

## BANKACILIK SİSTEMİNİN REGÜLASYONU VE KAMU YARARI ETKİSİ

Yrd. Doç. Dr. Aysel GÜNDOĞDU

Istanbul Medipol Üniversitesi, İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi, (agundogdu@medipol.edu.tr)

### ÖZET

*Devlet, finansal piyasalara yön vermek istediğinde bankalar ve bankadışı finansal piyasaların üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bankalar, para arzının bir ayağı olarak kaydi para oluşturmaktan sorumlu iken bankadışı finansal kurumlar elde edilen fonları işletmelere ya da kişilere yönlendirmektedir. Küresel finans dünyasında oluşan krizler, devletlerin finansal piyasalarını tehdit etmektedir. Devletler de bu tehdidi en aza indirmek için kendi finansal piyasalarına güven unsuru sağlamak üzere etkin denetim ve kontrollerini yerine getirmektedir. Bankalar, kamu yararını gözetken ve toplumun ekonomik çıkarları doğrultusunda hizmet veren finansal kuruluşlar olmalıdırlar. Çalışmanın amacı, bankacılık sektörünün düzenleme ve denetlemesine neden ihtiyaç duyulduğunun araştırılması ve kamu yararı düşüncesinde bankacılık hizmetlerini incelemektir. Teorik bir nitelikte olan çalışmada kamu yararı teorisine göre bankacılık düzenleme ve denetlemenin gerekliliğine cevap aranmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Bankacılık, Regülasyon, Kamu Yararı.

## THE REGULATION OF BANKING SYSTEM AND EFFECTS OF PUBLIC INTEREST

### ABSTRACT

*The government focuses on banks and non-banking financial markets for giving more direction in financial markets. Banks are responsible for creating bank money, non-banking financial institutions transfer them to business and individuals. The global financial crisis threatens the government of the financial markets plans. So, governments fulfill effective supervision and controls to minimize these threats and provide the element of trust in their financial markets. The aim of this study is to investigate banking services in the public interest and why needed regulation-supervision in banking system. The study consults the relevant literature and answers how regulation and supervision according to the public interest theory.*

**Keywords:** Banking, Regulation, Public Interest.

## 1. Giriş

Kamu yararı, kıt kaynakların bireysel ve toplumsal tüketim için etkin dağıtımının sağlanması olarak tanımlanabilir. Tam rekabet piyasasında kaynakların etkin dağıtımı piyasa mekanizması ile gerçekleşebilir. Ancak, gerçek hayatta bu teörinin uygulanabilirliği mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, devreye devlet otoritesi girmekte ve böylece kamu müdahaleleri yoluyla kamu yararı güdülmektedir. (Oğuz, 2011:73) Kamu yararı teorisine göre; regülasyon, piyasanın istenmeyen sonuçlarının önlenmesinde de etkili olabilmektedir. Rekabetçi bir piyasada, piyasa sürecine katılanlar üretimdeki marjinal katkıları oranında ödüllendirilirler. (Oğuz, 2011:91)

Literatürde düzenleme teorileri, iki ayrı çatışan yapıda görülmektedir. Bunlardan birincisi; “Kamu Yararı Teorisi”, diğeri ise “Chicago Yaklaşımı”dır. Kamu yararı teorisine göre; düzenlemeler kamunun büyük kısmının koruma ve yararını gözetmektedir. Chicago yaklaşımına göre ise, düzenlemelerin çoğunluğu korumadığını, sadece ilgili grupları koruduğunu savunulmaktadır. (Domas, 2003:165) Chicago yaklaşımı, 1970’li yılların başında ortaya çıkmış piyasanın regülasyonu meselesine odaklanmıştır. Öncüleri; Richard Posner, Sam Peltzman ve George Stigler’dir.

Chicago yaklaşımının kurucularından Richard Posner, 1974 yılında yayınladığı makalesinde şu iki noktaya değinmiştir: (Posner, 1974: 7)

- Piyasaların başarısızlığa yatkın olduğu,
- Düzenleme yapmanın maliyetinin az olduğu.

Posner’dan 3 yıl önce ise 1971’de, George Stigler, düzenlemeyi farklı bir teoride açıklamıştır. Posner’in yaklaşımına benzer yapıda olup bugün bu görüş “Ekonomik Regülasyon Teorisi” olarak literatürde yerini almıştır. Ardından 1981’de Jaskow, Noll; 1995’te Viscuni, Vernon, Harrington; 1990’da Aranson; 2000’de ise Hertong yaptıkları çalışmalarda Kamu Yararı Teorisini açıklamışlardır. Tüm bu çalışmalarda, kamu yararı teorisinin analizlerde anlamlı bir teori olduğunu ortaya koymuştur. (Domas, 2003:165)

## 2. Kamu Yararı Düşüncesinde Bankacılık Hizmetleri

Literatürde bankacılığın düzenlenmesi, hem kamu yararı teorisi hem de özel yarar teorisi ile açıklanmaktadır. Bu teorilere göre, bankacılık düzenlemelerinin uluslararası uyumu için sekiz gerekçe bulunmaktadır. (Benston, 1994:206)

Tablo 1’de kamu yararı teorisi ve özel yarar teorisine göre bankacılık düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin gerekçe ve sonuçlarına yer verilmiştir. Tabloda da görüleceği üzere, kamu yararı teorisinin bankacılık düzenlemesi açısından uyum ve işbirliği konusunda yararı oldukça azdır. Kamu yararı teorisinin gerekçeleri, bankacılık düzenlemelerinin uluslararası uyumunu desteklemektedir. Özel yarar teorisinin gerekçeleri ise, uyumu kısmen desteklemektedir. Yabancı bankaların ülkeye girişinin yerli bankaların rekabet ortamı açısından yararlı olduğu da ayrıca desteklenmektedir.

**Tablo 1: Kamu Yararı Teorisi ve Özel Yarar Teorisinin Kıyaslanması**

	<b>Düzenlemenin Gerekçesi</b>	<b>Düzenlemenin Sonucu</b>
Kamu Yararı Teorisi	Parasal (Makroekonomik) Politikalar	Uyum ve İşbirliğini Desteklemez
	Kredi Tahsis ve Sermayenin Kontrolü	Uyum ve İşbirliği İçin Faydalı Değil
	Finansal Şokların Önlenmesi-Sistemik Risk	Uyum ve İşbirliğinin Rolü Yok
	Ödeme Sistemini Koruma	Uyum Yararlı Değil, Koordinasyon İse İflas Etmiş Bankaların Kapanmasında Yararlı Olabilir
	Özel Bankaların Sağlamlığı ve Güvenilirliği	Uyum Yararlı Değil
Özel Yarar Teorisi	Refahın Artması	Uyum ve İşbirliği İçin Faydalı Değil
	Tasarruf Sahiplerinin ve Bankacılık Hizmetlerini Kullanan Diğer Tüketicilerin Çıkarları	Yabancı Bankaların Rekabetinin Artması İle Uyum Bu Çıkarlara Hizmet Edebilir
	Devletin Çıkarları	Uyum ve İşbirliği Devletin Faydasını Arttırabilir. Ayrıca, Riskin Yönünü Değiştirmek İçin Yerli Bankaların Gücü Dengenebilir.

**Kaynak:** Benston, George J. (1994). International harmonization of banking regulations and cooperation among national regulators: an assessment. *Journal Of Financial Services Research*, 206.

Dünyada devletin ekonomik hayatı düzenlemesi çok eskilere dayanırken Türkiye’de 1980’lerde uygulama alanı bulabilmiştir. Burada amaç, devletin hakim durumda olduğu bankacılık ve sermaye piyasalarında devletin varlığının yarattığı etkisizliklerin önüne geçilmesi idi. Düzenleme olgusunun ülkemizde 1980’lere rastlamasının sebebi, liberalleşme akımının bu yıllara denk gelmesidir. Böylelikle, düzenleme devlet sahipliğinden serbest piyasa sistemine geçişin bir parçası olmuştur. (Oğuz, 2011: 17) Özellikle gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda regülasyon konusunun gündemde olmasının temel nedeni, özelleştirme politikalarıdır. Çünkü özelleştirmeler sektörlere düzenleme ihtiyacı getirmiştir. (Sarısöy, 2010:281)

**Tablo 2: Amerikan ve Kamulaştırma Tarzı Regülasyonun Karşılaştırılması**

Amerikan Tarzı Regülasyon	Kamulaştırma Tarzı Regülasyon
Düzenlenen firma tarafından, düzenleyici kuruluşların ele geçirilmesi	Kurum yöneticilerinin, siyasetçiler ve sendikalar gibi baskı grupları tarafından ele geçirilmesi
Aşırı sermaye birikiminin yol açtığı etkisizlik	Gereksiz ve aşırı istihdam
Rekabet engelleyici regülasyon	Kamusal tekeller
Amaçlardaki belirsizlik (örneğin, sınırları net olmayan “kamu yararı” gerekçesi için yapılan regülasyonlar	Yöneticilere verilen belirsiz ve tutarsız hedefler
Farklı düzenleyici kuruluşlar arasındaki yetersiz koordinasyon	Farklı kamu teşebbüsleri arasındaki yetersiz koordinasyon
Bağımsız düzenleyici kuruluşların siyasi hesap verebilirliklerinin yetersiz oluşu	Kamu teşebbüslerinin parlamento, yargı ve ilgili bakan tarafından etkin bir şekilde kontrol edilemeyişi

**Kaynak:** Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici devlet ve regülasyon uygulamalarının etkinliği üzerine tartışmalar. *Maliye Dergisi*, 159: 290.

Avrupa’da regülasyon konusu, ABD’ye göre yeni bir olgudur. Bunun nedeni olarak, Avrupa’daki regülasyon gerektiren sektörlerin ABD’nin aksine kamu kesiminin elinde olmasıdır. Yakın zamana dek Avrupa devletlerinin çoğunun piyasa başarısızlıklarına tepkisi regülasyondan çok, kamulaştırma yolu ile kontrol sağlamak şeklinde olmuştur. (Sarısoy, 2010: 282) Tablo 2’de Amerikan ve Kamulaştırma tarzı regülasyonun karşılaştırmasına yer verilmiştir. Hem Amerikan hem Kamulaştırma tarzı regülasyon sonucunda farklı çıkar grupları tarafından oluşturulan sistem nedeni ile etkisizlik, tekelleşme, belirsizlik ve yetersiz koordinasyon sorunlar baş göstermiştir.

