

TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: BDDK VE YÖNETİŞİM

Gökten DOĞANGÜN*

2000 ve 2001 yıllarında art arda yaşanan ekonomik krizler Türkiye’de devletin yönetim etrafında yeniden yapılandırılması sürecini başlatmıştır. Bu sürecin en önemli ayaklarından biri olan bankacılık sektöründe, düzenleme (regulation) ve denetleme faaliyetlerini yürütmek üzere bağımsız bir üst kurul olan BDDK kurulmuştur. Bu çalışmada, BDDK’nın yönetişimin vaat ettiği doğrultularda, Türk bankacılık sektörünün denetimini iyileştirip iyileştirmediği sorunu ele alınacaktır. Ekonominin devlet/siyasetten özerkliğinin iktidar mücadelesi alanı olarak devletin doğasına aykırı olduğu önermesinden yola çıkılarak; yönetişimin küresel piyasa önceliklerine en uygun düşen iktidar biçimi olduğu ve iktidar mücadelesini emek/sermaye ekseninden yerli/yabancı sermaye eksenine taşıdığı tartışılacaktır. Bu tartışma, BDDK’nın batık banka operasyonlarında ortaya çıkan ihmal ve hatalarının, Kurumun Dünya Bankası ve IMF’yle yakın ilişkiler içinde olmasından kaynaklı olup olmadığı sorusu bağlamında yürütülecektir.

Anahtar sözcükler: yönetişim, etkin devlet, bağımsız üst kurullar, bankacılık sektörü, BDDK.

Türkiye’de bankacılık sektörü, özellikle, 1989’da finansal liberalizasyona geçilmesinden sonra önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. 1990’ların sonlarında sorunların iyice artması karşısında, IMF ve Dünya Bankası Türkiye’ye, bankacılık sektörüne ilişkin denetim ve düzenlemelerin, “yönetişim” ve “düzenleyici üst kurul” modeli çerçevesinde yeniden yapılandırılması telkinlerinde bulunmuş ve bu yönlendirmeler sonucunda 1999’da Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (BDDK) oluşturulmuştur. Bu çalışmada, bir düzenleyici üst kurul olarak kurulan BDDK incelenecektir. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın kuramsal boyutunu oluşturan birinci bölümde, öncelikle, “yönetişim” kavramı etrafında geliştirilen “düzenleyici devlet” modeli ve bağımsız üst kurullara ilişkin kuramsal tartışmalar eleştirel bir perspektifle ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, bankacılık sektöründe yaşanan sorunlara çözüm oluşturması beklentisiyle oluşturu-

* Arş. Grv., ODTÜ, Karadeniz ve Orta Asya Araştırmaları Merkezi
(goktendogangun@yahoo.com).

ruhan BDDK'nın, Kasım 2000-Şubat 2001 ekonomik krizleri ve sonrası süreçte kendisinden beklenenleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği araştırılacaktır.

YÖNETİŞİM: “SINIRLI DEVLET”TEN “ETKİN DEVLET”E

Yönetişim Kavramının Gelişimi

Neo-liberal ekonomi-politikalar, devletin ekonomiye müdahalelerinin bürokratlara ve çıkar gruplarına rant sağladığı; bunun piyasanın kendi kurallarına göre işlemesine engel olarak sosyal refahı azalttığı, rant kollama faaliyetlerini önleyebilmek için devletin ekonomiye sınırlı müdahale etmesi gerektiği yönündeki önermeleri ile, 1980 sonrası döneme damgasını vurmuştur.¹ “Düzenleme dışı bırakma” (*deregulation*) ve özelleştirme (*privatization*) uygulamaları ile devlet sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Ancak, neo-liberal ekonomi-politikaları uygulayan ülkelerin 1980'lerin sonlarından itibaren içine girdikleri kriz, “refah devleti” modeli kadar “sınırlı devlet” (*minimal state*) modelinin de sürdürülebilir kalkınmayı sağlamada yeterli olmadığını göstermiştir.² 1990'lara gelindiğinde Meksika'dan Uzak Doğu'ya, Arjantin'den Türkiye'ye uzanan geniş bir coğrafyada ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi ciddi sorunlar baş göstermiştir.³

Yönetişim, devletin sınırlandırılarak ekonomik sektörlerin piyasa modeli çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi öngören, piyasaların bir tür düzenleyiciye ihtiyacı olduğuna vurgu yapan siyasal-yönetimsel bir reçetedir. Bu bakış açısına göre, devlet, çıkar gruplarının kamu görevlilerine kişisel menfaat sağlamak suretiyle politika oluşturma, yasama ve yürütme sürecini kendi lehlerine etkilemeye çalışmaları sonucu zapt edilmiş (*state capture*), ekonomik sistemi geliştirmek için yapması gerekenleri yapmadığı veya yapmaması gerekenleri yaptığı ölçüde de aksamıştır (*state failure*).⁴ Sınırlı devlet deneyimleri, sürdürülebilir kalkınmanın sınırlı devletten farklı

¹ Nuray Ergüneş, *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk. 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü*, Marmara Üniversitesi SBE İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2005, s. 14.

² The World Bank, *The State in a Changing World*, The World Bank, Washington D.C., 1997.

³ Selime Güzelsarı, “Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 36 Sayı: 2, Haziran 2003.

⁴ TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul, 2002.

bir yapıyı gerektirdiğini göstermiştir.⁵ Yeni reçetenin önerdiği çözüm yolu ise, “sınırlı devlet”ten “etkin devlet”e (*effective state*) geçiştir.⁶ Devletlerin kurumsal yapılarının, oyunun yeniden belirlenen kurallarına uyum sağlayabilecek biçimde değiştirilmesi gereğine işaret edilmekte, yani “devletlerin kapasiteleri”ni artıracak şekilde yeniden yapılandırılmaları önerilmektedir.⁷ Kısaca belirtmek gerekirse, etkin devlet ekonomiye doğrudan müdahale etmek yerine, ekonomik aktörlerin belli kurallar çerçevesinde piyasada faaliyette bulunmasını sağlayacak hukuki-kurumsal çerçeveyi oluşturacaktır. Devletin kapasite ve etkinliğinin artırılması vatandaşların kamu işlerine katılımı ile tamamlanacaktır. Merkezi olmayan kamu hizmeti, güçlü yerel yapılar, sivil toplum örgütleri, tartışma konseyleri ve vatandaş komiteleri ile temel öncelik ve politikaların değerlendirilmesinde geniş çaplı kamu katılımı sağlanacaktır. Bu yönüyle etkin devlet, vatandaşların sadece siyasi seçimler ile siyasal sürece katılabildiği demokratik sistemin aksaklıklarını da düzeltecektir.⁸

Yönetişim, 1990’lardan bu yana Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (UNDP), Avrupa Birliği (EU), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teş-

⁵ Yönetişim kavramı kuramsal olarak Yeni Kurumcu İktisat Okulundan beslenmiştir. Bu okul neo-klasik ekonomik teoriyi tarihsel bir bakış açısı olan kurumsal analizle birleştirmeye çalışır. Okulun önde gelen temsilcilerinden Douglass North’a göre, neo-klasik teorisinin tarihsel olmayan bakış açısı, piyasaya kendinden menkul bir değer atfetmesi ve bireyin rasyonelliği sorunludur; insan faktörü, kültür, sosyo-ekonomik koşullar ve kurumsal yapının ekonomi-politikalar üzerindeki belirleyiciliği ihmal edilmektedir. North neo-klasik ekonomik teorideki bu boşluğu bir nevi devlet teorisi ile telafi etmeye çalışır. North, kurumları bir toplumda oynanan oyunun kuralları ya da insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren insanların getirdiği kısıtlamalar olarak tanımlar. Piyasa ve devleti birbirine karşıt değil, iç içe işleyen kurumlar olarak tanımlar. Ayrıntı için bkz. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University, Cambridge, 1990.

⁶ Yönetişim kavramı, neo-liberal ekonomi-politikaların yıkıcı etkilerini telafi etmek amacıyla vurguyu devlete kaydırır. Ancak, bu, ideolojik bir kopuşun ifadesi değildir. İkinci kuşak yapısal reformlar birinci kuşak yapısal uyum reformlarının devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir. Bkz. Michel Camdessus, “Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges”, *Opening Remarks to IMF Conference on Second Generation Reforms*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>, 12.11.2006; Michel Camdessus, “Towards a Second Generation Reform in Latin America”, *1997 National Banks Convention*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>, 12.11.2006; Fuat Ercan, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003.

⁷ BSB, *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset*, s. 3, (10.06.2007), <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>.

⁸ The World Bank, *The State ...* Ayrıca bkz. Birgül Ayman Güler, “Restructuring the State”, *Turkish Public Administration Annual*, Sayı: 24-26, 1998-2000.

kilatı (OECD) gibi kurumların resmi söylemlerinde yerini almıştır.⁹ Ancak, kavramın bir söylem olarak yükselmesinde ve küresel ölçekte siyasal-yönetimsel bir proje olarak yaygınlaşmasında en önemli rol Dünya Bankası'na aittir.¹⁰ Dünya Bankası yönetim kavramını bugünkü anlamıyla ilk kez *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* adlı raporda telaffuz etmiştir.¹¹ Güney Sahra Afrika bölgesinde yaşanan ekonomik krize referansla, yönetim siyasal iktidarın ülke kalkınmasını destekleyici bir biçimde kullanılması olarak tanımlanmıştır. *Governance and Development* adlı bir başka raporda ise yönetimin üç farklı boyutundan bahsedilmiştir: “i) siyasal rejim biçimi; ii) bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynak gelişiminin yönetiminde yetki kullanımı süreci; iii) politika tasarlama, formüle etme, uygulama ve işlevlerini yerine getirmede devletlerin kapasitesi”.¹² Bu raporda, iktidar biçiminin çerçevesini çizen hukuki ve kurumsal yapı ile güçlü kalkınma yönetimi (*sound development management*) arasında doğrudan ilişki olduğu ifade edilmiştir.

