



**T.C.
GAZI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA
TEZİ**

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN
PİYASA YAPISI, ÜRETİM VE KÂRLILIĞA ETKİSİ:
2000'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE ANALİZİ**

FEYZA ERŞİN META

İKTİSAT ANABİLİM DALI

NİSAN 2020



**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN PİYASA YAPISI,
ÜRETİM VE KÂRLILIĞA ETKİSİ: 2000'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE
ANALİZİ**

Feyza ERŞİN META

**DOKTORA TEZİ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

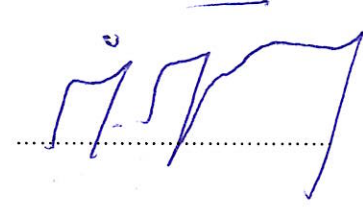
NİSAN 2020

Feyza Erşin Meta tarafından hazırlanan “Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Piyasa Yapısı, Üretim ve Karlılığa Etkisi: 2000’den Günümüze Türkiye Analizi” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi İktisat Anabilim Dalında İktisat Bilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. İbrahim TOKATLIOĞLU

İktisat, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Başkan : Prof. Dr. Hakkı Ozan ERUYGUR

İktisat, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

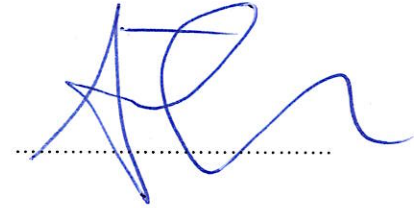
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Prof. Dr. Lütfi ERDEN

İktisat, Hacettepe Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN

İktisat, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

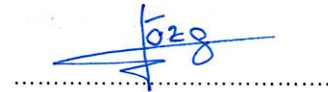
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Doç. Dr. Özgür TEOMAN

İktisat, Hacettepe Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 14/04/2020

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Feyza ERŞİN META

14.04.2020

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN PIYASA YAPISI, ÜRETİM VE
KÂRLILIĞA ETKİSİ: 2000'DEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE ANALİZİ

(Doktora Tezi)

Feyza ERŞİN META

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Nisan 2020

ÖZET

İktisadi, sosyal, siyasi, idari, küresel olmak üzere çok boyutlu bir kavram olan regülasyon, düzenleyici bir otoritenin piyasa mekanizmasında aksaklıklar oluşması durumunda ilgili sektör veya piyasalara yönelik bir dizi kural, yaptırım ve uygulamalar getirmesidir. Finansal sistem içerisinde önemli bir paya sahip olan bankacılık sektörü, regülasyonların yoğun olarak gerçekleştirildiği bir sektör olarak faaliyet göstermektedir. Ülkelerin iktisadi sistemlerinde ekonomik büyüme ve kalkınmayı da destekleyen önemli bir sektör olarak bankacılık sektörü ampirik analizlerin de odak noktasında yer almaktadır. Çalışmanın amacı, bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısı, üretim ve kârlılık üzerindeki etkilerini ölçmektir. Çalışmanın amacına yönelik olarak öncelikle 2000-2018 dönemi Türk bankacılık sektörüne ait bir regülasyon endeksi hazırlanmıştır. Ardından Türk bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılık göstergeleri üzerindeki etkisi, oluşturulan denklemler aracılığıyla panel veri analizi kapsamında Genişletilmiş Ortalama Grup (Augmented Mean Group-AMG) tahmincisi kullanılarak analiz edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre, 2000-2018 döneminde ilgili kurumlar ve kanuni oranlar dahilinde yapılan regülasyonların Türk bankacılık sektöründe rekabeti artırıcı yönde, üretim yapısı ve kârlılık göstergeleri üzerinde de azaltıcı yönde bir etki yarattığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Bilim Kodu : 112108
Anahtar Kelimeler : Regülasyon Teorileri, Bankacılık Regülasyonları, Piyasa Yapısı,
Kârlılık, Panel Veri AMG Analizi
Sayfa Adedi : 231
Tez Danışmanı : Prof. Dr. İbrahim Tokatlıoğlu

THE EFFECTS OF REGULATIONS ON MARKET STRUCTURE, PRODUCTION
AND PROFITABILITY IN BANKING SECTOR: AN ANALYSIS OF TURKEY FROM
2000 UNTIL TODAY

(Ph. D. Thesis)

Feyza ERŞİN META

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

April 2020

ABSTRACT

Regulation, which is an interdisciplinary concept such as economic, social, political, administrative and global, is when an authority imposes a set of rules, sanctions and practices for relevant sectors or markets in case of a problem in the market mechanism. The banking sector, which has an important share in the financial system, operates as a sector in which regulations are intensely realized. As an important sector that supports economic growth and development in the economic systems of countries, the banking sector is also the focus of empirical analysis. The aim of the study is to measure the effects of regulations on market structure, production and profitability in the banking sector. For this purpose, a regulation index consisting of the Turkish banking sector data in the period of 2000-2018 has been prepared in first place. The effects of regulations on the market structure, production structure and profitability indicators of the Turkish banking sector has been analyzed by carrying out a panel data analysis with equations established using the Augmented Mean Group (AMG) estimator. According to the findings, it is observed that the regulations made by relevant institutions and legal ratios in the period of 2000-2018 had an increasing effect on the competition, whereas had a reducing effect on the production structure and profitability indicators in the Turkish banking sector.

Science Code : 112108
Key Words : Theories of Regulation, Banking Regulation, Market Structure,
Profitability, Panel Data AMG Analysis
Page Number : 231
Supervisor : Prof. Dr. İbrahim Tokatlıoğlu

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanma aşamasında akademik bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan, doktora eğitimim boyunca yardımlarını ve ilgisini esirgemeyen saygıdeğer hocam Prof. Dr. İbrahim Tokatlıoğlu'na, çalışmamın ampirik uygulama kısımlarında sabırla benimle ilgilenen, vaktini ayıran, öğreten ve yol gösteren saygıdeğer hocam Prof. Dr. H. Ozan Eruygur'a, asistanlık hayatım boyunca her türlü konuda danışabildiğim ve tez çalışması sürecinde sağladığı katkılar için saygıdeğer hocam Doç. Dr. Celal Taşdoğan'a, değerli eleştiri ve katkılarından dolayı saygıdeğer jüri üyesi hocalarıma ve bu süreçte bana destek olan değerli mesai arkadaşlarıma teşekkürü borç bilirim.

Hayatım boyunca her türlü desteklerini yanı başımda hissettiğim, bugünlere gelmemde en büyük paya sahip olan canım annem Firdevs Erşin, babam Hüseyin Erşin ve kardeşim Kübra Erşin'e ne kadar teşekkür etsem azdır.

Tanıştığımız günden itibaren her türlü ilgi ve desteği benden esirgemeyen değerli eşim Mertcan Meta'ya en içten teşekkürlerimi sunarım. Bu tezi, varlığıyla hayattaki en büyük motivasyon kaynağım olan canım kızım Duru Meta'ya ithaf ediyorum.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
1.GİRİŞ.....	1
2. REGÜLASYONUN TANIMI, GELİŞİMİ VE TEORİLERİ.....	3
2.1. Regülasyon Kavramı ve Tarihi.....	3
2.2. Regülasyon Türleri	12
2.2.1. İktisadi Regülasyon.....	13
2.2.2. Sosyal Regülasyon	15
2.2.3. İdari Regülasyon	17
2.3. Regülasyon Teorileri	18
2.3.1. Kamu Yararı Teorisi.....	19
2.3.2. Özel Çıkar Teorileri	23
2.3.2.1. Ele geçirme teorisi	24
2.3.2.2. Kamu tercihi teorisi	27
2.3.2.3. Chicago okulu yaklaşımı	30
2.3.2.4. Kurumcu yaklaşım.....	32
2.3.2.5. Piyasa süreci teorisi	36
2.4. Deregülasyon.....	38

3. FİNANSAL REGÜLASYON VE BANKACILIK REGÜLASYONLARI	43
3.1. Finansal Regülasyonlar.....	43
3.1.1. Finansal Sistemin Ekonomideki Yeri, Önemi ve Etkinliği.....	43
3.1.2. Finansal Regülasyon Kavramı	49
3.1.3. Finansal Sistemin Regülasyon Gerekçeleri.....	50
3.1.4. Finansal Regülasyon Türleri	54
3.1.5. Finansal Regülasyon Teorileri	57
3.2. Bankacılık Regülasyonları.....	60
3.2.1. Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemdeki Yeri ve Önemi.....	61
3.2.2. Bankacılık Sektörü Regülasyon Gerekçeleri	64
3.2.3. Bankacılık Sektörü Regülasyon Türleri	70
3.2.3.1. Piyasaya giriş-çıkış kısıtlamaları	72
3.2.3.2. Portföy ve faiz oranı sınırlamaları	73
3.2.3.3. Mevduat sigortası (hükümet güvenlik ağı)	74
3.2.3.4. Varlık sınırlamaları ve likidite düzenlemeleri	76
3.2.3.5. Sermaye gerekliliği regülasyonları	77
3.2.3.6. Banka denetimi	79
3.2.3.7. Risk yönetiminin değerlendirilmesi.....	80
3.2.3.8. Rekabet kısıtlamaları	80
3.2.3.9. Kamuyu aydınlatma (disclosure).....	81
3.3. Uluslararası Banka Regülasyonları	82
4. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, REGÜLASYONLAR TARİHİ VE MEVCUT DURUM İNCELEMESİ ...	89
4.1. Bankacılık Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	89
4.1.1. Cumhuriyet Öncesi Türk Bankacılık Sistemi	90
4.1.2. Cumhuriyet Dönemi Türk Bankacılık Sistemi.....	91

Sayfa

4.1.2.1. 1923-1980 dönemi Türk bankacılık sistemi	91
4.1.2.1.1. Devlet öncülüğünde ulusal bankacılığın geliştirildiği dönem (1923-1944)	91
4.1.2.1.2. Yeni devletçi ve liberal dönem (1945-1960)	95
4.1.2.1.3. Planlı dönem (1960-1980)	97
4.1.2.2. 1980-2000 dönemi Türk bankacılık sistemi	99
4.1.2.3. 2000'den günümüze Türk bankacılık sistemi	105
4.1.2.3.1. Genel durum incelemesi	109
4.1.2.3.2. Piyasa yapısı incelemesi	115
4.1.2.3.3. Üretim yapısı incelemesi	118
4.1.2.3.4. Kârlılık incelemesi	121
4.2. Türk Bankacılık Piyasasında Düzenleyici Kurumlar	124
4.2.1. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)	125
4.2.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)	128
4.2.3. Türkiye Bankalar Birliği (TBB)	128
4.2.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	130
4.2.5. Bankalararası Kart Merkezi (BKM)	132
4.3. 2000'den Günümüze Mevcut Bankacılık Regülasyon Politikaları	132
4.3.1. Piyasaya Giriş-Çıkış Sınırlamaları	138
4.3.2. Bankaların Faaliyetlerine Yönelik Sınırlamalar	139
4.3.3. Sermaye Yeterliliği Düzenlemeleri	140
4.3.4. Likidite ve Rezerv Regülasyonları	141
4.3.5. Döviz Yönelik Sınırlamalar	143
4.3.6. Kamuyu Aydınlatma Regülasyonları	144
5. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN ETKİLERİ: TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ ANALİZİ	145
5.1. Literatür Taraması	145

Sayfa

5.1.1. Ulusal Literatür Taraması	145
5.1.2. Uluslararası Literatür Taraması.....	152
5.2. Türk Bankacılık Sektörüne Ait Bir Regülasyon Endeksi.....	156
5.3. Türk Bankacılık Sektörü Analizi.....	161
5.3.1. Türk Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Piyasa Yapısına Etkisi	161
5.3.1.1. Model.....	167
5.3.1.2. Veriler ve tahmin sonuçları.....	171
5.3.2. Türk Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Üretim Yapısına Etkisi	178
5.3.3. Türk Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Kârlılığa Etkisi.....	183
5.3.3.1. Regülasyonların aktif kârlılığına (ROA) etkisi.....	185
5.3.3.2. Regülasyonların özkaynak kârlılığına (ROE) etkisi	187
6. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	191
KAYNAKLAR	199
EKLER.....	217
EK-1. Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) Kategorileri.....	218
EK-2. 2000-2018 Dönemi Döviz Kuru Gelişimi.....	220
EK-3. 2005-2018 Dönemi Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) Gelişimi.....	221
EK-4. Piyasa Yapısı Analizi Detaylı Test Sonuçları	222
EK-5. Üretim Yapısı Detaylı Test Sonuçları	225
EK-6. Aktif Kârlılığı Detaylı Test Sonuçları.....	227
EK-7. Özkaynak Kârlılığı Detaylı Test Sonuçları	229
ÖZGEÇMİŞ	231

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Regülasyonun Gerekçeleri.....	8
Çizelge 2.2. Regülasyon Teorilerinin Temel Vurgu ve Problemleri	37
Çizelge 2.3. Piyasa ve Devlet Başarısızlıkları	39
Çizelge 3.1. Finansal Sistemde Düzenleme Şekillerinin Dönemsel Durumu.....	46
Çizelge 3.2. Finansal Regülasyonların Araçları ve Gerekçeleri	53
Çizelge 3.3. Finansal Regülasyon Türleri, Amaç ve Araçları	55
Çizelge 3.4. Bankacılık Sektöründe Regülasyon Gerekçeleri Bakımından Kamu Yararı ve Özel Çıkar Teorilerinin Kıyaslanması.....	66
Çizelge 4.1. Planlı Dönemde Sektördeki Banka ve Şube Sayıları.....	98
Çizelge 4.2. 1980-2000 Döneminde Bankacılık Sektörünün Ekonomideki Yeri (%).....	101
Çizelge 4.3. 1980-2000 Döneminde Sektördeki Banka ve Şube Sayıları.....	102
Çizelge 4.4. 1980-2000 Dönemi Bankacılık Sektörü Yoğunlaşma Oranları (%).....	103
Çizelge 4.5. Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemdeki Payı	110
Çizelge 4.6. 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü Banka, Şube, Personel Sayıları ...	111
Çizelge 4.7. 2018 Aralık İtibariyle Bankacılık Sektörü Seçilmiş Bilanço Kalemleri	112
Çizelge 4.8. 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü Yoğunlaşma Oranları (%)	115
Çizelge 4.9. 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü Toplam Aktif ve Mevduatlar İçerisinde Kredilerin Gelişimi (%).....	119
Çizelge 4.10. 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü ROA, ROE ve NFM Değişimleri (%)	122
Çizelge 5.1. Panzar-Rosse H İstatistiği ve Anlamı	163
Çizelge 5.2. Analiz Kapsamındaki Bankalar	172
Çizelge 5.3. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Panzar-Rosse H İstatistiği Tahmin Sonuçları	174
Çizelge 5.4. İkinci Nesi Panel Birim Kök Test Sonuçları (Piyasa Yapısı).....	175
Çizelge 5.5. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Panzar-Rosse H İstatistiği AMG Tahmin Sonuçları.....	176

Çizelge	Sayfa
Çizelge 5.6. İkinci Nesil Panel Birim Kök Test Sonuçları (Üretim Yapısı).....	181
Çizelge 5.7. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Üretim Yapısı Analizi Tahmin Sonuçları	181
Çizelge 5.8. Türk Bankacılık Sektörüne Yönelik Kârlılık Literatür Özeti	184
Çizelge 5.9. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü AMG Tahmincisi Aktif Kârlılığı Tahmin Sonuçları	186
Çizelge 5.10. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü AMG Tahmincisi Özkaynak Kârlılığı Tahmin Sonuçları	188



ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 4.1. Bankacılık Sektörü Aktif Büyüklüğünün GSYH'ye Oranı (%)	110
Şekil 4.2. Bankacılık Sektöründe Yabancı Para Pozisyonu.....	113
Şekil 4.3. Bankacılık Sektörü Sermaye Yeterlilik Oranları (%).....	114
Şekil 4.4. Bankacılık Sektörü Likidite Göstergesi (Likit Aktifler/ Toplam Aktifler) (%)	115
Şekil 4.5. Bankacılık Sektörü İlk 5 Banka Yoğunlaşma Oranlarının Seyri.....	117
Şekil 4.6. Bankacılık Sektörü İlk 10 Banka Yoğunlaşma Oranlarının Seyri.....	117
Şekil 4.7. Bankacılık Sektöründe Kredilerin Yıllar İtibariyle Gelişimi.....	118
Şekil 4.8. Bankacılık Sektörü Toplam Aktif ve Mevduatlar İçerisinde Kredilerin Gelişimi.....	120
Şekil 4.9. Bankacılık Sektöründe Kredilerin Takibe Dönüşüm Oranı.....	121
Şekil 4.10. Bankacılık Sektörü ROA, ROE ve NFM Değişimleri.....	123
Şekil 5.1. Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) Dönemler İtibariyle Değişimi	158

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AMG	Augmented Mean Group
AOFM	Ağırlıklı Ortalama Fonlama Maliyeti
API	Açık Piyasa İşlemleri
ATM	Automatic Teller Machine
BBSP	Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	Bank for International Settlements
BIST	Borsa İstanbul
BPP	Bankalar Arası Para Piyasası
BRI	Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
CCEMG	Common Correlated Effects Mean Group
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTH	Döviz Tevdiat Hesabı
EMP	Enflasyonla Mücadele Programı
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FSI	Financial Stability Institute
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	International Monetary Fund
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası

Kısaltmalar	Açıklamalar
İBSP	İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı
İİS	İthal İkameci Sanayileşme
İYS	İhracata Yönelik Sanayileşme
KGK	Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
LKO	Likidite Karşılama Oranı
MC	Marginal Cost
MG	Mean Group
MR	Marginal Revenue
MUY	Muhasebe Uygulama Yönetmeliği
NFM	Net Faiz Marjı
NİFO	Net İstikrarlı Fonlama Oranı
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHAL	Olağanüstü Hal
OLS	Ordinary Least Squares
OPEC	The Organization of the Petroleum Exporting Countries
POS	Point of Sale
PPK	Para Politikası Kurulu
RAA	Risk Ağırlıklı Aktifler
RCAP	Regulatory Consistency Assessment Programme
RK	Rekabet Kurumu
ROA	Return on Assets
ROE	Return on Equity
ROM	Rezerv Opsiyon Mekanizması
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SDR	Special Drawing Rights
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SYO	Sermaye Yeterlilik Oranı
TAPDK	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBB	Türkiye Bankalar Birliği

Kısaltmalar**Açıklamalar**

TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TDK	Türk Dil Kurumu
TFP	Total Factor Productivity
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TKBB	Türkiye Katılım Bankaları Birliği
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
YPNGP	Yabancı Para Net Genel Pozisyonu

1.GİRİŞ

İktisat literatüründe uzun bir dönemdir tartışılan kamu müdahalelerinin gerekli olup/olmadığı konusuna istinaden regülasyon politikaları ve uygulamaları hükümetlerin başvurduğu önemli bir yönetim/denetim aracı olmuştur. Regülasyon uygulamalarına konu olan en önemli sektörlerden biri olarak finansal sistem içerisinde büyük önem ve paya sahip olan bankacılık sektörü yer almaktadır. Çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye için de bankacılık sektörü, finans piyasaları içinde en yüksek paya sahip olma özelliğini taşımaktadır. Bankacılık sektörü, finansal piyasalardaki rolünün yanı sıra, ülkenin büyüme-kalkınma politikaları için de önemli bir sektör olmuştur. Bu öneminden dolayı gerek sektörün etkinliği artırmak gerekse de rekabet koşullarını düzeltmek amacıyla birtakım regüle edici (düzenleyici) politikalar çokça tartışılmıştır.

İktisadi, sosyal, idari, koruyucu, önlem alıcı, siyasi olmak üzere pek çok boyutu olan regülasyon olgusu, en basit haliyle devletin ya da ilgili bir kurumun piyasa mekanizmasının aksamaya uğradığı durumlarda ilgili sektör/piyasaya karşı bir dizi kural, yaptırım ve uygulamaları içermektedir. Bir piyasa veya sektöre yönelik uygulanan/uygulanacak regülasyonların kamu yararını gözetmesi gerektiğini savunan yaklaşımların yanı sıra, özel çıkara hizmet ettiğini savunan yaklaşımlar da yazında yer bulmuştur. Bununla birlikte regülasyonu gerekçelendiren yaklaşımlar olduğu kadar, deregülasyonu gerekçelendiren olaylar, çıkarımlar ve teoriler de bulunmaktadır.

İktisadi sistem içerisinde bankacılık sistemi, gerek finansal piyasalardaki kayda değer payı gerekse aracılık fonksiyonu ile ekonomik kalkınma ve gelişmedeki rolünden dolayı önemli bir konumda yer almaktadır. Finansal piyasalarda bu denli önemli bir konumda yer alan bankacılık sektörü, en çok regüle edilen piyasaların başında gelmektedir. Bankacılık sektörüne yönelik denetim ve kontrollerin gerekçesinin çıkış noktasında devletlerin finansal piyasalarda güven unsurunu oluşturma çabaları yer almaktadır. Bu tez çalışmasının amacı, Türkiye’de uygulanan bankacılık sektörü regülasyon politikaları sonucunda sektörün piyasa yapısının, üretim ve kârlılığının ne derece etkilendiğinin ölçülmesi olacaktır. Bu amaca ulaşmak için öncelikle 2000’den günümüze Türk bankacılık sistemindeki düzenlemeleri içeren bir regülasyon endeksi oluşturulacaktır. Ardından regülasyonların bankacılık sektöründe önemli değişkenlere (piyasa yapısı, üretim ve kârlılık) etkisi ekonometrik yöntemler ile tahmin edilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde temel inceleme konusu olan regülasyonların, öncelikle kavramsal tanımı ve tarihsel gelişimi açıklanacaktır. Daha sonra regülasyon türleri (iktisadi, sosyal ve idari olmak üzere) ve regülasyon teorileri (Kamu Yararı Teorisi ve Özel Çıkar Teorileri) ele alındıktan sonra deregülasyon kavramı da kısaca incelenecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde finansal regülasyonlar ve bankacılık regülasyonları ele alınacaktır. Bu kapsamda öncelikle finansal regülasyonların ekonomideki yeri ve önemi, tanımı, gerekçeleri, türleri ve teorileri incelenecektir. Ardından bankacılık regülasyonları, bankacılık sektörünün finansal sistemdeki yeri ve önemi, regülasyon gerekçeleri ve regülasyon türleri bakımından ele alınacaktır. Son olarak da uluslararası banka regülasyonlarına değinilerek bölüm sonlandırılacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde öncelikli olarak Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere iki temel başlık altında Türk bankacılık sisteminin tarihsel gelişim ve değişimi incelenecektir. Bu başlıklar altında Türk bankacılık sisteminin regülasyonlar açısından 1923-1980 dönemi ve 1980-2000 dönemindeki gelişimine de yer verilecektir. Ayrıca analiz dönemimizi içeren 2000 yılı sonrası Türk bankacılık sisteminin mevcut durum incelemesi de bu bölümde ele alınacaktır. Ardından Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar BDDK ve diğer ilgili kurumlar (TCMB, TBB, TMSF, BKM) özelinde anlatılacaktır. Ve son olarak da Türk bankacılık sisteminin 2000'den günümüze mevcut regülasyon politikaları, üçüncü bölümde belirtilen bankacılık regülasyon türleri kapsamında ilgili kanun, yönetmelik ve düzenlemeler ışığında değerlendirilecektir.

Çalışmanın beşinci bölümünde uygulama kısmına geçilmeden önce ulusal ve uluslararası literatür taramasına yer verilecektir. Ardından çalışmanın özgün kısmını oluşturan Türk bankacılık sektörü için geçerli olacak bankacılık regülasyon endeksinin (BRI) nasıl oluşturulduğu ve sonuçları aktarılacaktır. Son olarak da bulunan endeks değerleri ile bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların piyasa yapısı üzerindeki etkileri, regülasyonların üretim yapısı üzerindeki etkileri ve regülasyonların kârlılık (aktif kârlılığı ve özkaynak kârlılığı) üzerindeki etkileri ölçülerek değerlendirilecektir.

Çalışmanın altıncı sonuç ve öneriler bölümünde ekonometrik analizler çerçevesinde elde edilen sonuçlar kapsamında bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılık üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

2. REGÜLASYONUN TANIMI, GELİŞİMİ VE TEORİLERİ

Devletin ekonomideki rolünün varlığı ve nasıl olması gerektiği konusu, iktisat literatüründe hemen hemen her ekolde tartışılan bir konu olmuştur. 1776’ da Adam Smith “Ulusların Zenginliği” adlı eserinde minimal devleti savunurken, 1929 Buhranı sonrası Keynes, devlet müdahalesinin gerekliliğine vurgu yapmıştır. Devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesini savunan görüşlerin başlangıç noktasında “piyasa aksaklıkları” yer almaktadır. Bu aksaklıkları piyasa mekanizması kendiliğinden çözemediği için devletin bu sorunları çözebilmek adına piyasaya müdahale etmesi gerektiği savunulmuştur. Temel amacı piyasa başarısızlıklarının çözümü olan regülasyon olgusu, devletin iktisadi, sosyal ve idari amaçlı yapmış olduğu her türlü uyarlamalar olarak dönemler itibariyle güncelliğini korumaktadır.

İktisat literatüründe farklı yazarlarca farklı tanımlanan regülasyon kavramı, en basit ifadesiyle, ayarlama ve düzenlemeler demektir. Regülasyon, ekonomik, sosyal, idari ve yardımcı regülasyonlar gibi pek çok boyutu olan geniş bir kavramdır. Bu bölümde, çalışmanın temel inceleme konusu olan regülasyonların, öncelikle kavramsal tanımı ve tarihsel gelişimi açıklanacaktır. Daha sonra regülasyon türleri (iktisadi, sosyal ve idari olmak üzere) ele alınacak ve ardından regülasyon teorileri (Kamu Yararı Teorisi ve Özel Çıkar Teorileri) incelenecektir.

2.1. Regülasyon Kavramı ve Tarihi

Akalin (2000) yaptığı çalışmada piyasa ekonomisini “iktisadi faaliyetlerin organizasyonunun doğal ancak mükemmel olmayan bir modeli” şeklinde tanımlamıştır. Tanımlamadan da çıkarılacağı üzere işleyişi esnasında birtakım başarısızlıkları da bünyesinde taşıyan bir unsurdur. Bu durumda piyasa aksaklığı, tam rekabetçi sonuçlardan sapma ve bu sonuçlara ulaşamama olarak ifade edilebilmektedir. Tam rekabetçi sonuçlardan sapmanın nedenleri olarak dışsallıklar, doğal tekeller, sosyal mallar, bilgi edinme maliyetlerinin yüksek olması sayılabilecektir. Bu sapmalar piyasanın başarısız olmasının göstergesi olarak nitelendirildiğinde devletin, çeşitli yollarla ya da araçlarla piyasaya müdahale etmesi gerekmektedir. İkinci en iyi sonucu hedefleyen regülasyonlar da bu araçlardan biridir.

