



T.C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN BASEL KRİTERLERİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ
ÜZERİNE ETKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN
Hüseyin YILMAZ

2009 – NİĞDE



T.C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN BASEL KRİTERLERİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ
ÜZERİNE ETKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Yrd. Doç. Dr. Ernur GENÇ

HAZIRLAYAN

Hüseyin YILMAZ

2009 - NİĞDE

ÖZET

Yeni Kamu Yönetimi ideolojisi finansal kaygılardan hareketle küreselleşme sürecini desteklemek amacıyla ortaya atılan ve devletin etki alanını iyice sınırlandırmayı hedefleyen yeni bir yönetim tarzıdır. Devletin idari, siyasi ve ekonomik anlamda dönüşüm sürecinin ifade edildiği bu yönetim tarzı kendi şartlarını serbest piyasa ekonomisi şartlarıyla uyumlu hale getirmeye çalışır. Sosyal devlet olgusunun gerektirdiği yurttaş – devlet ilişkilerinden ziyade sermaye sahibi – devlet ilişkilerinin ön plana çıkarıldığı, devletin asli görevlerinin bir şekilde sermaye gücüyle ilintilendirildiği bu oluşum, küreselleşme sürecinin ulus üstü sermayeye tanıdığı en büyük fırsattır. Ulus üstü sermaye; demokrasi, sosyal adalet ve kalkınma kavramlarına atıfta bulunarak küresel sermayenin ülkelerarası serbestçe hareket etmesini sağlar. Küreselleşme süreci devletin idari ve hukuki yapısını çeşitli gerekçelerle regüle ederken, küresel sermayenin hareketini kısıtlayan yönetsel ortam ise deregüle edilmektedir. Bu sayede küresel aktörler kendi serbest ve özgür alanlarını kurarak faaliyetlerini sürdürebilmektedir. Daha önceki kriz dönemlerinde sürekli olarak genişleyen devlet müdahaleciliği ve etkisi artan maliyetler nedeniyle kısıtlanmak istenmiştir. Ancak gelinen son noktada devletin etkisi tamamen ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Özellikle finansal piyasaların tamamen serbest piyasa ekonomisi şartlarında çalışmasını beklemek hem ülkeler açısından hem de küresel sermaye sahipleri açısından kabul edilemez sonuçlar ortaya çıkarabilir. Devlet etkisinin kontrol mekanizmalarında yer alması zorunludur. Finans sektörünün odağında yer alan bankalar son derece stratejik bir konuma ve öneme sahiptir. Reel sektöre olan yakınlığı ve kamu otoriteleriyle var olan ilişkileri bu stratejik konumun açıklanmasına yardımcı olabilir. Uluslararası düzenlemelere küresel ekonominin gerekleri nedeniyle uyum göstermek zorunda olan bankalar, normlarını ve faaliyetlerini uluslararası kabul gören standartlarla desteklemek zorundadırlar. Finans sektörünü ilgilendiren en önemli standartlar bütünü BASEL uzlaşılarıdır. Faaliyet gösteren tüm aktörlerin etkileneceği süreci başlatan uzlaş, uluslararası finans çevrelerince yoğun destek görmektedir. Uzlaşının yürürlüğe girmesiyle birlikte

yalnızca bankalar ve müşterileri bu süreçten etkilenmeyecek aynı zamanda kamu yönetimine ve otoritelerine de büyük görevler düşecektir. Stratejik konumu ve önemi nedeniyle BASEL uzlaşısının uygulama aşamasının kamu yönetimi perspektifinden değerlendirilmesi, salt işletmecilik kurgusunun dışında sürece yaklaşmak açısından önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: BASEL Uzlaşısı, Bankacılık Sektörü, Yeni Kamu Yönetimi, Regülasyon, Deregülasyon, Bağımsız İdari Otoriteler

ABSTRACT

New Public Management Ideology is a new kind of management, which has come up with the aim of supporting globalization process away from financial anxiety. It also aims to limit the area of government's effect. This management style, in which the government's administrative, political and economical process of transformation is expressed, tries to make a harmony of itself with the conditions of free market economy. In this formation, the relation between capital owner and the government is put forward rather than the relation between the government and citizen. All these relations require social fact. This formation that associates government's main duties with the strenght of capital, is the greatest opportunity. Because, in this management, the process of globalization gives chance to the capital over the nation. The capital over the nation helps global capital to move freely between other countries by referring to the concept of democracy, social justice and development. The globalization process regulates the government's administrative and legal construction. On the other hand, the managerial atmosphere, which limits the movement of global capital, is deregulated. And so, global actors can maintain their activities by constructing their own free and open areas. In previous crisis periods, it is aimed to be limited because of government's extending intervention and increasing effect of costs. But at the last point achieved, the government's effect is tried to be removed completely. Especially, expecting financial capital's working on conditions of free capital economy, may cause unexceptable results not only for countries but also global capital owners. It is an obligation that the government has to participate in the control mechanisms. The banks, which may place on the focus of finance sector, has a strategic status and an importance. The banks' connection with real sector and their relation's with public authorities, may help to explain this strategic status. The banks, which have to demonstrate compliance to the international arrangements because of requirements of global economy, have to support their

norms and activities with the standards accepted internationally. The most important standards, which interest finance sector, are BASEL reconciliations. This reconciliation, which begins the process effecting all the functioning actors, gets supports from international finance environments. With this reconciliation's beginning force, not only the banks and their costumers won't be effected but also public managements and authorities will have important duties. Because of BASEL's strategic status and importance, this reconciliation's application stage is evaluated from the point of public management. And this evaluation has importance because of approaching the process apart from absolute management fiction.

Key Words: BASEL Standards, The Sector of Banking, New Public Management, Regulation, Deregulation, Independent Administrative Authorities,

ÖNSÖZ

Çalışma, Türkiye’deki finans yapısının ve bankacılık sisteminin genel durumunu ele almayı ve yaşanan süreçte BASEL kriterlerinin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte finansal sistemin aktörlerine olası etkilerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu süreçte ortaya çıkabilecek olası etkilerin kamu yönetimi ve onun en etkin aracı olan yasal düzenlemeler doğrultusunda nasıl en aza indirilebileceği yönündeki çözüm önerlerine katkıda bulunabilmek; diğer taraftan sermaye uzlaşısı doğrultusunda KOBİ’leri destekleyen bankaların da süreçten ne şekilde etkilenebileceğini ortaya koyarak çözüm önerileri açısından katkı sağlamak çalışmanın pratik amaçları arasındadır.

Finans sektörünün birçok sektörü etkilemesi ve bu süreçte de Kamu Yönetimi’nin yeniden yapılandırılması gereği bu konuyu seçmeme vesile oldu. Tezin hazırlanması aşamasında değerli bilgi birikimini esirgmeden beni yönlendirerek bu tezin oluşmasına sonsuz katkı yapan tez danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Ernur GENÇ’ e sonsuz saygı ve şükranlarımı sunarım. Yine aynı şekilde Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nün tüm çalışanlarına yardımlarından dolayı teşekkür eder, minnet duygularımı kendilerine takdim ederim.

Tez yazım aşamasında bana sonsuz destek olup manevi desteğini esirgemeyen Fen Bilgisi Öğretmeni kardeşim Meliha YILMAZ’A ve 18.04.2009 tarihinden bu yana yanımdan hiç ayrılmayan, desteğini ve ilgisini hiç esirgemeyen kıymetli nişanlım Nazife Hilal ERDOĞAN’A sonsuz teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunarım.

Hüseyin YILMAZ

HAZİRAN, 2009

İÇİNDEKİLER

KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN BASEL KRİTERLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ ve TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNE ETKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ - FİNANSAL SİSTEM ve KAVRAMSAL ÇERÇEVE

GİRİŞ.....	1
1.DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ve FİNANSAL SİSTEM.....	4
1.1 Değişen Kamu Yönetimi ve Otoritesi	7
1.1.1 Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı	8
1.1.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	9
1.1.2.1 Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Ortaya Çıkışı	10
1.1.2.2 Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Temel İlkeleri	11
1.1.2.3 Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Aksayan Yönleri.....	13
1.1.2.4 Yeni Kamu Yönetimi – Finansal Sistem İlişkisi	15
1.2 Finansal Sistemin Tanımı ve Unsurları	16
1.2.1 Finansal Sistemin Tanımı	17
1.2.2 Finansal Sistemin Unsurları	17
1.3 Finansal Sistem ve Kamu Otoritesi İlişkisi	19
1.4 Finansal Sistem ve Kamu Politikaları	23
1.4.1 Maliye Politikası.....	24
1.4.2 Para Politikası ve Araçları	27
1.4.2.1 Açık Piyasa İşlemleri.....	29
1.4.2.2 Reeskont Penceresi	30

1.4.2.3 Zorunlu Karşılıklar	31
1.4.2.4 Döviz İşlemleri	31
1.4.3 Kur ve Faiz Politikası	32
1.4.4 Dış Ticaret Politikası	33
1.4.5 İstihdam Politikası	35
1.5 Finansal Sistem İçerisinde Etkin ve Etkili Kurumlar	37
1.5.1 Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	37
1.5.2 Hazine Müsteşarlığı.....	40
1.5.3 Türkiye Bankalar Birliği.....	42
1.5.4 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	42
1.5.5 Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği.....	44
1.6 Finansal Sistem ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	44
1.6.1 Bağımsız İdari Otorite Kavramı	45
1.6.2 Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri.....	49
1.6.2.1 İdari Bağımsızlık ve Tarafsızlık	49
1.6.2.2 Düzenleme, Denetleme ve Yaptırım Gücü.....	51
1.6.2.3 Stratejik Kamusal Alanda Faaliyet Göstermesi.....	53
1.6.3 Türkiye’de Finansal Bağımsız İdari Otoriteler.....	54
1.6.3.1 Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....	55
1.6.3.2 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	58
1.6.3.3 Rekabet Kurumu (RK)	59
1.6.4 Bağımsız İdari Otoritelerin Ekonomi Üzerine Etkileri.....	62

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜ VE BASEL KRİTERLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2. BANKACILIK SEKTÖRÜ-KAMU OTORİTESİ İLİŞKİSİ ve BASEL KRİTERLERİ.....	65
2.1 Banka Kavramı ve Bankacılık Sektörü	66
2.1.1 Banka Kavramı	66
2.1.2 Banka Türleri	68
2.1.2.1 Mevduat Bankaları	69
2.1.2.2 Kalkınma ve Yatırım Bankaları	71
2.1.2.3 İhtisas Bankaları	72
2.1.2.4 Kamu Bankaları	75
2.1.2.5 Merkez Bankaları	76
2.1.3 Bankaların Sistem İçerisindeki Yeri ve Temel İşlevleri.....	76
2.2 Türkiye’de Bankacılık Sektörü.....	78
2.2.1 Cumhuriyet Dönemi Bankacılık Sektörü	79
2.2.2 Yakın Dönem Bankacılık Sektörü	82
2.2.3 Türk Bankacılık Sektörü Krizleri	86
2.2.3.1 Pamukbank Örneği	88
2.2.3.2 Demirbank Örneği	90
2.3 Bankacılık Sektörü ve BASEL Risk Yönetim Sistemi.....	92
2.3.1 Bankacılık Sisteminde Risk.....	93
2.3.1.1 Riskin Tanımı ve Risk Çeşitleri.....	93
2.3.1.1.1 Likidite Riski	95
2.3.1.1.2 Faiz Oranı Riski.....	97
2.3.1.1.3 Kur Riski	98
2.3.1.1.4 Piyasa Riski	99

2.3.1.1.5 Kredi Riski.....	100
2.3.1.1.6 Operasyonel Risk.....	101
2.3.2 Risk Yönetimi ve BASEL Uzlaşıları.....	101
2.3.2.1 Risk Yönetimi.....	101
2.3.2.1.1 Risk Yönetiminin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	102
2.3.2.1.2 Risk Yönetiminin Önemi.....	105
2.3.2.2 Bankacılık Sektörü BASEL Uzlaşıları	106
2.3.2.2.1 BASEL Komitesi ve Gelişim Süreci	108
2.3.2.2.2 BASEL I Sermaye Uzlaşısı	109
2.3.2.2.2.1 Uzlaşmayı Ortaya Çıkaran Nedenler.....	110
2.3.2.2.2.2 Uzlaşının Temel Özellikleri	111
2.3.2.2.2.3 Uzlaşının Eleştirileri.....	113
2.3.2.3 BASEL II Sermaye Uzlaşısı	115
2.3.2.3.1 Uzlaşmayı Ortaya Çıkaran Nedenler.....	116
2.3.2.3.2 Uzlaşının Temel Özellikleri.....	117
2.3.2.3.3 BASEL II Uzlaşısının Yapısal Blokları.....	118
2.3.2.3.3.1 I.Yapısal Blok - Asgari Sermaye Yükümlülüğü.....	118
2.3.2.3.3.1.1 Standart Yaklaşım	120
2.3.2.3.3.1.2 İçsel Derecelendirme Yaklaşımı.....	121
2.3.2.3.3.2 II.Yapısal Blok - Denetim Otoritesinin İncelemesi	122
2.3.2.3.3.3 III.Yapısal Blok - Piyasa Disiplini	124
2.3.2.3.3.4 Uzlaşının Eleştirileri.....	126
2.3.2.4 BASEL I ve BASEL II Karşılaştırması.....	127

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BASEL KRİTELERİNİN

KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3. BASEL UZLAŞISININ MUHTEMEL ETKİLERİ ve KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ..... 130

3.1 BASEL Uzlaşısının Muhtemel Etkileri 130

3.1.1 Bankalar Üzerine Muhtemel Etkileri 131

3.1.2 Finansal Sistem Üzerine Muhtemel Etkileri..... 135

3.1.3 Reel Sektör ve İşletmeler Üzerine Muhtemel Etkileri 135

3.1.4 Kamu Otoriteleri Üzerine Muhtemel Etkileri 137

3.2 Uzlaşı Karşısında Kamu Yönetiminin ve Otoritelerinin Rolü 140

3.2.1 Kamu Yönetiminin ve Otoritelerinin Rolü 140

3.2.1.1 İdari ve Hukuki Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi..... 140

3.2.1.2 Bağımsız İdari Otorite Açısından Değerlendirilmesi 142

3.2.1.3 Bankacılık Sektörü Açısından Değerlendirilmesi 143

3.2.2 Karşılaşılabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri 144

3.3 Kamu Bankası Olarak Türkiye Halk Bankası A.Ş Örneği 149

3.3.1 Bankanın Kredilendirme Süreci 151

3.3.1.1 Müşteri Tipi Ayrım Süreci 151

3.3.1.2 Kredinin Teklif Edilmesi 152

3.3.1.2.1 Kredi Derecelendirme Sistemi ve Genel Özellikleri 153

3.3.1.2.1.1 Piyasa İstihbaratı ve Moralite 153

3.3.1.2.1.2 Mali Kuruluşlarla İlişkiler ve Malvarlığı 154

3.3.1.2.1.3 Mali Tablolar Analizi 154

3.3.1.2.2. Kredinin Tahsis ve Kullanımı 156

3.3.2 BASEL Uzlaşısı Açısından Değerlendirilmesi 156

SONUÇ	158
KAYNAKÇA.....	162

KISALTMALAR

Avrupa Birliği	: A.B
Amerika Birleşik Devletleri	: ABD
Adı Geçen Eser	: a.g.e
Adı Geçen Makale	: a.g.m
Açık Piyasa İşlemleri	: API
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	: BDDK
Uluslararası Takas Bankası	: BIS
Bağımsız İdari Otorite	: BİO
Dünya Bankası	: DB
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	: EPDK
Amerikan Merkez Bankası	: FED
Hazine Müsteşarlığı	: HM
Uluslararası Para Fonu	: IMF
Kamu İhale Kurumu	: KİK
Kanun Hükmünde Kararname	: KHK
Kredi Kayıt Bürosu	: KKB
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü	: OECD
Para Politikaları Kurulu	: PPK
Resmi Gazete	: RG
Rekabet Kurumu	: RK
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	: RTÜK

Sermaye Piyasası Kurulu	: SPK
Şeker Kurumu	: ŞK
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu	: TAPDK
Türkiye Bankalar Birliği	: TBB
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	: T.C.M.B
Telekomünikasyon Kurumu	: TK
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	: TMSF
Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği	: TSPAKB

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1: Bütçe Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirlerinin Oranı	26
Tablo 2.1: Bankacılık Sisteminde Banka ve Şube Sayıları	69
Tablo 2.2: Risk ağırlıkları ve Risk Grupları	113
Tablo 3.1: Bankaların İçsel Modele İlişkin Planı	134
Tablo 3.2: Kredi Sayılarının İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılımı	147
Tablo 3.3 Kullanılan Kredilerle İstihdam Arasındaki İlişki	148

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1 : Finansal Sistemin Unsurları	18
Şekil 2.1 : Risk Yönetim Süreci	104
Şekil 3.1: Çalışmaları Yürütecek Birimlerin Oluşturulma Durumları	132

GİRİŞ

Finansal sermayenin ve bu bağlamda bankacılık sektörünün yapılanışı ve etkinliği/işleyişi açısından dünyada ve Türkiye’de farklı dönemlerde ve farklı siyasal-ekonomik koşullarda değişik eğilimlerin ve sistemsel yönelimlerin öne çıktığı görülmektedir. Diğer taraftan bu yapılanış ve işleyiş devlet-ekonomi ilişkilerindeki yaklaşıma bağlı olarak temelde ekonomi politikle doğrudan ilişkilidir.

İçerisinde bulunduğumuz süreçte de finansal sermayenin krizi temel sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Nitekim yaşanan güncel krizin hem bankacılık sektörüne doğrudan yansıyan sonuçlarının olduğu görülmekte hem de finansal sermayede ve bankacılık sektöründeki gelişmeler doğrudan genel ekonomik ve siyasi konjonktüre yansımaktadır. Türkiye de yakın geçmişte, genel siyasal ve ekonomik konjonktüre de bağlı olarak özellikle bankacılık sektöründe yaşanan krizin de belirleyici olduğu toplumsal-siyasal-ekonomik maliyetleri ve yıkımları yaşamış bir ülkedir. Türkiye, küreselleşme sürecinde, kendi siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümüne yön vermeye çalışırken, bunu uluslararası düzeyle koşut ve uyumlu bir biçimde götürmek durumundadır. Türkiye’nin Avrupa Birliği’nce benimsenen ekonomik ve siyasal kriterlere uyumu bu açıdan hayati öneme haiz konulardan biridir.

İşte bu çerçevede, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde ve küreselleşmeye koşut olarak siyaset/devlet-ekonomi ilişkileri içerisinde finansal sistemin tanımlanması, finansal sistemde kamu gücünün yeri ve kamu yönetiminin öneminin ortaya konulması, buna bağlı olarak Türkiye’deki bankacılık ve kredilendirme sisteminin BASEL kriterleri açısından değerlendirilmesi; daha spesifik olarak da bankacılık sektörünün kredilendirme süreçleri, BASEL kriterlerinin KOBİ’ler üzerindeki muhtemel etkileri ve bankalar açısından risk yönetiminin önemi gibi sorunların irdelenmesi araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

Küreselleşme süreci içerisinde ülkelerin finansal sistemlerinin birbirine eklenmesi zorunlu ve gerekli bir hal almıştır. Ülkemiz Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci içerisinde birçok yasal düzenlemeyi yürürlüğe sokmuş, uluslararası eklenme sürecinin gerektirdiği yasal - yapısal reformları etkin bir şekilde yönetmeye çalışmıştır. Avrupa Birliği'nin finansal sistemine, dolayısıyla uluslararası finansal sisteme uyumlanma çabalarının yasal boyutu ise BASEL kriterleri doğrultusunda gerçekleştirilecek bir olgudur. Finansal sistemi direkt etkileyecek olan BASEL kriterleri ekonominin en önemli aktörleri olan bankaları ve küçük boy işletmeleri derinden etkileyecektir. Türk ekonomisinde yer alan işletmelerin %99'u yani tamamına yakını güncel KOBİ tanımı içerisinde yer almakta iken uzlaşının yürürlüğe girmesiyle birlikte geçerli KOBİ olma standartları değişecek ve KOBİ tanımı içerisinde yer almakla birlikte KOBİ'ler sağlanan teşvik ve yardımlardan faydalanamayacaklardır. Devletin birçok teşvikinden ve desteğinden yararlanan küçük işletmeler sürece tam olarak adapte olamadıklarında birçok zorlukla karşılaşabilecek ve finansal açıdan sıkıntıya düşebileceklerdir. BASEL kriterlerinin uygulama aşamasında, kamu otoritelerinin uygulamaları ve yasal düzenlemeleri yol gösterici unsurları içerisinde barındıracağından önem arz edecektir. Sürecin hasarsız bir şekilde atlatılması ancak pro-aktif bir kamu yönetimi yardımıyla olabilecektir. Bu dönüşümün etkin bir biçimde yürütülmesi, yönetilmesi önem arz ederken yaratacağı sonuçların önceden tahmin edilmesi ve muhtemel hasarların giderilmesi kamu yönetiminin etkililiği ile ilgili bir sorunsal gündeme getirecektir. Ayrıca ülke ekonomisinin ve kamu otoritelerinin gelir anlamında en büyük sıkıntısı kayıt dışı ekonomik faaliyetlerdir. BASEL uzlaşısının uygulama safhasında kendine yer edinmesiyle birlikte şeffaflık ve yönetim ilkeleri çerçevesinde kayıt dışı ekonomik faaliyetler de sınırlandırılacak veya sınırlandırılmak zorunda kalacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde klasik kamu yönetiminin tanımı yapılarak yerini yeni kamu yönetimi düşüncesine bırakma süreci irdelenmektedir. Ayrıca finansal sistemin kamu yönetimiyle olan bağlantısı çerçevesinde kavramsal tanımlama netleştirilmektedir. İkinci bölümde bankacılık

sektörü genel çerçevede tanımlanmakta, finansal sistem içerisindeki yeri ve önemi belirtilmektedir. Yakın bir gelecekte bankaların uygulayacağı BASEL uzlaşısının sınırlarının çizilmesi yine bu bölümde gerçekleşmektedir. Üçüncü bölümde ise kamu yönetimi açısından BASEL uzlaşısı bağımsız idari otoriteler perspektifinden değerlendirilmektedir. Çalışma mevcut literatür araştırması çerçevesinde yasal mevzuatların ortaya konulması, finansal sistem, KOBİ'ler ve bankalar üzerine açıklanan resmi verilerden yararlanılarak nicel değerlendirmeler yapılması ve Türkiye Halk Bankası A.Ş' nin kredilendirme süreç uygulamalarının BASEL uzlaşısıyla ne ölçüde uyduğuunun karşılaştırmalı olarak değerlendirmesi yöntemiyle oluşturulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ – FİNANSAL SİSTEM ve KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ve FİNANSAL SİSTEM

Ülkelerin idari yapılanmaları piyasa koşullarından etkilenmekle beraber kamu otoritelerinin ve yönetiminin etkisi çerçevesinde şekillenmektedir. Devletin idari örgütlenmesi içerisinde kamu kurumlarının etkinliği, en geniş hacme sahip unsurdur. Devlet, egemenlikten kaynaklanan gücünü iş bölümü ve kamunun geniş hacimli etkisinden faydalanarak kullanır. Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacıdır.¹ Devlet, çıkaracağı kanunlar, oluşturacağı kurumlar ve sisteme adapte edeceği idari otoriteler çerçevesinde sistemlerin işlerlik kazanmasına yardımcı olmakla yükümlüdür.

Günümüz modern devlet yapısı tanımlanana değin birçok farklı devlet tanımı yapılmış ve yapılan tanımların birçoğu hem sosyal, hem ekonomik, hem de siyasal itkililerden kaynaklı değişikliklere uğramıştır. İlk dönemlerde ortaya konan devlet tanımı insanı odak alırken, gelişen - değişen üretim biçimleri ve egemen sınıf tartışmaları devletin tanımının yapılmasına kaynaklık eden unsurları da kökten değiştirmiştir. Ekonomik temelli gelinen son noktada ise devlete, vergi toplama, bu yolla topladığı geliri harcama, yurttaşlar arasında ortaya çıkan sorunların çözümünde hakem rolü üstlenme gibi ödevler veya sorumluluklar yüklenmiştir. Devlet, elinde bulundurduğu çeşitli araçlarla ki bu araçlar siyasal kararların somutlaştırılması olarak da nitelendirilebilir sistemin tüm unsurları üzerinde etkili olur.

¹ Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Yenilenmiş 5.bs.**, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş. 1994:3.

1929 Yılında ortaya çıkan “Büyük Buhran” ile birlikte, kriz ortamında devlet unsurunun önemi daha da belirgin hale gelmiştir. Meydana gelen ve tüm dünyayı etkileyen bu bunalım ve kriz ortamı, ister istemez devletin, kendi statüsünden kaynaklanan gücünü daha da arttırmıştır. Devlet etkisinin ve müdahalesinin artması mevcut bağımlılık düzeyini devlet lehine ayrıştırırken, devlete alternatif güç olmaması nedeniyle de verimlik, etkenlik ve etkililik gibi kavramların göz ardı edilmesi eleştirilere neden olmuştur.

1970’lere gelindiğinde ise yine kriz ve bunalım ortamının sebep olduğu, devletin konumunun ve politika stratejilerinin yeniden değiştiği bir süreç gözlemlenmektedir. 1929 Büyük Buhran döneminden 1970’ler sürecine gelinceye dek uygulanan aşırı devlet müdahalesi artık eleştirel bir boyutta değerlendirilmeye başlanmıştır. Ortaya çıkan enflasyon ve durgunluk ortamı uygulanan politikalara yönelik eleştirileri daha da arttırmıştır. Mevcut kriz ortamından güç alan Neo - Liberal ideoloji, Yeni Sağ olarak betimlenen bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. Yeni Sağ, devletin müdahale sınırlarının iyice azaltılması yönünde politikalar gündeme getirmiş, piyasa temelli bir kamu yönetimi oluşturmaya çalışmıştır. İlerleyen kısımlarda da değinileceği üzere yeni sağ ideolojisinin kamu yönetimi üzerine etkisi, klasik kamu yönetimini değiştiren yeni kamu yönetimi ideolojisi paralelinde gözlemlenmektedir.

Yeni sağ ideolojisinin hız kazandığı 1980’lerden sonra devlet etkisi ve müdahalesi giderek azalmış, buna koşut olarak ise devletin çıktığı kamusal uygulama alanlarının özelleştirme politikaları çerçevesinde doldurulması giderek artan bir uygulama halini almıştır. Yeni sağ ideolojinin kendine uygulama safhasında yer edinmesinden, günümüze gelinceye değin modern devlet yapısının sınırlarının veya etki alanının devlet tarafından çizilmesi ve bu sınırlar içerisinde devlet mekanizmasının hangi şartlar çerçevesinde etkin ve verimli kullanılabileceği sorunları tartışılmaktadır. Bu sorunsal üzerinde normatif ve genel geçer bir politika

oluşturulamamış olup ulusal ve uluslararası konjonktür çerçevesinde değişen oluşumlara göre devletin yeniden yapılanması tercih edilmiştir.

2008 yılı içerisinde etkileri gerek finans sektöründe gerekse reel sektörde gözlemlenen ve Amerika Birleşik Devletleri'nden başlayarak tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finansal kriz ise yeniden inisiyatif değişimini ortaya çıkaran sürecin öncülü konumundadır. Devlet etkisinin azaltılması süreci yaşanan son kriz ile birlikte tam tersi bir uygulamayı ortaya çıkarmıştır. 1980'lerden sonra hız kazanan ve sektörlerin devletsizleştirilmesi uygulamalarına sahne olan yapı tekrardan yerini devletin söz sahibi olduğu yapıya bırakmaya başlamıştır. Uluslararası politikaların inisiyatif alanı veya konjonktürel yapısı küreselleşme olgusu çerçevesinde, sürekli olarak şekillenmekte ve değişmektedir.

Küreselleşme sürecini ortaya çıkaran temel düşüncenin her ne kadar ekonomik gereksinimler olduğu ifade ediliyorsa da, bu süreç ekonomik tabanlı değişimlerle beraber köklü sosyal, siyasal ve kültürel tabanlı değişimleri de beraberinde getirmektedir. Bir sosyolog olan Robertson küreselleşmeyi küresel bir bilincin ortaya çıkması olarak tanımlamaktadır.² Buradan anlaşılacağı gibi ortak tek bir hareketin ve üzerinde uzlaşılan tek bir anlamın varlığı bizi küreselleşme ideolojisine götürmektedir. Modernite ve aydınlanma sürecinin ortak amacı standartları belirlenmiş bireyler ortaya çıkarma çabası iken küreselleşme standartlarla ilgilenmemektedir. Küresel ideoloji, tam tersine siyasal, kültürel ve sosyal anlamda olabildiğince fazla algılayış biçiminin ortaya çıkmasını savunmaktadır ki bu da gelinen son noktada liberal ideolojinin temelini oluşturur. Liberal ideolojinin ekonomi üzerine etkileri ekonomik serbestleşme politikaları çerçevesinde şekillenmektedir. Dünyayı tek pazar olarak ifade eden bu süreç veya ideoloji, yalnızca ticaretin değil aynı zamanda yatırımların ve finansal hareketlerin de bu kural çerçevesinde işlemesini öngörmektedir. Serbestleşmeden kasıt kontrolsüz ve

² R. Robertson **Globalization: Social Theory and Global Culture** , London: Sage 1992:1 – 2.

dengeşiz bir serbestlik olarak değerdendirilmemelidir. Uluslararası serbestleşme süreci içerisinde yerel düzeyde ulus devletin kontrol mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kontrol mekanizmasının hukuki boyutunda ise İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ve hükümetler arası vazgeçilmez kurumlar olan Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşların düzenleyici ve teşvik edici rollerinin de özellikle belirtilmesi gerekir. Bu kuruluşlar, gelişmiş ülkeler açısından nüfuzlarını kullanabilme alanı olarak görülürken, ilgili kuruluşlar az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeleri pazarlık edebilecekleri ve düzenleme yapabilecekleri nitelikleriyle değerdendirmektedirler.

Küreselleşme sürecinde devletlerin siyasal, toplumsal ve yasal mevzuatlarının birbirine uyumlu hale getirilmesi, ülkelerin tercihinden ziyade bir zorunluluk halini almıştır. Bu süreç yalnızca uyum süreci olarak değerdendirilmemeli, devlet kavramına farklı işlevler yükleyen bir devinim olarak nitelendirilmelidir. Dolayısıyla günümüz modern devletleri bu yeniden uyarlanma ve uyumlanma sürecini ancak kamu otoriteleri ve idari - hukuki düzenlemeler doğrultusunda yönetebilirler veya yönetebileceklerdir. Bu bağlamda değışen ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden uyarlanan yeni kamu yönetimi ideolojisinin ortaya çıkış süreci ve temel ilkelerinin saptanması konuyu daha iyi irdelemek açısından yararlı görölmektedir.

1.1.DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ VE OTORİTESİ

Uluslararası gelişmelerin, ulusal tabanlı gelişmeleri beraberinde getirdiğı düşüncesini kabul edersek, 1980 sonrası dönemin kamu yönetimi ve otoritesinin konumlanması açısından uluslararası değışikliklere koşut olarak şekillendiğı belirtilebilir. Bu değışim sürecinde en fazla tartışılan konular ; “1970’lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş

sonrası konsensusa dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları”³ şeklinde sıralanabilir. Her ne kadar yapılan tartışmaların odağında kamu sektörünün ve onun etkisinde şekillenen otoritenin küçültülmesi gereği sürekli olarak gündeme getirilmişse de, bu geri çekilmenin veya küçülmenin hangi boyutlarda ve nispetlerde olacağı tam olarak saptanamamıştır. Devletin etkinliği ve verimliliği tartışmaları süredursun, yeni kamu yönetimi düşüncesi gerek idari anlamda gerek sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda kendi etki alanını sürekli geliştirme ve genişletme çabası içerisinde dir.

1.1.1.Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı

İdari yapı içerisinde geleneksel kamu yönetimi, yapısı gereği bir onay merci olarak konumlanmıştır. Bürokrasinin, sınırları net bir biçimde çizdiği ve kamu hizmetini yürüten organlara herhangi bir hareket serbestisi tanınmadığı geleneksel düşünce yurttaş temelli olmayıp, hizmet sunan örgütün işlevlerinin doğru bir biçimde yerine getirilip getirilmediği ile ilişkilendirilmiştir. Klasik kamu yönetimi anlayışı hizmet arzını talebe dönüştüren aktörlerin isteklerini tam olarak dikkate almamaktadır. Tek tip sunulan hizmetlerde kişiselleştirme söz konusu olamamakta, katılımcılığın da desteklenmediği bir felsefe tercih edilmektedir. Katılımcılığın ve şeffaflığın olmaması, kamu otoritelerini, uygulanan politikaların kabul görmemesi gibi bir risk ile karşı karşıya bırakmaktadır. Kabul görmeyen ve uygulama aşamasında direnç ile karşılaşan kamu politikaları ise verimsiz büyümeye sebep olabilirken, gelişmeyi de engelleyebilmektedir.

³ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, “The New Public Management” , **AÜSBF Dergisi**, 1997:52, 517.

Klasik kamu yönetiminin geleneksel yaklaşımı, değişen ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarla uyum sağlayamamıştır. Gelişen teknoloji, bilginin mekândan ve zamandan bağımsız olarak yayılmasını kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Bu gelişim ve dönüşüm süreci zorunlu olarak katılımcılığı ortaya çıkarmış, inisiyatif alabilen, şeffaf proseslerin üretilebildiği ve meydana gelen gelişmelere çabuk ayak uyduran yönetsel yapıyı kurumsallaştırmıştır. İş yapış şekillerini değiştiren, devleti ve onun etkin olduğu sektörleri sınırlayan ve küçülten, işletmecilik mantığını kamu yönetimi içerisinde de uygulamaya girişen, piyasa ekonomisi ile eşgüdümün en üst düzeyde gerçekleştiği yapı yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerini ortaya koymaktadır.

1.1.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Gerek ekonomik başarısızlık ve kriz ortamı gerekse siyasal istikrarsızlık kabul gören geleneksel kamu ideolojisinin ve terminolojisinin değişmesine neden olmuştur. Dünya savaşlarının ertesinde uygulanan politikalar, devletlere aşırı derecede yük getirmiştir. Devletlerin etki alanlarını sürekli genişleten bu süreç 1970’li yıllardan itibaren dönüşüme uğramış, genişleyen devlet etkinliği yerini asli görevlerine odaklanmaya çalışan devlet yapısına bırakmıştır.

1970’lerin ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiştir. Bu şekilde özel sektör menşeli yönetim fonksiyonunun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür.⁴

⁴ M. Akif ÖZER, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi* :59,4

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile insanların yönetimine öncelik verilmekte, kaynaklar ve programlar, yönetim faaliyeti, süreci ve düzenlemelerine göre belirlenmektedir.⁵ Yeni kamu yönetimi düşüncesi, hiyerarşik sistem içerisinde oluşturulan bürokrasinin önemini yitirdiği ve piyasa şartlarına öncelik tanınan düşüncenin ürünüdür. Bu sayede kamu politikalarında tercih edilen bürokrasi temelli seçenekler, yerini özel sektör tabanlı ekonomik seçimselliğe bırakmaktadır. Yeni kamu yönetimi düşüncesinde, klasik kamu yönetiminin öngördüğü ve hâlihazırda var olan kurumların hem işlevsel hem de örgütsel sorumluluğunu genişletmeyi savunan düşünce tarzı yerini alternatifler arayarak sisteme adapte etme çabasına bırakmıştır. Finansal sistem içerisine adapte edilen bağımsız idari otoriteler de bu alternatif kurumlar yaratma sürecinin örneklerindendir.

1.1.2.1.Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Ortaya Çıkışı

Özellikle 1980 sonrası dönemde gözlemlendiği gibi ekonomik kriz ortamlarında devletler, kamu finansmanını sağlayamaz hale gelirken, devletin sunmuş olduğu hizmetin verimsiz ve halktan kopuk olduğu eleştirileri sürekli gündeme getirilmiştir. Bu eleştirilerin temelindeki nedenlerden biri ekonomik büyümenin yavaşlamasıyla “sosyal refah devleti” anlayışının erozyona uğraması olarak değerlendirilebilir.⁶ Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, klasik anlamda iş yapmaya dayanan kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yöneltlen eleştirilerden destek alarak iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim sonucu ortaya çıkmıştır.⁷ Yeni Kamu Yönetimi veya işletmeciliği bağlamında ilk örnek uygulamalar İngiltere’de Thatcher hükümeti döneminde

⁵ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, a.g.m. : 52 , 520.

⁶ Bayram COŞKUN, Ahmet NOHUTÇU, **Etkin Devlet**, Muğla Üniversitesi Yayınları, 2003, Ankara:

11

⁷ Veysel BİLGİÇ, **Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı**, Seçkin Yayıncılık, 2003 : 265 - 280

gündeme alınırken, takip eden dönemlerde muhafazakâr ideolojinin desteklediği yeni sağ düşüncesinin temelini oluşturmuştur.

1990' larda devletin eski sınırlarına dönmesine yönelik girişimler, bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlara yol açmıştır. Daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunma fonksiyonu oldukça güçleşmiş, bu süreçte kamu hizmetlerinin vergilerle finansmanı öngörülmüş, reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar gündeme getirilmiştir. Ancak bu sefer de bu süreç Yeni Kamu Yönetimi anlayışı tarafından tehdit edilmeye başlanmıştır.⁸

Kısaca yeni kamusal idarenin işletme mantığı çerçevesinde yönetilmesini ortaya çıkaran başlıca etmenler; yönetilenlerin hoşnutsuzluğu, klasik bürokratik yapılanmanın ihtiyaçlara tam olarak cevap verememesi, kaynakların yetersizliği ve etkin yönetilememesi ve işletmelerde kurulan örgütsel yapının talep görmesi şeklinde sıralanabilir. Yeni kamu yönetimi düşüncesi eskinin tamamen ortadan kaldırılıp bir reform yapıldığı şeklinde değerlendirilmemeli, kamu yönetimi ve onun etkinliğinin toplumla ilişkileri bağlamında yeniden uyarlandığı şeklinde irdelenmelidir.

1.1.2.2.Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Temel İlkeleri

Yeni Kamu Yönetimi akımı ile bir taraftan özelleştirme ve kamu hizmetlerinde alternatif hizmet sunum mekanizmalarının devreye sokulması yoluyla devletin küçültülmesi hedeflenmekte, bir taraftan da desantralizasyon (yerinden yönetim) ve subsidiarite(yerellik) gibi ilkelerin vurgulanması ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmakta, öte yandan da sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler kurularak klasik kamu bürokrasisi dışına taşan ve düzenleyici kararlar alıp uygulayan kamu

⁸ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, a.g.m. : 52,529.

örgütleri oluşturulmaktadır.⁹ Yeni kamu yönetimi anlayışı hem uygulanan politikaları değiştirmekte hem de yeni kurum ve kuruluşlar oluşturmak suretiyle sisteme sektörel bazda işlerlik kazandırmaya çalışmaktadır.

Yeni kamu yönetimi ideolojisi veya yeni kamu işletmeciliği anlayışında iki temel kurumsal bakış açısı bulunmaktadır. Anlayış liberasyon ve piyasa odaklı yönetimin liderliği nasıl kavramlaştırdığı üzerinde durmakta, örgüt liderlerinin kamu girişimcisi rolünü üstlendiğini öngörmektedir.¹⁰ Yeni kamu işletmeciliği düşüncesinde artık bürokratik geleneklerle sıkı sıkıya bağlılık irdelenmemekte profesyonel yöneticilerin yönetim becerileri doğrultusunda kurumsal yapı oluşturulmaktadır. Aynı şekilde klasik bürokratik örgütsel yapılar da yavaş yavaş tasfiye edilmekte, klasik kamu kurumlarının yerlerine piyasa şartlarına uyum sağlamış ve piyasa şartlarını düzenleyebilecek kurumlar ve kurullar oluşturulmaktadır.

Kamu yönetimi işletmeciliği, her şeyden önce kamusal politikaların uygulanmasında özel sektörde kullanılan analiz ve öngörü tekniklerini kullanmaktadır. Bu sayede tahmin edilebilen riskler ve uygulama safhasında sorunla karşılaşabilecek süreçler önceden belirlenebilmekte ve politikalar uygulama aşamasına geçmeden revize edilebilmektedir. Politikaları belirleme sürecinde ise siyaset – yönetim bileşimini desteklemekte, kamu idarecilerinin politika belirleme sürecinde aktif rol alabilmelerine olanak tanınmasını istemektedir. Politika yapım sürecinde aktif rol alan yöneticilerin aynı zamanda kötü politikalarla sorumlu tutulmaması gerektiği varsayımı da yeni kamu yönetimi ideolojinin en önemli ilkelerinden birisidir. Yönetim felsefesinin piyasa odaklı şekillenmesi ise kamu yönetiminin rekabeti destekleyecek önlemleri almasını gerekli kılmıştır. Rekabet

⁹ Şinasi AKSOY, **Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor ? Bir Durum Saptaması**, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F II. Kamu Yönetimi Forumu, 2004, Ankara : 38 – 39.

¹⁰ D. Larry TERRY, **Administrative Leadersihp, Neomanegerialism And The Public Management Movement**, Public Administration Review, 1998 : 58,194.

kamu bürokrasilerinin performansını artırma sürecinde etkin bir strateji olarak maliyetleri düşürmekte ve verimi artırmaktadır.¹¹

Yeni Kamu Yönetimi ideolojisi, kamunun etkin olduğu faaliyet alanının daraltılması gerektiği düşüncesini savunmaktadır. Bu sayede sorumlulukların belirlendiği ölçüde maliyetler düşürülebilecek, mevcut kaynaklar çok daha etkin bir biçimde yönetilebilecektir. Genel zorunlu kamu hizmetleri dışında diğer hizmetlerin piyasa mekanizması içerisinde arz ve talep duyarlılığına göre karşılanması bu ilkenin bir sonucudur. Aynı şekilde piyasa mekanizmasının gerektirdiği üst kurullar ve kurumlar da rekabetin korunması ve sosyal adaletin sağlanması amacıyla yönelik olarak azalan kamu etkisini üstlenmek maksadıyla yine kamu tarafından yasalar çerçevesinde oluşturulmuştur. Kamunun boşaltmış olduğu otorite görevini piyasa şartlarına göre oluşturulan idari otoritelerin sağlaması, uzman kadroların bu tür kurumlarda görev yapıyor olmaları nedeniyle önemlidir. İhtisaslaşan uzman kadroların bu tür üst kurullarda görev yapıyor olmaları, inisiyatif alma açısından klasik bürokrat tipinin terk edilerek piyasa koşullarına göre strateji belirleyebilen lider vasıflara zorunlu olarak sahip olmalarını gerekli kılmaktadır.

1.1.2.3.Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Aksayan Yönleri

Yeni Kamu Yönetimi felsefesinin ortaya çıktığı dönem ve içerisinde bulunulan özel şartlar değerlendirildiğinde ekonomik temelli varsayımların ön plana çıktığı görülmektedir. Ancak gerek siyaset bilimi gerekse yönetim bilimi ile göbek bağına sahip bir olgunun ekonomik temelli değerlendirilmesi çeşitli otoritelerce eleştirilmiştir. Ekonomik temelli ve özel sektör odaklı yaklaşım, hizmet alan aktörleri müşteri olarak nitelendirirken, kamu hizmeti ve sosyal adalet hedefiyle konuyu ele alan yaklaşım ise hizmet alan aktörleri müşteri olarak nitelendirmemektedir. Bu

¹¹ A.e. : 58,197.

farklılıktan dolayı ortaya çıkan aksaklıklar yeni kamu yönetimi düşüncesine yöneltlen ekonomik temelli eleştirilerin temelini oluşturmaktadır. Ayrıca “özel sektörleşmenin kamu sektörünü dönüştüreceği ve ona girişimci ruh kazandıracağı inancı”¹² kabul edilmektedir. Ancak bu gerekçenin rekabet unsuru irdelendiğinde geçersiz olacağı da unutulmamalıdır. Yapısı, varoluş nedeni ve konumu gereği idarenin rekabet içerisinde yer alması bu gerekçenin neden geçersiz olabileceğine ışık tutacaktır.

Klasik kamu yönetimi ideolojisi politize edilemeyen personel rejimini savunmaktadır. Yeni kamu yönetimi felsefesi ise politikleşen personel rejimine sebep olabilmektedir. Siyasal otoriteler çalışacakları yönetici kadrolarını kendileri belirlediğinden ister istemez siyasal unsurların etkisinde karar alabilen mekanizmalar türetilmektedir. Ayrıca her ne kadar sosyal adalet duygusu ile hareket edilmiş olsa da belirli bir grubun çıkarlarına hizmet ettiği yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır. Sorumluluk alma ve inisiyatif kullanma evresinde ise yalnızca idari kadroların sorumlu tutulması politika oluşturan ve uygulanmasını isteyen otoritelerin sorumsuzluğu anlamına gelebilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi ideolojisi bir mit olarak evrensel boyutta olma ve geçerliliğini her yerde sürdürme düşüncesinden hareketle oluşturulmuş veya bu düşünce ekseninde empoze edilmiştir. Ancak normatif olgular çerçevesinde tüm ülkeler genelinde geçerli olabilecek bir yönetsel yapı öngörülemediğinden bu düşünce pratik sonuçlarıyla gerçeği yansıtamamıştır.

¹² A. Lynne WEIKART, *The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City*, Urban Affairs Review, 2001 : 362.

1.1.2.4.Yeni Kamu Yönetimi – Finansal Sistem İlişkisi

Yeni Kamu Yönetimi felsefesinin ortaya çıktığı dönem ki, bu dönem 1970’ler sonrasındır, kendi şartlarında değerlendirildiğinde finansal kriz, kamu yönetiminin işlerliğini ortadan kaldırmış, tıkanan sisteme özelleştirme, deregülasyon, liberalizasyon ve piyasalaştırma gibi kamu yönetimi açısından yeni olarak tabir edilebilecek kavramlar reçete olarak sunulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi ideolojisi her kapsamda kendini reform sürecine sokmuş, bürokratik devlet yapısı girişimci devlet yapısına yönelmeye başlamıştır. Daha önceki bölümlerde de bahsettiğimiz gibi yeni sistemin adaptasyonu yeni oluşturulacak piyasa otoriteleri yardımıyla sağlanabilecektir. Kamu otoriteleri her alanda olduğu gibi elindeki araçları kullanmak suretiyle finansal piyasaları kontrol eden ilişkiler yumağını yönetmektedir.

Yeni Kamu Yönetiminin sisteme getirmiş olduğu en önemli finansal oluşum kurullar veya bağımsız idari otoritelerdir. Piyasa mekanizmasının bir yansıması olan bağımsız idari otoriteler, kurum veya kurul olarak örgütlenirken ülke mevzuatının da kendi etkinliğini arttırmasına katkı sağlayacak biçimde şekillenmesini desteklemektedir. Bu sayede yasalardan kaynaklanan yetki çelişkisi henüz ortaya çıkmadan engellenmektedir. Örneğin uluslararası sermaye uzlaşısını tüm ülkelerin ve özellikle bankaların gündemine getiren BASEL kriterleri, hem etkilenen hem de kontrol eden aktörler bakımından buna örnek olarak gösterilebilir. BASEL kriterlerinin resmen yürürlüğe girmesiyle birlikte ülke mevzuatları hem bağımsız idari otoritelerin iş yapmasını kolaylaştıracak hem de proaktif normatif değerlerin önceden saptanabilmesine ön ayak olacaktır.

