

REGULASYON POLİTİKALARI AÇISINDAN TÜRKİYE DE BANKACILIK SİSTEMİNİN ANALİZİ

Ali PETEK*

ÖZET

Bu makale, düzenleyici kurullarca yürütülen, yeni geliştirilen politikalarla ilgili son zamanlardaki tartışmalara dayanmaktadır. Piyasaların düzenlenmesi fikri regülasyon politikaları ile ortaya konulmuştur. Türkiye’de düzenleyici kurullar mali piyasalarda, iletişim, tarım, enerji, kamu ihalesi ve rekabet konularında oluşturulmuştur. Bu doğrultuda makalede öncelikle, düzenleme fikri ele alınmıştır. Türkiye’de var olan kurullar anlatıldıktan sonra Türk mali piyasası içerisinde bankacılık sektöründeki düzenlemelerin performansı üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Düzenleme/denetleme, Düzenleyici kurul*

ABSTRACT

This article is based on the recent debates related to newly developed policies run by regulatory bodies. The idea of market regulation is exposed by regulatory policies. The regulatory agencies in Turkey has been established in financial markets, communication, agriculture, energy, public tenders and competition. In this context before all else the idea of regulation is handled. After pointing out the regulatory bodies in Turkey, the performance of the regulations in Turkish financial market is examined.

Key words: *Regulation, Regulatory body*

*Yard. Doç. Dr. Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, Öğretim Üyesi.

1. GİRİŞ

Regülasyon kavramı son dönemde yoğun olarak inceleme alanı bulan bir konu olmuştur. Düzenleme ve denetleme anlamına gelen regülasyon kavramı, temel iktisadi ve sosyal faaliyetlerin politik arenadan bağımsız idari kurullarla düzenlenmesi ve denetlenmesi anlamına gelmektedir. Devlet tarafından çıkarılan yasalarla yapılan düzenlemeler, yine devletten bağımsız olarak yürütüldüğü için özellikle tüketiciler tarafından talep edilmektedir.

Türkiye’de de bu görüş doğrultusunda regülasyona yönelik olarak çeşitli düzenlemelerde bulunulmaktadır. Bunlar; mali piyasalara, iletişim, tarım ve enerji sektörlerine yönelik olarak oluşturulmuş kurullardır. Ayrıca kamu ihale ve rekabet kurulları da özelde sektörlerin, genelde ise piyasaların genel işleyiş mekanizmasının rehabilitasyonuna yönelik olarak meydana getirilmişlerdir.

Türkiye’deki düzenleyici kurulların yapılarının ortaya konulabilmesi amacıyla makalede, ülkede kurulmuş, kurulma sürecinde olan ve kurulması beklenen düzenleyici kurullar ele alınmıştır. Ayrıca, Türkiye’de istikrarın bir göstergesi olan mali piyasalarda regülasyon politikalarının bankacılık sektöründe meydana gelen uygulama sonuçları ortaya konmuştur.

2. REGÜLASYON DÜŞÜNCESİ

Rekabet Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu vb... Kısa bir süre önce ortaya çıkmalarına rağmen çok etkin bir konuma gelmiş ve sürekli gündemde olan bu kurullara neden gereksinim duyuldu? Bu kurullar denetleme ve düzenleme işlevini yerine getiren kurullardır. Peki regülasyon kavramı neyi ifade eder. Düzenleme ve denetleme anlamına gelen regülasyon deyimini ABD’de ortaya çıkmış ve tüm dünya gündemine yayılmıştır. Ulusal güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanması ile adalet gibi devletin bizzat üstlendiği faaliyetlerin dışında kalan ama toplumsal gündelik yaşam için vazgeçilemez nitelikteki temel faaliyetlerin siyasi iktidardan bağımsız idari kurumlarca düzenlenmesi ve denetlenmesini ifade eder (Ulusoy, 2001).

Düzenlemeler ister katı ister esnek olsun, iki şekilde de sistemin işleyişine yönelik hizmet sağlarlar. Ancak birinci şekilde sistem verimsiz olarak işlerken ve büyüyüp gelişmezken, ikinci durumda tam tersi bir gelişim görülmektedir. Bu nedenle de düzenlemeler tüketiciler tarafından da istenmektedir ve bu düzenlemelerin ortaya çıkardığı maliyet doğal olarak tüketiciler tarafından üstlenilmektedir (Helm ve Jenkinson, 1997:12). Diğer taraftan düzenlemeler finansal piyasalarda oluşabilecek tüm riskleri kapsayacak çerçevede olmalıdır. Yani düzenlemeler öyle optimum seviyede

tutulmalıdır ki, tüketicilerin finansal sözleşmelerde yapacağı tercihlerin hatalı olabilme ihtimalini ortadan kaldırmamalıdır. Çünkü finans risk demektir (Oksay, 2000).

