

T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE EKONOMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KÜRESELLEŞME ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE BANKACILIK
VE BDDK**

S.ŞEHNAZ ESER

PROF. DR. SELİM ERDOĞAN

DİYARBAKIR
2007

ÖZET

1980’li yılların özellikle ikinci yarısından itibaren dünyada önemli sosyal, politik, teknolojik ve ekonomik değişiklikler oldu. Bu değişiklikler içinde en önemlisi ve tartışılanı küreselleşmedir.

Küreselleşme, uluslar arası ticaretin yaygınlaşması, emek ve sermaye hareketlerinin artması, ülkeler arasındaki ideolojik kutuplaşmaların sona ermesi, teknolojideki hızlı değişim sonucunda ülkelerin gerek ekonomik, gerekse siyasal ve sosyo-kültürel açıdan birbirlerine yakınlaşmaları olarak tanımlanabilir. Küreselleşme kendisini ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel olmak üzere üç farklı alanda göstermektedir. Ekonomik açıdan küreselleşme özellikle 1980’li yıllarda önem kazanmıştır. Ekonomik anlamda küreselleşme, ülkeler arasında sermayenin, malların ve emeğin dolaşımını zorlaştıran engellerin azaltılarak dünya ekonomisinin serbestleştirilmesi ve dünyanın ekonomik bir bütün oluşturma sürecinin hızlandırılmasıdır.

Geçen 20 yıl içinde ulusal ve uluslar arası düzeyde, dünya ekonomisinde, küreselleşme doğrultusunda önemli değişiklikler gözlenmektedir. Birçok ülkenin ekonomik politikaları yapısal reform üzerine yoğunlaşmıştır. Bu reformların amacı temelde yaşanan ekonomik sıkıntıların aşılmasına yöneliktir. Bu amaçla kişi ve kuruluşların faaliyetlerini arttırma, devletin düzenleme ve kontrollerini azaltma yoluna gidilmiştir. Özelleştirme, üretim, emek ve finans piyasalarının düzenlenmesi, vergi reformları, kamu sektörünün verimliliğinin arttırılması ve faaliyetlerinin sınırlandırılması gibi birçok alanda, liberalleşme eğilimi gözlenmiş, sonuçta ekonomiler daha serbest, daha açık hale gelmiştir.

Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye ekonomisinde de hızlı bir dönüşüm yaşanmıştır. 1962-1980 yılları arasında izlenen ithal ikamesi politikası, Türkiye’de 1980’den itibaren yerini ihracata dönük büyüme politikasına bırakmıştır. Türkiye 1980-1989 yılları arasında öncelikle mal piyasalarını dış pazarlara açarak dünya ekonomisine entegre olmaya çalışmıştır. 1989 yılına gelindiğinde Türkiye sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlamaları kaldırarak, kambiyo rejimini tamamıyla serbestleştirmiştir. Böylece Türkiye ekonomisi dünya pazarlarına entegrasyon ve küreselleşme sürecinde yeni bir dönemeci gerçekleştirdi.

Türkiye'nin 1980 serbestleşme ve yapısal değişim programının temel amaçlarından birincisi dışa açık bir ekonomiye geçişi sağlamaktır. Bu amaçla dış ticaret serbestleştirildi ve yabancı sermaye girişini özendirici tedbirler alındı. Programın ikinci amacı ise kamu kesiminin iktisadi faaliyet alanını daraltmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için kamu harcamalarının azaltılması ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi hedeflenmiştir.

Çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Türk ekonomi tarihi incelenmiştir. Osmanlı dönemi ekonomik gelişimleri ve cumhuriyet dönemi ekonomik gelişimleri ayrı ayrı incelenerek karşılaştırma olanağı sunulmuştur.

İkinci bölümde, küreselleşme ve küresel sürecin ortaya çıkışı incelenmiş, Türkiye'nin 1980 sonrası küreselleşme sürecine uyum sağlamak amacıyla yaptığı politika değişiklikleri üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde, devlet ekonomisinde çok önemli yere sahip olan, piyasadaki para miktarını, yatırımları ve ekonomik kalkınmayı fazlasıyla etkileyen bankalar ele alınmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise, Bankacılık alanında düzenleme yapma, bankaları denetleme ve yaptırım uygulama yetkisi bulunan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kuruluş nedenleri, hukuki niteliği, yapısı, görevleri ve yetkileri incelenmiştir.

ABSTRACT

The world economy has changed profoundly over the last twenty years, particularly after the second half of 1980s, following a substantial political, social and technological transformation. These changes lead us to a very popular concern, the debate of globalisation. During this period, the world has become more integrated economically, politically and socio-culturally as a result of advances in communication and information technologies, reduced trade barriers and increase in international trade and factor mobility, reduced barriers to foreign investment and end of cold war.

During the last two decades more and more countries based their economic policies on structural reforms. The common aim of these reforms is basically to overcome the inadequate economic conditions. To achieve this, private entrepreneurship is encouraged while reducing the state controls and regulations. There has been a considerable tendency towards liberalisation, such as privatisation, reducing the share of public sector in production and tax reforms. Thus, economies become relatively much liberal and open.

The Turkish economy has experienced a rapid transition parallel with the trend mentioned above. The import substitution policy of 1962-1980 is replaced by the export oriented growth policy in 1980. During the period 1980-1989, Turkey has tried to be integrated to the world economy by primarily opening its production market to foreigners. In 1989, Turkey has removed all the restrictions on capital movement, and liberalised the foreign Exchange market hence, improved the process of globalisation and integrating the Turkish economy to the world markets.

The first goal of Turkey's "liberalisation and structural transition reform programme" in 1980 was to establish the conditions for an open economy. For this to be achieved the international trade is liberalised and the inflow of foreign investment is encouraged. The second one was to limit the role of public sector in the economy. Hence, the programme focused on privatisation of public institutions and on reducing the government expenditures.

Amongst these policies applied after 1980, trade liberalisation policy was applied more decisively. It could be said that during this period Turkey has accomplished the

trade liberalisation and the structural reform of foreign trade. However, it has failed in transforming the public sector.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Bu çalışma jürimiz tarafından

.....

Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

Üye :

Üye :

Üye :

Üye :

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../.....

Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Küreselleşme kavramı ve beraberinde getirdiği sorunlar gerek akademik, gerekse siyasi çevreler tarafından tartışılmaktadır. Küreselleşme taraftarları, küreselleşmenin doğal ve kaçınılmaz bir sosyo-ekonomik süreç olduğunu ve bu süreci dikkate almayan politikaların başarısızlığa uğrayacağını iddia etmektedirler. Küreselleşme karşıtları ise, bu gelişmeyi emperyalizmin yeni bir biçimi olarak karşı koyulması gereken bir süreç olarak değerlendirmektedirler.

Şurası bir gerçektir ki, küreselleşme sürecinden gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler farklı şekilde etkilenmektedir. Gelişmiş ülkeler kendi durumlarını korumak ve dünya ekonomisi üzerindeki hâkimiyetlerini sürdürebilmenin gayretini verirken, gelişmekte olan ülkeler dünya üretiminden daha fazla pay almanın çabasını göstermektedirler.

Hazırlanan bu çalışmanın amacı, küreselleşme olgusunu ülkemiz ekonomik tarihi çerçevesinde incelemek ve devlet ekonomisinde çok önemli bir yere sahip olan Bankalar ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nu açıklamaktır.

Öncelikle, çalışmanın her aşamasında bilgi, destek ve hoşgörülerini benden esirgemeyen, katkılarıyla çalışmamı zenginleştiren değerli danışman hocalarım Prof. Dr. Zeki SEZER'e ve Prof. Dr. Selim ERDOĞAN'a saygılarımı arz ederim.

Bu çalışmayı tamamlayabilmem için ihtiyaç duyduğum her an bana güç veren ve destek olan sevgili eşim Murat ESER'e, sevgili anne, baba ve kardeşime; tezimin hazırlanış sürecinde bana her konuda yardımcı olan sevgili arkadaşlarım Yazgım DEMİR'e ve Salih AKYIL'a teşekkürü bir borç bilirim.

G-24527 S.Şehnaz ESER

Diyarbakır-2007

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TUTANAK	iii
ÖNSÖZ	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME

1.1 Küreselleşmenin Tanımı ve Kapsamı	3
1.2 Küreselleşme ve Türkiye Ekonomisi	5
1.2.1 Küreselleşme ve Sonuçları	5
1.2.1.1 Kamu Ekonomisindeki Gelişmeler ve Özelleştirme	5
1.2.1.2 Dış Ticaret Gelişmeleri	17

İKİNCİ BÖLÜM

BANKA

2.1 Kavram ve Tanım	24
2.1.1 Banka Kavramı	24
2.1.2. Bankanın Tanımı	24
2.2 Bankanın Kuruluşu	31
2.2.1 Bankanın Kuruluş İzni	32
2.2.2 Bankanın Faaliyet İzni	34
2.3 Banka Türleri	38

2.4 Bankanın Hukuki Niteliği	40
2.5 Bankanın Devlet Ekonomisindeki Rolü	43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

3.1 BDDK'nın Kuruluşu ve Kuruluş Nedenleri	46
3.2 BDDK'nın Hukuki Niteliği	54
3.3 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Faaliyetleri	60
3.3.1. BDDK'nın Görev ve Yetkileri	60
3.3.2 BDDK'nın Faaliyetleri	61
3.3.2.1. Düzenleme	61
3.3.2.2. Denetleme ve Uygulama	61
3.3.2.2.1 Uzaktan Gözetim	61
3.3.2.2.2 Yerinde Denetim	62
3.3.2.2.3 Değerlendirme ve Uygulama	62
3.3.2.3. Kuruluş, Yetkilendirme ve İzin	63
3.3.2.4. Analiz ve Araştırma	64
3.3.3.Kurumun Temel Amaçları	66
3.4. BDDK'nın Yapısı	68
3.4.1Başkanlık	68
3.4.2. Başkanın Atanması	69
3.4.3.Başkanın Görev ve Yetkileri	70
3.4.4 Başkanlık Görevinin Sona Ermesi	70
3.4.5 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu	71
3.4.6 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun Oluşumu	71
3.4.7 Kurul Üyeleri Yasaklar ve Sorumluluklar	73
3.4.8.Kurul Üyelerinin Görevlerinin Sona Ermesi	75
3.5 BDDK ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Arasındaki İlişki	77
SONUÇ	80
KAYNAKLAR	83

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDD Kurulu	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BİO	:Bağımsız İdari Otorite
BM	:Birleşmiş Milletler
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	:Dünya Ticaret Örgütü
GATT	:Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
ICC	:Interstate Commerce Commission
İMF	:Uluslararası Para Fonu
İMKB	:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülü
RK	:Rekabet Kurumu
SPK	:Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMSF	:Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu
TOBB	:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

GİRİŞ

XX. yüzyılın son çeyreğinde, dünyadaki ekonomik ve siyasi dengelerde bir değişim ve yeniden yapılanma süreci başlamıştır. 1970'lerin başından itibaren dünya ekonomisinde yüksek işsizlik düzeyi, sürekli enflasyon, büyüme ve verimlilik oranlarında önemli düşüşler şeklinde bir ekonomik kriz ortaya çıkmıştır. Bir taraftan büyüme oranları düşer, işsizlik artarken, diğer taraftan da fiyatların yükselmesi, iktisat literatüründe yeri olmayan bir şeydi ve bu yeni süreç "stagflasyon" olarak adlandırıldı.

Kapitalist dünyadaki "liberalizasyon", sosyalist dünyadaki "demokratikleşme (glasnost)" ve "yeniden yapılanma" (perestroika) politikalarının giderek yaygınlaşması sonucunda tek kutuplu ve tek ideolojili bir dünya oluşmaya başladı. Ekonomiler hızla liberalleşti, uluslar arası ticaret önem kazandı, ekonomide kamu sektörünün ağırlığı azalıp özelleştirmeler yaygınlaştı, dışa kapalı olan piyasaların dışa açılması ile birlikte ulusal ekonomilerin ve pazarların dünya ekonomisine entegrasyonu hız kazandı.

Soğuk savaşın bitmesi, demokratikleşme ve serbestleşme eğilimlerinin hakim olmaya başlaması, dünyada İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan siyasi ve ekonomik dengelerin değişmesi sonucu ortaya çıkan bu olgu küreselleşme olarak adlandırılmıştır.

1980'li yıllar devletlerin geleneksel sistem ve alışkanlıklarından hızla uzaklaştığı, hükümetlerin küresel dünyaya ayak uydurmak için gerekli ekonomik düzenlemeleri yaptığı bir dönem olmuştur. Bunun için içe dönük politikalardan uzaklaşırken, ekonomilerini dışa açmaya yönelik yapısal uyum programlarına yönelmişlerdir.

Birçok gelişmekte olan ülkenin küresel dünya ekonomisine entegrasyon yönünde başlattıkları yeni yapılanmalar, Türkiye'yi doğrudan etkilemiştir. Türkiye, 1977-1980 yılları arasında yaşadığı ağır ekonomik darboğazlar ve krizler sonrasında, 24 Ocak 1980'den itibaren eski ekonomik ve politik tercihlerinde değişiklik yapma yoluna giderek küresel ekonomiye entegre olma kararı almıştır.

Son 20 yıllık süreç içinde mali serbestleşme yönelik olarak gerçekleştirilen reformlar sonucu Türk bankacılık sektörü büyük bir ilerleme kaydetmiştir. 24 Ocak kararları ile tasarruf hacmini arttırmak amacıyla mali serbestleşmeye yönelik köklü reformları içeren değişiklikler olmuştur. Yapısal reformlara dayanan istikrar programlarında serbest piyasa ekonomisinin gerekliliği vurgulanmış olup makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümenin, kaynakların en etkin bir biçimde

kullanılması ile mümkün olacağı, bunun için de mali serbestleşmenin programın ayrılmaz bir parçası olduğunun altı çizilmiş, devletin küçültülerek bütçe açığının daraltılması ve fonların yönünün mali sisteme aktarılması hedeflenmiştir.1999 yılı sonunda uygulamaya konulan dezenflasyon programının başarısızlığı sonrası yaşanan iki krizin en fazla etkilediği sektör bankacılık sektörü olmuş ve dönemi takiben uygulamaya konulan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın temel ayaklarından biri bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması olmuştur.

1.KÜRESELLEŞME

1.1 Küreselleşmenin Tanımı ve Kapsamı

Küreselleşme kavramının ortaya çıkışında “küresel köy” tasvirinin önemli bir rolü vardır. “Küresel” kavramı ilk defa, Mc Luhan’ın “Küresel Patlamalar (1960)” adlı kitabında, yaşanan değişimi ifade etmek için “Küresel Köy” (global köy) terimini kullanmasıyla literatüre girdi¹. Mc.Luhan eserinde bir yandan medya, öte yandan dünya çapında bir kitlesel tüketim üzerinde duruyor ve bize dünyanın nasıl küçülmekte ve birbirine yaklaşmakta olduğunu anlatıyordu². Mc.Luhan’a göre dünya, insanların birbirleri ile yoğun iletişimi nedeniyle, herkesin birbirinden haberdar olabileceği bir köy ortamına dönüşmektedir. Tıpkı kabile toplumunun üyeleri gibi küresel köyün üyeleri de birbirinden haberdardır ve birbirine bağımlıdırlar. Aradaki tek fark küresel köyün mekansal olarak tüm dünyayı kaplamasıdır³. Dünyanın “küresel köy” haline geldiği görüşü, ülkeler arasındaki sınırların öneminin giderek azaldığını ve böylece yerkürenin uzak köşelerinde yaşayan farklı insan grupları arasındaki ilişkilerin sınırlara takılmadan oldukça yoğun ve hızlı bir şekilde gerçekleştiğini dile getirir.

Küreselleşme kavramı 1980’lere doğru Harvard, Stanford, Columbia gibi prestijli Amerikan işletme okullarında kullanılmaya başlandı ve yine bu çevrelerden çıkmış bazı iktisatçılar tarafından popülerize edildi. Hemen aynı yıllarda uluslar arası iktisadi kuruluşların yayınlarında ve raporlarında yer almaya başladı⁴. Kavramın kendisi eski olmakla birlikte, ancak 1990’lı yıllarda uluslar arası ekonomik, politik, sosyal ve siyasal süreçleri tanımlamak amacıyla, akademik dile girdi. Özellikle Ronald Robertso’nun “Globalleşme” kitabı, terime kavramsal bir içerik kazandırdı. 1990’lı yıllarda kavram, gittikçe yaygın bir biçimde toplumsal değişim kuramlarını açıklamada anahtar bir kavram olarak kullanılmaya başlandı⁵.

Yıllardır üzerinde konuşulmasına karşın, küreselleşmenin henüz üzerinde herkesin anlaştığı bir tanımı bulunmamaktadır. Bu kavrama, kullananlar tarafından

¹ TUTAR Hasan, “Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”, İstanbul 2000, s.21

² TANYOL Tuğrul, “Küreselleşme, Kültür ve Dillerin Geleceği”, Kasım 1999, s.14

³ EŞKİNAT Rona, “Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”, İstanbul 2000, s.53

⁴ TİMUR Taner, “Küreselleşme ve Demokrasi Krizi”, İstanbul 1996, s:7

⁵ EŞKİNAT Rona, “Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”, İstanbul 2000, s.60

farklı anlamlar yüklendiği ve farklı önemler atfedildiği görülmektedir. Küreselleşme kavramının içerdiği anlama ilişkin tartışmalarda iki ana yaklaşım belirlemek mümkündür.

i-Küreselleşme olgusunun doğal ve dönüşü olmayan bir sosyo-ekonomik süreç teşkil ettiğini ve bu süreci dikkate almayan politikaların ister istemez başarısızlığa mahkum olacağını savunan “liberal” yaklaşımlar ilk grubu oluşturmaktadır.

Bu bakış açısına göre küreselleşmeyi “ülkelerin sahip olduğu maddi ve manevi değerlerin ve bu değerler etrafında oluşmuş bulunan birikimlerin, ulusal sınırların ötesine geçerek dünyanın bütün bölgelerine yayılması ve sonuç itibarıyla ulusal farklılıklardan uyumlu bir bütün ortaya konmasının mümkün kılınması”⁶ şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanıma göre, küreselleşme ülkeler arasında fiziksel ve ekonomik egemenliklerin törpülenmesi; farklı toplumsal kültürlerin ve inançların daha yakından tanınması, ülkeler arasındaki her türlü ilişkinin yaygınlaşması ve yoğunlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutupların ortadan kalkması sonucunu doğuran kaçınılmaz bir süreç anlamını taşımaktadır.

Bu yaklaşımı savunanlara göre küresel dünya ekonomisine entegre olmak, az gelişmiş ülkelere ileri teknolojilerin aktarılmasını hızlandıracak sermaye bu bölgelere kolayca akacak ve batılı ileri sanayi toplumlarıyla ekonomi, siyasal ve kültürel bir yakınlaşma yaşanacaktır. Küreselleşme sürecine uyum gösteren ülkelerin bu yolla gecikmiş kalkınmalarını gerçekleştirecekleri, kendi bölgelerinde önemli siyasal ve kültürel nüfuz imkânlarına sahip olacakları ve görece güç ilişkilerini kullanarak dünya ekonomisinin işleyişinden “ulusal” çıkar sağlayabilecekleri söylenmektedir⁷.

ii- Yukarıdaki liberal görüşe reaksiyon olarak gelişen “Marksist” yaklaşımlar olarak adlandırılabilir. İkinci yaklaşıma göre, küreselleşme denilen süreç, dünya ekonomisinde ilk kez yaşanan bir gelişme olmadığı gibi, tarihi görelilik perspektifinden bakıldığında önemi ve sonucu itibarıyla da bir yenilik arz etmemektedir. Bu grupta yer alan düşünürler küreselleşmeyi emperyalizmin yeni biçimi olarak karşı koyulacak bir

⁶ DPT,1995:1

⁷ ESER Uğur,“Türkiye’de Sanayileşme”,Ankara 1993,s.6

süreç olarak değerlendirmektedirler. Küreselleşme Soğuk Savaş döneminden sonra, kapitalizmin zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yaymasıdır. Uluslar arası sermayenin egemenliği kayıtsız şartsız hale gelmekte ve dünya ölçeğinde tekelleşmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşımı savunanlara göre küreselleşmeyi emperyalizmin yeni yüzü olarak tanımlamak mümkündür. Küreselleşmeyi bu şekilde algılayan Marksist geleneğin sürdürücüleri, küreselleşmeyi kapitalist sistemin kendini devam ettirebilmesi için daha çok üretmek ve daha çok mal ve hizmet satmak ihtiyacını karşılamak amacıyla dünya pazarlarını serbestleştirmesi ve sınırlarını kaldırması⁸ olması şeklinde tanımlamaktadır.

1.2 KÜRESELLEŞME VE TÜRKİYE EKONOMİSİ

1.2.1 Küreselleşme ve Sonuçları

1.2.1.1 Kamu Ekonomisindeki Gelişmeler ve Özelleştirme

24 Ocak kararları ile birlikte yürürlüğe konulan yapısal uyum programlarının ana hedeflerinden biri de, ekonominin bütününde kamu kesiminin ekonomik ağırlığının azaltılması idi. Devlet ekonomiyeye üç farklı şekilde müdahale edebiliyordu. Bunlardan birincisi, piyasaya devletin doğrudan girişimci olarak (kamu iktisadi işletmecisi) girmesiydi. İkincisi, devletin bütçe aracılığı ile kaynak toplayan ve harcayan çok önemli bir birim olarak ekonomiyeye müdahalesi idi. Devlet bütçesinin ulusal gelir içindeki payının büyük olması, devlet bütçesinin ekonomideki karar mekanizmaları üzerinde ve özellikle kaynak tahsisinin yönlendirilmesinde belirleyici bir öneme sahip olmasını sağlıyordu. Üçüncü müdahale biçimi, kural koyucu/düzenleyici devlet olarak ekonomik ve toplumsal yaşamı belirleyen kararlara dıştan ve üstten müdahaleleri içerir.

Türkiye’de 1980’lerden itibaren iktisat ve maliye politikalarını yönlendirenlere egemen olan düşünce, Türkiye’de devletin fazlaca ağırlıklı bir yerinin bulunduğu, kamunun ekonomik faaliyetlerinin, 1980 öncesinde genişleme eğiliminde olduğu ve bunun mutlaka tersine çevrilmesi gerektiğiydi. Kamunun ekonomideki yerinin

⁸ BORATAV Korkut, "1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm", İstanbul 2000, s:16-17;ŞEYLAN Gencay, "Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi" Ankara 1997,s:398-399

küçültülmesi amacıyla kamu gelir ve giderlerinin mutlak ve görelî büyüklüğü ve bileşiminde değişimler yapılmaya çalışıldı. Bu amaçla bütçenin GSMH oranı düşürölmek istendi. ABD ve İngiltere’de belirli bir uygulama alanı bulmasının da etkisiyle vergiler olabildiğince sermaye kazançlarının dışına kaydırıldı.

Tablo-1’de konsolide bütçe harcama kalemlerinin GSMH oranları görölmektedir. Bu tablonun en üst ve en alt satırlarının birlikte incelenmesi řu gelişmeyi açıkça ortaya koymaktadır. Konsolide bütçenin GSMH içindeki oranı dönem boyunca %20,3’ten, %37’e yükselmiştir. Fakat faiz dışı konsolide bütçe hacmi %19,7’den %18,1’e gerilemiştir. Göröldüğü gibi, faiz ödemelerinin büyümesi, bütçe ve kamu kesimi içinde diğer harcama kalemlerini sıkıştıran ciddi bir sıkıntı kaynağını oluşturmaktadır. Başka bir açıdan bakıldığında, dönem boyunca yaklaşık %50 oranında büyüyen konsolide bütçe, bir hizmet bütçesi olmaktan çıkmış, ana işlevi faiz ödeme bütçesine dönüşmüştür.

Tablo 1:Konsolide Bütçe Harcama Kalemlerinin GSMH Oranları (%)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	*2000
Harcama Toplamı	20.3	15.1	17.1	15.9	16.3	16.9	20.1	23.1	26	30.1	37.46
Cari Harcamalar	9.1	6.8	6.7	5.9	6.1	8.9	11.3	9.5	8.6	9.8	11.1
Personel	6.4	4.2	4.0	3.6	4.2	7.2	9.5	7.6	6.5	7.1	8.2
Diğer Cari	2.9	2.6	2.7	2.3	1.8	1.7	1.8	1.9	2.1	2.7	2.9
Yatırım	3.5	3.1	3.1	3.2	2.1	1.7	1.7	1.3	1.6	2.0	2.0
Transfer	7.5	5.2	7.2	6.8	8.1	6.3	7.1	12.3	16.1	18.2	24
Faiz Ödemeleri	0.6	0.8	2.0	2.6	3.8	3.5	3.6	7.7	10.0	12.0	16.4
İç Faiz Ödemeleri	0.4	0.3	0.8	1.3	2.4	2.4	2.8	6.1	8.9	10.9	15.1
Dış Faiz ödemeleri	0.2	0.5	1.2	1.3	1.4	1.1	0.8	1.7	1.1	1.2	1.3
KİT'lere Transfer	3.8	2.1	1.3	0.2	0.8	0.3	0.7	0.5	0.3	0.3	0.7
Vergi İadeleri	0.1	0.0	1.7	2.2	1.6	0.9	0.9	0.8	0.7	0.6	-
Sosyal Güvenlik	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.3	0.4	1.0	2.2	2.8	-
Diğer Transferler	2.1	1.6	1.7	1.2	1.2	1.2	1.4	2.3	2.9	2.5	1.08
Faiz Dışı Kons. Bütçe	19.7	14.3	15.1	13.3	12.5	13.4	16.5	15.4	16.3	18.1	-

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine İstatistikleri, 2000 yılı için
<http://www.hazine.gov.tr/stat/e-gosterge/tablo.32.xls>

Konsolide bütçenin harcama bölümü, toplam kamu harcamalarında milli gelir artışına oranla bir yükselişin olduğu gözlenmektedir. Fakat 1981-1989 döneminde kamu harcamalarının GSMH’ ya oranı sürekli düşme eğilimi göstermiştir. Bu eğilimi devleti ekonomik olarak küçölmek tercihi ve bu doğrultuda uygulanan politikalarının bir

sonucu olarak değerlendirebiliriz. Konsolide bütçe harcamaları GSMH oranının düşmesinin bir nedeni de fon politikasıdır.1984' den sonra bütçe dışı fon sayısının artması ve fonlar aracılığı ile kullanılan kaynak hacminin büyümesi konsolide bütçe harcamalarını nispi olarak bir miktar aşağı çekmiştir⁹. Ancak 1989'dan sonra konsolide bütçe içindeki faiz demeleri kalemi, GSMH'ya oranla dönem başında %0,6'dan dönem sonunda %1,64'e yükselerek, bir yandan bütçe hacmini büyütürken, diğer yandan da reel harcama kalemlerinin azalmasına neden olmuştur.

Konsolide bütçe harcamalarının alt kalemler itibarıyla gelişimi GSMH ile ilişkilendirilmek suretiyle, kendi toplamları içinde görel olarak değil de, reel anlamdaki gelişimleri izlenebilir. Yatırım harcamaları GSMH oranı dönem boyunca %3,5'ten %2'ye düşerken, cari harcamalar GSMH oranı 1990 yılına kadar önce bir azalış, sonrada artış göstermiştir. Cari harcamalar GSMH oranı 1989 yılından itibaren kamu işi ücretleri politikaları nedeniyle sürekli yükselmiştir. Dönem boyunca payını hızla attıran kalem ise transfer harcamaları olmuştur.1980 sonrasında transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payının giderek yükselmesinde artan iç ve dış borçlar, dolayısı ile yapılan faiz ödemeleri önemli etken olmuştur.