Bir sonraki bölümde yeni kamu yönetimi ideolojisinin sınırlarını belirlediği kapsam doğrultusunda finansal sistemin tanımı yapılarak, kamu otoritelerinin sisteme konumlandırılması sağlanacaktır. Genel olarak finansal sistemin tanımının yapılması

sistemden etkilenen ve sistemi etkileyen aktörlerin ortaya konması açısından önem arz etmektedir.

1.2.FİNANSAL SİSTEMİN TANIMI VE UNSURLARI

Son 25 - 30 yıllık süreçte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik sistemleri ve ülke politikaları üzerinde finansal liberalleşme hareketlerinin etkileri rahatlıkla gözlemlenebilmektedir. Mevcut etkiler ise ülkelerin uyum çabaları ile birbirini desteklemekte, sürecin nötralize edilmesi bu çabalar kapsamında olabilmektedir. Bu çabaların temel nedeni finansman kısıtının baskısı altında tutulan ekonomilerde, kaynakların dağılımındaki etkinliğin bozulduğunun fark edilmesi ve amaçlanan büyüme oranlarına ulaşamamasıdır.¹³ Küreselleşme sürecinde ülkelerin kendi ulusal sistemlerinin, uluslararası sistemlere eklenmesi gereklilikten ziyade zorunluluk halini almıştır. Bu süreçte teknolojik gelişmelere paralel olarak değişen ve gelişen üretim süreçleri, yeterli düzeyde ve nitelikte fona gereksinim duymuştur. Ülke içi kaynakların yeterli ve nitelikli özellikler taşınamaması sebebiyle ulus üstü fonların ülke içerisine bir şekilde transfer edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Uluslararası konjonktürden de anlaşılacağı üzere sıkışan küresel finansal sistem, kendine özgü yeni araç ve yapısal uyarlanma politikaları doğrultusunda ulus üstü konumundan hareketle ülkelere müdahale edebilmektedir. Yapısal uyarlamaların da uluslararası boyutta; fon talebi olanlara, fon arz edenlerden kaynak aktarımını destekler nitelikte olması, uluslararası finansal sistemin artık kurulmuş olduğunu göstermektedir.

¹³ Ronald Mc Kinnon I., **Money and Capital in Economic Development** (Washington: The Brookings Institution), 1973

1.2.1.Finansal Sistemin Tanımı

Finansal Sistem; bir ülkede fon ihtiyacı olanlar ile fon fazlası olanlar arasındaki fon akışını düzenleyen kurumlar, akışı sağlayan araç ve gereçler ve bütün bunları düzenleyen hukuki ve idari kurallardan oluşan yapıya denilmektedir.¹⁴ İlgili tanım hem ulusal piyasalar hem de uluslararası piyasalar için geçerlidir. İyi ve etkin işleyebilen bir finansal sistem ancak finansal araç ve finansal kurum çeşitliliği doğrultusunda, derinleşmesini tamamlamış piyasalarla sağlanabilir. Bu çeşitlendirme ve tabana yayılma yoluyla finansal sistemin amacı olan fazla fonların, fon yönünden eksik kesime aktarımı rahatlıkla gerçekleştirilebilecektir.

1.2.2.Finansal Sistemin Unsurları

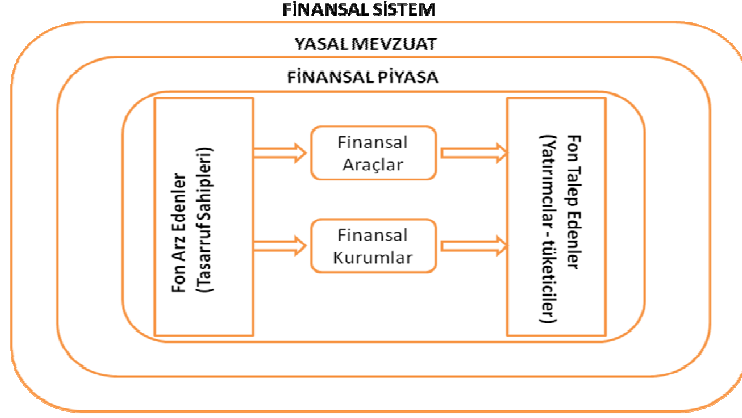
Finansal sistemin unsurları şu şekilde sıralanabilir: ¹⁵

- Fon Fazlası Olan Birimler (Tasarruf Sahipleri)
- Fon İhtiyacı Olan Birimler (Tüketiciler veya Yatırımcılar)
- Yatırım ve Finansman Araçları
- Yardımcı ve Düzenleyici Kurumlar – Kuruluşlar
- Gerekli Hukuki ve İdari Yaptırımlar – Düzenlemeler

¹⁴ Şenol BABUŞCU, Adalet HAZAR, **SPK Temel Düzey Lisanslama** , Akademi Consulting & Training, Öncü Basım Evi Ltd. Şti. 2008 : 341.

¹⁵ A.e.

Şekil 1.1 Finansal Sistemin Unsurları



Finansal sistemin oluşturulma nedeni fon fazlasının, fon ihtiyacı olan kesime bir şekilde aktarımının sağlanmasıdır. Bunun sağlanabilmesi ise ancak finansal sistem içerisinde yer alan piyasalarda, çeşitli finansal araçlar ve finansal kurumlar vasıtasıyla olabilmektedir. Finansal sistem içerisinde yer alan piyasalar vade unsuru çerçevesinde “para piyasası” ve “sermaye piyasası” olarak ikiye ayrılmaktadır. Para piyasasında kısa vadeli olarak fon arz ve talebi en fazla genelde 1 yıl vadeyle karşı karşıya gelmekteyken sermaye piyasasında uzun vadeli olarak fon arz ve talebi 1 yılı aşan vadelerde karşılaşmaktadır. Fon talep edenler, finansal araçları kullanmak suretiyle fon arz edenlerde bulunan kaynakların sistem içerisinde akışını sağlamakta ve kullanılan finansal araçlar fon arz ve talebine göre çeşitlenmektedir. Sistemin güven içerisinde işleyebilmesi ancak idari ve hukuki düzenlemeler çerçevesinde, çeşitli kurum ve kurullar vasıtasıyla gerçekleşebilmektedir. Ayrıca oluşturulan idari ve hukuki düzenlemelerin serbest piyasa şartları çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir ki liberal ideolojinin ulus devlete dolayısıyla kamu otoritelerine yüklediği en önemli sorumluluk kendini burada göstermektedir. Ortaya konan idari ve hukuki düzenlemeler hem ulusal sistemi hem de uluslararası sistem ve aktörleri gözeterek oluşturulmalıdır.

1.3 FİNANSAL SİSTEM VE KAMU OTORİTESİ İLİŞKİSİ

1990'ların son çeyreğinden başlanarak günümüze gelinceye değin devletlerin idari yapılarına damgasını vuran politikalar, finansal sistemlerin modernize edilmesi ve ekonomik anlamda liberalizasyon düşüncesi üzerine oluşturulmuştur. Değişen ve gelişen sistem içerisinde yer alan denetleyici ve düzenleyici kuruluşların adaptasyonu, sorun olarak ortaya çıkmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların adaptasyon sorunlarının yanında gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ayrımı yapmaksızın ortaya çıkan ekonomik krizler regülasyon (düzenleme) sürecinin yeniden irdelenmesini gündeme getirmiştir. Regülasyon, kısa ve öz olarak yaptırım gücüne sahip bir otorite tarafından oluşturulan ve uygulanan kurallar bütünü olarak tanımlanabilir.¹⁶ Finansal regülasyon ise; en genel anlamıyla, ekonomi içerisinde ele alınan sektöre ilişkin faaliyet kurallarının konulması, kontrol ve sınırlamaların sektöre empoze edilmesidir. Bu çerçevede finansal regülasyon, düzenleyici otoritenin, finansal ajanların kararlarına ve davranışlarına kendi sosyal amaç fonksiyonunu maksimize etmek için getirdiği kurallar ve kısıtlamalar olarak tanımlanabilir.¹⁷ Finansal düzenleyici hizmetler ana hatlarıyla finansal kurumların davranışlarını izleme, disipline etme veya koordine etme çabalarından oluşur.¹⁸ Finansal regülasyon sayesinde, devletin finansal sistemdeki fonksiyonlarından olan piyasaları gözetlemek ve denetlemek görevi çok daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Devletin kamu yararını sağlama veya finansal başarısızlıkları ortadan kaldırma isteği de bu sayede çözümlenmiş olacaktır.

¹⁶ Coşkun Can AKTAN, Yusuf Tuğrul KARAASLAN, **Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi** t.y. : 1

¹⁷ Turan YAY, G. Gürkan YAY, ve Ensar YILMAZ, **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No:2001 – 47 : 61.

¹⁸ J. Edvar KANE, **Competitive Financial Reregulation : An International Perspective in Threats to International Stability**, Cambridge University Press : 111 – 145.

Finansal sistemler içerisinde meydana gelen her kriz, finansal kurumların gözetiminin ve denetiminin önemini her defasında gündeme getirmektedir. Kriz dönemlerinin sonrasında ise düzenleyici - denetleyici kurumların etkinliği ve etkililiği daha da arttırılmaktadır. Düzenleyici birimlerin veya kamu otoritelerinin rolü ele alındığında regülasyon (spesifik davranış kurallarının oluşturulması), gözetim(kurallara uyulup uyulmadığının izlenmesi) ve denetim(finansal kurumların davranışlarının daha genel bir biçimde gözlemlenmesi) arasında ayırım yapılması gerekmektedir.¹⁹ Kamu otoriteleri, finansal sistem içerisinde düzenleme yaparlarken ekonomik aktörlerin özellikleri doğrultusunda davranmak durumundadırlar. Tüm ekonomik aktörlerin (banka, finans kurumları vb.) kendi unsurları değerlendirilmek suretiyle regülasyon süreci tamamlanmalıdır. Konulan kurallar ve yapılan düzenlemelerin uygulama aşamasında herhangi bir sorunla karşılaşmaması kesin, açık ve basit özellikler taşımasıyla da ilintilidir. Bu sayede kamu gücünün sisteme etkisi; kimleri ne kadar kapsadığı, somut durumlara rahatlıkla uygulanabilirliği ve anlaşılabilirlik perspektifinden de önem kazanmış olacaktır. Regülasyon aşamasının bu özellikleri taşıması piyasayı yalnızca zorunlu kurallar çerçevesinde işleyen bir süreç olma özelliğinden çıkararak disipline edecektir. Bu sayede regülasyon ile çizilen sınırlar içerisinde ekonomik aktörlerin de davranışlarının kendiliğinden önem kazandığı piyasa disiplini ortaya çıkacaktır. Finansal sistemler veya piyasalar, piyasa mekanizması içerisinde yapıları itibariyle tamamen serbest bırakılamazlar. Burada önem kazanan olgu ise regülasyonun boyutu ve piyasa veya sistem içerisinde disipline etki yaratıp yaratamayacağıdır. Disipline edilen bir sistem veya piyasa meşruluk boyutunu tam anlamıyla kazanmış sayılabilir. Regülasyon ile piyasa disiplininin birbirinin alternatifi olmadıklarının özellikle belirtilmesi gerekir. Bu iki olgu birbirinin alternatifi değil, birbirini tamamlayıcı niteliklere sahiptir. Piyasa disipline edilirken düzenleyici ve denetleyici birimlerin bağımsızlıklarının sağlanmış olması başarı sağlanması açısından önem arz etmektedir. Mevcut finansal sistemlerde riski tamamen ortadan kaldırmak ve risk unsurunu pasifize etmek

¹⁹ T. David LLEWELLYN, **Financial Regulation: A Perspective from the United Kingdom**, Journal of Financial Services Research, 17:1-309-317.

imkânsızdır. Çünkü mevcut piyasaların veya finansal sistemin varlık sebebi riske aracılık etmek ve riski yönetmektir.

Regülasyonu, bir kamu müdahalesi olarak değerlendirdiğimizde mantığının doğru kurulmakla birlikte aşırı bir düzenleme yapma potansiyelinin her zaman var olduğu ve ortaya çıkan bu aşırı regülasyonun da maliyetler çerçevesinde kamu başarısızlığı olarak nitelendirilebileceği söylenebilir. Kesin kurallar düzenleyiciler ve düzenlenenler açısından çekici olmakla birlikte çok katı kurallara bağlı düzenleme yaklaşımı bazı problemlere sebebiyet verebilmektedir. Bunlar :²⁰

- Riskler genellikle basit işlemlerle karşılanamayacak kadar çok karmaşık olur.
- Detaylı kurallara dayalı esnek bir yaklaşım, kurumların düzenleyici otoritenin amaçlarına ulaşmasını sağlayacak şekilde kendileri için en düşük maliyetli yolu seçmelerini engeller.
- Detaylı ve yoğun kurallar yeniliğin önünü kesebilir.
- Katı kurallara dayalı bir rejim, düzenleyicinin nihai amaçları ve sonuçlarından ziyade finansal kurumların işlemleri üzerine odaklanır.
- Zamanla sisteme yeni kurallar eklenirken, çok az kural çıkarıldığı için “kurallarda çoğalma” meydana gelebilir.
- Düzenlemeye konu olan kurumlar düzenleyici tarafından yaptırıma uğrayabilecekleri korkusuyla içsel uyumu sağlamaya aşırı zaman ve çaba harcayabilirler. Bu anlamda regülasyon, kurallar temelli bir yaklaşımın ortaya çıkardığı kültür nedeniyle düzenleyicinin planladığından daha katı ve detaylı olabilir.
- Finansal kurumların bir şeyi açık bir şekilde düzenleme kapsamına alınmamışsa o konuya yönelik düzenleyici bir boyut olmayacağını varsayabilecekleri potansiyel bir ahlaki risk ortaya çıkarabilir.

²⁰ T. David LLEWELLYN, **A Regulatory Regime for Financial Stability**, Working Paper,48, July 27.

Gerek ulusal gerekse uluslararası konjonktüre baktığımızda regülasyon uygulamalarının sürekli ve etkin bir şekilde uygulanmakta olduğunu söyleyemeyiz. Ortaya çıkan kriz ve bunalım ortamları regülasyon sürecini sekteye uğratabilmekte, hatta tam tersi bir süreci gündeme getirebilmektedir. Uluslararası konjonktüre baktığımızda 1970’lerde uygulanan yoğun regülasyon uygulamaları 1980’lere geldiğinde yerini liberalizasyon politikalarının da etkisiyle deregülasyon sürecine bırakmıştır. 1990’lı yıllarda ve yine 2008 yılında ortaya çıkan küresel finansal krizler, deregülasyon sürecinin sorgulanmasına, tercih değiştirilerek tekrardan regülasyon sürecinin uygulanmasına neden olmuştur. Deregülasyon, kamu sektörünün çeşitli amaçlarla uyguladığı ekonomik, sosyal ve idari regülasyonların azaltılması ve/veya tamamen kaldırılması demektir.²¹ Kamusal regülasyonları tamamen ortadan kaldırmak devletin otoriter ve idari yapısının da zedelenmesi anlamına gelecektir ki böyle bir politika kabul edilemez. Ancak şu da kabul edilmelidir ki mevcut ekonomik regülasyonlar, finansal sistem içerisinde kabul edilen liberalizasyon düşüncesi ile zaman zaman çatışabilmektedir. Kamu etkisinin sınırlandırılması rant kaygısını ortadan kaldıracağı gibi politize edilen uygulamaları da azaltacaktır. Deregülasyon sürecinin ortaya çıkmasına sebep olan bir diğer etmen de devletin ekonomik ve sosyal maliyetlerinin daha iyi anlaşılmasına başlanmasıdır. Harcamalara bağlı maliyetlerin düşürülmesi beraberinde Anayasa’da yer alan sosyal devlet ilkesinin de önemini giderek azaltmaktadır. Uluslararası konjonktüre bakıldığında sürekli olarak bir değişimin ve değişen tercihlerin varlığı gözlemlenmektedir. Sistemlerin esnek yapılara sahip olması gereği bu tercih değişikliklerinden kaynaklanmaktadır. Regülasyon sürecine sık sıkıya bağlı bir sisteme dayatılan deregülasyon politikaları krizlerin ortaya çıkmasını kolaylaştırırken, istikrarsızlığın da etkin sorumlusu olabilmektedir.

²¹ Coşkun Can Aktan (Çevrimiçi) <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/turkiyede.htm> , 25 Ocak 2009.

1.4 FİNANSAL SİSTEM VE KAMU POLİTİKALARI

Finansal sistem üzerinde veya ülke ekonomilerinde meydana gelen aksaklıklar regülasyon sürecinin ortaya çıkmasını gerekli kılmaktadır. Aşırı derecede regülasyon sürecine uğrayan sistemler veya ekonomiler kendilerini deregülasyon sürecine sokarak, kamu otoritelerinin etkilerini azaltma yoluna giderler. Fakat bu etki tamamen ortadan kaldırılamaz. Devlet, uygulayacağı politikalarla asli görevlerini yerine getirmek ve sürdürmek zorundadır. İşte bu süreçte devletin uygulayacağı politikaların başarılı olması beklenmektedir ki ortaya çıkan olumsuzluklar veya başarısızlıklar devletin başarısızlığı olarak ifade edilir. Bir başka ifadeyle devletin başarısızlığı; devletin yeki, görev ve sorumluluklarının aşırı derecede genişlemesi, politika uygulayıcıların aşırı derecede güçlenmesi ve devletten beklenenler ile gerçekleşenler arasında belirli nispette farkın doğması şeklinde özetlenebilir. Finansal sisteme yönelik devlet politikalarının başarısız olmasının bir dizi nedeni vardır. Bu nedenlerin başında politik ortamın rekabet unsurları taşımaması gelmektedir. Demokrasi içerisinde seçimselliğin azlığı veya yokluğu tekdüze bir politika merkezi çerçevesinde mal ve hizmet üretimini özendirecektir. Ayrıca uygulanan mali politikaların kısa vadeli çözüm önerileri içermesi, gerçek problemlerden uzaklaşılmasına sebep olacak, sorunsala geniş bir perspektiften bakılmasını engelleyecektir. Bu bağlamda politize edilemeyen, muhtemel etki ve unsurlardan arındırılmış ve devletin sistem içerisindeki fonksiyonunun sınırlarının çizildiği yasal zeminde politika oluşturulması zorunluluk halini almıştır. Gücünü ve meşruluğunu yasalardan hatta anayasadan alan uygulamaların politize edilmesi güçleşmekte, hatta imkânsız hale gelmektedir. Bu sayede toplumun genel çıkarları korunabilecek, piyasa disipline edilebilecek, ekonomik istikrar ortamı inşa edilerek etik kuralların tüm aktörler üzerinde etkin ve etkili olmasına katkı sağlanabilecektir.

Uygulanan kamu politikalarının sürekli olarak revize edilme gereği uygulayıcı açısından sıkıntı yaratacak bir husustur. Çünkü beklenen ile gerçekleşen

arasında her zaman için fark olma olasılığı vardır. İşte bu yüzden ekonomi politikalarına karar vermeden önce ilk yapılması gereken ülkenin içinde bulunduğu koşullara göre, önceliklerin belirlenmesidir. Hangi ekonomi politikası araçlarının ne şekilde uygulanacağına bundan sonra karar verilmelidir.²² Maliye politikalarını oluşturmak Maliye ve Hazine'nin, para, faiz ve kur politikaları oluşturulması ise Merkez Bankası'nın görevleri olarak belirtilse dahi, hem politikaları belirlemede hem de uygulamada bu kurumlar beraber çalışmalı ve işbirliği yapmalıdır.²³ İşbirliği ortamı ancak yasal eşgüdümün tam ve eksiksiz olması koşuluyla başarılı olabilir.

1.4.1 Maliye Politikası

Devlete yüklenen görevlerin her ne kadar deregülasyon politikalarıyla azaltıldığı gözlemlense de tamamen ortadan kaldırıldığını söylemek yanlış olacaktır. Klasik devlet tanımında devletin asli görevlerini yerine getirebilmesi için vergi koyması, toplaması ve toplanan kaynakları gerekli gördüğü yerlerde harcaması gerekmektedir. Yapılacak bu harcamaların zamanlaması, dağılımı ve kapsamı uygulanan maliye politikası ile ilintilidir. Maliye politikası gerçeği uzlaşma yolu ile varılan çözüm şekillerinden meydana gelir. Başka bir şekilde ifade edersek, ekonomik hedeflere ulaşmada kullanılacak maliye politikası araçlarının seçimi ve uygulaması siyasi bir karar gerektirir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde bu kararlar parlamento tarafından alınır. Parlamento oluşturulan seçilmiş politikacılar ise çoğu zaman sorunları etraflıca düşünecek zaman ve ortamdan yoksundurlar. İşte burada bilimsel bulgular ve teoriler devreye girerek politikacıların düşünme sistemlerini etkiler. Zira demokratik ülkelerde gerek yasama gerekse yürütme organı çıkar gruplarının değil tüm toplumun amaçlarına hizmet eden ve çareler üreten

²² Mağfi EĞİLMEZ, Ercan KUMCU **Ekonomi Politikası**, İstanbul, Remzi Kitapevi, Haziran 2004: 342 – 345.

²³ A.e. : 65

organlardır.²⁴ Dolayısıyla bağlayıcılık unsuru ve etki alanı değerlendirildiğinde, uygulanan politikalar hem kamu sektörü faaliyetlerini hem özel sektör faaliyetlerini hem de uluslararası faaliyetleri etki alanına almakta, uygulamada ise bağlayıcı olabilmektedir.

Maliye politikalarının en önemli amaçları tam istihdamın sağlanması ve korunması, nispi fiyat istikrarı, yeterli bir kalkınma ve büyüme hızının sağlanması, ödemeler bilançosu dengesinin gerçekleştirilmesi ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi olarak sıralanabilir.²⁵ Aslında bir ekonomide fiyat istikrarının korunması enflasyon ve deflasyonla mücadele anlamına gelmektedir. Ayrıca bu tür eğilimler iktisadi faaliyetlerde konjonktürel dalgalanmaları ifade etmektedir.²⁶ Fiyatlar genel düzeyinin sürekli olarak yükselmesinin engellenmesi veya fiyatlar genel düzeyinin sürekli aşağı doğru seyir izlemesinin önlenmesi fiyat istikrarının başarısıyla ilintilidir. İstihdam düzeyinin en üst seviyeye çıkarılması ise hem kamunun elindeki kaynakların verimli şekilde kullanılmasıyla hem de istihdamı teşvik eden politikaların uygulanmasıyla ilişkilendirilebilir. Ancak bu iki hedefin tam anlamıyla gerçekleşmesi imkânsızdır. Çünkü bu iki amaç arasında sürekli bir çelişki vardır. Ekonomi eğer büyük çapta işsiz kitlesine sahip ise ve bunun yanında haksız kazançlara, kamu gelir kayıplarına, yatırım ve ödemeler dengesinin olumsuz etkilemesine ve daha pek çok soruna yol açan enflasyon olgusu yaşıyorsa, ekonominin bu sorunlarından kurtarılarak istikrara kavuşturulması gerekmektedir.²⁷

Uygulanan maliye politikalarının sosyal adaleti sağlama amacının olduğu anayasal bir gerekçeden kaynaklanmaktadır. Maliye politikalarının tamamen deregülasyona tabi tutularak piyasaya bırakılması düşünülemez. Çünkü kamu politikalarının sosyal boyutu piyasa ekonomisine bırakılmayacak kadar önemli sosyal adaleti içeren ve direkt bir kamu müdahalesi gerektiren bir amaçtır. Özellikle

²⁴ Aytaç EKER, **Kamusal Maliye**, Ankara, Doğu Matbaası, 1996 : 281.

²⁵ BABUŞCU ve HAZAR, a.g.e. : 30

²⁶ EKER, a.g.e. : 29

²⁷ A.e. : 283

gelişmekte olan ülkelerde mevcut olan yapısal bozuklukların sonucunda kaynak ve gelirlerin dağılımında büyük bir adaletsizlik söz konusudur.²⁸

Devletin en büyük gelir kaynağını dolaylı veya direkt olarak muhataptan alınan vergiler oluşturduğundan şeffaf bir piyasanın oluşturulması ve yasal mevzuatın şeffaflaşmayı destekler nitelikler ve yaptırımlar taşıması zorunluluk halini almıştır.

Tablo 1.1 Bütçe Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirlerinin Oranı

	2006	2007
GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	169.315.825	185.030.535
VERGİ GELİRLERİ	137.480.292	152.831.736
VERGİ DIŞI GELİRLER	31.835.533	32.198.799

Kaynak: Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü²⁹

2006 ve 2007 yılı gerçekleşen gelirler içerisinde vergi gelirleri değerlendirildiğinde; 2006 yılında genel bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranının %81,19 olduğu, 2007 yılında ise aynı oranın %82,59 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Dolayısıyla geline son nokta itibarıyla vergi kaçığının ve kayıt dışılığın yüksek oranlarda gerçekleştiği tahmin edilen ülkemizde, devletin tek yanlı olarak yaptırım gücünü etkin bir şekilde kullanması sosyal adalet ilkesinin de sağlanması açısından önem arz etmektedir. Ancak devlet, elinde bulundurduğu meşru müdahale hakkını nispetsiz şekilde kullanmamalı, mevcut vergi yükünü arttırmak suretiyle toplam vergi oranına müdahale etmemeli bunun yerine, vergi yükümlüsü sayısını arttırarak potansiyel vergi miktarını artırma yoluna gitmelidir.

²⁸ A.e. : 286

²⁹ Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, (çevrimiçi),
http://www.gep.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=101&Itemid=42 (16.06.2009)

Bir diğ er vergi politikası ise mevcut vergi oranlarını düşürerek verginin yaygınlaşmasının sağlanmasıdır. Bu sayede yükümlülerce kabullenilen vergi oranına ulaşılabilir, kayıt altına alınma süreci hızlanabilecektir. Kayıtlı sisteme dahil olmanın maliyeti yükseldikçe, kayıt dışılık gayri resmi yolla bir anlamda teşvik edilmektedir. Kayıtlı sisteme dahil olmanın maliyeti ise esasen iki ana noktada ortaya çıkmaktadır. Bunlar vergileme kaynaklı maliyet ve düzenlemelerden kaynaklı maliyetlerdir.³⁰ Kayıt altına alınma sürecinin sürdürülebilmesi, mevcut idari otoritenin kararlılığı ve sosyal adaletin başarısıyla doğrudan ilintilidir. Kayıt altına alınan ekonominin tek taraflı “kazan” stratejisi kapsamında olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Uluslararası ekonomiler ve sistemler incelendiğinde kayıt dışı oranlarının oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bu kullanılabilen bir inisiyatif olmaktan ziyade zorunluluk halini almıştır. Finansal sistemin vazgeçilmez aktörlerinden bankalar ve bankaların en önemli müşterisi olan işletmeler, yakın bir zamanda tüm fonksiyonlarıyla uygulamaya geçecek olan BASEL risk yönetim sistemiyle tüm faaliyetlerini kayıt altına almak zorunda kalacaklar, bu sayede de ekonomik faaliyetler kayıt altına alınarak “kazan – kazan” stratejisi uygulanabilecektir. Her şeyin kayıt altına alındığı sistem içerisinde şeffaflığın sağlanması daha kolaylaşacak, şeffaflaşan sistemlerde ise maliyetler düşürülerek hem devlet hem de bankalar ve işletmelerin kazançlı çıkmaları sağlanacaktır.

1.4.2 Para Politikası ve Araçları

Finansal sistem içerisinde devletin konumunun net bir şekilde belirlenmesine yardımcı olacak politikaların en etkin ve kapsamlı olanı para politikalarıdır. Para politikalarının uygulanmasının nedeni fiyat istikrarının sağlanmak istenmesidir. Şöyle ki; zaten para politikalarının uygulayıcısı Merkez Bankası’nın da en büyük

³⁰ Y. KARACA, S. ORÇUN, M. KUŞOĞLU, Ö.DERİN, “Türkiye’de Kayıt Dışılığın Boyutlarına İlişkin Bir Değerlendirme: Ulusal Hesaplar Yardımıyla KDV Kayıp ve Kaçağına İlişkin Hesaplamalar”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı :493 : 46.

hedefi ve görevi fiyat istikrarını sağlamak şeklinde tanımlanmıştır. Merkez Bankaları para politikalarını uygularken kendilerine hedef belirlerler. Belirlenen hedefler ise ara hedeflerden ve ara hedeflerin birleşmesiyle oluşan nihai hedeflerden oluşur. Belirlenen hedeflere ulaşılma isteniyorsa ara hedeflerin nihai hedeflerle tutarlı olması gerekir. Hedefleme aşamasının yapılmasının ardından uygun para politikası araçlarının kullanımı söz konusudur. Hedeflere ulaşma başarısı veya başarısızlığı uygulanan para politikası araçlarının doğru ya da yanlış olduğunun belirteçidir. Hedeflemenin yapılıp kamuoyu ile paylaşılması ise kamuoyunun desteğinin alınması açısından önem taşımaktadır. Nitekim Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası önderliğinde 2006 yılının başından itibaren enflasyon hedeflemesi rejimi uygulanmaya başlamıştır. Bu sayede şeffaflık sağlanarak, kamuoyunun uygulanan politikalara desteğinin alınması amaçlanmıştır.

Küreselleşen ve ekonomik sınırların ortadan kalktığı süreçte, ulus üstü etkilerin kontrol altına alınması amacıyla para politikalarının etkinliği ve pro-aktif olma özelliği daha da belirginleşmektedir. Ulus üstü sermayenin gelişmekte olan ülkelere en büyük etkisi enflasyon ve döviz kurları üzerinde gözlemlenmektedir. Ulus üstü sermayenin gelişmekte olan ülkelere girişi nispi anlamda enflasyon yaratabilmekte, dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerin Merkez Bankalarından bu süreci ön görerek etkin araçları devreye sokması beklenmektedir. Ancak şu da belirtilmelidir ki piyasa koşullarının tam anlamıyla geçerli olduğu bir sistem içerisinde para politikalarından her zaman başarı beklemek yanlış olacaktır. Bunun nedeni kur ve faizin birbirine eklemlenerek tek bir politika aracı haline gelmesi, yani hem döviz kurunu hem de faiz oranını bir arada belirlemenin mümkün olmayışıdır.³¹

Ülkelerin uyguladığı ekonomi politikalarının, iktidarın veya hükümetin iradesini yansıtmadığını söylemek yanlış olacaktır. Maliye politikalarının karar mercii hükümet olduğundan siyasal etkileri içerisinde barındırma olasılığı her zaman

³¹ Korkut BORATAV, **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, Ankara, İmge Kitapevi, Haziran 2000 : 188.

için mümkündür. Uygulanan maliye politikalarının mı yoksa para politikalarının mı öncelik ve önem arz ettiği ortaya konan uyum çerçevesinde değerlendirilmelidir. Çünkü finansal sistem sürekli olarak kendini dengeye getirme çabası içerisinde. Uygulanan politikalar bağlamında kimi zaman maliye politikaları ile para politikalarının hedefleri çatışabilmektedir. Örneğin hükümet işsizliği azaltmak ve yeni iş imkânları yaratmak adına enflasyonu destekler nitelikte kararlar alabilir. Hükümetin, bu bağlamda uygulayabileceği ilk politika kamu harcamalarının arttırılmasıdır. Merkez Bankası'nın dolayısıyla para politikalarının amacı fiyat istikrarını sağlamak olduğundan hükümet kararlarıyla çatışma içerisine girebilir. Merkez Bankası, toplumun tüm kesimlerinin ve ekonominin karar alma birimlerinin içinde bulunabileceği enflasyonist beklentileri de kırmalıdır.³² Sistem içerisinde Merkez Bankası, hükümet kararlarını engelleyen bir konumda olmamalı, alınan kararları engellemek yerine kurulabilecek kurullar ve danışma organları vasıtasıyla birbirini destekleyen yapıya bürünmeli ve aynı zamanda Merkez Bankası'nın bağımsızlığı yasalar çerçevesinde güvence altına alınmalıdır. Bu sayede siyasi etkilerden uzak kararlar alınabilecektir.

Para politikalarının finansal sisteme aktarımı para politikası araçları vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Uygulanan para politikaları ise finansal sistemin en önemli aktörü olan bankalar vasıtasıyla diğer aktörlere ve genel piyasaya etki etmektedir.

1.4.2.1 Açık Piyasa İşlemleri (APİ)

Açık Piyasa İşlemleri çerçevesinde Merkez Bankaları, rezervleri etkilemek, para arzını yönetmek, faiz oranları üzerinde kontrolü ele geçirmek ve kredi

³² Ömer Faruk ÇOLAK, **Finansal Piyasalar ve Para Politikası**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Mart 2001 : 3 -4.

koşullarını düzenlemek amacıyla piyasaya müdahale ederler. Merkez Bankalarıncı en yaygın olarak kullanılan para politikası aracı olup, açık piyasa işlemlerinin büyüklüğü ve zamanlaması tamamen Merkez Bankaları tarafından belirlenir.³³ Merkez Bankalarının açık piyasa politikası, hem para hem de sermaye piyasasından kıymetli evrakın alım satımı biçiminde uygulanır.³⁴ Merkez Bankası bu bağlamda sistem içerisinde faaliyette bulunan bankaların likiditesini kontrol etmek istemektedir.

1.4.2.2 Reeskont Penceresi

Merkez bankaları, çeşitli yöntemlerle bankacılık sektörüne dolayısıyla piyasaya kredi vererek para aktarabilmektedir. Refinansman süreci olarak da nitelendirilebilecek bu durum, bankaların kullandıkları krediler karşılığında almış oldukları bono ve poliçeleri reeskonta tabi tutarak Merkez Bankalarından aldığı krediyi tarif etmektedir. Reeskont oranının değiştirilmesi, bankaların refinansman maliyetini dolaylı olarak etkiler. Oranın yükseltilmesi, ticari bankanın müşterilerinden alacakları kredi oranının da yükseltilmesi sonucunu doğurur ve böylelikle kredi kullandırmalarının azaltılması hedefi güdülür. Tersine olarak, bu oranın düşürülmesinden de kredi isteminin artması beklenir.³⁵ Reeskont politikası direkt olarak kredi faiz oranları üzerinde etki yaratmaktadır. Devlet bu sayede finansal sisteme müdahale edebilmekte, ihtiyaçlar doğrultusunda faiz oranlarını değiştirebilmektedir.

³³ BABUŞCU ve HAZAR, a.g.e : 34

³⁴ A. S. YÜKSEL, A. YÜKSEL, Ü. YÜKSEL, **Bankacılık Hukuku ve İşletmesi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul , 2004 : 100.

³⁵ A.e. : 92.

1.4.2.3 Zorunlu Karşılıklar

Finansal sistem içerisinde bankaların en büyük fonksiyonlarından birisi de kaydi para yaratma sürecidir. Kaydi para yaratma süreci ile bankalar kendilerine daha fazla kaynak yaratabilmektedir. Zorunlu karşılıklar TCMB’ nin bankaların bankası olma özelliğinden çok, devletin egemenlik haklarının kullanımıyla ilgili bir görevidir.³⁶ Çünkü piyasa üzerinde güven unsurunun tesisi ancak devletin egemenlik hakkının yansması doğrultusunda yasal zorunluluk ve ceza uygulamasıyla gerçekleşebilmektedir. Ayrıca Merkez Bankaları zorunlu karşılıklar vasıtasıyla sistem içerisindeki bankaları vergiye tabi tutabilmektedir. Vergileme işlemi de devletin egemenlik hakkının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Zorunlu karşılık oranlarının yükseltilmesi para hacminde bir daralmaya sebep olurken, oranın düşürülmesi para hacminde genişlemeye sebep olmaktadır. Daralma ve genişlemeler ise kredi faiz oranlarının düşmesini veya yükselmesini beraberinde getirecektir.

1.4.2.4 Döviz İşlemleri

Merkez Bankalarının ekonomik gereksinimlere göre piyasadan döviz alması ya da döviz satmasıdır.³⁷ Doğrudan alım satım işlemleri bir anlamda döviz kurunun kontrolünün elde tutulması anlamına gelmektedir. Bu sayede para politikasının temel amacı olan fiyat istikrarı korunacak ve ulusal paranın aşırı değerlenmesi veya ulusal paranın aşırı değer kaybetmesi engellenecektir.

³⁶ A.e. : 94.

³⁷ BABUŞCU ve HAZAR, a.g.e. : 35.

1.4.3 Kur ve Faiz Politikası

Özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde sorun olarak ortaya çıkan kur ve faiz politikası, yönetilmesi gereken bir süreçtir. Sermaye sıkıntısının çözümü olarak görülen ve ulus üstü sermayenin ülkelere girişini kolaylaştıran liberalleşme süreci, özellikle gelişmekte olan ülkelerin yüksek faiz, düşük kur stratejisi uygulamasını zorunlu kılmıştır. Faizin yüksek, döviz kurunun düşük tutulması ulus üstü sermayenin gelişmekte olan ülkeyi tercih etmesi açısından önemlidir. Bu bağlamda para değerini koruma gerekleri sonucu Merkez Bankalarının para piyasasının düzenlenmesi açısından önlemlerini yabancı paralar üzerine yaymaları da gerekli olabilir.³⁸

Ulusal ekonomilerin, ulus üstü sermayenin girişine izin vermesinin ardından ülke ekonomilerinin kırılganlık düzeyleri ve risk yaratma olasılıkları geçmişe nazaran artış göstermiştir. Bu kırılganlığı ve risk olasılığını yönetme görevi ise ülkelerin, para politikalarından sorumlu kurumlarıdır. Ancak şu da belirtilmelidir ki sermaye hareketleri serbest bırakıldığı zaman hangi politika uygulanırsa uygulansın kurlarda oynaklık olacaktır.³⁹ Ülkelerin para politikasında üç temel unsur vardır. Bunlar: Faiz, kur ve kambiyo rejimidir. Hükümetler bu üçlüden ikisini kontrol edebilirlerken, üçüncüsünü piyasa şartlarına bırakmak zorundadırlar.⁴⁰ Ülkemizin tercihi ise faiz ve kambiyo rejimi kontrol altında tutmak, döviz kurunun piyasa şartlarında belirlenmesini sağlamak şeklindedir. Dalgalı kur rejiminde döviz kuru mevcut arz ve talep doğrultusunda belirlenmektedir. Ancak ülkelerin Merkez Bankaları aşırı dalgalanmayı alım veya satım yaparak kontrol altında tutarlar. Merkez Bankalarının bu tür müdahaleleri, vadeli döviz piyasasında dolaşımda bulunan yabancı parayı yönlendirme amacıyla yapılabileceği gibi, ekonomiyi dış

³⁸ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL, a.g.e. : 103.

³⁹ Mağfi EĞİLMEZ, Ercan KUMCU **Ekonomi Politikası**, İstanbul, Remzi Kitapevi, Haziran 2004 : 203.

⁴⁰ Deniz GÖKÇE, **Akşam Gazetesi**, 29 Mart 2006

ekonomik rahatsızlıklardan koruma önlemleri çerçevesinde de uygulamaya konabilir.⁴¹

Faiz kontrolleri ise genelde uluslararası konjonktür çerçevesinde şekillenmektedir. Faiz oranlarının merkezi birimlerce belirlenmesi piyasada bulunan para miktarının da belirleniyor olduğunun bir göstergesidir. Burada para arzının kontrolü direkt olarak merkezi birimlerce gerçekleştirilmez. Piyasa üzerine faiz etkisiyle para arzının piyasa içerisinde mevcut talebe göre şekillenmesi istenir. Meydana gelen faiz oranları lehine bir iyileşme Hazine'nin borçlanma faizlerine, bankaların mevduat ve kredi faizlerine de yansımaktadır. Hazine piyasalardan daha düşük faizle borçlanabildiğinden, borçları giderek azalmakta; piyasalardan daha az borçlanabildiğinden bankalar halktan toplanan mevduatı ve Hazine'nin ihtiyacı dışındaki parayı sanayiciye kredi olarak verebilmekte; sanayici ise daha düşük faizle bankalardan kredi kullandığından üretilen malın maliyetini düşürebilmektedir.⁴² Dolayısıyla daha düşük maliyetlere üretilen mallar daha düşük fiyatlardan satılarak alım gücü nispi olarak artmaktadır.

Faiz politikalarının sonuçları incelendiğinde devletin en önemli görevlerinden birisi olan sosyal refahı sağlama görevinin dolaylı yünden gerçekleştiği gözlemlenebilmektedir.

1.4.4 Dış Ticaret Politikası

Liberal ideoloji yalnızca finansal piyasaları etkilemekle kalmamış, aynı zamanda mal piyasalarını da etkilemiştir. Artan ulusal rekabetin yanında ulus üstü güçlerin de sürece katılması, devletleri etkin ve objektif hedefler doğrultusunda

⁴¹ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL, a.g.e. : 103.

⁴² M. Ali YILDIRIMTÜRK, **Zaman Gazetesi**, 01 Mayıs 2006

ulusal ve uluslararası politikalar oluşturmaya mecbur bırakmıştır. Dış ticaret politikaları, devletin ilgili kurumlarınca gelecek hedeflemesi yapılarak oluşturulur. Burada hükümetlerin veya devletlerin politikaları, dış ticareti özendirmek ya da dış ticareti sınırlandırmak hedefi doğrultusunda uygulama alanına aktarılır.

Dış ticaret politikalarının büyük bir çoğunluğu fiyat mekanizmasına müdahale ederek etkili olmaya çalışır ki bu konuda da başarılı olur. Devletin veya kamunun burada dış ticarete müdahalesi ülke içi üretimi desteklemek, korumak ve kollamak amacıyla yapılır. Konulan gümrük tarifeleri, ithalat kotaları veya kısıtlamaların yanında yürürlüğe alınan idari, teknik düzenlenme veya standartlar hükümetlerin kamusal çıkarları koruma maksadıyla yürüttükleri politikalara örnek olarak gösterilebilir.

Hükümetler, kimi zaman ulusal piyasa aktörlerini rekabet ortamından korumak maksadıyla dış ticaret araçlarına başvurabilirler. Özellikle sektörel anlamda yeni oluşmakta olan bir piyasanın dış rekabet unsurlarından korunması bir zorunluluktur. Sektör, tutunma sürecini tamamladıktan sonra sisteme rekabet ortamının tesis edilmesi özellikle tüketiciler açısından olumlu sonuçlar doğurabilir. Ayrıca iç ekonomik istikrarsızlığın söz konusu olduğu ulusal ekonomilerde işsizlik ve enflasyon yaşanabilmektedir. Yine dış ticaret araçları yardımıyla ulusal sistem, ulus üstü etkilerden korunabilir ve mevcut istikrarsızlık çözümlenebilir. Aynı zamanda ulusal ekonomiler içerisinde tekel konumunda faaliyet gösteren kuruluşların etkenliği azaltılmak istendiğinde de dış ticaret araçlarına başvurularak istenilen sonuçlar elde edilebilir, tekelci konum terk edilerek rekabet edilebilir bir piyasa oluşturulabilir.

Dış ticaret politikalarının, dış politika ile yakından ilgili olduğu savunularak, ekonomi – politik anlamda da değerlendirilmesi gerekecektir. Şöyle ki; birbiri ile iyi geçinen iki ülkenin karşılıklı olarak uygulamış olduğu dış ticaret politikası ile birbiri açısından stratejik risk unsuru taşıyan iki ülkenin karşılıklı olarak uygulamış olduğu

dış ticaret politikası birbirinden farklı olacaktır. Bu sayede ekonomi temelli davranışlar, siyaset – politik unsurlar çerçevesinde şekillenebilmektedir.

1.4.5 İstihdam Politikası

Ulusal ve uluslararası boyutta ortaya çıkan aşırı rekabet ortamı işverenler açısından problem oluşturduğu gibi devletler açısından da problem oluşturmaktadır. Küreselleşme sürecinde gelişmiş ülkeler yatırımlarını, emek ve hammadde yoğun gelişmekte olan ülkelere doğru kaydırmaktadır. Bunun temel nedeni ise maliyetlerin düşürülmesiyle rekabet ortamında bir adım öne geçileceği beklentisidir. Ancak kimi görüşler, ucuz işgücü ile üretilen ürünlerin, gelişmekte olan ülkelere ithal edilmesinin gelişmiş ülkelerde vasıfsız işçiler içerisinde, işsizliğe neden olduğunu, ayrıca teknolojik ilerleyişin artan makine kullanımı yoluyla işsizliği arttırdığını dile getirmektedirler.⁴³ Bir diğer görüş ise verimlilik oranlarının artmasıyla birlikte işsizlik oranının arttığı yönündedir. Kimi gelişmiş ülkelerde işsizlik oranlarının artması, bu ülkelerdeki artan verimlilik fakat buna karşılık yeni iş imkânlarının yaratılamamasının sonucudur.⁴⁴

Gelişmekte olan ülkeler değerlendirildiğinde ise istihdam sorunun devlet eliyle çözülmesi bir zorunluluktur. Yapısal uyarlanma ve reform çalışmaları doğrultusunda oluşturulacak alt yapı ve özel sektör kuruluşlarıyla sağlanacak koordinasyon sayesinde etkin ve verimli çalışılabilecektir. Ülkemiz Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde geçerli ve kabul edilebilir istihdam politikalarını hayata geçirmek durumundadır. Ülkemiz 2002 – 2007 yılları arasında sabit fiyatlarla kümülatif %40'a yakın büyürken, istihdamdaki artışın yaklaşık olarak %5,8 olarak

⁴³ Cem SAATÇIOĞLU, Bekir GÖVDERE, “Küreselleşme, Teknoloji ve Ticaret ile İşsizlik Arasındaki İlişkiye Eleştirel Bir Yaklaşım”, **İktisat Dergisi**, Yıl:2001, Sayı:46 : 41 – 42.

⁴⁴ A.e. : 43.

gerçekleştirdiği tahmin edilmektedir.⁴⁵ Buradan da anlaşılabilir gibi ekonomi büyüme kaydederken istihdam edilen işgücü sayısında gerçekleşen büyüme oranları oldukça düşüktür. Bunun da nedeni potansiyel istihdam yaratabilecek sektörlerde planlamanın yapılmamasıdır. Bir diğer neden ise katlanarak büyüyen işsiz sayısının, yeni istihdam edilen kişi sayısından oldukça fazla olmasıdır. Bu nedenle de birikimsel anlamda işgücüne katılan bireylerin etkisi rakamlara yansımamaktadır.

Kamu otoriteleri özel sektörle işbirliği yapmak suretiyle oluşturacağı politikalarda Avrupa Birliği nezdinde ortaya konan şu hususlara özellikle dikkat etmelidirler:⁴⁶

- Mesleki eğitim alanında yatırımın artırılması yoluyla istihdam olanaklarının iyileştirilmesi.
- İstihdamı artırmaya yönelik büyüme sağlanması.
- Ücrete dayalı olmayan işgücü maliyetlerinin azaltılması.
- İşgücü piyasalarına ilişkin politikaların etkinliğinin artırılması.
- Toplumun istihdamdan özellikle zarar gören kesimlerine yardımın artırılması, iyileştirilmesi.

