım işlerine, ev halkına konut kredisi vermek amacıyla Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Tütüncüler Bankası, Egebank ve Eskişehir bankası ise bu dönemde kurulan özel milli bankalardır. Bunların yanında 1930 yılında Merkez Bankasının kurulması, dönemin bankacılık ile ilgili en önemli gelişmesidir.

1924 yılında kurulan İş Bankası'nın 1929 yılı mevduatı Türk bankaları mevduatının üçte birine ulaşmıştır. Amaç, Türk sanayicisine ve müteşebbisine kendilerinin yanında duran ulusal bir banka sağlamak olmuştur. 1924'den 1929'a kadar Türk bankalarındaki mevduat sekiz kat artmış ve toplam mevduatın %40'ına ulaşmıştır.³⁶³ Bu açıdan bakıldığında ulusal bankacılık döneminde hedeflere ulaşma açısından belli bir başarının yakalandığı söylenebilir. Ancak, bankaların genellikle kısa vadeli kredi vermeleri, kredi vermede selektif davranmaları, sanayicinin uzun vadeli kredi araması ve sanayi yatırımlarına ihtiyaç duyulması, 1930 sonrasında başka arayışları gündeme getirmiştir.

1923-1929 döneminde uygulanmakta olan liberal kalkınma modeli bunu gerçekleştirecek kurumların yetersiz olması nedeniyle güçsüz kalmıştır. Banka

³⁶¹ A. Serdar Bursalıoğlu, "Türk Sektör Bankacılığında T.C. Ziraat, T. Halk ve T. Emlak Bankaları'nın Yeri ve Önemi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998) s.28

³⁶² TBB, 40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi, s.3

³⁶³ Bursalıoğlu, s.3-4

kuruluşlarının en önemlisi, 1930 yılında T.C. Merkez Bankasının kurulması ile gerçekleşmiş, para basma, ekonominin likiditesini ayarlama, paranın değerini koruma görev ve yetkileri verilmiştir. Merkez bankasının kuruluşu aslında para-kredi mekanizmalarının kontrolü yoluyla dışa bağımlı ekonomik yapının finans cephesini kırma çabasının bir simgesi olarak da değerlendirilebilir.³⁶⁴

cc - Devlet Bankacılığı Dönemi (1933-1946)

Ulusal bankacılık döneminde, ülkede gelişmesi istenen sektörleri desteklemek için kurulan kamu bankalarına Devlet Bankacılığı Dönemi'nde yenileri ilave edilmiş, bunun ötesinde yeni kurulan bankaların bizzat sanayi kurumlarını kurarak, sahip olarak ve işleterek ülkenin gelişmesinde aktif rol almaları sağlanmıştır.

1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası, 1932 yılında devlet sanayi ofisi ve sanayi kredi bankası olarak iki kuruma dönüştürülmüş bundan bir yıl sonra da 1933'te her iki kurum da kapatılarak yasa ile; sanayi kuruluşlarına kredi sağlamak, yeni fabrikalar kurmak, devlet sermayesi ile kurulmuş fabrikaları idare etmek, her türlü bankacılık hizmetlerini yapmak üzere Sümerbank kurulmuştur. Sümerbank, kendisine verilen görevleri 1939 yılına kadar, Türkiye'nin o yıllardaki belli başlı en büyük 13 adet tesisini kurmak suretiyle yerine getirmiştir.³⁶⁵ Aynı tarihte belediyelere kredi vermek amacı ile Belediye Bankası kurularak yerel idareler ve yapacakları işler desteklenmek istenmiştir. Daha sonra adı İller Bankası olarak değiştirilen banka günümüzde de aynı amaçla faaliyetlerini sürdürmektedir. 1937 tarihinde yasa ile Denizbank kurulmuş ve denizcilik alanındaki birçok birim bu bankaya bağlanmıştır. Ancak 1939 yılında Devlet Deniz İşletme Umum Müdürlüğü ve Devlet Liman İşletme Umum Müdürlüğü adlarında iki ayrı katma bütçeli kuruluşa dönüştürülerek, bankaya verilen görevler ve bağlanan kuruluşlar bu iki işletmeye devredilmiştir.³⁶⁶

1933'te yasa ile Halk Bankası ve Halk Sandıkları kurularak, küçük esnaf ve sanatkarı, küçük sanayiciyi kredilendirerek ekonomik istikrar ve gelişime katkı sağlanması amaçlanmıştır. Ancak banka, 1938 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır.

³⁶⁴ Minibaş, s.19

³⁶⁵ Ertürk, s.53

³⁶⁶ Ertürk, s.50

1950'ye kadar banka, doğrudan esnafa kredi açmamış, mevduat toplayan sandıklara öncülük etmiştir. Bu tarihten sonra, şube açma, mevduat toplama ve kredi verme imkanına kavuşmuştur. 1963 yılında ise esnaf sandıkları bankanın şubesi haline getirilmişlerdir.³⁶⁷

Devlet bankalarının ya da genel olarak ifade edersek kamu bankalarının ülkemizde varoluş nedenleri; yerli sanayinin ve sermaye birikiminin oluşması için piyasa mekanizmasının yeterli olmaması, milli bankalar bölgesel nitelikte, az şubeli ve küçük bankalar olduğundan bankacılığın kendi imkanları ile gelişmesi ve ekonomik kalkınmayı desteklemesinin zor görünmesi, ihtisas kredileri yolu ile belli sektörleri desteklemek, bölgeler ve sektörler arası gelir dağılımını düzeltmek düşüncesi şeklinde sıralanabilir.³⁶⁸

dd - Özel Bankacılık Dönemi (1946-1962)

II. Dünya Savaşı yıllarında beraberinde savaşın zorluklarını, enflasyon ve kıtlığı da getirdiğinden, en çok ihtiyaç duyulan gıdayı temin eden tarım sektörü ve ticareti varlıklı bir sınıfın doğmasına yol açmış, özel kesimde sermaye birikimi hızlanmıştır. Diğer taraftan batı ülkeleriyle ekonomik ve politik ilişkilere girilmiş, yabancı ülkelere ve uluslararası finans kuruluşlarından kredi alma olanakları genişlemiştir.³⁶⁹ Özellikle özel sermaye tarafından birçok yeni banka kurulmasına rağmen, bu dönemde kurulan bankalardan günümüze kadar faaliyetlerine devam edenlerin sayısı az olmuştur. En büyükleri 1946'da kurulan Garanti Bankası, 1948'de kurulan Akbank, 1950'de kurulan Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, 1954'de kurulan Vakıflar Bankası ile 1955'de kurulan Pamukbanktır. Bunların yanında 1944'te kurulan ancak özelliği itibarı ile bu dönemin bankası olan Yapı Kredi Bankasını da bu grupta sayabiliriz.

Bu dönemde, faiz oranlarının ve bankacılık işlemlerinden alınacak komisyon oranlarının hükümetçe belirlenmesi ile dövizle dayalı işlem yapma yetkisinin sadece

³⁶⁷ Kocaimamoğlu, s.472

³⁶⁸ Bkz. Saniye Ertürk, "Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Özelleştirilmesi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999), s.8-33

³⁶⁹ Ekrem Keskin, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Bankacılık**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1996, s.36

Merkez Bankası'nda bulunmasının da etkisiyle, şube bankacılığına ve mevduat toplamaya dayalı bir rekabet önem kazanmıştır. Şube bankacılığının yaygınlaşması, yerel bankaların tasfiyesi sürecini hızlandırmıştır.³⁷⁰ Ekonomide liberalleşme politikaların etkili olduğu bu dönemde, yeni devlet bankası kurulması fazlaca istenmemiştir. Tarım, sanayi, enerji, emlak, orta ve küçük boy işletmelere yönelik devlet bankalarının zaten var oluşu da yenilerine ihtiyaç duyulmamasının diğer nedeni olmuştur. Yine bu dönemde 1958 yılında Türkiye Bankalar Birliği'nin kurulması, mesleğin gelişmesi ve bankalar arasında işbirliğinin teşviki açısından önemli bir gelişmedir.

ee - Planlı Dönem (Çok Şubeli Bankacılık) (1963-1979)

Birinci beş yıllık kalkınma planı ile başlayan bu dönemde, ekonomik kalkınma planlara bağlı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmış, bir önceki dönemin liberal politikaları yerine devletçiliğe daha yakın politikalar izlenmiştir. Dışa kapalı bir ekonomi oluşturularak fiyatlar kamu eli ile belirlenmiş, yatırım bankaları ve yabancı bankalar dışında yeni banka kurulmasına sıcak bakılmamış, hatta üçüncü plan döneminde birleşmeler yolu ile banka sayıları azaltılmıştır. Bu dönemde kurulan bankaların beşi yatırım ikisi ise ticaret bankasıdır. Faizlerin devlet eliyle ve genellikle enflasyonun altında belirlendiği, faiz ve kur riskinin olmadığı ve negatif reel faizlerin mevcut olduğu bu ortamda bankalar mevduatlarını arttırmak için şubelerini arttırarak şube bankacılığına yönelmişler, bunun yanında birçok küçük banka birleşmeler ile tasfiye edilmiştir.

1960'da Turizm Bankası, 1968'de Türkiye Maden Bankası, KİT'leri kredilendirmek amacı ile 1964'de Devlet Yatırım Bankası, yurt dışında çalışan işçilerin mevduatlarını öncelikli yatırım alanlarında kullanmak için 1976'da Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası, özel sektör tarafından 1963'de kurulan Sınai Yatırım ve Kredi Bankası bu dönemde kurulan yatırım bankalarıdır. 1964'te kurulan Amerikan ve İtalyan sermayesi ile kurulan Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası ile 1977'de kurulan

³⁷⁰ TBB, 40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi, 1998, s.7

Libya ve Kuveyt sermayeli Arap-Türk Bankası bu dönemin yabancı sermayeli ticaret bankalarıdır.³⁷¹

Merkez Bankası'nın 1971'de 1211 sayılı yasa³⁷² ile mevzuatı değiştirilerek çoğunluk hisseleri Hazine'nin eline geçmiş, böylece merkez bankası daha devlete bağlı hale getirilmiştir. Bu dönemde devletin amacı, Merkez Bankası reeskont kredileri ile bankalar aracı tutularak yatırımların finansmanını kolaylaştırmak olduğundan, düşük ve farklı faiz oranları, zorunlu uzun vadeli kredi oranları ile yatırımların finansmanı teşvik edilmiş, hatta zorlanmıştır.

1963 yılında başlayan kalkınma planları ile liberal ekonomi politikaları bir yana bırakılarak, ithal ikameci sanayi stratejisi izlenmiş ve ekonomi dışı kapatılmıştır. Planlarda öncelikli olarak belirtilen sanayi, madencilik, ulaştırma ve bayındırlık sektörlerine yeterli ve ucuz fon temini sağlamak amacı ile negatif reel faiz ve aynı sektörlere ucuz girdi temin etmek için aşırı değerli Türk Lirası, ekonomi politikası olarak uygulanmıştır. Bu dönemde bankacılığın fonksiyonu ise bu sektörlerde yapılacak yatırımları düşük faiz oranları ile fonlamak olmuştur.

Özel sektör yatırımlarında artış sağlamak düşüncesi ile holding bankacılığı³⁷³ teşvik edilmiştir. Yatırımların finansmanı bankalar, özel tasarruflar, kamu borçlanmaları yanında özellikle uzun ve orta vadeli kaynak ihtiyaçlarının Merkez Bankası kaynaklarından sağlanması ve bu kredilerin geri ödenmemesi parasal genişleme anlamına geldiğinden bu politikanın enflasyonist etkileri olduğunu söyleyebiliriz. Orta vadeli kredilere daha yüksek faiz oranları uygulanması, öncelikli sektörlerde verilecek kredilere karşılık gelen mevduata daha düşük munzam karşılık ayrılması, toplam kredilerin %10'u oranında orta vadeli kredi verme zorunluluğu, öncelikli sektörlerde yatırım yapan banka iştiraklerine kredi vermeyi özendirici

³⁷¹ TBB, 40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi, 1998, s.7-8

³⁷² TCMB, 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, <http://www.tcmb.gov.tr/>, (10.05.2005)

³⁷³ **Holding Bankacılığı:** Sanayi veya ticaret alanında faaliyet gösteren şirketler grubunun, genellikle aile şirketlerinin, bir bankanın hisselerinin çoğunluğuna sahip olması anlamına gelmektedir.

düzenlemeler ile kredilerin sektörel dağılımının kalkınma planlarına uygunluk sağlaması için farklılaştırılmış reeskont oranları, teşvik sistemi olarak kullanılmıştır.³⁷⁴

b - 1980 Sonrası Serbest Piyasa ve Bankacılık

aa - 1980 Sonrası Dönem (İhtisas Bankacılığı) (1980-1999)

Tüm dünya da esen liberal politikalar ülkemizde 24 Ocak kararlarından sonra hızla yayılmış, serbest dış ticaret politikaları ülkemiz ekonomisi içinde uygulanmaya başlanmış ve böylece ithal ikameci sanayi stratejisi ve kapalı ekonomi modeli terkedilmiştir. Bunun yerine dışa açık sanayi modeli ile mal ve hizmetlerin üretim ve ticaretinde serbest piyasa modeli getirilmiştir. Bu doğrultuda tasarrufları özendirmek ve arttırmak maksadı ile reel faizler pozitif düzeyde tutulmaya çalışılmış ve esnek döviz kuru politikası uygulanmıştır. Enflasyon üstündeki faiz uygulaması ile spekülasyon eğilimlerin kırılarak tüketimin kısılması ve tasarruf hacminin artırılması amaçlanmıştır. Böylelikle banka mevduatları artarken, bankalar dolaylı da olsa enflasyonu aşağı çekme fonksiyonunu üstlenecekleri düşünülmüştür.³⁷⁵ 1981 yılından itibaren reel faizler pozitif değerler almaya başlamış ve faizlerin serbest kalması ile tasarruflar banka sistemine yönelmeye başlamıştır. Bu dönemde meydana gelen değişiklik ve yenilikler önceki dönemle kıyaslanamayacak kadar köklü ve çoktur. Yeni modele uygun olarak devletin yeniden yapılandırılması da amaçlanmıştır.

1982 yılında çıkarılan Sermaye Piyasası Kanunundan sonra 1986'da İstanbul Menkul Kıymetler Borsası faaliyete geçmiş, Hazine düzenli iç borçlanma ihaleleri 1985'te, Merkez Bankası açık piyasa işlemleri 1987'de başlamış, 1988'de döviz-efektif piyasası, 1989'da altın piyasası kurulmuş, döviz mevduatına serbesti getirilmiş ve böylece mali piyasalarda çeşitlilik sağlanmıştır. Dönemin önemli bir gelişmesi de Bankalar Tasfiye Fonu'nun 1983'te Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'na dönüştürülmesidir.

080/06/1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile KİT'ler ile ilgili düzenleme yapılmış ve bu kapsamda devlet bankaları, İktisadi Devlet Teşekkülü

³⁷⁴ TBB, 40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi, s.10-11

³⁷⁵ Minibaş, s.22

olarak tanımlanarak, sermayesi devlete ait ve iktisadi alanda ticari esaslara göre çalışan kuruluşlar haline getirilmiştir.

24 Ocak kararları ile serbest hale getirilen faizler ve bankalara mevduat sertifikası çıkarma yetkisi verilmesi süreci, 18 aylık tecrübe sonucu beş banka (dördü kamulaştırılmış, biri İş Bankasına devredilmiş) ve daha fazla aracı kurumun batması ile sonuçlanmış ve Merkez Bankası Ocak 1983'te faizlere sınır getirmiştir. Önlem olarak sınırlı mevduat sigortası sistemi aynı yıl getirilmiş, vergi stopaj oranları düşürülmüş, bankaların gecikmiş alacaklarına ihtiyati karşılık ayırma zorunluluğu getirilmiştir. 1984 yılında kaynakları arttırmak ve dışarıdaki döviz rezervlerini çekmek amacı ile yurt içi yerleşiklerin döviz cinsi hesap açma ve transfer etme imkanı getirilmiştir. Bu imkan para ikamesini başlatmış, önlem olarak yerli para mevduatına verilen faiz oranları arttırılmış, mevduat vadelerinde kısalma ve senyoraj gelirlerinde azalmaya neden olmuştur. 1985'te Hazinesin özel kesime bono ve tahvil ihracı başlamış, bunu kolaylaştırmak için de zorunlu karşılık yerine disponibilite ikame edilmiştir.³⁷⁶

Dönemin ekonomik konjonktürüne uygun olarak bu dönemde 1984'te kurulup 1992'de Emlak Bankası'na devredilen Denizcilik Bankası ile 1980 sonrası zor duruma düşünce 1987 de kamu bankası haline getirilen Türkiye Öğretmenler Bankası dışında yeni devlet bankası kurulmadığı gibi özelleştirmeler gündeme gelmiştir. 1987'de ilk adımlar atılmış, bu bağlamda, Sümerbank 1989'da Sümer holding A.Ş.'ye dönüştürülerek, banka, holdingin bir şirketi haline getirilmiştir. 1993 yılında yüksek planlama kurulu kararı ile holding ve banka ayrılmış, bankanın tüm aktif ve pasifleri Halk Bankası'na devredilerek mevcut personeli ile yeniden yapılandırılmış ve özelleştirmeye açık hale getirilmiştir. 1993 yılı Temmuz ayında satışa çıkarılan banka, ancak 4. ihale sonunda 27/10/1995 tarihinde, 49 şube ve 703 personeli ile 103.460.000 ABD Doları bedelle İmpeks İplik Tekstil San. Tic. A.Ş.'ye satılabilmektedir.

Etibank'ın 1987'de başlayan özeleştirme sürecinde; 1994'de Etibank'ın bankacılık kısmı, sanayi şirketlerinden ayrılarak ayrı bir şirket statüsü kazandırılmış ve Kamu Ortaklığı İdaresine bağlanmıştır. Yeniden yapılandırma sürecinde verimsiz şubeler kapatılarak alacakları tahsil edilmeye çalışılmış, sermayesi düzeltilmiştir.

11/10/1996 tarih, 8532 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile mevduatı tamamen, borçları kısmen Halk Bankası'na devredilmiştir. Etibank'ın özelleştirilmesi aşamasında Banka Etibank, Denizbank ve Anadolubank olarak üç bölüme ayrılmış ve bu bankaların isim hakları satılmıştır. Ekim 1997'de başlayan ihale süreci, Mart 1998 de sözleşme yapılarak bankanın, İpek Ortak Girişim Grubu'na 155.500.000 ABD Doları bedelle satışı ile sonuçlanmıştır.³⁷⁷

Kamu bankaları ile ilgili önemli bir konu, özelleştirilen veya tasfiyesi gündeme gelen bankaların aktif ve pasiflerinin devralınmalarıdır. Emlak Bankası, 1988'de Anadolu Bankası ile birleştirilmiş, 1992'de ise Denizbank'ı devralmıştır. Halk Bankası ise, özelleştirilen Sümerbank ve Etibank'ın aktif ve pasifleri ile 1992 yılında TÖBANK'ı devralmıştır.

1985 yılında yürürlüğe giren yeni bankalar yasası ile uluslararası bankacılık standartları getirilmiş, tek düzen hesap planı uygulaması, mevduat sigorta fonu, uluslararası denetim, gerçekçi karşılık ayırma prensipleri getirilmiştir. Döviz mevduatı açma yasağı kaldırılarak döviz tevdiat hesaplarının yurtiçi yerleşik kişilerce de açılabilmesi sağlanmıştır. Merkez Bankası nezdinde 1986 yılında interbank para piyasası işlemlerine, 1987 yılında açık piyasa işlemlerine başlanmış, 1989 yılında döviz piyasası kurulmuştur. Yine 1989 yılında sermaye hareketleri serbest bırakılmış ve 1990 yılında konvertibiliteye geçilmiştir.

1986 yılında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın (İMKB) kurulması, leasing, factoring, swap, future, forward vb. işlemlerin başlaması, tüketici kredilerinin yaygınlaşması gibi döviz ve para piyasalarındaki çeşitlilik ile birlikte dışa açılma mali piyasalarda ürün ve kurumların çeşitliliğini arttırırken aynı zamanda personel kalitesindeki iyileştirme ve teknolojik yenilikleri kullanma ile etkinlik artmıştır.

1986 yılı para politikası uygulaması yönünden, bir geçiş döneminin başlangıç yılı olmuştur. Söz konusu geçiş döneminin özelliği, özel kesim ve kamu kesiminin portföy yapısına doğrudan müdahale ile şekillenen para politikası yerine, toplam

³⁷⁶ TBB, 40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi, s.13-15

³⁷⁷ TBB, **Bankalarımız 1997**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1998, s.38,51

rezervlerin kontrolüne dayalı para ve kredi politikasının uygulanmasına başlanmasıdır.³⁷⁸ Böylece Merkez Bankası reeskont kredilerini kullanarak politika yapmaktan vazgeçerek yeni kurulan TL ve döviz piyasalarında faiz, parasal taban, M2Y, döviz alım satımı, repo-ters repo, depo alım ve satımı gibi enstrümanları kullanarak politika yapmaya ağırlık vermiştir.

Ekonominin dışa açılması ile beraber Türk bankaları yurtdışında şube açmaya başlamışlar ve bu gelişme ile dünya da bankacılık sistemlerini ve modern bankacılık yapmak için diğer ülke bankalarını tanıma fırsatı bulmuşlardır. Hazinesin iç borçlanma ihalelerine başlaması ile bankaların topladıkları fonların önemli bir bölümünü devlet iç borçlanma senetlerine yönlendirmeleri, bankalar için yeni ve daha az riskli bir plasman alanı doğurmuştur. Bu gelişmelerle birlikte toptancı bankacılık yapan az şubeli bankaların sayısı ve pazar payı artmıştır. Bu dönemde bankalar için yeni faaliyet alanlarının doğması ve yeniliklerin getirilmesinin yanında en önemli gelişme banka bilançolarında devlet iç borçlanma senetlerinin artmış olmasıdır.

bb - 1990 Sonrası Gelişmeler

1990 yılında Merkez Bankası ilk para programını açıklamış, ancak körfez krizi nedeni ile hedeflere ulaşamamıştır. 1990 sonrası konvertibilite ile yüksek kamu açıkları ve takip edilen değerli Türk Lirası/yüksek reel faiz politikası ile kısa vadeli, hızlı sermaye girişi yaşanmış, bunun yanında kriz dönemlerinde hızlı sermaye kaçışları bankaların yapısında ve faaliyetlerinde önemli değişiklikler yapmıştır. Özellikle 1994 yılında yaşanan devalüasyon ile bankaların mali bünyeleri bozulmuş, Marmarabank, TYT Bank ve İmpexbank'ın faaliyetleri durdurularak tasarruf mevduatları tam güvence kapsamına alınmıştır. Kasım 1997'de T. Ticaret Bankası, Aralık 1998'de Bank Ekspres ve Ocak 1999'da İnterbank mali bünyelerinin zayıflığı nedenleri ile TMSF kapsamına alınmışlardır. Devlet Yatırım Bankası'nın adı 1987'de İhracat Kredi Bankası olarak değiştirilerek, dışa açılma sonrasında ihracatın desteklenmesine yönelik garanti ve sigorta işlevini görecek, dışa açılma sonrası dış ticaret dengesini sağlamak amacıyla

³⁷⁸ Mehtap Kesriyeli, "1980'li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri", **T.C. Merkez Bankası Tartışma Tebliği**, No: 97/04, 1997, s.8

ihracatı destekleyecek ve gelişmiş ülkelerde örnekleri olan bir banka haline dönüştürülmüştür.

1990 yılından sonra ise artan kamu fon ihtiyacı büyük oranda bankalar tarafından giderilmeye devam etmiş, sermaye hareketlerinin serbest ve yurtiçi faiz oranlarının yüksek olması nedenleri ile bankalar yurtdışından borçlanarak temin ettikleri fonları kamu iç borç senetlerine yönlendirmiştir. Bu süreçte devlet açısından borç sürdürülemez hale gelmiştir.³⁷⁹ Yüksek faiz, yüksek enflasyon, artan bütçe açığı ve cari açık, açığın finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının kullanılması, hükümetin borçlanma politikasında faiz düşürmek amacı ile yaptığı ihale iptallerinin yol açtığı belirsizlik ve güvensizlik ile birleşerek 1994 yılında faizlerin rekor seviyelere ulaşmasına ve krizin patlamasına yol açmıştır.³⁸⁰ Kamunun yüksek faizle kısa vadeli borçlanması, bankaların da mevduatlarını kısa vadelere yoğunlaştırmalarına neden olmuştur.³⁸¹ Bankaların yabancı para cinsinden borçlanıp TL alacaklanmaları pozisyon açıklarının büyümesine neden olmuştur. Kamunun fon talebinin her geçen yıl artması, özel sektöre yöneltilecek fonları azaltırken faizlerin de yükselmesine neden olduğundan, özel sektöre kullandırılan kredilerin göreceli olarak azalmasına (itme etkisine) yol açmıştır. Bir başka deyişle, bankalar fon arzını devlete yapmışlar ve riskli ortamda bazı yıllar ciddi kar ile birlikte bazı yıllar zarar etmişlerdir.³⁸²

Kriz bir anlamda artan bütçe açıkları, cari açık ve bankaların pozisyon açıkları nedeni ile oluşan risklerin realize edilmesi anlamına gelmiştir. Yapılan devalüasyonun ardından mevduatlara tam güvence getirilmesi, Hazinesin yüksek reel faizle borçlanması ve IMF ile yapılan stand-by anlaşması ile kriz durdurulabilmiştir. 1994 sonrasında likidite çıkışı önlemek amacı ile enflasyona paralel artışlarla sürdürülebilecek bir kur politikası takip edilmiş, özellikle 1997 Asya ve 1998 Rusya krizleri sonrasında iç borçlanma faizleri oldukça yüksek seviyelerde seyretmiştir.

³⁷⁹ Fatih Özatay, "The Lesson from the 1994 Crisis in Turkey: Mismanagement and Confidence Crisis" **Eastern Economic Association Panel**, 17-19 March 1995 Tarihli Panel, New York

³⁸⁰ Oya Celasun, "The 1994 Currency Crisis in Turkey" **World Bank Working Paper Series**, No:1913, 1998, s.8-10

³⁸¹ Metin Toprak, "1980 Sonrası Ekonomide Yapısal Değişme ve Finansal Derinleşme", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Şubat 1993, s.25

³⁸² Refik Erzan, Cevdet Akçay ve Reha Yolalan, "Kuşbakışı Türk Bankacılık Sektörü", **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2001, s.5/8

Özellikle 32 sayılı karar ile serbestleşen sermaye akımları ve artan reel faizlerin çekiciliği ile beraber sıcak para girişinin artması sonucunda bankalar, açık pozisyon vererek topladıkları kaynaklarla Hazineyi fonlamışlardır. Bu durum, bankacılık kesiminin bilanço yapılarını değiştirmiş ve bu değişim sonucunda bankalar daha önce karşılaşmadıkları kur, faiz ve likidite riskiyle karşı karşıya gelmişlerdir.³⁸³ Özellikle 1994 krizi sonrasında bu durumun daha belirgin hale gelerek bankaların mali yapılarını daha kırılgan bir yapıya dönüştüğü söylenebilir.

Enflasyon riski ve nominal faiz oranları arasında pozitif korelasyon bulunmaktadır. Enflasyon riski Türkiye’de 1988:11 ile 1998:6 dönemleri arasında faiz oranlarını arttırmıştır. Bu dönemde Hükümetin borçlanma kağıtlarının vadesini belli bir bandta koruyabilmek için sürdürülemez yüksek faizleri kabullenmek durumunda kaldığı görülmektedir. Hazine, faiz oranları ile birlikte vadeyi de politika aracı olarak kullanmış, ancak yüksek enflasyon, ekonomik performans üzerinde olumsuz ters etkiye sahip olarak, gelirin borç alanlardan borç verenlere transferine neden olmuştur.³⁸⁴

Hazinenin Merkez Bankası kaynaklarını kullanma imkanını 1996 yılından sonra yapılan anlaşma ile aşama aşama terk etmesi, bir yandan iç borç oranını arttırırken diğer yandan bütçe açıklarının gizlenmesi için kullanılan kamu bankaları görev zararlarını arttırmıştır. Kamu bankalarının görev zararları nedeni ile oluşan kaynak ihtiyacını repo benzeri kısa vadeli fonlardan temin etmeleri bankacılık sektöründe likidite ihtiyacını arttırmış, faiz ve kur riskinin yanında likidite riskinin de önemli boyutlara ulaşmasına neden olmuştur.

Genel olarak 1990’lı yılların para politikasına bakıldığında; Hazine’nin de desteğiyle para programının uygulandığı 1990 yılı haricinde Merkez Bankası’nın tam anlamı ile bağımsız ve sıkı para politikası uygulama imkanını bulamadığı, dönem dönem ve özellikle 1995 yılından itibaren Hazine’nin borçlanma politikası ile uyum gösteren bir para politikasını izlediği, doğrudan kamuya senyoraj yolu ile kaynağın aktarılması yerine açık piyasa işlemleri ve interbankta gecelik işlemlerin kullanıldığı ve

³⁸³M. Faruk Aydın, “Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri, **TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Çalışma Tebliği**, 2002, s.1

³⁸⁴ Berument ve Malatyalı, s.4-8

bilançonun kontrolünün de bu şekilde sağlandığı görülmektedir. Öte yandan, para yaratma sürecinde giderek iç varlıklar yerine dış varlıkların esas alınıyor olması ve bunun sonucunda Merkez Bankası'nın parasal kontrolde bir ölçüde başarılı olması gözlenen bir gelişmedir.³⁸⁵

Türkiye finans sektöründe özellikle 1990'lı yıllarda bir şişkinliğin-balonun olduğu açıkça görülmektedir. Bu durum Türkiye'de ve diğer ülkelerde finansal hizmetlerin katma değeri ve finansal sektörün büyüklüğünün GSMH'ya oranları, banka şube ve personel sayılarının nüfusa göre büyüklüğünün karşılaştırılması ile anlaşılabilir.³⁸⁶ Bu dönemde hazine, Merkez Bankası ve bankalar arasında hazinenin kolay borçlanması, karlılıklarını sürdürebilmeleri amacı ile danışıklı bir oyun sürdürülmüştür. Sektör tecrübesi olmayan, gerekli koşulları sağlamayan birçok kişi ya da firmanın banka kurmasına veya banka satın almasına izin verilmiştir.

1990'ların ikinci yarısında pratikte etkin olmayan bankacılık gözetimi mevcut sistemin sorgulanmasına yol açmıştır. Özellikle düzenleyici/denetleyici bir kurum oluşturulması üzerinde durulmuştur. Bankalar, sistem riskinin hesaplanması ile ilgili olarak banka denetiminin kamu malı yönünün farkına varmışlardır. Gelişmiş global banka toplulukları ile entegrasyon ile, uygun banka denetiminin bireysel bankalar için bir varlık olduğu anlaşılmıştır.³⁸⁷

c - Düzenleyici Kurumların Kurulması, Kriz ve Sonrası

aa - 2000 Yılı Sonrası Gelişmeler ve Enflasyonu Düşürme Programı

1998 yılı temmuz ayında IMF ile imzalanan yakın izleme anlaşmasının ardından, 1999 yılı aralık ayında enflasyonun tek haneli rakamlara düşürülmesi, reel faizlerin makul düzeylere çekilmesi ve ekonomide büyümenin sağlanabilmesi amacı ile

³⁸⁵ Ferhat Emil ve Defne Ata, "Para Politikaları Uygulamaları Açısından Merkez Bankası Bilançosu", **Hazine Dergisi**, Sayı: 9, 1998 s.1

³⁸⁶ Ercan Uygur, "Finansal Şişkinlik, Riskler ve Düzeltme Gereği: Makroekonomik Yansımalar", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2003, s.50

³⁸⁷ Ersel, Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation, s.7-8

18. *stand-by* anlaşması imzalanmıştır. Enflasyonu düşürmeyi hedefleyen program üç temel unsur üzerine inşa edilmiştir.³⁸⁸

- i) Sıkı maliye politikası, yapısal reformlar ve özelleştirmenin hızlandırılması ile faiz dışı fazlanın yaratılması,
- ii) Enflasyon hedefi ile uyumlu gelir politikası,
- iii) Enflasyonun düşürülmesine odaklanmış kur ve para politikası uygulanması.

Programın en önemli kısmı para ve kur politikasıdır. Buna göre merkez bankası yalnız enflasyon hedefine göre kur ayarlaması yapacağı; TL, 1 ABD Doları ve 0.77 Avro'dan oluşan bir sepete bağlanacak ve döviz kurlarının Ocak 2000 - Haziran 2001 dönemi boyunca her üç ayda bir sonraki bir yılı kapsayacak şekilde ilan edileceği kararlaştırılmıştır. 2001 Temmuz ile 2002 Aralık dönemi arasında ise kademeli genişleyen bant sistemine geçilerek kurların bu bant aralığında kalmasının sağlanacağı, bant aralıkları sırası ile, %7.5, %15, %22.5 olacağı tespit edilmiştir.

Program gereği net iç varlıklar kalemine üst tavan, net uluslararası rezerv kalemine ise alt taban getirilmiş ve Merkez Bankası'nın likiditeyi yalnız döviz karşılığı sağlayacağını, önceden belirlenen kurlara göre TL karşılığı döviz ve döviz karşılığı TL vereceğini taahhüt etmiştir. 1994 krizi sonrasında özellikle 1997, 1998 ve 1999 yıllarında krizlere dayanıklılığı güçlendirmek için arttırılan Merkez Bankası döviz rezervleri ve uluslararası mali kuruluşlardan sağlanacak mali destek sayesinde programın uygulanabileceği öngörülmüştür.

Program ile kurların sabitlenerek kur riskinin ortadan kaldırılmasına ve önceden kurların ilanı ile gelecek bir yılı tüm yatırımcıların öngörebilmesi sağlanmak istenmiş, bu yolla geçmiş döneme göre fiyat belirleme yerine geleceğe yönelik, kurların artışı oranında fiyat belirlemenin başlayacağı ve sonuç olarak enflasyonun düşürüleceği düşünülmüştür.

³⁸⁸ Gazi Erçel, "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması", **TCMB 9 Aralık 1999 Tarihli Basın Açıklaması**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>, (10.02.2005)

Merkez Bankası programın uygulandığı dönemde adeta Para Kurulu³⁸⁹ gibi çalışmakta, ancak kurları sabitlemek yerine bir yıl öncesinden günlük olarak belirlemek suretiyle TL'nin değer kaybetmesi engellenmeye çalışılmıştır.

İlk sekiz ayda yeterli sermaye girişi sayesinde başarı ile uygulanan program, bankaların likidite sıkıntısı ile başlayan gelişmeler ile kasım ayında ilk darbesini almış, artan gecelik faizler rekor seviyelere ulaşmıştır. IMF'nin 7.5 milyar dolar ek rezerv kolaylığı ve 2.9 milyar dolar *stand-by* kredisi kriz durumun sakinleştirmiş, ancak sorunların çözümü için yeterli olmamıştır. Nitekim Şubat ayında siyasi gerginlikle ikinci darbeyi alan program, Hazine'nin en yoğun iç borç itfası öncesi gerçekleştiği 20 Şubat tarihli ihalede, faizin %142.2 olması ve artan döviz talebi ile Merkez Bankasının yüksek rezerv kaybı sonucu kurlar dalgalanmaya bırakılarak terkedilmiştir. Bu süreçte TL %30 civarında değer kaybetmiştir.

Kura dayalı istikrar programı uygulayan ülkelerin deneyimlerini inceleyen çalışmalar; uygulama sürecinde ülke parasının reel olarak önemli oranda değerlendirildiği, ekonominin hızlı bir canlanma süreci yaşadktan sonra daralma eğilimine girdiği ve dış dengenin bozulduğu sonuçlarında birleşmektedir.³⁹⁰ 1990'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelerde yaşanan finansal krizlerin ortak özellikleri şu şekilde özetlenmektedir: Programın ilk aşamasında, sabitlenmiş kur rejimi ile görece olarak yüksek seyreden yurtiçi faizler önemli oranda yabancı sermaye çekmekte ve artan cari işlem açığı finanse edilirken menkul kıymet piyasası da canlanmaktadır. Ancak sonrasında ülke parası aşırı değerlendirilmekte, cari açık artmakta ve aksaklıklar başlamaktadır. Gerekli tedbirlerin zamanında alınmaz veya programın süresi kısa tutulmaz ise ülke riski artmakta ve belirsizlik oluşmaktadır. Bu ortamda yüksek oranlı sermaye çıkışları

³⁸⁹ **Para Kurulu:** Para Kurulları, 19. yy. İngiliz sömürgelerinde merkez bankasının şubeleri gibi çalışmışlardır. İkinci dünya savaşı sonrası bağımsızlığını elde eden ülkelerde ise Para Kurulları kaldırılmıştır. Fakat merkez bankası sistemine geçen bu ülkelerde enflasyonun hızla artması ile para kurulları oluşturulmak zorunda kalınmıştır. En sade tanımı ile Para Kurulu sistemi, akçeli işlerde siyasi otoriteyi devre dışı bırakan sistemdir. Merkez bankası olmadığı için kredi ve açık piyasa işlemlerinin bulunmadığı sistemde, yalnız milli para karşılığı döviz ve döviz karşılığı milli parayı sabit fiyattan alan ve satan Para Kurulu vardır.

³⁹⁰ Ferya Kadioğlu, Zelal Kotan ve Gülbin Şahinbeyoğlu, “**Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000**”, TCMB Tartışma Tebliğleri, Ankara, 2001, s.1, <http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/dpaper51.pdf>, (12.02.2005)

yaşanmakta ve merkez bankası rezerv kaybetmektedir. Sonuç olarak, sabit kur rejimi terk edilerek dalgalı kur uygulaması benimsenmektedir.³⁹¹

Hedef olarak görülen %5.5 'lik büyüme, TL'nin aşırı değerli hale gelmesi, düşen faizlerle birlikte tüketici kredilerindeki patlama tüketimin ve ithalatın artmasına ve cari işlemler dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Enflasyonun % 25 hedefinin yaklaşık 10 puan üstünde seyretmesi bunun yanında faizlerde görülen %35'lere kadar hızlı ve sert düşüş yaşanması Hazine'nin kolay ve ucuz borçlanmasını sağlarken bankaların aktif yapılarını bozmuş, reel faizlerin nerede ise negatif seviyelere ulaşması piyasayı da olumsuz etkilemiş, tasarruf yerine tüketimi arttırmıştır. Devlet bankalarının artan likidite sıkıntısı, bankaların Hazine'den aldıkları kağıtları yüksek maliyetli repo ve benzeri araçlarla fonlaması hem zarar etmeye hem de likidite sıkışıklığına yol açmış, bankaların yıl sonu bilanço rasyolarını tutturmak amacıyla pozisyon kapamaları sıkışıklığı arttırmış, Merkez Bankası'nın net iç varlıklar sınırı nedeni ile piyasayı fonlayamaması gecelik faizlerin yükselmesine, kriz günlerinde ise %7000 gibi rekor seviyelere taşınmasına neden olmuştur.

Yurtiçindeki bu gelişmelerin yanında petrol fiyatlarındaki artış, Avro/ABD Doları paritesinin düşmesi gibi dış etkiler de programın aleyhinde olmuş, ithalatın hem maliyet hem de miktar olarak ihracattan daha fazla artmasına neden olmuş ve cari işlemler açığının büyümesine yol açmıştır.

TMSF tarafından program başlamadan önce 1999 yılı aralık ayında mali bünyesi bozuk olan beş bankaya (Sümerbank, Egebank, Yaşarbank, Esbank, Yurtbank) el konularak sistemin güvenilirliği ile programın uygulanabilmesi için ortam oluşturulmak istenmiş, ancak yeterli olunamamıştır. Sektörde, mali bünyesi 1994 krizi sonrası bozulmuş çok daha fazla banka bu süreçte faaliyetini sürdürmüştür. Programın uygulanması ile kamu iç borç senetlerinin getirisinin düşen faizlerle beraber negatif seviyelere gerilemesi, likidite sıkışıklığı nedeni ile fonlama maliyetlerinin artması ve programın terk edilerek dalgalı kura geçilmesi ile kur risklerinin realize olması

³⁹¹ Sebastian Edwards, "Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention," Paper presented at the National Bureau of Economic Research Conference on "**Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies**," held in Woodstock, 2000, s. 19-21

sonucunda sektörün mali yapısı daha da bozulmuştur. Bu süreçte birçok banka, faaliyetlerini sürdüremeyecek duruma geldiğinden TMSF tarafından el konularak fona aktarılmış, aktif yapıları düzeltilerek satılmaya çalışılmış, satılamayanlar birleştirilmiş ya da tasfiye edilmiştir.

31 Ağustos 2000 tarihinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurularak (BDDK), Hazine ve Merkez Bankasının bu alandaki yetkileri kuruma devredilmiştir. 31 Ağustos 2000'den sonra fiilen çalışmaya başlayan BDDK'nın kuruluşunun böyle kritik bir süreçte gerçekleşmiş olması işi zorlaştırmıştır. Çünkü henüz yeni ve tecrübesiz olan kurum, etkin bir düzenleme ve denetleme gerçekleştirememiş, bunun yanında özerkliğini de koruyamamıştır. Bankacılık kesiminde 2000 yılı sonrası artan risklerle beraber 27 Ekim'de 2 bankaya daha el konulmuştur. TMSF'nin BDDK bünyesine alınması, böylece bankacılık alanında yetkinin tek düzenleyici ve denetleyici kuruma verilmesi ile sektör için önemli bir adım atılmıştır.

Uygulanan ekonomik program; yükselen cari açık, özelleştirmede başarısız olunması, yapısal reformlarda ağır kalınması, kamu bankalarının likidite ihtiyaçlarını Merkez Bankası yerine piyasadan temin etmeleri, bazı özel bankaların da aynı güçlük içine düşmeleri nedenleri ile güvenin de azalması sonucu ilk yarayı almış, günlük faizler binli rakamlar ile telaffuz edilmiş, hisse senedi fiyatları rekor düşüşler yaşamıştır. IMF'nin yeni kaynak aktarması ile kriz durulmuş, ancak bankaların mali yapısı daha da bozulmuş olduğundan likidite ihtiyacını teminde zorlanan ve mali yapısı bozulan Demirbank, Aralık 2000'de Fon'a alınmıştır. Bundan önce Ekim 2000'de ise Etibank ve Bank Kapital Fon'a alınarak Fon'daki banka sayısı 11'e yükselmiştir. Atlas ve Okan Yatırım Bankalarının lisansları iptal edilmiştir.

Programın zayıf karnı olan sabit döviz kuru ve buna bağlı olarak artan cari açık, yapısal reformlarda geç kalınması ile oluşan siyasi gerginlikle birleşerek Şubat 2000 krizine yol açmış, faiz oranları çok yükselerek %7000 seviyelerine kadar çıkmış ve döviz kurları serbest dalgalanmaya bırakılarak, program terkedilmiştir. Şubat 2001'de Ulusal Bank, Mart 2001'de İktisat Bankası Fon'a devredilmiştir. Türkiye'de yaşanan bankacılık ve likidite krizlerinin nedeni, Türkiye'nin ekonomik yapısı ve yönetim

yetersizliğıdir. Bir diğer ifade ile krizlerin nedeni konjonktürel olmaktan çok yapısalıdır.³⁹²

Ekonomide fiyat istikrarsızlığı, kamu maliyesinde yüksek açıklar, yurt içi tasarrufların yetersizliği gibi makroekonomik sorunların yanında bankacılık sektöründe etik anlayışı ve sosyal sorumluluk bilincinin gelişmemesi, kamu kesiminin ağırlığı, holding bankacılığının varlığı, düşük sermaye oranları, çeşitlilik ve uzmanlığın olmaması, yeterli ve etkin denetimin olmayışı, denetim otoritesinin özerk olmayışı ile yasal çerçevedeki eksiklikler gibi 1990'lı yıllar boyunca süren sorunlar krizin hazırlayıcısı olmuştur.

bb - Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Gelişmeler

Hükümetin 2001 yılı içerisinde oluşturulan yeni ekonomi yönetimi Güçlü Ekonomiye Geçiş Programını yürürlüğe koymuştur. Program; dalgalı kur sistemi, kamu finansman dengesinin güçlendirilmesi, enflasyona uygun gelirler politikası ve şeffaflığa dayalı yapısal unsurların geliştirilmesine dayanmaktadır. Bir önceki programın en zayıf yanlarından biri olduğu için bilhassa mali sektörün yeniden yapılandırılması üzerinde durulmuştur.

Mali sektörün özellikle bankaların yeniden yapılandırılması amacı ile,³⁹³ Bankalar yasasında değişiklik öngören yasal süreç başlatılmış ve yeniden yapılandırma programı uygulanmaya başlanmıştır.

Program kapsamında, kamu bankalarının bilançolarının %50'sine ulaşan görev zararları 23 katrilyon Türk Lirası tutarında özel tertip tahvil verilmek suretiyle anapara ve faizi ile birlikte kapatılmış, kısa vadeli yükümlülüklerinin azaltılması amacıyla aldıkları kağıtları Merkez Bankası'nda repo veya doğrudan satış ile likit hale getirme imkanı tanınmış ve kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmış ve Merkez Bankası dışında gecelik borçlanmalarına son verilmiştir. Sermayelerini güçlendirmek için 3.224 trilyon lira nakit dışı ve 326 trilyon nakit sermaye desteği yapılmıştır. İhtisas kredileri de dahil

³⁹² Mehmet Günel, "Kasım 2000 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği ve Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Mart 2001, s.50

olmak üzere tüm kredileri kaynak maliyetine göre belirlemeleri ve karşılığı bütçeye konmadıkça zarar oluşturacak görev verilmemesi konusunda düzenleme yapılmıştır. Bilançoları şeffaf hale getirilmiş, faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik esaslarına uygun sürdürmeleri, emlak ve ziraat bankalarının birleştirilmesi, kamu bankalarının yönetiminin oluşturulacak ortak yönetim kuruluna devredilerek özelleştirmeye hazırlanmaları, verimsiz şubelerinin kapatılması ve personelin özel kanun hükümlerine göre çalıştırılması ve sayısının azaltılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda 61.601 olan personel sayısı Ağustos 2003 itibariyle 30.554'e, 2.494 olan şube sayısı ise 1.673'e düşürülmüştür.³⁹⁴ Uygulama sonucunda bugün kamu bankaları daha karlı ve verimli hale gelmişlerdir.