Devletin düzenleyici görevlerinin genel olarak üç boyutlu olduğu söylenir (Vickers, 1997): Yapı, serbestleştirme ve davranış regülasyonu. Yapı, özelleştirilecek olan şirketlerin parçalara bölünüp bölünmeyeceği ile ilgili kararlar, özelleştirmeden sonra da birleşme talepleri ve şirketlerin faaliyetlerine getirilebilecek sektör sınırlamalarıyla ilgili kararlardır. Serbestleştirme (liberalizasyon), piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması, veya faaliyetine izin verilecek firma sayısının saptanması ile ilgili konuları kapsar. Davranışa yönelik düzenleme ise piyasada hakim durumdaki firmaların fiyatlama ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları içerir.

İstikrarlı ve yansız politikalar geliştirmeleri ve uygulamaları bakımından, düzenleyici kurulların konularında uzman yönetici ve teknik elemanlar istihdam etmeleri ve başta düzenlenen teşebbüsler olmak üzere, siyasiler, tüketiciler ve diğer çıkar gruplarından bağımsız olması gerekmektedir. Ancak, düzenleyici kurullara tanınan *idari bağımsızlığın* “kimden ve ne açıdan olması” gerektiğine ilişkin çerçevenin çok iyi çizilmesi gerekmektedir. Temsili demokrasilerde, hesap verebilirlik mekanizmasının olmadığı bir idari bağımsızlığı savunmak anlamlı değildir (Emek ve Acar: 2001).

Trebilcock ve Iabucci (2001)’ye göre bir diğer kriter ikilisi; uzmanlık (expertise) ve tarafsızlıktır (detachment). Firmalar ve endüstriler hakkındaki karmaşık ve ihtilafli durumların sınıflandırılması, organize edilmesi ve değerlendirilmesi uzmanlık gerektirmektedir. Önemli durumsal değişkenleri, disiplini tanımlayan ve durumsal araştırmayı yapılandıran ilgili teorik ya da analitik endüstriyel organizasyon sofistike bir biçimde anlaşılmasızın bu fonksiyonlar yeterince yerine getirilemezler (Trebilcock ve Iacobucci, 2001).

Düzenleyici kurulların, bu anlamda, uzmanlaşmış bir kurumsal yapıya sahip olmaları bir zorunluluktur. Ancak Trebilcock ve Iacobucci (2001) uzmanlaşma ile tarafsızlık arasında bir gerilime işaret etmektedir. Özellikle bir takım ekonomik paradigmalara bağımlılığın, tarafsızlığa engel olabileceği vurgulanmaktadır.

Bir diğer kriter ikilisi; şeffaflık (transparency) ve güvenilirliktir (confidentiality). Düzenleme ve denetlemelerin yürütülmesine halk desteği sağlayabilmek için; soruşturmada, uygulamada ve hüküm ve karar vermede yüksek düzeyde şeffaflık gerekmektedir. Bu aynı zamanda söz konusu sürece toplumsal katılımı da destekleyecek bir unsurdur. Ancak uzmanlaşma

ile tarafsızlık arasındakiine benzer bir gerilim, şeffaflık ile güvenilirlik arasında da doğabilmektedir (Trebilcock ve Iacobucci, 2001).

Düzenleyici kurulların oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken konulardan birisi de, düzenleyici kurulun inandırıcılığıdır. Bununla kastedilen olgu, düzenlemeye ve denetime tabi olacak sektörler, batık maliyetlerin yüksek olduğu sektörlerdir. Bu sektörlerde yaratılan varlıkların başka alanlardaki değeri düşüktür. Dolayısıyla bir kez yatırım yapıldıktan sonra yatırımcının regülatöre göre pazarlık gücü azalır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kurulların ileride en azından radikal biçimlerde değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekir. Aksi takdirde yatırım yapılmayacak, veya risk arttığından yatırım maliyeti artacak veya yatırımcı daha yüksek bir getiri veya fiyat talep edecektir. İnandırıcılığı arttırmanın bir yolu düzenleyici karar alma süreci ile alınan kararların saydam olmasını ve etkin ve açık bir temyiz müessesinin var olmasını sağlamak olabilir. (Helm ve Jenkinson, 1997).

3. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURULLAR

Türkiye'de birçok kamu hizmeti şimdiye kadar devlet tekellerince sunuluyordu. Bu tekellerin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesi gündemdedir. Bu durumda devlet tekelinin yerini özel tekel alma ihtimali ortaya çıkmaktadır. Mülkiyet devrinden sonra söz konusu şirketlerin tekeli davranmaması, örneğin aşırı yüksek fiyat uygulamaması için devletçe düzenlenmeleri gerekir. Yani ortada bir piyasa aksaklığı vardır; bu aksaklık devlet düzenlemeleri ile çözülebilir. Burada bahsedilen tekellerin doğal tekel olması nedeniyle, ölçek ve kapsam ekonomileri yüzünden kimi hizmet ve hizmet demetleri ancak tek firma tarafından sunularak en ucuza mal edilebilmektedir. Piyasada firma sayısının artması maliyetleri yükselteceğinden, rekabet bu hizmetlerin tüketiciye ucuz bir biçimde ulaştırılması sonucunu doğurmayabilecektir. Dolayısıyla bu hizmetler söz konusu olduğunda, rekabet etkin bir kaynak dağılımı mekanizması olmaktan çıkmaktadır. Dolayısıyla piyasa aksaklığının ve devlet müdahalesinin gerekliliğinin temelinde de çoğu kez ölçek ve kapsam ekonomileri yatmaktadır (Atiyas, 2000).

Türkiye'de düzenleyici kurulların kurulması ve faaliyete geçmesi, her zaman ülkenin karar alma sürecinde ortaya çıkan içsel gerekliliklerin karşılanmasına yönelik bir girişim olmamıştır. Çoğu zaman, International Monetary Fund (IMF) ya da Avrupa Birliği'nin (AB) telkin ve hatta dayatmaları bu kurulların oluşturulmasında etkili olmuştur. Türkiye'de düzenleyici kurulların kurulması süreci, ülke ekonomisinin yeniden yapılandırılması çabalarıyla birlikte yürümektedir. Bu süreç içerisinde,

Türkiye’de kurulan ya da kurulması düşünülen düzenleyici kurulların listesi şu şekildedir (Emek ve Acar, 2001).

i. Mali Piyasalar

a) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

b) Sermaye Piyasası Kurulu

c) Sigorta Murakabe Kurulu

ii. İletişim

a) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

b) Telekomünikasyon Kurulu

c) *Posta Piyasaları Düzenleme ve Denetleme Kurulu* (Posta hizmetlerinin serbestleştirilmesi çalışmalarında, AB mevzuatıyla uyum çerçevesinde gündeme ilk gelecek kurul).

iii. Tarım

a) Şeker Kurulu

b) Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu

iv. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (Elektrik ve Doğal Gaz Piyasalarının düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu)

v. Kamu İhale Kurulu

vi. Rekabet Kurulu

Mali piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili ilk kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’dur. 18 Haziran 1999 kabul tarihli 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuş ve idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun yürütme organı olan Kurul’un ana misyonu, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, bankaların ve özel finans kurumlarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktır.

Mali piyasalar içinde çalışan ikinci denetleyici kurul Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ise, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içerisinde çalışması ve tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının gözetilmesi amacıyla yönelik olarak çalışmaktadır. Kurul aynı zamanda, piyasaların adil ve etkin çalışması amacıyla sermaye piyasasının işleyiş kurallarını belirlemekle de yükümlüdür.

Finansal sistem içinde faaliyet gösteren üçüncü düzenleyici kurul, Sigorta Düzenleme Kuruludur. Söz konusu Kurul, 1959 yılında 7397 sayılı Kanun gereğince, 1963 yılında Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. 1994 yılında ise, Sigorta Denetleme Kurulu adı altında Hazine Müsteşarlığı Teşkilatı'na denetim birimi olarak dahil edilmiştir. Kurulun başlıca görevi, ilgili kanun ve mevzuat hükümleri uyarınca sigortacılık işlemleri ile ilgili denetleme, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek ve sonuçlandırmaktır.

İletişim alanında ise, faaliyet gösteren iki düzenleyici kuruldun birincisi Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'dur (RTÜK). 1983 yılında 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ile kurulmuştur. RTÜK'ün temel görevi, yurt içine yapılacak radyo ve televizyon yayınları için ulusal politikaya uygun ilkeleri tespit etmek ve ilgili kanun hükümlerince gözetim, denetim ve değerlendirmeleri yerine getirmektir.