Güçlü kalkınma yönetimi için gerekli görülen hukuki ve kurumsal özellikleri karşılaştırmalı olarak tanımlamak içinse “iyi yönetim” (*good governance*) ve “kötü yönetim” (*poor governance*) kavram çifti geliştirilmiştir.¹³ İyi yönetim hukuki ve kurumsal yapının devletin etkin işleyişine katkıda bulunacak şekilde şekillendirileceği temel ilkelere tekabül etmektedir. Kamu sektörü yönetimi, hesapverebilirlik, öngörülebilirlik ve yasal çerçeve, bilgilendirme ve saydamlık olan bu ilkeler etkin bir devlet ve güçlü ekonomik kalkınmanın kurumsal ön koşulları olarak tanımlanır. Kötü yönetim ise ekonomik ve politik güç odakları tarafından kuşatılmış, bu nedenle de piyasaya etkin ve düzeltici müdahalede bulunamayan bir devlet yapısına işaret eder. Görevi kötüye kullanma, öngörülebilir hukuki-kurumsal çerçevenin yokluğu,

⁹ Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu yönetimi ekonomik, siyasi ve idari otoritenin ülke işleri yönetiminin tüm aşamalarında kullanılması olarak tanımlar. Bu, vatandaşların ve grupların çıkarlarını eklemlediği, yasal haklarını kullandıkları, yükümlülüklerini yerine getirdikleri ve farklılıklarını aktardıkları tüm kurum, süreç ve mekanizmaları içerir. OECD'ye göre ise, yönetim, siyasi iktidarın ülke kaynaklarının sosyo-ekonomik kalkınma yönetimi ile uyum içinde kullanılmasıdır. Bkz. Thomas G. Weiss, “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Changes”, *Third World Quarterly*, Sayı: 21(5), 2000, s. 797.

¹⁰ Güzelsarı, *a.g.m.*

¹¹ The World Bank, *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, The World Bank, Washington D.C., 1989.

¹² *a.k.*

¹³ *a.k.*

keyfilik, kamu personelinin hesapverebilir olmaması, aşırı bürokratikleşme, yolsuzluk, kaynakların etkin olmayan dağılımı, saydam olmayan karar verme süreci kötü yönetişimin belirtileridir.¹⁴

Sınırlı devletten etkin devlete kayış en açık olarak *The State in a Changing World* adlı raporda dile getirilmiştir.¹⁵ Bu raporda, hızla değişen bir dünyada devletin önemine açıkça değinilmiş ve devletin yönetim etrafında yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Buna göre, kamu kurumları yeniden güçlendirilerek devletin kapasitesi ve etkinliği artırılacak, etkin kurallar ve yasaklar ile yolsuzluk ve keyfilik önlenecek, kamu personelinin hesapverebilirliği temin edilecek, istihdam, karar verme süreci ve hizmet sunumunda rekabet tesis edilecek, iş dünyasına ve vatandaşların taleplerine kulak verilecektir.¹⁶

Etkin Devletin Yeni Aracı: Bağımsız Düzenleyici Kurullar

Yönetişim etrafında yeniden yapılandırılması öngörülen devletin, etkin bir şekilde işleyebilmesinin en önemli aracı ise bağımsız düzenleyici kurullardır.¹⁷ Bu kurullar, düzenleme ve denetleme işlevlerinin siyasi etkilerden bağımsız ve teknik uzmanlığa sahip kişiler tarafından yerine getirilmesinin ve piyasanın objektif, şeffaf ve öngörülebilir kurallar çerçevesinde işleminin yeni araçları olarak sunulmaktadır.¹⁸

¹⁴ Etkin bir devlet için güçlü bir kamu sektörü gerekli olduğundan, birinci ilke son üç ilkeyi kapsamaktadır. Hesapverebilirlik ilkesi kamu personelinin yaptıklarından sorumlu olmaları gerektiğini söyler. Kamu personelinin finansal sistem ve ekonomik performans için hesapverebilir olabilmeleri için makro düzeyde kamu harcamalarının kontrol ve denetimini sıkı takip eden bir muhasebe sistemi, dışsal kontrolör sistemi ve izleme mekanizmaları oluşturulmalı, mikro düzeyde ise katılım ve rekabet yaygınlaştırılmalıdır. Güçlü ekonomik kalkınma için gerekli olan bir diğer koşul görevi suiistimal, keyfilik ve yolsuzluğa karşı öngörülebilir ve istikrarlı bir yasal çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu ise herkese objektif bir biçimde uygulanan bir kurallar bütünü ile bağımsız ve güvenilir bir yargı sistemiyle sağlanabilecektir. Ayrıca, az riskli ve düşük maliyetli yatırım yapabilmeleri için ekonomik aktörlerin hükümet politikaları hakkında gerekli bilgiye ulaşabilir olması gerekir. Diğer bir deyişle, karar verme süreci makul derecede erişilebilir, saydam, özel sektörün ve halkın katılımına açık olmalıdır. Bkz. The World Bank, *The State ...*

¹⁵ Dünya Bankası'nın yönetim kavramına ilişkin hazırlamış olduğu bir rapor daha vardır. *Governance and the WB's Experience* (1994) adlı bu rapor 1992'den itibaren Latin Amerika, Karaib Adaları ve Afrika'da izlenen yönetim uygulamaları üzerine bir değerlendirme raporudur. Raporda, yönetim bir ülkenin kalkınma kaynaklarının yönetiminde iktidarı kullanma tarzı olarak tanımlanır. Somut veriler doğrultusunda, sürdürülebilir kalkınma ile sürdürülebilir yoksulluk mücadelesi arasındaki direkt ilişki ve bu ilişkinin ancak öngörülebilir ve saydam kurallar ve kurumlar çerçevesinde kurulabileceği iddiası yinelenmiştir.

¹⁶ a.k., s. 9-10.

¹⁷ TÜSİAD, a.g.y., s. 41.

¹⁸ Mesut Erol, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003, s. 85-87.

*“Bağımsız İdari Otoriteler merkez yönetimi, ya da merkez yönetiminin sıkı idari denetimi altında görev yapan idari birimlerce yürütülmesinin uygun görülemeyeceği görevleri üstlenmişlerdir. Özellikle serbest piyasa ekonomisi süreçlerinin geliştiği ve yaygınlaştığı bir dönemde, bunun halkın ekonomik açıdan korumasız ve savunmasız kalmasının yaratacağı sakıncaları önlemek ve gidermek bakımından ortaya çıkan yeni görevlerin verileceği idari kuruluşun yapısı ve yetkileri ve çalışma yöntemleri çok büyük önem taşımaktadır. Bu görevlerin siyasal etki ve hatta baskılardan uzak, güvenceli bir çalışma ortamında yapılması, sözü edilen amaca ulaşılabilmesi bakımından kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu görevlerin, ekonomik transaksyonların düzenleme yetkisi kullanılarak konan kurallara uygun bir biçimde cereyan etmesinin kontrol altında tutulması ve bunu zorlayıcı mekanizmaların elde tutulması, yani gerekli görülen durumlarda yaptırım uygulanması biçiminde yerine getirilmesi, piyasa ekonomisinin mantığına tümüyle uygundur. Şu halde burada söz konusu görevler idare hukuku açısından değerlendirilecek olursa, denebilir ki devlet yönetiminde bu kuruluşlar eliyle ekonomik yaşamda düzenleyici, yasaklayıcı ya da izin verici, denetleyici ve gerektiğinde uygulanacak yaptırımlarla düzene uymaya zorlayıcı nitelik taşıdıklarından, bir çeşit ekonomi kolluğu görevleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tür görevlerin merkezi idare birimleri tarafından yürütülmesi, kabul edilebilir bir şey değildir. Çünkü böyle bir şey istense de yapılamaz. Bu görevlerin merkezin denetiminden uzak, bağımsız kurullar tarafından yapılması amaca en uygun düşen çözümdür. Hele izin ve ruhsatların söz konusu olduğu durumlarda, siyasi etkilerden ve menfaat çevrelerinin baskılarından uzak hareket edilmesi ancak bağımsız olmakla mümkündür. Bağımsızlık da tarafsızlığın güvencesidir. Tarafsızlık ise kamu yararının izlenmesini mümkün kılacak tek çözümdür”.*¹⁹

Bağımsız düzenleyici kurullar özellikle doğal tekel niteliği taşıyan bazı sektörlerde -bankacılık, telekomünikasyon, enerji gibi- devletin çekilmesinden doğan boşluğun yarattığı piyasa aksamalarını, teknelci eğilimleri ve serbest rekabet koşullarının bozulmasını telafi edeceklerdir. Bu kurullar idari açıdan bağımsız olarak regülasyon işlevi görmektedirler. İdari bağımsızlık, kurulların organları ve işlemleri üzerinde tipik idari denetimin bulunmaması anlamına gelir. Regülasyon işlevi ise, bu kurulların bir ekonomik sektöre ilişkin olarak hem oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) hem de söz konusu kurallara riayetini sağlanmasında (denetim) en yetkili mercii olduklarının ifadesidir.²⁰

Devletin Etkinliğine Eleştirel Bakış

Sınırlı devletten etkin devlete geçiş önermesi ile yönetim, ilk bakışta neo-liberal yaklaşımdan bir kopuş gibi görünmesine rağmen, aslında neo-liberal hegemonyayı pekiştirmektedir. Dünya Bankası'nın

¹⁹ Rekabet Kurumu, *Bağımsız İdari Otoriteler*, <http://www.rekabet.gov.tr>, 06. 06. 2007, s. 26.

²⁰ Erol, *a.g.y.*, s. 82-83.

yönetişim kavramından esinlenilerek geliştirilen “etkin”, “rekabetçi”, “düzenleyici”, “özerk” gibi sıfatlarla tanımlanan devlet yapısı, piyasayanlısı reformların yönünde bir değişime tekabül etmemektedir. Diğer bir deyişle, devlete atfedilen önem, 1950’leri izleyen çeyrek asır boyunca hem üretici, hem yatırımcı, hem de düzenleyici işlevler yüklenmiş olan “kalkımcı devlet”²¹ bir geri dönüş demek değildir. Neo-liberal ekonomi-politikalar gereği yatırımcı ve üretici işlevlerinden arındırılan, ancak toplumsal gelir dağılımını sermaye lehine düzenlemeye devam eden devlet modelidir²² tahayyül edilen. Neo-liberal yaklaşıma göre, piyasanın devletten özerkleşmesi ve siyasetin ekonomiden elini çekmesi gerektiği vurgulanırken; kapitalist düzenin yeniden yapılandırılması açısından gerekli görülen ikinci kuşak reformlar için, karar alıcıların toplumdan özerkleşmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre, iyi yönetişimin yolu kaynak dağıtım sürecine popülist hedeflerle müdahale etmeyecek olan “özerk devlet”ten geçmektedir.²³

Bu süreklilik devam ettiği müddetçe, yönetişim etrafında yeniden yapılandırılan devletin kalkınma ve yoksulluk gibi sosyal konularda başarı göstermesinin mümkün olmadığı gerçeği baştan kabul edilmelidir. Kalkınma ve yoksulluk vurgusu toplumsal ilişkileri düzenleyecek yeni müdahale biçim ve araçlarının, somutlaştırmak gerekirse bağımsız düzenleyici kurulların, sınıfsal niteliğini saklama amacına hizmet eder. Yönetişim modelinin sürdürülebilir sosyo-ekonomik kalkınma, yoksulluk ile mücadele ve devlet yapısı arasında kurduğu teknik ilişki söz konusu yaklaşımın siyasal boyutunun üstünü örter.