Avrupa Birliği’nin oluşturulduğu yıllarda başlayan ve özellikle deregülasyon ve özelleştirmenin ağırlık kazandığı 1980 sonrasında ABD düzenleme anlayışı, Avrupa üzerinde artan şekilde etkisini göstermeye başlamıştır. Düzenleyici kurumlar, piyasa aksaklıklarına ilave olarak ABD’de tarihsel sebepler ve Kongre Başkanı’na olan güvensizlik, Avrupa’da ise klasik devlet anlayışı ve yargının yetersizliği sonucunda ortaya çıkmıştır. Türkiye’de ise, bu anılan faktörlerin yanı sıra 1994 ve 2000–2001 dönemlerinde yaşanan ekonomik krizler ile müzakere sürecinde bulunulan AB ve IMF’nin talepleri ile düzenleyici kurumlar belirgin şekilde ortaya çıkmıştır. (Kartal, 2012: 63-64)

Ülke yönetimleri, finansal kurumları denetlemek için otorite yetkilendirmektedirler. Günümüz küresel finansal sisteminde piyasalara katılım serbest ve isteğe bağlıdır. Her ülkenin gelişmişliği ile orantılı olarak piyasalarda alınan risk değişmektedir. Finansal sistemleri daha

kırılgan olan ülkeler uluslararası piyasalarda daha fazla risk almaktadırlar. Küresel finansal sisteme dair diğer önemli bir husus ise, uluslararası organizasyon yapılarının dünya finansal sistem ile ilgili belirlenen kurallara riayet için standartlara uyma konusunda görevlendirilmiş olmalarıdır. Bu yapılara örnek olarak Basel Komitesi, Uluslararası Menkul Kıymetler Komisyonları Birliği, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Uluslararası Sigorta Denetçileri Birliği verilebilir. (Krivoy, 2000:115)

Gelişmekte olan ülkelerin bankacılık sisteminin denetimi üzerine birtakım önerileri Krivoy, şöyle sıralamıştır: (Krivoy, 2000: 115-128)

- **Bağımsız ve Güçlü Denetçiler:** Etkin bir mali denetim, güçlü ve bağımsız denetçileri gerektirmektedir. Operasyonel bağımsızlık, Basel temel bankacılık prensiplerinde yer aldığı gibi, karmaşık bir terimdir. Ülkelere özel durumların yarattığı bu fark, konuya tarihsel, politik ve kültürel gerçekler açısından çeşitlilik getirmektedir. Bir denetçinin bağımsız olup olmadığına sonucu “evet” ya da “hayır” cevabından çok “yeterince bağımsız” durumunu “daha bağımsız” durumundan ayırmayı gerektirmektedir.
- **Yeterli Kaynak:** Modern anlamda finansal denetim, maliyetli bir faaliyettir. Ülkeler, etkin bir denetim için denetim kurumlarının gelişimine yatırım yapmalıdırlar. Denetçiler, bankacıların yaptıkları için en az onlar kadar iyi bilmeli, finansal teknoloji, risk yönetimi ve piyasa eğilimlerine hakim olmalıdırlar. Finansal yenilikler yeni riskleri beraberinde getirmekte ve bu yeniliklerin hangi düzenlemelere tabi olacağı konusunda belirsizlikler ortaya çıkabilmektedir.
- **Proaktif Denetçiler:** Denetçilerin sadece bağımsız ve güçlü olmaları yeterli olmayıp aynı zamanda proaktif, problemlerin çözümüne odaklanmış olmaları da gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde hem yasal hem de kültürel engellerin önüne proaktif denetim ile geçilebilir.
- **Banka Denetiminin Konumu:** Bankacılık sektörünün denetiminde politik etkiden uzak bağımsızlık, para politikaları ile düzenleme-denetleme otoritesi arasındaki koordinasyon ve sistemik riskin öngörülmesi sağlandığında sektörün yapısı sağlam ve şeffaf olabilir. Parasal istikrarın gelişimi süreci için Merkez Bankalarının güvenli ve sağlam bankacılık için çalışması gerekmektedir. Bu konuda kurumlar arası koordinasyon bir diğer önemli konudur. Çok kurumlu bir düzenleme ve denetleme sisteminde kurumlar güçlü ve kararlı olduklarında sistem iyi işlemektedir. Ancak çok kurumlu sistem, siyasi baskı söz konusu olduğunda daha az etkili olmakta ve başarısız süreç ortaya çıkabilmektedir. Tek kurumlu sistemde ise krizlerin çözümü kolaylaşmakta ve süreçlerin kararlılığında daha etkin rol oynanabilmektedir.
- **Piyasa Göstergeleri:** Gelişmiş sermaye piyasalarında, bankaların sağlıklı bir finansal sistemde olduğunun banka hisse ve tahvillerine yatırım yapanlara yansımından dolayı güvenilirlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, sermaye piyasaları gelişmediğinden para piyasaları finansal sistemin daha uygun bir göstergesidir.
- **Güçlü Bir Erken Uyarı Sistemi “Likidite”:** Gelişmekte olan ülkelerde likidite yönetimi özel bir alan olarak ele alınmalıdır. Çünkü bu ülkelerde likidite, ödeme gücünün ilk

göstergesidir. Ekonomi politikaları geri döndüğünde ve politik türbülans uzun vadeli riskleri getirdiğinde yatırım kararları çok kısa süreli bir ufukta kalır. Bu durumda, bankacılık açısından mevduatlar çok kısa vadeli, krediler ise çok uzun vadeli planlanmakta, vade uyumsuzluğu sorunu büyümektedir. Birçok gelişmekte olan ülkenin bankaları, faaliyetlerini bu riski hesaplayarak planlamalıdır.

- **Sermaye Yeterliliği:** Gelişmekte olan ülkelerde sermayenin eksikliği, bankanın zayıf yapısında rol oynayan bir durumdur. Bu, hem sermaye yetersizliğinin hem de düşük kaliteli sermayenin sonucudur. 1988'deki Basel Uzlaşısı, gelişmekte olan ülkelerin bankacılık sistemlerini güçlendirmede önemli rol oynamıştır. Birçok ülke, risk ağırlıklı sermaye yeterliliği kurallarına uyum sağlamıştır.
- **Varlık Kalitesi:** Bir bankanın sağlamlığı için sermaye yeterliliği önemlidir fakat bir o kadar varlık kalitesi de önem taşımaktadır. Düşük kaliteli varlıklar, bankanın sermayesini hatta sermaye yeterlilik kurallarına tam olarak uygun olan finansal göstergeleri bile silebilir, geçersiz kılabilir.
- **Konsolide Denetim:** Etkili bir konsolide denetimin uygulanması, özel bir çalışma gerektirmektedir. Denetçilerin iş alanını izleme kabiliyeti ve yerel finans, finansdışı ve uluslararası işlemleri bilmeleri gerekmektedir.
- **Ahlaki Çöküntü:** Ahlaki çöküntü, likiditenin erken uyarı sinyali olma özelliğini zayıflatmaktadır. Bu nedenle, banka denetiminin odak noktası, ahlaki çöküntünün sınırlanması üzerine olmalıdır.

Krivoy'un önerilerini teoride rasyonel bulan Frederic S. Mishkin, bu önerilerin gelişmekte olan ülkelerde yüksek maliyete neden olacağından uygulanamayacağını belirtmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bankacılık krizlerini önlemedeki ihtiyatlı denetim başarısızlığının politik bir problem olduğunu vurgulayan Mishkin, politik süreç denetimi desteklemez ise bankacılık krizinin meydana gelebileceğine dikkat çekmiştir. Diğer yandan, Mishkin, Krivoy'un önerilerine katılmak ile birlikte yabancı banka girişi konusunda eksik bir nokta görmüştür. Yabancı banka girişleri, yerli bankaların yabancı bankaların varlığından rahatsız olması nedeni ile zor bir politik konudur. Ancak gelişmekte olan ülkeler için yabancı banka girişleri, bir tehditten ziyade bankacılık sektörünün güçlenmesi için bir fırsat olarak görülmelidir. Gelişmekte olan ülkelere yabancı banka girişlerinin teşvik edilmesine ihtiyaç vardır. Yabancı bankaların çok çeşitli portföyleri olması ve bu bankaların kendi bağlantısı olan dünya çapında büyük fonlara sahip olması nedeni ile önem arz etmektedir. Yabancı bankaların portföy çeşitliliği, daha az risk ve negatif şoklardan daha az etkilenmeyi getirmektedir. Yabancı bankaların gelişmekte olan ülkelere bir diğer katkısı ise, risk yönetimi konusundadır. Bankacılık denetiminde giderek önem kazanan risk yönetimi teknikleri, gelişmiş ülkelerin bankaları tarafından daha iyi kavranmış bir konu olması nedeni ile gelişmekte olan ülkelere riskin yönetimi konusunda fayda sağlayan bir yaklaşım sergileyebilir. (Mishkin, 2000:134-138)

Bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda temel sorulardan biri, "gözetim ve denetimin Merkez Bankası tarafından mı yoksa ayrı bir kurumun sorumluluğunda

mı olması gerektiğidir”. Bu konuda, iktisadi teoriler net bir yaklaşım sergilememekte, her ülke farklı uygulamalar ile ortaya çıkmaktadır. Özellikle Merkez Bankalarının bağımsızlığının tartışmalı olduğu ülkelerde bankacılık sisteminin gözetim ve denetiminin ayrı bir otorite tarafından yapılması gerektiği savunulmaktadır. (Acar & Tülay, 2000:1)

Bankacılığın düzenleme ve denetlenmesine yönelik birçok yaklaşımın altında yatan temel sezgi, “yardımcı el” görüşüdür. Bankaların doğrudan izlenmesinde devlet, yardımcı el işlevi görebilir. Bu görüşe göre, devlet güçlü bir denetleme kurumu ile doğrudan bankacılığın istikrar ve etkililiği için denetim ve düzenleme yapmalıdır. Yardımcı el görüşüne alternatif olarak devletin kurumlarının rolüne bakışın daha az iyimser olduğu görüşler de mevcuttur. Bu görüşlere göre politikacılar, güçlü denetleme kurumlarının bazı ayrıcalıklı kesimlere avantaj sağlaması için baskı yapabilir. Bu nedenle, bu kurumların bağımsızlığı tartışılabilir. (Barth, Caprio & Levine, 2013:3)

Son yıllarda, yüksek enflasyon dönemini takiben, Merkez Bankalarının parasal ve finansal istikrarın performansını iyileştirmek için bağımsız kurumlar olması yönünde genel bir kabul söz konusudur. Ancak, Merkez bankalarının denetim fonksiyonunun bağımsızlığı ve kurumsallığı göz ardı edilmiş durumdadır. Bankacılık sektörünün denetlenmesi konusu giderek önem kazanmaktadır. Bu nedenle, değişen bu süreç içerisinde göz ardı edilen bu faktörler tehdit niteliğindedir. (Barth, Caprio & Levine, 2006: 1)

Birçok ülkede, finansal sistemin yönetiminde Merkez Bankası geleneksel olarak bir rol oynamaktadır. Oysa son zamanlarda Merkez Bankası'nın temel görevi, para biriminin değerinin korumak olarak kabul edilmektedir. Merkez Bankaları'nın diğer isteğe bağlı görevlerinden olan bankacılık düzenleme ve denetleme görevi, günümüzde tartışmalı bir konu haline almıştır. Bu özellik, modern finansal sistemler arasında çarpıcı bir fark teşkil etmektedir. Birkaç ülke, hala para politikası ve bankacılık denetimi için özel bir kurum atarken, diğer birçok ülke, bu iki işlevi, Merkez Bankası'nın yanında, birbirinden farklı kurumlara vermektedir. (Noia & Giorgio, 1999: 21)

Günümüzde bankacılık sisteminin düzenleme ve denetlenmesine dayanan yapılanmada kutuplaşma olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde, tek otorite var iken, bazılarında birden fazladır. Tek otorite bulunan ülkelerde otoritenin Merkez Bankası olup olmadığına göre ikiye ayrılmaktadır. (Masciandaro, Nieto & Prast, 2007:14) Bir veya birden fazla kurumun görevlendirilmesinin açıkça üstün olduğuna dair bir kanıt olmasa da, bazı yeni gelişmeler iki işlevin birbirinden ayrı olarak görevlendirilmesinin yaygın olduğunu göstermektedir. Ancak diğer yandan, finansal araçlar, piyasalar ve araçların evrimi, bankacılık, sermaye piyasası ve sigorta faaliyetleri arasındaki sınırları belirsizleştirmiştir. Bu sorun, tüm araçların ihtiyatlı düzenleme için ortak bir düzenleyici otoriteye duyduğu ihtiyaca zemin hazırlamıştır ( Noia & Giorgio, 1999: 4-5).