20 bankanın (devir tarihi itibariyle toplam 1.815 şube ve 37.896 personelli) sorunlarının en kısa sürede çözüme kavuşturulması sağlanmış ve sektöre ve kamu maliyesine getirdikleri yükün hafifletilmesi amacı ile satışa çıkarılan TMSF bünyesindeki bankalardan uygun talep gelmeyen Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Bank Kapital ve Ulusal Bank Sümerbank çatısı altında birleştirilerek satışa hazırlanmıştır. TMSF kapsamındaki bankaların program gereği kısa süre içerisinde satılması, birleştirilmesi veya tasfiyesi yolu ile çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir.³⁹⁵ Kalan bankaların yedisi Bayındırbank çatısı altında birleştirilmiş, Demirbank, Sümerbank, Bank Ekspres, Sitebank ve Milli Aydın Bankası satılmış, Pamukbank Halk Bankası'na devredilmiş, Ticaret Bankası ise tasfiye sürecine alınmıştır. 2007 yılına gelindiğinde Fon'un elinde yalnız adı değiştirilerek Birleşik Fon Bankası haline getirilen Bayındırbank kalmıştır.

TMSF bünyesine alınan 20 bankanın (İmar Bankası hariç) devir tarihi itibariyle zararları toplamı 17 milyar dolar, bunun hakim ortakların kullandığı kredilerden kaynaklanan kısmı 11 milyar dolar seviyesindedir. Ağustos 2003 itibariyle bu

³⁹³ TCMB, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", **Basın Duyurusu**, 2001, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, (15.02.2005)

³⁹⁴ BDDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII)**, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlar/veraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_Gelisme_102003.pdf, Ekim 2003, s.12-17, (21.02.2005)

³⁹⁵ BDDK, **Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu**, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlar/veraporlar/rapor/tmsf/tmsfrapor/tmsfrapor.doc>, Ağustos, 2001, s.3-6, (21.02.2005)

bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerinin devri için ihtiyaç duyulan 22,5 milyar dolar kaynağın 17,3 milyar doları kamu, 5,2 milyar doları ise özel sektör kaynağından (TMSF gelirlerinden) karşılanmıştır. Hazine'den aktarılan özel tertip tahvil toplam 24.618 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Zararın devir tarihinden sonra artma nedenleri; devralınan bankaların bilanço yapıları ile açık pozisyonları sonucu fonlama maliyetleri ve kambiyo zararlarındaki artıştır. Fon bankalarının kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmış ve açık pozisyonları dövizde endeksli kamu kağıdı çıkarılması ile kapatılmıştır. Satılan ve birleştirilen bankaların 2.587 milyon dolar ve 479 trilyon lira mevduat yükümlülükleri yapılan beş ihale ile özel bankalara karşılığı kamu kağıdı olarak, 2,4 milyar dolarlık mevduat dışı yükümlülükleri de kamu bankalarına devredilmiştir. Banka satışı, satılamayan bankaların şubelerinin münferit olarak satışı ile personelin istihdamı korunmaya çalışılmıştır.³⁹⁶

Devrolunan bankaların 1.053 hakim ortaklara ait, 12.072 kurumsal ve 189.105 bireysel takipli alacağı TMSF'ye devredilmiştir. Bu alacaklar, hakim ortaklar ile yapılan protokoller, kurumsal kredilerin İstanbul yaklaşımına alınması, devralınan alacakların teminatı ve devralınan bankaların sahibi olan iştirak ve gayrimenkul satışı ile icra takipleri ve anlaşmalar ile tahsil edilmeye çalışılmaktadır.

Özel bankalarla ilgili olarak güçlü mali kurumların oluşması amacıyla bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmeleri yapılan vergi vb. teşvikler ile özendirilmiş, Pamukbank ile birlikte 11 banka birleşmesi yaşanmıştır. Uzun vadeli yatırımları özendirmek amacı ile vergi ve munzam karşılıkların gözden geçirilmesi ile ilgili çalışmalar başlatılmıştır. Sermaye yetersizliği sorununu çözmek için banka sahipleri ve hissedarlardan takvime bağlı taahhüt mektupları alınmış, 2001 yılında 2.269 trilyon ve 2002 yılında 1.020 trilyon lira sermaye aktarımları sağlanmıştır. Mali sektöre olan borçların yeniden yapılandırılması ve ödeme planına bağlanmasını içeren İstanbul yaklaşımı benimsenerek 5.117 milyon dolar alacak 15 yıla kadar vadelenilerek yapılandırılmıştır. Bankaların iç denetim ve risk yönetim sistemleri kurma zorunlulukları getirilmiş, bilançoların şeffaf hale getirilmesi amacıyla üçlü dış

³⁹⁶ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII), s.26

denetim yapılmaya başlamıştır. Varlık yönetim şirketi kurma yönünde düzenleme yapılmışsa da³⁹⁷ batık bankaların çözümleme faaliyetleri TMSF tarafından sürdürülmüştür. Hazine tarafından gerçekleştirilen iç borç takası ile bankaların açık pozisyonları önemli ölçüde kapatılmış, iç borçlanmada değişken faizli dövizde endeksli tahvillerin artmasıyla hem kur hem de faiz riskleri sınırlandırılmıştır.³⁹⁸

Bu dönemde yapılan yasal değişikliklerle bankacılık alanında düzenleme ve denetleme yetkisi BDDK'ya verilmiş, mali sektöre olan borçlar yeniden yapılandırılmaya çalışılmış, Merkez Bankası kanununda yapılan değişiklikle bankanın bağımsızlığı artırılmış ve esas görevinin fiyat istikrarı olduğu vurgulanmıştır.³⁹⁹ Merkez Bankalarının bağımsızlığı ekonomiye dinamizm kazandıran ve esnek davranabilme kabiliyeti sağlayan bir unsurdur.⁴⁰⁰ 2002 yılında Merkez Bankası kısa vadeli faiz oranlarını, enflasyon beklentilerini yönlendirmek ve kısa vadeli fonlama maliyetlerini belirlemek üzere etkin bir şekilde kullanmıştır.⁴⁰¹ Temmuz 2002'den itibaren son borç veren merci olarak TCMB saat 16:00 ile 16:30 arasında geç likidite penceresi uygulamasına geçmiştir.

Bankacılık sektöründe toplam banka ve şube sayısı hakkında yapılan bir çalışmada, bankacılık sektöründe kara, mevduata ve verilen kredilere göre yoğunlaşma oranları hesaplanmış ve elde edilen sonuçlara göre Türk Bankacılık sektörünün tekelci bir yapıya sahip olduğu sonucuna varılmıştır.⁴⁰² Son dönemdeki tasfiye, birleşme ve devralmalar da dikkate alındığında tekelleşme olmasa dahi oligopolleşen bir yapıya gidildiğini söylemek mümkündür.

³⁹⁷ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII), s.67

³⁹⁸ DPT, **Mali Piyasalarda Gelişmeler 2002 Yıllık Raporu**, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ocak 2003, s.34

³⁹⁹ Öztin Akgüç, "Yasal Değişiklikler; Finansal Pazarlara Olası Etkileri", **İktisat Dergisi**, Mart 2003, s.10

⁴⁰⁰ Şevket Sayılğan, "Bağımsız Merkez Bankası ve Ekonomik Sonuçları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Şubat 1996, s.60

⁴⁰¹ DPT, Mali Piyasalarda Gelişmeler 2002 Yıllık Raporu, s.10

⁴⁰² Bora Süslü ve Cem Mehmet Baydur, "Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:54-3, 1999, s.160-163

Öte yandan Türkiye’de kredi kanalının⁴⁰³ çalışması için genelde uygun bir yapı var olmuştur. Türkiye’deki bankacılık ile reel sektör, finansman tercihleri ve imkanları, kredi kanalının işleme için elverişli bir ortam yaratmaktadır. Firmaların finansmanında bankaların önemli bir ağırlığı vardır.⁴⁰⁴ Banka dışı finans kuruluşlarının görece önemsiz olması, toplam kaynakların üçte ikisinin mevduattan oluşması bunun göstergesidir. Sonuç olarak, para politikasında yapılan bir değişikliğin kullandırılan kredi miktarı ve faizinde değişmelere yol açacağı görülmektedir.

Ekonomik ve politik istikrarın korunabilmesi amacıyla büyük önem taşıyan ekonomik büyümeye geçiş, için sermaye birikimi düşük olan gelişmekte olan ülkelerde, orta ve uzun vadeli büyümenin kaynağı olan yatırımlara gerekli kaynağın bankacılık kesimi tarafından sağlanabilmesi ve kredi hacminin genişleyebilmesi, bankaların üretici ve tüketicilere yeniden kredi açması yolu ile yapılmaktadır. Bu amaçla bankacılık reformu çerçevesinde bankacılık sektörünün güçlendirilmesi ve sağlıklı işler hale getirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla reform süreci içerisinde banka aktiflerinin ve buna bağlı olarak banka kredilerinin izleyeceği yol büyük önem taşımaktadır.⁴⁰⁵

Bu kapsamda; Bank Ekspres Haziran 2001’de Tekfen Grubuna; birleşik Sümerbank Ağustos 2001’de Oyakbank’a; Demirbank Eylül 2001’de HSBC’ye; Sitebank, Novabank’a; satılmıştır. İnterbank, Esbank ve Etibank, gelen tekliflerin yeterli olmaması nedeni ile Etibank çatısı altında birleştirilerek tekrar satışa hazırlanmasına karar verilmiştir. 2002 yılı içerisinde Pamukbank, TMSF kapsamına alınmış, satış süreci başarısız sonuçlandığından, 2004 sonu itibarı ile Halk Bankası’na devredilerek iki banka birleştirilmiştir. 2003 yılı içerisinde ise İmar Bankası ve Adabank’ın faaliyetleri durdurularak tasfiye edilmiştir.

⁴⁰³ Kredi kanalı iki şekilde işleyebilir. Birincisi banka kredisi kanalıdır ki, genişletici/daraltıcı para politikası sonucu bankacılık sistemin firmalara toplam kredi verme yeteneğinin azalması/artması şeklinde işler. İkincisi ise bilânço kanalıdır, bankalardan kredi almış olan firmalar kesiminin uygulanan para politikası sonucu bilânçolarının değişiminden dolayı kredi alma yeteneklerinin değişmesi yoluyla işler.

⁴⁰⁴ Emre Alpan İnan, “Parasal Aktarım Mekanizmasının Kredi Kanalı ve Türkiye”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 39, 2001, s.17

⁴⁰⁵ Eda Alidedeoğlu ve Gıyas Gökkent, “Mali Sektör 2002-2007”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2003, s.72

Yeniden yapılandırılma kapsamında; kamu bankalarının denetimi, bağımsız denetim kuruluşlarınca tamamlanmış ve kamu bankalarının operasyonel yeniden yapılandırılmasını yönlendirmek üzere danışmanlar atanmıştır.⁴⁰⁶ Program gereği verimsiz çalıştığı düşüncesi ile Emlak Bankası'nın bankacılık lisansı iptal edilerek Temmuz 2001 itibarı ile Ziraat Bankası'na devredilmiştir. Böylece mevduat bankaları arasında kamu bankalarının sayısı Vakıfbank hariç tutulduğunda ikiye inmiştir. Aralık 2000 itibarıyla 2494 olan şube sayısı Eylül 2002 itibarıyla 1682'ye gerilemiş, aynı dönemde personel sayısı 61601 iken 30896'ya indirilmiştir.⁴⁰⁷ Birleşme ve tasfiyeler sonucu Eylül 2003 itibarıyla özel sermayeli banka sayısı 18'e TMSF bünyesindeki bankalar ise 2'ye inmiştir. Sektördeki toplam çalışan sayısı 1.076 gerileyerek 122.964'e, şube sayısı ise 5.968'e düşmüştür.⁴⁰⁸

Kamu bankalarının kısa vadeli borçlarının azaltılması amacıyla Hazine tarafından özel tertip tahvil verilmiş, bu tahvillerin bir kısmı ile Merkez Bankası'ndan repo ve satış yoluyla likidite temini amacıyla kullanılmış, Merkez Bankası dışındaki gecelik yükümlülükler 8.500 trilyon TL'den 1.300 trilyon TL'ye düşürülmüştür. Kamu bankalarının yasal sermaye yeterliliği rasyosunu tutturabilmelerine imkan verecek şekilde sermayelerini arttırabilmeleri için 325,6 trilyon TL nakit, 1.524 trilyon TL kağıt ek kaynak aktarılmıştır. Bununla birlikte kamu bankalarının görev zararı alacağı karşılığı toplam 25.852 trilyon TL değişken faizli menkul kıymet verilmiştir. Böylece, kamu bankalarının görev zararları ve zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarlarının tamamı tasfiye edilerek kamu bankalarının bilançolarının küçültülmesi ve etkin bir biçimde çalışması yönünde önemli bir adım atılmıştır.⁴⁰⁹ Hazine kağıtlarının erken itfası ile kamu bankalarına nakit girişi ve likiditelerinin güçlenmesi sağlanmıştır. Kamu bankaları mevduat faiz oranlarının DİBS (Devlet İç Borçlanma Senetleri) faiz oranlarının altında belirlenmesi kararlaştırılmıştır.

⁴⁰⁶ BDDK, **Bankacılık Sektörü Reformu: Gelişme Raporu**, BDDK, Ağustos, 2001, s.1, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/Bankacilik_%20sektoru_reformu.doc, (11.02.2005)

⁴⁰⁷ DPT, Mali Piyasalarda Gelişmeler 2002 Yıllık Raporu, s.30

⁴⁰⁸ TBB, "Türk Bankacılık Sistemi - Eylül 2003", **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 47, s. 11, <http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi47/Turkbankacilik.doc>, (09.02.2005)

⁴⁰⁹ BDDK, **"Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı"**, BDDK, Mayıs, 2001, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/bank_yapilandirma_prog.doc, (02.02.2005)

BDDK'nın Ekim 2003'teki bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programı gelişme raporuna göre bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının maliyeti 47.200 milyon ABD Doları bulunmuştur. Bunun 21.900 milyon ABD Doları kamu bankaları için, 17.300 milyon ABD Doları TMSF bankalarının devir zararları için kullanılmıştır. TMSF'nin devraldığı bankaları işletmeye devam etmesi ile banka zararları artmış, özel bankalara yapılan sermaye desteği ile toplam maliyet 47.200 milyon dolara ulaşmıştır. Ancak, bu rakamların TMSF bünyesinde mevcut ve geri dönme olasılığı olan krediler ile banka hakim ortakları ile yapılan anlaşmaları dikkate almadığı, maliyetin bir kısmının ise operasyonel maliyet olduğu ve dolayısıyla rakamın küçüleceği iddia edilmektedir.⁴¹⁰ TMSF, 23 Mayıs 2007 tarihi itibarıyla Hazineye toplam 7.255 milyon ABD Doları geri ödeme yapmış⁴¹¹ ve öngörü doğrulanmıştır. 20006 yılı sonu itibarıyla TMSF'nin çözümleme gelirleri toplamı 13.349 milyon ABD Doları seviyesindedir.⁴¹² 5472 sayılı kanunla Bankacılık Kanununda yapılan değişikli ile TMSF'nin çözümleme gelirlerden öncelikle, ilgili grubun vergi ve SSK borcu ile hazine payları ödendiğinden tahsilatın hepsi Hazineye geri ödeme olarak yansıtılamamaktadır.

Tüm bu mali desteklerin yanında, hükümet tarafından alınacak diğer önlemler olarak, kamu bankalarında görev zararına ilişkin 1984 yılından itibaren istihsal edilmiş 97 adet kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan sonra gerekli görüldüğü hallerde kamu bankaları kanalıyla sağlanacak destekler için ihtiyaç duyulan kaynakların kamu bankalarına önceden aktarılacağı ve kamu bankalarının faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri doğrultusunda, her bankanın ihtisas alanındaki kredilerini kaynak maliyetlerini dikkate alarak verecekleri ilan edilmiştir. Kamu bankalarının yönetimi ortak yönetim kuruluna devredilmiştir. Üç yıl içinde özelleştirilmeleri amaçlanmıştır.⁴¹³

⁴¹⁰ Bkz., Şaban Erdikler, "Batan Banka Zararları Üzerine Değerlendirme", **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2004, s.5-8/13

⁴¹¹ TMSF, **23.05.2007 Tarihli Basın Duyurusu**, <http://www.tmsf.org.tr/>, (16.06.2007)

⁴¹² TMSF, **2006 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2007, s.17, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=88&lang=tr>, (15.04.2007)

⁴¹³ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, s.5

Bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler yapılmış, yapısal pozisyon tanımı getirilmiş, piyasa risklerinin sermaye yeterliliğinde dikkate alınması, kredi ve diğer alacakların yeniden sınıflandırılması ve bu sınıflamaya uygun karşılık ayrılması esasına dayalı düzenlemeler yapılmıştır.

2 - Türk Kamu Yönetimi ve Düzenleyici Kurumlar

Türkiye’de unvanında kurum/kurul olmasa da Merkez Bankası’ndan sonra, ABD benzeri piyasa düzenleyici bağımsız kurumlara en yakın ilk örnek Sigorta Murakabe Kuruludur.⁴¹⁴ Türkiye’de birçok düzenleyici işlem tesis eden kurul (Talis Terbiye Kurulu, Para Politikası Kurulu, Çevre Kurulu vb.) bulunmakla beraber, bunlardan ayrı tüzel kişiliği olan ve bahsettiğimiz manada bağımsız düzenleyici kurum özelliği gösterenler BDDK, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu (EPDK), Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Rekabet Kurumu gibi kurumlardır.

Cumhuriyet öncesi ve sonrası Türkiye’nin yapılanmasında ağırlıklı olarak yetkileri merkezi idarede toplayan Fransa’nın yönetim biçiminin model olarak alındığını söyleyebiliriz. Fransız bürokrasisi iyi çalışan bir karaktere ve iyi yetişmiş personele sahiptir. Türkiye’de özellikle 1980 sonrası dönemde Fransız modelinden sapmalar yaşandığını ve bunun nedeninin de bu modelin Türkiye’de iyi uygulanmaması veya Türkiye’nin şartlarına yeterli gelmediğini söyleyebiliriz.

Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan ikili bürokrasi oluşturma çabaları ve özelleştirme uygulamaları sonucu küçülmüş/minimal devlet tasarımı, özellikle ekonomik ve mali alanlarda, Türk kamu yönetiminin geleneksel işleyiş mekanizması dışında yer alan bazı örgütlenmeleri doğurmuştur. BDK’ların ortaya çıkıp gelişimi ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve ekonomide devletçi politikaların özelleştirme uygulamaları ile yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisine bırakması eşzamanlı bir görüntü çizmektedir.⁴¹⁵

⁴¹⁴ Kurnaz, Türkiye’de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I, s.85

⁴¹⁵ Türe, s.3

Türk kamu yönetimi içerisinde düzenleyici kurumların yerleri halen tartışma konusudur. Özellikle hukukçuların makalelerinde temel konu, bu kurumların kamu yönetiminin neresinde yer aldığı ile ilgilidir. Fransız modelinden etkilenecek şekilde şekillenmiş devlet yapımız ve geleneklerimiz açısından bu durum normal karşılanabilir. Yazılı anayasası dahi olmayan *Anglo-sakson* yazında ise bu konulara hiç girilmediği görülmektedir.

1982 Anayasasının katı yorumu ile, devlet tüzel kişiliği dışında kalan kamu tüzel kişiliklerinin bağımsızlık bir yana, özerkliği bile kabul edilmemektedir. Öte yandan Anayasanın 167. maddesi, para kredisi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işemesinin sağlanmasına tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesi suretiyle rekabetin korunmasının devlet görevi olduğunu öngören bir hüküm yer aldığı gibi, 172. madde ile tüketicinin korunması da devlete görev olarak yüklenmiştir. Devletin bu görevleri merkezi idare örgütü içerisinde yapması öngörülmüş olmadığına göre, bu görevleri yerine getirecek bağımsız kuruluşların yaratılması konusunda anayasal bir engelin ileri sürülemeyeceği ifade edilmektedir.⁴¹⁶

Türk kamu yönetimi merkezden ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Merkezden yönetim, merkez ve taşra örgütü olarak ayrılır. Yerinden yönetim ise yerel yerinden yönetim ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve meslek kuruluşlarından oluşan kamu kurumları olarak ayrılır.

Bağımsız düzenleyici kurumların, çeşitli maddelerine dağılmış olsa da anayasada dayanağını bulmak mümkündür. Zaten gerek yargı gerekse doktrin, bu anlayışa uygun bir biçimde BDK'ların yerinden yönetim hizmet kuruluşları ya da kısaca kamu kurumları içinde görmektedir. Bununla birlikte söz konusu kuruluşların, kamu kurumu sınıflandırması içinde "*sui generis*" bir alan oluşturduğunu da kabul etmek gerekmektedir.⁴¹⁷ Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri ile davalı ve davacı sıfatıyla sorumlu olabilmeleri, üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisi oluşturduklarını ve bunların merkezi idare baz alınır,

⁴¹⁶ A. Ülkü Azrak, "Dünya ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar" Konulu Tebliğ, 5 Kasım 2001, **Bağımsız İdari Otoriteler Konulu Sempozyum**, Rekabet Kurum Yayınları, Yayın No:80, Ankara, 2001, s.23-24

⁴¹⁷ Türe, s.2

idari denetim alanının en uç noktasında bulunduklarını, diğer bir deyimle, merkezi idarenin yörüngesinin en uzak “uyduları” olduklarını kabul etmek daha uygun olacaktır.⁴¹⁸

Aksi bir düşünce bu kurumların varlığının, anayasanın 123. maddesindeki⁴¹⁹ idarenin bütünlüğüne aykırılık oluşturacağı anlamına gelmektedir. Çünkü 123. madde gereği bir kamu kurumu ya merkezden ya da yerinden yönetim esasına dayanmaktadır.

Bu kurumları hizmet yerinden yönetim kurumları sınıfına sokan görüşler de mevcuttur. Bu kurumları öteki kamu kurumlarından ayıran temel özellik, bunlara tanınan özerkliğin, diğer kamu kurumlarına oranla oldukça geniş olmasıdır.⁴²⁰ Yargı organlarının da bu düşünceyi destekleyen kararları bulunmaktadır.⁴²¹ Ancak hizmet yerinden yönetim kurumlarının özerk olmaları ve kendi bütçeleri ve gelir kalemleri olmakla beraber vesayet denetimine tabi olmaları bu düşünceyi zayıflatmaktadır.

Her hizmet yerinden yönetim niteliğindeki kamu kurumu ya devlet ya da bir yerel idare ile ilgilendirildiği ve idari yönden onun denetimine tabi olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Örneğin, SSK için Çalışma Bakanlığı, İSKİ bakımından İstanbul Büyükşehir Belediyesi gibi.⁴²² Dolayısıyla bu çerçevede yapılan denetleme içerikte hem yerindelik ve hem de hukuka uygunluk yönündendir. Oysa bir BDK üzerinde yerindelik denetimi uygulamasının mümkün olmaması gerekir. Yine hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bütçeleri üzerindeki merkezi idarenin kanunla belirtilen usul ve esaslara göre idari vesayet ve diğer yetkileri bulunmakta iken BDK’ların mali özerkliği esastır.⁴²³ Yerinden yönetim anlayışı içerisinde bunları müstakil bir yere konumlandırmaktan ziyade bu tür kurumların hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak mevcut hukuk ve idare sistemimize Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

⁴¹⁸ Ulusoy, s.12-13

⁴¹⁹ **82 Anayasası, 123.Madde:** “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak kurulur.” <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (01.06.2006)

⁴²⁰ Metin Günday, **Rekabet Hukuku ve Yargı**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 1999, s.61

⁴²¹ Bkz., Tan, s.20-35

⁴²² Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Ankara: Genel Esaslar Yayın Evi, 2000, s.236

⁴²³ Sancaktar, a.g.m., s.102-103

biçiminde monte edilmesi çözüm biçimi olabilir.⁴²⁴ Üniversitelerin bilimsel özerkliği gibi özerkliği kısmi ve belli alanda olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları var olmakla birlikte bağımsız düzenleyici kurumlar, idari ve mali özerkliğe sahiptirler.

1982 anayasasının 128.maddesi; “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” diyerek merkezi idareye vesayet yetkisi vermiştir.

Birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız düzenleyici kurumlar anayasanın⁴²⁵ ve kendi kanunlarının verdiği yetki ile yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Bu teşkilatlanma ile BDK’lar devletin merkezi yönetimi dışında olmayıp, genellikle merkezi veya genel idare içinde ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylem yapmaktadırlar.⁴²⁶ Dünya da demokrasi ile gelişmiş piyasa ekonomilerine sahip hiçbir ülkede merkez bankası dışında yargı ve ordu dahil bütçeleri meclis tarafından incelenmeyen ve/veya tayin edilmeyen kurum bulunmamaktadır.⁴²⁷

a - Sigorta Murakabe Kurulu ve Türkiye’de Sigortacılık

9 Aralık 1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığının Amaç, Ana Hizmet Birimleri, Görev ve Teşkilatları İle Müsteşarları isimli kanunun 2-e maddesinde Müsteşarlığın ana hizmet birimlerinin görevleri sayılırken Sigortacılık Genel Müdürlüğünün görevleri;⁴²⁸

“30.12.1959 tarih ve 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ve 01.08.1927 tarih ve 1160 sayılı Mükerrer Sigorta İnhisarı Hakkında Kanun ile 09.07.1956 tarih ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun, 18.10.1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları

⁴²⁴ Turan Yıldırım, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 11-12 Mayıs 2000 **İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No:59, s.205

⁴²⁵ **1982 Anayasası, 124.m**: “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bu kanunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilirler.” www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm, (01.06.2006)

⁴²⁶ Duran, s.4

⁴²⁷ Kurnaz, Türkiye’de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I, s.87

⁴²⁸ **4059 Sayılı Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığının Amaç, Ana Hizmet Birimleri, Görev ve Teşkilatları İle Müsteşarları İsimli Kanun**, 20 Aralık 1994 tarihli ve 22147 Sayılı Resmi Gazete, <http://www.hazine.gov.tr/mevzuat/teskilathm.htm#sgm> (03.03.2007)

Trafik Kanununun, 19.10.1983 tarih ve 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanununun sigortacılıkla ilgili bölümleri ile diğer kanunların sigortacılıkla ilgili hükümlerinin ve bunların ek ve değişikliklerinin verdiği görevleri yürütmek, sigortacılıkla ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek, yönlendirmek ve bu mevzuatın Avrupa Birliği ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmek, ülke sigortacılığının gelişmesi ve sigortalıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak veya ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.”

şeklinde sayılmış, aynı kanunun 5-c maddesinde Sigorta Denetleme Kurulu anlatılmıştır:

“Sigorta Denetleme uzmanı sıfat, yetki ve haklarını haiz bir başkan, yeterli sayıda uzman, uzman yardımcısı, aktüer ve aktüer yardımcılardan oluşur.... Müsteşara bağlı Sigorta Denetleme Kurulunun görevleri; Sigorta Murakabe Kanunu ve sigortacılıkla ilgili diğer mevzuat ile sigorta denetleme uzmanları, uzman yardımcıları, aktüerleri ve aktüer yardımcılara verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği denetleme, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek ve sonuçlandırmak, sigortacılık ve diğer malî piyasalar ile ilgili alınacak kararların oluşumuna katkıda bulunmak üzere, yurt içi ve yurt dışında meydana gelen gelişmeleri de incelemek ve göz önünde bulundurmak suretiyle Sigortacılık sektörü ve ilgili diğer malî piyasalar hakkında konsolide raporlar düzenlemek, yapılacak uygulamalar ve alınacak önlemler konusunda Müsteşara öneriler sunmak, ... Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda mevzuat ve uygulama ile ilgili her türlü araştırma ve diğer çalışmaları yapmak, yürütmek, görüş bildirmek ve tekliflerde bulunmaktır.”

Sigorta Murakabe Kanununun⁴²⁹ birinci maddesinde kanunun amacı; ülke sigortacılığının geliştirilmesini, güven içinde yürütülmesini, sigorta sektöründe yer alan kişi ve kuruluşların mesleki kurallar içerisinde faaliyet göstermelerini, bu sektörde yaratılacak fonların ekonomik kalkınmaya katkısını sağlamak ve sigorta sözleşmelerinden doğan hak ve alacakları teminat altına almak üzere sigorta ve reasürans şirketlerinin kuruluşunu, yönetimini, çalışma esaslarını, tasfiyelerini ve murakabeleri ile sigortacılıkla ilgili ihtisas komite ve kuruluşların teşkilini, eksperlik, aktüerlik, acentelik, brokerlik ve prodüktörlük faaliyetlerini ve özel sigortacılıkla ilgili diğer hususları düzenlemek olarak sayılmıştır.

⁴²⁹ 7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanunu, 30/12/1959 Tarih, 10394 Sayılı Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, (12.01.2007)

Aynı kanunun ikinci maddesi sigorta şirketlerinin kuruluş ve faaliyet izinleri ile ilgili düzenleme getirirken konu ile ilgili bakanlığı yetkili kılmış, 30. madde ise; sigorta ve reasürans şirketleri ile sigortacılık işlemi yapan veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin, bu Kanun ve diğer kanunların sigortacılıkla ilgili hükümleri yönünden Sigorta Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğunu hükme bağlamıştır.

Haziran 2006 itibariyle Türkiye’de 20’si hayat ve/veya emeklilik, biri reasürans olmak üzere 45 sigorta şirketi faaliyet göstermekte olup bunların toplam aktifleri 15.668 milyon YTL, toplam prim üretimi 4.840 milyon YTL, toplam özkaynakları 4.567 milyon YTL ve toplam karları 166 milyon YTL’dir.⁴³⁰ Sektörün aktif büyüklüğü ve prim üretimi artış trendi gösterse de (prim üretiminde 2004’e göre 2005’te %15,89 artış sağlanmıştır),⁴³¹ görüldüğü gibi bu rakamlar orta ölçekli veya biraz büyükçe bir bankanın bilanço rakamları kadar ancak etmektedir. Sigorta şirketlerinin bir kısmına bankaların sahip olduğu, bir kısmına ise bankaların sahip olduğu şirket veya şahıs gruplarının sahip olduğu düşünülürse bankacılığın sektör üzerinde etkin olduğu anlaşılabacaktır.

Görüldüğü üzere ilgili kanunlarla sigortacılık sektörünün düzenlenmesi Sigortacılık Genel Müdürlüğüne, denetlenmesi ise Sigorta Murakabe Kuruluna verilmiştir. Her iki kurum da merkezi idarenin içinde yer alan Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yer almakta dolayısı ile devlet bakanına bağlı olarak faaliyet göstermektedirler. Yine aynı kanunlardan anlaşılabacağı üzere sigortacılık ile ilgili mevzuat eski tarihli olup, birkaç kanundan oluşan dağınık bir görüntü arz etmektedir.

DPT’nin 2007-2009 dönemi için hazırladığı orta vadeli programda Finansal Sistem başlığı⁴³² altında sigortacılık, factoring ve finansal kiralama sektörlerinin hukuki altyapısının geliştirileceği, sigorta sektörü ile özel emeklilik hizmetlerine ilişkin düzenleme ve denetleme işlevlerinin tek çatı altında toplanacağı ifade edilmiştir.

⁴³⁰ Hazine Müsteşarlığı Web Sayfası, “Sigortacılık Sektörü Hakkında Genel Bilgiler”, <http://www.hazine.gov.tr/stat/finans/ti45.htm>, (01.03.2007)

⁴³¹ Sigorta Denetleme Kurulu, **2005 Yılı Türkiye’de Sigorta ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor**, <http://www.hazine.gov.tr/sdk2005/doc/Rapor2005.pdf>, (01.03.2007)

⁴³² Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Program 2007-2009**, Ankara, 2006, s.15-16, 13/06/2006 Tarih, 26197 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanmıştır.

Düzenleme ve denetlemenin sadece sigortacılık alanında değil tüm mali hizmetler alanında tek çatı altında toplanmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

b - Sermaye Piyasası Kurulu ve Türkiye’de Sermaye Piyasası

Sermaye piyasasında düzenleme gereği, 1980 sonrası dönemde liberalleşme ile ihtiyaç olarak doğmuştur. 1981 yılında çıkarılan Sermaye Piyasası Kanununun⁴³³ birinci maddesi Kanunun amacını, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını, düzenlemek ve denetlemek olarak belirlemiştir. Kurul 1982’de mütevazı bir şekilde göreve başlamıştır.

Kanunun 17. maddesinde; kanunla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu kurulduğu bildirilmiştir, denilerek kurumun bağımsız düzenleyici kurum vasfına sahip olduğu açıklanmıştır. 18. maddede ise; kurul üyelerinin, ilgili bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacağını ve yedi üyeden oluşacağını hüküm altına almıştır. İlerleyen maddede atanma şartları anlatılmış, görev sürelerinin altı yıl olduğu ve yeniden seçilebilecekleri ifade edilmiştir.

SPK üyelerinin bir bölümüne sektörde faaliyet gösteren kurumların aday göstermesi bağımsız düzenleyici kurumun tarafsızlığı ile uyumsuzdur. Doğrudan bakanlar kurulu kararı ile atanmaları bağımsız düzenleyici kurum mantığına daha uygun olacaktır. Kanun 1981’de çıkarılmasından sonra çıkan yeni sermaye piyasası ürünleri ve günün şartları gereği kanunda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin bir kısmı kurul üyelerini değiştirmeye yönelik siyasi kararlardır. Kanunun bütünü

⁴³³ **2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu**, 30.07.1981 Tarihli ve 17416 Sayılı Resmi Gazete, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.2499&sourceXmlSearch>, (02.03.2007)

hakkında özellikle bağımsız düzenleyici kurumun düzenlenmesinin günün şartları için yetersiz olduğu söylenebilir.

Sermaye Piyasası Kanununun 28. maddesi ile; Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin Bakanlar Kurulu tarafından tespit olunacağı, Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerinin, Kurulun teklifi üzerine Maliye Bakanlığınca belirleneceği, Kurulun bütün giderlerinin, emrinde kurulacak bir Özel Hesaptan karşılanacağı, ihracatçıların bu Özel Hesaba, Kurulca kayda alınan, satışı yapılacak sermaye piyasası araçlarının ihraç değerinin binde üçü tutarında ücret yatırmak zorunda oldukları, ancak bu oranın gerektiğinde Bakanlar Kurulunca azaltılabileceği, Özel Hesap gelirleri Kurulun giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde, açığın, Maliye Bakanlığı Bütçesinden verilecek yardımlarla karşılanacağı, hükme bağlanmıştır.

Aynı kanunun 29. maddesi ile; Kurulun yetkilerinin kullanılışı, yönetim ve çalışma esasları, Özel Hesap gelirlerinin tahsili, giderlerin yapılması ve bu işlemlerin denetlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar, aylık ücretlerde yapılacak değişikliklerin esasları, personelinin atanma ve görevden alınma şekilleri, disiplin esasları, görevle bağdaşmayan haller ve diğer hak ve yükümlülükleri ile sair hususların Bakanlar Kurulunca hazırlanacak yönetmelikle düzenleneceği kararlaştırılmıştır.

Bu hali ile kurulun bütçesini hazırlama, personel politikasını belirleme ve bu konularla ilgili düzenleme yapma yetkisi bulunmamakta veya maliye bakanlığı ve/veya bakanlar kurulunun onayına tabi olmaktadır. Yani maliye bakanlığı ve/veya bakanlar kurulu ile bir hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır ki, bu durum kurulun özerkliğini ve bağımsız karar alma sürecini etkileyebilecek olumsuz durumdur. Bu düzenlemenin yerine BDDK'da olduğu gibi, kurumun kadro ve gelir kalemlerine üst limitler getirilerek kurula bağımsız bir biçimde personel politikası ve bütçesini belirleme yetkisi verilmesi ve bu yetkinin kullanılışının da parlamento adına denetlenmesi daha uygun olacaktır.

Aralık 1985'te İMKB açılmış, Temmuz 1987'de ilk yatırım fonu katılma belgesi halka arz edilmiş, Ocak 1989'da takas ve saklama merkezi kurulmuş, Ağustos

1989’da yabancıların Türkiye’de, yerleşik kişilerin ise yurtdışında yatırım yapma serbestisi getirilmiştir. 1991 Mayıs’ta tahvil-bono piyasası kurulmuş ve Şubat 1993’te repo-ters repo pazarı faaliyete geçmiş, Haziran 1996’da gayrimenkul sertifikaları pazarı faaliyete başlamış, Temmuz 2002’de vadeli işlem ve opsiyon borsası kurulmuş, ancak Şubat 2005’te açılmış, Kasım 2003’te SPK Muhasebe Standartları, Uluslararası Muhasebe Standartlarına uyumlu hale getirilmiştir.⁴³⁴

Bugün Türkiye’de sermaye piyasası önemli mesafe almıştır. 2006 sonu itibarıyla İMKB’de 329 şirketin hisse senetleri işlem görmekte;⁴³⁵ 106 aracı kurum ve 40 civarında banka faaliyet göstermekte⁴³⁶; menkul kıymet, bireysel emeklilik ve emeklilik ile yabancı yatırım fonları; menkul kıymet, gayrimenkul ve girişim sermayesi yatırım ortaklıkları; portföy yönetim şirketleri; gayrimenkul değerlendirme şirketleri; derecelendirme kuruluşları ve bağımsız derecelendirme kuruluşları yer almaktadır.

2006 yılı sonu itibarıyla piyasa kapitalizasyonu 256.042 milyon YTL’ye ulaşarak 2002’deki 56.370 milyon YTL rakamını dörde katlamıştır.⁴³⁷ İMKB’de işlem gören şirketlerin halka açık değerleri toplamı 75.114 milyon YTL, bu şirketlerin piyasa değerleri ise 230.038 milyon YTL’dir. Yerli yatırım fonlarının 22.012 milyon YTL, yabancı yatırım fonlarının 60 milyon YTL, bireysel emeklilik fonlarının 2.821 milyon YTL, menkul kıymet yatırım ortaklıklarının 581 milyon YTL, gayrimenkul yatırım ortaklıklarının 2.481 milyon YTL, girişim sermayesi yatırım ortaklıklarının 127 milyon YTL, portföy yönetim şirketlerinin 25.964 milyon YTL portföy değerine sahiptir. Toplam menkul kıymet stoku içinde kamu kesiminin oranı %86,3’tür. Kamu kemsî tahvil-bono stoku 251.470 milyon YTL, özel kesim borçlanma senetleri stoku ise 150 milyon YTL’dir.

⁴³⁴ SPK Resmi Web Sayfası, “Sermaye Piyasasında Meydana Gelen Önemli Gelişmeler”, <http://www.spk.gov.tr/Hakkinda/index.html?tur=onemligelismeler>, (05.03.2007)

⁴³⁵ SPK Resmi Web Sayfası, “Borsada İşlem Gören Şirketlerin Listesi”, <http://www.spk.gov.tr/ofd/index.html?tur=iletisimbilgileri>, (05.03.2007)

⁴³⁶ Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumları Birliği Resmi Web Sayfası, “Üye Listesi” <https://www.tspakb.org.tr/>, (05.03.2007)

⁴³⁷ SPK Web Sayfası, “İMKB ve Kurumsal Yatırımcılara Yönelik Bazı Değerler”, <http://www.spk.gov.tr/yayinlar/SermayePiyasasiVerileri/01.pdf>, (05.03.2007)
<http://www.spk.gov.tr/yayinlar/SermayePiyasasiVerileri/09A.xls>, (05.03.2007)

Yukarıdaki rakamlar ve yeni ürünler ile sermaye piyasasının ülkemizde epey mesafe aldığı söylenebilse de, işlem gören hisse senetlerinin değeri, fonlar, ortaklıklar ve portföy yönetimi rakamları banka aktifleri toplamının halen çok gerisindedir. (dörtte biri kadar) Aynı zamanda banka aktiflerinde yer alan kalemlerin önemli bir bölümünün de sermaye piyasasında işlem gören ürünler olduğu (tahvil-bono, fon vs.), 40 bankanın zaten aracılık işlevi yaptıkları, diğer aracı kurumların bir kısmının bankalara, bir kısmının ise bankaların sahiplerine ait olduğu düşünüldüğünde sermaye piyasalarında bankaların ağırlığı ortaya çıkmaktadır. Sigortacılık sektörü ile birlikte düşünüldüğünde Türkiye’de mali piyasalara bankaların hakim olduğunu söyleyebiliriz.

c - Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Türkiye’de Bankacılık

4389 Sayılı Bankalar Kanunu 18.06.1999 tarihinde kabul edilmiş olmasına rağmen, BDDK kurul üyelerinin atanması ve kurumun faaliyete geçmesi 2000 yılı Ağustos ayında gerçekleşmiştir.⁴³⁸ Kanun yayımlandığı tarihten sonra altı kez değiştirilmiştir. Bunun nedenleri; yaşanan ekonomik kriz, ortaya çıkan yeni şartlar ve düzenleyici kurum konusunda sektör ve kamuda tecrübe yetersizlikleridir.

Kanunun ilk halinde TMSF, ayrı bir karar organı olmaksızın BDDK’ya bağlı olarak faaliyet göstermektedir. TMSF’nin karar organı BDDK’nın da karar organı olan kuruldur. Kanunun 12.12.2003 tarihinde yapılan değişiklik⁴³⁹ ile TMSF ayrı bir karar ve yönetim organı olan bir kuruma dönüştürülmüştür. Yine kanunun ilk halinde BDDK üyelerinin seçimi, sektör temsilcilerinin de önerisi ile bakanlar kurulu tarafından yapılmakta iken yapılan değişiklik⁴⁴⁰ ile kurul üyelerinin doğrudan bakanlar kurulunca seçilmeleri sağlanarak tarafsızlığın sağlanmasına çalışılmıştır.

Avrupa Birliği’ne uyum süreci, Basel II’nin yürürlüğe girmesinin yaklaşması, IMF ile yapılan *stand-by* anlaşması, günün değişen şartları ile 2005 yılı sonunda 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çıkarılmıştır. Kanunun getirdiği esas değişiklikler; finansal

⁴³⁸ **4389 Sayılı Bankalar Kanunu**, 23.06.1999 Tarihli, 23734 Sayılı Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> (04.03.2007)

⁴³⁹ **5020 Sayılı Bankalar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun**, 26.12.2003 Tarihli, 25328 sayılı Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> (05.03.2007)

kiralama ve factoring şirketlerini, finansal holding şirketlerini, finans kurumlarını katılım bankası olarak kanunun kapsamına alarak bankacılığın kapsamının genişletilmesi, Basel II'ye uyumlu konsolide denetim, sermaye gereksinimi, iç denetim ile risk odaklı denetim esasının getirilmiş olmasıdır.

Kanunun birinci maddesi ile Kanunun amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

Bağımsız düzenleyici kurum olarak BDDK ile ilgili hükümler daha çağdaş, detaylı ve bağımsız düzenleyici kurum mantığına daha uygun şekilde düzenlenmiştir. Üyelerin atanması ve görev süreleri henüz yasalaşmamış, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hakkında kanun tasarısına⁴⁴¹ uyumlu olarak düzenlenmiştir. Üyeler ve başkan yeniden atanma olmaksızın altı yıllığına doğrudan bakanlar kurulunca atanmaktadırlar. Üyelerden birinin hukukçu, birinin de kurumda çalışmış olma zorunluluğu getirilmesi hukuk bakış açısı ve pratiği değerlendirmek açısından karar alacak kurul için iyi yapılmış bir düzenlemedir. Bu haliyle bahsedilen tasarıya da uyum sağlanmıştır.

Kurula ikincil mevzuat (yönetmelik ve tebliğ) çıkarma yetkisi verilmiştir. Kurumun bütçesi ve stratejisi ile personel politikasını ve ücretlerini üst sınır dahilinde belirleme yetkisi kurula verilmiştir. Kurumun kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması esası getirilmiştir. Bu amaçla denetlediği kurumların aktif büyüklüklerinin onbinde üçünü geçmemek üzere pay alma hakkı verilmiştir. Kuruma her yılın mayıs ayı sonuna kadar bir önceki yılın faaliyet raporunu kamuoyuna sunması, yılda bir kez Meclis Plan Bütçe Komisyonuna, altı ayda bir de Bakanlar Kuruluna bilgi verme zorunluluğu getirilmiştir.

Kanunun 85. maddesi ile Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceği hükme bağlanmış, ancak aynı maddenin devamında; ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri,

⁴⁴⁰ 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanunun ile yapılan değişiklik

⁴⁴¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Web Sayfası, **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0866.pdf>, (07.03.2007)

atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 86. maddeye aykırı düştüğü tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınacağı ifade edilerek hukuk usulü açısından yetki paralelliğine aykırı bir hüküm getirilmiştir. Zira atamaya yetki Bakanlar Kurulunda iken, görevden alınmanın Başbakanın onayı ile olması her ne kadar belli şartlar altında geçerli ve ivedi olunması gereken durumları içerse de, yetki paralelliğini zedelemektedir.

Türk bankacılık sektörü Kıta Avrupa'sı bankacılık sektörüne benzer bir yapı ve organizasyon bütünlüğü göstermektedir.⁴⁴² Türk bankaları Kıta Avrupa'sında olduğu gibi tüm bankacılık hizmetlerini veren evrensel bankacılık modelini uygulamaktadırlar. Kalkınma ve yatırım bankaları bir yana bırakıldığında bütün bankaların hemen hemen aynı hizmetleri sundukları görülmektedir. Kıta Avrupa'sından farklı olarak ülkemizde kooperatif bankacılığı ve tarım sektörüne yönelik yerel küçük bankalar bulunmamaktadır.

Son dönemdeki tasfiye, birleşme ve devralmalar da dikkate alındığında tekelleşme olmasa dahi bankacılık sektöründe oligopolleşen bir yapıya gidildiğini söylemek mümkündür. Sektörün üçte ikisi ilk beş/altı banka tarafından kontrol edilmektedir. İlk on bankanın sektör içindeki büyüklüğü ise, %85'ler civarındadır. Sektörde bir diğer hareket ise artan yabancı ilgisi ile bankaların yabancılara satılması veya yabancı bankalar ile kurulan ortaklıklardır. Bu konuda sektörde milli hakimiyetin kaybolacağına yönelik eleştirilerle birlikte disiplinin ve sağlamlığın artacağı konusunda olumlu yaklaşımlar da bulunmaktadır. BDDK sonrası dönemde sektörün sermaye yeterliliğinin kriterlerin üzerinde sağlandığı, sektörün daha disiplinli hale geldiği, uluslararası rekabet gücünün ve karlılığının arttığını söylemek mümkündür.