Avrupa Birliği'nin de desteklediği ve uygulanan istihdam politikalarında olması gerekenler irdelendiğinde pro-aktif duruşun devlet eliyle sağlanması, işi ve işçiyi koruma adına adımların atılması, işgücü piyasasına yeni katılan ve istihdam edilmeyi bekleyen gençler için beceri ve eğitim programlarının oluşturulması ve kayıt altına alma sürecinin yönetilmesi gereği belirtilmektedir.

⁴⁵ <http://www.memurlar.net/haber/120969> (16.06.2009)

⁴⁶ <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1144> (16.06.2009)

1.5.FİNANSAL SİSTEM İÇERİSİNDE ETKİN VE ETKİLİ KURUMLAR

Finansal sistemin işleyebilmesi için kurumsal yapının şart olduğunu daha önce de belirtmiştik. Ülkemiz özelinde faaliyet gösteren etkin ve etkili finansal kurumların irdelenmesi uygulanan politikaların değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Ülkemiz özelinde etkin kurumların gerek banka olarak gerek üst birlik olarak konumlanmakta ve faaliyetlerini yasalardan almış oldukları güç çerçevesinde sürdürmektedirler.

1.5.1 Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, henüz yeni kurulmuş olan Türkiye İş Bankası'nın Merkez Bankası olarak faaliyetlerine devam etmesinin yararlı olacağı yönündeki tartışmalar devam ederken, 11 Haziran 1930 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 1715 sayılı Merkez Bankası Kanunu'na⁴⁷ paralel olarak Merkez Bankası 1 Ocak 1932 tarihinde kurularak faaliyetlerine başlamıştır. 1715 Sayılı kanun ile birlikte Merkez Bankası finansal sistem içerisinde Hazine'nin ajanı olarak konumlandırılmıştır. Kanunun temelini; para politikası araçlarının etkin bir şekilde kullanılması ve hükümetle işbirliği içerisinde politikalar oluşturarak eşgüdümün sağlanması oluşturmaktadır. Dünya üzerinde etkili olan büyük buhran ve durgunluk süreci Merkez Bankası kanununun amacını bu süreçle ilintili hale getirmiştir. 1715 Sayılı Kanun İki Savaş Arası Dönem (1914-1945) 'in elverişsiz uluslararası iklimine ulusalcı tepkilerden biri olarak algılanabilir.⁴⁸ 1715 sayılı kanunun ikinci maddesinde geçen “ülkenin ekonomik kalkınmasına yardım etmek”⁴⁹ kurulan Merkez

⁴⁷ Avni ZARAKOĞLU, **Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi**, Ankara, Sözkese Matbaacılık Tic. Ltd. Şti.,2003 : 74.

⁴⁸ **Mülkiye Dergisi**, C: XXV, Sayı : 229 : 73.

⁴⁹ 1715 Sayılı Kanunun 2. Maddesi

Bankası'nın amacını yansıtmaktadır. 1715 sayılı kanunun içeriği incelendiğinde hükümetle eşgüdümün sağlanması gerektiğinin özellikle altı çizilmektedir.

İkinci dünya savaşının ardından değişen ve gelişen gereksinimler doğrultusunda 1715 sayılı kanunun işlevselliğinin azaldığı düşünülerek yürürlükten kaldırılmıştır. 26 Ocak 1970'de yürürlüğe giren 1211 sayılı kanun ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası yeniden düzenlenmiştir.⁵⁰ Bu kanun ile birlikte Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası özel hukuk hükümlerine tabi bir "anonim şirket" statüsüne kavuşmuştur.⁵¹

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası belki de en radikal değişim ve dönüşüm sürecini 25.04.2001 tarih 4651 sayılı kanun ile tamamlamıştır. Daha önce yapılan yasal düzenlemeler genelde kriz arifesinde veya kriz sonrasında yapıla geldiğinden yasal düzenlemelerin buhran döneminden çıkış amacı taşıdığı söylenebilir. Süreç içerisinde yaşanan yüksek enflasyonlu ve sosyal sancılı yaşam, Merkez Bankası'nın temel görev ve yetkilerinin de revize edilme gereğini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca ağır kriz ortamından çıkılabilmesi için uluslararası ortamdan da destek alınması ancak bağımsız bir Merkez Bankası'nın kurulması yardımıyla olabileceğinden bu konuda kararlı ve hızlı adımlar atılmıştır. Yasal değişikliklerle birlikte normatif değerler çerçevesinde saptanabilecek bir hedef belirlenmiştir. 4651 Sayılı kanun ile birlikte Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın temel görev ve yetkisi şu şekilde tanımlanmıştır : "Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler."⁵² 4651 Sayılı kanun ile birlikte ortaya konan ve uygulanacak politikaların Merkez Bankası'nca belirlenmesi gereğinin özellikle belirtildiği süreç siyasi çevrelerin doğrudan ya da dolaylı telkinlerinin önüne geçilmesi amacıyla düzenlenmiştir. Ayrıca fiyat istikrarının sağlanması konusunda

⁵⁰ Tuncay ARTUN, **Türkiye'de Bankacılık**, Ankara, Tekin Yayınevi, 1980 : 66.

⁵¹ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL, a.g.e. : 83.

⁵² 4651 Sayılı Kanunun 4. Maddesi

bağımsız bir otoritenin vereceği önem, siyasal otoritenin vereceği önemden çok daha fazladır. Merkez Bankası sistem içerisinde konumlandırılırken hükümet politikalarından tamamen soyutlanmamıştır. Yeni düzenleme hükümet ile banka arasında köprü görevi göreceğ olan ve vereceği kararların tavsiye niteliği taşıyacağı belirtilen Para Politikası Kurulu'nu kurmaktadır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın, Hükümetin uygulamakta olduğu politikaları, bankanın bağımsız olarak belirlediği büyüme ve istihdam politikasıyla çatışmamak koşuluyla destekleyeceği hükme bağlanmıştır. Siyasal iktidarlar Merkez Bankası'nın başkanını değiştirerek para politikasını etkileyebilirler ancak yeni TCMB kanununa göre başkan doğrudan görevden alınamaz. TCMB' nin başkanının atanması ve görevden alınması 25. ve 27. maddelerde düzenlemiştir. TCMB başkanı 27. maddede belirtilen hallerde ve kanunun kendisine verdiği görevleri gerçekleştirilemediği takdirde Bakanlar Kurulu kararı ile görevden alınır. Dolayısıyla TCMB başkanları kanunun belirttiği sınırların dışında Bakanlar Kurulu kararı ile direkt olarak görevden alınamaz.⁵³ Ayrıca 4651 sayılı kanunda yer alan ve bankanın yapamayacakları alt başlığında açıklanan : "Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz; Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz."⁵⁴ kısmı siyasal kadroları ve hükümetleri sorumsuz ve suç işlemeye eğilimli⁵⁵ olarak nitelendirmektedir ki bu yasal engel, ortaya çıkabilecek anlık şokların Merkez Bankası'nca çözümünü engelleyecektir. Ancak şu da unutulmamalıdır ki meydana gelen son kriz ile birlikte batan bankaların yükü TCMB' nin sırtına yüklenmiştir.

Bankaların bankası olması nedeniyle TCMB' ye önemli yetkiler verilmiştir. TCMB yaptığı düzenlemelere bankaların ne oranda uyduklarını ve kendisine gönderilen bilgilerin ne oranda doğru olduğunu denetlemeye yetkilidir.⁵⁶ Bu sayede

⁵³ **Yönetim ve Ekonomi Dergisi** , Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, Manisa, 2007, C:14 Sayı:1 : 50.

⁵⁴ 4651 Sayılı Kanunun 56. Maddesi

⁵⁵ Mülkiye Dergisi, a.g.e : 83.

⁵⁶ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL, a.g.e. : 85.

yeknesak bir denetim sisteminin kurulması, hesap verebilirlik ölçüsünde şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır.

1.5.2 Hazine Müsteşarlığı

Hazine basit anlamı ile devletin kasası, aktif anlamıyla ise, devlet gelir ve giderlerinin yer ve zaman bakımından uyumlu hale getirilmesinde görev yapan bir kurumdur.⁵⁷ Hazine kamu maliyesinin parasal yönüdür.⁵⁸ Devletin harcama politikaları ülkelerin hazineleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Hazinelerin sistem içerisinde konumlanmaları ise farklılık gösterebilmektedir. Ülkelerin hazineleri bağımsız bir kurum olarak örgütlenmiş olabileceği gibi, Maliye Bakanlığı bünyesinde veya Merkez Bankası ile aynı çatı altında da örgütlenmiş olabilir. Türkiye’de Hazine bu iki kurumdan bağımsız olarak Müsteşarlık şeklinde örgütlenmiştir.⁵⁹ Hazine Müsteşarlığı halen kamu mali yönetimi ile ilgili görevlerini 4059 sayılı Kanun, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi hakkında Kanun ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yürütmektedir.⁶⁰ Hazine Müsteşarlığı’nın kurulması ise 18.05.1994 tarihli ve 3990 sayılı Kanun’un verdiği yetkiden hareketle Bakanlar Kurulu’nca 02.06.1994 tarih 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleşmiştir.

Hazine Müsteşarlığı’nı sistem içerisinde konumlandığımızda kamusal kaynak tahsislerinden ortaya çıkan akımların yönetilmesi ve kontrol edilmesi görevlerini üstlendiği görülmektedir. Kamu para akımının yönetimi kavramını; kamu kesiminin veya daha dar anlamda devletin, elinde bulunan para ve parayı temsil eden belgelerin saklanması, değerlendirilmesi, kullanımının planlanması ve yürütülmesi

⁵⁷ Kamil TÜĞEN, **Devlet Bütçesi**, İzmir, 2006 : 279.

⁵⁸ İsmail TÜRK, **Maliye Politikası**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1999 : 186.

⁵⁹ Abuzer PINAR, **Maliye Politikası**, Naturel Yayınevi, Ankara, 2006: 136.

⁶⁰ TÜĞEN, a.g.e. : 281.

faaliyeti olarak tanımlayabiliriz.⁶¹ Yani bu süreç gelir ve giderlerin hesaplanması ve denkleştirilmesi sürecidir. Ülke içerisinde toplanan kaynakların dağılımı tüm bölgeler için aynı değildir. Yine aynı şekilde ülke içerisinde harcanan giderlerin dağılımı da her bölge için aynı olmamaktadır. Merkezi birim çerçevesinde bunun dağılımının sağlanması ve denkleştirme işlemi çerçevesinde dağıtım Müsteşarlığın gözetimi ve denetimi sayesinde gerçekleşmektedir. Borç yönetimi de kamu otoritesi çerçevesinde gerçekleştirildiğinden kamu para akımı içerisinde yer alır. Borç yönetimi devlet borçlarının etkin bir şekilde yönetilmesi için bir strateji geliştirilmesi ve yönetilmesi sürecidir.⁶² Finansal sistem içerisinde bulunan kurumların birbiri ile eşgüdümünün sağlanması gerektiği daha önce belirtilmişti. Hazine Müsteşarlığı uygulayacağı politikalarla ekonomik istikrarı desteklemek zorundadır. Aynı zamanda kamu otoritesine olan güven unsurunun yüksek düzeyde tesis edilmesi kaynak aktarımının sürekliliği açısından da önem taşımaktadır. Bu sayede kamu mevcut gelir gider arasındaki dengesizliği piyasadan karşılamak zorunda olduğundan rahatlıkla kaynak temin edebilmektedir. Toplanan fonlar tek bir merkezde toplanırken, yine aynı şekilde tek bir elden sevk ve idare edilmektedir. Bu da merkezi otoritenin gücünün sisteme yansması adına önem arz etmektedir.

Hazine Müsteşarlığı'nın sistem içerisinde yalnızca gelir, gider ve borç dengesinin sağlanması görevlerini yürüttüğünü söylemek yanlış olacaktır. Müsteşarlık Avrupa Birliği ile ilişkileri, 535 sayılı KHK çerçevesinde kendi görev alanına giren konularda düzenlemekle yükümlüdür. Yine uluslararası sistemle ilintili olarak DB, IMF, OECD vb. gibi kuruluşlarla devletin dış ekonomik ilişkilerinin düzenlenmesini ve desteklenmesi görevlerinde etkin rol alır. Müsteşarlık, aynı zamanda kamu otoritelerinin gözetim ve kollayıcılık görevlerinin bir yansıması olarak finansal sistem içerisinde yer alan bankalar, sigorta şirketleri ve mali sektörün diğer kurumlarını kamu adına denetler.

⁶¹ Mahfi EĞİLMEZ, **Hazine**, Remzi Kitapevi, İstanbul: 44.

⁶² Gürkan ATEŞ, **Borç Yönetim Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma**, H.M Matbaası, Ankara, 2002.

1.5.3 Türkiye Bankalar Birliği (TBB)

Serbest piyasa ekonomisinin küresel anlamda kabul görmesiyle birlikte ağırlaşan rekabet şartlarında finansal sistemin en önemli aktörlerinden birisi olan bankaların hak ve menfaatlerini korumak adına bir birlik oluşturulması gerekmiştir. Bu gereksinimden hareketle Türkiye Bankalar Birliği, 1958 yılında Bankalar Kanunu'nun 57.Maddesi hükümlerine göre kurulmuştur. Türkiye'de faaliyette bulunan tüm bankaları temsil eden tüzel kişiliğe sahiptir.⁶³ TBB'nin görevleri bankaların hak ve menfaatlerinin korunması, bankacılık sektörüne yönelik büyüme stratejilerin desteklenmesi, bankacılık mesleğinin gelişiminin sağlanması, rekabetçi ortamı hazırlamak suretiyle haksız rekabeti engellemek şeklinde sıralanabilir. Bankaların üst birliği olması nedeniyle ülke içerisinde faaliyet gösteren tüm bankalar bu birliğe üye olmak zorundadırlar. Ayrıca birlik tarafından alınan kararların bağlayıcı niteliği bulunmaktadır.

Küresel ekonominin en önemli aktörlerinden olan bankaların sistem içerisindeki sağlamlılığının artırılması ancak bağlayıcılığı olan kararların tüm sektör temsilcileri üzerine uygulanması yordamıyla gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamda TBB sistemin katalizörü görevini üstlenmesi yadırganmayacak bir olgudur.

1.5.4 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

Finansal sistemin işleyebilmesi fon arz edenlerin, fon talep edenlere kaynak aktarımı sayesinde gerçekleşebilmektedir. Yasal korumacılığın fon arz edenler ve fon

⁶³ Selçuk DURANLAR, **Bankacılık**, Kazancı Ticaret A.Ş., Edirne, 2007 : 74.

talep edenler arasında işlemesi gerekmektedir ki bu bağlamda üçlü etki alanı belirlendiğinde karşımıza mevduat sahibi, bankalar ve korumacılığı sağlayacak kurumlar çıkmaktadır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), 5411 sayılı kanun ve ilgili diğer mevzuat ile verilen yetkiler çerçevesinde tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, fon varlık ve kaynaklarının idare edilmesi ve kanunla verilen diğer görevlerin ifası için kurulmuş olup kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur.⁶⁴ Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu Başkanlığı tarafından yayımlanan yönetmelikte de özellikle altının çizildiği gibi fonun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz ve hiçbir organ, makam, mercii veya kişi fonun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. 03.08.2001 tarih ve 24482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği’nin 4. Maddesinde de belirtildiği gibi fonun idare ve temsil görevleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde gerçekleşmektedir. Bankalarda yer alan mevduatların veya tasarrufların %100 devlet tarafından garanti altına alınmasına yönelik uygulama, 1990’ların ortalarında ülkemizde meydana gelen krizi takiben hayata geçirilmiştir. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde finansal sistemin korunmasına yönelik olarak uygulanan bu politika, 1990’ların sonu ve 2000’li yılların başında yaşanan ağır krizlerle kamuya aşırı yük getirmiştir. Regülasyon süreci olarak nitelendirebileceğimiz bu oluşum, devletin kamu yararı çerçevesinde finansal sistemi kontrol etme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak kamuya aşırı derecede yük getiren yasal kontrol mekanizması, mevcut kriz ortamının yarattığı gerek sosyal, gerek ekonomik ve

⁶⁴ A.e : 76.

gerekse siyasal etkilerden hareketle 01 Ocak 2001 tarihinden itibaren belirli bir miktar ile sınırlandırılarak tedricen de olsa terk edilmiştir.

TMSF, kamu otoritesinin hem sistem içerisinde faaliyet gösteren kuruluşların denetimi hem de tasarruf sahiplerinin haklarını korumaya yönelik yansımasıdır.

1.5.5 Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kurumlar Birliği

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 15.12.1999 tarihli ve 4487 sayılı Kanunla eklenen maddelerinden hareketle, Türkiye’de sermaye piyasasında aracılık faaliyetinde bulunmaya Sermaye Piyasası Kanunu ile yetkili kılınmış kuruluşların üye olacağı, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Statüsünün Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar 11 Ocak 2001 tarihinde yayımlanmıştır. Piyasa mekanizmasını şekillendiren kuruluşların rekabet şartlarını iyileştirmeyi amaçlayan birlik ayrıca istihdam edilen çalışanların mesleki yeterliliklerinin de en üst düzeye çıkarılmasını kurumsal misyonu olarak kabul etmektedir. Finansal piyasalar içerisinde piyasaların adil ve dürüst işlemlerini sağlamak, haksız rekabeti önleyecek önlemleri almak ve piyasalarda aracılar vasıtasıyla gerçekleşen işlemlerin şeffaf bir biçimde yapılmasını sağlamak birliğin diğer görevleri arasında sayılabilir.

1.6 FİNANSAL SİSTEM VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Finansal sistem de dahil olmak üzere devletin etkin olduğu her oluşum içerisinde idarenin örgütsel yapısı tartışılmaktadır. Siyasal otoritelerin enerji, sermaye piyasası, bankacılık gibi sektörleri etki altına alabileceği, popülist politikalar

sergileyebileceği düşünülmektedir. Yasama organının yürütme organına olan güvensizliği yeni bir otorite oluşturma gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Bu güvensizlik ortamı sisteme bağımsız idari otoriteleri adapte etmiş, güven ortamının bir nebze sağlanması amacıyla yönelik olarak konumlandırmıştır. Ayrıca, yeni teknolojilerin, mali enstrüman ve manüpilasyonların, bazı temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı korumak da, bağımsız idari otoritelerin oluşturulma nedenidir.⁶⁵

1.6.1 Bağımsız İdari Otorite Kavramı

Her ülkede değişik biçim ve içerikle tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören bu yapılar öğretilde “Bağımsız İdari Otorite” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁶

Bağımsız İdari Otoriteler, ülke yasalarında belirtilen özel statüleri çerçevesinde bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerinden hareketle izleme, denetleme ve yaptırım uygulama görevlerini yürütmektedir. Bağımsız idari otoritelerin almakta ve uygulamakta olduğu kararların devletten veya kamudan tamamen soyutlanması mümkün görünmemektedir. Bağımsız idari otoriteler, geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzenli ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip olan kuruluşlardır.⁶⁷ İdari yapı içerisinde konumlandırıldığında bağımsız idari otoritelerin yasalardan kaynaklanan yetkiler kullandığı, mali ve idari özerklik ilkeleri

⁶⁵ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2003 : 364.

⁶⁶ Müslüm AKINCI, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Beta Yayınları, Ankara, 1999 : 100.

⁶⁷ Çağdaş Evrim ERGÜN, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:50, 2004 : 46.

doğrultusunda yine yasalarda belirtilen hesap verilebilirlik ölçütleriyle denetlediği ve denetlendiği söylenebilir. Denetleme görevinin kısmen yargısal denetim fonksiyonunu yerine getirmeye yönelik olduğu da ayrıca belirtilmelidir. Bu kurumlara yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin nedeni, pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemlerin, birey özgürlükleri üzerindeki çetrefilli ve yoğun baskılarını gidermektir.⁶⁸ Bağımsız idari otoriteler yalnızca ekonomik ve siyasal açıdan irdelenmemeli, dolaylı olarak sosyal düzeni koruma gibi bir görevinin veya amacının olduğu da özellikle belirtilmelidir.

Bağımsız idari otoriteler ilk olarak Anglo – Amerikan ülkelerinde ortaya çıkmıştır.⁶⁹ İlk bağımsız idari otorite ise 1887 yılında ABD’de çıkarılan yasa ile birlikte ticari hayatın düzenlenmesi doğrultusunda sisteme adapte edilmiştir. Bağımsız idari otoritelerin Avrupa’da ortaya çıkışı ise Keynes sonrası Neo-Liberal söylemlerin etkisiyle piyasa yasalarının ve zihniyetinin toplumsal ve politik yapılarda taraftar bulmasıyla başlayan serbestleşme ve özelleştirme ile kamudan boşalan haberleşme, enerji gibi alanlarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlemek için bağımsız piyasa düzenleyicisi idarelere ihtiyaç duyulmuştur.⁷⁰ Avrupa sistemi değerlendirildiğinde, piyasa ekonomisine geçişin Amerika’dan daha geç olduğu görülmektedir. Bu geçiş sürecinde ise piyasa temelli devlet kontrolü çerçevesinde bağımsız idari otoriteler sisteme adapte edilmeye çalışılmıştır. Avrupa’da uygulanan politikalarda Amerika’dan farklı olarak özel mülkiyeti göz ardı eden tutum tercih edilmiş ve piyasa ekonomisine henüz adapte olamayan unsurlar katı bir devletleştirme sürecine tabi tutulmuştur.

Ülkemiz açısından bağımsız idari otoriteler değerlendirildiğinde ilk örnek 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu⁷¹ ile kurulan “Sermaye Piyasası Kurulu”dur.

⁶⁸ AKINCI, a.g.e. : 138.

⁶⁹ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 9. B.s., İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004 : 6.

⁷⁰ Hikmet KURNAZ, “Bankacılığımız Yeniden Şekillenirken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev, İktisat”, **İşletme ve Finans Dergisi**, s:174, 2000 : 85.

⁷¹ RG, (30.07.1981 Tarih, 14716 Sayı)

İlerleyen süreçte ise daha sonra 3984 sayılı Kanunla⁷² “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)” , 544 sayılı KHK⁷³ ile “Türk Patent Enstitüsü”, 4054 sayılı Kanunla⁷⁴ “Rekabet Kurumu (RK)”, 4839 sayılı Kanunla⁷⁵ “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)”, 2499 Sermaye Piyasası Kanununun Ek 1. Maddesinde 4487 sayılı Kanunla⁷⁶ yapılan değişiklikle “Muhasebe Standartları Kurulu”, 4502 sayılı Kanunla⁷⁷ “Telekomünikasyon Kurumu (TK)”, 4634 sayılı Kanunla⁷⁸ “Şeker Kurumu (ŞK)”, 4646 sayılı Kanunla⁷⁹ “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)”, 4733 sayılı Kanunla⁸⁰ “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)” ve 4734 sayılı Kanunla⁸¹ “Kamu İhale Kurumu (KİK)” kurulmuştur.

Hukuksal anlamda bağımsız idari otoriteler idari düzen içerisinde kendi görev alanları kapsamındaki kanunlar çerçevesinde faaliyet gösterdiklerinden yeknesak bir uygulama ve kurumsal yapı oluşturmamıştır. Bir diğer sorunsal ise idarenin anayasal sınıflandırması içerisinde bağımsız idari otoritelerin hangi kategoriye gireceği hususudur. Anayasanın 123. maddesi idareyi merkezi ve yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Merkezi yönetim anlayışı, devlet idare yapısının başkent teşkilatı çerçevesinde örgütlenmesini ve yapılanmasını öngörürken, yerinden yönetim ilkesi çeşitli özellikleri doğrultusunda görev ve yetkilerin çeşitli yerel birimlere devrini öngörmektedir. Anayasal sistemin öngördüğü idari bütünlük çerçevesinde, bağımsız idari otoritelerin sistem içerisindeki yeri konusunda üzerinde anlaşılan konum yerinden yönetimler kategorisidir. Bugün bağımsız idari otoritelerin, “yerinden yönetim kuruluşu” olduğu doktrinde genel kabul gören

⁷² RG, (20.04.1994 Tarih, 21911 Sayı)

⁷³ RG, (27.06.1994 Tarih, 22356 Sayı)

⁷⁴ RG, (13.14.1994 Tarih, 22140 Sayı)

⁷⁵ RG, (18.06.1999 Tarih, 23729 Sayı)

⁷⁶ RG, (18.12.1999 Tarih, 23910 Sayı)

⁷⁷ RG, (29.01.2000 Tarih, 23948 Sayı)

⁷⁸ RG, (14.04.2001 Tarih, 24373 Sayı)

⁷⁹ RG, (02.05.2001 Tarih, 24390 Sayı)

⁸⁰ RG, (09.01.2002 Tarih, 24635 Sayı)

⁸¹ RG, (22.01.2002 Tarih, 24648 Sayı)

görüŖ⁸² olmakla birlikte, bu kurumların “yerinden yönetim kuruluşları” içerisinde hangi kategoriye girdiği konusunda farklı görüşler ileri sürölmektedir. Bazı yazarlar bu kurumları, hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları)⁸³ kategorisine dâhil ederken; bazı yazarlar mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışında “üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu”⁸⁴ kategorisi içinde değeriendirirler.⁸⁵ Klasik idari birimlerden farklı olması nedeniyle bağımsız idari otoritelerin tekil devlet modeliyle çatıştığı, meşruiyet ve hesap verilebilirlik açmazlarından dolayı da eleştirilere maruz kaldığı belirtilebilir.

Bağımsız idari otoritelerin kullandığı yetkilerin denetime tabi tutulması serbest rekabet ortamının korunması açısından önem taşımaktadır. Zaten daha önce de ifade ettiğimiz gibi bağımsız idari otoritelerin ortaya çıktıkları dönem piyasa ekonomisi ile ilintilidir. Piyasa ekonomisinin etkilerinin üst düzeyde hissedildiği süreçte rekabetin ve piyasa oyun kurallarının bozulmaması yönünde bağımsız idari otoritelerin gerçekleştirdiği politikalar denetime tabi tutulmak durumundadır. Bağımsız idari otoritelerin kararlarına karşı dava açılabilmesi amacıyla Danıştay bünyesinde bir Daire oluşturulmuştur. Danıştay bünyesinde oluşturulmuş olan bu Daire konunun öneminin vurgulanması açısından önemlidir.

Bağımsız idari otoritelerin idari ve hukuki açıdan görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında karmaşa yaratmaması için bir şekilde merkezi idare ile bağlantısının sağlanması gerekmektedir. Bu sayede merkezi idare ile bağ koparılmamış olacak ve alınan kararların yeknesaklığı sağlanabilecektir.

⁸² GÜNDAY, a.g.e : 507.

⁸³ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, C.I, Ekin Yayınları, Bursa, 2003 : 490.

⁸⁴ Metin GÜNDAY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Remzi Kitapevi Yayınları, Yayın No:80 : 76.

⁸⁵ Mehmet ALTUNDİŞ, “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukuku’nda Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Türk Hukukuna Etkileri”, **Danıştay Dergisi**.

1.6.2 Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Bağımsız idari otoritelerin vermiş olduğu kararların siyasal etkilerden uzak olması gereği, yürütmeden bağımsız karar alabilme yetisini ortaya çıkarmıştır. Bağımsız idari otoriteler kendi alanına giren görev ve yetkiler çerçevesinde herhangi bir etki altında kalmaksızın karar alabilir, aldığı kararları uygulayabilir, ekonomik nitelikli ve birçok aktörden oluşan herhangi bir piyasayı düzenleyebilir ve serbest piyasa koşulları gereğince piyasaları denetleyebilirler. Bağımsız idari otoriteler tüzel kişiliğe haiz kamu kurumu olduklarından dolayı tüzel kişiliğin temsilini kurumun organları ve üyeleri gerçekleştirecektir. Dolayısıyla kurumun organlarının oluşumu ve üyelerinin seçim sürecinin siyasal etkilerden uzak tutulması bağımsız idari otoritelerin gerçekten bağımsız karar aldığına delil teşkil etmektedir. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarından kasıt devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak değil; personelin, özellikle de karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkinden arındırılmış bir statü güvencesi taşıması anlaşılmalıdır.⁸⁶

1.6.2.1 İdari Bağımsızlık ve Tarafsızlık

İdari yapılanma içerisinde bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran en önemli özelliği bağımsızlık olgusuna sıkı sıkıya bağlı olarak sisteme adapte edilmiş olmalarıdır. Kurumlar için tek bir bağımsız idari otorite prototipi oluşturulamadığından farklı işlevler taşıyan bağımsız idari otorite modellerine rastlanılabilmektedir. Ancak bu otoriteler taşıdıkları özellikler bağlamında değerlendirildiğinde taşıdığı niteliklerin tek tip olduğu rahatlıkla gözlemlenebilir.

⁸⁶ Celal ERKUT, **Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi**, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998 : 129 – 134.

İdari bağımsızlık, bu kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin uygulanmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelir.⁸⁷ Kurumu temsil eden organların ve üyelerin seçim süreçlerinin politize edilmemesi, kurum üyelerinin görev sürelerinin dengeli bir şekilde belirlenmesi ve idari konumlandırmanın ne kamuya aşırı derecede yanaştırılması ne de kamudan aşırı derecede uzaklaştırılması önemli hususlardandır. Ayrıca üyelerin statüsü ile ilgili olarak görev süresi, yeniden seçilme olanağı bulunup bulunmadığı ve görev süresi dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı, üzerinde durulması gereken özelliklerdir.⁸⁸ İdari otoritenin yönetsel kadro ve üyelerinin çok da kısa olmayan süreler için seçilmesi ve görev süreleri dolana değin görevden alınmalarının engellenmesi öngörülmekte ve bu bağlamda da siyasal iktidarın etkisi bir nebze azaltılmaya çalışılmaktadır. Bundan dolayı da bağımsız idari otoriteler kapsamında görev alanlar, diğer kamu sektörü çalışanlarından daha fazla güvenceye sahip olmaktadır.

İdari bağımsızlık çerçevesinde mali boyutun önemi ise bağımsız idari otoritelerin gelir kalemlerinin birbirinden farklılık arz etmesi ve kendilerinin hazırlamış olduğu bütçelerinin olmasıdır. Dolayısıyla yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi tek bir normatif bağımsız idari otorite prototipi oluşturulamadığından sektörel anlamda gelir farklılıkları ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, RTÜK'ün gelirleri, TRT ve diğer radyo televizyon kuruluşları reklam gelirlerinin %5'lik payı ve radyo veya televizyon yayın lisansı izni ücretleri gibi gelirlerdir. EPDK'ın gelirleri arasındaki bir kalem kesilen idari para cezalarının %25'lik kısmıdır.⁸⁹

⁸⁷ Ali ULUSOY, **Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 1999 : 4.

⁸⁸ Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Cilt 1, Turhan Yayınları, Ankara, 1998 : 294.

⁸⁹ Ramazan Cengiz DERDİMAN, **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2003 : 407 – 408.

İdarenin bütünlüğü hiyerarşik kademelenme ve idari vesayet sistemi ile sağlanabilmektedir. İdarenin hiyerarşi sistemi aşağıdan yukarıya doğru kademe kademe, derece derece birbirini takip etmekte ve son noktada tek bir idari ünite de tüm yetkiler kesişmektedir. Bu sayede idarenin uygulamış olduğu politikaların tek tipleşmesi ve bütünleşmesi istenmektedir. Aynı şekilde yerinden yönetim sisteminin de tüm ülke genelinde bütünlük arz etmesi ve merkezi yönetim ile uyumlu politikalar sergilemesi idari vesayet kapsamında mümkün olabilmektedir. Merkezi idarenin yasalar çerçevesinde yerinden yönetim kuruluşlarını denetlemesi tek tip ve ulusal boyutlu politikaların uygulanması gerekliliğiyle ilintilidir. Bağımsız idari otoriteler ise eylemlerinden ötürü bu tip denetim mekanizmalarına tabi olmadıkları gibi herhangi bir telkin veya yönlendirmeye karşı da korunmuşlardır. Ancak şu da belirtilmelidir ki bağımsız idari otoritelerin uygulamış olduğu politikalar hükümetin yani yürütmenin uygulamış olduğu gerek sosyal gerek siyasal gerekse ekonomi politikalarını dikkate almak durumundadır. Uygulanan politikalar arasında ortaya çıkabilecek ayrılıklar veya farklılıklar üniter devlet yapısına ters düşeceği gibi idarenin bütünlüğü ilkesini de zedeleyebilecek sonuçlar ortaya çıkarabilir.

1.6.2.2 Düzenleme, Denetleme ve Yaptırım Gücü

Bağımsız idari otoriteler faaliyetlerini sürdürdükleri sektörün kendi kontrolü çerçevesinde işleyebilmesi için düzenleme yetkisini kullanmak durumundadır. Bu sayede belirli bir faaliyet alanı saptanabilecek, kurallar tespit edilebilecek, düzenlenen piyasa veya düzenleme alanı bu sayede denetlenebilecektir. Düzenleme, genel ve soyut nitelikli norm koyabilme yetkisidir.⁹⁰ Bağımsız idari otoriteler düzenleme yetkilerini kullanırlarken kanunlar tarafından belirlenen sınırları

⁹⁰ Ebru ÖZTÜRK, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003 : 4.

daraltamayacakları gibi genişletemezler de. Kanunlar doğrultusunda çizilen sınırlar bağımsız idari otoritelerin sektörel düzenlemelerinin belirleyicisidir. Ayrıca Anayasanın 124. maddesi kamu tüzel kişiliğine haiz kurumların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklere aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarabileceğini belirtmektedir.

Gelişen ülkelerde bağımsız idari otoritelerin önemli bir özelliğinin de teorik olarak iyi yetişmiş bir personel kompozisyonuna sahip olmaları nedeniyle düzenledikleri alanlardaki yenilikleri diğer kurumlardan daha iyi değerlendirilebilme kapasitesine sahip olmalarıdır.⁹¹ Bu özelliği sayesinde bağımsız idari otoritelerin denetleme özelliklerinin yanına yönlendirici olma özelliği de eklenmektedir. Piyasa ekonomisinin öngördüğü şartların sağlanabilmesi ve piyasaya işlerlik kazandırılması bu özelliğin uygulama alanında ortaya çıkan yansımasıdır.

Düzenleme yetkisi ile şekillenen sektörün, düzenlemeyi sağlayan yasa, tüzük veya yönetmeliklere uygun faaliyet gösterip göstermediğinin belirlenmesi bağımsız idari otoritelerin denetlemelerine konu olmaktadır. Denetlemenin sınırları bağımsız idari otoriteler tarafından belirlenen düzenleme ve kurallar bütünü çerçevesindedir. Ayrıca bağımsız idari otoritelere genel kamu yararını sağlamak amacıyla bilgi ve belge temin edebilme yetkisi verilmiştir.

Denetlemenin idari boyuta yansıması ise yaptırım gücünü kullanabilme yetisidir. Bağımsız idari otoriteleri sistem içerisinde konumlandırırken belki de en fazla eleştiri alan özelliği yaptırım uygulama gücüne haiz olmasıdır. Yaptırım uygulama yetkisi, ceza yargıcına ait olmakla birlikte bağımsız idari otoritelere sahip olduğu toplumsal düzenleme rolü çerçevesinde yasa koyucu tarafından veya kendisi tarafından, sektörde düzeni sağlamak amacıyla konulan normlara riayeti sağlamak

⁹¹ H. ERSEL, **Managing Financial Liberalization in Turkey : Consistent Banking Regulation**, The World Bank, 2000, <http://www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf> (18 Mart 2006)

için yaptırım yetkisi tanınmıştır.⁹² Yetkileri bağlamında merkezi yönetimden ayrışan, kısmen yargısal fonksiyonları yerine getiren görünüme sahip olsa da bağımsız idari otoriteleri genel idari sistemin dışına çıkarmamız mümkün görünmemektedir.

1.6.2.3 Stratejik Kamusal Alanda Faaliyet Göstermesi

1980 sonrası özellikle hararetle tartışılan yeni kamu yönetimi anlayışı kamunun kaynak kullanımını yöneterek veya düzenleyerek yönetilenlerin beklentilerini en üst düzeyde karşılayabilme amacı doğrultusunda şekillenmiştir. Sosyal devlet anlayışının da genel düşüncesini oluşturan ve kamunun faaliyetlerinde, aldığı ve uyguladığı kararlarda tek taraflı düşünme olasılığını ortadan kaldıran düşünce bürokrasinin sınırlarını daraltma yoluna gitmiştir. Sistem içerisinde bireyin özgürlüğü ve hareket serbestisi tekil olarak değerlendirildiğinde giderek sınırlanmakta ve bu nedenle de kamunun bireysel özgürlükleri koruması zorunluluk halini almaktadır. Piyasa ekonomisine geçişte zaman zaman terk edilen genel kamu yararının gözetimi ilkesi, bir serbestliği ifade ederken, zamanla başkalarının sahip olduğu özgürlük derecesini zedeleme veya etkileme sürecine bürünmektedir. Bu nedenle de gerek ekonomik gerekse sosyal olgulardan dolayı stratejik sektörel faaliyetlerin denetlenmesi amacıyla özerk otoritelerin adaptasyon sürecine geçilmiştir. Bağımsız idari otoritelerin sisteme adaptasyonu yalnızca piyasa ekonomisi temelli değil aynı zamanda siyasal iktidarın da politize etkisinin kısıtlanmasına yönelik olarak atılmıştır bir adımdır.

Stratejik unsur bağlamında değerlendirildiğinde kamu etkinliği olan ve kamusal yaşama duyarlı sektörler iletişim, medya, bankacılık, finans ve enerji olarak sıralanabilir. Çalışmanın temeli finans sektörü ve kamu etkinliği olduğundan bir

⁹² H. PAULIAT, **Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi** , Bağımsız İdari Otoriteler . Çev. Mahmut GÖÇER, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1998 : 45.

sonraki kısımda yalnızca finansal bağlamda etkin bağımsız idari otoriteler değerlendirilecektir.

1.6.3 Türkiye’de Finansal Bağımsız İdari Otoriteler

Daha öncede belirttiğimiz gibi ülkemiz genelinde tüm sektörleri kapsamı içerisine alan ve merkezi yönetim içerisinde bağımsız idari otoriteleri görev, yetki ve sorumluluk anlamında betimleyen, konumlandıran veya tanımlayan yasal bir mevzuat bulunmamaktadır. Tek tip kanun oluşturulamamış olması uygulamada farklılıklar doğmasına neden olmaktadır. Ancak her sektörün gereksinimlerinin farklı farklı olabileceği varsayımından hareketle eksiklikler barından ve tüm sektörleri kapsamına alarak oluşturulan yasal mevzuatın da ne kadar başarılı olabileceği tartışmaya açıktır. Bağımsız idari otoritelerin sistemlere adaptasyonu ekonomi politikalarının olaya kamu yararı açısından bakılan penceresinde önem arz etmektedir. Piyasa ekonomisinin şartlarından birisi olan şeffaflaşma gereksinimi liberal politikalarla desteklenerek ülkemizin değişen ve gelişen ekonomik sisteme uyumunu kolaylaştırmaktadır. Yürütmenin uygulamakta olduğu politikalarla uyumun sağlanması ise ulusal boyuttan bağımsız idari otoritelerin başarılı olup olamayacağının bir göstergesi olacaktır.

Ülkemizde gerek ulusal etmenler neticesinde ortaya çıkan gerekse uluslararası etmenlerin ön ayak olduğu ekonomik krizlerin de gösterdiği gibi ortaya çıkan krizler yalnızca ekonomik sonuçlar doğurmamakta köklü sosyal, siyasal ve kültürel etkileriyle tüm yapıyı derinden etkilemektedir. Ekonomik krizlerin ülke ekonomisine en fazla yük getiren sektör temsilcisi bankalardır ki ülkemizin geçmiş deneyimlerinde de faydalanılarak bu yargının ne derece doğru olduğu değerlendirilebilir. Kriz ortamlarının ardından bankaların ve bankalara birincil kaynak sağlayan mevduat sahiplerinin haklarını korumayı amaçlayan, sistemlere

işlerlik kazandırarak finansal yapının güçlenmesini hedefleyen ve olası riskleri kontrol eden finansal bağımsız idari otoriteler sisteme teker teker adapte edilmeye başlanmıştır. Bu sayede hem doğmuş veya muhtemel doğabilecek riskler kontrol edilebilecek, finansal sistemi etkisi altına alabilecek muhtemel krizler engellenebilecektir. Finansal sistem içerisinde gerçekleştirilen faaliyetler sistemin tüm aktörlerini ilgilendirdiğinden meydana gelebilecek ve tek bir aktörü ilgilendiren kriz veya sıkıntı durumu sistemin tüm aktörleri arasında yaygınlaşabilecektir. İşte sistematik olmayan risk olarak tanımlanan ve sektörün tüm aktörlerini etkileyebilen bu çok bilinmeyenli ve karmaşık denklem ancak sisteme adapte edilen bağımsız, özerk idari otoriteler yardımıyla çözümlenebilmektedir.

Çalışmamın bu kısmında finansal sistem içerisinde yer alan bağımsız idari otoriteler değerlendirilecek ve ekonomik sistem üzerine etkileri, faydaları ve eleştirel bakış açısından yararlanılmak suretiyle de olumsuzlukları irdelenecektir.

1.6.3.1 Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Sermaye Piyasası Kurulu 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. Kurulun temel görevi sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması; tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır.⁹³ Sermaye Piyasası Kanunu'nun 22. Maddesinde kurulun başlıca görev ve yetkileri şöyle sıralanmaktadır;⁹⁴ Sermaye piyasası araçlarının, ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek, ihraç veya halka arz olunacak sermaye piyasası araçlarını Kurul kaydına almak ve kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye

⁹³ DURANLAR, a.g.e : 79.

⁹⁴ 2499 Sayılı Yasa M.22 (29.04.1992 tarih ve 3794 sayılı kanun md. 18 ile değişiklik)
http://www.spk.gov.tr/mevzuat/mevzuat_index.html (01.03.2009)

piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak, bu kanuna tabi sermaye piyasası kurumlarının mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımı ile ilgili standart rasyoları genel olarak ya da faaliyet alanları veya kurumların türleri itibariyle belirlemek, bu rasyoların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek, Sermaye piyasasında, gerektiğinde elektronik ortam da dahil bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek; 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetlemeye yetkili olanların sermaye piyasasında bağımsız denetleme faaliyetlerinde bulunacak kuruluşların kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ile istişarede bulunarak belirlemek ve bu şartları taşıyanları listeler halinde ilan etmek, kamunun zamanında yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla, genel ve özel nitelikte kararlar almak ve her türlü mali tablo ve raporlar ile bunların bağımsız denetimlerinin, sermaye piyasası araçlarının halka arzında yayımlanacak izahname ve sirkülerin ve araçların değerini etkileyebilecek önemli bilgilerin kapsamını, standartlarını ve ilan esaslarını tespit ve bu konularda tebliğler yayımlamak, Sermaye piyasasını ilgilendiren her türlü iletişim araçları ile yapılan yayın, duyuru ve reklamları izlemek ve bunlardan yanıltıcı olduğu tespit edilenleri yasaklamak ve gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek, elde ettiği veya kendisine tevdi edilen mali tablo ve raporlar ile diğer belgeleri incelemek, gerekli gördüğü hususlar hakkında ihraççı ve kurum denetçilerinden veya bağımsız denetçilerden ayrıca rapor istemek, elde ettiği sonuçları değerlendirerek, Kanunda belirtilen gerekli tedbirleri almak, halka açık anonim ortaklıkların genel kurullarında genel hükümler çerçevesinde vekaleten oy kullanılmasına ilişkin esasları belirlemek ve bu ortaklıklarda yönetim kontrolünün el değiştirmesine yol açacak oranda vekalet toplayan ya da pay iktisap edenlerin, diğer payları satın alma yükümlülüğüne ve azınlıktaki ortakların da kontrolü ele geçiren kişi veya gruba paylarını satma hakkına ilişkin düzenlemeleri yapmak, ekonomik ve finansal göstergelere, sermaye piyasası araçlarına, mala, kıymetli madenlere ve dövizde dayalı vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri dahil her türlü türev araçların niteliklerini, alım ve satım esaslarını, bu araçların işlem göreceği borsalar ve piyasalarda çalışacakların denetim, faaliyet ilke

ve esasları ile yükümlölüklerini, teminatlar, takas ve saklama sistemi konularındaki esas ve usulleri düzenlemek, Sermaye piyasası araçlarının geri alma veya satma taahhüdü ile alım ve satımını, ilgili sözleşmeleri ve bu sözleşmelere ilişkin piyasa işlem kurallarını düzenlemek ve bu işlemlerle ilgili faaliyet ilke ve esaslarını belirlemek, Sermaye piyasası araçlarının ödünç alma ve verme işlemleri ile açığa satış işlemlerine ilişkin ilke ve esasları belirlemek ve Hazine Müsteşarlığı ile Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın görüşü alınmak suretiyle kredili sermaye piyasası aracı işlemleri ile ilgili düzenlemeler yapmak, dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye'de sermaye piyasası araçlarının ihraç ve halka arzı konusunda ilgili mevzuat çerçevesinde gereken düzenlemeleri yapmak, Sermaye piyasası araçlarının takası, saklanması ile sermaye piyasası kurumlarının ve sermaye piyasası araçlarının derecelendirilmesini düzenlemek ve denetlemek, Sermaye piyasasının gelişmesini teminen yeni sermaye piyasası kurumlarına ilişkin kuruluş, faaliyet, tasfiye ve sona erme esaslarını belirlemek ve bunları denetlemek, İlgili Bakanca istenecek incelemeleri yapmak; çalışmaları hakkında ilgili Bakanlara rapor vermek; sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmaktır.

Kurul, genel olarak kendi gözetimi ve denetimi altında bulunan piyasalarla ilgili işlemler ve kuralların tanımlanması görevlerini yürütmektedir. Bu sayede kamu otoritesinin gözetimi çerçevesinde ve piyasa koşullarında hem tasarruf sahiplerinin hem de yatırımcıların haklarının korunması amaçlanmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulu, piyasa içerisinde faaliyet gösteren kurumlarla ilgili düzenlemeler yaparak ülke mevzuatları doğrultusunda sisteme işlerlik kazandırmaktadır. Ayrıca uluslararası boyutta finansal hareketlerin yönetilmesi de yine SPK tarafından gerçekleştirilmektedir. Nitekim yurtdışı kuruluşların ulusal piyasalara arz etmek istediği menkul kıymetler sermaye piyasası kurulu kaydına alınmak zorundadır. Bu sayede ulusal düzeyde uygulanan politikalarla uluslararası sermayenin ülke içi hareketliliğine yardımcı olunmakta, şeffaf işleyen süreçler yaratılarak uluslararası sermayenin ülkenin çekim alanına girmesi amaçlanmaktadır.