**Tablo 3 : Banka Denetiminin Merkez Bankası'nda Olması Durumunda Avantajlar ve Dezavantajlar**

Avantajlar	Dezavantajlar
Merkez Bankası, finansal kurumların gözetim ve denetimlerini yürüterek ekonominin genel durumuna dair değerli bilgiler elde edebilir.	Genel sorun şudur ki; Merkez Bankası sınırlı politika araçları ile iki işlevi birden yürütmek durumunda kalmaktadır.
Merkez Bankası, likiditenin büyüyen farkındalık ve net/brüt sistemlerde kredi riskini çeşitli politikalar ile azaltabilir.	Merkez Bankası, para politikalarını belirlerken finansal sistemin istikrarı endişelerinden etkilenmiş olabilir. Bu etki, finansal araçların rant arama davranışına sebep olabilir. Merkez Bankası'nın kontrolü altında olan bir bankanın kriz yaşaması, kurumun uluslararası anlamda güven kaybına yol açabilir.
Merkez Bankasının hem para politikası hem de bankacılık denetimi fonksiyonunu birleştirmesi ancak sistemik istikrara bağlıdır.	Makro bir politika olan para politikası ile mikro olan banka denetiminin konjonktürel etkileri çatışma eğiliminde olabilir. Örneğin; sıkı para politikası için faiz oranlarını arttıran Merkez Bankası, diğer yanda bankanın ödeme gücü üzerinde risk yaratır.
Bankaları denetleyen bir Merkez Bankası, bankaların kredibilitesi ve likiditesini daha doğru tespit edebilir.	

**Kaynak:** Carmine Di Noia & Giorgio Di Giorgio. *Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies?* Erişim Tarihi: 04.02.2013, <http://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/911/411.pdf?sequence=1>, Universitat Pompeu Fabra. Departament d'Economia i Empresa.

Tablo 3'te banka denetiminin Merkez Bankası'nda olması durumundaki avantajlar ve dezavantajlar yer almaktadır. Buna göre, Merkez Bankası'nın gözetim ve denetim yaparak ekonominin geneli hakkında bilgiler edinmesine karşılık söz konusu her iki işlevi de yürütmek durumunda kalması bir sorun yaratabilir. Diğer yandan, Merkez Bankası, kredi riskini çeşitli politikalar ile azaltabilir ancak bu politikaları belirlerken finansal sistemin istikrarı etkilenmiş olabilir. Ayrıca, hem para politikasını hem de bankacılık denetimini sağlamaya çalışan Merkez Bankası, mikro ve makro politikalarda çatışmaya sebebiyet verebilir.

### 3. Bankacılık Sisteminde Regülasyon Zemini

Düzen kelimesinin sözlük anlamı, “belli yöntem, ilke veya yasalara göre kurulmuş olan durum, uyum, nizam, sistem”dir. (TDK, 2016) Düzene konulan kavramın niteliğine göre niçin düzenleme yapıldığı da çeşitli cevaplar bulacaktır. Piyasaların düzenlenmesi açısından bakıldığında literatürde teknik bir terim olan “regülasyon” kavramı kullanılmaktadır. Regülasyon, devletin ekonomiye müdahaleleri olarak tanımlanabileceği gibi belli bir amaca dönük kurallar bütünü olarak da nitelendirilebilir. (Oğuz, 2011:16)



Regülasyonun literatürde birçok tanımı mevcut olup bu tanımlar hemen hemen aynı çerçevededir. Regülasyonu düzenleme ve denetleme işlevleri ile ele aldığımızda şöyle tanımlanabilir: (Tepe, Arđıyok, 2004:107) Belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetleme) olarak tanımlanabilir. Bir diğer tanıma göre regülasyon, devletin iktisadi ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için yapmış olduğu her türlü düzenlemedir. (Sarisoş, 2010:279) Regülasyonu dar anlamda devletin ekonomiye tüm müdahaleleri olarak tanımlamak mümkündür. Ekonomi açısından regülasyon ise, devlet kurumlarının ekonomik faaliyeti yönetmek için gösterdiği tüm çabaları içermektedir. (Oğuz, 2011:16)

Regülasyon etkilediği alana göre üç türde incelenmektedir: İktisadi, Sosyal ve İdari. Bankacılık sisteminin regülasyon alanı iktisadi türde olduğundan bu çalışmada iktisadi regülasyon türü üzerinde durulacaktır. İktisadi regülasyonun amacı, piyasa mevcut aktörler arasında yeterli rekabetin yaratılması için kurallar koyarak piyasanın etkinliğini sağlamayı amaçlamaktır. ( Tepe & Arđıyok, 2004:108) İktisadi regülasyon řu hususlar üzerine kurulmuştur: (Tepe & Arđıyok, 2004:118)

- **Rekabetin Korunması:** Rekabete aykırı durumların ve zarar verebilecek nitelikte birleşme, devralma işlemlerini kapsar.
- **Piyasaya Giriş:** Piyasaya giriş ve çıkışların denetlendiği durumdur. Düzenleyici otorite, piyasaya girişin kamu yararına olmasını ve piyasaya zarar vermemesini amaçlar.
- **Ekonomik Parametreler:** Düzenleyici otoritenin, teşebbüs ile ilgili fiyat ve miktar gibi parametrelerle ilgili kararların kamu gücü ile sınırlandırılmasıdır.

Literatürde regülasyon kapsamı bazen düzenleme bazen de hem düzenleme hem de denetleme faaliyetlerini esas almaktadır. Oğuz'a (2011:19) göre ise; regülasyon, piyasaların bir üst otorite yoluyla

- Düzenlenmesi,
- Denetlenmesi,
- Yönetilmesi,
- Yönlendirilmesi faaliyetlerini içermektedir.

Esasında yukarıda sayılan dört işlev, hem birbirinin tamamlayıcısı hem de gerekliliğidir. Bir piyasanın denetlenebilmesi için önce düzenlenmiş bir piyasaya ihtiyaç vardır. Denetleme sonrasında çıkan olumsuz durumların düzeltilmesi için ise yönetilmesi ve ilgili otorite tarafından yönlendirilmesi de regülasyon sürecinin kapsamındadır. Bu regülasyon döngüsünün eksiksiz ve doğru olması piyasa başarısızlığını önleyebilir.

Regülasyonun anılan dört işlevinin farklı kurumların kontrolünde olduğu bir durumda, her kurum sürecin bir parçası olmaktadır. Ülkemizde bankacılık piyasasına ilişkin yasal düzenlemeleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) yapmakta, faaliyetleri denetlemekte, piyasa giriş-çıkışlarını yönetmekte ve bankaları kamu yararına uygun olarak yönlendirmektedir. BDDK, temel düzenleyici ve denetleyici otorite olmakla birlikte Türkiye

Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Bankalar Birliği (TBB) de bankaların ve tüketicilerin davranışlarını düzenleyebilmekte ve denetleyebilmektedir. Böylece, tüm bu kurumlar bankacılık piyasası regülasyon sürecinin bir parçası niteliğini taşımaktadırlar. (Oğuz, 2011:19-20)

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bir yandan görevli oldukları alanı düzenleme yetkisini kullanmakta, diğer yandan bu düzenlemelerin uygulamadaki gözetim ve denetimin faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler. Ek olarak, gerektiğinde parasal ve idari yaptırım da uygulayabilme ve uyumsuzlukları çözebilme yetkileri mevcuttur. Bu yetkileri ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar devlet üzerindeki üç temel erkin yetkileri ile donatılmışlardır: Yasama, yürütme ve yargı. Dolayısı ile bu kurumlar, sadece idari bir kuruluş değil, “karma veya melez” nitelikte kuruluşlardır. (Tan, 2002: 26 ) Anglosakson literatüründe düzenleyici ve denetleyici kurumlar, klasik erklerle ilave olarak “devletin dördüncü erki” olarak nitelendirilmektedir. Diğer bir husus ise, bu kurumların “siyaset üstü” oldukları ile ilgilidir. Aslında, bu otoriteler siyasete tabi kurumlar olup devletin klasik erkleri dışında değildirler. (Karakaş, 2008:107)

Geçtiğimiz elli yılı aşkın süredir, düzenleyici kurumlar, düzenleme politikaların yaygın kurumsal bir şekli haline gelmiştir. Bu kurumlar, çoğunlukçu olmayan kurumlardır. Diğer bir ifade ile devlet ile ilgili kuruluşlar, diğer kurumlardan ayrı olarak uzmanlaşmış kamu otoritesinin bazı yetkilerine sahiptirler. Ancak, bu kurumlar ne doğrudan halk tarafından seçilen ne de doğrudan yetkililer tarafından seçilmiş kişiler tarafından yönetilir. OECD, bu kurumları, çağdaş düzenleyici yönetimin en yaygın olarak kullanılan kurumlarından biri olarak nitelendirmektedir. (Gilardi, 2005:139-140)

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, aslında federal devlet yapısına uygun kurumlardır. Üniter devlet yapısına sahip Fransa, Türkiye gibi ülkelerde klasik idari örgütlenme modelinin dışında kalması hukuki açıdan bazı sorunlara neden olmuştur. Bu kurumlara dair en önemli sorun, genel esasların belirlenmemiş olmasıdır. Kurul üyelerinin bağımsızlıkları ve tarafsızlıklarına dair hükümler açık ve yeterli değildir. (Sayhan, 2003:92)

Devletin kamu sahipliği ya da serbest piyasa yerine regülasyonu seçme nedenleri iki temel gerekçeye dayandırılabilir: (Oğuz, 2011:25)

- Birincisi, regülasyonun iktisadi bir araç olarak görülmesidir. Piyasa kendi haline bırakıldığında haksız rekabet durumları ortaya çıkacağından bir üst otoritenin denetiminin ekonomik etkinliği arttıracığı savunulmaktadır. Buradaki amaç, sosyal refahı en yükseğe çıkarmaktır.
- İkinci gerekçe ise; regüle edilen bazı mal ve hizmetlerin stratejik öneminin olmasıdır. Bankacılık sektörü de stratejik öneme sahip bir alandır. Bankacılıkta denetimin gelişmesi ile ortaya çıkabilecek sosyal sorunlar nedeni ile bu sektör devlet tarafından düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Bu iki gerekçe, devletin kamu yararı ile hareket ettiğini varsaymaktadır.