Gelişen teknolojinin de etkisi ile bankaların artık tüm mali hizmetleri verebildikleri, aracı kurumlar ve sigorta şirketlerinin bir kısmının bankaların kontrolünde olduğu, bir kısmının ise bankaların ortaklarının kontrolünde olduğu, bir

⁴⁴² Ertuğrul ve Zaim, s.102

diğer ifade ile Türkiye’de bankaların hakimiyetinde olan daha entegre bir mali sektörün var olduğunu söylemek mümkündür.

c - TMSF ve Mevduat Sigorta Sistemi

Amerika Birleşik Devletleri dünya da açık mevduat sigortası sistemini 1933’te uygulayan ilk ülkedir. 2003’e gelindiğinde yapılan hesaplamalara göre 1980 ve 1990’lı yılların bankacılık krizlerini harekete geçirmesi ile 87 ülkede uygulamayı uygun bulmaktadır.⁴⁴³ Açık mevduat sigorta garantisi sistemi kurmak, gelişmekte olan ekonomilerdeki dış uzmanların finansal mimar olarak verdikleri tavsiyelerin politik tavsiyenin başlıca özelliği haline gelmiştir.⁴⁴⁴

Mevduat sigortası; kayıp riskini tasarruf sahibi olan banka mudilerinin üzerinden alarak, bu riski daha iyi analiz edebilen ve bu riski azaltan etkiye sahip olan, bu amaçla kurulmuş kamu veya özel kurumlara devreden bir kamu hizmeti olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir görüş ise amacın mudilerin korunmasından çok, bankalara olan güvenin sürdürülmesi ve bankaların faaliyetlerinin devam etmesinin sağlanması olduğu yönündedir.⁴⁴⁵ Küçük mudilerin bankaları ve riskleri takip etme imkan ve bilgilerinin olmaması nedeniyle oluşan asimetrik bilginin giderilmesi gereği ve bütün olarak sektörün, paniklerle oluşan banka kaçışlarıyla oluşabilecek krizlere karşı tüm ekonominin sağlığı için korunması gereği, iki görüşe de hak verilmesini gerektirmektedir.

Para otoritelerinin bakış açısı ile mevduat sigortasının varlık nedeni, banka iflasları ile oluşan negatif dışsallıkları azaltmaktır. Mikro planda dışsallıklar bireysel olarak bankalarla ilgilidir ve mali aracı olan bankaların korunmasını, farklı büyüklükteki bankaların arasında rekabetçi eşitliği arttırmayı ve küçük tasarrufçuyu korumayı hedefler. Makro planda dışsallıklar ise, banka iflaslarının bulaşıcı etkisi ile

⁴⁴³ Kathleen A. Scott, “Deposit Insurance Systems Around the World” **New York Law Journal**, September 7, 2005, <http://www.whitecase.com/publications/detail.aspx?publication=525>, (03.04.2007)

⁴⁴⁴ Aslı Demirgüç-Kunt, Edward J. Kane, “Deposit Insurance Around The Globe: Where Does it Work”, **NBER Working Paper** No: 8493 September 2001, s.3

⁴⁴⁵ M.J. Flannery, “Deposit Insurance”, Newman ve M.K. Lewis ve K.T. Davis, “**Domestic and International Banking**” Publisher Philip Allan, 1987, Aktaran: C. Coşkun Küçüközmen, “Mevduat Sigortası”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Mayıs 1996, s.45

ödemeler sistemi ve para arzı üzerinde meydana gelecek zararlardır ve bunların telafisi amaçlanmaktadır. Makro planda sosyal fayda ise yaygın banka hücumlarına karşı genel ekonomiyi korumaktır.⁴⁴⁶

Mevduat sigorta sistemi önceden ilan edilerek açıkça uygulanabildiği gibi, gizli veya bu ikisi arasında bir sistem olarak da uygulanabilir. Mevduatın tür ve miktar olarak tamamı sigorta kapsamında olabildiği gibi bazı türleri kapsam dışında ve belli miktar ile veya belli oran ile sınırlı bir sistem de oluşturulabilir.

Mevduat sigortasının en büyük dezavantajı, mudilerin kendilerini güvende hissederek riskli ve getirisi yüksek bankaları tercih ederek risk hesaplaması yapmamaları ve banka sahiplerinin de iflas halinde zararın fonca karşılanacağı ancak kar edildiğinde kendilerine kalacağı düşüncesi ile riskli firma ve sektörlerle daha yüksek getiri için yatırım yapmaları ile oluşan ahlaki riziko sorunudur. Bir diğer sorun ise, çok büyük bankaların batmalarının ekonomik sonuçlarının, ülkenin finansal sistemin de istikrarını bozacağından korkulmasıdır. Bu nedenle limitleri arttırarak veya garanti sağlayarak daha toleranslı davranılma ihtimali nedeniyle bankaların batmayacak kadar büyük olma stratejileri ve bunun küçük banka ve müşterileri aleyhine haksız rekabete yol açmasıdır.⁴⁴⁷ Ahlaki rizikonun varlığı hem mudi hem de banka için yapılan çalışmalar ile tespit edilmektedir.⁴⁴⁸

Günümüzde bu olumsuz etkilere karşı geliştirilen yöntemler; merkez bankalarının son borç verme mercii fonksiyonu, asgari sermaye yeterliliği, şeffaflık ve kamuoyu bilgilendirilmesi ile mudilerin bankaların durumundan haberdar edilmesi, denetim birimlerince bankaların sıkı izlenmesi, riske dayalı denetimler ve gerektiğinde batmalarına izin vermeden erken müdahale edilmesi, riske göre pirim ödemesi ile riskli bankaların daha fazla pirim ödemeleri, mevduat sigortasının özel sektöre devredilmesi,

⁴⁴⁶ Rita Carisano, **Deposit Insurance: Theory Policy and Evidence**, Dartmouth Publishing, 1992, s.10-17

⁴⁴⁷ Nicholas J Ketcha Jr, "Deposit Insurance System Design and Considerations", **BIS Policy Papers**, November 1999, <http://www.bis.org/publ/plcy07o.pdf>, (05.02.2007)

⁴⁴⁸ Ensar Yılmaz, "Mevduat Sigortasında Ahlaki Risk Eğilimi", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Sayı: 28(1-2), 2001, s.219-234

risksiz banka faaliyetleri ile risksizleri veya riskli bankalar ile risksizleri ayıran ve risklileri sigorta dışı bırakan dar bankacılık ile sigortanın bütünü ile kaldırılmasıdır.⁴⁴⁹

Amerika dışında kalan ülkelerde uygulanan sistemlerde mevduat sigorta kurumunun düzenleme fonksiyonu bulunmamaktadır. Ülkeler genellikle kriz dönemlerinde tam garanti uygularken sonraki dönemlerde sınırlı sigorta sistemini tercih etmekte, yine ülkelerin bir kısmı genel bir sistem uygularken bir kısmı riske göre sigorta sistemi uygulamaktadır. Bazı ülkelerdeki kurumların batan bankaların çözümleme işlevini de yürüttükleri görülmektedir.⁴⁵⁰

Sistemin işletilmesi ile ilgili uygulamalara bakıldığında; tamamı ile kamunun yönetiminde ve fonlamasında olan eski Yugoslavya, Arjantin ve Şili’de bir dönem uygulanan en sol uçta diyebileceğimiz sistemin yanında, en azından bir kısmı sigortalı kuruluşlar tarafından finanse edilen ve 1980 öncesi İspanya ve 1983 öncesi Türkiye’de uygulanan sistem ile devlet temsilcileri tarafından yönetilen ve Küba, Kolombiya ve İspanya’da uygulanan ortaklık sistemi mevcuttur. Diğer uçta ise merkeze daha yakın olan, sahipliği, yönetimi ve finansmanı bankalar tarafından yapılan, ancak kamu tarafından denetlenen ve teşvik edilen Brezilya’da başlayan ve Fransa ile Almanya’da başarılı bir biçimde yürütülen sistem ile en sağ uçta kuruluşların kendi aralarında yaptıkları anlaşmalar ile kurulan ve tamamen özel nitelikli sistemler bulunmaktadır. Bu sistemin örneğin olan İsviçre’de bankalar kendi aralarında bir güvenlik ağı kurmakta ve birbirlerinin faaliyetlerini yakından takip etmektedirler.⁴⁵¹ Bu sistemin önemli sorunu, bankaların birbirleri hakkında bilgi verme konusundaki isteksizlikleri ile mudilerin özel sigortaya olan güvensizlikleri nedeniyle ani çekilişlerde yeterince etkili olamama riskidir. Sigorta şirketleri kendilerini reasürans yoluyla sigorta ettirmeleri gibi risk azaltıcı çözümler geliştirmekte, ancak mevduat toplamalarının büyük olması ancak sigortalıların mevduatın belli oranda reasürans edilmesine olanak vermektedir.

⁴⁴⁹ Müge Ayzit, “Dünya da ve Türkiye’de Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamaları”, **TCMB, Uzmanlık Yeterlilik Tezi**, Mayıs 2004, s.15-20

⁴⁵⁰ Ayzit, s.27-38

⁴⁵¹ Berk Mesutoğlu, “Dünya da Mevduat Sigortası Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler”, **DPT Uzmanlık Tezi**, DPT: 2481, 1997, s.22-23

Dünya da giderek daha fazla özel nitelikli sigorta sistemlerinin benimsendiği, gelişmekte olan ülkelerin daha özel nitelikli sigorta sistemleri kullandıkları görülmektedir. Kamunun yönetiminde ve bankaların finanse ettikleri ortaklık veya bankaların yönetimini ve finansmanını, kamunun denetimini yaptığı özel sistemler ülkemize daha uygun görünmektedir.

Finansman açısından, düzenli prim toplayan sistemlerin yanında kayıplar oluşuktan sonra (ex post olarak) da bankalardan prim toplayan sistemler mevcuttur. Farklı konularda faaliyet gösteren bankalar için farklı fonlar kurulabileceği gibi tek fon ile de sistem yürütülebilir. Bazı ülkeler ABD’de olduğu gibi fon, sigortalı mevduatın belli bir yüzdesine kadar yükseldiğinde primleri düşürmekte veya dondurmaktadır. Gelişmiş ülkelerin bazıları sigortalıyı isteğe bağlı olarak yürütmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bunu uygulama imkanları yok gibidir. Kapsam olarak, ticari mevduat, ulusal bankaların yurt dışı şubelerindeki mevduat ve bankalar arası mevduat genellikle dışarıda bırakılırken, döviz cinsi mevduat ile yabancı bankaların yurt içi mevduatları bazı ülkelerde kapsam dışına çıkarılmaktadır. Bankacılık krizi yaşayan genellikle gelişmekte olan ülkeler kriz ve sonrasında tam koruma uygularken, daha istikrarlı dönemlerde genellikle belli bir limite kadar olan mevduat sigorta kapsamına alınmakta, üstü kapsam dışında bırakılmaktadır. Tam özel sigorta uygulayan ülkelerde sisteme giriş ihtiyari iken, diğer birçok ülkede sisteme üye olmak zorunlu tutulmuştur.

Avrupa Birliği, 94/19/EC sayılı mevduat sigortası ile ilgili direktifi ile üye ülkelerin en az 20.000 Avro’ya kadar mevduatları sigorta edecekleri sistemleri kurmalarını ve kuruluşların bunlara üye olmasını zorunlu tutmuş ve sigorta dışı bırakılacak mevduatı ayrıntılı bir biçimde göstermiştir. Sigortanın mudi bazında yapılacağı, kural olarak merkez üye ülkede bulunan sigorta sistemine tabi olunacağı, yine kural olarak finansman maliyetinin kredi kurumlarınca üstlenileceği, yetkili kurumun mudilere ödeme kararı almasından sonra en geç üç ay içinde ödeme yapılması

gerektiği ve bu sürenin zorunlu hallerde en fazla iki defa üçer ay uzatılabileceği yine direktif ile hükme bağlanmıştır.⁴⁵²

02.07.1983 tarihinde yürürlüğe giren Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla kurulmuştur. Fona tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanı sıra, bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma görevi ise 16.06.1994 tarih ve 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile verilmiştir. Fonun idare ve temsili önce TCMB, BDDK kurulduktan sonra ise BDDK tarafından yerine getirilmiştir. 26.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanun ile 4389 sayılı Bankalar Kanununda yapılan değişiklik neticesinde, Fonun karar organının Fon Kurulu olduğu ve Fonun genel yönetim ve temsili ile Fon Kurulunca alınan kararların yürütülmesinin Fon Kurulu Başkanına ait olduğu hükme bağlanmıştır.⁴⁵³

5411 sayılı kanun ile Fonun görev ve yetkileri yeniden tanımlanmıştır. Kanunun 111. maddesi ile tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve Kanunla verilen diğer görevlerin ifası için kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip TMSF'nin kurulduğu ifade edilmiştir.⁴⁵⁴ Fon, görevini yaparken bağımsızdır. Kurumun yapısı, üyelerin atanması, personel politikası ve düzenleme yetkileri BDDK ile paralel düzenlenmiştir.

Kanunla Fonun görevlerinin ikiye ayrıldığı, ilkinin esas görevi olan mevduatın sigorta edilmesi, ikincisinin ise geçici görevi olan krizde el konan bankaların alacaklarının tahsil edilmesi ve tasfiyesi olduğu anlaşılmaktadır. 2005 Faaliyet Raporu

⁴⁵² “Deposit-Guarantee Schemes” **Directive 94/19/EC** of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994, <http://eurlex.Avropa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0019:EN:HTML>, 07.03.2007, s.19:55, 31994L0019, RG no:C91, 28.03.1994

⁴⁵³ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, “**TMSF 2005 Faaliyet Raporu**”, Mart 2006, İstanbul, s.5, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=88&lang=tr>, 02.03.2007, s.21.25

bunu mevduat sigortacılığı faaliyetleri ve çözümleme faaliyetleri olarak isimlendirmiştir.

Kamu otoritesi tarafından alınan kararların banka iflaslarını ve toplumsal maliyetlerini arttırdığı ve yasal düzenlemelerin bireysel kalması gereken iflas maliyetlerini topluma yüklediği ifade edilmektedir.⁴⁵⁵ Piyasalar hakkında yeterli bilgisi olmayan küçük tasarrufçuyu korumayı amaçlayan mevduat sigortasının kapsamı ve limiti genişledikçe gerek tasarrufçu gerekse banka sahibi için ahlaki risk sorununa yol açmaktadır.

Mevduat sigortası için toplanan kaynaklar, Güney Asya ülkelerinde olduğu gibi kaynakların sorunlu bankalara destek amacıyla veya Meksika’da olduğu gibi kamu açıklarını kapamak için kullanılmamalıdır. Riske göre prim toplanmalı, toplanan primler rezerv olarak muhafaza edilmeli ve gerektiğinde belli bir süre sonra en azından anaparası iade edilebilmelidir. Yani bu anlamıyla tam bir sigorta işlevi görmelidir.

Mevduat sigortasının sağlıklı işleyebilmesi için TMSF bir an önce asli fonksiyonuna, bir diğer ifade ile sigortacılığa dönmeli ve Fonun sigorta işlevi tüm mali piyasaları kapsayacak şekilde genişletilmelidir. Bunun için çözümleme faaliyetleri en kısa sürede tamamlanmaya çalışılmalı, kalan çözülmemiş varlıklar içinse yeni bir çözüm geliştirilmelidir. Bu konuda önerimiz, Fon’un elinde bulunan Birleşik Fon Bankasının varlık yönetim şirketi haline getirilerek çözümleme ile ilgili varlıkları ile yetki ve görevlerinin buraya aktarılması, Fon personelinin bir kısmının buraya kaydırılması ve Fon’un yalnız mali enstrümanlar için sigorta işlevi görmesidir.

Bu durumda Fon’un bir düzenleyici kurum gibi örgütlenmesinin de gerekliliği kalmayacaktır. Fon’un yönetimi kamuda olabileceği gibi özel sektöre de devredilebilir. Kamuda bulunması halinde yeni kurulacak mali piyasaları düzenleme kurulunun kontrolünde olacak ancak yönetiminde sigorta primi ödeyen mali kurumların meslek örgütlerinin de bulunduğu bir anonim şirket gibi yapılandırılabilir. Ya da gelişmiş ülkelerde ileri bir uygulama modeli olarak tamamı ile Fon, mali kurumların meslek

⁴⁵⁴ TBB, **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayın No:242, Kasım 2005

⁴⁵⁵ Özdemir, s3/10

örgütlerinin kontrolüne bırakılabilir. Bu durumda mevduat sigorta sistemi ile ilgili düzenleme, düzenleyici kurum tarafından yapılmalı, şirketin yönetiminde düzenleyici kurum temsilcisi de bulunmalı, şirketin hesapları ve topladığı primler düzenleyici kurum tarafından rutin denetime tabi tutulmalıdır.

Bunun iki önemli faydası olacaktır. Birincisi, piyasalar ve mevduat sahiplerine bankaların batmaları durumunda sadece belli bir rakama kadar sigortalanmış mevduatın güvence altında olduğu, devletin bu işe müdahil olmayacağı, dolayısı ile herkesin riskini alarak karar vermesi ve hareket etmesi gerektiği mesajının güçlü bir biçimde verilmesidir. Diğeri ise bankaların meslek örgütünün yönetim ve kontrolünde bir mevduat sigorta sisteminden olumsuz bir durumda tüm bankaların etkileneceği ve tüm bankaların ödediği primlerin harcanacağı düşüncesi ile bankaların birbirlerini denetleyeceği öz denetim mekanizmalarının gelişmesidir.

Çözümleme faaliyetlerinin sigortacılık dışında takip edilmesi, Fon bilançosunun düzeltilmesi anlamında da yararı olacaktır. Zira Fon, mevcut bilançosu ile önemli miktarda borçlu (Hazineye) görünmekte ve bilançoda tamamen olumsuz bir tablo sergilenmektedir. Sayıştay tarafından yapılan denetimde ve yazılan raporda⁴⁵⁶ yapılan öneri dikkate alınarak, IMF'ye verilen niyet mektubunda da ifade edildiği üzere, Fon'un Hazineye ödemesi mümkün olmayan zarar niteliği kazanmış borcu için yasal çözüm bulunmalıdır.

Varlık yönetim şirketlerine sürekli olarak bankacılık sisteminin sorunlu aktiflerini devralma ve yöneterek tasfiye etme, çözüme kavuşturma görevi verilebilir. Ya da kamuya devredilen veya kamu tarafından el konulan ve tasfiye sürecine alınan bankaların sorunlu varlıkları, bir defaya mahsus olarak temizlenmek üzere kamunun da ortak olduğu "kötü banka" olarak işlemekle de görevli varlık yönetim şirketine devredilebilir.

Varlık yönetim şirketi kamunun kontrolünde veya kamunun da ortak olduğu tüm sektörün kontrolünde tek bir şirket şeklinde kurulabileceği gibi, İsveç'te olduğu

⁴⁵⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **2005 Yılı Hazine İşlemleri Raporu**, Ekim 2006, s.74, http://www.sayistay.gov.tr/rapor/hazine/islemler/2005/2005_Hazine_Islemleri_Raporu.doc, (10.11.2006)

gibi her banka için o bankanın iştiraki şeklinde⁴⁵⁷ veya İspanya’da olduğu gibi banka hastaneleri şeklinde de kurulabilir. Aktif yönetim şirketlerinin üç temel işlevi bulunmaktadır: Birincisi, ödeme güçlüğü içinde olup varlığını sürdüremeyecek durumda olan mali kurumların aktiflerini yönetmek ve tasfiye etmek; ikincisi, sorunlu ama varlığını sürdürebilir mali kurumların yeniden yapılandırılmasını kolaylaştırma ve üçüncüsü, kamu sermayeli ve devletin müdahale ettiği bankaların özelleştirmesini kolaylaştırmaktır.⁴⁵⁸

Varlık yönetim şirketlerinin başarısında dışsal olarak; ekonomik ve siyasal istikrarı, ülke ekonomisinin dünya ekonomisi ile entegrasyonu, derin bir mali piyasa ve gelişmiş finansal araçların varlığı, sorunlu varlıkların türü ve yatırımcıların mülkiyet haklarını güvence altına alan bir sistemin varlığı rol oynamakta, içsel olarak ise; nitelikli insan gücü istihdam etmesi, nesnel ve bilimsel değerlendirme sistemleri kullanması, etkili bir pazarlama stratejisi benimsemesi, yeterli mali kaynaklara ve bağımsızlığa sahip olması ve şeffaf bir biçimde işlemesi gibi faktörler rol oynamaktadır.⁴⁵⁹ Bunların yanında, varlık yönetimi konusunda uzmanlaşan özellikle uluslararası firmalardan danışmanlık hizmeti alınması ile devralınan varlıklar için belirlenecek fiyat ve yapılacak ödeme sistemin işlemesi açısından önemlidir.

Teminatlı ve teminatsız varlıklar için belli bir oranda (yaşanan tecrübeler ile teminatlılarda %50 ve teminatsızlarda %5 gibi) ödeme yapılması ve 5-10 yıl arasında bu rakamların üzerinde tahsilat sağlanması başarı olarak kabul edilmektedir. Fiyatın ve ödemenin uygun oranlarda belirlenmesi ve uzmanlaşmış özellikle uluslararası firmalardan danışmanlık hizmeti alınması başarı için önemli unsurlardır. Sistem gerekirse özel sektöre de açılabilir ve varlık yönetiminin özel şirketlerce yapılmasına izin verilebilir, gerekirse bu özel şirketlere ortak da olabilir. Ya da ülkemizde olduğu gibi sorunlu varlıklar, kamunun elindeki varlık yönetim şirketi tarafından devralındıktan sonra belli bir peşinat ve hasılat paylaşım anlaşması ile özel şirketlere devredilebilir.

⁴⁵⁷ TBB Web Sayfası, “İsveç bankacılık krizi ve sistemin yeniden yapılandırılması” www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Isvec%20Bankacilik%20Sistemi.doc, (12.10.2006)

⁴⁵⁸ Ataman, Sistemik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teori Bir Yaklaşım, s.81-82

⁴⁵⁹ Mesutoğlu, Sorunlu Aktiflerin Varlık Yönetim Şirketlerince Tasfiyesi - Ülke Örnekleri, s.40-

Banka tabanlı varlık yönetim birimi kurma çalışmalarının merkezi varlık yönetim şirketlerinden daha başarılı olduğu ileri sürülmekle birlikte, bu noktada önemli olan konu, varlık yönetim biriminin fonlama kabiliyeti ve verimliliğidir.⁴⁶⁰ TMSF'nin elinde bulunan ve aynı bankacılık programını kullanan Birleşik Fon Bankası, merkezi varlık yönetim şirketi olarak dönüştürülebilir. Fon ile ortak çalışmasının yanında zaten halihazırda tek şubeli olarak normal bankacılık faaliyetleri dışında çözümleme ile uğraşması ve iki kurumun personelinin ortak çalışmaları bunu kolaylaştıracaktır. Bu amaçla Fon personelinin çözümleme ile uğraşan personeli, varlık yönetim şirketine kaydırılmalıdır. 2000 sonrası çözümleme işinde elde edilen tecrübeler bu şekilde kaybedilmeden kazanıma çevrilebilir. Banka bazlı varlık yönetim şirketleri için ise ön çalışma ve pilot uygulama yapmak gerekecektir.

Amerikan uygulamasında 1996 sonu itibariyle devralınan varlıkların defter değerinin %59,3'ü oranında geri dönüş sağlanmış, bu orandan masraflar ve giderler düşüldükten sonra %49,1'i oranında net gelir sağlanmış, net gelirin net bugünkü değeri ise defter değerlerinin %44,2'si olarak tespit edilmiştir. Kore uygulamasında ise, sorunlu varlıkların nominal değerlerinin %45'i kadar bedel ödenerek bu varlıklar satın alınmış ve %53'ü oranında geri dönüşüm sağlanmıştır. İki uygulama da başarılı olarak kabul edilmektedir.⁴⁶¹

Dünya Bankası ölçütleri aktif toplamının %20'si sorunlu olan bankacılık sisteminde sistematik sorun olduğu yolundadır. Mevduat sigortası fonu sistemi özünde bireysel riskleri çözebilen bir modeldir. Sistematik sorunları mevduat sigortası ile çözmeye kalkmanın maliyeti çok ağır olabilir. Mevduat sigorta sisteminin bugünkü yapısı ve örgütlenme tarzı değiştirilmelidir. Kriz bize bu işte bir yerlerde hata yapıldığını göstermiştir. Mali piyasalar için oluşturulan garanti kurumunun yönetimi meslek örgütlerine verilmelidir. Bu kurum sadece risk ortaya çıktığında tazmin işlevini kullanmalı, bankaları devralarak yönetme işinden uzak durmalı ve İstanbul yaklaşımı

⁴⁶⁰ Tansel Saraç, **Bankaların Yeniden Yapılandırılması Konusunda Piyasa Tabanlı Politika Araçları ve Öneriler**, İstanbul: SPK Yayınları No:148 Cilt:2, Haziran 2004, s.890

⁴⁶¹ Mesutoğlu, Sorunlu Aktiflerin Varlık Yönetim Şirketlerince Tasfiyesi -Ülke Örnekleri, s.13-26

gibi sorunları çözmede katkısı sınırlı olan çabalar yerine süratle varlık yönetim şirketi etkin kılınmalıdır.⁴⁶²

Ödeme güçlüğü içindeki bankalara müdahale etmeden önce detaylı bir analiz yapılmalı, Fon'un kaynaklarının yeterli olup olmadığı, yeterli değilse Hazine'den ya da Merkez Bankası'ndan ne miktarda kaynak kullanılacağı tespit edilmelidir. Zira, mevduat sigorta sistemi ödeme güçlüğü içindeki orta veya küçük büyüklükte bir bankanın sorunlarını gidermeye yetecek kaynağa ancak sahip olabilmektedir. Ülkemizde İmar Bankasına yapılan müdahale bu tespitin kötü bir tecrübesidir. Tahmin edilenin çok üstünde kaynak ihtiyacı ve bütçe dengesi ile müdahale öncesi mevduat güvence kapsamının %100'e çıkarılması nedenleriyle mudilere yapılan ödemeler ertesi seneye kalmış ve sisteme olan güven zedelenmiştir. Tabi bu durumda bankanın bilançosunu ve mevduatını eksik raporlayan denetim sisteminin zafiyetinin de önemli payı bulunmaktadır.

B – ULUSLARARASI KURUMLARIN ETKİLERİ VE DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN UYUMU

1 - Uluslararası Kurumlar ve Düzenlemeye Olan Etkileri

Türk kamu mali yönetiminin ve kamu finansmanın son asırda iyi idare edildiğini ve başarılı olduğunu söylemek oldukça zordur. Duyun-u Umumiye uygulamasından IMF ile yapılan *stand-by* anlaşmalarının uygulanmasına değin yükümlülük ve sözlerimizi gerektiği gibi yerine getirdiğimizi söyleyemeyiz. Yabancıların bakış açısı ile bu anlamda güvenilirmez kabul edilmekteyiz. Fransa'da Osmanlı maliyesi ile ilgili olarak yayınlanan ilk makalelerden birisinde:⁴⁶³

“Türkler genelde kendilerine sunduğumuz yenilikleri her zaman büyük bir istekle kabul ediyorlar; tıpkı kendisine sunulan bütün tedavi yöntemlerini istekle kabul eden bir hasta gibi. Ancak Türklerin direndikleri bir yenilik var; o da yönetimde ve muhasebede dürüstlük. İstanbul'daki Avrupalı elçilerin, bozulmuş kamu finansmanının iyileştirilmesi adına gösterdikleri çabaların sonuçsuz kalmasının nedeni işte bu. Türk

⁴⁶² Ali İhsan Karacan, Türk Bankacılık Sisteminin Temel Sorunları ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:17, Sayı:192, Mart 2002, s.39-40

kamu finansmanının dibi yok; yani kovanın dolduğu hızda boşalmasına engel olacak dürüstlük Türkiye’de yok”

denilmektedir. Yabancıların genel olarak Türk mali sistemine ve siyasetçisine güvenmedikleri ve bu nedenle duyun-u umumiye gibi özerk/bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmasını uluslararası kurumlar vasıtası ile talep ettikleri söylenebilir. Bu nedenin de etkisi ile özellikle 2000 sonrası bu kurumların sayısının arttığı görülmektedir.

Kurumların yapılanması kadar idarecilerin, gerek siyasetin ve gerekse bürokrasinin karakteri de kamu yönetiminin şekillenmesinde önemli role sahiptir. Dahası ne kadar iyi dizayn edilmiş ve günün şartlarına uygun kurumlar bulunursa bulunsun, onları en uygun biçimde idare edecek personel yoksa verimli bir yönetim elde edilemez.

Uluslararası kurumlardan birçoğunun bankacılık sektörü ve düzenleme ile ilgili faaliyetlerde etkisi olmakla beraber bunların arasında Basel Komitesi ve Türkiye açısından Avrupa Birliği önemli yer tutmaktadır. Gerek bu kurumlar ve gerekse diğer kurumların etkileri konusunda olumlu yaklaşımların yanında eleştirel görüşler de mevcuttur.

Örneğin IMF’nin gelişmekte olan ülkelere yaptığı yardımlarla, kendisinin ve diğer ülke yatırımcılarının yabancı kaynak transferi ile bu ülkelerde kur riskini arttırdığı, bankacılık sektöründe risk alma eğilimini yükselttiği ve bu ülke piyasalarının genel risk düzeyini arttırdığı ifade edilmektedir.

Konuya ilişkin 1987-2006 yılları arasında FED Başkanlığı yapan *Alan Greenspan*, geçmişte yaşanan krizlerin temel sebebinin ahlaki riziko olduğu, faiz ve kur risklerinin artması, aşırı borçlanma, zayıf finansal yapı ve bankalar arası borçlanmaların, hep kamu otoritesi tarafından sağlanan mevduat sigortası benzeri korumalardan kaynaklandığını, ülkelerin parasal otoritelerinin ve/veya uluslararası finansal kurumların finansal sistemi ve zor durumdaki kurumları kurtaracağına ilişkin beklentilerin aşırı risk alınmasına neden olduğunu dile getirmektedir. 1993-1999 yılları

⁴⁶³ Saint-Marc Girardin, “De La Moralite Des Finances Turques”, Kübra Varol (Çev.), “Doğu

arasında *Bundesbank* Başkanlığı yapan *Hans Tietmeyer* de benzer şekilde, IMF'nin yol açtığı ahlaki riziko problemleri nedeniyle politikalarını yeniden gözden geçirerek, uyguladığı politikaların ahlaki rizikoya etkisini sorgulamak zorunda olduğunu, sorunları çözmek için büyük parasal tutarlara ulaşan kurtarmalar yerine daha erken bir aşamada özel sektör kredilerini kullanma hususunu da dikkate almak zorunda olduğunu ifade etmektedir.⁴⁶⁴

Basel Komitenin bankacılık denetim üzerine belirlediği 25 prensipten, denetim birimlerinin siyasi iradede ve merkez bankalarından alınarak oluşturulacak yeni bir kurula devredilmesi yönündeki prensibi dikkat çekmektedir. Buna gerekçe olarak birçok ülkede mali sistemde ortaya çıkan ciddi aksaklıklar ve denetim fonksiyonunun yetersiz kalması gösterilmiştir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde denetim birimlerinin siyasi iradeye bağlı olması nedeniyle sağlıklı denetim yapılamadığı ve sağlıklı kararlar alınamadığı hususuna dikkat çekilmiştir. Merkez bankalarının görev alanının genişletilmemesi gerektiği, esas fonksiyonunun piyasalardaki fiyat istikrarını sağlamak olduğu, bu itibarla merkez bankalarının bu amaç için yoğunlaşması gerektiği ifade edilmiştir. Bu ilkeler çerçevesinde Avrupa Birliği bünyesinde yasal süreç başlatılmış, öncelikle Bankacılık Danışma Komitesi ve Avrupa Denetim Yetkilileri Kontakt Grubu oluşturulmuştur. Bankacılık Danışma Komitesinin esas amacı ise Avrupa Birliği bankacılık yasalarının hazırlanması sürecinde teknik anlamda danışmanlık yapmak olarak belirlenmiştir.⁴⁶⁵

Başlangıçta az sayıda ülkede yaşanan krizlerin 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren birçok ülkeye yayılması ve dünya ekonomisinde istikrarsızlığa neden olması sonucu gelişmiş ülkeler ve uluslararası kurumlar bir araya gelerek sorunun çözümüne yönelik arayışa girmişlerdir. Bu arayışlar sonucu gelişmekte olan ülkelerde mali sistemin, özellikle mali sistemin büyük kısmını oluşturan bankaların yeniden

Yolcuları-Türk Kamu Finansmanının Etik Sorunu Hakkında", **Active Dergisi**, Eylül-Ekim 2005, s.1/5

⁴⁶⁴ Özdemir, s.7/10

⁴⁶⁵ Çam, s.1-2/4

yapılandırılması konusu öne çıkmıştır. Uluslararası uygulamalar açısından bakıldığında bankacılık sisteminde yeniden yapılandırmanın başlıca unsurları:⁴⁶⁶

- i) Düzenleme ve denetim sisteminin iyileştirilmesi,
- ii) Risk alma ve yönetim sürecinin ve yönetiminin değiştirilmesi,
- iii) Sorunlu aktiflerin azaltılması,
- iv) Sermayenin güçlendirilmesi,
- v) Siyasi müdahalenin ortadan kaldırılması ve
- vi) İyi yönetim, yer almaktadır.

Uluslararası uyumlaştırıcı düzenleme stratejisi ulusal sorunlara karşı duyarsız kalmakta ve bu tür uluslararası düzenlemelerin ülke ihtiyaç ve koşullarına bağlı olarak değişmesi oldukça zordur. Diğer taraftan bu düzenlemeler ulusal düzenleme rejimleri arasındaki rekabeti azaltarak düzenleyici yenilikleri engelleyebilir, etkinliği olumsuz etkileyebilir ve bir tür kartel anlaşmasına dönüşebilmektedir. Ancak, ulusal düzenleme alanlarının daraltılarak, daha büyük ölçekte uyumlaştırılmış uluslararası regülasyon alanlarının oluşmasının birçok kolaylık sağlayacağı da göz ardı edilemez.⁴⁶⁷

a - IMF ve Türk Bankacılık Sektörünün Düzenlenmesi

IMF ile 2005 yılında yapılan 6.662 milyon SDR kaynak kullanımını içeren ve üç yılı kapsayan son Stand-by anlaşmasına ait niyet mektubunda; “Finansal sektörün istikrarını korumak amacıyla, düzenleme ve denetleme çerçevesini daha da geliştirecek yeni bir bankacılık kanunu yürürlüğe konulacak, kamu bankaları yeniden yapılandırılacak ve varlık satışları hızlandırılacaktır.”⁴⁶⁸ denilmektedir.

⁴⁶⁶ Ersin Özince, “Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırmasına Bankaların Bakış Açısı”, **TBB Duyurusu**, Temmuz 2002, <http://www.tbb.org.tr/turkce/duyurular/tbb/T%C3%BCrkBankac%C4%B1l%C4%B1ksistemindeyap%C4%B1land%C4%B1rmaBDDK11061150702.doc>, (09.01.2007)

⁴⁶⁷ Delice, Doğan ve Uzun, s.124

⁴⁶⁸ IMF’ye Verilen **26.04.2005 Tarihli Niyet Mektubu**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/IMFniyetTRnisan05.pdf>, (15.02.2007)

Niyet mektubunun eki olan Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Ekonomik ve Mali Politikalarına İlişkin Belgenin F. Finansal Sektör Reformu başlığında:⁴⁶⁹

“25. Son yıllarda gerçekleştirilen reformlar bankacılık sektörünün düzenleyici çerçevesini uluslararası standartlara yaklaştırmıştır.

26. Aşağıda belirtilen hususları içeren yeni bir Bankacılık Kanunu Tasarısı Taslağı TBMM’ye sunulmuş... Taslak düzenleme yasal çerçeveyi AB standartları ile çok daha uyumlu hale getirecektir. Yeni kanun özellikle aşağıdaki konularda bankacılığın denetleme ve düzenlenmesini geliştirecektir: (i) banka sahipliğine ilişkin uygunluk kriterleri; (ii) BDDK’nın gözetimden sorumlu meslek personelinin ve diğer uzmanları da denetim sürecine dahil etmesine imkan tanıyacak şekilde yerinde denetim; (iii) imtiyazlı koşullar ve özel onay şartlarıyla kredi açılmaması gibi ihtiyati güvenceler getirmek suretiyle kredi kuruluşunun dahil olduğu risk grubuna açılacak krediler; (iv) BDDK ve TMSF kurul üyeleri ile personelinin görevlerini yerine getirirken gerçekleştirdikleri iyi niyetli eylemler için hukuki olarak korunmaları; (v) BDDK ve TMSF arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımının daha iyi tanımlanması ve söz konusu kuruluşlar arasında etkin koordinasyonun sağlanması; ve (vi) TMSF’ye, mevduat sigorta primlerini BDDK, TCMB ve Hazine Müsteşarlığı ile koordineli bir şekilde belirleme yetkisi verilmesi. BDDK ve TMSF’nin operasyonel ve mali bağımsızlığı yeni Bankacılık Kanunu ve ilgili diğer yasal düzenlemelerde korunacaktır. Kanun kapsamındaki uygulama yönetmelikleri Haziran 2006 sonuna kadar tamamlanacaktır (Yapısal Kriter).

27. BDDK’nın denetimi daha da güçlendirilerek uluslararası en iyi uygulamalara

yakınlaştırılacaktır.

.....kurumun organizasyon yapısını güçlendirmeye, yerinde ve uzaktan denetim faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamaya...

28. Finansal piyasaların denetiminin daha konsolidasyonunun geliştirilmesi planlanmaktadır. Banka-dışı finansal kuruluşların düzenleme ve denetim sorumluluğu yeni Bankacılık Kanunu Tasarısı yasalaştığında Hazine Müsteşarlığı’ndan BDDK’ya devredilecektir. Diğer taraftan, Türkiye’de mevcut finansal sektör denetiminin entegre bir yapıya kavuşturulması ihtiyacını değerlendirmek üzere bir komite oluşturulacaktır. Komitenin bulgularını 2006 Mart sonuna kadar sunması beklenmektedir (Yapısal Kriter).

⁴⁶⁹ IMF’ye Verilen 26.04.2005 Tarihli Niyet Mektubu

29. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi hususlarını gelecek üç yıl içerisinde nihai bir aşamaya getirmek hususundaki kararlılığımız devam etmektedir.

30. Her bir banka için spesifik stratejilerin kabul edilmesine hazırlık yapılması çerçevesinde birtakım ara adımlar atılmış ve ilave önlemler planlanmıştır:

31. TMSF tarafından önceden devralınan bankalardaki tahsili gecikmiş alacakların çözüme kavuşturulması süreci hızlandırılacaktır. TMSF, bu amaca yönelik olarak, varlıklardan elde edilecek tahsilatın çoğunun 2007 yılı sonundan önce tamamlanmasını öngören bir plan hazırlamış ve yayımlamış olup, hükümet belirli varlıkların satışını zorlaştıran hukuki engelleri ortadan kaldırmaktadır. Stratejinin yayımlanması ile programa ilişkin bir ön koşul yerine getirilmiştir. TMSF yaklaşık 6.2 milyar ABD Doları tutarında tahsilat yapılabileceğini tahmin etmektedir. TMSF, tahsilatların yaklaşık %90'ının 2007 sonundan önce tamamlanmasını beklemektedir.

.....Bayındırbank'ın çözüme kavuşturulması 2007 yılı sonuna kadar tamamlanacaktır.

.....Hazine Müsteşarlığı bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasının maliyetinden kaynaklanan TMSF'den olan alacaklarını 2005 yılı Eylül ayının sonuna kadar çözüme kavuşturacaktır.”

ifadeleri yer almaktadır. 26. madde doğrultusunda 5411 sayılı Bankalar Kanunu Kasım 2005'te çıkarılmıştır. Kanunda 28. madde gereği banka dışı leasing ve factoring hizmetlerinin de denetimi BDDK'ya verilmiştir. Ancak tüm finans sisteminin düzenleme ve denetlenmesinin entegrasyonu halen fikir aşamasındadır. 29. ve 30. maddeler gereği, kamu bankalarının ayrıcalıkları kaldırılmış, özel kanun hükümlerine göre çalışmalarına imkan verecek düzenlemeler yapılmış, personeli özel kanun hükümlerine göre istihdam edilmeye başlanmış, Halk Bankası ile Pamukbank birleştirilmiş, Vakıfbank'ın %25'i halka arz edilmiş, Halk Bankasının ise halka arz edilmesi hususunda Özelleştirme İdaresi karar almıştır. 31. madde gereği yapılan tahsilat öngörülen hedefin üstüne çıkmıştır. Yeniden yapılandırmadan kaynaklanan borçların çözüme kavuşturulması Sayıştay'ın 2005 yılı Hazine İşlemleri Raporuna⁴⁷⁰ da konu olmuş fakat henüz adım atılmamıştır.

⁴⁷⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2005 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, s.74

IMF'e verilen niyet mektubunun 5. gözden geçirmesinde⁴⁷¹ yukarıdaki hususlar belirtilmiş, dalgalanmalara karşı genel karşılık oranının %1'e yükseltildiği, yeni düzenlemelerin birçok temel alana ilişkin denetim faaliyetlerini ciddi anlamda güçlendireceği, ek olarak, denetim faaliyetlerinin daha entegre hale getirilmesinin faydalı olup olmayacağını değerlendirmek üzere oluşturulan komitenin, elde ettiği sonuçları 2006 yılı sonundan önce açıklaması beklendiği, Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan Finansal Sektör Değerlendirme Programı sonuçlarının gelecekteki finansal sektör reform çalışmalarına rehberlik etmesinin planlandığı, kamu bankalarının özelleştirilmesi için gerekli çalışmaların tamamlanması konusunda ilerlemeler kaydedildiği, İpotekli Konut Finansmanı Kanununun yakın gelecekte TBMM'de kabul edilmesi beklendiği ifade edilmiştir.

b - Avrupa Birliğinde Bankacılık ve Düzenleme

1957 Roma Anlaşması ile ekonomik birlik hedefi ile kurulan Avrupa Topluluğu 1987 yılında Avrupa Tek Senedi ile sermaye, mal, kişi ve hizmetlerin topluluk içinde serbest dolaşımı kararını almış, *Kopenhag Kriterleri*⁴⁷² ve 1992 yılında imzalanan *Maastricht* Avrupa Birliği Anlaşması sonucu kabul edilen *Maastricht Kriterleri*⁴⁷³ ile siyasi, ekonomik ve parasal birlik adına sözleşme imzalanmıştır.⁴⁷⁴

Tek Pazar'ın tanımlanmasına ilişkin Beyaz Kitap'ta öngörülen program birkaç istisna dışında büyük ölçüde gerçekleştirilerek Avrupa Tek Pazarı, 1 Ocak 1993 tarihi

⁴⁷¹ Hazine Müsteşarlığı, **IMF'ye Verilen 26.04.2005 Tarihli Niyet Mektubunun 27.11.2006 tarihli 5. Gözden Geçirmesi**, http://www.treasury.gov.tr/Standby/LOITURKCE_13122006.pdf, (06.02.2007)

⁴⁷² **Kopenhag Kriterleri:** AB'ye üye olabilmek için aday ülkelerin, tam ve sağlam işleyen demokrasiye, hukukun üstünlüğüne dayanan yönetim anlayışına, insan haklarına ve azınlıklara saygıyı esas alan istikrarlı kurumlara, Birlik içinde rekabet edebilme gücüne ve iyi işleyen Pazar ekonomisine ve Parasal birlik dahil, siyasi, ekonomik birliğin bütün yükümlülüklerini üstlenme kapasitesine sahip olması gerekir.

⁴⁷³ **Maastricht Kriterleri:** AB'ye üye olacak ülkelerin enflasyon oranının Birlik üyelerinden enflasyon oranı en düşük üç ülkenin oranından %1,5 puan fazlasından yüksek olmaması, bütçe açığının GSYİH'nın %3'ünden fazla olmaması, devlet borçlarının GSYİH'nın %60'ını geçmemesi, uzun vadeli faiz oranının en düşük orana sahip üç üye ülke ortalamasının %2'sini geçmemesi, aday ülkenin döviz kurunun istikrarlı seyretmesi, öngörülen dalgalanma bandında iki yıl kalması ve parasının son iki yılda devalüe edilmemiş olmasını içerir.

⁴⁷⁴ Metin Kamil Ercan, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye, Sermaye Piyasası ve Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler" **Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Özel Sayı, 2002, s.105

itibariyle işlerlik kazanmıştır.⁴⁷⁵ Maastricht Anlaşması ile 1994 yılında Avrupa Para Enstitüsünün kurulması ve 1999 yılında tek para ve tek merkez bankasına geçilmesi hedeflenmiş,⁴⁷⁶ bu hedef Avro'ya katılmayan ülkeler bulunmakla beraber genel olarak 2002 yılında gerçekleştirilmiştir. Avro sonrası günümüzde fiyat istikrarı ve istikrarlı kurun yakalandığını, sermaye dolaşımının serbestleşmesi ve tek pazarın yürürlüğe girmesi ile yatırımcılar için güvenli bir ortamın oluştuğunu söylemek mümkündür.

Maastricht Anlaşmasının eki olan üç sayılı protokol Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü hükümleri, tüm üye ülkelerin merkez bankalarının aynı statüye uyumlaştırılmasını öngörmektedir. Anlaşmanın 109/e(5) maddesi, üye devletlerin merkez bankalarının bağımsızlığını zorunlu tutmakta, 104. maddesi merkez bankalarının hükümetlere kredi vermesini yasaklamaktadır. Merkez bankalarının kurumsal, bireysel, işlevsel ve finansal olarak bağımsız olmaları gerektiği, bu bağlamda guvernörün en az beş yıllığına görev yapması, görevden alınmasının ağır koşulları bulunması, karar organlarının bağımsız olması ve kimseden talimat almaması hükme alınmış, ancak bankanın mali hesaplarının dönem sonunda incelenmesinin sermayedarlara karşı sorumluluk gerekçesi ile bağımsızlığı ihlal etmediğine karar verilmiştir.⁴⁷⁷ 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununda 25.04.2001 tarihinde yapılan değişiklik ile anlaşma ile uyum sağlanmıştır.⁴⁷⁸ Anlaşma ile birliğe üye ülke merkez bankaları Avrupa Merkez Bankasının şubesi haline getirilmektedir.