İletişim alanında faaliyet gösteren ikinci düzenleyici kurulun kuruluşu, ülkemizde siyasi bir krize neden olmuş ve IMF ile sürdürülen ekonomik ilişkilerde hayati önem taşıyan bir rol üstlenmiştir. Krizin aşılması süreci içinde, dönemin Ulaştırma Bakanı görevinden istifa etmiştir. Telekomünikasyon Kurulu, 2000 yılında 4502 sayılı yasa ile kurulmuştur. Kurulun öncelikleri görevleri arasında; ilgili mevzuat çerçevesinde telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak, özel ve tüzel kişilerin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek ve uygulamaları takip ve kontrol ederek gerekli incelemeleri ve değerlendirmeleri yapmaktır.

AB mevzuatı ile uyum çerçevesinde iletişim alanında kurulmasının gündeme gelmesi beklenen bir diğer düzenleyici kurul da, Posta Piyasaları Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur.

Tarım alanında ise, şu anda faaliyete geçmiş olan iki düzenleyici kuruldun ilki Şeker Kurulu'dur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda kurulmasının gerekliliği vurgulanan Şeker Kurumu, 2001 yılında 4634 sayılı yasa ile faaliyete geçmiştir. Şeker Kurumu'nun yürütme organı olarak faaliyeti yasa gereğince Şeker Kurulu yürütmektedir. Kurul'un amacı, yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini düzenlemektir. Şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırmasının ve pazarlanmasının şart ve yöntemlerini düzenlemek görevi de Kurul'a verilmiştir.

Tarım alanında ikinci düzenleyici kurul, yine büyük siyasi tartışmalara neden olan bir sürecin sonunda kurulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. 2002 tarihli 4685 sayılı Tütün Yasası, Haziran 2001'de TBMM tarafından kabul edilmiş ancak Cumhurbaşkanı yasayı tekrar görüşülmek üzere Meclis'e sevk etmiştir. Mecliste ikinci görüşülmesinde de ilk hali ile 3 Ocak 2002'de kabul edilen

yasa ile ilgili olarak Cumhurbaşkanı'nın iptal istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı bulunmaktadır. Tütün üreticilerinin de yoğun tepkilerine yol açan yasa ile ilgili tartışmalar, ilgili Devlet Bakanı'nın istifasına kadar giden bir süreci oluşturmuştur. IMF'e verilen niyet mektubunda da çıkarılması taahhüt edilen yasa neticesinde oluşturulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nun karar organı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. Kurulun temel görevi, tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, ihracat ve ithalatına ilişkin usul ve esasları belirlemek ve sektörel düzenlemeleri gerçekleştirmektir.

Elektrik ve doğal gaz piyasalarını denetlemek ve düzenlemek ile görevli olan düzenleyici kurul ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. 3 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe konulan 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, özet olarak; temsil ve karar organı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu olan kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun oluşturulmasını sağlamıştır. Kurul'un temel görevi, piyasanın belirlenen makro politikalarla uyumlu çalışması için piyasa içi kontrol, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmektir. Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarının bir parçasını teşkil eden bu uygulamalar ile düzenleme ve denetimin gereğince yerine getirildiği bir piyasanın oluşması hedeflenmektedir.

Kurulma sürecinde olan bir başka denetleyici kurul ise, Kamu İhale Kurulu'dur. 4 Ocak 2002 tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu uyarınca kurulacak olan kurul, kamu ihalelerinde saydamlık, eşitlik ve adaleti sağlama amacına yönelik olarak faaliyet gösterecektir. Kamu İhale Kurulu, öncelikli olarak, kamu ihalelerinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan sürecin idarece yapılan ilgili Kanun ve mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırma görevini üstlenecektir.

Ele alacağımız son düzenleyici kurul ise Rekabet Kurulu'dur. Rekabet Kurumu, 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun ile kurulmuş olsa da, kurumun yürütme organı olan Rekabet Kurulu iki yılı aşkın bir süre geçtikten sonra oluşturulabilmiştir. Bu nedenle de, faaliyetine ancak Kasım 1997'de başlayabilmiştir. Rekabet Kurulu'nun öncelikli görevi, ilgili mevzuat çerçevesinde rekabeti bozucu uygulamalar hakkında başvuru üzerine ya da resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaktır. Ayrıca Türk Rekabet Hukuku'nun geliştirilmesi yönündeki çabalarda aktif rol almaktadır.

4. TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Türkiye'deki düzenleyici kurulların genel yapılarının ortaya konulabilmesi regülasyon politikaları ve seçilen büyüklüklerle tahlil konularının anlatımı suretiyle yapılacaktır.