Piyasanın etkin sonuçlara ulaşamayacağı düşünülüyor durumlarda, devlet piyasa oyuncularının davranışlarını kontrol edebilmektedir. Buradaki amaç ise kamu yararının

sağlanmasıdır. (Oğuz, 2011: 26) Düzenleyici kurumların yaygınlaşmasında birtakım etkenler ön plana çıkmaktadır. Bunlar: (Tan, 2002:26)

- Ekonomik faaliyetlerin karmaşık alanı, uzmanlık gerektirdiğinden klasik bakanlık yapısının buna uygun olmaması,
- Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kararların tarafsızlığı ve bağımsızlığı için ayrı kurum ya da kurumlar tarafından sağlanması,
- Siyasi etkilerden arınmış kurumların uzun dönemli politika oluşturmadaki başarısı.
- Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih edebilmektedirler.

Regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak birer araçtır. Buradaki amaç ise, regüle edilen alanın verimliliğinin ve etkinliğinin sağlanmasıdır. (Karakaş, 2008:102)

Toplumun iktisadi açıdan gelişmesi için, devlet iki temel görevi yerine getirmektedir. Birincisi, serbest piyasa ekonomisinde en önemli unsur olan kâr elde etme güdüsünün ikinci plana itilerek kamu düzeninin sürdürülmesi açısından gerekli olan yatırımların yapılmasıdır. İkincisi ise, tam rekabetçi ekonomik koşulların işleminin sağlanmasıdır. Piyasa ekonomisi sosyal refahın optimizasyonunu sağlama hususunda tek başına yeterli olmayıp bu nedenden kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmaktadır. (Karakaş, 2008:100)

Devletin ekonomik alandaki düzenlemeleri her ne kadar bazı ekonomistler tarafından masraflı ve piyasa ekonomisinin temel mantığına aykırı olması nedeniyle eleştirilmekteyse de, özellikle piyasa başarısızlıklarında kamuoyu menfaatinin korunması açısından faydaları nedeniyle gerekliliği genel kabul görmüş bir olgudur. Düzenlemelerin getirdiği etkilerden korunma güdüsünün katılımcılar açısından yenilik yapma çabasını doğurması, zorunluluk nedeni ile dahi olsa işletmelerde detaylı kayıtlar tutulmasının işletme amaçlarının takibini kolaylaştırması gibi faydaları da bulunmaktadır. (Baştürk, 1999:6)

Düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulmasının sebeplerinden birisi de gelişmekte olan ülkelerde güven duyulmayan ve taahhütlerine uymayacakları düşünülen politikacıların hareket alanının uluslararası kuruluşlarca daraltılmaya çalışılmasıdır. IMF gibi bazı uluslararası kuruluşlar, bazen teşvik etmenin de ötesinde, özerk kurullar kurulmasını verecekleri mali desteğin temel şartı olarak ülkelerin önüne koyabilmektedir. Uluslararası kuruluşlar Türkiye’de de yakın geçmişte yaşadığı üzere özerk bürokrasiyi güçlendirmeyi izledikleri politikanın temel esaslarından biri olarak gündemlerine almışlardır. (Kartal, 2012:60)

Gelişen sosyal devlet anlayışı, devletin görev tanımının değişmesi ve devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda yaşadığı sorunlar regülasyona dönük devlet müdahaleciliğini doğurmuştur. Piyasa ekonomilerinde devletin belirli ölçülerde müdahalesi serbest piyasa mekanizmasına aykırı değildir. Liberal ekonomide rekabet, dünya ekonomilerinde kaynakların etkin olarak dağıtılarak toplumsal refahın artırılmasının en temel amacıdır. (Tepe, Ardiyok, 2004:106-108) Ekonomik alanın kontrol ve denetimi ayrı bir yapılanma gerektirmekte ve farklı bir hukuksal düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. (Çolak, 2003:28)

Devlet, kamusal düzen açısından önem taşıması nedeni ile ekonomiyi kontrol altında tutmak, düzenlemek ve gözetlemek zorundadır. (Çolak, 2003:33) Devletin ekonomik hayata müdahale etmesinin altında yatan nedenlerden biri de, kamu düzeninin sağlanması gerekçesine dayanarak ekonomiye müdahale etmeyi kendisinin istemesidir. Devlet, ekonomiyi bir güç olarak görmekte ve ekonomiye müdahale etmeyi istemektedir. Bir ülkede iktisadi hayatın devlet müdahalesi dışında tutulması mümkün görünmemektedir. En liberal ekonomilerde bile, devletin ekonomiye müdahalesi söz konusudur. Bu durumun nedeni olarak toplumun hedeflerine ulaşmada özel sektörün faaliyetlerinin yeterli olmaması gösterilebilir. (Çolak, 2003:37)

Devlet, genellikle piyasa mekanizmasının işleyişindeki aksaklıkların ve eksikliklerin giderilmesinin bir aracı olarak kabul edilmektedir. Piyasanın yapamayacağı ya da yapmayı arzu etmeyeceği görevleri toplum adına yerine getirecek organize bir güç ihtiyacı, devletin varlık sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletler, eski çağlardan günümüze zaman zaman ve değişik şekillerde, ekonominin içinde bulunduğu şartlara göre ekonomiye müdahale etmişlerdir. (Şen, 2006:13) Güçlü bir banka denetim mekanizmasına sahip olan ülkelerin şirketleri, denetleyici kurumu daha az olan ülkelere göre daha az finansman engeli ile karşılaşmaktadırlar. (Beck, Demirgüç-Kunt & Levine, 2003:24)

Düzenleyici kurumların bağımsızlığı dar bir algılama ile sadece siyasetten bağımsızlık olarak algılanmakta ve yine yanlış anlayışla mutlak manada bir bağımsızlık anlaşılmaktadır. Oysa bağımsızlıktan anlaşılması gereken siyasetin yanında piyasadan, diğer kurumlardan, medyadan ve uluslararası kurumlardan bağımsızlıktır. Bu anlamda düzenlenen piyasa aktörleri ve diğer kurumlar tarafından düzenleyici kuruma üye seçilmesi veya aday gösterilmesi eleştirilmesi gerekirken kendisine düzenleme yetkisi veren Bakanlar Kurulunun üye seçmesinin eleştirilmesi bir tezat oluşturmaktadır. (Er, 2008:32)

Finansal piyasaların düzenlenmesi konusunda, ikili bir yaklaşım benimsenmektedir. Birinci yaklaşım, Türkiye uygulamasında da olduğu gibi, sermaye piyasaları, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin ayrı kurumlarca düzenlenmesi ve denetlenmesidir. İkinci yaklaşım ise, finansal piyasaların bütününe tek bir kurum tarafından düzenlenmesi ve denetimidir. Her iki yaklaşımın da kendisine özgün avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Ancak, finansal piyasalarda yaşanan hızlı teknolojik değişim, sektörün gözetim ve denetiminde koordinasyon problemini de gündeme getirmektedir. Bu nedenle de uluslararası uygulamalarda mali piyasaları ayrı ayrı düzenleyen kurumları tek bir çatı altında toplama yönünde gittikçe artan bir eğilim bulunmaktadır. (Emek, 2002:152)

Finansal serbestleşme, zayıf bir bankacılık sektörünün düzenleme ve denetlemesi ile yapılıyorsa, finansal kuruluşların aşırı risk almasına neden olur ve kredi tahsisinde deformasyonlar oluşur. Bu durum, bankaların güvenlik açığına dayalı şoklarına ve buna bağlı olarak krize neden olur. Öte yandan etkin bir bankacılık düzenleme ve denetleme varlığı, aşırı riskin engellenmesinde garanti olarak görülmektedir. Bu nedenle, finansal serbestleşmenin bankacılık sektörünün istikrarı üzerinde olumsuz etkisinin olmasının pek mümkün olmadığı ileri sürülmektedir. (Ganioğlu, 2007:24)

Finansal piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesinin kapsamı şu unsurlardan oluşmaktadır: (Altınok vd, 2010:129)

- Finansal piyasaların mimari yapısını oluşturma,
- Mimari yapı içerisindeki kurumları oluşturma ve bu kurumların mimari yapısını kurma,
- İşlem bazında hukuksal düzeni kurma, esasları belirleme, kuralları koyma ve gerektiğinde gerekli değişiklikleri yapma,
- Denetlemeye ilişkin yapıyı oluşturarak denetleme ve yaptırımları uygulama,
- Finansal piyasalarda oluşacak sağlıklı işlemeyi ve dalgalanmaları önlemek için gerektiğinde piyasalarda aktif rol oynama.

Düzenleme ve denetleme faaliyetleri birbirinden farklı kavramlar olup denetleme, bankaların bu kurallara uymasını sağlamak amacıyla gerçekleştirilir. Oysa düzenleme bankaların davranışlarını yöneten kurallar bütünüdür. Bankacılık sektörünü düzenleme konusu çoğu zaman tartışmalı bir konudur. Düzenleme maliyetlidir ve ahlaki tehlike sorunlarının ortaya çıkmasına neden olabilir. Buna ek olarak, düzenlenmiş ve düzenlenmemiş kurumlar arasında çarpıklıklara neden olabilir. Bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi sadece yatırımcıyı ve müşteri korumak için değil aynı zamanda sistemik istikrarı sağlamak için de gereklidir. (Chortareas, Girardone & Ventouri, 2012:9)

Kamusal düzenlemelerin genel teorisi, banka denetimi için doğal bir çerçeve sağlamaktadır. Bilgi maliyetleri, işlem maliyetleri ve hükümet politikaları bankaları izlemek için özel teşvik ve birimlerle müdahale ederken, bankaların güçlü resmi denetimi, kurumsal yönetimlerini artırabilir. Denetimin gücüne dayanan bu görüş, özel kurumların güçlü bankaları izlemek için teşvik ve yetenekleri sıklıkla elde tutar. Bu açıdan bakıldığında, bankaların kurumsal yönetimini güçlü bir denetim kurumunun bankaları doğrudan izleyip disipline eden merciler geliştirebilir ve banka kredilerinde yolsuzluğu azaltabilir. Böylece, bankaların toplumun orta kesiminden topladığı tasarruflar artabilir. Denetim teorisi, hükümetlerin hem noksanlıklarını iyileştirmesi için teşvike hem de bankaların kurumsallığını geliştirmeye dayanır. (Beck, Demirgüç—Kunt & Levine, 2006:21-32)