Avrupa birliğinde finansal hizmetlerin liberalizasyonu 1985 yılında mali entegrasyona ilişkin yayınlanan Beyaz Kitap ile başlamıştır. Parasal birlik ve sermayenin serbest dolaşımı, kambiyo ve sermaye kontrollerinin kaldırılması, finans sektöründe Birlik kapsamında düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu düşünce ile Birlikten çok önce 1977 yılında yayımlanan Birinci Bankacılık Direktifi ile

⁴⁷⁵ Dilek Seymen, “Gümrük Birliği’nin Türk Bankacılık Sektörü Üzerindeki Etkileri”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ocak 1996, s.36

⁴⁷⁶ Pınar Özbay, “Avrupa Birliği ve Avro”, **TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği** No: 9702, Eylül 1997, s.27

⁴⁷⁷ Melike Alparsalan, “Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları”, TBB, Bankacılık ve Araştırma Grubu, **Bankacılar Dergisi**, Şubat 1997, s.2-12

⁴⁷⁸ TCMB, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu, 25.04.2001 tarih, 4651 sayılı kanunla yapılan değişiklik, <http://www.tcmb.gov.tr/>

bankacılık alanında yapılan düzenlemelerin uyumlaştırılması hedeflenmiş, denetim otoriteleri arasında işbirliği getirilmiştir. Tek Pazar sonrasında tek pazarın getirdiği yeniliklere uygun olarak 1989 yılında yenilenen İkinci Bankacılık Direktifi,⁴⁷⁹ 1993 yılının başından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Direktif ile belirlenen temel ilkeler şöyle sıralanabilir.⁴⁸⁰

- i) Birlik üyesi ülkelerden birinden bankacılık yapmak için izin alan bir bankanın diğer birlik üyesi ülkelerde de ayrıca izin istemeksizin banka ya da şube açabilmesini sağlayan, tek bankacılık lisansı,
- ii) Bankacılık alanında düzenleme ve denetleme yapan ulusal denetim otoritelerinin karşılıklı olarak tanınması,
- iii) Kuruluşun merkezinin bulunduğu üye ülkenin denetim ve kontrolünün temel ilke olarak kabul edilmesi,
- iv) Bu ilkelerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan asgari denetim standartlarının uyumlaştırılması.

1993 yılında çıkarılan yatırım hizmetleri direktifi ile 1996 yılından itibaren bankacılıkta (tek bankacılık lisansı) olduğu gibi, banka harici kurumların da tüm üye ülkelerde çalışabilmeleri sağlanmıştır. Uyumlaştırılması gereken standartlar ise; Bankacılık yapma izni için asgari 5 milyon Avro sermaye bulundurulması, banka ortaklıklarında etkili olabilecek sermaye değişikliği durumunda diğer üye ülkelere de bilgi verilmesi, kredi kurumlarının özkaynaklarının %60 tan fazlasını mali olmayan iştiraklere aktaramaması, bankaların riskli aktifleri ile özkaynakları arasında standart bir oran tespit edilerek tüm üye ülkelerde buna uyulmasıdır. Bu son konu üzerinde Basel komitesi tarafından üzerinde çalışılarak 2007 yılından itibaren tüm üyelerin uyması için standartlar tespit edilmiştir.

Türkiye’de bankacılık sisteminin yapısına bakıldığında, kamu bankalarının önemli yer tuttuğu, finansal sektörün ana kurumlarının bankalar olduğu ve bankaların

⁴⁷⁹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Web Sayfası, **AB İkinci Bankacılık Direktifi**, http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/09/SC09EXP_consolidated%20banking%20directive.pdf, (12.02.2007)

tüm finansal hizmetleri yerine getirmeye çalıştığı, daha çok iç piyasaya hizmet veren evrensel bankacılığın yaygın olduğu Kıta Avrupa'sı bankacılık sistemine benzerlik gösterdiği görülmektedir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren, daha çok uzmanlaşmış ve tamamı ile özel sektör bankacılığı yapılan Anglo-Sakson bankacılık modelinden ise ayrılmaktadır.

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından Lizbon'da yapılan görüşmeler sonunda Mayıs 1999 da Finansal Hizmetler Eylem Planı kabul edilmiştir. Finansal hizmetlerde tek pazara geçiş için yapılması gereken yasal değişiklikler için yol haritası çizen planın üç temel stratejik hedefi vardır:

- i) Toptancı finansal hizmetlerde AB tek pazarı,
- ii) Güvenli perakendeci finansal hizmetler piyasası,
- iii) Mevcut koşullara göre en gelişmiş ihtiyati kurallar ve denetim standartlarının uygulanması olarak benimsenmiştir.

Finansal Hizmetler Eylem Planının da bu stratejik hedefler başlığı altında 42 adet yasal düzenleme ve önlem sıralanmıştır.⁴⁸¹ Bunlardan 39'u 2005'in ilk yarısında tamamlanmıştır. Plan 2005 sonunda tamamlanarak 2006 yılından itibaren tam entegre olmuş bir Avrupa Hizmetler Sektörü hedeflenmiştir.

Ekonomik ve parasal birlik, ABD ile yarışabilecek, dünyanın en büyük mali piyasasını yaratabilecek potansiyele sahiptir. Ancak, Avro bu piyasalar için gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Mali hizmetlerde bütünleşmenin ilk etkileri menkul kıymet edinme kültürünün gelişmesi, finans kurumları arasında birleşmeler ile yeni aktivite ve coğrafyalara yayılma ve finansal hizmetlerin banka dışı mali kurumlar ile piyasa araçlarından sağlanması sonucu varlık yönetim işlemlerinin yoğunlaşmasıdır. Avro ile birlikte kambiyo gelirlerinde düşüş meydana gelmiştir.⁴⁸² Ancak, finansal hizmetlerin temel bölümlerinin birleşmesine rağmen, İngiltere'nin parasal birliğe dahil

⁴⁸⁰ Seymen, s.37-40

⁴⁸¹ Melike Alparslan, "Avrupa Birliği'nde Finansal Hizmetler Tek Pazarına Geçiş Süreci", **Bankacılar Dergisi**, Sayı:48, 2004, s.93-94

⁴⁸² Bkz., AB Danışmanlık ve Yatırım Hizmetleri A.Ş., "Ekonomik ve Parasal Birlik, Avrupa Birliği'nde Mali Bütünleşme ve Türk Bankacılık Sektörü", **Bankacılar Dergisi**, Sayı:39

olmaması, Londra gibi bir finans merkezinin tam bütünleşmenin dışında kalmasına neden olmuş ve potansiyel tamamen değerlendirilememiştir.

Konu ile ilgili olarak kurulan *Lamfalussy* başkanlığındaki Komitenin hazırladığı rapor,⁴⁸³ finansal hizmetlerde bütünleşme modelini etkin ve uygun düzenleme ve denetime dayandırmaktadır. Raporda ulusal menkul kıymet takası ve ödeme sistemleri arasındaki etkileşimin iyileştirilmesi ile hile ve kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin uygun mekanizmaların oluşturulması öngörülmüştür. Bankacılık alanındaki kurumsal düzenlemelerin AB’de finansal istikrar için tutarlı ve uyumlu bir yapıda olduğu gereğiyle kurumsal değişiklik yapılmasına ihtiyaç olmadığı ancak gözetim ve denetim otoriteleri ile merkez bankaları arasında yakın işbirliği ve bilgi alışverişinin güçlendirilmesi öngörülmüştür.

2004 ve 2005 yılı başını kapsayan dönemde, yeni uluslararası finansal raporlama standartları uygulanmaya başlanmış, Avrupa Komisyonu, Basel II uygulamasıyla ilgili Direktifi ve 2005-2010 dönemi Finansal Hizmetler Politikası’na ilişkin Yeşil Belge’yi (*Green Paper*) yayınlamıştır. Bunların yanında yeni kurumsal yönetim ilkeleri oluşturularak şirketler kanununda değişiklik, muhasebe hükümlerinin modernleştirilmesi, iletişim ve kurumsal yönetim, finansal ortakların denetimi ve finansal enstrümanlar piyasasına ilişkin direktifi de içeren bazı önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁴⁸⁴

AB’de bankacılığı düzenleyen çok sayıda direktif vardır. Bu düzenlemeler genel olarak; banka iflaslarına yol açan negatif dışsallıklar veya fazla risk almaya yol açan asimetrik bilgi sorunlarının giderilmesine yönelik (özkaynaklar, ödeme gücü, büyük risklere maruz kalma oranları, mevduat sigortası gibi) ihtiyatlı düzenlemeler; kredi kuruluşlarının piyasaya girişleri, şube açmaları ve başka bölgelerde faaliyet göstermeleri gibi rekabeti yumuşatan ve bankaların isim hakkı değerini yükselten sektöre doğrudan uygulanan kısıtlamalar ile eksik bilgidен kaynaklanan sorunların

⁴⁸³ Bkz., Alparslan, Avrupa Birliği’nde Finansal Hizmetler Tek Pazarına Geçiş Süreci

⁴⁸⁴ Pelin Ataman Erdönmez, “Avrupa Bankacılık Sektöründe Piyasa Gelişmeleri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 55, 2005, s.94

giderilmesine yönelik kredi kuruluşlarından talep edilen bankacılık ürün ve hizmetlerine ilişkin bilgilerle ilgili düzenlemelerdir.⁴⁸⁵

Öngörülen hedeflere ulaşırsa geniş bir coğrafya da fonların verimli ve etkin kullanılmasına, sınır ötesi işlemleri rahat yapacak ve büyüyecek bir sermaye piyasasına, risklere karşı korunmayı sağlayacak güvenli bir ortama uygun yasal çerçeve yaratılmış olacaktır. Rapora göre, sınır ötesi işlemlerin, faz oranlarının, operasyonel maliyetlerin düşürülmesi, etkinliğin artırılması ile ciddi anlamda milli gelir artışının sağlanacağı da beklenmektedir.

FSA (2004) verilerine göre Avrupa Birliği içinde yer alan bankaların aktif büyüklükleri 1980'den 2004 yılına kadar iki kat artarak GSMH toplamalarının %260'ına ulaşmıştır. Yeniden yapılanma ve teknolojik yeniliklerle AB ülkesi bankaların maliyet etkinliği artmış, Avro'nun yürürlüğe girmesi ile para politikaları yakınlaşmış ve mevduat ve kredi faiz oranları arasındaki fark azalmıştır. AB'de banka dışı kurumların (menkul kıymet yatırım fonları vs.) da bankacılık hizmeti sunmaya başlaması ile rekabet artmış, deregülasyon ve entegrasyon sürecinde bankalar yeni faaliyetlere yönelmişlerdir.⁴⁸⁶ Geleneksel bankacılığın değiştiği ve farklı coğrafi bölge ve ürünlere yatırım yapıldığı görülmektedir. Faiz marjının azalması ile faiz dışı gelirlerde artış sağlanmış, kurumsal bankacılıkta gelişmeler meydana gelmiştir.

Bankalar arasındaki konsolidasyon genellikle ulusal sınırlar içinde gerçekleşmiş, 1997-2000 arasında gerçekleşen birleşme ve devralmaların %17'si sınır ötesi olmuştur. Sınır ötesinde daha çok iştirak edinme yöntemi tercih edilmektedir. 1990-2001 yılları arasındaki birleşme ve devralmaların %70'i 1998 yılından sonra meydana gelmiştir. Birleşme ve devralmalar büyük banka ile banka veya banka dışı finansal kurumlar arasında veya kooperatif bankaları arasında olmaktadır. Bunların %30'u sektörler arası birleşmelerdir. Bu şekilde birleşmeler ile mali ortaklıklar (*financial conglomerates*) meydana gelmektedir. Birleşmelerin %90'ında devralan, diğer bir AB ülkesi kurumudur. Birleşme ve devralmalar sonucunda yabancılar ülke bankalarının Lüksemburg'ta %94'ünü, Finlandiya ve İrlanda'da yaklaşık %40'ını,

⁴⁸⁵ Pelin Ataman Erdönmez, "Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü", **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 50, 2004, s.68-69

Belçika’da ise %36’sını ele geçirmişlerdir. Bu oranlar Almanya, Hollanda ve Yunanistan da %6’dan fazla değildir. Bankacılıkta yoğunlaşma göstergesi olan ilk beş bankanın sistem içindeki payları 2002 yılı itibarı ile, Danimarka, İsveç, Yunanistan, Finlandiya, Portekiz, Hollanda ve Belçika’da %60’tan fazladır. 2004 yılı itibarı ile Avro Bölgesinde yabancıların payı %15,5 iken, Birliğe üye yeni ülkelerin bankacılık sektöründe yabancıların payı %71’dir.⁴⁸⁷ 2010 yılında tek ödeme alanı kurulması hedeflenmektedir. Bu durumda önümüzdeki dönemde sınır ötesi birleşme ve devralmaların artması beklenmektedir.⁴⁸⁸

Bütünleşen bankacılık ve finans piyasasında birleşme ve devralmalar ile yoğunlaşmanın arttığı görülmektedir. Yapılan çalışmalara göre, 1985-1997 yılları arasında AB üyesi ülkelerde bankaların sayısında %29 oranında azalma meydana gelmiş, Tek Bankacılık Lisansı rekabete olumlu yansımıştır. Yoğunlaşmanın verimlilik üzerinde çok fazla etkisi olmadığı, genel ekonomi üzerindeki bazı olumsuz etkileri yanında, bazı sektörler bazında olumlu etkileri olabildiği görülmüştür. Yoğunlaşma bireysel bankacılıkta masraflarla birlikte karlılığı arttırdığı, bu durum İspanya, Portekiz ve Yunanistan için olumlu iken, Almanya gibi ülkelerde karlı olmaktan çıktığı görülmüştür.⁴⁸⁹

Avrupa Birliği Adalet Divanı, bankacılık sektörü ile ilgili konularda rekabeti engelleyici durumlar ile ilgili kararlar almakta ve bir nevi denetim fonksiyonu ifa etmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu ise gerektiğinde rekabet ihlallerine (ortak tarife ve fiyat belirleme gibi) karşı gerektiğinde ceza verebilmektedir.⁴⁹⁰

Türk finans piyasalarının AB’ye entegrasyonunu inceleyen Tunay, entegrasyon düzeyinin düşük kaldığı, bunun nedeninin de ekonomik istikrarsızlık, yapısal ekonomik sorunlar ve finansal sistemin sağlıklı yapısı olduğu sonucuna ulaşmıştır.⁴⁹¹ Ancak

⁴⁸⁶ Erdönmez, Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü, s.70

⁴⁸⁷ European Central Bank (ECB), **Report on EU Banking Structures**, 2005, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructure102005en.pdf>, (14.02.2007)

⁴⁸⁸ Erdönmez, Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü, 78-80

⁴⁸⁹ Esra LaGro “**Avrupa Birliği ve Türkiye Rekabet Politikası Açısından Bankacılık Sektörüne Genel Bir Bakış**”, Bankacılar Dergisi, Sayı:36, 2001, s.54-57

⁴⁹⁰ LaGro, s.58-60

⁴⁹¹ K. Batu Tunay, “Ampirik Bulgular Işığında Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Finansal Entegrasyon Kabiliyetinin Belirlenmesi”, **Active Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2002, s.7/8

günümüzde 2001 krizi sonrası yoğun sermaye girişı, AB bankalarının ölkemizde banka almaları veya ortak olmaları, yapılan yasal değişiklik ve yeni kurumsal yapı ile bu konuda ilerleme sağlandığı söylenebilir.

Türkiye’de birleşme ve devralmalar ile banka alan kurumlar genellikle AB menşelidir.

Bilindiği gibi 03 Ekim 2005 tarihinde yapılan katılım konferansı ile Türkiye resmen AB ile katılım müzakerelerine başlamıştır. Avrupa Komisyonu’nun Kasım 2006 ilerleme raporunda 9.fasıl- Mali Hizmetler Bölümünde bankacılık sektörü için:⁴⁹²

“Bankacılık alanında belirli bir ilerleme sağlanmıştır. Yürürlüğe giren yeni bankacılık kanunu ana teşebbüsler için kredi limitini AB standartlarına uygun biçimde azaltmıştır. Ayrıca yeni kanunla riske dayalı denetim getirilmiş, ... ve mali sektördeki kurumların arasında işbirliğini arttırmak amacıyla bir mali sektör komisyonu kurulmuştur. BDDK vasıtasıyla, sistem murakabe ilkeleri konusundaki ikincil mevzuat da dahil olmak üzere yeni uygulama tüzüklerinin kabul edilmesi konusunda bazı ilerlemeler meydana gelmiştir. Bankaların konsolide hesaplarının kapsamından finans dışı gruplara ait şirketlerin dışlanması, karma holdinglerin bir parçasını oluşturan bankaların etkili denetimini zayıflatmaktadır... TBB’nin yeni tüzüğünün yürürlüğe girmesi, yabancılara karşı ayrımcılığa son vermeyi öngörmesi nedeniyle olumlu bir gelişmedir. Denetleme uygulamaları ve bu bağlamda özellikle konsolide denetleme ile ilgili olanlar daha erken bir aşamadır. Bankacılık alanında müktesebat ile genel uyum kısmidir.”

denilmektedir. Raporun aynı bölümünde sigortacılık için sigorta murakabe kanunun güncelliğini yitirdiği, Hazine bünyesinde Sigorta Genel Müdürlüğü düzenleme faaliyetleri ve uzaktan denetlemeden sorumluyken, Sigorta Denetleme Kurulunun uzaktan izleme faaliyetlerini yürüttüğü, icra yetkileri, bağımsızlıkları ve eşgüdümün başlangıç aşamasında olduğu ve genel olarak sigorta mevzuatının uyumunun sınırlı olduğu söylenmekte, menkul değerler piyasası ve yatırım hizmetleri için yatırımcı tazmin programı, sınır ötesi hizmetlerin sağlanması, prospektüsler ve bildirim yükümlülüğü konularında daha fazla uyarlamaya ihtiyaç duyulduğu, ve sonuç olarak

özellikle sigortacılık sektöründe ve menkul kıymetler piyasaları bağlamındaki denetleme kapasitesinin erken bir aşamada olduğu ifade edilmiştir.

c - BASEL Komitesi Kararları ve Düzenleme

Günümüzde bankacılığın regülasyonunda en önemli kuruluş olan Uluslararası Takas Bankası'nın (*Bank for International Settlements* (BIS)) misyonu, üye ülkelerin benimsediği bankalar ile ilgili düzenleme ve denetim stratejileri ile uluslararası mali politikaları koordine etmektir. Banka bu amaçla aktifinde varlık tutar. Üye ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler zora girdiklerinde kolaylık sağlar, farklı ülke merkez bankalarında toplanan bilgiler için takas odası hizmeti verir.⁴⁹³

Kamuoyunda Basel, genellikle bankaların bulundurmamak zorunda oldukları sermaye oranına ilişkin sermaye uzlaşısı ile bilinmektedir. Başta G10 ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerin merkez bankaları ve bankacılık denetim otoriteleri, farklı ülkelerde uygulanan sermaye yeterliliği hesaplama yöntemlerini uyumlaştırmak ve yeknesak bir hale getirmek üzere 1988 yılında İsviçre'nin Basel şehrinde Uluslararası Takas Bankası'nda Basel Sermaye Yeterlilik Uzlaşısını yayınlamışlardır. Bu uzlaşısı bankaların belli katsayılar ile ağırlıklandırılmış yükümlülüklerinin %8'i oranında özkaynak bulundurmalarını öngörmekteydi. Zamanla yüzden fazla ülkede uygulanmaya başlanmış olan uzlaşısı, ülkemizde de 1989 yılında üç yıllık bir geçiş süreci ile uygulanmaya başlanmıştır. 1996'da piyasa risklerini de sermaye yeterliliğine dahil eden düzenleme, komite tarafından yayınlanmış ve ülkemizde de uygulanmıştır.

Değişen şartlar ile bankalarda etkin risk yönetimini ve piyasa disiplini geliştirmek, sermaye yeterliliği ölçümlerinin etkinliğini artırmak ve bu sayede sağlam ve etkin bir bankacılık sistemi oluşturmak ve finansal istikrara katkıda bulunmak için 1999'da ikinci sermaye uzlaşısı için çalışmalar başlamış ve 2004 haziranda yeni Basel II uzlaşısı yayınlanmıştır. Basel-II içerisinde; sermaye yükümlülüğünün nasıl

⁴⁹²TOBB, "Avrupa Komisyonu Türkiye 2006 İlerleme Raporu, SEC (2006), 1390", Gayri Resmi Tercümesi
http://www.tobb.org.tr/abm/haberler/epb/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisiMFA.pdf, 14.02.2007 s.16.39

⁴⁹³ Edward J. Kane, "Architecture of Supra-Governmental International Financial Regulation", *Journal of Financial Services Research*, Vol:18:2/3, s.5-6, www2.bc.edu/~kaneeb/ArchitectSupra-Government.pdf, (12.12.2006)

hesaplanacağı, maruz kalınan risklerin nasıl yönetileceği, sermaye yeterliliğinin nasıl değerlendirileceği ve nasıl kamuya açıklanacağına ilişkin yöntemler ile risk ölçümüne ilişkin olarak basit aritmetiğe dayalı standart yöntemler ve kredi, piyasa ve operasyonel riske ilişkin istatistiki/matematiksel risk ölçüm metotlarını içeren yöntemler bulunmaktadır.⁴⁹⁴

Basel II'nin Basel I'den en önemli farkları; kredi riski açısından sermaye yükümlülüğünün OECD ülkesi olup olmama kriterine göre belirlenmesi prensibinin "kulüp kuralı (club rule)" kaldırılması, standart risk tespit ve iç derecelendirmeye dayalı risk tespit yöntemleri getirmesi, kredi riskinin krediyi alan tarafların derecelendirme notlarına göre belirlenmesi (bazı yöntemler bağımsız derecelendirme şirketleri, bazı ileri yöntemlerde -bankacılık denetim otoritesi iznine tabi olmak üzere- bankaların kendi değerlendirmelerine dayanarak verdikleri derecelendirme notları) kullanılması, kredi ve piyasa riskleri yanında operasyonel risk⁴⁹⁵ için de sermaye yükümlülüğü getirilmesi, detaylı bilgilerin kamuya açıklanması zorunluluğu getirilmesidir.⁴⁹⁶

Uzlaş ile hazine ve merkez bankaları, bankalar ile kurumlara verilecek kredilerin hangi oranda sermaye hesabına (%8) dahil edileceği belirlenmiştir. Toplam satışları (cirosu) 50 milyon Avro olan firmaların, tutarı bir milyon Avro'dan az olan kredileri KOBİ kapsamında değerlendirilmiş, kurumsal kredilerden daha avantajlı sermaye hesabı değerlendirmesine tabi tutulacakları bildirilmiştir. Denetim otoritelerine iki hususta ulusal inisiyatifleri doğrultusunda hareket etme olanağı tanınmıştır. Birincisi, bankaların faaliyette bulunduğu ülke hazinesi ve merkez bankasından olan alacakları ile ilgilidir. Diğer yandan denetim otoriteleri, ulusal tercihlerini ilk alternatifte olumlu yönde kullanmış olan diğer ülkelerin hazinesi ve merkez bankasından olan alacakları konusunda da karar vermek durumundadırlar.⁴⁹⁷ Bu kapsamda BDDK, Türk bankalarının aktiflerinde önemli yer tutan Hazine ve Merkez

⁴⁹⁴ BDDK, "On Soruda Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı Basel-II", Ocak 2005, s.1-2, www.bddk.org.tr/turkce/Basel-II/125010_Soruda_Basel-II.pdf, (10.12.2006)

⁴⁹⁵ **Operasyonel Risk:** Yetersiz veya aksayan iç süreçler, insanlar ya da sistemler ya da dış olaylar sonucu ortaya çıkan zarar riski olarak tanımlanmaktadır. (örneğin zimmet, deprem, bilgi işlem arızası sonucu ortaya çıkan zararlar)

⁴⁹⁶ BDDK, On Soruda Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı Basel-II, s.2

⁴⁹⁷ BDDK, "Basel II Ulusal İnisiyatif Alanlarının Anlaşılmasına Yönelik Açıklayıcı Rehber", **ARD Çalışma Raporları**, No: 2005/8, Ekim 2005, s.25

Bankasından olan alacaklar için %0 oranını kabul etmiş, bir diğer ifade ile bu alacaklar için sermaye bulundurulmasına gerek olmadığına karar vermiştir.

Tablo 2

Basel II Sermaye Uzlaşısına Göre Verilecek Kredilerin Sermaye Yeterlilik Hesabında Dikkate Alınma Oranları

Alınan Kredi Notu	Hazine ve Merkez Bankası	Opsiyon 1	Opsiyon 2	Opsiyon 2 (Kısa Vade)	Kurumsal Krediler
AAA ile AA- arası	%0	%20	%20	%20	%20
A+ ile A- arası	%20	%50	%50	%20	%50
BBB+ ile BBB- arası	%50	%100	%50	%20	%100
BB+ ile B- arası	%100	%100	%100	%50	
CCC+ ile D arası	%150	%150	%150	%150	
Derecesiz	%100	%100	%20	%20	100

Kaynak: BDDK, Basel-II Ulusal İnisiyatif Alanlarının Anlaşılmasına Yönelik Açıklayıcı Rehber, ARD Çalışma Raporları, 2005, s.22

Basel uzlaşısından çıkarılacak en önemli mesajlardan birisi, mali piyasada güven, istikrar ve verimliliğin sadece düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sağlanamayacağıdır. Piyasa disiplini ile denetim otoriteleri dahil bütün piyasa aktörlerinin son derece şeffaf olması, kamuoyunu aydınlatacak bilgiyi, tam, doğru ve zamanında açıklaması, açıklanacak bilgiyi analiz edecek organizasyonların kurulması, varılan ölçüm ve değerlendirme sonuçlarının fiyatlara ve ilişkilere doğrudan yansımaları amaçlanmaktadır. Bu amacın gerçekleşmesi, bankaların uygulamanın kapsamı, sermaye yapısı, sermaye yeterliliği, maruz kalınan riskler bazında bilgilerin nitelik ve rakam unsurları dikkate alınarak kamuya açıklanmasını gerektirmektedir.⁴⁹⁸

⁴⁹⁸ Süleyman Erol, “Basel II Piyasa Disiplini Sağlar mı? Ne Kadar Piyasa Disiplini O Kadar Yasal Disiplin”, **Active Dergisi**, Eylül-Ekim 2005, s.2/7

Basel II ile getirilen yeni düzenlemeleri özetlemek gerekirse, özellikle dört konunun ön plana çıktığı görülmektedir;⁴⁹⁹

- i) Banka yönetim kurullarının, risk yönetim süreçlerinde daha etkin rol alması,
- ii) Ölçümlemeye yönelik yazılımların gerçekleştirilmesi ya da satın alınması...,
- iii) Karşı karşıya olan riskin sermayeyle ilişkilendirilerek, riske uygun sermaye tutulmasını sağlayacak içsel sermaye değerlendirme sürecinin tesis edilmesi,
- iv) Mevcut denetim sistemlerinin, risk yönetim süreçleri ve içsel sermaye yeterliliği değerlendirmeleri üzerinde tam denetim sağlayacak şekilde geliştirilmesidir.

Basel çerçevesinde banka üst yönetimleri, yönetim kurullarınca belirlenen stratejinin uygulamaya konulmasından ve risklerin tespit, ölçüm, izleme ve kontrol edilmesine yönelik politika ve prosedürlerin oluşturulmasından sorumludur.

Günümüzde bir finansal sistemin sağlıklı olduğunu söyleyebilmek için, bu sistemin güçlü sermaye yapısına sahip, aktif kalitesi ve karlılık seviyesinin yüksek olmasının yanında, gelişmiş risk yönetim sistemleri uygulaması da önemlidir.⁵⁰⁰ 1997 yılı Eylül ayında Basel Komite tarafından mali istikrarı sağlamak ve desteklemek için çok sayıda karar alınmıştır. Bankacılık denetimi üzerine 25 ana prensip belirlenmiş, bu prensipler IMF ve Dünya Bankasının Hong Kong'taki yıllık ortak toplantısında deklare edilmiştir.

Finansal istikrar; sağlam ve güçlü finansal kurumlar, istikrarlı piyasalar anlamına gelmektedir. Finansal sistemde, istikrar beklentiler üzerinde, dinamik ve çok yönlü etkileşim halindedir. Finansal istikrar, fiyat istikrarı ve mali istikrar kadar önem arz eden bir husustur. Doğası gereği bu üç istikrarın bir arada bulunması beklenir. Finansal istikrarın en önemli karakteristiği insan unsurunu ve geleceğe ilişkin bir zaman boyutunu içermesidir.⁵⁰¹ Etkin ve sağlıklı işleyen bir bankacılık sistemi vücuda

⁴⁹⁹ Ebru Tuncer, "Basel II, Sadece Yeni Bir Sermaye Yeterlilik Oranı Hesaplama Yöntemi Değildir" **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2005, s.5/6

⁵⁰⁰ Takatoshi Kato, "The Financial Stability Assessment Framework of the IMF: Experience in Europe", **Economic Conference of The Oesterreichische Nationalbank**, Vienna, May 2005, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/051205.htm>, (09.12.2006)

⁵⁰¹ Özince, Ersin, "Finansal İstikrar, Basel II ve Bankalar Açısından Etkileri", **TCMB Financial Stability and Implication of Basel II Konferansı**, Mayıs 2005, Bankacılar Dergisi, Sayı:53, 2005, s.18

kan taşıyan dolaşım sistemine benzetilir ve ekonomi için hayati önemi vardır. Sistemin etkin ve sağlıklı işlemesi için BIS nezdinde, üye ülkelerin temsilcilerinin katılımı ile uygulanması gereken temel prensipler hazırlanmaktadır. Bunlarda biri de 1997 yılında çıkarılan “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”⁵⁰²’dir. 25 maddeden oluşan bu temel prensipler ana hatları ile:

Bankaların gözetimi ile ilgili kurumların sorumlulukları ve yetkilerinin açıkça tanımlanması gereği, banka denetim otoritesinin faaliyetleri konusunda bağımsız, gerekli kaynağa sahip olması ve yasal olarak korunması, banka kuruluş izinleri ile gözetimin devamlılığını sağlama, yasalara uymanın zorunluluğuna yönelik yasal çerçevenin mevcut olması, banka gözetim otoriteleri arasında bilgilerin paylaşımı ve gizliliği konusunda düzenlemeler, gözetim otoritesinin bankalarla düzenli olarak temaslarda bulunması, bağımsız denetçiler kullanarak denetim bilgilerini teyit edebilmesi, gözetim otoritelerinin konsolide bazda (yurt içi ve dışı şubelerini de içeren) denetim yapması, düzenleyici otoritenin bankaları kurallara uymaları konusunda zorlayabilecek yasal tedbirler alma yetkilerinin bulunması, sınır ötesi bankacılık ile ilgili düzenlemelerin bulunması, şeklinde sıralanabilir

Basel Komitesi ilerleyen dönemlerde bankaların piyasa katılımcıları ve kamuoyunu bilgilendirmeleri suretiyle banka şeffaflığının artırılması ve bir piyasa disiplininin sağlanması yönünde tavsiye niteliğinde kararlar almak üzere oluşturduğu komiteler ile banka şeffaflığının artırılması, bankaların kredi riskleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmesi gibi raporlar üretmiştir. Amacı kredi riskiyle ilgili kamuoyunun bilgilendirilmesi konusunda bankalara tavsiyelerde bulunmak ve kredi riskiyle ilgili denetim uygulamaları açısından gerekli bilgilerin neler olduğunu ortaya koymak suretiyle bankaların kredi risk profillerine ilişkin yeterli şeffaflığın sağlanmasını teşvik etmektir.⁵⁰³

Basel Bankacılık Denetim Komitesi; bankacılığın düzenlenmesinde önemli değişikliklerin meydana gelmesi, Temel İlkelerin ayrı ülkelerde uygulanmasıyla birçok

⁵⁰² Bahar Erdal, “Basel Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensiplerine Türk Bankalar Kanununun Uyumu”, **İktisat İşletme ve Finans**, Kasım 2002, s.86-90

⁵⁰³ Bkz., Melike Alparslan, “Basel Komite Bankaların Kredi Riskleri Hakkında Kamuoyunu Bilgilendirmesi”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:33, 2000, 52-54

tecrübe kazanılması, yeni düzenleme konuları, düzenleme ve denetlemede anlayış ve boşlukların aşıkâr hale gelmesi nedenleri ile Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel İlkelerin ve ilişkili değerlendirme Metodolojisini Nisan 2006’da güncellemiştir. Temel İlkeler, sağlam denetim pratiğinin minimum standartlarının çerçevesidir ve evrensel uygulanabilirliği göz önünde bulundurulmuştur. Komite, Temel İlkeler ve Metodolojisini global finans sisteminin sağlamlaştırılmasına yardımcı olacak şekilde kaleme almıştır.

Temel İlkeler, denetim sisteminin etkinliği için ihtiyaç duyulan 25 ilkeden oluşmaktadır. Bu ilkeler ana hatları ile aşağıdaki bölümler şeklinde sıralanabilir:⁵⁰⁴

- i) Etkin bir bankacılık denetim sistemi, denetim otoritesi için açık sorumluluklara ve amaçlara sahip olacaktır. Böylece her bir otorite operasyonel bağımsızlığa, şeffaf yöntemlere, akli yönetime ve yeterli kaynaklara sahip olmalı ve tüm görevlerini yapmaktan sorumlu olmalıdır.
- ii) Bankalar olarak denetime tabi ve lisanslandırılmış kurumların izin verilebilir faaliyetleri açıkça tanımlanmalıdır. Lisanslama otoritesi, kriter koyma ve muayyen standartları karşılamayan kuruluş başvurularını reddetme gücüne sahip olmalıdır. Bu sahiplik yapısı, sahiplik değişimi ya da dolaylı veya dolaysız hisse değişimi niyetini, kurul üyelerinin ve üst düzey yöneticilerinin uygunluğunu, stratejik ve operasyonel planı, iç kontrol, risk yönetimi ve sermaye tabanını içermeli, bankaların büyük kazanım ve yatırımlarını gözden geçirme gücüne sahip olmalıdır
- iii) Denetim otoritesi, bankaların üstlendiği riskleri yansıtan ihtiyatlı ve uygun minimum sermaye yeterlilik gereksinimini saptamalı ve en azından uluslararası düzeyde faaliyet gösteren bankalar için tesis edilmiş bu gereksinim uygulanabilir Basel gereksiniminden az olmamalıdır.
- iv) Denetim otoritesi; bankaların ihtiyatlı politikalar ile kredi risk yönetimi metotlarına sahip oldukları, bankaların problemlili varlıkları yönetmek ve yedek ve hazırlıkların yeterliliğini değerlendirmek için uygun politika ve metotları kurdukları ve sürdürdükleri; bankaların portföylerinin yoğunlaşmasını tanımlamak ve yönetmek

için mümkün kılınabilir yönetim metotları ve politikalarına sahip oldukları konusunda tatmin edilmelidir. Denetim otoritesi bankaların tek veya grup halindeki riske maruz kalmalarını sınırlamak için ihtiyatlı limitler koymalıdır. İlgili grupların riskine maruz kalmadan doğan suiistimalleri engellemelidir.

- v) Denetim otoritesi, bankaların uluslararası krediler ve yatırım aktiflerinde transfer riskini ve ülke riskini ve piyasa riskini tanımlama, ölçme, izleme ve kontrol etmek için bu tür risklere karşı yedek ve karşılıkları sürdürdükleri ve yeterli politika ve metotlara sahip oldukları konusunda ikna edilmelidir.
- vi) Denetim otoritesi; bankaların ve kurumların risk profillerini hesaba katan likidite riskini, operasyonel riskleri ve faiz oranı riskini ölçen, izleyen ve kontrol eden ve günlük tabanda likiditeyi yöneten likidite yönetim stratejisine, ihtiyatlı politika ve metotlara sahip oldukları konusunda tatmin edilmelidir.
- vii) Denetim otoritesi; bankaların kendi işlerinin karmaşıklığı ve büyüklüğü için yeterli olan elverişli iç kontrollere sahip oldukları konusunda ikna edilmelidir.
- viii) Denetim otoritesi; bankaların etik standartlarını destekleyen ve bankaların kasti veya kasti olmayan yasadışı eylemlerde kullanılmalarını engelleyen sıkı “müşterini tanı” kurallarına elverişli politika ve süreçlere sahip oldukları konusunda ikna edilmelidir.
- ix) Etkin bir bankacılık denetim sistemi; güvenlik ve sağlamlığa ve bankacılık sisteminin istikrarı üzerine odaklanarak bir bütün olarak bankacılık sistemi faaliyetleri anlayışı geliştirmesi ve bu anlayışı sürekli kılmasını gerektirir. Etkin bankacılık denetim sistemi; banka yönetimi ile düzenli iletişimden ve yerinde ve uzaktan denetimden meydana gelmelidir. Denetim otoriteleri hem tek hem konsolide bazda bankalardan gelen öngörülü istatistiksel verileri ve raporları toplama, gözden geçirme ve analiz etme araçlarına sahip olmalıdır. Denetim otoritelerinin, bankacılık grubunu, yeterli izleme ve uygunsa grup tarafından dünya çapında idare edilen işleri her yönüyle ihtiyatlı normlar uygulayarak konsolide bazda denetlemesi, bankacılık denetiminin esas unsurlarından birisidir. Bu denetim

⁵⁰⁴ Basel Committee on Banking Supervision, **Core Principles For Effective Banking Supervision**, Consultative Document, April, 2006, s.4-7, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>.

ilgili diğer denetim otoritelerinin bilgi alışverişi ve işbirliğini gerektirir. Denetim otoritesi, yabancı bankaların yerel işlemlerine yerel bankaların uymak zorunda oldukları standartların aynısını uygulamalıdır.

- x) Denetim otoriteleri, tasarrufları altında doğru zamanlı düzeltici eylemlere sebebiyet veren yeterli denetimsel araçlar dizisine sahip olmalıdır. Bu araçlar gerektiğinde bankacılık lisansını iptal etme veya iptal etmeyi tavsiye etme ehliyetini içerir.

İlkelere uyum sağlama, tüm finansal sistemde istikrarı besler. Ancak istikrar ekonomiler için kesin olmadığı gibi bankaların batmasını da tamamen önleyemez. Bankacılık düzenleme ve denetleme kurumları bankaların batmayacağına güvence sağlayamazlar ve sağlamamalıdır. Piyasa ekonomisinde iflaslar risk almanın parçasıdır.⁵⁰⁵

Etkin bir bankacılık denetim sistemi, birçok dış unsurun veya önkoşulun varlığına bağlıdır. Bu önkoşullar çoğunlukla denetim otoritesinin hüküm alanının dışında olmakla birlikte, uygulamada denetim etkinliği üzerinde doğrudan etkisi vardır. Eksiklerinin varlığı halinde denetim otoriteleri, hükümetin, bunların varlığı ve denetimsel amaçlar üzerindeki fiili ve potansiyel negatif yan etkilerinin farkına varmasını sağlamalıdır. Denetim otoriteleri aynı zamanda kendi normal işlerinin parçası olarak tepki vermelidirler. Bu dış unsurlar;⁵⁰⁶

- i) sağlam ve sürdürülebilir makro ekonomi politikaları,
- ii) iyi gelişmiş kamu altyapısı,
- iii) etkin piyasa disiplini ve
- iv) uygun sistemli koruma düzeyi sağlamak için mekanizmaları, içerir.

Sağlam makro ekonomi politikaları istikrarlı finansal sistemin temeli olmalıdır. Bu bankacılık denetiminin yetkisi içinde değildir. Bununla birlikte denetim otoritesi mevcut politikaların bankacılık sisteminin sağlamlık ve güvenliğinin altını oyduğunu seziyorsa tepki vermeye ihtiyaç duyacaktır.

(13.02.2007)

⁵⁰⁵ Basel Committee on Banking Supervision, s.9

⁵⁰⁶ Basel Committee on Banking Supervision, s.11

İyi gelişmiş kamu altyapısı, eğer yeterince sağlanamazsa finansal sistemlerin ve piyasaların zayıflamasını veya gelişmelerini engelleyen aşağıdaki unsurlara ihtiyaç duyar:⁵⁰⁷

- i) Anlaşmazlıkların adil çözümü için sürekli mekanizmalar sağlayan ve uygulayan; ortaklık, iflas, sözleşme, tüketici koruma ve özel mülkiyet konularını içeren iş kanunları sistemi,
- ii) Uluslararası düzeyde kabul görmüş, kapsamlı ve iyi tanımlanmış muhasebe ilkeleri ve kuralları,
- iii) Yerleşmiş muhasebe ilkelerine uygun olarak hazırlanmış ve doğru ve adil hesapların, bankaları da içeren finansal hesap özeti kullanıcılarını garanti etmek amacıyla belli büyüklükteki şirketler için bağımsız denetim sistemi ile denetçilerin sorumluluğu,
- iv) Etkin ve bağımsız yargı sistemi ve iyi düzenlenmiş muhasebe, denetim ve yasal meslekler,
- v) İyi tanımlanmış yönetim kuralları ve diğer finansal piyasalarla gerekirse iştirakçilerinin yeterli denetimi ve
- vi) Karşılıklı risklerin kontrol edildiği yerde finansal ilişkilerin yerleşmesi için güvenli ve etkin ödeme ve takas sistemi.

Etkin piyasa disiplini, kısmen piyasa iştirakçilerinin yeterli bilgi akışına, iyi idare edilen kurumları ödüllendiren uygun finansal teşviklere ve yatırımcıların kendi kararlarının sonuçlarından izole edilmeyeceklerini garanti eden düzenlemelere bağlıdır. Konu boyunca üzerinde durulan, kolektif yönetişim ve kesin doğruluk, anlamlılık, şeffaflık ve borçlananlar tarafından kreditörlere ve alacaklılara sağlanan zamanında bilgilendirmenin garanti edilmesidir. Hükümetler kamu politikası hedeflerine ulaşmak için ticari kararları ve özellikle borç verme kararlarını etkilemek veya çığnemek arayışında olursa, piyasa sinyalleri bozulabilir veya piyasa disiplini baltalanabilir.

Genellikle, uygun sistemli korumanın düzeyine karar verilmesi, merkez bankası dahil ilgili otoriteler tarafından, özellikle kamu fonlarının taahhüdünü sonuç veren yerlerde dile getirilen politik bir sorudur. Denetim otoritesinin, içinde bulunduğu

⁵⁰⁷ Basel Committee on Banking Supervision, s.11-12

kurumların ayrıntılı bilgisine sahip olması nedeniyle oynayacağı rolü önemlidir. Bu sistemli koruma ya da güvenlik ağı ele alınırken; bir yandan finansal sistemdeki güven ve aksi halde sağlam kurumlara bulaşma riskleri ve diğer yandan piyasa sinyali ve disiplinini bozmayı asgari düzeye indirmek ihtiyacının dikkate alınması gereklidir. Birçok ülkede sistemli korumanın çerçevesi bir mevduat sigortası sistemini içerir. Ahlaki bozulmayı azaltacak böyle bir sistemin varlığı, halkın sisteme güvenini sağlayacak ve problemin sorunlu bankalara sirayetini de engelleyecektir.

Temel ilkelerin esas olarak; düzenleyici otoritenin bağımsızlığı, sermaye gereksinimi, risk yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve yönetim kurulunun iç denetimi yönetmesi üzerinde durduğu ve etkin denetim için gereken makroekonomik şartlardan bahsettiği görünmektedir. Temel İlkeler aynı zamanda IMF ve Dünya Bankası tarafından Finansal Sektör Değerlendirme Programı bağlamında ülkelerin bankacılık denetim sistemleri ve pratiklerini değerlendirmede kullanılmaktadır.

Basel ile ilgili ülkemizde BDDK ve TBB bünyesinde çalışma grupları oluşturulmuş, 2003 yılında 23 bankanın katılımı ile sayısal etki çalışması yapılmıştır. Çalışma sonucunda 23 bankanın toplulaştırılmış sermaye yeterlilik rasyosu % 28,8 iken, Basel II uygulandığında %16,9'a gerilemiş, ancak Basel II için gerekli şart olan %8'in üzerinde gerçekleşmiştir.⁵⁰⁸

Basel II'nin finansal piyasalar açısından daha fazla şeffaflık ve tüm katılımcılar için daha fazla düzenleme ile piyasa katılımcılarının davranışlarında büyük ölçüde homojenleşme şeklinde bir tehlikeye sahip bulunduğu eleştirisi olarak ifade edilmektedir.⁵⁰⁹

Basel II ile hedeflenen banka sistemini güçlendirmekten çok reel sektördeki firmaları disipline etmek, kredi verilebilecek daha iyi olan firmaları ayırmaktır. Bu da dünya ölçüsünde sermaye birikimi ve gelir eşitsizliğini arttırabilir. Bazı kesimlerin ekonomik ve toplumsal bakımdan desteklenmesi söz konusu olmayabilir, bankaları tek

⁵⁰⁸ BDDK, **Basel II Sayısal Etki Çalışması (QIS-TR) Değerlendirme Raporu**, Aralık 2004, s.39-43

⁵⁰⁹ Guido Gieze, "Basel II Uzlaşısı'na İlişkin Eleştiriler ve İyileştirme Önerileri", Çev: Melek Acar Bayramoğlu, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:41, 2002, s.79

tip banka haline getirebilir, bankacılıkta uluslararası bankalarla rekabet edebilecek az sayıda bankaya doğru daha çok yoğunlaşma olabilir, derecelendirme sisteminde değişim yerel firmalarımızı etkileyebilir, bu da ülke firmalarının rekabet gücünü zayıflatabilir, bankaların ana ortağı olduğu finansal holdinglerin doğmasını sağlayabilir, bankaların mevduat ve kredi faizlerini düşürebilir.⁵¹⁰

Ülkemizin OECD üyeliğinden kaynaklanan risk değerlendirmesi ile ilgili sermaye yeterliliği avantajını kaybedeceği, yine ülkemizde çok sayıda mevcut olan ve genellikle muhasebe standartlarına uymayan KOBİ'ler için derecelendirme gerektirdiğinden kredi almalarını zorlaştırabileceği, daha güçlü firmaların kredi almalarına, özellikle de güçlü sermaye yapısına sahip yabancı firmaların kredi verenlerce tercih edileceği (daha az sermaye gerektirdiğinden) gibi olumsuz beklentiler bulunmaktadır. Basel II ile ilgili gelişmekte olan ülkelere fon akışını azaltacağı, gelişmiş ülkelerin lehine bir durum oluşturacağı ve getirilen hesaplamaların karmaşıklığına yönelik eleştiriler olmakla beraber, finansal istikrarı arttıracığı, bankaların sağlamlığını ve güvenilirliğini sağlamlaştıracağı yönünde olumlu görüşler de bulunmaktadır.

2 - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Uyum, Kamu Yönetimi İle İlişkileri ve Tek Mali Düzenleyici Kurum

a – Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kamu Mali Yönetimi İle İlişkileri

Ekonomi yönetiminin bağımsız düzenleyici kurumlara bırakılması, ekonominin akılcı ve gerçekçi yönetimi, düzenleme ve denetlemenin uzmanlaşmış kurumlara bırakılması, teknik sorunların çözümünün kolaylaşması, hızlı karar alma ve uygulama, ekonomik faaliyetlerde taraf olan devletin aynı zamanda hakem olmaması gibi faydaları yanında; bu kurumlar üzerinde yargısal denetim dışında idari ve siyasi denetimin oldukça sınırlı olması, seçilmişlerin ekonomi politikasında etkinsizleşmesinin demokrasi ile çelişmesi, hükümetin siyasi sorumluluğunun kalmaması ve bürokratik yapıya dönüşme riski gibi sakıncaları da vardır.⁵¹¹

⁵¹⁰ Taşdelen, Türk Bankacılık Sisteminin Geleceği Üzerine Düşünceler, s.274-277

⁵¹¹ Yasin Melikşah, “Üst Kurumlar Üzerine Deneme”, **Active Dergisi**, Eylül-Ekim 2005, s.1-2/4

Günümüzde birçok düzenleme bakanlık veya olağan bürokrasi yerine bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından icra edilmektedir. Bu fenomenin belirgin deneyimsel imtiyazına rağmen, bilim adamları henüz bağımsız düzenleyici kurumları sistemli olarak yeni incelemeye başlamışlardır. Konunun birçok yönü gelecek araştırmaları hak etmektedir. Örneğin, demokratik olarak sorumlu olmayan kurumlara geniş yetkiler delege etmeye dayanarak yasallaştırmaya bulaştırma halen net değildir.⁵¹² Bu belirsizlik demokratik olarak sorumsuz olan kurumların demokratik olarak sorumlu olan ve kendilerine yetki delege edenlere karşı sorumlu olmalarının sağlanması ve bu kurumların denetlenmesine yönelik altyapının oluşturulması ile giderilebilir.