Zira siyasal süreçlerden olabildiğince soyutlanmış bir devlet tahayyülü devletin doğasına aykırıdır. Tarihsel bir kategori olarak devlet burjuva sınıfı yönetiminin (*bourgeoise class rule*) sosyal formudur. Devlet, siyaset, ekonomi, ideoloji, vs. kapitalist üretim tarzına özgü toplumsal ilişkiler ağının formlarıdır; her biri bu bütünün bir parçasıdır.²⁴ Dev-

²¹ Erinç Yeldan, “Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Praksis*, Sayı: 7, Yaz 2002, s. 5.

²² a.k.

²³ BSB, *IMF*..., s. 3-4

²⁴ Derek Sayer, “The Critique of Politics and Political Economy: Capitalism, Communism and The State in Marx’s Writings of the Mid-1840s”, *Sociological Review*, Sayı: 33(2), Mayıs 1985. Ayrıca bkz. Bob Jessop, “Recent Theories of Capitalist State”, *Cambridge Journal of Economics*, Sayı: 1; Bob Jessop, “Marx and Engels on the State”, *Politics, Ideology and the State*, (Ed. S. Hibbin), Lawrence & Wishaut, 1978; Ellen M. Wood, “The Separation of the ‘Economic’ and the ‘Political’ in Capitalism”, *Democracy against Capitalism*, (Ellen M. Wood içinde), Cambridge University, Cambridge, 1995.

let/siyaset-ekonomi ayrımı veya devletin bağımsızlığı kapitalist üretim ilişkilerine özgüdür ve kapitalist üretim ilişki biçiminin sürmesi için gereklidir.²⁵ Bu, kapitalist üretim biçimi, teknik işbölümü, özel mülkiyet ve burjuva sınıfının oluşumunun gerektirdiği kurumsal bir ayırmadır; devlet/siyaset ile ekonomi arasında ontolojik bir farklılığa tekabül etmez. Devletin tüm toplumsal sınıfların üstünde, tarafsız bir aracı ve kamu çıkarını gözeten bir hakem olduğu yanılması kapitalist üretim ilişki biçiminin yeniden ve yeniden üretiminin temelidir.²⁶ Şöyle ki, 19. yüzyılda devletin tarafsızlığının her bireyin eşit olduğu esasına dayanan evrensel-rasyonel hukuk kuralları ile desteklenmesi ile 21. yüzyılda devletin siyasal süreçlerden özerk, teknik ve etkin bir aygıt olarak tanımlanmasının arkasında yatan nedenin aynı olduğunu söylemek mümkündür. Bunun siyasal bir neden olduğunu; sınıf analizi olasılığını, yani toplumsal ilişkilerin sınırlarını belirlerken toplumsal yapıya içsel sınıf çatışmalarını hesaba katmayı dışladığını²⁷ söylemek yanlış olmayacaktır.

Keyfilikten kurallara geçiş ile ayırt edilebilecek bu yeni dönemde devlet, sermaye-işçi sınıfı ilişkilerini küreselleşme kisvesi altında ve küresel sermaye birikim süreci doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Finansal piyasaların yeniden düzenlenmesine yönelik izlenen düşük ücret, düşük enflasyon, yüksek fiyat istikrarı politikaları işçi sınıfını devlete ve sermaye sınıfına karşı güçsüzleştirmektedir. Anti-enflasyonist politikaların sürekliliği için devletin manevra alanının daraltılması ve hassas sektörlerde sorumluluğun devletten özerk yapılara devredilmesi gereğinin altı çizilmektedir. Depolitizasyon çabaları ile bir yandan devlet sıkı para politikasının olası olumsuz sonuçlarından sorumsuz kılınmakta, diğer yandan da hesap-verebilirlik ve saydamlık vurgusu ile devletin tarafsız olduğu yanılması yaratılmaya çalışılmaktadır.²⁸

²⁵ Gerek neo-liberal yaklaşımın gerekse yönetişimin ekonominin devlet/siyasetten özerk olması gerektiği iddiası, sosyal gerçekliği anlamada benimsedikleri epistemolojik duruş ile açıklanabilir. Her iki yaklaşım devlet ve piyasayı birbirine dışsal ontolojik formlar olarak tanımlarlar. Bu epistemolojik duruşun eleştirisi için bkz. Ebru Deniz Ozan ve Gökten Doğangün, “Devlet-Sivil Toplum: ‘Düalist’ Yaklaşım *versus* Ekonomi-Politik Yaklaşım”, *TSBD 10. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, Ankara, 2007.

²⁶ Sayer, *a.g.m.*

²⁷ Peter Burnham, “Globalization, Depoliticization and ‘Modern’ Economic Management”, *The Politics of Change: Globalization, Ideology and Critique*, (Ed. W. Bonefeld-K. Psychopedis), Palgrave, Houndsmills, Basingstoke and New York, 2000, s. 11.

²⁸ *a.k.*, s. 19-23.

Bu açıdan bakıldığında, etkin devleti ve bağımsız üst kurulların işleyişini Dünya Bankası'nın yaptığı gibi yönetsel ve teknik bir düzeyde anlamak mümkün değildir. Etkin devlet kalkınma kaynaklarının kullanım, dağıtım ve üretimine dair anlaşma, işbirliği ve mücadele sürecine içsel olduğu müddetçe, tüm toplumsal sınıflara karşı tarafsız ve siyasi süreçlerden özerk olamayacaktır. Ekonomik kalkınmanın yönünün ne olacağı, dönüşümün kar ve zararlarının nasıl bölüştürüleceği, hükümetin buna uygun kurumsal yapılarının ve devletin karakterinin ne olacağı üzerine verilen bir mücadele özünde iktidar mücadelesidir. Bağımsız ve etkin bir kamu yönetimi de kurumsal yapılanmanın değil aksine iktidar mücadelesinin bir sonucudur.²⁹ Devletin daha etkin ve rekabetçi olabilmesi için tarafsız olması gerektiği önermesi, aslında bu alanın işçi sınıfını dışlayan bir iktidar anlayışı etrafında yeniden yapılandırılması demektir. Ekonominin siyasetten arındırılabilirliğini hükümetlerin oy kaygısıyla izledikleri popülist politikalarla açıklayan bu önerme, gerçekte işçi sınıfını hem ulusal hem uluslararası düzeyde marjinalleştirme amacı taşımaktadır.³⁰

Özel sektör ve sivil toplumun devlet ile beraber kalkınma yönetimine katılımı etkin devletin ayırt edici bir diğer özelliği olarak ortaya konur. Ancak, bu üç kesimin kendi içinde homojen gruplar olmadığı, kurumsal kapasite ve yeterliliklerinin farklı olduğu ve eşit katılım imkanlarına sahip olmadığı aşikardır. Çevre örgütlerinden kadın örgütlerine kadar çok geniş bir yelpazeye yayılmış sivil toplum örgütlerini, kalkınma yönetimine etkin katılımında bulunabilmeleri için ortak bir zeminde bir araya getirmek, çıkar ve görüş birliği etrafında örgütlemek mümkün değildir. İşveren örgütlerinin yanı sıra sendikaların da sivil toplum çatısı altına yerleştirildiğini unutmamak gerekir.³¹ Bu durumda, sermaye kesimi ile işçi sınıfının eşit koşullarda yarışabilecekleri iddiası temelsizdir. İleri sürülebilecek tek mümkün iddia, sermaye kesimi dışındaki tüm toplumsal kesimlerin toplumsal mücadele alanından ve araçlarından mahrum bırakıldığıdır.³²

Yönetişim tartışması içinde, bağımsız üst kurullar, siyasi etki ve

²⁹ Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, Sayı: 14 (3), 1993, s. 620.

³⁰ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul, 2005.

³¹ The World Bank, *The State ...*

³² Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı: 9, 1993. Ayrıca bkz. Güler, "Restructuring ...".

baskılardan uzak ve bağımsız olması gereken, ancak yapısı, yetkileri ve çalışma yöntemleri gereği olamayan, merkezi idari yapı ile açıklanır. Böyle bir denetleme ve düzenleme yapısı ile eşit rekabet koşullarının teminini engelleyen yolsuzluğun (rüşvet, kayırmacılık) önüne geçilememektedir. Ancak, burada önemli olan, yolsuzlukla mücadele ile küresel sermaye birikim süreci arasındaki ilişkidir. Yerli sermayenin yabancı sermayeye kıyasla, ulusal devlet kurumlarına daha erişebilir olması, siyasi aktörlerle yakın bağlantılarının olması, yabancı sermayenin ulusal sınırlar içinde rekabet alanını daraltmaktadır. Yolsuzluğun sınırları bu tür bağlantıları kapsayacak şekilde genişletilince, bunun yabancı sermaye için haksız rekabet koşulları yarattığı sonucuna varılmaktadır. Aslında, “yolsuzluk” nedeniyle küresel düzeyde yaşanan sert rekabet, siyasal müdahale gerektiren bir çatışmaya dönüşmüştür.³³ Bu bağlamda, bağımsız üst kurullar vasıtasıyla belli sektörlerde etkin düzenleme ve denetimin temini, yabancı sermayenin kaynak dağıtım sürecine müdahil olabilmesi için yapılan siyasal bir müdahaledir. Yerli ve yabancı sermaye arasındaki fark ortadan kalkınca, siyasi ve yönetsel iktidar yabancı ögelerin müdahalesine maruz kalmaktadır ve kamu iktidar alanı yabancı sermayenin iktidar alanına dönüşmektedir.³⁴

Bağımsız düzenleyici kurullar, yabancı sermaye ile küresel piyasa ile eklemlenmiş yerli sermayenin küresel düzeyde yönetim ihtiyacına en uygun olan kurumsal yapı olmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurullar sermaye birikim sürecinin küresel, ulusal ve yerel düzeylerini birbirine bağlamayı hedefleyen bu modelin en etkin aracıdır.³⁵ Küresel sermaye birikimi, neo-liberal düzenlemelere karşı olası direnişlere karşı karar alma süreçlerini siyasal baskılardan olabildiğince özerk kılacak yeni kurumsal düzenlemeler gerektirmektedir. ABD, egemen ülkeler ve uluslararası finans kuruluşları ulus devletleri içten denetleme ihtiyacı içindedirler. Kamu karar birimlerini tek bir üst kurul bünyesinde operasyonel etkinliğe kavuşturarak ve bu üst kurullara kendi temsilcilerini yerleştirerek, Bakanlar Kurulu ve Hükümetin kendilerine karşı koyma ihtimallerini ortadan kaldırmak isterler.³⁶

Varılan noktada, kamu yönetiminin gelir ve harcamalar üzerindeki denetim yetkisi hızla azalmakta, yasama organının bağımsız düzenle-

³³ BSB, 2007 *İlk yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>, 14.06.2007, s. 71-72.

³⁴ Güler, “Restructuring ...”.

³⁵ Bayramoğlu, *a.g.k.*, s. 242.