4.1. Türkiye'de Regülasyon Politikaları

Türkiye'de gerçekleştirilen regülasyon, yukarıda da ifade edildiği gibi, verimsiz olduğu ve özel kesim eliyle sorunların aşılamayacağı düşünülen alanların, ilgili sektörün bir üst kurulu aracılığıyla düzenlenmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Devletin düzenleyici görevleri ve bu görevleri yerine getirecek olan kurullar tasarlanırken, hem bu kurullar içinde çalışacak olan kamu görevlilerinin bazı kısıtlar altında olacakları, hem de kendi hedeflerinin onlara atfedilen hedeflerden farklı olacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu kurumların tasarlanmasında çok sayıda alternatif vardır. İdeal olan, bunların göz önünde bulundurulması ve en uygun olanın seçilmesidir. Kurumsal tasarım, regülasyonun uzun dönemde nasıl şekilleneceğini yakından etkileyecektir (Atiyas, 1999).

Piyasalarda rekabetin varlığının, teoride, firmaları daha etkin çalışmaya zorladığı ve dolaylı olarak daha düşük fiyatlardan daha çok/çeşitli mal ve hizmet arzının mümkün olacağı varsayılmaktadır. Rekabetçi bir piyasa ekonomisinde fiyat mekanizması dış müdahale olmaksızın gerçekleşmekte ve bu mekanizma firma/tüketicilerin kaynak tahsisi kararlarını, pahalı mallardan ucuz mallara doğru yeniden gözden geçirmelerine imkan vermektedir. Ancak, bunların yanı sıra firmalar fiyatlar üzerinde kendi iradeleri doğrultusunda müdahale edebilmek ve ticari işlemleri belirleyen diğer unsurları etkileyebilmek için piyasalarda hakim güce sahip olmak istemektedir. Böyle bir hakim durum; piyasalara yeni firmaların girmesi engellenerek; sunulan mal/hizmetin fiyat ve miktarını tespit eden gizli anlaşmalara girerek; ya da diğer rekabet dışı davranışlarla sağlanabilmektedir (DPT, 2000). İşte bunun engellenebilmesi amacıyla düzenleyici kurumlara ihtiyaç duyulmuştur.

Türkiye'de uygulanan düzenleme ve denetleme politikalarının hedefleri, firmalar tarafından verilen hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, firmaların hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek ve hizmetleri üreten firmaların maliyet verimliliğini sağlamaktır.

Türkiye'de mali piyasalar ile ilgili ele alınacak olan kurul, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur.

Finansal sistem içerisinde faaliyetlerini sürdüren Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun görevlerini şu şekilde sıralanabilir (Resmi Gazete, 2000):

- i- Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- ii- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- iii- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek,
- iv- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve kuruluşların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek üzere Kanunda ve diğer mevzuatla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde gerekli gördüğü her türlü tedbiri almak,
- v- Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak ve uygulamak,
- vi- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmek,
- vii- Yurt içi ve dışı ekonomik gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, bu gelişmeler ile makro ekonomik politikaların bankacılık sektörü ile etkileşimini incelemek ve bu amaçla modeller geliştirmek,
- viii- Talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıkları ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi vermek,
- ix- Kurumun menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak ayrıca, Kuruma ilişkin her türlü uyuşmazlığın adli ve idari merciler ile icra dairelerinde takibi, savunulması ve çözümlenmesi amacıyla gerekli işlemleri yapmak,
- x- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, özerk bir kurul olarak kurulmuştur. Dolayısıyla faaliyetlerinin de bu doğrultuda yürütülmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye'de diğer düzenleyici kurullarda olduğu gibi, bu kurulun işleyişinde de bir takım yönetim sorunları kendini göstermektedir. Bu sorunları aşmak üzere izlenebilecek en iyi yollardan biri, daha önce de vurgulandığı üzere, kurul yönetimi içerisinde daha çok banka ve akademisyen kökenli yönetici bulundurmadır.

4.2. Seçilen Büyüklüklerle Tahlil

2001 yılının Şubat ayında yaşanan krizin en önemli nedenlerinden biri de, mali sistem içerisinde meydana gelen aksaklıklardır. Bu nedenle, mali sistemdeki bankaların yapılarının incelenmesi büyük öneme sahiptir.