1.6.3.2 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Regülasyon kavramını açıklarken kriz dönemlerinde düzenleyici işlemlerin ağırlık kazandığını özellikle belirtmiştik. Kamu otoritelerinin, kriz ortamının var olduğu bir sistemde kontrolü ele geçirebilmesi ve süreci etkin bir şekilde yönetmesi ancak kurulan kurumlar vasıtasıyla olabilecektir. Kurumsallaşmanın yasalar bağlamında desteklenmesi ise uygulamaların karşılaşacağı dirençleri engelleyecektir. Ayrıca sisteme adapte edilen kurumların siyasal etkilerin varlığından uzak, bağımsızlık unsuru taşıması istikrar açısından önem arz etmektedir.

Ülkemizde yaşanan ekonomik krizlerin gösterdiği gibi; özellikle finansal sistemin en önemli unsuru olan bankalar, meydana gelen ekonomik krizlerin ilk etkileneni olmuşlardır. Ülkede meydana gelen kriz, diğer yapısal sorunlar ile birleşerek oldukça şiddetli etkiler doğurmuş ve 1994 – 1999 döneminde 11 bankaya el konulmuştur.⁹⁵ Ağır kriz ortamı mevcut organizasyon yapısını değiştirmiş, sistem içerisinde bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi görevlerini yürüten ve birincil derecede yetkili olan Hazine Müsteşarlığı'nın görev ve yetkileri ile ikincil derecede yetkili Merkez Bankası'nın görev ve yetkileri 1999 yılında 4389 sayılı Bankacılık Kanunu ile birlikte BDDK' ya aktarılmıştır. Buradaki temel amaç, düzenleme ve denetimin etkinliğinin artırılması ve bağımsız bir karar alma mekanizmasının oluşturulmasıdır.⁹⁶ İdari ve mali özerkliğe sahip olan kurumun alacağı kararlar yerindelik denetimine tabi tutulmamaktadır ve hiçbir organ veya merci tarafından kurumun kararlarına etki edebilecek herhangi bir emir veya talimat verilememektedir. Bu özelliği ile sistem içerisinde bağımsız bir oluşum yaratılmaktadır.

⁹⁵ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Ankara, Aralık 2008 : 5.

⁹⁶ A.e.

Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır.⁹⁷

1.6.3.3 Rekabet Kurumu (RK)

Rekabet kavramı günlük dile yerleşen ve genelde bir yarış halinde olan, öz nitelikleri birbiriyle aynı veya yakın iki veya daha fazla olgunun, aktörün veya birimin birisi için diğerinin yerini alma, diğeri için ise yerini diğerine kaptırmama amacıyla aksiyon alması sürecidir. Rekabet ortamının devamlı taze tutulması hem üretkenler hem de tüketenler açısından önemlidir. Zira tüketenler rekabet ortamının yaratmış olduğu aşırı seçimsellik ortamından faydalanabilecek, üretkenler ise tüketenlerin ihtiyaçları doğrultusunda pazarda tutunmaya çalışarak, tüketici ihtiyaçlarını doğru anlamak suretiyle kazançlarını maksimize edebileceklerdir.

Rekabet kavramı hukuk sisteminde rekabet hukuku çerçevesinde şekillenmiştir. Piyasa ekonomisinin hukuk sistemine yansımaları olarak da değerlendirebileceğimiz rekabet hukuku piyasa ekonomisi içerisinde rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı nitelikte anlaşmalar ve uzlaşmalar yapılmasını engelleme amacına yönelik olarak hukuk sisteminde konumlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 167. Maddesi rekabet hukuku hükümlerini yansıttığı gibi serbest piyasa ekonomisi içerisinde rekabetin korunması görevini devlete yüklemiştir. Anayasa'nın 167. Maddesi "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır;

⁹⁷ DURANLAR, a.g.e. : 75.

piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”⁹⁸ şeklindedir. Rekabetin korunması gereği anayasal güvence altına alınırken, güvencenin piyasa mekanizmasına bırakılması istenmemiş, direkt olarak yasa koyucu devleti veya onun sisteme adapte edeceği kurum veya kurulu görevlendirmiştir.

Ülkemiz anayasasının işaret ettiği ve devletin rekabet ortamını korumaya yönelik çalışmalarının yansıması ülkemiz pratiğinde Rekabet Kurumu’nu işaret etmektedir. Piyasa ekonomisi temelli düşüncenin ürünü olarak devlet müdahalesini meşrulaştırmayı amaçlayan Rekabet Kurumu bu amaca yönelik olarak kurulmuştur. Devletin ekonomik sisteme müdahalesi ve ekonomik sistem içersindeki yeri değerlendirildiğinde devlet müdahalesinin direkt olarak ekonomik aktörlere müdahale amacı gütmeye, aksine piyasa ekonomisini olumsuz yönde etkileyen unsurların devlet müdahalesi ile ortadan kaldırılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Devletin piyasaya müdahalesi piyasa ekonomisini sekteye uğratmak adına yapılmış bir politika olmayıp, tam tersine aşırı rekabet ortamının veya düzensizliğin piyasa ekonomisine zarar verebileceği düşüncesinin ürünü olarak uygulanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak devletin, piyasa ekonomisi içerisinde rekabet şartlarını oluşturmak suretiyle hakem rolü üstlenebilmesi ise Türkiye pratiğinde Rekabet Kurumu vasıtasıyla olabilmektedir.

Rekabet Kurumu, 13.12.1994 tarihinde Resmi Gazete’ de yayımlanan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde kurulmuştur. 4054 sayılı kanunun 20. maddesi teşkilat yapısını “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulamasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip”⁹⁹ şeklinde tarif etmektedir. Diğer bağımsız idari otoritelerde olduğu gibi yine kanun

⁹⁸ T.C Anayasası 167. Madde (çevrimiçi),

<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/anayasa.maddeler?p3=167>, (10.06.2009)

⁹⁹ 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 20. Madde, (çevrimiçi),

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/857.html>, (10.06.2009)

maddesinde hiçbir organ, makam, mercii ve kişinin kurumun vereceği nihai kararı etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği açık ve net bir şekilde belirtilmektedir.

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 27. maddesinde Rekabet Kurumunun görevleri; “yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak, ilgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek, verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek, birleşme ve devralmalara izin vermek, rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek, Kurumun personel politikasını saptamak, uygulamasını izlemek, personelin atama işlemlerini yapmak, Başkanlıkça hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek, menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satın alma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak, kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek, kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek”¹⁰⁰ olarak sıralanmıştır.

¹⁰⁰ 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 27. Madde, (çevrimiçi), <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/857.html>, (10.06.2009)

1.6.4 Bağımsız İdari Otoritelerin Ekonomi Üzerine Etkileri

Finans sektörü, ekonomik gelişmişliğin ve büyümenin itici gücü konumundadır. İster gelişmiş ülkeler olsun ister gelişmekte olan ülkeler olsun küreselleşme ve bölgesel bütünleşme çabaları değişen tercihleri beraberinde getirmiştir. Değişen tercihlerin varlığı finansal sistemin etkin ve verimli yönetilmesi gereğini ortaya çıkarırken, maruz kalınabilecek risk ihtimali giderek artmıştır. Birbiriyle bütünleşen sistemin en büyük handikabı başka ülkelerde meydana gelebilecek risklerin veya krizlerin ülke içerisine herhangi bir engelle karşılaşmadan girebilmesidir. Bulaşma etkisine en güzel örnek yakın geçmişte yaşanan Meksika ve Asya krizleridir. Politik istikrarsızlıklar, kamu borç yönetiminde vade uyumsuzluğu, bankacılık sektöründe takipteki kredilerin hızla artması ve gerekli düzenlemelerin bulunmaması nedeniyle 1994 yılında Meksika'da yaşanan kriz ve bunun diğer Latin Amerika ülkelerini etkilemesi bulaşma etkisine bir örnektir. Bu süreçte, Meksika'nın döviz rezervleri yüzde 77 oranında erimiş ve gayrisafi yurt içi hâsılası (GSYİH) ise yüzde 6 oranında küçülmüştür. Benzer vakıa, kısa vadeli borçlardaki artış, bankaların borç portföylerinin yapısındaki bozukluk, kurumsal yönetimde gevşeme ve özellikle finansal sektördeki yapısal zayıflık nedeniyle 1997 yılında Tayland'da başlayan ve Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerini etkileyen Asya krizinde görülmüştür. 1998 yılı sonunda, Tayland, Malezya, Filipinler, Güney Kore ve Endonezya'nın GSYİH' leri yüzde 21,2 ila yüzde 69,7 arasında küçülmüştür.¹⁰¹

Uluslararası sistemi etkisi altına alan krizler ulusal boyutta oluşumları zorunlu hale getirmiştir. Bu amaca yönelik olarak ülkemizde bir dizi gelişme yaşanmış, klasik kamu yönetimi düşüncesi yeni kamu yönetimi ideolojisi çerçevesinde revize edilmiştir. Kamu yönetimi disiplini için yeni sağ olarak ifade edilen ideoloji ekonomik hayatta kendisini liberalizasyon olarak tanımlamaktadır. Ülkemizde de

¹⁰¹ T.C.Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, “T.B.M.M Bankacılık Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları”, 30.03.2005

1980 sonrası dönem liberal sürecin en aktif olduğu dönemdir ve ulusal ekonominin uluslararası ekonomi ile bütünleşme çabaları açık bir şekilde gözlemlenebilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin konumları, tekil devlet modeli içerisinde yer alan “yasama-yürütme-yargı” üçlemesine farklı bir boyut kazandırdığından dolayı eleştirilmekte, otoritelerin uygulamakta olduğu politikaların ne derece bağımsız olduğu tartışılmaktadır. Alınan kararların şeffaf nitelikler taşıması ve kamuoyu önünde alınması inandırıcı ve objektif olma niyetine yönelik atılabilecek adımlardandır. Uygulanmakta olan politikaların sınırlarının net bir şekilde kanunlar çerçevesinde çizilmesi de bu amaca yönelik olarak atılabilecek adımlardan birisidir. Ayrıca ekonomik temelli kaygılar da bağımsız idari otoritelerin uygulamış olduğu politikaların teorisel mantığını sorgulamaktadır. Yapılan sorgulamalar, yalnızca ülkenin ulusal ekonomisine olan güveninin yeterli olmadığını, bağımsız idari otoritelerin de yatırımcılara güven vermesi gerektiğini kanıtlar niteliktedir. Yapılan yatırımların uzun döneme yayılmış olması ve yapılan yatırımlardan vazgeçilmesinin ortaya çıkaracağı maliyetler göz önüne alındığında yatırımcıların mevcut yapının değişmemesi yönünde bir garanti istemesi kabul edilebilir niteliktedir.

Bağımsız idari otoritelerin yalnızca yatırımcılar veya sektörde faaliyet gösteren aktörler adına karar aldığını söylemek yanlış olacaktır. İdarenin yeknesak yapı oluşturmasının nedeni genel kamu yararının gözetimi ve sosyal devlet ilkelerinin eksiksiz uygulanmaya çalışılmasıdır. Kamu yararı ilkesini tüketiciler veya hizmet alıcılar açısından değerlendirdiğimizde bağımsız idari otoritelerin sektörde faaliyet göstermesinin bu amaca yönelik olduğu savunulsa da ilerleyen süreçte bu durum tam ters bir hal almaktadır. ABD’de yapılan bazı çalışmalar göstermiştir ki, düzenleyiciler zaman geçtikçe tüketicilerin aleyhine olarak, düzenledikleri sektördeki girişimcilere avantaj sağlayacak şekilde hareket etmeye başlamışlardır.¹⁰² Bu duruma neden olan en büyük faktör ise düzenleyici kurumların başında bulunan yöneticilerin zamanla sektörde faaliyet gösteren kuruluşlarla ilişkilerini geliştirmeleridir. Bu süreç

¹⁰² M. UTTON, *The Likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg, 1987 : 11.

her ne kadar bir danışma veya bilgi paylaşımı amacı ile başlamış olsa da zamanla yol gösteren, ortak karar alma ve uygulama aşmasına kadar varabilen bir niteliğe bürünmektedir. Ayrıca yapılan gözlemler ve araştırmalar sadece tek bir sektörle ilgilenip sürekli olarak sektördeki aktörlerle aynı türden bilgileri paylaşan düzenleyicilerin zamanla bu aktörlerle aynı bakış açısını paylaşmaya başladıkları görülmüştür.¹⁰³

Ülkemiz finansal sisteminin dinamosu konumunda yer alan sektör bankacılık sektörüdür. Bir sonraki bölümde bankacılık sektörü genel hatlarıyla irdelenerek, ülkemiz finansal sistemi içerisinde bankaların gelişim süreçleri detaylandırılacaktır. Ayrıca yakın bir gelecekte uygulanmaya başlanacak olan BASEL kriterlerinin bankalar açısından neden önem taşıdığına üzerinde durularak, sektörün risk tanımının yapılması sağlanacaktır.

¹⁰³ OECD, Distributed Public Governance, OECD, Paris, 2002 : 28.

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜ VE BASEL KRİTERLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2. BANKACILIK SEKTÖRÜ-KAMU OTORİTESİ İLİŞKİSİ ve BASEL KRİTERLERİ

Bir önceki bölümde genel olarak sınırlarını çizdiğimiz finansal sistemin etkinliğini sağlayan unsur, kontrol altında tutulan ve gelişimini sürekli devlet etkisi çerçevesinde gerçekleştiren bankacılık sektörüdür. Piyasalar sürekli bir değişim içerisinde faaliyet döngüsünü devam ettirirken, kaynaklara akışkanlık sağlamak suretiyle fon arz ve talebi optimum noktada dengeye getirilmeye çalışılmaktadır. İşte bu hassas dengenin sağlanması esnasında bankalara azami ölçüde görev yüklenmekte, bankalar faaliyetlerini kendilerine yüklenen bu sorumluluk bilinciyle sürdürmektedirler.

Sektörün kendi dinamikleri, diğer aktörlerle özdeşik olma özelliği taşıdığından ortaya çıkan basit bir kriz durumu diğer aktörlere de rahatlıkla sıçrayabilmektedir. Sistemin kendi işleyiş mekanizması risk unsuru üzerine kurulu olduğundan potansiyel risklerin tespiti ve ortaya çıkmasının engellenmesi uluslararası kabul edilen tekniklerin, yöntemlerin ve yasal mevzuatların oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Geline son noktada bankaları ve diğer finansal aktörleri derinden etkilemesi beklenen BASEL kriterleri tartışılır hale gelmiş olup henüz tüm gerekleri ve zorunlulukları ile uygulama aşamasına geçememiştir.

Bu bölümde bankacılık sektörünün dinamikleri üzerinde durulacak olup bankalar açısından tercihten ziyade zorunluluk haline dönüşen BASEL kriterlerinin

getirdiği yenilikler ve değişiklikler sektörel açıdan irdelenecektir. Ayrıca kamu etkisinin bankacılık sektörü içerisindeki payı ve konumu üzerinde de durulacak ve bu etkinin yaşanan küreselleşme sürecinde nasıl bir seyir izlediği sektörün kendi dinamikleri doğrultusunda değerlendirilecektir.

2.1 Banka Kavramı ve Bankacılık Sektörü

Birinci bölümde finansal sistemin tanımı yapılırken, fon arz ve talebinin birbirini karşılayabilmesinin ancak finansal araç ve kurum çeşitliliği paralelinde gerçekleşebileceğini belirtmiştik. Finansal sistem içerisinde faaliyet gösteren birçok kurum olmasına karşın ilk akla gelen finansal kurum bankalardır. Bankacılık faaliyetlerinin bu derece yoğun olması, finansal sistem üzerinde bankalara duyulan güvenin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1.1 Banka Kavramı

İster kamu sektörü kökenli olsun ister özel sektör kökenli olsun tüm bankalar finansal sistem içerisinde ticari işletme vasfına haiz bir biçimde faaliyetlerini sürdürürlerken ana amaçları maliyetlerini düşürerek temel girdi ile çıktı arasındaki farkı maksimize etmeye çalışmaktır. Banka kavramı için üzerinde tüm otoritelerce anlaşılmış bir tanımlama bulunmamakta olup, Avrupa Birliği Banka Hukukları Koordinasyonu tarafından yapılan banka tanımı bize banka kavramına uluslararası perspektiften bakma fırsatı verebilecektir. Banka; faaliyeti, halkın mevduat ya da başkaca geri ödenmesi gerekli paralarını kabul etme ve kendi hesabına krediler açmadan oluşan bir işletmedir.¹⁰⁴ Bu tanımdan da anlaşılabilirdiği gibi bankaların

¹⁰⁴ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL a.g.e. : 3

birincil görevi kaynakları plase etmek ve yönlendirmektir. Kaynakların plase edilmesi bankaların çift boyutlu fonksiyonunu ortaya koymaktadır. Kaynak aktarımı belirli bir kaynağı oluşturma yani mevduatı toplama ve bu toplanan mevduatı kredi teknikleri doğrultusunda piyasaya kullandırma fonksiyonlarına sahip çift boyutlu bir süreçtir. Bu sayede işletmelerin ve bireylerin yani tüketicilerin finansman ihtiyaçları giderilebilecek ve bu sayede ekonomi içerisinde yer alan para miktarının kontrolü sağlanarak kamu politikalarına uyum kolaylaşacaktır. Bankaları yalnızca kaynakları plase eden araçlar olarak görmek asli görevlerinin yalnızca bir tanesini belirtiyor olması nedeniyle eksik bir tanımdır. Bankaların, çek - senet tahsilâtı, fatura ödemelerine aracılık, yatırımlara ön ayak olma, kiralık kasa yönetimi ve emanet kabulü gibi mevduat ve kredi dışında da bankacılık hizmetleri bulunmaktadır.

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nun 4. Maddesi bankaların faaliyetlerini diğer kanunlarda sayılan faaliyet alanları saklı kalmak koşuluyla: "Mevduat kabulü, katılım fonu kabulü, nakdî, gayri nakdi her cins ve surette kredi verme işlemleri, nakdî ve kaydî ödeme ve fon transferi işlemleri, muhabir bankacılık veya çek hesaplarının kullanılması dahil her türlü ödeme ve tahsilat işlemleri, çek ve diğer kambiyo senetlerinin iştirası işlemleri, saklama hizmetleri, kredi kartları, banka kartları ve seyahat çekleri gibi ödeme vasıtalarının ihracı ve bunlarla ilgili faaliyetlerin yürütülmesi işlemleri, efektif dahil kambiyo işlemleri; para piyasası araçlarının alım ve satımı; kıymetli maden ve taşların alımı, satımı veya bunların emanete alınması işlemleri, ekonomik ve finansal göstergelere, sermaye piyasası araçlarına, mala, kıymetli madenlere ve dövizde dayalı; vadeli işlem sözleşmelerinin, opsiyon sözleşmelerinin, birden fazla türev aracı içeren basit veya karmaşık yapıdaki finansal araçların alımı, satımı ve aracılık işlemleri, sermaye piyasası araçlarının alım ve satımı ile geri alım veya tekrar satım taahhüdü işlemleri, sermaye piyasası araçlarının ihraç veya halka arz yoluyla satışına aracılık işlemleri, daha önce ihraç edilmiş olan sermaye piyasası araçlarının aracılık maksadıyla alım satımının yürütülmesi işlemleri, başkaları lehine teminat, garanti ve sair yükümlülüklerin üstlenilmesi işlemleri gibi garanti işleri, yatırım danışmanlığı işlemleri, portföy

işletmeciliği ve yönetimi, Hazine Müsteşarlığı ve/veya Merkez Bankası ve kuruluş birlikleri nezdinde oluşturulan bir sözleşme kapsamında üstlenilen yükümlülükler çerçevesinde alım satım işlemlerine ilişkin piyasa yapıcılığı, faktöring ve forfaiting işlemleri, bankalar arası piyasada para alım satımı işlemlerine aracılık, finansal kiralama işlemleri, sigorta acenteliği ve bireysel emeklilik aracılık hizmetleri ve kurulca belirlenecek diğer faaliyetler.”¹⁰⁵ şeklinde belirtilmiştir. İlgili maddede belirtilen faaliyetlerin kapsamı daraltılmış ve banka türlerine göre faaliyetler sınırlandırılmıştır. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere farklı faaliyetler için kurulan bankalar farklı tür bankaların görev alanına giren faaliyetleri yerine getiremezler. Bu sayede ihtisaslaşma yönünde adımların atılması devlet tarafından desteklenirken, faaliyetlerin kontrolünün rahat yapılması da bu kapsamda istenmektedir.

2.1.2 Banka Türleri

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu’nun banka kavramının kapsamının genel olarak belirtildiği 2.maddesinde, banka türleri özellikle belirtilerek, tamamının bu kanun kapsamında yer alması sağlanmıştır. İlgili kanunun 4.maddesinde özel şartlar belirlenerek, bankaların kendi faaliyet alanlarının sınırları çizilmiştir. Aynı maddede belirtildiği üzere mevduat bankalarının; katılım fonu kabulü ve finansal kiralama işlemleri, katılım bankalarının; mevduat kabulü, kalkınma ve yatırım bankalarının; mevduat kabulü ve katılım fonu kabulü yasaklanmıştır. Aynı kanunun 3.maddesi kanunla ilgili genel tanımlamaları yaparken banka türlerini  tür olarak belirtmektedir. Ancak faaliyetleri ve finansal sistem içerisindeki rolleri değerlendirildiğinde özel amaçları olan banka türlerinin de belirtilmesi gerekmektedir.

¹⁰⁵ 5411 Sayılı Bankacılık Kanununun 4. Maddesi

Tablo 2.1 Bankacılık Sisteminde Banka ve Şube Sayıları

BANKACILIK SİSTEMİNDE BANKA VE ŞUBE SAYILARI						
Banka Türü	2007 (Aralık)		2008 (Eylül)		2008 (Aralık)	
	Banka	Şube	Banka	Şube	Banka	Şube
Mevduat Bankaları	33	7570	33	8489	32	8742
Kamu Bankaları	3	2203	3	2393	3	2417
Özel Bankalar	11	3625	11	4145	11	4290
Fondaki Bankalar	1	1	1	1	1	1
Yabancı Bankalar	18	1741	18	1950	17	2034
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	13	48	13	55	13	49
Toplam	46	7618	46	8544	45	8791

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği ¹⁰⁶

Türkiye Bankalar Birliği'nin yayımlamış olduğu verilerden de anlaşılaçağı üzere 2008 yılı sonu itibariyle Türkiye genelinde 45 banka faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda banka türlerinin belirlenmesi ve faaliyet döngülerinin sınırlarının çizilmesi finansal sistem içerisinde konumlandırılmaları açısından önem taşımaktadır.

2.1.2.1 Mevduat Bankaları

Fonksiyonel yapıları daha çok tabana yayılma yönünde özellikler taşıyan, halkın biriktirmiş olduğu mevduatları toplayan ve toplamış olduğu bu mevduatı belirli bir faiz oranından talep eden girişimcilere veya müşterilere kredi yoluyla

¹⁰⁶Türkiye Bankalar Birliği Aralık 2008 Banka, Şube ve Personel Bilgileri, (çevrimiçi), <http://www.tbb.org.tr/net/donemsel/default.aspx?dil=TR>, (10.06.2009)

aktaran banka türüdür. Ülkemiz genelinde faaliyet gösteren bankaların tamamına yakını mevduat bankası tanımı içerisinde yer almaktadır. Tabana yayılma fonksiyonunu geniş şube ağı kurarak sağlayan mevduat bankalarının kümülatif olarak büyüyen kaynakları yine tabana yönelik olarak kullandırılan krediler vasıtasıyla yönetilmektedir.

Türkiye Bankalar Birliği'nin Aralık 2008 itibariyle açıklamış olduğu "Bankacılık Sisteminde Banka ve Şube Sayıları" isimli rapor Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların %71'e yakınının mevduat bankası olduğunu göstermektedir. Mevduat bankaları içerisinde kamu bankalarının ağırlığı ise %10 dolaylarındadır. Şubeleşme açısından veriler analiz edildiğinde, toplam mevduat bankalarının şubeleri içerisinde kamu bankalarına ait banka şubelerinin %28'e yakın olduğu bilinmektedir. Bu saptamaların ışığında kamu bankası statüsüne sahip banka sayısının az olduğunu ancak devletin tabana yayılma stratejisi çerçevesinde şubeleşmeyi önemseddiği anlaşılmaktadır. Finansal sistem içerisinde yer alan bankaların en büyük sorununun tabana yönelme olduğu varsayılırsa mevduat bankalarının bu sürece veya soruna çözüm bulma yönünde destek olduğu gözlemlenebilir.

Mevduat bankaları mevduat kabulünün yanında birçok bankacılık ürününü de hizmet talep eden birimlere sunmaktadır. Bu sayede hizmet çeşitliliği sağlanabilmekte tüketicilerin ihtiyaçları doğrultusunda bankaların faaliyet döngüsünün tüketicilerle aynı noktada buluşması hedeflenmektedir.

Mevduat bankaları 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında yer aldığından katılım fonu kabul edemez ve finansal kiralama işlemleri gerçekleştiremez. Bu tür faaliyetlerini ancak iştiraki olduğu kurumlar veya kuruluşlar vasıtasıyla gerçekleştirebilir.

2.1.2.2 Kalkınma ve Yatırım Bankaları

Ülkemizde özellikle 1990'lı yıllar sonrasına denk gelen süreçte ortaya çıkan kalkınma ve yatırım bankaları son açıklanan raporda Türkiye'de faaliyette bulunan tüm bankalar içerisinde %28 paya sahiptir. Şubeleşme oranlarında ise tüm bankaların tüm şubeleri içerisinde %0,5 gibi oldukça düşük bir oran ile karşılaşılmaktadır. Şubeleşme oranının oldukça düşük olmasının en büyük nedeni 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun kalkınma ve yatırım bankalarının mevduat kabulüne izin vermemesidir.

Mevduat bankalarından farklı olarak direkt tabana yayılma gibi bir amacı olmadan kurumsal bazda faaliyetlerini sürdüren kalkınma ve yatırım bankaları işletmelere genelde doğrudan kredi vermek yerine aracılık ve danışmanlık hizmetleri vererek faaliyet döngüleri içerisinde aktif rol almaktadırlar. Dolaylı yönden ise menkul kıymetlerin piyasaya sunumu aşamasında aracılık faaliyetlerinde bulunduğundan menkul kıymetleştirmenin amaçlarından biri olan tabana yayılmacılığa katkıda bulunduğu söylenebilir.

Kalkınma bankaları ve yatırım bankaları birbirinden bazı konularda ayrılmaktadır. Kalkınma bankaları genellikle gelişmişlik düzeyi az veya gelişmekte olan ülkeler genelinde organizasyon yapısını oluştururken, yatırım bankaları daha çok gelişmiş ülkelerde sermayenin akışkanlığı ve sermaye sirkülasyonunu sağlamak amacıyla kurumsallaşmaktadır. Ayrıca sermaye piyasası faaliyetlerinin hız kazandığı az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde kalkınma bankaları tasfiye edilerek birer yatırım bankası haline çevrililmektedir. Kalkınma bankalarının mevcut kaynak yapısı irdelendiğinde kaynakların genelde öz kaynaklardan ve alınan kredilerden oluştuğu görülmektedir. Yatırım bankalarının genel kaynak tedariki ise sermaye piyasalarından gerçekleşmektedir.

Ülkemiz gereksinimlerinin kalkınma bankacılığı üzerine yansımalarının en güzel örneği Atatürk'ün isteği üzerine 11 Haziran 1933 tarihinde 2301 sayılı yasaya dayanarak kurulan ve bugün Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren İller Bankası'dır. Yerel yönetim birimlerinin hizmetlerine gerek proje gerekse kredi desteği veren banka, yatırım bankacılığının daha çok hizmet yönünde uzmanlaşmasının güzel bir örneğidir.

2.1.2.3 İhtisas Bankaları

İster kamu bankası olsun ister özel sektör bankası her bankanın hizmet sunumunu gerçekleştirdiği belirli bir kitle söz konusudur. Finansal sistem içersinde tutundurma çalışması ancak; kendi hedef kitlesini seçen ve o hedef kitlenin ihtiyaçları doğrultusunda ürün sunumunu gerçekleştiren bankalar için başarıyla sonuçlanabilir.

Türkiye'de ihtisas bankacılığı devlet kontrolü çerçevesinde dönemin gereksinimleri doğrultusunda oluşturulmaya çalışılmıştır. Kuruluş kanunları ve gelişimleri gözetildiğinde ihtisas bankalarının savaş ertesinde kurulduğu ve üretim faaliyetlerini sürdüren kesimlerin gerek çiftçinin gerek esnaf ve sanatkârların içinde bulunduğu sıkıntılı dönemi aşmak adına önemli görevler üstlendiği belirtilebilir.

Tarım sektörünün ihtiyaçlarının karşılanması, üretimin özendirilmesi ve bu doğrultuda kredilendirme sürecinin devlet tarafından desteklenmesi T.C Ziraat Bankası'nın aktif rol almasıyla sağlanmıştır. 20 Kasım 1863 tarihinde Mithat Paşa tarafından Pirot kasabasında bugünkü Ziraat Bankası'nın temelini oluşturan

Memleket Sandıkları kurulmuştur.¹⁰⁷ Temelleri 1863 yılında atılan Ziraat Bankası'nın kuruluş aşamasındaki temel görevleri ipotek veya kefalet karşılığında zirai kredileri konusunda söz sahibi olmak, tevdiat kabulünü gerçekleştirmek ve zirai konularda aracılık ve uzmanlaşmayı sağlayarak çiftçinin desteklenmesine katkıda bulunmak şeklinde belirlenmiştir. 23 Mart 1916 tarihinde çıkarılan Ziraat Bankası Kanunu yasal çerçevenin oluşturulması açısından önem taşıırken; 25 Kasım 2000 tarihinde 4603 sayılı kanun kapsamında anonim şirket haline dönüştürülmesi ihtisaslaşan bankanın ticari işletme mantığı doğrultusunda yapılanmasını tamamlayan bir adım olarak nitelendirilebilir. Çiftçinin ve zirai üretim yapan kesimin desteklenmesi bankanın seçmiş olduğu ihtisas konularından olup gelişimini bu çerçevede sürdürmüştür.

Ülkemiz açısından önem taşıyan bir diğer ihtisas bankası da Türkiye Halk Bankası'dır. Türkiye Halk Bankası, yine dönemin gereksinimleri doğrultusunda devletin esnaf ve sanatkârlara destek olma hedefi ile kurulmuştur. Yaşanan Birinci Dünya Savaşı ve 1929 yılında ortaya çıkan Büyük Buhran sermaye birikimini olumsuz yönde etkilerken, ekonomik sıkıntı, hayat pahalılığı, mal piyasalarında darlık ve aşırı faiz baskısı devletin ekonomik sistemi rahatlatma amacıyla müdahalesini gerekli kılmıştır. Öncelikle dengeli bir toplum yapısının gereğinin bilincinde olan genç Türkiye Cumhuriyeti, küçük esnaf ve sanatkârların desteklenmesini ve halk bankacılığının geliştirilmesini bu doğrultudaki hedefler olarak benimser.¹⁰⁸ Elbette piyasa ekonomisi şartlarında özel sektör destekli geliştirilmesi gereken bu süreç yaşanan olağanüstü şartlar nedeniyle devlet kontrolünde gelişmiştir. Kalıcı bir ekonomik kalkınma, sosyal denge ve toplumsal barışın korunması için uygun koşullarla esnaf-sanatkâr ve küçük meslek sahibine kaynak aktarmak ve sermaye birikimini başlatmak amacıyla Türkiye Halk Bankası

¹⁰⁷ T.C Ziraat Bankası Web Sayfası, (çevrimiçi),
<http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/bankamiz/tanitim/tarihce.aspx&anagrup=bankamiz>,
(16.06.2009)

¹⁰⁸ Türkiye Halk Bankası Web Sayfası, (çevrimiçi),
<http://www.halkbank.com.tr/channels/1.asp?id=932> ,(16.06.2009)

1933 tarihli ve 2284 sayılı Halk Bankası ve Halk Sandıkları Kanunu kapsamında kurulur ve 1938 yılında faaliyete geçer.¹⁰⁹ Kurulduğu yıldan itibaren esnaf, sanatkâr ve küçük işletmelere kredi sağlayan banka, sermaye yapısının güçlenmesi ve anlık finansman ihtiyacının karşılanması faaliyetlerini sürdürmüştür. Dünyada gerçekleşen kooperatif hareketlerine paralel olarak kooperatif kefaleti çerçevesinde küçük esnafa kredi sağlayan banka, geniş şube ağı ve değişen ve gelişen hizmet kalitesiyle yalnızca ihtisas bankası olma özelliğini terk ederek, günümüz modern hizmet bankacılığını en iyi şekilde sunmaktadır. Kuruluş amacı her ne kadar esnaf ve sanatkârların desteklenmesi olsa da gelinen son noktada çağdaş bankacılık hizmetlerinin tamamını en iyi şekilde verebilir niteliğe bürünmüş, sermaye tabanının genişlemesi yönünde faaliyetlere destek vermiş ve hala devlet bankası olması özelliğiyle de finansal sistem içerisinde piyasaları şekillendirebilme görevini yürütebilmiştir ve yürütmektedir.

T.C. Ziraat Bankası'nın ve Türkiye Halk Bankası'nın ihtisas bankası olarak faaliyetlerini sürdürdüğü gibi yurt genelinde geniş şubeleşme ağı doğrultusunda önemli bir kamu hizmeti yürüttüğü ve stratejik öneme sahip olduğu yadsınamaz bir realitedir. Bankacılık sektörü içinde yer alan kamu etkisi giderek azaldığından, ihtisas bankacılığının devlet kontrolünden tamamen uzaklaşması sıkıntı yaşanmasına neden olabilmektedir. Gerek stratejik yapısı gerek şubeleşme ve ülke içi yayılımcı konumu gerekse ülkenin üretim süreçlerini destekleyen aktörlerinden olan çiftçi ve esnaf – sanatkârlara yakınlığı nedeniyle ihtisas bankalarının sektörel ağırlığının tamamen özel sektöre bırakılması kabul edilemez.

¹⁰⁹ Türkiye Halk Bankası Web Sayfası, (çevrimiçi) , <http://www.halkbank.com.tr/channels/1.asp?id=932> , (16.06.2009)

2.1.2.4 Kamu Bankaları

Kamu bankası; yönetim birimlerinin ve mülkiyetinin devlet elinde olduğu bankalara denir.

Ekonomik serbestleşme ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu kendi asli görevleri dışındaki faaliyetlerini özelleştirmeler yoluyla sınırlandırmakta ve bunun bir sonucu olarak da gerçekleşen hizmetlerin piyasalaştırılması kaçınılmaz bir hal almaktadır. 1990'lı yıllara gelinmesiyle birlikte verimlilik esaslarının mülkiyet kavramıyla yakından ilişkili olduğu tartışılmıştır. Gelişen ve değişen ekonomik temelli unsurlar çeşitli sektörlerde özelleştirmeleri gündeme getirmiştir. Bu sektörlerden birisi de bankacılık sektörüdür. Bankacılık sektörü içerisinde faaliyet gösteren bankaların %6,6'sı kamu mülkiyetinde olup, kamu tarafından yönetilmektedir. Zaten oldukça düşük bir paya sahip olan kamu bankalarının tüm bankalar içerisindeki oranı mevcut özelleştirme programları kapsamında daha da azaltılacaktır. Bankacılık sektöründe meydana gelen özelleştirme süreçleri rekabeti geliştirecek, etkinliğin ve verimliliğin artmasını sağlayacak, bankaların tabi oldukları mevzuatlar açısından da tekdüzen bir uygulama alanı yaratarak kaynakların etkin kullanımı sağlanmış olacaktır. Ancak sadece verimlilik esasları çerçevesinde gerçekleştirilen özelleştirme süreci, stratejik unsur taşıyan bankacılık sektörünün tamamen piyasaya bırakılmasını teşvik etmemeli, sisteme adapte edilen, edilecek olan kurum veya kurullarla devletin dışsal etkinliği dolaylı yünden sürdürülmelidir. Personel rejiminin özel hukuk hükümlerine tabi kadrolarla desteklenmesi ise istihdama olumlu yönde katkı sağlayacaktır.

2.1.2.5 Merkez Bankaları

Merkez Bankası, banknot ihraç eden, Hükümet'e para ve kredi politikasını yürütmeye yardımcı olan, veznedarlık görevini üstlenmiş, devletin iktisadi ve mali danışmanlığını yapan kurumdur.¹¹⁰ Merkez Bankaları devletin finansal sektör üzerine etkisinin en etkin şekilde gözlemlendiği, bağımsızlığı tartışılmayan ve devletlerin egemenliklerinin yansıması olarak nitelendirilebilen kurumlardır. Devlet, bankaların bankası olması nedeniyle Merkez Bankası'nı finansal sistemi yönetmek amacıyla etkin bir biçimde kullanabilmektedir.

Merkez Bankalarının aktif sermaye sahiplik yapıları değerlendirildiğinde genelde sermayelerinin kamunun elinde olduğu gözlemlenmektedir. Ülkemiz örneğinde olduğu gibi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın sermaye sahipliğinin büyük bir kısmı Hazine'ye aittir. Amerikan Merkez Bankası (FED) örneği ise sermaye yapısının devlet elinden çıkarak piyasa mekanizmasına bırakılmasına güzel bir örnek teşkil etmektedir. FED' in mevcut sermaye payları sektör içerisinde faaliyet gösteren bankalara aittir. Bu sermaye dağılımı Merkez Bankalarının kırılganlığını arttırırken, kamu etkisinden uzak olması nedeniyle de pro-aktif politikaların devlet eliyle uygulanmasını engellemektedir.

2.1.3 Bankaların Sistem İçerisindeki Yeri ve Temel İşlevleri

Kaynak aktarım proseslerinin dengeli biçimde gelişmesi ve sürekli büyümesi banka olarak tanımlanan ve güven unsuru üzerine faaliyetlerini sürdüren işletmelerin

¹¹⁰ **Forex Piyasalarına Giriş**, Hedef Finansal Danışmanlık Hizmetleri Ltd. Şti., İzmir, Aralık – 2006 : 78.

hareket serbestisi ile ilintilidir. Bankaların, ekonomik finansal sistem içindeki yerleri bankalara özgü üç temel işlevi yansıtır:¹¹¹

- Güven İşlevi
- Taşıma (Hareketlendirme) İşlevleri
- Dönüştürme (İletim) İşlevleri

Güven işlevi, her şeyden önce yatırımcıların yatırımlarını sisteme kanallandırmaya başlamasında bankaları tercih etmesinin birincil nedenidir. Kısa vadede ya da uzun vadede yatırımcı karşısında borçlu konumda bulunan bankanın tesis etmesi gereken ilk özellik güvendir. Bankalar bu özelliklerine şu yollardan ulaşmışlardır:¹¹²

- Çalışanların uzman bilgisi ve özeni,
- Finansman güçlerinin yüksekliği,
- Kredi müşterilerini ne oranda özenle seçtikleri,
- Kredilerini maddi ve hukuki yönden güvenceye bağlamaları,
- Bankaların devletçe denetleme altında tutulmaları.

Taşıma işlevi, devrim halinde irili ufaklı biriken kaynakların gereksinim duyulan kesime anlamlı bir biçimde yararlanılması amacıyla aktarılması görevini tanımlamaktadır.

Dönüştürme işlevi, yatırımcı ve tasarruf sahibi arasındaki dengeyi kurmak için bankaların vade açısından kaynak yönetimini etkin biçimde kullanmasına yöneliktir. Bankalara güven unsuru çerçevesinde mevduat getiren tasarruf sahibi istediği anda parasını alabilme düşüncesiyle kısa vadeli olarak tasarrufunu bankaya borç olarak vermektedir. Banka ise tasarruf sahibinden almış olduğu kaynağı daha uzun vadeyle yatırımcıya kullanırmakta ve vade unsurunu kaynak yönetimiyle hem tasarruf sahibi tarafında hem de yatırımcı tarafında kabul edilebilir nispetlere indirgeyebilmektedir. Bu sayede iki farklı tarafın ve iki farklı çıkarın çatışması engellenerek, köprü vazifesi banka tarafından yerine getirilmektedir.

¹¹¹ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL a.g.e. : 10

¹¹² A.e.

Kamu kesimi borçlanma gereksiniminin yüksek oluşu sektörel bazda değerlendirildiğinde bankacılık sektörünün gelişimini engelleyici özellikler arz ettiği gözlemlenmektedir. İstikrarsızlık ve dışsal etkiler sektörün gelişimini engelleyen etmenlerdir. Banka bilançoları incelendiğinde kamu kesimi borçlanma senetlerinin bankaların aktifinde önemli paya sahip olduğu ve bu oranın giderek arttığı anlaşılmaktadır. Kamunun borçlanma ihtiyacının bankalarca karşılanması sektör üzerindeki yükü arttırırken riske karşı duyarlılığı azaltmaktadır. Risk unsurunun iyi yönetilememesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan takipteki alacaklar ise genelde toplanan mevduatların vadeleri ile uyumsuzdur. Vade yapılarının uyumsuzluğu ise bankacılık sektörünün etkenlik sürecini sekteye uğratan bir nedendir.

Yapısı itibariyle bankacılık sektörü ne sadece kamu otoritesinin denetimine bırakılabilir ne de sadece özel sektörün denetimine bırakılabilir. Sektör üzerindeki vergi yükü azaltılarak kaynak kullanımı daha verimli hale getirilebileceği gibi halka arzların teşvik edilmesi kaynağın tabana yayılmasına da yardımcı olabilecektir. Bu sayede finansal sistemin en etkin aktörü konumundaki bankaların etkenliği ve etkililiği kamu sermayeli ve özel sermayeli ayrımı yapılmaksızın daha da geliştirilebilecektir.

2.2 Türkiye’de Bankacılık Sektörü

Cumhuriyet döneminden günümüze gelinceye değin bankacılık sektörü devletin ön ayak olduğu ve desteklediği politikalarla şekillenmektedir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından başlanarak sermaye birikimini ulusal burjuvazi çerçevesinde şekillendirmek isteyen politikalar uygulanmış ve bu politikaların doğal sonucu olarak da sermayesi ulusal paydaşlarca sağlanan bankalar sektör içerisinde faaliyet göstermeye başlamışlardır. Ulusal sermayenin de yavaş yavaş sistem

içerisine girmesiyle birlikte ulus üstü sermayenin yanında özel sermaye de kendi faaliyet alanını yaratmış ve etkin rol almaya başlamıştır. Bu sayede sermaye anlamında yabancı, ulusal ve özel sermaye olmak üzere üç tip çeşitlendirme ile birlikte Türk Bankacılık Sektörü faaliyetlerine başlamıştır.

Türk bankacılık sektörü dönemin konjonktürel gelişmeleri çerçevesinde irdelendiğinde, gerek Osmanlı Devleti ile Cumhuriyet'in ilk kuruluş yılları ve gerekse günümüze kadar geçen sürede, Türk Bankacılık Sektörü'nün yapısı ve gelişiminin, ekonomik gelişme, ekonominin genel yapısı ve performansından oldukça fazla etkilendiği görülmektedir.¹¹³ Sektör yapısı itibariyle genel ekonomik gelişmelere paralel olarak tepki göstermekte ve karşılıklı etkileşim dolayısıyla da ekonomik sistemi etkileyebilmektedir.

2.2.1 Cumhuriyet Dönemi Bankacılık Sektörü

1980'li yıllarda gerçekleşen yapısal değişikliklerin olgusal teorilerinin değerlendirilebilmesi için bankacılık sektörünün yakın döneme değin ülkemiz özelinde nasıl bir süreçten geçtiğinin bilinmesi yararlı olacaktır. Ayrıca Cumhuriyet Dönemi bankacılık sektörünün etkilerinin 1980'lere gelininceye kadar devam ettiği varsayımından hareketle bu döneme gelininceye kadar geçen sürecin Cumhuriyet Dönemi bankacılık sektörü kapsamında yer alması mantıksal açıdan uygun olacaktır. Ülkemizde gerçek anlamda ilk banka Tanzimat'ın ilanından sonra 1847'de İstanbul Bankası adıyla, kurulmuştur. Cumhuriyetten önce piyasada faaliyet gösteren bankalar, daha çok yabancı sermaye tarafından ya da yabancı iştirakiyle, özellikle Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı şirketleri finanse etmek amacıyla

¹¹³ Sumru BAKAN, "Osmanlı'dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi", *İktisat Dergisi*, Sayı:417, 2001 : 31.

kurulmuştur.¹¹⁴ Özellikle Cumhuriyet dönemi öncesi bankacılık sektörünün en büyük özelliği yabancı sermayeli bankaların büyük bir nüfuza sahip olmaları ve yatırım veya kalkınma adına adımlar atmak yerine borçlanma temelli stratejiler geliştirmeleridir. Cumhuriyet'in kuruluş yılında devralınan toplam 420 şubeli 31 bankanın 13'ünü yabancı bankalar oluşturmuştur.¹¹⁵

Cumhuriyet dönemiyle birlikte ulusal burjuvazi yaratma süreci ve hız kazanan ulusal sanayileşme hamleleri bankacılık sektörüyle ilintili gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Cumhuriyet döneminin finansal anlamda öncül kararları 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde alınmıştır. İzmir İktisat Kongresi kararlarının genel perspektifi devletin inisiyatif sahibi olduğu ulusal anlamda bir politikanın oluşturulması gereği ve yabancı sermayenin yavaş yavaş tasfiye edilerek devlet kontrollü ulusal sermaye yaratma süreci üzerinedir. Ayrıca ulusal sanayinin desteklenmesi ve milli sermaye özellikli bankaların kurulması kongrenin kararları arasındadır. Alınan bu kararların bankacılık sektörü üzerine yansımaları Türkiye İş Bankası'nın kurulmasıdır. Cumhuriyet dönemindeki ilk büyük özel sektör bankası olan Türkiye İş Bankası, ülkenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak amacıyla, gerek sanayi gerek ticaret sektörlerine kredi vermek ve gerekse sanayi ve ticari girişimlerde bulunmak görevlerini üstlenmiştir.¹¹⁶ Türkiye İş Bankası'nın kurulmasının ardından sayıları 30'u bulan bölgesel bankaların kuruluşları hep bu döneme rastlamıştır.

Daha önceki bölümlerde de özellikle üzerinde durulduğu gibi ekonominin konjonktürel sürecinde uluslararası etkilerin sektörel bazda ulusal dengeleri etkilediği gözlemlenmektedir. 1929 yılında yaşanan ve genel olarak talep yetersizliğinden kaynaklanan büyük kriz ortamı devletçilik politikalarının etki alanını

¹¹⁴ İlker PARASIZ, **Para, Banka ve Finansal Piyasalar**, Ezgi Kitapevi Yayınları, 7. Bs. Ocak, 2000 : 109.

¹¹⁵ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL a.g.e. : 23

¹¹⁶ Tuncay ARTUN, **İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye'de Bankacılık**, Tekin Yayın Evi, İstanbul, 1983 : 42.

hızla genişletirken, bankacılık sektörünün de devletçilik politikaları çerçevesinde gelişimini sürdürdüğü gözlemlenmektedir.