³⁶ Oğuz Oyan, “Üst Kurullar Kimin için Önemli?”, *İnadına*, Sayı:1, 2000.

yici kurulları denetleme kapasitesi sınırlandırılmakta, parlamento belirli kesimlerin çıkarlarını temsil eden bir organa dönüşmektedir. Bağımsız düzenleyici kurullar vasıtasıyla doğal tekel niteliği taşıyan sektörlerle dair alınacak kararlarda gözetilen yabancı sermaye sınıfı veya küresel piyasa ile eklemlenmiş yerli sermaye gruplarının ihtiyaçları olmaktadır. Bu yönüyle, devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformların kendisi, kapitalist düzende devlet/siyaset ve ekonominin kendi kurumsal kural ve öncelikleri olan, “özerk yapılar” olamayacağını göstermektedir.³⁷

TÜRKİYE’NİN ETKİN DEVLET DENEYİMİ

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan ekonomik krizlerin ardından, Türkiye’de hükümet Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adlı, IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen, yeni bir istikrar programı uygulamaya başlamıştır.³⁸ Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, ekonomik krizlerin nedenlerini ve krizden çıkış yolunu ortaya koyma biçimiyle Türkiye’de sınırlı devletten etkin devlete geçiş sürecinin örgütleyicisi olmuştur.

Önceleri ulusal program olarak tanımlanan yeni istikrar arayışının temel amacı, kamuoyuna “güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” şeklinde duyurulmuştur.³⁹

“Kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesapverilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmektedir ... Nihai amacımız, ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak kaynak kullanım sürecindeki verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücümüzü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak halkımızın geleceğe umutla bakmasını ve refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olacaktır.”⁴⁰

³⁷ BSB, *IMF* ..., s. 4-5.

³⁸ Gülten Kazgan, *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 2002, s. 468.

³⁹ BSB, *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>, 14.06.2007, s. 3.

⁴⁰ Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 11.01.2008, s. 12.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programına göre, ekonomide ve toplumsal yaşamda rant çekişmesine son vermek amacıyla devlet/siyaset ile ekonomi ilişkilerini yeniden tanımlanmak gereklidir. “Yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak ve ekonomide rekabet ve etkinliği arttıracak düzenlemeler yapmak” söz konusu programın politika öncelikleri arasında sıralanmıştır.⁴¹ Programa göre, istikrarlı büyümeyi sağlayacak olan tedbirler, kamu dengesinin sağlanması, yapısal reformlar -siyaset ve ekonominin ayrışması, özelleştirmenin ve iktisat politikasının kurullara terk edilerek etkinliğin artırılması- ve nihayet yabancı sermaye yatırımlarıdır.⁴² Program, esas olarak, kamu kesiminin olumsuz borç dinamiğinin kırılmasını, para ve mali piyasaların bu yönde yeniden yapılandırılarak bankacılık kesimine işlerlik kazandırılmasını hedeflemektedir.⁴³

1990’lı yıllarda su yüzüne çıkan geniş çaplı yolsuzluklar, devlet-mafya ilişkileri, siyasi istikrarsızlık sonucu siyasetçilere duyulan güvensizlik ve nihayetinde ekonomik krizler etkin devletin inşası için elverişli zemini hazırlamıştır. Türkiye’de yönetim tartışması, insanların değişen gereksinim ve artan beklentileri, kamu bürokrasisinin politikleşmesi, performans açısından dolayı kamu yönetiminin değer ve saygınlık yitirmesi, bürokrasideki yolsuzluk ve israf eğilimi ve geleneksel bürokratik yapının değişen çevresel koşullar karşısındaki yetersizliği gibi sorunlara işaret eder. Türk kamu yönetimi sektörünün büyük ölçüde vatandaşların temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, saydamlık, hesapverebilirlik, öngörülebilirlik gibi vasıflarından yoksun uygulamaları 1990’lar itibarıyla ulaşılan kriz noktasının açıklayıcısı olarak kullanılmaktadır.⁴⁴

Bankacılık sektörü Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında hızlı ve kapsamlı bir yapısal yenilenmeye ihtiyacı olduğu belirtilen alanların başında gelmektedir. Buna göre, bankaların mali bünyelerinin sağlıklı ve zayıf yapısının 2000 ve 2001 krizlerinde önemli payı olmuştur.⁴⁵ Sektör, likidite sıkıntısı, sermaye yetersizliği, iç borçlanmaya bağlı faiz riski, grup kredi kullanımı, yetersiz iç kontrol, yönetim riski, denetim

⁴¹ TÜSİAD, *a.g.y.*, s. 75-6.

⁴² BSB, *Güçlü ...*, s. 4.

⁴³ *a.k.*, s. 1.

⁴⁴ Bkz. Mehmet Hüseyin Bilgin, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, <http://www.rekabet.gov.tr>, 12. 06. 2007, s. 31-33.

⁴⁵ Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s. 13.

ve saydamlık eksikliği gibi önemli yapısal sorunlarla boğuşmaktadır.⁴⁶ Kamu bankaları siyasi otoritenin direktiflerine bağlı kalmışlardır; özel bankalar ise bağlı oldukları grup veya holdinglerin çıkarları doğrultusunda hareket etmişlerdir.⁴⁷ Bu sorunlar, hem sektörü iç ve dış ekonomik krizlere karşı daha kırılgan hale getirmiş, hem de krizlerin derinleşmesine ve uzun sürmesine yol açmıştır.⁴⁸ Bu krizler, bankacılık sektörünün yapısal sorunlarını kalıcı bir biçimde çözmek ve sektörü sağlıklı ve rekabet edebilir hale getirmek için, kapsamlı bir yeniden yapılandırma programının kaçınılmaz olduğunu göstermiştir.⁴⁹

Bu tartışma bağlamında, bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının, bankacılık kurallarının siyasi veya özel güdüler nedeniyle ikinci plana atılması ile açıklandığını söylemek mümkündür. Bankacılık sektörünün sorunları da, çözüm yolları da teknik bir mesele olarak algılanmış, sektörü yeniden yapılandırma programının, devlet/siyasetten özerk, bağımsız bir üst kurul eliyle yürütülmesi uygun görülmüştür. Bu amaçla, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 23.06.1999 tarihinde, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak BDDK kurulmuş ve 31.08.2000 tarihinde faaliyete geçmiştir.

Amacı, mali piyasalarda güven ve istikrar ortamının oluşturulması için, bankaların, kaynaklarını ekonominin ihtiyaçları doğrultusunda kullanmalarının sağlanması olarak ortaya konan kanunun gerekçesi şöyledir:

“(...) gerek tasarrufların korunması ve bunların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, gerekse mali sektörde doğabilecek olumsuzlukların önlenmesi için (...), bankaların likidite, emniyet ve rantabilite ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermelerini ve etkin bir şekilde denetlenmelerini sağlayacak düzenlemeler yapmaktadır (...) bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, banka sahipliğinin ve yönetiminin kontrol altında tutulması ve bankaların denetim ve gözetimlerinin daha etkin, geniş boyutlu ve işlevsel bir şekilde yapılması esasları benimsenmiş ve bu suretle bankaların disiplin altına alınması amaç edinilmiştir.”⁵⁰

Bu bağlamda, BDDK'nın varlığı, bankacılık faaliyetlerinin

⁴⁶ Bkz. Engin Akçakoca, “Soru-Cevap: ‘Bankacılık Sektörü’”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002; Öztin Akgüç ve Hayri Kozanoğlu, “Yuvarlak Masa: Türkiye’de Bankacılık Sektörü”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002; Sumru Bakan, “Osmanlı’dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002.

⁴⁷ Akgüç ve Kozanoğlu, *a.g.m.*

⁴⁸ Akçakoca, *a.g.m.*

⁴⁹ *a.k.*

⁵⁰ 4389 sayılı Bankalar Kanunu, [http://www.bddk.org.tr/turkce/ Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/Bankacilik_Kanunu.aspx](http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/Bankacilik_Kanunu.aspx), 11.01.2008

1990'lar boyunca düzenlenme, denetlenme ve gözetim yapısı ile gerekçelendirilmektedir.⁵¹ Bu yıllarda bankacılık sektöründe yaşanan "hortumlama" ve yolsuzluklar⁵², Hazine Müsteşarlığı'nın siyasi güdümler doğrultusunda gerekli denetimi yapmaması, yaptırım uygulama hakkının Hazine Müsteşarlığı'na ait olması ve Merkez Bankası'nın ihtiyacı olan bilgilere Hazine engeli nedeniyle erişememesiyle açıklanmaktadır.⁵³ Yapılan değişikliklerle, Bakanlar Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı'nın yetkilerinin tamamı, Merkez Bankası'nın yetkilerinin ise bir kısmı BDDK'ya devredilmiştir. Böylece, bankalar üzerinde siyasi etkilerden uzak, bağımsız ve daha etkili bir denetim sistemi oluşturulacağı düşünülmüştür.⁵⁴

Ancak, 30.01.2002 tarihli 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanuna bakıldığında, yeniden yapılandırma sürecinin iddia edildiği gibi teknik bir mesele olmadığını görülmektedir.⁵⁵ Kanun, vade uzatma, kredi yenileme, ilave yeni kredi verme, anapara veya faiz indirimi yapma, vergi, resim, harç vb. istisnaları gibi düzenlemelerle, adeta, kamu veya özel güdümlerle hareket eden veya grup şirketlerine usulsüz kredi aktaran banka yönetimlerini mükafatlandırmaktadır. Kamudan büyük ölçüde kaynak aktarımına dayanan bu düzenlemelerle batık bankaların zararları topluma mal edilmektedir. Bankaların sermaye birikiminin önemli bir aracı olduğu ve bankacılık faaliyetlerinin hakim ekonomi-politikalar tarafından şekillendirildiği göz önünde bulundurulduğunda, bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının sebepleri -küçük ve çok sayıda banka kurulması, sektöre girişin kolaylaştırılması, düşük faizli ve uzun vadeli, usulsüz, karşılıksız veya

⁵¹ Öztin Akgüç, "Yasal Değişiklikler: Finansal Pazarlara Olası Etkileri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003; Yaman Törtüner, "BDDK iyi ki var", *Milliyet*, 17.12.2007. Bu iki çalışmanın referans verdiği kanun 24.04.1985 tarihli 3182 sayılı Bankalar Kanunu'dur. Bu kanuna göre bankacılık faaliyetinin düzenlenme yetkisi Bakanlar Kurulu, Hazine Müsteşarlığı ve T.C. Merkez Bankası'na verilmiştir; bankaların denetim ve gözetimi ise Müsteşarlığa bağlı Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yapılmaktadır. Bankacılık Kanunları hakkında daha fazla bilgi için bkz. Abdullah Taşcıoğlu, *Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler*, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 1998.