Bankaların tasarruf sahipleri gözünde güvenilir olabilmeleri öncelikle sermaye yapılarının sağlamlığı ile mümkündür. Sermaye yapılarının daha iyi bir şekilde görülebilmesi ise, “Sermaye Yeterliliği Oranı”nın (SYO) yüksekliği ile ölçülebilmektedir. Tablo 1’de de görüldüğü gibi, Türkiye’de bankacılık sektörünün Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamındaki bankalar hariç SYO, 1998 yılında % 13,75 iken, 1999 yılında % 16,87’ye, 2000 yılında ise % 17,07’ye çıkmıştır. TMSF kapsamındaki bankalar ilgili orana dahil edildiğinde ise aynı yıllara karşılık gelen oranlar sırasıyla % 13,00; % 8,24; % 13,36 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi, fonda bulunan bankalar, oranın aşağıya düşmesine neden olmaktadır. TMSF bankalarının SYO’ları incelendiğinde, tablonun vahameti daha net şekilde göz önüne serilmektedir. 1998 yılında % -37,40; 1999 yılında % -94,91 ve 2000 yılında ise % -39,73 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında TMSF idaresindeki bankalara Hazine tarafından verilen 6,1 milyar dolar tutarındaki özel tertip Devlet İç Borçlanma Senedi aktarılmıştır. Bu nedenle, bu gruptaki bankaların SYO’larında 2000 yılı sonunda bir miktar iyileşme gerçekleşmiş; ancak, birikmiş zararlarından kaynaklanan sermaye yetersizliği sorunu yine de çözümsüz kalmıştır.

Tablo 1. Sermaye Yeterliliği Rasyosu

%	1998	1999	2000
Kamu Bankaları	8,47	11,65	7,79
Özel (TMSF hariç) Bankalar	13,92	17,23	18,42
TMSF Bankaları	-37,40	-94,91	- 39,73
Yabancı Bankalar	21,72	22,50	17,77
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	24,39	25,02	31,01
SEKTÖR (TMSF Bankaları dahil)	13,00	8,24	13,36
SEKTÖR (TMSF Bankaları hariç)	13,75	16,87	17,07

Kaynak: BDDK, Yıllık Rapor 2000.

Tüm bankacılık sistemi için yukarıdaki gibi manzara arz eden SYO kamu bankaları için, 1998 yılından 2001 yılının eylül ayına kadar aşağıdaki Tablo 2 ile verilmektedir.

Tablo 2. Kamu Bankalarının Sermaye Yeterliliği Rasyosu

%	1998	1999	2000	Mart 2001	Haziran 2001	Eylül 2001
Kamu Bankaları	8,47	11,65	7,9	11,6	25,5	36,5

Kaynak: BDDK verilerinden derlenmiştir.

Kamu bankalarının SYO'ları incelendiğinde, yıllar itibarıyla oranın artış gösterdiği görülmektedir. 1998 yılında % 8,47 olan oran, en düşük seviyesine 2000 yılında inmiş, 2001 yılının Eylül ayında ise % 36,5'i görmüştür. Standart SYO'nun bankalarca konsolide olmayan ve konsolide bazda asgari “% 8” olarak tutturulması ve idame ettirilmesi “şarttır”. Bu baz rakam doğrultusunda bir yorumlamaya gidildiğinde; 1998 yılında % 8'e yaklaşıldığı, 2000 yılında bu oranın da altına inildiği (% 7,9) görülmektedir. Ancak, özellikle 2001 yılında alınan önlemler neticesinde bir sıçrama yaşayan sektördeki kamu bankalarının SYO'ları Eylül 2001 itibarıyla alt limitin yaklaşık 29 puan (% 36,5) üzerinde gerçekleşmiştir. Bu da, Türk bankacılık sisteminde yaşanan derin krizin en önemli göstergelerinden biridir.

SYO'ları bu şekilde bir aşama kaydeden kamu bankalarının özkaynak yapılarının hangi şekilde geliştiğinin gösterilebilmesi amacıyla Tablo 3 düzenlenmiştir:

Tablo 3. Kamu Bankalarının Özkaynakları

Trilyon TL	Aralık 2000	Aralık 2001 (*)	Değişim (%)
Ziraat Bankası			
-Ödenmiş Sermaye	261	2.222	751,3
-Yedek Akçeler+SKYDF+MDDAF	180	470	161,1
-Kar/Zarar	65	543	735,4
Toplam Özkaynak	506	3.235	539,3
Halk Bankası			
-Ödenmiş Sermaye	145	1.150	693,1
-Yedek Akçeler+SKYDF+MDDAF	171	249	45,6
-Kar/Zarar	5	-570	-
Toplam Özkaynak	321	829	158,3
Emlak Bankası (**)			
-Ödenmiş Sermaye	70	-	
-Yedek Akçeler+SKYDF+MDDAF	121	-	
-Kar/Zarar	-305	-	
Toplam Özkaynak	-114	-	
KAMU BANKALARI (TOPLAM)			
-Ödenmiş Sermaye	477	3.372	606,9
-Yedek Akçeler+SKYDF+MDDAF	470	719	53,0
-Kar/Zarar	-235	-27	-
Toplam Özkaynak	712	4.064	470,8