İyi işleyen bir piyasa ekonomisi için istikrarlı makroekonomik ortam ve rekabetçi bir piyasa yapısı gerekli olmakla beraber, yeterli değildir. Piyasaların işleyişini düzenleme, denetim ve gözetim işlevi görecektir güçlü ve etkin bir kamu sektörüne ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle, sadece piyasaları yeniden yapılandıran reformlar değil, kamu yönetimini yeniden yapılandıran reformlar da iyi tasarlanıp uygulamaya konulmalıdır. (Emek, 2002: 59) Bankacılık düzenlemelerinin çarpıcı bir özelliği, çelişen hedefler karmasından oluşmasıdır. Bu durum, hatalı düzenlemelere yol açmıştır. Düzenlemeleri aslında ne içerdiği ve hedeflerin etkin olup olmadığı da tartışılmaktadır. (Admati & Hellwig, 2011:3)

Bankalar mevzuatının esas amacı, likidite ve solvabilite rasyosundaki olumsuzlukların ortaya çıkmasından çok önce, bankalarla ilgili gözetim ve denetim makamlarının, bankaları devamlı ve sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmalarını sağlamak, mümkünse bankaların yasal yükümlülüklerinin ihlalini sadece kamuoyundan önce öğrenme değil, ayrıca bunların düzeltilmesi için önceden ikaz, ihtar, yönetim değişikliği, sermaye artırımı,

öz kaynakların yükseltilmesi, v.b. gibi yollarla müdahale ederek, mevduat sahiplerinin bankadaki paralarını çekmesini önlemektedir. Bu müdahale, bankalar mevzuatının hem mevduat sahiplerini hem de bankaları bir kurum olarak korumak için öngördüğü gözetim ve denetim sisteminin bir gereğidir. (Kaplan, 2006:6)

Bankaların istikrarsızlık kaynağı olma özelliklerini azaltacak uygulamaların ilki, devletin bankalara yönelik bazı güvenlik standartları oluşturmalarıdır. Standartlar, sadece mevduatları garanti etmekle kalmamalı, aynı zamanda panikleri önleyici nitelikte olmalıdır. (Duman, 2002:141)

#### **4. Bankacılık Sektöründe Düzenleme ve Denetleme İhtiyacının Nedenleri**

Bankacılık faaliyetleri, tüm dünyada fon kaynaklarının transferini sağlama üzerine kurulmuştur. Söz konusu faaliyetlerin gerçekleşmesi için bankacılık sistemine ve bankalara duyulan güvenin önemi gün geçtikçe artmaktadır. 1980'li yılların başında liberalleşme akımı ile baş başa kalan dünya finans sistemi nedeni ile bankacılık sektörü de düzenleme ve denetleme reformlarına sahne olmuş ve sektörde hızlı gelişmeler yaşanmıştır.

Bankacılık sektörünün ihtiyacı olan “güven ortamı” sağlanamadığında hileler ve ahlaki olmayan uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. (Er, 2009: 65) Bankalar, hesap işlemlerini arz ettikleri, diğer tüm kurumlar için likidite kaynağı oldukları ve parasal politikalar için iletişim aracı oldukları için (Macey, Richard & Carnell, 2001:76) ülke ekonomileri ve finansal sistem için büyük öneme sahiptirler. Bu nedenle, diğer finansal ve finans dışı işletmelerden ayrı bir konuma sahip olarak denetime tabi olmaları ayrıca hayati önem taşımaktadır. Bankacılık sektörünün taşıdığı önem, ekonominin tümüne yön verebilmesi ve katalizör görevi nedeni ile büyüktür.

Bankaların uğraş alanları, toplum yaşamını doğrudan ilgilendirmektedir. Bankalar, mal varlıklarının çok üzerinde mevduatı yönetmektedirler. Mevduat, tasarruf fazlası olan hanehalkı ve diğer ticari işletmelerin parasıdır. Bu nedenle, bankaların gözetim ve denetim altında olmaları bir zorunluluktan ileri gelmektedir. Faaliyet alanının kamuoyunu ilgilendirme ve güven konusu nedeni ile bankalar detaylı ve çok yönlü bir denetime tabidirler. (Çolak, 2003:53)

Tüm bankacılık sistemini domino taşlarına benzetirsek sistemin en küçük bir parçasının güven kaybına yol açması halinde sistemin tamamının fonksiyonların kaybı ve panik ortamının oluşması beklenmedik bir anda gerçekleşebilir. O nedenle, bankacılık sisteminin sıkı denetim aşamalarından geçmesi temel gerekliliktir.

Bankacılık sistemi, sadece sermaye hareketlerinin düzenlendiği ve denetlendiği bir faaliyet alanı değildir. Bir ülke ekonomisinde, makroekonomik sonuçlar ile birlikte aynı zamanda ekonominin sonuçlarını belirler önemdedir. (Kurnaz, 2003:91) Bankaların ekonomik büyüme için önemi, kırılma noktaları ile birleştirildiğinde hükümetlerin düzenleyici ve denetleyici kurumları kurmasını zorunlu kılmıştır. Bu kurumların bankacılık sisteminin gelişimini desteklemede iki temel hedefi vardır. Bunlar: (Barth, Caprio & Levine, 2002:2)

- Aşırı kırılma noktası önlemek,
- Fon fazlası olanlar ile fon açığı olanlar arasında etkili aracılık yapmak

Bankaların ekonominin tümü içerisindeki rolü incelendiğinde toplanan mevduatların ülke GSMH'sından fazla olabileceği durumu ortaya çıkabilmektedir. (Çolak, 2003:54) Bu büyüklükteki parasal kaynağın nasıl yönetildiğinin kontrolü oldukça önemli olup ancak devlet tarafından yapılabilir. Çünkü devlet doğal otorite yönü ile kamunun güvenini sağlayabilen bir varlıktır.

Bankaların fonksiyonu iki temele dayandırılabilir. Birincisi; bankalara teslim edilen tasarrufların korunması, ikincisi ise bu tasarrufların etkin ve verimli bir şekilde ekonominin ihtiyaçları yönünde kullanılmasıdır. Bu iki fonksiyonun tam olarak yerine getirilebilmesi için bankaların ve bankacılık sisteminin gerekli düzenlemelere tabi tutulması ve bu düzenlemelerin uygulama sonuçlarının denetlenmesi gerekmektedir. Toplanan tasarrufların nerede kullanıldığı ile devlet yakından ilgilidir ve bu konunun cevabı için bankaları denetler. Devletin bu denetimi aksatması durumunda sistem üzerindeki güven unsuru zedelenir ve bu durum tüm ülke ekonomisini etkiler. (Çolak, 2003:55)

Bankalar, karlılık için işlem yapsalar da, günlük operasyonlarında birçok bağımsız karar alsalar da bankacılık genellikle kamu menfaati konusu olarak değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda, bankacılık kanunları ve düzenlemeleri, bankacılığın birçok yönü ile genişletilmiştir. Bankaları kimin açabileceği, hangi hizmetlerin sunulacağı, ürünlerde fiyatlamının nasıl olacağı ve bankaların nasıl büyüyeceği ile ilgili birçok karar düzenlemelerde bulunmaktadır. (Spong, 2000:5)

Bankacılık sektörünün düzenlenme ve denetlenme ihtiyacını şu faktörlere bağlayabiliriz.

- Güven zeminini oluşturma,
- Aracı rolü üstlenme,
- Ekonominin genelini yansıtması,
- Rekabet ortamını düzenleme,
- Piyasa başarısızlıklarının yol açtığı zararların önlenmesi ve/veya azaltılması
- Sektörün krize olan duyarlılığı
- Sürekli gelişen finans sektörünün varlığı

#### **a) Güven Zeminini Oluşturma**

Bankacılık düzenlemelerinin en temel nedenlerinden biri, güvenin oluşturulmasıdır ki bu güveni sağlamanın yollarından biri mudilerin korunmasıdır. Banka mudilerinin faizlerinin korunması, kredi kullanıcıları ve ticari yatırımcılardan daha güç bir durumdur. (Spong, 2000:6) Bankacılık düzenleyicileri, mudileri korumak için birçok banka riskini kontrol altına almaya çalışmaktadırlar.

Bankacılık düzenlemelerinin kamu yararına finansal sistemin güvenliğini ve sağlamlığını korumak için açık bir hedefi olmalıdır. (Admati & Hellwig, 2011:3) Devletin piyasayı belirli bir ahlak ve düzgün rekabet kuralları çerçevesinde tutabilmesinin en temel nedeni tüketicinin korunmasıdır. Aksi takdirde, çok daha güçlü konumda olan üreticilerin tüketicileri yanıltması, yüksek fiyatlar dayatması mümkündür. Türkiye'de 1980'lerde yaşanan "Banker Faciası"

buna bir örnektir. O nedenle devletin “güven” unsuru için piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesinde rol alması gerekliliktir. (Eğilmez, 2011:39)

## **b) Aracı Rolü Üstlenme**

Bankalar, yürüttükleri finansal aracılık faaliyetleri ile ülkedeki atıl fonlara aracılık ederek optimum sermaye birikimi oluşturarak verimliliğin artmasına, ekonominin gelişmesine imkan sağlarlar. Diğer yandan, kaydı para oluşturup dolaşımdaki paranın miktarını etkileyerek fiyat mekanizmasına yön vermektedir. Bankalar, ekonomik birimlere ödeme hizmetleri sağlamakta, ekonomik yapı üzerinde önemli ölçüde etkili olmaktadır. (Kaya, 2012:4)

Finansal aracılığın öneminin vurgulanmasının bazı nedenleri söz konusudur. Bunlardan biri, dışarıdan finanse ettiği her bir birim paranın ezici oranda bankalardan geliyor olmasıdır. Bunun yanında banka kredileri, bütün ülkelerde baskın bir dış finansman kaynağıdır. Bankalar, firmaların özellikle iflas ve sıkıntılı dönemlerinde dış finansman kaynağı olarak kurumsal yönetim açısından önemli rol oynamaktadır. Diğer yandan bankalar, likidite üretiminde kredi taahhütleri, kredi teminat mektupları gibi desteklerle de finansal sistemde baskındır. (Gorton & Winton, 2002:1)

Finansal piyasalardaki geleneksel modeller, finansal araçların varlığını ve menkul kıymet alıp satan diğer tür firmaları açıklamakta zorlanmaktadırlar. Finansal aracılığı, işlem maliyetleri açıklayabilir. Ancak, tek başına aracılık rolünü açıklayabilmesi zordur. Finansal araçların varlığının birincil nedeni asimetrik bilgidir. (Leland & Pyle, 1977:383) Mishkin de işlem maliyetlerinin varlığının finansal araçlar ve finansmanını kısmen açıkladığını, asıl sorunun asimetrik bilgi olduğunu öne sürmektedir. Asimetrik bilgi, ters seçim ve ahlaki tehlikeyi ortaya çıkarır. Ters seçim, işlem gerçekleşmeden önce ortaya çıkan asimetrik bilgi sorunu iken ahlaki tehlike ise işlem gerçekleştikten sonra ortaya çıkan bir sorundur. Bu sorunların çözümüne yardımcı olabilecek araçlar, özel bilgi üretimi ve satışı, finansal piyasalarda bilgi satışını sağlayacak şekilde hükümet düzenlemesi borç sözleşmelerinde ipotek ve öz sermayenin önemi, sınırlayıcı sözleşme ve izlenmenin uygulanmasıdır. (Mishkin, 2000:188-190)