Sonuç olarak konsolide bütçe harcamalarının, incelenen dönemde, cari ve transfer harcama ağırlıklı bir konuma geldiği, buna karşılık yatırım harcamalarının görel öneminin azaldığı görülmektedir. Denilebilir ki salt bütçe kaynaklı kamu yatırımları yönüyle devletin küçültmesi doğrutusunda bir değişim gerçekleşmiştir.

Tablo 2'de konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payları görülmektedir. Tablonun ilk incelemesinde şu nokta açıkça ortaya çıkmaktadır ki, dönem başında %17,2 olan toplam bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı 1984 yılında 12,7'ye kadar gerilemiş, ancak 1980'lerin sonuna doğru çok hafif bir tempo ile yükselmeye başlamıştır.1990 yılında 13,9 yükselen oran 1980 düzeyinin ancak 1994 yılından itibaren yakalayabilmiştir.

⁹ ŞAHİN Hüseyin," Türkiye Ekonomisi",Bursa 1997,s.361

Tablo 2: Konsolide Bütçe Gelirlerinin GSMH Oranı (%)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	*2000
Konsolide Bütçe Gelirleri	17.2	13.6	12.7	13.2	13.2	13.9	15.8	19.2	18.0	22.0	27.1
Vergi Gelirleri	14.1	12.3	10.7	11.7	11.0	11.4	12.8	15.1	14.9	18.1	21.3
Dolaysız	8.8	7.8	6.2	6.0	5.9	5.9	6.5	7.3	5.9	8.0	8.7
Dolaylı	5.3	4.5	4.5	5.7	5.1	5.5	6.3	7.8	9.0	10.1	12.6
Vergi Dışı Gelirler	2.6	1.1	1.3	1.1	0.9	1.1	0.7	1.2	1.1	1.4	2.8
Katma Bütçe Gelirleri	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine İstatistikleri, 2000 Yılı Rakamı için <http://www.hazine.gov.tr/stat-e-gosterge/tablo8.xls>

Bu gelişmelerin ilk nedeni gönüllü tasarrufların teşviki stratejisi doğrultusunda sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesidir. Neo-liberal iktisat diye bilinen ve 1980'lerin başlarında ABD ve İngiltere'de uygulanan anlayışına göre, devletin vergiler, harçlar yoluyla milli gelirin bir kısmına el koyması özel kesimin yatırım, tasarruf şevkinin kırılıyordu. Üstelik devlet topladığı bu vergileri etkin kullanamıyordu. Oysa bu kaynak vergi olarak alınmayıp özel kesime bırakılsa, en etkin ve verimli kaynak kullanımı gerçekleşerek ekonominin geneline daha çok fayda sağlanabilirdi. Yine bu yaklaşıma göre, tasarruf ve yatırım geleneği devletten daha gelişkin olan özel kesimin vergileri azaltılmalıydı. "Gönüllü Tasarruf Politikası" diye adlandırılan bu yaklaşım Türkiye'de 1983'ten itibaren uygulanmaya başlamıştı. Bunu uygulamaya koyanlar, sermaye sahiplerinin tasarruf ve yatırım eğiliminin yüksek olduğunu ve bu kesim üzerindeki vergi yükünün azaltılması ile birlikte, alınmayan vergiler otomatikman yatırımlara yönelecekti. Azaltılacak kamu yatırımlarının boşluğu özel kesimce doldurularak ekonomide devletin yeri de daralacaktı¹⁰.

Vergilendirilmeyen alanların vergi kapsamına alınmaması, bütçe dışı fonlarda daha fazla kaynak toplanması, yerel yönetimlere daha fazla kaynak tahsis edilmesi; bir kısım vergilerin doğrudan yerel yönetimler tarafından toplanması bu gelişmenin diğer nedenleri arasında sayılabilir.

1980'de konsolide bütçe toplam vergilerinin yaklaşık %62,8 'i dolaysız vergilerden %37,2'si de dolaylı vergilerden oluşmuştur. KDV'nin yürürlüğe konulması ve uygulamanın başarılı olması sonucu dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı

¹⁰ SÖNMEZ Mustafa, "100 Soruda 1980'lerden 1990'lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi" İstanbul 1992, s.30; SÖNMEZ Sinan, "Dünya Ekonomisinde Dönüşüm", Ankara 1998, s.25

1985'ten itibaren 10 puanlık bir artış göstermiştir. Vergi gelirleri birleşimindeki bu değişimde dolaysız vergilerle ilgili alınan bir dizi politika tedbirlerinin etkilerini unutmamak gerekir. Sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükünü hafifletme stratejisi doğrultusunda, 1984'ten itibaren kurumlar vergisi oranları düşürülmüş, sermaye gelirleri üzerinden kesilen stopajlar indirilmiştir. Tasarruf eğiliminin yüksek olduğu sermaye geliri elde edenlerin vergi yükleri düşürülerek, özel tasarruflar ve yatırımlar teşvik edilmek istenmiştir. Gelir vergisinde marjinal oranlar 5'er puan düşürülmüştür. Fonların önemi 185'ten itibaren arttırılmıştır. Bu uygulamalar vergi gelirleri birleşimini Cidde biçimde etkilemiştir.

Türkiye'de konsolide bütçe gelir ve giderleri zaman içinde incelendiğinde bütçenin sürekli bir biçimde açık verdiği görülmektedir.(Tablo 3)

Temel bütçe göstergelerine baktığımızda özellikle 1984 yılından itibaren kamu açıkları önemli artışlar göstermiştir. Konsolide bütçe açıkları bir yandan kamu gelirleri potansiyelinin düşüklüğü ve yeterince değerlendirilmemesi; diğer yandan kamu harcamalarının önlenemez yükselişi nedeniyle giderek ağırlığını arttıran bir sorun durumuna gelmiştir. 1980 sonrası hükümetlerin gelir üzerinden alınan vergileri hafifleterek, toplam vergi yükünü dolaylı vergilere kaydırma amacı toplam vergi gelirleri geriletmiştir¹¹. Diğer yandan gelirler azalırken, hükümetler enflasyonist olmayan yöntemlerle kamu kesimi ne kadar daha fazla harcanabilir kaynak elde edebiliyorsa, harcamalar da o ölçüde artmıştır. Ülkenin sık sık içine girdiği seçim ortamları, hükümetleri daha fazla harcama yapmaya yöneltirken, kamu gelirlerinin aynı ölçüde artmadığı ve açıkların giderek büyüdüğü görülmüştür. Kamu harcamalarının enflasyonist bir şekilde finanse edilmesi enflasyonun hızını arttırırken, yüksek enflasyon da kamu harcamalarındaki artış hızını arttırmış ve daha büyük kamu açıklarına sebep olmuştur. Kamu açıkları ve enflasyon birbirlerine yardımcı olarak kamu açıklarını ekonominin ön sırada yer alan bir meselesi haline getirmiştir¹².

¹¹ ÖNDER İzzetin, "Konsolide Bütçe Gelişimi", 97-99 Petrol-İş Yıllığı, s.227-240

¹² TUNA Yusuf, "Türkiye'de Kamu Kesimi Açıkları", Yeni Türkiye Yıl:5 Sayı:27 Mayıs-Haziran 1999, s.315-322

Tablo 3: Türkiye’de Kamu Gelir_Gider Dengesi

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	*2000
T Gelirler	912	1445	2805	7154	17587	55239	174224	745116	2702034	11887552	33756400
T Harcamalar	1079	1602	3784	8561	21447	68527	221658	897296	3940162	15585376	46602600
Butçe Dengesi	-167	-157	-979	-1407	-3860	-13288	-47434	-152180	-1238128	-3697824	-12846200
Faiz Ödemeleri	31	87	441	1331	4978	13966	40298	298285	1497401	6176595	20439900
Faiz Dışı Denge	-136	-70	-538	-76	1118	678	-7136	146105	259273	2478771	7593700
Gelirlerin Giderleri											
Karşıama Oranı	0 85	0 90	0 74	0 84	0 82	0 81	0 79	0 83	0 63	0 76	0 72

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine İstatistikleri, 2000 Yılı Rakamları İçin
<http://www.hazine.gov.tr/stat/e-gosterge/tablo8.xls>

Devlet bu kamu açıklarını kapatabilmek için temelde üç kaynağa başvurma imkanına sahipti; Merkez Bankasından Kısa vadeli avans kullanımı, dış borçlanma ve iç borçlanma. Bu olanaklardan ilki, enflasyonist baskıları şiddetlendireceği endişesinden hareketle Hazine ve Merkez Bankası arasındaki, para programı protokolleriyle sınırlanmış, dış borçlanma ise dünya finans merkezlerinin konjoktürel kısıtları ve ulusal mali piyasaların genelde istikrarsız ve kırılğan görünümü nedeniyle anlamlı bir kaynak oluşturamamıştır¹³.

Bu kısıtlamalar altında hükümetler iç borçlanmaya yönelmiştir. İç borçlanmaya giderek daha fazla ağırlık verilmesine paralel olarak, iç borç stokunda artmıştır.1992 yılında 194 trilyon TL olan stok sürekli artarak 2000 yılı itibarı ile 36.421 Trilyon TL olmuştur. İç Borç stoku/ GSMH oranı ise 1992’de %17,6 iken 2000 yılında %24,8 olmuştur.

Burada ilginç olan nokta,1992’de bono stoku tahvil stokunun yarısı iken,1998’de bono stokunun tahvil stokunu geçmesidir. Bu durum iç borcun vadesinin kılalmasını açıkça göstermektedir. Burada bütçe açıklarının yanında dikkat çekici husus, faiz ödemelerindeki artıştır. Faiz ödemeleri de 1984 yılından itibaren hızla artmaya başlamıştır.

¹³ YELDAN Erinç, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi", İstanbul 2001, s.88

Tüm bu gelişmeler sonucunda ekonomisinde şu olumsuzluklar ortaya çıkmıştır.

- Harcamaları gerilemeyen, fakat vergi gelirleri azalan devlet açıklar vererek borçlanmaya başladı. Böylece başlayan kamu açıkları içte faiz haddini yükseltirken, üretici sermayenin finans sermayesi lehine alan kaybetmesine neden oldu. Yüksek faiz yatırımlar üzerinde olumsuz etki yaptı ve sermayenin üretim alanından kaçmasına neden oldu¹⁴.

- Faiz haddi artışı vergi gelirleri artış hızının üzerine çıktığında sarmal etki çalışmaya başladı. Bunun sonucunda borç stoku giderek yükseldi. Borcun ana bölümü yeni borçlanma ile finanse edilirken, faizler de borçlanma yoluyla ödenmeye başladı. Böylece borç stoku hızla yükseldi, buna bağlı olarak da faiz yükü artarak bugünkü olağanüstü boyuta ulaştı¹⁵.

- Konsolide bütçe gelir ve gider kalemlerinin farklı gelişme hızlarına bağlı olarak oluşan bütçe açıkları, kamu açıkları içinde giderek ağırlıklı bir konuma gelirken, sadece iç borçların değil, aynı zamanda da dış borçlarında büyümesinde büyük bir rol oynadı. Ekonominin işleyiş dinamiği içinde dış borçların bir ayağını dış ticaret açıkları, öbür ayağını ise kamu açıklarının finansmanı oluşturdu¹⁶.

- 1993 yılından sonra kamu kesimi net dış borçlanma olanaklarını yitirmiş ve giderek artan ölçüde iç borçlanma senetlerinin (devlet tahvili, hazine bonosu) yarattığı finansman olanaklarına yönelmiştir. İçte faiz hadlerinin çok yüksek olması dolayısıyla finansal kurumlar dışarıdan borç alıp bu kaynakları kamu kağıtlarına yatırmaya başladılar. Böylece Türk bankacılık sisteminin genel işlevi, doğrudan dışarıdan borçlanma kabiliyetini kaybetmiş bulunan kamu kesimine aracılık yaparak, kamu sektörü borçlanma gereğini finanse etmek olmuştur.

Burada bankalar, kısa vadeli dış finansmanı yurtiçinde kamu iç borçlanma senetlerinde değerlendirerek reel kazançlar elde etmeye yönelmişlerdir. Böylece

¹⁴ ÖNDER İzzettin, "Konsolide Bütçe Gelişimi", 97-99 Petrol-İş Yılı, s.230

¹⁵ A.g.m.:230

¹⁶ A.g.m.:330

bankacılık sistemi doğrudan doğruya rantiyer tipi spekülâtif finansman biçimlerine yönelirken, reel sektöre kaynak sağlama işlevini de ikinci plana itmiştir. Bununla birlikte devlet yüksek faizli, vergiden muaf vergisiz borçlanma senetleriyle, ekonomideki tasarrufların her yıl kamu kesimine akmasını sağlamıştır. Buna paralel olarak, devletin rekabet gücüne karşı zayıf kalan özel sektörün talep ettiği fonların maliyeti yükselmiş ve miktarı da azalmıştır. Çünkü bankacılık sektörü, mevduat kaynaklarını, yüksek getiri sağlayan ve de özel kesime açacağı kredilere göre avantajlı olan borçlanma senetlerine plase etmeyi tercih etti. Bu durum bankaları iç borç araçlarının en büyük alıcısı durumuna getirerek asli fonksiyonlarından uzaklaştırmış, buda mali sektörün yapısını ve işleyişini olumsuz olarak etkiledi¹⁷.

Türkiye'nin dışa açık büyüme sürecine girdiği yıllarda dünyada sermayenin mülkiyeti açısından çok büyük iki değişim olgusu yaşandı. Bunlardan birincisi özelleştirme olarak adlandırılan, mülkiyeti devlete ait olan ekonomik kuruluşların özel kesime aktarılmasıydı. Diğer mülkiyet değişimi ise çok daha sarsıcıydı; özelleştirmeden de öte, siyasal ve toplumsal boyutlarıyla anlam kazanıyordu; bu da SSCB ve Doğu Avrupa'da üretim araçlarında kamu mülkiyeti esas alan düzenin çöküşüydü. Bu gelişmelerle beraber özelleştirmenin evrensel boyutta gündeme gelmesi dünyada neo-liberal iktisat politikalarının yükselmesi ve küreselleşme sürecinin hızlanmasıyla oldu.

Özeleştirme, devletin ekonomik yaşama karışmasını en aza indirmeyi amaçlayan neo-liberal düşüncenin düşüncel temellerine tam uygun düşüyordu. Özelleştirme, dünya ekonomisinde son 20 yıl içinde en önemli konulardan biri haline gelmiştir.1970'li yıllarda Şili'de başlayan özelleştirme hareketi,1979 yılında İngiltere'de Thatcher hükümetinin iktidara gelmesiyle, hız kazanmıştır. Daha sonra sanayileşmiş ülkelerden İtalya, Fransa, İspanya ve Japonya'da önemli özelleştirmelere gidilmiş, 1990'dan sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle Çekoslovakya, Polonya ve birleşmeden önceki Doğu Almanya'da önemli özelleştirme programları yürürlüğe konmuştur.

Özelleştirme kamuya ait mal varlığının, ya da para ile ölçülebilen kamu

¹⁷ YELDAN Erinç," Kürselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi",İstanbul 2001,s.144;
TUNA Yusuf," Türkiye'de Kamu Kesimi Açıkları",Yeni Türkiye,Yıl:5 Sayı:27, Mayıs-Haziran 1999,s.319

kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması anlamına gelir. Bir başka anlatımla, özelleştirme kamulaştırma ve millileştirmenin karşıtıdır. Özelleştirme dar anlamda bir kamu girişiminin mülkiyetinin özel gerçek ve tüzel kişilere satılmasıdır¹⁸. Geniş kapsamda özelleştirmede, devletin genel ekonomi içindeki ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması söz konusudur. Çeşitli düzenlemelerle daha önce piyasalara girişler engellenerek oluşturulan devlet tekelleri kaldırılması (özelleştirmenin gerçekleştirilmesi) ile yapısal uyum programının temel hedeflerinden biri olan ekonomide “kurumsal serbestleşme” (deregülasyon) sağlanmış oluyordu.

Neo-liberal iktisatçıların özelleştirmeden beklentileri şöyle sıralanabilir; Özelleştirme serbest piyasa ekonomisini güçlendirecektir. KİT’ler fiyat ve kalite yönünden piyasa taleplerine duyarlı değildir ve çoğu tekelci yapıdadır. O nedenle fiyat ve kalite yönünden kendilerini zorlamazlar, ne kadar zarar ederlerse etsinler iflas etmezler. Özelleştirme buna son verecek, özelleştirilen alanları rekabete sokarak fiyat ve kalitede iyileştirmeler yaratacaktır¹⁹. Aynı bağlamda ekonomide verimlilikte yükselecektir. Kamu işletmeleri etkin değildir ve öyle kalmaya mahkûmdur. Özelleştirme, ekonomik sistem Etkinlik ve verimlilik artışı bakımından rasyonalize edecektir²⁰.

Neo-liberal iktisatçıların özelleştirmede çok önem verdikleri asıl amaç kaynakların etkin kullanımının sağlanmasıdır. Ekonomide etkin kaynak tahsisi ancak piyasa güçleri aracılığıyla sağlanabilecektir. Bu yaklaşıma göre mülkiyet yansız olamaz; yalnızca özel mülkiyet varsa, kaynaklar etkin kullanılır. Kamu mülkiyetinde etkin, hızlı ve verimli karar süreçleri işletilemez. Çünkü kamu mülkünün sahibi somut bir biçimde belli değildir.

Bir diğer beklenti, kamu kırılmasıyla ekonomi daha fazla rekabete açık hale gelecektir. Özelleştirmenin devletin mali yükünü azaltması neo-liberallerin bir diğer

¹⁸ KEPENK ve YENTÜRK, “Türkiye Ekonomisi”, İstanbul 2000, s:264

¹⁹ SÖNMEZ Mustafa, “100 Soruda 1980’lerden 1990’lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi”, s.110; SÖNMEZ Sinan, “Dünya Ekonomisinde Dönüşüm”, Ankara 1998, s.40

²⁰ OYAN Oğuz, “Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?”, Ankara 1998, s.157

beklentisidir. KİT'lerin finansman ihtiyacı, hazine yardımları, görev zararları ve borçlanmalar gibi yöntemlerle karşılanmakta, bunlar da para arzının artışını ve bu yolla enflasyonun yükselişini hızlandırmaktadır. KİT'lerin sürekli ve yüksek zam yoluna başvurmaları, bunların ürün ve hizmetlerini kullanan özel sektörün maliyetlerine yansıdığından bu kez maliyet enflasyonuna yol açmaktadır. O nedenle, KİT'lerin özelleştirilmesi, devlet hazinesi üzerindeki tüm mali yükleri azaltacaktır²¹. Aslında bütün dünya ülkelerinde özelleştirme ile yapılmak istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir yeniden yapılanmayı sağlamaktır.

Neo-liberallere tekelci yapılarıyla dış rekabeti engelleyen KİT'lerin tasfiye edilmesi yabancı sermaye girişinin artmasına ve doğrudan doğruya KİT'lere talip yabancı sermayenin ülkeye çekilmesini sağlayacaktır. Böylece ulusal ekonominin dış açılması ve dünya ekonomisine entegrasyonu sağlanacaktır²².

Ülkemizde özelleştirme uygulamasına 1980'li yılların ortalarında geçilmiştir. Uygulamaya geçilmeden de bu konunun nasıl yürütüleceğine ilişkin olarak bir dizi hazırlık çalışması yaptırılmıştır. Bunların en önemlisi ve daha sonraki gelişmeleri belirleyici olan Morgan Guaranty Bank'a hazırlatılan "Özelleştirme Ana Planı" dır. Uygulamada bu plana bağlı kalarak hareket edilmiştir.

Türkiye'de özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri uygulamaları ile başlatılmıştır.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, Ocak-2000 itibarıyla 4.631 milyar dolarlık bir satış gerçekleştirilmiştir. Bu satışların, yaklaşık %44'ü blok satış; %15,6'sı uluslararası arz,

²¹ SÖNMEZ Mustafa,"100 Soruda 1980'lerden 1990'lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi",s.111;SÖNMEZ Sinan," Dünya Ekonomisinde Dönüşüm",Ankara 1998,s.30

²² OYAN Oğuz,"Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye? ",Ankara 1998,s.158

%14,6'sını halka arz, %11,4'ü İMKB'ye satış kalan %13,7'side Tesis/Varlık satışı biçiminde olmuştur.

Tablo 4:1986-2000 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirmeler (Milyon, Dolar)

	1986-1998	1999	2000	Toplam	%
Blok Satış	2,031.7	0.0	0.0	2,031.7	43.9
Tesis/Varlık Satışı	589.7	18.3	25.8	633.8	13.7
Halka Arz	673.9	0.0	0.0	673.9	14.6
Uluslararası Kurumsal Arz	721.9	0.0	0.0	721.9	15.6
IMKB'de Satış	526.6	0.0	0.0	526.6	11.4
Yarım Kalmış Tesis Satışı	3.8	0.5	0.0	4.4	0.1
Bedelli Devirler	33.9	0.4	0.9	38.9	0.8
Toplam	4,581.6	22.9	26.8	4,631.3	100

Kaynak:ÖİB Türkiye'de Özelleştirme Bülteni, Şubat 2000

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 5.773 milyar dolar tutarında harcama yapılmıştır. Uygulamalar sonucunda yapılan harcamalar dört ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. Ocak-2000 itibarıyla 3.36 milyar düzeyinde ve toplam kullanımların %58,2'sini kapsayan bu harcamalar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı tazminatları ve emeklilik primi ödemeleri gibi kullanımlardan oluşmaktadır.

İkinci büyük harcama kalemi ise, aynı tarih itibarıyla 1,6 milyar düzeyinde ve toplam kullanımların %27,6 kapsayan ve hazine bünyesinde bulunan Kamu Otaklığı Fonuna yapılan aktarmalardan oluşmaktadır.

%85 düzeyinde olan bu kullanım alanlarının dışında yine bu kapsamda değerlendirilebilecek üçüncü harcama kalemi ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri gibi harcamalar oluşturmaktadır. Bu harcamaların

toplamı da 600 milyon dolar olup, toplam kullanımların %10,4'ünü kapsamaktadır.

Tablo 5:Özelleştirme İçin Harcamalar (Cari, Milyon Dolar)

	1986-96	1997	1998	Toplam	%
İlgili Kuruluşlara Aktarmalar	2,586.6	241.0	534.9	3,360.5	58.2
Sermaye İştiraki	1,952.6	88.0	350.2	2,388.8	
Kredi Olarak Verilen Borç	247.7	134.5	151.4	533.6	
Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri	30.3	9.6	5.8	45.7	
Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatı	10.2	2.3	8.9	21.4	
Özelleştirme Sonrası Tazminat vd. Personel Ödemeleri	38.4	1.1	11.9	51.5	
Yüzde 30 Erken Emeklilik Prim Ödemeleri	8.0	1.0	1.5	10.5	
Özelleştirme Tahsilatından İlgili Kuruluşlara Ödemeler	299.4	4.5	5.2	309.1	
Tanıtım/Danışmanlık Harcamaları	205.2	4.4	9.7	219.4	3.8
Denetim Danışmanlık Giderleri	38.0	3.8	4.9	46.7	
İhale İlan Giderleri	26.3	0.5	4.7	31.5	
Reklam ve Tanıtım Giderleri	6.7	0.09	0.1	6.9	
İMBK Hisse Senedi Alımı Giderleri	134.2			134.2	
Borç Ödemeleri	71.7	62.3	466.0	600.0	10.4
Özelleştirme Bonusu Anapara	21.7		291.6	313.3	
Özelleştirme Bonusu Faiz	6.0		124.2	130.2	
Diğer Borç	44.0	62.3	50.3	156.6	
Diğer Harcamalar	1,156.4	260.0	174.9	1,591.3	27.6
Genel Yönetim Giderleri İçin İdare Butçesine Aktarım	6.0	4.7	19.6	30.3	
Hazine'ye Aktarma	1,120.4	255.0	150.4	1,525.8	
Diğer Kullanımlar	30.0	0.3	4.9	35.2	
Genel Toplam	4,019.9	567.7	1,185.5	5,773.1	100.0
Harcamaların Özelleştirme Tahsilatına Oranı(%)	143.9	235.6	221.6	140.8	

Kaynak:ÖİB, Türkiye'de Özelleştirme Bülteni, Şubat 2000

Toplam özelleştirme harcamaları yaklaşık 5,7 milyar dolar iken toplam satış hâsılatı 4,6 milyar dolarda kalmıştır. Bu durumda özelleştirme 1,1 milyar dolar açık vermiştir. Bu sonuç özelleştirmeden beklenen gelirin elde edilmediğini göstermektedir.

Bunun yanında hazineye aktarılabilen satış hâsılatı toplam hâsılatın ancak üçte biri kadardır. Özelleştirme ile hazineye gelir aktarma amacı da gerçekleştirilememiştir. Özelleştirme ile KİT'lerin hazineye yük olmaktan çıkarılacağı söylenmiş, fakat uygulamada birinci özelleştirilecek KİT'ler arasına en karlı olanları alınmıştır. Bu durum, hazineye yük olanların elden çıkarılarak hazinenin rahatlatılması değil, tersine hazineye gelir sağlayanların elden çıkarılması ile hazinenin zarara uğratılmasına neden olmuştur.

Özelleştirme sonuçları ile ilgili bir başka ilgi çekici nokta satışların büyük çoğunluğunun "blok satış" yöntemi ile yapılmış olmasıdır. Özelleştirme işlemleri dolar değerinden hesaplandığında, satışların %43.9'u blok satış yolu ile gerçekleştirilmiştir.

Yine “halka arz + blok satış” yöntemi ile yapılan özelleştirmelerin de %82’si blok satıştır. Bu rakamlar özelleştirme ile kamu mülkiyetini halka yayma amacının gerçekleştirilemediğini göstermektedir.

Yapılan bu özelleştirmeler sonucu çekilen yabancı sermayenin tutarı ise yaklaşık 1 milyar dolar civarındadır. Oysa son beş yılda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerince gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları sonucu yaklaşık 14 milyar dolar tutarındaki yabancı sermaye bu ülkelere akmıştır. Bu iki rakam karşılaştırıldığında ülkemizin özelleştirme ile yabancı sermaye çekme konusunda da başarısız olduğu görülmektedir. Bu durum mevzuattan kaynaklanan sınırlandırmalardan, siyasilerin özelleştirme konusundaki içtenlik düzeylerine, hatta Özelleştirme İdaresi’nin geline aşamadaki yapı ve işleyişine kadar bir dizi sebepten kaynaklandığı ileri sürülebilir²³. Ülkemizde, 1984 yılından itibaren geçen 16 yıllık süre içinde yapılan özelleştirmelere bakıldığında ülkemiz başarılı bir görünüm ortaya koyamamıştır.

1.2.1.2 Dış Ticaret Gelişmeleri

1980’li yıllar, Türkiye ekonomisinin daha çok dışa açıldığı, dünya pazarlarına daha çok mal satıp bu pazarlardan daha fazla mal aldığı, dolayısıyla dış ticaretin daha hızlı arttığı bir dönemdir. Dünya ekonomisiyle bütünleşmenin artması anlamına gelen bu süreç, 1980’li yılları, önceki yıllardan farklılaştıran en önemli gelişmelerden biridir.

1980’de 2.910 milyar dolar olan Türkiye’nin ihracatı 200 yılının sonunda 27,485 milyar dolara çıktı. 1980-1989 dönemi ihracatın hızla arttığı bir dönem olmuştur. Dönemin başında 2,9 milyar dolar civarında olan ihracat, 1989’da 11,6 milyar dolara erişmiştir. Bu, on yıl içinde %300 üstünde bir gelişme demektir. 1980-1989 döneminde ihracat yılda ortalama %38 oranında yükseldi.