Regülasyonlar, modern devletlerin doğuşundan çok daha önceki dönemlerde ortaya çıkan, insanlık tarihi boyunca da var olan bir yapıdır. Örneğin, M.Ö yaklaşık 2100 yıllarında Babil Kralı Hammurabi'nin kendi ismi ile bilenen "Hammurabi Kanunları"¹ nda yer alan bazı uygulamalar regülasyona örnek olarak değerlendirilmektedir. Ancak literatürde regülasyonun başlangıcı olarak, 1887 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde "Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission)" nun kurulması kabul edilmektedir (Akça, 2007: 15-16).

Kökene çok daha eski dönemlere kadar uzansa da piyasanın regülasyonu sorununun, 1970'li yılların başında iktisat literatüründe teorik olarak yer almaya başladığını söylemek mümkündür. George Stigler'in 1971 yılında yayınlanan "The Theory of Economic Regulation", Richard Posner'in 1974 yılında yayımlanan "Theories of Economic Regulation" ve Sam Peltzman'ın 1976 yılın da yayımlanan "Towards a More General Theory of Regulation" isimli eserleri ile ilk temellerini attıkları teori, bugün sadece Chicago iktisatçılarının çalıştığı bir alan olmanın dışına çıkmıştır (Oğuz, 2005: 254). Regülasyonun terim olarak anlamı genellikle devlet-ekonomi ilişkilerine odaklanmaktadır. Bu ekseninde kamu birimlerinin düzenleyici oldukları varsayımı altında "piyasa sürecine müdahale" şeklinde açıklanmaktadır. Böylelikle regülasyon, bilimsel çerçevede politik iktisadın bir parçası olarak nitelendirilmektedir. Ancak regülasyon, devlete özgü bir kavram olarak algılansa da tanımlanabilmesi için, farklı yaklaşımların esas alınması gerekmektedir (Taşar, 2016: 111).

Selznick (1985)'in sürdürülebilir ve kontrol odaklı regülasyon kavramı, bir toplum tarafından değerli olarak atfedilen faaliyetlerin devlet eliyle uygulanmasını içermektedir. Bir başka açıdan regülasyonlar, devletin kamu yararı gerekçesiyle özel sektör birimlerinin yapması ve yapmaması gereken şeyleri emretmesi ve yasaklaması şeklinde emir ve yasaklayıcı unsurları içeren şekilde tanımlanabilmektedir (Chang, 1997: 704). Diğer taraftan belirli bir faaliyete ilişkin oyunun kurallarının belirlenmesi ve bu kurallara denetimin uygunluğunun sağlanması olarak daha kural ve denetim öğeleri odaklı da ifade edilebilmektedir (Tokatlıoğlu, 2003a). Regülasyonların hem sosyal hem de iktisadi boyutunu ele alan Aktan (2003a), sosyal ve ekonomik amaçlar dahilinde devlet tarafından yürürlüğe koyulan her türlü anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerle her türlü kamusal

¹ Örneğin "bir tüccar yatırım için bir miktar parayı simsara emanet ederse ve simsar gittiği yerde bir miktar zarar ederse ana parayı tüccara vermek zorundadır" şeklinde madde içermektedir (Aktan, 2019).

politikalar ve yapılan uygulamalar olarak tanımlamaktadır. Bir diğer bakış açısıyla da regülasyonlar toplumsal değeri ya da sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için, serbest pazarın işleyişini değiştirme amacıyla kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun, iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı devlet denetimi olarak nitelendirilmektedir. (Tepe ve Ardiyok, 2004). OECD tarafından regülasyon, genel olarak özel sektördeki bireylerin ve firmaların ekonomik davranışlarını değiştirmeye yönelik olarak tasarlanan cezaların kullanılması ile desteklenen, devlet tarafından belirlenen kurallar şeklinde tanımlanmaktadır. Bunun için çeşitli düzenleyici araçlar veya hedefler vardır. Fiyatlar, çıktı, getiri oranı (kar, marj veya komisyon şeklinde), bilgi, standart ve mülkiyet sınırlarının açıklanması sıkça kullanılan araçlar arasındadır (OECD, 2018).

Selznick (1985)'in sürdürülebilir ve kontrol odaklı regülasyon kavramı, daha açık bir ifadeyle, toplumsal açıdan değer ifade eden bir faaliyet üzerinde, kamu kurumu tarafından uygulanan sürekli ve yoğun bir denetimi ifade etmektedir. Bu tanımlama, regülasyon olgusunun farklı anlamlarda kullanılması ve açıklanması açısından faydalı olabilecektir. Bu bağlamda “belirli kontroller seti” olarak regülasyon, amacına yönelik bir organ tarafından uygulanacak bağlayıcı kurallar dizisinin yayınlanmasını içermektedir. Sağlık ve Güvenlik İdaresi (Health and Safety Executive) tarafından uygulanan iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı örnek olarak gösterilmektedir. “Planlı bir devlet etkisi” olarak regülasyon, daha geniş bir anlam içermektedir ve iş ya da sosyal davranışları etkilemek için tasarlanmış tüm devlet faaliyetlerini kapsamaktadır. Regülasyonun bu yönlü tanımlamasına da vergi ve sübvansiyonlar örnek olarak verilmektedir. “Her türlü sosyal veya ekonomik etki” olarak, devlet temelli de olsa başka kaynaklardan (örneğin piyasa kaynaklı) da olsa, davranışları etkileyen tüm mekanizmalar düzenleyici (regülatör) olarak kabul edilmektedir. Sonuç olarak regülasyonlar, çoğu durumlarda davranışları kısıtlayan ve istenmeyen bazı faaliyetlerin ortaya çıkmasını engelleyen bir yapı şeklinde düşünülmektedir (Baldwin, Cave and Lodge, 2012: 2-3).

En sade şekliyle düzenleme anlamında kullanılan regülasyonlar, düzenleme işlevinin yanı sıra denetleme ve hatta yönlendirme fonksiyonlarını da tanımlama gücüne sahiptir. Temel unsur olarak devlet ve ekonomi kavramları ele alındığında, regülasyonların hukukî, sosyal, ekonomik ve siyasi olmak üzere farklı boyutlarının varlığı, onun disiplinler arası bir olgu olduğunu göstermektedir (Taşar, 2009). Bu bağlamda G. Majone regülasyonları:

- Sosyal açıdan, toplumca değer atfedilen faaliyetlerin, bir kamu kuruluşu tarafından sürekli ve dışarıdan kontrolü,
- Hukuki açıdan devlet ve piyasalar arasındaki sınır,
- Siyasi açıdan ülkeler için yaygın ve genel kabul gören bir olgu,
- İktisadi açıdan da devletin ya da hükümetlerin neye, nasıl ve ne ölçüde müdahale edeceğinin bir ölçüsü şeklinde tanımlamaktadır (Majone, 2003: 9-11).

Regülasyon kelimesi, ilk bakışta düzenleme, denetleme, yönlendirme anlamlarını içermesi sebebiyle daha çok hukuki bir terim olarak görünse de diğer bilim dallarıyla da yakından ilişkilidir. Hukuk bilimi açısından belli bir faaliyet ile ilgili kuralların koyulması ve denetimi, iktisat bilimi açısından finansal piyasalarda, altyapı hizmetlerinde, rekabet ulaşım gibi alanlarda piyasaların etkin çalışmasını sağlayan ve devletin neye/ne zaman/ne şekilde müdahale edeceğini belirten uygulamalar bütünüdür. İşletme bilimi açısından piyasalarda geniş biçimde uygulanan ve kabul gören bir unsur, siyaset bilimi açısından ise ekonomik aktivitelerde kamu sektörünün kontrol mekanizmasını ve devletin rolünü tartışması açısından var olan bir yapıdır (Karakaş, 2008).

Özellikle altyapı ve kamu hizmetleri alanında, pek çok ülke ve sektör arasında neden bu kadar çeşitli regülasyon/düzenlemelerin mevcut olduğu tartışılan bir konudur (Asquer, 2018: 21). Lodge ve Wegrich (2012) regülasyonları iki temelde açıklamaktadırlar: ekonomik temel ve sosyal temel. Ekonomik temele göre regülasyonlar, kıt kaynakların en verimli alanlarda kullanıma alınmadığı durumlarda ortaya çıkan piyasa başarısızlıklarını giderme amaçlı hizmet etmektedir. Böyle bir duruma örnek verilecek olursa; mal ve hizmetlerin tekel koşullarında sağlanması, müşterilerin mal ve hizmetlerin kalitesi ve fiyatları hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması, dışsallıklar ve kamusal malların üretiminde ve ortak kullanılan malların korunmasında yaşanan sorunlar sayılabilmektedir. Sosyal temele göre de regülasyonlar, eşitlik, adalet, erişim, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi belirli bir tarihsel ve politik bağlamda önemli görülen hedeflere ulaşma amacına hizmet etmektedir.

Müftüoğlu'na göre ülkemizde rekabet yarışının baş hakemi, makro ölçüde Rekabet Kurumu olsa da sektörel ölçüde de regülasyon kuruluşlarıdır. Bu nedenle büyük önem taşıyan regülasyon olgusu, bünyesinde bir takım temel hedefleri içermektedir:

- Mal/hizmetlerin tüketiciler arasında etkin dağılımını sağlamak (kaynak dağılımında etkinlik)
- Hizmet üreten firmaların en düşük maliyetle üretim yapmalarını sağlamak (maliyet etkinliği)
- Hizmetlerin, belki de maliyetini bile karşılayamayacak durumda olan bölgelere ya da gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak (evrensel hizmet sağlama)
- Hizmet üreten firmaların hâkim konumlarından rant yaratmalarını önlemek (aşırı karların sınırlanması)
- Yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebileceklerini öngörmek
- Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakinen takip edebilecekleri şekilde yatırım yapmalarını sağlamak
- Kuralların ileride de sürdürüleceğine ve firmalar aleyhine adil olmayan bir biçimde değiştirilmeyeceğine dair kurumsal taahhütlerde bulunmak (Müftüoğlu, 2001; Joscow, 1998).

Yukarıda sayılan hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek hedeflerdir. Bu nedenle regülasyon tasarımı da kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye yönelecektir. Bu durumda yaşanan belirsizlik, geleceğin öngörülememesi ve düzenleyici kurum-düzenlenen şirketler arasındaki bilgi akışının dengeli olmayışı regülasyon kurallarının ve kararlarının çoğu zaman "en mükemmel" den uzaklaşmasına yol açacaktır. Sonuç olarak, regülasyon süreci "ikinci hatta üçüncü en iyi" (second or third best) mantığının hâkim olduğu bir ortam olarak tanımlanabilmektedir. Böyle bir ortamda genel optimal çözümler bulmak zor olacak ve hangi çözümlerin optimal olduğu ise koşullara bağlı değişkenlik gösterecektir (Atiyas, 2000).

Atiyas (2001)'a göre "mükemmel regülasyon mümkün müdür?" sorusunun cevabı, mümkün olmadığı yönündedir. Çünkü regülasyonlarla hem maliyetlerin düşürülmesi hem de buradan sağlanan kazanımların tüketiciye aktarılması hedeflenmektedir. Eksik bilgi varlığında bu iki isteğin aynı anda sağlanması oldukça zordur. Ona göre bu iki olguyu birden sağlayan mekanizma: rekabettir. Rekabet hem firmaları maliyeti düşürmeye iter hem de fiyat rekabeti sebebiyle bunu otomatik olarak tüketicilere aktarır. Atiyas'a göre rekabet, regülasyonlardan daha etkili bir kaynak dağıtım mekanizmasıdır. Bu sebeple, regülasyonların bir hedefi de mümkün olduğunca hızlı bir şekilde sektörleri rekabetle tanıştırmak olacaktır.

Çizelge 2.1. Regülasyonun Gerekçeleri

Gereke	Regülasyonun Temel Amacı	Örnek
Tekeller ve Doğal Tekeller	Fiyat artışları ve düşük çıktıya karşı koyma eğilimi Ölçek ekonomilerinin faydalarından yararlanma Gerçek tekelleci olan alanları belirleme	Kamu hizmetleri
Beklenmeyen Karlar	Beklenmeyen karların faydalarını, firmalardan tüketicilere veya vergi mükelleflerine transfer etme	Firmanın alışılmadık derecede ucuz bir tedarik kaynağı keşfetmesi
Dışsallıklar	Üreticiyi veya tüketiciyi, üçüncü taraflara veya topluma devretmek yerine, üretimin tam maliyetini üstlenmeye zorlama	Fabrikanın Sebep Olduğu Nehir Kirliliği
Bilgi Eksiklikleri	Tüketicileri piyasayı faaliyete geçirme konusunda bilgilendirme	Tıbbi Ürünler Yiyecek ve İçecek Etiketleme
Hizmetlerin Erişilebilirliği ve Sürekliliği	Sosyal olarak istenen “gerekli” hizmet seviyesini sağlama	Uzak Bölgeye Ulaşım Servisi
Rekabete Karşı ve Yıkıcı Fiyatlandırma Davranışı	Rekabet karşıtı davranışları önleme	Taşımacılıkta Maliyetin Altında Fiyatlandırma
Kamu Malları ve Ahlaki Tehlike	Faaliyetin faydalarının paylaşıldığı ancak bedavacılık problemlerinin mevcut olduğu durumda maliyetleri paylaşma	Savunma ve Güvenlik Hizmetleri Sağlık Hizmetleri
Eşit Olmayan Pazarlık Gücü	Pazarın başarısız olduğu yerde hassas çıkarları korumak	İş Sağlığı ve Güvenliği
Kıtlık ve Tayınlama	Kıt malların kamu yararı tahsisi	Petrol Kıtlığı
Rasyonelleşme ve Koordinasyon	İşlem maliyetlerinin pazarın şebeke kazançları veya ölçek etkinliği elde etmesini engellediği yerde etkin üretimi sağlama Standardizasyon	Tarım ve Balıkçılıkta Farklı Üretim
Planlama	Gelecek nesillerin menfaatlerini koruma Özgecil niyetleri koordine etme	Çevre
İnsan Hakları	Daha zayıf vatandaşların korunması	Farklı Tarife Uygulama Embriyoloji
Sosyal Koruma	Sosyal dayanışma	Yayıncılık

Kaynak: (Baldwin, Cave and Lodge, 2012:24)

Regülasyonlar literatürde doğal tekeller, beklenmeyen karlar, dışsallıklar, bilgi eksiklikleri, hizmet erişimi ve sürekliliği, rekabeti düzenleme, kamusal mallar, insan hakları, planlama ve sosyal koruma gibi gerekçeler içermektedir. Bu gerekçeler kapsamında ve her bir

gerekçeye yönelik temel bir amaç doğrultusunda çeşitli regülasyon uygulamaları bulunmaktadır. Çizelge 2.1’de yapılan regülasyonların gerekçeleri, temel amaçları örnekleri ile birlikte özet şekilde gösterilmektedir. Baldwin, Cave and Lodge (2012: 26-27)’a göre yukarıda da belirtilen gerekçe ve amaçlara yönelik olarak uygulanacak bir regülasyonun iyi bir regülasyon niteliği kazanması için beş kriter kapsamında verilecek cevaplar önem taşımaktadır:

- Eylem ya da rejim yasama otoritesi tarafından destekleniyor mu?
- Hesap verme sorumluluğu bulunuyor mu?
- Prosedürler adil, erişilebilir ve açık bir şekilde belirtiliyor mu?
- Regülatör yeterli bir uzmanlıkla hareket ediyor mu?
- Eylem ya da rejim verimli mi?

Regülasyonun amacı, piyasa mekanizmasının yerini alarak iktisadi anlamda etkinliği sağlamak ve sosyal refahı artırmak değildir. Aksine piyasa mekanizmasının işleyemediği durumlarda, yasalarla iyi bir şekilde tanımlanan düzenlemeler yoluyla aksaklıkları gidermede piyasanın işleyiş sürecine yardımcı olmaktır (Çetin, 2009).

Ülkelerin, kendilerine özgü regülasyon uygulamalarını, uluslararası etkileri göz ardı ederek yapmaları, günümüz küresel sisteminde artık pek de mümkün görünmemektedir. Gelişen piyasaların ülke sınırlarını aşması ve uluslararası ticaretin yaygınlaşması ile birlikte, piyasaların regülasyonu olgusu da uluslararası bir anlam içermeye başlamıştır. Küreselleşmenin regülasyon üzerinde iki farklı etkisi mevcuttur: birincisi küresel piyasaların ulusal uzantılarının piyasa yapılarının birbirine benzer şekiller alması; ikincisi ise uluslararası regülasyon otoritelerinin, ulusal regülasyon otoritelerinin yanında hatta bazen de üstünde piyasaları kontrol etmesidir (Oğuz ve Çakmak, 2002). Bu açıklamalardan regülasyonun küresel boyutu da olan bir kavram olduğunu çıkarmak mümkündür.

Regülasyonların tarihi gelişimi incelendiğinde, modern anlamda ilk regülasyonun yukarıda da belirtildiği üzere 1800’lerin sonunda ABD’de başladığını söylemek mümkündür. Ancak adı belirtilmemiş olsa da insanlık tarihi boyunca tüm dönemlerde var olduğu anlaşılmaktadır.

Temelleri Adam Smith’in “Ulusların Servetinin Mahiyeti ve Sebepleri Üzerine Bir Araştırma (An Inquiry into The Nature and Causes Of The Wealth Of Nations)” adlı eserinin

yayımlandığı 1776 yılında atılan Klasik iktisadi düşüncede devletin görevlerinin sınırlı olması gerekliliği vurgulanmaktadır. Çünkü devletin görev/görevleri arttıkça masraflar artacak, artan masraflar da vergi yükünü artırarak böylelikle yatırımların azalmasına ve sanayileşme sürecini yavaşlamasına yol açacaktır. Ayrıca düşüncenin temelinde iktisadi yasalara yön veren doğal yasaların varlığına inanılmaktadır. Devlet müdahalesi doğal yasaların işlemlerini engelleyeceği için, en aza indirilmeli ve piyasa mekanizması iktisadi kurallara göre işlemelidir (Ersoy, 2012: 219-221). Smith'e göre piyasadaki "görünmez el" sayesinde "kişisel yarar" maksimumlaşırken devletin piyasa mekanizmasının işleyişine hiçbir şekilde müdahalede bulunmaması halinde "toplum faydası" (yani sosyal fayda) da en üst seviyeye ulaşacaktır (Dinler, 2006: 38). Devletin piyasa aksaklıklarının çözümü odaklı belirli sektör veya alanlara yönelik uyguladığı veya uygulayacağı regülasyonlar, sınırlı devlet argümanı ve görünmez el mekanizmasından dolayı Klasik ekolde gerekçelendirilmemektedir.

Dünya iktisadi sistemi, talep yetersizliği ve aşırı üretim sebepleriyle 1929 Büyük Bunalımı ile karşı kârlıya kalmıştır. Böylece devletin ekonomik sisteme müdahalesinin gerekli olduğu tartışmaları tekrar başlamıştır. Böyle bir ortamda 1936 yılında yayımlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli eseri ile Keynes, kapitalizmin zora düştüğü durumlarda devlete önemli bir rol vererek kapitalist sistemi desteklemesi gerektiğini savunmuştur. Böylece Keynes'in "devletin aşikâr kolu" yaklaşımı kapsamında devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekliliği tartışmaları yeniden gündeme gelmiş ve dünya ekonomilerinde kamu müdahalelerinin arttığı bir sürece girilmiştir. Bu dönemden sonra gelişen piyasanın tam rekabetçi sonuçlardan sapması veya tam rekabetçi sonuçlara ulaşamaması şeklinde ifade edilen "piyasa başarısızlıkları (market failure)" yaklaşımlarıyla regülasyonlar daha da yoğunlaşmıştır.

Klasik ekole yaptıkları eleştiri ve katkılarla Neo-Klasik iktisatçılar, literatürde piyasa ekonomisinin başarısızlığı yönündeki görüşleri ile anılmaktadır. Neo-Klasik çerçevede piyasa ekonomisi, tek başına optimumu sağlamaktan uzak olduğu için kamu ekonomisine ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Piyasa mekanizmasını başarısız olarak nitelendiren faktörler; tam rekabetten uzaklaşılması, dışsal ve içsel ekonomilerin varlığı, kamusal malların üretim gerekliliği olarak sıralanmaktadır (Aktan, 2000).

1970'lere gelindiğinde dünyada petrol fiyatlarında yaşanan ani sıçrama ile beliren Petrol Krizi, ağır bir işsizlik ve enflasyon olgusu ile “stagflasyon” kavramını iktisadi literatüre kazandırmıştır. Böylelikle piyasa başarısızlıkları yaklaşımları yerini “devlet/hükümet başarısızlığı (government failure)” yaklaşımlarına bırakmıştır. Böylece bu yılları takiben dünya ekonomik düzenlerinde regülasyonların azaltılarak “deregülasyon” sürecinin başladığını belirtmek yanlış olmayacaktır. Finansal liberalizasyon dönemi olarak da ifade edilen bu dönemde, ülkeler finansal olarak da serbestleşme yönünde adımlar atarak küresel bir bütünleşme süreci başlatılmıştır. Deregülasyon sürecinde ülkelerin finans piyasalarında gözlenen krizler (Türkiye 1994 Krizi, Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri; 1994 Meksika Krizi; 1997 Güney Doğu Asya Krizi örnekleri) regülasyon uygulamalarını tekrar gündeme getirmiştir. Türkiye özelinde özellikle Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri sonrasında mali ve finansal yapıyı düzenlemeye yönelik birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Ancak dünya genelinde regülasyon uygulamaları 2008 Küresel Krizi sonrası yoğunluk kazanmıştır. Bu büyük küresel krizden çıkış reçeteleri olarak 1929 Büyük Bunalım sonrası uygulanan devlet destekli politikalar görülmüştür.

ABD'deki uygulamalar merkezli olan ve Avrupa ülkelerinde de benimsenen regülasyon uygulamaları daha sonra tüm dünyayı etkisi altına alarak gelişme göstermiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem (1945-1970), “regülasyon çağı” olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde devletin regülasyon uygulamaları belirgin artışlar göstermiş, pek çok devlet daha aktivist makro ekonomik politikalara yönelmiştir. 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizleri ve borç krizleri, regülasyonlar açısından bir “geçiş dönemi” olmak üzere yeni bir dönem başlatmıştır. 1970-1980 döneminde devlet müdahaleleri terk edilmeye başlanmış ve serbest piyasa ekonomisi uygulamaları ağırlık kazanmıştır. 1980'lere gelindiğinde liberalizasyon sürecinin başlamasıyla birlikte, devlet müdahalelerine karşı olarak başlayan akım daha da belirgin hale gelmiştir. ABD ve İngiltere “deregülasyon” sürecinin ilk temsilcileri olarak, dünya genelinde özelleştirme faaliyetleri yaygınlaşmaya başlamıştır (Chang, 1997; Uslu ve Tufaner, 2015).

Sonuç olarak regülasyonların tarihsel seyri değerlendirildiğinde, 1929 Büyük Bunalım dönemine kadar Klasik ekol kapsamında laissez faire ve görünmez el mekanizmalarıyla regülasyonların iktisadi sistemde fazla yer almadığı; bunalım sonrası dönemden 1970'lere kadar Keynesyen görüşler çerçevesinde regülasyonların yoğunluk kazandığı; Petrol Krizi

sonrası süreçte deregülasyonların hakim olduğu ve 2000’li yıllara kadar devam ettiği, 2008 Küresel Finans Krizi ile de regülasyonların tekrar gündeme geldiği gözlenmektedir.

Bir sonraki bölümde açıklanan regülasyon kavramları temelinde iktisadi, sosyal ve idari olmak üzere regülasyon türleri açıklanacaktır.

2.2. Regülasyon Türleri

Regülasyonlar, literatürde faaliyet alanlarına ve işlevlerine yönelik olarak çeşitli türlere ayrılmaktadır. Regülasyon türlerinin ayrımında Viscusi, Vernon ve Harrington (1996), ekonomik ve sosyal regülasyonlar olmak üzere ikili bir ayrım yapmışlardır. Guasch ve Hahn (1997: 2) ve Guasch ve Spiller (1999: 2)’e göre regülasyonlar iktisadi (economic regulation), sosyal (social regulation) ve süreç/idari (process regulation) regülasyonları olarak sınıflandırılmaktadır. Doğrudan ve dolaylı olarak iktisadi ilişkilerin yönünü belirleyen bu regülasyon türleri arasında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. İktisadi regülasyonlar, piyasaya giriş-çıkış, fiyatların yapısı ve piyasa yapısı gibi doğrudan iktisadi ilişkileri düzenlemektedir. Sosyal regülasyonlar, dolaylı bir şekilde maliyetler, fiyatlar, üretim yapıları gibi iktisadi unsurlar üzerinde etkili düzenlemeleri içermektedir. Süreç regülasyonu ise diğer iki türden farklı olarak düzenleyici sürece yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu sebeple regülasyonlar, türleri itibariyle çoğunlukla iktisadi ve sosyal regülasyonlar olarak incelenmektedir (Çetin, 2009).

Kamusal regülasyonlar, “sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan her türlü anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeler ile kamusal politikaları ve yapılan uygulamalar” dır. Kısaca, devletin toplumsal düzenin sağlıklı bir şekilde işlemesi için yaptığı her türlü hukuki düzenleme ve müdahaleleri ifade etmektedir. Kamusal regülasyonlar literatürde ağırlıklı olarak “ekonomik regülasyonlar”, “sosyal regülasyonlar” ve “idari regülasyonlar (süreç regülasyonları)” olmak üzere üç grupta ele alınmaktadır (Aktan ve Yay, 2016b). Bu sınıflandırmadan yola çıkarak Aktan ve Yay regülasyonları etkilerine göre; “regülasyonların iktisadi etkileri”, “regülasyonların sosyal etkileri” ve “regülasyonların siyasi etkileri” olmak üzere üç başlık altında incelemektedir. Sebebi de regülasyonların etkilerinin, regülasyonların amacına, yöntemine, kullanılacak araca, piyasanın türüne, piyasa aktörlerine yansımaları gibi değişkenlere göre farklılık göstermesidir (Aktan ve Yay, 2016a).