Asimetrik bilgi, piyasada işlem yapan taraflardan birinin diğerine göre daha fazla bilgiye sahip olduğu bir durumu ifade etmektedir. Asimetrik bilginin olduğu kredi piyasalarında, finansal yapıyı reel sektörden tamamen bağımsız düşünen ve bu nedenle bankacılık sektörüne pasif bir rol veren geleneksel yapı önemini kaybetmektedir. (Yiğitbaş, 2012:5) Asimetrik bilgi sorunundan kurtulmanın yolu, bilginin simetrikleştirilmesidir. Bu surumda, piyasadaki alıcı ve satıcı aynı bilgiye sahip olur ve aldatılma riski ortadan kalkar. Burada anahtar unsur, bilgiye erişimin kolaylaştırılmasıdır. (Acar, 2005:144)

Akerlof, asimetrik bilgiyi ele aldığı makalesinde limon piyasaları olarak isimlendirdiği otomobil piyasaları ile alıcı-satıcı benzetmeleri yaparak bilgi eksikliğinden doğan ters seçim, ahlaki tehlike ve ikinci el sorununu açıklamıştır. Akerlof'a (1970) göre, ikinci el araba piyasası asimetrik bilginin özünü anlatmaktadır. İkinci el araba piyasalarında alıcı, araba hakkında satıcı kadar bilgiye sahip değildir. Bu nedenle arabanın kaliteli mi yoksa sorunlu mu olduğunu bilemez. İşte bu noktada alıcı ile satıcı aynı bilgiye sahip olmadığından ortaya çıkan sorun, bilgi eşitsizliği ya da alıcının bilgi eksikliği olarak nitelendirilebilir. Araba piyasasında yeni araba-eski araba ve iyi araba-kötü arabalar vardır. Burada bahsi geçen kötü araba, makalede



“limon piyasası” olarak adlandırılmaktadır. Alıcı, arabayı satın alırken vermek istediği fiyat satıcı mutlu ediyorsa araba fiyata göre kötüdür. Çünkü araba değerinin üzerinde satılmıştır ve satıcı bu durumda daha fazla kazanç sağlamıştır. Ancak, eğer araba iyi ise, satıcı arabasını ortalama piyasa fiyatından satmak istemeyecek ve ters seçim sorunu ortaya çıkacaktır. Ters seçim, bir anlamda “kötü mal iyi malı piyasadan kovar” mantığına dayanmaktadır. Malını ortalama piyasa fiyatından satmaya razı olmayan iyi mal sahibi satıcıların yerini ortalama piyasaya fiyatından mutlu olan kötü mal sahibi satıcılar alır.

### **c) Ekonominin Genelini Yansıtması**

Bankalar ve diğer finans kurumlarının başarısızlıkları, finansal sistemin geri kalanı ve ekonominin geneli üzerinde önemli olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Bir kurumun sorunları diğer kurumlara sıçrayabilir ve sorunlu kurumun problemleri, gelecek ilgili izlenen bir indikatör haline gelebilir. Eğer bankacılık sisteminin önemli bir kısmı olumsuz etkilenirse, ekonominin genelini finansal altyapısında potansiyel yıkıcı sonuçlar doğabilir. Bankacılık sistemi “regülasyon”un en fazla olduğu sektördür. Bankalar değişik kanallarla birbirlerine bağlı olduğu için, banka iflaslarının bulaşma etkisi (contagion) ve iktisadi maliyeti nedeniyle ekonomi açısından çok fazla öneme sahiptir. (Admati & Hellwig, 2011:3)

### **d) Rekabet Ortamını Düzenleme**

Günümüzde finansal piyasaları, hızlı bir değişim yaşamaktadır. Yeni düzenlemelerin ve teknolojiye ilerlemelerin bir sonucu olarak, yurtdışı piyasalar ile yurtiçi piyasalar arasında engeller ortadan kalkmakta ve dünya finansal piyasaları küreselleşmektedir. Bunun sonucunda da, sektörün rekabet gücünü kullanma yeteneği her geçen gün önem kazanmaktadır. (Yıldırım, 2004:4)

Bankacılık sektörünün denetlenmesi ve düzenlenmesinin amaçlarından biri de rekabetin sağlanabilmesi, tam rekabet oluşmasa da ona yakın bir noktaya ulaşılması; tekeli/oligopolcü yapıların oluşmaması, hakim durumun kötüye kullanılmaması ve aşırı karların engellenmesi gibi rekabetle ilgili hedeflere ulaşmaktır. Bu amaç bankacılık sektörü için asimetrik bilgi sorunlarından sonra gelmektedir. Bankacılık sektöründe rekabete aykırı durumların oluşumunu analiz etmek için toplam aktifler, toplam mevduat ve toplam krediler içinde ilk beş ve on bankanın sektörün toplam aktifleri, mevduatı ve kredilerine oranı ile karlılık oranlarına (aktif ve özkaynak karlılığı) bakılmalıdır. Bir diğer ifade ile bankacılıkta yoğunlaşmaya ve karlılık oranlarına bakmak gerekmektedir. (Er, 2009:235)

### **e) Piyasa Başarısızlığı ve Dışsallık**

Devletin ekonomideki yeri, ağırlığı ve rolünün ne olması gerektiği konusu, iktisatta geçmişi çok eskilere dayanan bir tartışmadır. Devletin müdahale gerekçesi temelde “piyasa başarısızlığı” olarak işaret edilmektedir. Piyasanın başarısız kalması, özel menfaatin peşinden gitmenin toplumu kaynaklarının etkin kullanımına veya toplumu ürettiklerinin adil dağılımına yol açmadığı durumları içermektedir. (Acar, 2005:123-124) İktisatta iki temel okul olan Klasik ve Keynesyen görüşün de devletin ekonomideki rolü ile ilgili farklı görüşlere sahip oldukları ortadadır. İktisat kuramları açısından bakıldığında; piyasaya müdahaleyi gerekli görenler; Keynesyen, Yeni Keynesyen ve Sosyalizm görüşleridir.

Keynesyen görüş, devleti aşırı büyüten ve ona altından kalkamayacağı fonksiyonlar yükleyen politikalar sonucu, 1980'lerde revaçtan düşmüş, dünya ekonomileri serbest piyasa ekonomisine yönelmiştir. Yaşanan tecrübelerle birlikte aşırı müdahaleden uzak serbest piyasa ekonomisinin Keynesyen görüşe göre daha üstün olduğu savunulmaktadır. Ancak, piyasa tek başına başarıya ulaşan ve devlet müdahalesine asla ihtiyaç duymayan bir sistem değildir. Zira piyasa ekonomisine geçen birçok gelişmekte olan ülkede geçmiş piyasa başarısızlığı tekrar gündeme gelmiştir. (Acar, 2005: 125)

Piyasa ekonomisinin aksaması, piyasa başarısızlığına neden olması durumunda devlete ekonomiye müdahale etmesi için bir gerekçe sağlamaktadır. Piyasa başarısızlığı teorik ve uygulamaya açısından olmak üzere iki yönden tanımlanabilmektedir. Teorik açıdan Klasik Ekonomi Ekolünün “görünmez eli” nin kendisinden beklenen görevi (eşanlı, kendiliğinden ve otomatik sürekli denge) yerine getirememesi olarak, uygulamada ise piyasa ekonomisinin tam rekabetin tüm koşullarını yerine getirememesi rekabetçi piyasa mekanizmasının yetersizlikleri olarak tanımlanabilmektedir. (Onur, 2000:5)

Fonksiyonlarını yerine getiren bir finansal sistem tasarruflar için en verimli kullanımı seçebilir, fonların kullanımını gözetleyebilir ve verimli bir şekilde kullanılmalarının sürekliliğini sağlayabilir. Finansal piyasaların bu seçim ve gözetimi, esas olarak bilginin sağlanması ve işlenmesi ile ilgilidir. Fakat piyasada bilgi eksikliği vardır. Bu yüzden finansal piyasalar, piyasa başarısızlıkları ve aksaklıklarla karakterize edilirler. Piyasa başarısızlıklarının finansal sektörde yaygın olması gerçeği çoğunlukla finansal sektör liberalizasyonun takibinde gözden kaçırılmış ya da ihmal edilmiş olabilir. (Delice vd, 2003:109)

Kamu yararı teorisine göre devlet müdahalesi rekabetçi piyasalarda ortaya çıkabilecek bazı problemleri önleyebilmektedir. Bu problemler, eksik rekabetten, piyasanın dengesiz işlemeden, piyasaların hiç oluşmamasından ve dışsallıklardan kaynaklanmaktadır. (Oğuz, 2011:77) Kamu yararı teorisinin temelinde piyasa aksaklıkları ve bu aksaklıkların giderilmeye çalışılması yatmaktadır. Kamu yararı teorisine ilişkin yapılan eleştiriler de bulunmaktadır. Regülasyon yapılan alanlardaki üretim faktörlerinin istihdamında etkisizliklerin olabileceği, regülasyon sonucunda her zaman mükemmel sonuca ulaşamayacağı ve ikinci en iyi çözümlere başvurulabileceği, bu yaklaşımın regülasyonu ekonomik etkinlik açısından ele aldığı ve bu nedenle adalet ve yeniden dağıtım gibi amaçları açıklayamayacağı, yapılan regülasyonların her zaman piyasa aksaklığından kaynaklanmayabileceği eleştirilerden bazılarıdır. (Karakaş, 2008:104)

Düzenlemelerde en yaygın ekonomik gerekçeler, piyasa başarısızlığı ve eşitlik hususlarıdır. İktisadi düzenleme ile verimliliğin artırılması arasında potansiyel bir ilişki mevcuttur. (Guasch & Hahn, 1999:138) Bankacılık sektörünün regülasyona olan ihtiyacı, genellikle literatürde piyasa başarısızlığı, dışsallık ve kamu yararı teorisine dayandırılmaktadır.

Düzenlemelerin ekonomik gerekçeleri temel olarak piyasa başarısızlığına dayandırılmaktadır. Piyasanın hem ekonomik hem de sosyal boyutlarla kamu yararını güden sonuçlara ulaşamaması düzenlemelerin temel nedenidir. (Oğuz, 2011:22) Ekonomilerin büyümesi sonucu devletten beklenen kamu hizmetinin artması bazı düzenlemeleri ihtiyaç haline getirmiştir. Devletin etkin olamadığı faaliyetlerde söz konusu piyasaları özel sektöre

açtığı ve rekabet ortamı yarattığı görülmektedir. (Sarısoy, 2010:279) Ancak, kamu yararı için devletin bu özelleştirilen piyasaları da düzenleyip denetlemesi gerektiği açıktır. Bu nedenle devlet, düzenleyici ve denetleyici kurumları ile sektörler üzerinde rol üstlenmiştir.