⁵² Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası, Marmara Bank ve Impex Bank ise Nisan 1994 krizinden sonra tasfiye edilmiştir 1997'de Türkbank, 1998'de Bank Ekspres, 1999 yılında ise İnterbank, Egebank, Yurtbank, Sümerbank, Yaşarbank ve Esbank, 2000'de ise Etibank ve Bank Kapital'e el konularak, Tasarruf ve Mevduat Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmiştir.

⁵³ Törtüner, "BDDK ..."

⁵⁴ Akgüç, *a.g.m.*

⁵⁵ Kanun metni için bkz. http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/15524743_kanun.pdf, 11. 01. 2008.

grup kredi kullanımı, denetim eksikliği- de, bugün bu sorunları telafi etme yolu da sermaye birikim sürecini desteklemektedir.

Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması

Batık Banka Vakalarında BDDK

BDDK'nın batık banka vakalarını önleyecek şekilde sektörü düzenlemesi ve denetlemesi beklenmektedir. Ancak, Kurum tarafından el konulan İmar Bankası, Pamukbank, Demirbank ve Tarihbank vakaları, yönetim yaklaşımının önermelerinin aksine, BDDK'nın sektörün düzenlenmesini ve denetimini iyileştirmede göstermiştir. Aşağıda, bu dört banka örneğinde BDDK'nın uygulamaları incelenmektedir.

İmar Bankası: Uzan Grubu'na ait İmar Bankası'na 2003 tarihinde BDDK tarafından el konulmuştur. Kurum 1990'dan 2003'e kadar Bankanın faaliyetlerini yakından izlemesine rağmen usulsüzlüklerini fark etmemiştir. İmar Bankası Soruşturma Komisyonu tarafından hazırlanan rapora göre, BDDK, İmar Bankası yolsuzluğunu bildiği ve ihmal ettiği için olayın tek sorumlusudur. 1990 yılında Devlet Bono satışına aracılık etme faaliyetleri durdurulan; 1994 yılında ise, Çiller hükümeti iktidarı döneminde gözetim altına alınan banka hakkında, BDDK erken uyarı sistemi geliştirmekte başarısız olmuştur. İmar Bankası karşılıksız hazine bonusu satışı yapmıştır; yani, repo işlemi ve makbuz karşılığı halka satılan hazine bonoları Banka kasalarında bulunmamaktadır. Repo hesapları ve bankadan makbuz karşılığı satın alınan hazine bonoları devlet güvencesi dışındadır; fakat repo karşılığı bonolar ile makbuz karşılığı satılan bonoların banka kasalarında saklandığını denetlemek ve açığa satış yapılmamasını sağlamak BDDK'nın görevidir ve bu konuda devlet güvencesi vardır.⁵⁶

Bankaların devlet iç borçlanma senetleri alım satımına aracılık etme yetkileri Hazine Müsteşarlığı tarafından takip edilebilmektedir. İmar Bankası'nın devlet iç borçlanma senetleri alım satımına aracılık etme yetkisi 21 Kasım 1990 tarihinde iptal edilmesine rağmen, banka faaliyetlerine devam etmiştir. Banka işlemlerini gözetme yetki ve sorumluluğu BDDK'da olmasına rağmen, kurum bankanın işleyişindeki aksak-

⁵⁶ *Milliyet*, 14. 07. 2003. İmar Bankası'nın hayali bono satışında sorumlulukları olduğu iddiası ile dönemin BDDK yöneticileri Engin Akçakoca, Teoman Kerman ve Levent Deveci hakkında görevi ihmal suçundan dava açılmıştır. Bkz. Törüner Yaman, "TMSF Protokolleri", *Milliyet*, 29. 03. 2004.

lıklara yeterince müdahale etmemiş ve kolay yolu seçip, yeterli denetim yapmadığı için Sermaye Piyasası Kurulu'nu (SPK) suçlamıştır.⁵⁷

Ağustos 2002'de durumu İmar Bankası'ndan daha iyi olan bankalara el konulurken, bankanın taşıdığı riskler göz ardı edilerek, BDDK tarafından bankanın yönetim kuruluna atanan üyenin veto yetkisi kaldırılmıştır.⁵⁸

12 Haziran 2003 tarihinde BDDK'nın Uzan Grubu'na hiçbir kaynak aktarılmaması talimatına ve banka yönetim kurulundaki BDDK üyesinin veto yetkisine rağmen, bu tarihten sonra da gruba kaynak aktarmalar devam etmiştir. Bu durumda, ya BDDK'nın yönetim kuruluna atadığı üye görevini ihmal etmiş ya da gelişmelere BDDK göz yummuştur.⁵⁹ Ayrıca, Bağımsız Denetim Raporu Başdenetçisi'nin raporuna göre, BDDK İmar Bankası'nın adı duyulmamış şirketlere kredi açtığından da haberdardı.⁶⁰

İmar Bankası'nın mevduat kayıtlarını silmesi veya bu kayıtları başka yerlerde saklamasının fark edilmemesi, hesap cüzdanları üzerinden takip yapıldığı gerekçesiyle açıklanmıştır. Ancak, hesap cüzdanı olmadan hesaba para yatırmak ve hesaptan para çekmek mümkündür. Hesap cüzdanı kapağının içindeki açıklama notlarında "banka kayıtlarının esas olduğu" hatırlatması yer almaktadır.⁶¹

31 Mart 2003 tarihinde hazırlanan Türkiye İmar Bankası Bilançosu Raporu'nda, Gözlem Denetim sınırlı denetim ile gerçek durumun tespit edilemediğini ifade etmiş ve BDDK'yı açıkça uyarmıştır:

*"Sınırlı denetim, temel olarak mali tabloların analitik yöntemler uygulanarak incelenmesi, doğruluğunun sorgulanması ve denetlenenin yönetimi ile görüşmeler yapılarak bilgi toplanması ile sınırlı olduğundan, tam kapsamlı denetime kıyasla daha az güvence sağlar. Tam kapsamlı bir denetim çalışması yürütülmemesi nedeniyle bir denetim görüşü bildirilmemiştir."*⁶²

BDDK bu uyarıyı neden dikkate almamıştır? Bu rapor BDDK'nın eline ne zaman ulaşmıştır? 2000 yılında BDDK adına İmar Bankası'nın yönetimine atanan, dönemin İmar Bankası Genel Müdürü olan Cumhuriyet Doğan bu raporu okumuş mudur? Dönemin BDDK Tasfiye Dairesi Başkanı Mehmet Çalışkan, 1996 yılında ve sonrasında banka murakıby

⁵⁷ Milliyet, 16. 11. 2006.

⁵⁸ Yaman Törüner, "BDDK nerelerde haksız?", Milliyet, 24. 10. 2003.

⁵⁹ a.k.

⁶⁰ Milliyet, 15. 07. 2003.

⁶¹ Milliyet, 16. 11. 2006.

⁶² Meliha Okur, "Bu rapor nasıl gözden kaçtı?", Milliyet, 30. 08. 2003.

olarak bu bankayı denetlemiş midir? Hesapverebilir ve saydam bir kurul olması beklenen BDDK, bu soruları açıklığa kavuşturmamıştır.⁶³

Pamukbank: 18 Haziran 2002 tarihinde el konulan, Çukurova Grubu'na ait Pamukbank'a dair bilgiler de BDDK'nın etkin denetimi hakkında şüphe uyandırmaktadır. 2001 yılında uluslararası denetim kuruluşlarının raporlarına göre 213 milyon dolar zarar eden ve 520 milyon dolar borcu olan Digtürk ve Superonline gibi teknoloji şirketlerine Yapı Kredi Bankası, 20 Ocak 2003'te sermaye artırımını yoluyla 93.5 milyon dolar nakit para aktarmıştır.⁶⁴ Bu işlem sırasında, Yapı Kredi Bankası yönetiminde BDDK tarafından atanan yöneticiler bulunmaktadır.⁶⁵

Pamukbank'a el konulmasının ardından Çukurova Grubu ile yapılan anlaşma süreci de BDDK'nın kamu yararını gözettiği ve şeffaf bir kurumsal yapıya sahip olduğu iddialarını derinden sarsmıştır. Anlaşma ile ilgili olarak basına yansıyan bilgiler, BDDK'nın gerçekten de bu anlaşmayı gizlemek zorunda olduğunu göstermektedir. Zira, bir kamu kuruluşunun böyle bir anlaşmayı kabul etmesi izaha muhtaç bir durumdur. Bu anlaşmaya göre, Çukurova Grubu'nun Pamukbank, Yapı Kredi Bankası ve Fon Bankalarına toplam 5.2 milyar dolar olan borcunun ödeme planı ilk 3 yıl ödemesiz, düşük faizle 15 yıl vade şeklindedir.⁶⁶ BDDK ise, Çukurova Grubu'nun fon bankalarına olan borçlarını finanse etmek için % 11 Eurobond faiz oranı ile borçlanmıştır. 5 milyar 540 milyon dolarlık anaparaya ilk 3 yıl ödemesiz, 15 yıl için ödeyeceği faiz tutarı 895 milyon dolardır. Yani, BDDK % 11 ile borçlanmıştır, ancak bu oranın sadece yarısı Çukurova Grubu'ndan karşılanacaktır.⁶⁷ İlerleyen dönemde ise, Çukurova Grubunun el konulan Pamukbank ve Yapı Kredi Bankası'dan doğan 6.2 milyar dolarlık borcu 4.1 milyar dolara, vade 15 yıldan 24 aya çekilmiştir. Bu amaçla, BDDK'ya ucuz kredi

⁶³ İmar Bankası'nın batışında BDDK'nın sorumlu olduğu yönündeki raporlar bir başka yolsuzluk iddiası ile de desteklenebilir. Bankalar Yeminli Başmurahtı Seydi Uğurlu hakkında İmar Bankası'nı denetlerken bir arkadaşı adına İmar Bankası'nda açılan hesaptan kendi hesabına aktarmalar yaptırdığı, oğlunun okul masraflarının İmar Bankası'nca karşılandığı ve İmar Bankası müfettişlik sınavını kazanamayan bir yakınına göreve aldırıldığı yolunda iddialar mevcuttur. Bkz. Törüner, "TMSF ...".

⁶⁴ Mehmet Yılmaz, "Bu soyguna 'Dur' diyecek Yok mu?", *Milliyet*, 29. 01. 2003.

⁶⁵ *Milliyet*, 30. 01. 2003.

⁶⁶ *Milliyet*, 30. 01. 2003.