Bu çalışmada, düzenleme, denetleme, yönlendirme fonksiyonlarını içeren küresel boyutlu regülasyon kavramı, türlerine göre; iktisadi, sosyal ve idari regülasyonlar olmak üzere üç grupta incelenecektir.

2.2.1. İktisadi Regülasyon

Literatürde iktisadi ya da ekonomik regülasyonlar olarak karşımıza çıkan bu regülasyon türünü Posner (1974) fiyatlar, piyasaya giriş-çıkış ve diğer iktisadi faaliyetler üzerine getirilen yasal ve idari kontroller şeklinde tanımlamaktadır. Hertog (1999) ise sosyo-ekonomik iktisadi hedeflere ulaşmak amacı altında yasal araçların kullanılması olarak ifade etmektedir. OECD (1995: 7)'nin tanımladığı şekliyle de iktisadi regülasyon, girişimlere ve piyasa kararlarına, fiyatlandırma, rekabet, piyasaya giriş-çıkış gibi yollarla doğrudan müdahale etmektir.

“Regülasyon İktisadı (Regulatory Economics)” kavramı, iktisadi faaliyet üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi bulunan, iktisadi ve sosyal regülasyonları içeren bir kavramdır. Bundan dolayı, regülasyon iktisadı ile sadece fiyat, piyasaya giriş-çıkış gibi iktisadi regülasyonlar kastedilmemektedir. Aynı zamanda dolaylı olarak da olsa iktisadi ilişkilerin yönünü belirleyen sosyal regülasyonlar da kastedilmektedir (Çetin, 2009).

İktisadi regülasyonlar, “devletin piyasa ekonomisinin işleyişindeki aksaklıkları ve başarısızlıkları ortadan kaldırmak için piyasayı ve piyasa oyuncularının davranışlarını düzenlemeye ve kontrol etmeye yönelik kurallar ve kurumlar oluşturması” şeklinde tanımlanmaktadır. İktisadi regülasyonlar, “regülasyon iktisadı”nın temel inceleme konusu olarak belirtilmektedir (Aktan ve Yay, 2016b). Regülasyon iktisadı, “piyasa ekonomisinin etkin işleyişinin sağlanmasına yönelik devlet müdahalelerini ya da kamusal düzenlemeleri çeşitli boyutlarıyla araştıran bir iktisat disiplininin adı”dır (Aktan ve Karaaslan, 2009: 79).

İktisadi regülasyonlar, yapısal (structural) ve davranışsal (conduct) regülasyonlar olmak üzere iki alanda incelenmektedir (Kay ve Vickers, 1990). Yapısal regülasyonlar, piyasa yapısını düzenlemek için kullanılmaktadır. Örnek olarak mesleki hizmetlerde, o hizmeti uygulayacak kişilerde aranacak nitelikleri belirleme, piyasaya giriş-çıkışın belirlenmesi verilebilmektedir. Davranışsal regülasyonlar ise, piyasadaki davranışları düzenlemek için kullanılmaktadır. Bu tür regülasyonlara da fiyat kontrolleri, reklamlara ve asgari kalite

standartlarının uygulanmasına karşı koyulan kurallar örnek verilmektedir. İktisadi regülasyonlar genellikle, doğal tekellere ve sınırlı ya da aşırı rekabetin var olduğu piyasa yapılarına uygulanmaktadır (Hertog, 1999).

Yapısal regülasyonlar, piyasaların etkin işleyişine yönelik devlet tarafından yapılan her türlü düzenleme ve müdahaleleri içermektedir. Yapısal regülasyonlar ile piyasadaki eksik ve haksız rekabeti ortadan kaldırmak ve rekabete fonksiyonel işlerlik kazandırmak amaçlanmaktadır. Yapısal regülasyonlara örnek olarak, piyasaya giriş-çıkış izinleri, devlet için stratejik öneme sahip sektörlerde lisanslama uygulamalarına gidilmesi gibi uygulamalar verilmektedir. Piyasaların etkin işlemesi amacıyla yönelik olarak piyasa aktörlerinin davranışlarını düzenleyen kamusal regülasyonlar, davranış regülasyonları olarak adlandırılmaktadır. Davranışsal regülasyonlara örnek olarak, fiyat kontrolleri, tüketicilerin korunmasına yönelik düzenlemeler, ürün satışlarının tabi olduğu usul ve esasları içeren kurallar verilmektedir (Aktan ve Karaaslan, 2009: 81).

Faiz oranı, döviz kuru ve kira kontrolleri, vergi-sübvansiyon uygulamaları iktisadi regülasyon örnekleri olarak gösterilmektedir. Yapısal regülasyonlar eksik rekabetin önlenmesi ve rekabetin işlerlik kazanması amacıyla gerçekleştirilen yapısal düzenlemeleri davranışsal regülasyonlar ise piyasa aktörlerinin ve toplumdaki diğer bireylerin davranışlarının düzenlenmesini içermektedir (Ağcakaya ve Halıcı, 2005).

Serbest piyasa ekonomilerinde, mal/hizmetlerin arz ve taleplerinin karşılaştığı piyasalarda, toplumsal refaha olumlu katkı sağlayacak dengenin oluşmasında, rekabetin ya da piyasanın kendi dinamiğinin çözüm olmadığı durumlar oluşabilmektedir. Bu durumda, böyle piyasalara müdahale kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu türden bir müdahaleyi de “organize bir birim olarak” devletin gerçekleştirmesi uygun görünmektedir. Bu tür müdahaleler, iktisadi araçlar kullanılarak yapıldığı ve sonuçları iktisadi olduğu için “iktisadi regülasyon” şeklinde tanımlanmaktadır (Ardıyok, 2002a).

İktisadi açıdan regülasyon uygulamalarının temel nedeni olarak piyasa başarısızlıkları gösterilmektedir. Bu doğrultuda ikinci en iyi politika hedefleri çerçevesinde uygulanan regülasyonlarla toplumsal fayda maximizasyonu amaçlanmaktadır. Regülasyonların bir başka gerekçesi olarak da doğal tekeller gösterilmektedir. Çünkü doğal tekellerde, sosyal optimuma göre fiyat yüksek ve çıktı miktarı düşüktür (Netz, 2000: 396). Bu koşullar altında

bazı durumlarda tüketiciyi tekel istismarından korumak, bazı durumlarda da firmaları yıkıcı rekabetten korumak amacıyla fiyat ve giriş regülasyonları kullanılmaktadır (Çetin, 2009).

Çetin (2009) çalışmasında iktisadi regülasyon türlerini giriş regülasyonları ve fiyat regülasyonları olmak üzere iki başlık altında incelemektedir. Giriş regülasyonları (giriş kısıtlamaları şeklinde de belirtilmektedir), genellikle piyasaya girişin, bir düzenleyici (regülatör) tarafından engellenmesini ifade etmektedir. Fiyat regülasyonları (ya da fiyat kontrolleri), yasa koyucunun piyasadaki özel sözleşme sürecine müdahale araçlarıdır. Çalışmada giriş regülasyonları da üç grupta ele alınmaktadır: Birincisi, “piyasaya girişin miktar olarak kısıtlanması” (Bu uygulama doğrudan giriş engeli olarak belirtilmektedir), ikincisi “piyasaya giriş maliyetlerinin yasal araçlarla yükseltilmesi” (Bu uygulama da dolaylı giriş engeli olarak belirtilmektedir) ve sonuncusu “uzun dönemli satın alma sözleşmeleri” dir (Svorny, 2000).

Sonuç olarak iktisadi ya da ekonomik regülasyon, devletin, ülke ekonomisinin istikrarını sağlamak, piyasada ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek gibi amaçlarla ekonomiye yaptığı her türlü düzenleyici önlemler ve müdahaleler olarak tanımlanabilmektedir.

2.2.2. Sosyal Regülasyon

İktisadi regülasyonlar endüstri kârlılığı, rekabet yapısı, fiyat değişimleri, giriş engelleri gibi ülkelerin ekonomik konularına ağırlık verirken 1970’lerden sonra bazı regülasyon uygulamaları, işyeri sağlığı-güvenliği, satın aldıkları mallar hakkında tüketicilerin bilgisi, mal/hizmetlerin güvenilirliği ve çevresel kalite gibi daha sosyal içerikli konulara yönelmişlerdir (Çetin, 2009).

Sosyal regülasyon sağlık, güvenlik, çevre ve sosyal birliktelik gibi değerleri korumaya yönelik olarak yapılan düzenlemelerdir (OECD, 1995: 7). Sosyal regülasyonlar, çevre, çalışma koşulları (mesleki sağlık ve güvenlik gibi), tüketicinin korunması ve işgücü (fırsat eşitliği vb.) alanlarındaki düzenlemeleri içermektedir (Hertog, 1999).

Sosyal regülasyon, bireylerin toplum içindeki haklarının korunmasını ve sosyal refahın artırılmasını temel alan birtakım düzenlemelerden oluşan regülasyonlardır. Bu regülasyon

olgusu, firmaların ortaya çıkardıkları sosyal maliyetleri dikkate almama ihtimalleri üzerine ortaya çıkmıştır (Uslu ve Tufaner, 2015).

Sosyal regülasyonlar ile piyasadaki gelir dağılımında adaletin sağlanması ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Sosyal regülasyonlara örnek olarak:

- Belirli bir gelir düzeyini işgücüne garanti eden asgari ücret uygulaması
- Firmaların sebep olduğu çevre kirliliği problemlerinin çözümüne yönelik çevre regülasyonları
- Yeterli gelir olanağına sahip olmadığı için bireyleri sosyal güvenlik çatısı altına alan sosyal güvenlik uygulamaları
- Bölgelerarası gelişmişlik seviyesi farklılıklarını azaltmaya yönelik sübvansiyonlar (teşvikler) (Aktan ve Karaaslan, 2009: 81).

Sağlık, güvenlik, işçi hakları, çalışma koşulları, çevre, tüketici hakları ile ilgili konularda 1970’li yıllarda düzenleyici kurum ve kurallar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kurumlara örnek olarak ABD Çevre Koruma Komisyonu (U.S. Environmental Protection Agency), Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği İdaresi (National Traffic Safety Administration), Tüketici Ürün Güvenliği Komisyonu (Consumer Product Safety Commission) gösterilmektedir. Bu örneklerden yola çıkarak sosyal regülasyonların, çevre, sağlık, güvenlik, çalışanların durumu gibi konular üzerinde yoğunlaştığı belirtilmektedir. Sosyal regülasyona olan ihtiyacın doğma sebebi, firmaların, devlet müdahalesi olmadan, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri dikkate almayacak olmalarıdır. Kâr amacı güdüsü ile faaliyet gösteren bir firma, devlet ya da herhangi bir kurum müdahalesi olmadığı şartlarda (çevreyi kirlenme eğiliminde olmak gibi) farklı şekillerde diğer kesimlere zarar verici faaliyetler içerisinde olabilecektir (Ardıyok, 2002b: 8).

Harrington, Krupnick ve Magat (1986: 12)’a göre sosyal regülasyonlar ile iktisadi regülasyonlar arasındaki temel farklar:

- Sosyal regülasyonlar için kurulan düzenleyici kurumlar, spesifik bir endüstri için kurulan iktisadi amaçlı düzenleyici kurumların tersine, daha fazla sayıda endüstri ve farklı çıkar gruplarıyla karşı karşıya bulunmaktadır.

- Sosyal düzenleyici kurumlar, firma faaliyetlerinin ve tüketici davranışlarının sadece bir tarafıyla ilgilenmektedir. Diğer düzenleyici kurumlar ise belirli bir endüstri tarafından alınan kararların büyük bir bölümünü düzenlemektedir.
- Sosyal regülasyonlar, birbiriyle ilgisi olmayan farklı endüstrilerin problemleri ile ilgilenmektedir. Bu nedenle, spesifik bir piyasa hakkında uzmanlık gerektiren iktisadi regülasyonlara kıyasla daha karmaşık konularla ilgilenmektedir.

Sosyal regülasyonlar, çevresel regülasyonlar, sağlık ve güvenlik regülasyonları ve hizmet kalitesini geliştirmeye yönelik regülasyonlar olmak üzere üç grupta incelenmektedir. Çevresel regülasyonlar, yasal olarak, yasak ve zorlamalar yoluyla çevresel dışsallıkları içselleştirmeyi amaçlamaktadır. Güvenlik regülasyonları, diğer gruplar için zarar riski oluşturan faaliyetleri kontrol etmek amacıyla uygulanmaktadır. Bir diğer sosyal regülasyon türü, hizmet kalitesinde gerilemeyi engelleyici ve çözücü regülasyonları içermektedir. Bu regülasyon türünde bir piyasada hizmet veren birey/firma/organizasyonların, ilgili kurumlar tarafından belirlenmiş bazı mesleki standartları sağlamaları gerekmektedir (Çetin, 2009).

2.2.3. İdari Regülasyon

İdari regülasyon ya da süreç regülasyonu kavramı, temel olarak devletin formaliteleri ile ilgili düzenlemeleri içeren bir kavramdır (OECD, 1995: 7). İdari regülasyonlar regülasyon sürecinde düzenleme kapsamında yer alan tarafların karşılaştıkları bürokratik ve kurumsal uygulamalara bağlı olarak işlemektedir. Bir başka şekilde ifade edilecek olursa, “kamu ve özel sektör faaliyetlerinin regülasyonunda, üretici ve tüketiciler tarafından katlanılan bürokratik zorunluluklar ve idari maliyetler” anlamında kullanılmaktadır (Çetin, 2009). İdari regülasyonlar, kamu yönetiminin düzenlenmesi, devletin alacağı kararlar ve bu alınan kararların idari açıdan denetlenmesi gibi konuları içermektedir (Uslu ve Tufaner, 2015).

Devletin gerçekleştirdiği işlemler günden güne daha karmaşık ve bilgi odaklı bir duruma gelmektedir. Dolayısı ile bu işlemlerin maliyetlerine katlanmak (formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, indirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemler) üretici ve tüketicilere düşmektedir. Devletin taraf olduğu bu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütünü idari regülasyonlar olarak tanımlanmaktadır (Ardıyok, 2002: 8). Devletin, trafiğin düzgün bir şekilde işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler, idari regülasyon uygulamasına güzel bir örnek teşkil etmektedir. İdari

regülasyonların, girişimler açısından en belirginleşmiş alanı, yeni iş kurma aşamasında yapılması gereken işlemlerdir (Tepe ve Ardiyok, 2004).

Sonuç olarak idari regülasyonlar, kamusal regülasyon sürecinde meydana çıkan idari ve bürokratik işlemleri içermektedir. Halk dilinde genellikle “bürokrasi ve kırtasiyecilik” olarak isimlendirilen işlemlerin çoğu idari regülasyonlardır (Aktan ve Karaaslan, 2009: 82).

2.3. Regülasyon Teorileri

İktisadi regülasyon teorileri, “regülasyonun fayda ve maliyetlerini kimin üstleneceği” ile “ne tür regülasyon politikalarının uygulanacağı” temel odak noktalarından hareketle geliştirilmiştir. İktisadi regülasyon teorileri; pozitif ve normatif teoriler olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Hertog (1999)’a göre pozitif teori, regülasyonların iktisadi açıklamasına ve regülasyonların sonuçlarının çıkarılmasına yöneliktir. Normatif teori ise hangi regülasyon türünün en verimli olduğunu araştırmaktadır. Aktan (2018)’a göre de “pozitif regülasyon teorisi”, uygulanmakta olan regülasyonların etki ve sonuçlarını analiz ederken, “normatif regülasyon teorisi” ne türde regülasyonların daha etkin ve rasyonel olduğunu incelemektedir.

Bir başka tanımlamaya göre pozitif teori; “regülasyonu oluşturan ekonomik, siyasi ve bürokratik güçler ile bu güçlerin düzenleyici kurumlar üzerindeki etkileri” üzerinde durmaktadır. Normatif teori ise, “piyasa başarısızlıklarının giderilmesi için hangi regülasyon türünün daha etkin veya optimal olduğu” ile ilgilenmektedir (Uslu ve Tufaner, 2015).

Regülasyon teorilerini ikinci sınıflandırma şekli ise amaç ve yarar yönünden sınıflandırmadır. Buna göre; Kamu Çıkarına Yönelik Regülasyon Teorisi, “sosyal refah ekonomisi temeline dayalı olarak regülasyonların kamu çıkarını artırmaya yönelik olduğunu savunan” teoridir. Özel Çıkara Yönelik Regülasyon Teorisi de “Chicago iktisat okulu ve Virginia politik iktisat okuluna mensup iktisatçılar tarafından savunulan regülasyon teorisi” dir. Bu teoriye göre regülasyonlar, kamu çıkarından ziyade özel çıkar gruplarına daha fazla hizmet etmektedir (Aktan, 2018).

Literatürde ekonomik regülasyon teorilerini inceleyen çalışmalar, birbirinden farklı başlıklar altında değerlendirme yapmaktadırlar. Ancak genel olarak iki başlık altında

incelenmektedir. Bu yaklaşımlardan birincisi “Kamu Çıkarı Teorisi”, bir diğeri de “Özel Çıkar Teorisi” dir. Özel çıkar grupları teorileri başlığı altında ise “Ele Geçirme Teorisi”, “Kamu Tercihi Teorisi”, “Chicago Okulu Yaklaşımı”, “Kurumcu Yaklaşım” ve “Piyasa Süreci Teorisi” ele alınmaktadır.

Farklı şekillerde sınıflandırılan bu teoriler, birbirinin içinden türemiş teoriler olarak nitelendirilmektedir. Bu teorilerin cevaplamaya çalıştığı ortak sorular:

- Serbest piyasa ekonomisinde regülasyonlara ihtiyaç duyulma sebebi nedir? (Cevabı ya piyasa başarısızlığı ya da hükümet başarısızlığıdır.)
- Regülasyon politikaları kimin çıkarları/faydaları gözetilerek oluşturulmaktadır? (Cevabı kamu yararı ya da özel gruplar ile belli endüstrilerdir.)
- Yürürlükteki regülasyon politikaları gerçekte kimin çıkarlarını korumaktadır?
- Ulaşılmak istenen hedefler göz önünde bulundurulduğunda hangi tür regülasyonların yapılması gereklidir?
- Bazı firma ve endüstriler regüle edilirken bazılarının da regüle edilmeden bırakılma sebebi nedir? (Tokatlıoğlu, 2003a).

Bu tartışmalar ışığında, çalışmada öncelikle “Kamu Yararı Teorisi” incelenecektir. Daha sonra özel çıkar grupları teorileri başlığı altında, “Ele Geçirme Teorisi”, “Kamu Tercihi Teorisi”, “Chicago Okulu Yaklaşımı”, “Kurumcu Yaklaşım”ve “Piyasa Süreci Teorisi” açıklanacaktır.

2.3.1. Kamu Yararı Teorisi

“Kamu yararı” kavramı, kıt kaynakların bireysel ve toplumsal tüketim açısından en piyasası koşullarında, etkin kaynak dağıtımı piyasa mekanizması ile gerçekleşmektedir. Ancak uygulamada bu teorinin uygulanabilirliği pek mümkün olmadığı için, devreye kamu otoritesi girerek kamu müdahaleleri yoluyla “kamu yararı” sağlanmaya/korunmaya çalışılmaktadır (Oğuz, 2011: 73).

Literatüre A. C. Pigou tarafından kazandırılan Kamu Yararı Teorisi (Public Interest Theory), pozitif teori olarak normatif bir analiz şeklinde de adlandırılmaktadır. Kıt kaynakların hem bireysel hem de toplumsal açıdan en etkin şekilde tahsisini amaçlayan teori, temelde iki

varsayıma dayanmaktadır: ekonomik piyasaların müdahale edilmediğinde kırılğan ve etkinlikten uzak bir çalışma eğiliminde olması, devletin uyguladığı regülasyonların neredeyse hiç maliyet gerektirmemesi (Posner (1974)'den akt. Uslu ve Tufaner, 2015).

Daha önce Marshall'ın ortaya koyduğu dışsal ekonomi kavramını Pigou, refah iktisadı çerçevesinde inceleyerek pozitif dışsal ekonomiler (external economies) ve negatif dışsal ekonomiler (external diseconomies) ayrımını yapmıştır. (Marshall sadece olumlu dışsallıkları ele almaktadır). Bu bağlamda, refah ekonomisi temelinde dışsallıkları açıklayan Pigou, piyasa başarısızlığı durumunda refah artışı için devlet müdahalesinin gerekliliğini savunmuştur.

Pigou, marjinal sosyal hasıla ile marjinal özel hasıla arasında ayrım yaparak, eksik rekabetin olduğu bir endüstride, marjinal sosyal hasıla değeri ile marjinal özel hasıla değeri arasında fark olması durumunda refah maximizasyonu sağlanamayacağını savunmuştur. Bu durumda eksik rekabet koşullarında, marjinal sosyal hasılanın marjinal özel hasıladan büyük olduğu her endüstri için belirli bir oranda yardım ödeneği, küçük olduğu her endüstri için de belirli bir oranda vergi izlenmesi gerekmektedir. Böylelikle devlet, her iki marjinal değer birbirine eşitleyerek ekonomik refahı artıracaktır (Pigou, 1952:224). Pigou vergisi (Pigovian Vergiler), kaynak dağılımında etkinliği sağlamak amacıyla negatif dışsallıkların vergilendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Örnek olarak, devletin, çevreye zarar vererek olumsuz dışsallık yaratan bir firmadan vergi alması verilebilmektedir.

Literatürde “Neo-Klasik Yaklaşım” olarak da adlandırılan Kamu Yararı Teorisi, refah ekonomisi anlayışının piyasa başarısızlıkları (monopol, kamusal mallar, asimetrik bilgi ve dışsallıklar gibi) çerçevesinde tanımlanmasıdır (Hantke-Domas, 2003).

Regülasyonun “kamu yararı” teorisi, iki varsayıma dayanmaktadır. Birincisi, düzenlenmeyen piyasalar tekel veya dışsallık sorunları nedeniyle sıklıkla başarısız olmaktadır. İkincisi de hükümetler regülasyonlarla bu piyasa başarısızlıklarını düzeltme yeteneğine sahiptir. Bu teori, hem hükümetlerin yapması gerekenlerin bir reçetesi hem de en azından demokratik ülkelerde yaptıklarının bir açıklaması olarak tanımlanmaktadır (Shleifer, 2005).

Kamu Yararı Teorisi, kamusal regülasyonları topluma sağlanan refah açısından incelemektedir. Teoriye göre, regülasyonlar, ölçek ekonomileri, dışsal ekonomiler, kamusal mallar, eksik rekabet ve eksik enformasyon gibi çeşitli sebeplerden kaynaklanan piyasa başarısızlıklarının giderilerek toplumsal refahın maksimize edilmesi amacıyla yönelik uygulanması gerekmektedir. Kamu Yararı Teorisinde regülasyonlar, “piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için sürdürülen politik çabaların bir sonucu” şeklinde ifade edilmektedir. Teoriye göre kaynak tahsisinde etkinlik sağlamanın en iyi yolu, devletin yapacağı regülasyonlardır (Aktan ve Karaaslan, 2009: 82).

Kamu Yararı Teorisi'ne göre regülasyon, “piyasa dengesinin Pareto optimal² durumlara ulaşmayı engelleyen unsurlarını ortadan kaldırmak ve Pareto optimal duruma yaklaşmasını sağlamak için, ana kuramsal araç olarak hükümet emirlerinin rekabetin yerini açıkça alması durumu” olarak tanımlanabilmektedir. Bu görüşün alternatifi olarak regülasyonlar, “hükümet tarafından arz edilen çıkar grupları ya da endüstriler tarafından talep edilen, piyasadaki ekonomik birimler arasında refahın/rantın yeniden dağılımını sağlayan ve regülasyonu elde eden kurumun çıkarlarını koruyan her türlü idari ve politik süreçlerin tamamı” şeklinde belirtilmektedir (Tokatlıoğlu, 2003a).

Serbest piyasa koşullarında, bilgiyi elde etmek oldukça maliyetlidir. Piyasadaki mallar hakkında, tüm aktörlerin etkin bir bilgi seviyesi elde etmesinin mümkün olmaması da piyasa başarısızlığı olarak belirtilmektedir. Bu durum “asimetrik bilgi sorunu” şeklinde ifade edilmektedir.

Kamu Yararı Teorisi'ne göre, piyasadaki aktörler arasında asimetrik bilginin var olması halinde, devletin piyasaya müdahale etmesi gerekmektedir. Çünkü bilginin taraflar arasında simetrik dağılımının söz konusu olmadığı koşullarda “Ters Seçim” ve “Ahlaki Risk”³ gibi

² Pareto optimal ya da pareto optimumu, mevcut kaynak dağılımında, bazı kişilerin durumunu kötüleştirmeden kimsenin durumunu iyileştirmenin mümkün olmaması durumudur (Seyidoğlu, 2002: 159).

³Asimetrik bilgi problemi, mali piyasalardaki iktisadi aktörlerin eksik ya da farklı bilgiye sahip olmalarından doğmaktadır. Mali piyasalarda borç alan kişi/kurum, girişeceği yatırımın getirisi ve riski hakkında, borç verene kıyasla, daha fazla bilgiye sahiptir ve bu bilgi farklılığı iki tür probleme yol açmaktadır: Ters Seçim (Adverse Selection) ve Ahlaki Risk (Moral Hazard). Ters seçim, işlem-öncesinde söz konusudur. Aldığı borcu geri ödeyemeyeceğini bilen kişi/kurum, piyasadan borçlanabilmek için en fazla gayreti gösteren ve yüksek risk primini ödemeye razı olan (yani kredi veren kurum açısından yüksek kredi riski taşıyan) taraftır. Bu sebeple kredi veren kurumlar, iyi kredi risklerini kötü kredi risklerinden ayırabilmek için titiz davranmalıdır (Akerlof, 1970; Stiglitz ve Weiss, 1981; Mishkin, 1996; Mishkin, 2000). Ahlaki risk ise işlemden sonra doğmaktadır. Borç alan kişinin daha çok getirili ama riski yüksek projelere yönelmesi (aşırı risk üstlenme ve kredinin proje dışı kişisel amaçlar için kullanımı) sebebi ile oluşan bir olgudur. Bu durumda kredi veren kurumlar, kredi alan

sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar da piyasada pareto optimalin gerçekleşmesini engellemektedir. Böyle bir piyasaya devletin müdahale etmesiyle bilgi arzını arttırılarak, aktörler arasında daha etkin bir değişim yapılması sağlanabilecektir (Çetin, 2005).