Genel bir ifade ile piyasa başarısızlığının durumlarını “piyasa güçlerinin kamu menfaati olarak algılanan şeye hizmet etmediği durumlar” olarak tanımlamak mümkündür. (Acar, 2005:126) Piyasa başarısızlıklarının hakim olduğu, asimetrik bilginin ahlaki çöküntüye yol açtığı piyasalarda negatif dışsallıkların içselleştirilmesi için düzenleyici ve denetleyici kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. (Sarısoy, 2010:288)

Banka sahiplerini, yöneticilerini, mudilerini ve borç verenleri ahlaki rizikoya teşvik eden bir sistem mevcut. Bu sistemin unsurları şu şekildedir: (Karacan, 2002:35)

- Mevduat sigorta sistemi,
- Problemliler bankalar,
- Hukukun genel etkinliği,
- Takip hukuku,
- Sorumluluk hukuku,
- Devletin “baba” işlevi,
- Banka başarısı için kullanılan işlevler

Liberal iktisatçılara göre, bankacılık sisteminde yaşanan kırılma ve olumsuzluklar bankacılığın kendine has yapısından değil, uygulanan yanlış regülasyon politikalarından ileri gelmektedir. Diğer bir ifade ile bankacılık sisteminin sorunları, “piyasa başarısızlığı”ndan değil “kamu başarısızlığı”ndan kaynaklanmaktadır. (Yay, 2004:4)

Dışsallık, ekonomik hayat içinde bulunan bir birimin yaptığı bir faaliyet ile asıl amacı olmadığı halde başka bir birimin yararına ya da zararına yol açmasıdır. Düzenlemenin gerek duyulduğu bir diğer alan da önemli toplumsal kaynak kaybına yol açan negatif dışsallıkların giderilmesi ya da azaltılmasıdır. (Tepe & Ardıyok, 2004:114)

## **f) Krize Duyarlılığı**

Bankalar, finansal piyasalar ile reel piyasalarının fon akışını sağlayan en güçlü finans kurumlarıdır. Bu nedenle ekonominin lokomotifi olarak kabul edilmektedir. Ülkelerin istikrarlı büyümelerinde, faiz politikalarında, enflasyonla mücadele dönemlerinde kullanılan en etkili kanallar, bankalardır. Bankacılık sektörü, ülke ekonomisi ile paralel hareket eden ancak ekonominin genelinden daha fazla riske sahip bir faaliyet alanıdır. Özellikle bankaların yönetim ve operasyonel riskleri ekonomi iyi gitse bile riskin artacağı durumları göstermektedir. Bankacılık krizleri, makroekonomik göstergelerin yarattığı şok ortamından, riskli faaliyetlerden, yoğun rekabet ortamından beslenmektedir. Bu nedenle bankacılık sektörünün krize duyarlılığı diğer sektörlere göre daha yüksektir. Bankalar, patlak veren kriz ne krizi olursa olsun etkiyi doğrudan yaşayan kurumlar olmaları nedeni ile düzenleme ve denetlemelerin daha hassas ve ayrıntılı yapılması gerekir.

Krizleri önlemek için; piyasalarda şeffaflığın sağlanması, uygun muhasebe standartlarının benimsenmesi, yüksek sermaye yeterliliği, bankacılık sisteminde denetim ve gözetim, merkez bankasının yeterli düzeyde rezerv bulundurması ve en önemlisi, uygun makro ekonomik politikaların tercih edilmesi gerekmektedir. (Duman, 2002:144)

### **g) Finansal İşlemlerin Karmaşıklığı**

Son yıllarda finansal hizmetlerdeki karmaşıklık artmıştır. İlk olarak, faaliyetlerin kapsamı önemli ölçüde genişlemiştir. Yatırım bankacılığı ve ticari bankacılığın faaliyetlerinde birleştiren büyük çaptaki küresel bankaların sayısı, son on yılda büyüdü. İkincisi ise finansal araçların ölçeğinde bir artış söz konusu olup bankalar ülke içinde birleşti ve sınır ötesine açılmaya başladı. Üçüncüsü ise, finansal yenilikler ve kredi temerrüt swapları başta olmak üzere menkul kıymetleştirmede artışlar yaşanmaktadır. Finansal karmaşıklığının birçok nedeni söz konusu olup bunlardan ilki teknolojik ve ekonomik nedenlerdir. Bankalar bir nesil önce daha manuel çalışırken günümüzde bilgisayar teknolojisi çağ atlamıştır. İkincisi ise, bankaların beklenmeyen sonuçlardan kaçınabilmeleri için yapılan düzenlemelerdir. Buna “düzenleyici arbitraj” da denilmektedir. (House of Lords, 2008:16-17)

### **h) Küreselleşmenin Etkisi**

Küreselleşme ve teknolojik ilerlemeye bağlı olarak, 20. yy'nin son 10 yılından itibaren bütün dünyada finans piyasaları birbirlerine yakınlaşmaya başlamıştır. Daha önceden gerçekleşmesi birkaç gün sürebilecek bir yatırım zinciri, günümüzde internet ve bilişim sektöründeki yenilikler ile hızlı bir şekilde kurulabilmekte ve çok büyük fonlar saniyeler içerisinde yer değiştirebilmektedir. Diğer yandan, giderek çeşitlenen ve karmaşık hâle gelen finansal yatırım araçlarının söz konusu yakınlaşma üzerinde bir “büyüteç” etkisi yarattığı söylenebilir. Birbirinden farklı yatırım araçları aynı portföy içerisine konulabilmekte ve böylece bu araçlardan birisinin işlem gördüğü piyasalardaki hareket hızlı bir şekilde diğerlerine de yayılabilmektedir. Söz konusu büyüteç etkisinin başlıca sebebi olarak, bilgiye ulaşımın kolaylaşması ile geleneksel yatırım araçlarında meydana gelen dışamanın, yüksek getiri için yeni enstrümanlara olan ihtiyaç gösterilebilir. (Yalçın, 2008:1)

Küreselleşmenin bankalar üzerine yaptığı etkileri şu şekilde sıralayabiliriz: (Akgüç, 2012:39-41)

- Yurtdışı pazarlardan kaynak sağlama olanağının artması sonucu bankaların kaynak yapısının değişmesi,
- Kısa süreli spekülasyon para hareketlerinin artması,
- Bankalarda kur ve faiz riskinin artması,
- Ülke riskinin önem kazanması,
- Fon yönetiminin bir kar / zarar merkezi haline gelmesi,
- Bankaların korumalı (hedge) tekniklerini daha yaygın olarak kullanmaları,
- Bankaların bilanço altı işlemlerinin artması,
- Yurtdışı faaliyetlerinin genişlemesi,
- Bankalararası birleşme ve satın almaların yaygınlaşmaları,
- Bankacılık kurallarının, düzenlemelerinin tekdüze uygulanması

Küresel ekonomi finansallaşırken, finansal kurum ve kuruluşlara, finansal ürünlere verilen önem artmıştır. Reel sektördeki karların finansal sektörden daha düşük olması, yapılan yatırımların getirisinin uzun vadede dönmesi, bireysel ve kurumsal yatırımcıları finansal sektöre yöneltmiştir. Özellikle son yıllarda ortaya çıkan çeşitli risk ve getiri seviyelerindeki finansal ürünler, finansallaşma süreci hızlandırmıştır. Bazı finansal ürünlerdeki kısa sürede elde edilen yüksek getiriler dikkat çekmektedir. (Uslu & Gündoğdu, 2011:148)

Birçok ülkede, bankacılık düzenlemeleri Büyük Buhran'dan (1929) sonra ekonomiye yansiyabilecek banka başarısızlıklarını önlemek için geliştirildi. Mevduat sigortası, bankaların aldığı risklerden mudileri korumak için ortaya çıkarılmış olup faiz oranı düzenlemeleri, varlık tahsisi kuralları ve bankacılığın yapısal olarak ayrılması (ticari ve yatırım bankacılığı gibi) bu risklerin sınırlandırmasını sağladı. 1970'lerin ortalarından bu yana, bu düzenlemelerin önemli kısmı tasfiye edildi. Çünkü bazıları işlevsiz hale gelmişti. Örneğin, faiz oranı düzenlemeleri, ABD'de 1980'lerde yüksek faiz imkanı sunan para piyasası ile başarıyla yarışan ticaret ve tasarruf bankalarını engellemiştir. (Admati & Hellwig, 2011:1)

Banka mevduatları garanti kapsamında olmadığı zaman, bankaların varlık portföyünün kalitesindeki kötüleşme ve mevduat sahiplerinin fonlarını ani bir şekilde çekme isteği, tüm bankalara zincirleme negatif bir etki yaratabileceği gibi bankaların varlıkları likit olmadığı durumda, mevduatın vadesinden önce çabucak çekilme isteği, bankaların borçlarını ödeyememe durumunun başlamasına neden olabilecektir. (Altıntaş, 2004:48)

Özellikle I.Dünya savaşından sonra yıllarca ekonomik hayatı da düzenleyen Devlet, 1980'lerin ilk yıllarından itibaren küreselleşmenin de etkisiyle ekonomik hayattan çekilmeye başlayınca, düzenleme konusundaki Devletin boşluğu, Amerikan sisteminin de etkisiyle uzman kişilerden oluşan özerk nitelikteki kurumlarla doldurulmaya başlamıştır. (Sayhan, 2003:91) Devletin daha liberal bir müdahale aracı olarak ortaya çıkan ve dünya genelinde genel bir uygulama haline gelen düzenleyici kurumlar eli ile ekonomiye müdahale aracı olan düzenleyici kurumlar ülkemizde de 80'li yıllardan sonra kurulmaya başlanmış ve 2000'li yıllardan sonra sayıları ve etkileri arttırılmıştır. (Er, 2010:190)

Bazı teorik modeller denetçilere geniş yetkiler verilmesinin avantajlarını vurgulamaktadırlar. Nedenleri ise şu şekildedir: İlk olarak bankaları izlemek masraflı ve zordur. Bankaların çok az izlenmesi, performans ve istikrar açısından yetersiz olmalarına yol açar. Ancak, resmi bir denetim bu piyasa başarısızlığını iyileştirebilir. İkincisi ise, bankalar asimetric bilgi nedeni ile sosyal yönü ağır ve bulaşıcı banka paniklerine yatkındır. Böyle bir durumda, denetim sosyal yönü olan bir etkinliğe dönüşmektedir. Üçüncüsü ise, birçok ülke mevduat sigortasını benimsemeyi seçmektedir. Bu durum hem bankaları aşırı risk almaya teşvik eder hem de mudilerin bankaları izlemesi eğilimini azaltır. Bu şartlar altında güçlü kamu denetimi bankaların aşırı risk alma davranışını önlemeye yardımcı olur böylece, bankaların gelişimi, performansı ve istikrarı gelişebilir. (Barth, Caprio & Levine,2004:212)

## **5. Sonuç**

Bankacılık sektörü, "güven" esasına dayalı bir uğraş alanı olması sebebi ile denetimi de ayrı bir önem gerektiren faaliyetlerden oluşmaktadır. Bankacılıkta diğer işletmelerden farklı olarak denetimin farklı bir şekilde önemine yapılan vurgu, esas faaliyet konusunun

“para” olmasından kaynaklanmaktadır. Bir diğer ifade ile başkalarının fon kaynağı ile fon talep edenlere aracılık eden bankacılık sektörü, bu kaynağı emanet almaktadır. Bu nedenle, bankaların denetimi bir kamu otoritesi tarafından kontrol edilmektedir.