Kaynak: BDDK, KBOYK

() Geçici veriler*

*(**) Emlak Bankası 9 Temmuz 2001'de Ziraat Bankası'na devredilmiştir.*

SKYDF: Sabit Kıymet Yeniden Değerleme Fonu, MDDAF: Menkul Değerler Değer Artış Fonu.

Sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul kıymet verilmesi yoluyla hem de direkt nakit olarak kaynak aktarımı yapılmıştır. Yapılan kaynak aktarımları sonucunda kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000'de 477 trilyon TL iken, Aralık 2001'de yaklaşık 3,4 katrilyon TL'ye çıkmıştır. Yani bu dönemde ödenmiş sermayelerde yaklaşık % 607'lik bir artış meydana gelmiştir. Toplam özkaynaklar ise, 712 trilyon TL yaklaşık 4,1 katrilyon TL'ye yükselmiştir. Yine özkaynaklarda da yaklaşık % 471'lik bir artış söz konusu olmuştur.

Tablo 4. Kamu Bankalarının Konsolide Bilançosu

	Aralık	Aralık	Değişim	% Pay	
(Trilyon TL)	2000	2001 (*)	(%)	Ara.00	Ara.01
Varlıklar					
-Nakit Değerler ve Bankalar	2.555	4.760	86,3	8,3	10,7
-Menkul Değerler Cüzdanı	1.759	25.746	1363,7	5,7	57,8
-Krediler	6.525	5.453	-16,4	21,2	12,2
-Takipteki Alacaklar (Net)	722	1.065	47,5	2,3	2,4
-Takipteki Alacaklar	1.017	3.365	230,9	3,3	7,5
-Takipteki Alacaklar Karşılığı (-)	296	2.301	677,4	1,0	5,2
-Görev Zararları	15.196	-	-	49,3	0,0
-Diğer Varlıklar	4.061	7.554	86,0	13,2	16,9
Yükümlülükler					
-Mevduat	20.234	30.351	50,0	65,7	68,1
-Bankalara Borçlar	4.612	3.561	-22,8	15,0	8,0
-Diğer Yükümlülükler	5.258	6.599	25,5	17,1	14,8
-Özkaynak	712	4.065	470,9	2,3	9,1
Bilanço Toplamı	30.817	44.576	44,6	100,0	100,0

Kaynak: BDDK, KBOYK

Not:: Ziraat, Halk ve Emlak Bankasının konsolide bilançosunu ifade etmektedir.

(*) Kamu Bankaları'ndan alınan geçici veriler.

Tablo 4'de de görüldüğü gibi, 2001 yılında özkaynakların toplam pasifler içindeki payı % 2,3'den % 9,1'e çıkmış, bankalara borçların payı ise % 15'den % 8'e inmiştir.

Kamu bankalarının kredi portföyü 2001 yılında nominal olarak % 16,4 oranında daralmıştır. Bu gelişmede kredilerin bir bölümünün takipteki alacaklar kalemine geçmesi de etkili olmuştur.

Menkul değerler cüzdanının toplam aktifler içindeki payı Aralık 2000'de % 5,7 iken, görev zararları karşılığı ve sermaye desteği olarak verilen tahvillerin de etkisiyle Aralık 2001'de % 57,8'e yükselmiştir (BDDK, 2002). Burada değinilmesi gereken bir başka nokta ise Tablo 4'de verildiği gibi 15.196 trilyon TL olan görev zararları kalemi 2001 yılı

itibarıyla yok gözükmektedir. Ancak bunlar yukarıda da söylendiği gibi geçici değerlerdir. Dolayısıyla, rakamlar gerçekleştikten sonra bir görev zararı olup olmadığına bakmak gerekir. Eğer görev zararları tahmin edildiği gibi meydana gelmez ise, bu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üzerindeki baskının daha az olduğunu gösterecektir.

5. SONUÇLAR/TARTIŞMA

Bu çalışmada Türkiye’de kurulan ve sayısı on biri bulan düzenleyici kurullar üzerinde durulmuştur.