Kamu Yararı Teorisine göre, kamusal regülasyonlar yapılmazsa piyasa da refah kayıpları (welfare loss) meydana çıkmaktadır. Regülasyonlar, piyasa istikrarının korunması ve piyasa dengesinin sağlanmasını gerçekleştirmektedir (Akça, 2007: 61).

Özetleyecek olursak, Kamu Yararı Teorisinin temel amacının, kamu yararı gözetilerek piyasa başarısızlığını gidermek ve Pareto optimal duruma ulaşmak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Teorinin bu amaçları gerçekleştirmek için üç temel varsayımı bulunmaktadır:

- Piyasaların kendi başına çalışmalarına izin verilirse bu piyasalarda piyasa başarısızlıklarından dolayı optimal sonuca ulaşamayacağı
- Devlet regülasyonlarının tamamen maliyetsiz olduğu
- Piyasa başarısızlıklarını gidermenin en etkin ve maliyetsiz yolunun devlet regülasyonları olduğu (ilk iki varsayımın sonucu olarak) (Tokatlıoğlu, 2003a).

Hertog (1999) Kamu Yararı Teorisine yöneltilen eleştirileri dört grupta incelemektedir:

- İlk eleştiri, devlet regülasyonlarının açıklamasının altında yatan “piyasa başarısızlığı teorisi” ne yöneliktir.
- İkinci eleştiri devletin uyguladığı regülasyonların etkili olduğu ve fazla maliyet gerektirmeden uygulanabileceği varsayımına yapılmaktadır. (İlk iki eleştiriye göre Kamu Yararı Teorisi Demstz’in Nirvana Yaklaşımı⁴ (Nirvana Aproach) ile

kişi/kurumların borcu geri ödememelerine karşı tedbir olarak sözleşme şartlarını ağırlaştırır veya onları izlemeye alırlar (Yay, Yay G. ve Yılmaz, 2004).

⁴Kamu ekonomisi politikasında yaygın görüşe göre, ideal bir norm ile mevcut "kusurlu" bir kurumsal düzenleme arasındaki ilişki dolaylı olarak sunulmaktadır. Ancak Nirvana bakış açısını benimseyen çalışmalarda, ideal ile gerçek arasındaki tutarsızlıklar keşfedilmeye çalışılmakta ve tutarsızlıklar gözlemlenirse, gerçeklerin yetersiz olduğunu tespit edilmektedir (Demstz, 1968). Sadece teorik olarak varsayılan bilgilerin aslında gerçek rekabet olmadan ulaşılması mümkün olmayan bilgiler olarak

ilişkilendirilmektedir. Regülasyonlar, teorik olarak verimli bir kurumun, kusurlu gerçek kurumları değiştirebileceği veya düzeltebileceği varsayımı ile açıklanmaktadır.)

- Üçüncü eleştiri, Kamu Yararı Teorisinin genellikle regülasyonların ekonomik etkinliğini hedeflemesine karşı yapılmaktadır. (Sosyal etkinliğin göz ardı edilmesi)
- Son yapılan eleştiriye göre de Kamu Yararı Teorisinin eksik olduğu düşünülmektedir. Teori, bir kamu yararı görüşünün, ekonomik refahı en üst düzeye çıkaracak bir yasama eylemine nasıl dönüştüğünü açıklamamaktadır

Kamu Yararı Teorisine yapılan eleştirilerin temelinde “piyasanın ortaya çıkan etkinsizlikleri devlet müdahalesine gerek kalmadan kendisinin ortadan kaldıracabileceği görüşü” ve “sınırlı devlet yaklaşımı” vardır. Sınırlı devlet yaklaşımına göre en iyi devlet, sınırlandırılmış ve hukuk kurallarına bağlanmış devlet olarak ifade edilmektedir. Sınırlandırılmamış ve hukuk kurallara bağlanmamış bir devlet, kişi hak ve özgürlüklerinin en büyük ihlalcisi olarak görülmektedir. Serbest işleyen piyasa ekonomisine devletin aşırı müdahale etmesi, önemli ekonomik, sosyal ve siyasi problemler ortaya çıkartabilecektir (Aktan ve Yay, 2016a). Bu aşamada devreye devlet başarısızlığına yönelik yaklaşımlar girmektedir. Genel olarak devletlerin piyasalara yönelik uygulamış oldukları müdahalelerin, piyasayı pareto optimal duruma ulaştırmada başarısız olması olarak ifade edilebilen devlet başarısızlığı yaklaşımında, piyasa ekonomisinin kaynak tahsisi mekanizmasını sağlamada da yetersiz kalması söz konusu olmaktadır.

2.3.2. Özel Çıkar Teorileri

Regülasyonlar, devletin piyasalara bir müdahale biçimi ve ekonomideki rolü ile bağlantılı bir kavram olarak değerlendirildiğinde, regülasyonları açıklayan teorilerin, iktisadi ekol/yaklaşımların devlet ile ilgili görüşlerine göre farklılık gösterdiği söylenebilmektedir. Bu açıdan Kamu Yararı Teorisi, regülasyonları piyasa başarısızlıkları ve bunların telafi edilmesi açısından ele alırken, Özel Çıkar Teorisi de çıkar grupları ve rant kollama faaliyetleri ekseninde ele almaktadır (Çevik ve Demir, 2005).

bulunabilmektedir. Harold Demsetz'in Nirvana Yaklaşımında tanımladığı durum buna işaret etmektedir (Oğuz, 2005).

Özel Çıkar Teorisi, Chicago İktisat Okulu ve Virginia Politik İktisat Okul önderliğinde geliştirilen bir teori niteliğindedir. Teoriye göre, devletin uyguladığı regülasyonlar çoğu zaman özel çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet etmektedir. Asıl amacı toplumsal refaha katkıda bulunmak olarak uygulamaya koyulan regülasyonların, bazı imtiyazlı grupların çıkarlarına hizmet etmekten başka bir işe yaramadığı düşünülmektedir. İyi organize olan gruplar, dağınık halde bulunan veya yeterli düzeyde organize olamamış gruplara kıyasla regülasyonlardan çok daha yüksek oranlarda yararlanmış olacaktır. Böylece toplum yararına hizmet amacıyla uygulamaya koyulan regülasyonlardan beklenen fayda sağlanamayacaktır (Aktan ve Karaaslan, 2009: 83).

Bu çalışmada özel çıkar grupları teorileri başlığı altında, Ele Geçirme Teorisi, Kamu Tercih Teorisi, Chicago Okulu Yaklaşımı, Kurumcu Yaklaşım ve Piyasa Süreci Teorisi açıklanacaktır.

2.3.2.1. Ele geçirme teorisi

Ele Geçirme Teorisi (Capture Theory), regülasyonların rutin ve öngörülebilir bir şekilde “ele geçirildiğini” ve kendilerine tabi olması gerekenlerin ya da regülasyonları kontrol eden bürokratların/yasa koyucuların çıkarlarına hizmet etmek için manipüle edildiğini öne sürmektedir. Bu sebeple, yapılan regülasyonlar kamu yararına değil, bu grupların çıkarlarına hizmet etmektedir. Ele Geçirme Teorisinin ilk versiyonları 1950-1960 yıllarında regülasyonların klasik Kamu Yararı Teorisinin yardımsever düzenlemeler olduğu varsayımını eleştiren siyaset bilimciler (düzenleyici kurumların yaşam döngüsü üzerinde çalışan siyaset bilimciler) tarafından geliştirilmiştir (Etzioni, 2009).

1962 yılında G. Stigler ve C. Friedland’ın elektrik fiyatları regülasyonunun etkileri üzerine yaptığı çalışma ile regülasyonun sistematik ilk testinin yapıldığı söylenmektedir. Stigler ve Friedland yaptıkları çalışma neticesinde, regülasyonun Kamu Yararı Teorisinin öngördüğü üzere elektrik fiyatları üzerinde düşürücü bir etkisinin olmadığını tespit etmişlerdir (Peltzman, 1976).

1970’li yılların başından itibaren Stigler önderliğinde, R. A. Posner, S. Peltzman ve G. S. Becker gibi Chicagogo Okulu iktisatçıları regülasyonun amacının sosyal refahı arttırmak olmadığını, aksine baskı ve çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet ettiğini ampirik

çalışmalarla ortaya koymuşlardır. Yapılan çalışmalar ile çıkar gruplarının, regülatörleri ve siyasi karar alma mekanizmalarını ne şekilde etkileyeceklerini incelemiştirlerdir (Oğuz, 2005). Stigler, 1971 yılında yayınlanan çalışması ile, regülasyonun etkisizliğini ve maliyetlerini ilk kez ampirik olarak inceleyerek Ele Geçirme Teorisinin öncülüğünü yapmıştır.

Hukuki ve ekonomik alanda Ele Geçirme Teorisi tartışmalarına, Chicago okulu ve Stigler'in çalışmasında işaret ettiği “kural olarak, regülasyonlar, endüstriler tarafından ele geçirilirler ve öncelikle endüstrilerin faydası için tasarlanıp uygulanırlar”⁵ olan temel önermesi ile başlamak gelenekselleşmiştir (Novak, 2013: 26). Stigler, regülasyonların genelde rekabetçi piyasalarda uygulandığını (Kamu Yararı Teorisinin öngördüğünün tersine) ve eksik rekabet piyasalarında uygulanan regülasyonların daha fazla etkisizliğe sebep olduğunu belirtmiştir. Stigler (1971)'e göre, regüle edilen sektör üzerindeki net etkileri oldukça zahmetli olan regülasyonlar mevcuttur. Örnek olarak da viski ve oyun kartları gibi iki endüstriyel ürünün farklı açılardan ağır şekilde vergilendirilmeleri verilmektedir.

Posner (1974) çalışmasında kamu yararı ve ele geçirme teorileri⁶ olmak üzere iki temel iktisadi regülasyon teori önermektedir. Kamu yararı teorisine göre, regülasyonlar verimsiz ya da adaletsiz piyasa uygulamalarının düzeltilmesi için halkın talebine yönelik yapılan düzenlemelerdir. Refah devleti liberalleri, Marksistler, piyasa ekonomisini savunan iktisatçılar tarafından ortaya koyulan Ele Geçirme Teorisine göre regülasyonlar, üyelerinin gelirlerini en üst düzeye çıkarmak için kendi aralarında mücadele eden çıkar gruplarının taleplerine cevap olarak uygulanmaktadır. Posner, Ele Geçirme Teorisinin farklı versiyonlarını Marksist, siyaset bilimcilerin formülasyonu ve regülasyonun ekonomik teorisi (Stigler'in çalışması) olmak üzere üç başlık altında incelemiştir.

Peltzman (1976)'ın Stigler'den esinlendiği 1976 yılında yayımlanan çalışmasında, Stigler'in modeli kullanılarak regülasyonlar test edilmiştir. Peltzman modelinde, regülasyonların, durgunluk dönemlerinde “üreticiyi korumaya”, genişleme dönemlerinde ise daha çok “tüketiciyi korumaya” yatkın olduğunu varsaymaktadır. Çalışmanın sonucu, regülasyon

⁵Stigler'in “Theories of Economic Regulation” adlı çalışmasının temel tezi, orijinal hali ile “as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit” şeklindedir.

⁶ Stigler'in çalışmasında “acquired” olarak geçen teori, Posner'in çalışmasında “capture theory” olarak kullanılmaktadır.

kurumlarının sadece tek bir ekonomik çikara hizmet etmeyecekleri yönünde olmuştur (Peltzman, 1976).

Ele Geçirme Teorisine katkıda bulunan bir diğerk iktisatçı Becker, “baskı grupları” şeklinde isimlendirdiği çikar grupları arasındaki rekabetin sonuçları üzerinde çalışmıştır. Becker’e göre; baskı yaratma konusundaki etkinlik, grup üyeleri arasındaki “bedavacılık” sorununun kontrol edilmesi ile bağlantılıdır. Bedavacılık sorununun etkin olarak kontrol altına alınması, politik sisteme daha fazla baskı yaparak, vergilerin azalmasını ya da sübvansiyonların artmasını sağlayabilmektedir (Becker, 1983).

Samuel P. Huntington’un 1950 yılında yaptığı doktora çalışmasında kullandığı “Clientelism” (kayırmacılık) deyimini ve Marver H. Bernstein’in 1955 yılında yayınladığı çalışmasında “regulatory capture” ifadesiyle aslında ele geçirme konusunun ilk temellerini atmışlardır. Stigler’e göre firmalar, dinamik rekabet riskinden korunmak amacıyla regülasyonlardan yana tavır alacaklar ve regülasyonlar için lobi faaliyetlerine yöneleceklerdir. Firmaların bu davranışı, “regüle edilen birimlerin, regüle eden birimleri ele geçirecekleri olgusu” olarak Ele Geçirme Teorisini tanımlamaktadır (Taşar, 2016: 122). Kamu yararı görüşüne karşı çıkan teoriye göre, kamusal düzenlemelerin ekonomik rantın çikar grupları arasında adaletsiz bir dağıtıma neden olduğu ve güçlü lobi faaliyetine sahip grupların ranttan daha çok yararlandığı düşünölmektedir. Bu sebeple kamunun düzenleyici alanlardan çekilmesi gerektiği savunulmaktadır (Emek, 2001: 48). Temel önermesi “regülasyon kurumlarının, regüle ettikleri endüstrilerin çikarlarını koruması” olan bu teoriye göre bu endüstriler, yasama organını ya da regülasyon yapan kurumu “ele geçirmiş”, denetimleri altına almışlardır. Kapitalist sistemde her kapitalist kurum, kapitalistlerin lehine davranarak her kurumu denetimleri altına alacaklardır. Böylece regülasyon politikaları, kapitalist işletme/ sektörleri korumakta, kamu yararı gözetmemektedir (Tokatlıoğlu, 2003a).

Chicago İktisat Okulu’nun önde gelen iktisatçıları tarafından incelenen kamu regülasyonları teorisine göre, regülasyonlardan sadece regülasyon kurumlarını ele geçiren endüstri/kurumlar yararlanmaktadır. Bu durum “Ele Geçirme Teorisi” olarak ifade edilmektedir. Teoriye göre, regülasyonlardan belirli bir büyüklük/hacme ulaşmış firmalar faydalanmakta, bu düzeye erişememiş ufak çaptaki firmalar ise yeterince fayda sağlayamamakta ve hatta olumsuz etkilenmektedir. Regülasyon konusunda iyi organize olan büyük firmalar, iyi organize olamayan küçük firmalara kıyasla, regülasyonları kontrol

edebilme yeteneğine daha çok sahiptirler. Böylece bu firmalar, regülasyonları kendi çıkarları doğrultusunda belirleyebilmektedirler (Brown ve Jackson, 1994: 49; Shleifer, 2005; Aktan ve Yay, 2016a).

Etzioni (2009)'ye göre "Ele Geçirme" örnekleri olarak: Regülasyonların özel çıkar şekline bürünmesi, var olan regülasyonların seyreltilmesi, var olan regülasyonların yaptırımlarının zayıflaması, var olan regülasyonların yürürlükten kaldırılması, düzenleyici kurumların (regülatörlerin) manipüle edilmesi, fiyat ve oranların belirlenmesi verilmektedir.

Ele geçirme teorisine yönelik eleştiriler aşağıdaki başlıklar altında ifade edilmektedir:

- Teorinin öne sürdüğü hipotezlere teorik bir dayanak gösterilmemiş olması
- Diğer çıkar gruplarının (tüketici, küçük sanayi grupları ve sivil toplum örgütleri gibi) regülasyon kurumlarını neden ele geçiremeyeceklerinin cevapsız bırakılması
- Çıkarları birbirine zıt olan iki endüstriyi regüle etmek durumunda kalan kurumun davranışlarının açıklanmamış olması
- Gerçek anlamda toplum refahı için oluşturulan ve toplumun refahını artıran regülasyonların açıklanmasında yeterli olmaması (Tokathoğlu, 2003a).

Sonuç olarak ele geçirme teorisine göre regülasyonlar, kamu yararı gerekçesinden uzak bir şekilde regülasyon kurumlarının, regüle edilen sektörler tarafından ele geçirildiği bir uygulama olarak literatürde yer almaktadır.

2.3.2.2. Kamu tercihi teorisi

Kamu Tercihi Teorisi'ne ((Public Choice Theory) göre özel tercihlerdeki gibi kamusal tercihlerde de özel çıkar aksiyomu geçerlidir. Literatüre göre, siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörler, çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar. (Bu durum teorinin temel ilkelerinden olan "maximand ilkesi" ile açıklanmaktadır). Daha açık bir anlatımla; seçmenler "fayda", siyasi partiler "oy", bürokratlar "bütçe", baskı ve çıkar grupları da "rant" maksimizasyonu peşinde koşmaktadırlar (Aktan, 2000).

Kamu Tercihi Teorisi piyasa dışı karar vericilerin mikro iktisadi analizlerinden oluşan, kendi çıkarları peşinde koşan iktisadi ve politik birimlerin analizinin yapıldığı bir teori olarak ifade

edilmektedir. Teoriye göre regülasyonlar, piyasa dışı ve piyasadaki karar verici mekanizmaların mücadeleleri sonucunda oluşmaktadır. Regülasyon sürecine dahil olmak ve regülasyon elde etmek stratejik bir oyundur. Bu oyuna göre de çıkar grupları rant, yasama organı/siyasi partiler oy, regülasyon kurumları da bütçe maksimizasyonu peşinde koşmaktadırlar. Teorinin temel önermesi, “regülasyon politikalarının, çıkar grupları-yasama organı-regülasyon kurumları arasında oynanan stratejik bir oyun olduğu” dur (Tokatlıoğlu, 2003a).

Kamu Tercihi Teorisi, literatürde “Rant Kollama Teorisi” olarak da kullanılmaktadır. Teoriye göre, politikacıların/bürokratların ekonomi politikalarını oluşturma ve yönlendirme aşamasındaki davranışları da regülasyon süreçlerini etkili olabilmektedir. Bu sebeple teoriye, rant arama maliyetleri de dahil edilmiş ve rantlar doğal ve suni rantlar olarak ikiye ayrılmıştır. Doğal rantlar, rekabetçi piyasa ekonomisinde etkinliği artırıcı kâr arama faaliyetlerini teşvik etmektedir. Suni rantlar ise hiçbir olumlu sonuç doğurmamakla birlikte çoğunlukla monopol piyasalarında görülmektedir (Uslu ve Tufaner, 2015). Aktan (2003b: 13)’a göre suni rant, devlet tarafından bazı ekonomik faaliyetlere sınırlamalar konulması ya da ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi ile ortaya çıkmaktadır.

Rant kollama kavramının teorik altyapısı, Virginia Kamu Tercihi ekolünce geliştirilmiştir. J. M. Buchanan, A.O. Krueger, R. D. Tollison ve G. Tullock gibi teorisyenler tarafından geliştirilen yaklaşım, “siyasi sürecin ekonomik analizi” olarak da nitelendirilmektedir. Ekonomide devletin regülasyon gibi uygulamaları, siyasi süreçte gerçekleşmekte ancak oluşan rantlar, ekonomik büyüklüklerle ifade edilmektedir. Kamu tercihi yaklaşımına göre, tüm regülasyonlar, endüstriye yardım etmekte, tüketiciye zarar vermektedir. Tüketiciyi koruma noktasına gelindiğinde ise, sektörde kısıtlamalara yol açmaktadır. Teoriye göre regülasyonlar, sadece zarar verici ya da sadece fayda sağlayıcı uygulamalar olarak değerlendirilmemelidir (Taşar, 2016: 123-124).

Konuyu Rant kollama olarak isimlendirmese ilk inceleyen Gordon Tullock olmuştur. Tullock (1967) çalışmasında, baskı ve çıkar gruplarının, tarife (gümrük vergisi) kollama ve bir tekel ayrıcalığı elde etme faaliyetlerini ve bu amaçla yaptıkları harcamalarının refah kaybı/kazançlarını analiz etmiştir (Tullock (1967)’den akt. Aktan, 2003b: 12). Tullock (1980: 17) daha sonra rant kollama kavramını bireyler ya da grupların verimliliklerini arttırmayan, hatta azaltan alanlara yatırım yapmalarına rağmen, bu yatırımların onlara belli

imtiyazlar veya monopol gücü sağlayarak gelirlerini yükseltmesi süreci olarak tanımlamaktadır.

“Rant kollama” (rent seeking) kavramını iktisat literatürüne kazandıran Krueger (1974), rant kollama olgusunu çıkar ve baskı gruplarının ithalat izni için alınan lisans belgelerini elde etmede giriştikleri faaliyetler olarak tanımlamıştır. Rant kollama yaklaşımı çerçevesinde, regülasyonlar yoluyla monopol gücü elde etme çabaları, kaynak israfına sebep olmaktadır. Özellikle suni rantların oluşturulmasına yönelik olan bu çabalar sonucu oluşan politik rekabet, kaynak kullanımında etkinsizlik oluşturarak ekonominin üretim olanakları eğrisi üzerinde işleyişini olanaksız kılmaktadır.

Buchanan (1980: 4-8)’a göre rant kollama birey ya da grupların iktisadi bir artıktan ziyade, iktisadi ve sosyal israfa neden olacak biçimde gelirlerini maksimum düzeye çıkarma davranışları olarak ifade edilmiştir. Buchanan, “Rant kollama” ile “kâr kollama” kavramlarını birbirinden ayırmaya çalışmıştır. “Kâr kollama” ile ekonominin dinamikleri gereğince doğal olarak ortaya çıkan bir rantı ele geçirmek anlatılmaktadır. “Rant kollama” ise, ekonominin gereği olmayan ve devletin müdahalesi sonucu, suni olarak yaratılan bir rantın çıkar grupları tarafından ele geçirilmesi söz konusudur.

“Rant kollama” kavramı bireylerin ya da çıkar gruplarının karşılıksız bir servet transferi elde etme faaliyetlerini içermektedir. Aktan (2003b: 20)’a göre rant kollama çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından "suni" olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle baskı ve çıkar gruplarının, devletten ekonomik/sosyal transfer elde etmek amacıyla lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla yapmış olduğu harcamaları içeren bir kavram şeklinde nitelendirilmektedir. Devletin büyümesi, görev ve fonksiyonlarının genişlemesi sonucunda rant kollama faaliyetleri de artmaktadır. Rant kollama çabaları, kamusal regülasyonlarının bir sonucudur. Devlet müdahaleleri/düzenlemeleri bireyleri ve özel grupları rant kollama faaliyetlerine yöneltmektedir (Aktan ve Yay, 2016a).

Kamu tercihi iktisatçıları tarafından geliştirilen “Devletin Başarısızlığı Teorisi” (Governmental Failure Theory) veya “Piyasa Dışı Başarısızlık Teorisi” (Non-Market Failure), devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve müdahalelerin olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır. Teoriye göre, devletin görev ve fonksiyonlarının aşırı

büyümesi ve devleti yönetenlerin güç/yetkilerinin sınırsız olması sonucunda devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmede başarısızlığa uğrayacağı belirtilmektedir. Kamu tercihi iktisatçılara göre piyasa ekonomisinin başarısızlığı tartışma konusu olabiliyorsa, kamu ekonomisi de (devlet de) çeşitli nedenlerle başarısızlığa uğrayabilecektir. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalelerini savunurken, bu başarısızlıkları gözden kaçırmamak gerekmektedir (Aktan, 2011).

Teoriye yapılan eleştiriler üç başlık altında değerlendirilmektedir. Birincisi teorinin ileri sürdüğü gibi “devlet, siyasi partiler ve politikacıların sadece kendi çıkarları peşinde koşan birimler olduğu” önermesine yönelik yapılan eleştirilerdir. Yani devlet, siyasi partiler ve politikacıların bazen ideolojik de davranabilecekleri olgusu gözden kaçırılmıştır. İkinci bir eleştiri teorinin regülasyon sürecini çok az değişkenle açıklanmaya çalışılmasına yöneliktir. Teori, evrensel olan politik ve idari eğilimleri analiz kapsamına dahil etmediği için eleştirilmektedir (Bu duruma örnek olarak BDDK'nın Basel Komitesi kararlarına ters bir regülasyon politikası belirleyememesi verilmektedir). Son yöneltilen eleştiri de ekonomik birimlerin tam bilgiye sahip olamayacağı çerçevesinde yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle, seçmenler fayda, siyasi partiler oy, bürokratlar bütçe, baskı ve çıkar grupları da rant maksimizasyonu peşinde koşarken asimetrik bilgi sorunuyla karşı karşıya kalınacaktır (Tokatlıoğlu, 2003a).

2.3.2.3. Chicago okulu yaklaşımı

Chicago Okulu Yaklaşımına göre regülasyonlar, piyasası bulunan ekonomik bir mal olarak ele alınmaktadır. Bu piyasanın arz tarafında hükümet, talep tarafında da çıkar grupları yer almaktadır. Bu regülasyon türünün Kamu Tercihi Yaklaşımından farkı, analize rant teorisinin de eklenmiş olmasıdır (Tokatlıoğlu, 2003a). Hantke-Domas (2003)'a göre Kamu yararı teorisinde regülasyonlar kamunun büyük kısmının koruma ve faydalarını gözetmeye dayalı iken Chicago yaklaşımında düzenlemelerin çoğunluğu korumadığı, sadece ilgili grupları koruduğu savunulmaktadır. (Hantke-Domas, 2003)

Literatürde “Özel Çıkar Grupları Teorisi” ya da “Regülasyonların Ekonomik Teorisi” olarak da kullanılan Chicago yaklaşımında, regülasyonlar yoluyla endüstrideki firmalara verilen ayrıcalık/kolaylıklar, firmaların hâkim konumlarını daha da güçlendirebilmekte ve yüksek kârlar elde etmelerini sağlayabilmektedir. Böylece regülasyonlar, çıkar grupları tarafından

servet transferi amacıyla talep edilirken, toplumun diğer kesimleri de bu servetin arz edicileri konumunda bulunmaktadır (Uslu ve Tufaner, 2015). Teorinin arz tarafında politik bir süreç dahilinde en etkin şekilde temsil edilen ve bu politik sürece en etkili şekilde destek veren çıkar gruplarına yönelik regülasyonların uygulanmasını onaylayan devlet, talep tarafında da kendileri için uygun olan regülasyon politikalarını elde edebilmek için kendi aralarında mücadele eden çıkar grupları yer almaktadır (Tokatlıoğlu, 2003a). Bu rekabetçi politik süreçte, “politik girişimcilik” altında çıkar gruplarının istedikleri regülasyon politikalarını elde edebilmek adına mücadeleleri vurgulanmaktadır.

Regülasyon sürecinin kimin lehine sonuçlanacağı konusunda, çıkar gruplarınca algılanan regülasyonun fayda ve maliyetleri ile çıkar gruplarının siyasi güçlerini kullanabilme yeteneği önemli rol oynamaktadır (Joskow ve Noll, 1981).