⁶⁷ Yılmaz, *a.g.m.*

temin edilmiştir (% 2,2 oranlı). Oysa, Hazineye 350 milyon dolarlık ek tahvilin maliyeti yıllık % 10.5 olmuştur.⁶⁸

BDDK Yapı Kredi Bankası'nın Çukurova Grubu'na ait borçlarını yeniden yapılandırırken, Atel adlı "bir masa-bir telefon şirket" in yarı hissesini, bu konuda değerlendirme yapan firmaların belirledikleri fiyatın iki katı fazlasına, yani 269 milyon dolara, satın almayı kabul etmiştir.⁶⁹ Atel adlı şirket Turkcell telefon kartı satmaktadır. Ancak, Turkcell'in lisans sözleşmesinin 16 yıl sonra biteceği göz önünde bulundurulduğunda, Atel adlı şirketin Yapı Kredi Bankası'nın küçük yatırımcıların zararını telafi edebilmesi için yılda minimum 45 milyon dolar kar etmesi gerekecektir ki, bu pek mümkün gözükmemektedir.⁷⁰

Pamukbank ve Yapı Kredi Bankası'na ait olan % 19.77 Turkcell hisseleri, dönemin borsa değerine göre 652 milyon dolar ederinde iken, Çukurova Grubu'na 450 milyon dolara satılmıştır. BDDK bu hisseleri borsanın en düşük olduğu bu dönemde Çukurova Grubu'na, üstelik TMSF⁷¹ mülkiyetindeki Pamukbank'tan 15 yıl vadeli 300 milyon dolar kredi vererek satmayı uygun bulmuştur.⁷² Bu uygulama, BDDK'nın "Çukurova Grubu'nun Pamukbank'tan kullandığı kredilerin % 97'si batmıştır" açıklamasına rağmen yapılmıştır.⁷³

Çukurova Grubu ile yapılan anlaşmaya taraf olan kuruluşlardan iki tanesi (Yapı Kredi Bankası ve Turkcell) halka açık kuruluşlar olmasına rağmen, anlaşma gizlice ve gece yarısı yapılmıştır. Hisseler halk ve küçük yatırımcılar tarafından alınmış, SPK denetiminde olan ve attığı her adımı halka açıklamakla yükümlü olan bu kurullar anlaşmanın sonucunda etkilenecek muhatapları gerekli bilgidan mahrum bırakmışlardır.⁷⁴ Yapılan anlaşmanın Çukurova Grubu lehine olmasından olsa gerek, Grup Pamukbank'ın TMSF'ye devrine ilişkin BDDK kararının iptali istemiyle açtığı davadan 28 Ocak 2003 tarihinde feragat etmiştir.⁷⁵

Demirbank: Cıngıllıoğlu Grubu'na ait Demirbank'a, Kasım 2000 krizi sonrasında, 6 Aralık 2000 tarihinde BDDK tarafından el konul-

⁶⁸ *Milliyet*, 02. 07. 2004.

⁶⁹ *Milliyet*, 30. 01. 2003.

⁷⁰ Yılmaz, a.g.m.

⁷¹ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, a.g.k.

⁷² Yılmaz, a.g.m.

⁷³ *Milliyet*, 31. 01. 2003

⁷⁴ *Milliyet*, 03. 02. 2003

⁷⁵ *Milliyet*, 29. 01. 2003

muştur. BDDK tarafından sunulan gerekçeye göre, Demirbank aşırı kağıt alımı yapmış ve yükümlülüklerini yerine getirmemiştir. BDDK Demirbank'a el konma gerekçesi olarak, Kasım 2000 krizinden bir süre sonra portföyünde yüksek miktarda taşıdığı devlet iç borçlanma senetleri nedeniyle, bankanın borçlanma yeteneğinin azaldığını, ciddi likidite sıkışıklığı içine girdiğini ve Bankalar Kanunu'ndaki diğer önlemler alınsa da bankanın faaliyetlerinin devamının mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüreceğini göstermiştir.⁷⁶

Basında yer alan çeşitli iddialar üzerine Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Komisyonu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu müfettişleri tarafından yapılan kapsamlı inceleme sonucunda hazırlanan rapora göre, BDDK'nın Demirbank'ın batışında ihmali vardır. Buna göre, BDDK, (1) alınması gereken tedbirleri Merkez Bankası'na intikal ettirmemiş, (2) Demirbank'a riskli portföy uygulanmış ve içinde bulunduğu borca rağmen kağıt alımı yapmasına izin verilmiş, (3) Kasım krizine rağmen Hazine ve Merkez Bankası devlet iç borç senet alımının birkaç kez tekrarlanmasına izin verilmiş, (4) krizde likidite sıkıntısı sürerken Fon bankaları için BDDK tarafından avans talep edilmemiştir.⁷⁷

Bunun üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Demirbank'a el konması kararının iptali için açılan davayı reddeden Danıştay 10. Dairesi'nin kararını, Demirbank'ın batmasında BDDK'nın ihmali bulunduğu gerekçesiyle bozmuştur. Kararda, "Bankanın faaliyetinin devamının sağlanması mümkün iken Fon'a devrinde hukuka uyarlık görülmemiştir" ifadesi kullanılmıştır.⁷⁸ Kararda, Bankanın Fon'a devredilmeden önce herhangi bir bireysel veya kurumsal müşterisine karşı yükümlülüğünü yerine getirmediğine dair bir tespit ya da iddia bulunmadığı, hissedarların bankanın kaynaklarına yönelmediği, takas işlemi yapılarak likidite sağlanabileceği ve bankanın riskli kredileri toplamının az, aktif kalitesinin yüksek olduğu belirtilmiştir. Demirbank'ın Kasım 2000 krizi öncesinde uluslararası denetim kuruluşu Standart & Poors tarafından o güne kadar Türk bankalarına verilen en yüksek notu olarak ve 34 yabancı bankadan oluşan bir gruptan 140 milyon dolar sendikasyon kredisi olarak, borçlanma yeteneğini kanıtlamış olduğuna dikkat çekilmiştir.⁷⁹ Söz konusu kararda şöyle denilmiştir:

⁷⁶ *Milliyet*, 01.02.2004 ve 30.04.2004.

⁷⁷ *Milliyet*, 18.06.2003.

⁷⁸ *Milliyet*, 01.02.2004.

⁷⁹ *Milliyet*, 01.02.2004 ve 30.04.2004.

*“Oysa banka fona devredilmeden önce portföyünde bulunan devlet iç borçlanma senetleri nedeniyle faizler üzerinde yoğun baskı yapmasının önlenmesi ve bankanın piyasalardan çekilmesi amacıyla 20 Şubat 2002 tarihli devlet kağıtlarının bir anlamda takas yoluyla banka portföyünden çıkarılması önerildiği halde takas işlemi o dönemde gerçekleştirilmemiş olup, banka fona devredildikten sonra 18 Haziran 2001’de tüm bankalar için gönüllü takas uygulamasına gidilerek bankalar önemli ölçüde rahatlatılmıştır”.*⁸⁰

Tarişbank: BDDK’nın 9 Temmuz 2001 tarihli kararıyla yapılan uyarılara karşı kanunda belirtilen tedbirleri almadığı, zararı öz kaynaklarını aşarak yabancı kaynaklara sirayet ettiği ve yükümlülüklerinin toplam değeri varlıklarının toplam değerini aştığı gerekçesiyle TMSF’ye devredilen bir diğer banka ise *Tarişbank*’tır.⁸¹

*“BDDK talimatıyla, Tarişbank sermayesinin 20 trilyon lira daha artırılması konusunda, banka genel kurulunda karar alındı. Türk Ticaret Kanunu’nun 394. maddesi gereğince işlemler sürüyordu. Sermaye artışı için tanınan süre 11 Temmuz tarihinde, yani bugün bitiyordu. Oysa bu süre dolmadan Tarişbank Fon’a devredildi”.*⁸²

* * *

BDDK’nın denetim etkinsizliğine ek olarak, mali borçları yeniden yapılandırma sürecindeki performansı da dikkat çekicidir. TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunun bankacılıkla ilgili bölümünde, BDDK’nın bankalara el koyma sırasında kamu zararını arttıran yöntemler tercih ettiği belirtilmiştir. Bu yanlış tercih nedeniyle kamunun katlandığı zarar 20,4 katrilyon liradır. TMSF’ye devredilen bankaların iyi yönetilmemesinden kaynaklanan zarar ise 12,9 katrilyon liradır. Hazine’den TMSF’ye bünyesinde bulunan varlıkların zararını karşılayacak kadar ki, bu tutar vergi gelirlerinin yarısına denktir, para aktarılmıştır. Ancak, bu varlıkların iyi yönetimi halen gerçekleştirilmemiştir. TMSF ile Hazine arasında riskli bir borçlanma ilişkisi oluşmuş ve Hazine’den gereğinden fazla kaynak aktarılmıştır.⁸³

BDDK 2001 Raporu’na göre 21,5 milyar dolarlık kaynak aktarılan Fon bankalarından söz konusu tarihe kadar yapılan tahsilat 1 milyar 269 milyon dolardır.⁸⁴ Ekim 2002 itibarıyla, devletin üstlendiği zarar 20 milyar dolar, Fonun kullandığı toplam kaynak 24,3 katrilyon liradır. Haziran 2002 itibarıyla, Fonun görev zararları 14,6 katrilyon

⁸⁰ *Milliyet*, 01.02.2004.

⁸¹ *Milliyet*, 21.02.2002.

⁸² *Milliyet*, 11.07.2001.

⁸³ *Milliyet*, 18.09.2003.

⁸⁴ *Milliyet*, 27.12.2001.

lidir. Zararların sadece 1,5 milyon doları tahsil edilmiştir.⁸⁵ BDDK 2003 Raporu'na göre, 11 milyar dolar hortumlayan bankalar sadece 234,9 milyon dolar geri ödemiştir.⁸⁶ 3 milyar 431 milyon dolarlık protokol imzalayan TMSF, Şubat 2003 sonuna kadar sadece 29,6 milyon dolarlık tahsilat yapmıştır. Tahsilat oranı %9 olarak hesaplanmıştır.⁸⁷ Nisan 2004 itibarıyla BDDK tarafından yapılan tahsilat toplam borcun %12'sine denktir.⁸⁸

TMSF'nin yedi grupta -Çukurova Holding, Sabah Grubu, Cıngılı Holding, Bayındır Grubu, Sürmeli, Yaşar Holding, Ceylan Holding-yaptığı protokollerin toplamı 4,7 milyar dolar tutarındayken, bugüne kadar yapılan tahsilat ise 400 milyon dolardır.⁸⁹

Bankacılık sektörünü yeniden yapılandırmanın toplam maliyeti 47,2 milyar dolardır. Bu miktar GSMH'nin yüzde 31,9'una eşittir. Kamu kesimine toplam maliyeti, 21,9 milyar doları kamu bankaları ve 17,3 milyar doları TMSF bankaları için kullanılmak üzere toplam 39,4 milyar dolar (GSMH'nin yüzde 26,6'sı) olmuştur. Özel sektöre maliyeti ise, 2,7 milyar doları özel bankalar tarafından aktarılan, 5,2 milyar doları ise TMSF'den aktarılan kaynaklar olmak üzere, toplam 7,9 milyar dolar (GSMH'nin yüzde 5,3'ü) olmuştur.⁹⁰

Hazine'den aktarılan büyük oranlı desteklere rağmen, kamu ve fon bankaları güçlendirilememiştir. BDDK'nın bankacılık sektörünün Mayıs 2005 sonu verilerinden hazırladığı Temmuz ayı bültenine göre, sektör 2005'in ilk beş ayında net karını 2004'e göre yüzde 197,4 oranında arttırarak 3,8 milyar YTL'ye çıkarmıştır. Kamu sermayeli mevduat bankalarının toplam aktif büyüklüklerinde kaydedilen yüzde 1,1 oranındaki küçülmeye karşın, özel sermayeli mevduat bankalarının aktifleri yüzde 1,5, yabancı sermayeli bankalarınki yüzde 17,3 ve kalkınma ve yatırım bankalarının bilançoları da yüzde 1,7 oranında büyümüştür. Ancak, bültende söz konusu artışın arkasındaki en önemli etkenin, kredilerin bir önceki aya göre yüzde 4 oranında artarak 111,7 milyardan 116,2 milyar YTL'ye yükseltilmesi olduğu belirtilmiştir.⁹¹

⁸⁵ *Milliyet*, 09. 10. 2002.