İkinci Dünya savaşının ardından yapısal değişikliğe bürünen Türk bankacılık sektörü daha çok özel sermayeli yapı çerçevesinde devinimini sürdürmüş ve bankacılık sektörü içerisinde büyük özel bankaların kurulması sağlanarak hızlı bir şubeleşme süreci yaşanmıştır. Bugün itibariyle sektörde faaliyet gösteren özel sektör bankalarının büyük bir çoğunluğu bu süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu yeni kuruluşlar bankacılığın hizmet işlevlerine yeni anlayış getirmişler, hizmet kalitesindeki iyileştirmeler ve koydukları ikramiye ve benzeri özendirmelerle halkın ayağını bankaya alıştırarak fonları sisteme kazandırma yollarını bulmuşlardır.¹¹⁷ Ayrıca sektöre yeni ve çok sayıda bankanın girmesinin nedenleri; bu dönemde dış kredilerin ve ihracat gelirlerinin artması, 1954 yılında Yabancı Sermayeyi Teşvik Yasası'nın yürürlüğe girmesi, ekonomide hızlı bir büyümenin sağlanması ve ülkede tasarrufların giderek artış göstermesidir.¹¹⁸ Bu sürece paralel olarak Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların tamamını ilgilendiren değişimler ve gelişmeler meydana gelmiştir. 1958 yılında 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nun kabul edilmesi ve ilgili kanunun 79.'uncu maddesinin dayanak oluşturduğu Bankalar Birliği'nin kurularak sisteme adapte edilmesi bu gelişmelere örnek olarak gösterilebilecek yeniliklerdir.

1960'lı yıllara gelindiğinde ekonomik sisteme planlı uygulama modeli getirilmiş ve finansal sektör içerisinde faaliyet gösteren tüm aktörlerin bu model çerçevesinde aksiyon almaları devlet kontrolü çerçevesinde sağlanmıştır. Bu dönem içinde özellikle sınaî ve finansman kuruluşları özendirilmiş ve bu alanın uzman kuruluşları olan DYB(1964), TSKB(1963), DESİYAB(1976) ve DESİYAB ile DYB birleşmesinden Türkiye Kalkınma Bankası (TKB) ortaya çıkmıştır.¹¹⁹ Bankacılık sektörü kamu politikalarının şekillendirdiği ölçüde gelişimini sürdürürken, ithal

¹¹⁷ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL a.g.e. :23.

¹¹⁸ Öztin AKGÜÇ, **Cumhuriyet Dönemi'nde Bankacılık Alanında Kurumsal Gelişmeler – Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1974 : 87.

¹¹⁹ YÜKSEL, YÜKSEL ve YÜKSEL a.g.e. :24.

ikameci politikalar nedeniyle finansman modelleri de bu doğrultuda revize edilmiştir. Bu eğilimin bir sonucu olarak bölgesel bankaların çoğu kapanmış, çok sayıda küçük banka yerine, az sayıda çok şubeli büyük banka kurulması yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır.¹²⁰

2.2.2 Yakın Dönem Bankacılık Sektörü

Küreselleşen dünya ekonomilerinin en büyük handikabı uluslararası gelişmelere paralel olarak kendi ulusal tepkilerini göstermek zorunda olmalarıdır. 1970’li yıllarda meydana gelen ve petrol krizlerinin yol açtığı döviz darboğazı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan maliyet artışları uluslararası boyutta sıkıntı yaratmış, ülkelerin liberalleşme sürecinde yapısal uyarlanma politikalarına ağırlık vermeleri hız kazanmıştır. Ülkemizin bu süreçte artan petrol fiyatları nedeniyle borçlanma düzeyi yükselmiş, aşırı değerli kur nedeniyle de ticaret açıkları artarak yoğunlaşan düzeylere ulaşmıştır.

Ülkemiz için de mevcut kriz ortamında 24 Ocak 1980 tarihinde bir istikrar ve değişim – yapısal dönüşüm programının uygulanması zorunlu kılınmıştır. 24 Ocak kararları ile birlikte Cumhuriyet döneminden başlayarak uygulanan karma ekonomik model yerini köklü bir değişiklik ile serbest piyasa ekonomisine bırakmaktadır. Ulus üstü sermayeye engel teşkil eden sınırların ortadan kaldırılması tek taraflı olarak yabancı sermayenin ülke içine yönlendirilmesinde etkili olmuştur. Devletin ekonomi içerisindeki etkinliğini ve payını azaltan bu süreç yabancı sermayenin ülke içerisinde daha aktif rol üstlenmesine yardımcı olurken, finans sektörünü gerek yabancı gerekse yerel sermaye sahiplerinin odağı haline getirmiştir. Alınan kararlar içerisinde yer alan düşük faizli kredi olanaklarının yaratılması gereği ve dış ticaret işlemlerinde

¹²⁰ Yüzgün ARSLAN, *Cumhuriyet Döneminde Türk Banka Sistemi (1923 – 1981)*, Der Yayınevi, İstanbul, 1982 : 40 – 41.

artan aracılık faaliyetleri finans sektörü içerisinde özellikle bankaların gelişimine katkı sağlamıştır. 24 Ocak kararlarının üretimi desteklemek amacıyla öngördüğü düşük faizli kredi yaklaşımı belirli bir süre için etkili olabilecekken bankaların faaliyetlerine hız vermesinin asıl ve en büyük nedeni faiz oranlarının piyasa şartlarında belirlenecek olmasıdır. Piyasada gerçekleşen arz ve talep çerçevesinde faiz oranları oluşurken devletin sistem içerisinde pasifize edilmesi sermaye sahibine dolayısıyla finansal anlamda bankaların mali tablolarında yer alan kar kalemlerine yansımaktadır.

24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlar neticesinde piyasada kendiliğinden oluşan yüksek faiz oranları, bankaların kaynak sağlama sürecine bankerleri dahil etmesiyle sonuçlanmıştır. Halktan bankerler aracılığıyla toplanan kaynaklar bankalara yatırılırken pasifize edilen devlet etkisinin kontrol edemediği süreç bankerlerden kaynaklanan risk ve kırılganlık düzeyi nedeniyle bankacılık sektörü içinde krizlere neden olmuştur. Bankerlerin, toplamış oldukları paralarla sistemden gayri resmi şekilde çekilmeleri banka batışlarına sebep olurken, sektörün birbirine bağlı bir şekilde işlemesi faaliyet gösteren diğer bankaları da etkisi altına almıştır.

1980 yılı sonrası, ekonominin dışa açılması ve dünya finans sistemi ile bütünleşme çabalarının bir sonucu olarak, bankacılık sektöründe de dışa açılma yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır.¹²¹ Türk sermayeli bankalar, yurt dışında yeni bankalar kurdukları gibi şubeleşme sürecini de hızlandırarak bankacılık sektörü içerisinde örgütlenmişlerdir. 1980’li yılların bir başka önemli gelişmesi ise, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) bünyesinde “İnterbank” piyasasının oluşturulmasıdır.¹²² Böylece bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçlarının karşılanmasında ve likidite fazlasının değerlendirilmesinde çok büyük kolaylık sağlanmıştır. İnterbank, bankalara kaynak kullanma esnekliği ve kaynakları daha

¹²¹ Şevket SAYILGAN, **Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri, Finans Dünyası**, İstanbul, Sayı:117 : 85.

¹²² PARASIZ, a.g.e. : 112.

etkin kullanma imkânı verdiği gibi, ekonominin likidite dengesini kurmada da çok yararlı olmuştur.¹²³ Yapısal uyarlanma sürecinin ülkemiz mevzuatına bankacılık ve finans sektörü açısından yansımaları; 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu'nun oluşturularak Sermaye Piyasası Kanunu'nun yenilenmesi, 1985 yılında devlet iç borçlanma senetlerinin ihale yoluyla satışına başlanması, 1986 yılında bankalar arası para piyasasının oluşturulması, yerleşik kişilere döviz tutma ve döviz tevdiat hesabı açma izninin verilmesi, 1987 yılında Merkez Bankası'nın açık piyasa işlemlerini başlatması, 1988 yılında efektif ve döviz piyasaları ile 1989 yılında altın piyasalarının kurulması olarak ana başlıklar halinde sıralanabilir.¹²⁴

1980'li yıllardan başlayan ekonomik entegrasyon ve reform süreci 1990'lı yıllarda küresel nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan krizler nedeniyle sekteye uğramıştır. Yaşanan krizlerin tek bir aktörü değil tüm sektör temsilcilerini etkilemesi krizin ulusal boyut kazanmasına neden olmuştur. 1994 bankacılık ve finans krizi, TCMB'nin duruma zamanında ve gerekli ölçüde müdahale edecek kadar rezervi olmaması nedeniyle yaygınlaşmış ve tüm bankacılık sektörünü ve ekonomiyi tehdit eder hale gelmiştir.¹²⁵ Bankacılık sektörünün 1994 krizinden ciddi boyutta etkilenmesinin temel nedeni, 1989-1993 döneminde izlenen düşük döviz kuru ve yüksek faiz politikalarının sona ermesi ile kar oranlarının düşmesidir.¹²⁶ Krizle birlikte ülkemiz genelinde bankacılık sektörünün kurumsal yapısının oluşturulamadığı anlaşılmış, bankaların darboğazı aşamadıkları gözlemlenmiş ve sektör içerisinde faaliyet gösteren bankalara güvenin zedelendiği ortaya çıkmıştır. Ülkemizde yaşanan bankacılık sektörü krizlerinden yasal mevzuatın tam anlamıyla risk unsurunu yönetemediği gözlemlenmiş, yeniden güven tesis edilebilmesi amacıyla bir dizi önlem veya uygulamaya yer verilmek zorunda kalmıştır. Tasarruf

¹²³ Hüseyin ŞAHİN, **Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişimi – Bugünkü Durumu)**, Ezgi Kitapevi Yayınları, 6. B.s , Bursa, 2000 : 382-383.

¹²⁴ Oğuz YILDIRIM, **Türkiye'de Bankacılık Sektörü Tarihsel Gelişim, Temel Sorunlar, Mali Riskler ve Yeniden Yapılandırma**, Çanakkale , t.y.

¹²⁵ Engin ERDOĞAN – Meliha ENER, “Türkiye’de Enflasyonla Mücadele Sürecinde Son Dönem Uygulamalar ve Değerlendirmesi”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:177, 2000 : 129.

¹²⁶ ŞAHİN a.g.e. : 410.

mevduatına uygulanan devlet güvencesi oranı %100'e çıkarılmıştır. Bu sayede güven unsuru sektörel bazda yeniden tesis edilmeye çalışılırken, ilerleyen dönemde ortaya çıkan bankacılık sektörü krizlerinin en büyük yükünü de bu güvence tetikleyecektir. Geçici çözüm olarak sunulan ve sektöre belirli bir süre için dinamizm katan bu uygulama bankacılık sektörünü kuralsızlaştırmış, kırılganlığını arttırmış ve piyasa mekanizması içerisinde faaliyet gösteren sektöre devlet taraf değil iken bir anda taraf olmak zorunda kalmıştır. Süreklilik arz eden ve finansal sektörü derinden etkileyen kriz ortamı müdahale edilmesi gereken bir hal almış, AB ve Uluslararası Ödemeler Bankası kriterlerine uygun bir bankacılık kanununu gerekli kılmış ve bu amaca yönelik olarak 1999 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu yasalaşmıştır.

4389 sayılı kanun ile birlikte ülkemizde meydana gelen finansal krizlerin en büyük sorumlusu olarak nitelendirilebilecek kurumsal yapının olmaması sorunu birçok yetki, görev ve sorumlulukla donatılarak sisteme adapte edilen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile çözülmüştür. Yapılan bu değişiklikler, sisteme ve sektöre olan güveni tazelemesi ve mali sistem dışında değerlendirilen tasarrufları sisteme çekmesi, sektördeki birleşme ve yeniden yapılanmaları hızlandırması açısından önemlidir.¹²⁷

Finansal sistemi AB normlarına yaklaştırma çabaları 2000'li yılların başlarında yaşanan ve bankacılık sektörünü aşırı derecede etkileyen krizler nedeniyle kesintiye uğramıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri sonrasında, aşırı yükselen faiz oranları, vade uyumsuzluğu olan bankaların fonlama zararlarını arttırırken, portföylerinde bulundurdıkları menkul kıymetlerinde değer yitirmesine yol açmıştır. Şubat 2001'de dalgalı kura geçilmesiyle birlikte, TL'nin yabancı paralar karşısında

¹²⁷ PARASIZ a.g.e. : 114.

hızla değer kaybetmesine bağlı olarak yüksek açık pozisyonla çalışan bankalar, önemli boyutta kambiyo zararı ile karşı karşıya kalmıştır.¹²⁸

Kriz ertesi yaşanan gelişmeler ise sektörün kendine çeki düzen verme isteği şeklinde özetlenebilir. Sermaye yeterlilik oranları hususunda net bir uygulama ve bu uygulamayı özendirecek idari otoritenin eksikliği hazineye ekstrasdan yük getirmiştir. Sermaye yapıları gittikçe kötüleşen ve hizmet veremez hale gelen bankalar TMSF bünyesine alınırken görev zararları Hazine tarafından kompanse edilmek suretiyle giderilmiştir. Mevcut sermaye yapıları revize edilmiş, kullandırılan krediler için belirli bir oranda karşılık ayrılması yasalar çerçevesinde hükme bağlanmış ve bankacılık sektörü için oldukça önem arz eden sermaye yeterlilik rasyoları üzerinde gerek AB gerekse BIS normları veya gerekleri çerçevesinde regülasyonlara yer verilmiştir. AB'ye üye ülkeler bünyesinde 1980'li yılların ortalarından beri uygulanmakta olan sermaye uzalaşı modellerinin ülkemiz özelinde uygulanamamış olmasının en büyük nedeni devletin, fon talebine bağlı olarak direkt bankaların müşterisi konumunda yer almalarıdır. Reel sektör temsilcilerine kredi kullandırmak yerine mevcut kaynaklarını devletin fon talebini finanse etmek amacıyla kullanan bankalar yüksek kar elde etme güdüsüyle hareket etmişlerdir. Ticari bankacılık faaliyetlerinden çok devlete ait menkul kıymetlerin değerlendirildiği faaliyetler ilerleyen dönemde yapısal sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır.

2.2.3 Türk Bankacılık Sektörü Krizleri

Finans sektörünün dinamosu konumunda yer alan bankacılık sektörü gerek kurumsal alt yapısı gerekse mali kaynak yapısı ile gelişimini sürdürmektedir. Türk bankacılık sektörünün gelişim sürecini etkileyen faktörler; ekonomik istikrarsızlık,

¹²⁸ Niyazi ERDOĞAN, *Dünya ve Türkiye'de Finansal Krizler - Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Uygulamaları – Kamu Bankaları Deneyimi*, Yaklaşım Yayınları, Haziran 2002 : 133.

mali riskler, yüksek kaynak maliyeti, haksız rekabet koşulları, teknolojideki hızlı gelişmeler, özkaynakların yetersizliği ve yeniden yapılanma sorunları şeklinde sıralanabilir.¹²⁹ Sürekli büyüme gösteren kamu açıkları ve yüksek oranlarda seyreden enflasyon bankacılık sektörünü olumsuz yönde etkilemektedir. Artan enflasyon oranları sermaye yapısını küçültürken bankaların kullandırmakta olduğu kredilerin kaynağını oluşturan yapı ise giderek zedelenmektedir. Bankacılık sektörü sermaye yapısı genelde nakit niteliğe sahip olduğundan enflasyon oranlarında meydana gelen artışlar bu kaynak yapısını eritmektedir, azaltmaktadır. Ekonomik istikrarsızlık ve kronik enflasyon dönemlerinde, sektörü olumsuz etkileyen bir diğer sorunda, problemli kredilerin artmasıdır.¹³⁰ Yüksek faiz oranları bankaların kullandırmış olduğu kredilerin geri dönüşlerinde sorunlar yaşanmasına neden olurken bankalar açısından kaynakların akışkanlığı azaldığı gibi kaynak maliyetleri de yükselmektedir. Enflasyon oranları ile birebir bağlantılı olan bu durum ancak bu oranların düşürülmesi suretiyle bankaların sermaye yapısına katkı sağlayabilir. Düşük enflasyon oranları ile kullanılan kredilerin donuklaşan kısımlarının tahsil imkânları geniş ölçüde artacakken bankaların sermaye rasyolarında çok daha etkin bir yönetim sağlanabilecektir.

Ticari bankaların en büyük kaynak kalemi vadeli ve vadesiz mevduat hesaplarıdır. Vadesiz mevduat hesapları için oldukça düşük faiz oranları (genelde %1) maliyet kalemi olarak belirlenirken vadeli mevduatlar için aynı durum söz konusu değildir. Vadeli mevduat hesapları için tespit edilen faiz oranları genelde enflasyon oranları kıyaslanarak belirlenir. 1980’li yıllardan itibaren faizlerin serbest bırakılmasıyla, faizler enflasyon paralelinde seyretmeye başlarken, mevduat kompozisyonunun vadeli lehine gelişmesi sonucu, mevduatın maliyeti önemli ölçüde artmıştır.¹³¹

¹²⁹ PARASIZ a.g.e. : 125.

¹³⁰ A.e. : 126.

¹³¹ A.e. : 126 – 127.

Bankacılık sektörü yukarıda belirtilen belli başlı sorunların yol açtığı krizler ile karşı karşıya kalabilmektedir. Bu krizlerin sonuçları ise hem toplumsal hem de ekonomik etkiler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Türk Bankacılık Sektörü genelinde yaşanan krizler değerlendirildiğinde; sadece 1997-2003 arası dönemde, çeşitli ölçeklerde 22 özel sermayeli ulusal bankaya el konularak Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna(TMSF) devredilmiş, bazı bankaların da faaliyet izni iptal edilmiştir.¹³² BASEL risk yönetim sisteminin değerlendirilmesi ve sektör içerisinde meydana gelen krizlerde kamu otoritelerinin tutumlarının sergilenmesi amacıyla bankacılık sektörü krizlerinin etkileneni konumunda yer alan Pamukbank ve Demirbank örneklerinin değerlendirilmesi uygun düşecektir.

2.2.3.1 Pamukbank Örneği

Türkiye'nin eski ve büyük özel sermayeli bankalarından biri olan Pamukbank, faaliyetlerine devamının mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike oluşturduğu gerekçesiyle 18.06.2002 tarihinde TMSF' ye devredilmiştir. 1955 yılında kurulan ve 1973'te (ileriki yıllarda ülkenin en önemli sermaye gruplarından biri haline gelen) Çukurova Grubu'na geçen banka, bu duruma, en temel bankacılık ilkelerinin bile göz ardı edildiği bir yönetim süreci sonucunda gelmiştir.¹³³

Pamukbank'ın yönetim mekanizması içerisinde gerçekleşen en büyük hata, varlık – kaynak yönetiminin vade açısından yanlış yönetilmesidir. Vade unsurunun yanlış yönetilmesi öz kaynak yapısının bozulmasına neden olurken banka bünyesinde likidite sıkıntısı sürekli olarak yaşanmıştır.

¹³² Ebubekir AYAN, **Bankacılık Risklerinin Yönetiminde BASEL-II Uzlaşısı**, 1. Baskı , İstanbul , Beta Yayınları , Ekim 2007 : 17.

¹³³ A.e. : 18.

Bankanın portföyünde yer alan grup firmalarına kullandırılan kredilerin tahsil kabiliyetleri imkânsızlaştığından banka öz sermayesi verimsiz hale gelmiştir. Donuklaşan varlık kalemleri nedeniyle oldukça yüksek maliyete katlanarak elde edilen kaynaklar kullanılmış ve maliyet sürekli arttırılmıştır. Genel bankacılık prensipleri doğrultusunda yüksek maliyetli kaynakların tasfiyesi gerekmektedir Pamukbank için bu durum geçerli olamamıştır. Kullandırılan kredilerin anapara ve faizlerinin tahsil edilemeyişi bankaya ek yük getirmiş, hesap tablolarında ilgili kalemler belirtilmeyerek banka bilançosu karlı gösterilmiştir. Aralık 2001 itibariyle 3.813 Milyar TL olan grup kredileri toplam kredi portföyünün %69'u ve toplam aktiflerinin %40,5'i büyüklüğüne ulaşmıştır.¹³⁴

İlgili kamu denetim otoritesince yaptırılan incelemeler sonucunda Bankanın en az %8 olması gereken sermaye yeterliliği standart oranı, birinci bağımsız denetçi tarafından negatif %36,97, ikinci bağımsız denetçi tarafından negatif %42,96 seviyesinde bulunmuş; söz konusu denetimler ile Bankalar Yeminli Murakıpları'nca yapılan saptamaların birlikte değerlendirilmesi sonucunda ise bu oranın negatif %46,15 olduğu belirlenmiştir. Aralık 2001 itibariyle bankanın dönem zararı 4.024 Milyar TL tutarında olup, %8 asgari sermaye yeterliliğine erişmek için gereken kaynak ihtiyacı 2.963 Milyar TL olarak hesaplanmıştır.¹³⁵

Pamukbank'ın tasfiye sürecinde Yapı ve Kredi Bankası ile birleştirilmesi düşünülmüş gerek sermaye yapısı gerekse müşteri portföyü oldukça sağlıklı olan bankaya da zarar verebileceği düşünüldükçe taslak değiştirilmiştir. Sektörün tamamı üzerinde sıkıntı yaratabileceği gerekçesiyle bu birleşmeye izin verilmemiş, TMSF Pamukbank'ı devir almak zorunda kalmıştır.

¹³⁴ A.e. : 19.

¹³⁵ A.e. : 21.

Pamukbank'ın TMSF' ye devir süreci aşama aşama incelendiğinde kamusal denetim yönünden etkinliğin tam olarak gerçekleştirilemediği, alınması gereken aksiyonların zamanında alınamadığı görülmektedir.

2.2.3.2 Demirbank Örneği

Aktif büyüklük bakımından özel sermayeli bankalar arasında 6. sırada bulunan Demirbank 1953 yılında kurulmuştur. Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren diğer bankalar gibi yüksek getiri beklentisi hazine tabanlı yatırımları özendirmiş ve banka bu yönde karar alarak hazine bonosuna yatırımlarını kaydırmıştır. 1994 krizi öncesi yüklü miktarda döviz alımı yaparak krizden oldukça karlı çıkan banka, kriz sonrası yeniden Türk Lirası(TL) pozisyonuna geçerek kaynaklarını hazine bonolarına aktarmaya başlamıştır.¹³⁶

1992 yılından TMSF' ye devir tarihine kadar olan dönemde bankanın öz kaynak karlılığı ortalama olarak %100'ün üzerinde gerçekleşmiş, 1995 yılında ise %222,6 düzeyine kadar çıkabilmiştir.¹³⁷ The Banker dergisi tarafından 2000 yılında hazırlanan çalışmada Demirbank, öz sermaye karlılığı bakımından dünyanın en karlı bankası olarak gösterilmiştir.¹³⁸

Demirbank'ın TMSF kontrolüne kadar geçirmiş olduğu evreler değerlendirildiğinde en büyük etkinin devlet kağıtlarına yapılan yatırımlar esnasında ortaya çıktığı görülmektedir. Bankanın, risk yönetiminin gereklerini tam olarak yerine getirmeyerek kısa vadeli piyasalardan borçlanmak suretiyle elde ettiği hazine bonoları bankayı zora sokmuştur. O dönemde Demirbank'ın pasif toplamı içinde

¹³⁶ A.e. : 17.

¹³⁷ Türkiye Bankalar Birliği İnternet Sayfası , (çevrimiçi), (<http://www.tbb.org.tr/turkce/bulten/yillik/2000/rasyolar.xls>) (03.01.2006)

¹³⁸ The Banker, July 2001 : 154.

vadeli mevduat oranının gerçekte sadece %1 olduğu tahmin edilmektedir.¹³⁹ Dış ve iç piyasalardan borçlanılarak sağlanan kamu yatırımları faiz oranı açısından aşırı risk unsuru taşımaktadır. TMSF’ ye devri öncesi 300 milyon dolar sermayesi olan Demirbank’ın elinde 4-5 milyar dolar değerinde DİBS bulunmaktadır.¹⁴⁰

Risk yönetiminin piyasa şartları doğrultusunda kullanılamaması neticesinde banka, piyasada meydana gelen likidite sıkıntısı nedeniyle gecelik üç haneli rakamlara ulaşan faiz oranlarının yarattığı yük ile karşı karşıya kalmıştır. Devlet kâğıtlarının getirilerinin yükselen faiz oranları karşısında oldukça düşük kalması piyasada faaliyet gösteren birçok bankayı etkilemiştir.

Demirbank, DİBS portföyünün büyüklüğü ve gecelik fonların toplam kaynak yapısı içindeki payının yüksekliği nedeniyle bu durumu daha fazla sürdüremez hale gelmiş ve BDDK kararıyla 06.12.2000 tarihinde zararının öz kaynaklarını aşması, yükümlülüklerini vadesinde yerine getirememesi, faaliyetlerine devamın mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüreceği gerekçeleriyle TMSF’ ye devredilmiştir.¹⁴¹

İncelediğimiz bankacılık sektörü kriz örneklerinin kamusal denetimin tam olarak yerine getirilmeyişinin bir sonucu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Aşırı derecede risk unsuru taşıyan alanlara yönelen bankaların, herhangi bir engel ile karşılaşmadığı ve kontrol mekanizması tam olarak çalışmadığından ilerleyen dönemlerde TMSF’ ye devirleri kaçınılmaz hale gelmiştir.

Sektör kendi dinamikleri itibarıyla tek bir aktör tarafından yaratılan krizin tüm aktörleri etkilediği bağıntılı bir özelliğe sahiptir. Bu nedenle ortaya çıkan kriz

¹³⁹ Ercan UYGUR, “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni**, No:2001/1, Ankara, 7 Nisan 2001 : 16.

¹⁴⁰ Nur KEYDER, “Türkiye’de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 2001 : 39.

¹⁴¹ AYAN a.g.e. : 18.

durumunun önceden tahmin edilmesi, tahmin edilen etkenlerin engellenmesi ve kontrolü, ancak geliştirilecek kamu kontrol mekanizmaları ve kurumları vasıtasıyla gerçekleşebilmektedir. Geliştirilecek kontrol mekanizmasının yalnızca ulusal boyutta değerlendirilmemesi aynı zaman uluslararası finansal sistemi de ilgilendiren konuları kapsamı içine alması bir zorunluluktur. Dışa tamamen açık bir ekonomik sistemin iç kontrol mekanizması araçlarıyla kamu otoriteleri tarafından denetimi krizlerin tahminini ve krizlere karşı korunumu tek başına sağlayamayacaktır.

İşte 1980'lerden itibaren bankaların sermaye yeterliliklerinin hesaplanması amacıyla çeşitli normlar benimsenmiş ve bu normlar birçok ülke tarafından uygulanması zorunlu kriterler haline gelmiştir. BASEL kriterleri olarak bilinen ve bankaların sermaye yeterlilik oranlarının hesaplanma yöntemlerini ortaya koyan bu kriterlerin yakın bir gelecekte zorunluluktan ziyade gereklilik halini alacağı düşünülmektedir. Kriterlere uyum sürecinde devletin uygulayacağı politikalar ve uyum sürecini ne şekilde yöneteceği büyük önem taşımaktadır.

2.3 Bankacılık Sektörü ve BASEL Risk Yönetim Sistemi

Bankacılık sektöründe art arda gelen krizler, riskin önceden tahmin edilip edilemeyeceği tartışmalarını gündeme getirmiştir. Birçok araştırma ve sayısal analiz riskin önceden tahmin edilebileceğini ve engellenebileceğini savunmaktadır. Bu konuda uluslararası otoriteler ve birlikler birçok çalışma yapmış ve bu çalışmalarını raporlaştırmışlardır. İlgili raporlar birer öneri niteliğinde olup uluslararası kamuoyunun takdirine sunulmuştur. BASEL uzlaşısı bu raporlaştırma sürecinin en sistemli ve bilimsel çalışması olarak ön plana çıkmaktadır. Bankacılık sektörü ile ilgili risk ölçüm yöntemlerini sunan uzlaş, riskin yönetilebileceği gerçeğinden hareketle tüm bankalar için uluslararası standartları gündeme getirmiştir.

2.3.1 Bankacılık Sisteminde Risk

Bankacılık sektörü riski yönetme, riskten korunma ve riski fırsata dönüştürme olanaklarını kullanarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Sektörün varlık nedeni risk ile birlikte hareket etme olanaklarına cevap verebildiği ölçüde şekillenmekte ve karlılık oranları bu doğrultuda azalmakta veya artmaktadır. Genel bankacılık teamülleri içinde risk, kullandırılan nakit veya gayrinakdi krediyi ifade etmek için kullanılır. Ancak, riskin tanımı BASEL boyutunda değerlendirildiğinde farklı bir kapsamda irdelenmektedir. Yalnızca kullandırılan nakit veya gayrinakdi krediler değerlendirilmemekte, aynı zamanda potansiyel fırsatlar ve riskler genel risk kapsamına alınmaktadır.

2.3.1.1 Riskin Tanımı ve Risk Çeşitleri

Risk kavramı geleceğe ilişkin belirsizlikleri veya bilinmeyenleri kapsamına alırken aynı zamanda bu belirsizlik durumunun olası etkilerinin olumsuz olacağı düşüncesi de bu kavramın tanımı içine girmektedir. Genel anlamda risk, zarar ya da olumsuzluk yaratacak bir olayın ortaya çıkma olasılığı olarak tanımlanmaktadır.¹⁴² Finans sektörü direkt riske maruz kaldığından ve riski yönetmek zorunda olduğundan kendine özgü kontrol mekanizmalarını geliştirmek zorunda kalmıştır. Uluslararası kabul gören ve finans sektörünün risk yönetimi alanını ilgilendiren BASEL kriterleri bunun en güzel örneğidir. Genel olarak risk kavramı kapsama alanı boyutundan hareketle finansal sistem için iki şekilde tanımlanır.

Sistemik risk, ekonomik dengelerin değişmesi sonucunda ortaya çıkan, piyasadaki bütün firmaları ve finansal varlıkları etkileyen ve getirilerinde değişikliğe neden olan risk olarak nitelendirilebilir. Piyasa riski, faiz oranı riski, enflasyon riski

¹⁴² Abdurrahman FETTAHOĞLU, **İşletmecilik Finans İlkeleri**, Rengin Basımevi, İstanbul, 2000 : 91

ve politik risk bu risk grubunun başlıca çeşitleridir.¹⁴³ Sistematik risk, kontrol edilemeyen bir risk türüyken riski dağıtma prensipleri ile ortadan kaldırılabilen bir risk türü değildir. Sistematik riske maruz kalınan ortamlarda kamu otoritelerinin riskin oluşum sürecine müdahale etmeleri riski ortadan kaldırmaya yetmeyecektir. Kamu otoriteleri riski doğurabilecek unsurları oluşum sürecinden çok önce belirleyerek tedbirini almalıdır. Örneğin piyasa şartlarında arz ve talebin belirlemiş olduğu piyasa riski oluşum sürecinde kesinlikle kontrol edilemez. Kamu otoriteleri potansiyel risk unsurlarını önceden tespit ederek riski oluşum safhasına geçmeden önce engelleyebilmelidir. Kamu kendi bilgi, birikim, deneyim ve uzman kadrosu yardımıyla duruma müdahale edebilecek yetkinliğe ve etkililiğe sahiptir. İdarenin elinde bulundurduğu tek yanlı işlemler yapabilme yetkisi kamu gücünün yansıması olup, bu yetkiyi kullanabilme özgürlüğü finansal sistem için de geçerlidir.

Sistematik olmayan risk, ilgili birimin kendinden kaynaklanan ve kontrol edilebilme özelliğine sahip risk türüdür. Riski yaratan unsurların çeşitlendirilmesiyle risk tamamen veya kısmen ortadan kaldırılabilir. Sistematik risk ile arasındaki fark kontrol edilip edilememesi yönünde ortaya çıkmaktadır. Bu risk grubunun başlıca türleri olarak iş riski, finansal risk(likidite riski) ve yönetim riski sayılabilir.¹⁴⁴

Sistematik risk ve sistematik olmayan riske ilave olarak özellikle bankacılık sektörü için geçerli olan bir başka risk türü de sistemik risktir. Sistemik risk, finansal kurumda ortaya çıkan tıkanıklığın, istikrar konusunda tedirginlik oluşturarak tüm finansal piyasalara yayılması olarak tanımlanabilir.¹⁴⁵ Özellikle bankacılık sektörü için geçerli olan bu risk çeşidi veya oluşumu bankacılık sektörünün birbirine aşırı derece bağımlı olması nedeniyle etkinliğini ve yayılımcı olma özelliğini sürdürmektedir.

¹⁴³ Gültekin RODOPLU, **Para ve Sermaye Piyasaları** , Tuğra Ofset, Isparta 2002 : 363.

¹⁴⁴ A.e. : 363 – 364.

¹⁴⁵ Philippe JORİON, **Value At Risk: The New Benchmark For Managing Financial Risk** , McGraw-Hill, New York, 2001 : 53.

Risk unsurunu ortaya çıkaran nedenler değerlendirildiğinde birbirinden farklı ama birbirini etkiler nitelikte oldukları gözlemlenmektedir. Etmenleri kontrol etme isteği ister istemez otorite kavramını gündeme getirmektedir. Risk çeşitleri açıklanırken özellikle kamu otoritelerinin piyasayı kontrol etme zorunluluğunun nedenleri de açıklanmalıdır. Her ne kadar serbest piyasa şartlarında, hür iradenin inisiyatifinde risk ortaya çıkmışsa da devlet kendini taraf olarak görmek durumunda ve risk unsurunun olası etkilerinin azaltılması yönünde çaba sarf etmek zorundadır. Farklı faktörlerin neden olduğu risklerin kontrolleri de bu bağlamda farklılık gösterecektir. Örneğin likidite riski olarak tabir edilen ve aniden ortaya çıkan kaynak ihtiyaç durumunun kontrolü vade unsurunun iyi tespit edilmesinden geçerken faiz oranı riskinin kontrolü gelecek öngörülerinin sağlam temeller çerçevesinde ortaya konulmasından geçer.

Risk çeşitlerini ve bu riskleri ortaya çıkaran temel nedenlerin ortaya konması, kamu otoritelerinin bu bağlamda yapması gerekenlerin tespiti konuyu detaylandırmak açısından önem taşımaktadır.

2.3.1.1.1 Likidite Riski

Likidite, bankanın yükümlülük boyutunu ilgilendiren bir konudur. Bir başka tanımla bankaların borçlarını ödeyebilme kapasitesidir.¹⁴⁶ Bir bankanın yükümlülüklerini yerine getirecek likiditeye sahip olmaması, nakit giriş ve çıkışları arasındaki dengesizlikler veya kaynak ve kullandırmalar arasındaki vade uyumsuzluğundan kaynaklanan fonlama yükümlülüğünü makul bir maliyetle yerine getirememesi (borçlanamaması), yükümlülüklerini yerine getirememesi sebebiyle

¹⁴⁶ M. Ayhan ALTINTAŞ, **Bankacılıkta Risk Yönetimi ve Sermaye Yeterliliği, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, Basel I ve Basel II Düzenlemeleri Çerçevesinde**, Turhan Kitapevi, Ankara , Mart 2006 : 111.

varlıklarını piyasa fiyatının altında elden çıkarma riskiyle karşı karşıya kalması ihtimallerini anlatır.¹⁴⁷

Bankalar açısından likidite riskini ortaya çıkaran en büyük neden vade unsurudur. Mevduat sahipleri ekonomiye duyulan güven eksikliği nedeniyle paralarını kısa vadelerde bankalara yatırmaktadır. Bankaların asli görevi olan aracılık işlevini yerine getirmesi ise ancak mevcut vade yapısı kısa olan mevduatı, daha uzun vadelerde kredi yoluyla plase ederek gerçekleşmektedir. Bankalar riski yönetmek ve yaymak zorunda olduklarından dolayı belirli bir likidite limitine kadar riske maruz kalabilirler. İlgili limitin aşılması bankacılık sektörünün tamamını etkileyen sektörel krizleri beraberinde getirebilmektedir. Bankaların likidite durumunun getiri durumu ile ilişkisi ters yönlüdür. Likiditesi yüksek, vadesi kısa olan varlığın getirisi düşük olur, getiri yükseldikçe varlığı likiditesi de düşer, vadeler uzar. Örneğin en likit varlık, bankaların kasalarında tuttuğu nakittir. Ancak nakdin getirisi yoktur, hatta paranın zaman değeri dikkate alındığında banka kasasında tuttuğu nakit nedeniyle zarar etmektedir.¹⁴⁸ Dolayısıyla ilgili kaynakların kredi olarak piyasaya sunulması atıl kaynağın değerlendirilmesine ve aracılık faaliyetleri sonucunda bankanın kazanç sağlamasına yardımcı olacaktır.

Bankalar geçmiş dönem öngörülerinden ve deneyimlerinden hareketle makul bir likidite düzeyiyle çalışırlar. Bu durum ülke ekonomisinin özel ve genel şartları, müşteri portföyünün genel yapısı, rakip bankaların uygulamış olduğu rekabetçi olmayan fiyatlama girişimleri ve gelecek beklentileri çerçevesinde şekillenir. Ancak öngörülerin yeni kaynak temininde veya mevcut kaynakların çıkışında yaşanan beklenmedik durumlar nedeniyle haklı çıkmaması halinde likidite riski ile karşı karşıya kalınabilir. Beklenmedik mevduat çıkışları kaynak unsurunu etkileyen bir diğer olgudur. Vadesi henüz dolmayan mevduatın çekilmek istenmesi kredi olarak plase edilen kaynağın vadesinden erken geri dönüşümünü zorunlu kılacaktır ki bu

¹⁴⁷ A.e. : 7.

¹⁴⁸ A.e. : 112.

sistemin ve reel sektörün kilitlenmesine neden olacak büyük bir sorundur. Hukuki olarak bankalar vadesi henüz dolmamış mevduatı ödemeyi reddedebilirler. Ancak bu durumu daha da kötüleştireceğinden, bankalar her türlü imkânlarını zorlayarak, itibarlarını korumak ve hatta pekiştirmek için mudilerin vade bozumu taleplerini de karşılamaya çalışırlar.¹⁴⁹ Likidite olgusunun yalnızca dışarıdan kaynak temini veya elde tutulmakta olan kaynağın korunumu şeklinde değerlendirilmesi tek boyutlu bir yaklaşım olacaktır. Kullanılan kredilerin anapara, faiz ve komisyonlarının geri dönüşlerinde yaşanan sorunlar likidite unsurunun diğer boyutudur. Geri dönüşlerin tam olarak sağlanması sağlıklı bir likidite yapısına sahip olunmasının gereklerindendir.

Bankaların en büyük sıkıntı çektiği ve sürekli olarak yönetme isteği içerisinde bulunduğu risk türü olan likidite riski yönetilemediğinde öldürücü sonuçlar doğurabilmektedir. Kamu otoriteleri bir taraftan çıkardığı yasalarla bir taraftan da sisteme yerleştirmiş olduğu bağımsız idari otoritelerin yaptırım gücünü kullanmak suretiyle bankaları likidite durumlarını yönetmeye sevk etmektedir.

2.3.1.1.2 Faiz Oranı Riski

Banka bilançosundaki varlık ve yükümlülükler arasındaki vade ve fiyatlama uyumsuzluklarına bağlı olarak faiz oranlarındaki aşağı veya yukarı hareketlerin bankayı zarara uğratması tehlikesidir.¹⁵⁰ Gelecek dönemde olası bir faiz indiriminin bugünden tahmin edilememesi bugün gerçekleşen borçlanma tutarını ve maliyetleri aşırı derecede arttıracaktır. Dolayısıyla ilerleyen dönemde çok daha ucuza elde edilebilecek kaynaklar zamanlamanın ve gelecek öngörüsünün iyi yapılamaması nedeniyle maliyet unsuru taşıyacaktır.

¹⁴⁹ A.e. : 114.

¹⁵⁰ A.e. : 7.

Faiz oranı riski, serbest piyasa şartlarında, piyasa aktörlerinin güncel durum ve davranışları çerçevesinde oluşan bir risktir. Kamu otoriteleri serbest piyasaları kendi halinde işler konuma getirinceye kadar kusursuz bir finansal sistem oluşturmak durumundadır. Kuralları regüle edilerek oluşturulan finansal sistemler serbest piyasanın gerekleri çerçevesinde işlerken direkt kamu etkisini üzerlerinde hissetmezler. Zaten oluşum sürecinde kamu otoriteleri sistemin gereksinimlerini ve oyunun kurallarını belirlediklerinden dolayı tamamen devlet etkisinden uzaklaşılacak bir süreç yaşanmayacaktır. Örneğin Para Politikası Kurulu'nun gerçekleştirmiş olduğu faiz indirimlerine veya faiz artırımlarına piyasa hemen tepki göstermekte, anlık olarak faiz oranları yapılan değişiklik paralelinde güncellenmekte veya revize edilmektedir. PPK örneğinde olduğu gibi kamu otoriteleri sistem içerisine gerek kurum, kurul gerekse mevzuat çerçevesinde nüfuz ederek geri çekilmektedir. Bağımsız karar veren merciler sistemin sağlıklı bir biçimde çalışmasına katkı sağlamakta ve piyasanın gereklerini yerine getirmektedir.

2.3.1.1.3 Kur Riski

Kur, ulusal paranın yabancı paralar karşısındaki değişim değerini yansıtmaktadır. Parite ise yabancı paralarının birbiri ile değişim oranlarının üçüncü bir para birimi cinsinden ifadesini belirtmektedir. Kur riski, bankaların döviz kur ve paritelerindeki değişiklikler nedeniyle zarara uğraması tehlikesidir.¹⁵¹ Bankaların mevcut döviz borçlarının alacaklarını aşması veya mevcut döviz alacaklarının borçlarını aşması açık veya fazla pozisyon şeklinde tanımlanmaktadır.

Kur riskinde yükümlülük bağlamında ortaya konulan fiyatlar başka bir ülkenin para birimi cinsinden değer ifade etmesi nedeniyle ülkenin ulusal

¹⁵¹ A.e. : 197.

özelliklerinden bağımsız olarak ortaya çıkar. Risk karşı tarafın özel şartlarına bağlı olarak ortaya çıktığından dolayı kontrol mekanizması ancak ülkenin geçmiş dönem performansı doğrultusunda ortaya konabilecektir ve öngöründen öteye gidemeyecektir.

2.3.1.1.4 Piyasa Riski

Faiz oranlarındaki, döviz kurlarındaki veya hisse senedi fiyatlarındaki değişikliklerin bankanın satılabilir varlıklarının(bono-tahvil portföyü, borsada işlem gören hisse senetleri, döviz varlıkları) değerini düşürmesi nedeniyle karşılaşılabilecek zarar tehlikesidir.¹⁵² Bir diğer piyasa riski tanımı ise; fiyatlardaki değişimlere bağlı olarak bankaların bilanço içi ve bilanço dışı pozisyonlarında ortaya çıkan zarar etme olasılığıdır.¹⁵³

Banka bilançolarında gösterilmesi zorunlu bulunan;

- Alım satıma konu altın ve diğer kıymetli madenler
- Alım satıma konu hisse senedi, yatırım fonu katılma belgeleri, bono ve tahvil gibi menkul kıymetler
- Her bir döviz cinsi itibariyle net kısa veya uzun (bilanço içi ve bilanço dışı) döviz pozisyonları
- Alım satım hesapları ile ilgili pozisyonlardan kaynaklanan risklerden korunma veya riskleri azaltma amacıyla girilmiş faize dayalı veya cari değerleri faiz değişimlerine duyarlı türev sözleşmeler ve opsiyonlar

piyasa riskinin konusuna girmektedir.¹⁵⁴

¹⁵² A.e. : 6.

¹⁵³ **Amendment To The Capital Accord To Incorporate Market Risk, Basel Committee On Banking Supervision, 1996 : 1.**

¹⁵⁴ ALTINTAŞ, a.g.e. : 242.

2.3.1.1.5 Kredi Riski

Kredi, geri ödeneceği konusunda herhangi bir şüphe olmayan belirli bir nakit paranın veya banka itibarının belirli bir bedel karşılığında ve süreyle müşteriye kullandırılmasıdır. Kredi riski, kredi müşterilerinin bankaya karşı olan yükümlülüklerini hiç veya zamanında kısmen veya tamamen yerine getirememesi sebebiyle bankanın zarara uğraması ihtimalini anlatır.¹⁵⁵

Bankacılık Kanununun krediler başlıklı 48/1'inci maddesine göre; Bankalarca verilen nakdi krediler, verilen teminat mektupları, kontrgarantiler, kefaletler, aval, ciro, kabul gibi gayrinakdi krediler ve bu niteliği haiz taahhütler, satın alınan tahvil ve benzeri sermaye piyasası araçları, tevdiatta bulunmak suretiyle ya da herhangi bir şekil ve surette verilen ödünçler, varlıkların vadeli satışından doğan alacaklar, vadesi geçmiş nakdi krediler, tahakkuk etmekle birlikte tahsil edilmemiş faizler, gayrinakdi kredilerin nakde tahvil olan bedelleri, ters repo işlemlerinden alacaklar, vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri ile benzeri diğer sözleşmeler nedeniyle üstlenilen riskler ve ortaklık payları izlendikleri hesaba bakılmaksızın Bankacılık Kanunu uygulamasında kredi sayılır.¹⁵⁶

Kullandırılan kredilerin risk unsuruna dönüşmesi genel siyasi faktörlerden, borçlunun ve bankanın kendi özel durumlarından kaynaklanmaktadır. Ülkemizde kamu otoriteleri kredi riskini ortadan kaldırmak amacıyla bankacılık kanunu çerçevesinde belirli sınırlandırmalar getirmiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu bir kişiye açılacak, bir sermaye grubuna açılacak ve banka sermayesine hakim gruba açılacak kredi sınırlarını belirlemiştir. Bu sayede yasalarda hakim durum kamu otoritesi tarafından belirlenmiş ve açılacak kredilerin üst limitleri belirlenerek kredi riski henüz doğmadan ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu durumun kontrolü

¹⁵⁵ A.e : 5.

¹⁵⁶ A.e. : 356.

ise bankaların BDDK ile ortaklaşa geliştirecekleri etkileşimli sistemler vasıtasıyla sağlanabilmektedir.

2.3.1.1.6 Operasyonel Risk

Operasyonel risk, insan hataları, suistimaller, yetersiz veya aksayan dahili kontrol ve iş süreçleri veya teknolojik altyapı ve sistemler sebebiyle bankanın zarara uğrama tehlikesidir.¹⁵⁷ Operasyonel riski yaratan kaynakları insan faktörünün, bankacılık uygulamalarında proseslerin, bankacılık uygulamalarında sistemlerin ve dışsal olayların oluşturduğu gözlemlenmektedir.

2.3.2 Risk Yönetimi ve BASEL Uzlaşıları

BASEL uzlaşıları risk yönetim modellerini geliştirmek suretiyle bankacılık sektörü üzerinde etkili olmaktadır. Uzlaşıların yayımlanmasının ardından risk yönetim süreçleri farklı şekillerde değerlendirilmiş, farklı alternatifler finansal aktörlerin emrine sunulmuştur. Bu bağlamda BASEL uzlaşılarının çıkış noktasını oluşturan riskin tanımının yapılması ve riskin yönetilmesi uzlaşının temelini oluşturmaktadır.