Bazı tüketici grupları, üretici gruplarına kıyasla daha etkili bir biçimde organize olabilmektedir. Tüketici grupları daha düşük fiyatlarla, endüstriler/üretici grupları daha yüksek fiyatlarla kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışırken, siyasi mekanizma da hem üretici gruplarının hem de tüketici gruplarının oylarını kazanmayı hedeflediğinden, devlet, arz ve talep ilkelerine göre işleyen bu transfer sürecinde, kamu yararı yerine çıkar gruplarının menfaatlerini korumaktadır (Uslu ve Tufaner, 2015).

Bu teoriye yöneltilen eleştirileri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Bu okulun yaklaşımının doğru olabilmesi için, yasama organının regülasyon kurumunu etkin olarak denetlemesi gerekmektedir.
- Yasama organının regülasyon kurumunu hangi mekanizmalarla denetim altına alabileceği yeteri kadar incelenmemiştir.
- Politikacılar, sadece kendi çıkarları peşinde koşmazlar, bazen ideolojik de davranabilmektedirler.
- Çıkar grupları, tam bilgiye sahip olmadıkları için, hangi regülasyon politikalarının kendi çıkarlarını koruyacağı hususunda mükemmel bir öngörüye sahip değildir. (Uzağı görememe etkisi) Kendi çıkarlarına olacağını düşündükleri bir regülasyon, kendi zararlarına da dönüşebilmektedir (Tokatlıoğlu, 2003a).

Sonuç olarak Chicago yaklaşımı çerçevesinde regülasyonlar, piyasası olan iktisadi bir mal olarak nitelendirilmektedir. Devlet tarafından arz edilen regülasyonlar, çıkar grupları tarafından da talep edilmektedir. Ele geçirme teorisinde regüle edilen sektörler, regülasyon kurumlarını ele geçirirken, bu yaklaşıma göre çıkar grupları veya regüle edilen sektörler regülasyon piyasasının talep tarafında yer alarak kendileri için uygun olan regülasyon politikalarını elde edebilmek için kendi aralarında mücadele etmektedir.

2.3.2.4. Kurumcu yaklaşım

Kurumcu yaklaşımlara göre regülasyon olgusunu açıklamanın, sadece siyasi ya da sadece ekonomik yaklaşımlarla yeterli olmadığı düşünülmektedir. Çünkü regülasyon, sosyal, siyasi, iktisadi, hukuki boyutları olan çok geniş bir kavramdır. Bu çerçevede regülasyonların kurumsal temellerini görmezden geldiği düşünülen Neoklasik İktisat Teorisi, regülasyon kurumlarının regülasyonlar yoluyla kamu yararını en üst düzeye çıkarabileceğini varsaymaktadır. Spiller ve Tommasi (2003)'ye göre regülasyonların talep kısmını açıklayan Neoklasik yaklaşım, regülasyonların arz tarafını kara bir kutu olarak bırakmıştır. Böylelikle regülasyon teorisinin kurumcu yaklaşım ile açıklanmasında, regülasyon sürecinde kurumların rolü ve önemi analiz konusu edilmiştir.

Regülasyonların arz yönünü incelemek için Kurumcu iktisatçılar (Trebing, 1984 and 1987; Reynolds, 1981; Kling, 1988; Miller and Samuels, 2002; Nickerson and Phillips, 2003; Melody, 2016) regülasyon analizlerine kurumları da dahil etmişlerdir. Yeni Kurumcu iktisatçılar da (North, 1991; Levy and Spiller, 1994; 1996; Spiller, 1995; Spiller and Tommasi, 2003; 2005; Spiller, 2013) regülasyonların arz tarafını, politik kurumlar, işlem maliyetleri ve güvenilir taahhütler gibi regülasyonların kurumsal bileşenleri ile analiz etmeye başlamışlardır. Kurumcu yaklaşım, regülasyonların siyasi kurumlar arasındaki (yasama, yürütme ve yargı) ilişkisine odaklanmaktadır. Çünkü regülasyonlar, bu kurumlar arasındaki etkileşim sonucu doğmaktadır. Bu ilişki, işlem maliyetlerini ve regülasyon taahhütlerini belirleyen ve böylece regülasyonun kalitesini ortaya çıkaran kurumsal etkileşim ya da regülasyonun tasarımı olarak tanımlanmaktadır (Çetin, 2011).

Regülasyonların kamusal kurumlar tarafından, yasal ve anayasal ilkeler çerçevesinde, bürokratik mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştirilebilmeleri önemli bir özelliği olarak belirtilmektedir. Bu aşamada, ortaya Kurumcu İktisat Yaklaşımı çıkmaktadır. T. Veblen ve

J. K. Galbraith gibi eski ekolün izinde Yeni Kurumcu Yaklaşım olarak ifade edilen ekonomi-hukuk bütünleşmesini dikkate alan; ihmal, haksız fiil, mülkiyet hukuku ile aile ve ceza hukuku gibi terimlerle yeni bir açılım sağlayan bir yaklaşım ortaya çıkmıştır (Buchholz, 2005: 253). Ekonomik aktörler arasında, bireylerden çok kurumları esas alan Yeni Kurumcu Yaklaşımlar, regülasyon kurumlarının kamu yararına hizmet etme amacı ile kurulduğunu, ancak zamanla bürokratik eğilimlerinin artması ile özel çıkarları korumaya yöneldiklerini ifade etmektedir (Taşar, 2016: 125-126).

Kurumcu Yaklaşım iş dünyasının, deneyimlerce oluşmuş kurallarla yönetildiğini ve bu sebeple söz konusu ekonomik kuralların “doğal” olarak nitelendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Dolayısıyla, regülasyonlar (ya da hukuki düzenlemeler) ekonominin kendine özgü doğal kurallarını zorlayıcı olabilmektedir. Bu nedenle iş yönetimi stratejilerinde regülasyonlar yerine, “doğal” ekonomik kuralların ön planda tutulması temel ilke olarak benimsenmelidir (Dowd and Dobbin, 2001: 61).

Yeni Kurumsal İktisat Okuluna göre regülasyonlar, “politikacılar arasındaki karmaşık işlemler ağı” olarak görülmektedir. Diğer teorilerden farklı olarak daha çok regülasyonun kurumsal arka planına dikkat çekmektedirler. Regülasyonlar, oyunun (yani piyasanın) kurallarını değiştirmekte ve yeni güdüler ortaya çıkarmaktadır. Regülasyonların etkili olabilmesi, bu güdülerin piyasanın yapısına uyum sağlamasına bağlanmaktadır (Oğuz, 2011: 247-254). Kurumcu yaklaşım çerçevesinde, regülasyonlar açısından en önemli konu “işlem maliyetleri”⁷ nin düşürülmesidir. Regülasyonların baştaki amaçları ile sonuçları arasında önemli farklar olmaması için, işlem maliyetlerinin göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Regülasyonlar açısından bir diğer önemli konu ise “sözleşmeler” dir. Sonuç olarak regülasyonlardan başarılı bir sonuç elde etmek için işlem maliyetlerinin düşürülmesinin yanı sıra; sözleşmelerin karmaşıklığının giderilmesi, sözleşmelerin tamamlanması ve çıkar gruplarının sözleşmeleri manipüle etmemesi gerekmektedir (Aktan ve Yay, 2016a).

⁷ Literatürde ilk kez Coase, “firmaların neden var olduğunu” analiz ettiği çalışmasında, piyasa süreçlerinde bazı işlemlerin maliyetli olduğunu ve bu maliyetlerin, firma içerisinde üretim/ üretim faktörlerini etkin bir biçimde organize etmeyi engelleyebilecek derecede yüksek olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle bir firma, üretim maliyetlerini minimize etmektense, bu tür işlem maliyetlerini minimize etmek için yapılandırılmalıdır. Firma içerisinde üretim, sözleşme süreçleri ve firmalar arası birleşme kararları da işlem maliyetleri dikkate alınarak verilmelidir (Coase, 1937). Detaylı bilgi için “işlem maliyeti teorisi” başlığı altında geniş bir literatür mevcuttur.

Reynolds (1981) tarafından geliştirilen regülasyon teorisinin kurumcu yaklaşımına göre, ekonomik sistem, sosyal sistemin bir alt mekanizması olarak değerlendirilmiştir. Ekonomik kurumların gelişimi, yaşayan bir organizma olarak düşünülerek, sosyal sistem içerisinde toplumla beraber değişen bir süreç şeklinde ele alınmıştır. Reynolds'a göre regülasyonlar, bireylerin sahip olabileceği tercih sepeti üzerindeki sosyal sınırlamalar olarak nitelendirilmektedir.

Kurumcu yaklaşıma göre, toplumsal yapı değiştikçe/geliştikçe, regülasyonların boyutu ve etkisi de değişecektir. Teoriye göre, regülasyonlar, açık ve örtük regülasyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zımnı regülasyonlar, güçlü etik öğelerle desteklenmiş, toplum içindeki bu etik öğeler tarafından ödüllendirme ya da cezalandırmalara sahip uygulamalardır. (Rekabette aşırıya kaçmama ve yardımseverlik gibi davranışlar örnek verilmektedir.) Açık regülasyonlar ise lisans anlaşmaları, fiyat kontrolleri, piyasaya giriş-çıkış engelleri gibi hukuki bir zorlama ile desteklenmiş kısıtlamalar olarak tanımlanabilmektedir. Kurumcu yaklaşıma göre, piyasalar geliştikçe ve kapitalist ekonomi sistemi yerine oturdukça, zımnı regülasyonlar, yerini açık regülasyonlara bırakacaktır. Ayrıca, çıkar grupları, regülasyon elde etmeye çalıştıkça, bu durum kartopu etkisi yaratarak başka çıkar grupları da bu sürece dahil olacaktır (Reynolds, 1981; Tokatlıoğlu, 2003a).

Reynolds çalışmasına, 1970'ler ABD ekonomisindeki regülasyon faaliyetlerinde meydana gelen değişimleri ele alarak başlamaktadır. O dönemde, sadece regülasyon düzeyinde hızlı bir artış yaşanmakla kalmamış, önemli bir niteliksel değişimle "endüstriye özgü" regülasyonlardan (industry-specific), "fonksiyona özgü" (function-specific) regülasyonlara geçiş yaşanmıştır. Endüstriye özgü düzenlemeler belirli bir endüstri için geçerliken, fonksiyona özgü düzenlemeler belirli süreçlerle ilgilidir ve birçok endüstriyi etkileyebilecek yapıdadır. Reynolds'a göre bu niteliksel değişim ve niceliksel büyüme, daha fazla karmaşıklığa ve açık regülasyonlar arasındaki çelişki olasılığının artmasına sebep olmuştur. Reynolds, çalışmasında açık regülasyonlara neden gerek duyulduğunu incelemiştir.

Regülasyonları kurumcu iktisat çerçevesinde inceleyen bir diğer iktisatçı da Kling'dir. Kling (1988), çalışmasında hangi regülasyonun ne zaman uygulanması gerektiğini analiz etmiştir. Kling'e göre, ikna edici bir teorinin, zaman içerisinde sosyal koşullarda meydana gelen değişikliklerin, hangi regülasyonların politik açıdan uygulanabilir olacağı hususunu etkileyeceğini dikkate alması gerektiğini vurgulamaktadır. 1970'lere kadar süren ekonomik

regülasyonların üstünlüğünün ardından sosyal regülasyonlarda yaşanan artışlara dikkat çeken Kling, daha önceki ekonomik regülasyonların çoğunun, sosyal refaha zarar veren "gelir artırıcı" (revenue-augmenting) türde, yeni sosyal regülasyonların ise büyük ölçüde endüstri çıkarlarına zarar veren "maliyet artırıcı" (cost-augmenting) türde olduğu fikrine odaklanmıştır.

Kling (1988) çalışmasında, regülasyonların olası etkilerini dört grupta incelemiştir:

- Gelir Artırıcı veya Maliyet Artırıcı Regülasyonlar (Revenue-Augmenting or Cost-Augmenting): Gelir artırıcı regülasyonlar giriş kontrolleri, fiyat kontrolleri gibi regülasyonlarken, maliyet artırıcı regülasyonlar ise genellikle üretim yöntemleri ya da çıktı kalitesi üzerindeki kısıtlamaları içeren regülasyonlardır.
- Faydalı veya Zararlı Regülasyonlar (Beneficial or Harmful): Regülasyonlar belli bir çıkar grubuna ya da bir bütün olarak toplum tümü için faydalı da zararlı da olabilmektedir. Örneğin çevre regülasyonları, toplum için faydalı olurken, endüstriler için zarar verici olabilmektedir.
- Açık veya Belirsiz Regülasyonlar (Obvious or Obscure): Yapıları gereği, bazı regülasyonların fayda ve maliyetleri kolayca ölçülebilirken, bazılarının fayda ve maliyetleri belirsizdir. Örneğin hava kirliliğinin maliyeti parasal değer olarak kolayca ölçülebilirken, temiz havanın, gelir dağılımının ya da yüksek kaliteli malların faydalarının tahmin edilmesi oldukça zordur.
- Yaygın veya Yoğunlaşmış Regülasyonlar (Diffuse or Concentrated): Regülasyonların etkileri, toplumun birçok birimine dağılmış olabileceği gibi bazı küçük gruplar üzerinde de yoğunlaşmış olabilmektedir. Örneğin asit yağmurlarının kontrolü ilk önermeye, regülasyonlarla güçlendirilmiş havayolu karları da ikinci önermeye örnek gösterilmektedir. Bir regülasyonun etkisinin yoğunlaşma derecesi, genellikle bu etkinin ne kadar belirgin olduğuna bağlıdır.

Spiller ve Tommasi (2005)'ye göre bir ülkenin kamu politikasının karmaşık ağının bir parçası olan regülasyonların tasarımı anlamak için kamu politikasının temel belirleyicilerini anlamak gerekmektedir. Çalışmalarının temel amacı, regülasyon kurumlarının kökenlerini, doğasını ve evrimini anlamada kamu politikasının kararlılığını vurgulamaktır. Kamu politikalarına, politika yapıcılar arasındaki karmaşık ve genellikle zamanlar arası bir işlem olarak yaklaşmaktadırlar. Bu bağlamda regülasyon politikaların kurumsal belirleyicileri,

regülasyonlara politika yapımcılar arasındaki karmaşık ve zamanlar arası değiş tokuşların sonucu olarak yaklaşılarak analiz edilmektedir.

2.3.2.5. Piyasa süreci teorisi

Piyasa Süreci Teorisi, devletin piyasaya müdahale etmemesi gerektiği görüşünü savunan Avusturya Okulu iktisatçılarının çalışmaları ile şekillenmiş bir teori olarak literatürde yer almaktadır. Teoriye göre bireylerin ekonomik davranışları, neo-klasik sentez çerçevesinde değerlendirmezken, analizin merkezinde asimetrik bilgi, girişimcilik ve rekabet gibi kavramlar yer almaktadır (Benson, 2002).

Avusturya Okulu iktisatçıları için “sınırlı bilgi” sadece piyasadaki bir eksiklik değil, aynı zamanda insan olmanın doğal bir parçasıdır. Piyasalar bireylerin sınırlı bilgileriyle öğrendikleri ve bilginin yayıldığı yapılardır. Buradan çıkarılacak sonuç, piyasanın sürekli değişim halinde olan bir süreç olmasıdır (Oğuz, 2005).

Piyasa Süreci Teorisine göre, bireylerin piyasadaki davranışları, sürekli değişen zaman ve asimetrik bilgi koşullarında gerçekleştiği için bilgi birikimi oluşumu piyasadaki tecrübeler yoluyla olmaktadır. Bu sebeple bireylerin bilgi birikimindeki farklılıklar, benzer durumlar karşısında farklı davranışlar sergileyebilmelerine imkân sağlamaktadır. Böyle bir ortamda, hangi regülasyonun bireylerin tercihlerine cevap vereceği belirlenemeyecek ve oluşturulan regülasyonlar, etkinsizliğe sebep olabilecektir (Uslu ve Tufaner, 2015).

Piyasa Süreci Teorisinde regülasyon kurumları (regülatörler), bütçe maksimizasyonu peşinde koşan yapı olarak değil de birer girişimci olarak görülmektedir. Regülatör konumunda bulunan bürokratlar, yapılan regülasyonlardan çeşitli çıkarlar sağlayabileceği için, her türlü girişimsel faaliyete dahil olarak kendi çıkarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar (Bootke ve Lopez, 2002).

Çizelge 2.2. Regülasyon Teorilerinin Temel Vurgu ve Problemleri

Teori	Temel Vurgusu	Temel Problemleri
Kamu Yararı (Public Interest)	Regülatörün (düzenleyici kurum), özel çıkarlardan ziyade kamu çıkarlarını gözetmesi Regülatörün, tarafsız ve uzman olması	“Kamu Yararı” kavramını kabul etmenin zorluğu Regülatörlerin tarafsızlığı ve kamu yararı odaklı çalışmalarına karşı duyulan şüphe Ekonomik gücün etkisini ve regülasyonun ele geçirme olgusunu hafife alma Kamu çıkarı sonuçlarının genellikle sonuç vermemesi endişesi Gruplar arasındaki rekabeti hafife alma
Çıkar Grupları (Interest Group)	Regülasyonların, gruplar ve devlet arasındaki ilişkilerin ürünü olması İşleyen regülasyonlarda özel ekonomik çıkarların rolü Regülatörü ele geçirerek, faydaları ve düzenleyici kiralari koruma amaçlı firma teşvikleri	Düzenlenmiş tarafların kendi refahının rasyonel maksimizatörü olduğu varsayımı Tarafların tercihlerini belirleme zorluğu Alturizm ve kamu yararı odaklı çalışma ihtimali Bilgilendirici sınırlamaların, eylemlerin kişisel ilgisini sınırlayabilmesi Grupların ve kurumların rolünün yeteri kadar vurgulanmamış olabilmesi.
Fikirler (Ideas)	Düzenleyici gelişmelerde fikirlerin rolü	Fikirlerin gücünü, ekonomik çıkarların rollerinden ayırmanın zor olabilmesi
Kurumsal (Institutional)	Kurumsal kural ve sosyal ortamın regülasyon üzerindeki etkisi Aktörlerin yalnızca bireyler olarak değil, kurumsal kural ve toplumsal çevreler tarafından eylem, bilgi ve tercih olarak şekillenmesi “Asil Vekil”(Principal-Agent Issues) ve uygulamanın demokratik kontrolü sorunları Siyasi ortamın özelliklerine göre şekillenen kurumsal tasarım (veya “kurumsal bağış”) Kendini yok eden kurumsal süreçler Düzenleyici otorite, kamu ve özel kuruluşlar arasında dağılmıştır.	Düzenleyici değişikliklerin hesaplanmasında, diğer taraflarla kurumsal açıklamalar nasıl dengelenmesi gerektiği Düzenleyici otorite “asil vekil” ilişkisinde şekillenmez. Resmi kurumsal ortamlar ne ölçüde resmi olmayan normlar ve teamüllere ek bir anlayış gerektirir? Hesap hatalarının fazlaca tespit edilmesi Ağların ve alanların sınırlarını oluşturma

Kaynak: (Baldwin, Cave and Lodge, 2012: 67)

Çizelge 2.2’de Baldwin, Cave ve Lodge’un ayrımı çerçevesinde regülasyon teorilerinin temel vurguları ve problemleri özetlenmektedir. Çalışmada ele alınan regülasyon teorileri genel olarak değerlendirildiğinde; kamu yararı teorisinde regülasyonların tarafsız bir devlet tarafından kamu faydasının gözetilerek yapıldığı, özel çıkar teorilerinde ise devletin uyguladığı regülasyonların kamu yararından ziyade çoğu zaman özel çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet edebileceği vurgulanmaktadır.

2.4. Deregülasyon

1970’lerde yaşanan Petrol Krizleri ve borç krizleri ile dünya ekonomisi uzun süren bir resesyon sürecine girmiştir. Bu nedenle 1923-1980 döneminde dünyada egemen olan Keynesyen kamu müdahalelerinin gerekliliği görüşü yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Böylece ülke ekonomileri piyasa mekanizmasının uygulanmasını sağlayacak yeni iktisadi politikalara yönelmişlerdir.

TDK tarafından “kuralsızlaştırma” şeklinde aktarılan “deregülasyon” devletin çeşitli amaçlarla uyguladığı ekonomik, sosyal ve idari regülasyonların azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması” şeklinde ifade edilmektedir (Aktan, 2003a: 368). Regülasyonların devletin belirlediği hedeflere uyum sağlayamadığı ve temel iktisat politikalarından saptığı durumlarda deregülasyon uygulamalarına gidilmektedir. Fakat deregülasyon uygulamaları ile mevcut regülasyonların azaltılması, bu regülasyonların yerine yeni regülasyonların getirilmeyeceği anlamına gelmemektedir (Oğuz, 2011: 57).

Devletin piyasalara müdahalesini ve regülasyon teorilerini eleştiren deregülasyon süreci ile ilgili teorilerin başında Devlet/Hükümet Başarısızlığı (Government Failure) Teorisi gelmektedir. Devlet başarısızlığı, devletlerin piyasaya yaptığı müdahalelerin pareto optimal duruma ulaştırmada başarılı olamaması olarak tanımlanmaktadır (Krueger, 1990). Piyasa ekonomisinin kaynak tahsisi mekanizmasını sağlamada yetersiz kalması olarak ifade edilebilen piyasa başarısızlığının (Market Failure) olduğu durumlar; kamusal mallar, dışsallıklar, doğal tekeller, ortak mülkiyet konusu olan kaynakların varlığı, bilgi edinim maliyetinin yüksekliği, gelir dağılımında eşitsizlik, dışsal şoklar ve sosyal ahlaki zayıflık olarak sıralandığında, piyasa ekonomisinde ortaya çıkan aksaklıkları giderme görevi üstlenen devletin kendisinin de böyle bir sonuçla karşı karşıya kalabileceği belirtilmektedir.

Devletin başarısızlığı olarak sayılabilecek durumlar Çizelge 2.3’de sıralanmaktadır (Akça, 2011).

Çizelge 2.3. Piyasa ve Devlet Başarısızlıkları

Piyasa Başarısızlıkları (Market Failure)	Devletin Başarısızlıkları (Government Failure)
<ul style="list-style-type: none"> • Piyasa Aksaklıkları • Kamusal Mallar • Dışsallıklar • Doğal Tekeller • Ortak Mülkiyet Konusu Olan Kaynakların Varlığı • Bilgi Edinim Maliyetinin Yüksekliği • Gelir Dağılımında Eşitsizlik • Dışsal Şoklar • Sosyal Ahlaki Zayıflık 	<ul style="list-style-type: none"> • Çoğunluk Oylamasının Kısır Döngü Yaratması • Bürokrat Davranışının İsrafa Yol Açması • Mülkiyet Haklarının Olmamasının Etkinsizlik Yaratması • Rant Ekonomisinin Ortaya Çıkması • Sıfır Fiyatla Arzın Yarattığı Etkinsizlik. Siyasi Hayatta Tam Rekabetin Geçerli Olmaması • Güç ve Yetki Dağılımında Adaletsizlik • Ekonomik Birimler Arasındaki Çıkar Çatışması • Maliyetlerdeki Sürekli Artış • Türev Dışsallıklar

Kaynak: Akça, 2011: 188.

Hükümet başarısızlığı teorisinin yanı sıra deregülasyon sürecini ele alan bir diğer teori de Rant Kollama (Rent Seeking) teorisidir. Rant kollama kavramını ile kez kullanan Krueger, çıkar ve baskı gruplarının ithalat izni için alınan lisans belgelerini elde etmek amacıyla giriştikleri faaliyetleri rant kollama olarak ifade etmiştir. Rant kollama olarak adlandırmaya da Tullock, 1967 yılında yayımlanan makalesinde çıkar ve baskı gruplarının tarife (gümrük vergisi) kollama ve bir tekel ayrıcalığı elde etme faaliyetlerini ve bu amaçla yaptıkları harcamaların refaha etkisini incelemiştir (Aktan, 1993). Literatüre Krueger, Buchanan ve Tullock tarafından kazandırılmış teoriye göre, devletin piyasaya müdahalesi yapay rantlar yaratacaktır. Bu yapay rantları elde etme faaliyetleri ve mücadelesi olarak da aktarılan Rant Kollama Teorisi, devletin kendi çıkarlarını artırmak amacıyla rant yarattığını ve bu rantların da çıkar grupları arasında dağıtıldığını belirtmektedir. Bu nedenle bu faaliyetlere aktarılan kaynaklar ve zaman her bakımdan toplumun refah kaybına sebep olacaktır. Böyle faaliyetlerin olduğu bir ortam ve durumda uygulanacak en iyi politikanın piyasa mekanizmasının devlet düzenlemelerinin yerine geçmesi ya da piyasadaki devlet müdahalelerinin azaltılması olacağı düşünülmektedir (Tokatlıoğlu, 2003b: 62-63).

Deregülasyonun gerekçelendirilmesinde bir diğer önemli teori de “Yarışabilir Piyasalar Teorisi (Contestable Markets)” dir. Baumol, Panzar ve Willig (1982) tarafından geliştirilen teori, tam rekabet modelinin idealize edilen varsayımlarına yönettiği eleştiriler çevresinde açıklanmaktadır. Bu bağlamda teori, rekabetin işleyişinde çok sayıda küçük firmanın gerekliliğini irdelemekte ve aksak rekabet koşullarında bile tam rekabet modelinde öngörülen (fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu ($P=MC$) sonuçların bu varsayım olmadan da nasıl açıklanabileceğini sorgulamaktadır. Teoriye göre mükemmel yarışabilir bir piyasa, “piyasaya girişlerin serbest ve piyasadan çıkışların maliyetsiz” olduğu bir piyasa şeklinde tanımlanmaktadır (Günel ve Özel, 2005). Teoride rekabet olgusu, iktisadi etkinlik açısından önemli bir rol oynamaktadır. Piyasaların gerçekte tekeller ya da oligopolistik davranış içinde olduğu ve bu sebeple de piyasalarda iktisadi etkinliğin sağlanabilmesi için rekabetçi yapının artırılması gerektiği düşünülmektedir. Bunun için de piyasadaki firma sayısının çok olması değil piyasaya girişlerin serbest ve çıkışların da maliyetsiz olması gerekmektedir. Piyasaya giriş-çıkışlar serbest olduğu durumda da doğal tekellerin varlığı halinde dahi firma etkin çalışacaktır. Çünkü aşırı kârın varlığı piyasaya yeni girişleri sağlayacaktır ve piyasaya yeni firma girme ihtimali de firma/firmaları daha etkin çalışmaya teşvik edecektir (Tokatlıoğlu, 2003b: 63). Yarışılabilir ve sürdürülebilir bir piyasada doğal tekeller bile regüle etmeye gerek olmadığı, deregülasyonun bu teoride mükemmel dengeyi tamamladığı ifade edilmektedir. Rekabet politikaları oluşturulurken “tam rekabet” stratejisi yerine mükemmel yarışabilirliğin bir ideal olarak benimsenmesi ile regülasyon sürecinde tam rekabet modelinin getirdiği kısıtlamalardan kurtulabileceği düşünülmektedir. Böylelikle hem politikaların esnekliğin hem de piyasalarda etkinliğin artacağı öngörülmektedir (Günel ve Özel, 2005). Kısacası bu teoriye göre piyasaların etkin çalışmasını sağlayacak yarışabilirlik şartları sağlanmış ise regülasyonlara gerek kalmayacaktır.