Bu dönemde ihracatın artmasında en önemli etken uygulanan mali teşviklerdir. İhracatı arttırmak amacıyla ihracat fiyatları çok düşük tutulmaya çalışılmış ve bu amacı gerçekleştirmek için sürekli devalüasyonlar yapılmıştır. 1980-1989 yılları arasında

²³ ASOMEDYA, “Yabancı Doğrudan Yatırımlar ve Çokuluslu Şirketler”, Temmuz 1999, s.39

TL'nin dolar karşısındaki değer kaybı 24 katı aşmıştır. Bu dönemde ihracattaki büyümeyi uyarıcı etkenlerden birisi ulusal paranın değerindeki büyük boyutlu erozyon olmuştur. İhracatın artırılmasında düşük değerlendirilmiş döviz kuru ile birlikte ihracatta vergi iadesi, kredi kolaylıkları, elverişli döviz tahsisi ve vergi bağışıklıkları gibi mali teşviklerden de yararlanılmıştır²⁴.

Tablo 6:Dış Ticaretin Gelişimi, İhracat Ve İthalatın GSMH İçindeki Payı

(1980-2000) (Milyon Dolar)								
Yıllar	İhracat	İthalat	Hacim	Denge	GSMH	İhr/GSMH	İth/GSMH	Hac/GSMH
1980	2910	7909	10819	-4999	68391	0,04	0,12	0,16
1981	4702	8933	13635	-4231	71504	0,07	0,12	0,19
1982	5746	8843	14589	-3097	64209	0,09	0,14	0,23
1983	5728	9235	14963	-3507	60492	0,09	0,15	0,25
1984	7134	10757	17891	-3623	59098	0,12	0,18	0,30
1985	7958	11343	19301	-3385	66891	0,12	0,17	0,29
1986	7457	11105	18561	-3648	75173	0,10	0,15	0,25
1987	10190	14158	24348	-3968	85979	0,12	0,16	0,28
1988	11662	14335	25997	-2673	90460	0,13	0,16	0,29
1989	11625	15792	27417	-4167	107544	0,11	0,15	0,25
1990	12959	22302	35261	-9343	150758	0,09	0,15	0,23
1991	13593	21047	34640	-7454	150168	0,09	0,14	0,23
1992	14715	22871	37586	-8156	158122	0,09	0,14	0,24
1993	15345	29428	44773	-14083	178715	0,09	0,16	0,25
1994	18106	23270	41376	-5164	132302	0,14	0,18	0,31
1995	21637	35709	57346	-14072	170081	0,13	0,21	0,34
1996	23224	43627	66851	-20402	183601	0,13	0,24	0,36
1997	26261	48559	74820	-22298	192383	0,14	0,25	0,39
1998	26974	45921	72895	-18947	206559	0,13	0,22	0,35
1999	26587	40687	67274	-14100	185249	0,14	0,22	0,36
2000	27485	54150	81635	-26664	201188	0,14	0,27	0,41

Kaynak: <http://www.dtm.tr/gov.tr>

1980'li yılların başında ihracattaki gelişmede olumlu dış konjonktüründe etkisi olmuştur. Petrol fiyatlarındaki yükselişin Orta Doğu ülkelerinin satın alma gücünü artırması ve İran Irak savaşı Türkiye'nin ihraç mallarına talebi arttırmıştır.

1988 yılından sonra ihracat artışını durakladığı görülmektedir. 1988-1995 döneminde ihracattaki toplam artış %85,8 gerçekleşmiş ve yıllık ortalama artış %12,3'den ibaret kalmıştır.

²⁴ ŞAHİN Hüseyin, "Türkiye Ekonomisi", Bursa 1997, s.285

Türkiye ekonomisinde, 1980 yılına gelinceye kadar ihracat ve gerekse ithalatın yapısında önemli sayılabilecek bir gelişme olmamıştır. Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılında ihracatın %77'si tarım ve %20'si ise sanayi ürünlerinden oluşmakta idi. 1980 yılında bu oranlar %57 ve %36 olarak gerçekleşmiştir. Tarımsal ürünlerin ihracat gelirlerindeki nispi payı, bu tarihten sonra izlenen teşvik politikalarına ve döviz kurlarındaki ayarlamalara paralel gerileyerek 2000 yılında %7,7'e düşmüştür. Buna karşılık sanayi ürünlerinin payı 1980'de %36'dan 2000'de %90'a çıkmıştır. Bunda, sanayi ürünleri ihracatını teşvike yönelik politikalar, döviz kurlarındaki ayarlamalar ve iç talebi kısırarak sanayi üretiminin dış piyasalara yönlendirmeye yönelik önlemler etkili olmuştur. Sanayi ürünleri ihracatındaki gelişme sevindirici olmakla beraber, bu ürünlerin büyük bir kısmı tarım kökenlidir ve basit işlemlerden geçirilerek elde edilmektedir²⁵.

²⁵ KARLUK Rıdvan," Avrupa Birliği ve Türkiye", İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul 1999, s.508

Tablo 7:İhracatın ve İthalatın Ürün Bileşimi

	İTHALAT-Yüzde			İHRACAT-Yüzde			
	Yatırım	Ara	Tüketim	Tarım	Sanayi	Maden	
1980	20,0	77,9	2,1	1980	57,4	36,0	6,6
1981	24,7	73,3	2,0	1981	47,2	48,7	4,1
1982	26,3	71,6	2,1	1982	37,3	59,7	3,0
1983	25,1	72,3	2,6	1983	32,8	63,9	3,3
1984	24,7	70,9	4,4	1984	24,5	72,1	3,4
1985	22,9	69,1	8,0	1985	21,6	75,3	3,1
1986	31,3	60,1	8,6	1986	25,3	71,4	3,3
1987	27,0	64,8	8,2	1987	18,2	79,1	2,7
1988	27,8	64,4	7,8	1988	20,1	76,7	3,2
1989	24,3	66,8	8,7	1989	18,2	78,2	3,6
1990	26,5	60,4	12,9	1990	18,4	79,0	2,5
1991	28,7	57,5	13,7	1991	20,0	77,8	2,1
1992	29,6	57,4	13,0	1992	15,4	82,8	1,8
1993	32,5	53,5	14,0	1993	15,5	82,9	1,6
1994	29,6	58,4	11,9	1994	13,6	84,9	1,5
1995	29,3	58,3	12,4	1995	10,7	87,4	1,9
1996	23,8	65,9	9,8	1996	10,6	87,2	1,6
1997	22,8	65,6	11	1997	10,2	88,1	1,5
1998	23,2	64,4	11,6	1998	10,0	88,5	1,4
1999	21,5	65,3	12,4	1999	9,0	89,4	1,4
2000	18,5	69,3	11,1	2000	7,7	90,8	1,2

Kaynak:Devlet İstatistik Enstitüsü

İhracat içinde sanayi mallarının oranının artması Türkiye’de sanayileşmenin hız kazanması olarak algılanmamalıdır. 1980’den beri uygulanan ihracat politikalarının imalat sanayini olumlu etkilediğini söylemek mümkün olmakla birlikte, bu politika uygulamalarını ihracata yönelik sanayileşme olarak adlandırmak zordur. İhracat artışları, ithal ikameci sanayileşme dönemlerinde yerli ve yabancı sermaye tarafından iç piyasa için kurulmuş mevcut kapasitelerin, dış piyasalara yönlendirilmesiyle sağlanmıştır²⁶.

Dışa açılmacı yaklaşımın önemli bir ayağını da ithalatın liberalleştirilmesi, kotalarla gümrüklerle sınırlanan ithalatın önündeki engellerin kaldırılması oluşturdu. İthalattaki liberal rüzgârlar ithalatın son 20 yılda hızla artmasını beraberinde getirdi. 1980’de 7,9 milyar olan ithalat, 2000’de 54 milyar doları geçti.

²⁶ DOĞAN Seyhun, " IMF İstikrar Programları ve Türkiye", İstanbul 1997, s.188

1980 sonrası ithalatın artışıyla birlikte, bileşimi de değişti. Ara malları ithalatı, 1980 yılında köklü bir artış göstererek yüzde 80'lere yükselmiş yatırım malının ithalatı ise yüzde 20'lere kadar düşmüştür. 1980'lerden sonra önemli bir yerli yatırım malı sanayi kurulmadığı göz önüne alındığında, yatırım malı ithalat payının azalması ve ara malı ithalat payının artması, ithalat artışının yeni teknolojilere ve yeni ürünlere dayalı olmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Ancak 1990 yılından itibaren yatırım malı ithalatının payında yeniden bir artış görülmeye başlamıştır. Bunun en temel nedeni kurulu kapasitelere dayalı bir ihracat artışının gerçekleşmemesidir. Çünkü bir yandan imalat sanayinde büyük atıl kapasiteler kalmamış ve ihracat artışı için yeni kapasitelere gerek duyulmaktadır, diğer yandan da yeni ve kaliteli ürünün dış talebinin arttığı günümüzde, yeni yatırımların ve teknolojilerin ihracatı arttırmadaki önemi giderek anlaşılmaktadır²⁷.

Türkiye'de ithalatın birleşimi uygulanan dışa açık büyüme modelini ve bu modelin ulaştığı aşamayı yansıtmaktadır. Ara malları ve yatırım malları ithalatının toplam ithalat değeri içinde çok büyük bir paya sahip olması ve tüketim malları ithalatının son yıllardaki genişlemeye rağmen, sınırlı bir yer tutması anlamlıdır. Mevcut sanayi ara ve yatırım malları bakımından ileri derecede ithalata bağımlıdır. Buna karşılık, tüketim mallarının yerli üretiminde ülkemiz belirli bir yere gelmiştir.

Türkiye'nin dış ticaret dengesi incelendiğinde dış açığın 1980'de 5 milyar dolar olduğu ve bu açığın 1988 yılına kadar gerileyerek 2,6 milyar dolar seviyesine indiği görülmektedir. Fakat bu yıldan sonra ithalatta görülen patlama sonucunda dış açık hızla artarak 1993 yılında 14 milyar dolarlık rekor seviyesine ulaşmıştır. Bu gelişmenin nedenleri arasında, TL'nin aşırı değerlenmiş hale gelmesinin ve iç talepteki genişlemenin büyük payı bulunmaktadır²⁸.

Dış ticaretteki rekor açık, uluslar arası sermaye piyasalarında Türkiye'nin kredi notunun düşürülmesi ve iç piyasada dövize olan hücum, ekonomide mali krizin başlamasına neden olmuştur. 5 Nisan kararlarının açıklanması ile kriz tüm sektörleri etkisi altına almıştır. Doların serbest piyasada devalüasyonu, üretimde düşmeler ve

²⁷ KEPENK ve YENTÜRK, "Türkiye Ekonomisi", İstanbul 2000, s:293

²⁸ ŞAHİN Hüseyin, "Türkiye Ekonomisi", Bursa 1997, s.284

fiyatlarda ortaya çıkan artışlar sonucu halkın satın alma gücünün ciddi biçimde daralması ithalat talebinin de daralmasına neden olmuştur. Dolayısı ile dış ticaret bilançosu açığı 1994'te 5,1 milyar dolara düşmüştür.

Dış ödemeler dengesindeki iyileşme ancak bir yıl sürmüştür. 1995 yılında erken genel seçimlere gidilmesi, hükümet genişletici bir para ve maliye politikası yani seçim ekonomisi uygulamasına yol açmıştır²⁹. Bunun sonucunda ithalatta yaşanan dış ticaret açığı 17 milyar dolar seviyesine çıkmıştır.

1996 yılı Türkiye ekonomisi için önemli bir dönüm noktasıdır. Çünkü bu tarihte Avrupa Birliği ile Türkiye arasında gümrük birliği kurulmuştur. Gümrük birliği çerçevesinde gümrük vergilerinde ve toplu konut fonunda yapılan indirimler sonucu koruma oranının düşmesi ile yurtiçi üretim ve talebin canlılığını sürdürmesi 1996 yılında ithalat artışında etkili olmuş ve dış ticaret açığı 20 milyar dolar seviyesini geçmiştir.

1997 yılında Asya krizi arkasında 1998 ortalarında Rusya'da çıkan ekonomik kriz ve dünya ticaretinde meydana gelen olumsuz gelişmeler ülkemizin dış ticaretini olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde dünya üretimi hızı azalırken, ticaret hacminde de daralma ortaya çıkmıştır. Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak dış talepte meydana gelen düşüşün etkisiyle Güneydoğu Asya ülkelerinin devalüasyon yaparak rekabet üstünlüğüne sahip olmaları ve beraberinde ortaya çıkan global kriz 1998 yılında ülkemiz ihracat artışının düşük kalmasına neden olduğu gibi, ithalatımızda da gerileme meydana gelmiştir. Dış ticaret açığı 22,948 milyar dolardan 1998 yılında yüzde 15 düşerek 18947 milyon dolara gerilemiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise cumhuriyet tarihinin en büyük dış açığı verilmiştir³⁰.

Türkiye ekonomisinin ve dış ticaretinin 1980 yılından bu yana, yapılan önemli hatalara ve izlenen yanlış politikalara rağmen, devamlı olarak geliştiği ve yapısal bir değişime uğradığı görülmektedir.

²⁹ ŞAHİNÖZ Ahmet, "Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz", İstanbul 1998, s.324

³⁰ DPT;2000:12

İhracatın GSMH içindeki payı %4 iken, 2000 yılında yüzde 14'e kadar yükselmiştir. İthalatın ise 1980 yılında yüzde 12 olan GSMH içindeki payı 2000 yılında yüzde 27 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye tekstil, giyim, elektrik-elektronik, taşıt ve diğer sanayi dallarında hızla geliştirilmiş ve bu yapısal değişim sonunda ihracatta tarım ürünlerine bağımlılığı azalmıştır. Bugün ekonomimiz 1980 yılından sonra izlenen liberal politikalarla, zaman zaman yapılan yanlışlara rağmen dünya ekonomisi ile önemli ölçüde bütünleşebilmiştir.

2. GENEL OLARAK BANKA

2.1 KAVRAM ve TANIM

2.1.1 Banka Kavramı

Bankalar, sermayeye yön veren³¹ kurumlar olarak ekonomik hayatta çok önemli ve vazgeçilmez bir yere sahiptir. Bir başka ifade ile bankalar, ekonominin belkemiğidir. Banka, eski çağlardan beri bilinen bir ticari işletme türüdür. Ticari faaliyetlerin başlayıp gelişmesiyle, bankacılık faaliyetleri de ortaya çıkmaya başlamıştır. Kervanların konaklama yerlerinde, pazar, panayır gibi yerlerde, deniz ticaretinin yoğun olduğu limanlarda, tacirlerin alış-veriş işlemlerini kolaylaştırmak amacıyla, kredi, teminat verme, kefil olma, vb. işlemler bazı kişiler tarafından yürütülmüştür³². Tezgâhlarını kurarak, bu hizmetleri gören kişilere “Bankacı” denmiştir. “Banka” kavramı da masa, sıra, tezgah anlamına gelen İtalyanca “banco” kelimesinden gelmektedir³³.

2.1.2 Bankanın Tanımı

Hukukumuzda, banka tanımlanmamıştır. Hem mülga banka kanunlarında, hem de yürürlükteki 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nda “banka” kavramının tanımına yer verilmemiştir. Aynı şekilde, Bankalar Kanunu dışındaki, bankacılıkla ilgili diğer tüm mevzuatta da bir tanım mevcut değildir.

Türk Ticaret Kanunu’nun 727. maddesinde, “Bu fasılda geçen banka tabirinden maksat, Bankalar Kanunu’nun hükümlerine tabi olan müesseselerdir. Şu kadar ki, ödeme yeri Türkiye dışında olan çekler hakkında, banka kelimesinden hangi müesseselerin anlaşılacağı ödeme yeri kanunu ile tayin olunur “ denilmektedir. Bu düzenleme de ihtiyacı karşılayacak bir tanım içermemektedir. Çünkü yukarıdaki tanım, sadece çek uygulamasına yönelik olarak yapılmıştır. Diğer taraftan, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun “Tanımlar” başlığını taşıyan 2.maddesindeki düzenlemeye göre banka adı altında Türkiye’de kurulan kuruluşlar ve yurtdışında kurulan bankaların Türkiye’deki şubeleri “banka” olarak tanımlanmaktadır. Ancak, bu da yeterli bir tanım değildir. Çünkü bankayı tüm unsurları ile ele almamaktadır. Kanun koyucu, gelişmelere

³¹ AKPINAR Turgut, “Bankalar ve Devlet”, Ankara 1966, s.1

³² VURAL Güven, “Türk Banka Hukuku”, Ankara 1991, s.1

³³ TESAL Reşat, “Banka Hukuku”, İstanbul 1980, s.9; Vural, s.1

ayak uydurabilecek ve geçerliliğini uzun süre koruyabilecek bir tanım yapmanın zorluğundan olsa gerek, kapsamlı bir tanım yapmaktan özellikle kaçınılmaktadır.

Bugün artık sosyal, ekonomik ve politik koşulların hızla değişmesi nedeniyle, bankaların gördükleri fonksiyonlar da o denli gelişmiştir ki, bankaları, tüm yönleri ile ele alacak ortak bir tanım yapmak oldukça zorlaşmıştır. Öğretiye baktığımızda, bankaları tüm yönleri ile ele alan tanımlar yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak tüm çabalara rağmen bu kapsamda bir tanıma ulaşılamamıştır. Bunun nedeni, geçerliliğini uzun süre koruyabilecek bir tanım yapılmasının çok zor oluşudur. Çünkü zamanımızda banka faaliyetleri, akıl almaz bir hızla ekonomik, ticari ve mali hayatı etkileyerek toplumun her alanına yayılmakta; hatta ulusal sınırları bile aşmaktadır. Bunun sonucunda, klasik banka faaliyetleri dışında her geçen gün, çok çeşitli, yeni banka faaliyetleri ortaya çıkmaktadır. Bu da kapsamlı ve geçerliliğini koruyan bir tanım yapmayı neredeyse imkansız bir hale getirmektedir.

Bizim de katıldığımız bir görüşe göre, tüm bu zorluklara rağmen, mümkün olduğunca kapsamlı bir banka tanımının yapılması gerekliliği ortadadır³⁴. Bunun nedeni, bankalar üzerinde bir denetim mekanizmasının mevcut olmasıdır. Bankalar üzerindeki devlet müdahalesinin sınırlarının belirlenmesi, başka bir ifade ile nasıl ve ne ölçüde müdahale edileceğinin açıklığa kavuşturulması bakımından bankanın ve banka faaliyetlerinin tanımlanması zorunludur. Çünkü devletin müdahalesi sınırsız değildir; olmamalıdır. Bir diğer görüşe göre ise, devletin müdahale alanını daraltacağı düşüncesinden hareketle, devlet ekonomisi üzerinde önemli etkileri olan ve her zaman devletin müdahalesini gerektiren bankaları, tanımlamaktan kaçınmak gerekmektedir³⁵. Kanımızca, bu yaklaşım devlete sınırsız bir müdahale alanı açmakta ve bu da sosyal hukuk devleti ilkesine tamamiyle aykırı bir durum oluşturmaktadır. Nitekim bir hukuk devletinde, devletin ekonomiye müdahalesini, hukuk kurallarından soyutlayarak keyfi bir tutum içinde ele almak, mümkün değildir. Her ne kadar, ekonominin kendine has ilke ve kuralları mevcut olsa da, bunların uygulama alanını belirlerken, hukuksal çerçevenin belirlenmesi ve bunun dışına çıkılmaması gerekmektedir³⁶. Dolayısıyla her geçen gün değişen ve gelişen banka faaliyetlerinin tümünü ele alacak bir tanım yapmak

³⁴ KANDİLLER Rıza, "Banka Hukuku ve Bankalar Kanunumuzun Başlıca Hükümleri", Ankara 1986, s.14; TESAL Reşat D., "Banka Hukuku", İstanbul 1980, s.10

³⁵ EREZ Mesut, "Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü", Ankara 1975, s.4

³⁶ TAN Turgut, "Ekonomik Kamu Hukuku", Ankara 1984, s.4

kolay olmasa da, en azından temel bankacılık faaliyetlerini içeren genel bir tanım yapmak faydalı olacaktır. Kısacası, bankalara devlet müdahalesini ele almaya başlamadan önce, müdahalenin sınırlarını belirleyebilmek için, bir tanım yapılması ve buna mevzuatımızda da yer verilmesi gerekmektedir³⁷. Öğretiye baktığımızda, çeşitli tanımlar yapıldığını ve her birinin bankayı farklı biçimlerde ele aldığını görürüz:

İMREGÜN'e göre, banka, "mevduatı toplayıp, onu kredi erbabına arz eden müessesedir.

Bankada önemli olan unsur, bankanın halktan aldığı paralar vasıtası ile, kendi nam ve hesabına kredi muamelelerine girişmesi"dir³⁸.

ULUTAN'a göre bankalar, "halktan topladıkları mevduatı, iş ve istihsal erbabının zaruri kredi ihtiyaçlarına tevzi etmekle vazifeli ve cemiyetin umumi iktisadi menfaatleriyle yakinen alakalı yarı amme teşekkülleri olan müesseseler"dir³⁹.

BİRSEL'e göre ise banka. "Halktan, mevduat veya başka suretlerle topladığı paraları kendi nam ve hesabına kredi, iskonto veya sair mali muamelelerle kullanmayı mutad meslek ittihaz etmiş bulunan ticari bir işletme"dir⁴⁰.

YÜKSEL'e göre ise, bankalar "halkın derhal kullanmak istemediği paraları mevduat şeklinde toplayarak büyük sermayeleri oluşturan ve bunları başkalarına ödünç vermek suretiyle kredi ve benzeri işlemleri ticari bir iş ve sanat olarak yapmaya kanunen yetkili kılınan kuruluşlar"dır⁴¹.

³⁷ "Bankaların pozitif hukuka dayalı yeterli bir tanımının yapılabilmesi bakımından, bankaların uğraş konularının kanunla belirlenmesi ve tahdidi olarak sayılması gerekmektedir."Bkz. Moroğlu Erdoğan,"Yeni Bankalar Kanunu Üzerine Düşünceler".Prof.Dr.Ernst Hirsch'in Anısına Armağan,Ankara 1986,s.169

³⁸ İMREGÜN Oğuz,"Mevduatı Koruma Bakımından Bankalara Devlet Müdahalesi",İstanbul 1957,s.14

³⁹ ULUTAN Burhan,"Bankalar Kanunu Şerhi",Ankara 1958,s.5

⁴⁰ BİRSEL Mahmut,"Banka Kavramı ve Bankaların Sınıflandırılması", BATİDER;1964,C.II.s.627

⁴¹ YÜKSEL Ali Sait,"Bankacılık Hukuku ve İşletmesi", İstanbul 1974,s.3

EREZ, bankaları. “kendi özkaynaklarından ziyade yabancı kaynakları kullanan, halktan topladıkları paraları iş adamlarına kredi olarak veren mali kurumlar” olarak tanımlanmıştır⁴².

TESAL şu şekilde bir tanımla yapmıştır: “Bankalar, başlıca çalışma araçları para ve para ölçüsü sayılan ve onun yerine geçen kıymetler olup, bunların emisyonu (sürümü), biriktirilmesi, değiştirilmesi ve kredi olarak tahsisi gibi fonksiyonlar gören ve çağımızın hızlı gelişimi içinde bu klasik görev sınırlarını aşarak yeni ve çok yaygın sosyo-ekonomik, mali, teknik, idari, hatta politik alanlara da yönelmeye başlayan kuruluşlardır”⁴³.

ZARAKOLU, “Bankalar, ekonominin para ve kredi ihtiyacını karşılayan kurumlardır bir kısım iktisat ünitelerinin likidite fazlası ile diğerlerinin likidite ihtiyaçlarının karşılanmasına, tasarruf edilen paraların piyasaya akmasını sağlamak suretiyle ekonomik faaliyetlerin sürekliliğine ve gelişmesine hizmet ederler.” şeklinde bir tanımlama yapmıştır⁴⁴.

AKGÜÇ’e göre, bankalar “geniş kitlelerden mevduat ve diğer isimler altında geri ödenmesi gereken fonlar (kaynaklar) kabul eden ve kendi hesabına kredi veren, ekonomide kayıtsal para yaratan mali kurumlar ve girişimler” olarak tanımlanabilir⁴⁵.

EYÜPGİLLER ise bankayı, “Sermaye, para ve kredi konularına giren her çeşit işlemleri yapan ve düzenleyen, özel ve kamusal kişilerle işletmelerin bu alandaki her türlü gereksinmelerini karşılama faaliyetlerini temel uğraş konusu seçen bir ekonomik birimdir.” şeklinde tanımlamaktadır⁴⁶.

⁴² EREZ Mesut, “Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü”, Ankara 1975, s.1

⁴³ TESAL Reşat D., “Banka Hukuku”, İstanbul 1980, s.11

⁴⁴ ZARAKOLU Avni, “Bankacılar için Para ve Kredi Bilgisi”, Ankara, 1989, s.55-56; Benzer bir tanımlamaya göre banka, ödeme sistemine katılan ve nakit fazlası olan birimlerin tasarruflarını kullanarak, nakit ihtiyacı olan birimlerin bu ihtiyacını karşılayan ekonomik bir araçtır. Bkz. DEWATRİPONT Mathias/ TİROLE Jean. “The Prudential Regulation of Banks”, London 1999, s.13

⁴⁵ AKGÜÇ Öztin, “100 Soruda Bankacılık”, İstanbul 1992, s.5

⁴⁶ EYÜPGİLLER Servet, “Banka İşletmeciliği Bilgisi”, Ankara 2000, s.2

TAKAN'a göre banka, "Mevduat kabul eden, bu mevduatı en verimli şekilde çeşitli kredi işlemlerinde kullanmak amacını güden veya kısaca, faaliyetlerinin esas konusu düzenli bir şekilde kredi almak ya da kredi vermek olan bir ekonomik kuruluş"tur⁴⁷.

Son olarak YÜKSEL'in yaptığı yeni tarihli bir tanıma göre, "Ekonomik anlamda banka kavramı, ekonomiye (banknot ve kaydi para gibi) ödeme araçları sağlayan, nakdi sermaye ve sermayeyi temsil eden haklarla ilgili ticareti alışılmış meslek olarak sürdüren ve -özellikle nakit kullanmaksızın yürütülen- başkaca finansal hizmetleri ve ödeme işlemlerini yapan özel ya da kamu işletmeleridir"⁴⁸.

Tüm bu tanımlara baktığımızda, bankanın bankacılık işlemleri esas alınarak tanımlandığını görmekteyiz. Temel olarak. "mevduat toplama ve kredi verme" fonksiyonları, hepsinin ortak noktasını oluşturmaktadır. TEKİNALP ise bankayı, bankacılık işlemlerinden hareketle değil kurumdan hareketle tanımlamıştır. TEKİNALP 'e göre, banka "türü, kuruluşu, faaliyete geçmesi, mali bünyesi, teşkilatı ve denetini Bankalar Kanunu'nda -veya istisnaen özel bir kanunda- ve kısmen de Merkez Bankası Kanunu'nda kamu hukuku kuralları ile düzenlenmiş bulunan işletmenin kanuni adı"dır⁴⁹. Bu tanıma göre, banka işlemleri ile uğraşmak "banka" olmak için yeterli değildir. İlk önce, Bankalar Kanunu'nda bahsedilen işletmenin kurulması, ardından da bu işletmenin faaliyete geçebilmesi için Bankalar Kanunu'nda sayılan şartlara sahip olması ve bu işletmeye bankacılık işlemleri yapma izni verilmesi gerekir⁵⁰. Kısacası, TEKİNALP'e göre, önce banka vardır, ancak daha sonra bankacılık işlemleri yapma yetkisi, var olan işletmeye verilmektedir. Bir başka deyişle, faaliyet izni alamamış olan,

⁴⁷ TAKAN Mehmet,"Bankacılık (Teori,Uygulama ve Yönetim)", Ankara 2001,s.2

⁴⁸ YÜKSEL A.S./ YÜKSEL A./ YÜKSEL Ü.,"Banka Yönetimi El Kitabı",İstanbul 2002,s.1

⁴⁹ TEKİNALP Ünal,"Banka Hukukunun Esasları",C.I,İstanbul 1988,s.8

⁵⁰ 4389 Sayılı Bankalar Kanunu md.7/4: Kuruluş izni veya Türkiye'de şube açma izni almış olan bir bankanın mevduat kabulü veya bankacılık işlemleri yapmak üzere ayrıca izin alması şarttır....Kuruluş izni alan bir bankanın faaliyete geçebilmesi için, a) sermayesinin nakit olarak ödenmiş olması, b) Yüzde beşi faaliyete başlamadan önce ve kalan yüzde beşi de faaliyete geçiş tarihinden bir yıl içinde olmak üzere kurucular tarafından fona 2.fıkranın "d" bendinde belirtilen asgari sermayenin yüzde onu tutarında ayrıca sisteme giriş payı yatırılması. C) bankacılık işlemlerini gerçekleştirebilecek ölçüde yönetim,personel ve teknik donanımına sahip olunması şarttır.

fakat banka olarak kurulma izni bulunan anonim şirket, bankacılık işlemleri yapamayan bir banka olarak kabul edilmektedir⁵¹.