2.3.2.1 Risk Yönetimi

Risk yönetimi, geleceğe ilişkin belirsizlikten aleyhimize bir sonuç çıkması ihtimalini azaltmak veya lehimize bir sonuç çıkması ihtimalini güçlendirmek için

¹⁵⁷ A.e. : 7.

bilinçli olarak önlem almak şeklinde tanımlanabilir.¹⁵⁸ Finansal sistem içinde belirsizlik ortamı ne kadar fazlaysa risk derecesi de o kadar fazladır. Beklenenin gerçekleşmemesi zarar etme olasılığını ortaya çıkartırken, istenilenin gerçekleşmesi kar elde etme fırsatını faaliyet gösteren aktöre sunacaktır. Risk yönetimi, tehlike ile fırsat arasında dengeyi kurarak ticari işletmelerin kar elde etme ve devletin finansal sistemi riskten arındırma güdülerini tatmin etmeye çalışır. Bankaların karlılık rakamlarının arttırılması ve kabul edilemeyen risklerin sistemi etkilemesinin önüne geçilmesi risk yönetiminin asli unsurlarıdır. Örneğin biri riskli diğeri az riskli iki müşteriye bankalarca verilen kredinin maliyetinin farklı olması gerektiği savunulur. Bunun nedeni de her iki kredi de vadesinde geri ödenecekse de banka daha fazla risk taşıyan firmaya kullandığı kredi için çok daha fazla riske maruz kalmıştır. Risk arttığından dolayı bankaya ödenecek faizin de yüksek olması bu durumun doğal sonucu olarak kabul edilmelidir. Risk yönetimi, risk unsurunu tamamen ortadan kaldırmak amacıyla hareket etmemekte, optimum katlanılabilir düzeyin tespitinde devreye girmektedir.

2.3.2.1.1 Risk Yönetiminin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Bankacılık sektöründe risk yönetiminin tarihsel gelişimi çok eskilere dayanmaktadır. II. Dünya Savaşı ertesinde bankacılık sektöründe risk yönetimi konusunda çok da farklı uygulamalara yer verilmemiştir. Kaynak maliyeti devlet tarafından belirlenen tavan faiz oranı sınırlandırmaları nedeniyle değişkenlik göstermemiş, sabit risk yönetimi bankalarca zorunlu olarak uygulanmıştır. 1960'lı yıllarda yaşanan politik istikrarsızlıklar sonrası kredi taleplerinin artması, bankaları farklı ve daha yüksek maliyetli yabancı kaynaklara yöneltilmiş ve pasif yönetiminin önemi bu süreçte ortaya çıkmıştır.¹⁵⁹

¹⁵⁸ A.e. : 2.

¹⁵⁹ Benton E. GUP, James W. KOLARİ, **Commercial Banking: The Management of Risk**, John Wiley&Sons, Hoboken, NJ, 2005 : 118.

Sabit kur rejimine bağı Bretton Woods sisteminin 1973 yılında işlemez hale gelmesi risk olgusuna tamamen açık ulusal piyasaları farklı politikalar uygulamaya sevk etmiştir. Bankacılık sektörü risk yönetimi konusunda salt pasif yönetimi uygulamalarından vazgeçerek aktif-pasif yönetimi uygulamalarını gündeme almıştır. Aktif – pasif yönetimi çerçevesinde bilanço kalemlerinin vade, miktar ve fiyat olarak dengeli olmamasından kaynaklanan riskler üzerinde durulmaktadır.¹⁶⁰

Finansal sistem içinde meydana gelen çeşitlendirme nedeniyle farklı farklı riskler ortaya çıkmış, sayı olarak da risk yaratan unsurlar bir hayli fazlalaşmıştır. Risk yaratan unsurların genişlemesine koşut olarak riske karşı alınması gereken önlemler ve araçlarda çeşitlenmiştir. Ancak geliştirilen hiçbir risk önleme aracı bir sonraki aşamada ortaya çıkan krizi engellemeye yetmemiştir. Sistemin kendi kendini değiştirmesi ve yenilemesi riske karşı geliştirilen araçların yetersiz kalmasına ve zamanla kullanılamaz hale gelmesine neden olmuştur. Risklerden sürekli kaçınmanın olanaksız olduğunun anlaşıldığı yeni süreçte, risklerin belirlenip kaçınılmasından çok, etkin bir biçimde yönetildiği risk yönetim felsefesi egemen olmuştur.¹⁶¹ Geline son noktada risk yaratan unsurlar ortaya çıktıktan sonra müdahale etmek yerine risk ortaya çıkmadan engelleme yöntemi kabul edilmektedir.

¹⁶⁰ Hasan KAVAL, **Bankalarda Risk Yönetimi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2004 : 32.

¹⁶¹ Meryem FIKIRKOCA, **Bütünsel Risk Yönetimi**, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 2003 : 24.

Şekil 2.1 Risk Yönetim Süreci

Risklerin Tanımlanması >	Risklerin Ölçülmesi >	Uygulama >	Takip Değerlendirme
------------------------------------	---------------------------------	----------------------	----------------------------

Kaynak: ALTINTAŞ, a.g.e: 3

Risklerin tanımlanması aşamasında sektör ile ilgili risk yaratabilecek unsurlar ve bankanın kendine özgü durumu ortaya konularak durum tespiti yapılır. Bu sayede hem ülkenin politik yapısı ve mevzuatı hususunda farkındalık yaratılırken, hem de faaliyet gösterilen piyasanın ve müşteri profilinin tam olarak belirlenmesi sağlanmaktadır.

Risklerin ölçülmesi aşaması verilerin süzülerek değerlendirme yapılabilir konuma getirilme sürecidir. Objektif değerlendirilebilir verilerin elde edilmesi politika ve uygulama usullerinin belirlenmesini kolaylaştıracaktır.

Uygulama aşaması, ölçülebilen ve somut hale getirilen risklerin ortaya çıkmasını engelleyici ve riskten koruyucu uygulamaların devreye sokulması sürecidir. Uygulama safhasında riskten kaçınılabilir, risk azaltılabilir veya risk transfer edilerek ortadan kaldırılabilir. Bankanın sürekli riskten kaçınması, risk üstlenememesi, her riski devretmeye veya azaltmaya kalkışması sonuçta bankacılık yapılamaması anlamına geleceğinden, banka sermayesiyle mütenasip bir riski üstlenerek, kar etmeye çalışmak zorundadır.¹⁶²

Takip ve değerlendirme süreci, uygulamaların kendi içinde risk barındırıp barındırmadığının değerlendirilmesi açısından önemlidir. Bu değerlendirme süreciyle

¹⁶² ALTINTAŞ a.g.e. : 4.

hem belirlenen standartların uygulama aşamasındaki başarısı değerlendirilmekte hem de tespit edilen risk unsurlarının sınırları ortaya konmaktadır.

2.3.2.1.2 Risk Yönetiminin Önemi

Bankacılık sektöründe meydana gelen teknolojik gelişmeler çok fazla miktarda işin çok kısa sürede gerçekleştirilmesine olanak tanır hale gelmiştir. Teknolojinin gelişmesinin bir sonucu olarak zaman ve mekân kavramının ortadan kalkması risk yaratan olguların şekil değiştirerek sisteme yansımaları, risklerin tespitinde farklı yöntemlerin kullanılmasını gerektirmiştir. Sektörün varlık nedeni riskten tamamen uzaklaşmak yerine onu makul boyutlarda tutarak yönetebilme becerisiyle ilintili olduğundan farklı farklı yöntemleri kullanma gereksinimi sürekli gündeme getirilmekte ve bir felsefe olarak kabul edilmektedir.

Küreselleşme olgusu ülkelerin birbirinden bağımsız hareket edebilmesine olanak tanımamakta, bu olgunun olumlu yanlarının yanında finans sektörünün kırılganlığını aşırı derecede arttırdığı da bilinmektedir. Ulusal finansal sistem içerisinde faaliyet gösteren bir kurumun sıkıntıya düşmesi tüm ulusal finansal sistemi etkileyebileceği gibi küreselleşme olgusunun uluslararası dinamikleri nedeniyle de uluslar arası finansal sistem üzerinde etkiler yaratması muhtemeldir. Olası etkiler, etki alanı paralelinde değerlendirildiğinde yalnızca finans sektörü temelli ortaya çıksa dahi tüm reel sektörün bu olumsuzluk ortamından fazlasıyla etkileneceği varsayımı doğru bir yaklaşım olacaktır.

Gerek küresel ölçekte gerekse de ulusal sınırlar içinde son yirmi yıl içinde yaşanan finansal krizlerin tamamında, bankacılık sektörü ya krizin tetikleyicisi olarak ya da krizi derinleştiren etken olarak hep anahtar rol oynamıştır. Krizin doğma

ve gelişme sürecindeki payının yanında bankacılık sektörü, krizlerden çıkışın ve ekonominin yeniden canlılık kazanması yönündeki çabaların da temel unsurudur.¹⁶³

Birbirine böylesine bağımlı ve birbirini etkileme düzeyinin aşırı derecede yüksek olduğu bankacılık sektörü uluslararası kabul gören standartlar yordamıyla regüle edilerek kontrol altında tutulmaktadır. Regülasyon süreci birinci bölümde bahsettiğimiz gibi kamunun tek yanlı olarak gerçekleştirmiş olduğu ve kendisi ile ilişki halinde bulunan herhangi bir sektörün hareket serbestisinin kendisi tarafından belirlenmesi sürecidir. Bu sayede piyasa mekanizması içerisinde işleyen ama kuralların kendisi tarafından belirlendiği bir sistem öngörülmektedir. Kriz ortamında bankaların yaratmış olduğu hem sosyal hem de ekonomik çöküntü regülasyonlar sayesinde kontrol edilmeye çalışılmakta, ortaya çıkan sorunların etkileri kamu otoritelerinin kontrolünde izlenmektedir.

2.3.2.2 Bankacılık Sektörü BASEL Uzlaşları

Finans sektörü dünya üzerinde yaşanan ekonomik gelişmelere paralel olarak direkt ve birincil derecede etkilenmektedir. Finans sektörünün odağında yer alan bankalar ve reel sektör temsilcileri küreselleşmenin etkisiyle tek tip davranış veya tutum geliştirmek zorunda kalmışlardır. Bankaların en büyük görevi riski yönetmek ve bu risk yönetimi sonucunda zarar etmemek olduğundan bankalar meydana gelebilecek potansiyel krizlere hazırlıklı olmak istemişlerdir.

Bankacılık sektörü ulusal sermaye odaklı olma özelliğini küreselleşme süreciyle birlikte kaybetmiştir. Satın almalar, birleşmeler ve devirler neticesinde ulusal sermaye odaklı bankalar uluslararası sermaye sahiplerinin etkisi altına girmiş, sektörün hukuki yapısı ulusal gereksinimlerden ziyade uluslararası gereksinimler çerçevesinde şekillenmiştir. Uluslararası sermayenin aşırı ilgisi sektörün hızla

¹⁶³ AYAN a.g.e. : 12 - 13.

yabancı sermaye odaklı hale gelmesine neden olurken, risk unsurunun yeniden değerlendirilerek kurumsal boyutta ve standartlarda ölçülecek olması ise yabancı derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'ye konuşlanması sonucunu doğurmuştur.

Bankacılık sektöründe yabancı sermaye payı Kasım 2007 itibariyle %42,7'dir.¹⁶⁴ Yabancı sermayenin giderek artan ilgisi sektörde faaliyet gösteren bankaların istihdam politikalarını etkilemiş, banka içi mevzuatların da uluslararası gerekler çerçevesinde revize edilerek ulusal dokunun, uluslararası dokuyla kaynaşması sağlanmıştır.

Bankacılıkta risk yönetimi konusunda gerek kavramsal gerekse uygulama açısından birliktelik sağlayarak risk yönetiminin bankacılıkta kurumsallaşmasına çok önemli katkı sağlayan BASEL Uzlaşıları, BASEL Komitesi tarafından gerçekleştirilen kapsamlı çalışmalar sonucunda oluşturulmuştur.¹⁶⁵ BASEL kriterlerinin ülkeler tarafından birer birer kabul edilmesi ve en kısa sürede uygulama anlamında aksiyon alma sözünün verilmesi bankaların risk yönetimi hususuna ne kadar önem verdiklerinin açık göstergesidir. BASEL kriterlerinin zorunluluktan ziyade ihtiyaç olma niteliği bankaları uygulama ya da uygulamama konusunda serbest bırakırken risk yönetimini kurumsal yapıyla birleştirecek olması bankaların BASEL kriterlerini uygulama yönünde irade beyanında bulunmalarına neden olmaktadır. Finans sektörünün aktörlerinden bankalar BASEL kriterlerini kabul edip uygulama aşamasına geçmiş olsalar dahi faaliyet gösteren diğer aktörlerin hazırlıklarını tam olarak yapmaları ve uyum sürecini başarıyla sonuçlandırmaları oldukça uzun zaman alabilecek bir süreci ifade etmektedir.

¹⁶⁴ Milliyet Gazetesi, (çevrimiçi), <http://www.milliyet.com.tr/2008/02/27/son/soneko13.asp> (16.06.2009)

¹⁶⁵ AYAN a.g.e. : 27.

2.3.2.2.1 BASEL Komitesi ve Gelişim Süreci

BASEL komitesi faaliyetlerini Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS – Bank for International Settlements) bünyesinde sürdürdüğünden ilk olarak BIS’ in kuruluş ve gelişim sürecinin ne şekilde gerçekleştiğinin açıklanması yararlı olacaktır.

BIS, 17 Mayıs 1930’da uluslararası ödemeler sisteminin etkin bir şekilde işleyebilmesi amacıyla kurulmuştur. BIS Yönetim Kurulu’nun Belçika, Fransa, İtalya, Almanya, İngiltere ve ABD Merkez Bankaları başkanları olmak üzere 6 temel üyesi, bu üyelerin kendi ülkelerinden seçecekleri 6 ek üyesi ve Kanada, Japonya, Hollanda, İsveç ve İsviçre’den seçimle gelen 5 üyesi olmak üzere toplam 17 üyesi bulunmaktadır. Ayrıca I. Dünya Savaşı sonrası Almanya’nın ödeyeceği savaş tazminatlarının takibi ve Merkez Bankalarının birbirleriyle işbirliğinin tam ve kusursuz işleyebilmesi BIS’ in diğer kuruluş nedenleri arasındadır. Tazminat ödemelerinin sona erdiği 1932 yılından itibaren ise, parasal ve finansal istikrarı sağlama hedefi doğrultusunda Merkez Bankaları ve diğer finans kurumları arasındaki işbirliğini geliştirmeye odaklanmıştır.¹⁶⁶ Merkez Banklarından elde edilen finansal verileri işlemek, değerlendirmek ve objektif sonuçlar ortaya çıkarmak BIS’ in Merkez Bankaları perspektifinde sürdürmüş olduğu bazı faaliyetlerdir. BIS elde etmiş olduğu verileri işleyerek uluslararası finansal sistemler ile ilgili çeşitli öngörülerde bulunmuş, düzenlemelerini ve uygulamalarını elde etmiş olduğu sonuçlar doğrultusunda gerçekleştirmiş, yerel otoritelerle ortak çalışmalar yaparak onların da görüş ve önerileri doğrultusunda bankacılık sektörü ile ilgili standartları belirlemiş ve bu standartlar doğrultusunda uygulama ve test aşamalarını geliştirmiştir.

1970’li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi nedeniyle döviz kurunda meydana gelen artışlar döviz borçlanmalarını aşırı derecede arttırırken, borçlanmanın sonucu

¹⁶⁶ A.e.

olarak banka iflasları gerçekleşmiştir. Bankacılık sektöründe meydana gelen iflaslar uluslararası anlamda bankacılık faaliyetlerinin ve sermaye hareketlerinin düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu durumun kurumsal yapıya yansımaları 1974 yılında G-10 ülkelerinin Merkez Bankası başkanlarının katılımı ile BIS bünyesinde BASEL Komitesi'nin kurulmasıyla yeni bir boyut kazanmıştır.

İlk olarak uluslararası finansal krizlerin bankaları ne şekilde etkilediğini araştıran ve raporlaştıran komite ilerleyen dönemlerde sermaye yeterliliği ve risk ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesi konularını gündeme almıştır. Komitenin almış olduğu kararlar bir yaptırım gücü ile bağlanmamış olup sadece öneri niteliğinde kabul edilmektedir. Ortaya konan tasarı ve teklifler finansal sektörün temsilcileri, kamu otoriteleri ve kuruluşları tarafından tartışılmakta ve belirli ölçülerde benimsenmektedir. Ancak ulus üstü unsurları bünyesinde barındırıyor olması nedeniyle ülkeler alınan kararları kendi finansal sistemlerine uygulama yönünde irade beyanında bulunmaktadır. Ülkemiz finans sektörünün en etkin temsilcileri olan bankalar da BASEL kriterlerini uygulamakta ya da uygulamayı düşünmektedir.

2.3.2.2.2 BASEL I Sermaye Uzlaşısı

Bankaların mevcut sermaye yapılarının güçlü olmaması bankacılık sektöründe meydana gelen iflas süreçlerini hızlandırmıştır. Finansal sistem içerisinde faaliyet gösteren bankaların sistemik risk unsuru nedeniyle birbirini etkileyecekleri varsayımından hareketle bir bankanın iflası faaliyet gösteren diğer tüm bankaları etkilemektedir. İstikrarsızlık yaratan bu durumun önüne geçmek isteyen BASEL Komitesi almış olduğu ve öneri niteliğindeki kararlarıyla bankacılık sektöründeki riski yönetmek istemiştir. Komitenin almış olduğu kararlar riske göre belirlenen sermaye yeterliliğinin ölçülmesi ve riskin bu sayede kontrol edilebilir düzeylerde takibi şeklinde olmuştur.

2.3.2.2.2.1 Uzlaşmayı Ortaya Çıkaran Nedenler

Finansal sistemde faaliyet gösteren bankaların uygulamalarına ulus üstü bir standart getirme isteği BASEL sermaye uzlaşısını ortaya çıkaran ilk nedendir. Ayrıca 1970'lerden başlayarak süregelen banka iflaslarının tüm dünya finansal piyasasını etkisi altına alması ve bünyesinde potansiyel risk unsuru barındırması her an karşılaşılabilir bank iflaslarını mümkün kılmıştır.

Sermaye yükümlülüğünün hesaplanmasında komite üyesi ülkelerde bile birbirinden farklı yöntemlerin kullanıldığı, sermaye tanımının bile ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği bu karmaşık yapı, karşı karşıya kalınan risklerin boyutlarını daha da büyütmüş, risklerin tanımlanması ve alınması gerekli önlemlerin niteliği konusunda birlikteliğin sağlanmasına yönelik gereksinimi arttırmıştır.¹⁶⁷ Komite üzerinde uluslararası kabul gören standartlar yordamıyla anlaşılan ve tüm ülkeler için genel geçer bir sermaye tanımı yapmak istemiş, yapacağı bu sermaye tanımıyla risklerin objektif kriterler vasıtasıyla ölçülenmesini sağlamaya çalışmış ve bu bağlamda sermaye uzlaşısını içeren kriterler belirlenmiştir. 1987 yılında uluslararası finansal sistemi kapsamı amacıyla yayımlanan rapor 1988 yılında son halini almış ve genel kabul gören standartlar şeklinde benimsenmiştir.

¹⁶⁷ James Calvin BAKER, **Bank For International Settlements: Evolution & Evaluation**, Greenwood Publishing Group, Westport, 2002 : 71 – 72.

2.3.2.2.2.2 Uzlaşının Temel Özellikleri

BASEL I Sermaye Uzlaşısı, uluslararası düzeyde faaliyet gösteren bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesini, sermaye yükümlülüğü konusunda ülkeler arası farklılıkları ortadan kaldırarak piyasalar arasındaki rekabet eşitsizliğinin giderilmesini ve dünyadaki finansal yeniliklerin gerisinde kalınmasının önlenmesini hedeflemektedir.¹⁶⁸ Banka sermaye yükümlülüğü konusunda bir standart getirerek uluslararası boyutta rekabeti korumak ve eşit düzeye getirmek istemiştir. Bu sayede daha şeffaf ve etik kurallar çerçevesinde işleyen bankacılık sektörü yaratılabilecektir. BASEL I uzlaşısı bankaların kredi koşullarını OECD üyesi ülke olup olmaması kriterine göre belirlemektedir. Kredilendirme sürecinde OECD üyesi ülkelere ayrımcılık yapılmakta ve daha serbest koşullar altında kredi imkânı sağlanmaktadır. OECD üyesi ülke olsun olmasın tüm kredi süreçlerinde risk üstlenme katsayılarının belirli düzeylerde olması istenmektedir.

Uzlaşısı uluslararası kabul görebilecek bir sermaye tanımı yapmış ve bundan indirilmesi gereken kalemleri indirmek suretiyle de risk hesaplama konusundaki sermaye tabanı oranını hesaplamıştır. Sermaye tabanı şu şekilde hesaplanmaktadır:¹⁶⁹

I – ANA SERMAYE

- A) Ödenmiş Sermaye
- B) Kanuni yedek akçeler
- C) İhtiyari ve fevkalade yedek akçeler
- D) Dönem karı ve geçmiş yıllar karı toplamı
- E) Dönem zararı ile geçmiş yıllar zararı toplamı(-)

II – KATKI SERMAYE

- A) Genel kredi karşılığı tutarı
- B) Banka sabit kıymet yeniden değerlendirme fonu
- C) Banka sabit kıymet yeniden değerlendirme tutarı(yıl içi)
- D) İştirakler, bağlı ortaklıklar sabit kıymet yeniden değerlendirme karşılığı

¹⁶⁸ Peter S. ROSE, Sylvia C. HUDGINGS, **Bank Management And Financial Services**, McGraw-Hill Irwin, Boston, 2005 : 492-493.

¹⁶⁹ (çevrimiçi), http://www.ba.metu.edu.tr/~seza/ba4821/SermayeYeterlilik/sermaye_yet_v2.doc (10.05.2009)

- E) Alınan sermaye benzeri krediler
 - F) Menkul değerler değer artış fonu
 - G) Muhtemel riskler için ayrılan serbest karşılıklar
- III – SERMAYE(I+II)
- IV – SERMAYEDEN İNDİRİLEN DEĞERLER
- A) Mali iştirakler
 - B) Özel maliyet bedelleri
 - C) İlk tesis giderleri
 - D) Peşin ödenmiş giderler
 - E) İştiraklerin, bağlı ortaklıkların, diğer ortaklıkların ve sabit kıymetlerin rayiç değeri kayıtlı değerinin altında ise aradaki fark,
 - F) Türkiye’de faaliyet gösteren diğer bankalara verilen sermaye benzeri krediler
 - G) Şerefiye
 - H) Aktifleştirilmiş giderler
- V – SERMAYE TABANI(III-IV)

İlgili bilanço ayıklama işlemi gerçekleştirildikten sonra bankaların mevcut sermaye yapıları yeterlilik anlamında değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Uzlaşının belirlemiş olduğu sermaye yeterlilik oranı aşağıda belirtilen hesaplama yöntemi yardımıyla hesaplanmakta ve mevcut sermayesinin yeterlilik durumu tespit edilebilmektedir.

$$\text{Sermaye Yeterliliği} = \frac{\text{Özkaynaklar}}{\text{Risk Ağırlıklı Varlıklar + Gayrinakdi Krediler}} = \text{En az \% 8}$$

İlgili bilanço kalemleri risk ağırlıklarına göre gruplandırılmakta ve hesaplanan toplam risk ağırlığının öz kaynaklar içindeki payı değerlendirilmektedir.

Tablo 2.2 Risk Ağırlıkları ve Risk Grupları

Varlıkların Risk Ağırlıkları ve Risk Grupları	
Varlıklar	Risk Ağırlığı
- Ana Sermaye	%0
- Katkı Sermaye	%20
- Üçüncü Kuşak Sermaye	%50
- Sermayeden İndirilen Değerler	%100

Kaynak : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Ulaşılan sermaye tabanının risk ağırlıklı aktiflere oranının en az %8 olması bir zorunluluk haline getirilmiştir. Yani nakit veya gayri nakit kredi kullandıracak olan banka 100 birimlik kredi tutarı için en az 8 birim sermaye bulundurmak zorundadır. Buradan hareketle bir banka mevcut sermayesinin ancak 12,5 katı oranında kredi kullandırımlı yapabilecektir. Mevcut limit dolduğunda ise banka mevcut sermayesini arttırmak suretiyle kredi kullandırımına devam edebilecektir. Buradan da anlaşıldığı gibi BASEL I uzlaşısı 1988 yılında yayımlanan ilk biçiminde yalnızca kredi riskini dikkate almaktadır. Ancak değişen ve gelişen piyasalarda farklı farklı riskler oluşmaya başladığından uzlaşısı bu haliyle çok da başarılı olamamıştır.

2.3.2.2.2.3 Uzlaşının Eleştirileri

BASEL uzlaşısı ile birlikte sermaye ölçümleri ve risk yönetimi konusunda eleştiriler azalacağı yerde giderek artmıştır. Yaşanan banka krizleri ve iflaslar ise uzlaşının eksiklikler içerdiğini ve sermaye yeterliliğinin ölçümü konusunda yeterli niteliklere sahip olmadığını göstermektedir. Uzlaşıda ortaya çıkan bu yetersizlik nedeniyle uzlaşının maddeleri üzerinde sürekli bir güncelleme isteği oluşmuş ve bu doğrultuda eksiklik tespit edilen maddeler değiştirilmiştir.

BASEL I uzlaşının en fazla eleştirisi alan konularının başında risk unsuru taşıyan birimlerin farklılaştırılamaması gelmektedir. Uzlaşısı geçmiş dönem faaliyetlerini dikkate almadan faaliyetlerine yeni başlayan birimler ile faaliyetlerini yıllardır sorunsuz sürdüren birimleri kredilendirme süreçlerinde aynı nitelikler çerçevesinde değerlendirmektedir. Ayrıca öznitelikleri farklı olan bu iki birim için bankayı aynı oranda sermaye tutmakla yükümlü hale getirmiştir. Farklılaştırmanın olmadığı bir diğer durum da kullanılan kredi tutarları ile ilgili olanıdır. Düşük tutarlı kullandırmalar ile yüksek tutarlı kullandırmalar aynı risk düzeyinde değerlendirilmektedir. Riskin kaynak dağıtımının yapılamaması ve kullanılan kredilerin aynı risk unsurunu taşıyor olduğu varsayımı uzlaşının objektif kriterlerden uzak olduğunun bir göstergesidir.

İlk uzlaşının bir diğer handikabı uluslararası boyutta faaliyet gösteren sermayeleri oldukça büyük bankalar için geliştirilmiş olmasıdır. Uzlaşısı finansal sistemin içerisinde meydana gelen ve uluslararası piyasada faaliyet gösteren düşük sermayeli bankaların yol açabileceği krizleri göz önünde bulunduramamıştır. Ayrıca ülkemiz bankacılık sektörü krizlerine neden olan menkul kıymetleştirme de ilk uzlaşıda sınırları çizilemeyen unsurlardandır. Piyasada işlem gören menkul kıymetler değerlendirme aşamasında risk unsuru taşımayan özelliklere sahip kapsamda değerlendirildiğinden banka bilançolarında şeffaf bir biçimde gözlenememiştir. Bu nedenle de piyasa riskine tamamen açık menkul kıymet portföyleri birçok bankanın iflasına neden olurken risk unsurunun temel özelliği nedeniyle de tüm sistemi ve aktörleri olumsuz yönde etkilemiştir.

Birinci uzlaşıda OECD'ye üye olan ülkelerin bankalarına açılan kredilerde risk katsayılarının belirlenmesinde %20 oranı kullanılırken, OECD üyesi ülkelere kullanılacak krediler içinse %0 oranlı risk katsayısı kullanılmaktadır. OECD'ye üye olan ülkelere bariz bir şekilde ayrımcılık yapılan bu uygulamada risksiz olarak değerlendirilen birçok ülke çok önemli risklerle karşı karşıya kalarak banka iflaslarını yaşamıştır.

Uluslararası faaliyet gösteren bankaların hesaplarını içeren mali tabloların uluslararası standartları tam olarak yansıtmaması banka bilançolarının kıyaslanmasının ve değerlendirilmesinin önünde engel teşkil etmektedir. Giderek şeffaflaşan mali piyasalarda bankaların tutmak zorunda oldukları mali tabloların değerlendirmeye ve öngörü geliştirmeye uygun olmaması birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Eldeki sayısal verilerin işlenememesi ve değerlendirmeye tabi tutulamaması risk unsurunun da ölçeklendirilememesine neden olmaktadır.

Söz konusu temel esasların, risk yönetiminde tek bir ölçüye bağlı kalınması, ağırlıklı olarak sermaye odaklı olması, işletmelerin sınıflandırılmasında ve kredilendirilmesinde çeşitlilik sağlanmaması sebebiyle uzun süre uygulanması mümkün olmamıştır. Nitekim 1988 yılında kabul edilen BASEL I kriterleri 2004 yılında yerini BASEL II kriterlerine bırakmıştır.¹⁷⁰

2.3.2.3 BASEL II Sermaye Uzlaşısı

Finansal sistemlerde meydana gelen değişim ve dönüşüm süreci BASEL Komitesi'nin ortaya koyduğu birinci uzlaşının yetersizlikleri üzerine odaklanılmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan farklılıklar uygulama aşamasında bankaların sermaye yeterliliklerinin ölçülememesini gündeme getirmiş, yanlış veya eksik ölçümler nedeniyle sektör sürekli potansiyel kriz tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Birinci uzlaşının eksikliklerinin giderilmesi amacıyla BASEL II uzlaşısının ilk taslağı 1999 yılında düzenlenmiş, ardından 2001 yılı Ocak ayında ve 2003 yılı Nisan ayında çeşitli revizeler yapılarak 2004 yılında BASEL II uzlaşısı resmen

¹⁷⁰ İbrahim ARSLAN, **Basel Kriterleri ve Türk Bankacılık Sektörüne Etkileri**, (çevrimiçi), (www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/ibrahim%20ARSLAN/ARSLAN,%20İBRAHİM.pdf) : 52. (10.06.2009)

yürürlüğe girmiştir. Birinci uzlaş ı için yapılan eleştiriler ve uygulamada meydana gelen hatalar ikinci uzlaş ının daha kompleks kriterler taşımasını zorunlu kılmıştır. Uluslararası bankacılık sektörü temsilcileri tarafından 2007 yılında uygulamaya konan BASEL II uzlaş ısı 2009 yılından itibaren ülkemizde de kademeli olarak uygulanmaya başlamıştır.

Yeni uzlaş ı risklerin değerlendirilmesi ve ölçüm lenmesi sürecini daha kapsamlı bir biçimde ele alırken, rekabet unsurunun korunumu çerçevesinde güven ve sağ lamlık temelli bir model ö ngörölmektedir.

2.3.2.3.1 Uzlaş ıyı Ortaya Ç ıkaran Nedenler

Birinci uzlaş ı risk kapsamına operasyonel riski dahil etmemiş , insan faktöründen kaynaklanan riskleri değerlendirmeye almamıştır. Her ne kadar finansal sistemler insan etkisinden uzak olsalar da insan kaynaklı hataları bünyelerinde barındırmakta ve risk unsuru nispetinde insan faktörünü değerlendirmeye almak zorundadır.

1997 yılında yaşanan Asya Krizi birinci uzlaş ının eksik yönlerinin fark edilmesini sağ larken, eski uzlaş ının etkin risk yönetimini tam olarak sağlayamadığı da kanıtlanmıştır. Geliş en ve değ iş en piyasa ekonomisinin gereklerini tam olarak yönetemeyen birinci uzlaş ı finansal aktörler tarafından uygulanmama yönünde belirli bir dirençle karşılaş mışlardır.

İ lk uzlaş ının süreç yönetiminde risklerin yalnızca ölçüm lenmesi ve tespiti tek baş ına etkili olamamışken ikinci uzlaş ıyla birlikte etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması ö ngörölmektedir. Bu şekilde yalnızca potansiyel kriz veya risk tespitinin yan ından riski önleme vazifesi de aktif bir şekilde sergilenebilmektedir.

İlk uzlaşının esnek yapıya sahip olmaması, tek tip sektör temsilcisi için oluşturulmuş olduğu izlenimi sektörde faaliyet gösteren diğer aktörlerin uyumunu zorlaştırırken, yaşanan bankacılık krizleriyle ortaya çıkan ve birinci uzlaşının eksikliklerinden yararlanarak bilinçli bir şekilde mevcut riskin alt düzeylerde gösterilebiliyor olması uzlaşıda köklü bir değişikliğe ihtiyaç duyuluyor olduğunu kanıtlar niteliktedir.

2.3.2.3.2 Uzlaşının Temel Özellikleri

BASEL II uzlaşısının getirdiği belki de en büyük yenilik bütün bankalara uygulanacak tek tip sermaye yeterliliği ölçümünden vazgeçilmesidir.¹⁷¹ Tüm bankalara tek tip sunulan tercih ülkelerin ulusal statüleri ve özellikleri doğrultusunda kendi inisiyatifine bırakılabilen bir yapıya bürünmüştür. Ülkeler kendi özel durumları çerçevesinde Öz kaynak Gereksinim Direktiflerini kamu otoritelerinin yardımıyla belirleyebilecek ve uygulama aşaması kamu otoritelerinin kontrolü çerçevesinde şekillenebilecektir. Birinci uzlaşıda ortaya konan yalın risk ölçüm yöntemi yerini daha spesifik risk ölçüm yöntemine bırakmıştır. İlk uzlaşının aksine ikinci uzlaşi operasyonel riski ihmal edilen risk unsuru olarak kabul etmiş, kayıp boyutu en yüksek nitelikte risk unsuru olarak tanımlamıştır. Karmaşık hale gelen bu yapı bankaları kendi iç kontrol mekanizmalarını kurmaya ve risk yönetim süreçlerini iyileştirmeye teşvik etmiştir. Bu sayede finansal sistemde istikrarın korunması amaçlanmış, güven duyulan ve uygulanabilirliği sağlam temellere dayanan ilkeler benimsenmiştir.

İkinci uzlaşi mevcut risk ölçüm yönetimini üç adet yapısal bloktan oluşan bir süreç olarak planlamıştır. Mevcut bu blokların hepsinde gerek bankalara gerekse kamu otoritelerine önemli görevler yüklenmiş ve ülke mevzuatının yapısal blokların

¹⁷¹ ALTINTAŞ a.g.e. : 77.

işlevleriyle uyumlu hale getirilmesi istenmiştir. Yapısal blokların kendi görev yüklenimleri çerçevesinde farklılaştırılması bankaların kurumsal yapılarını kolayca oluşturmalarına ve herbir yapısal bloğun öngördüğü görev tanımlarının açıkça belirlenmesine katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

2.3.2.3.3 BASEL II Uzlaşısının Yapısal Blokları

BASEL II, riske dayalı sermaye yeterliliği ölçümünü üç yapısal blok üzerine oturtan bir süreç olarak planlamıştır.¹⁷²

- Asgari Sermaye Yükümlülüğünün Hesaplanması
- Denetim Otoritesinin İncelemesi
- Piyasa Disiplini

2.3.2.3.3.1 I. Yapısal Blok - Asgari Sermaye Yükümlülüğü

Asgari sermaye yeterlilik oranında bir önceki uzlaşıda var olan minimum %8’lik oran korunmaktadır. Sermaye oranının belirli bir yüzde ile minimum düzeyinin belirlenmiş olması bankanın faaliyetlerini sürdürebilmesi için gereken asgari sermaye yükümlülüğünü yansıtmaktadır. Böylece banka iflasları engellenerek tüm finansal sistemi etkilemesi önlenabilmektedir. Bir diğer neden ise mevcut sermayenin en verimli şekilde kullanımına olanak tanınmasıdır. Asgari sermaye yükümlülüğü oranları çerçevesinde banka, kaynaklarını çok daha iyi şekilde yöneterek daha fazla kar elde edebilmektedir.

¹⁷² A.e : 78.

Yeni uzlaşıda sermaye yeterlilik oranlarını hesaplama yöntemlerinde farklı yaklaşımlar benimsenerek bir önceki uzlaşının eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Birinci uzlaşıda risk unsuru olarak değerlendirilen piyasa riski ve kredi riskine ek olarak ikinci uzlaşıda operasyonel risk de risk unsuru olarak değerlendirilmiştir. Risk tabanının genişletilmesi hesaplamalarda doğruluk oranlarının yükselmesini sağlarken, operasyonel riskin hesaplanması banka personelinin istemi dışında ortaya çıkabilecek risklerin kontrolünü kolaylaştıracak ve banka personeli koruyacaktır. Bankaların kullanmış olduğu risk ölçüm yöntemlerinin kullanılmasındaki amaç kredi riskine daha duyarlı, endüstri pratiğine daha uygun, ekonomik sermaye ve yasal sermaye arasındaki uçurumu kapatabilecek, riskini iyi yöneten, daha iyi risk yönetimi için yatırım yapmış bankaları ödüllendirmeyi hedefleyen, finansal istikrara da hizmet edecek bir risk ölçüm sisteminin devreye sokulmasıdır.¹⁷³

BASEL komitesi bankalara mevcut risklerini ölçebilmeleri amacıyla iki yöntem önermiş ve bu ölçüm yöntemlerini bankaların hizmetine sunmuştur. Bankalar istemiş oldukları yöntemi seçerek kredilendirme süreçlerini yönetebilecek ve risk yönetimi hususunda uzmanlaşma sağlayabileceklerdir. Alternatif olarak sunulan yöntemlerden birincisi dışsal denetim veya derecelendirme kapsamında gerçekleşen bağımsız kredi derecelendirmelerine dayanılarak oluşturulan standart yaklaşımdır. Risk ölçümleme ile ilgili diğer yöntem ise denetim otoritesinin kontrol ve gözetimi altında bankaların kendi geliştirmiş olduğu içsel denetim veya derecelendirme yöntem ve sistemlerine izin verilerek gerçekleşen içsel derecelendirme yaklaşımıdır.

¹⁷³ A.e : 396.

2.3.2.3.3.2.1 Standart Yaklaşım

Kredi risk ağırlıklarının, dışsal derecelendirme (rating) notuna sahip ülkelerin hazine ve Merkez Bankaları ile mali kuruluşlar ve diğer kurumsal kredi müşterileri için rating notlarına göre, derecelendirme notu bulunmayan müşterilerden olan alacaklar ile bazı aktif kalemler için ise risk ağırlıklarının standart olarak belirlendiği yöntemdir.¹⁷⁴ Standart yaklaşım gerek hükümetler gerekse kurumsal kredi müşterileri için belirlenecek bağımsız derecelendirme kuruluşları tarafından verilen risk notları kapsamında değerlendirilmektedir. Ülkelerin kamu otoriteleri dışsal derecelendirmede faaliyet gösteren kurumların (Standart & Poors, Moody's, Fitch vb.) hangisine ait notların kullanacağına karar vermekle görevlendirilmiştir. Bağımsız derecelendirme kuruluşlarının vermiş olduğu notlar çerçevesinde kullandırılan kredinin maliyeti ve risk yapısı belirlenebilmektedir. Risk notu yüksek müşterilere verilen krediler daha yüksek maliyetler çerçevesinde kullandırılırken, risk notu düşük müşterilere verilen krediler ise daha düşük maliyetler çerçevesinde kullandırılmaktadır.

Ülkelerin uzlaşya uyum sürecinde birden fazla kredi notuyla karşı karşıya kalmaları beklenen bir handikaptır. Henüz derecelendirme anlamında kurumsal yapısını tamamlayamamış ülkeler bu sorunla karşı karşıya kalabilmektedir. Uzlaşının sınırlarını çizdiği gibi bankalar, mevcut kredi notlarından kendince uygun olanını seçerek daha az sermaye ile daha fazla kullandırım yapma şansına sahip değillerdir. Uzlaş bu konuda kredi risk ağırlığı yüksek olan notu seçme konusunda bankalara izin vermemektedir.

Aynı sermaye grubuna ait birden fazla şirket için belirlenen kredi risk notlarında münhasırlık söz konusu olamamaktadır. Uzlaş grup şirketlerinin yaratabileceği risk unsuru nedeniyle şirketler topluluğu içerisinde faaliyet gösteren

¹⁷⁴ A.e : 397.

herbir şirket için ayrı ayrı derecelendirmenin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ülkemiz yakın döneminde yaşanan bankacılık sektörü krizlerinin de gösterdiği gibi grup şirketleri aynı sermaye paydaşları tarafından finanse edildiğinden meydana gelebilecek bir risk veya kriz ortamının tüm grup şirketlerini etkisi altına alabileceği kuvvetli bir ihtimaldir.

Uzlaş kredi notunu belirleyen kuruluşlar için de belirli standartlar getirmektedir. Bağımsızlık unsurunun tesisi üzerine belirlenen kredi notlarının her şeyden önce objektif nitelikleri bünyesinde taşıyor olması gerekmektedir. Hiçbir ekonomik, siyasal, kültürel ve politik baskı veya ideolojinin etkisi altında kalmadan kurumsal yapı oluşturulmalı, kamunun istemiş olduğu ve ilgili kuruluş hakkında öngörü elde edebileceği nitelikte bilgilerin şeffaf bir biçimde hazırlanarak ulusal veya uluslararası bilgi talep eden aktörlere de aktarımı sağlanmalıdır. İlgili standartları taşımayan kuruluşların belirlemiş olduğu kredi derecelendirme notlarının sistem içerisinde geçerliliği bulunmamaktadır.

2.3.2.3.3.2.2 İçsel Derecelendirme Yaklaşımı

Kurumsal yapıyı teşvik eden ve bankaların kendi risk ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesi sürecini hızlandıran bu yapı, sınırları uzlaş tarafından belirlenmiş bir proses çerçevesinde, karmaşık ve teknik altyapı özellikleri ile ön plana çıkan bir oluşumdur. Derecelendirme sisteminin tamamen bankaların inisiyatiflerine bırakılacak olması bankaları ve dolayısıyla finansal sistemi çeşitli problemlerle karşı karşıya bırakabilir. Ancak uzlaş içsel derecelendirme yaklaşımını kullanacak bankalara katı sınırlamalar ve yükümlülükler getirmiştir.

İçsel derecelendirme yaklaşımında kamu otoritesi ülkenin kendi ekonomik özellikleri doğrultusunda uzlaşının çizdiği çerçevede çeşitli parametreler belirler.

Belirlenen bu parametrelere bankaların uymasını bekler ve denetim süreçleriyle bunu kontrol eder. Aynı zamanda bankalardan kamuyu bilgilendirme yükümlülüklerinin de yerine getirmesi beklenmekte ve içsel tahminlere dayanarak kredinin risk bileşenleri tespit edilebilmektedir. Bankacılık sektöründe meydana gelen hızlı gelişim ve değişim süreci beraberinde rekabeti getirmiş ve sektörün çok daha ciddi kontrol edilmesi bir zorunluluk halini almıştır. Banka kendi sistemsel derecelendirme verileri ışığında kredi müşterisinin kredibilitesini ölçerek derecelendirme yapacak ve kredilendirme sürecini en iyi şekilde yönetebilecektir.

Kurumlar içsel derecelendirme sisteminde kullanmış oldukları yöntemi düzenli olarak dayanıklılık testine ve geriye dönük uygulamalarla test etmelidir. Ayrıca bankalar, kamu otoritelerinin yani denetim otoritesinin onayladığı güvenilir bir kayıt sistemini kullanmakla yükümlüdürler.

2.3.2.3.3.2 II. Yapısal Blok - Denetim Otoritesinin İncelemesi

Sermaye yeterliliğinin belirlenmesi, yönetilmesi ve değerlendirilmesi aşamalarından sonra denetim otoritesinin yapmış olduğu inceleme, denetimsel şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde bankaları risk yönetmeye ve sorumluluklarının bilincinde olmaya yöneltmektedir. Bu sayede riskleri ile orantılı olarak bankaların kendi sermaye ihtiyaçlarını değerlendirmelerine imkan tanınırken gerekli görülmesi halinde müdahale şansı da bankaların inisiyatifine bırakılmaktadır. Risk unsurunun tespitinin ardından sermaye arttırılarak ya da ilgili risk unsurları tasfiye edilerek yeniden çalışılabilir seviyelere gelmesi bankaların alması gereken acil aksiyonlar arasındadır. Ancak sermaye arttırılarak mevcut risklerin bertaraf edilmesi geçici çözüm niteliğinde olup, etkin risk yönetim süreçlerinin aktif bir biçimde uygulanması kalıcı çözüm üretmeye yardımcı olacak alternatifler arasındadır.

Denetim otoritesi banka yönetim kurulu ile eşgüdüm içerisinde faaliyet gösterdiğinden yönetim bankanın üstlendiği riskin niteliğini ve seviyesini bilinçli bir şekilde değerlendirmeli ve formal süreçlerin hedeflerle birebir örtüştüğünü objektif kriterlerle nitelendirmelidir. Yönetim bu durumu tesis ederken iç kontrol ve yazılı politika, strateji ve prosedürler belirlemeli ve belirlenen bu yönetsel uygulamaları kontrol etmelidir. Raporlama sistemlerinin geliştirilmesi, değişen risk profillerine göre banka yönetiminin stratejilerinin bu raporlar yardımıyla revize edilmesi ve gelecek öngörleriyle sermaye gereksiniminin tespitinin sağlanması yönetime atfedilen diğer görevlerdir.

Bankaların faaliyet göstermiş olduğu ülke mevzuatlarıyla uyumlu iç kontrol prosesleri geliştirmeleri zorunludur. Gerçekleştirilen kontrollerin yalnızca banka için anlam ifade etmesi finansal sistemin bütünlüğünü zedelerken, yasal sermaye gereklerinin de yerine getirilmesi kontrol mekanizmasının sağlıklı işleyebilmesi açısından önem taşımaktadır. İç kontrol sonuçlarının banka hedefleriyle çatışıyor veya örtüşmüyor olması bankalara yönelik tedbir alınma sürecini başlatacaktır. Uzlaşının denetim sürecini düzenlemeye yönelik belirlemiş olduğu kriterleri kısaca dört ana madde altında toplayabiliriz:¹⁷⁵

- Bankaların, risk profilleri ile ilişkili bütünlük bir sermaye yeterliliği değerlendirme süreci ile sermaye seviyelerinin korunmasına yönelik stratejileri bulunmalıdır.
- Denetim otoriteleri, bankaların kendi içsel sermaye yeterliliği değerlendirmeleri ve stratejileri ile birlikte yasal sermaye yeterliliğini izleme ve sağlama kabiliyetlerini de incelemeli ve değerlendirmelidir. Denetim otoritesi bu süreçten tatmin edici sonuç elde edemediğinde gerekli tedbirleri almalıdır.

¹⁷⁵ BDDK Araştırma Dairesi, **Sermaye Ölçümünün ve Sermaye Standartlarının Uluslararası Düzeyde Birbiriyle Uyumlaştırılması – İkinci Yapısal Blok – Denetim Otoritesinin İncelemesi**, Haziran 2004 : 2-8.