Bankaların düzenleme ve denetlemesinin devlet tarafından yapılması, bankacılığın her ne kadar özel sektör ağırlıklı bir yapıya sahip olsa da esasen kamu gözetimi altında olduğunu göstermektedir. Kamu yararı teorisine göre, düzenlemeler kamunun büyük kısmının koruma ve yararını gözetmektedir. Devlet, piyasa başarısızlığı ve asimetric bilgi sorunları nedeni ile finans sektörünü kontrol altında tutan bir tutum içerisindedir. Bankaların sürekli denetime tabi olması, yaşanabilecek panik havası gibi özel durumların önüne geçilmesi ve bankaya yatırılan fonların güvence altına alınması gibi önlemler bu kontrollerden en önemlileridir.

Devletin ekonomik hayatı düzenlemesi çok eskilere dayanırken, Türkiye’de 1980’lerde uygulama alanı bulabilmiştir. Bunun nedeni ise rastlamasının liberalleşme akımının bu yıllara denk gelmesidir. Böylelikle, düzenleme devlet sahipliğinden serbest piyasa sistemine geçişin bir parçası olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda regülasyon konusunun gündemde olmasının temel nedeni, özelleştirme politikalarıdır. Çünkü özelleştirmeler sektörleri düzenleme ihtiyacı getirmiştir.

Bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda temel sorulardan biri, düzenleme ve denetimin Merkez Bankası tarafından mı, ayrı bir kurumun tarafından mı, yoksa her ikisinin de olduğu bir sistem tarafından mı olması gerektiğidir. Bu konuda, iktisadi teoriler net bir yaklaşım sergilememekte, her ülke farklı uygulamalar ile ortaya çıkmaktadır. Çalışmada incelenen ülkelerin bir çoğunluğunun bankacılık düzenleme ve denetleme görevini, hem Merkez Bankası hem de ayrı bir otorite tarafından üstlenildiği görülmektedir.

Bankalar, kamu yararını gözetten ve toplumun ekonomik çıkarları doğrultusunda hizmet veren finansal kuruluşlar olmalıdırlar. Bu sebeple, bankaların kurulmasında, faaliyet göstermesinde ve denetlenmesinde etkin rolü olan düzenleyiciler ve denetleyiciler kamu yararını dikkate alarak karar vermeli ve bu doğrultuda işlem yapmalıdırlar.

### **Kaynakça**

- Acar, Ö., & Tülay, B. (2000). Bankacılık gözetim ve denetiminde seçilmiş ülke uygulamaları. *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, 14.
- Acar, M. (2005). *Piyasa, müdahale ve devlet*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Admati, A. R., & Hellwig, M. F. (2011). *Good banking regulation needs clear focus, sensible tools, and political will*. International Centre for Financial Regulation Research Paper.
- Akerlof, G. (1995). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *In Essential Readings in Economics*. Macmillan Education UK.
- Akgüç, Ö. (2012). *Banka finansal tabloların analizi*. Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Arayış Basım.
- Altınok, T., & Eken, M. H. (2010). *Küresel mali piyasalarda yeniden yapılanma ve Türkiye*. İstanbul: İTO Yayınları.
- Altıntaş, H. (2004). Bankacılık krizleri, nedenleri ve ekonomik maliyetleri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22.

- Barth, J. R., Caprio, G., & Levine, R. (2004). Bank regulation and supervision: What works best? *Journal of Financial Intermediation*, 13(2), 205-248.
- Barth, J. R., Caprio, G., & Levine, R. (2006). *The design and governance of bank supervision*. In Riksbank Conference on the Governance of Central Banks.
- Barth, J. R., Caprio Jr, G., & Levine, R. (2013). Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011. *Journal of Financial Economic Policy*, 5(2), 111-219.
- Baştürk, H. (1999). *Finansal piyasalarda düzenleyici otoritelerin yapılanmaları*. Sermaye Piyasası Kurulu, Araştırma Raporu. Ankara.
- Beck, T., Demirguc-Kunt, A., & Levine, R. (2003). *Bank supervision and corporate finance*. National Bureau of Economic Research, w9620.
- Benston, G. J. (1994). International harmonization of banking regulations and cooperation among national regulators: An assessment. *Journal of Financial Services Research*, 8(3), 205-225.
- Brealey, R., Leland, H. E., & Pyle, D. H. (1977). Informational asymmetries, financial structure, and financial intermediation. *The Journal of Finance*, 32(2), 371-387.
- Chortareas, G. E., Girardone, C., & Ventouri, A. (2012). Bank supervision, regulation, and efficiency: Evidence from the European Union. *Journal of Financial Stability*, 8(4), 292-302.
- Çolak, N. İ. (2003). *Bankacılık düzenleme ve denetleme kurumu ve ABD örneği*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Delice, G., Doğan, A., & Uzun, A. M. (2004). Finansal regülasyon ve piyasa disiplini. *CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(1), 101-130.
- Duman, K. (2002). Finansal kriz ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması. *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4, 132-145.
- Eğilmez, M., & Özkal, S. (2008). *Küresel finans krizi:(piyasa sisteminin eleştirisi)*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Er, S. (2008). Düzenleyici ve denetleyici kurumların dış denetimi ve 5018 sayılı kanunda yapılan değişiklikler. *Sayıştay Dergisi*, (68).
- Er, S. (2009). *Devletin bankacılık sektöründe düzenleyici denetleyici rolü ve Türkiye uygulaması*. İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Er, S. (2010). 5018 Sayılı kanun karşısında düzenleyici ve denetleyici kurumların konumu. *Sayıştay Dergisi*, 184-191.
- Ganioglu, A. (2007). Prudential regulation and supervision of the banking sector and banking crises: A cross country empiricial investigation. *Journal of BRSA Banking and Financial Markets*, 1(2), 11-30.
- Gilardi, F. (2005). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139-167.
- Gorton, G., & Winton, A. (2003). Financial intermediation. *Handbook of the Economics of Finance*, 1, 431-552.
- Guasch, J. L., & Hahn, R. W. (1999). The costs and benefits of regulation: Implications for developing countries. *The World Bank Research Observer*, 14(1), 137-158.

- Hantke-Domas, M. (2003). The public interest theory of regulation: Non-existence or misinterpretation?. *European Journal of Law and Economics*, 15(2), 165-194.
- Kaplan, İ. (2006). Bankaların gözetimi, denetimi ve hukuki sorumluluk. *Batider*, 7-29.
- Karacan, A. İ. (2002). Türk bankacılık sisteminin temel sorunları ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması. *İktisat İşletme ve Finans*, 17(192), 32-40.
- Karakaş, M. (2008). Devletin düzenleyici rolü ve Türkiye’de bağımsız idari otoriteler. *Maliye Dergisi*, 154, 99-120.
- Kartal, F. (2012). Düzenleyici kurumların siyasi otorite ve piyasa karşısında bağımsızlığı. *YÖNETİM: İstanbul Üniversitesi İşletme İktisatı Enstitüsü Dergisi*, (71), 56-82.
- Kaya, F. (2012). *Bankacılık giriş ve ilkeleri*. 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Krivoy, R. (2000). *Reforming bank supervision in developing countries*. In Conference Series-Federal Reserve Bank Of Boston, 44, 113-133.
- Kurnaz, H. (2003). Türkiye’de üst kurulların çelişkili gerçeği ve BDDK. I. *İktisat İşletme ve Finans*, 18(206), 81-91.
- Macey, J. R., Miller, G. P., & Carnell, R. S. (2001). *Banking law and regulation*. Aspen Publishers.
- Masciandaro, D., Nieto, M., & Prast, H. M. (2007). Financial governance of banking supervision. *Banco de España Research*, WP-0725.
- Mishkin, F. S. (2000). *Reforming bank supervision: Discussion in building and infrastructure for financial stability*. Federal Reserve Bank of Boston, 134-138.
- Noia, C., & Di Giorgio, G. (1999). Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies? *International Finance*, 2(3), 361-378.
- Oğuz, F. (2011). *Devlet ve piyasa: Regülasyon ekonomisine giriş*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Onur, S. (2004). Literatürde ekonomi-politika ilişkisi. *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 6(1).
- Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *Nber Working Paper Series*, 41.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici devlet ve regülasyon uygulamalarının etkinliği üzerine tartışmalar. *Maliye Dergisi*, (159), 278-298.
- Sayhan, Ş. (2003). Bağımsız idari otoritelerin hukuki niteliği. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (29).
- Select committee on economic affairs, banking supervision and regulation, house of lords*. 2nd Report of Session 2008–09, Volume I: Report.
- Spong, K. (2000). *Banking regulation: Its purposes, implementation, and effects*, Monograph, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Şen, S. A. (2006). Bankacılık sektörü ve devlet müdahaleleri: politik devresel dalgalanmalar çerçevesinde Türk bankacılık sektörü etkinlik analizi. *Sosyoekonomi*, 4(4).
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Tepe, B., & Ardyok, Ş. (2004). Devlete yeni rol: Regülasyon. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 105-130.



- Turan, Y. Y., Yay, G. G., & Yılmaz, E. (2004). Finansal krizler, finansal regülasyon ve Türkiye. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (30), 101-130.
- TDK. (2016). Büyük sözlük. Erişim Tarihi: 27.05.2016, <http://www.tdk.gov.tr/>
- Uslu, K., & Gündoğdu, A. (2011). Küresel finansallaşmanın Türkiye'deki bankaların finansal faaliyetlerine ve bireyler üzerine etkileri. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 31(2), 145-164.
- Yalçın, E. (2008). *Brezilya ve Türkiye ekonomilerinin benzerliği: Gerçek mi yanılsama mı?* (TCMB uzmanlık tezi). Ankara.
- Yıldırım, O. (2004). Türk bankacılık sektörünün temel sorunları ve sektörde yaşanan mali riskler. *Dış Ticaret Dergisi*, (30).
- Yılmaz, O. S. (2005). *Bağımsız düzenleyici kurumlar ve Türkiye uygulaması örnek kurum: Sermaye Piyasası Kurulu*. (Yayımlanmamış doktora tezi). Selçuk Üniversitesi/ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Yiğitbaş, Ş. B. (2012). *Bankaların kredi verme davranışı üzerine asimetrik bilginin etkisi ve reel sektör yansımaları (Türkiye Analizi 2002-2010)*. Türkiye Bankalar Birliği.