Regülasyon için “kurallarla düzenleme” ifadesi kullanıldığında, “deregülasyon” için de “bu düzenlemelere ilişkin kuralların kaldırılması” söylemi mümkün olacaktır. Kapitalist sistemin, zaman içerisinde regülasyon-deregülasyon uygulamaları arasında gidip geldiği söylenmektedir. 1980’lerde neredeyse tüm dünyada deregülasyon uygulamaları izlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. O dönemde ABD’de arz yönlü ekonomi politikalarının temelinde ekonomiyi olabildiğince serbest hale getirmek ve bu amaçla da gereksiz kuralları yürürlükten kaldırmak yer almaktaydı. ABD’de başlayan bu dalga, başta İngiltere olmak üzere Türkiye tarafından da takip edilmiştir. Ülkeler önce fiyat denetimlerini kaldırmış, sonrasında faizler serbest bırakılarak sabit kur yöntemi yerine müdahaleli esnek kur

yöntemine geçilmiştir. Son aşamada sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasıyla deregülasyon uygulamalarının tüm aşamaları sağlanmıştır. Türkiye için 2000 yılları başında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte deregülasyon uygulamaları yerini, mali kesimde çok sert regülasyonlara bırakmıştır. 2006 yılından başlayarak dünyada yaşanan mali kesim krizi de deregülasyonların yerini regülasyonların almasına yol açmıştır. Eğilmez'e göre aşırı regülasyon, yaratıcılığı kısıtlayıp üretimi daraltılabilecek bir olgudur. Buna karşın aşırı deregülasyon da denetimleri anlamsız kılarak, çevreye ve topluma zarar verebilecek girişimlerin gelişimine sebep olabilecek bir durumdur. Bu nedenle regülasyon ve deregülasyonların, zamana ve duruma göre en doğru şekilde uygulamaya konulması gerekliliği görüşü yaygınlık kazanmıştır (Eğilmez, 2015: 288-289).

Regülasyonların ve getirdiği uygulamaların iktisadi hayatta oluşturabileceği olumsuzluklar konusunda ilgili yazında bilimsel kanıtlar sunulmaktadır. Deregülasyonlara gerekçe niteliğinde olabilecek bu çalışmalara örnek olarak Stigler (1971) ve Posner (1975)'in çalışmaları gösterilmektedir. Stigler'in çalışmasının (1971) ardından literatürde devletin uyguladığı regülasyonlarının ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediği ve regülasyon yapmak için kurulan devlet birimlerinin en sonunda kontrol etmekle görevli oldukları endüstriyi/sektörü ele geçirebilecekleri sonucuna ulaşılmıştır. Ardından Posner (1975) çalışmasında kamu regülasyonlarının özel tekellere nazaran daha büyük bir sosyal maliyet kaynağı olduğunu ifade etmiştir (Uzun, 2019).

Finansal regülasyon (finansal liberalizasyon/finansal serbestleşme) dar anlamda ve uluslararası iktisat disiplini çerçevesinde “ülkelerin finansal piyasalarında var olan idari ve teknik baskıların aşamalı ve sıralı olarak serbest bırakılması ve finansal baskıların terk edilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu nedenle finansal deregülasyon kapsamında finansal piyasalara yönelik kısıtlama ve baskıların kaldırılması ile bu sürecin makro iktisadi etkileri literatürde en çok tartışılan konulardan biri olmaktadır (Mangır, 2006).

Regülasyon ve deregülasyon kavramına açıklık getirilmişken, regülasyon ile ilgili bir diğer kavram olan “reregülasyon” kavramına da değinmek gerekmektedir. Reregülasyon en yalın haliyle “yeniden düzenleme” olarak kullanılmaktadır. Kraus (2005: 192)'a göre reregülasyon, “regülasyonun mevcut haliyle veya geliştirilmiş bir şekilde yeniden uygulanması”dır.

Açıklanması gereken bir diğerk kavram da “self-regülasyon” kavramıdır. Self-regülasyon, “yasal düzenleme işlevlerinin alt sözleşme (yani taşeronu verme) yoluyla özel birimlere devredilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Karacan, 1996: 212). Self-regülasyon kavramıyla, mali kurumlar ve piyasalar açısından, belirgin olarak, özel regülasyonların oluşumuna ağırlık verildiği ve regülasyon işlevinin firmalar, bağımsız meslek kuruluşları ve kamu çıkar gruplarına devredildiği gözlenmektedir (Taşar, 2016: 115-116). Baldwin ve diğerlerine göre “self-regülasyon”, bir grup şirket ya da bireyin, kendi üyelik ve davranışları üzerinde denetim uyguladığı durumlarda görülmektedir. İngiltere’de birçok meslek ve spor dalında, reklam, sigorta ve basın gibi sektörlerde self-regülasyon uygulamaları görülmektedir (Baldwin, Cave and Lodge, 2012: 137).

Sonuç olarak devletin regülasyonları kamu yararı gözeterek pareto optimaliteyi sağlamak amaçlı yaptığı teorik görüşlerin karşı ekseninde özel fayda ve özel çıkar gruplarına hizmet eden regülasyon politikalarının uygulandığını açıklayan ve savunan teoriler de bulunmaktadır. Ayrıca piyasa başarısızlığı gerekçesiyle uygulanan regülasyon politikalarının karşısında da piyasanın başarısız olabileceği gibi devletin de başarısız olabileceğini ve böylelikle “deregülasyonları” savunan teoriler de literatürde yer almaktadır.

3. FİNANSAL REGÜLASYON VE BANKACILIK REGÜLASYONLARI

Finansal sistem en genel ifadesiyle, fon fazlası ve fon açığı olan kişi veya kurumlar arasındaki fon alışverişinin sağlandığı sistem olarak tanımlanabilmektedir. Daha geniş bir ifadeyle de finansal sistem, fon fazlası olan kişi/kurumlardan fon açığı olan kişi/kurumlara yönelik sağlanan fon transferinin, finansal kurumlar aracılığı ile yatırım ve finansman araçları kullanılarak belirli bir hukuki ve idari düzen içinde gerçekleştirildiği yapıdır. Türkiye’de finansal sistemde yer alan aktörler; fon arz edenler (tasarruf sahipleri), fon talep edenler (yatırımcılar, tüketiciler), yatırım ve finansman araçları, yardımcı (aracı) kuruluşlar ve hukuki-idari düzen olmaktadır. Finansal sistemdeki aracı kurumlar olarak Bankalar, Yatırım Ortaklıkları, Yatırım Fonları, Menkul Kıymet Borsaları, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Sigorta Şirketleri, Takas ve Saklama Şirketlerini saymak mümkündür. Türkiye’de finansal sistem içerisinde, bankacılık sektörü büyük orandaki payı (yaklaşık %83) ile önemli bir yere sahiptir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde finansal regülasyonlar ve sonrasında bankacılık regülasyonları ele alınacaktır. Bu kapsamda öncelikle finansal regülasyonların ekonomideki yeri ve önemi, tanımı, gerekçeleri, türleri ve teorileri incelenecektir. Ardından bankacılık regülasyonlarının türleri, gerekçeleri ele alındıktan sonra bankacılık sektörüne yönelik uluslararası regülasyonlar ve uluslararası regülasyon kurumları değerlendirilecektir.

3.1. Finansal Regülasyonlar

3.1.1. Finansal Sistemin Ekonomideki Yeri, Önemi ve Etkinliği

Modern ekonomilerin en fazla gereksinim duyduğu fon transferi sürecinin merkezi olması sebebiyle finansal sistem, ekonomik sistemin en önemli alt bileşeni olarak nitelendirilmektedir. Ülkelerin genel bir ekonomik başarı sağlayabilmeleri, finansal sistemin etkinliğine büyük ölçüde bağlı görünmektedir. Bunun yanı sıra, finansal sisteminin etkinliği hem genel ekonomik sistemin hem de diğer alt sistemlerin istikrarını ve etkinliğini gerekli kılmaktadır (Tunay, 2005: 49).

Bir ekonomide, finansal piyasaların varlığının en temel sebebi olarak, ekonomik birimlerin (firmalar, bireyler, devlet) kendi içlerinde birikim-yatırım denkleğini sağlayamamaları

olarak gösterilmektedir. Bu durumda, fon açığı olan ekonomik birimler ile fon fazlası olan ekonomik birimler arasında fon alışverişi sağlayacak kurumsal bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu mekanizma da finansal sistem olarak adlandırılmaktadır. Finansal sistem, ekonomide iki önemli işlevi yerine getirmektedir: birikimi özendirmek ve artırmak yoluyla sermaye birikimi sağlaması ve ulusal fonların etkin kullanılmasını (bir başka ifadeyle kaynakların verimli kullanılması) mümkün kılması. Bir ekonomide finansal sistemin etkin çalışması, finansal varlıkların fiyatlarının mevcut tüm bilgileri yansıtmaması durumunda sağlanabilmektedir. Bir finansal sistem; likit olduğu, bilgilere tüm ekonomik aktörlerin kolay ulaştığı, işlem maliyetlerinin düşük olduğu ve bireylerin rasyonel davrandığı ölçüde etkin olmaktadır (Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 1-17).

Mishkin'e göre finansal piyasalar, verimli yatırım fırsatları olmayan kişilerden, bu fırsata sahip olan kişilere fon aktarımını mümkün kılarak ekonomide önemli bir işleve sahip olmaktadır. Bu piyasalar, ekonominin genelinde üretim artışına ve etkinliğe katkıda bulunarak sermayenin de etkin dağılımına aracılık etmektedir. İyi işleyen finansal piyasalar, aynı zamanda tüketicilerin hizmet satın alımlarında daha iyi zamanlama yapmalarını sağlayarak tüketici refahını da doğrudan artırmaktadır. Kısacası Mishkin'e göre etkin bir şekilde işleyen finansal sistemde, toplumdaki herkesin ekonomik refahı da artacaktır (Mishkin, 2011: 25).

Ülkelerin ekonomik performans göstergesi açısından finansal sistem, oldukça önemli görülmektedir. Büyümenin belirleyicilerini üç grupta toplamak mümkündür: sermaye birikimi, nüfus artışı ve buna bağlı olarak işgücündeki artış ve teknolojik gelişme. Finansal sistem doğrudan sermaye birikimiyle bağlantılı bir sistemdir. Bir ekonomide zaman içerisinde sermaye stokunda meydana gelen artışları ifade eden sermaye birikimi, mevcut gelirin bir bölümünün tüketilmeyip gelecekteki üretim ve geliri artırmak amacıyla yatırıma dönüştürülmesi süreci olarak belirtilmektedir. Tam da bu aşamada finansal sistem, ekonomiye daha fazla yatırım sağlayarak, ortalama yatırım verimliliğini artırarak ve teknolojik gelişmeyi teşvik ederek ekonomik büyümenin hızlanmasını sağlayan bir rol oynamaktadır (Afşar, 2007: 189-190). Literatürde finansal gelişme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştıran ve açıklayan birçok çalışma mevcuttur. Bu çalışmaların bir kısmında finansal gelişme ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki, bazılarında ters yönlü bir ilişki, bir bölümünde de ilişki olmadığı tespit edilmektedir. Örneğin literatürde finansal gelişme ile ekonomik büyüme ilişkisini ampirik boyutta ele alan ilk kişi olan

Goldsmith'e göre "finansal gelişme ile ekonomik büyüme arasında bir bağlantı bulunmakta ve finansal gelişme süreci banka sisteminin gelişmesi ile başlamaktadır" (Goldsmith, 1969). Goldsmith'in öne sürdüğü temel düşünce, bir ülkedeki finansal yapı ne kadar gelişmiş ise o ülkenin ekonomik büyüme oranının o ölçüde büyük olacağı yönündedir. Bir başka ifadeyle finansal gelişme, ekonomik gelişme ve büyüme üzerinde pozitif bir etki yaratmaktadır (Aktaran Oktayer, 2007: 84).

Literatürde finansal sistemin gelişmişliği ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi açıklayan çok sayıda çalışma ve model mevcuttur. Bu modeller iki temel görüş etrafında toplanmaktadır. Bu görüşlerden birincisi McKinnon (1973) ve Shaw (1973)'in çalışmalarında ortaya koydukları görüşlere dayanan Finansal Baskı Okulu, ikincisi de Yeni Yapısalcı Okul' dur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulanan Keynesyen politikalarla devletin ekonomiye müdahalesine olanak sağlanmıştır. Bu kapsamda özellikle gelişmekte olan ülkelerde faiz oranları düşük düzeylerde tutulmaya çalışılmıştır. Ancak enflasyon oranının nominal faiz oranından yüksek olması, reel faizlerin negatif olması sonucunu doğurmuştur. McKinnon (1973) ve Shaw (1973), 1970'li yıllardaki uygulanan bu ekonomi politikalarının finansal sistem üzerindeki etkisini "finansal baskı" kavramıyla ifade etmişlerdir (Aktaran Özcan, 2016: 43-44). Finansal Baskı Okulu'nun temel görüşü, kamunun finans piyasalarına müdahalesine ilişkindir. Bu görüşün savunucularına göre, devletin özellikle öncelikli sektörlerle düşük faizli kredi uygulaması, sadece finansal piyasaların işleyişini bozmakla kalmamaktadır, aynı zamanda ekonomideki toplam tasarruf miktarını azaltarak etkin olmayan yatırımlara yol açacağını ileri sürmektedirler (Aktaran Oktayer, 2007: 86).

Finansal baskı kavramı ile faiz oranları üzerine tavan uygulaması, kredi dağılım ve arzının kontrol edilmesi, kredilerin belirlenmiş sektörlerle kullandırılması ve sermaye hareketlerine kısıtlamalar getirilmesi gibi uygulamalarla finansal kuruluşların yaptıkları her faaliyetin kontrol altında tutulması ve devlet politikalarına göre oluşturulması ifade edilmektedir. McKinnon (1973) ve Shaw (1973), bu çeşit politikaları eleştirerek, denge faiz oranı altındaki herhangi bir faiz oranının tasarrufları verimsiz alanlara yönlendirebileceğini ve gerekli olan yatırımların yapılmasının tasarruf yetersizliğinden dolayı zorlaşacağını ifade etmişlerdir. Shaw (1973) çalışmasında faiz tavanı uygulamasından vazgeçilmesi gerekliliğini belirtmektedir. Çünkü faiz oranlarının tasarrufları ülke içinde tutacak düzeyde olması için

denge faiz oranından yüksek olması gerekmektedir (Aktaran Özcan, 2016: 44). Mckinnon-Shaw hipotezinin temeli, reel faiz oranlarındaki artışın tasarrufları artıracığı, bu durumun da yatırımların finansmanında kullanılacak fonları ve yatırımları artıracığı yönündedir. Hipoteze göre, "Finansal gelişme ekonomideki yatırım hacmini ve ortalama yatırım verimliliğini artırmaktadır. Yüksek faiz oranları ile finansal büyüme arasında, finansal büyüme ile de GSYİH artış oranı arasında pozitif yönlü bir korelasyon bulunmaktadır" (Aktaran Afşar, 2007: 193-194). Literatürde Finansal Baskı Okulu mensupları olarak Mckinnon (1973) ve Shaw (1973) dışında; Kapur (1976), Mathieson (1980), Galbis (1977), Fry (1982) ve Roubini ve Sala-i-Martin (1992)' in model ve analizleri incelenebilir.⁸

Dünya finans piyasalarında 1980 öncesinde finansal baskının varlığında regüle edilen bir finansal sistem bulunmaktaydı. 1980'lere gelindiğinde finansal serbestlik ile birlikte finans piyasaları ülkeler tarafından aşamalı olarak serbest bırakılmıştır. Sonrasında finans piyasalarında yaşanan olumsuzluklar (finansal kriz ve şoklar gibi) finansal sistemin ülke ekonomilerinin güveni ve sağlığı için yeniden regüle edilmesini gerekli kılmıştır. Dünyada, ülkelerin ekonomik sistemleri üzerinde egemen olan finansal yapının dönemler itibariyle büründüğü sistem Çizelge 3.1'de özetlendiği şekildedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası 1950-1980 döneminde Keynesyen politikaların hâkimiyetinde "finansal baskı"nın geçerli olduğu bir küresel ekonomik düzen gözlenmekteydi. 1980ler'e gelindiğinde tüm dünyayı saran küreselleşme olgusu, ülkelerin finansal yapılarında da gelişen bir durum olmuştur. 1990lar, ülkelerde görülen sistemik krizler ile birlikte regülasyonun tekrar gündeme geldiği (reregülasyon) bir dönem olarak tarihte iktisadi açıdan yer edinmiştir.

Çizelge 3.1. Finansal Sistemde Düzenleme Şekillerinin Dönemsel Durumu

Dönem	Uluslararası Finansal Yapı	Finansal Sistem	Bankacılık Sisteminde Düzenleme Tarzı
1950-1980	Dünya ekonomisi ile sınırlı bütünleşme	Finansal Baskı	REGÜLASYON Riskin Kamu Otoriteleri Tarafından Denetimi

⁸ Detaylı bilgi için Bkz: Oktayer, A. (2007). Finansal Derinleşmenin Ekonomik Performans Üzerine Etkileri: Teori ve Türkiye Uygulaması, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Çizelge 3.1.(devam) Finansal Sistemde Düzenleme Şekillerinin Dönemsel Durumu

1980-1990	Ekonomik ve finansal sistemde bütünleşme	Finansal Liberalizasyon	DEREGÜLASYON Piyasalarda Düzenlemeye Yönelik Önlemlerin Kaldırılması
1990'lardan Günümüze	Küresel finansal krizlerin yükselişi	Finansal Liberalizasyon Sonrası Sorunlara Yönelik Reform Arayışları	REREGÜLASYON Oto Kontrol Sistemlerinin Oluşturulması Kamu Otoritelerinin ve Uluslararası Kuruluşların Gözetim Fonksiyonuna Kavuşması

Kaynak: (Tuncel, 2010: 6)

Finansal liberalizasyon, devletlerin gelişmiş ülkelerin uluslararası finansal faaliyetlerini kendi ülkelerine çekme amacıyla finansal sistem üzerindeki denetim ve kısıtlamaları kaldırdığı veya büyük oranda azalttığı deregülasyon uygulamalarının bir sonucu olarak gösterilmekte ve ekonomilerin uluslararası sermaye akımlarına açılması süreci şeklinde tanımlanabilmektedir (Ongun, 1993: 38). Fry, finansal liberalizasyonun birtakım şartlar oluşturulduktan sonra yapılması gerektiğini öne sürmektedir. Bu şartlar aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

- Ticari bankaların denetlenmesi, hesap standartlarının geliştirilmesi ve sağlam bir bankacılık sisteminin olması,
- Ekonomide fiyat istikrarının sağlanması,
- Sürdürülebilir kamu borçlanma politikası,
- Rekabetçi bir bankacılık sisteminin var olması,
- Finansal aracılık üzerinde adaletli bir vergi sisteminin kurulmasıdır (Fry, 1982:731-750).

Finansal liberalizasyon olgusunu zaman içerisinde destekleyen birçok çalışmanın yanı sıra eleştiriler getiren çalışmalar da olmuştur. Eleştirilerin en önemlisi Yeni Yapısalcı Okul iktisatçıları tarafından yapılmıştır (Taylor, 1983; Wijnbergen, 1983). Yeni Yapısalcı Okul, üretimde kullanılan hammadde ve emeğe yapılan ödemelerin, kısa dönem borçlanma yoluyla finanse edildiğini öne sürmektedirler. Bundan dolayı faiz oranı, üretim sürecinde değişken bir maliyet olarak kabul edilmelidir. Bu ekoldeki iktisatçıların eleştirileri, özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinden yapılmaktadır. Taylor'a (1983) göre gelişmekte olan

ülkelerde uygulanan finansal liberalizasyon politikaları, ülke ekonomilerinde büyümeden ziyade daha çok yatırımların durmasına, büyüme rakamlarının gerilemesine ve maliyetlerde yaşanan enflasyonist baskı sonucunda stagflasyonist bir döngüye neden olacaktır (Özcan, 2016: 46).

Finansal Baskı Okulu'na göre, gerçekçi bir reel faiz oranı ve reel döviz kuru oluşturan finansal liberalizasyon iktisadi büyümeyi hızlandırabilecektir. Denge düzeyi altında yer alan reel faiz oranı ve yerel paranın aşırı değerlenmesi doğuran finansal baskı olgusu da büyümeyi yavaşlatabilecektir. Yeni Yapısalıcı Okula göre ise, finansal değişken miktarı ve kompozisyonu ekonomik büyümeyi etkileyen bir unsurdur. Bu durumda finansal derinlik ve finansal değişkenler, iktisadi büyümenin en önemli belirleyicilerinden olmaktadır (Doğan, 1999: 14). Her iki yaklaşımın bulunduğu nokta da yatırılabılır kaynakların etkin kullanılmasıyla, finansal değişkenlerden iktisadi büyümeye doğru bir yol açacaktır (Tokatlıoğlu, 2003b: 67).

Van Vijnbergen (1983) ve Buffie (1984) öncülüğünde gelişen Yeni Yapısalıcı Okul ile Mckinnon-Shaw modellerinde yer alan gelişmekte olan ülkelerdeki finansal piyasaların organize olmuş piyasalar olduğu varsayımı eleştirilmektedir. Yeni Yapısalıcı Modellerde, gelişmekte olan ülkelerdeki finansal piyasaların çoğunlukla organize olmamış yani örgütlenmemiş piyasalardan oluştuğu üzerinde durulmaktadır. Bu modeller, finansal baskının olası etkileri hususunda Mckinnon- Shaw teorisi ile paralellik göstermektedir ancak önerdikleri politikalar açısından farklılıklar bulunmaktadır. Yeni Yapısalıcı Modellere göre gelişmekte olan ülkelerin finansal piyasaları ikili bir yapı (organize olmuş/formel ve organize olmamış/enformel piyasalar) sergilemektedir. Bu durumda formel piyasalar devlet tarafından kontrol altında tutulacağı için finansal baskı, piyasayı etkinlikten uzaklaştıracaktır. Bu sebeptendir ki bu modellerin politika önermeleri; baskı altında işleyen ve etkin olmayan piyasaların sektördeki hacmini azaltmak, liberalleştirilen piyasaların hacmini de artırmak şeklindedir. Sonuç olarak faiz oranlarında yaşanacak artış, organize olmayan piyasanın hacmini küçülterek, organize olmuş piyasaları genişletici bir etki oluşturmuş olacaktır (Tokatlıoğlu, 2003b: 71-74).

3.1.2. Finansal Regülasyon Kavramı

Finansal sistem, bir ekonomide fonların tasarruf sahiplerinden, ödünç almak isteyen kişi/gruplara transferini sağlayan bir yapıdır. (Erdem, 2014: 33) Bir başka ifadeyle finansal sistem piyasaların, aracılardan ve katılımcıların oluşturduğu karmaşık bir yapıyı temsil etmektedir (Delice vd., 2004: 103). Ülkelerin ekonomik sistemlerinin temel taşlarından olan finansal sistemin önemi ve karmaşıklığı, beraberinde birtakım düzenlemeleri de gerektirmektedir.

Finansal regülasyon, düzenleyici otoritenin, finansal birimlerin kararlarına ve davranışlarına kendi sosyal amaç fonksiyonunu maksimize etmek için getirdiği kurallar ve kısıtlamalar veya hükümetlerin finans piyasalarında rekabetin temini ve sürdürülmesi için takip ettiği yasal ve politik uygulamalar olarak tanımlanabilmektedir (Erdem, 2014:136).

Ekonomik regülasyon, ekonomik sistemde ele alınan sektör/piyasaya yönelik faaliyet kuralları, kontrol ve sınırlamalar konulması şeklinde ifade edildiğinde; finansal regülasyon da düzenleyici otoritenin, finansal ajanların kararlarına ve davranışlarına kendi sosyal amaç fonksiyonunu maksimize etme amaçlı getirdiği kurallar ve kısıtlamalar olarak tanımlanabilmektedir (Yay vd., 2001: 61). Finansal regülasyonlar, globalleşen finansal yapı sonrası finansal sistemlerde ortaya çıkan ekonomik aksaklıklara çözüm yolu bulmak veya üretmek gerekçesiyle meydana gelen düzenlemelerdir (Yay vd., 2004).

Finansal regülasyonlar, bankalar, kredi birlikleri, sigorta şirketleri, finans komisyoncuları ve varlık yöneticileri gibi finans sektöründe faaliyet gösteren yapıların işleyişinde yer alan kural ve yasaları ifade eden bir kavram olarak tanımlanabilmektedir. Bununla birlikte, finansal regülasyonlar sadece bu yapıların kurallara uymalarından ibaret değildir; aynı zamanda bu kuralların devam eden gözetimi ve uygulanması ile de ilgilidir ki finansal regülasyonlar temel olarak finansal kurumların davranışlarını izleme, disipline etme ya da koordine etme çabalarından oluşmaktadır (Kane, 1988: 346).

Taşar (2009: 11)'a göre finansal regülasyonların tanımı yapılırken, regülasyon kavramının içerdiği düzenleme-denetleme-yönlendirme işlevlerinin ve müeyyide unsuruyla birlikte hukukî formların sektörel seviyede göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Finansal regülasyonlar; finans sektöründeki faaliyet ve süreçlerin, müeyyide oluşturma imkânına

sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, kısıtlar veya teşvikler yoluyla denetim altına alınması, şekillendirilmesi veya yönlendirilmesi şeklinde tanımlanabilmektedir.