- Denetim otoriteleri, bankaların asgari yasal sermaye yükümlülüğünün üzerinde sermaye ile faaliyette bulunmalarını istemeli ve asgari yükümlülüğün üzerinde sermaye bulundurmalarını sağlayacak güce sahip olmalıdır.
- Denetim otoriteleri, bankaların risk profiline göre belirlenen sermayelerinin asgari seviyenin altına düşmesini engellemek için erken müdahalede bulunabilmelidir. Sermayenin korunamadığında veya tekrar yerine konulamadığında bankadan hızlı düzeltici tedbirlerin alınmasını istemelidir.

Denetim otoritesinin gerçekleştirmiş olduğu denetim bilimsel veriler çerçevesinde test edilemediğinden bankalar üzerinde gerçekleştirilen denetim sonuçları itibariyle bilimsel olarak kabul edilemez. Denetim mekanizması içerisinde yer alan otoritelerin sorumlulukları ortaya konan verilerin kesin, genel geçer ve kabul edilebilir bilgi olmasından kaynaklanmamakta, yalnızca şeffaf ve hesap verilebilir nitelikler taşıyor olmasıyla ilintilendirilmektedir. Değerlendirmeye konu olan kriterlerin kamu ile paylaşılması hem sektörün güvenilirliği hem de bankanın kurumsal kimliği açısından önem taşımaktadır.

Denetim otoritesinin ön plana çıkarılan bir diğer özelliği de uluslararası sistemde faaliyet gösteren bankaların ulusal denetim otoriteleri ile eş güdümlü bir biçimde çalışabilmesine olanak tanınmasının zorunluluk arz etmesidir. Aktif olarak faaliyet gösteren bankaların birbirini tanıyor olmaları ve denetim otoriteleriyle ilişkileri pragmatik bir yaklaşımı desteklemektedir.

2.3.2.3.3.3 III. Yapısal Blok - Piyasa Disiplini

Üçlü yapısal bloğun sonuncusu olan piyasa disiplini sermaye yeterliliğinin sağlanması ve denetim otoritesinin kurulmasını takiben piyasanın disiplin altında işlemesine yöneliktir. İlk iki bloğun oluşturulmasının ardından çeşitli uygulamalar

yardımıyla piyasanın disiplin altında çalışması öngörülmektedir. Uzlaşının en önemli piyasa disipline etme yöntemi mevcut sermaye yeterliliği ve risk ölçüm bilgilerinin kamuoyu ile paylaşılmasının sağlanmasıdır. Kamuyu bilgilendirme zorunluluğunun olması kamuoyunun bankalar üzerinde daha fazla inisiyatif kullanma durumunu ortaya çıkarmaktadır. Kamuya aktarılan bu bilgiler ışığında finansal sistem içerisinde yer alan bankaların birbiri ile ve sistem ile kıyaslanması mümkün olabilmektedir. Bu sayede şeffaf veriler çerçevesinde finansal sistem ve bankalar hakkında objektif değerlendirmeler yapılabilmekte, kamu otoritelerinin objektif karar alabilmelerine yardımcı olunabilmektedir. Piyasaya açıklanacak doğru ve kapsamlı bilgiler sayesinde bankanın sermaye yeterliliğinin borç verenler, banka hisselerine yatırım yapanlar ve derecelendirme kuruluşları tarafından doğru bir şekilde takdir edilmesinin ve bu takdire bağlı olarak oluşacak banka itibarı ile ilgili kaygıların güçlü bir sermaye yeterliliğinin sağlanmasına katkıda bulunacağı düşünülmektedir.¹⁷⁶ Kamuya açıklanan bilgilerin yönetim kurulunun veya üst düzey yönetimin riskleri yönetme tarzları ve yöntemleriyle tutarlı olmaları gerekmektedir. Yapılan bilgilendirme tüm paydaşları ilgilendirirken finansal piyasalara da şeffaf bir düşünce tarzı kazandırarak riskli unsurların oluşumunun önüne geçebilmektedir. Bu sayede finansal sistem içerisinde bankanın ödüllendirilmesi veya cezalandırılması sağlanabilmektedir. Piyasa aktörlerine açıklanan bilgilerin eksiksiz, standart ve öngörülebilir nitelikleri taşıyor olması gerekmektedir. Kamuya açıklanan bu standartları taşıyan bilgiler dışsal denetime tabi tutulmamaktadır. Aynı şekilde bankalar kendi kurumsal yapısını ilgilendiren gizli bilgileri kamuya açıklamakla yükümlü tutulamazlar.

Piyasa disiplinin oluşturulması sistem içerisinde münferit olarak ortaya çıkan olumsuzluğun tüm sistemi etkileyebilecek olası panik havasını engellerken piyasa içerisinde faaliyet gösteren bankaların niteliklerinin daha iyi belirlenebilmesine yardımcı olacaktır. Aynı şekilde bankalar, sistemde etkin bir biçimde yer alan

¹⁷⁶ ALTINTAŞ a.g.e. : 92.

aktörlerden gelen değişik tepkiler çerçevesinde daha ihtiyatlı politikalar oluşturmak ve uygulamak zorunda kalacaklardır.

2.3.2.3.3.4 Uzlaşının Eleştirileri

İkinci sermaye uzlaşısı bankaları piyasalarda meydana gelebilecek potansiyel riskler için aynı senaryolar çerçevesinde önlem almaya ve riski aynı yöntemlerle ölçmeye özendirilmektedir. Kısa vadede birbirinin aynı risk ölçüm yöntemleriyle ölçülen riskler meydana gelen krizlerde bankaları aynı ölçüde etkiye maruz bırakmaktadır. Aslında uzlaşının bir diğer eleştiri alan kısmı ise olmayan ve belki de hiç olmayacak olan riskler hakkında senaryo geliştirme çabasıdır. Önemli ve anlamlı olan, ağırlıklandırılmış risklere karşı sermaye tahsisi yapılması değil, esasen riskin ne kadarlık bölümüne sermaye tahsis yapılacağına karar vermektir. Eşdeyişle, esas sorun riskin ne kadarlık kısmının sermaye ile ne kadarlık kısmının da yabancı kaynaklarla finanse edilmesi hususudur.¹⁷⁷ Denge unsuru çerçevesinde öz kaynaklar ile yabancı kaynaklar değerlendirilerek mevcut yeterlilik rasyoları hesaplanacakken uzlaşısı direkt olarak sermaye yapısını ele alarak değerlendirmektedir.

Komitenin KOBİ tanımı içinde yer alan firmalara kullandırılan kredilere uygulanan risk ağırlık notu sabit %75 olarak belirlenmiştir. Bu oranının sabit olması ve derecelendirmeye tabi tutulmaksızın değerlendirilmesi kredi değerliliği yüksek firmalar ile düşük firmalar arasında rekabet eşitsizliği ortaya çıkarmaktadır. Kurumsal yapısı sağlam, devlet teşviklerinden yararlanabilen ve kredibilitesi yüksek firmaların mevcut tek tip değerlendirme kriteri nedeniyle pozitif ayrımcılığa tabi tutulamaması mevcut uzlaşının yoğunlaşma sorunu yaşadığının bir göstergesidir.

¹⁷⁷ Orhan ÖKMEN, **Basel Uzlaşılarının Yetersizliği ve Bankalara Alternatif Model**, Kora Yayınları, Temmuz 2005 : 11.

Yeni uzlaşıyla birlikte kullanılan derecelendirme yöntemlerinde büyük eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir. Standart yaklaşım çerçevesinde risk notu olmayan kredi müşterileri için risk ağırlığı %100 değerlendirilmektedir. Ancak risk unsuru çerçevesinde derecelendirilmesi yapılan bir firmanın notunun düşük çıkması sonucu risk ağırlığı %100'den fazla bir oranla hesaplanabilmektedir. Dolayısıyla risk notu olmayan bir kredi müşterisinin risk notu olan bir kredi müşterisinden daha ucuz maliyetlerle kredi kullanabileceği bu uygulamanın sonucudur.

Sermaye yeterlilik oranlarının hesaplanmasında kullanılan yöntemler ve kurgulanan risk senaryoları gelişmiş ülkelerin standartlarına ve şartlarına yönelik olarak oluşturulmuştur. İlgili yöntemlerin az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin pratiğine aktarımı konusunda sıkıntılar yaşanmakta ve sermaye yeterlilik rasyoları ilgili uygulamanın ülke pratiğine uymaması nedeniyle beklenenden düşük çıkmaktadır. Ayrıca kullanılacak yöntem anlamında esneklik sağlamak amacıyla birden fazla yöntem tercih olarak bankalara sunulurken bu durum tek tip yapının oluşmasına da engel teşkil etmektedir. Kullanılan yöntemlerin farklı olmasından ziyade ayrı yöntemler kullanılarak aynı kredi müşterisi için birbirinden farklı derecelendirme notlarının çıkarılması güvenilirlik bağlamında uzlaşının aksayan yönü olarak ortaya konabilir.

2.3.2.4 BASEL I ve BASEL II Karşılaştırması

Her iki uzlaşıda bankacılık risklerinin yeterince iyi yönetilememesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Birbirini tamamlayan maddeleri olduğu gibi oldukça farklı ve köklü değişiklikler içeren uzlaşının benzer ve ayrışan yönlerinin değerlendirilmesi uygun olacaktır.

İlk uzlaşıda sermaye yeterlilik oranı olarak belirlenen %8'lik rasyo ve sermaye tabanı hesaplama yöntemi ikinci uzlaşıda da aynı haliyle korunmaktadır. Süreç içerisinde risk unsurlarının güncellenmesiyle oluşturulan ve ilk uzlaşıda da yer alan içsel derecelendirme sistemi kapsamındaki risk ölçüm yöntemleri büyük bir oranda korunmuştur.

İlk uzlaşısı yalnızca risk ölçüm yöntemlerine odaklanmışken ikinci uzlaşısı denetim otoritesini ve piyasa disiplini içeren bir felsefenin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Daha sistematik unsurları taşıması ve kurulan sistemin kendi işlerliği içinde faaliyetlerini sürdürmesine olanak tanınması ikinci uzlaşısı birinci uzlaşısı göre daha kompleks hale getirmiştir. İlk uzlaşıda tüm bankalar için aynı şartlarla uygulanması amaçlanan yöntemler ikinci uzlaşısıyla birlikte belirli bir esnekliğe kavuşmuş ve her bankanın kendi özel durumu doğrultusunda yorumlanması ve uygulanması sağlanmıştır. Ölçüm yöntemlerinin duyarlılık ve tespit hata oranlarında da ikinci uzlaşısı birinci uzlaşısı göre hassas nitelikler taşımaktadır.

İlk uzlaşısının sermaye tanımında herhangi bir değişiklik yaratmayan ikinci uzlaşısı operasyonel risk unsurunu ön plana çıkartarak risk ölçüm yöntemlerine yeni bir boyut kazandırmaktadır. Risk duyarlılığının artırılması ve operasyonel risk unsurunu yaratan insanın risk unsuru olarak değerlendirilmesi birinci uzlaşıda eksik bırakılan bir maddenin gündeme getirilmesini sağlamış ve bu sayede var olan önemli bir eksiklik giderilmiştir.

Pozitif ayrımcılık yaratması maksadıyla konulan ancak ilerleyen süreçte özelliğini yitiren OECD üyesi ülkelere sağlanan ayrıcalıklar ikinci uzlaşısıyla birlikte kaldırılmıştır. OECD üyesi ülkelere tanınan bu ayrıcalığın ortadan kaldırılmasıyla birlikte risk ölçüm yöntemi olarak standart yöntem ve içsel derecelendirme yöntemi benimsenmiş ve nispeten daha adil bir derecelendirme sistemi kabul edilmiştir.

Sonuç olarak birinci uzlaşının eksik yönleri ikinci uzlaşıyla tamamlanmaktadır. Ancak her iki uzlaşının bileşiminin de kusursuz bir uygulama ortaya çıkardığını söyleyemeyiz. Uzlaşının genel çerçevesinin çizilmesinin ardından kamu yönetimi ve kamu otoriteleri açısından uzlaşının finansal sisteme ve kamu yönetimine veya otorite anlamında yönetsel kuruluşlara yüklediği görevler ve sorumluluklar bir sonraki bölümde detaylı bir biçimde değerlendirilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BASEL KRİTELERİNİN KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3. BASEL UZLAŞISININ MUHTEMEL ETKİLERİ ve KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ

BASEL uzlaşısı, finans sektöründe faaliyet gösteren aktörleri etkileyeceği gibi uzlaşının bir zorunluluk haline gelmesinin ardından sektörlerin birbiri ile ilintili olması nedeniyle reel sektör de uzlaşıdan etkilenecektir. Uzlaşının yalnızca finans sektörünü etkileyeceği düşüncesi, uyum anlamında ortaya konacak politikaları olumsuz yönde etkileyebileceği gibi aktörlerin sisteme adaptasyon sürecinde direnç göstermeleri de beklenebilecektir. Reel sektörü temelden etkileyecek uzlaşıya uyum süreci, kamu otoritelerinin ve yönetiminin çizeceği yasal mevzuat çerçevesinde şekillenerek hasarsız biçimde yönetilebilir.

3.1 BASEL Uzlaşısının Muhtemel Etkileri

BASEL uzlaşısının ülkelerde uygulanmaya başlamasının ardından olası etkileri tüm aktörler üzerinde gözlemlenecektir. Sermaye ihtiyacının artması, kamu otoritelerinin sistemik risk unsurunu gözeterek bankaları çok daha sıkı kontrol etme gereksinimini ortaya çıkaracaktır. Bankalar risk yönetimi hususunda kurumsal kültürlerini ortaya koyabilecek, içsel bağlılığın artırılmasıyla da daha etkin risk yönetimini sağlayabileceklerdir. Ülke ekonomisinin gelişimini etkileyen bankacılık sektörü krizleri tüm mali yükü kamunun sırtına yüklerken, kamu otoritelerinin

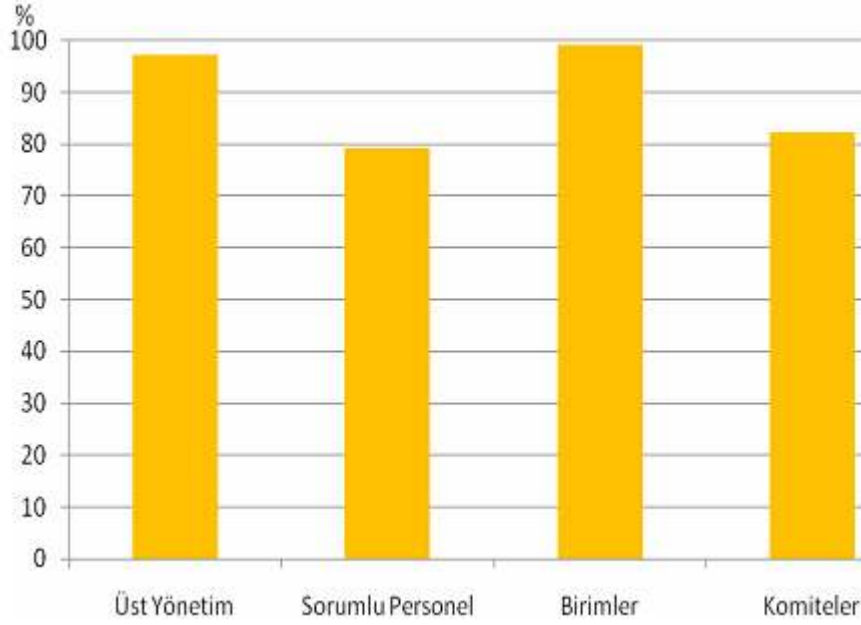
önleyici yaklaşımı ve yöntemleri sayesinde oluşabilecek krizler daha ortaya çıkmadan engellenebilecektir.

3.1.1 Bankalar Üzerine Muhtemel Etkileri

BASEL uzlaşısının kabul edilmesi yalnızca bankacılık sektörünün gereksinimleri doğrultusunda değerlendirilmemeli, aynı zamanda ülkemizin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin finansal boyuta bir yansıması olarak da gündeme getirilmelidir. Bankaların önderliğinde reel sektör ve kamu otoritelerini de kapsamı içine alacak bu sürecin etkileri ilk olarak bankalar üzerinde gözlemlenecektir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Türkiye Bankalar Birliği, Türk Bankacılık sisteminde faaliyet gösteren yerli ve yabancı bankaların bir an önce alt yapılarını ve kredi tahsis süreçlerini BASEL – II kriterlerine göre oluşturmalarını talep etmektedir.¹⁷⁸ Finansal sistemi şekillendiren bu tip kamu otorite taleplerinin yasal boyutlarda desteklenmesi uyum sürecini hızlandıracağı gibi disipline edilen bir oluşumun başlangıç sürecini de tesis edecektir.

¹⁷⁸ ARSLAN a.g.e. : 64.

Şekil 3.1 Çalışmaları Yürütecek Birimlerin Oluşturulma Durumları



Kaynak : **BDDK**, “Bankacılık Sektörü BASEL II İlerleme Raporu”, Kasım 2008

BDDK’ nın Kasım 2008’de açıkladığı anket sonuçlarına göre Türk Bankacılık Sektörü’nün %97’si BASEL II çalışmalarını yürütecek üst yönetimi ve birimleri oluşturmuştur. BASEL II çalışmalarını yürütecek sorumlu personelini belirleyen bankaların oranı %79 iken, komitelerini belirleyen bankaların oranı ise %82’dir.¹⁷⁹ Sektörde faaliyet gösteren bankaların büyük bir bölümünün BASEL uzlaşısına uyum süreci doğrultusunda iç organizasyon yapılarını oluşturmalarının en büyük nedeni yabancı sermayenin sektöre olan aşırı ilgisidir. Yabancılaşma oranının üst düzeylerde seyrettiği bankacılık sektörü, ister istemez organizasyon yapısını ve mevzuatını yabancı sermayenin gerekleri çerçevesinde düzenlemektedir.

BASEL uzlaşısının bankalar tarafından bir standart olarak kabul edilmesi ve uygulamaya geçilmesi risk yönetiminin etkinliğini teknik bilgi çerçevesinde kontrol

¹⁷⁹ **BDDK**, “Bankacılık Sektörü BASEL II İlerleme Raporu”, Kasım 2008 : 9.

ederek arttıracaktır. Risk yönetiminin bir boyutu maruz kalınan veya kalınabilecek risk ile ilgiliyken diğer boyutu sermaye gereksinimi ile ilintilidir. Dolayısıyla ölçümleyebildikleri riskler çerçevesinde bankalardan gereksinimin üzerinde sermaye tutmaları istenmeyerek daha karlı yatırımlara ve finansal araçlara kaynak aktarımı gerçekleşebilecektir.

Serbest piyasa ekonomisinin en önemli iki özelliği piyasa içerisinde şeffaflığın sağlanmış olması ve piyasada istenilen bilgiye kolaylıkla erişilebilmesidir. BASEL uzlaşısı finansal sistemlerde piyasa disiplini sağlayabilmek için kamu otoritelerinin kontrolü çerçevesinde kamuoyunu bilgilendirmeyi zorunlu hale getirmektedir. Finansal sistemin şeffaflaşmasına yönelik olarak yürütülen ve kamuoyuna sunulan bilgilerin tutarlılığı aktörler tarafından değerlendirilmekte ve piyasanın sağlamlılığı iç dinamiklerin kabulü doğrultusunda bir kez daha test edilebilmektedir. Türk Bankacılık Sektörü'nün BASEL uzlaşısının kamuoyunu bilgilendirme aşamasına uyumu yüksek düzeyde sağlanabilmiştir.

Uzlaşma teknik özellikler taşıyor olması nedeniyle hem insan kaynağı ve hem de teknolojik alt yapı açısından önemli yatırımları zorunlu kılmaktadır. Uzlaşma standartlarını uygulayacak, gözetleyecek ve denetleyecek insan kaynağının yetiştirilmesi hususu ise bankaları ilgilendirdiği gibi kamunun yönetmesi gereken bir alan olarak da kabul edilmelidir. BDDK' nın Kasım 2008'de açıkladığı anket sonuçlarından anlaşılacağı gibi nitelikli personel gereksinimi ve bu doğrultuda oluşturulması zorunlu bütçeleme sistemi sektörün ihtiyaç duyduğu kaynaklardandır. Standart yaklaşımı uygulama konusunda hiçbir sıkıntı yaşamayan sektör temsilcilerinin %29'u 2011 yılından itibaren ve %28'i 2012 yılından itibaren ileri yöntemleri kullanmayı planlamaktadır. İleri yöntemleri kullanmayı düşünmeyen bankaların oranı ise %2 seviyelerindedir. İleri yöntemlerin uygulanmaya başlamasıyla birlikte nitelikli işgücüne olan talep daha da artacak, kalan sürenin kısalığı ise nitelikli işgücü ihtiyacını destekleyecek politikaların bir an önce gündeme getirilmesine yardımcı olacaktır.

Tablo 3.1 Bankaların İçsel Modele İlişkin Planı

Var	52.3
2009	17.4
2010	20.4
2011	2.5
2012	-
2012+	3.0
Tarih Belirtmeyen	9.1
Yok	47.7

Kaynak: BDDK, “Bankacılık Sektörü BASEL II İlerleme Raporu”, Kasım 2008

Bankacılık sektörünün %52’sini oluşturan bankalar, yasal sermaye hesaplamalarında içsel model kullanımına ilişkin bir planı olduğunu belirtmektedir. Sektörün yaklaşık olarak %40’ını oluşturan bankalar, 2011 yılına kadar içsel modeller kullanmayı hedeflemektedir.¹⁸⁰ Anket sonucu bankaların içsel derecelendirme sistemine ilerleyen dönemde yapacakları yatırımı da göstermektedir. İlgili yatırımlar maliyet olarak bankalara yansıyacaktır.

Uzlaşının uygulanmaya başlamasının ardından bankalar derecelendirme notu düşük olan firmalar ile kredi ilişkisine girdiklerinde daha fazla kaynağı karşılık olarak ayırmak zorunda kalacaklardır. Dolayısıyla bankaların kaynak maliyeti yükselecek ve kar marjları aşağıya çekilecektir. Derecelendirme sistemine yalnızca bankaların uyum sağlaması ve derecelendirme sistemini uygulaması tek taraflı bir sonuç üretme çabası olarak değerlendirilmeli ve bu çabanın başarılı olma olasılığının düşük olduğu da özellikle vurgulanmalıdır. Ayrıca hâlihazır uygulamada bankaların, kullandırılan kredilerin teminat yapısını oluşturmak amacıyla aldığı gerçek ticari işlemlerden kaynaklanan müşteri çek ve senedi ile grup firmalarının kefalet imzaları yeni uzlaşıyla birlikte teminat yapısını oluşturan asli unsurların dışına

¹⁸⁰ A.e. : 22.

çıkarılmaktadır. Dolayısıyla bankalar özellikle uzun vadeli olarak kullandırılan kredilerin teminat yapılarının uzlaşısıyla uyumlu hale getirilmesi amacıyla gerekli kontrolleri ve denetimleri yapmak zorundadırlar.

3.1.2 Finansal Sistem Üzerine Muhtemel Etkileri

Bankacılık sektörünün zorunlu olarak BASEL kriterlerine uyumunun sağlanması diğer aktörlerin de zorunlu olarak uzlaşının gereklerini yerine getirmelerine olanak tanımaktadır. Birbirini tamamlayan unsurların, birbirine adaptasyonu sağlıklı işleyen piyasanın ilk şartını oluşturmaktadır. Finansal sistem gerek bankalar gerek işlemeler gerekse kamu otoritelerinden oluşan kompleks yapıya sahip bir aktarım mekanizmasıdır. Aktarım mekanizmasının odağında yer alan bankaların uzlaşının şartlarını birebir uygulamaya başlamasının ardından diğer aktörlerin uyumsuzluğu finansal piyasaları veya sistemleri olumsuz yönde etkileyecektir. Finansal sistem kaynak aktarımı amacıyla kurulduğundan belirli bir kaynağın başka bir aktöre aktarılamaması kriz ortamını doğurabilmektedir. Dolayısıyla finansal sistemin uzlaşya tam uyumu ancak bankaların ve diğer finansal aktörlerin uyumlarıyla doğru orantılı olarak gerçekleşebilecektir. Bu bağlamda ülke mevzuatı, kesinlikle finansal piyasaların tıkanmasını engelleyecek özellikler çerçevesinde oluşturulmalıdır.

3.1.3 Reel Sektör ve İşletmeler Üzerine Muhtemel Etkileri

BASEL uzlaşısı bir standartlar ve kurallar bütünüdür. Reel sektör temsilcilerinin veya işletmelerin kredi taleplerinin uzlaş çerçevesinde değerlendirilebilmesi ancak standartlara göstermiş olduğu uyum doğrultusunda

mümkün görünmektedir. Uzlaşıyla birlikte kredi talep eden reel sektör temsilcileri ticari faaliyetlerini kayıt altına almak ve belirlenen standart teminatlanma yapısına sahip olmak zorundadırlar. Örgütsel yapının tam anlamıyla uyumlandırılması süreci reel sektör temsilcilerine ek kaynak ve zaman maliyeti olarak yansıtmaktadır. Dolayısıyla simültane gelişen bir olgu yerine daha planlı ve belirli bir zaman çizelgesi çerçevesinde reel sektörün uzlaşıya uyumunun sağlanması birinci hedef olarak belirlenebilir. Uyum sürecinin yalnızca kaynak ve zaman maliyetini bünyesinde barındırıyor olması reel sektör temsilcilerine olumlu yönde katkılar sağlamayacak anlamında değerlendirilmemelidir. Derecelendirme sistemine dahil edilen ve derecelendirme notu yüksek çıkan reel sektör temsilcileri çok daha ucuz maliyet ve teminatlarla kredi kullanabilecekken, derecelendirme sistemine dahil edilmemiş reel sektöre temsilcileri ise çok daha ağır teminatlanma yapısı ile daha az kredi kullanabilecektir.

Reel sektör temsilcileri her şeyden önce ticari faaliyetlerini kayıt altına almak ve esas iş kolu ile ilgili ticari faaliyetlerini sürdürmekle yükümlüdürler. Kayıt altında çalışma ve esas iş kolunda faaliyetlerini sürdürme ilkeleri kurumsal yönetim ilkeleri olarak kabul edilmekte ve çalışan en üst yöneticiden en alt kademedeki birime kadar idrak edilerek kabul görmelidir. Kurumsal yönetim, firmalardaki yönetim ve kontrol sisteminin firmanın etkinliğini arttırıcı şeffaf, sorumlu, adil ve hesap verebilir nitelikte olmasını ifade eder.¹⁸¹ Kurumsal yönetimin kayıt altına alınmasının sonucu mali tablolara yansımakta, mali tabloların güçlü olması ise kredi maliyetlerini düşürmektedir. Aynı şekilde uluslararası nitelikler çerçevesinde mali tablolar oluşturulacağından yabancı sermayenin ilgisini çekebilecek bir ortam yaratılabilecek ve kalitatif verilerin önemi artacaktır. Mali tablolarda ilk dikkat edilecek kalem sermaye olarak göze çarpmaktadır. Sermayesi güçlü firmalar çok yüksek notlar alabilirken, sermaye ile borçları arasındaki korelasyona da özellikle dikkat etmelidirler. İşletmelerin kısa süreli kaynak ihtiyaçlarının ne şekilde temin edildiği

¹⁸¹ Güler ARAS, **Basel II Bankacılık Düzenlemelerinin Ekonomiye ve Reel Sektöre Yansımaları**, Deloitte CEO/CFO Serisi, 2007 : 17.

değerlendirildiğinde ilk başvuru kaynağın sermayeleri olduğu anlaşılmaktadır. İkincil başvurular ise genelde finansal sistem içerisinde faaliyet gösteren mali kuruluşlara yöneliktir. Dolayısıyla birbirini bütünleyen bu süreçte sermaye yeterliliği veya yetersizliği beraberinde finansal kurumları devreye sokmaktadır. Sermaye yeterliliğini sağlayan işletmelerin finansal kurumlarla ilişkileri çok daha rahat gerçekleşebilmektedir. Geçiş sürecinin işletmeler açısından en iyi şekilde değerlendirilmesi ancak yetersiz sermaye yapısının güçlendirilmesiyle mümkün olabilecektir.

3.1.4 Kamu Otoriteleri Üzerine Muhtemel Etkileri

Finansal piyasalarda aktörler her ne kadar rekabet unsurunun korunumu ilkesi çerçevesinde serbest biçimde faaliyetlerini sürdürüyor olsalar da gerek uyum sürecinde gerekse uygulamanın sorunsuz işlemesi sürecinde kamu otoritelerine büyük görevler düşmektedir. Kamu otoriteleri piyasa mekanizmasının en iyi şekilde kurulup, işletilmesine yardımcı olmakla, bağımsız olmaları nedeniyle de hem sistemin uyum içinde çalışmasını gözetlemekle hem kamu çıkarını korumakla hem de oluşturulan mevzuata uygun hareket etmekle yükümlüdür.

Teknolojik gelişmelerin ve kitle iletişim araçlarının etkilerinin ileri düzeyde artarak gerçekleşmesi, kamu otoritelerinin merkezi kontrolünün de yavaş yavaş sistemin çeperinden uzaklaşmasına neden olmuştur. Küreselleşme olgusunun bir etkisi olarak geleneksel demokrasiler yerlerini serbest piyasanın içinde uygulamaya konan demokrasilere bırakmıştır. Bu tip demokrasiler ise ulus üstü kurum veya kuruluşlar yardımıyla ulusal demokrasiyi şekillendirmektedirler. Küresel ideolojinin sonucu olarak ülkeler, ülke içine yabancı sermayeyi çekmek amacıyla yabancı sermaye sahiplerine birçok fırsat tanımaktadırlar. Dolayısıyla oluşturulan mevzuatın ve kurulan otorite sisteminin yalnızca ulusal boyutta irdelenmesi sıkıntı

yaratabilecekken, serbest piyasa ekonomisinin gerektirdiği gibi davranmak küreselleşen ülkelerin birincil amacı haline gelmiştir. Ulus – devlet ekonomileri ayrı, birbirinden bağımsız ekonomiler olmaktan çıkmış, içinde üretimin uluslararasılaştığı ve finansal sermayenin ülkeler arasında serbestçe ve anında dolaştığı bir küresel ekonomiye bağlanmıştır.¹⁸² Küreselleşme olgusu çerçevesinde gelişmiş ülkeler minimum girdi ile maksimum çıktı sağlama amacıyla yatırımlarını kanallıze ederler. Kısacası uluslararası sermaye yatırım için düşük maliyet ile üretim yapıp yüksek kar elde edebileceği ülkelere yönelmektedir.¹⁸³ Bu yönelim ise ancak idari ve kurumsal teşviklerin sağlanabilmesi ile mümkün görünmektedir.

Ülkemizin yabancı sermaye hareketlerinin merkezi haline gelmesi finans sektörünün gelişimi sayesinde gerçekleşmiştir. Finans sektörünün odağında ise bankalar ve bankacılık faaliyetleri gelmektedir. BASEL uzlaşısının getirmekte olduğu ve kamu otoritelerini ilgilendiren en önemli boyut denetim mekanizmasının işlerliği ile ilgilidir. 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu sektörün denetim mekanizmasında yer alan birçok eksikliği gidermiş ve kamu yönetimi açısından yeni bir oluşum olan bağımsız idari otorite BDDK’ nın denetim kurma, kontrol etme ve yönetme anlamında gücünü arttırmıştır. 5411 sayılı Bankalar Kanunu bankaların riski yönetmek zorunda olduklarının altını özellikle çizmiş, iç kontrol sistemlerinin bankanın mali yapısı ile doğru orantılı olarak oluşturulması gereğini önemle belirtmiştir. Bankalar riskin izlenmesi ve kontrolünün sağlanması amacıyla kuracakları teftiş sisteminin oluşturacağı raporları BDDK’ ya bildirmekle yükümlüdürler.

Bankacılık Kanunun ileri düzey kontrol öğeleriyle donattığı bağımsız idari otoritesi BDDK, tatmin olmadığı bazı hallerde finansal sistemin salahiyyeti amacıyla sektör temsilcilerine müdahale edebilmektedir. Tüm finansal sistemi etkileyebilen bu

¹⁸² A. HEYWOOD , **Siyaset**, Ankara: Liberte, 2006,201.

¹⁸³ Mehmet ÖZEL, Veysel EREN, **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi**, Konya, Çizgi Kitapevi, 2008 : 21.

süreçte kamu tarafından kontrol edilen bir kurumun mevzuatı tam olarak uygulaması beklenirken, yapılacak herhangi bir hatanın sonuçlarının hem kurum için hem de sektör için olumsuzluk yaratacağı tahmin edilebilir. Denetim otoritelerinin faaliyetleri hata oranlarına tahammülü olmayan bir oluşumun desteklediği ve gereksinim duyulan insan kaynağının ön plana çıktığı kamuyu ilgilendiren bir konudur. Kamu otoriteleri iç kontrol sistemlerinde büyük oranda teknolojiyi ve bilimsel teorileri kullanacaklardır. Ancak ölçümlemenin ardından kullanılacak olan yorumlama safhasında kesinlikle insanın beyin gücüne ve düşünsel yeteneğine olan ihtiyaç artacaktır. Kamu gücü, yetişmiş iş gücünün eğitimi için de yoğun çaba sarf edebilmeli ve finansal sistemde ortaya çıkabilecek muhtemel personel kaynaklı operasyonel riski ortadan kaldıracabilmelidir.

Uzlaşının kabulünün ardından yasal bir zorlama olmaksızın gönüllü kayıt altına alınma süreci de başlayacaktır. Kamu yönetiminin maliye bacasında sürekli tartışılan ve bir türlü çözüm bulunamayan kayıt altına alınma süreci bankalarla müşteri ilişkisi içinde bulunan bütün işletmeleri kapsamı içine alacaktır. Kamu yönetimi bu süreci iyi yönetebildiği sürece yıllardır kayıt altına alamadığı ekonomiyi de kayıt altına alma şansına kavuşacak, uzlaşının devlet politikası olarak uygulanması uzun dönemli, sürekli, kararlı ve tutarlı özellikleri nedeniyle karşılaşılan dirençlere rahatlıkla tepki gösterebilecektir. Kamu otoritelerinin önderliğinde kamu kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve meslek örgütleri eşgüdüm sağlayarak uzlaşının etkileneni konumunda yer alan ticari işletmeleri çok daha etkin bir şekilde yönlendirebilecek ve devletin gelir kayıpları içinde en büyük paya sahip olan kayıt dışı ekonomiyi yavaş yavaş kayıt altına alma adına yapılan çalışmalar olumlu sonuç verebilecektir.

3.2 Uzlaşı Karşısında Kamu Yönetiminin ve Otoritelerinin Rolü

Ülkemiz özelinde gerçekleşen bankacılık sektörü krizlerinin de bizlere gösterdiği gibi kamu otoritelerinin, krizi önlemeye yönelik politikalar ve uygulamalar sergileyememesi krizlerin boyutunu derinleştirmektedir. BASEL uzlaşısıyla birlikte kamu otoritelerinin daha aktif rol alması öngörülmekte, piyasada faaliyet gösteren kuruluşların çok sıkı denetimlere tabi tutulması bir zorunluluk haline gelmektedir. Kamu otoriteleri geçiş sürecinin en iyi şekilde yöneterek hem finansal sisteme gelebilecek zararları önleyebilmeli hem de finansal aktörlerin ihtiyaçlarına cevap verebilmelidir.

3.2.1 Kamu Yönetiminin ve Otoritelerinin Rolü

Uzlaşının boyutları ve etkinliği değerlendirildiğinde finansal sistemin en küçük aktöründen devletin mevzuat yapan en üst birimine kadar her kesimi üzerinde etki göstereceği gözlemlenmektedir. Kamunun bakış açısından uzlaş, idari ve hukuki boyutta değerlendirilmekte ve mevcut yasal mevzuatın uygulanması planlanan sistemle uyumlandırılması bir kamu tercihi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun sağlanabilmesi ise bağımsız idari otoritelerin yasal mevzuat ile desteklenmesiyle gerçekleşebilecektir. Kamu yönetiminin ve otoritelerinin rolü, idari ve hukuki düzenleme, bağımsız idari otoriteler ve bankacılık sektörü perspektifinden değerlendirilecektir.

3.2.1.1 İdari ve Hukuki Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi

BASEL uzlaşısının bankacılık sektörü ile birebir ilintili olması idari ve hukuki açıdan değerlendirmenin Bankacılık Kanunu çerçevesinde yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yaşanan krizlerin de gösterdiği gibi kamu yönetimi ve idari

kurumlar veya kuruluşlar pro-aktif düşünsel yapıyı henüz tam olarak oluşturamamışlardır. Kriz ertesi dönemlerde yaşanan yasal çalışmalar kamu yönetiminin idari boyutta adımlar atmakta olduğunu gösterir niteliktedir. Ancak Türkiye’de faaliyet gösteren bankaların tamamından elde edilen istatistiki veriler göstermektedir ki takipteki kredi tutarları sürekli olarak artmaktadır. İlgili risk bakiyelerinin sürekli olarak artması bankaların henüz tam olarak uzlaşma kriterlerine uyum sağlayamadığının bir göstergesidir.

İdari ve hukuki mevzuatımızın uzlaşma ile tam olarak uyumlu hale getirildiği söylenemez. Ülkemiz uygulamasında ve kanunlarında sistemik risk unsurunun tespit edilebilirliği ölçüsünde ve nispetinde bankaların faaliyetlerine son vermeye kadar giden bir yaptırım süreci öngörülmektedir. Zaten komitenin gelişmekte olan ülkelere çeşitli konularda esneklikler tanınması da uzlaşmanın bir anda uygulanabilir olmamasından kaynaklanmaktadır. Komitenin ulusal inisiyatif kullanılabilecek alanları belirlemesi belirli bir geçiş sürecine ihtiyacın zorunlu olmasından kaynaklanmaktadır. Geçiş sürecinde yasal mevzuatların oluşturulması istenmiş, kamu otoritelerine çeşitli esneklikler tanınarak sistemin idaresi amacıyla kolaylıklar tesis edilmiştir. Ulusal inisiyatiflerin kullanılmasının bir diğer nedeni de ulusal bazda sergilenen sektörel özelliklerin sürece dahil edilme isteğidir. Dışa kapalı ulusal bir ekonomide faaliyet gösteren bankacılık sektörünün taşımış olduğu ve karşılaşması muhtemel riskin ölçülenmesi dışa açık ekonomiyle bir tutulamamaktadır. Dolayısıyla komite uzlaşmanın uygulanması safhasında ülkenin içinde bulunduğu özel durumların gözetilmesini istemektedir. Bunun sağlanabilmesi ise ülke içi mevzuatın sağlam kurgulanmasıyla mümkün olabilmektedir. Yalnızca yasaların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devreye sokulması yetmemekte bağımsız idari otoritelerin yasalar ile bağının sıkı sıkıya sağlanması da gerekmektedir. 5411 sayılı Bankacılık Kanununun birçok maddesi BDDK’ ya atıfta bulunmak suretiyle bu bağın kurulduğunu kanıtlar niteliktedir.

Uzlaşının tek etkileneni bankalar olmadığından devletin yeni çıkaracağı kanunlarla finansal sistemde faaliyet gösteren aktörleri de uyum sürecine dahil etmesi gerekmektedir. Normatif ölçüler çerçevesinde tüm aktörler oluşturulan süreç yönetmelikleriyle sisteme adapte edilebilir. Ülkemiz mevzuatı açısından çok önemli bir dönemeç olarak kabul edilen ve hala taslak üzerinde çalışmaları devam eden Yeni Türk Ticaret Kanunu ulusal anlamda yürütülen ve birebir uzlaşıyla ilintilendirilebilen bir çalışmadır. Uzlaşının üçüncü yapısal bloğunda özellikle üzerinde durulan kamuoyunu bilgilendirme zorunluluğu yasalaşması halinde Yeni Türk Ticaret Kanununda da yer alacaktır. Piyasanın devlet eliyle disipline edilmesi yasaların uygulanma aşamasında daha az dirençle karşılanmasıyla doğru orantılıdır. Yasaların ticari faaliyetlerin genel sınırlarını çizdiği ve kurumsal yapının oluşturulmasını zorunlu bir unsur olarak attığı yeni kanun, küreselleşme sürecinin ülkemiz üzerine yansımaları olarak nitelendirilebilir. Kurumsallaşmanın şeffaflaşma ve hesap verilebilir nitelikler boyutunda gerçekleşmesi yasalardan güç alındığı sürece uygulanabilir olarak nitelendirilebilir. Tasarı halindeki çalışma bittiğinde BASEL uzlaşısının özellikle mali tablolar boyutunda zorunluluk olarak altını çizdiği Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarını tüm işletmeler ister istemez uygulamak zorunda kalacaktır. Bir diğer boyutta ise ilgili finansal tablolar bağımsız denetime tabi tutularak firmaların değerlilikleri ölçümlenmek suretiyle kayıt altına alınma süreci de hızlandırılacaktır.

3.2.1.2 Bağımsız İdari Otorite Açısından Değerlendirilmesi

Uzlaşının belki de görev yüklediği ve hata oranının en alt seviyede olması gereken en önemli birimi denetim otoritesidir. Sektör içerisinde faaliyet gösteren tüm bankaları tek elden ve sistematik olarak kontrol eden denetim otoritesi yasalardan aldığı yetki ve güç çerçevesinde sisteme müdahale edebilmektedir. Nasıl ki para politikalarının uygulanması Merkez Bankası tarafından yerine getiriliyorsa aynı

şekilde BDDK' da 5411 sayılı Bankacılık Kanunundan aldığı yetkiyle sisteme her an için müdahale edebilmekte ve çeşitli önlemler alabilmektedir. Kanunun önlem alınmasını gerektiren halleri düzenleyen 67'inci maddesinde:¹⁸⁴

- banka öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz olması veya bu durumun gerçekleşmek üzere bulunması,
- kaynak ve kullandırmalar arasında likidite dengesizlikleri oluşması, likidite düzenlemelerine uyulmaması,
- bankanın iç denetim, iç kontrol ve risk yönetim sistemini kurmaması veya bu sistemleri etkin ve yeterli bir şekilde işletmemesi,
- yönetimin basiretsizliği sebebiyle bankaca üstlenilen risklerin önemli ölçüde artması veya mali bünyeyi zayıflatabilecek şekilde yoğunlaşması

şeklinde sıralanmıştır. Bağımsız idari otorite olan BDDK yasalardan kendisine tanınan haklar ve sınırlar çerçevesinde sisteme işlerlik kazandırmakla yükümlüdür. Görevinin nitelikleri nedeniyle denetim otoritelerinin bankalar ile birlikte aynı uyum stratejileri çerçevesinde faaliyet göstermeleri istenmektedir. İlgili faaliyetlerin görevlerini yerine getiren idari personelin sorumluluğuna bırakılmaması, yasalardan alınabilecek ve yer edinebilecek yetki sorumsuzluğu çerçevesinde sağlanabilir.

3.2.1.3 Bankacılık Sektörü Açısından Değerlendirilmesi

Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren ister kamu sermayeli bankalar olsun isterse özel sermayeli bankalar olsun uzlaşının yürürlüğe girmesiyle birlikte hem maddi anlamda hem de insan kaynaklarının eşgüdümünün sağlanması anlamında oldukça sıkıntılı bir süreçten geçeceklerdir. Sermaye yeterlilik rasyolarının uyumsuzluğu yasalardan kaynaklanan güç çerçevesinde bağımsız idari otoriteleri devreye sokacaktır. Bankalar ile BDDK arasında fikir birliğinin sağlanabilmesi sürecin hem kamu yönetimi açısından hem de bankacılık sektörü açısından

¹⁸⁴ ALTINTAŞ a.g.e. : 108.

değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Uzlaşının tam olarak ne zaman yürürlüğe gireceği ve hangi şartlarla uygulanacağı ise yine bankaların görüşleri çerçevesinde belirlenecektir. Bankalar içsel derecelendirme sistemi çerçevesinde kendi kuracakları yönetim bilgi sistemleriyle risk derecelendirmesini yapabilirlerken, özel bağımsız derecelendirme kuruluşlarıyla da ortaklaşa çalışabileceklerdir. Bankalar ile bağımsız derecelendirme kuruluşları arasındaki eşgüdümün tesisi ise yine devlet eliyle gerçekleştirilmek zorundadır. Finansal piyasaların aktörü konumunda olmayan bağımsız derecelendirme kuruluşları bir anda bankalar ile birlikte en etkin aktör konumuna gelecek ve bağımsızlık ölçütleri sürekli kamuoyunda tartışılacaktır. Kamu otoriteleri tarafından denetlenmesi zorunlu olan bağımsız derecelendirme kuruluşlarının süreç yönetmelikleri ulusal politikalarla uyumlu hale getirilmesi zorunludur.

Özel sektör bankalarının sermaye yeterlilik oranlarının uzlaşının benimsediği asgari düzey seviyelerinde korunması kamu sermayeli bankalardan çok daha zor olabilmektedir. Küreselleşme olgusunun bir sonucu olarak aşırı kar etme isteği özel sektör bankalarının rekabeti farklı algılamalarına neden olmuştur. Sistemik risk unsuru nedeniyle kamu otoriteleri veya yasa koyucu süreç yönetmelikleri yayımlamak suretiyle bu iki başlılığı ortadan kaldırmalı ve risk unsuru daha henüz ortaya çıkmadan engelleyebilmelidir.

3.2.2 Karşılaşılabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Her şeyden önce BASEL uzlaşısının bir süreç olduğu unutulmamalıdır. BDDK tarafından yayımlanan ve uzlaşuya uyum sürecini anlatan yol haritası da bu sürecin uzun ve karmaşık nitelikler taşıdığının göstergesidir. Finansal sistem içerisinde aktif rol alan tüm aktörler bu süreçten ister istemez etkileneceklerdir. Küreselleşme olgusunun etrafında şekillenen ve deregüle edilen kamu yönetimi, eski

ulus devlet yapısında oluşturduğu veya oluşturacağı kurumlarla bu etkiyi azaltamayacaktır. Piyasa ekonomisinden soyut biçimde sisteme adapte edilmeye çalışılan otoritelerin başarılı olacağını düşünmek yanlış olacaktır. Başarının sağlanabilmesi ancak piyasa şartlarında, piyasanın gerektirdiği özelliklerde ve finansal aktörlerle uyum içinde çalışabilecek özelliklere sahip kurum veya kuruluşların varlığına bağlıdır. Bu tür kurum, kuruluş veya otoriteler ise ancak eski anlamda kurallara sıkı sıkıya bağlı kamu yönetimi ve onun hareket serbestisini belirleyen yasalar çerçevesinde sisteme adapte edilebilmeleriyle doğru orantılı olarak başarılı olabilir.

Piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarıyla devlet arasında devletin gelirlerinin arttırılmasına yönelik tek taraflı bir baskı kullanılmaktadır. Devlet her ne kadar gerçekleşen tüm ticari işlemleri kontrol altında tutmaya çalışsa da bu mümkün olamamaktadır. Kayıt altına alınamayan bir ekonomide devletin asli gelir kalemi olan vergiler tam olarak tahsil edilememekte buna bağlı olarak zaten küreselleşme olgusunun yok ettiği sosyal devlet anlayışı iyice sekteye uğramaktadır. BASEL uzlaşısının yürürlüğe girmesiyle birlikte kayıt altına alınma süreci işletmeleri ikili bir sıkıştırmayla karşı karşıya bırakacaktır. İşletmeler kayıt altına alamadıkları her türlü işlemde dolayı bankaların vermekte olduğu finansal desteği yitirebilecek, finansal sistemin küçülmesine paralel olarak ise tüm ekonomik aktörler süreçten olumsuz etkilenebilecektir. Devlet bu süreci iyi yönettiği ölçüde ekonomiyi kayıt altına alarak tüm gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payını sürekli yükselen eğilimlerle arttırabilir. Maliye Bakanlığı ve Ticaret Odalarının bünyesinde kurulabilecek koordinasyon kurullarıyla özel sektörün bilgilendirilmesi, eğitilmesi ve BASEL sürecinin tüm aktörler açısından niçin önem taşıdığının altının çizilmesi süreci hasarsız yönetebilmek ve yönlendirebilmek açısından önem taşımaktadır.

Ticari işletmeler açısından BASEL uzlaşısına uyum sürecinin zor geçeceği tüm aktörler tarafından bilinmektedir. Ülkemiz mevzuatında yakın bir geçmişe kadar

henüz üzerinde tüm otoritelerin anlaştığı KOBİ tanımına dahi ulaşamamaktaydı. 19.10.2005 tarihinde yayımlanan yönetmelik ile ulusal anlamda KOBİ tanımı yapılabilir hale gelmiştir. Sınırlarının çizildiği ve genel özelliklerinin belirtildiği KOBİ tanımına göre ülkemizde ticari anlamda faaliyet gösteren kuruluşların tamamına yakını KOBİ tanımına girmektedir. Uzlaşısının yürürlüğe girmesiyle birlikte henüz kayıt altına girme sürecini tam olarak başaramayan birçok işletme sistemden elemine edilecektir. Bu durum işsizliği körükleyebilecek ve ülkenin sosyo-ekonomik dokusuna zarar verecektir. Kamu otoritelerine düşen en büyük görev sürecin hasarsız biçimde atlatılmasını sağlayacak önlemleri bir an önce almaktır. İşletmelerin uzlaşısı konusunda bilinçlendirilmesi, kazan-kazan stratejisinin ayrıntılarının detaylandırılması ve bu süreçten kaçışın mümkün olmayacağını kararlılıkla altının çizilmesi karşılaşılmaması muhtemel direncin ortadan kalkmasına yardımcı olabilir.

Kamu sermayeli kuruluşların giderek azaldığı küreselleşme sürecinde bankacılık sektörü içerisindeki kamu payı sistemi kontrol edebilme yeteneğine hala sahiptir. Özel sektör bankalarının finansal sistemi kilitleme aşamasına getirmesine karşıt tutum geliştirebilen kamu bankaları finansal sistemin kilitlenmesini engellemektedir. Küreselleşme sürecinin sürekli gündeme getirdiği ve kamu idaresindeki kurum ve kuruluşların yavaş ve verimsiz çalıştığı eleştirileri kriz ortamlarında en azından bankacılık sektörü için geçerli olmamaktadır. Özel sektör bankalarının kredi koşullarını zorlaştırdığı kriz ortamlarında kamu bankaları kredi talep eden müşterileri savunan bir tutum sergilemektedir. Ülkemiz genel ekonomik koşulları değerlendirildiğinde birçok işletmenin kredi kullandığını ve bu durumun süreklilik arz ettiği gözlemlenmektedir. İşletmelerin birçoğu kullanmış olduğu krediler yardımıyla üretim süreçlerini devam ettirmekte ve oldukça geniş bir kitleye iş imkânı sağlamaktadır. İşletmelerin kullandığı kredilerin sosyo-ekonomik bir boyutunun da olduğu işgücü niteliklerinden de anlaşılmaktadır.

Tablo 3.2 Kredi Sayılarının İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılımı

İşletme Büyüklüğü	1999 – 2005		2006		1999 - 2006	
	Kredi Sayısı	Toplam Pay	Kredi Sayısı	Toplam Payı	Kredi Sayısı	Toplam Pay
Mikro İşletme (1-9 İşçi)	39	4,6	34	9,6	73	6,1
Küçük İşletme (10-49 İşçi)	230	27,1	86	24,4	316	26,3
Orta Büyüklükte İşletme (50-250 İşçi)	369	43,5	144	40,8	513	42,7
Büyük İşletme (>250 İşçi)	211	24,9	64	18,1	275	22,9
Yeni Kuruluş			25	7,1	25	2,1
TOPLAM	849	100	353	100	1.202	100

Kaynak: KOBİ Kredileri İzleme Raporu

2006 yılında yayımlanan “KOBİ Kredileri İzleme Raporu” ülkemiz yabancı kaynaklı kredilerinin hangi tür işletmeler tarafından kullanıldığını gözler önüne sermektedir. İstihdam konusunda ülke ekonomisine katkı sağlayan orta boy işletmelerin kredi kullanım yoğunluğu oldukça yüksek olup, kullandırılan kredilerin durdurulmasının istihdam yaratıcı etki perspektifinde sorunlar yaratabilecektir.

Tablo 3.3 Kullandırılan Kredilerle İstihdam Arasındaki İlişki

İşletme Büyüklüğü	2006						
	Kredi Öncesi İstihdam (Kişi)	Toplam İçindeki Payı	Kredi Sonrası İstihdam (Kişi)	Toplam İçindeki Payı	İstihdam Artışı	Toplam İçindeki Payı	Artış Yüzdesi
Mikro İşletme (1-9 İşçi)	102	0,2	306	0,6	204	2,9	200
Küçük İşletme (10-49 İşçi)	1.960	4,3	3.506	6,6	1.546	21,7	78,9
Orta Büyüklükte İşletme (50-250 İşçi)	13.425	29,4	15.863	30,1	2.438	34,3	18,2
Büyük İşletme (>250 İşçi)	30.140	66,1	32.158	61,0	2.018	28,4	6,7
Yeni Kuruluş	0	-	905	1,7	905	12,7	-
TOPLAM	45.627	100	52.738	100	7.111	100	15,6

Kaynak: KOBİ Kredileri İzleme Raporu

İlgili raporun kullandırılan kredilerin istihdamla ilişkisini açıklayan kısmında tespit edilen araştırma sonuçları KOBİ kredilerinin istihdamı artırıcı yönde etki yarattığını göstermektedir. Kamu, kullandırılan kredilerin istihdam yaratıcı etkisini gerek denetim mekanizması yardımıyla gerekse yasalarda yer alan hükümler çerçevesinde kontrol edebilmelidir. Bu sayede yasal bir zorlama ile kredilerin yönlendirilmesi istihdamı destekler boyutta kontrol edilebilecektir.

Kamu otoritelerinin önderliğinde ve bağımsız idari otoritelerin gözetiminde bankaların uzlaşya ilk uyum sürecinde işletmelerden kaynaklanan sorunlarla karşılaşmaları kuvvetle muhtemeldir. Uyum sürecinde bankacılık sektöründe faaliyet gösteren kuruluşların ellerinde henüz tam anlamıyla nitelendirme yapabilecek veri analiz setlerinin olmaması güvenilir derecelendirme notlarının oluşturulmaması

sorununu ortaya çıkarabilecektir. Geçiş sürecinin sektöre zarar vermemesi açısından kamu otoritelerinin önderliğinde analiz edilmiş verilerin paylaşılmasına yönelik kurulabilecek sistemlerin varlığı güven unsurunun tesis edilmesini kolaylaştıracaktır. Örneğin bireysel kredilendirme sürecinde kullanılan KKB puanlama sistemi bu analiz sistemine verilebilecek en güzel örneklerdendir. Müşterilerin kullandığı bireysel nitelikli krediler, kredi kartları ve diğer ilgili kayıtların tutulduğu sistem üye tüm bankalara analiz edilmiş bireysel derecelendirme notu sunmaktadır. Bu sayede ilk kez kredilendirilecek bireysel müşteriler geçmiş ödeme performansları çerçevesinde rahatlıkla değerlendirilebilmekte ve gelecek kredilendirme süreçlerine de referans olabilecek saf veri sağlayabilmektedir. İlgili sistemlerin devlet eliyle tüm kredilendirilen ticari işletmeler için de kurulması bir gereklilikten ziyade zorunluluktur. Her ne kadar BASEL uzlaşısı bankaları standart yaklaşım veya içsel derecelendirme yaklaşımından birini seçmeye zorlasa da kamunun önderliğinde kredi kullanan işletmelerin de standart bir analiz yöntemi çerçevesinde derecelendirmeye tabi tutulması bankacılık sektörü açısından oldukça olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

3.3 Kamu Bankası Olarak Türkiye Halk Bankası A.Ş Örneği

Tıkanan finansal sisteme işlerlik kazandırma görevi kamu sermayeli bankalara verilmiştir. Kriz ortamlarında özel sektör bankalarının sistemi sıkması ve tamamen karlılık olgusu doğrultusunda hareket etmeleri kamu sermayeli bankalara ilgiliyi arttırmaktadır. Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren birçok banka kendi risk yönetim sürecini henüz BASEL uzlaşısıyla birebir uyumlaştıramadığından meydana gelebilecek en ufak kriz ortamında kredileri durdurma veya geri çağırma aksiyonlarını almaktadır. Sosyal sorumluluk ilkesi ve hükümet politikalarıyla birebir uyumlu çalışmak zorunda olan kamu sermayeli bankalar ise aynı ortamda diğer bankalardan farklı tavır sergilemek durumundadırlar.

Küçük ve orta boyda faaliyet gösteren esnafın finansal yönde desteklenmesinin devlet eliyle yürütüldüğü ve değişen - gelişen kamu yönetiminin sektöre yansımalarının en güzel örneği Türkiye Halk Bankası A.Ş. örneğidir. Kuruluş aşamasından bu yana kamu otoritelerinin finansal anlamda yürüttüğü devlet politikalarıyla birebir uyumlu faaliyet gösteren banka kriz ortamlarında dahi finansal sistemi rahatlatıcı ve destekleyici yönetim felsefesi çerçevesinde ülke ekonomisine katkı sağlamıştır.

Banka içi süreçlerde çalışanlar, kamu sermayeli banka olunması nedeniyle yazılı mevzuat ve uygulama talimatlarına birebir bağlı kalmak zorundadır. Geliştirilen süreç yöntemleri daha önce denenmiş ve bilimsel veriler ışığında desteklenen bulguların bir sonucu olarak bankanın kendi iç faaliyet döngüsüne dâhil edilmektedir. BASEL uzlaşısının devlet eliyle yürütülmesi zorunluluğu ilk örnek uygulamaların kamu sektöründe uygulanmaya başlamasını teşvik eder niteliktedir. Türkiye Halk Bankası A.Ş. kredilendirme süreçlerini BASEL uzlaşısının gerektirdiği nitelikler çerçevesinde kullanan ilk bankalardandır. Gerek müşteri portföyünün esnaf – küçük işletme olması gerekse kamu otoritelerinin birebir gözlem ve denetimi altında olması bankayı bu süreci bir an önce başlatmaya yönlendirmiştir. Bankanın mevcut ve potansiyel müşterilerinin tabana yakın işletmeler olmasından dolayı devlet veya kamu yönetimi BASEL uzlaşısına uyum sürecini temelden başlayarak yönlendirmeyi hedeflemektedir. En küçük esnaftan en büyük kurumsal müşteriye kadar tüm müşterilerin derecelendirme sistemine tabi tutulmasını sağlayarak elde analiz edilebilecek veri oluşturma çabası BASEL uzlaşısının içsel derecelendirme yaklaşımıyla birebir örtüşmektedir.

3.3.1 Bankanın Kredilendirme Süreci

BASEL uzlaşısının resmen yürürlüğe girmesiyle birlikte birçok banka derecelendirme sistemlerini tam olarak işler hale getiremediğinden sıkıntı yaşayabilecektir. Bankacılık sektöründe derecelendirme sistemine geçen ilk kamu sermayeli banka Türkiye Halk Bankası A.Ş'dir. Gerek bireysel gerekse ticari kredilendirme süreçlerinde geçmiş dönem müşteri analizlerinden yola çıkarak derecelendirme yapan banka derecelendirme konusunda yürürlüğe girecek uzlaşuya bugünden hazır konumdadır.

Bankanın kredilendirme süreci müşteri özellikleri çerçevesinde sistem tarafından otomatik olarak getirilen derecelendirme notunu etkileyen soru setleri doğrultusunda gerçekleşmektedir. Genel olarak kredilendirme süreci tüm bankalarda üç adımda gerçekleştirilmektedir. İlk aşamada kredinin teklif işlemi gerçekleştirilirken, ikinci aşamada kredinin tahsisi ve son aşamada da kullandırımı gerçekleşmektedir. Bir kamu bankası olarak devletin veya kamu yönetiminin – otoritesinin derecelendirme sistemine bakışını anlamak açısından Türkiye Halk Bankası A.Ş' nin kredilendirme sürecinin değerlendirilmesi bize ışık tutacaktır kanısındayım.

3.3.1.1 Müşteri Tipi Ayrım Süreci

İster bireysel nitelikli kredi olsun ister ticari nitelikli kredi olsun tüm bankalarda olması gereken ve Türkiye Halk Bankası A.Ş'de de uygulanan ilk uygulama müşteri tip ayrımının gerçekleştirilmesidir. Bankalar hizmet sundukları kesimin taleplerini ve ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ilgili segmentin özelliklerini çok iyi bilmeli, bu segmente yönelik ürün geliştirme süreçlerini yönetmelidirler. İlgili segmentin ihtiyaçları belirlendikten sonra derecelendirme sisteminin o

segmente yönelik uygulanması, ihtiyaçla derecelendirmenin birebir uygun düşüp düşmediğini göstermektedir.

Banka genelinde uygulanan yöntem çeşitli iş kollarıyla ilgili çeşitli derecelendirme sistemlerinin kullanılması şeklindedir. Her sektörün birbirinden farklı özellikleri bulunmakta, her sektörün kırılğanlığının ortaya çıkabildiği bir durum söz konusu olabilmektedir. Hizmet sektöründe faaliyet gösteren bir işletme ile turizm sektöründe faaliyet gösteren bir işletmenin aynı derecelendirme sistemine tabi tutulması doğru sonuçlar vermeyebilir. Yine aynı şekilde esnaf olarak tabir edilen ve reel sektörün en alt kademesinde yer alan birimler için yapılan derecelendirme ile kurumsal özelliklere sahip müşterinin derecelendirilmesi aynı olmamaktadır. Her derecelendirme sisteminin kendine özgü nitelikleri ve risk yönetimi konusunda farklı yaklaşımları bulunmakta olup elde edilen analizlerin sayıca fazla olması doğru sonuçlar veren risk yönetimine yaklaşıldığını göstermektedir. Raporlanan tüm veriler saklanarak gelecekte derecelendirmeye tabi tutulacak müşteriler için referans oluşturacaktır.

3.3.1.2 Kredinin Teklif Edilmesi

Kredi teklif aşaması firmanın kredi ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçlar doğrultusunda banka yönetim kurulunun aldığı karar çerçevesinde kurulan derecelendirme sisteminin ihtiyaçlarla uyuşup uyuşmadığının belirlendiği süreçtir. BASEL uzlaşısının öngördüğü içsel derecelendirme yaklaşımıyla birebir örtüşen bu sistem bankalara tanınan kendi risk yönetim sistemlerini kurma yetkisinin kullanılmasıyla ilgilidir.

3.3.1.2.1 Kredi Derecelendirme Sistemi ve Genel Özellikleri

Türkiye Halk Bankası A.Ş., BASEL uzlaşısının bankaların önüne seçenek olarak sunduğu gelişmiş yöntem olan içsel derecelendirme sistemini kullanmaktadır. Banka, kendi iç modülleri sayesinde her sektöre yönelik farklı derecelendirme sistemlerini kullanmaktadır. Her sektöre yönelik farklı derecelendirme kriterlerinin olduğu analiz yöntemi sayesinde sektörel ayırım yapılabilmektedir. Ayrıca kamu otoritelerinin belirleyeceği maliye veya para politikalarıyla uyumlu hale getirilebilen derecelendirme sistemi sayesinde güncel özellikler değerlendirmeye alınabilmektedir.

Bankanın uygulamış olduğu derecelendirme sistemi, verilerin analizinin ardından kullandırılacak azami kredi miktarını ve alınması gereken asgari teminatlanma yapısını oluşturma amacına yönelik olarak kullanılmaktadır. Muhtemel risk unsurları derecelendirme sisteminin kendi içsel yapısı çerçevesinde değerlendirilerek firmanın risk notu oluşturulmakta, kabul sınırları içinde kalması halinde firma ile kredi ilişkisine girilmektedir. İçsel derecelendirme sisteminin öngördüğü objektiflik unsuru yapılan derecelendirmeyi operasyonel anlamda etkileme veya engelleme girişimine cevap verememektedir.

3.3.1.2.1.1 Piyasa İstihbaratı ve Moralite

Firmanın moralite değerlerinin öne çıktığı borç ödeme ahlakının ekran kontrolleriyle desteklendiği bir süreçtir. Bu sayede tüm bankaların bağlantılı olduğu sistemler üzerinden yazılmış çek ve protesto edilmiş senet bilgileri alınarak moralite değerleri oluşturulmaktadır. Derecelendirme sistemi, ilgili kayıtları değerlendirerek kredilendirme sürecinin objektif biçimde sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Kurulan derecelendirme sisteminin merkezi hükümetin aldığı veya alacağı kararlarla uyum içinde çalışıyor olması derecelendirme notunun daha doğru belirlenmesini sağlamaktadır. Zaman zaman gündeme gelen ve en son örneğinin 2009 yılında gerçekleştiği af kapsamına giren kusurların göz ardı edilmesi bu durumun açıklayıcı bir örneğidir. Derecelendirme notunun belirlenmesi süreci af kapsamında olan ve olmayan için farklı farklı işlemekte ve iki farklı sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Kurulacak derecelendirme sistemlerinin esnekliği kamu otoritelerinin alacağı kararlarla sınırlandırılmalıdır.

3.3.1.2.1.2 Mali Kuruluşlarla İlişkiler ve Malvarlığı

Kredi talep eden bireysel veya ticari nitelikli müşterinin var olan kredi ilişkilerinin takip edildiği ve ilgili kredi risklerinin sahip olduğu malvarlığıyla örtüşüp örtüşmediğinin kontrol edildiği özelliktir. İlgili müşterinin diğer bankalarda var olan kredi riskleri yeni kullanacağı krediyi ödeyip ödeyemeyeceği hususunda referans oluşturmaktadır. Ayrıca ilgili kredi tutarlarının malvarlığının satılarak ödenebilinip ödenilemeyeceği aynı özellik içerisinde değerlendirilmektedir. Bankalarla kredi ilişkisi içerisine giren ticari işletmeler kullandığı her türlü kredi tutarını mali tablolarına vade unsurunu gözeterek bulundurmak zorundadır. Analizin mali tablolar kısmında bu özelliğe değinilerek önemi üzerinde durulacaktır.

Risk unsurunun mal varlığı ile ilişkilendirilmesi süreci bankacılıkta ihtiyatlılık kavramıyla açıklanmaktadır.

3.3.1.2.1.3 Mali Tablolar Analizi

BASEL uzlaşısının en küçük birimden en üst birime kadar dikte etme yoluyla getireceği en büyük yeniliğin mali tabloların şeffaflaşması ve gerçeği yansıtması

olduğunu daha önceki bölümlerde belirtmiştik. Kamu otoriteleri, getireceği yasal hükümlerle bankacılık sektöründe faaliyet gösteren kurum veya kuruluşları sıkı bir denetim altına almak suretiyle kredi müşterilerinin kayıt altına girmesini sağlamaya çalışacaklardır. Bankalar ise müşterileri tarafından kendilerine sunulan mali tabloların gerek borçlar gerekse satışlar kısmının doğruyu yansıtıp yansıtmadığını belirleyerek derecelendirme sistemini bu doğrultuda çalıştıracaklardır. Mali tabloların şeffaf, güvenilir ve açık olması kredilendirme sürecinde firmaya olumlu etki yaratarak derecelendirme notunun yüksek çıkmasına yardımcı olacaktır. İlgili mali verilerin gerçeği yansıtmaması, derecelendirme notunun düşük çıkmasına neden olurken elde edilen analiz sonuçları sonraki kredi derecelendirme süreçlerinde de kullanılabilecektir.

Banka uygulamasında mali tabloların özellikle borçlar kısmının gerçekte örtüşüp örtüşmediği kontrol edilmekte, mali tabloların firma lehine değiştirilmiş olduğu gerçeğinden hareketle derecelendirme notu sistem tarafından otomatik olarak düşürülmektedir. Derecelendirme sisteminin bu derece hassas stres testlerini bünyesinde barındırıyor olması kredi talep eden müşterilerin mali tablolarının ilerleyen dönemde gerçekte birebir örtüşmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca sermaye yapısının güçlü olmasının banka tarafından istenmesi BASEL uzlaşısının temel özelliğinden hareketle kabul edilmektedir.

Risk notu düşük çıkan yani daha az riskli firmalar BASEL uzlaşısının resmen uygulamaya geçmesinin ardından çok daha düşük maliyetlerle yürürlükteki faiz oranlarının altında kredi kullanabileceklerdir. Kamu otoriteleri, geçiş sürecinde tüm birimleri bilgilendirerek mali tabloların BASEL uzlaşısıyla uyumlu hale gelmesi gerektiğini özellikle belirtmelidir. Sermayesi yetersiz kuruluşların devlet tarafından desteklenmek suretiyle sermaye artırımına gitmeleri, gerekirse yine devlet tarafından işletme sermayesi yapılmak üzere sıfır faizli kredi seçeneklerinin uygulanması devletin sosyo-ekonomik bir vazifesidir.

3.3.1.2.2. Kredinin Tahsis ve Kullandırımı

Kredi teklifinin yapılmasının ardından banka içi risk derecelendirme sisteminin belirlediği not çerçevesinde kredinin tahsisi ve kullandırımı yapılmaktadır. Kredinin tahsis aşaması derece notu çerçevesinde teminat yapısının da oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Derecelendirme sisteminde yüksek risk notuna sahip firma ile ipotek karşılığı çalışılabilirken düşük risk notuna sahip firma ile kefalet imzası karşılığı çalışılabilmektedir. BASEL uzlaşısının ülke içinde zorunlu uygulamaya geçmesinin ardından kredi fiyatlarında da teminat yapısında öngörülen değişik sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

3.3.2 BASEL Uzlaşısı Açısından Değerlendirilmesi

Banka uygulamasında kullanılan yöntem BASEL uzlaşısında sınırlarının çizildiği ileri yöntem olarak kabul edilen içsel derecelendirme yöntemidir. Banka kredi müşterisinden elde edilen veriler çerçevesinde derecelendirme işlemini gerçekleştirmekte, yapılan derecelendirmenin ardından da firma ile kredi ilişkisine girilmektedir. BASEL uzlaşısının öngördüğü ve belirli bir geçiş sürecinin ardından zorunlu hale getirilmesi düşünülen içsel derecelendirme yöntemi banka tarafından hâlihazırda uygulanmaktadır. Geçiş döneminin bankalara dolayısıyla Türkiye Halk Bankası A.Ş' ye yüklemiş olduğu en büyük görev farklı ve çeşitli verilerden oluşan analiz setlerinin biriktirilmesi ve veri tabanlarına kayıt edilmesidir.

Banka müşteri portföyünün büyük bölümü küçük esnaf olduğundan mali tabloların elde edilmesi hususunda sıkıntılar yaşanabilmektedir. Ancak içsel derecelendirmenin öngördüğü esneklik çerçevesinde elde edilebilen her türlü girdi yardımıyla mali tabloları sağlıklı olmayan veya mali tabloları olmayan müşteriler için de derecelendirme yapılabilir. Bu sayede mevcut geçiş sürecinde elde

edilecek analiz sonuçları içsel derecelendirmenin zorunlu hale gelmesinin ardından rahatlıkla kullanılabilecektir.

Hükümetin ve kamu otoritelerinin almış olduğu kararların finansal sisteme yansımaları banka yönetim kurulunun derecelendirme sistemi üzerinde esnetebileceği veya sıkılaştırabileceği anlamına da gelmektedir. Ülke ekonomisinin ilerleyen dönem beklentilerinin hükümet politikalarıyla destekleniyor olması bankalara da ayrıca önemli görevler yüklemektedir. Devlet tarafından desteklenen veya teşvik kapsamına alınan sektörler, kurumlar ve kuruluşlar derecelendirme sisteminde uygulanabilen esneklik payı içinde değerlendirilebilir. Bu da pozitif ayrımcılık uygulanması gereken ve ülke ekonomisinin dinamosu konumunda bulunan birimlerin devletin uyguladığı ekonomi politikalarıyla bankalar ekseninde bir araya getirebildiğinin güzel bir örneğidir.

SONUÇ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının ve siyasetin özelliği değişim ve dönüşüm sürecinde ortadan kalkmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan devletler artık birebir devletler ile ilişki içine girememekte devlet yapısının kendi sınırları içinde serbestleştirdiği uluslararası şirketler, sermaye piyasaları, sivil toplum örgütleri ve birlikler ile bağıntılı hale getirilmektedir. Ulusal boyutta ortaya konan politikaların şeffaf ve demokratik unsurları taşıyor olması ülke içi demokrasinin kurulup, ülkenin gelişimine katkı sağlama isteğinden ziyade belirsizlik ortamının küresel sermayeye zarar verme durumunun her zaman için bulunuyor olmasındandır. Küresel sermaye, belirsizliğin olduğu ülkelere hiçbir zaman sermaye aktarımı gerçekleştirmeyeceği gibi var olan küresel sermayenin de bir an önce belirsizlik durumunun olduğu ülkeden kaçmasını sağlar. Küreselleşme sürecinde devlet yapısı ve kamu yönetimi kendi yerel güç kompozisyonunu yitirmeden giderek artan oranlarda küresel ekonomik güç unsurlarının siyasi etkisi altına girmektedir. Küresel ekonomik güç odaklarının ülkeler içinde demokratik yönetimlerin olmasını istemelerinin en büyük nedeni meşruiyet sorununu ortadan kaldırılmak istemeleridir. Çünkü kriz ortamlarında ilk sorgulanması gereken ve ileriki dönemleri etkileyecek en önemli sorun yönetimin meşru olup olmadığı sorunudur.

Küreselleşme olgusunun klasik devlet yapısını değiştirdiği, eski anlamda uygulanan kamu yönetimi niteliklerinin küreselleşme süreci paralelinde temelden değiştiği ve sosyal devlet anlayışının pazar ekonomisinin gerekleri çerçevesinde revize edildiği ekonomik, sosyal ve politik bir süreçten geçmekteyiz. Bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişme zamandan ve mekândan bağımsız hareket edebilme serbestliğini her anlamda bireylere ve devletlere verebilmektedir. Ulus aşırı ülkeler, gelişen teknolojik altyapı ve karşı konulamayan küreselleşme süreci sayesinde küresel sermayenin yönünü serbestçe belirleyebilmektedir. Bir anda ulusal sınır dışından rahatlıkla içeri girebilen yabancı sermaye en ufak bilinmeyenli stres

ortamında ülkeyi terk etmekte ve bıraktığı tahribatın sonuçlarını geliştirmekte olan ülkeler düzeltmeye çalışmaktadır. Finansal sistemin ve ülke ekonomisinin odağında yer alan bankalar ve onların müşterisi konumundaki işletmeler finansal piyasaların uluslararası sistemin gereklerine uyum sürecinde oldukça fazla sorunla karşılaşmaktadır. Ulusal boyutta geliştirilen politikaların tek başına yeterli olmadığı ve küreselleşme sürecinden tamamen soyutlanarak davranış tarzı geliştirilemediği değişim ve dönüşüm ortamında uluslararası sistemin gereklerine hem yasal boyutta hem de uygulama boyutunda uyum sağlamak, geliştirmekte olan ülkelerin yapması gereken en mantıklı davranış biçimidir.

Küresel ekonomilerde devletin etkinliği kısıtlanabilecek en üst seviyede kısıtlanmakta, piyasanın işleyiş mekanizması büyük bir oranda serbest piyasa aktörlerine bırakılmaktadır. Ancak yaşanan krizler ve serbest piyasa ekonomisi aktörlerinin tek taraflı düşünceleri nedeniyle ortaya çıkan sosyal sorunlar piyasanın tamamen özele devredilmesini engellemektedir. Devlet, finansal sistemi serbest piyasa ekonomisinin gereklerini ortadan kaldırmadan kontrol edebilmek amacıyla sisteme çeşitli bağımsız nitelikli otoriteleri adapte eder. Asıl ortaya konması gereken kamu yönetiminin veya otoritelerinin kamu yararını korumak amacıyla mı sisteme girdiği yoksa serbest piyasa ekonomisinin gereklerinin tam anlamıyla uygulanmasını istemeleri mi olduğudur. Bu bağlamda aldığı kararlar çerçevesinde kamu otoriteleri hem kamu yararını korumayı gözetmekte hem de finansal piyasaların tek bir unsurdan kaynaklanan krizlere karşı direncini arttırmaktadır. En azından sosyal etkileri bakımından kamu yararı sağlanırken bununla beraber serbest piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren aktörlerin de talepleri re'sen gerçekleşmiş olmaktadır.

Maliye ve para politikaları finansal istikrarın sağlanmasına yönelik olarak yürütülen, anlık değişebilen ve birbirinden farklı birimlerin koordineli çalışmaları çerçevesinde ortaya konan bir uygulamalar bütünüdür. Maliye ve para politikalarının uygulanma aşaması hem reel kesimi hem kamu otoritelerini ve yönetimini hem de

bankaları ilgilendiren kompleks bir süreçtir. Birbirinden ayrıştırılamayan, birbirinden bağımsız hareket edemeyen ve birbirini etkileyen bu süreç ancak idari ve hukuki düzenlemelerin birbiriyle sıkı sıkıya bağlı olmaları paralelinde işlerlik kazanabilecek ve amaca uygunluk özelliğini taşıyabilecektir. Uygulanan maliye politikasına veya para politikasına uyum gösteremeyen bankaların risk yönetimleri beklenmeyen etkilere maruz kalabilecektir. Örneğin maliye politikasının uygulayıcısı konumunda yer alan hükümet vergi oranlarında bir artış veya azalış öngördüğünde bankaların bu maliye politikasına uygun aksiyonu en kısa sürede almaları gerekmektedir. Mevcut risklerin derecelendirmeye tabi tutulması, beklenen veya beklenmeyen risklerin tahmin edilmesi ve bu ölçümleme sürecinin sonunda yeterli ve gerekli aksiyonların alınması belirli bir uyum içinde çalışıldığının göstergesi konumundadır.

BASEL uzlaşısının yürürlüğe girmesiyle birlikte küreselleşme sürecinin şeffaflaşma aşaması da finansal piyasalar açısından gerçekleşmiş olacaktır. Uzlaşının zorunlu hale getirdiği derecelendirme sistemi amacına uygun olarak kullanıldığı ve kamu otoritelerinin denetim süreci sürekli ve objektif nitelikler doğrultusunda gerçekleştiği sürece uzlaşının yararları hissedilir ölçüde gözlemlenebilecektir. Aynı şekilde kamunun kayıt dışı ekonomi ile mücadelede zorluklarla karşılaşılıyor olması bankaların sürece dahil edilmesiyle olumlu yönde etkilenebilecektir. Finansal kaynakları zorunlu nedenlere bağlı olarak kesintiye uğrayan müşteriler kayıt altına girme taleplerini ısrarlı bir biçimde sürdürerek devletin vergi gelir kalemlerinin artmasına yardımcı olacaklardır.

Sonuç olarak; geçiş sürecinin bankalar, firmalar ve kamu otoriteleri açısından sıkıntılı geçeceği açıkça görülmektedir. Bankalar etkin risk yönetim felsefesini en alt birimden en tepe birimine kadar tüm çalışanlarına öğretmeli ve sürecin nasıl yönetilebileceği konusunda çalışanlar arasında farkındalık yaratmak suretiyle süreci hasarsız bir biçimde sonuçlandırmalıdır. Kredili olarak çalışmalarını sürdüren işletmeler mevcut faaliyetlerini kayıt altına almalı, sermaye yapılarını borçları nispetinde güçlendirmelidirler. İşletmeler açısından verilecek bu karar ilerleyen

dönemde kredili çalışıp çalışmayacaklarının da belirteci konumundadır. Kamu otoriteleri sosyal sorumluluk ilkesi çerçevesinde gerek bankaları gerekse işletmeleri bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerine hız vermek zorundadır. İlgili bilgilendirme ve bilinçlendirme sürecinin ardından yasaların uluslararası boyutta oluşturulması, öznitelikleri bakımından eşgüdümün kolay sağlanması ve uygulama aşamasının kararlılıkla sürdürülmesi kamu yönetiminden ve otoritelerinden beklenen davranışlardır. BASEL uzlaşısı ne tek başına bankaları ve özel sektörü ilgilendiren ne de tek başına kamu otoritelerini ilgilendiren kurallar bütünüdür. Serbest piyasa ekonomisi değiştirilemeyeceğine göre finansal piyasaların kırılganlığının tespit edilebilir ölçülerde uluslararası kurallar bütünüyle uyumlu hale getirilmesi geliştirmekte olan ülkeler veya az gelişmiş ülkelerin atması gereken en önemli adımlardır.

KAYNAKLAR

AKGÜÇ, Öztin (1974) , *Cumhuriyet Dönemi'nde Bankacılık Alanında Kurumsal Gelişmeler – Banka ve Ekonomik Yorumlar*, İstanbul: Ahmet Sait Matbaası

AKINCI, Müslüm (1999) , *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Beta Yayınları

AKSOY, Şinasi (2004) , *Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F II. Kamu Yönetimi Forumu

AKTAN Coşkun Can (Çevrimiçi)

<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/turkiyede.htm> , 25 Ocak 2009

AKTAN C. ,KARAASLAN Y., *Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi*

ALTINTAŞ, M. Ayhan (2006) , *Bankacılıkta Risk Yönetimi ve Sermaye Yeterliliği, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, Basel I ve Basel II Düzenlemeleri Çerçevesinde*,Ankara : Turhan Kitapevi

ALTUNDİŞ, Mehmet “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukuku’nda Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Türk Hukukuna Etkileri”, *Danıştay Dergisi*

Amendtmnt To The Capital Accord To Incorporate Market Risk (1996) *Basel Committee On Banking Supervision* , 1996 : 1

ARAS, Güler(2007) , *Basel II Bankacılık Düzenlemelerinin Ekonomiye ve Reel Sektöre Yansımaları* , Deloitte CEO/CFO Serisi : 17

ARSLAN, İbrahim “Basel Kriterleri ve Türk Bankacılık Sektörüne Etkileri”,
(Çevrimiçi)
(www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/İbrahim%20ARSLAN/ARSLAN,%20İBRAHİM.pdf)(16.06.2009)

ARSLAN, Yüzgün (1982) , *Cumhuriyet Döneminde Türk Banka Sistemi (1923 – 1981)* , İstanbul : Der Yayınevi

ARTUN, Tuncay (1980) , *Türkiye’de Bankacılık* , Ankara: Tekin Yayınevi

ARTUN, Tuncay (1983) , *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye’de Bankacılık* , İstanbul: Tekin Yayın Evi

ATEŞ, Gürkan (2002) , *Borç Yönetim Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma*, Ankara : H.M Matbaası

AYAN, Ebubekir (2007) , *Bankacılık Risklerinin Yönetiminde BASEL-II Uzlaşısı*, İstanbul: Beta Yayınları

BABUŞCU Ş. , HAZAR A. (2008) , *SPK Temel Düzey Lisanslama, Akademi Consulting & Training*, İstanbul: Öncü Basım Evi Ltd. Şti.

BAKAN, Sumru (2001) ” Osmanlı’dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi “ , *İktisat Dergisi*, Sayı:417: 31

BAKER, James Calvin (2002) , *Bank For International Settlements: Evolution & Evaluation*, Greenwood Publishing Group, Westport

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2008) , Ankara : 5

BDDK Araştırma Dairesi (2004) , *Sermaye Ölçümünün ve Sermaye Standartlarının Uluslararası Düzeyde Birbiriyle Uyumlaştırılması – İkinci Yapısal Blok – Denetim Otoritesinin İncelemesi* : 2-8.

BDDK (2008) , *Bankacılık Sektörü BASEL II İlerleme Raporu* : 9

BİLGİÇ, Veysel (2003) , *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı* , Yer : Seçkin Yayıncılık

BORATAV, Korkut (2000) , *Yeni Dünya Düzeni Nereye* , Ankara : İmge Kitapevi

Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F (2007) , *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* , c.14 : 50

COŞKUN B., NOHUTÇU A. (2003) , *Etkin Devlet* , Ankara : Muğla Üniversitesi Yayınları

ÇOLAK, Ömer Faruk (2001) , *Finansal Piyasalar ve Para Politikası* , Ankara : Nobel Yayın Dağıtım

DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2003) , *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı* , İstanbul : Alfa Yayıncılık

DURANLAR, Selçuk (2007) , *Bankacılık* , Edirne : Kazancı Ticaret A.Ş

EĞİLMEZ, Mahfi (2004) , *Hazine* , İstanbul : Remzi Kitapevi

EĞİLMEZ M., KUMCU E. (2004), *Ekonomi Politikası* , İstanbul : Remzi Kitapevi
EKER, Aytaç (1996), *Kamusal Maliye* , Ankara : Doğu Matbaası

ERDOĞAN E. , ENER M. (2000) “Türkiye’de Enflasyonla Mücadele Sürecinde Son Dönem Uygulamalar ve Değerlendirmesi”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı:177 : 129

ERDOĞAN, Niyazi (2002) , *Dünya ve Türkiye’de Finansal Krizler - Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Uygulamaları – Kamu Bankaları Deneyimi* , İstanbul, Yaklaşım Yayınları

ERGÜN, Çağdaş Evrim (2004) “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı:50 : 46

ERKUT, Celal (1998) , *Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi* , İstanbul : Alkım Yayınları

ERSEL H. , “Managing Financial Liberalization in Turkey : Consistent Banking Regulation”, The World Bank,(çevrimiçi)
<http://www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf> (18 Mart 2006)

FETTAHOĞLU, Abdurrahman (2000) , *İşletmecilik Finans İlkeleri*, İstanbul : Rengin Basımevi

FIKIRKOCA, Meryem (2003) , *Bütünsel Risk Yönetimi* , Ankara : Pozitif Matbaacılık

Forex Piyasalarına Giriş (2006) , Hedef Finansal Danışmanlık Hizmetleri Ltd. Şti. , İzmir

GÖKÇE, Deniz (29 Mart 2006) , *Akşam Gazetesi*

GÖZLER, Kemal (2003) , *İdare Hukuku*, C.I, Bursa: Ekin Yayınları

GÖZÜBÜYÜK Ş. , TAN T. (1998) , *İdare Hukuku Cilt 1* , Ankara: Turhan Yayınları

GÖZÜBÜYÜK Ş. , TAN T.(2003), *İdare Hukuku* ,Ankara : Turhan Kitapevi

GUP B. , KOLARI J. (2005) , *Commercial Banking: The Management of Risk*, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ: 118

GÜNDAY, Metin , *Bağımsız İdari Otoriteler* , İstanbul: Remzi Kitapevi Yayınları

GÜNDAY, Metin (2004) , *İdare Hukuku* (9. Baskı), Ankara : İmaj Yayıncılık

HEYWOOD , A. (2006) , *Siyaset* , Ankara: Liberte

JORION, Philippe (2001) , *Value At Risk: The New Benchmark For Managing Financial Risk* , Mcgraw-Hill, New York

KANE, J. Edvar , *Competitive Financial Reregulation : An International Perspective in Threats to International Stability* : Cambridge University Press

KARACA Y. , ORÇUN S. , KUŞOĞLU M. , DERİN Ö. , “Türkiye’de Kayıt Dışılığın Boyutlarına İlişkin Bir Değerlendirme: Ulusal Hesaplar Yardımıyla KDV Kayıp ve Kaçağına İlişkin Hesaplamalar” , *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı : 493 : 46

KAVAL, Hasan (2004) , *Bankalarda Risk Yönetimi*, Ankara: Yaklaşım Yayınları

KEYDER, Nur (2001) , “Türkiye’de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları” , *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*

KINNON, Ronald (1973) , *Money and Capital in Economic Development*, Washington: The Brookings Institution

KURNAZ, Hikmet (2000) , “Bankacılığımız Yeniden Şekillenirken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev” , *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, c: 174: 85.

LLEWELLYN, T. David, *Financial Regulation: A Perspective from the United Kingdom* : Journal of Financial Services Research

Mülkiye Dergisi, Cilt XXV, Sayı : 229 : 83

NADAROĞLU, Halil (1994), *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması* (5. Basım) , İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

OECD (2002) , *Distributed Public Governance*, OECD, Paris: 28

ÖKMEN, Orhan (2005) , *Basel Uzlaşılarının Yetersizliği ve Bankalara Alternatif Model*, İstanbul: Kora Yayınları

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur(1997) , “The New Public Management” : 52, 517.

ÖZEL M. , EREN V. (2008) , *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* , Konya : Çizgi Kitapevi

ÖZER, M. Akif , “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi” , *Sayıştay Dergisi*: 59,4

ÖZTÜRK, Ebru (2003) , “Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması”, *Uzmanlık Tezi*, Rekabet Kurumu, Ankara.

PARASIZ, İlker (2000), *Para, Banka ve Finansal Piyasalar*, İstanbul: Ezgi Kitapevi Yayınları

PAULIAT, H. (1998) , *Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi - Bağımsız İdari Otoriteler* (Çev. M. GÖÇER), İstanbul: Alkım Yayınevi

PINAR, Abuzer (2006) , *Maliye Politikası*, Ankara: Natürel Yayınevi

RG, (30.07.1981 Tarih, 14716 Sayı)

RG, (20.04.1994 Tarih, 21911 Sayı)

RG, (27.06.1994 Tarih, 22356 Sayı)

RG, (13.14.1994 Tarih, 22140 Sayı)

RG, (18.06.1999 Tarih, 23729 Sayı)

RG, (18.12.1999 Tarih, 23910 Sayı)

RG, (29.01.2000 Tarih, 23948 Sayı)

RG, (14.04.2001 Tarih, 24373 Sayı)

RG, (02.05.2001 Tarih, 24390 Sayı)

RG, (09.01.2002 Tarih, 24635 Sayı)

RG, (22.01.2002 Tarih, 24648 Sayı)

ROBERTSON , R (1992) , *Globalization: Social Theory and Global Culture* , London

RODOPLU, Gültekin (2002) , *Para ve Sermaye Piyasaları* , Isparta : Tuğra Ofset

ROSE, P.S. , HUDGINGS S.C. (2005) , *Bank Management And Financial Services* , McGraw-Hill Irwin, Boston

TERRY , D. Larry (1998) , *Administrative Leadersihp, Neomanegerialism And The Public Management Movement* , Public Administration Review
The Banker (2001)

SAATÇIOĞLU C. , GÖVDERE B. (2001) , “ Küreselleşme, Teknoloji ve Ticaret ile İşsizlik Arasındaki İlişkiye Eleştirel Bir Yaklaşım”, *İktisat Dergisi*, Sayı:46 : 41 – 42

SAYILGAN, Şevket, *Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri, Finans Dünyası*, İstanbul

ŞAHİN, Hüseyin (2000) , *Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişimi – Bugünkü Durumu)*, Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları

T.C.Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü(30.03.2005), T.B.M.M *Bankacılık Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları.*

T.C Anayasası 167. Madde

(<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/anayasa.maddeler?p3=167>)

TÜĞEN, Kamil (2006) , *Devlet Bütçesi*, İzmir

TÜRK, İsmail (1999) , *Maliye Politikası*, Ankara: Turhan Kitapevi

ULUSOY, Ali (1999) , *Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri* , Ankara : Rekabet Kurumu Yayınları

UTTON M.(1987) , *The Likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg : 11

UYGUR,Ercan (2001) , *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri* , Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni

WEIKART, A. Lynne (2001) , *The Giuliani Administration and the New Public Managemen in New York City* , Urban Affairs Review

YAY, T. ,YAY, G . ve YILMAZ, E. (2001) , *Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler*, İstanbul : İstanbul Ticaret Odası Yayınları

YILDIRIM, Oğuz, Türkiye’de *Bankacılık Sektörü Tarihsel Gelişim, Temel Sorunlar, Mali Riskler ve Yeniden Yapılandırma* , Çanakkale

YILDIRIMTÜRK, M. Ali (01 Mayıs 2006) , *Zaman Gazetesi*

YÜKSEL, A.S. , YÜKSEL, A. , YÜKSEL Ü. ,(2004) , *Bankacılık Hukuku ve İşletmesi* , İstanbul : Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş

ZARAKOĞLU, Avni (2003) , *Bankacılar İçin Para ve Kredi Bilgisi*, Ankara: Sözkese Matbaacılık Tic. Ltd. Şti.

1715 Sayılı Kanunun 2. Maddesi

2499 Sayılı Yasa M.22 (29.04.1992 tarih ve 3794 sayılı kanun md. 18 ile değişiklik)

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 20. Madde,
(<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/857.html>)

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 27. Madde,
(<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/857.html>)

4651 Sayılı Kanunun 4. Maddesi

4651 Sayılı Kanunun 56. Maddesi

5411 Sayılı Bankacılık Kanununun 4. Maddesi

http://www.ba.metu.edu.tr/~seza/ba4821/SermayeYeterlilik/sermaye_yet_y2.doc
(10.05.2009)

http://www.gep.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=101&Itemid=42 (16.06.2009)

<http://www.halkbank.com.tr/channels/1.asp?id=932> (16.06.2009)

<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1144> (16.06.2009)

<http://www.memurlar.net/haber/120969> (16.06.2009)

<http://www.milliyet.com.tr/2008/02/27/son/soneko13.asp> (16.06.2009)

http://www.spk.gov.tr/mevzuat/mevzuat_index.html (01.03.2009)

<http://www.tbb.org.tr/turkce/bulten/yillik/2000/rasyolar.xls> (03.01.2006)

<http://www.tbb.org.tr/net/donemsel/default.aspx?dil=TR> (16.06.2009)

<http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/bankamiz/tanitim/tarihce.aspx&anagrup=bankamiz> (16.06.2009)

ÖZGEÇMİŞ

26.03.1984 tarihinde Konya'nın Akşehir ilçesinde doğdu. İlköğrenimini sırasıyla Denizli ve Çankırı'nın Orta ilçesinde, ortaöğrenimini sırasıyla Gebze ve Antakya'da sürdürdü ve tamamladı. 2001 yılında Antakya Merkez 23 Temmuz Lisesi'nden mezun oldu. 2003 yılında T.C Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünü kazandı ve 2007 yılında aynı okuldan mezun oldu. Mezun olduktan sonra 2007 yılı Ağustos ayında Türkiye Halk Bankası A.Ş Niğde Şubesi'nde Servis Görevlisi olarak bankacılık kariyerine başladı. 2007 yılında T.C Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans yapmaya başladı. İleri düzey bilgisayar ve programlama bilgisi bulunan yazar aynı zamanda Sermaye Piyasası Kurulu Faaliyetleri Temel Düzey sertifikasına sahiptir. Halen aynı bankanın aynı şubesinde görevini sürdürmektedir.