Özerk kurumlar plan, yıllık program, hükümet programları ve politikaları ile çerçevesi çizilen genel ilkeleri ve uygulanan makroekonomik politikaları göz önünde bulundurmaktadır.⁵¹³ Çünkü makro ekonomi politikalarını yapmak ve yürütmek hükümetin sorumluluğundadır ve ekonomi politikaları ve hedefleri birbiri ile çelişmemelidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak sınıflamıştır. Aynı kanun merkezi yönetimi ise; genel bütçe kapsamındaki kamu kurumları, özel bütçe kapsamındaki kamu kurumları ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak sınıflandırmıştır.⁵¹⁴ Bu hali ile kanun, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini merkezi yönetim bütçesi kapsamında saymış, ancak özel bütçeli kuruluşlardan ayrı bir bütçe tipi getirerek bu kurumların kendine has yapısını kabul etmiştir. Kanunun ikinci maddesi bu düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunun tümüne değil, belli maddelerine tabi olduğunu belirtmiştir.

⁵¹² Fabrizio Gilardi, “Diffusion and Variation in Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: a Test of Sociological Institutional Hypotheses”, **Université de Lausanne Articles**, Paris: ENA, 14-15 November 2002, http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_PMP_abstract.pdf, (11.02.2006)

⁵¹³ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.63

⁵¹⁴ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s.67-70

Konumuzu ilgilendiren BDDK ve SPK yukarıdaki kapsamdadır. TMSF ise kanun yürürlüğe girmeden 22/12/2005 tarihinde yapılan değişiklik ile 5018 sayılı kanundan çıkarılmış, ancak 5411 sayılı Bankacılık Kanununun⁵¹⁵ 124. maddesinin ilk fıkrasında “(1) Fonun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmü gereği sadece denetim boyutu ile 5018 sayılı kanuna tabi tutulmuştur.

b - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Uyumu

Gerek BDK’ların birbirleriyle gerekse bunların diğer kamu birimleriyle eş güdümünü sağlamak görevi politikacıya dolayısı ile hükümete düşmektedir. Hükümetlerin bunu BDK’ların özerkliğini zedelemekten gerçekleştirmesi gereklidir.⁵¹⁶

Sigorta Murakabe Kanununda diğer düzenleyici kurumlarla ilişki konusunda hüküm bulunmazken, Sermaye Piyasası Kanununda birkaç yerde Müsteşarlığa ve Merkez Bankasına danışılması hususu yer almıştır. Yine 4389 sayılı kanunda kurumlar arası işbirliğine ilişkin hüküm konulmamıştır. Bu eksiklik gelişmiş ülkelerde mevcut düzenlemelere paralel olarak 5411 sayılı kanun ile giderilmiştir. Kanunun kurumlar arası işbirliği başlıklı 98. maddesi “Para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesiyle ilgili konularda, Kurum, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Merkez Bankası karşılıklı mütalâa ve bilgi teatisinde bulunurlar” diyerek bu konuda düzenleme yapmıştır.

Merkez bankasının bankalara ödemelerini yapabilmesi için açık veya kapalı garanti vermesi, (geç likidite penceresi uygulaması) ödemeler sistemindeki muhtemel bir sıkışıklığı önlemenin önemli bir yoludur. Özellikle gelişmiş ülkeler, bir bankanın iflasının sisteme yayılmasını önleyen Gerçek Zamanlı Toptan Mutabakat Sistemi (*Real Time Gross Settlement*) kullanmaktadır. Merkez bankası sistematik krizin ortaya çıkması halinde sistemin akışını sağlamak için kısa dönemli likidite kredilerini, orta ve uzun vadeli kredilere dönüştürmeyi gerekli bulabilir.⁵¹⁷ Türkiye’de 2001 krizinde net iç

⁵¹⁵ TBMM, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, 124. Madde

⁵¹⁶ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.65

⁵¹⁷ Pelin Ataman, “Sistematik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teori Bir Yaklaşım”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 37, 2001, s.75-76

varlık tavanı nedeniyle uygulanmayan bu imkan, kriz sonrasında son kredi mercii işlevi ile merkez bankası tarafından bankaların kendi aralarında bankalar arası piyasada gerçekleştirmedikleri işlemleri 16:30'dan sonra daha maliyetli de olsa gerçekleştirilmesinin taahhüdü ile işlevsellik kazanmıştır.

Bunun yanında 5411 Sayılı Bankacılık Kanununun Finansal Sektör Komisyonu başlıklı 99. maddesi ile Kurum nezdinde, Kurum, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, Fon, Rekabet Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İstanbul Altın Borsası, Menkul Kıymetler Borsaları, Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsaları ve kuruluş birlikleri temsilcilerinden oluşan Finansal Sektör Komisyonu kurulması öngörülmüştür. Komisyon, finansal piyasalardaki güven ve istikrar ile gelişmeyi temin etmek amacıyla, bilgi teatisini, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ortak politika önerilerinde bulunmak ve finans sektörünün geleceğini ilgilendiren konulara ilişkin görüş bildirmekle görevlidir. Finansal Sektör Komisyonunun en az altı ayda bir toplanması ve sonuçları hakkında Bakanlar Kuruluna bilgi sunması zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenleme ile mali piyasalarda yetkili kurumlara piyasaların güvenliği için komisyon çatısı altında bir araya gelerek ortak hedef ve politikalar doğrultusunda ortak tutum belirleme imkanı verilmiştir.

Kanunun 100. maddesi ile Bankacılık sisteminin genel durumu, kredi kuruluşlarının denetimleri sonucu alınacak önlemler, risk esaslı sigorta primlerinin hesaplanmasında kullanılmak üzere kredi kuruluşlarının malî bünyelerini gösteren analiz sonuçları ve ayrıca bu bankaların mevduat ve katılım fonları hesap adetleri, sigortalı mevduat ve katılım fonları ve toplam mevduat ve katılım fonu tutarları hakkında gerekli bilgilerin paylaşılması, Fonun görev alanına giren konularda ve işlem tesis edilmesinin gerekli olduğu hâllerde Kurum ile Fonun azamî düzeyde işbirliği yapmasını sağlamak üzere Başkan ve Kurum başkan yardımcıları ile Fon Başkanı ve Fon başkan yardımcılarından oluşan bir eşgüdüm komitesi kurulmuştur. Komitenin en az üç ayda bir defa olmak üzere, tarafların uygun göreceği sıklıkta toplanması ile tarafların bir diğerinden talep edeceği bilgilerin ve belgelerin diğer tarafa uzlaşılacak bir süre içerisinde verilmesi esası getirilmiştir. Bu düzenleme ile tüm mali piyasalar

yanında bankacılık sektöründe de düzenleme ve denetimlerde eşgüdüm sağlanabilmesi için ortak hedef ve politikalar doğrultusunda ortak tutum belirleme zemini oluşturulmuştur.

Türkiye’de özellikle son yıllarda yaşanan mali sektör sorunları düşünüldüğünde yukarıdaki hükümlerin gerekliliği anlaşılabılır. Çünkü sigortacılık, sermaye piyasası ve bankacılık gibi işlemleri ve sahiplik ilişkileri iç içe geçmiş ve birbirlerini etkileme ihtimalleri yüksek mali piyasaların farklı kurumlar tarafından düzenlenip denetlenmesi, mali piyasaların güvenliği için bu kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdümü zorunlu kılmaktadır. Para ve kredi politikalarının sağlıklı işleyebilmesi ve amaçlar-araçlar arasında çatışma olmaması için ise yetkili kurumların yine bir araya gelmeleri gerekmektedir.

Bu hükümlerin getirilmesinde son dönemde İmar Bankasının bankacılık izninin iptali sürecinde yaşananlar etkili olmuştur. İmar Bankası elinde Hazine Bonosu olmadan, SPK tarafından verilen bono satış yetkisi de bulunmadan bono satışı yapmıştır. Sonuçta birçok mudi zarara uğramış ve telafisi yine kamu kaynakları ile yapılmıştır. Bankayı denetleyen kurum BDDK, düzenlemeyi yapan, izni veren kurum ise SPK olduğu ve aralarında işbirliği bulunmadığından durum İmar Bankası’nın tasfiye sürecine girmesine kadar uzun bir süre anlaşılamamıştır.

Bu tür sıkıntıların yaşanmaması amacı ile 5411 sayılı kanun ile kurumlar arası işbirliği, finansal sektör komisyonu ve eşgüdüm komitesi müesseseleri getirilmiştir. Ancak öngörülen altı ayda veya üç ayda bir toplantı sıklığının artırılması gerektiği düşünülmektedir. Kanunla IMF ile Avrupa Birliğinin görüşleri ve Basel II’ye uyumlu olarak aynı zamanda konsolide denetim esasları getirilmiştir. Avrupa Birliği ilerleme Raporlarında daha ileri gidilerek bankaların mali olmayan şirketlerinin de konsolide denetimin kapsamına alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Finansal piyasalar giderek daha entegre bir vaziyet almaktadırlar. Türkiye’de sigorta şirketleri, sermaye piyasası aracı kurumları, ortaklık ve fonlar ile bankaların sahiplik ilişkileri iç içedir. Aynı zamanda bunlar birbirlerinin alanına da girerek fonksiyonel olarak da iç içeği sürdürmektedirler. Örneğin banka şubeleri bankanın

veya sahiplerinin genellikle sahip oldukları sigorta şirketlerine, sigorta acenteliği ve menkul kıymet şirketlerine de aracı kurum olarak hizmet edebilmektedirler. Türkiye'deki görüntü bankaların hakim olduğu bir finansal (mali) piyasadır. Son dönemlerde uluslararası kurumların ve günümüz koşullarının zorunlu tuttuğu konsolide denetim yapılabilmesi de düşünüldüğünde, yetki ve görev karmaşasının engellenmesi, aynı işin birden çok kez yapılmasının (SPK'nın incelediği şirketlerin konsolide denetim amacı ile aynı zamanda BDDK tarafından da incelenmesi) önlenmesi ve düzenleme ile denetlemede etkinliğin artırılabilmesi için tek mali düzenleyici kuruma bir an önce geçilmesi gerekmektedir.

DPT bünyesinde yapılan bir çalışma⁵¹⁸ incelenen 41 ülkenin 32'sinde birleşik yapının mali sektörü kısmen ya da tamamen kapsayan şekilde oluşturulduğu ve 9 ülkede ise birleşik denetim ve gözetim sistemine geçilmesinin planlandığı tespit edilmiştir. Aynı çalışmada birleşik sistemin yararları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- i) Mali sektör holdinglerinin daha etkin denetimi: Belli konularda uzmanlaşmış denetim birimlerinin gözden kaçırabileceği hususların önüne geçmek ve gizlilik derecesinde bilgi paylaşımında meydana çıkabilecek sorunları gidermek ve farklı denetim birimleri tarafından iş tekrarı yapılmasının önüne geçmek.
- ii) Düzenleyici Arbitrajı: Benzer mali hizmetler sunan, ancak farklı düzenleyici birimlerin kapsamında bulunan kurumların uyması gereken kurallar ve kendilerinden giderler karşılığı yapılan kesintiler farklılaşmakta ve rekabet avantajı sorunu doğmaktadır.
- iii) Düzenleyicinin Esnekliği: Gelişen, değişen ve yeni araçların üretildiği mali piyasalarda ayrı birimlerce düzenleme getirilmeye çalışılması; özellikle değişimler karşısında yasa ile hızlı cevap verilemediğinde ya da düzenleyici birimler arasında yetki karmaşası doğduğunda, mali sistemde güven eksikliğine yol açabilmektedir.
- iv) Ölçek Ekonomisi: Birleşik düzenleme yapısı ölçek ekonomisi nedeniyle bir yanda düzenleyici birimin ortak kullanacağı altyapı, yönetim ve destek

sistemleri konusunda maliyet paylaşımı sağlarken, diğer yandan bilgi toplama ve araştırma gibi hususlarda doğabilecek tekrarlar önlenebilmektedir.

- v) Düzenleyici Birimin Hesap Verebilirliği: Çoklu sistemde düzenleyiciler arasında çakışan sorumlulukların bulunması sorumlunun tespitini de zorlaştırmaktadır. Aynı zamanda düzenleyici birimlerin farklı faaliyet maliyeti de başarı hususunda performanslarının değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Birleşik sistemde düzenleyici birim doğrudan hesap verebilir hale geleceğinden bu sorunların yaşanmaması beklenir.

Birleşik sistemin dezavantajları ise; birleşik sistem oluşturma sürecinde oluşabilecek açıklar nedeniyle sistemin bu süreçte zayıf kalma riski, bu kapsamda sonuçlanmış bir hususun tekrar tartışmaya açılması, farklı kurumlardan gelmiş personelin uyumu ve yönetim güçlüğü ile belli bir hedefe odaklanmamanın getireceği sorumlulukta kayıp riski, katı bir bürokratik yapıya dönüşme ve kısıtlı sinerji oluşturma ihtimali olarak sıralanmıştır. Arjantin deneyimi, birçok yenilikçi reformun bile düzenleyici kurumların bağımsızlık, otonomi ve hesap verilebilirliğine güvence vermede problemlere yol açabildiğini göstermiştir.⁵¹⁹

Avustralya’da tek düzenleyici mali sisteme (ARPA) geçilmesinin yararları; düzenleyici arbitrajını ortadan kaldırmak, sistemin daha etkin olmasını sağlamak, problemlere cevap verme süresini düşürmek, mali holdinglerin daha güçlü temelde düzenlenmesi ve denetlenmesini sağlamak, ölçek ekonomisi yaratarak düzenleme maliyetlerini düşürmek, mali sistemde meydana gelmesi beklenen değişikliklere tepki verme konusunda esneklik ve vizyon sağlamak olarak sıralanmıştır.⁵²⁰

İngiltere’de ise tek mali düzenleyici kuruma geçilmesi sebepleri; ölçek ekonomisinden yararlanma, tüketicileri ve piyasa güvenliğini koruma, mali suçların azaltılması, görev ve sorumluluk konusunda belirsizliği giderme, İsveç’te; sağlam ve

⁵¹⁸ Alper Bakdur, **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri**, Mali Piyasalar Dairesi Başkanlığı, Yayın No: DPT:2678, 2003

⁵¹⁹ Antonio Estache, “Designing Regulatory Institutions For Infrastructure-Lessons From Argentina” **World Bank Public Policy Journal**, Public Policy for the Private Sector Note, No:114, May 1997, s.4, <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/114estac.pdf>, (13.03.2007)

güvenilir gözden geçirme, ortak denetim ve gözetim çerçeve ve metodolojisi, kolay haberleşme, eşgüdümlü denetim ve gözetim yaklaşımı ile, grup ve bireysel denetim ve gözetimin denge oluşturabilmesi olarak sıralanmıştır.⁵²¹

Avrupa Birliği ilerleme raporlarında ve Basel Bankacılık Denetim Komitesinin yayınladığı ilkelerde yer alan konsolide denetimin etkin bir biçimde yapılabilmesi ve IMF'ye verilen niyet mektubu ve mektubun gözden geçirmelerinde ifade edilen entegre mali düzenlemeye geçilmesi için, BDDK ve SPK ile Hazinesin Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Murakabe Kurulu birimlerinin birleştirilerek tek mali düzenleyici kuruma geçilmelidir.

Kurumun organizasyon yapısı, kurulun seçilme ve çalışma esasları, kurumun işleyişi ile mevzuat konusunda yeni yapılan kanun ve değişiklikler ile uluslararası kurumlar ve gelişmiş ülke uygulamaları ve ülkemizde yaşanan sürece ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile ilgili kanun taslağına daha yakın olan 5411 sayılı kanun ile BDDK temel alınarak birleşme gerçekleştirilmelidir.

Kurum, İsveç ve Kore örneklerinde olduğu gibi bankacılık, sigortacılık ve menkul kıymet piyasaları olarak faaliyet alanlarına göre başkan yardımcılıkları altında bölümlere ayrılabilceğı gibi, İngiltere'de olduğu gibi, mevduat kabul eden kurumlar, diğer kurumlar ile düzenleme ve risk yönetim birimleri olarak da ayrılabilir, ya da Macaristan'da olduğu gibi düzenleme (lisanslama, piyasa disiplini), denetleme ve risk yönetimi birimlerine ayrılabilir. Birleşme aşama ve süreç alacağından ilk dönemde kolaylık olması açısından sigorta, bankacılık ve menkul kıymet piyasaları olarak ayrılması daha kolaylık sağlar görünmektedir. Daha sonra kurum ve yönetim organı piyasaların durumu ve işin akışına göre etkinliği sağlayacak sistemi kendisi üreterek politika ve kanun yapıcıyı yönlendirebilir.

Kurumun TMSF'de olduğu gibi iç denetim birimi oluşturularak doğrudan başkana bağı olması iç denetimin etkinliğini arttıracak ve başkan ile onun kanalı ile

⁵²⁰ Jeffrey Carmichael, "Prudential Regulation – a New Approach", Committee For Economic Development of Australia, **CEDA Bulletin**, March 1999, http://www.voced.edu.au/td/tnc_60.254, (05.03.2007)

⁵²¹ Bakdur, s.60-68

kurula yöneticiler dışında işleyiş ile ilgili raporlama yapılmasını sağlayacaktır. Kurumun esas faaliyet konusu dışında ve yönetimi ile ilgili birimleri BDDK ve TMSF’de olduğu gibi tek daire başkanlığı halinde (destek hizmetleri dairesi) birleştirilerek kurumun esas faaliyetine odaklanması sağlanmalıdır.

İncelenen uygulama örneklerinden İngiltere’de mali suçlar ile mücadele ve mali sisteme duyulan güveni korumak FSI’nın görevi iken diğer ülkelerde istikrarı sağlama genellikle Merkez Bankasının ve mali suçlar ile mücadele ise ayrı bir kurumun sorumluluğundadır. Yapılacak düzenlemede 5411 sayılı kanunda kurumlar arası işbirliği hükmü devam ettirilerek mali sektör istikrarı adına Hazine ve Merkez Bankası ile görüş alış verişi sürdürülmelidir. Mali suçların önlenmesi ile ilgili olarak MASAK ile yakın ilişki içinde bulunulmalıdır. Rekabet Kurumu görevi gereği rekabet yönünden birleşme ve devralmaları inceleyerek karar verebilmelidir.

c - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verebilirliği ve Denetlenmesi

Hesap verilebilirliği güvence altına alma problemi, sorumlulukların devletin kademeleri arasında paylaşıldığı ve farklı kademelerin farklı ilgileri ile ve farklı konularda hesap verilebilirliğinin gerekliliği, hesap verilebilirliği şüpheli hale getirebilir.⁵²² Hiyerarşi ve vesayet anlayışı kendi mantığında tuzağa düşmektedir. Denetçiler gibi vasiler, güvenin kötüye kullanımını yakalamayı amaçlarlar. Fakat sistemin güvenilirliği için vasilerin de hesap vermesi gerekir, sonuç olarak vasilerin de üzerinde diğer vasilerin olması gerekir. Hiyerarşik modelde bir üstteki vasi çökerse güvenin büyük yapısı çöker. Bu yapının basit bir çözümü vardır ki o da, vasilerin düzenlenmesinde bir daire şeklinde birbirini kontrol eden süreçlerin olmasıdır.⁵²³ Bu durumda mali piyasaları denetleyenlerin de hesap verdiği bir mekanizma ve o mekanizmanın da hesap verdiği başka bir mekanizma olmalıdır. Bu dairenin düğüm noktası ise, seçilmişlerden oluşan meclis gibi bir organın en son gözetimi yapması ve meclisin de halk tarafından seçimler yoluyla denetlenmesidir.

⁵²² Sigurdur Helgason, **Towards Performance-Based Accountability**, OECD Public Management Service, 1997, s.4, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/61/1902720.pdf>, (12.02.2007)

⁵²³ Jhon Braithwaite, “Accountability and Governance Under The New Regulatory State”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol:58(1), Mart 1999, s.92

Bir kişi verdiği kararlardan muhakkak sorumlu olmayıp, hesap vermek zorunda olamayacağı gibi, suçlanabilme imkanı olmaksızın sorumluluğu da kabul edemez.⁵²⁴ Bağımsız dzenleyici kurumlar, demokrasinin gereği olarak parlamentonun kendilerine yetki delege etmesi ile görev ve yetkiye sahip olurlar, seçilmiş siyasi iktidar tarafından atanan ye ve başkan ile karar alır ve idare edilirler. Dolayısı ile seçilmişlere hesap da vermek zorundadırlar. Aksi halde görev ve yetki sahibi oldukları halde hesap vermezler ve kendilerini sorumlu da hissetmezler ki, bu durum yönetim ilkelerine ve demokrasiye tamamen aykırı bir durumdur.

Hesap verilebilirliğin gerekliliğini sosyal hayatın en uzak ulaşılabilir ve dip bölgelerine ulaştırma durumuna sahip olmanın riski, uzun vadede herkesin her işten sorumlu olması, fakat kimsenin hiç bir şeyin sorumluluğunu üzerine almamasıdır. Dzenleyicinin sosyal sorumluluğu basitçe kontrolleri tanzim etmek, fakat dzenı arayanların yeteneklerini ve vicdanlarını harekete geçirmek ve çekmektir.⁵²⁵ Katılımcı demokrasi kendi uygun ortamında sadece sorumluluğu geliştirmez, yetenekleri keşfetmek için tarama kapasitesini de geliştirebilir.⁵²⁶

Dzenleyici kurumlar, bakanlık veya diğer merkezi yönetim birimlerinin vesayet denetimi, teftiş kurulu denetimi gibi denetimlere maruz bırakılmamalı, personelinin mali, sosyal ve özlük haklarının korunması ve bütçe yapma süreçleri merkezi hükümetin hiyerarşisine tabi olmamalıdır. Ancak merkezi hükümetlerin, orduların ve hatta yargı kurumlarının bile bütçe uygulamalarının denetlendiği günümüzde tümü ile denetim dışı kalmak, özerkliğin ötesinde bir duruma yol açabilir.

Kamuoyunda dzenleyici kurumaların gelirlerini kullanıcı ücretleri oluşturduğu için kendi gelirlerini kendilerinin kazandığı ve devlet bütçesi üzerinde bir yük oluşturmadığı gibi yanlış bir algılama var. Ancak, devlet erki kullanılarak, dzenlenen piyasalar üzerine bir tür vergi konulmakta ve doğal olarak piyasa aktörleri de bu ücretleri maliyetlerine ilave ederek tüketiciden tahsil etmektedirler. Dolayısıyla devlet erkinin müdahalesi sonucunda harcanabilir gelir üzerinden vergi etkisi yaratan bir bütçe

⁵²⁴ Helgason, s.3

⁵²⁵ Bachdach Kagan, **The Problem of Regulatory Unreasonableness**, Philadelphia: Temple University Press, 1982, s.323

⁵²⁶ Braithwaite, s.94

ortaya çıkmaktadır. Bu bütçenin de bizatihi topluma bir maliyeti bulunmaktadır.⁵²⁷ Bu nedenle birçok çalışma ve birçok ülke düzenleyici kurumların düzenledikleri kurumlardan tahsil ettikleri öz gelirleri için vergi kelimesini kullanmaktadır.

Kamu kuruluşlarının gelir, gider ve varlıkları ile hazırladıkları ve uyguladıkları bütçeler tüm dünya da farklı şekillerde de olsa denetlenmektedir. Bütçenin denetiminde amaç, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktır. Bütçe denetiminde, ağırlık taşıyan, harcama yetkisinin denetimidir. Yasama organı bütçedeki ödenekler aracılığı ile verdiği harcama yetkisinin gereğince kullanılıp kullanılmadığını iki yönde inceleyebilir. Birincisi, yetkinin yasal düzenlemelere ve çerçeveye uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetimidir. Buna hukuki denetim ya da yasal denetim denebilir. İkincisi, ödeneklerin etkin şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetimidir. Buna da ekonomik denetim adı verilmektedir.⁵²⁸

Bu alandaki denetimin de yargı yetkisi olan bağımsız bir kurum tarafından, açıkçası Sayıştay’ca gerçekleştirilmesi, hem denetimin standardizasyonu hem de bağımsızlık ve tarafsızlık açısından daha uygun olacaktır.⁵²⁹ Düzenleyici kurumların mali işlemlerinin veya hesaplarının denetimi ile karar ve işlemlerinin denetiminin birbirinden ayrılması gerekir. Düzenleyici kurumların karar ve işlemlerinin yerindeliğinin denetimi idari yargı yerlerince (yasada açıkça öngörülmüşse Danıştay, öngörülmemişse idare mahkemeleri) yapılmaktadır.

Danıştay yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari merci olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetimin yoğunluk derecesinde bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır. Örneğin, Danıştay bu kurumların işlemlerine ilişkin kararlarında diğer idari kuruluşlar için olduğu gibi “davalı daire” deyimini kullanmakta ve kararların hazırlık aşamasında değinilmeye başlanmasına

⁵²⁷ Uğur Emek, **Regülasyon ve Rekabet**, Sempozyum, Ankara: Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No:81, 2002, s.125

⁵²⁸ Ömer Faruk Batirel, **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No: 460/693, İstanbul: Yayılım Matbaası, 1994, s.109

⁵²⁹ Türe, s.8

rağmen, kararlarda bağımsız idari kurum veya bu anlama gelen bir deyim kullanmamıştır.⁵³⁰

Türkiye’de olduğu gibi Amerika’da da birçok düzenleyici kararın mahkemede temyiz edilmesi ile kamu mahkemeleri de düzenleyici kararlari etkilemektedirler. Bilim adamları henüz yargının düzenleyici rolü üzerinde kapsamlı bir çalışma yapmamış olsa da Amerika’da gözlemlenen, düzenleyici kurum kararlariinin yaklaşık üçte birinin federal mahkeme kararlari ile çeliştiğidir. Bunun anlamı yargının düzenleyici kurum kararlari ile ilgili üç dosya dan birini geri gönderdiğidir. Yukarıda tartışıldığı gibi, devlet savcısı dava etme gücü ile düzenlemede yükselen bir rol oynamaktadır.⁵³¹

Türkiye’de yargısal denetimle ilgili en önemli sorun, bağımsız düzenleyici kurumlara verilen görevlerin bilgi ve uzmanlık gerektiresi ve idari yargı mercilerinin bu alanlarda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamasıdır. Sorunun çözümü, kurulların işlem ve kararlari üzerindeki yargısal denetimin sınırlı bir biçimde yapılması değil, idari yargı mercilerinin ve bu yargı mercilerinde görevli hakim ve savcılarının bu işlem ve kararlari denetleyebilecek yeterli bilgi ve uzmanlık ile donatılmalarıdır.⁵³²

Brezilya’da bağımsız düzenleyici kurumların özerkliklerinin garanti edilmesi için; açık yönetim yapısı ve sağlam raporlama mekanizması, BDK’ların gözlenmesi ve kontrolü için kuvvetlendirilmiş merkezi bakanlık ve denetim organı ile kurum sisteminin eksikleri ve faydalarını değerlendiren gözden geçirme sürecinin kurulması, gereklilik olarak ifade edilmiştir.⁵³³

Bağımsız düzenleyici kurumların işlem ve kararlariinin uygunluk denetimi esas olarak yargı yolu ile yapılmaktadır. Mali denetim ise 2006 yılına kadar genel olarak merkezi yönetim bürokrasisi içindeki müfettiş-denetçiler tarafından yapılmaktaydı ve kurumların denetimi konusunda yeknesaklık bulunmamaktaydı. 2006 yılında 5018

⁵³⁰ Ulusoy, s.8

⁵³¹ Taske, s.21

⁵³² Metin Günday, “Panel Konuşması” **Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu**, 5 Kasım 2001, Rekabet Kuru Yayınları, Yayın No:80, Ankara, 2001, s.78-79

⁵³³ Evelyn Levy, “Presentation of Results and Recommendations” in **Ensuring Accountability and Transparency in The Public Sector**, Forum, Brazil, 5-6 December 2001, s.6-7 www.oecd.org/dataoecd/6/37/2724177.pdf, (01.02.2007)

sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanununun yürürlüğe girmesi ile Sayıştay tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Sermaye piyasası kanunu 17. Maddesinde; “...İlgili Bakan, Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.” denilmektedir. SPK’nın ilgili bakan tarafından hem denetlenip hem de gerekli tedbirlerin alınması hükmü, bakanlık ile arasında hiyerarşik ilişki bulunan kurum için normal karşılanırsa da bağımsız düzenleyici bir kurum için normal karşılanamaz ve kurumun bağımlı olduğunu gösterir. Bu durum 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile ortadan kaldırılmıştır.

4389 Sayılı Bankalar Kanununun 3 Maddesinde ise; “...İlgili Bakan, Fon dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.” denilmektedir. Buradaki düzenleme ise, SPK’daki kadar katı değildir zira, denetleyen komisyon doğrudan bakana bağlı denetim elemanlarından oluşmamaktadır. Ancak yine de hem denetim elemanlarının ikisinin merkezi yönetim hiyerarşisine tabi olması ve hem de gerekli tedbirlerin ilgili bakan tarafından alınması kurumun bağımsızlığını gölgeleyecek düzenlemelerdir. Aynı zamanda, yapılacak denetimin bir kurum tarafından yapılmaması usul ve yöntem sorununu gündeme getirmekte, düzenleme, alınacak tedbirlerin mahiyeti hakkında da yeterli bilgi vermemektedir.

Bahsedilen eksikler kanun koyucu tarafından da fark edilmiş, 5411 sayılı kanunun 101. maddesi ile; “...Kurumun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır. Kurul, Kurumun yıllık hesaplarını bir bağımsız denetim şirketine denetletebilir ve bu durumda bağımsız denetim raporu faaliyet raporu içinde derc edilerek yayımlanır.... Kurumun yıllık faaliyet raporu, mali tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine

sunulur. Kesin hesabın bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir. Kurum, faaliyetleri hakkında internet ortamı ve resmî bültenler aracılığıyla kamuoyunu azami ölçüde bilgilendirir.” hükümleri getirilmiştir.

Aynı hükümler kanunun 124.maddesi ile TMSF için de getirilmiştir. Bu hükümler ile kurumların dış denetiminin 5018 sayılı kanun gereği Sayıştay’ca yapılması kabul edilmiştir. ülke uygulamalarına bakıldığında ilgili bakanlıkların veya başkana/başbakana bağlı denetim birimlerinin bazı ülkelerde bu kurumları denetlediği bazı ülkelerde ise parlamentolar adına denetim yapan Sayıştayların denetim yaptığı görülmektedir. İlgili bakanlığın denetim yaptırma yetkisi olsa dahi gelişmiş bir ekonomide, yerleşmiş bir demokraside bu kurumların Sayıştay’ın denetiminden çıkarılması düşünülemez. Örneğin İngiltere’de hazine bakanı FSA’yı denetletebilirken bu kurumlar NAO’nun (İngiliz Sayıştay’ı) denetim kapsamından dışarı çıkarılmamışlardır. Zira NAO için denetim kapsamı kamu parası kullanan her kurumdur. Kamu kaynağını kullanma yetkisini yasa ile parlamento delege ediyor ise bu yetkisinin kullanımını da denetletmek hakkına sahiptir. Kurumun faaliyet raporu, mali tabloları ve bütçe kesin hesabını Meclise sunması hükmü de aynı çerçevede mütalaa edilmelidir.

5411 sayılı kanunun şeffaflık ve hesap verilebilirlik isimli 97. maddesi kurumun faaliyet raporlarını kesin hesabı ile birlikte yayınlama, kamuoyuna açıklama ve bilgi verme, ilgili sektörde yaşanan önemli gelişmelere ve kuruluşların performanslarına ilişkin olarak toplulaştırılmış bazda üç aylık süreli raporlar yayınlama, risk yönetim politikalarını kamuya açıklama, Kurul tarafından yapılan düzenlemeleri, değişiklikleri de içerecek şekilde sürekli olarak güncellenmek suretiyle Kurumun internet sayfasında yayınlama zorunluluğu kamuoyu denetimini sağlamaya yönelik hükümlerdir.

Aynı madde ile Kurumun faaliyet raporlarını Bakanlar Kuruluna göndermesi ile stratejileri ve gerçekleştirmeleri hakkında altı ayda bir Bakanlar Kuruluna ve faaliyetleri ile ilgili yılda bir TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verme zorunluluğu kendisine yetki delege edenlere hesap vermesini sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.

Aynı kanunun kurumun bütçesi, hesap ve harcamalarının denetimi isimli 101. maddesinde, kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esas olduğu, denetlenen kurumlardan giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutarın, söz konusu kuruluşların bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarının onbinde üçünü geçemeyeceği, mali yıl sonunda oluşan gelir fazlalarının, izleyen yılın Mart ayı içinde genel bütçeye gelir olarak aktarılacağı, Kurumun bütçesinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanarak kabul edileceği ve Kurumun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinin uygulanacağı dolayısı ile Sayıştay denetimine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun 124. maddesi TMSF hakkında da faaliyet raporu, kamuoyunu bilgilendirme ve TBMM'ne bilgi verme konularında benzer uygulamalar ve zorunlulukları getirmiştir. BDDK'dan farklı olarak TMSF'nin dış denetim firmasına da isterse kendisini denetletebileceği hükmü getirilmiş ve bütçesinin hazırlanma ve kabul edilme süreci 5018 dışına çıkarılmış ancak denetlenmesi yine 5018'e yapılan atıf dolayısı ile Sayıştay'a bırakılmıştır.

5411 sayılı kanunun 111. maddesi ile TMSF ve 82. maddesi ile de BDDK'nın kararları hakkında yerindelik denetimi yapılamayacağı ifade edilmiştir. Bir diğer ifade ile kurumlar denetlenirken kararlarına neden sorusunun yöneltilemeyeceği ya da yanlışlığının ileri sürülemeyeceği söylenmektedir. Ancak nasıl sorusu yani kararlar sonucu işlemlerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığı her zaman sorgu konusu edilebilir. Tabi yapılan işlemlerin kanunlara uygun olması gerektiğini söylemeye gerek bile olmadığı, zira hukuk devletinde kimsenin kanunların üstünde olamayacağı açıktır. Bu durumda denetleyenin kanunlara aykırı karar ve işlemleri sorgu konusu edebilirliği her zaman ve zeminde mümkündür. Bunun yanında kanunlara uygunluk denetimi esas olarak yargı yolu ile yapılmaktadır. Kurumun kararları aleyhine Danıştay veya idare mahkemelerinde dava açmak düzenlemeye konu taraflar için mümkündür.

Hesap verilebilirlik düzenleyici kurumların karar verme süreçlerinde şeffaflığı, aynı zamanda açık ve basit usule ait kuralları gerekli kılar. Bunların en önemlileri; kararların uygulanmasında bitiş tarihi oluşturan kurallar, ayrıntılı doğrulamayı ve

kararların politik olmayan gözden geçirmesini sağlayan kurallar, ilgili tüm grupların kendi kararlarını hızla kamusal duyuma aktarma ve karar verme fırsatı verilmesini sağlayan süreçler, kötü idare edildiği ispatlanan konularda düzenlemelerin kaldırılmasına izin veren kurallardır.⁵³⁴

Açık yönetim, toplumla devlet arasındaki mesafeyi kaldırarak ve devleti demokrasinin gereği olarak çevresine karşı daha duyarlı hale getirmektedir. Belirli zamanda oy kullanarak, bir veya birkaç temsilciyi seçmek, demokrasinin sadece bir boyutudur. Diğer boyutu ise, halkın kamu yönetiminin işleyişine katılabilesidir. Açıklık uygulamaları uygulandığı ülkelerde birçok sorunun çıkmasına engel olmakta veya sorunları çözmektedir. Bundan dolayı, yönetim sisteminde açıklığı benimseyen ülkelerde bir artış söz konusudur. Bu sonuca ulaşılmasında uluslararası kurumların aktif desteğini de göz ardı etmemek gerekir.⁵³⁵

C - DÜZENLEME VE DENETLEMEDE ETKİNLİK VE TÜRKİYE İÇİN ANALİZ

1 - Düzenleme ve Denetlemede Etkinlik

Hemen her ülkede bankaların kuruluşu, faaliyete geçmeleri, faaliyetleri, kaynak teminleri, kaynaklarını kullanma biçimleri, tasfiyeleri ve denetimleri özel kurallarla düzenlenmiştir. Ayrıca, bankalar üzerinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre daha kapsamlı ve yoğun bir kamu denetimi söz konusudur. Bu denetim ve gözetimin temel amacı, emanet edilen tasarrufların zamanında sahiplerine geri verilebilmesi ve bankacılık işlemlerinin ekonomiye zarar vermeyecek biçimde aksamadan yürütülmesini sağlamak ile mali sistemde verimlilik ve rekabeti teşvik etmektir.⁵³⁶

⁵³⁴ Estache, s.2

⁵³⁵ Musa Eken, “**Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:27, Sayı:2, 1994, s.53

⁵³⁶ İhsan Uğur Delikanlı, “Bankaların Denetimi ve Gözetimi, Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları”, **Active Dergisi**, Haziran-Temmuz 1998, s.1-2/11

a - Düzenleme Öncesi Dönem ve Makroekonomik İstikrar

İçinde yaşanan yüzyıl ve globalleşme süreci içerisinde ülkelerin finansal liberalizasyona gitmesi kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte gerekli önlemlerin alınmaması durumunda; söz konusu bankaları yeni ve bilinmeyen risklerle karşı karşıya getirecek, bunun doğal bir sonucu olarak da tüm sistemin krizden etkileneyeceği açıktır. Özellikle yasal düzenleme ve denetleme yapısı güçlendirilmeden finansal sistemlerde gerçekleştirilecek liberalizasyon sürecinde; gözetim ve denetim görevi gerektiği gibi yerine getirilemeyeceği gibi yeni finansal tekniklerin gözlenmesi ve değerlendirilmesi de mümkün görünmemektedir.⁵³⁷

Basel Bankacılık Denetim Komitesi tarafından 129 ülke üzerinde yapılan bir araştırmada, çoğu gelişmekte olan ülkeler olmak üzere bu ülkelerin yaklaşık yarısında banka sermayelerinde kamunun önemli bir payı olduğu ortaya konulmuştur. Diğer taraftan, bilanço büyüklüğü açısından bakıldığında da Latin Amerika ve Güneydoğu Asya'da yer alan gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda kamunun payı 1994'de %8 ve %80'ler arasında bir yelpazede değişmektedir.⁵³⁸

Kamu bankaları, kamusal nitelikleri nedeniyle iflaslarının mümkün olmaması, kamu kurumlarının mevduatını almaları sonucu haksız rekabete sebep olmaları, kamusal görevlerini üstlenerek aktif yapılarının bozulması, çalışanların ve idarecilerin kamu personeli olmaları nedenleri ile sektörde etkinliği bozdukları gibi, bu unsurların etkisiyle düzenleme ve denetlemede de etkinliği engelleyici mahiyet arz etmektedir.

Ekonominin bozuk yapısı, bankaların yapısını ve faaliyet bilançolarını kötü yönde etkileyebilir. Özellikle yüksek reel faizin bulunduğu ülkelerde, kamu iç borç kağıtlarının getirisi de yüksek olacağından bankalar kredi vermek yerine kamuyu finanse edebilirler. Cari açığı kapatmak ve kamunun finansmanını sağlamak için ülke içindeki faiz oranları dışarıdaki oranlardan yüksek tutulduğundan, dışarıdan içeriye sıcak para girişi yaşanmakta ve gelen döviz yerli paraya dönüştürülerek kamu kağıtları

⁵³⁷ Özdemir, s.5/10

⁵³⁸ Tommaso Padoa-Schioppa, Basel Committee on Banking Supervision, 1996, Aktaran: Erik Lpsen, "Tommaso Padoa-Schioppa Watching the Banks" **International Herald Tribune**, February 26, 1996

alınmaktadır. Bu durumda da bankalar açık pozisyona düşmüş olmakta ve bununla birlikte resmi mevduat güvencesinin varlığı ile resmi banka destekleri bankacılığın yapısında bulunan bozuk teşvikleri arttırarak bankaları sorunlu hale getirmektedir. Düzenlemelerden önce bu bozuk yapının düzeltilmesi gerekmektedir.

Finansal istikrarın sağlanmasına giden yolda yapılması gereken ilk iş, başta bankalar olmak üzere, finansal kuruluşların sıkı bir şekilde denetim ve gözetimlerinin sağlanmasıdır. Ayrıca finansal serbestleşmenin çok dikkatli bir biçimde gerçekleştirilmesi, döviz kuru sisteminin iyi seçilmesi, son kredi mercii olma işlevinin mutlaka ahlaki tehlike sorununu en aza indirecek biçimde düzenlenmesi gereklidir.⁵³⁹

Paranın satın alma gücünde meydana gelen beklenmedik değişiklikler parasallaşan ekonomilerde banka iflaslarından daha çok belirsizliğe neden olabilir. Fiyat istikrarı bankacılıkta istikrar için gerçekleştirilmesi gereken ön koşuldur.⁵⁴⁰ Bir ülkeye yönelik sermaye girişleri, eğer bir finansal istikrarı bozacak büyüklükte ise sermaye hareketlerine yönelik uygulanacak politikalar, ya sermaye girişlerini azaltmaya ya da sermaye akımlarının vadelerini uzatmaya yönelik olmalıdır. Bunun için, firmalar tarafından döviz cinsinden borçlanılan fonlara, bu fonları merkez bankasında ülke parasına çevirirken zorunlu karşılık uygulanabilir. Ancak burada uygulanacak zorunlu karşılıkta ilke, dışarıdan gelen bu sermayenin spekülasyona yönelik ve kısa vadeli olmaması için karşılık oranının vade uzadıkça azalması biçiminde olmalıdır.⁵⁴¹

Şili, Uruguay ve Arjantin’de faiz oranları ve kredi tavanlarının tek seferde kaldırılması sonucu liberalizasyon başarılı olamamış, yüksek faizler bankaların aşırı risk almasına, geri ödenmeme riski yüksek kredi açmalarına, pek çok firmanın piyasadan ayrılmasına neden olmuştur. Faiz oranlarını kademeli olarak serbestleştiren

⁵³⁹ Duman, Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması, s.140

⁵⁴⁰ Anna Schwartz, “The Lender of Last Resort and The Federal Safety Net”, **Journal of Financial Services Research**, Vol: 1, 1987, s.18

⁵⁴¹ Özer, M. **Finansal Krizler, Piyasa Başarısızlıkları ve Finansal İstikrarı Sağlamaya Yönelik Politikalar**, Eskişehir, 1997, s.87-88, Aktaran: Duman, Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması, s.143

Sri Lanka ve Güney Kore daha başarılı olmuşlardır. Sri Lanka’da yöntem olarak piyasa faiz oranlarının ayarlanmasında hazine bonosu faizleri baz olarak kullanılmıştır.⁵⁴²

Finansal serbestleşmeye gitmeden önce çok güçlü bir denetleyici ve düzenleyici kurumsal çerçevenin yaratılması gereklidir. Eğer böyle bir çerçeve yoksa, finansal serbestleşme gerçekleştiğinde, risk alma davranışları üzerine kısıtlamalar getirmek daha zorlaşacaktır.⁵⁴³ Makroekonomik istikrar olumlu dışsallık sağlayarak mali piyasalara uygun çalışma ortamı hazırlar. Bu olumlu dışsallıklardan biri de banka ve müşteri arasında riskin bölüşümü konusunda sağladığı etkinliktir.⁵⁴⁴ Bu durumda serbestleşmenin ilk aşamalarında esnek ancak kontrol edilebilen faiz oranları kullanılmalıdır.