Ayrıca, bir işletmenin bazı banka işlemlerini yürütmesi, onun banka olarak nitelendirilmesi de gerektirmez.

Yürürlükteki 4389 Sayılı Bankalar Kanunu'nu da göz önüne aldığımızda, TEKİNALP'in tanımına katılmayı uygun buluyoruz. Çünkü Bankalar Kanunu'na göre önce bankanın kurulmasına izin verilmekte, daha sonra da bankacılık işlemleri ile uğraşılabilmesi için, ayrıca izin alınması gerekmektedir. Başka bir deyişle, banka, bankacılık işlemlerinden önce var olmaktadır. Ancak TEKİNALP'in tanımı da tek başına bankayı anlamamız için yeterli olmayacaktır. Çünkü bir müesseseyi tam olarak anlayabilmemiz için ayrıca ne ile uğraştığımızı da çok iyi bilmemiz gerekmektedir. Bu yüzden bu tanıma ilaveten, bankacılık işlemlerinin de neler olduğunun açık ve net bir şekilde belirlenmesi zorunludur.

Tüm bu tanımlardan yola çıkarak, bir bankanın esas faaliyetinin, halktan şimdilik kullanmak istemedikleri paraları, mevduat adı altında toplayarak, paraya ihtiyacı olan şahıslara kendi adına⁵², kendi parası gibi kredi olarak vermek olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, bankayı sadece bu iki temel fonksiyonu ile ele almak elbette ki yeterli olmayacaktır. Çünkü bankaların faaliyetleri arasında, bunların dışında havale, senet tahsil etme, fatura ödeme-tahsil etme, borsa faaliyetlerine katılma, kiralık kasa gibi birçok işlem yer almak-ta ve bunlara her geçen gün yenileri eklenmektedir. Durum böyle olunca mevzuatımızdaki düzenlemeler, yenilikleri geriden takip etmekte, dolayısıyla yeterli olamamaktadır. Çünkü Bankalar Kanunu, "bankacılık işlemleri" kavramını kullanmasına rağmen, hem bu kavramı tanımlamamış, hem de bu işlemleri toplu bir şekilde sana yoluna gitmemiştir⁵³. Örneğin, bankacılık işlemlerinden mevduat

⁵¹ TEKİNALP Ünal,"Bankacılık Hukukunun Esasları",İstanbul 1988,s.82

⁵² İşte bu noktada, kredi verme işlemi aracılıktan ayrılır. Çünkü banka, parası olanlarla paraya ihtiyacı olanlar arasında bir aracı gibi görünse de aslında krediyi kendi adına ve kendi hesabına vermektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. EREZ Mesut," Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü",Ankara 1975,s.5

⁵³ MOROĞLU 3182 Sayılı Bankalar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği sırada, bankaların faaliyetlerinin yeni kanunda açık bir şekilde ve sınırlı olarak sayılmamış olmasını önemli bir eksiklik olarak görmüş, bu nedenle banka kavramının pozitif hukuka dayalı yeterli bir tanımının yapılabilmesinin de zorlaştığını ifade etmiştir.Bu sebeple, bankaların özel hükümlerle açıkça yasaklanmış olan birkaç iş konusu dışında, her işi uğraş konusu olarak ana sözleşmelerine alabilmeleri hukuken mümkün bulunmaktadır. Dolayısıyla, bankaların asıl ekonomik işlevleri dışında bazı faaliyetlere girişmeleri engellenemeyecektir.

kabulü, bu kanunun 10.maddesinde; kredi verme ve başka şirketlere iştirak, 11. ve 12.maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun yanında ayrıca, bankaların uğraşması yasak olan işlerden ticaret amacıyla gayrimenkul alım satımı ile emtia alım satımı ise 12. maddesinde düzenlenmektedir.

Hatta bunların dışında, bankaların yürütmelerine izin verilen ve verilmeyen bazı işlemler, bazı özel kanunlarda da sayılmaktadır⁵⁴. Görüldüğü üzere açık ve kapsamlı bir düzenleme mevcut değildir. Kanımızca, bu durumun çözümlenmesi gerekmektedir. Bunun için kanun koyucunun, öncelikle, dünyada, bu alanda meydana gelen gelişmeleri takip ederek ve kapsamlı ve ileriye dönük bir araştırma yaparak, bankacılık işlemlerini tespit etmesi uygun olacaktır. Bu tespit üzerine kanun koyucunun, ayrı bir başlık altında, bankacılık işlemlerini toplu olarak sayan bir düzenlemeye gitmesi gerekmektedir. Böylece, bankacılık işlemlerinin sağlıklı bir şekilde denetimi sağlanmış olacak ve bankaların hiçbir sınırlama olmadan, keyfi bir şekilde işlem yapmalarına engel olunabilecektir. Kısacası, sağlıklı bir denetimin mümkün olabilmesi için, bankacılık işlemlerinin kapsamının belirlenmesi şarttır. Bir tanıma göre⁵⁵, bankacılık işlemleri, para ve sermaye piyasasına özgü işlemlerdir. Ancak, tanımlamaktan çok bu işlemleri saymaya çalışmamız daha açıklayıcı olacaktır. Bankaların uygulamada yürüttükleri başlıca bankacılık işlemlerini şöyle sıralayabiliriz⁵⁶:

1. Mevduat kabulü
2. Kredi işlemleri
3. Kambiyo ve borsa işlemleri
4. Sermaye piyasası işlemleri
5. Yatırım fonu kurulması ve işletilmesi

Yazara göre bu durum, hukuk güvenliği ile kesinlikle bağdaşmamaktadır. Bkz.MOROĞLU ERDOĞAN,s.167-168

⁵⁴ Örneğin bankalar,2499 Sayılı Sermaye piyasası kanunu'na göre, sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunabilirler ve yatırım fonu kurabilirler (30,34,38 ve 50. maddeler).

⁵⁵ TEKİNALP Ünal,"Bankacılık Hukukunun Esasları",İstanbul 1988,s.13

⁵⁶ KUNTALP Erden, "70 Sayılı KHK Hükümlerine Göre Bankaların Kuruluşu ve Faaliyete Geçmesi", Ankara 1982,s.36; TEKİNALP,Esaslar,s.14-15; EREM/ ALTINOK/ TANDOĞAN, "Bankalar Kanunu Şerhi", Ankara 1989,s.6; VURAL,s.61-64, AKGÜÇ,s.5-6; KOSTAKOĞLU Cengiz," Banka Kredi Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar",İstanbul 1996,s.2; REİSOĞLU Seza," Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar", Ankara 2002, s.151; ÖNDER Mehmet F.. "Türk Hukukunda BDDK'nın Bankaları Denetimi ve Hukuki Sonuçları", İstanbul 2002,s.8; YÜKSEL A.S./ YÜKSEL A./ YÜKSEL Ü.,"Banka Yönetimi El Kitabı",İstanbul 2002, s.3

6. Altın alım satımı
7. Efektif işlemler (nakit para ve döviz alımı satımı)
8. Kiralık kasa hizmetleri
9. Danışmanlık ve yönetim hizmetleri
10. Sigorta acentelik işlemleri.
11. Akreditif işlemleri
12. Para gönderme (havale, para transferleri) işlemleri
13. Ödeme araçlarının çıkarılması ve yönetimi (kredi kartları, vb.)
14. Garanti ve teminat mektupları. kefalet ve benzeri taahhüt işlemleri

Bazı ülke kanunlarında, bankacılık işlemlerinin neler olduğu, yukarıdaki gibi, bir başlık altında sayma yöntemiyle düzenlenmiştir. Bunlardan biri de Alman Bankalar Kanunu'dur. Bu kanunun 1.maddesinde bankacılık işlemleri teker teker sayılmaktadır. Ancak bankacılık işlemleri sadece bu maddede sayılanlar ile sınırlı tutulmamıştır. Ayrıca, uygulamada yeni ortaya çıkabilecek işlemleri de sayılanlar arasına alabilmek için Maliye Bakanlığı'na yetki verilmiştir⁵⁷.

Kanımızca, ülkemizde de benzer bir düzenlemeye gitmek yerinde olacaktır. Çünkü bankacılık işlemlerini Bankalar Kanunu'nda toplu bir şekilde düzenledikten sonra, yeni ortaya çıkan işlemlere sırtımızı dönmemiz, gelişmelere kapalı kalmamız mümkün değildir. Bu sebeple, yeni ortaya çıkan bankacılık işlemlerini de kanun kapsamına almak için Maliye Bakanlığı'nın önerisi üzerine ilgili kanun maddesine eklemeler yapılabilir. Böylelikle, hem gelişmelere uyum sağlanacak, hem de bankacılık işlemlerinin sağlıklı bir şekilde denetimi mümkün olacaktır.

2.2 BANKANIN KURULUŞU

Bir bankanın kuruluşunda çifte izin alınması söz konusudur. Buna göre sadece kuruluş izni alınması, faaliyete geçilebilmesi için yeterli değildir. Bu yüzden, bir bankanın kurulması için ayrı, faaliyete geçmesi için ayrı izin alması gerekmektedir.

⁵⁷ REİSOĞLU Seza,"Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar",Ankara 2002,s.151

2.2.1 Bankanın Kuruluş İzni

4389 sayılı Bankalar Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 3182 sayılı Bankalar Kanununa göre, bankalar Bakanlar Kurulunun izni ile kurulabilmekteydi. Buna göre, bir bankanın kurulabilmesi için. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına başvurulması, bunun üzerine Müsteşarlığın incelemesi ve uygun bulduğu başvuru dilekçelerini Sanayi ve Ticaret Bakanlığına göndermesi, ardından Sanayi ve Ticaret Bakanlığının da uygun görmesi halinde, Müsteşarlığın bağlı olduğu bakanlığın Bakanlar Kurulu'na öneri götürmesi gerekmektedir. Son olarak da bu öneri üzerine Bakanlar Kurulu banka kurulması için gerekli izni vermektedir.

23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanununun ilk şekline göre ise Türkiye'de bir bankanın kurulması veya yabancı bir bankanın Türkiye'de şube açması için yine Bakanlar Kurulunun izni gerekmekte idi. Ancak bunun için öncelikle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun en az beş üyesinin olumlu yöndeki oyuyla Bakanlar Kuruluna öneride bulunması şartı aranmaktaydı.

Aradan çok zaman geçmeden, yaklaşık altı ay sonra 4389 sayılı Bankalar Kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır⁵⁸. Buna göre, 4389 sayılı Bankalar Kanununun "Bankaların Kuruluşları ve Faaliyete Geçme Esasları" başlığını taşıyan 7.maddesinde yapılan değişikliklerle. Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu banka kurulmasına izin verme yetkisi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na devredilmiştir⁵⁹.

⁵⁸ Bu değişikliklerle 19.12.1999 tarihli ve 23911 sayılı RG'de yayımlanan 4491 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

⁵⁹ Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 4491 sayılı Kanun'un hükümet gerekçesinde, banka kurulmasına izin verme yetkisinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na devredilmesinin sebebi şu şekilde açıklanmaktadır: "4389 sayılı Bankalar Kanunu 18.06.1999 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş ve 23.06.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun ile konuya ilişkin uluslar arası uygulamalara paralel olarak banka denetim ve gözetim yetkisinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesini teminen siyasi otoriteden bağımsız karar alma yetkisine ve idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum oluşturulmuş olmasına karşı, banka kuruluş izni verilmesi ve faaliyet izninin kaldırılması gibi temel yetkiler Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Ancak, konuya ilişkin uluslar arası uygulamalar bu tür kurumların faaliyetlerinin siyasi iradede tümüyle bağımsız bir şekilde yürütülmesini öngörmektedir. Bu defa yapılan değişikliklerle, bankalarla ilgili olarak kuruluşun tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı sözü elden kurumun karar organı olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun yetkisine bırakılmaktadır." Bkz,http://www.tbb.org.tr/turkce/mevzuat/bankalar_kanunu.htm

Bundan böyle Türkiye’de bir bankanın kurulması veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye’de ilk şubesinin açılması izni, yedi kişilik Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararla doğrudan Kurul tarafından verilecektir. İzin için yapılacak başvurulara ve izin verilmesine ilişkin esas ve usullerin ise Kurum tarafından düzenlenecek yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Buna göre daha sonra, BDDK tarafından bu maddeye paralel olarak “Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik⁶⁰” çıkarılmıştır. Kuruluşa veya Türkiye’de şube açılmasına ilişkin izinler, izin tarihinden itibaren bir yıl içinde faaliyete geçilmemesi halinde geçersiz olacaktır (Bank.K. md.7/1). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, bir bankanın TBMM tarafından özel bir kanunla kurulmasına da hiçbir engel yoktur.

4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 7.maddesinin 2. ve 3. fıkralarında bir bankanın kuruluş izni alabilmesi için sahip olması gereken şartlar belirtilmektedir⁶¹.

⁶⁰ R.G.,27/06/2001,24445

⁶¹ 4389 sayılı Bankalar Kanunu md.7/2 ve7/3:

2.Türkiye’de kurulacak bir bankanın;

a) Anonim şirket şeklinde kurulması,

b)Kurucularının;

ba) Müflis veya konkordato ilan etmiş olmaması,

bb) Tasfiyeye tabi tutulan bankerler, bankalar, sigorta şirketleri ve para ve sermaye piyasalarında faaliyet gösteren kurumlarda ve Fona devredilen bankalarda doğrudan veya dolaylı olarak yüzde on ve daha fazla bir oranda pay sahibi olmaması,

bc) Hakkında 14 üncü madde uyarınca işlem yapılmakta olan bir bankada doğrudan veya dolaylı olarak yüzde on ve daha fazla oranda veya bu oranın altında olsa dahi yönetim veya denetim kurullarına üye belirleme imtiyazı veren pay sahibi olmaması,

bd) Taksirli suçlar hariç olmak üzere affa uğramış olsalar bile ağır hapis veya beş yıldan fazla hapis cezasıyla cezalandırılmamış olması veya bu Kanunun 22 nci maddesi hükümlerine muhalefet yahut basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık,dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, kara para aklama veya Devlet sırlarını açığa vurma, vergi kaçakçılığı veya vergi kaçakçılığına teşebbüs ya da iştirak suçlarından dolayı hüküm giymiş bulunmaması,

be) Banka kurucusu veya ortağı olmanın mali güç ve itibara sahip bulunması.

c) Hisse senetlerinin nakit karşılığı çıkarılması ve tamamının ada yazılı olması, tüzel kişi kurucuların yönetim ve denetimine sahip gerçek kişilerin kim olduğunun belgelenmesi ve kurucularda aranan şartları taşıması,

d) Nakden ve her türlü muvazaadan arı olarak ödenmiş olan sermayesinin yirmi trilyon liradan az olmaması,

e) Ana sözleşmesinin bu Kanun hükümlerine uygun olması, şarttır.

3. Türkiye’de şube açmak suretiyle faaliyet gösterecek yurtdışında kurulu bankaların;

a) Türkiye’ye ayrılan ödenmiş sermayelerinin (2) numaralı fıkranın (d) bendinde belirtilen miktardan az olmaması,

b) Kuruldukları veya faaliyette buldukları ülkelerde mevduat kabul etmelerinin veya bankacılık işlemleri yapmalarının yasaklanmamış veya kısıtlanmamış olması, şarttır.

Buna göre Türkiye’de kurulacak bir bankanın mutlaka anonim şirket şeklinde kurulması zorunludur. Bu bakımdan kurulacak bankaların, bu şartı gerçekleştirebilmeleri için; diğer bir deyişle anonim şirket olarak kurulabilmeleri için ayrıca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’ndan izin almaları gerekmektedir (TTK md.273). Ayrıca bankaların anonim şirket olarak tüzel kişilik kazanabilmeleri için ise, ayrıca ticaret siciline tescil edilmeleri gerekmektedir (TTK md.300).

Yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye’de şube açabilmesi için ise anonim şirket şeklinde kurulma şartı aranmamaktadır. Ancak md.7/3’e göre yurt dışında kurulu bu bankaların kuruldukları veya faaliyette buldukları ülkelerde, mevduat kabul etmelerinin veya bankacılık işlemleri yapmalarının yasaklanmamış olması veya kısıtlanmamış olması şartı aranmaktadır

2.2.2 Bankanın Faaliyet İzni

Bankanın faaliyet izni almasına ilişkin düzenlemeler 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 7/4. fıkrası ile Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik’in⁶² 8. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, bir bankanın mevduat kabul edebilmesi veya⁶³ bankacılık işlemleri yapabilmesi için, kuruluş veya şube açma işlemlerinin tamamlanmasından sonra, yani kuruluş veya şube açma işlemlerinin mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde gerçekleştirilmesinden ve ticaret siciline tescil ve ilan işlemlerinin tamamlanmasından sonra, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulundan, ayrıca izin alması gerekmektedir.

Faaliyete geçme iznini verecek olan yetkili merci Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’dur. Bu husus 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 7/4. fıkrasında ve Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik’in 8. maddesinde açıkça

⁶² Resmi Gazete, 27.06.2001,24445

⁶³ Mevduat toplama da bir bankacılık işlemi olduğu halde, bu kanunda mevduat kabul eden ve etmeyen bankalar ayrımının mevcut olması ve mevduatın önemi nedeniyle, bankacılık işlemleri ve mevduat kabulü ayrı ayrı belirtilmiştir. Kalkınma ve yatırım bankaları gibi mevduat kabul etmeyip diğer bankacılık işlemlerini yapan ihtisas bankalarının bulunmasına karşılık, sadece mevduat kabul eden banka uygulaması yoktur. Esasen sadece mevduat kabul eden; ancak bunu kredi olarak vermeyen banka türü düşünülemez.” Bkz. REİSOĞLU Seza, ”Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar”,Ankara 2002, s.152

belirtildiği halde. Kurulun bu izni hangi çoğunlukla vereceği düzenlenmemiştir. Bu konuda bir belirsizlik söz konusudur. Bankalar Kanunu'nun 3/7. fıkrasında, Kurul kararlarının en az dört üyenin aynı yöndeki oyu ile alınabileceği belirtilmektedir. Ancak, mevduat kabul etme ve bankacılık işlemleri yapma izni verilmesi (Bank.K.md.7/1) veya kaldırılması (Bank.K.md.14/3) için yedi kişilik Kurulun en az beş üyesinin aynı yöndeki oyu arandığına göre, buradan yola çıkarak yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca, faaliyete geçme izni için de aynı çoğunluğun aranması gerektiğini söyleyebiliriz⁶⁴. Fakat yine de kanunda bu konuda açık bir düzenlemeye gidilmesi yerinde olacaktır.

Faaliyet izni alabilmek için yapılacak başvurunun, kuruluş veya Türkiye'de şube açma izninin tebliğ tarihinden itibaren en geç dokuzuncu ayın sonuna kadar yapılması gerekmektedir (Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik md.8/1). Bu süre düzenlenirken, Bankalar Kanunu'nun md. 7/1 fıkrasındaki bir yıllık süre dikkate alınmıştır. Çünkü buna göre, kuruluş veya Türkiye'de şube açma izni, bu iznin verildiği tarihten itibaren eğer bir yıl içinde faaliyete geçilmezse geçersiz olmaktadır.

Faaliyet izni vermeden önce Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, bu izni isteyen banka ile ilgili bazı incelemeler yapmaktadır. Buna göre Kurul, bankanın sermayesinin her türlü muvazaadan arınmış olarak ve nakden ödenip ödenmediği, sisteme giriş payının yatırılıp yatırılmadığı, bankanın mevduat kabulünü veya bankacılık işlemlerini gerçekleştirebilecek ölçüde teknik donanım ve yeterli personele sahip olup olmadığı bankanın yönetimine ve iç denetimine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılıp yapılmadığı konusunda incelemeler yapmaktadır. Yapılan incelemenin ardından eğer sonuç olumluysa, Kurul tarafından faaliyet izni verilmektedir. Verilen bu izin Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren geçerlilik kazanmaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda, başvuru yapan bankalar arasında kanun ve yönetmelikteki şartları taşımayanların olduğu anlaşılırsa bunlara Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından bir yazı tebliğ edilmektedir. Bunun üzerine, yazının

⁶⁴ ÖNDER Mehmet Fahrettin," Türk Hukukunda BDDK'nın Bankalar Denetimi ve Hukuki Sonuçları", İstanbul 2002, s.76

tebliğini izleyen tarihten itibaren iki aylık ek süre içinde gerekli düzenlemelerin tamamlanması veya eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Bu süre içinde tekrar başvuran bankalar hakkında yeni bir inceleme yapılmaktadır. Durumları uygun bulunanlara izin verilmekte, durumları uygun bulunmayanların ise almış oldukları kuruluş izni tebliğ tarihinden itibaren geçersiz olmaktadır (Bank. Kmd. 7/4).

Bir bankanın, kuruluşunun tamamlanmasından itibaren, diğer bir ifadeyle bankanın Türkiye’de şube açma veya kuruluş izni almasından ve tüzel kişilik kazanmasından itibaren, faaliyet izni alacağı tarihe kadar geçen sürede “banka” olup olmadığı konusunda bir açıklık yoktur. Aynı durum mevduat kabul etme veya bankacılık işlemleri yapma yetkisi kaldırılmış olan banka için de söz konusudur. Elbette ki, kuruluş izni almış olan bir banka, faaliyet izni alamamış ya da verilmiş olan faaliyet izni kaldırılmış olsa da, banka olma niteliğini kaybetmez. Çünkü Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından, banka olarak kurulmasına izin verilmiş olan anonim şirket ticaret siciline tescil ile birlikte banka sıfatını kazanmaktadır. Ancak, sadece kuruluş izni bulunan bu anonim şirket, mevduat kabul edemeyen, bankacılık işlemleri yapamayan pasif bir banka durumundadır⁶⁵. Faaliyet izninin kaldırılmasıyla faaliyet izni iptal edilen bir bankanın Bankalar Kanunu’nun 16. maddesine göre, yönetimi ve denetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na geçmektedir. Ancak, kuruluş izni alıp da faaliyet izni alamamış olan bankanın durumunun ne olacağı belirsizdir.

Doktrinde ayrıca faaliyet izni alınmasının yerinde olup Olmadığı konusu tartışmalıdır. Bazı yazarlara göre, ayrıca alınan faaliyet izni anlamsız ve gereksizdir. Çünkü birçok şartı yerine getirerek kuruluş izni almış ve banka sıfatını kazanmış bir kuruluşun, çok zaman geçmeden tekrar birçok prosedürden geçerek faaliyet izni alması anlamsız Olduğu gibi etkin bir denetimi de sağlamış olmaz. Bu yüzden bu aşamaların birleştirilmesi gerekmektedir⁶⁶. TEKİNALP ise bu iki aşamanın farklı düzenlenmesinin gerekliliğini savunmuştur. Ancak bunun bizim bankacılık sistemimize uygun olmadığını, çünkü bu iki aşama arasında yeteri kadar zaman aralığı bulunmadığı için

⁶⁵ TEKİNALP Ünal, “Bankacılık Hukukunun Esasları”, İstanbul 1988, s.82

⁶⁶ İMREGÜN Oğuz, “Mevduatı koruma Bakımından Bankalara Devlet müdahalesi”, İstanbul 1957, s.34; TESAL Reşat D., “Banka Hukuku”, İstanbul 1980, s.37; EREM/ ALTINOK/ TANDOĞAN, “Bankalar kanunu Şerhi”, Ankara 1989, s.31.

bankanın bankacılık işlemleri yapmaya uygun olup olmadığının kısa sürede belirlenemeyeceğini, dolayısıyla bundan beklenen faydanın sağlanamayacağını, kısacası bu ayırımın gereksiz olduğunu belirtmiştir⁶⁷. Örneğin İngiltere’de iki aşama arasında deneme ve gözetleme amaçlarıyla uzun bir zaman aralığı bırakılmakta ve bu zaman aralığında bankanın, unvanında “banka” kelimesini kullanmadan, sadece bazı bankacılık işlemleri yapmasına izin verilmektedir⁶⁸. Böylece, söz konusu bankanın deneme süresi sonunda bütün bankacılık işlemlerini yapabilecek durumda olup olmadığına karar verilmektedir.

Son olarak, faaliyet izni almış olan bir bankanın sermaye piyasası işlemlerini de doğrudan yapma yetkisine sahip olup olmayacağı sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir. Sermaye Piyasası Kanunu’na göre, sermaye piyasası işlemleri yapacak olan kurumların Sermaye Piyasası Kurumu’ndan izin almaları zorunludur (Ser.P.K. md.3 1). Bankalar, aynı kanunun 32.maddesinde sermaye piyasası kurumları arasında sayılmamaktadır. Ancak 3. maddenin (i) bendinde, bunların aracı kurumlarla birlikte “aracı kuruluşlar” dan olduğu belirtilmektedir. Buna göre bankaların ve aracı kurumların sermaye piyasası işlemleri yapabilmeleri için, Sermaye Piyasası Kurulu’na başvurarak izin almaları gerekmektedir (Ser.P.K. md.34). Örneğin, bir banka halka açık bir şirket şeklinde kuruluyorsa, ayrıca Sermaye Piyasası Kurulu’ndan izin almak zorundadır⁶⁹. Yine bunun gibi, bir banka repo işlemleri, yatırım fonları, banka bonoları gibi bazı işlemleri yürütebilmek için Sermaye Piyasası Kurulu’ndan izin alacaktır⁷⁰. Kısacası, Sermaye Piyasası Kanunu’nun bankalarla ilgili hükümleri incelendiğinde, hemen hemen tüm bankaların bu kanunun kapsamına girdiği görülecektir⁷¹.

⁶⁷ TEKİNALP, “70 Sayılı Bankalar Hakkında KHK ve Türk Ticaret Kanunu”, Bankalar ve 70 Sayılı KHK Sempozyumu (Ankara, 16-17 Aralık 1983), Ankara 1984, s.8; Bu bildirinin tartışmalar bölümünde yazar POROY da aynı gerekçelerle bu aşamaların farklı düzenlenmesini eleştirmiştir. Bkz.. s.13

⁶⁸ TEKİNALP Ünal, “Bankacılık Hukukunun Esasları”, İstanbul 1988, s.81-82

⁶⁹ TURANBOY Asuman, “Bankacılar İçin Banka Hukuku Bilgisi”, Ankara 2000, s.10

⁷⁰ TAŞDELEN Servet, “Bankalar Kanunu Şerhi”, Ankara 2002, s.184

⁷¹ MANAVGAT Çağlar, “Sermaye Piyasasında aracı Kurumlar”, Ankara 1991, s.25

2.3 BANKA TÜRLERİ

Bankalar çeşitli açılardan sınıflandırılabilmeyle birlikte biz burada bankaları faaliyetleri açısından genel olarak ikiye ayırmakla yetineceğiz. Buna göre bankaları, mevduat kabul etme yetkisine sahip olan ve mevduat kabul etme yetkisine sahip olmayan bankalar olmak üzere ikiye ayırarak inceleyebiliriz⁷².