⁸⁶ *Milliyet*, 21. 04. 2003.

⁸⁷ *Milliyet*, 22. 04. 2003.

⁸⁸ *Milliyet*, 15. 04. 2004.

⁸⁹ *Milliyet*, 27. 02. 2004.

⁹⁰ DPT, 9. *Kalkınma Planı 2007-2013. Finansal Hizmetler (Mali Piyasalar, Finans Kurumları, Bankacılık, Sigortacılık) Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007, s. 4.

⁹¹ *Milliyet*, 28. 07. 2005.

TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunun bankacılıkla ilgili bölümünde, bankalara el konulması sırasında yapılan hataların yanı sıra eşitlik gözetmeyen, standart olmayan karar ve uygulamalardan ve hatta bazı bankalara dış baskılar sonucunda el konulduğundan bahsedilmektedir.

“Sitebank, Tarışbank, Kentbank, Egebank ve Bayındırbank’a el koyma gerekçesi, gönderilen bilgi ve belgelerden anlaşılammıştır. Örnek olarak, Kentbank’ın devri için Bankalar Yeminli Murakıplarınca düzenlenen Bankalar Kanunu’nun 14/3 ve 4’üncü maddeleri kapsamında bir raporu olmadığı anlaşılmiş olup, söz konusu raporların devirden sonra düzenlenmiş olması da dikkat çekici bulunmuştur (...) IMF Başkanı Köhler’in Başbakan Bülent Ecevit ile Başbakan Yardımcıları Mesut Yılmaz ve Devlet Bahçeli’ye hitaben yazdığı mektupta, yukarıda bahsi geçen bankalara el konulması yönünde telkinde bulunduğu iddia edilmektedir. BDDK Başkanı Engin Akçakoca’nın ‘bu bankalara 3 – 4 hafta daha süre tanınsaydı, daha ucuz bir çözüm yolu bulunabileceği’ yönündeki açıklamaları da bu iddiaları teyit etmiştir.”⁹²

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun Demirbank’a el konulma gerekçesinin hukuka aykırı olduğu yönündeki kararı da BDDK tarafından standart karar ve uygulamaların izlenmediği şüphesini desteklemektedir. Karara göre, el konulduğu dönemde Demirbank ile aynı durumda olan ve Merkez Bankası’na karşı yükümlülüğünü yerine getiremediği için işlem yapma yetkisi kaldırılan Ulusbank’a birkaç gün sonra işlem yapma yetkisi tanınmış ve fon aktarılmıştır. Ancak, Demirbank için ise piyasalara dönme seçeneği göz ardı edilmiştir.⁹³

Bir diğer dikkat çekici nokta ise, el konulan bankaların çoğunun aynı şirket tarafından denetlenmesidir. TMSF’ye devredilen 19 bankadan devredildikten sonraki yönetimlerince açılan denetim ihalelerinin 11 tanesini kazanan şirket aynıdır: Deloitte Touche. Interbank, Esbank, Yaşarbank, Egebank ve Yurtbank Fon’a devredildikten sonra denetimlerini yapmak üzere Hazine Müsteşarlığı tarafından Deloitte Touche görevlendirilmiştir. BDDK’nın devreye girmesinden sonra da aynı tercih Bank Kapital, Bayındırbank, EGS-Bank ve Sitebank denetim ihalelerinde devam etmiştir. Ancak, bu işin neden Maliye Müfettişleri’ne değil de, denetim alanında dünya piyasasına hakim olan dört büyüklerden biri olan Deloitte Tocuhe’a bırakıldığı merak konusudur. Özellikle, bu şirketin, Amerika’daki Enron skandalı nedeniyle iflas ettirilen Arthur Andersen ile birlikte beş büyüklerden biri olduğu ve Türkiye’de 2001

⁹² Milliyet, 18.09.2003.

⁹³ Milliyet, 01.02.2004.

krizi sonrasında iflas eden bankalara dair hiçbir uyarıcı rapor yazmadığı göz önünde bulundurulduğunda, bu şirketin Maliye Müfettişleri'nden daha etkin denetim yapacağı nasıl beklenmektedir?⁹⁴ Hatta şirketin Yönetim Kurulu Başkan Vekili Hüseyin Gürer'in satır aralarında ifade ettiği üzere, en düşük fiyatı verenin kendileri olmadığı halde ihalelerin kendilerinde kaldığı gerçeği⁹⁵ de bu tercihin ne tür gerekçelerle yapıldığına dair merakı artırmaktadır.

Bağımsız üst kurulların hesapverebilir ve saydam olacakları iddiası, TMSF'nin batık bankalar ile imzaladığı gerçek protokolleri açıklamama ısrarı ile de sarsılmaktadır. Basına yansıyan görüş, bu ısrarın ardında şaibeli durumların ve ayrıcalıklı uygulamaların olduğu ve protokollerin tarafsız, devletin ve kamunun çıkarını kollayacak şekilde yapılmadığı yönündedir. TMSF tarafından Mart 2004'te yayımlanan batık bankalarla yapılan protokol özetleri yaklaşımımızı doğrulayacak yönde veriler sunmaktadır. Buna göre, Fona alınan gruplara uygulanan faiz oranları ve şartlar tutarsızlık göstermektedir. Örneğin, Yaşar Grubu'na Libor + 4,5 faiz oranı uygulanırken, bu oran Medya Grubu için Libor + 0,5'dir.⁹⁶

Yerli/Yabancı Sermaye Ekseninde BDDK

BDDK'nın yeniden yapılandırma sürecinde gözettiği önceliklerin ne olduğunu, IMF ve Dünya Bankası'nın hangi bankalara ne zaman el konulacağından haberdar edilmesi gerçeğinde görmek mümkündür. Bayındırbank, EGS Bank, Kentbank, Tarihbank ve Sitebank'ın TMSF'ye devri buna örnektir. BDDK söz konusu bankaların Fon'a alınmadan rehabilite edilmelerinin mümkün olduğunu ifade etmiş ve devlete yeni yük (yaklaşık 3–3,5 katrilyon TL) gelmemesi için bu bankaların birleşmelerini ve bunun için de üç dört hafta süre istemiştir. Dönemin BDDK Başkanı Engin Akçakoca, bu bankaların iyileştirilmesi, sermaye artışı veya yeni ortaklıklar sağlanması için çaba sarf ettiklerini ve bu konuda Dünya Bankası ile de görüşüp anlaştıklarını, ancak IMF'nin bu çabaları uygun görmediğini ifade etmiştir. Diğer bir deyişle, IMF'nin katı tutumunun bu bankalara el konulma kararında etkili olduğunu dile getirmiştir. Akçakoca'nın sözleriyle: “Dünya Bankası'yla mutabakat sağladık,

⁹⁴ BSB, 2007 İlkyazında ..., s. 71.

⁹⁵ Meral Tamer, “Batan 19 bankadan 11'inin murakabesi neden Deloitte'e?” *Milliyet*, 27. 12. 2001.

⁹⁶ Törüner, “TMSF ...”

ama IMF tarafı daha katı davrandı. Ben gene de düşünüyorum ki öyle bir fırsat tanısaydık daha ucuz bir çözüm yolu bulunabilirdi. Garantisi yok, ama denenmeliydi.”⁹⁷

BDDK, TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu’nun bankacılık yolsuzluklarını ortaya çıkarmak için istedikleri bilgileri -sermaye yeterliliği rasyoları, murakıp raporları ve karar metinleri- ticari sır olduğu ve bunları kamuoyu ile paylaşmanın sektörde onarılması güç zararlara yol açacağı gerekçesiyle vermemiştir. Ancak, Kurum söz konusu bilgileri IMF ve Dünya Bankası yetkilileriyle paylaşmakta sakınca görmemiştir. Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun Bayındırbank, Kentbank, EGS Bank, Tarişbank ve Sitebank’a el konmasıyla ilgili olarak hazırlanan 24 Haziran 2004 tarih 29/04-93, R-7 sayılı rapora göre, IMF ve Dünya Bankası’nda görevli daire başkanı hatta şube müdürlerine, Türkiye’deki bankaların çoğu bilgilerinin ticari sır kavramına özen gösterilmeden verilmiştir.⁹⁸

IMF Para ve Kambiyo İşleri Bölümü Direktör Yardımcısı Carl Johan Lindrgen tarafından dönemin BDDK Başkanı Engin Akçakoca adına gönderilen 8 Temmuz 2001 tarihli mektup, bankacılık sektörünün yeniden yapılanması sürecinde BDDK ve IMF arasındaki yakın ilişkilerin önemli bir diğer delilidir. Bu mektupta, IMF sekizinci gözden geçirmenin tamamlanabilmesi için, başka bankalarla birleşmek üzere olan, EGS Bank, Bayındırbank ve Kentbank’a el konulmasını şart koşmuştur. Nitekim, bu bankalara 9 Temmuz 2001’de el konulmuştur.⁹⁹

Bu skandal mektup, BDDK’nın 6 Temmuz 2001 tarihli mektubuna cevaben yazılmıştır. Ancak 6 Temmuz 2001 tarihli mektubun ne yargı dosyasında örneği bulunmaktadır ne de TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu’na gönderilmiştir. Bu mektuplar hakkında, BDDK Başkanı kamuyu aydınlatıcı bir açıklama yapmak yerine mektupların nasıl sızdığını araştırmayı tercih etmiştir.¹⁰⁰

29 Haziran 2001 tarihli bir başka e-postada ise, dönemin BDDK Başkan Yardımcısı Teoman Kerman, IMF Türkiye Temsilcisi Odd Per Brekk’e dört bankaya el koyma maliyetinin yüksek olacağını belirtmiştir. Dünya Bankası Finansal Sektör Baş Uzmanı Lalit Raina’ya da gönderilmiş olan e-postada Kerman, “son olarak, adı geçen bankaların

⁹⁷ *Milliyet*, 11. 07. 2001.