Faiz oranları serbestleştirilmeden önce, istikrarlı bir makro ekonomi ve yeterli banka denetiminin bulunması gereklidir. Aksi halde serbestleşme tabloda gösterildiği gibi aşamalı olarak gerçekleştirilmelidir.⁵⁴⁵

Türkiye uzun süre makroekonomik istikrar sorunu yaşayan ülkelerdendir. Yüksek enflasyon, yüksek nominal ve reel faizler, mali piyasalardaki fiyat ve endekslerde oynaklık ve açık pozisyonlar birbirini besleyen sorunlar olarak istikrarsızlığın nedeni ve sonuçları olmuşlardır. Oysa istikrar mali piyasaların doğru ve etkin çalışabilmesinin ön koşuludur. Üç önemli ilişkinin doğru biçimde işlemesi mali piyasaların verimliliği ve sağlamlığı için gereklidir. Birincisi, ekonomide orta vadede kar haddi faiz haddinin biraz üzerinde ya da ona eşit olmalıdır. Aksi halde reel yatırım yerine para piyasalarında para kazanmak önemli hale gelir. İkincisi, reel büyüme oranı reel faiz oranının üzerinde olmalıdır. Aksi halde borçlar orta vadede çevrilemez ve sürdürülemez hale gelmektedir. Üçüncüsü, temettü (dağıtılabilir kar) oranı faiz oranına

⁵⁴² Villanueva ve Mirakhor, s.523-525

⁵⁴³ Frederic S. Mishkin, “**The Economy of Money**”, Banking and Financial Market, Newyork, p.2-5, Aktaran. Duman, Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması, s.141

⁵⁴⁴ Binay, Kunter, a.g.m., s.5

⁵⁴⁵ Delano Villanueva ve Abbas Mirakhor, "Strategies for Financial Reforms – Interest Rate Policies, Stabilization, and Bank Supervision in Developing Countries" **IMF Staff Papers**, Vol:37, No:3, 1990, s.522

eşit ya da onun üstünde olmalıdır. Aksi halde şahıslar şirketlere sermaye koymak istemezler, tasarruflar sermaye piyasası yerine para piyasalarına yönelir.⁵⁴⁶

Tablo 3
Finansal Serbestleşmenin Ülke Koşullarına Göre Aşamaları

POLİTİKA SIRALAMASI	ÜLKE KOŞULLARI			
	UM/IS	UM/AS	SM/IS	SM/AS
1. Aşama	Faiz oranlarında ayarlama yaparken istikrarlı bir ekonominin ve güçlü banka denetiminin var olması	Ekonomiyi istikrara ulaştırmak ve banka denetimlerine devam etmek amacıyla faiz oranlarında aşamalı serbestleştirme	Ekonomik istikrarı sürdürürken banka denetimini arttırmak ve faiz oranlarının geçici olarak arttırılması	Ekonomik istikrar ve bankacılık denetimi devam ederken faiz oranlarının serbestleştirilmesi
2. Aşama	Faiz oranlarının serbestleştirilmesi	Faiz oranlarının serbestleştirilmesi	Faiz oranlarının serbestleştirilmesi	

UM: İstikrarsız makro ekonomi, SM: İstikrarlı makro ekonomi

IS: Yetersiz banka denetimi, AS: Yeterli banka denetimi

b - Etkin Düzenleme

Eksik bilgi ile çalışan bankacılık sektörü tam anlamı ile serbest bırakılamayacak bir yapıdadır, düzenlemenin gerekliliği, genellikle piyasa başarısızlıklarının önlenmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesi ile açıklanmaktadır.⁵⁴⁷ Bundan anlaşılması gereken ise; mali işlerde kötü niyetli davranışların engellenmesi, mali kurumların borçlarını ödeyememelerinin yol açtığı banka kaçışını engellemek amacıyla finansal güvenlik ağı oluşturmak, mali sektörde güvenlik ağının etkin işlemesi ve vergi

⁵⁴⁶ Ali İhsan Karacan, “Türk Bankacılık Sisteminin Temel Sorunları ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, s.35

⁵⁴⁷ Delice, Doğan ve Uzun, s.107

ödeyenlere en az maliyetle işletilmesi ile olumsuz durumların kontrolüdür. Yapılacak düzenlemeler genellikle aşağıda sıralanan konuları kapsar:⁵⁴⁸

- i) Bankalar ve diğer mali kurumların ihtiyatlı yönetimine dair kurallar: Sermaye yeterlilik oranı belirlenmesi, aşırı riske maruz kalmaya getirilen sınırlamalar, karşılıklı bağlı krediler üzerinde kısıtlamalar vs.
- ii) Faaliyetlere ilişkin kurallar: Mali kurumların müşterileri ile ilişkileri, bilginin kamuoyuna duyurulması zorunluluğu vs.
- iii) Mali kurumların izin verilebilir faaliyetlere dair kurallar: Hangi bankaya menkul kıymet ve/veya sigortacılık yapma izni verilmesi vs.
- iv) Mülkiyetle ilgili kurallar: Kimin banka sahibi olabileceğine ilişkin kurallar vs.

Bankacılıkta düzenleme, esas olarak bankaların risk almalarını sınırlayan teşvikler yaratılması temeline oturmaktadır. Geçmişte bu teşvik bankacılığa girişe sınırlama getirerek imtiyaz değeri yaratma temeli üzerinden yapılmıştır. Bankacılığa giriş sınırlaması olmaksızın sermaye yeterliliği gibi kısıtlamalar, piyasa katılımcıları için yeterli olmayacaktır. Bu konuda önemli husus bankacılığı ve bankayı tanımlamaktır. Düzenleme, banka dışı mali kurumlar ile bankalarla aynı faaliyetlerde bulundukça, kaçınılmaz surette bankacılık sistemi evrensel bankacılığa doğru yönelecektir.⁵⁴⁹ İmtiyaz değeri, özel amacı olan banka sahiplerini, kamu amacı olan bankacılık sisteminin istikrarı ile aynı hizaya getirmektedir. Giriş limitlerini gevşeterek imtiyaz değerini düşürmek özel amaç ile kamu amacının birbirinden uzaklaşmasına sebep olabilir.

Bu durumda banka ve banka dışı mali kurumlar için düzenleyici arbitrajı sorunu gündeme gelecektir. Amerika’da ikinci dünya savaşı sonrası boyunca Federal Rezerv sistemi içindeki banka sayısı 1945’te %49,1’den 1976’da %39,3’e gerilemiştir.⁵⁵⁰ İmtiyaz değeri ve giriş limitleri nedeni ile banka dışı mali kurumlara kayma

⁵⁴⁸ David T. Llewellyn, “A Regulatory Regime For Financial Stability”, **Oesterreichische Nationalbank Working Paper**, Vol: 48, July 2001, s.12

⁵⁴⁹ Gary Gorton, “Bank Regulation When “Banks” and “Banking” are not the Same”, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol:10:4, 1994, s.107-108

olabilecektir. Türkiye’de henüz banka dışı mali kurumlar yeterince gelişmemiş olsa da gelecekte *mortgage* gibi enstrümanların girmesi ile gelişme beklenmektedir. Aynı zamanda özellikle Avrupa Birliği’nin tek bankacılık lisansı, kısıtlama ve imtiyaz değerinin yabancı bankalar için menşe ülkede sorgulanması esaslı ile uygulamada kontrolü güçleştirecektir.

Mevduat sigortasının yokluğunda düzenleyicilerin, bankaların risk almalarını sınırlamada kullanabileceği iki enstrümanları vardır; kısıtlamalar ve teşvikler. Kısıtlamalar; rezerv gerekliliği, sermaye gerekliliği, varlık tutma ve ticaret işlemleri limitleri, bazı faaliyetlerin yasaklanması, raporlama zorunluluğu, gibi enstrümanlardır. Teşvikler ise; değerinin altında tasarruf mevduatı sigortası, bankacılığa girişte sınırlamalar, yükümlülükler üzerinde faiz oranı tavanları, banka iflaslarına getirilen sınırlamalarda bazı serbestlikler, merkez bankası ile bir kulüp olmanın getireceği yararlarıdır.⁵⁵¹

Sektörde yapılacak düzenlemelerin amaçları açıkça tanımlanmalı, düzenlemeler finansla piyasaların işleyişindeki aksaklıkların ve eksiklerin giderilmesi esasına göre belirlenmeli ve sınırlandırılmalı, sermaye ile ilgili düzenlemeler bankaların taşıdıkları mutlak risklerin ve dolaylı risklerin doğru olarak hesaplanmasını teşvik etmeli, bazı konularda hangi kategoride yer alacakları hususunda karar alma bankaların yönetimine bırakılmalıdır.⁵⁵² Sektörün problemleri genellikle çok sıkı veya çok gevşek lisanslama politikalarından kaynaklanmaktadır. Çok sıkı lisanslama rekabeti bozarken, çok gevşek lisanslama ehil olmayan veya iyi niyetli olmayanların sektöre girmeleri ve bankaların iflasları ile sonuçlanmaktadır.

İdeal standartlar ile karşılaştırıldığında hem politika hem de piyasa başarısız olabilmektedir. Önemli olan ideale yakın bir noktaya ulaşabilmek için düzenlemenin piyasanın akışını bozmadan, ancak piyasa akışında meydana gelecek aksaklıkların yol açabileceği sorunlara da mani olacak biçimde yapılabilmesidir.⁵⁵³ Ortaya çıkan veya

⁵⁵⁰ Gorton, s.110

⁵⁵¹ Gorton, s.109-110

⁵⁵² Melike Alparslan, “Bankacılık Sisteminde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:34, 2000, s.50-51

⁵⁵³ John M. Bunchanan, **Explorations in to Constitutional Political Economics**, Texas: Texas A&M University Pres, 1989, s.428

çıkabilecek sorunların niteliği ve büyüklüğünü tahmin edecek mekanizmalar geliştirilerek ve piyasanın uzun dönemde dengeye geleceği varsayımı ile sistematik problem oluşturmayacak küçük sorunların piyasa şartlarında halledilmesi tercih edilmelidir. Unutulmamalıdır ki, regülasyonun maliyetsiz yapılabilmesi mümkün olmadığı gibi, etkin yapılabilmesi de her zaman mümkün değildir. Müdahalelerin sıklığı ve sıkılığı, düzenlenen piyasalarda ortaya çıkabilecek yenilikleri yavaşlatabilmekte ve buna bağlı kar oranlarını düşürebilmektedir. Piyasa taraftarlarının dile getirdiği bir çekince de, girişimcilerin faaliyetleri sonucu oluşacak zarara katlanırken ve bunu dikkate alırken düzenleme yapanların toplumsal maliyeti fazlaca önemsememeleridir.

Çok katı kurallara bağlı düzenleme yaklaşımı; kurumların düzenleyici amaçları düşük maliyetli kendi yollarını seçmelerine ve yeniliklere engel olmakta, kurumların uyum için fazla zaman ve çaba harcamaları, açıkça düzenleme kapsamına alınmayan konularda rahat hareket etmeleri ile potansiyel ahlaki risklerin ortaya çıkması gibi bazı sorunlara sebep olabilmektedir.⁵⁵⁴ Düzenlemede, kural temelli geleneksel yaklaşımın yanında günümüzde, mevcut şartlarda detaylı ve tanımlanmış kurallara daha az yer verilen, resmi denetime, teşvik yapılarına daha fazla vurgu yapan ve piyasa disiplini ve gözetimin rolünü genişleten ve güçlendiren daha yeni yaklaşımlar önerilmektedir.⁵⁵⁵

Piyasa disiplini sağlanırken, yapılan düzenlemeler rekabeti bozucu, engelleyici değil, bilgi asimetrisini ortaya koymak suretiyle rekabetin daha etkin olarak işlemlerini sağlamalı, piyasa disiplininin yerini almamalı aksine onu güçlendirmeli, piyasaların bankaları izlemesi yönünde mevcut teşvikler arttırılmalıdır.⁵⁵⁶ Kötü ve yetersiz yönetimleri ve aşırı risk almayı engelleyici düzenlemelere yer verilmelidir. Bu hali ile düzenleme rekabetin alternatifi değil destekleyicisi olmalıdır.

Mevduat garantisinin bütünüyle kaldırılması varsayımı gerçekçi bulunmamaktadır. Ancak buna nazaran özel piyasanın kabul ettiği daha az maliyetli ve daha az bozucu düzenlemeler, borcunu ödeyemez duruma gelmiş kurumların uygun

⁵⁵⁴ Llewellyn, s.13

⁵⁵⁵ Delice, Doğan ve Uzun, s.118

⁵⁵⁶ Bkz., Alparslan, a.g.m., s.50-51

ekonomik çözümünü ve düzenleyicilerin bankalar ve vergi ödeyenlerle ilgili en iyi çözümü bularak uygulamalarını gerektirmektedir.⁵⁵⁷

Bankalar, sorunlu alacaklarının tümü için bir yıl içinde karşılık ayırmak durumunda iken, takip ve sonuçlandırma ile ilgili yasal sürecin iyileştirilmesi beklenmektedir. Finansal sistemin derinleşmesini engelleyen yükler hafifletilmelidir. Düzenlemeler koordinasyon içinde yapılmalı, banka sistemine doğrudan ve dolaylı etkileri mutlaka dikkate alınmalı, sisteme ek yük getiren düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Mali sistemde yer alan banka dışı kurumların rekabet içinde, benzer düzenleme ve denetime tabi olmaları sağlanmalıdır.⁵⁵⁸

Etkin çalışmayan ve ödeme gücü içinde olan kamu bankaları sektörün önemli sorunlarından. Bu sorunu çözmek için öncelikle kamu kaynaklı zararlar bertaraf edilmeli, bu bankaların yönetimi uzman kişilere bırakılarak siyasi müdahaleler azaltılmalıdır. Ayrıca sistemde bu bankalara tanınan ayrıcalıklar giderilmeli ve son aşamada halka arz, hisse satışı gibi yöntemlerle özel sektörün de yönetimlerine yer alması sağlanmalıdır.

c - Önleyici düzenleme ve denetleme;

Önleyici düzenleme, denetleme ve uygulamaların yetersizliği de sistematik banka sorunlarını arttırmaktadır. Önleyici bir denetim yapısı bu yüzden bankacılık sektörünün doğasında bulunan bozuk teşvik uygulamalarını aşağıda sayılan unsurları uygulayarak azaltmak zorundadır.⁵⁵⁹

- i) Uygun düzenlemeler, kapsamlı inceleme ve düzenleyici hükümlerin etkin ve kesintisiz bir şekilde uygulanması sayesinde oluşturulacak sağlıklı bankacılık uygulamaları,
- ii) Katı ve disiplinli lisans standartlarıyla sağlanacak uygun banka yönetimi ve
- iii) Mümkün olabilecek en yüksek seviyede şeffaflık ve açıklık.

⁵⁵⁷ Benston ve Kaufman, s.696

⁵⁵⁸ Özince, Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırmasına Bankaların Bakış Açısı, s.85-86

⁵⁵⁹ Satandard&Poor's The Emerging Market Origination Team, s.3/4

Bankaların, istikrarsızlığın kaynağı olma özelliklerini azaltacak uygulamaların ilki, devletin bankalara yönelik bazı güvenlik standartları oluşturmalarıdır. Standartlar, sadece mevduatı garanti etmekle kalmamalı, aynı zamanda panikleri önleyici nitelikte olmalıdır.⁵⁶⁰

IMF; finansal sistemin güçlendirilmesi için, daha etkin bir iç yönetim ve denetimin sağlanması, mali tabloların gerçek durumu yansıtacak şeffaflıkta olması ve piyasa etkinliğinin bulunması, kamu politikalarının sistem üzerinde yol açtığı zararların sınırlandırılması, risklerin düzenleyici ve denetleyici kurumlarca kontrolü, mevcut yasal düzenlemelerin mümkün olduğunca geniş bir çerçevede çizilmesi, ulusal ve uluslararası denetimin koordinasyonunun gerekli olduğunu sıralamaktadır.⁵⁶¹

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, bazı düzenleme yetkileri ile yaptırım yetkilerini ve bazı lisanslar ve izinleri verme işlevlerini piyasadaki kurumların meslek örgütlerine, yani öz-düzenleyici mekanizmalara bırakabilirler.⁵⁶² Kurumsal ve toplumsal katma değeri yükseltmek ve muhtemel zararları paylaşmak konusunda strateji geliştirilmesi ve planlama yapılması açısından düzenleyici kurumlar ile düzenledikleri piyasalar arasındaki iletişim ve koordinasyon önemlidir.

Düzenleme, düzenleyici birimin giderlerinden oluşan kurumsal maliyeti yanında; yeni düzenlemelere uyum maliyeti, ölçülmesi zor ve kolay görünmeyen yeniliklerin önünün kesilmesi, sınırlı müşteri tercihi ve ahlaki risk maliyetlerinin rekabeti bozması gibi ekonomik maliyetleri olabilir. Aşırı düzenleme rekabeti bozucu olabilir. Bu riskleri engellemek için regülasyonun amaçları kesin olarak tanımlanmalı ve sayısı sınırlandırılmalıdır.

⁵⁶⁰ Morris Goldstein, "Commentary: The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers", **Maintaining Financial Stability in a Global Economy Symposium**, Federal Reserve Bank of Kansas City, 28-30 Ağustos 1997, s.106-107
<http://www.kansascityfed.org/publicat/Sympos/1997/pdf/s97golds.pdf>, (15.03.2007)

⁵⁶¹ Owen Evans ve Diğerleri, "Macprudential Indicators of Financial System Soundness", **IMF Occasional Paper**, No:192, April 2000, 13-14,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/192/op192.pdf> (14/03/2007)

⁵⁶² Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.28

Daha iyi bir bankacılık sistemi için önerilen alternatif seçenekler.⁵⁶³

- i) Mudiler tarafından yapılan gözetlemelerin arttırılması için çağrıda bulunmak, bu sayede banka sahiplerinin daha ihtiyatlı davranmaları güdüsünü sağlamak. Bunun için mevduat sigorta garantisinin sınırlandırılması.
- ii) Bankaların yüksek sermaye-varlık rasyosuna sahip olmaları zorunluluğu ve bankaların karşılıklı yükümlülükleri arttırmaları.
- iii) Varlıklarını yalnız kamu kağıtları gibi güvenilir enstrümanlara yatırımlarına izin verilen ve bu bankalardaki mevduatın garanti edildiği dar bankacılık modeli.
- iv) Düzenleyicilerin banka lisanslarının imtiyaz değerini bankacılığa girişe yeterli limit getirecek seviyede belirlemeleridir. Ancak karların yeterince yüksek olduğu durumlarda bu önlem de girişlere mani olmaya yeterli olmayabilir.
- v) Son olarak herkesin neredeyse faaliyetlerinde limit olmaksızın banka kurabildiği serbest bankacılık modelidir. Serbest bankacılık ve mevduat sigortası birbirine uymayacağından bu sistemde mevduat sigortası olmamalıdır.

d - Etkin Denetleme

Genelde baktığımızda ülkemizde SPK, BDDK gibi kurumların düzenleme yerine denetim işine ağırlık vermesi gerektiğini ileri sürenler bulunmaktadır. Bunun nedenlerinden biri BDK'lar için ülkemizde "Kurul" kelimesinin kullanılması ve bu deyimden geleneksel olarak Teftiş/Denetim Kurullarını çağrıştırması ile BDK'ların da teftiş/denetim birimleri gibi olmaları gerektiğinin zannedilmesidir. İkinci neden, SPK, BDDK gibi kurumların geleneksel denetim kökenli Maliye/Hazine bürokrasisi tarafından denetim işlevi ağır basacak biçimde kurulmuş olmaları, böylesi bekleyişleri yoğunlaştırmaktadır. Bir diğer neden ise *Anglo-sakson* hukuk sistemlerinin ürünü olan bu kurumlar ile ilgili gelişmeleri ve olgunlaşmalarını hukukçularımızın izlemedeki gecikmeleri ve güçlükten kaynaklanmaktadır.⁵⁶⁴

Günlük sıradan denetim işlerinde aşırı yoğunlaşmak BDDK ve SPK gibi kurumların düzenleme konusunda yenilikleri takip etmelerine, sistemin stratejik

⁵⁶³ Caprio, s.10-17

⁵⁶⁴ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.26-27

planlamasına daha az zaman ayırmalarına neden olacağından bu işlevlerinin bir bölümünü meslek örgütleri veya kuruluşlarına aktarabilirler. Bu aynı zamanda BDK'lar ve denetledikleri sektör için maliyetlerin azalmasını sağlayabilir. Meslek örgütleri veya kuruluşlarının denetim fonksiyonuna katkısı hem farklı bir gözün de iş ve işlemleri kontrol etmesi olacaktır. Bir diğer katkı ise mali piyasalarda olumsuz bir durumun tüm sektörü kısa sürede etkileme kapasitesi nedeni ile öz denetimin, denetimin etkinliğinin arttıracağını söyleyebiliriz.

Denetimin önemli bir ayağı yerinde yapılan denetimdir. Dünya uygulamalarına bakıldığında; ABD'de bankacılık sektörünün önem arz eden sistematik ve sistematik olmayan riskleri üzerinde odaklanmayı amaçlayan OCC, belli periyotlarla tüm ulusal bankaları kapsamlı yerinde denetimden geçirmekte, bankaların kredi hacmini, müşteri potansiyelini ve rakiplerini ele alarak kredi performansını değerlendirmekte, özel amaçlı veya belli konularla ilgili yerinde denetim çalışmalarında bulunmaktadır. Uyarı işlevi ile, likidite riski, kredi riski ve diğer riskler yönünden sorunlu bankaların tespit edilmesini sağlamakta ve bankaların sorunları derinleşmeden, erken müdahale edilmesi amaçlanmaktadır Ayrıca belli periyotlarda, banka üst düzey yönetimi ile görüşmeler yapılması, denetimin esaslarından birini teşkil etmektedir. Yine risk odaklı denetimi benimseyen FED ise, ticari bankalar için CAMELS (*capital, asset, managemant, aernings, liquidity, sensitivity to market risk*), birden çok bankanın oluşturduğu gruplar veya holding çatısı altındaki bankalar için BOPEC (*bank, other non bank subsidiaries, parent company earnings, capital*), yabancı bankaların ABD'deki şubeleri için ROCA (*risk management, operational controls, compliance, asset quality, component and composit ratings assigned*) yöntemlerini uygulamaktadır. BOPEC, bankaları iştirakler ve holding bünyesindeki firmalar ile birlikte değerlendirirken, ROCA yurt dışındaki bankaların ABD'deki şubelerini birlikte değerlendirmektedir.⁵⁶⁵

İngiltere'de FSA; RATE (*risk, assessment, tools of supervision and evaluation*) isimli bir risk gözetim sistemi kurmuş, CAMELB (*capital, asset, market risk, aernings, liabilities and bussines*) sistemi ile alt niceliksel faktör analiz etmeye çalışmakta ve COM (*controls, organization, management*) ile bankaların niteliksel risklerini

⁵⁶⁵ Cenk, s.4-5/20

değerlendirmektedir. FSA, banka sermayesinin veya konsolide gelirinin %5'ini aşan iştiraklerinin de denetlenmesini şart koşmuştur. Yine risk odaklı denetimi kullanan Fransa'da ise Bankacılık Komisyonu bankacılık denetimine yönelik geliştirilen Banka Analizi İçin Destek Sistemi, pek çok veritabanına sahip olan bir erken uyarı sistemidir. Uzaktan denetçilerin kullandığı Organizasyon ve Zorlayıcı Aksiyonlar, veri tabanı ile çeşitli konularda değerlendirme yapılarak bankalara not verilmesi amaçlanmakta, yerinde denetçilerin kullandığı Yerinde İnceleme İçin Destek Sistemi ile Banka Analizi İçin Destek Sisteminin sonuçlarına dayalı olarak sorunlu krediler daha kolay tespit edilebilmekte ve yerinde denetimin yoğunlaşması gereken alanlar belirlenmektedir.⁵⁶⁶

Düzenli olarak yapılan yerinde denetimlerin yanında, gerektiğinde yapılacak denetim yöntemleri de bulunmalıdır. Denetimle ilgili belki de en önemli konu, sorunların önceden tespitine yönelik erken uyarı sistemleri geliştirilmesi ve bir erken uyarı sinyali alındığında ya da olağan olmayan işler/ilişkiler süreci öğrenildiğinde harekete geçilmesidir.⁵⁶⁷ Ancak asıl önemli olan kendi içinde birbirini denetleyen kurallar, süreçler ve sistemler kurmak yoluyla yapılan denetimdir. Böylesi yürütülen kontrol sistemi ve mekanizmalar diğer tüm denetim mekanizmalarından daha etkin çalışacaktır. Diğer yandan burada aşılması gereken engellerden birisi de kamuoyunun bu kurumların denetleme işlevlerinden aşırı bekleyişlerinin değişmesidir.⁵⁶⁸ Kamuoyunun konuyu bu şekilde anlaması, kamuoyu kontrolünü zayıflatacağından kolektif olarak denetimi zayıflatır. Denetim yerinde ve merkezde yapılabilir. Yerinde yapılan denetimin denetlenen kurumun tüm işlemlerinin denetçilerin elinden geçmesi şeklinde anlaşılması gerekir. Böylesi bir denetimin maliyetine sektör ve ülkenin katlanması mümkün olmadığı gibi zaman açısından da mümkün değildir.

Denetleyen kurum denetlediği sektör yanında denetim faaliyetinin kendisi konusunda da uzmanlaşmalı, yöntemler geliştirebilmelidir. Bu tür bir sistem geliştirilirse yüksek reel faiz, rezervlerin azalışı gibi belli sinyallerin ortaya çıkması ile sorun başlamadan müdahale etme imkanı bulunabilir. Erken uyarı sistemlerinin etkin çalışabilmesi için banka mali tablolarının doğruyu bütünü ile yansıtması gerekmektedir

⁵⁶⁶ Cenk, s.6-11/20

Yerinde denetim ile ilgili dünya uygulamaları dikkate alındığında, risk odaklı denetimin gelişmiş ülkelerde uygulanan başlıca yöntem olduğu görülmektedir. Diğer önemli bir husus, risk odaklı denetime geçilmesi sonucunda, yerinde denetçi ile iç kontrol sistem yetkilileri arasında iletişimin geliştirilmesi yönünde önemli mesafeler alınmasıdır. Ayrıca yerinde denetimde geleceğe odaklı bir bakış açısıyla, sorunların büyümesinden önce bu sorunları ortaya çıkaran nedenlerin tespit edilmesine yönelik yöntemler geliştirilmektedir. Türkiye'deki bankacılık sektörünün gelişim sürecinde olduğu dikkate alındığında, sektörün büyüyeceği beklenmektedir. Büyümenin bankacılık sistemi risklerinin denetlenmesini giderek zorlaştıracak da bir gerçektir. Bu noktadan hareketle, öncelikli olarak risk odaklı denetimi oluşturacak altyapının tesis edilmesi gerektiği düşünülmektedir.⁵⁶⁹

Dünya bankası bünyesinde yapılan 1977-1997 yılları arasında 56 ülkeyi kapsayan bir çalışmada, birçok ülkede genel hatları ile şeffaflık olmadığında banka kredilerinin, firma değerlerine göre olması gereken seviyeleri aştığı, bankaların bunu fark ettiklerinde büyük zararlar yazmak yerine, geriye dönen kredileri finanse ettiklerini göstermiştir. Bu durum krizi geciktirmekte, ama aynı zamanda kriz geldiğinde krizin şiddetini ve derinliğini de arttırmaktadır. Finansal liberalizasyon ile piyasalar da serbestleştğinde, bankalar kredi müşterilerini iyi tanımadan, birçok şirkete kredi açmakta, böylece, iyi ve kötü projelerle, iyi ve kötü şirketler aynı kredileri alabilmektedir. Özellikle bankalar ile reel sektör firmalarının bilançoları şeffaf olmayan ülkelerin finansal liberalizasyonu takip eden dönemde kriz olasılığı önemli ölçüde artmaktadır.⁵⁷⁰

Gözetim işlevi sadece yasal düzenlemelere uygunluğun denetlenmesi ile sınırlı değildir. Mevcut yasal çerçeve sistematik riskleri tanımlamada yetersiz kalabilir. Gözetimle sorumlu otoritenin görevi sistematik riski en aza indirmektir. Mali piyasalar mali yeniliklerle her gün biçim değiştirmekte, işleyiş kurallarını farklılaştırmaktadır.

⁵⁶⁷ Graciela L. Kaminsky ve Carmen M. Reinhart, "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems", **The American Economic Review**, Vol: 89, No: 3 1999 s.497

⁵⁶⁸ Karacan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s.27

⁵⁶⁹ Cenk, s.17/20

⁵⁷⁰ Gil Mehrez ve Daniel Kaufmann, "Transparency, Liberalization and Financial Crises", **Worldbank Papers**, D83, G14, 1999, s.18-21, http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=182, (13.02.2006)

Gözetim durağan bir ortamda yapılmamalıdır. Gözetim işlevini yüklenen otorite, bu değişimleri öğrenmek, onların ışığında dışsallıkları değerlendirmek zorundadır.⁵⁷¹ Son dönemde bilişim sistemlerinde meydana gelen hızlı değişim ve ilerlemenin, getirebileceği riskler yanında gözetim için kullanılması da göz önünde bulundurulmalıdır. BDDK'nın bilişim uzmanı alması bu bağlamda yerinde bir uygulamadır.

Gözetim ve denetimde; düzenleyici otorite gerekli yetki ve bağımsızlığa sahip olmalı, sıkı ve ayrıntılı kuralların dayatılması yerine bankaların risk analizi, yönetim ve kontrol sistemlerine önem verilmelidir. Banka sahipleri ve yöneticileri için yeterli teşvikler sağlanmalı, sistemin yeniden yapılandırılmasında maliyetin en büyük payına risk alarak menfaat temin eden taraf katlanmalı, kamu fonlarının kullanımı minimum düzeyde tutulmalı, düzenleyiciler kamuoyuna karşı sorumlu olmalıdır.

Denetim ve gözetimin güçlendirilmesi çok çaba isteyen bir görev ve nihayet tek başına sağlam ve güvenilir bankacılık sistemi için garanti edilmiş bir yol da değildir. Deneyimli denetçiler, denetimsel becerinin gelişmiş ülkeler düzeyinde bir kapasiteye yaklaşması için gereken sürenin birçok ülkede yeterli eğitimle 5-10 yıl aralığında değiştiğini tahmin etmektedirler. Etkin banka denetimi, dolandırıcılık ve güvenilir olmayan uygulamaların cezalandırılacağı yönünde kayda değer sinyaller yollayarak banka sahipleri ve üst düzey yöneticilerine yardım etmek suretiyle etkili bir müttefik olabilir. Fakat burada üzerinde durulması gereken nokta, motive edilmemiş banka sahipleri olmaksızın denetimin tek başına etkili olmayacağı ihtimalidir. Daha ötesi, büyük kayıpları önleme öncesinde denetçiler, durumun yeterli bilgisine sahip olsalar dahi politik güç tarafından harekete geçmeleri engellenebilir.⁵⁷²

IMF'e verilen niyet mektubunda yapılacağı söylenen ve Basel II uzlaşısında gerekliliği ifade edilen konsolide mali tablolar ve konsolide denetim konuları, 5411 sayılı kanunla leasing ve factoring şirketlerinin de kanun kapsamına ve dolayısı ile BDDK'nın tasarrufuna alınması, 5411 sayılı kanunun 38. maddesi ile bankalara iştirakleri ve bağlı ortaklıklarını da kapsayacak şekilde konsolide finansal raporlar

⁵⁷¹ Ersel, Bankacılıkta Sistemik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü, s.4/4

retme zorunluluğu ve 66. madde ile de bankaların iştirak ve bağlı ortaklıkları ile birlikte konsolide denetim mekanizması getirilmesi suretiyle yerine getirilmiştir. Avrupa Birliği ile devam eden müzakerelerin gözden geçirmelerinde bankaların mali olmayan kurumlarının da konsolide denetime tabi tutulması istenmektedir.

Konsolide mali tablolar ve konsolide denetim, özellikle ülkemizde olduğu gibi bankalar etrafında kümelenmiş ya da ana ortağı bankalar olan mali kurumlara sahip ve bankaların mali piyasalarda ağırlığının olduğu ülkelerde denetim ve gözetimin tek elden yapılmasının daha verimli ve daha doğru olacağını doğrulamaktadır. Zira, aynı kurumların farklı denetim birimleri tarafından denetlenmesinin önüne geçilerek denetimin kurumlar açısından bıkırtıcı olmasının, işin tekrarının ve maliyetlerin artmasının önüne geçileceği gibi, düzenleyeni ve denetleyeni ayrı kurumlar olan piyasalarda oluşabilecek amaç ve politika farklılıkları ile yetki ve sorumluluk karmaşasının yol açabileceği olumsuz görüntünün ve çıkabilecek sorunların da önüne geçilmiş olacaktır.

Kıta Avrupa'sında tek mali düzenleyici ve denetleyici kuruma sahip olmayan İtalya ve Fransa gibi ülkelere baktığımızda, bizdekinden farklı olarak çeşitli uzmanlık alanlarına sahip çok sayıda bankanın bulunduğu, özellikle yerel düzeyde örgütlenmiş kooperatif bankalarının varlığı göze çarpmaktadır. Kaldı ki benzer özelliklere sahip Almanya bile tek mali düzenleyici kuruma geçmeyi uygun bulmuştur. Bu ülkelerde mali piyasaların boyutları oldukça büyük ve gelişmiştir. Ülkemizde ise bu ülkelere göre az sayıda banka ve çoğunluğu bu bankaların iştiraki bulunan diğer mali kurumlardan oluşan bir mali piyasa mevcuttur.

Denetimin diğer önemli ayakları özel dış denetim ve kamuoyu denetimidir. 5411 sayılı kanunun 33. 34. ve 39. maddeleri ile bağımsız dış denetim kuruluşları ile değerleme ve derecelendirme kuruluşları hakkında düzenleme yapılarak bağımsız dış denetim müessesesi devam ettirilmiş, bunun yanında kredi verilecek kurumlar ve bankalar için değerleme ve derecelendirme kurumlarına da yer verilmiştir. Aynı zamanda kanunun 40. maddesi ile de bankaların bağımsız denetim raporlarını da içeren

⁵⁷² Gerard Jr. Caprio, "Bank Regulation, The Case of Missing Model", **The World Bank Policy Research Working Paper**, WPS 1574, January 1996, s.9-10

faaliyet raporu yayınlama zorunluluğu ile kamuoyu denetimi için materyal hazırlanmıştır. Ancak riske dayalı mevduat sigortasına benzer yapıdaki bugünkü sistemimizde, bankaların üçer aylık dönemlerde ödemekte oldukları sigorta oranının ilan edilmesi de kamuoyu denetimini ve baskısını bankalar üzerinde riskli işlemlerden kaçınmaları hususunda arttırmada araç olarak kullanılabilir.

Bunun yanında TMSF'nin çözümleme faaliyetlerini tamamlayarak ve/veya varlık yönetim şirketine devrederek asli fonksiyonuna geri dönerken yapılacak değişiklik ile mali kuruluşların ve TBB gibi mesleki örgütlerinin yönetiminde ağırlığı olan bir statüye kavuşturulması öz denetim mekanizmasını güçlendirecek ve oto kontrolü sağlamada önemli bir araç olabilecektir.

2 - Türk Bankacılık Sektörü 1995-2000 ve 2002-2006 Dönemlerinin Düzenleme Açısından Analizi

Bu bölümde Türk Bankacılık Sektörü, düzenlemenin kurum (BDDK) eli ile yapıldığı dönem ile öncesi dönemin kıyaslanması yönüyle analize tabi tutulmuştur. Analizde 1994 ve 2001 yılları dikkate alınmamıştır, zira kriz yılları olan bu yıllar analiz sonuçlarını, analizin amacını bozacak şekilde değiştirmektedir. Aynı zamanda bu yıllarda banka bilançolarında meydana gelen değişiklikler, yapılan düzenlemelerin sonucu olmaktan çok, ekonomik istikrarın bozulmasının sonucudur. Her ne kadar yaşanan krizde düzenlemelerdeki hataların rolü olsa da bunu rakamsal anlamda analiz etmek; birbirini etkileyen ve birbirinin sebebi ve sonucu olan verilerin çokluğu ile içeride ve dışarıda yaşanan krizin değerler üzerindeki etkisinin süzülmesindeki zorluklar nedeniyle mümkün görünmemektedir.

Analizde; ters seçim ve ahlaki rizikonun tespiti için takipteki kredilerin kredilere oranı, kredi tayinlamasının etkisi için ise kredilerin toplam aktiflere oranı, kamu sermayeli ve özel sermayeli ticaret bankaları, yabancı bankalar, kalkınma ve yatırım bankaları ile TMSF bankaları açısından ayrı ayrı ve bütün olarak dönemler bazında değerlendirilmiştir.

Rekabette yaşanan gelişmelerin değerlendirilmesi için; toplam aktifler, kredi, mevduat ve özkaynakları en yüksek olan ilk beş ve on bankanın toplam bankacılık

sektörü aktifleri, kredileri, mevduatları ve özkaynaklarına oranına dönemler itibariyle bakılarak değerlendirme yapılmıştır.

Mali sektörde derinleşme ve aracılık faaliyetlerindeki gelişmenin analizi için bankacılık sektörünün toplam aktifleri, mevduatları, kredileri ve özkaynaklarının GSMH'ya oranları ile kredilerin mevduata oranı dönemsel olarak irdelenmiştir.

Çalışmada, tablolara TMSF bankaları alınarak analize dahil edilmiş, ancak grafiklerde bu bankaların oranlarının diğerlerine nazaran çok yüksek olması, grafiğin anlaşılabilirliğini bozduğundan dışarıda bırakılmıştır.

Piyasa başarısızlıkları ve dışsallıklar, mevcut göstergeler ile incelenen dönemlerde tespiti zor olan kavramlardır. Ancak düzenleyici kurum sonrası dönemde krize maruz kalınmaması, yurt içi ve dışında meydana gelen dalgalanmalar karşısında ise daha sağlam durulması ve bu dalgalanmalardan daha az etkilenilmesi, piyasa başarısızlığına karşı daha iyi bir sektör oluşturulduğunu göstermektedir. Dahası 2001'de meydana gelen bankacılık krizi benzeri krizlerin bugün uzak görünmesi de mekanizmanın bu yönü ile iyi işlediğini göstermektedir.

Dışsallıklar açısından bakıldığında düzenleyici kurum sonrasında da Pamukbank ve İmar Bankası'na el konulduğu ve TMSF'nin ve sonuç olarak da Hazine'nin kaynaklarının kullanıldığı görülmektedir. Fakat, bu iki bankanın sorunları da düzenleme öncesi dönemin bakiyesi olan sorunlardır. Pamukbank'a 2002 yılında, İmar Bankası'na ise 2003 yılında müdahale edilmiştir. Sonraki yıllarda ise müdahale gerektiren bir durum olmaması dışsallıkların azaldığını gösterebilir.

a – Ters Seçim ve Ahlaki Riziko Yönünden Analiz

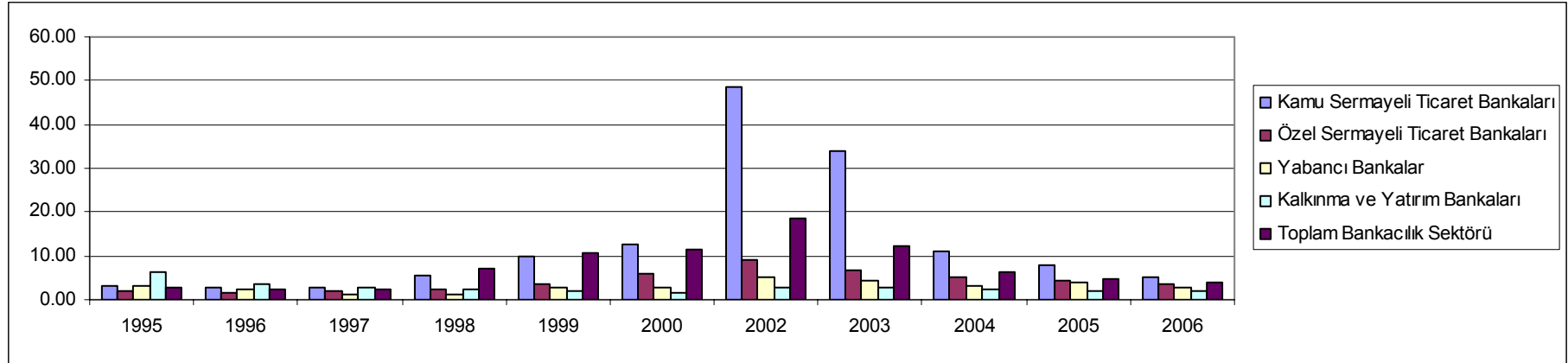
%6,13 olan 1995-2000 dönemi ortalaması 2002-2006 dönemi ortalaması olan %9,13'ün altında gerçekleşmiş olsa da analizi gerçek anlamda yapabilmek için eğilime ve rakamların arkasında yatan sebeplere bakmak gerekmektedir.

Tablo 4 : Takipteki Kredilerin Toplam Kredilere Oranı (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ortalama	2002	2003	2004	2005	2006	Ortalama
Kamu Sermayeli Ticaret Bankaları	2.97	2.83	2.76	5.56	9.98	12.50	6.10	48.57	33.77	11.12	7.97	5.11	21.31
Özel Sermayeli Ticaret Bankaları	1.80	1.60	2.07	2.36	3.63	6.11	2.93	9.06	6.81	5.04	4.18	3.59	5.74
Yabancı Bankalar	3.14	2.48	1.32	1.26	2.72	2.88	2.30	4.96	4.44	3.17	3.89	2.73	3.84
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	6.16	3.59	2.88	2.21	1.97	1.64	3.07	2.95	2.73	2.46	2.03	1.86	2.41
TMSF Bankaları				233.20	162.75	70.56	155.51	119.02	89.99	457.51	535.02	471.47	334.60
Toplam Bankacılık Sektörü	2.76	2.24	2.36	7.20	10.72	11.52	6.13	18.50	12.33	6.16	4.90	3.75	9.13

Kaynak: TBB, Bankalarımız 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları

Grafik 1 : Takipteki Kredilerin Toplam Kredilere Oranı* (%)



Kaynak: TBB, Bankalarımız 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları

*TMSF Bankalarına grafikte yer verilmemiştir.

Bankacılık sektöründe asimetrik bilginin yol açtığı sorunlardan ters seçimin, sektörde yer alan bankaların daha riskli firma ve projelere kredi vermesi, kredi alan firmaların ise daha riskli alanlara yatırım yapması olarak ifade edilmiştir. Kısaca bu ters seçimin bilerek yapılması ise ahlaki riziko sorunudur. Bu iki sorunu banka bilançolarında diğer koşullar veri iken analiz edebilmenin yolu, takipteki kredilerin toplam kredilere oranını incelemek ile mümkündür. Zira, ters seçim ve ahlaki rizikonun arttığı dönemlerde takipteki kredilerin toplam kredilere oranı da artacaktır.

İkinci dönemin ilk yılı olan 2002'nin, kriz sonrasının etkilerini taşıması nedeniyle veriler oldukça olumsuz görünmektedir. Kriz ile birlikte birçok firma kredilerini geri ödeyemez duruma düşmüş ve takibe alınmıştır. Bunun yanında bankaların, BDDK'nın 2001 yılında baskısı ile ödenmeyen kredilerini takibe alarak muhasebeleştirmeleri ve bilançolarını daha şeffaf ve gerçekçi hale getirmeleri sonucu da oran artmıştır. Bu durum 2002 yılında da devam ederek sektörün toplamında kredi stokunun yaklaşık beşte birinin sorunlu takipteki kredilerden oluşmasına neden olmuştur. Özellikle kamu bankaları görev zararı niteliği taşıyan kredilerinin (özellikle ödenmeyen ve reeskonta tabi tutulan ihtisas kredileri) takibe alınarak karşılık ayrılması ile toplam kredi stoklarının yarısına yakını bir anda takibe alınmış gibi görünmektedir. Bu nedenle önceki dönemlerin de bakiyesini içerdiğinden 2002 yılı ile kamu bankaları açısından 2003 yılı da bu bilgi ile yorumlanmalıdır. 2002 yılında takipteki krediler oranında meydana gelen artış ile 2003 yılında kamu bankalarında bu oranın yüksek olması dönemin ortalamasını da olumsuz etkilemiştir. Göz önünde bulundurulması gereken bir konu da, 2001 krizi öncesi dönemde banka bilançolarının yeterince şeffaf olmaması ve takipteki kredilerin genellikle gizlenerek canlı kredi gibi gösterilmesidir. BDDK'nın yaptığı düzenlemeler ile banka bilançolarını daha gerçekçi ve şeffaf hale getirmeyi başardığını söyleyebiliriz.

Yukarıda sayılan nedenler ile, analizin mutlak rakamlar yerine eğilimler yönünde yapılmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bağımsız düzenleyici kurum olan BDDK faaliyete geçmeden önceki dönem olan 1995-2000 döneminde sektörün büyük çoğunluğunu oluşturan kamu ve özel sermayeli ticaret bankalarında ve toplam bankacılık sektöründe takipteki kredilerin oranının dönemin başından sonuna

kadar artış eğilimi içinde olduğu görünmektedir. BDDK sonrası dönem olan 2002-2006 döneminde ise, TMSF bankaları hariç tüm kategorilerde ve toplam bankacılık sektöründe eğilim düşüş yönündedir. Bu sonuçtan hareketle, BDDK öncesi dönemde ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarında bir artış eğiliminin, BDDK sonrası dönemde ise bir azalış eğiliminin hakim olduğu ve bağımsız düzenleyici mekanizmanın ters seçim ve ahlaki riziko sorunları ile mücadelede daha etkili ve başarılı olduğunu söyleyebiliriz.

İncelenen her iki dönemde de takipteki krediler oranının, kamu sermayeli ticaret bankalarında özel sermayeli ticaret bankalarına kıyasla çok daha yüksek olduğu, dolayısı ile kamunun içinde bulunduğu durumlarda veya kamu bankacılığında ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarının daha fazla görüldüğü anlaşılmaktadır.

İncelenen ilk dönemde yabancı bankalarda takipteki kredilerin oranının dalgalı bir seyir izlediği, ikinci dönemde azalış eğilimine sahip olduğu, her iki dönemde de kamu ve özel sermayeli ticaret bankalarına kıyasla oranların düşük olduğu, dolayısı ile yabancı bankalarda ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarının daha az görüldüğü ve bu konuda daha dikkatli oldukları söylenebilir. Bu bağlamda, sektöre yabancı bankaların girişinin asimetrik bilgi sorunlarından ikisi için olumlu sonuçlar verdiğini bir diğer ifade ile sektöre disiplin getirdiklerini söylemek de mümkündür. Olaya bir başka yönden bakıldığında ise, ilk dönemde yabancı bankaların kredi/toplam aktifler oranının kamu ve özel sermayeli ticaret bankalarına göre daha düşük seviyelerde olduğu, bir diğer ifade ile ilk dönemde kredi vermede isteksiz oldukları görülecektir. Bu tespitin yabancı bankalarda ilk dönemde takipteki krediler/toplam krediler oranının düşük çıkmasında etkisi olduğu anlaşılmaktadır.

Kalkınma ve yatırım bankalarının her iki dönemde de takipteki krediler oranının düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. 1995-2000 dönemine kıyasla 2002-2006 döneminde daha olumlu sonuçlar elde edildiği, bu dönemde takipteki kredilerin en düşük gerçekleştiği kategorinin kalkınma ve yatırım bankalarında olduğu görülmektedir. Buradan çıkarılacak ilk sonuç, kalkınma ve yatırım bankalarının 1994 ve 2001 krizinden ders alarak çıktıkları ve takipteki kredileri 1995 ve 2001'den itibaren azalttıklarıdır. İkinci sonuç ise mevduat toplamayan bankalarda ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarının daha az görüldüğüdür. Bunun da nedeni, mevduat toplamadıkları ve

daha yüksek özkaynak ile faaliyetlerini sürdürdüklerinden seçimlerini daha dikkatli yapmalarıdır. Başka bir ifade ile söylemek gerekirse, başkasının kaynağı ile firma ve proje fonlayan ticaret bankaları seçimlerini daha rahat yapmakta ve daha kolay risk almaktadır. Firma ve proje seçiminin banka tarafından bilinçli olarak yanlış yapılması (ahlaki riziko sorunu), kendi öz kaynaklarıyla kredi vermesi nedeni ile kalkınma ve yatırım bankalarında pek mümkün görünmemektedir.

TMSF bankaları, incelenen ilk dönemde faaliyetlerini TMSF çatısı altında sürdürürken, ikinci dönemde tasfiye sürecine girmeleri sonucu yeni kredi vermemeleri ve mevcut krediler ödendikçe stoktaki takipteki kredilerin oranının artması nedeni ile 2002-2006 döneminde takipteki krediler oranı 1995-2000 dönemine kıyasla yüksek çıkmaktadır. TMSF bünyesine alınan bankalar ödenmeyen kredilerini Fon bünyesine geçtikten sonra takibe almaları ile Fon bünyesine geçtikten sonra takipteki krediler oranları artmaktadır. Bu durumun analiz açısından önemi, özel sermayeli ticaret bankaları grubunda yer alırken takibe geçmiş kredilerinin bir bölümünü muhasebeleştirmeyen bankaların, Fona alınmadan (çoğunluğu 2000 öncesi dönem) önceki dönemde özel sermayeli bankaların takipteki kredileri/krediler oranının daha düşük çıkmasıdır. İki dönem kıyaslanırken bu durum da göz önünde bulundurulmalıdır.