Ticaret bankaları, mevduat etme yetkisine sahip bankalardır. Diğer bir ifadeyle, bu bankaların asıl kaynağı mevduattır⁷³. Daha çok vadesiz veya kısa vadeli mevduat kabul ederek, topladıkları bu paraları teşebbüslere kısa vadeli kredi olarak vermektedirler. Ticaret bankaları, mevduat sahiplerinin bankadan olan alacaklarının çekle transferine imkan sağlamakta ve bunun dışında çeşitli hizmetler görmektedirler⁷⁴. Kısacası, ticaret bankalarını ekonomik hayatın vazgeçilmez unsuru yapan iki temel özellik, mevduat kabul etmeleri ve bunları kısa vadeli kredi olarak işletmeleridir.

Kalkınma ve yatırım bankaları, mevduat toplama yetkisine sahip değildirler. Bu yüzden, kaynaklarını halktan mevduat toplayarak değil, belli ve sınırlı sayıdaki kurumlardan sağlamaktadırlar. Dolayısıyla az şube ile çalışarak krizleri daha kolay atlatabilmektedirler⁷⁵. Bu bankaların asıl özelliği, ticaret bankaları gibi küçük miktarda mevduatlar toplamaları değil, aksine büyük tasarrufları toplamaları ve bunları teşebbüs sahiplerine uzun vadeli kredi olarak işletmeleridir. Kısacası kalkınma ve yatırım bankaları, uzun vadeli krediye ihtiyaç duyan teşebbüs sahiplerinin bu ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar.

Ticaret bankaları ile kalkınma ve yatırım bankalarını da kendi aralarında, sermayeleri bakımından **kamu bankaları** (kamu sermayeli), **özel bankalar** (özel

⁷² Bunlara bir de hükümet tarafından belirlenen para politikasını uygulama ve piyasaya banknot ihraç etme yetkisine tek başına sahip olan; dolayısıyla piyasadaki para arzını kontrol ederek milli paranın istikrarını sağlayan merkez bankasını da ekleyebiliriz. Ancak merkez bankası, diğer tüm bankalardan çok farklı ve üstün bir konuma sahiptir. Diğer bir ifade ile bankaları yönlendiren bir fonksiyona sahip olduğu için, bankaların sınıflandırılmasında merkez bankasını, diğer bankalardan tamamıyla ayrı tutmak ve bu şekilde incelemek kanımızca daha doğru olacaktır. Bu sebeple, merkez bankası ile ilgili daha ayrıntılı açıklamalarımıza "Bankaların Denetimi" ile ilgili ikinci bölümümüzde yer vermeyi uygun bulduk.

⁷³ KANDİLLER Rıza, "Banka Hukuku ve Bankalar Kanunumuzun Başlıca Hükümleri", Ankara 1986,s.23.

⁷⁴ ZARAKOLU Avni,"Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi", Ankara 1980,s.79

⁷⁵ TEKİNALP, Ünal,"Bankacılık Hukukunun Esasları", İstanbul 1988,s.19

sermayeli) ve **yabancı bankalar** (yabancı sermayeli) olmak üzere üç grupta inceleyebiliriz.

Kamu bankaları ile özel bankalar arasındaki farklar gitgide azalma eğilimi göstermektedir. Çünkü kamu bankalarının etkin ve verimli bir şekilde faaliyet gösterememeleri ve önemli ölçüde görev zararlarının bulunması⁷⁶ nedeniyle, 1999 yılında IMF ile yapılan “Stand-by” anlaşmasına uygun olarak bunların özelleştirilmesi sürecine girilmiştir⁷⁷. Bu amaçla, 4491 sayılı Kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile birlikte kamu bankası-özel banka ayırımına tamamen son verilmiştir. Böylece, kamu bankalarıyla ilgili olarak 3182 sayılı Bankalar Kanunu’nda yer alan istisna hükümlerin hepsi yürürlükten kaldırılmıştır⁷⁸. Dolayısıyla, bundan sonra, kamu bankalarının denetimi de, özel bankalarda olduğu gibi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yapılacaktır⁷⁹

Ancak yine de girilen bu özelleştirme sürecinin tamamlanması uzun zaman alacağı için, bu süreç tamamlanana kadar kamu bankaları bir süre daha varlıklarını koruyacaklardır. Şunu da belirtmek gerekir ki, ülkemizin ekonomik ve siyasi yapısı düzelmediği sürece, kamu bankalarının tamamen özelleştirilmesi de sorunları çözmeye yardımcı olmayacaktır⁸⁰.

Bankaları bu şekilde genel olarak gördükten sonra, şimdi de bunların ülkemizdeki dağılımına bakabiliriz. Türkiye Bankalar Birliği’nin verilerine göre Türkiye’de 08.07.2003 tarihi itibarıyla bankaların sayısı 52’dir⁸¹ Bunların dağılımı şu şekildedir:

Ticaret Bankaları	: 38
1- Kamusal Sermayeli Ticaret Bankaları	: 3

⁷⁶ DOĞAN Saruhan, “Kamu Bankaları Görev zararları, Batık Bankalar ve Dış Ticaret”, Finans Dünyası, Aralık 2000,s.132,s.38

⁷⁷ GÜNAL Mehmet, “Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği”, Ankara 2001,s.53-54

⁷⁸ REİSOĞLU Seza, “Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar”,Ankara 2002,s.17

⁷⁹ Kamu bankası-özel banka ayırımı sona ermeden önce, kamu iktisadi teşebbüsü niteliğindeki kamu bankaları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’ nun denetimine tabi olmaktadır.

⁸⁰ GÜNAL Mehmet, “Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği”, Ankara 2001

⁸¹ <http://www.tbb.org.tr/asp/bankalarimiz1.asp>

- T.C. Ziraat Bankası A.Ş.	
- Türkiye Halk Bankası A.Ş.	
- Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı	
2- Özel Sermayeli Ticaret Bankaları	: 18
3- TMSF'ye Devredilen Bankalar	: 3
4- Yabancı Bankalar	: 14
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	:14
1- Kamusal Sermayeli Kalkınma ve Yatırım Bankaları	: 3
- İller Bankası	
- Türkiye İhracat Kredi Bankası (Türk Eximbank)	
- Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.	
2- Özel Sermayeli Kalkınma ve Yatırım Bankaları	: 8
3- Yabancı Sermayeli Kalkınma ve Yatırım Bankaları	: 3

2.4 BANKANIN HUKUKİ NİTELİĞİ

Türk Ticaret Kanununun 3. maddesinde, bu kanunda düzenlenen faaliyetlerin ticari iş niteliğinde oldukları belirtilmektedir. Buna göre, tüm bankacılık işlemlerinin, Türk Ticaret Kanunu açısından ticari iş sayıldığını söyleyebiliriz. Çünkü, TTK'nın 12/1–8. bendinde, bankacılıktan bahsedilmekte ve bankacılık işlemleriyle uğraşan kuruluşlar, yani bankalar da ticarethane olarak nitelendirilmektedir. Türk Ticaret Kanunu'nda ticarethaneler, ticari işletme sayıldıklarına göre, banka da bir ticari işletmedir. Diğer taraftan, bankacılık işlemlerinin ticari iş sayılmaları ve dolayısıyla bankaların Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olmaları, bunların bir ticaret şirketi şeklinde kurulmalarını da zorunlu kılmaktadır⁸². İşte bu sebeple 23.06.1958 tarih ve 7189 sayılı Bankalar Kanunundan itibaren Türkiye'de kurulan bankaların istisnalar dışında, sadece anonim şirket şeklinde kurulmasına izin verilmiştir⁸³. Buna göre, 4389

⁸² EREZ Mesut, "Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü", Ankara 1975, s.9

⁸³ TAŞDELEN Servet, "Bankalar Kanunu Şerhi", Ankara 2002, s.164

Bankaların anonim şirket şeklinde kurulmaları zorunluluğunu getiren 7129 Sayılı Bankalar Kanunu'nun hükümet gerekçesine göre, bankacılık, bugün ulaştığı aşamada, sadece ortakların çıkarını düşünen ticaret şirketlerine göre farklı bir konumdadır. Bu yüzden, ekonomik hayattaki yeri ve önemi gittikçe artan bankalar için, yönetim ve denetimine hakim olan demokratik ilkeler ile temsil ettikleri sermaye miktarı dolayısıyla anonim şirket, bankaların yapısı ve fonksiyonlarıyla en iyi uyumu sağlayacak şirket şeklidir. Bkz. EREM/ALTINOK/ TANDOĞAN, "Bankalar Kanunu Şerhi", Ankara 1989, s.13

sayılı Bankalar Kanunu'nun 7/2-a bendinde de düzenlendiği üzere, bankaların, anonim şirket şeklinde kurulmaları zorunludur⁸⁴. Kısacası bankalar, anonim şirket olmalarından dolayı tüzel kişiliğe sahiptirler.

Diğer taraftan kamu bankalarına ayrıca değinmekte fayda vardır. Türkiye'de şu anda altı kamu bankası bulunmaktadır. Bunlardan T.C. Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası hakkında, 25.11.2000 tarihinde 4603 sarılı T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş. Hakkında Kanun⁸⁵ düzenlenmiştir. 4603 sayılı bu kanun, kanunda belirtilen üç bankanın, özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmalarını amaçlamaktadır (4603 sayılı Kanun md. 1/1). Ancak kanunda sayılan bankalardan Türkiye Emlak Bankası, 1 Temmuz 2001 tarihi itibarıyla T.C. Ziraat Bankası bünyesine dahil edilmiştir⁸⁶.

4603 sayılı Kanunu'nun 1/2. fıkrasına göre, T.C. Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası anonim şirket statüsünde olup bu kanunda yer verilen hükümler dışında, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na ve genel hükümlere tabidirler, Ancak bu iki banka, daha önce kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) statüsünde iken, bu kanun ile 233 sayılı ve 399 sayılı KHK'ların⁸⁷ kapsamından, başka bir ifade ile KİT statüsünden çıkarılmışlardır (4603 sayılı Kanun Md. 1/5).

Böylece, anılan bankalar, 4603 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 25.11.2000 tarihinden itibaren özel hukuk hükümlerine tabi duruma getirilmişlerdir. Bu bankaların yeniden yapılandırmalarına ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na

⁸⁴ Aslında, banka işletmeciliğinin bir anonim şirket şekline bürünmesinin mevduat sahiplerinin çıkarlarını ne derece koruduğu tartışılabilir. İşletme ve sorumluluğun çapını büyüten sermaye hacminin, anonim şirket şeklinde, daha kolaylıkla elde edilmesi, müesseseleşme, devlet kontrolü gibi hususlar lehte faktörler ise de, işini bilir kişilerden oluşan bir kolektif şirketin, belirlenmiş denetim altında daha iyi bankacılık yapabileceğini iddia edenler de vardır. Ancak, birçok ülke de olduğu gibi, bizde de anonim şirket şekli uygun görülmüştür. Bkz. POROY Reha, "Bankaların Ortakları ve Mensupları ile İlişkileri", Bankalar ve 70 Sayılı KHK Sempozyumu, Ankara 1984, s.114

⁸⁵ Resmi Gazete, 25.11.2000, 24241

⁸⁶ Türk Bankacılık Sistemi 2001, TBB, Eylül 2002, s.4

⁸⁷ 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK ve 399 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK

aittir⁸⁸ (4603 sayılı Kanun md.2/1). Yeniden yapılandırma ve özelleştirme süreci, 4603 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 25.11.2000 tarihinde başlamıştır. Yeniden yapılandırma ve özelleştirme işlemleri, bu tarihten itibaren üç yıl içinde tamamlanacaktır. Ancak Bakanlar Kurulu, bu süreyi bir kereye mahsus olmak üzere yarısına kadar uzatma yetkisine sahiptir (4603 sayılı Kanun md.2/2). Bununla birlikte, 4603 sayılı Kanun, sermayesinin tümü devlete ait olan bu bankaların, yeniden yapılandırma ve özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya ve sermayelerindeki kamu payı yüzde ellinin altına düşünceye kadar uygulanacaktır (md.4).

Kısacası tüm bunlar gerçekleşinceye kadar, bu iki bankanın kamu bankası niteliğini, dolayısıyla kamu tüzel kişiliğini koruyacağı açıktır. Diğer kamu bankaları olan Türkiye Vakıflar Bankası⁸⁹, İller Bankası⁹⁰, Türkiye İhracat Kredi Bankası⁹¹ ve Türkiye Kalkınma Bankası⁹² ise özel kanunla kurulmuş ve özel hukuk hükümlerine tabi, anonim şirket statüsünde olan kamu bankalarıdır. Bunlar da 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'ya tabi olmadıklarından KİT statüsünde değildirler⁹³; ancak kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.

⁸⁸ Bkz. T.C.Ziraat Bankası A.Ş. ve Halk Bankası A.Ş.'nin Yeniden Yapılandırma ve Özelleştirmeye Hazırlık Planlarının Uygulama Esas ve Usullerine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı (R.G.,01.02.2002,24658)

⁸⁹ Özel hukuk hükümlerine tabi olmak üzere, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu (R.G.,15.01.1954,8608) ile kurulmuştur. Bu kanundaki son değişiklik için bkz.4604 Sayılı Kanun (R.G.,22.11.2000,24238)

⁹⁰ "İl özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularda uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle bu kanuna tabi olmak üzere İller Bankası adıyla tüzel kişiliği haiz bir banka kurulmuştur (4759 Sayılı Kanun md.1). R.G.,13.06.1945 tarih ve 6039; Ayrıntılı bilgi için bkz. NOYAN Erdal,"Bankalar Hukuku", Ankara 2002,s.151

⁹¹ "Devlet Yatırım Bankası 233 sayılı KHK'ya tabi iken, daha sonra Bakanlar Kurulu'na 3332 sayılı Kanun'la (R.G.,31.03.1987,19417,Mükerrer). Devlet Yatırım Bankası'nı mal ve hizmetlerin ithalat ve ihracatı ile yurtdışı müteahhütlik hizmetlerinin, dış yatırımların ve yurtiçi yatırım malı imalat ve satışının kredilendirilmesi, finansmanı, desteklenmesi, sigorta ve garanti edilmesi konularında özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket şeklinde faaliyet göstermek üzere yeniden düzenleme yetkisi verilmiş (md.2) ve banka hakkında 233 sayılı KHK hükümlerinin uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye İhracat ve Kredi Bankası (Eximbank) faaliyete geçirilmiştir." Bkz.REİSOĞLU Seza,"Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar",Ankara 2002,s.29

⁹² 4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.'nin Kuruluşu Hakkında Kanun ile, bu kanunda düzenlenen hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi ve anonim şirket şeklinde, tüzel kişiliğe sahip, bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur. (md.1) R.G., 17.10.1999,238-49

⁹³ REİSOĞLU Seza,"Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar",Ankara 2002,s.29

Bankaların tabi oldukları hükümlere gelince, özel bankalar, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile birlikte Türk Ticaret Kanunu hükümlerine bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır. Diğer taraftan, Bankalar Kanunu'nun 1/2. fıkrasına göre, özel kanunlarla kurulmuş olan kamu bankaları hakkında, kanunlarında hüküm bulunmayan hallerde bu kanun hükümleri: yani Bankalar Kanunu uygulanacaktır. Bankalar Kanununda da açıklık bulunmayan hallerde genel hükümler uygulanacaktır.

2.5 BANKANIN DEVLET EKONOMİSİNDEKİ ROLÜ

Bankalar, ekonomik hayatta çok önemli ve vazgeçilmez bir konuma sahiptirler. Devletin para politikalarının uygulanmasında, bankaların etkin bir rolü vardır. Bir devlet ekonomisinde, hükümetler para politikasını belirlemekte, merkez bankaları bu politikayı yürütmekte ve bankalar da para politikasının yürütülmesinde gerekli araçları oluşturmaktadırlar⁹⁴. Bu sebeple, bankaların ekonomik durumu, devletin politik gündemlerinin belirlenmesinde rol oynamaktadır⁹⁵.

Bankaların esas fonksiyonu, kaynak fazlası olan kişilerle, kaynak ihtiyacı olan yatırımcıları karşılamaktır. Bankalar, halkın tasarruflarını mevduat adı altında toplayarak, büyük miktarda paraların birikmesini sağlamaktadırlar. Topladıkları bu mevduatları da, işletmelerin kredi taleplerini karşılamak için kullanarak devlet ekonomisinin hizmetine sunmaktadırlar. Böylelikle, parasını yatırıma verdiği faizle, kredi verdiği kişiden aldığı faiz arasındaki farktan kazanç sağlayan banka, hem tasarruf edilen paraların, atıl kalmayarak piyasaya akmasını, hem de işletmelerin sermaye ihtiyaçlarını karşılayarak yatırım yapmalarını sağlamış olmaktadır.

Bunların sonucunda da, ekonomik faaliyetlerin sürekliliği ve gelişmesi mümkün olmaktadır⁹⁶. Bankaların olmadığı bir ekonomide, yatırım için ihtiyaç duyulan kaynakların sağlanması neredeyse mümkün değildir. Çünkü bankalar, işletmelerin para

⁹⁴ AKGÜÇ Öztin, "100 Soruda Türkiye'de Bankacılık", İstanbul 1992, s.8

⁹⁵ SARIİBRAHİMOĞLU Y. Selim, "Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst ve Rekabet", Ankara 2002, s.89

⁹⁶ ZARAKOLU Avni, "Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi", Ankara 1980, s.56-57; EYÜPGİLLER, "Banka İşletmeciliği", s.11-12; OY Osman, "Bankalar Kanunu'na Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu", İstanbul 2000, s.3; GÜNAL Mehmet, "Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği", Ankara 1996, s.1

gereksinimlerini karşılayarak, ödeme işlemlerine ve yatırımlarına destek olmaktadır. Aksi takdirde, yeterli kaynağa sahip olmayan işletmeler, yatırım ve üretim yapamayacak; dolayısıyla ekonominin mal üretim ve dağıtım koşulları sağlıklı bir şekilde oluşamayacaktır. Bunun sonucunda da ekonomide kalkınma sağlanamayacaktır⁹⁷. Kısacası, bankalar topladıkları kaynakları, toplumsal açıdan öncelikli, karlı ve verimli alanlara aktararak, ekonomide kaynak kullanımını etkilemekte ve böylece ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktadır.

Ayrıca, bankalar, ekonomideki para hacminin belirlenmesinde önemli bir role sahiptirler. Başka bir deyişle, tedavül eden para miktarını ve buna bağlı olarak fiyat mekanizmasını etkileyebilme güçleri vardır⁹⁸. Bu nedenle, izledikleri kredilendirme politikası ile gelir ve servet dağılımını etkileyebilmektedirler. Dolayısıyla, ekonomik istikrarı olumsuz yönde etkileyerek enflasyonist baskıların şiddetlenmesine veya ekonomik bunalımların derinleşmesine yol açabilmektedirler⁹⁹.

Bankaların bir diğer fonksiyonu, kaydi para¹⁰⁰ yaratmaktır. Kaydi para, maddi varlığı olmayan ödeme araçlarıdır. Başka bir ifade ile piyasada nakit para olmadığı halde, satın alma gücünü yaratan, çek, kredi kartı gibi, nakit para yerine geçen ödeme araçlarıdır. Bunlar yalnızca, bankaların hesaplarına, alacak veya borç kaydı düşülerek yaratılan değişim araçlarıdır. Kaydi para fonksiyonunun kullanılmasına devam etmesi, halkın bankalara güven duymaya devam etmesine bağlıdır.

Bunların dışında, bankaların, dış finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında da aracı bir rolü vardır. Diğer birçok ülkede olduğu gibi bizde de bankalar, ihracat ve ithalatın, ekonominin ihtiyaçlarına cevap verecek düzeyde gerçekleşmesine, dış ticaret işlemlerinde güven ortamının sağlanmasına katkıda bulunarak, uluslararası ticaretin, artıp gelişmesine yardımcı olmaktadır¹⁰¹.

⁹⁷ YÜKSEL A.S./ YÜKSEL A./ YÜKSEL Ü., "Banka Yönetimi El Kitabı", İstanbul 2002, s.7

⁹⁸ DELİKANLI İhsan Uğur, "Bankaların Denetim ve Gözetimi, Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları". Active Bankacılık ve Finans Dergisi, İstanbul, Haziran-Temmuz 1998, s.1

⁹⁹ AKGÜÇ Öztin, "100 Soruda Türkiye'de Bankacılık", İstanbul 1992, s.8, 198

¹⁰⁰ EREZ Mesut, "Bankalar Sistemi...", s.3; AKGÜÇ Öztin, "100 Soruda...", İstanbul 2002, s.7; EYÜPGİLLER, "Banka İşletmeciliği", s.13

¹⁰¹ KANDİLLER Rıza, "Banka Hukuku ve Bankalar Kanunumuzun Başlıca Hükümleri", Ankara 1986, s.16

Sonuç olarak, bankalar, ekonomide üç temel fonksiyona sahiptirler¹⁰²:

- 1-Güven fonksiyonu
- 2- Hareketlendirme fonksiyonu
- 3- Dönüştürme fonksiyonu

Buna göre, öncelikle, bankalar, birer “güven” kurumudurlar. Çünkü bankalar, devletin yoğun bir denetimi ve müdahalesi altında olup, kendileri için belirlenmiş özel ilkelere uymak şartıyla faaliyet gösterebilen kuruluşlardır¹⁰³. Bu sebeple, bankalarla ilişki içinde olan kişiler, bankalara karşı özel bir güven duygusu beslemektedirler. İkinci olarak hareketlendirme fonksiyonu olan bankalar, halktan aldıkları paraları mevduat adı altında toplayarak, bunların, işe yaramaz bir şekilde durmalarını önlemekte ve piyasaya çekerek hareketlendirmektedir. Son olarak, bankalar, kısa süreli ve ufak miktarlarda toplamış oldukları bu paraları, ihtiyacı olanların kullanımına sunmak üzere, kısa veya orta vadeli kredilere dönüştürerek, dönüştürme fonksiyonunu yerine getirmektedirler. Böylelikle yatırımlara kaynak sağlamış olmaktadır¹⁰⁴.

Bankalar, bu temel fonksiyonlarının yanı sıra, ekonomiye çeşitli hizmetler de sunmaktadır. Kısacası bankalar, ekonominin vazgeçilmez bir parçası olup, bir devletin kalkınması ve gelişmesinde çok önemli bir yere sahiptirler.

¹⁰² YÜKSELA.S./YÜKSEL A./ YÜKSEL Ü.,”Banka Yönetimi El Kitabı”,İstanbul 2002,s.8

¹⁰³ BATTAL Ahmet,” Güven Kurumu Nitelendirmesi Işığında Bankaların Hukuki Sorumluluğu”, Ankara 2001,s.1

¹⁰⁴ AKGÜÇ Öztin,” 100 Soruda Türkiye’de Bankacılık”, İstanbul 1992,s.7

3.BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

3.1 BDDK'NIN KURULUŞU VE KURULUŞ NEDENLERİ

Bir önceki bölümde değinmiş olduğumuz yirminci yüzyıla damgasını vuran küreselleşme, dünyada birçok alanda olduğu gibi bankacılık alanında da etkisini fazlasıyla göstermektedir. Küreselleşmenin etkisiyle, özellikle mali piyasaların giderek bütünleştiği günümüz dünyasında, herhangi bir ülkede meydana gelen bir bankacılık krizi, sadece o ülkenin ekonomisini olumsuz yönde etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda uluslararası boyutta ekonomik krizlere yol açabilmektedir. Örneğin, 1990'lı yıllarda yaşanan Meksika, Asya ve Rusya krizleri, etkilerini uluslararası boyutta gösteren krizler olmuşlardır¹⁰⁵. Özetle ifade etmek gerekirse, bankacılık krizleri bir ülkede sadece bankacılık alanını değil, devlet ekonomisini tümüyle etkilemekte; hatta önlenemediği takdirde daha da ileriye giderek dünyadaki birçok ülkeyi etkisi altına almaktadır. Bu nedenle meydana gelen krizlerin etkilerini olabildiğince azaltacak ve küresel boyutta krizlerin yaşanmasını önleyecek yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşmenin de etkisiyle meydana gelen bu geniş çaptaki krizlerin önlenmesi ya da azaltılması ve var olan krizlerle daha etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için IMF, Dünya Bankası, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi gibi uluslararası mali kuruluşlar yeni yaklaşımlar ve standartlar geliştirerek, bütün devletlerin bunlara uymasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Buna göre, devletlerin krizlerin bulaşıcı etkilerinden korunmaları için, tutarlı makro ekonomik politikalar izlemeleri ve mali sistemlerini çok daha sıkı bir şekilde gözetim ve denetim altında tutmaları gerekmektedir. Devletlerden beklenen öncelikle kendi ekonomilerini, özellikle de bankacılık sistemlerini sağlıklı bir yapıya kavuşturmalarıdır¹⁰⁶.

Devletlerin ekonomilerinin sağlıklı işleyebilmesi için sadece içyapılarının sağlam olması yetmemektedir. Eşanlı olarak, uluslar arası mali sistemin de tutarlı ve

¹⁰⁵ GÜNAL Mehmet, "Bankacılık Sektörünün Sorunlar ve Geleceği", 2001, Ankara, s.58

¹⁰⁶ TÜLAY Burçak, ERDÖNMEZ Pelin A., "Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar", 1999, Ankara, s.17

sağlıklı bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Bu sebeple, bu olumsuz gidişe engel olmak için, özellikle son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede yaşanan krizlerden edinilen deneyimlerden yola çıkılarak ekonomide genel uluslararası standartlar belirlenmesi, bu standartların ise tüm devletler tarafından uygulanması şarttır.

Günümüzde devletler, tüm bu gelişmelerin sonucunda, krizlerin oluşmasına yol açacak riskleri en aza indirmeyi, hatta ortadan kaldırmayı ve bankacılık sektörünü sağlıklı bir yapıya kavuşturmayı amaç edinmişlerdir.

Devletler ekonomik yapılarında ve özellikle bankacılık sektöründe yeni düzenlemelere gitmeye ve reform niteliğinde değişiklikler yapmaya başlamışken, dünyada hızlı bir ilerleme gösteren küreselleşme eğilimi, en çok bankacılık sektörünü etkileyerek, bu sektörün krizlerden fazlasıyla zarar görmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda sektör, ortaya çıkan bu eğilimin doğurduğu yeniden yapılanmaya uymak zorunda kalmıştır¹⁰⁷. Nitekim bu çerçevede bankacılığa yönelik yeni düzenlemeler yapılması hızlı bir şekilde gündeme gelmiş ve bankalarda denetim sistemlerinin etkinliği de uluslararası düzeyde tartışılmaya başlanmıştır¹⁰⁸. Bu tartışmaların sonucunda uluslararası mali kuruluşlar, bankacılığı etkin ve sağlıklı bir yapıya kavuşturacak uluslararası standartları belirlemiştir. Uluslararası bu standartlar, özellikle dünyada ekonomik istikrarın sağlanması ve ekonomik krizlerin önlenmesi amacıyla, bankalarda disiplinin sağlanması, bunun için bankalarda denetimin etkinleştirilerek daha geniş boyutlu yapılması, bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, bağımsız denetim otoriteleri arasında işbirliğinin sağlanması ve ortak mali kurallar oluşturulması konularında yoğunlaşmaktadır¹⁰⁹. Uluslararası mali kuruluşlar, geliştirdikleri uluslararası standartların tüm ülkelerde kabul edilerek uygulanmasını sağlamak için çalışmalarını sürdürmektedirler. Türkiye de küreselleşmenin etkisiyle bu gelişmelerden

¹⁰⁷ ÇOLAK Ömer Faruk, “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, 2000, Ankara, s.37

¹⁰⁸ ALPARSLAN Melike, “Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, Bankacılar Dergisi, 2000, Ankara, s.49

¹⁰⁹ Basel Komitesi, “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”, Bankacılar Dergisi, 1999, Ankara, s.87-115

etkilenmiştir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren çeşitli ekonomik krizler ülkemizde de yaşanmıştır. Son olarak Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan krizlerin ardından, mali sisteme olan güven tamamıyla sarsılmış, bankacılık sektörü çok büyük zarara uğrayarak ağır yaralar almıştır¹¹⁰. Türkiye'de yaşanan bu krizlerin asıl nedeni küreselleşmeden öte, devletin ekonomik yapısının sağlıklı işlemesi ve sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamasıdır. Küreselleşme ise uluslar arası boyuttaki krizler gibi dış etkenler ile bu mevcut durumu daha da kötüye götürerek ekonomideki istikrarsızlığı arttırmış, ekonominin dayanıklılığını azaltmıştır.