Mali piyasalara yönelik olarak, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Sigorta Murakabe Kurulu oluşturulmuştur. Özellikle BDDK ve SPK Türkiye için hayati öneme sahip kurullardır. Gerek para gerekse sermaye piyasalarının yapısı ve gücü bu kurulların doğru ve gerçekten bağımsız uygulamalarıyla mümkün olacaktır.

Tarım sektörüne yönelik olarak; Şeker Kurulu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu organize edilmiştir. Tarım sektörü diğer tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de, hem temel fizyolojik gereksinimlerin giderilmesinde ve hem de sanayi sektörüne hammadde temin edilmesinde kullanıldığı için üzerinde çok daha özen gösterilmelidir.

Elektrik alanında düzenleyici kurul Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’dur. Elektrik dağıtıcısı şirketlerin sayısının artması ve piyasada rekabetin tesis edilmesiyle birlikte Kurul’un işlevi daha da önem kazanmıştır.

Türkiye’de kamu sektöründe, yolsuzluğun en yüksek oranda yaşandığı yerlerden biri de ihalelerdir. İhaleleri düzenlemek amacıyla kurulmuş olan Kamu İhale Kurulu, sadece açılan ihalenin kanun ve mevzuat hükümlerine uygunluğunu değil, aynı zamanda şeffaf şekilde yapılmasını temin etmeli ve ihalenin devam aşamalarında takipçisi olmalıdır.

Gelişmekte olan ülke piyasalarında haksız rekabet çok daha sık yaşanmaktadır. Büyük çaplı ya da çok uluslu şirketlerin küçük ve orta boy işletmeleri, kanunlara aykırı biçimde ortadan kaldırmaları piyasadaki rekabet yapısını bozmakta hatta rekabetçi yapıyı ortadan kaldırabilmektedir. Bu gelişmelerin yaşanmaması için Türkiye’de Rekabet Kurulu, düzenleyici kurul olarak oluşturulmuştur.

Geçmiş dönemlerde bir takım siyasi ve popülist amaçlarla kullanılan kamu bankalarının tüm bankacılık sistemi içindeki payı çok küçülmüştür. Bankalarının performanslarının ölçülebilmesi amacıyla makalede Sermaye Yeterliliği Oranı (SYO) üzerinde durulmuştur. Burada özellikle 2000 yılının

Şubat ayında ortaya çıkan kriz ortamında bankaların SYO'larında küçülmelerin yaşandığı bununla birlikte, özellikle BDDK'nın uygulamaları neticesinde düzelmelerin yaşandığı gözlenmiştir.

Türkiye'de düzenleyici kurullar teoride ne kadar mükemmel oluşturulurlarsa oluşturulsunlar, burada önemli olan konu pratikteki uygulama sonuçları olacaktır. Kurulların çalışmasında istenilen başarıya ulaşılabilmesi ise siyasetten gerçekten bağımsız uygulamalarla mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA:

- ATİYAS İzak (1999), “Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet”, Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu, İstanbul.
- ATİYAS İzak(2000), "Ne İçin ve Nasıl Regülasyon", Devletin Düzenleyici Rolü (ed: İzak ATİYAS), İstanbul:TESEV Yayınları, no: 19.
- BDDK (2002), “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu”, Ankara.
- ÇİÇEK Halit (2002), “Doğal Tekellerin Regülasyonu, Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon”, <http://www.maliyeyazilari.com/tekel.html>, 08.02.2002.
- DPT (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Rekabet Kurulu İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara.
- EMEK Uğur ve ACAR Muhittin (2001), “Düzenleyici Kurulların Hesap Verebilirliği”, Working Paper, Ankara.
- HELM, Dieter ve JENKINSON, Tim (1997), "The Assessment: Introducing Competition into Regulatory Industries", Oxford Review of Economic Policy, vol 13, No 1, 1-14.
- OKSAY Sunay (Haziran 2000), “Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler (Reregulation) İhtiyacı Ve Türk Finans Sistemi”, Öneri Dergisi.
- TREBILCOCK Michael ve IACOBUCCI Edward (2001), “Designing Competition Law Institutions”, Faculty of Law, University of Toronto.
- ULUSOY Ali, “Çağ 'Regülasyon' Çağı”, http://www.radikal.com.tr/2001/01/19/yorum/01_cag_shtml
- VICKERS, John (1997) "Regulation, Competition and the Structure of Prices",Oxford Review of Economic Policy, vol 13,No 1, 15-25.