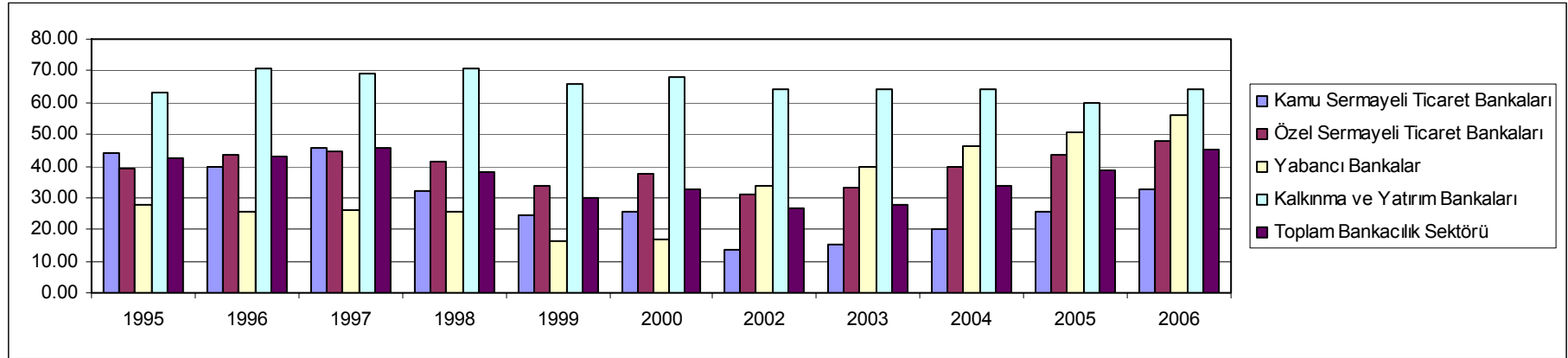
Tüm bu durumlar göz önünde bulundurulduğunda ve eğilimler dikkate alındığında BDDK sonrası dönemin ters seçim ve ahlaki riziko sorunları ile başa çıkmada daha başarılı olduğu söylenebilir. BDDK sonrası dönemde daha sağlam kriterler ile kredi verildiği, kredilerin karşılığında daha sağlam teminatlar alındığı bu nedenle özellikle ahlaki rizikonun daha az sorun olduğu yorumu yapılabilir. Bankalarda risk izleme ve iç denetim birimlerinin kurulması, bir yönetim kurulu üyesinin bu işten sorumlu tutulması, kredi analizlerinin daha iyi yapılması ile banka sahipleri ve yöneticileri için ciddi sorumluluklar getirilmesi, banka hakim ortağına ve bir kişiye verilecek krediler konusunda sınırlama getiren düzenlemelerin bu durum üzerinde olumlu etkisinin olduğu söylenebilir. Bunun yanında 2002-2006 yıllarda yakalanan ekonomik istikrarın kredi alan şirketlerin ciroları, karları ve geri ödeme kapasiteleri üzerindeki etkisi de göz ardı edilmemelidir.

Tablo 5 Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ortalama	2002	2003	2004	2005	2006	Ortalama
Kamu Sermayeli Ticaret Bankaları	44.23	39.47	45.60	31.93	24.32	25.83	35.23	13.80	15.31	20.15	25.34	32.83	21.49
Özel Sermayeli Ticaret Bankaları	39.11	43.56	44.71	41.39	33.53	37.71	40.00	30.80	33.01	39.57	43.58	48.08	39.01
Yabancı Bankalar	27.91	25.32	26.33	25.60	16.47	17.12	23.12	33.94	39.93	46.29	50.56	56.29	45.40
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	63.40	70.63	69.30	70.78	65.62	68.10	67.97	64.26	64.36	64.14	59.96	64.46	63.44
TMSF Bankaları				24.84	18.50	25.10	22.82	20.39	12.85	1.37	0.96	1.65	7.44
Toplam Bankacılık Sektörü	42.50	43.09	45.47	38.35	30.11	32.81	38.72	26.51	28.02	33.69	38.56	44.97	34.35

Kaynak: TBB, Bankalarımız 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları

Grafik 2 Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı* (%)



Kaynak: TBB, Bankalarımız 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları

*TMSF Bankalarına grafikte yer verilmemiştir.

b – Kredi Tayinlaması Yönünden Analiz

Bilgi asimetrisinin yol açtığı sorunlardan birisi de bankaların ters seçim yapma korkusu ile kredi verirken çekingen davranmaları ve verdikleri kredileri azaltmaları, literatürdeki ifadesi ile kredileri tayına bağlamalarıdır. Kredi tayinlamasının analizi için bankaların toplam aktiflerinin ne kadarını kredi olarak kullandıklarına bakmak gerekmektedir.

İki dönem kıyaslandığında ilk dönem kredilerin toplam aktiflere oranı olan %38,72'nin ikinci dönem ortalaması olan %34,35'den daha yüksek olduğu, ilk dönemde aktiflerin daha büyük bir bölümünün kredi olarak kullanıldığı görülmektedir. Ancak ilk dönemde banka bilançolarının şeffaf olmadığı ve gerçek durumu tam yansıtmadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Ters seçim ve ahlaki riziko analizinde ifade edildiği gibi 2001 krizi öncesinde bankalar, taksitleri geri ödenmeyen kredilerin bir bölümünü bilançolarında canlı kredi olarak göstermeye devam etmişler ve takibe alarak karşılık ayırmamışlardır. Bunu yapmamış olsalardı, ayıracakları karşılıklar nedeni ile toplam krediler rakamında bir düşüşün gerçekleşeceği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte 2001 krizinin tüm ekonomi ve şirketler üzerindeki olumsuz etkisi nedeni ile şirket ciro ve karları ile geri ödeme kapasitelerindeki azalış, 2001 ve 2002 yıllarında yeni kredi verilmesini bankalar açısından çok riskli hale getirdiğinden ciddi anlamda tayinlama yapılmıştır. Aynı zamanda BDDK'nın düzenleme ve yaptırımları ile yıllarca canlı kredi gibi gösterilen batık kredilerin takibe alınması ve bunlara karşılık ayrılması ile 2002 yılında kredilerin aktiflere oranında daha da fazla düşüş meydana gelmiştir.

Kamu sermayeli ticaret bankalarının incelenen 1995-2000 döneminde kredilerin aktiflere oranında özel sermayeli ticaret bankaları gibi düşüş eğilimi olduğu, ancak kamu bankalarında bu eğilimin oldukça sert olduğu, özel bankalarda ise daha yumuşak geçildiği görülmektedir. Bu durumda ekonominin durumuna göre kamu bankalarının daha süratle kredileri tayına bağladıkları ya da bu dönemde kamu bankalarının Hazineyi fonlamayı tercih ettikleri veya bu tercihin yaptırıldığı söylenebilir.

2002-2006 döneminde ise kamu ve özel sermayeli ticaret bankalarının kredilerinde artış yönünde hızlı bir hareket olduğu görülmektedir. Bu dönemde banka bilançolarının daha sağlıklı olduğu ve toplam aktiflerin de hızla büyüdüğü düşünüldüğünde artışın önemi daha iyi anlaşılabilecektir. BDDK sonrası dönemde kamu ve özel sermayeli ticaret bankalarının sektörde asimetrik bilginin sorunlarından olan kredi tayinlamasını gevşettikleri, dolayısı ile bağımsız düzenleyici kurumun bu anlamda olumlu etkisinin olduğu söylenebilir. Bununla birlikte kamu bankalarının özel bankalara kıyasla düzenleyici kurum sonrası dönemde halen önceki dönemin oranlarını yakalayamadıkları görülmektedir. İşlerin kuralı ile sürdürüldüğü, kredi verme konusunda ciddi düzenlemelerin ve sorumlulukların getirildiği, görev zararı oluşturacak krediler için önceden bütçeden pay ayrıldığı dönemde kamu bankalarının özel bankalara kıyasla zorlandıkları yorumu sonuçlardan hareketle yapılabilir. Oranların incelemesinden çıkarılabilecek bir diğer sonuç ise, kamu bankalarının aracılık görevini özel bankalara kıyasla yeterince yerine getiremediğidir. Kamu bankaları bunun yerine Hazineyi fonlamayı tercih etmektedirler.

Yabancı bankaların kredilerinde de ilk dönemde azalış ikinci dönemde artış eğilimi olduğu, ilk dönemde diğer bankalara kıyasla oranların oldukça düşük, ikinci dönemde ise kamu ve özel sermayeli ticaret bankalarının oldukça üzerinde oranlara sahip oldukları görülmektedir. Bu durumun bir nedeni, ikinci dönemde yabancıların yerli bankaları satın almaları nedeni ile önceki dönemde özel sermayeli olarak görünen bankaların ikinci dönemde yabancı sermayeli hale gelmesidir. İkinci bir neden ise, ekonomide istikrar olduğunda yabancı bankaların daha çok kredi verme yönünde hareket etmeleri, kredi tayinlamasına daha az gitmeleridir. Bu anlamda ekonomik istikrarın yabancı bankalar için önemli olduğu, istikrarın olduğu dönemlerde daha çok kredi verme isteklerinin olduğu, kredi tayinlaması yönü ile asimetrik bilgi sorununa karşı daha etkili oldukları söylenebilir. İstikrarın olmadığı dönemlerde ise yabancı bankalar, riske girmek yerine kamu finansmanı ile gelir elde etme yolunu seçerek daha akılcı davranmaktadırlar.

1988-1999 döneminde kronik enflasyon ve bundan kaynaklanan yüksek reel faizler, bankaların asıl faaliyet alanı yerine açık pozisyonlar ile arbitraj gelirlerini ve

kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerini ön plana çıkarmalarına neden olmuştur. Bu şekilde oluşan yüksek faiz gelirleri, çok sayıda küçük bankanın faiz dışı zararlar elde ederken ayakta kalmasını sağlamıştır. Bu tür ortamda çalışan yabancı sermayeli bankalar ise ölçeklerini arttırmak gereğini duymamışlardır.⁵⁷³

2002 yılı itibarı ile Brezilya’da yabancı payı %27, Arjantin’de %50 civarında Meksika’da ise %80’in üzerindedir ve bu oranlar giderek artmaktadır. Brezilya ve Arjantin’de yabancı banka girişi, sektörün istikrarını sağlamada ve etkinliğinin arttırılmasında beklentileri karşılamamış, yabacıların gerektiğinde ana bankadan fon temin edebilmesi, istikrarı sağlayıcı bir unsur olarak kabul edilmiştir. Arjantin örneği makroekonomik dengeler iyileşmeden, ihtiyatlı düzenlemeler ile sağlam bir bankacılık sektörü sağlanamayacağını göstermektedir. Meksika’da yabancı girişi daha olumlu sonuç vermiş, sermaye yeterlilik oranı artmış, takipteki kredilerin oranı ve maliyetler azalmıştır. Sonuç olarak, ekonomi ve sektör istikrarına katkısı olmuştur. Meksika’da sorun, Türkiye’de olduğu gibi adalet sisteminin etkin çalışmaması nedeni ile mülkiyet haklarının uygulanmasındaki zorluktur. Yabancı banka girişi, özellikle ihtiyatlı düzenlemelerin ve denetimin güçlü olmadığı ülkelerde yerel bankaların üzerindeki olumsuz etkisi ile finansal kırılganlığı arttırabilmektedir.⁵⁷⁴

Genellikle yabancı bankalardan beklenen fayda; maliyetlerin düşürülmesi, rekabet yolu ile finansal hizmetlerin çeşitliliğinin arttırılması, daha etkin modern teknolojinin getirilmesi, yönetimlerin, iç kontrol ve iç denetimin etkinliğinin arttırılması, gelişmiş risk yönetim sistemleri uygulanması, kriz sonrasında sektörün yeniden yapılandırılmasına yardımcı olması, kamunun ağırlığının azaltılması ve beşeri sermayenin kalitesinin arttırılmasıdır. Beklenen dezavantajlar ise; yerel bankaların artan rekabet ile maliyetlerinin artması ve daha fazla risk almaları, devletin ekonomi üzerindeki kontrolünün azalması, yabancı bankaların ülke çıkarlarına yerel bankalar kadar destek vermemesidir.⁵⁷⁵

⁵⁷³ C.Emre Alper, M.Hakan Berument ve N.Kamuran Malatyacı, “Enflasyonla Mücadele Programı ve Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı 1”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2001, s.7/8

⁵⁷⁴ Erdönmez, Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar, s.25-34

⁵⁷⁵ Pelin Ataman Erdönmez, “Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 51, 2004, s.21-23

Kalkınma ve yatırım bankalarının, her iki dönemde de kategorilerine uygun olarak %60'ın üzerinde kredi verdiği ve kredi oranlarının genel itibarı ile yatay seyir izlediği görülmektedir. Ticari, kurumsal krediler konusunda uzmanlaşan ihtisas bankaları oldukları için bu bankaların, bilgi asimetrisinin diğer sorunları olan ters seçim ve ahlaki riziko gibi kredi tayinlaması konusunda da başarılı oldukları söylenebilir. TMSF bankalarının incelenen ilk dönemde normal faaliyetlerini sürdürmeleri nedeni ile düşük de olsa kredi verdikleri, ikinci dönemde ise Fon'un elindeki bankaları satış, birleştirme ve tasfiye yolu ile elden çıkarması ve bankacılık yapmak istememesi nedenleri ile kredilerin giderek düştüğü ve 2003'ten sonra %1 civarına gerilediği görülmektedir.

Bütün sektör açısından bakıldığında, incelenen ilk dönemde kredilerin toplam aktifler içindeki oranının düşüş eğilimine, ikinci dönemde ise artış eğilimine sahip olduğu, 2006 senesi itibarıyla kriz öncesi seviyenin açıldığı görülmektedir. Banka aktiflerindeki artış da dikkate alındığında, kredilerdeki artış ile daha da fazla kredi kullandırıldığı, bir diğer ifade ile bankaların asli fonksiyonu olan fon arz ve talep edenler arasındaki aracılık görevini daha çok yerine getirdiği, sonuç olarak kredi tayinlaması karşısında bağımsız düzenleyici kurum sonrasında daha başarılı olunduğu söylenebilir. 2006 yılı itibarıyla özel sermayeli ticaret bankalarında %48, yabancı bankalarda %56 gibi daha önce görülmemiş oranlara ulaşılması umut vericidir. Tabi bu durumda 2001 krizi sonrası yaşanan ekonomik istikrara ve bütçe disiplinine bağlı olarak, şirketlerin ciro ve karları ile borç geri ödeme kapasitelerindeki artış ile artan mevduat ve düşen kamu borç stoku sonucu daha kolay kredi verilmesinin etkisi de göz ardı edilmemelidir.

c – Rekabet Yönüyle Analiz

Regülasyonun esas amaçlarından biri de, rekabetin sağlanabilmesi, tam rekabet oluşmasa da ona yakın bir noktaya ulaşılması; tekelci/oligopolcü yapıların oluşmaması, hakim durumun kötüye kullanılmaması ve aşırı karların engellenmesi gibi rekabetle ilgili amaçlardır. Bu amaçlar bankacılık sektörü için asimetrik bilgi sorunlarından sonra gelmektedir. Bankacılık sektöründe rekabete aykırı durumların oluşumunu analiz etmek için toplam aktifler, toplam mevduat ve toplam krediler içinde ilk beş ve on bankanın sektörün toplam aktifleri, mevduatı ve kredilerine oranına ve karlılık oranlarına (aktif ve özkaynak karlılığı) bakılmalıdır. Bir diğer ifade ile bankacılıkta yoğunlaşmaya ve karlılık oranlarına bakmak gerekmektedir.

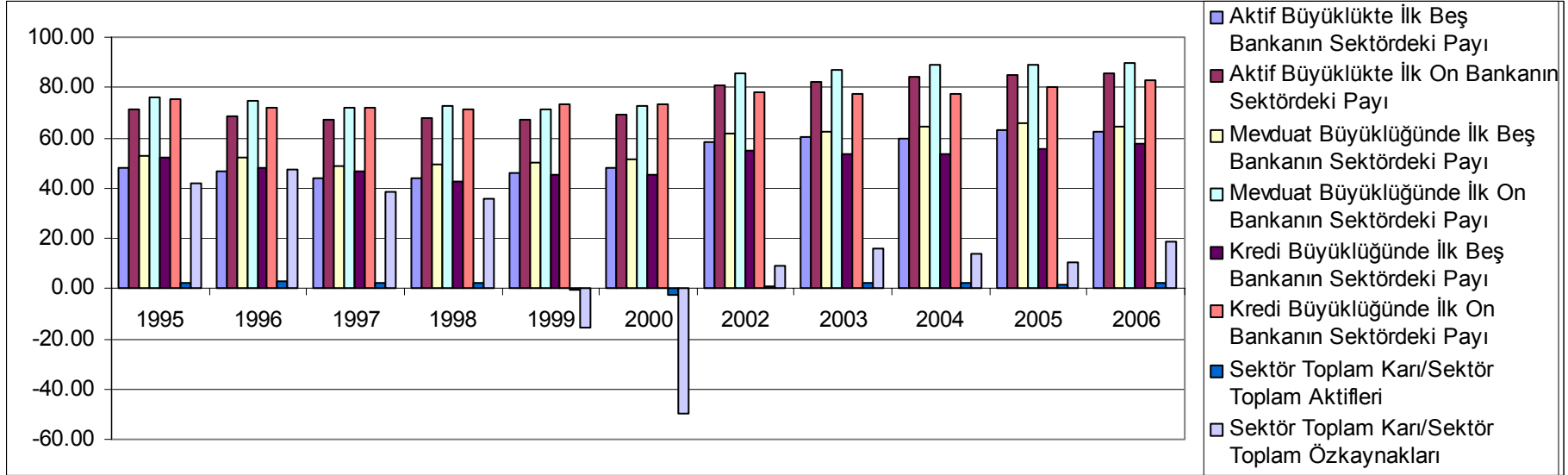
Bankacılık sektöründe tüm dünya da lisanslama benzeri giriş koşulları nedenleri ile tam rekabetin olması beklenemez. Özellikle Türkiye gibi yerel bankaların ve kooperatif bankacılığının olmadığı ülkelerde rekabetin daha da az olacağı görülmektedir. Bankacılık sektöründe yaygın bankacılığın, ihtisas bankacılığının, kooperatif bankacılığının ve yerel bankacılığın olduğu, ABD, İngiltere, Almanya, Fransa gibi ülkelerde dahi çok sayıda (binlerce) banka olmasına rağmen ilk beş ya da on bankanın toplam aktifler, krediler ve mevduat içindeki yeri önemli büyüklüklere ulaşmaktadır. Dolayısı ile bu ülkelerde de oligopolistik bir yapının var olduğu söylenebilir. Türkiye gibi kooperatif bankacılığı ve yerel bankacılığın olmadığı ülkelerde bu durum daha barizdir. Düzenleyicinin amacı; bu yapının tekelleşmeye doğru yönelmesini ve bunun sonucu olarak karların aşırı büyümesi, bir ya da birkaç bankanın piyasanın kontrolünü ele geçirmesini, hakim durumun kötüye kullanılmasını, tekelleşme ile azalan rekabetin getirdiği rahatlık ve yeniliklere karşı duyarsızlığı engellemektir.

Tablo 6
Bankalarda Yoğunlaşma ve Rekabet Göstergeleri (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ortalama	2002	2003	2004	2005	2006	Ortalama
Aktif Büyüklükte İlk Beş Bankanın Sektördeki Payı	47.82	46.38	43.78	44.12	46.28	47.75	46.02	58.43	60.27	59.52	62.98	62.61	60.76
Aktif Büyüklükte İlk On Bankanın Sektördeki Payı	71.07	68.57	66.88	67.57	67.50	69.19	68.46	80.78	82.29	83.98	84.99	85.84	83.58
Mevduat Büyüklüğünde İlk Beş Bankanın Sektördeki Payı	52.83	52.36	49.03	49.19	50.18	51.23	50.80	61.40	62.64	64.18	65.92	64.42	63.71
Mevduat Büyüklüğünde İlk On Bankanın Sektördeki Payı	76.33	74.65	71.90	72.78	70.94	72.38	73.16	85.89	87.13	88.84	89.21	89.55	88.12
Kredi Büyüklüğünde İlk Beş Bankanın Sektördeki Payı	52.23	47.94	46.84	42.38	45.42	45.53	46.72	55.04	53.80	53.35	55.61	57.81	55.12
Kredi Büyüklüğünde İlk On Bankanın Sektördeki Payı	75.37	71.92	71.99	71.17	73.07	73.27	72.80	77.96	77.21	77.61	80.08	83.04	79.18
Sektör Toplam Karı/Sektör Toplam Aktifleri	2.55	2.84	2.50	2.06	-0.42	-2.60	1.16	1.11	2.25	2.11	1.44	2.26	1.83
Sektör Toplam Karı/Sektör Toplam Özkaynakları	41.72	47.09	38.73	35.70	-15.53	-49.48	16.37	9.17	15.79	14.05	10.63	18.94	13.72

Kaynak: TBB, Bankalarımız 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları

Grafik 3
Bankalarda Yoğunlaşma ve Rekabet Göstergeleri (%)



Kaynak: TBB, Bankalarımız 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları

Aktif, mevduat ve kredi büyüklüğü ilk beş ve on sırada olan bankaların toplam aktifler, mevduat ve kredilere oranı, incelenen ilk dönemde belli yıllarda artış ve düşüşlerle birlikte genel olarak yatay bir seyir izlemiştir. İlk beş bankanın her kategoride %50 civarında veya altında orana sahip olduğu görülmektedir. Bu anlamda 1995-2000 döneminde tekelleşmeye/oligopolleşmeye doğru bir yöneliş olduğu söylenemez.

2002-2006 döneminde ise; TMSF bünyesine alınan bankaların birleştirilerek satış veya tasfiyesi; banka sahipleri ve yöneticilerine getirilen sorumluluklar ve banka kurmak için gerekli yüksek asgari sermaye şartı gibi zorunluluklar ile piyasaya yeni banka girişi konusunda getirilen kısıtlamalar, piyasaya yeni girişleri sınırlarken bankalar arasında birleşmeler ve devralmalara neden olarak mevcut bankaların özellikle birleşen bankaların piyasa paylarında artış meydana getirmiştir. Bu dönemde aktif, kredi ve mevduat büyüklüğü içinde ilk beş ve on bankanın payında artış eğilimi söz konusudur. Bu dönemde ilk beş bankanın aktifler ve mevduattaki payı %60'ların üzerinde kredilerde ise %55'ler civarındadır. Dolayısı ile bu dönemde oligopolistik yapı daha görünür hale gelmiştir.

Bahsedilen artış eğiliminin toplam aktifler ve mevduatta daha bariz olduğu, kredilerde ise daha az hissedilir olduğu görülmektedir. Bunun en büyük nedeni ilk beş ve on banka içinde yer alan kamu bankalarının mevduat toplamadaki isteklerinin kredi verme ile aynı paralelliği göstermemesi ve kredi kullandırırken daha çekingen olmalarıdır.

1995-2000 döneminde toplam karlılığın toplam aktiflere oranı dalgalı bir seyir göstermekte, bazı yıllar yüksek oranda karlılık, bazı yıllar ise yüksek oranda zarar görülmektedir. Bu durumda ekonomideki istikrarsızlık kadar bankaların risk analizlerini iyi yapmamaları, piyasa, faiz, vade ve kur riskleri konusunda duyarsız olmalarının da etkisi vardır. 2002-2006 döneminde ise toplam karlılığın toplam aktiflere oranı sürekli olumlu seyretmiş, dönem ortalaması olan %1,83, önceki dönem ortalaması olan %1,16'nın oldukça üzerinde gerçekleşmiştir. Banka aktiflerinin mutlak rakam olarak da önemli ölçüde büyüdüğü düşünüldüğünde karlılıktaki artışın rakamsal olarak daha yüksek olduğu anlaşılabacaktır.

Özkaynak karlılığının, 1995-2000 döneminde dalgalı bir seyir izleyerek yüksek kar ve yüksek zarar ile sonuçlanması ekonomik istikrarsızlık ve bankaların risklere karşı duyarsızlığının yansımasıdır. Bunun yanında kar ve zararın özkaynaklara oranının olumlu ve olumsuz olarak %40'ların üzerinde gerçekleşmesi, bu dönemde banka özkaynaklarının yetersiz oluşunun da bir sonucudur. 2002-2006 dönemi boyunca özkaynak karlılığı devam etmiştir. Oransal olarak ilk dönem ortalamasının ikinci dönem ortalamasından yüksek olması yanıltıcı olmamalıdır, zira ilk dönemde sermaye yeterlilik şartı, gereği gibi uygulanmadığından bankaların özkaynakları oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmiştir.

Bu durumun bir nedeni, karlılığın sebeplerinin ekonomik istikrar ile kredi kullanan firmaların kar, ciro ve borç geri ödeme kapasitelerindeki artıştır. Bir diğer nedeni ise bankaların oluşan oligopolistik yapıda mevduat toplamak için daha önceki döneme kıyasla daha az çaba göstermeleri, ekonomideki istikrar ve büyüme ile tasarruflarda meydana gelen artışın mevduat arzına dönüşmesi sonucu kredi-mevduat faiz farkında meydana gelen açılmadır. Son olarak enflasyona karşı uygulanan yüksek faiz politikasının reel faizleri yükseltmesi de önemli bir etkidir. 2004 ve 2005 yıllarında Merkez Bankasının faiz oranlarını kademeli olarak düşürmesi ile karlılık oranlarında (aktif ve özkaynak karlılığı) önceki yıllara kıyasla düşüş meydana gelmiştir.

Bu seyrin devam etmesi genel anlamda ekonomi için faydalı sonuçlar elde edilmesini sağlayabilirdi. Ancak, 2006 yılında Merkez Bankasının siyasi alanda meydana gelen risk ile birlikte enflasyona karşı tekrar faizleri arttırması, başlayan süreci tekrar tersine çevirerek mevduat-kredi faiz oranları arasında farkın ve karlılığın artmasına neden olmuştur. Bu durum da istikrarın bankacılık sektörü için önemini göstermektedir.

Piyasaya yeni bankaların girişinin engellendiği sürece yoğunlaşma oranlarında azalmanın meydana gelmesi, sektör payı düşük olan bankaların paylarını önemli oranda yükseltmeleri ile mümkündür ki, bu da oldukça düşük bir ihtimaldir. Son dönemde yabancı bankaların sektöre girişleri banka satın alarak veya banka birleşmeleri yolu ile gerçekleştiğinden yoğunlaşma ve karlılık üzerinde etkileri olumlu olamamaktadır.

Ancak yabancıların sektör girişleri, yeni ürünler geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin artması konusunda gözle görünür faydalara neden olmaktadır. Yabancı bankaların bir diğer olumlu etkisi ise, güçlü sermaye yapıları ve döviz varlıkları sayesinde sektörün sağlamlığını ve krizlere karşı dayanıklılığını artırmalarıdır.

Sermaye yeterlilik oranı ile banka sahipleri ve yöneticilerine getirilen sorumluluk sonucu sektöre yeni banka girişi zorlaştırılmıştır. Basell II kriterlerinin hayata geçmesi ile bu zorluluğun özellikle yerli yatırımcılar açısından artacağı ön görülmektedir. Bu durumda düzenleyicilerin ve politika yapımcıların bu konuda çözüm bulmaları gerekmektedir.

Genel olarak BDDK sonrası dönemin yoğunlaşma ve karlılık konusunda daha teknelci/oligopolistik bir yapı sergilediği, düzenlemelerde bankaların yapılarını sağlam tutmaya yöneldiği, bilgi asimetrisi sorunlarına karşı duyarlı olduğu, ancak yoğunlaşma ve aşırı karlılığın engellenmesi anlamında düzenleyici kurumda bir politikanın olmadığı anlaşılmaktadır.

Politika yapımcılar ve düzenleyiciler, sektörün tekelleşmesi/oligopolleşmesi ve karlılığının artmasını, sektörün kaynakları krediye dönüştürme, verimlilik ve derinleşmesindeki artış ile daha sağlam bir sektör oluşması gibi olumlu faktörler nedeni ile görmezden gelmektedirler. Ancak tüm sektörün %10-15'i gibi batamayacak kadar ciddi büyüklüğe ulaşmış bir bankada meydana gelebilecek bir sorunun, tüm sektörü ve ekonomiyi zora sokacağı unutulmamalı ve denetim mekanizması bu konuda olduğundan daha sıkı işletilmelidir.

d – Mali Sektörde Derinleşme ve Aracılık Görevi Yönüyle Analiz

1988-1995 döneminde 80 ülkenin bankacılık sektörleri üzerinde yapılan çalışmada,⁵⁷⁶ yüksek enflasyon ve yüksek reel faizlerin mevduat ve kredi faiz oranları arasında yüksek marjlara neden olduğu, yüksek yoğunlaşma oranına sahip ülkelerde ise daha yüksek faiz marjı ve karlılığın bulunduğu, ülkelerin çoğunda bankacılıkta yabancı

⁵⁷⁶ Aslı Demirgüç-Kunt ve Harry Huizinga, “Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence”, **World Bank Economic Review**, Vol:13, 1998, s.391-408

sermaye artışının düşük marjları ve karlılığı getirdiği, dolayısı ile müşteriler için daha verimli bir durum oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Dünya bankası ekonomik memorandumda, finans sektörünün önemli ölçüde sağlamlık kazandığını, ancak verimliliğin ve büyümenin desteklenmesinde gelişmeye ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Grup aktarımları ile ilgili mali olmayan firmaların konsolide mali raporlarının denetlenmesi isteğine, kamu bankalarının özelleştirilmesi, sağlam muhasebe ve denetim ile sigortacılık sektörünün denetimsel çerçevesinin Avrupa Birliği ile paralel halde modernize edilmesine vurgu yapmaktadır.⁵⁷⁷

Bankacılıkta toplam aktifler, krediler, mevduat ve özkaynakların GSMH'ya oranı, ekonominin parasallaşması ve bankacılıkta derinleşmenin göstergeleri olarak kabul edilmektedir. Özkaynakların GSMH'ya oranı aynı zamanda bankaların olası risklere karşı sağlamlığı açısından da önemli bir göstergedir. Kredilerin mevduata oranı ise bankaların aracılık görevini ne kadar yerine getirdiklerinin göstergelerindendir.

Toplam aktiflerin, mevduatın ve kredilerin GSMH'ya oranı bakımından incelenen 2002-2006 dönemi ortalaması 1995-2000 dönemi ortalamasına kıyasla daha yüksektir. Toplam aktifler ve mevduat açısından bu durum barizken krediler açısından küçük bir artış görünmektedir. Kredilerin ortalaması ise ilk dönemde yatay bir seyir izlerken ikinci dönemde artış eğilimi olması ve 2006'da gerçekleşen %37,87 oranının incelenen tüm yılların en yüksek seviyesi olması derinleşme açısından olumlu bir gelişmedir.

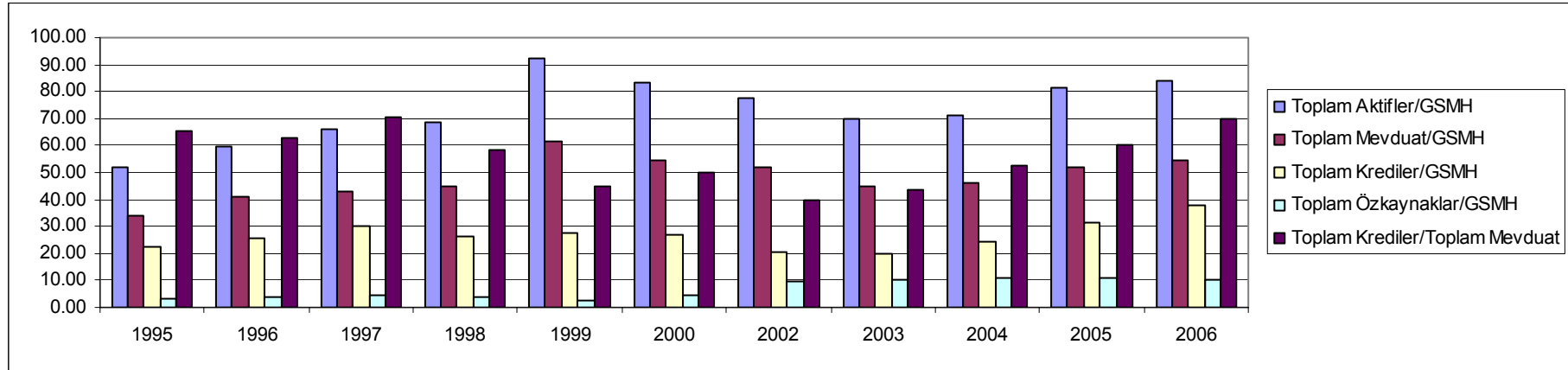
⁵⁷⁷ World Bank, **Turkey Economic Memorandum Prompting Sustained Growth and Convergence With The European Union**, The World Bank, Ankara, March 6, 2006

Tablo 7 Bankacılık Sektörü Finansal Aracılık ve Derinleşme Göstergeleri (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ortalama	2002	2003	2004	2005	2006	Ortalama
Toplam Aktifler/GSMH	52.23	59.81	65.93	68.81	92.13	83.03	70.32	77.77	70.02	71.45	81.61	84.21	77.01
Toplam Mevduat/GSMH	33.93	41.03	42.68	45.19	61.65	54.49	46.50	52.07	45.09	46.02	52.13	54.33	49.93
Toplam Krediler/GSMH	22.20	25.77	29.98	26.39	27.74	27.24	26.55	20.61	19.62	24.07	31.47	37.87	26.73
Toplam Özkaynaklar/GSMH	3.20	3.61	4.26	3.98	2.51	4.36	3.65	9.40	9.96	10.72	11.05	10.07	10.24
Toplam Krediler/Toplam Mevduat	65.43	62.81	70.24	58.39	44.99	49.99	58.64	39.59	43.52	52.30	60.36	69.71	53.10

Kaynak: TBB, Bankalarımız Raporları ve TÜİK, Yıllık İstatistikler, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

Grafik 4 Bankacılık Sektörü Finansal Aracılık ve Derinleşme Göstergeleri (%)



Kaynak: TBB, Bankalarımız Raporları ve TÜİK, Yıllık İstatistikler, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

1995-2000 döneminde aktifler ve mevduatın GSMH'ya oranı 1999 yılına kadar artış eğiliminde iken 2000 yılında bu rakamlarda düşüş meydana gelmiştir. 1990'lı yıllarda Hazine, Merkez Bankası ve bankaların üçlü oyunu olan, yüksek faiz, düşük kur politikası ve bankaların bütçe açığı nedeni ile Hazineye kaynak bulmaları mekanizması 2000 yılında tıkanma noktasına gelmiştir. Yüksek reel faizler ve bütçe açıkları kamu açısından, açık pozisyon ile kur, vade ve faiz riski ise bankalar açısından sürdürülemez hale gelmiştir. Dolayısı ile 1995-1999 yılları arasında toplam aktifler ve mevduatta meydana gelen artışların dayanağının sağlam olmadığı ve ekonominin kırılgan hale geldiği görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen mekanizma, toplam aktifler ve mevduatın GSMH'ya oranından anlaşılmaktadır. 1995-1999 döneminde bu oranda artış eğilimi varken mekanizmanın tıkanması ile 2000 yılında her iki oranda da düşüş meydana gelmiştir. Bu mekanizma firmaları değil Hazine'yi fonladığından krediler için aynı eğilim söz konusu değildir. Bankaların bu dönemde aracılık faaliyetlerini mudiler ile Hazine arasında yaptıkları anlaşılmaktadır. Toplam aktiflerin, mevduatın ve kredi oranlarında 2003 yılında yaşanan gerilemenin arkasında Türkiye'nin komşusu olan Irak'ta yaşanan savaş ve bu durumun getirdiği belirsizlik yatmaktadır. 2003 sonrasında bu kalemlerde artış yaşanmış, bu artışta en yüksek sıçrama krediler kaleminde meydana gelmiştir. Kredilerdeki artışın mevduattaki artışın oldukça üzerinde gerçekleşmesi, bankaların topladıkları kaynakları Hazine yerine daha çok kredi olarak kullandırmaları yanında yaşanan istikrarın ve artan güvenin etkisiyle yurt dışından daha kolay kaynak bulabilmelerinin de etkisi ile gerçekleşmiştir.

Kredilerin GSMH'ya oranında meydana gelen artış, ekonominin parasallaşması yanında bankaların aracılık faaliyetleri açısından da önemli bir göstergedir. BDDK öncesi dönemde genel olarak yatay bir seyir gösteren bu oran, BDDK sonrası dönemde sürekli bir artış eğilimi içerisinde. Kredilerin mevduata oranı ilk dönemde ortalama olarak ikinci dönemden yüksek çıksa da, bu durumun arkasında geri dönmeyen kredilerin canlı kredi olarak gösterilmesinin de etkisi bulunduğu göz önünde bulundurulmalıdır. İlk dönemde kredi/mevduat oranı dalgalı bir seyir izlemiş, ikinci dönemde ise sürekli bir yükseliş grafiği yakalamıştır. Özellikle 2006 yılında bu oranın

%70'i bulması olumlu bir gelişmedir. Bu anlamda düzenleyici kurum sonrası dönemde bankacılıkta derinleşme konusunda daha başarılı olduğu, özellikle kredilerdeki artış ile bankaların aracılık faaliyetlerini de daha iyi yerine getirdikleri söylenebilir.

Özkaynaklardaki artışın ilk döneme kıyasla BDDK sonrası dönemde oldukça yüksek olması sermaye yeterliliği ile ilgili düzenlemelerin etkisi ile gerçekleşmiş ve daha güvenilir bir bankacılık sistemi oluşturulmuştur. Düzenlemelerin bu anlamda da başarılı olduğu görülmektedir.

BDDK sonrası dönemde mevduatta meydana gelen artışta ekonomideki istikrar ile yüksek büyüme sonucu artan tasarrufların, kredilerin artışında ise yine ekonomide istikrar ve artan talep ile şirketlerin kar, ciro ve borç geri ödeme kapasitelerindeki artışın etkili olduğu göz ardı edilmemelidir. Özkaynaklarda meydana gelen artışın bir nedeni ise bankaların yüksek karlarını özkaynağa dönüştürmeleridir.

SONUÇ

Ekonomi politikalarının öncelikli hedefi; istikrarı bozmadan ekonomide büyümeyi ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktır. Genel olarak finans sektörünün ve özelde bankacılık sektörünün ekonomik kalkınma ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir görevi olduğu kabul edilmektedir.

Fon arz ve talebi arasında aracılık görevi üstlenen bankacılık sektörü bu özelliği nedeniyle, büyümeyi amaçlayan ve kaynak ihtiyacı olan devletlerin kısa sürede ilgisini çekerek müdahalesine konu olmuştur. Keynes sonrası dönemde müdahaleler doğrudan yapılmış, bankalar devletleştirilmiş veya yeni devlet bankaları kurulmuş, sermaye kontrolleri, faiz tavanları ve selektif kredi uygulamaları getirilmiştir. Bu dönemde faiz oranları piyasanın altında belirlenerek yatırımlara uygun koşullarda kaynak sağlanmaya çalışılmıştır.

1980'lere doğru teorik öncülüğünü Mc Kinnon ve Shaw'un yaptığı düşünce, özellikle azgelişmiş ülkelerde büyümenin önündeki engelin eksik yatırımlar değil, yetersiz tasarruflar olduğu, bu etki ile yatırımların da düşük çıktığı görüşünü savunmaya başlamış ve dönemin ruhuna uygun biçimde ekonomilerde serbestleşme, özelleştirme ve müdahalelerin azaltılması ile daha serbest piyasa kurulmaya çalışılmıştır. Yurt dışından kaynak sağlamak için sermaye hareketlerinde serbestleştirilme yapılmış ve dışa açık, ihracata dayalı büyüme modelleri de bu dönemde daha çok kullanılmıştır.

Özellikle finans sektöründe ve içerisinde yer alan bankacılık sektöründe yapılan deregülasyon sonrası dönemde, sektörün kendine has özellikleri nedeniyle önemli sıkıntılar yaşanmıştır. Bankacılık sektörü güven esasına dayalı biçimde ve yüksek kaldıraç oranı ile ve eksik bilgi ile çalışmaktadır. Alınıp satılan şey paranın kendisidir. Bankaya para yatıran mudiler bankanın mali durumunu banka yetkilileri kadar bilemeyecekleri gibi, banka yetkilileri de kredi verdikleri firmaların mali durumunu firmaların yetkilileri kadar iyi bilemezler.

Karlılık ile risk arasında bulunan pozitif ilişki nedeniyle, riskli firmalar daha yüksek faiz oranlarından kredi almaya razı olurken, riskli bankalar da daha yüksek faiz

oranlarından mevduat toplamayı kabul ederler. Bu durum ters seçim dediğimiz sorunu doğurmaktadır. Bu tercih, kar edilmesi halinde karın kendisinde kalacağı, zarar halinde ise zararın en azından paylaşılacağı veya karşı tarafın üzerinde kalacağı düşüncesi ile yapılırsa ahlaki riziko sorunu ortaya çıkmaktadır. Bankalar eksik bilgileri nedeniyle uygun firma tercihi yapamadıklarından, bu sorunlara kredileri azaltarak cevap vermektedirler. Ancak kredi azaltılması yatırımları doğrudan etkileyeceği için, bu durum bütün ekonomi açısından olumsuzluk yaratmaktadır.

Bahsedilen sorunların büyümesi ile mali bünyesi bozulmuş bir bankada başlayan panik negatif dışsallık etkisi yaratarak kısa sürede diğer bankalara bulaşabilmekte, kısa vadeli ve küçük miktarlı borçların yanında uzun vadeli ve büyük miktarlı alacaklara sahip bankalar, mevduat sigorta sistemi mevcut olan ülkelerde ülke hazinesine ciddi maliyetlere yol açabilmektedir. Aynı zamanda sorunun büyümesi ile bütün bir piyasa etkilenebilmekte ve piyasa başarısızlığına neden olabilmektedir. Küreselleşmenin de etkisi ile bazen yaşanan krizler diğer ülkelere de bulaşabilmektedir.

Tüm bu sorunlar bankacılık sektörünün kontrolsüz bir biçimde tamamen serbest piyasaya bırakılmasını tüm dünyada mümkün olmaktan çıkarmaktadır. Ancak devletin işletmecilik yapması ve doğrudan piyasalara müdahale etmesi de istenmediğinden, kontrolün sağlanması düzenleme yapılarak ve bu düzenlemelerin uygulanmasının denetlenmesi yoluyla sağlanmak istenmektedir. Devletin hem işletme sahibi olarak piyasanın arz tarafında yer alması hem de düzenleyen ve denetleyen olarak diğer tarafta yer alması istenmemektedir. Devletin hakem rolünün bağımsız kurumlarda olması özellikle kamu bankalarına sahip ülkelerde daha da önem kazanmaktadır.

Düzenlemeyi ve denetlemeyi kimin yapması gerektiği konusunda genel eğilim, siyasi otoriteden ve diğer ilgili kurumlardan bağımsız, kendi mali kaynakları ve personeline sahip, lisans ve izin verme, ikincil mevzuat çıkarma ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip olarak kurulan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar yönündedir. Özel olarak bu düzenleyici kurumun sorumluluğunun tüm mali sektörü de kapsayacak şekilde olması yönünde bir eğilim olduğunu söylemek mümkündür. Bu durumun bir

nedeni de merkez bankalarının sadece fiyat istikrarı hedefine yönelmesi nedeni ile bankacılıkta düzenleme ve denetleme görevinin başka bir kuruma bırakılmasıdır.

Türkiye’de bankacılık sektörü ile ilgili düzenleme ve denetleme görevi uygulaması dünyadaki genel gidişata ve konjonktüre uygun olarak şekil almıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan kısa süre sonra kamu bankacılığı uygulanmış, 1960’lı yıllarda ise kalkınma planlarına uygun olarak doğrudan müdahaleler ve selektif kredi politikaları ile sektör büyüme amacı doğrultusunda yönlendirilmiştir. 1980 sonrası dönemde ise daha liberal politikalar uygulanmaya başlanmış, bankalar üzerindeki faiz sınırlamaları, selektif kredi politikaları ve sermaye hareketlerine getirilen sınırlamalar kaldırılmıştır. Piyasanın serbest çalışmasının amaçlandığı bu dönem boyunca yaşanan olumsuz gelişmeler ve krizler, devletin düzenleme ve denetleme görevinin etkin bir şekilde yapılmasının önemini öne çıkarmış ve bu işin bağımsız bir kurum tarafından yapılması düşüncesi ile 2000 yılında Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu kurulmuştur.

Bu tez ile, BDDK öncesi ve sonrası dönemde Türk Bankacılık Sektörünün düzenlemenin gerekleri olarak sayılan, ters seçim, ahlaki riziko, kredi tayinlaması ile bankaların aracılık görevi ve rekabetin sağlanması hususları analize tabi tutulmuştur. Analiz ile, mutlak rakamlardan yola çıkılarak olmasa da eğilim yönüyle BDDK sonrası dönemin; ters seçim, ahlaki riziko, kredi tayinlaması ile bankaların aracılık görevini yerine getirmesi konularında, bu konular için tespit edilen oranlar bakımından yıllar itibariyle meydana gelen olumlu hareketlerden yola çıkılarak daha başarılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. 2001 sonrası dönemin 2001 krizinin ve bu krize yol açan önceki dönemin bakiyesini de taşıdığı göz önünde bulundurulduğunda bu başarının derecesinin arttığı söylenebilir. Ancak sektörde yer alan ilk beş ve on bankanın büyüklüğünün giderek artması sonucu sektörde yoğunlaşmanın arttığı bir diğer ifade ile tekelleşme yönünde hareket olduğu görülmektedir. Önceki dönemlerde yaşanan sıkıntıların tekrar yaşanmaması için sektöre giriş konusunda getirilen kısıtlamaların ve birleşmelerin teşvik edilmesinin bu durumda önemli bir rolü olduğu anlaşılmıştır.

Mülkiyet açısından bakıldığında, kamu bankalarının özel bankalara kıyasla ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarına her iki dönemde de daha çok maruz kaldığı, kredileri

daha çok tayına bağladıklarından aracılık görevini yerine getirmede daha zayıf kaldıkları görülmektedir. Yabancı bankaların ise her iki dönemde de ters seçim ve ahlaki riziko surunu ile daha iyi mücadele ettikleri, ekonominin istikrarlı olduğu dönemlerde diğer bankalara oranla daha çok kredi vererek aracılık görevlerini yerine getirirken istikrarsız dönemlerde kredileri tayına bağladıkları, sonuç olarak ülke riskini yüksek gördüklerinde çekingen davrandıklarını söyleyebiliriz.