Sonunda, Türkiye de dünyadaki tüm bu gelişmelere karşı duyarsız kalamamıştır. Özellikle, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de serbest piyasa ekonomisine geçilmesiyle birlikte, ekonomide liberal ve dışa açık bir yapılanma sürecine girilmiştir. Bu sürecin devamında, Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapılması, Türkiye'nin ekonomik altyapısında köklü değişiklikler yapılmasına neden olmuştur. Ayrıca, uluslar arası standartlara uyum için birçok ülkede gözlenen hızlı değişim de, Türkiye'nin ekonomik altyapısında meydana gelen bu gelişmeleri hızlandırmıştır¹¹¹. Kuşkusuz bu köklü değişim sürecinden bankacılık sektörü de nasibini almıştır.

Dünyada hızla yayılan küreselleşme akımıyla birlikte uluslararası standartlara uyum sağlamak için, bu alanda çeşitli ve büyük çapta düzenlemelere gidilmek zorunda kalınmıştır. Yapılan düzenlemelerde Avrupa Birliği direktifleri ile Basel Bankacılık Gözetim Komitesi'nin belirlediği "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler" esas alınmıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye ile Uluslararası Para Fonu (IMF) arasında imzalanan Stand-by Anlaşması'nın¹¹² da bankacılık alanındaki düzenlemelerde etkisi olmuştur. Çünkü IMF "Enflasyonla Mücadele ve Yeniden Yapılandırma Programı"nı desteklemek için Türkiye'den yapısal reformlar yapılmasını ve Bankalar Kanununun değiştirilmesini istemiştir¹¹³.

¹¹⁰ KUMCU Ercan, "Türkiye Nerede Yanlış Yaptı?", Görüş Dergisi, 2001, Ankara, s.29-30

¹¹¹ ÇAL Sedat, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", Ankara Barosu Dergisi, 2001, Ankara, s.99

¹¹² Stand-by Anlaşması'nın program hedefleri için bkz. www.tbb.org.tr

¹¹³ TAŞDELEN Servet, "Bankalar Kanunu Şerhi", 2002, Ankara, s.21

Anılan tüm bu uluslar arası düzenlemelerden ve gelişmelerden yola çıkılarak, ülkemizde bankacılığı uluslar arası standartlarda bir yapıya kavuşturmak için, 23.06.1999 tarihinde, 4389 sayılı Bakanlar Kanunu, ardından da bu kanunda değişiklik yapılan 4491 ve 4672 sayılı Kanunlar yürürlüğe girmiştir. 4491 ve 4672 sayılı Kanunlarla değişikliğe uğrayan 4389 sayılı Bankalar Kanunu¹¹⁴, bankaların denetiminde reform olarak kabul edilebilecek düzenlemeler içermektedir, bu açıdan bakıldığında, 4389 sayılı Bakanlar Kanunu, önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu Kanun ile bankaların kuruluşu, yönetimi ve denetimi, gerek uygulamada karşılaşılan sorunlar, gerekse uluslar arası alanda meydana gelen gelişmeler dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Böylece bankacılık mevzuatı, Avrupa Birliği'nin bankacılık ile ilgili düzenlemelerine ve uluslar arası standartlara büyük ölçüde uyumlu hale getirilmiştir¹¹⁵. Bu Kanun bankacılık sektörünü rekabete açmayı, kabul edilen uluslar arası standartları Türk bankacılık sektörüne taşımayı ve bankacılığın etkin ve bağımsız denetimi ile şeffaf çalışmasını sağlamayı hedeflemektedir¹¹⁶. Bu hedefleri gerçekleştirmek için, bu Kanun ile getirilen en büyük yenilik Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması olmuştur. Böylece, uluslar arası uygulamalara paralel olarak, bankacılık sektörünün düzenleme, gözetim ve denetimi, idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredilmiştir. Çünkü artık günümüzde, bankacılığın etkin gözetim ve denetiminin olmazsa olmaz koşulu, denetim otoritesinin her türlü etkiden, özellikle de siyasetten uzak bir şekilde bağımsız karar alma yetkisine sahip bir statüde bulunmasıdır. Bunun nedeni politikacılara duyulan güvenin zamanla yerini güvensizliğe bırakmış olmasıdır¹¹⁷. Dolayısıyla Bankalar Kanunu ile böyle bir yapılanmaya gidilmesindeki amaç bankacılığa yönelik politik müdahaleleri en aza indirmektir. Hatta daha önce de saymış olduğumuz, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslar arası kuruluşlar, bankaları denetleyecek idari ve mali özerkliğe sahip böyle bir kurumun kurulmasını sadece teşvik etmekle kalmayıp,

¹¹⁴ Resmi Gazete, 23-06-1999, 23734

¹¹⁵ ERDAL Bahar, "Basel-Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensiplere Türk Bankalar Kanunu'nun Uyumu", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 2002, Ankara, s.90

¹¹⁶ ÇOLAK Ömer Faruk, "Bankacılık Sektöründe...", a.g.e., s.48

¹¹⁷ AKINCI Müslüm, "Bağımsız İdari...", a.g.e., s.116

gelişmekte olan ülkeleri adeta buna zorlamaktadır¹¹⁸.Örneğin, IMF, gelişmekte olan ülkelerdeki istikrar programını desteklemek için, böyle özerk bir kurum kurulmasını bir ön koşul olarak ileri sürmektedir. Diğer taraftan aynı yaklaşım Avrupa Birliği tarafından da benimsenmektedir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulmasının tek nedeni, politikacılara duyulan güvensizlik değildir. Diğer bir neden, günümüzde hızlı bir gelişim gösteren, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, bankacılık gibi hassas bir alanın, gözetim ve denetiminin, klasik idari yöntemlerle etkin bir şekilde yürütülmesinin mümkün olmayacağına anlaşılmış olmasıdır¹¹⁹. Bundan dolayı, uzman ve deneyim sahibi kişilerin oluşturduğu siyasi otoriteden bağımsız ve tarafsız bir kurumun, bankaların gözetim ve denetiminde söz sahibi olması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Bunun dışında, bankaları gözetim ve denetim yetkisinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredilmesinin bir diğer nedeni de, kamu bankalarının varlığıdır. Çünkü devletin, bankacılık alanında hem hakem, hem de oyuncu olması mümkün değildir. Dolayısıyla devletin böyle bir durumda objektif ve tarafsız olması beklenemeyeceğinden, bu şekilde alınan kamusal kararların haklılığına ve tarafsızlığına gölge düşmesi kaçınılmazdır¹²⁰. Kısacası, bankacılık alanındaki düzenleme, gözetim ve denetim yetkisinin bağımsız ve tarafsız bir kurum olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na ait olması çok daha isabetlidir.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun genel gerekçesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulmasının sebepleri şu şekilde dile getirilmektedir:

“Gerek tasarrufların korunması ve bunların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, gerekse mali sektörde doğabilecek olumsuzlukların önlenmesi için, ülkeden ülkeye farklılık arz etmekle birlikte, kanun koyucu önlemler getirmekte ve

¹¹⁸ KARACAN A.İ., “Özerk Kurumların Özerkliği”, Rekabet Dergisi, 2001, Ankara, s.4

¹¹⁹ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi, 1999, Ankara, s.4

¹²⁰ TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, AİD, 2002, Ankara, s.14

birer güven ve itibar müessesesi olarak kurulan bankaların likidite, emniyet ve rantabilite ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermelerinin ve etkin bir şekilde denetlemelerini sağlayacak düzenlemeler yapmaktadır.

Nitekim son yıllarda Avrupa Birliği, OECD gibi uluslar arası kuruluşlar nezdinde, bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, banka sahipliğinin ve yönetiminin kontrol altında tutulması ve bankaların gözetim ve denetimlerinin daha etkin, geniş boyutlu ve işlevsel bir şekilde yapılması esasları benimsenmiş ve bu suretle bankaların disiplin altına alınması amaç edinilmiştir.

Bankaların etkin bir şekilde gözetim ve denetiminin ana şartlarından birinin denetim otoritesinin bağımsız karar alma yetkisine sahip bir statüde bulunması olduğu bilinmektedir.

Bundan ötürüdür ki Kara Avrupa’ında önceleri bakanlık ve merkez bankalarına ait olan denetim yetkisi zamanla genel idare dışında oluşturulan özerk kuruluşlara devredilmiştir. Geçtiğimiz yıl İngiltere’de Financial Services Authority oluşturulması bu yaklaşımın en son örneğidir. Ülkemizde de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve buna ilişkin yıllık programlarda denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bu amaçla bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması öngörülmüş bulunmaktadır.

Diğer taraftan, bankacılık sistemimizin uluslar arası piyasalarla bütünleştirilmesi esastır. Bunun sağlanabilmesi için bankalara ilişkin düzenlemelerin Avrupa Birliği ve uluslar arası standartlara intibak ettirilmesi gerekmektedir.

Denetim ve gözetim yetkisinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesini teminen, Kanunun çeşitli maddelerinde öngörülen izinleri verme yetkisine, Kanunun uygulanmasına ilişkin temel ilkeleri belirleme işlevine ve siyasi otoriteden bağımsız karar alma yetkisine sahip özerk bir statüde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kurulmaktadır”. Görüldüğü üzere, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun gerekçesinde de bankaların denetiminin her türlü etkiden uzak, bağımsız ve özerk bir

şekilde yerine getirilmesinin kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak, 1999 yılının Haziran ayında çıkarılan 4389sayılı Bakanlar Kanunu'nun bu ilk halinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na her türlü kararı alma konusunda tam anlamıyla bir özerklik verilmemiştir. Örneğin, Kanunun ilk halinde bankaların kuruluşu karar verme yetkisi Bakanlar Kurulu'na aitti; bunun için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun önerisi gerekmektedir. Ancak daha sonra IMF ile Stand-By Anlaşması'nı yapabilmek için, hükümet, IMF ile hazırladığı enflasyonla mücadele programı kapsamında IMF'ye 09.12.1999 tarihinde bir niyet mektubu vermiştir¹²¹.

Buna göre niyet mektubunda ön koşullar arasında yer alan bankacılıkla ilgili temel yetkilerin siyasal organdan alınarak bağımsız bir kuruma verilmesi koşulunu yerine getirmek için, Aralık 1999'da 4491 sayılı Kanun'la değişiklik yapılmak zorunda kalınmıştır. Yapılan bu değişiklik ile bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun yetkisine bırakılmış ve böylece Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun özerk statüsü sağlanmıştır. 4389 Sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girmeden önce, Türkiye'de bankaları denetim yetkisi esas olarak Hazine Müsteşarlığı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası arasında paylaşılmaktaydı¹²². Ancak zamanla, gerek uygulamada karşılaşılan sorunlar, gerekse uluslar arası gelişmeler nedeniyle, bunun yerinde olmadığı anlaşılmıştır. Çünkü bu şekilde, denetim sonuçlarına uygun önlen alınmadığı gibi, önlemler siyasi kaygılarla geciktirilmiş ve bu durumun denetim ve yaptırım yetkilerinin farklı kurumlara ait olmasından kaynaklandığı sonucuna varılmıştır¹²³. Bu nedenle, mali piyasalardaki güven ve istikrarın sağlanması amacıyla, 31 Ağustos 2000 tarihinde Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu arasında "İşbirliği Protokolü" imzalanmıştır. Protokolün düzenleniş amacı, mali piyasalardaki güven ve istikrarı sağlamak için bu kuruluşlar arasında bilgi toplama, bilgilerin paylaşımı ve koordinasyonu konularında işbirliği ve politika uyumunu sağlamaktır. Protokol, Hazine

¹²¹ TAŞDELEN Servet, "Bankalar Kanunu...", a.g.e., s.161

¹²² OY Osman, "Bankalar Kanununa Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu", 2000, İstanbul, s.6

¹²³ GÜNAL Mehmet, "Türk Bankacılık...", a.g.e., s.33

Müşterilerle ilgili olarak Merkez Bankası'nın bankaların denetimi ile ilgili görev ve yetkilerinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devrini de içermektedir¹²⁴. Bu protokol ile daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan, bankaların gözetim ve denetiminden sorumlu birimleri, Kurum'un bünyesinde birleştirilmiş ve Kurum Protokolün imzalandığı 31 Ağustos 2000 tarihinde resmen ve fiilen faaliyete geçmiştir. Böylelikle, bankaların denetimi ile ilgili yetkiler tek elde toplanmıştır. Tek elde toplanmasıyla, denetimin tüm baskılardan uzaklaştırılarak daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve daha çabuk sonuçlandırılması, dolayısıyla sektörün daha sağlıklı işleminin sağlanması amaçlanmıştır¹²⁵.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 4491 ve 4672 sayılı Kanunlar ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3.maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak ve bunun için yetkisi dahilinde düzenlemeler yapmak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak ve Bankalar Kanunu'yla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur. Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere, gerekli her türlü karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır.

BDDK'nın hukuki niteliğini incelemeye geçmeden önce , “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” ile “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu”nun birbirine karıştırılmaması için, bunların ayrı ayrı neleri ifade ettiğinin belirtilmesinde fayda vardır. Buna göre, “Kurum”, Bankalar Kanunu ile kurulan kamu tüzel kişiliğini, “Kurul” ise Kurum'un karar organını ifade etmektedir¹²⁶. O nedenle,

¹²⁴ ÇANKAYA Fikret, ÖZ Mehmet, “Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, 2000, İstanbul, s.20

¹²⁵ GÜNAL Mehmet, “Türk Bankacılık...”, a.g.e., s.34

¹²⁶ Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurul başkanı, aynı zamanda kurumun da başkanıdır. (4389 Sayılı Bankalar Kanunu 313. m.)

çalışmamızda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu için BDDK kısaltmasını, Kurum'un karar organı olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu için ise BDD Kurulu kısaltmasını kullanmayı uygun gördük.

3.2 BDDK'NIN HUKUKİ NİTELİĞİ

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3.maddesinin birinci fıkrasında belirtildiği üzere, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bankalar Kanunu'ndaki düzenlemeye göre, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. BDDK için idari ve mali özerklikten bahsedilmiş olması, BDDK'nın, son yıllarda küreselleşmenin de etkisiyle birçok ülkede kurulmaya başlanan ve sayıları gün geçtikçe artan “Bağımsız İdari Otorite” olup olmadığını belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. BDDK'nın “bağımsız idari otorite” olup olmadığını belirleyebilmek için ise, öncelikle bu kavramın neyi ifade ettiğini tam olarak açıklamamız gerekir.

Toplumsal yaşamın teknik ve hassas sektörlerini düzenlemek ve bu sektörlerdeki devletin doğrudan müdahalesini önlemek için kurulan¹²⁷ ve klasik idari örgütlenmelerin dışında kalan “bağımsız idari otoriteler”¹²⁸ ilk olarak “independent regulatory agencies” (bağımsız düzenleyici kurumlar) adı ile idari rejimin olmadığı Amerika Birleşik Devletleri'nde¹²⁹ ortaya çıkmıştır. Bu kurumlar, hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme, denetleme yapma ve yaptırım uygulama yetkilerine tek başına sahip olan; diğer bir ifadeyle o alanla sınırlı olarak yasama, yargı ve yürütme fonksiyonlarına benzer fonksiyonları bünyelerinde toplayan ve bazı siyasal ve yargısal denetimlere tabi olan kurumlardır¹³⁰.

¹²⁷ ATAY E. Ethem, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, İdari Yargı Sempozyumu, 2000, Ankara, s.219

¹²⁸ TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, SPK Yayını, 1996, Ankara, s.4

¹²⁹ “Bu kurumların bu ülkede ortaya çıkış nedeni yasamanın yürütmeye güvensizliği olmuştur.” ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.3

¹³⁰ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.3

Daha sonra İngiltere’de “yarı özerk hükümet dışı örgütler” (quasi autonomous non governmental organizations= QUANGOS)¹³¹ adı ile görülmeye başlanan bağımsız idari otoriteler,1970’li yıllardan itibaren Kara Avrupası ülkelerinde ve 1980’li yılların sonunda ise rejimin çökmesiyle birlikte doğu bloğu ülkelerinde, toplumsal alandan ekonomik alana kadar birçok konuda görülmeye başlamıştır¹³². Bağımsız idari otoritelerin bu ülkelerde ortaya çıkışında, ABD ve İngiltere’den esinlenilmiştir. Ancak yine de, standart bir bağımsız idari otorite modeli oluşturulamamış olup, çoğu ülkede bu kurumlar gerek yapısal özellikleri, gerekse görev ve yetkileri bakımından tam olarak benzerlik gösterememektedirler. Bu farklılık, ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal özelliklerinin bu kurumların oluşumunda etkili olmasından kaynaklanmaktadır¹³³.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ve gün geçtikçe yaygınlaşmasının başlıca nedeni, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip ve teknolojik gelişmelere oldukça açık olan, bunun yanı sıra özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle “duyarlı sektörler” olarak nitelendirilen bankacılık ve finans, sermaye piyasası, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, kamu ihaleleri, iletişim gibi alanların, politikacılara karşı duyulan güvensizliğin de etkisiyle, her türlü siyasi etkiden ve çıkar kümelerinin baskısından korunma ihtiyacıdır¹³⁴. Diğer taraftan, teknolojik gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle hızlı bir değişime uğrayan bu teknik ve hassas alanların, uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, klasik idari yöntemlerle etkin bir şekilde düzenlenip denetlenemeyeceğinin anlaşılmış olması da, bu tür kurumların ortaya çıkmasında etkili olmuştur¹³⁵. Bu kurumların ortaya çıkmasının bir diğer nedeni ise, devletçi politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin almasından dolayı özelleştirilen bazı sektörlerde, özelleştirme sonrasında duyulan düzenleme ve denetleme ihtiyacıdır. Ve

¹³¹ PAULIAT Helene, Çev. Mahmut GÖÇER, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, Türk Fransız Ortak Kolokiyumu, 1998, İstanbul, s.6-7

¹³² ÇEKİNMEZ Mehmet, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’de Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 1998, Ankara, s.8

¹³³ PAULIAT Helene, “Karşılaştırmalı Hukukta...”, a.g.e., s.6

¹³⁴ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

¹³⁵ ÇEKİNMEZ Mehmet, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.2

nihayet bu kurumların ortaya çıkma nedeninin, güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların dayatması olduğunu ileri sürenler de vardır¹³⁶.

Bağımsız idari otoriteleri diğer kamu kuruluşlarından ayıran iki temel özellik olduğunu vurgulamak yerinde olacaktır. Bunlardan birincisi düzenleme ve denetleme (regülasyon) fonksiyonu görmeleri, ikincisi de idari yönden bağımsız olmalarıdır. Buna göre bağımsız idari otoritelerin temel fonksiyonu, toplumsal ve ekonomik yaşamın hassas alanlarındaki etkinlikleri birtakım kurallar koyarak düzenlemek, koyulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek, bu kurallara uyulmaması durumunda doğrudan doğruya yaptırım uygulamak veya bazı durumlarda yargı organını harekete geçirmek suretiyle temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik kamu düzeninin korumaktır¹³⁷.

Bağımsız idari otoritelerin ikinci temel özelliği ise biraz önce değindiğimiz gibi, idari yönden bağımsız olmalarıdır. Buna göre, idari yönden bağımsızlık, bu kurumların hem organları (organik bağımsızlık), hem de fonksiyonları (işlevsel bağımsızlık) üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin söz konusu olmaması anlamına gelmektedir¹³⁸. Organik bağımsızlık, bu kurumların karar organlarını oluşturan üyelerinin, hakimlik güvencesine benzer bir güvenceye sahip olmalarıdır; örneğin, üyelerin belirli ve çok kısa olmayan bir süre için seçilmeleri, görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları, süre sonunda tekrar göreve getirilememeleri, süre sonunda önceki veya dengi görevlerine döndürülmeleri¹³⁹, kadroları kaldırılmış olsa bile aylık ve özlük haklarından yoksun bırakılamamaları gibi¹⁴⁰. İşlevsel bağımsızlık ise,

¹³⁶ KARACAN A. İ., “Özek Kurumların...”, a.g.e., s.14

¹³⁷ GÜNDAY Metin, “Bağımsız İdari Otoriteler Paneli”, Rekabet Kurumu, 2001, Ankara, s.75

¹³⁸ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

¹³⁹ ULUSOY Ali, “Bağımsız İdari...”, a.g.e., s.5

¹⁴⁰ SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku Yönüyle BDDK’nın Kısa Bir Değerlendirmesi”, AİD, 2001, Ankara, s.100

idarenin, bu kurumların işlem ve eylemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir yetkiye sahip olmamasıdır¹⁴¹.

Ancak bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, yürütme organına karşı söz konusu olup, bu bağımsızlık idari teşkilat içinde hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olamam anlamına gelmektedir. Çünkü bu kurumlar her ne kadar bağımsız bir karakter taşıyalar ve siyasi iktidarın ve idarenin denetimine tabi olmasalar da, bunların vatandaşların özgürlüklerine zarar verme olasılıkları karşısında, işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması zorunludur.

Bağımsız idari otoriteler ile ilgili tüm bu açıklamaların ışığı altında Bankacılık Düzenleme ve Denetim Kurumu'nun hukuki niteliğini değerlendirebiliriz. Daha önce belirtmiş olduğumuz gibi, yasama organı 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile devletin yürütmekle yükümlü olduğu bankaları düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama görevlerini BDDK'ya vermiştir. Buna göre, BDDK, Bankalar Kanunu'nun ve bankacılıkla ilgili diğer mevzuatın, Bankalar Kanunu'nda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını sağlamak ve Bankalar Kanunu ile verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak amacıyla kurulmuştur. Bunun için BDDK, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak için gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir. (Bank. K.md.3/1)

BDDK, idari ve mali özerkliğe sahip kamu hukuku tüzel kişisi olarak kurulmuştur. İdari ve mali özerkliğin neyi ifade ettiğini belirlemeden önce, "özerklik" ve "bağımsızlık" kavramlarının aynı anlamı ifade edip etmediğini bilmek gerekmektedir. Bağımsızlık ve özerklik farklı anlamlar içermekte olup, bağımsızlık özerkliğin daha ileri bir aşamasıdır¹⁴².

¹⁴¹ ULUSOY Ali, "Bağımsız İdari...", a.g.e., s.5

¹⁴² SANCAKDAR Oğuz, "İdare Hukuku...", a.g.e., s.99

Bağımsızlık kavramı, tek başına kullanıldığında yasama, yürütme ve yargı karşısında tamamen bağımsız olmayı ve hiçbir şekilde denetime tabi olmamayı ifade etmektedir. Özerklik ise, kurumsal yapılanma ile karar alma yönünden bağımsızlığı ve mali yönden bağımsızlığı ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴³. Diğer bir ifadeyle, özerklik idari ve mali özerklik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari özerklik, organik ve işlevsel bağımsızlığı ifade etmektedir. Kısacası idari ve mali özerklik, yasama, yürütme ve yargı erkleri karşısında tamamen bağımsız olmak ve hiçbir denetime tabi olamadan keyfi davranmak anlamına gelmemektedir. BDDK, idari ve mali özerkliğe sahip olduğuna göre, bu özerkliğin kapsamı da yasama, yürütme ve yargı karşısında tamamen bağımsızlık şeklinde anlaşılmalıdır. Örneğin, BDDK'nın faaliyetleriyle ilgili olarak yasama organı tarafından, yürütmenin asıl sorumlusu olan hükümetten, soru, genel görüşme gibi yöntemlerle bilgi vermesi ve açıklama yapmasının istenmesi durumunda, BDDK'nın kararlarının mecliste tartışılması kaçınılmazdır¹⁴⁴. Zaten yasama organının kanunla, BDDK'yı dilediği şekilde düzenleme, yetkilerini artırma veya azaltma yetkisine sahip olduğu da tartışmasızdır. Çünkü BDDK'yı kanunla kuran yasama organıdır. Dolayısıyla, BDDK'nın yasama karşısında bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Diğer taraftan BDDK'nın işlemleri yargı denetimine tabidir. Bu açıdan, BDDK yargı organı karşısında da bağımsız değildir. Demek ki BDDK'nın idari ve mali özerkliği, sadece yürütmeye karşı idari ve mali yönden bağımsızlığı ifade etmektedir. Ancak idari bağımsızlık ifadesinden, yürütmeden tamamen kopuk olma anlaşılmalıdır, idarenin bütünlüğü ilkesinin esasları dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla BDDK'nın idari özerkliğinden, organları ve işlemleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin olmaması anlaşılmalıdır.

Buna göre BDDK'nın idari yönden bağımsızlığını da organik ve işlevsel yönden inceleyebiliriz. BDDK, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasından dolayı, devlet tüzel kişiliğinin, yani merkezi yönetimin dışında yer almaktadır. Dolayısıyla merkezi

¹⁴³ AKINCI Müslüm, "Bağımsız İdari...", a.g.e., s.109-110

¹⁴⁴ SANCAKDAR Oğuz, "İdare Hukuku...", a.g.e., s.100

yönetimin hiyerarşi denetimine tabi değildir. Ancak elbette ki kendi kamu tüzel kişiliği içinde hiyerarşi düzeni bulunmaktadır. Bunu yanı sıra, BDDK'nın işlemleri, herhangi bir idari merci ya da makamın izni veya onayına tabi olmadığı gibi, herhangi bir idari merci ya da makam, bu işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak (iptal etme gibi) hiçbir doğrudan yetkiye de sahip değildir. Kısacası BDDK, tek başına karar alıp uygulama yetkisine sahiptir. Dolayısıyla BDDK'nın işlevsel bağımsızlığa sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bunun dışında, BDDK'nın karar organı olan Kurul'un üyeleri belli bir süre için (altı yıl) seçilmekte ve görev süreleri dolmadan görevlerine ya da dengi bir kadroya atanabilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında BDDK'nın organik bağımsızlığa da sahip olduğu söylenebilecektir. BDDK'nın mali özerkliğine gelince, kendine ait özerk bir bütçesi vardır. BDDK'nın bu bütçesi BDDK Kurulu tarafından karara bağlanmakta ve uygulanmaktadır. Ayrıca BDDK'nın bütün personeli, karar organı olan Kurul tarafından atanmaktadır.

Tüm bunlar dışında BDDK, bankacılık alanıyla ilgili kuralları belirleme ve bunun için düzenleyici ve birel işlemler yapma, yani icrai işlem yapma yetkilerine sahiptir. Ayrıca BDDK, yaptığı düzenlemelere uyulmasını sağlama ve bunun için gerekli gözetim ve denetimi yapma ve uyulmadığı takdirde tedbirler alma, gerektiğinde yaptırım uygulama gibi kamusal yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilerden yola çıkarak, BDDK'nın bankacılık alanında bir çeşit idari kolluk görevi gördüğünü söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle, BDDK'yı özel bir idari kolluk türü olan ekonomik kolluk olarak nitelendirmemiz mümkündür.

Sonuç olarak, BDDK'nın kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerkliği ile yukarıda saymış olduğumuz görev ve yetkileri dikkate alındığında, bir bağımsız idari otoriteden beklenen özellikleri taşıdığı söylenebilecektir. Böylelikle, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nu Türkiye'deki birçok örnekleri gibi, "Bağımsız İdari Otorite" olarak nitelendirebiliriz.