Llewellyn'e göre finansal regülasyonların temel ilkelerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Regülasyonun amaçları açıkça tanımlanmalı ve sınırları belirlenmeli
- Regülasyonun mantığı, belirlenen piyasa aksaklıklarını (rekabet şartlarının yeterince oluşmaması gibi), piyasa başarısızlıklarını (dışsallıklar gibi) düzeltmekle sınırlandırılmalı,
- Regülasyon düzenleyici ve düzenlenen birimler arasındaki anlaşma olarak görülmeli,
- Düzenleyici ve denetleyici gerekliliklerin biçimi ve yoğunluğu düzenleyici kurumlar ve dahili kontrol mekanizmaları arasında farklılaştırılmalı,
- Düzenleyici birimlere, kendileri için doğru kategoriyi seçmeyi olanak sağlayan anlaşma menüleri sunmalıdır (Aktaran Erdem, 2014:141).

Finansal regülasyonlara yönelik yapılan tanımlamalar kapsamında, bu çalışmada analiz konusu yapılan finansal sistem içinde önemli ve büyük bir paya sahip olan bankacılık sektörünün faaliyetlerine yönelik yasalar, kurallar, denetim ve düzenlemeleri içeren bir kavram olarak ele alınacaktır.

3.1.3. Finansal Sistemin Regülasyon Gereçleri

Finansal regülasyon, finansal kurum/kuruluşların belirli şartlara, kısıtlamalara ve yönergelere tabi tutulduğu ve finansal sistemin bütünlüğünü korumayı amaçlayan bir düzenleme veya denetim şekli olarak ifade edilebilmektedir. Bu amaçlı bir düzenleme, hükümet ya da hükümet dışı kurum/kuruluş tarafından yapılabilmektedir. Finansal piyasaların düzenlenmesinin gerekliliğini savunan görüşlerin ortak noktası; finansal sisteme olan güveni sağlamak ve korumak, finansal sistemin istikrarının korunmasına ve artırılmasına katkıda bulunmak ve de tüketiciler için optimal koruma yoğunluğunu sağlamak olarak sayılabilecektir.

Finansal regülasyonlar, dünya genelinde 1970ler'e kadar finansal piyasaların ekonomideki yeri ve önemine binaen, birtakım sosyal hedeflere ulaşmak, iktisadi büyümeye katkı sağlamak ve kaynakların devlet tarafından tahsisi amaçlarını taşımaktayken; 1980'lere gelindiğinde deregülasyon süreci ile temel hedefinin sistemik risklerden korunmak ve tüketicinin korunması yönünde ağırlık kazandığı gözlenmektedir.

Finansal düzenlemelerin gerekliliği, çoğunlukla piyasa başarısızlıklarının engellenmesi ya da kamu yararının sağlanması ile açıklanabilmektedir. Piyasa başarısızlığı teorisine göre, devlet müdahalesinin gerekçesi olarak piyasanın aksayan yönlerinin düzeltilmesi ve etkin kaynak dağılımının sağlanması gösterilmektedir. Kamu yararı teorisine göre de daha önce de detaylı olarak açıklandığı gibi devlet müdahalesinin temel gerekçesi, piyasa mekanizmasının optimal kaynak dağılımını sağlayamamasıdır. Finansal sistemin düzenlenmesine gerekçe oluşturan faktörler ise şunlardır:

- Bilgi edinimi; bilgi asimetrilerinin ortaya çıkardığı ters seçim ve ahlaki tehlike sorunları
- Finansal sisteme olan güvenin gerekliliği sebebiyle finansal istikrarın sağlanması
- Dışallıklar gibi piyasa başarısızlıkları
- Finansal güvenlik ağı problemlerinin oluşturduğu riskler
- Finansal kurumları gözetleme gerekliliği
- Bankaların para yaratmada ve para politikasının uygulanmasında oynadıkları önemli rol
- Diğer politika amaçlarının geliştirilmesi
- Kamuoyunun düzenleme talebi (Erdem, 2014:137).

Parasız (2012: 31)'a göre, finansal sistem, ekonomide en fazla düzenlenmiş sektörler arasında yer almaktadır. Ona göre hükümet finansal piyasaları üç temel nedenden dolayı düzenlemektedir: yatırımcılara yönelik enformasyonun artırılması, finansal sistemin sağlam bir yapıda olmasının sağlanması ve para politikası kontrolünün iyileştirilmesi. Enformasyonun artırılması gerekçesinde amaç, finansal piyasalarda var olan "asimetrik bilgi" sorununun (ters seçim ve ahlaki tehlike sorunları) çözülmesidir. Finansal piyasalardaki asimetrik bilgi sorunu, yatırımcıların, finansal piyasaların etkin işlemlerini engelleyebilecek ters seçim ve ahlaki tehlike problemlerine maruz kalabileceklerini ifade etmektedir. Riskli firmalar veya dolandırıcılar, iyi niyetli yatırımcılara menkul varlık satma konusunda en

hevesli taraf olabilmekte ve bunun sonucunda da ortaya çıkan ters seçim sorunu, yatırımcıyı finansal piyasanın dışına itebilmektedir. Başka olasılık da bir yatırımcı, herhangi bir menkul varlık satın aldığında, yani bir firmaya borç verdiğinde, borç alan taraf riskli aktivitelere girmek ya da hileli işlemler yapmak isteyebilmektedir. Bu ahlaki tehlike sorununun varlığı da yatırımcıları finansal piyasadan uzaklaştırabilecektir. Devletin yapacağı regülasyonlar, finansal piyasalarda oluşan bu sorunları azaltıcı yönde etki sağlayarak, piyasada artan bilgi sayesinde etkinlik de artırılmış olacaktır (Mishkin, 2011: 42).

Finansal sistemin sağlam bir yapıda olmasının sağlanması gerekçeli yapılan finansal regülasyonlarda, olası bir finansal panik halinde ekonomide yaşanabilecek kayıpları en aza indirmek amaçlanmaktadır. Bu amaçla devlet altı tür düzenleme yapabilecektir: finansal piyasalara giriş-çıkış engelleri, finansal araçlara sıkı raporlama zorunluluğu getirilmesi, aktifler ve faaliyetlerle ilgili kısıtlamalar, mevduat sigortası uygulaması, rekabet sınırlamaları ve faiz oranı sınırlamaları. Son gerekçe olan para politikası kontrolünün iyileştirilmesine de “zorunlu karşılık” uygulamasını örnek verebiliriz (Parasız, 2012: 31-32). Zorunlu karşılıklar, bankaların topladıkları mevduatların belirli bir orana karşılık gelen miktarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nda bulundurmaları gerektiğini ifade eden para politikası araçlarından birisidir.

Mishkin (2011: 42)’e göre de devletin finansal piyasaları regüle etmesinin başlıca iki sebebi bulunmaktadır. Bunlardan ilki yatırımcıların ulaşabileceği bilgiyi artırmak, ikincisi ise finansal sistemin güvenilirliğini artırmaktır.

Llewellyn (2000)’e göre finansal düzenlemenin amaçları: finansal yeterlilik, finansal davranış ve sistemik istikrar odaklıdır. Finansal yeterlilik ile bir kuruluşun finansal yetersizliğe düşmesi halinde, yatırımcı/tüketicilerin korunması amaçlanmaktadır. Finansal davranış amacı ile piyasada doğru olmayan davranışların (bilgi asimetrisi gibi) çözümü kastedilmektedir. Son olarak da sistemik istikrar hedefi ile, finansal sistemin bir bütün olarak güvenilir olması ifade edilmektedir.

Finansal regülasyonların temel amaçları olarak; finansal sistemin sistemik risklerden korunması, tüketicilerin korunması, sistemin verimliliğinin artırılması ve sosyal hedeflere ulaşmak olarak sıralanabilmektedir. Belirtilen dört temel amaç kapsamında, finansal

regülasyon araçlarına göre finansal sistemin regüle edilme gerekçeleri Çizelge 3.2’de gösterilmektedir.

Çizelge 3.2. Finansal Regülasyonların Araçları ve Gerekçeleri

Finansal Regülasyon Araçları	Sistemik Risk	Tüketicinin Korunması	Verimlilik Artışı	Diğer Sosyal Hedefler
Antitröst Yasaları		X	X	X
Aktiflerle İlgili Sınırlamalar	X			X
Sermaye Standartları	X	X	X	
Menfaat Çatışmaları (İnsider Trading Gibi) ile İlgili Yasalar		X		
Kamuyu Aydınlatma	X	X	X	
Piyasaya Giriş Engelleri	X			X
Finansal Ürünlere Yönelik Kısıtlamalar	X			X
Faiz Oranı Regülasyonları				X
Yatırım Koşulları				X
Sermaye Hareketleri Kısıtlamaları		X		X
Yeni Finansal Araçların Kullanılması		X		X

Kaynak: (Herring ve Litan (1995) dan aktaran Tokathoğlu, 2003b: 76)

Llewellyn’e göre finansal regülasyonların önem verdiği başlıklar şu şekildedir:

- Sermaye yeterlilik oranlarının belirlenmesi, aşırı risk alma üzerine getirilen sınırlamalar ve birbirine bağlı krediler üzerine getirilen kısıtlamalar,
- Finans kurumlarına dair bilgilerin şeffaf olması ve finansal işlemlerin yapılmasına yönelik kurallar,
- Menkul kıymet ve sigortacılık işlemlerini yapma izninin hangi bankalara verileceğine yönelik kurallar,
- Banka sahibi olma izninin kime/kimlere verileceğine yönelik kurallar şeklinde sıralanabilmektedir (Llewellyn, 2001).

Sonuç olarak makro ve mikro açıdan ekonomik istikrarın, piyasa ve aracılarnın şeffaflığının, yatırımcıların korunmasının ve de finansal sektördeki rekabetin sağlanması ve korunması amacını taşıyan finansal regülasyonların aşırıya kaçması ve maliyet yüklemesi de sistem açısından istenen bir durum olmamaktadır. Finansal piyasaların düzenlenmesi gerekliliğinin yanı sıra, yapılan regülasyonların aşırıya kaçması da beraberinde birtakım maliyetleri getirmektedir. Erdem’e göre aşırı düzenlemenin maliyetleri aşağıdaki gibi özetlenebilmektedir:

- Risklerin, genellikle kolay şekilde karşılanamayacak ölçüde karmaşıklaşması
- Ayrıntılı ve yoğun kuralların yeniliklerin önünü kesebilmesi
- Ayrıntılı kurallara dayalı esnek bir yaklaşımın, kendileri için en düşük maliyetli yolu seçmelerini engelleyebilmesi
- Zamanla sisteme yeni kuralların eklenmesiyle, çok az kural da çıkarıldığı için kurallarda çoğalma meydana gelmesi
- Katı kurallara dayalı bir rejimin, düzenleyicinin nihai amaçlarından ziyade, finansal kurumların işlemlerine odaklanması
- Düzenlenen kurumların, düzenleyici otorite tarafından yaptırıma uğrayacakları korkusuyla içsel uyum sağlamada aşırı zaman ve çaba harcaması
- Bir durumun açıkça düzenleme kapsamında olmaması halinde, finansal kurumların o duruma karşı düzenleyici bir boyut olmadığı varsayımında bulunarak potansiyel bir ahlaki risk ortaya çıkarmaları olarak sıralanmaktadır (Erdem, 2014:143).

Sonuç olarak, hükümet ya da hükümet dışı kurum/kuruluş tarafından yapılabilen ve finansal kurum/kuruluşların belirli şartlara, kısıtlamalara ve yönergelere tabi tutulduğu bir düzenleme veya denetim şekli olarak ifade edilebilecek olan finansal regülasyonlar; finansal sisteme olan güveni sağlamak ve korumak, finansal sistemin istikrarının korunmasına ve artırılmasına katkıda bulunmak ve de tüketiciler için optimal koruma yoğunluğunu sağlamak gibi temel hedefler doğrultusunda uygulanmaktadır.

3.1.4. Finansal Regülasyon Türleri

Finansal regülasyon, nedenlerine göre iki ayrı kategoride ele alınmaktadır:

- Ekonomik regülasyon: Kaynakların dağıtımındaki piyasa başarısızlıklarını azaltma amacına dönüktür (Örneğin faiz oranları üzerindeki kontroller ve kredi tahsisleri). Bu regülasyon türü finansal liberalizasyon programları çerçevesinde birçok ülkede kaldırılmıştır.
- İhtiyati regülasyon: Burada finansal sistemin istikrarının ve özellikle küçük mevduat sahiplerinin korunması amaçlanır. Ekonomik regülasyonun aksine ihtiyatlı regülasyon, liberalizasyon programları çerçevesinde kaldırılmayıp, tersine birçok ülkede finansal krizlere tepki olarak genellikle güçlendirilmiştir (Brownbridge and Kirkpatrick, 1999: 2-3; Erdem, 2014:136).

Vittas (1992:63), finansal regülasyonları altı temel kategoride değerlendirerek amaç ve temel politika araçlarını Çizelge 3.3'deki gibi kategorize etmiştir.

Çizelge 3.3. Finansal Regülasyon Türleri, Amaç ve Araçları

Regülasyon Türü	Amaçlar	Temel Politika Araçları
Makroekonomik	-Ekonomik aktiviteleri kontrol altında tutmak -İçsel ve dışsal dengeleri kalıcı hale getirmek	Rezerv ihtiyacı, kredi ve mevduat sınırlamaları, faiz oranı kontrolleri, yabancı sermaye kısıtlamaları
Dağıtımsal	-Finansal kaynakların öncelikli alanlara dağıtılması etkilemek	Seçmeli kredi dağıtımı, zorunlu yatırım ihtiyaçları, öncelikli faiz oranları
Yapısal	-Baskın firmalar tarafından oluşabilecek tekel gücünü kontrol etmek	Giriş ve birleşme kontrolleri, coğrafik ve fonksiyonel kısıtlamalar
Tedbir Amaçlı	-Bireysel finansal kuruluşların güvenlik ve sağlamlığını korumak -Sistemik istikrar konusunda kamu güvenini sürdürülebilmek	Yetki kriterleri, minimum sermaye ihtiyaçları, risk yoğunluğu limitleri, raporlama ihtiyaçları
Organizasyonel	-Finansal piyasaların bütünlüğünü ve bilgi alışverişini korumak, aksamadan çalışmasını garanti etmek	Piyasa bilgisini paylaşmak, minimum teknik standartlar, piyasa düzenleyici ve katılımcıların rolü
Koruyucu	-Finansal servis kullanıcılarını (özellikle tüketiciler ve profesyonel olmayan yatırımcılar) korumak	Tüketicileri bilgilendirilmesi, telafi fonları, anlaşmazlıkların incelenmesi ve çözümünde bağımsız gözetmenlik

Finansal piyasalarda oluşabilecek asimetrik bilgi olgusu, “finansal panik” olarak adlandırılan, finansal araçların büyük çaplı bir yıkımına sebep olabilmektedir. Finansal araçlara fon sağlayanlar, fonlarını elinde tutan kurumların güvenilirlikleri konusunda endişeye düştüklerinde gerek güvenilir gerekse güvenilir olmayan kurumlardan fonlarını ani bir şekilde geri çekmek isteyebileceklerdir. Bu durumda hükümetler, ekonomide oluşabilecek finansal panik halinden ekonomiyi korumak adına bir dizi regülasyonlar işleme koyabilmektedir. Mishkin (2004: 88)'e göre hükümet, ekonomiyi ve halkı, finansal paniklerden korumak için altı çeşit regülasyon uygulamaktadır. Bu regülasyonlar aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- **Giriş Kısıtlaması:** Bu regülasyon türüne göre bir banka veya sigorta şirketi gibi finansal aracı kurmak isteyen birey/grupların belirli koşulları (ülke vatandaşı

olmak, yüksek miktarda başlangıç fonuna sahip olmak, temiz bir sicile sahip olmak gibi) sağlamaları gerekmektedir.

- **Kamuyu Aydınlatma (Açık Olma- İfşa) (Disclosure):** Bu regülasyon, finansal araçlar için katı finansal raporlama zorunluluklarını getirmektedir. Defter tutma işlemlerinin belli kurallar altında yürütülmesi, bu defterlerin periyodik olarak denetime tabi olmaları ve halka belirli bilgiler sunulması gerekmektedir.
- **Varlık ve Aktivelerde Kısıtlama:** Finansal araçların yapabilecekleri işlemler ve tutabilecekleri varlıklara ilişkin birtakım kısıtlamalar bulunmaktadır. Örneğin ABD’de 1933 yılında getirilen yasa ile bankaların, menkul kıymetler piyasası ile riskli ortaklık kurmasını engellemek amacıyla ticari bankacılık bu piyasadan ayrılmıştır. Bir başka örnek de hisse senetleri, fiyatları ciddi dalgalanmalar gösteren bir finansal varlık olduğu için ticari bankalar ve diğer mevduat kurumlarının hisse senedi tutmalarına izin verilmemesidir. Sigorta şirketleri hisse senedi tutabilmektedir ancak; tutulan hisse senedi miktarı, toplam varlıklarının belirli bir yüzdesini aşamayacaktır.
- **Mevduat Sigortası:** Hükümet, mevduat toplayan finansal araçların iflası durumunda, bireylerin büyük mali kayıp yaşamamaları için mevduatlarının bir kısmını sigorta altına alabilmektedir. Amerika’da FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) ile bu hizmet sağlanırken, ülkemizde TMSF (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu) tarafından yürütülmektedir.
- **Rekabet Limitleri:** Bu regülasyonun gerekçesi olarak hükümetin, çoğu zaman finansal araçlar arasında yaşanacak sert rekabetin kamuoyuna zarar verebileceği düşüncesi gösterilmektedir. Örnek olarak ABD hükümetinin, bankaların diğer eyaletlerde şube açmasına izin vermemesi ya da şube açabilme konusunda kısıtlamalar getirmesi verilebilmektedir.
- **Faiz Oranı Kısıtlamaları:** Finansal piyasalardaki kurumlar arasındaki rekabet, mevduatlara ödenen faizlere getirilen kısıtlamalar ile de engellenebilmektedir. Örnek olarak 1986 yılına kadar ABD’de uygulanan “Q Düzenlemesi”⁹ ile Federal

⁹ Q Düzenlemesi, Amerika Birleşik Devletleri’nde 1929 Büyük Bunalımı sonrası 1933 yılında, bankalar arasındaki faiz rekabetini önlemek amacıyla tasarruf mevduatlarına verilebilecek maksimum faiz oranını belirleme yetkisini Amerikan Merkez Bankası’na veren düzenleme olarak açıklanabilmektedir. 1986 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Rezerv Sistemi, vadesiz mevduatlara ödenecek maksimum faiz oranını belirlemektedir.

Sonuç olarak literatürde finansal regülasyon türlerine yönelik iktisadi ve ihtiyati finansal regülasyon olmak üzere genel bir ikili ayırım bulunmaktadır. Ancak detaylı olarak ilişkilendirildiğinde makroekonomik, yapısal, dağıtımsal, tedbir amaçlı, organizasyonel ve koruyucu finansal regülasyonlar olmak üzere oluşturulma gerekçeleri dahilinde sınıflandırma da yapılmıştır. Ayrıca giriş-çıkış engelleri, kamuyu aydınlatma, rekabet ve faiz oranı kısıtlamaları, faaliyete yönelik sınırlamalar gibi daha fonksiyonel bir çeşitlendirme de mevcuttur.

3.1.5. Finansal Regülasyon Teorileri

Finansal sistemin risklerden korunması, tüketicilerin korunması, finansal sistemin verimliliğinin artırılması ve sosyal hedeflere ulaşma amaçları taşıyan finansal regülasyonları açıklayan teoriler, aslında regülasyon teorilerinden bağımsız değildirler. Finansal regülasyon teorilerini de temelde kamu yararı ve özel çıkar yaklaşımları altında değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Regülasyon literatüründe Kamu Yararı Teorisinin temel amacı, kamu yararı gözetilerek piyasa başarısızlığının giderilmesi ve Pareto optimal duruma ulaşılması olduğuna göre; finansal regülasyonların kamu yararı teorisine göre temel amacı, finansal piyasalardaki başarısızlıkların kamu yararı gözetilerek çözülmesi ve Pareto dengenin sağlanması olacaktır. Çıkar grupları ve rant kollama faaliyetleri ekseninde ele alınan regülasyonların Özel Çıkar Teorisine göre de devletin uyguladığı regülasyonlar çoğu zaman özel çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet etmektedir. Buradan yola çıkılarak, finansal piyasaların düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilecek finansal regülasyonlar da bu teori ekseninde kamu yararından ziyade belli bir çıkar (ya da baskı grubu) grubuna hizmet edebilecektir.

Kane (1997) çalışmasında regülasyonların, kural koyma ve yaptırımlardan oluştuğunu belirterek, iktisadi teorinin finansal piyasalar ve kurumlar için sunduğu üç teoriden söz etmektedir: Altruistik Kamu Yararı Teorisi (Altruistic Public-Benefit Theories) ve Teşvik-Çatışma Teorileri (Incentive-Conflict Theories) ve Özel Çıkar Teorileri (Private-Benefits Theory). Finansal regülasyonların kamu yararı teorisine göre, yapılan finansal

regülasyonların toplumsal kaynakların etkili bir şekilde kullanımını veya kaynakların toplumsal dağılımında etkinlik sağlamayı hedeflemesi gerekmektedir. Finansal regülasyonlar ile toplumun karşılaşılabileceği üç olumsuz koşulun çözülmesi istenmektedir: dışsallıklar, doğal tekeller ve gözlenen fırsat dağılımında etik olarak kabul edilemeyecek eşitsizlikler. Hem piyasa aktörlerinin bilgiye ulaşmasında eşitliğin sağlanması hem de bütüncül olarak piyasadaki güven ortamının sağlanması amacıyla oluşturulacak finansal regülasyonlar, işlem etkinliğini de sağlayarak krizlerin sistemik şekilde yayılmasını da önlemiş olacaktır. Teşvik-çatışma teorisi, finansal düzenlemelerin neden ve nasıl oluştuğunu sözleşmelerin adil, etkili ve uygulanabilir olması ihtiyacına odaklanmasıyla açıklanmaktadır. Teoriye göre regülasyon kurumları, özel çıkar ve amaçları ile toplumsal çıkar ve amaçlar arasındaki çatışmanın en düşük maliyetle gerçekleştirilmesini sağlayacak mekanizmalar aramaktadır (Tokatlıoğlu, 2003b: 83). Finansal regülasyonların teşvik-çatışma teorisinde regülatörler, finansal kurumlardaki yöneticiler ile onların müşterileri, sermaye ortakları ve alacaklıları (tahvil sahipleri) arasında arabuluculuk görevi üstlenerek finansal sözleşmelerin adil, etkili ve uygulanabilir olmalarını sağlayabilmektedirler (Kane, 1997). Finansal regülasyonların özel çıkar teorisine göre hem regülatörler hem de regüle edilen/edilecek finansal kurumlar toplumsal amaç ve çıkarları düşünmeksizin kendi çıkarlarını artırma çabası içinde bulunmaktadır. Regüle edilen finansal sektör lobicilik faaliyetleriyle regülasyon yapan kurumu ele geçirmeye çabalarken, regülasyon kurumu da bu faaliyetler sonucunda kendi çıkarını maksimize etmeye çalışacaktır. Kamu yararı teorisi dışındaki diğer iki teori yapılan/yapılacak finansal düzenlemelerin toplumsal çıkara daha fazla hizmet edebilmesini, regülasyon kurumlarının (özel ya da kamu kurumlarının) aralarında rekabet etmeleri gerekliliğine bağlamaktadır (Tokatlıoğlu, 2003b: 84-86).

Currie (2006) çalışmasında son dönemlerde yaşanan finansal krizlerin sıklığı, politika yapıcılara rehberlik edecek kapsamlı bir finansal regülasyon teorisi olmamasına bağlanmaktadır. Mevcut teorilerin, regülasyon modellerin kapsamını, düzenlemelerin başarısızlık nedenlerini ve bunun nasıl ölçüleceğini ve önleneceğini tanımlayamadıkları düşünülmektedir. Düzenleyici modellerin hatalı tasarımı ve kurumların performansının izlenmesindeki eksikliğin, ekonomik ve sosyal kalkınmayı bozduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle finansal regülasyonun yeni teorisi, koruyucu önlemlerin alınmasına çalışılmadan önce, etkili bir ihtiyati denetim yapma kapasitesini değerlendiren liberalleşmeye yönelik aşamalı bir yaklaşımın gerekliliğine işaret etmektedir.

Parasız (2011: 108-9)'a göre mevduat kurumlarının düzenlenme (regüle edilme) teorileri; kamu yararı teorisi, ele geçirme teorisi ve kamu seçimi (kamu tercihi) teorisi başlıkları altında incelenmektedir. Kamu yararı teorisine göre, regülatörler bir bütün olarak toplumun refahını maksimize etmeye çalışmaktadırlar. Bir diğer ifade ile kamu yararı çerçevesinde politika belirlemektedirler. Teori, kamu yararı komisyonları şeklinde de nitelendirilen bağımsız düzenleme kurumlarının oluşturulmalarını desteklemektedir. Eğer finansal piyasalar düzenli çalışmazsa, regülatörler müdahale etmekte ve hem tüketiciler hem de firmalar için en iyi durumun sağlanması için çaba harcamaktadırlar. Ele geçirme teorisine göre, getirilen düzenlemelerden toplumun her kesiminin faydalanmadığı, tam tersine regüle edilenlerin kazançlı çıktığı, düzenlenmiş sektörün ürünlerini tüketicilerin (yani tüketiciler) de kaybeden taraf olduğu ifade edilmektedir. Bu bakış açısı “Cynicism” olarak da tanımlanan devletin her davranışında mutlaka bir çıkar aranmasına dayanmaktadır. Teoriye göre regüle edilen firmalar regülasyonun tüm avantajlarından faydalanmak için, regülatörler nezdinde lobi faaliyetleri içerisinde bulunmaktadır. Ve son olarak da kamu seçimi (kamu tercihi) teorisi, kamu yararı ve ele geçirme teorilerini birlikte ele almaktadır. Kamu tercihinin göre, regülatörler iki seçimle karşı karşıyadır: bir yandan toplum için en iyisini yapmak diğer taraftan da firmaların belirledikleri fiyatların tüketicileri korumak amacıyla düşük tutulmasını istemek. İkinci durum, firmaların elde edecekleri karların düşük olması demek olduğu için firmalar açısından istenmeyen bir durum oluşacaktır. Teoriye göre düzenleyiciler (regülatörler), hem üreticileri hem de tüketicileri gözeten bir davranış içinde olacaklardır. Sonuç olarak kamu tercihi teorisine göre regülatörler, firmaların tam rekabet koşullarınca belirlenen kâr seviyelerinin altında kâr elde etmelerini sağlayacak bir fiyata izin vermelidir.