Giderek entegre hale gelen finans sektöründe yapılan düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin daha verimli yapılabilmesi, konsolide denetim yapılması nedeniyle denetimde tekrarın ve düzenleyici arbitrajın önüne geçilmesi, daha hesap verilebilir bir kurum oluşturulması ve ölçek ekonomilerinden yararlanılması için finans sektöründe tek düzenleyici kurum oluşturulmasının daha uygun olacağı ülke uygulamaları incelenerek sebepleri ile izah edilmiştir. Ülkemizde yaşanan bazı sıkıntıların sebebinin düzenleme ve denetleme görevlerinin ayrı kurumlara verilmesi olduğu, bunun önüne geçmek için sorumluluğu yetki ile birlikte tek elde toplamamanın daha etkin olacağı, bu durumun uluslararası kurumlara verdiğimiz taahhütlerde de yer aldığı anlatılmıştır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Bankacılık Kanununda yapılan değişiklik ile bağımsız düzenleyici kurum benzeri bir yapıya kavuşturulduğu, bünyesinde mevduat sigortası ile birlikte devraldığı bankaların varlıklarının tasfiyesini de sürdürdüğü anlatılarak, sağlıklı bir mevduat sigorta sistemi için TMSF'nin bir an önce asli fonksiyonu olan mevduat sigortacılığına dönmesi gerektiği, varlıkların tasfiyesi için kamunun kontrolünde bir varlık yönetim şirketi kurulması gerektiği ve batan bankalardan kalan tüm varlık ve yükümlülüklerin bu şirkete devredilmesi gerektiği yine ülke uygulamaları ile birlikte anlatılmıştır. TMSF'nin tamamen mevduat sigortası görevine dönmesi ile bağımsız düzenleyici kurum şeklindeki yapılanmasına da gerek kalmayacağından bundan sonraki yapı için kurulacak tek düzenleyici kurumun denetiminde ve kontrolünde, ancak bankalar ve meslek örgütlerinin de yönetiminde söz sahibi olacağı bir model ile bankalar ve meslek örgütlerinin yönetiminde ağırlığı olan düzenleyici kurumun da yönetimde en azından tek üye ile temsil edildiği, denetimin düzenleyici kurumda olduğu diğer bir model alternatif öneriler olarak sunulmuştur.

KAYNAKÇA

- 1982 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (01.06.2006)
- 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 30.07.1981 Tarihli ve 17416 Sayılı Resmi Gazete
- 397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanunu, 30/12/1959 Tarih, 10394 Sayılı Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, (12.01.2007)
- 4059 Sayılı Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığının Amaç, Ana Hizmet Birimleri, Görev ve Teşkilatları İle Müsteşarları İsimli Kanun, 20 Aralık 1994 tarihli ve 22147 Sayılı Resmi Gazete
- 4389 Sayılı Bankalar Kanunu, 23.06.1999 Tarihli, 23734 Sayılı Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> (04.03.2007)
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s.67-70
- 5020 Sayılı Bankalar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 26.12.2003 Tarihli, 25328 sayılı Resmi Gazete
- AB Danışmanlık ve Yatırım Hizmetleri A.Ş., “**Ekonomik ve Parasal Birlik, Avrupa Birliği’nde Mali Bütünleşme ve Türk Bankacılık Sektörü**”, Bankacılar Dergisi, Sayı:39
- Aban, Ernur Demir, “**Para:Teorik Bir Tarama ve Tartışma**”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, Yayın No:97/3, Mart 1997
- Acar, Özgür ve Tulay, Burçak, “Bankacılık Gözetim ve Denetiminde Seçilmiş Ülke Uygulamaları”, **Active Dergisi**, Ağustos-Eylül 2000
- Active Araştırma Grubu, “Yeni Bin Yıla Gिरerken Türkiye’de Finans Sektörünün Taşları Yerinden Oynadı”, **Active Dergisi**, Aralık 1999
- Akçay, Belgin ve Öğretmen, Eren, “Finansal Liberalizasyon ve Türkiye’de Mali Piyasalar”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı: 32, Ekim 1995
- Akdiş, Muhammed, “Kısa Vadeli Sermaye Hareketlerinin Yol Açtığı Finansal Krizler ve Bu Krizleri Önlemede Kullanılabilecek Araçlar: Tobin Vergisi”, **Active Dergisi**, Mayıs-Haziran 2004
- Akerlof, George A., “The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism” **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, No. 3, 1970
- Akgüç, Öztin, “Yasal Değişiklikler; Finansal Pazarlara Olası Etkileri”, **İktisat Dergisi**, Mart 2003

- Akgüç, Öztin, **Yüz Soruda Türkiye’de Bankacılık**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1989
- Aktan, Okan, “Uluslararası Finansman: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Geçmiş ve Geleceği” **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 1993
- Akyazı, Haydar, “Yeni Ekonomide Para Politikası ve Merkez Bankacılığının Geleceği”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Ekim 2002
- Akyüz, Yılmaz, “Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme, Latin Amerika Deneyimi”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:96, Mart 1994
- Alidedeoğlu, Eda ve Gökkent, Gıyas, “Mali Sektör 2002-2007”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2003
- Alp Ali, **Finansın Uluslararasılaşması**, İstanbul: Yapı ve Kredi Bankası Yayınları, 2000
- Alparslan, Melike, “Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları”, TBB, Bankacılık ve Araştırma Grubu, **Bankacılar Dergisi**, Şubat 1997
- Alparslan, Melike ve Erdönmez, Pelin Ataman;, “AB Üyeliği Öncesinde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler: Macaristan ve Polonya Örneği”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:51, 2004
- Alparslan, Melike, “Avrupa Birliği’nde Finansal Hizmetler Tek Pazarına Geçiş Süreci”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:48, 2004
- Alparslan, Melike, “Bankacılık Sisteminde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:34, 2000
- Alparslan, Melike, “Basel Komite Bankaların Kredi Riskleri Hakkında Kamuoyunu Bilgilendirmesi”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:33, 2000
- Alper, C.Emre; Berument, M.Hakan ve Malatyalı, N.Kamuran, “Enflasyonla Mücadele Programı ve Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı 1”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2001
- Altıntaş, Halil, “Bankacılık Krizleri, Nedenleri ve Ekonomik Maliyetleri”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:22, Ocak-Haziran 2004
- Aras, Güler ve Müslümov, Alövsat, “Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2004

- Aras, Güler ve Müslümov, Alövsat, “Sermaye Piyasası Gelişmesi ve Ekonomik Büyüme Arasında Nedensellik İlişkisi: OECD Ülkeleri Örneği”, **Doğuş Üniversitesi**, www3.dogus.edu.tr/amuslumov/research/Article/Muslumov%20Stock%20Market%20Development%20-%20IF.pdf, (18.10.2005)
- Aslan, Nurdan, “Finansal Piyasaların Serbestleşmesi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ocak 1996
- Ataman, Pelin, “Sistematiik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teori Bir Yaklaşım”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 37, 2001
- Atamtürk, Burak, “Finansal Liberalizasyonun Etkileri”, **İktisat Dergisi**, Haziran 2003
- Atiyas, İzak, “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, **Devletin Düzenleyici Rolü**, Panel, İstanbul, 2000, http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_devlet.php, (13.12.2005)
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Web Sayfası, **AB İkinci Bankacılık Direktifi**, http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/09/SC09EXP_consolidated%20banking%20directive.pdf, (12.02.2007)
- Aydın, Fazıl, “ABD’de Elektronik/İnternet Üzerinden Beyanname Verilmesi (e-Beyanname) Uygulaması”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:145
- Aydın, M. Faruk, “Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri”, **TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Çalışma Tebliği**, 2002
- Ayzit, Müge, “Dünya da ve Türkiye’de Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamaları”, **TCMB, Uzmanlık Yeterlilik Tezi**, Mayıs 2004,
- Azrak, A. Ülkü, “Dünya ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar” Konulu Tebliğ, 5 Kasım 2001, **Bağımsız İdari Otoriteler Konulu Sempozyum**, Rekabet Kurum Yayınları, Yayın No:80, Ankara, 2001
- Bağçe, H.Emre, “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:32, 1999
- Bakdur, Alper, **Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri**, Mali Piyasalar Dairesi Başkanlığı, Yayın No: DPT:2678, Eylül 2003
- Bali, Bülent ve Çelen, Mustafa, “Finansal Piyasalar İle İç Borçlanmanın Maliyet İlişkisi: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma”, **XIV Maliye Sempozyumu Tebliği**, Kıbrıs, 2003, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/2-3.doc>, (12.05.2004)

- Basel Committee on Banking Supervision, **Core Principles For Effective Banking Supervision**, Consultative Document, April, 2006, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>, (13.02.2007)
- Baştürk, Hakan, **Finansal Piyasalarda Düzenleyici Otoritelerin Yapılanmaları**, Sermaye Piyasası Kurulu, Araştırma Raporu, Ankara, 1999
- Batırel, Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No: 460/693, İstanbul: Yayılım Matbaası, 1994
- Bayramoğlu, Soner, “OECD ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl:4, Sayı: 14, Nisan-Haziran 2003
- BDDK, “**Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı**”, BDDK, Mayıs, 2001, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/bank_yapilandirma_prog.doc, (02.02.2005)
- BDDK, “Basel II Ulusal İnsiyatif Alanlarının Anlaşılmasına Yönelik Açıklayıcı Rehber”, **ARD Çalışma Raporları**, No: 2005/8, Ekim 2005
- BDDK, “**On Soruda Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı Basel-II**”, Ocak 2005, www.bddk.org.tr/turkce/Basel-II/125010_Soruda_Basel-II.pdf, (10.12.2006)
- BDDK, **Bankacılık Sektörü Reformu: Gelişme Raporu**, BDDK, Ağustos, 2001, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/Bankacilik_%20sektoru_reformu.doc, (11.02.2005)
- BDDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu(VII)**, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_Gelisme_102003.pdf, Ekim 2003, (21.02.2005)
- BDDK, **Basel II Sayısal Etki Çalışması (QIS-TR) Değerlendirme Raporu**, Aralık 2004
- BDDK, **Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu**, Ağustos 2001, (21.02.2005) <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/tmsf/tmsfrapor/tmsfrapor.doc>,
- Benston, George J. ve Kaufman, George G., “The Appropriate Role of Bank Regulation”, **The Economic Journal**, Vol: 106, No: 436, May 1996
- Berument, Hakan ve Malatyalı, Kamuran, “Determinants of Interest Rates in Turkey”, **The Central Bank Of The Republic Of Turkey Discussion Paper**: No: 9902, 1999
- Binay, Şükrü ve Kunter, Kürşat, “Mali Liberalleşmede Merkez Bankası’nın Rolü 1980-1997”, **TCMB Tartışma Tebliği** No: 9803, Aralık 1998

- Braithwaite, Jhon, "Accountability and Governance Under The New Regulatory State", **Australian Journal of Public Administration**, Vol:58(1), Mart 1999
- Bunchanan, John M., **Explorations in to Constitutional Political Economics**, Texas: Texas A&M University Pres, 1989
- Bursalıoğlu, A. Serdar, "Türk Sektör Bankacılığında T.C. Ziraat, T. Halk ve T. Emlak Bankaları'nın Yeri ve Önemi", (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998)
- Büyükdenez Adnan, **Türkiye'de Faiz Politikaları**, İstanbul: Bilim ve Sanat Vakfı Yayınları, 1991
- Capital Dergisi**, "Yabancıdan Yeni Senaryo", Nisan 2001,
http://www.capital.com.tr/haber.aspx?HBR_KOD=2446, (19.01.2007)
- Caprio, Gerard Jr., "Bank Regulation, The Case of Missing Model", **The World Bank Policy Research Working Paper**, WPS 1574, January 1996
- Carisano, Rita, **Deposit Insurance: Theory Policy and Evidence**, Dartmouth Publishing, 1992
- Carmichael, Jeffrey, "Prudential Regulation – a New Approach", Committee For Economic Development of Australia, **CEDA Bulletin**, March 1999,
http://www.voced.edu.au/td/tnc_60.254, (05.03.2007)
- Celasun, Oya, "The 1994 Currency Crisis in Turkey" **World Bank Working Paper Series**, No:1913, 1998
- Cenk, Ali Kemal, "Seçilmiş Ülkeler Paralelinde Bankacılıkta Yerinde Denetim Uygulamaları", **Active Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2005
- Chibber, Ajay, "State in a Changing World", **World Development Report 1997**, The World Bank, Finance&Development, Oxford University Pres, September, 1997
- Civelek, Mehmet A. ve Durukan, M. Banu "Türk Ticaret Bankalarının Likidite Tercihi ve Tam Kapsamlı Mevduat Sigortası Uygulaması Üzerine Bir Araştırma", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2003
- Commissione Nazionale per le Società e la Borsa Resmi Web Sitesi,
<http://www.consob.it/mainen/consob/what/funding/funding.html?symbblink=/mainen/consob/what/funding/index.html>, (02.01.2007)
- Crockett, Andrew, "Why is a Financial Stability a Goal of Public Policy?", **Federal Rezerve Bank of Kansas City Journal Economic Review**, Vol:1997-Q IV
- Çakmak, Hatice Karaçay, "Finansal Serbestleşmenin Tasarruf Kararlarına Etkisi: Türkiye Örneği", **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, 2004

- Çam, Sinan, “**Banka Denetiminin Özerkliği ve İngiltere’de FSA (Financial Services Authority) Örneği**”, *Active Dergisi*, Şubat-Mart 1999
- Çebi, Cem, “Kamu Kesimi İtibariyle Mali Etki Hesaplaması: Türkiye Uygulaması”, **TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Çalışma Tebliği**, No:2 Haziran 2002
- Çondur, Funda, “Kamu Bankaları ve Özelleştirilmeleri”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000)
- Delice, Güven; Doğan, Adem ve Uzun, Meral, “Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, 2004
- Delikanlı, İhsan Uğur ve Çelik, Selim Güray, “Doğu Asya Ülkeleri ve Japonya’da Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Active Dergisi**, Ocak-Şubat 2001
- Delikanlı, İhsan Uğur, “Bankaların Denetimi ve Gözetimi, Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları”, **Active Dergisi**, Haziran-Temmuz 1998
- Demirel, Demokaan, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:60, 2006
- Demirgüç-Kunt, Aslı ve Huizinga, Harry, “Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence”, **World Bank Economic Review**, Vol:13, 1998
- Demirgüç-Kunt, Aslı ve Kane, Edward J., “Deposit Insurance Around The Globe: Where Does it Work”, **NBER Working Paper** No: 8493, September 2001
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Mali Piyasalarda Gelişmeler 2002 Yıllık Raporu**, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ocak 2003
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Program 2007-2009**, Ankara, 2006, 13/06/2006 Tarih, 26197 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanmıştır.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Dış Ticaret Müsteşarlığı Ülke Profili Raporu-Macaristan**, <http://www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ulkeler/mac/mac-rap-dig-yi2.doc>, (17.01.2007)
- Dornbusch, Rudi, “A Prime on Emerging Market Crises”, **NBER Working Paper**, Vol:8326, 2001, <http://papers.nber.org/papers/W8326>, (12.02.2006)
- Dornbusch, Rudiger ve Fischer, Stanley, **Makroekonomi**, Mcgraw-Hill, 1998, Çev: Ak, Salih ve Diğerleri, Ankara: Akademi Yayınları, 1998
- Dornbusch, Rudiger, “Küresel İktisadi Kriz ve Türkiye”, (Söyleşi) **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2002

- Duman, Koray Yakup, “Türkiye’de Finansal Krizler ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003)
- Duman, Koray, “Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, 2002(4)
- Dura, Nejat, “Panel Konuşması”, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, 15-16 Mart 2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 81, 2001
- Duran, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:30/1, 1997
- Dziobek, Claudia, “Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring”, **IMF Working Papers**, WP/98/113, 1998
- Edwards, Sebastian, "Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention," Paper presented at the National Bureau of Economic Research Conference on "**Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies**," held in Woodstock, 2000
- Eijffinger, Sylvester C.W. ve Haan, Jakob, “The Political Economy of Central-Bank Independence” **Special Papers in International Economics**, May 1996
- Eken, Musa, “**Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:27, Sayı:2, 1994
- Elliton, Richard, “İngiltere Merkez Bankası”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Nisan 1992
- Emek, Uğur, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerine Etkileri”, **Rekabet Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 3, 2000
- Emek, Uğur, **Regülasyon ve Rekabet**, Sempozyum, Ankara: Rekabet Kurulu Yayınları, Yayın No:81, 2002
- Emil, Ferhat ve Ata, Defne, “Para Politikaları Uygulamaları Açısından Merkez Bankası Bilançosu”, **Hazine Dergisi**, Sayı: 9, 1998
- Ercan, Metin Kamil, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye, Sermaye Piyasası ve Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler” **Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Özel Sayı, 2002
- Erçel, Gazi, “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması”, **9 Aralık 1999 Tarihli Basın Açıklaması**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>, (10.02.2005)

- Erdal, Bahar, “Basel Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensiplerine Türk Bankalar Kanununun Uyumu”, **İktisat İşletme ve Finans**, Kasım 2002
- Erdikler, Şaban, “Batan Banka Zararları Üzerine Değerlendirme”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2004
- Erdönmez, Pelin Ataman ve Tulay, Burçak, “Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerin Bankacılık Sistemleri”, <http://www.fakulteli.net/showthread.php?t=5064>, (13.02.2005)
- Erdönmez, Pelin Ataman, “Avrupa Bankacılık Sektöründe Piyasa Gelişmeleri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 55, 2005
- Erdönmez, Pelin Ataman, “Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 50, 2004
- Erdönmez, Pelin Ataman, “Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 51, 2004
- Erken, Nazım, “Ekonomik / Finansal Kriz Riski”, **Active Dergisi**, Nisan 2004
- Erol, Süleyman, “Basel II Piyasa Disiplini Sağlar mı? Ne Kadar Piyasa Disiplini O Kadar Yasal Disiplin”, **Active Dergisi**, Eylül-Ekim 2005
- Ersel, Hasan, “Bankacılıkta Sistematik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü”, **Active Dergisi**, Nisan-Mayıs 1999
- Ersel, Hasan, “Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation”, **Worldbank Mediterranean Development Forum**, 6-8 Mart 2000, <http://www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf>, (09/11/2006)
- Ertuğrul, Ahmet ve Zaim, Osman, “Ekonomik Kriz ve Türk Bankacılık Sisteminde Etkinlik”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Vol: 26 (1-2), 1999
- Ertürk, Saniye, “Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Özelleştirilmesi”, **(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999)
- Ertürk, Saniye, “Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Özelleştirilmesi”, **(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999)
- Erzan, Refik; Akçay, Cevdet ve Yolalan, Reha, “Kuşbakışı Türk Bankacılık Sektörü”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2001

- Estache, Antonio, "Designing Regulatory Institutions For Infrastructure-Lessons From Argentina" **World Bank Public Policy Journal**, Public Policy for the Private Sector Note, No:114, May 1997, (13.03.2007)
<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/114estac.pdf>,
- European Central Bank, **Report on EU Banking Structures**, 2005, (14.02.2007)
<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructure102005en.pdf>,
- European Council, "Deposit-Guarantee Schemes", **Directive 94/19/EC** of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994, 31994L0019, RG no: C91,28.03.1994,<http://eurlex.Avropa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0019:EN:HTML>, (07.03.2007),
- Evans, Owen ve Diğerleri, "Macprudential Indicators of Financial System Soundness", **IMF Occasional Paper**, No:192, April 2000,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/192/op192.pdf> (14/03/2007)
- Federal Reserve Bank Resmi Web Sitesi,
<http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri.htm>, (28/12/2006)
- Fındıkçioğlu, Gündüz, "Finansal Yapıların Liberalizasyonu: Net Etki Hangi Yönde?", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003
- Financial Services Authority Resmi Web Sitesi,
<http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/statutory/index.shtml>, (29.12.2006)
- Financial Supervisory Service (Güney Kore) Resmi Web Sitesi,
<http://englis.fss.or.kr/fsseng/eabu/int/est.jsp?menuName=INTRODUCTION&menuIndex=0>, (10.01.2007)
- Fry, Maxwell J., "In Favour of Financial Liberalization", **The Economic Journal**, Vol: 107, No: 442, 1997
- Fry, Maxwell J., "Money and Capital or Financial Deepening in Economic Development?", **Journal of Money, Credit and Banking**, Vol: 10(4), 1978
- FSS, **Financial Supervisory Sistem in Korea**, FSS International Cooperation Office,http://englis.fss.or.kr/fsseng/emdc/prs/fss_v.jsp?btmIndex=169&fssIndex=3269&selectType=0&find=, 2005, (10.01.2007)
- Gieze, Guido, "Basel II Uzlaşısı'na İlişkin Eleştiriler ve İyileştirme Önerileri", Çev: Melek Acar Bayramoğlu, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:41, 2002
- Gilardi, Fabrizio, "Difusion and Variation in Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: a Test of Sociological Institutional Hypotheses", **Université de Lausanne Articles**, Paris: ENA, 14-15/11/2002,
http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_PMP_abstract.pdf, (11.02.2006)

- Gilardi, Fabrizio, "Regulation Trought Independent Agencies in Western Europe, New Institutional Perspectives", **Workshop for Theories of Regulation**, Oxford, Nuffield Collage, May 2002, (12.02.2005)
http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_Oxford.pdf,
- Girardin, Saint-Marc, "De La Moralite Des Finances Turques", Kübra Varol (Çev.), "Doğu Yolcuları-Türk Kamu Finansmanının Etik Sorunu Hakkında", **Active Dergisi**, Eylül-Ekim 2005
- Goldstein, Morris, "Commentary: The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers", **Maintaining Financial Stability in a Global Economy Symposium**, Federal Reserve Bank of Kansas City, 28-30 Agust 1997, <http://www.kansascityfed.org/publicat/Sympos/1997/pdf/s97golds.pdf>, (15.03.2007)
- Gorton, Gary, "Bank Regulation When "Banks" and "Banking" are not the Same", **Oxford Review of Economic Policy**, Vol:10:4, 1994
- Göymen, Korel, "Türkiyede Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler ve Yönelimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2000
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Ankara: Genel Esaslar Yayın Evi, 2000
- Günel, Mehmet, "Kasım 2000 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği ve Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Mart 2001
- Günday, Metin, "Panel Konuşması" **Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu**, 5 Kasım 2001, Rekabet Kuru Yayınları, Yayın No:80, Ankara, 2001
- Günday, Metin, **Rekabet Hukuku ve Yargı**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 1999
- Gündoğdu, Funda, "Türkiye'de Bankacılık ve 1980 Sonrası Dönemin Değerlendirilmesi", (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Atatürk Üniversitesi, SBE, 1998)
- Gürlesel, Can Fuat, **Avrupa İç Pazarı 1992 ve TBS Sorunlar ve Çözüm Önergileri**, Ankara: TBB Yayınları No: 176, 1993
- Güven, Samih, "Türkiye'de Banka Kredileri ve Büyüme İlişkisi", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2002
- Güzelsarı, Selime, "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36/2, Ankara, Haziran 2003
- Hasanoğlu, Mürteza, "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 43, 2001

- Hayek, Friedrich A., “Competition as a Discovery Procedure”, **New Studies in Philosophy, Politics and Economics**, Chicago: University of Chicago Press, 1978
- Hazine Müsteşarlığı Web Sayfası, “Sigortacılık Sektörü Hakkında Genel Bilgiler”, <http://www.hazine.gov.tr/stat/finans/ti45.htm>, (01.03.2007)
- Hazine Müsteşarlığı, **IMF’ye Verilen 26.04.2005 Tarihli Niyet Mektubunun 27.11.2006 tarihli 5. Gözden Geçirmesi**, http://www.treasury.gov.tr/Standby/LOITURKCE_13122006.pdf, (06.02.2007)
- Helgason, Sigurdur, **Towards Performance-Based Accountability**, OECD Public Management Service, 1997, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/61/1902720.pdf>, (12.02.2007)
- Hoggarth, Glenn; Reis, Ricardo ve Saporta, Victoria, “Cost of Banking System Instability: Some Empirical Evidence”, **Bank of England Working Paper**, Vol: 144, 2001
- Hungarian Financial Supervisory Authority Resmi Web sitesi, http://englis.pszaf.hu/engine.aspx?page=pszafen_structure, (17.01.2007)
- Işık, Nihat, “Para Politikası ve Üretim Arasındaki İlişki: Açılışın Rolü”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Mayıs 2004
- Işık, Sayım, “Kasım 2002 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği ve Minisky’nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi Üzerine Eleştirel Bir Yorum”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2001
- İnan, Emre Alpan, “Parasal Aktarım Mekanizmasının Kredi Kanalı ve Türkiye”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 39, 2001
- Jessop, Bob, “The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspective On Economic End Political Change”, **Economy and Society**, Vol:24 (3), August 1995
- Joskow, Paul L. ve Noll, Roger C., “Regulation in Theory and Practice: An Overview”, **Studies in Public Regulation**, Edit: Gary Fromm, MIT Press, 1981
- Kadioğlu, Ferya; Kotan, Zelal ve Şahinbeyoğlu, Gülbin, “**Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000**”, TCMB Tartışma Tebliğleri, 2001
- Kagan, Bachdach, **The Problem of Regulatory Unreasonableness**, Philadelphia: Temple University Press, 1982
- Kaminsky, Graciela L. ve Reinhart, Carmen M., “The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems”, **The American Economic Review**, Vol: 89, No: 3 1999

- Kane, Edward J., “Architecture of Supra-Governmental International Financial Regulation”, **Journal of Financial Services Research**, Vol:18:2/3, www2.bc.edu/~kaneeb/ArchitectSupra-Government.pdf, (12.12.2006)
- Kane, Edward J., “Using Deferred Compensation to Strengthen The Ethics of Financial Regulation”, **NBER Working Paper**, No:8399, 2001
- Karabıyık, Lale Erden, “AB ile Entegrasyonda Türk Bankacılık Sektörünün Uyumı”, **Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi**, Yıl:5 Sayı:20, 1998
- Karabulut, Gökhan, “Finansal Liberalizasyon İktisadi Kriz İlişkisi”, **İktisat Dergisi**, Haziran 2003
- Karabulut, Gökhan, “Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **İktisat Dergisi**, Mart 2003
- Karacan, Ali İhsan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, Kasım 2002
- Karacan, Ali İhsan, Türk Bankacılık Sisteminin Temel Sorunları ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:17, Sayı:192, Mart 2002
- Karasoy, Almıla; Saygılı, Mesut ve Yalçın, Cihan, “Enflasyonun Doğrudan Hedeflenmesi Politikası ve Bazı Ülke Deneyimleri”, **TCMB Tartışma Tebliğleri**, 1998
- Karras, Georgios, “Openness and the effects of monetary policy”, **Journal of International Money and Finance**, Vol: 18, No: 1, 1999
- Kato, Takatoshi, “The Financial Stability Assessment Framework of the IMF: Experience in Europe”, **Economic Conference of The Oesterreichische Nationalbank**, Vienna, May 2005, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/051205.htm>, (09.12.2006)
- Kaytmaz, M. Fatih, “Şeffaf Bankacılık ve Denetim”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ocak 1985
- Keskin, Ekrem, **Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Bankacılık**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1996
- Kesriyeli, Mehtap ve Yalçın, Cihan, “Taylor Kuralı ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Not”, **TCMB Araştırma tebliği** No:9802, Ekim 1998
- Kesriyeli, Mehtap, “1980’li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri”, **T.C. Merkez Bankası Tartışma Tebliği**, No: 97/04, 1997

- Ketcha Jr, Nicholas J, “Deposit Insurance System Design and Considerations”, **BIS Policy Papers**, November 1999, <http://www.bis.org/publ/plcy07o.pdf>, (05.02.2007)
- Keyder, Çağlar, **Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994
- Keynes, J. Maynard, **The General Theory of Employment Interest and Money**, Routledge (UK), London: Macmillan, Republished, 1997
- Kocaimamoğlu, Sururi, **Bankacılık Ansiklopedisi**, No:208, Ankara: T. İş Bankası Kültür Yayınları, 1980
- Kozlu, Emre, “Latin Amerika: Krizlerin İzleri Siliniyormu?”, **Garanti Dergisi**, Kasım 2004, http://download.garanti.com.tr/garanti_dergisi/04/garanti_dergisi_1104.pdf
- Köse, H. Ömer, **Dünya da ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, Mayıs 2007
- Kroszner, Randall S., “Restructuring Bank Regulation: Conflicts of Interest, Stability and Universal Banking”, **Restructuring Regulation and Financial Institutions**, (Ed. James R. Barth ve diğerleri), Springer, 2001
- Kubalı, Derya, **Performans Denetimi**, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 75. Yıldönümü Yayınları, 1998
- Kunt-Demirgüç, Aslı ve Detragiache, Anrica, “The Determinants of Banking Crises: Evidence From Developed and Developing Countries”, **IMF Working Papers**, No:97/106, Mayıs 1997
- Kunter, Kürşat ve Balaban, Ercan, “A Note on The Efficiency of Financial Markets in a Developing Country”, **TCMB Research Department**, 1997
- Kurnaz, Hikmet, “1995’e Doğru Türk Bankacılık Sistemi”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:106, Ocak 1995
- Kurnaz, Hikmet, “Türkiye’de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Mayıs 2003
- Kutlar, Aziz ve Sarıkaya, Murat, “Asimetrik Enformasyon ve Marjinal Maliyet Fiyatlama Modeli Çerçevesinde Türkiye’de Kredi Tayınlaması ve Faiz Oranlarının Tahmini”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2003
- Küçüközmen, C.Coşkun, “Mevduat Sigortası”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Mayıs 1996

- LaGro, Esra “Avrupa Birliği ve Türkiye Rekabet Politikası Açısından Bankacılık Sektörüne Genel Bir Bakış”, Bankacılar Dergisi, Sayı:36, 2001
- Levy, Evelyn, “Presentation of Results and Recommendations” in **Ensuring Accountability and Transparency in The Public Sector**, Forum, Brazil, 5-6 December 2001, www.oecd.org/dataoecd/6/37/2724177.pdf, (01.02.2007)
- Libraries Agency Directory, <http://www.lib.lsu.edu/gov/Independent/>, (28/12/2006)
- Llewellyn, David T., “A Regulatory Regime For Financial Stability”, **Oesterreichische Nationalbank Working Paper**, Vol: 48, July 2001
- Loader, David, **Regulation and Compliance in Operations**, Butterworth Heinemann, 2003
- McKinnon, Ronald I., **Money and Capital in Economic Development**, Washington: The Brooking Institution, 1973
- McLuhan, Marshall, **Explorations in Communication**, Beacon Pres, 1960
- Mehrez, Gil ve Kaufmann, Daniel, “Transparency, Liberalization and Financial Crises”, **Worldbank Papers**, D83, G14, 1999, (13.02.2006) http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=182,
- Melikşah, Yasin, “Üst Kurumlar Üzerine Deneme”, **Active Dergisi**, Eylül-Ekim 2005
- Mesutoğlu, Berk, “Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Güney Kore Örneği”, **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu MSPD Çalışma Raporları**: 2001/1
- Mesutoğlu, Berk, “Dünya da Mevduat Sigortası Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler”, **DPT Uzmanlık Tezi**, DPT: 2481, 1997
- Mesutoğlu, Berk, “Sorunlu Aktiflerin Varlık Yönetim Şirketlerince Tasfiyesi -Ülke Örnekleri”, BDDK, **MSPD Çalışma Raporları**: 2001/3, Mayıs 2001
- Minibaş, Türkel, “Liberalleşme Yolunda 80 Yıl”, **İktisat Dergisi**, Ağustos 2003
- Muradoğlu, Gülnur, “Globalizasyon, Dünya İle Bütünleşme ve Kriz: Finansal Liberalizasyon İle Nasıl Başa Çıkılır?”, **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2002
- Müftüoğlu, Tamer, “Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon”, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, Tebliği, Ankara 15-16 Mart 2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:81
- Nieto, Maria J., “Reflection on the Regulatory Approach to E-Finance”, in Electronic Finance: A New Perspective and Challenges, **BİS Papers** Vol:7, 2001

- Obstfeld, Maurice ve Rogoff, Kenneth, “The Intertemporal Approach to the Current Account” **NBER Working Paper**, No:4893, 1996
- OECD, **Globalisation: What Challenges and Opportunities For Governments?**, PUMA, Paris, 1996
- Office of the Superintendent of Financial Institution Canada Resmi Web Sitesi, http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx?DetailID=372, (12.01.2007)
- Oğuz, Fuat, “Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı” **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, 17-18 Mayıs 2003, Derbent-İzmit http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=218 (30.11.2005)
- Onat, Tenasüp, “Türkiye’de Kamu ve Özel Bankaların Etkinliklerinin Karşılaştırılması”, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998)
- Önder, İzzettin ve Diğerleri, **Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Gökhan Matbaacılık, 1993
- Özatay, Fatih, “The Lesson from the 1994 Crisis in Turkey: Mismanagement and Confidence Crisis” **Estern Economic Association Panel**, 17-19 March 1995 Tarihli Panel, New York
- Özatay, Fatih; Öztürk, Emin ve Sak, Güven, **1980 Sonrası Kaynakların Kamu Kesimi ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, TÜSİAD Raporu, TY/139/1996
- Özbay, Pınar, “Avrupa Birliği ve Avro”, **TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği** No: 9702, Eylül 1997
- Özdemir, Ayşe ve Erkan, “Bankacılık Krizlerinin Kritiği: Uluslararası Literatür Açısından Bir Değerlendirme”, **Active Dergisi**, Ekim-Kasım 1999
- Özer, Sinem, “Türkiye’de Devlet Yapılanmasının Yeni Biçimleri”, **İktisat Dergisi**, Mayıs 2003
- Özince, Ersin, “Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırmasına Bankaların Bakış Açısı”, **Türkiye Bankalar Birliği Duyurusu**, Temmuz 2002, <http://www.tbb.org.tr/turkce/duyurular/tbb/T%C3%BCrkBankac%C4%B1l%C4%B1ksistemindeyap%C4%B1land%C4%B1rmaBDDK11061150702.doc>, (09.01.2007)
- Özince, Ersin, “Finansal İstikrar, Basel II ve Bankalar Açısından Etkileri”, **TCMB Financial Stability and Implication of Basel II Konferansı**, Mayıs 2005, Bankacılar Dergisi, Sayı:53, 2005
- Öztürk, Fahriye ve Çakman, Kemal, “Keynes, Krizlerin Dinamiği ve Globalizasyon”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2002

- Padoa-Schioppa, Tommaso, Basel Committee on Banking Supervision, 1996, Aktaran: Erik Lpsen, "Tommaso Padoa-Schioppa Watching the Banks" **International Herald Tribune**, February 26, 1996
- Parasız, İlker, **Para Banka ve Finansal Piyasalar**, Bursa: Ezgi Yayın Evi, Ekim 1997
- Peltzman, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation", **Journal of Law and Economics**, Vol. 19, No. 2, Conference on The Economics of Politics and Regulation, 1976
- Posner, Richard A., "Theories of Economic Regulation", **The Bell Journal of Economics and Mnagement Science**, Vol. 5, No.2, Autumn 1974
- Rodrik, Dani, "Globalization, Growth and Powerty: is The World Bank Beginning to Get it?" **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2002
- Sağlam, Dündar, "Meksika, Asya ve Rusya Ekonomik Krizlerinin Mukayeseli Bir Analizi", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl: 13, Sayı:152 (Kasım 1998)
- Sak, Güven, **Public Policies Towards Financial Liberalization: A General Framework and an Evaluation of Turkish Experience in The 1980's**, Ankara:CMB Publication, No:22, 1995
- Sancaktar, Oğuz, "İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:4, 2001
- Saracoğlu, Rüştü, "**Türkiye'de Merkez Bankacılığı**", Söyleşi: İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Ağustos 1993
- Saraç, Tansel, **Bankaların Yeniden Yapılandırılması Konusunda Piyasa Tabanlı Politika Araçları ve Öneriler**, İstanbul: SPK Yayınları No:148 Cilt:2, Haziran 2004
- Sarfati, Metin, "Finansın Liberalizasyonu", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003
- Sarfati, Metin, "Tobin ve Vergisi", **İktisat Dergisi**, Haziran 2003
- Sayılğan, Şevket, "Bağımsız Merkez Bankası ve Ekonomik Sonuçları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Şubat 1996
- Sayılğan, Şevket, "Bankacılık Sisteminin Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2003
- Schwartz, Anna, "The Lender of Last Resort and The Federal Safety Net", **Journal of Financial Services Research**, Vol: 1, 1987

- Scott, Kathleen A., “Deposit Insurance Systems Around the World” **New York Law Journal**, September 7, 2005, (03.04.2007),
<http://www.whitecase.com/publications/detail.aspx?publication=525>,
- Seymen, Dilek, “Gümrük Birliği’nin Türk Bankacılık Sektörü Üzerindeki Etkileri”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ocak 1996
- Shaw, Edward S., **Financial Deepening in Economic Development**, New York: Oxford University Pres, 1973
- Short, John Rennie, **Global Dimensions, Space, Place and The Contemporary World**, Reaction Books, 2001
- Sigorta Denetleme Kurulu, **2005 Yılı Türkiye’de Sigorta ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor**,
<http://www.hazine.gov.tr/sdk2005/doc/Rapor2005.pdf>, (01.03.2007)
- SPK Resmi Web Sayfası, “Borsada İşlem Gören Şirketlerin Listesi”, “Sermaye Piyasasında Meydana Gelen Önemli Gelişmeler”, “İMKB ve Kurumsal Yatırımcılara Yönelik Bazı Değerler” <http://www.spk.gov.tr>, (05.03.2007)
- Standard&Poor’s The Emerging Market Origination Team, “Finansal Sistemin Kırılganlığının Temel Sebepleri”, **Active Dergisi** Mayıs-Haziran 2001
- Stigler, George J., “The Theory of Economic Regulation”, **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol:2, No:1, Spring 1971
- Stiglitz, Joseph E., ve Weiss, Andrew, “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, **The American Economic Review**, Vol: 71, No: 3, 1981
- Stiglitz, Joseph, "Knowledge for Development Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice", **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington, 1998,
www.worldbank.org/html/rad/abcde/stiglitz.pdf, (15.10.2005)
- Süslü, Bora ve Baydur, Cem Mehmet, “Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:54-3, 1999
- Şahinkaya, Serdar, “Türk Mevduat Bankacılığının Piyasa Yapısı Üzerine Bir Deneme”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:97 Nisan 1994
- Şahinkaya, Serdar, “Türkiye’de Kamusal Bankacılık Açısından Reel Sektör-Finansal Kesim İlişkileri Üzerine Gözlemler”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt:15, Sayı:231, Kasım-Aralık 2001
- Şaylan, Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33/2, Haziran 2004

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi Özet El Kitabı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Akara, 1997 “Value For Money Handbook, NAO, 1997” Çevirisi
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **T.C. Ziraat Bankası 2002 Yılı Raporu**, 2003
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **2005 Yılı Hazine İşlemleri Raporu**, Ekim 2006, s.74, http://www.sayistay.gov.tr/rapor/hazine/islemler/2005/2005_Hazine_Islemleri_Raporu.doc, (10.11.2006)
- Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35/2, Haziran 2002
- Tanzi, Vito ve Schuknecht, Ludger, “Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslararası Perspektif”, Çev: Mustafa Ali Sarılı, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:37, 2001
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, “**TMSF 2005 Faaliyet Raporu**”, Mart 2006, İstanbul, <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=88&lang=tr>, 02.03.2007
- Taske, Paul, “The New Role and Politics of State Regulation”, **Regulation**, Fall 2004
- Taşdelen, Serdar, “Türk Bankacılık Sisteminin Geleceği Üzerine Düşünceler”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt:27, Sayı:241
- Taylor, Lance, **Structuralist Macroeconomics: Applicable Models For The Third World**, New York: Basic Books, 1983
- TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, “1995 Yılındaki Kriz Sonrasında Meksika Bankacılık Sistemi”, **Bankacılar Dergisi**, Nisan 2002
- TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, “Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırması” **Bankacılar Dergisi**, Nisan 2001
- TBB Web Sayfası, “İsveç bankacılık krizi ve sistemin yeniden yapılandırılması” www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Isvec%20Bankacilik%20Sistemi.doc, (12.10.2006)
- TBB, **40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi**, İstanbul: TBB Yayınları, 1998
- TBB, “Türk Bankacılık Sistemi - Eylül 2003”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 47 <http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi47/Turkbancilik.doc>, (09.02.2005)
- TBB, **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayın No:242, Kasım 2005

- TBB, **Bankalarımız 1997**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1998
- TCMB, “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, **Basın Duyurusu**, 2001, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf , (15.02.2005)
- TCMB, **1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu**, <http://www.tcmb.gov.tr/>, (10.05.2005)
- TCMB, **IMF’ye Verilen 26.04.2005 Tarihli Niyet Mektubu**, (15.02.2007) <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/IMFniyetTRnisan05.pdf>
- Teoman, Gönenç, “Mevduat Sigorta Sistemi: Temel Yapı Özellikleri ve ABD’deki Uygulama” **TBB Bankacılar Dergisi**, Eylül 2004
- Tepe, Berna ve Ardiyok, Şahin, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37/1, Mart 2004
- Tezel, Yahya S., **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993
- The Australian Prudential Regulation Authority Resmi Web Sitesi, <http://www.apra.gov.au/aboutApra/>, (13.12.2007)
- TMSF, **2006 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2007 <http://www.tmsf.org.tr/Content.aspx?tabid=88&lang=tr>, (15.04.2007)
- TMSF, **23.05.2007 Tarihli Basın Duyurusu**, <http://www.tmsf.org.tr/>, (16.06.2007)
- TOBB, “**Avrupa Komisyonu Türkiye 2006 İlerleme Raporu, SEC (2006), 1390**”, Gayri Resmi Tercümesi, http://www.tobb.org.tr/abm/haberler/epb/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisiMFA.pdf, (14.02.2007)
- Tobin, James, “A Proposal For International Monetary Reform”, **Eastern Economic Journal**, Vol: 4(3/4), July-October 1978
- Toprak, Metin, “1980 Sonrası Ekonomide Yapısal Değişme ve Finansal Derinleşme”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Şubat 1993
- Toprak, Metin, “1980 Sonrası Finansal Araçların Büyüklük, Getiri ve Karşılıklı Etkileşim Açısından İncelenmesi (Ekonometrik Bir Yaklaşım)”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı: 94-95, Ocak-Şubat 1994
- Tunay, K. Batu, “Ampirik Bulgular Işığında Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Finansal Entegrasyon Kabiliyetinin Belirlenmesi”, **Active Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2002
- Tunay, K. Batu, “Türkiye’de Enflasyon, Para İkameti ve Para Politikalarının Bağımsızlığı”, **Active Dergisi**, Ekim-Kasım 1998

- Tuncer, Ebru, “Basel II, Sadece Yeni Bir Sermaye Yeterlilik Oranı Hesaplama Yöntemi Değildir” **Active Dergisi**, Mart-Nisan 2005
- Turhan, M.İbrahim, “Bankacılık Krizleri”, **Active Dergisi**, Aralık 1998-Ocak 1999
- Türe, Fatih, “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Yönetim Yapısı İçerisindeki Yeri”, **T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Tebliğleri**, No: 2004/09, 2004
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, 2002
- Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, “1994 Yılı Krizi Sonrasında Meksika’da Uygulanan Para Politikası” **Bankacılar Dergisi**, Mart 2001
- Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, “1995 Yılındaki Kriz Sonrasında Meksika Bankacılık Sistemi” **Bankacılar Dergisi**, Nisan 2002
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Web Sayfası, **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0866.pdf>, (07.03.2007)
- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumları Birliği Resmi Web Sayfası, “Üye Listesi” <https://www.tspakb.org.tr/>, (05.03.2007)
- Ulbrich, Holley H., **Public Finance in Theory and Practice**, Thomson South Western, USA, 2003
- Ulusoy, Ahmet ve Karakurt, Birol, “Finansal İstikrarın Korunması ve Önemi”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Kasım 2001
- Ulusoy, Ali, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:100, 1999
- Ulusoy, Ali, “Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 1998
- Ulusoy, Ali, “Kamu Hizmetleri Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:31/2, 1998
- United Nation, “Trade And Development Report – 1998”, **United Nations Conference On Trade and Development**, (UNCTAD) 1998
- United States General Accounting Office (GAO), **International Financial Crises**, GAO Report No: 03-734, Washington, June 2003
- Uygur, Ercan, “Financial Liberalization and Economic Performance in Turkey” **Financial Liberalization in Turkey**, Edit: Yaman Aşıkoğlu ve Hasan Ersel, Ankara: T.C. Merkez Bankası Yayını, 1993

- Uygur, Ercan, “Finansal Şişkinlik, Riskler ve Düzeltme Gereği: Makroekonomik Yansımalar”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Ocak 2003
- Velasco, Andres, “Finansal Aksaklıklar ve Yükselen Piyasalarda Döviz Kuru Politikası (ya da Pampalarda Makroekonomik Politika Uygulamak)”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Kasım 2002
- Venet, Babtiste, “Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik Gelişme: Literatüre Eleştirel Bir Bakış”, Çev: Canan Özatalay, **İktisat Dergisi**, Haziran 2003
- Villanueva, Delano ve Mirakhor, Abbas, "Strategies for Financial Reforms – Interest Rate Policies, Stabilization, and Bank Supervision in Developing Countries” **IMF Staff Papers**, Vol:37, No:3, 1990
- White House Resmi Web Sitesi, <http://www.whitehouse.gov/omb/> (13.12.2006)
- World Bank, **Turkey Economic Memorandum Prompting Sustained Growth and Convergence With The European Union**, The World Bank, Ankara, March 6, 2006
- Yay, Turan; Gürkan, Gülsün Yay ve Yılmaz, Ensar, **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler**, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No:47, 2001
- Yıldırım, Turan, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 11-12 Mayıs 2000 **İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No:59
- Yılmaz, Ensar, “Mevduat Sigortasında Ahlaki Risk Eğilimi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Sayı: 28(1-2), 2001
- Yiğit, Serkan, “**T.C. Merkez Bankası Bankalar Arası Para Piyasası**”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tebliğ No:6, Nisan 2002
- Yücel, Sibel, “Meksika Bankacılık Sistemi 1995 Krizi ve Krizde Yapılanlar”, **Active Dergisi**, Ocak-Şubat 2003
- Zabcı, Filiz Çulha, “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:57(3), 2002, s.151-180
- Zaim, Osman, “Mali Liberilizasyon ve Bankacılık Sektöründe Etkinlik”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:88, Temmuz 1993
- Zenginobuz, Ünal, “Uluslararası Karşılaştırmalar”, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, 2002