3.3 BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMUNUN FAALİYETLERİ

4.3.1 BDDK'nın Görev ve Yetkileri¹⁴⁵

4389 Sayılı Bankalar Kanunu ile bankaların gözetim ve denetiminde etkinliğin artırılması amacıyla oluşturulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan, bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu birimlerini bünyesinde birleştirerek 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren fiilen faaliyete geçmiştir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kanunla verilen temel görevleri;

Bankalar Kanununun ve ilgili diğer mevzuatın düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,

Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,

Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek,

Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak,

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu (TMSF) idare ve temsil etmek olarak belirlenmiştir.

BDDK, 2002 yılı içinde olağan düzenleme, denetleme ile yetkilendirme ve izin faaliyetlerinin yanı sıra, TMSF kapsamına alınan bankaların yeniden yapılandırılarak çözümlenmesi, özel bankacılık sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve bankacılık sektörüne yönelik gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesi ve uluslar arası standartlarla uyumlu hale getirilmesi alanlarında çalışmalar yürütmüştür.

¹⁴⁵ BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

3.3.2 BDDK'nın Faaliyetleri¹⁴⁶

3.3.2.1 Düzenleme

Kurum bu amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır. Kurum, Kurul kararı ile Bankalar Kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum, yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar olarak kullanmaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmaktadır.

2002 yılında sektörde gözetim ve denetim çerçevesini güçlendirecek, bankacılık sistemini daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak, sektörün dayanıklılığını geliştirecek ve sektöre güveni kalıcı kılacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. BDDK'nın 2002 yılında gerçekleştirmiş olduğu düzenleme faaliyetlerine, 4743 sayılı Kanun ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklikler ve bu değişiklikler doğrultusunda yapılan düzenlemeler bu bölümde incelenmektedir.

3.3.2.2 Denetleme ve Uygulama

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun denetleme faaliyetleri, bankaların uzaktan gözetimi, yerinde denetim ve gerekli tedbirlerin zamanında alınarak uygulamaya konulması olmak üzere üç temel bileşenden oluşmaktadır.

3.3.2.2.1 Uzaktan Gözetim

Uzaktan gözetim işlevi yerine getirilirken kullanılan temel kaynaklar; Gözetim Form Paketi, Günlük Raporlama Seti, Piyasa Riski Raporlama Seti aracılığıyla edinilen periyodik veriler; periyodik olmayan veriler, Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından hazırlanan yerinde denetim raporları, bağımsız denetim raporları ve Kurumun diğer birimlerinden sağlanan bilgilerdir.

¹⁴⁶ BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

3.3.2.2 Yerinde Denetim

BDDK bünyesi içinde yerinde denetim işlevi Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yerine getirilmektedir. Yerinde denetim faaliyetleri, Ocak ayından itibaren uygulamaya konulan yıllık çalışma programları ile yürütülmektedir. Yıllık çalışma programına alınan konular ve denetlenecek birimler bir takvim dahilinde, Murakıp ve Murakıp Yardımcılarına tevzi edilmekte; düzenlene rapor, mütalaa, araştırma ve etüt sonuçları değerlendirildikten sonra ilgili birimlere intikal ettirilmektedir.

Yerinde denetim faaliyetleri; mali bünye analizi, mevzuat denetimi, ihbar ve şikâyet incelemeleri ile Kumrun görev ve yetki alanına giren konulara ilişkin inceleme ve araştırmalar yapmak ve görüş bildirmek alanlarında yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede, 2002 yılı içerisinde Türk Bankacılık Sistemi'ndeki 61 bankadan 50 banka ile 5 özel finans kurumunda denetim ve araştırma faaliyetinde bulunulmuştur. İnceleme yapılan bankaların 2001 yılı bilanço büyüklükleri itibarıyla sistem içindeki payı yüzde 98'dir.

3.3.2.3 Değerlendirme ve Uygulama

Denetleme sürecinin üçüncü evresini oluşturan değerlendirme ve uygulama aşamasında, gözetim ve denetim biriminden gelen bilgiler ilgili birimler tarafından değerlendirilerek, bankaların alması gereken tedbirler belirlenmekte, söz konusu tedbirler bankalara iletilerek talimatların gereğinin yapılması yakından izlenmektedir. Ayrıca, yaşanan krizlerin etkisiyle mali bünyeleri ve karlılık performansları olumsuz etkilenen özel bankaların daha sağlıklı ve uluslar arası ölçekte rekabet edebilir bir yapıya kavuşturulması çerçevesinde, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na 4743 sayılı Kanun ile eklenen Geçici 4 üncü madde uyarınca uygulamaya konulan yeniden sermayelendirme programı kapsamındaki 25 özel banka nezdinde üçlü denetimler yapılarak söz konusu bankaların 31 Aralık 2001 tarih itibarıyla gerçek mali durumunu ortaya koyan raporlar hazırlanmış ve yapılan değerlendirmeler neticesinde, Vakıflar Bankası, Pamukbank ve Şekerbank'ın sermaye ihtiyaçları bulunduğu tespit edilmiştir.

3.3.2.3 Kuruluş, Yetkilendirme ve İzin

BDDK tarafından yürütülen kuruluş, yetkilendirme ve izin faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilen işlemler aşağıda özetlenmektedir¹⁴⁷.

1. Bankaların kuruluşları ve faaliyete geçmelerine ilişkin izin işlemleri yürütülmektedir.

2. Hisse devir izni: Bir kişinin doğrudan ve dolaylı olarak banka sermayesinin yüzde 10'unu ve daha fazlasını temsil eden payları edinmesine ve bir ortağa ait payların banka sermayesinin Kanunda belirtilen oranlar çerçevesinde değişimine neden olacak hisse devirlerinin gerçekleşmesine, banka sermayesinin yüzde 10 veya daha fazlasına sahip olan tüzel kişilerin ortaklık yapılarında Kanunda belirtilen oranlar ve esaslar dahilinde oluşan değişikliklere ve yurtdışında kurulu banka veya mali kurumların Türkiye'de kurulu bir bankanın hisselerini devralmalarına ilişkin olarak izin verilmektedir.

3. Birleşme ve devir izni: Türkiye'de faaliyette bulunan bankalardan birinin diğer bir veya birkaç banka ile birleşmesi veya bütün borç, alacak ve mevduatını Türkiye'de faaliyette bulunan diğer bir bankaya devretmesine ilişkin izin verilmektedir.

4. Şube ve temsilcilik açma izni: Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların yurt içinde şube açmaları ile ilgili talepleri değerlendirilmekte ve Türkiye'de kurulu bankaların yurt dışında şube veya temsilcilik açmaları, ortaklık kurmaları veya kurulmuş ortaklıklara katılmalarına ilişkin izin verilmektedir. Bu kapsamda ayrıca, yurt dışında kurulu bankaların Türkiye'de temsilcilik açmalarına ilişkin izin verilmektedir.

5. İştiraklere ilişkin izin: Bankaların yurtdışında yeni iştirak edinmelerine ilişkin talepler değerlendirilerek gerekli izinler verilmekte, yurt içinde yeni iştirak edinmeleri takip edilmekte ve mevcut iştiraklerinin sermaye artırımları ile ortaklık yapılarına ilişkin değişiklikler hususunda ilgili mercilere görüş bildirilmektedir. Ayrıca, bankaların yatırım fonu kurmaları ve kurmuş oldukları fon tutarlarını arttırmalarına yönelik izin işlemleri de bu çerçevede yürütülmektedir.

¹⁴⁷ BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

6. TMSF bünyesindeki bankaların satışına ilişkin başvuru talepleri değerlendirilmektedir.

7. Bağımsız denetim kuruluşlarının bankalarda bağımsız denetim yapabilmelerine ilişkin yetki talepleri değerlendirilmekte ve sonuçlandırılmaktadır.

8. Bankaların ana sözleşme değişiklikleri ile sermaye artırımlarına ilişkin işlemler yürütülmekte, Bankaların genel kurul toplantılarına ilişkin belgeler izlenmekte ve değerlendirilmektedir.

9. Bankaların genel müdürleri ile genel müdür yardımcılarının atanmalarının mevzuata uygunluğu değerlendirilerek gerekli izin verilmektedir. Ayrıca, Kanuna göre alınması zorunlu yemin ve mal bildirimleri ile yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları ile ilgili olarak Kanunda aranan asgari şartlara ilişkin belgeler izlenmekte ve değerlendirilmektedir.

10. Bankaların 2886 sayılı Kanun kapsamındaki ihaleler için verebilecekleri teminat mektubu limitleri belirlenmektedir.

11. Bankaların alacaklarından dolayı edinmek zorunda kaldıkları menkul ve gayrimenkullerin elden çıkarılmasına ilişkin süre uzatımları hakkındaki talepler değerlendirilmektedir.

3.3.2.4 Analiz ve Araştırma

BDDK, bankacılık sektörüne yönelik düzenleme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yanı sıra, bankacılık sektörü ağırlıklı olmak üzere mali sektöre yönelik analiz ve araştırma faaliyetleri de yürütmektedir. BDDK'nın araştırma faaliyetleri gözetim ve denetim teknikleri ile mali sektöre ilişkin yapısal konularda yoğunlaşmaktadır.

Finansal ürünlerin ve dolayısıyla bankacılık işlemlerinin giderek daha karmaşık hale gelmesi, mali sistemin dinamik bir yapıya sahip olması banka denetiminde yeni tekniklerin kullanılmasını gerektirmiş ve bu ihtiyaçların karşılanması yönelik olarak bankaların risk profilleri ile risklerini izleme ve kontrol etme gücünün bir göstergesi olarak iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin yeterlilik düzeyine odaklı bir denetim tekniği olan "risk odaklı denetim yaklaşımı" gündeme gelmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte

olan pek çok ülkede kullanılan bu denetim tekniği, bankaların risk profilleri ile risklerini yönetme kabiliyetleri üzerine odaklanmakta, denetim kaynaklarının, şeklinin ve yoğunluğunun bankaların risk profillerine ve iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin yeterliliğine göre belirlenmesini öngörmektedir.

BDDK tarafından uluslar arası gelişmelere paralel olarak bankaların taşıdığı risklerin etkin bir biçimde tanımlanabilmesini, daha hassas bir biçimde ölçülebilmesini ve zarara dönüşmeden gerekli tedbirlerin alınabilmesini teminen “risk odaklı denetim yaklaşımı” benimsenmiştir. Risk odaklı denetim yaklaşımının benimsenmesine ilişkin başlıca amaçlar ile yaklaşımın uygulanmasından beklenen başlıca faydalar şunlardır:

- Bankaların taşıdığı risklerin etkin bir biçimde tanımlanabilmesi, daha hassas bir biçimde ölçülebilmesi ve zarara dönüşmeden gerekli tedbirlerin alınabilmesi,
- Finansal sistemde yaşanan hızlı değişime ayak uydurulması,
- Bankacılık faaliyetlerinin değişmesi ve karmaşıklaşması nedeniyle bankaların risk profilindeki önemli değişmelerin zamanında tespit edilebilmesi,
- Yeni denetim teknikleri kullanılarak bankaların değişen risk profillerinin etkin denetimi,
- Kurumumuzun mevcut denetim fonksiyonunun etkinliğinin artırılması,
- Denetimin dinamik ve kesintisiz bir süreç içerisinde yapılması,
- Uluslar arası norm ve en iyi uygulama standartlarına (Basel,AB,vd.) uyum sağlanması,
- Sistemik risklerin gerçekleşmeden önce önlenmesine yönelik tedbirler alınması,

- Bankacılık krizlerinin neden olduğu ekonomik ve finansal krizlerin önlenmesi ya da etkisinin en aza indirilmesi,
- Bankaların ekonomik ihtiyaçlarını daha iyi şekilde karşılamasının sağlanması.

Risk odaklı denetim yaklaşımı çerçevesinde Kurumumuz için bir denetim modeli üzerinde çalışmalar devam etmekte olup, söz konusu çalışmalara yönelik olarak oluşturulan Risk Odaklı Denetim Sistemi Proje Komisyonu çalışmalarına devam etmektedir.

2002 yılı içinde ayrıca, Türk bankacılık sistemindeki yapısal eğilimler ve sorunlar, bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma konusundaki diğer ülke deneyimleri, sorunlu aktiflerin çözüm teknikleri ve bankacılık sisteminde kaynak maliyeti ve net faiz marjları konularında çalışma ve araştırma raporları hazırlanmıştır.

3.3.3 Kurumun Temel Amaçları

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun amacı tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak ve bankacılık sektörünün sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlamaktır. Bu doğrultuda BDDK, Bankalar Kanunu'nda da belirtildiği üzere, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini ve bankacılık sektörünün güvenilir ve sağlıklı bir şekilde işlemlerini tehlikeye sokacak her türlü işlem ve uygulamaları önlemeye çalışacaktır. Elbette ki, BDDK'nın tek amacı, bankacılık sektöründeki tasarruf sahiplerini korumak değildir. Aynı zamanda, bankacılık sektörünün işleyişinden çok fazla etkilenen devlet ekonomisinin istikrarlı bir şekilde işlemlerini ve zarar görmemesini sağlamak için, ekonomiye zarar verebilecek her türlü işlem ve uygulamayı önlemeye çalışmak ve bunun için gerekli tedbiri almak, BDDK'nın amaçları arasındadır.

Kısacası Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun temel amacı, bankaların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya standartlarında rekabet edebilir bir şekilde işlemlerini sağlamaktır. BDDK, bunun için uygun ortamı yaratmaya

çalışmaktadır. Böylece, devlet ekonomisinin uzun vadede ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktadır.

BDDK, üstlendiği bu amaçları gerçekleştirmek için, gerekli her türlü düzenleyici ve denetleyici görevleri üstlenecek ve bu görevleri en iyi şekilde yerine getirmeye çalışacaktır.

İşte bu süreçte, BDDK'nın amaçlarına ulaşmak için edindiği temel hedefler şunlardır¹⁴⁸:

- Bankacılık sektörünün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini arttırmak; kamu kesiminin kontrolündeki bankaların sektör üzerindeki bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması, bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi, aracılık maliyetlerinin düşürülmesi, grup bankacılığı ve mali olmayan faaliyetlerinin en aza indirilmesi,
- Bankacılık sektörüne duyulan güveni kalıcı kılmak; piyasa disiplini ve sistemde yer alanların “kendi sorumluluklarını almaları” ilkesi çerçevesinde, kamunun bilgilendirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması, yeterli, anlaşılabilir ve doğru bilginin zamanında piyasa ulaştırılması, muhasebe ve raporlama sisteminde uluslar arası standartlara erişilmesi, taşınan riskler hakkındaki bilgilerin herkese açık ve ulaşılabilir olduğu şeffaf bir ortamın sağlanması,
- Bankacılık sektörünün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları en aza indirmek; bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamaların önlenmesi, münferit sorunların sistemin risk yaratmasına izin verilmemesi için erken uyarı ve erken müdahale sistemlerinin geliştirilmesi,
- Bankacılık sektörünün risklere karşı dayanıklılığını arttırmak; sektörün risklere karşı direnç ve esnekliğinin artırılması, kurumsal yönetişimin (corporate

¹⁴⁸BDDK Yıllık Raporu, 2002, Ankara

governance) iyileştirilmesine önem verilmesi, iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kredi riskinin yanında piyasa ve operasyonel risklerin sermaye yeterliliğinde dikkate alınması, Kurumun risk odaklı ve konsolide bazda gözetim ve denetim yeteneğinin artırılması,

- Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak; mevduat sigortası sisteminin piyasa disiplini bozucu ve ahlaki istismarı artırıcı etkileri ile tasarruf sahiplerinin haklarının korunması ihtiyacı arasındaki dengenin kurulmasıdır.

3.4 BDDK'nın Yapısı

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu temel olarak, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumu olarak ikili bir yapılanma göstermektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumunun teşkilatı, karar organı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulundan ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı ve Başkanlığa bağlı hizmet birimlerinden oluşur.

3.4.1 Başkanlık

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığını Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı yapar. Bir başka ifadeyle, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı aynı zamanda Kurumun da Başkanıdır.

3.4.2 Başkanın Atanması

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Kuruluna atanan üyeler arasından, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Bakanlar Kurulu üyelerden birini ikinci başkan olarak belirler. Başkanın görevde bulunmadığı izin, hastalık, seyahat ve diğer hallerde kanun, kararname ve

yönetmelikler çerçevesinde Başkana verilmiş olan görev ve yetkiler, İkinci Başkan tarafından kullanılır.

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanır¹⁴⁹. Başkan yardımcıları hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, istatistik ve mühendislik dallarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş ve Kurumda veya Kurumun görev alanına giren konularda en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı, Kurum Başkan Yardımcısı statüsündedir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanının ve ikinci Başkanının, Bakanlar Kurulu tarafından atanıyor olmasındansa, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Kurulunun kendi üyeleri arasından yapacağı seçimle belirlemesi daha demokratik olurdu. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığına atanacak kişilerin, Kurul üyeliklerine atanmak için gerekli şartlardan başka herhangi bir ek şart taşıması gerekmemektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna atanan üyelerden her hangi biri olabileceğine göre seçimi Kurul üyelerinin yapması daha yerinde olurdu.

ABD'de bankacılık alanında düzenleme ve denetleme yetkilerinin merkezinde yer alan Fed Kurulunun Başkanı, kurula seçilen üyelerin kendi aralarında yaptıkları seçimle belirlenmektedir. Özerk bir kurumun kendi Başkanını seçmesi daha doğal olacaktır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kararlarına karşı açılacak davalarda, Kurum kararlarının kamu yararı yerine siyasi düşüncelerle alındığı yönünde şikâyetlerin ön plana çıkmaması için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanının tarafsızlığına gölge düşürülmemelidir. Çünkü Özerk bir Kurumun

¹⁴⁹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı ve İkinci Başkanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeliklerine Bakanlar Kurulu kararıyla seçilen kişiler arasından yine Bakanlar Kurulu kararıyla seçilirler. BDDK Başkanının yardımcıları ise, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararıyla atanan personellerdir. Kurumun Başkanı ve İkinci Başkanı ile Başkan yardımcılarının statüleri farklıdır.

kararlarının kamu yararından çok siyasi düşüncelerle hareket ettiği gerekçesiyle iptal edilmesi toplumun idareye olan saygısını ve güveninin sarsabilecektir.

3.4.3 Görev ve Yetkileri

Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan Kurumu temsile yetkili olup, Kurulca alınan kararların ve mevzuatla verilen görevlerin yürütülmesini sağlamak için her türlü önlemi almakla ve Kurumun görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğini sağlamakla görevlidir.

Başkan, Kurumun bütün birimlerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmekle görev ve yetkilidir.

3.4.4 Başkanlık Görevinin Sona Ermesi

Kurul Başkanının görev süresi sona ermeden görevine son verilmez. Ancak, atanması için gerekli şartları kaybetmeleri, kurul üyeleriyle ilgili olarak öngörülmuş bulunan yasaklara¹⁵⁰ aykırı hareket ettiklerinin tespit edilmesi ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında mahkûmiyet kararının kesinleşmesi hallerinden birinin gerçekleşmesi durumunda Kurum Başkanı, görev süresi dolmadan Başbakanın onayıyla görevden alınır (Ban. K. m. 3/4b)

Bakanlar Kurulu kararıyla atanan bir kamu görevlisinin görevden alınması sırasında Başbakanın onayının yeterli görülmesi usulde paralellik ilkesiyle bağdaşır gözükmemektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanının atanmasında katkısı olan ilgili bakanın ve atanmayı yapan Bakanlar Kurulunun görevden alma işleminden uzak tutulması yönündeki düzenleme isabet yoktur. Hükümette bulunan koalisyon ortağı partilerin kendi aralarında çıkabilecek anlaşmazlıklar nedeniyle Kurum Başkanının görevden alınması olasıdır. Bu durumda her ne kadar idari yargı mercii

¹⁵⁰ Bu yasaklar 4389 sayılı Bankalar Kanununun 3. maddesinin 5. fıkrasında düzenlenmiştir

görevden alma işlemini iptal edecekse de, bankacılık sektörünün duyarlı bir sektör olması nedeniyle riskler doğmasının önüne geçilemeyecektir.

Kurum Başkanı bu göreve atandıktan sonraki 30 gün içerisinde Kurumun görev alanına giren kuruluşlardaki paylarını üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmadıkları takdirde görevden çekilmiş sayılır (Bank. K. m. 3/5).

3.4.5 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve denetleme Kurumunun karar organıdır. Kurul, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkileri kullanır.

3.4.6 Oluşumu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanıdır. Üyelerin, hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmaları gerekmektedir. Mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim görmüş olmaları gerekmektedir. Mühendislik dalında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olan adayların ise belirtilen, hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmaları gerekir. Üyeler; en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın (ilgili Bakan, Başbakan veya görevlendireceği bakandır) önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'na atanır. Bakanlar Kurulu, Üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir¹⁵¹.

¹⁵¹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun oluşumuna ilişkin kurallar, 4389 sayılı Bankalar Kanununda düzenlenmişken, 4491 sayılı yasayla Bankalar Kanununda yapılan değişiklik çerçevesinde Kurulun oluşum şekli de değiştirilmiştir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeliklerine atanmak için bankalar Kanununda sayılan niteliklerden başka, adayların devlet memuru olmak için gerekli olan nitelikleri taşımaları da gerekir.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler. Başkanlık ve üyelikler, Görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları kişinin süresini tamamlar. Üyelerin hastalık, kaza ve sair nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması ve bu durumun Kurulun karar almasını tehlikeye düşürmesi halinde, bunların yerine mesleki kıdemi en yüksek olanlardan başlamak üzere kıdem sırasına göre Kurum Başkan Yardımcıları vekâlet eder. Geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi halinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer ve bunların yerlerine yedi gün içinde atama yapılır.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilmez. 12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı, Bakanlar Kanununda değişiklik yapan kanunla bu düzenlemeye yasal bir istisna getirilmiştir: “Başkan dışındaki Kurul üyelerinin görevleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Yeni üyeler, yürürlük tarihinden itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulunca atanır ve bu süre içinde, mevcut üyelerin görevleri devam eder. Bu suretle atanan üyelerden, ikinci yılın sonunda kura sonucunda belirlenecek iki üye ve dördüncü yılın sonunda kalan üyelerden, kura sonucu belirlenecek iki üyenin yerine, bu Kanunda belirtilen hükümlere uygun olarak yeni üye ataması yapılır” denilerek, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumunun ve benzer diğer özerk kurumların karar organlarında yer alan görevlilerin sahip olduğu düşünülen güvenceler hukuka aykırı olarak, bir yasa hükmüyle ihlal edilmiştir. Yapılan uygulamayla ileride yapılması yanlış uygulamalara tehlikeli bir kapı açılmıştır. Cumhurbaşkanı, yasayla yapılan bu hukuk dışılığı görmezden gelerek yasayı onaylamıştır. Yasama işlemlerinin, genel ve soyut olmaları “hukuk devletli” ilkesinin gereğidir. Oysa Bankacılık Düzenleme ve Denetle Kurulu üyelerinin görevlerinin sona ereceği yönündeki kanun hükmü birel ve somut niteliklidir. Bankacılık Düzenleme ve

Denetleme Kurulu üyelerinin görevden alınması yönündeki yasa hükmü ‐hukuk devleti‐ ilkesiyle çelişmekte olduğundan, anayasaya aykırıdır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevden alınabilmeleri ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybetmeleri veya durumlarının, Kurul üyelerinin görevleriyle bağdaşmazlık ilkelerine aykırı düştüğünün tespit edilmesi, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararının kesinleşmiş olması durumlarında kurul Başkan ve üyeleri görev süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar. Bu durumda en geç iki ay içinde üye ataması yapılır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun üyelerinin görevden alınmaları nedeniyle kurulun karar almasının tehlikeye düşmesi halinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunca yeni üye atanana kadar, bu üyelerin yerine mesleki kıdemi en yüksek olanından başlamak üzere kıdem sırasına göre kurum Başkan Yardımcıları, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin yerine geçici olarak üyelik görevini görür.

3.4.7 Kurul Üyeleri Yasaklar ve Sorumluluklar

Çalışma yasağı ve bağdaşmazlık: Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetlerinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar. Kurul üyeleri görevden ayrılmalarını takip eden iki yıl¹⁵² süreyle Bankalar Kanunu kapsamına giren, kuruluşlarda üst düzey görevli olarak çalıştırılmazlar (Ban. K. m.3/5). Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin bankacılık sektöründe görev almama yasağı yönetim ve denetimi veya hisseleri Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen bankalar hakkında uygulanmaz.

¹⁵² 4743 sayılı yasayla değiştirilmeden önce bu süre üç yıl olarak düzenlenmişti. Üç yıl yerine iki yıllık bir süre getirilmesi ve yönetim ve denetimi veya hisseleri Fona devredilmiş bulunan bankaların yasak kapsamından çıkarılması yönündeki düzenleme, her ne kadar Fon bankalarının yasak kapsamı dışında bırakılması isabetli olmuşsa da, birel, somut bir düzenleme yapıldığı izlenimini vermektedir.

Sır saklama sorumluluğu: Kurul üyeleri ile Kurumun her türlü personeli, çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

Devlet memuru sayılma: Kurumun para, evrak ve her çeşit malları Devlet mali hükmündedir. Kurul üyeleri ve diğer Kurum personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. Buna ilişkin soruşturmalar, Kurul üyeleri için ilgili Bakanın, kurum personeli için ise Kurulun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri ile diğer kurum personelinin sır saklama yükümlülüğü ile ilgili olarak Bankalar Kanununun getirdiği düzenlemeye göre “kurumun her türlü personeli, çalışmaları ve denetlenmeleri esnasında öğrendikleri her türlü gizli bilgiyi saklamak zorundadır. Bu bilgiler, yetkili mercilerden başkasına açıklanamaz ve kurum personeli bu bilgileri kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük, kurum personelinin görevi sona erdikten sonra da devam eder” (Ban. K. m.3/8). Bu hükme aykırı hareket edilmesi durumunda soruşturmalar, kurum personeli hakkında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunu, Kurul üyeleri hakkında ise ilgili Bakanın izin vermesi durumunda genel hükümlere göre yapılır. Bu düzenlemeye göre, sır saklama yükümlülüğüne aykırı davranmanın yaptırımını devlet memurluğundan çıkarılmalıdır (DMK. m. 31). Bankacılık Düzenleme ve denetleme Kurumunun görev alanına ilişkin olan sır saklama yükümlülüğünün caydırıcı bir yaptırıma bağlanması gerekir. Özellikle bankalarla ilgili sırların açıklanması, hem kamusal açıdan hem de gerçek ve tüzel kişiler açısından büyük zararlara yol açabilecektir¹⁵³.

¹⁵³ Şubat 2001 krizinden sonra döviz politikasında değişikliğe geçiş sürecinde, bir kamu bankası yöneticisinin gizli bilgileri kendi çıkarına kullanmasıyla ilgili ortaya çıkan durum çok tartışılmıştı. Aynı dönemde Merkez Bankası rezervlerinden bir haftalık sürede çıkan dövizin devlet bütçesine getirdiği yükün 10 milyar \$ civarında olduğu ifade edilmiş ve bu akışın gizli bilgilerin sızdırılmasıyla gerçekleştiği yönündeki iddialar gündeme gelmiştir.

3.4.8 Kurul Üyelerinin Görevlerinin Sona Ermesi

Kurul üyelerinin süreleri sona ermekle gayet tabii olarak sona erer. Kurul üyeleri bu göreve altı yıllık bir süre için atanmaktadırlar ve sürenin dolmasıyla görevleri son bulur. Asıl önemli olan Kurul üyelerinin görevlerini yerine getirirken bağımsız hareket etmelerinin sağlanması açısından görevden alınmalarının ya da görevden ayrılmış sayılmalarının hangi esaslara göre gerçekleşeceği.

Görevden alınma: temel kural, Kurum Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden alınamayacağıdır. Ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri, görevleriyle bağdaşmayan ek görevler aldıkları ve görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı haklarında bir mahkûmiyet kararının kesinleşmesi durumlarından birinin gerçekleşmesi durumunda Kurul üyelerinin Başbakanın onayı ile görevlerinden alınır.