⁹⁸ *Milliyet*, 21. 02. 2002.

⁹⁹ Yaman Törüner, “Gizli mektuplar açıklanmalı”, *Milliyet*, 27.05.2004; *Milliyet*, 03. 05. 2004.

¹⁰⁰ *a.k.*

acil bir ölüm-kalım durumu söz konusu değildir. Halihazırda yükümlülüklerini karşılayabilecek kadar likit değerlere sahipler” demektedir. Uygun rehabilitasyon planlarının denenmeden el konulmasının kamuya oldukça fahiş ve gereksiz mali yük getireceğini belirten Kerman, ayrıca Brekk’e söz konusu dört bankaya BDDK’nın talimatlarına aykırı kararları veto etme yetkisi olan bir yönetim kurulu üyesinin atanacağı taahhüdünde de bulunmuştur.¹⁰¹ IMF şöyle yazmıştır:

“... bankalara ilişkin olarak; BDDK sermayelendirme planlarının gerçekçi olduğuna, bankaların tüm yükümlülüklerini yerine getireceğine ve bankaların yüzde 8’lik sermaye yeterliliğini 2001 sonu itibarıyla sağlayacağına ilişkin taahhütlerin yerine getirileceğini teyit etmesi gerekir. Son olarak bizim söz konusu mektupları incelememiz için imzalanan taahhüt mektuplarının birer örneklerinin ofisine gönderilmesi gerekmektedir...”¹⁰²

BDDK, IMF ve Dünya Bankası arasındaki yakın ilişkiler yerli ve yabancı sermaye arasındaki rekabetin bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde ne kadar belirleyici olduğunu göstermektedir. Türkiye’de son sekiz yıl içinde gerçekleştirilen banka operasyonları ile IMF’den borç alabilmenin ön koşullarının yerine getirildiğini söylemek mümkündür. Borç mekanizmasına dayanarak, ülkenin sektörel bilgilerinin düzenli biçimde toplanması, IMF ve Dünya Bankası’na ulusal sınırlar dahilinde iktidar alanı açmaktadır. BDDK, küresel piyasaya eklenmenin bir sonucu olarak, borçlu ülkenin, kaynaklarının sevk ve idaresinin tayini bakımından bağımlı konumunu ete kemiğe büründürmektedir.¹⁰³ IMF ve Dünya Bankası için, BDDK’nın, ulusal piyasaların küresel rekabetçi piyasa ile eklenmesi sürecini hızlandıran ve bu piyasanın önceliklerini kollayan bir araç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. BDDK, IMF ve Dünya Bankası’nın siyasilere güvensizliklerine karşı garantör işlevi görmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de 2000 ve 2001 krizlerini takiben başlayan devletin yönetim etrafında yeniden yapılandırılması sürecinin en hızlı ve yoğun biçimde yaşandığı sektörlerden biri bankacılık sektörüdür. Yönetişimin temel vaadi, teknik uzmanlığa sahip kişilerden oluşan, siyasi pazarlıklardan özerk bağımsız üst kurullar aracılığıyla kaynakların etkin yönetim ve denetiminin sağlanacağıdır. Bu iddiaların güvenilirliğini ölçmek

¹⁰¹ a.k.

¹⁰² Yiğit Bulut, “Bu mesajları kim açıklayacak?”, *Radikal*, 25. 05. 2007.

¹⁰³ Bkz. Bayramoğlu, a.g.k., s. 89-90.

için bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla kurulan BDDK örneği incelenmiştir. Yapılan inceleme, BDDK'nın yönetişimin vaatleri doğrultusunda bankacılık sektörünün denetim ve düzenlenmesini iyileştirmediğini göstermiştir.

Bu bulgular, yönetişimin bir iktidar biçimi olduğu ve küresel rekabetçi piyasanın öncelikleri doğrultusunda yeni bir iktidar alanı örgütlediği argümanı temelinde değerlendirilmiştir. Bankacılık sektörünün krizden çıkış yolu kurumsal düzeye indirgenerek, sermaye birikim sürecinden soyutlanarak, teknik çerçevede ele alınmaktadır. Yönetişim bir yönetim biçimi olarak algılandığı ve yüceltiildiği ölçüde, kaynak dağılımına ilişkin kararların demokratik süreçlerde denetlenmesini engelleyen ve sermaye lehine yapılan hukuki düzenlemelerle özel teşebbüsün alması gereken risklerin topluma mal edilmesini kolaylaştıran bir çerçeve oluşturulmaktadır.¹⁰⁴ Yeni iktidar alanını, emeğe kapattığı ve yerli/yabancı sermaye arasındaki rekabet eksenine taşıdığı görülmektedir. BDDK'nın özellikle İmar Bankası ve Pamukbank'ın batışındaki ihmali ve yetersiz denetimi, Demirbank ve Tarışbank'a el konulması kararında küresel rekabetçi piyasanın önceliklerini savunan IMF ve Dünya Bankası'nın etkisi, Kurumun Parlamenteoya değil, IMF ve Dünya Bankası'na karşı hesapverebilir ve saydam olması bu argümanımızı desteklemektedir.

KAYNAKÇA

- Akçakoca, Engin, "Soru-Cevap: 'Bankacılık Sektörü'", *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002, s. 22-25.
- Akgüç, Öztin, "Yasal Değişiklikler: Finansal Pazarlara Olası Etkileri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003, s. 10-15.
- Akgüç, Öztin ve Hayri Kozanoğlu, "Yuvarlak Masa: Türkiye'de Bankacılık Sektörü", *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002, s. 3-12.
- Bakan, Sumru, "Osmanlı'dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi", *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002, s. 31-39.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul, 2005.
- Bilgin, Mehmet Hüseyin, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, 12.06.2007, s. 29-52, <http://www.rekabet.gov.tr>.
- BSB, *2007 İlyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, 14.06.2007, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>.
- Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, 14.06.2007, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>.

¹⁰⁴ BSB, 2006, s. 4.

- IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset, 10.06.2007, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.or>.
- Bulut, Yiğit, "Bu mesajları kim açıklayacak?", *Radikal*, 25. 05. 2007.
- Burnham, Peter, "Globalization, Depoliticization and 'Modern' Economic Management", *The Politics of Change: Globalization, Ideology and Critique* (Ed. W. Bonefeld-K. Psychopedis, Palgrave), 2000, s. 9-30.
- Camdessus, Michel, "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", *Opening Remarks to IMF Conference on Second Generation Reforms*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>, 12.11.2006.
- Camdessus, Michel, "Towards a Second Generation Reform in Latin America", *1997 National Banks Convention*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>, 12.11.2006.
- DPT, 9. Kalkınma Planı 2007-2013. *Finansal Hizmetler (Mali Piyasalar, Finans Kurumları, Bankacılık, Sigortacılık) Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007.
- Ercan, Fuat, "Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I", *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003, s. 3-9.
- Ergüneş, Nuray, *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü*, Marmara Üniversitesi SBE İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2005.
- Erol, Mesut, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı: 9, 2003, s. 93-116.
- "Restructuring the State", *Turkish Public Administration Annual*, Sayı: 24-26, 1998-2000, s.3-16.
- Güneş, Hurşit, "Bankacılık nereye?" *Milliyet*, 4 Nisan 2002.
- Güzeları, Selime, "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:36 Sayı:2, Haziran 2003, s. 17-34.
- Jessop, Bob, "Recent Theories of Capitalist State", *Cambridge Journal of Economics*, Sayı:1, s. 353-373.
- "Marx and Engels on the State", *Politics, Ideology and the State*, (Ed. S. Hibbin), Lawrence & Wishaut, 1978, s. 40-68.
- Kazgan, Gülten, *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 2002.
- Leftwich, A, "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, Sayı:14 (3), 1993, s. 605-624.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University, Cambridge, 1990, s. 3-68.
- Okur, Meliha, "Bu rapor nasıl gözden kaçtı?", *Milliyet*, 30 Ağustos 2003.
- Oyan, Oğuz, "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli?", *İnadına*, Sayı: 1, 2000.
- Ozan, Ebru Deniz ve Gökten Doğanün, "Devlet-Sivil Toplum: 'Düalist' Yaklaşım versus Ekonomi-Politik Yaklaşım", *TSBD 10. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, Ankara, 2007.
- Rekabet Kurumu, *Bağımsız İdari Otoriteler*, <http://www.rekabet.gov.tr>, 06. 06. 2007.
- Sayer, Derek, "The Critique of Politics and Political Economy: Capitalism, Communism and the State in Marx's Writings of the mid-1840s", *Sociological Review*, Sayı:33(2), Mayıs 1985, s. 221-253.
- Tamer, Meral, "Batan 19 bankadan 11'inin murakabesi neden Deloitte'e?" *Milliyet*, 27. 12. 2001.
- Taşcıoğlu, Abdullah, *Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler*, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 1998.

- The World Bank, *The State in a Changing World*, The World Bank, Washington D.C., 1997.
- *Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, Washington D.C., 1994.
- *Governance and Development*, The World Bank, Washington D.C., 1992.
- *Sub-Saharan Africa: Crisis to Sustainable Development*, The World Bank, Washington D.C., 1989.
- Törüner, Yaman, "BDDK iyi ki var", *Milliyet*, 17. 12. 2007.
- "Gizli mektuplar açıklanmalı", *Milliyet*, 27. 05. 2005.
- "TMSF Protokolleri", *Milliyet*, 29. 03. 2004.
- "BDDK nerelerde haksız?", *Milliyet*, 24. 10. 2003.
- TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul, 2002.
- Weiss, Thomas G., "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Changes", *Third World Quarterly*, Sayı:21 (5), 2000, s. 795-814.
- Wood, Ellen M., "The Separation of the 'Economic' and the 'Political' in Capitalism", *Democracy against Capitalism*, (Ellen M. Wood içinde), Cambridge, Cambridge University, 1995, s. 19-48.
- Yeldan, Erinç, "Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler", *Praksis*, Sayı:7, Yaz 2002, s. 19-34.
- Yılmaz, Mehmet, "Bu Soyguna 'Dur' Diyecek Yok mu?", *Milliyet*, 29. 01. 2003

Gazeteler

Milliyet (2001 ve sonrası tematik tarama)

Radikal (Yazarlar)

Kanunlar ve Diğer Metinler

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 11. 01. 2008.

4389 sayılı Bankalar Kanunu, http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/Bankacilik_Kanunu.aspx, 11. 01. 2008.

4743 sayılı Mali Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/15524743_kanun.pdf, 11. 01. 2008.