İlgili bakanın önerisi ve Bakanlar kurulunun kararı ile atanan bir kamu görevlisinin atanmasından farklı bir yolla, Başbakanın onayı ile görevden alınacak olması usulde paralellik ilkesine uygun olarak şekillendirilebilirdi. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin Başbakanın onayı ile görevden alınacağı yolundaki düzenlemeyi Başbakan tarafından görevden alınır olarak anlamak gerekir.

Başbakanın onayıyla görevden alınmayla ilgili olarak karşımıza çıkan asıl büyük sorun, görevden alınma gerekçesi olarak yasada düzenlenen ifadelerin nasıl anlaşılacağıdır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerine yasaklanan faaliyetlere aykırılık ve görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı kesinleşmiş mahkûmiyet kararına dayanan görevden alınabilme hükmü açık kabul edilse de, “atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri anlaşılabilir” kurul üyelerinin görevden alınacak olması açık olmayan bir hükümdür. Çünkü Bankalar Kanunu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin atanması ile ilgili olarak tamamen objektif nitelikli şartlar öngörmüş olup bu şartların kaybedilmesi çok ayırık durumlar hariç olmak üzere olanaksızdır. Eğitim ve çalışma deneyimi ile ilgili olarak yasada düzenlenmiş bulunan şartların

sonradan kaybedilmesinin nasıl olacağıın izahı oldukça zor olacaktır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin atanmaları için gerekli şartları kaybetme hükmünü, Devlet memuru olabilmek için gerekli olan nitelikler olarak kabul etmek yerinde olacaktır. Başbakan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin atanmaları için gerekli şartları ilgili bakanın önerisi ve referansı şeklinde yorumlayıp, ilgili Bakan Başbakan olabilir, Bakanın önermesi için gerekli olan siyasi yakınlığı kaybetmesi ekinde yorumlama ihtimali durumunda görevden alma idari yargı yerinin kararı iptal hükmüyle karşılaşacaktır.

Atanma şartlarını kaybetmeyi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruluna üye atanabilme şartları şeklinde dar yorumlayıp, devlet memuru olabilme şartlarını yitirme olarak kabul etmemiz yerinde olacaktır. Devlet memuru olarak atanabilme niteliğini kaybeden Kurul üyesi Başbakanın onayı ile görevinden alınacaktır.

Görevden çekilmiş sayılma: Kurul üyelerinin, Kurumun görev alanına giren kuruluşlardaki paylarını, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek zorundadırlar. Bu zorunlulukları yerine getirmeyen Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılırlar.

SANCAKDAR, Kurul üyelerinin sahip oldukları payların elden çıkarılması ile ilgili düzenlemenin isabetli olmadığı düşüncesinde olup, “ maliki oldukları payların devredilmesini isteme hem üyelerin görevlerinin niteliği ve atanma usulünün gerekleri ve hem de mülkiyet hakkında mündemiç serbest tasarruf yetkisine dolaylı müdahale niteliği taşıdığından çağdaş bir uygulama olarak gözükmemektedir. Şayet amaç Kurul üyelerinin yansız hareket etmesini sağlamak ise üyelerden göreve başlamadan önce mal beyanında bulunmaları ve bunun gerektiği gibi denetiminin yeterli olabileceğini” ifade etmektedir¹⁵⁴.

Yasada, Kurul Başkanları ve üyeleri hakkında istifa ile ilgili bir düzenleme yer almamış olmakla birlikte istifa, ölüm, fiil ehliyetinin kaybı gibi durumlarda da görev sona ermiş olacaktır.

¹⁵⁴ SANCAKDAR Oğuz, “İdare Hukuku...”, a.g.e.,

3.5 BDDK ve TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU ARASINDAKİ İLİŞKİ

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta ederek, tasarruf sahiplerini koruma ve bankalara güven duyulmasını sağlama amacını gerçekleştirmek üzere kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kurumudur.

BDDK ile TMSF, ayrı ayrı kamu tüzel kişileri olup, görev ve yetkileri birbirine bağlantılıdır.

BDDK'nın görev ve yetkilerinin kapsamı bankacılık alanında düzenleme denetleme yapmak ve yaptırım uygulamak iken TMSF, BDDK'nın yaptığı denetim sonucunda alınması gereken tedbirleri yerine getirmektedir.

Bankalar Kanunu'nun 15. maddesinde düzenlenmiş olan TMSF, bankalardaki tasarruf mevduatının yani bankalara yatırılan paraların sigorta edilmesi konusunda görevlidir. TMSF, ayrıca. Bankalar Kanunu'nun 14. maddesine göre, BDDK Kurulu'nun kararı ile hisseleri ve/veya yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve üçüncü kişilere devri konularında görevli ve yetkilidir. Bunların dışında, TMSF, Bankalar Kanunu ile kendisine verilen diğer görevleri de yerine getirmekle yükümlüdür (Bank.K.md. 15/1).

TMSF'nin başlıca görevi, bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmektir. Sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatının kapsamı tutarı, sigorta priminin tarifesi ile tahsil zamanı, şekli ve diğer hususlar Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Mevduat kabul eden bütün bankalar, kabul ettikleri tasarruf mevduatını bu kapsam ve şartlar çerçevesinde sigorta ettirmek zorundadırlar (Bank.K. 1 516-a). TMSF, bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmekle görevli olduğu için, bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme yetkisi BDDK Kurulu tarafından

kaldırılan ve yönetimi ile denetimi kendisine intikal eden bir bankanın, sigortalı tasarruf mevduatını mevduat sahiplerine doğrudan doğruya kendisi veya başka bir banka aracılığıyla ödemektedir. Bunun üzerine, TMSF ödediği tasarruf mevduatını geri alabilmek için, bu bankanın doğrudan doğruya iflasını mevduat sahipleri yerine isteme yetkisine sahip olmaktadır. İflas kararı alınması halinde TMSF, iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla katılarak, iflasına hükmolunan bankayı tasfiye etme yetkisine sahip olmakta ve böylelikle bu bankanın kendisine olan borçlarını tahsil edebilmektedir (Bank.K.md. 16/3,4).

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir (Bank.K.md. 15/4). BDDK bu yönetim ve temsil yetkisini BDDK Kurulu tarafından çıkarılan “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği”¹⁵⁵ çerçevesinde kullanmaktadır.

TMSF'nin karar organı, yönetim kuruludur (TMSF Yönetmeliği md.4). Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun başkanı, aynı zamanda TMSF yönetim kurulunun da başkanıdır.

TMSF'nin karar organı olan yönetim kurulu, BDDK Kurulu başkanı, ikinci başkanı ve BDDK Kurulu'nun kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile yine BDDK Kurulu tarafından belirlenecek TMSF başkan yardımcısı ve BDDK başkan yardımcısından oluşmaktadır (Bank.K.md. 15/4).

Görüldüğü üzere, TMSF'nin hukuki niteliği ile ilgili olarak, ortaya oldukça karmaşık bir durum çıkmaktadır. Şöyle ki, 3182 sayılı mülga Bankalar Kanunu'na göre kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuş olan TMSF'nin, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'yla BDDK kurulduktan sonra, kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının hiçbir anlamı kalmamaktadır. Çünkü TMSF yeni Bankalar Kanunu'na göre de kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Ancak, BDDK tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir. Dolayısıyla, TMSF adeta BDDK'nın hizmet birimlerinden olan bir daire başkanlığı

¹⁵⁵ R.G., 03.08.2001, 24482

konumuna getirilmiştir¹⁵⁶. Kısacası, BDDK ile TMSF'nin ayrı ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının uygulamada hiçbir anlamı kalmamıştır. Bundan dolayı, TMSF'nin tüzel kişiliğinin kaldırılarak, BDDK'nın bünyesine dahil edilmesi, çok daha yerinde bir düzenleme olacaktır.

¹⁵⁶ Çolak N.İlker, "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği", Ankara 2003, s.173

SONUÇ

Küreselleşme sonucu: devletin; ekonomik ve sosyal işlevlerinin iyi çalıştırılmaması ile ortaya çıkabilecek muhtemel sonuçlar şunlardır:

- A.KİT'ler özelleştirilir.
- B.İşsizlik artar.
- C.İşsizliğe karşı sosyal güvence olmaz.
- D.Eğitim ve sağlık, ticarileşir ve özelleşir.
- E.Sosyal güvenlik sisteminde; devletin şemsiyesi kaldırılır ise, ücret pahallılığı ve toplu sözleşmeleri dışlayan bir yapı kurulur.

1980-1990 yılları arasında küreselleşme edebiyatının gerisindeki gerçekleri yeterince değerlendiremediğimiz için “gözü kara” olarak, ülkemizde bazı politikalar egemen olmuştur. Yakın gelecekte ise, aynı yanlış davranışları tekrarlamamak için, neler olabileceği konusunda, bugünden fikir üretmek gerekir.

Türkiye'deki durum değerlendirildiğinde ise, küreselleşmenin 1980 yılından bu yana olan uygulama sonuçlarının başlıcaları olarak karşımıza çıkan sonuçları:

- a.Ekonomik yapıda serbestleşmeye dayalı olarak büyük bir belirsizlik,
- b.Kürt sorunu,
- c.İslam kökten dinciliği sorunu,

Dolayısı ile; bu uygulamanın; dünyanın diğer yerlerinde de olduğu üzere, gelişme yolunda olan ülkemiz için uygun olmadığı, çünkü sistemin tüm unsurlarının gelişmiş Batı'nın şartlarına uygun ve menfaatleri yönünde hazırlandığı, ülkemizin ekonomik kaynaklarının gerek ekonomik sistem ve gerekse siyasi sistemde yaratılan ve yaratılması muhtemel kaoslar ile ileriye dönük olarak sonu tahmin edilemeyen bir sürece sürüklendiği, özellikle dış ve iç borçlarının ödenebilmesinin nasıl başarılacağı konusunda tam bir belirsizlik ve çözümsüzlük olduğu, üzerinde özellikle ve ısrarla durulan özelleştirmenin ülke kaynaklarının tüketilmesi yönünde etkin bir girişim olduğu sonuçlarının ülke menfaati açısından uygun olmayacağı kanısına varılmıştır.

Küreselleşme yaşanmalı, ancak uygulama sonuçları analiz edilmeli ve ülke menfaatleri düşünülerek uygulama alanları ve yöntemleri çok dikkatli olarak seçilmelidir. Aksi halde; küreselleşmenin olumsuz uygulamalarının sonuçlarının uzun süreli yaşanması ve tahammül edilmesi, ülkeler ve insanlar açısından mümkün olmayacaktır.

Geri ülkelerin, siyasi bağımsızlığı ekonomik bağımsızlıkla pekiştirme amacıyla kurdukları karma ekonomi yapıları, IMF'nin dayatmalarıyla özelleştirme, iç ve dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin liberalleştirilmesi suretiyle süratle **“dışa açılırken”**, gelişmiş ülkelerde, geri ülkelerin rakip olduğu tarımda, korumacılık aynen devam etmiştir. Böylece geri ülkeler gelişmiş ülkelere daha liberal hale getirilmiştir. Geri ülkelerin geleneksel ekonomik yapılarının, planlı ve kontrollü bir geçiş süreci olmaksızın dönüştürülmesi, bu ülkeleri önceki **“ithal ikameci”** dönemden daha derin bir ekonomik istikrarsızlığın içine sürüklemiş, bu ülkelerde işsizlik, enflasyon, yoksulluk artmış, önceki dönemden miras kalan **“borç bağımlılığı”** daha da derinleşmiş, **“borç yönetimi”** bu ülke hazine yönetimlerinin belli başlı işi haline gelmiştir.

Geri ülkelerde ekonomik istikrarsızlık arttıkça IMF müdahalesi, ekonomiden siyaset ve hukuk alanlarına kadar uzanarak daha da derinleşmiş, IMF neredeyse bu ülkelerin ekonomilerini doğrudan yönetir hale gelmiştir. Madalyonun gelişmiş ülkeler yönüne baktığımızda ise, bu ülkelerin özellikle tarım ve hizmet sektörlerinde süre giden korumacılık nedeniyle, geri ülkeler ihracat ve hizmet dövizleri gelirlerini arttırıp, borçlarını azaltamaz ve borç bağımlılığından bir türlü kurtulamazken, gelişmiş ülkelerde sürekli biriken sermaye ve bu ülkelerin ileri teknoloji ürünü tarım ve sanayi ürünleri, liberalleştirilmiş geri ülkelere akmıştır. Bu akışa geri ülkelerin sermaye sahipleri de, aracı ya da ortak olmuşlardır. Bunun sonucunda, gelişmiş ülkelerin sermaye sahipleri ve onların geri ülkelerdeki ortakları hazinelerine hazineler eklemiştir. Madalyonun iki yüzüne birden baktığımızda, geri ülkelerde geniş halk kitleleri hızla yoksullaşırken, sermaye sahipleri yani burjuvazi hızla zenginleşmiş, dünyadaki gelir dağılımı adaletsizliği derinleşmiştir. Bunun en önemli sonucu toplumsal yaşamın insan

unsurunun tüketilmesidir. İşte bu bir kaotik tablodur. Bu kaosun nedeni de küreselleşmeye burjuva ben merkezçiliğinin damgasını vurmuş olmasıdır. Türkiye’de hassas olan bu alanlardan biri de bankacılık sektörüdür ve bu konuda birçok düzenleme yapılmıştır. Ancak en çok Bankacılık Kanunu ile yapılan düzenlemeler öne çıkmaktadır. Bu kanunla bankaların kuruluş işlemleri, mevduatları, piyasa ilişkileri, kredi işlemleri gibi birçok konu düzenlenmiştir. Özellikle bu kanunla bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetimi için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun kurulması önemli bir gelişme olmuştur. Tüm bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesi, denetlenmesi ve bunlar sonucu oluşacak yaptırımların uygulanması bir bağımsız idari otorite olan BDDK’ ya bırakılmıştır. Bu kurum kuruluş ve teşkilatlanma açısından yasal olarak bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıdır. Sahip olduğu özellikler bakımından BİO özelliklerini taşır.

BDDK’nın bankacılık sektöründeki işlemleri, özellikle de son krizler döneminde yaptıkları tartışılrsa da kurumla ilgili yapılan yasal düzenlemeler eksiksiz uygulanırsa ve siyasi etkilerden olabildiğine uzak kalabilirse daha etkin ve verimli çalışacağı, sektöre daha fazla fayda sağlayacağı kesindir.

KAYNAKLAR

I.KİTAPLAR:

AHMAD,Feroz, "Modern Türkiye'nin Oluşumu", Sarmal Yayın,İstanbul,1995

AKGÜÇ Öztin,"100 Soruda Türkiye'de Bankacılık",İstanbul 1992

AKINCI Müslüm," Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman", İstanbul 1999

AKGÜNER Tayfun,"Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımı Teşvik Tedbirleri",
İstanbul 1979

AKPINAR Turgut," Bankalar ve Devlet",Ankara 1966

ARSLAN Süleyman,"Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri",Ankara 1982

ATASAGUN Yusuf Saim,"Bankalar Birliği Hakkında Düşünceler", Ankara 1956

ASOMEDYA,"Yabancı Doğrudan Yatırımlar ve Çokuluslu Şirketler",Temmuz 1999

BATTAL Ahmet, "Güven Kurumu Nitelendirmesi Işığında Bankaların Hukuki Sorumluluğu", Ankara 2001

BAŞKAYA Fikret,"Sömürgecilik, Emperyalizm, Küreselleşme",Ankara,1997

BORATAV Korkut,”1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm”, İstanbul,1991

ÇANKAYA Fikret / ÖZ Mehmet,”Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, İstanbul 2001

ÇOLAK N. İlker, “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği”, Ankara 2003

DEWATRİPONT Mathias / TİROLE Jean, “The Prudential Regulation of Banks”, London 1999

DOĞAN Seyhun,” IMF İstikrar Programları ve Türkiye”,İstanbul 1997

DPT, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye,Ankara 1995,Raporlar

EKER Aytaç,”Kamu Maliyesi”, İzmir 1997

EREM Faruk / ALTINOK Akın / TANDOĞAN Haluk, “Bankalar Kanunu Şerhi”, Ankara 1989

EREZ Mesut,”Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü”,Ankara 1975

ESER Uğur,”Türkiye’de Sanayileşme”,Ankara 1993

EŞKİNAT Rona,”Kürselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”,İstanbul 2000

EYÜPGİLLER Servet, “Banka İşletmeciliği Bilgisi (Banka İşletmeciliği)”, Ankara 2000

EYÜPGİLLER Servet, “Banka ve Mali Kuruluşlar (Mali Kuruluşlar)”, Ankara 1988

GİRİTLİ İsmet, “Türkiye’nin İdari Yapısı”, İstanbul 1991

GÖZÜBÜYÜK Şeref / TAN TURGUT, “İdare Hukuku”, C.I.Genel Esaslar, Ankara 2001

GÖZÜBÜYÜK Şeref, “Yönetim Hukuku”, Ankara 2002

GÖZÜBÜYÜK Şeref, “Yönetsel Yargı”, Ankara 1997

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Türkiye’nin Yönetim Yapısı”, Turhan Kitabevi, 2001, Ankara

GÖZÜBÜYÜK Şeref, AKILLIOĞLU Tekin, “Yönetim Hukuku”, Turhan Kitabevi, 1992, Ankara

GÜNAL Mehmet, “Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği”, Ankara 2001

İŞIKLI Alparslan,”Küreselleşme ve Demokratikleşme”,Ankara,1996

İMREGÜN Oğuz, “Mevduatı Koruma Bakımından Bankalara Devlet Müdahalesi”, İstanbul 1957

KANDİLLER Rıza, “Banka Hukuku ve Bankalar Kanunumuzun Başlıca Hükümleri”, Ankara 1986

KANSU Işık,” Küreselleşme”, Ankara,1997

KAZGAN Gülten,”Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye’nin Yeri”,İstanbul,1995

KARLUK Rıdvan,” Avrupa Birliği ve Türkiye”,İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul 1999

KEPENEK,YAKUP ve YENTÜRK,Nurhan,"Türkiye Ekonomisi",İstanbul ,1994

KOSTAKOĞLU Cengiz,"Banka Kredi Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar",İstanbul 1996

KUNTALP Erden," 70 Sayılı KHK Hükümlerine Göre Bankaların Kuruluşu ve Faaliyete Geçmesi", Ankara 1982

MANAVGAT Çağlar, "Sermaye Piyasasında Aracı Kurumlar", Ankara 1991

NOYAN Erdal, "Bankalar Hukuku", Ankara 2002

ONAR Sıddık Sami,"İdare Hukukunun Umumi Esasları",C.II,İstanbul

OY Osman, "Bankalar Kanunu'na Göre Yönetim Kurulu, Yönetici ve Ortakların Hukuki ve Cezai Sorumlulukları ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu", İstanbul 2000

OYAN Oğuz,"Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?",Ankara 1998

ÖNDER Mehmet Fahrettin, "Türk Hukukunda BDDK'nın Bankalar Denetimi ve Hukuki Sonuçları",İstanbul 2002

ÖNDER İzzetin,"Konsolide Bütçe Gelişimi",97-99 Petrol-İş Yıllığı

ÖNDER Türkan, "Batan Bankalar, Bağımsız Denetim ve Mesleki Ahlak", İstanbul 2001

ÖZAY İlhan, "Günışığında Yönetim", İstanbul 2002

ÖZAY İlhan, "İdari Yaptırımlar", İstanbul 1985

ÖZKAN İ.Reşat,"Dış Politika",İstanbul,1996

ÖZBUDUN Ergun, “Türk Anayasa Hukuku”, Ankara 1995

REİSOĞLU Seza, “Bankalar Kanunu Şerhi ve Bankacılık Uygulamasında Diğer Hukuki Kavramlar (Şerh)”, Ankara 2002

SARİBRAHİMOĞLU Y. Selim, “Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet”, Ankara 2002

SÖNMEZ Mustafa,”100 Soruda 1980’lerden 1990’lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi”,İstanbul 1992

SÖNMEZ Sinan,” Dünya Ekonomisinde Dönüşüm”,Ankara 1998

ŞAHİN Hüseyin,”Türkiye Ekonomisi”,Bursa 1997

ŞAHİNÖZ Ahmet,” Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz”,İstanbul 1998

ŞEYLAN Gencay,”Değişim,Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi”,Ankara,1995

TAKAN Mehmet, “Bankacılık-Teori Uygulama ve Yönetim”, Ankara 2001

TAN Turgut,” Planlamanın Hukuki Düzeni”, Ankara 1976

TAN Turgut, “Ekonomik Kamu Hukuku”, Ankara 1984

TANYOL Tuğrul,” Küreselleşme,Kültür ve Dillerin Geleceği”,Kasım 1999

TAŞDELEN Servet, “Bankalar Kanunu Şerhi”, Ankara 2002

TEKİNALP Ünal, “Bankacılık Hukukunun Esasları (Esaslar)”, Cilt I, İstanbul 1988

TESAL Reşat D., “Banka Hukuku”, İstanbul 1980

TİMUR Taner,”Küreselleşme ve Demokrasi Krizi”, İstanbul,1996

TUTAR Hasan,”Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”,İstanbul 2000

TUNA Yusuf,”Türkiye’de Kamu Kesimi Açıkları”,Yeni Türkiye Yıl:5 Sayı:27
Mayıs-Haziran 1999

TURANBOY Asuman, “Bankacılar İçin Banka Hukuku Bilgisi”, Ankara 2000

ULULSOY Ali, “Bağımsız İdari Otoriteler (Otoriteler)”, Ankara 2003

ULULTAN Burhan, “Bankalar Kanunu Şerhi”, Ankara 1958

ÜNAL Oğuz,”Türkiye’de Demokrasinin Doğuşu”,İstanbul 1994

VURAL Güven, “Türk Banka Hukuku”, Ankara 1991

YASİN Melikşah, “Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri”, Ankara 2002

YELDAN Erinç,”Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi”,İstanbul 2001

YÜKSEL Ali Sait,” Bankacılık Hukuku ve İşletmesi”, İstanbul 1974

YÜKSEL Ali Sait / YÜKSEL Aslı / YÜKSEL Ülkü, “Banka Yönetimi El Kitabı”,
İstanbul 2002

ZARAKOLU Avni, “Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi”, Ankara 1989

II.MAKALELER:

AKALIN Güneri,”Ekonomik Anayasa Paneli”,Ankara 16 Aralık 1996,s.39-50

AKINCI Müslüm,”Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, Rekabet Dergisi,S.5,Ocak-Şubat-Mart 2001,s.3-16

ALPARSLAN Melike,”Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, Bankacılar Dergisi,Haziran 2000,s.34,s.49-64

ATAY Cevdet,”Devlet Denetleme Kurulu”, Bağımsız İdari Otoriteler-Türk Fransız Ortak Kolokiyumu (21-22 Ekim 1996)”, İstanbul 1998,s.47-58

AZRAK A. Ülkü, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler Paneli,Rekabet Kurumu, Ankara 5 Kasım 2001,s.19-27

BAĞCI Hamdi, “Bankalar Mevzuatındaki Son Değişiklikler ile Bağımsız Denetim Esasları ve Uygulamaları (Panel)”, Ankara 2002,TÜRMOB Yayınları, s.79-86

Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi, “Bankalarda Kurumsal Yönetim”, Bankacılar Dergisi, Mart 2000, s.32,s.94-101

Basel Komite, “ Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”, Bankacılar Dergisi,1999,s.30,s.87-115

Basel Komite, “Bankalarda İç Denetim ve Bankacılık Gözetim Otoritesinin İç ve Dış Denetçiler ile İlişkisi” (Bankalar İç Denetim), Bankacılar Dergisi,Haziran 2000,s.34,s.98-122

BAYDUR Refik, “Açılış Konuşması,Ekonomik Anayasa Paneli”, Ankara 16 Aralık 1996,s.5-10

BERNARD Michel,Çev.GÖÇER Mahmut, “Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu”, Bağımsız İdari Otoriteler- Türk Fransız Ortak Kolokyumu (21-22 Ekim 1996), İstanbul,1998,s.89-95

BİRSEL Mahmut T., “Banka Kavramı ve Bankaların Sınıflandırılması”,

COŞKUN İsa,“OECD Türkiye Raporu 2000”,
<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupe/ues/coskun.htm>

ÇEKİNMEZ Mehmet, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Ağustos-Eylül 1999,S.8,s.1-16

ÇOLAK Ömer Faruk,”Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları-7,Nisan 2000,s.37-57

DELİKANLI İhsan Uğur,”Bankaların Denetim ve Gözetimi, Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları”,Active Bankacılık ve Finans Dergisi,Haziran-Temmuz 1998,S.1,s.13-20

DOĞAN Saruhan,”Kamu Bankaları Görev Zararları,Batık Bankalar ve Dış Ticaret”,Finans Dünyası, Aralık 2000,S.132,s.38-39

DOĞAN Seyhun,” IMF İstikrar Programları ve Türkiye”,İstanbul 1997

DURAN Lütfi,”Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler-Türk Fransız Ortak Kolokyumu (21-22 Ekim 1996), İstanbul, 1998,s.24-30

ERDAL Bahar,”Basel Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipleri’ne Türk Bankalar Kanunu’nun Uyumu”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Kasım 2002, Y.17,S.200,s.85-90

GÜRLESES Can Fuat, “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetimin Temel Prensipleri”, Finans Dünyası, Eylül 1999,S.117,s.87-89

KANETİ Selim,”Türk Hukukunda Bankaların Gözetimine Toplu Bakış”, Avrupa Topluluğu’nda Banka Hukuku, 6.Avrupa Hukuk Haftası, İstanbul,1992,s.127-144

KARACAN Ali İhsan,” Bankacılık Sistemine Müdahale Üzerine Bazı Düşünceler”, Mali Piyasalar Üzerine Denemeler, İstanbul 2002,s.163-187

KARACAN Ali İhsan,” BDDK’nın Bağımsızlığı mı? Geçmiş Olsun”, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, İstanbul 21002,s.165-171

KERMAN Teoman, “Bankalar Mevzuatındaki Son Değişiklikler ile Bağımsız denetim Esasları ve Uygulamaları (Panel)”, Ankara 2002, TÜRMOB Yayınları, s.67-71

MORANGE Jean, Çev.ATAY Cevdet, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler- Türk Fransız Ortak Kolokyumu (21-22 Ekim 1996), İstanbul,1998,s.18-23

MOROĞLU Erdoğan,”Yeni Bankalar Kanunu Üzerine Düşünceler”, Prof.Dr. Ernst Hirsch’in Hatırasına Armağan (1902-1985), Ankara 1986,s.161-180

REİSOĞLU Seza, “4672 Sayılı Kanun ile Bankalar Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler”, Bankacılar Dergisi,S.37,2001,s.100-108

SANCAKDAR Oğuz,” İdare Hukuku Yönüyle BDDK’nın Kısa Bir Değerlendirmesi”, AİD,Aralık 2001,C.34,S.4,s.97-136

ŞÜKÜROĞLU Mehmet,” Küreselleşme ve Ekonomik Kriz”, Uluslararası İlişkiler ve Stratejik araştırmalar dergisi, Haziran 2001,C.2,S.14,s.107-111

TAN Turgut,” Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”,AİD,Haziran 2002,C.35/2,s.11-37

TEKİNALP Ünal,”70 Sayılı Bankalar Hakkında KHK ve Türk Ticaret Kanunu”, Bankalar ve 70 Sayılı KHK Sempozyumu (Ankara,16-17 Aralık 1983), Ankara 1984,s.1-9

TULAY Burçak / ERDÖNMEZ Pelin A., “Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar”, Eylül 1999, www.tbb.org.tr/turkce/araştırmalar/kuresel.doc

ULUSOY Ali,” Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi,1999,S.100,S.3-17

YILMAZ Ö.Faik,”Bankaların Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi”, Vergi Dünyası,s.73-76

YÜKSEL Ali Sait,” Merkez Bankası Özerkliği”, Cumhuriyet Gazetesi,29.07.1991