Finansal sistemde faaliyet gösteren bankaların, kırılğan yapıları, asimetric bilgi ve sistemik riskten kaynaklı piyasa başarısızlıkları gibi sebeplerle regüle edilmeleri gerekliliği, Coase'un argümanına dayandırılmaktadır. Sözü geçen piyasa başarısızlıkları halinde, regüle edilmemiş bir bankacılık sisteminin oluşturduğu marjinal sosyal maliyetlerin, özel marjinal maliyetleri oldukça aştığı düşünülmektedir. Bankacılık sektörünün potansiyel kırılğanlığı/istikrarsızlığı ve tüketicinin güvenliği/korunması gerekliliği, regülasyonun başlatılması ve geliştirilmesi için başlıca etkenler olmaktadır. Banka regülasyonunun teorik analizi, sektörün regülasyonunun belirgin bir biçimde “refah-iyileştirici” potansiyele sahip olduğunu (yani kamu yararı rasyoneli) savunmaktadır. Peltzman, genel regülasyon teorisini bankacılık sektörüne uygulayarak, hiç sabit maliyeti ve marjinal sabit kaynak maliyetlerinin olmadığı bir banka varsayımında bankacılık regülasyonlarını incelemiştir. Sonuç olarak her

iki durumda da bir ya da diğerk çıkar grupları setin regülyasyondan daha fazla kazanmak isteyecek ve çıkar gruplarının rekabeti şiddetli bir duruma gelecektir (Yay, 2012: 412-415).

Finansal regülyasyonlarda, düzenleyici kurumların temelde nasıl bir teşkilat yapısı ile yapılacağı konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Erdem (2014:144-145), finansal regülyasyon yaklaşımlarını işlevsel, kurumsal ve karma regülyasyon olmak üzere üç kategoride ele almaktadır:

- İşlevsel regülyasyon: Genellikle iki temel düzenleyici yapıya sahiptir: yatırımcı koruma yapısı ve sistematik istikrar yapısı. Yatırımcı koruma yapısı, adil davranış, eşit rekabet ve tüketicinin korunması için, bireysel mevduat sahipleri ve küçük yatırımcılarla ilgili fonksiyonları sağlamaktadır. Sistematik istikrar yapısı ise daha büyük oyuncular ve toptancı faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamakta ve de finansal piyasaların ve ödeme sistemlerinin güvenliği/işleyişinden de sorumlu olmaktadır.
- Kurumsal regülyasyon: Bu düzenleme türünde, sigorta şirketleri, hisse senedi kuruluşları, mortgage şirketleri ve bankacılık sektörü, farklı düzenleyici kurumların görev alanlarına verilmektedir.
- Karma regülyasyon (çift zirve): İşlevsel ve kurumsal düzenleme arasında yer alan bir yaklaşımdır. Ortaya çıkmasındaki temel unsurlardan biri, bankalar, sigorta şirketleri ve hisse senedi yatırım kurumlarının birbirleriyle rekabet halinde olduğu bir durumda kurumlar ve fonksiyonlar arasında anlamlı farklılıkların ortadan kalkmaya başlamış olmasıdır.

Sonuç olarak finansal sistemde güvenin sağlanması, tüketicilerin korunması, finansal sistemde verimlilik ve etkinliğin tahsis edilmesi gibi gerekçelerle uygulanan finansal regülyasyonlar, regülyasyon teorilerinde olduğu gibi temel olarak kamu yararı ve özel çıkar yaklaşımları kapsamında geliştirilmiştir.

3.2. Bankacılık Regülyasyonları

Bir ülke ekonomisi içerisinde finansal sistemin temel unsurlarından biri bankalar ve bankacılık sistemidir. Bankalar, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlayan iktisadi hayatın en önemli finansal aracı kuruluşları olarak ekonominin yeniden yapılanması ve uzun

dönemli sürdürülebilir makroekonomik istikrarın sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedirler.

3.2.1. Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemdeki Yeri ve Önemi

Bankaların çeşitli özelliklerine vurgu yapan farklı banka tanımlamaları mevcuttur: “Kredi üretimini sağlayan ve değişimi kolaylaştıran bir makine”, “Bireylere gerektiğinde güvenli bir biçimde peşin para sağlayan ve kullanmadıkları zaman paralarının güvenli bir şekilde tutulmasını sağlayan kurum”, “Para ve kredi ile ilgili kâr arayan firma/kurum”, “Mevcut faaliyetleri halktan mevduat toplamak ve kredi dağıtmak olan finansal aracı bir kurum”. Bu tanımlamalardan yola çıkılarak bankaların fonksiyonları aşağıdaki gibi sayılabilir:

- Tasarruf sahipleri ile kredi müşterileri (borç alanlar) arasında köprü kurması
- Fonların aktarımının yanı sıra, kredi mekanizması yoluyla para yaratan da bir kurum olması (ekonomide parasal ödeme mekanizmasının işlemlerini sağlaması)
- Güvenli ve etkin bir ödeme sistemi oluşması için “kamu malı/hizmeti” üreten özel bir firma olması
- Kâr amaçlı olsalar da bankaların, diğer firmalardan farklı olarak yüksek kaldıraçlı (yani yüksek borç/sermaye oranı) bir kurum olmaları sıralanmaktadır. Son iki fonksiyonu sebebiyle bankalar, kamusal regülasyonlara (müdahalelere) ve merkez bankalarının yol göstermelerine en açık olan, en yoğun biçimde regüle edilen kurumlar olarak ifade edilmektedir (Yay, 2012: 335).

Bir ekonomide finansal sistem içerisinde bankacılık sektörünün temel işlevi; para ve kredi piyasalarının işleyişine yardımcı olmaktır. Bir diğer anlatımla bankalar, paranın ve her çeşit para türevinin işlem gördüğü işlevsel piyasalardır. Bu işlev esnasında bankalar, olabildiğince fazla varlık (nakit veya nakit olmayan formlarda) toplar ve bu varlıkları, faiz oranı şeklinde adlandırılan ek bir ücret karşılığında müşterilerine (kredi adı altında) borç vermektedirler (Kepenek, 2012: 238). Finansal sistem içerisinde bankalar, tasarrufların yatırımlara dönüştürülmesinde kaynak (fon) aktarımına aracılık etmektedirler. Yani, iktisadi ortamda bankaların rolü, kaynak fazlası olanlardan fon toplayıp kaynak ihtiyacı olanlara aktarmaktır. Bankacılık sistemi, hızlı bir ekonomik büyüme ve gelişmede önemli bir araç olarak görülmektedir. Finansal sistemde bu denli önemli role sahip olan bankacılık sisteminin,

iktisadi sistemle etkileşimini açık ve net bir şekilde ortaya koyması ve sağlıklı bir yapı içerisinde işleyebilmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2017: 11).

Finansal sistemin temel taşlarından olan bankaların özellikle de ticaret (mevduat) bankalarının ekonomideki işlevleri; finansal aracılık, kaynaklara akıcılık sağlama, kaynak kullanımında etkinlik, kaynaklarda süre ve tutar değişimi (transformasyon), kaydi para ya da banka parası yaratma, para politikasının uygulanmasında etkinlik sağlama ve uluslararası ticareti geliştirme olarak sıralanmaktadır (Akgüç, 2012: 27-29).

Hammond (1991: 65)'a göre bankalar, “ekonominin ihtiyacı olan büyümenin sağlanması için bulunan en iyi makine” dir. Bankalar girdileri olarak topladıkları parayı, çıktı olarak krediye çevirerek borç üretmektedirler. Sunulan krediler de çıktı şeklinde yatırım ve tüketime dönüşür ve bu da milli geliri besleyen bir unsurdur. Yatırım artışı üretimin de artışı sağlayacağından ülke ekonomisinin toplam çıktı düzeyi yükselecektir (Gündoğdu,2016: 79).

Ticari bankalar, kârlarını maksimize etmeye ve finansal piyasadaki paylarını genişletmeye çalışan firmalar olarak ifade edilebilmektedir. Ekonomik hayattaki diğer ticari işletmeler gibi bankalar da iktisadi genişleme dönemlerinde kredilerini genişletirken, iktisadi gerileme dönemlerinde de kredilerini daraltma yoluna gideceklerdir. Ekonomik canlanma dönemlerinde bankalar, para stokuna katkıda bulunarak mal/hizmet talebinin de genişlemesini sağlamaktadırlar. Buna karşın ekonominin artık tam istihdam seviyesine ulaştığı dönemlerde, kredi ve mevduatlardaki genişleme, istihdam ve reel gelir yerine fiyatlar genel düzeyinde yükselme meydana getirecektir. Diğer taraftan ekonominin daralmaya başladığı dönemlerde bankalar kredilerini kısırlarsa, toplam talep ve üretimde de gerilemeler gözlemlenecektir. Özetle, ticari banka sisteminin ekonomik büyüme ve istikrara katkısı, yüksek oranda banka fonlarının kaynaklarına ve kullanımlarına bağlı görülmektedir. Bankaların büyümeyi desteklemeleri için fon kaynaklarının büyümesine; ekonomik istikrarın korunmasını desteklemeleri için de banka işlemlerinin ekonomik dalgalanmaların şiddetini artırmaması gerekmektedir. (Parasız, 2011: 95).

Literatürde bankaların ekonomideki rolü ile ilgili üç teori yaygın olarak dile getirilmektedir: finansal aracılık teorisi, kısmi rezerv teorisi ve kredi yaratma teorisi. Günümüzde de hâkim olan finansal aracılık teorisi, diğer banka dışı finansal aracı kurumlar gibi, bankaların

mevduat toplayıp bunları borç olarak verdiğini söylemektedir. Daha eski olan kısmi rezerv teorisi, her bir bankanın para yaratma yeteneği olmayan bir finansal aracı olduğunu ancak bankacılık sisteminin birlikte bir bütün olarak, “çoklu mevduat geliştirme” süreci ile (para çarpanı) para yaratma gücüne sahip olduğunu ifade etmektedir. Yani bir bütün olarak bankaların kolektif bir biçimde para yarattığını ve bu çerçevede her bankanın sadece mali bir aracı olduğu belirtilmektedir. Yüzyıl önce baskın olan en eski teori kredi yaratma teorisine göre bankalar, mevduat toplayıp bunları borç olarak veren aracı kurumlar olarak görülmemektedir. Her bir bankanın, müşterisine bir borç verdiğinde aslında yeni bir kredi ve para yarattığını savunmaktadır (Gündoğan, 2016). Farklı dönemlerde baskın olmuş her üç teoriyi de destekleyen ekonomistler bulunmaktadır. Bu teorilerin hangisinin en doğru olduğunu bildirecek ilk deneysel çalışma, Werner tarafından 2014 yılında yapılmıştır. Bankacılardan da reel destek alınarak kredi süreçleri takip edilen çalışmanın sonucunda, bankaların “kredi yaratma teorisinin” eldeki gerçek verilerle uyumlu olduğu gözlenmiştir (Werner’den akt. Gündoğan, 2016).

Bankaların finansal sistem ve ekonomideki temel işlevleri ve iktisadi kalkınmaya katkıları özetlenecek olursa:

- Finansal aracılık işlevi sonucunda mevduat kabul edilmesi ile ödünç verilebilir fonların oluşturulması ve oluşturulan fonların kredi şeklinde nihai kullanıcılarına aktarılması
- Aracılık işlevi sonucunda ekonomide ödünç verilebilir fon arz ve talebinin genişlemesini sağlaması
- Şubeler aracılığı ile ülkenin en ücra köşelerindeki tasarruf sahiplerine ulaşılması
- Ödünç verilebilir fonlardaki artış ile bankaların fon sunanlar ve fon kullanıcılara uygulayacağı faiz oranları arasındaki marjın daralması (kredi faizi ile mevduat faizi arasındaki marj) ve her iki kesimin likidite düzeylerinin dengelenmesi
- Mali sisteme çekilen fonların, iktisadi kalkınmaya en yüksek faydayı sağlayacak sektör ve iş alanlarına yöneltilmesi
- Ekonomide etkili bir para politikası uygulamasının gelişmiş bir bankacılık sistemi ile mümkün olması
- Gelişmiş bir bankacılık sisteminin ülkenin dış iktisadi ilişkileri ve bütünleşmesinde en etkili araç olması

- Bankacılık sisteminin izlediği kredi politikası ile ekonomide kaynak kullanımı ile gelir-servet dağılımını etkilemesi (Şahin, 2009: 475-477).

Sonuç olarak, tasarruf sahipleri (borç veren mevduat sahipleri) ile borç alanlar arasında uyum/koordinasyon sağlayan, işlem maliyetlerini azaltan, asimetrik bilginin var olduğu finansal sistemde tüketicilere bilgi aktaran, ekonomik büyüme ve kalkınmayı destekleyen finansal sistemin en önemli unsurlarından olan bankacılık sistemi, regülasyonların odak noktası olarak yıllar içinde iktisadi hayatta aktif bir rol üstlenmiştir.

3.2.2. Bankacılık Sektörü Regülasyon Gerekçeleri

Finansal sistemde oluşan gelişmeler ve yaşanan hızlı değişimler finansal kurumların da yapısal değişikliklerle regüle edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bilgi-işlem teknolojilerindeki gelişmeler ve finansal araçların oldukça çeşitlilik kazanması, finansal sektörün yapısını büyük oranda etkilemekte ve finansal kurumlar arası farklılıkları belirsiz bir şekle getirmektedir. Ayrıca küreselleşme olgusu ile coğrafi sınırların ortadan kalkması ve büyük finansal kurumların küresel bir boyut kazanmaları, ulusal ölçekli regülasyon uygulamalarının zorlaşmasına sebep olmaktadır (Rosengren, 2000). Teknolojik gelişmeler, finansal araç çeşitliliğinin artması, küreselleşme gibi faktörler finansal piyasaların dolayısıyla da bankacılık sektörünün ulusal regülasyon çalışmalarının yanı sıra uluslararası düzeyde de regüle edilmesini gerekli kıldığı görülmektedir.

2008 Küresel Krizi ile yaşanan gelişmeler, finansal sistem ve bankacılık sektörüne yönelik uygulanan regülasyonların farklı önceliklerle yeniden değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple bankacılık sektöründeki statik regülasyonların şekillendirilerek, dinamik bir döngü olarak yeniden ifade edilmesi/tanımlanması önem taşımaktadır. Finansal regülasyonların, içerisinde bulunan iktisadi konjonktüre uygun bir şekilde “döngüsel” niteliklere sahip olması gerektiği düşünülmektedir (Taşar, 2009).

Bankacılık sektörünün ve bankaların regülasyona tabi tutulmalarının amacı, bankacılık hizmet piyasasının performansını düzeltmek ve iyileştirmek olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda: bankaların borçlarını ödeyebilme gücünün sağlanması ve başarısızlıklarının sınırlandırılması, bankaların likidite seviyelerinin artırılması ve ekonomik etkinliğin teşviki amaçları ile mevduat kurumlarının düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. İlk amacın

kapsamı, yöneticilerinin risk almalarını sınırlayarak bankaların iflas etmelerini yani borçlarını ödeyemez duruma gelmelerini önlemektir. İkinci amaca göre, olası mevduat çekilmelerinde bankalara hücum edilmesi (run on the bank) durumunun önüne geçilmesidir. Mevduat kurumlarına getirilecek bir düzenleme ile likit olma derecelerinin artırılması sağlanacak ve bu sayede banka hücumları önlenmiş olacaktır. Banka düzenlemelerinin bir diğer amacı da bankacılık sektöründe etkinliğin (teknik etkinlik ve tahsis etkinliği¹⁰) sağlanması yoluyla ekonomik iyileşmenin gerçekleştirilmesidir (Parasız, 2011: 106-107).

Literatürde bankacılık sektörünün regülasyonu, Kamu Yararı Teorisi ve Özel Çıkar Teorisi ile açıklanabilmektedir. Bu teorilere göre, bankacılık düzenlemelerinin uluslararası uyumu için sekiz gerekçe bulunmaktadır. Bu gerekçeler: Makro iktisadi politikalar, kredi tahsisi ve sermayenin kontrolü, finansal şokların önlenmesi (sistemik risklerden kaçınma), ödeme sisteminin korunması, özel bankaların sağlamlığı ve güvenilirliğinin artırılması, refah artışı, tasarruf sahipleri ve bankacılık hizmetlerini kullanan diğer tüketicilerin çıkarlarının korunması ve devletin çıkarlarıdır (Benston, 1994:206).

Çizelge 3.4'de Kamu Yararı Teorisi ve Özel Çıkar Teorisine göre bankacılık sisteminin regüle edilme gerekçeleri ve regülasyonların sonuçları gösterilmektedir. Çizelge incelendiğinde, Kamu Yararı Teorisinin bankacılık sistemi regülasyonları açısından uyum ve iş birliği konusunda faydası oldukça azdır. Kamu Yararı Teorisinin gerekçeleri, bankacılık düzenlemelerinin uluslararası uyumunu destekler niteliktedir. Özel Çıkar Teorisinin gerekçeleri ise, uluslararası uyumu kısmen desteklemektedir. Yabancı bankaların ülkeye girişinin ulusal bankaların rekabet ortamı açısından faydalı olduğu da ayrıca desteklenmektedir (Gündoğdu, 2017).

¹⁰ Bir banka, sağladığı hizmetleri mümkün olan en düşük maliyetle sağlıyorsa teknik olarak etkin sayılmaktadır. Bankalar ürettikleri son birimin maliyetine göre fiyat belirleme işlemi gerçekleştiriyorsa bu durumda da tahsis etkinliği sağlamış olacaktır (Parasız, 2011: 107).

Çizelge 3.4. Bankacılık Sektöründe Regülasyon Gerekçeleri Bakımından Kamu Yararı ve Özel Çıkar Teorilerinin Kıyaslanması

Teori	Düzenlemenin Gerekçesi	Düzenlemenin Sonucu
Kamu Yararı Teorisi	Makro İktisadi Politikalar	Uyum ve İşbirliğini Desteklememekte
	Kredi Tahsis ve Sermayenin Kontrolü	Uyum ve İş birliği için Faydalı Değil
	Finansal Şokların Önlenmesi (Sistemik Risk)	Uyum ve İşbirliğinin Rolü Bulunmamakta
	Ödeme Sistemini Koruma	Uyum Faydalı Değil Koordinasyon İflas Etmiş Bankaların Kapanmasında Faydalı Olabilmekte
	Özel Bankaların Sağlamlığı ve Güvenilirliği	Uyum Faydalı Değil
	Refah Artışı	Uyum ve İş Birliği için Faydalı Değil
Özel Çıkar Teorisi	Tasarruf Sahipleri ve Bankacılık Hizmetlerini Kullanan Diğer Tüketicilerin Çıkarları	Yabancı Bankaların Rekabetinin Artması ile Uyum Bu Çıkarlara Hizmet Edebilmekte
	Devletin Çıkarları	Uyum ve İş Birliği Devletin Faydasını Arttırabilmekte Riskin Yönünü Değiştirmek İçin Ulusal Bankaların Gücü Dengelenebilir

Kaynak: (Benston'dan akt Gündoğdu, 2017)

Devletlerin bankaları regüle etme amaçları; düzenlemeler vasıtasıyla piyasanın daha etkin çalışmasını sağlamak, (bir başka ifadeyle bankaların finansal açıdan daha güçlü olması ve iyi yönetilmelerini sağlamak), halkın finansal hizmetlere erişiminde fırsat eşitliği ve adaleti sağlamak, kendisinin de faydalanmış olduğu finansal hizmetleri regüle etmek olarak belirtilmektedir (Rose and Marquis, 2008: 524). Banka regülasyonların en temel amacının finansal piyasaların etkinliğinin sağlanması ve artırılması olması, regülasyon politikalarını piyasada oluşan “piyasa başarısızlıkları”nın giderilmesi hususuna yönlendirmektedir.

Bankacılık sektörünün düzenlenme ve denetlenme gereksinimi aşağıdaki faktörlere bağlanmaktadır:

- Finansal piyasalarda güven zeminini oluşturma
- Bankaların finansal aracılık rolü üstlenmesi
- Ekonominin genelini yansıtması
- Rekabet ortamını düzenleme
- Piyasa başarısızlıklarının yol açtığı zararların önlenmesi ve/veya azaltılması
- Bankacılık sektörünün krizlere olan duyarlılığı
- Sürekli gelişen finans sektörünün varlığı
- Finansal işlemlerin kompleks olması
- Küreselleşme etkisi (Gündoğdu, 2017).

Bu açıklamalar doğrultusunda finansal piyasalarda bankacılık sektörünün düzenlenme gerekçeleri özetlenecek olursa; sektörde yaşanan piyasa başarısızlıklarının çözülmesi, sistemik risklere karşı korunma, tüketicilerin korunması, verimlilik (etkinlik) artışının sağlanması, parasal istikrarın sağlanması ve küresel gelişmeler sayılabilecektir.

İktisat teorisi, üç temel piyasa başarısızlığı (market failure) sebebiyle piyasalara regülasyonlar yolu ile müdahale edilebileceğini kabul etmektedir: tekel gücünün varlığı, dışsallıklar ve asimetrik bilgi sorunu. Monopol varlığında piyasada güç elde eden bir/birkaç firma, diğer firmaların rekabetini engellemektedir. Bu durum piyasada fiyatların artmasına ve kalite, yeniliklerin azalmasına yol açmaktadır. Dışsallıklar, piyasadaki bazı aktörlerin sektördeki faaliyetlerinin dolaylı bir şekilde diğer aktörlerin faaliyetlerini olumlu ya da olumsuz etkilemesi süreci olarak ifade edilebilmektedir. Regülasyonlar da bu durumda oluşan negatif dışsallıkların çözümü için kullanılan araçlar olarak devreye girmektedir. Son piyasa başarısızlığı bilginin piyasadaki katılımcılar arasında dengeli dağılmaması sonucunda oluşan asimetrik bilgi (eksik bilgi/bilgi asimetrisi) problemidir (Yay, 2012: 412). Asimetrik bilgi sorunu da daha önce belirtildiği üzere “Ters Seçim” ve “Ahlaki Risk” problemlerine yol açarak, finansal sistem içerisinde bankacılık sektörünün düzenlenmesine gerekçe oluşturan bir faktör olmaktadır.

Bankaların diğer sektörlerden farklı fonksiyon ve işlevlere sahip olmasından kaynaklı bir takım piyasa başarısızlıklarına sahip olduğu belirtilmektedir. Bu piyasa başarısızlıkları aşağıdaki şekilde belirtilmektedir:

- Bankalar tasarruf deposu olarak görülmektedir; bankaların tasarruf sahiplerinin birikimlerini güvenli bir şekilde tutma ve likidite güvencesi sağlama işlevi bulunmaktadır.
- Bankaların likit olmayan aktifleri ve likit yükümlülüklerinin varlığı sonucu doğal bir kırılabilirlik yapıları mevcuttur.
- Bankalar, diğer firmalardan farklı olarak kreditorleri kendi müşterisi olan kurumlardır. Yani borçları, çok sayıdaki mevduat sahiplerinden karşılanmaktadır. Ayrıca bankaların borç/aktif oranı diğer firmalardan oldukça yüksektir.
- Bankaya mevduat yatıranlar ile banka yöneticileri arasında amaç ve fayda farklılıkları mevcuttur. Mevduat sahipleri, bankanın yönetimini ve bankanın finansal koşullarını izleyememe ve değerlendirememesi (asimetrik bilgi) söz konusudur.
- Bir bankanın başarısız olması durumunda finansal sistemdeki diğer bankalara da yayılması (sırayet etkisi/sistemik risk/ dışsallık) olasıdır.
- Bankaların ödeme sistemlerinin temel katılımcısı olması ve bir kurumun ödeme yükümlülüklerini yerine getirememesi sonucunun diğer kurumlara yansımaları (sırayet etkisi/dışsallık) muhtemeldir.
- Bankalar para yaratma gücü olan kurumlardır. Bu nedenle onların istikrarlı olması demek para politikalarının da istikrarlı olacağı anlamına gelmektedir (Saunders and Cornett'den akt Yay, 2012: 412).

Bankalar da diğer firmalarda olduğu gibi kârını maksimize etme amacı taşımaktadır. Bankacılık sisteminin en temel sorunlarından birisi de en yüksek kâr oranlarına daha büyük risk maliyetine katlanıldığı durumlarda ulaşılmasıdır. O halde bir banka, kâr maksimizasyonuna riskini büyütmeden ulaşabildiği durumda yönetim açısından başarılı sayılmaktadır (Parasız, 2011: 106). Bankalar, sistem içerisinde faaliyet gösterirken içsel ve dışsal riskler altında likidite riski, kur riski, piyasa riski, faiz riski, sermaye riski, kredi riski, faaliyet (operasyonel) riski gibi risk unsurlarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Karşılaşılan bu risklerin en aza indirgenmesinde bankacılık sisteminin düzenlenme ihtiyacı önemli rol oynamaktadır. Bankacılık sisteminde risklerin yaşanan krizlerle birlikte sektör üzerinde derin izler bırakması, risk yönetiminin önemini gündeme getirmiş ve buna yönelik regülasyon çalışmaları hız kazanmıştır. Örneğin Basel kriterleri çerçevesinde 1988 yılında yayınlanan Basel I Sermaye Uzlaşısı ile sermaye yeterliliği rasyosu hesaplamasında kredi

riski dikkate alınmıştır. Daha sonra 1997 yılında piyasa riski de dikkate alınmaya başlamış ve son olarak da 2004 yılında Basel II ile kredi, piyasa ve operasyonel risk sermaye yeterliliği hesaplamasında dikkate alınan risk unsurları olmuştur.

Banka düzenlemelerinin en temel gerekçelerinden birisi de sektörde güven ortamının oluşturulmasıdır. Bu güveni kurmanın en etkili yöntemi olarak da tüketicilerin korunması amaçlı yapılan regülasyonlar gösterilmektedir. Bankacılık sisteminde tüketicilerin korunması amaçlı pek çok risk kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır (Gündoğdu, 2017). Tüketicinin korunmasına yönelik düzenlemelere mevduata getirilen güvenceler örnek gösterilebilmektedir. Bugün TMSF kanalıyla Türkiye’de faaliyet gösteren bir kredi kuruluşunun yurtiçi şubelerinde gerçek kişiler adına açılan ve münhasıran çek keşide edilmesi dışında ticari işlemlere konu olmayan TL, döviz ve maden cinsinden tasarruf mevduatlarının anaparaları ile bu hesaplara ilişkin faiz reeskontları toplamının ve katılma hesapları birim hesap değerleri ve özel cari hesapların 150.000 TL’ye kadar olan kısmı sigorta kapsamındadır.

Bankalar yeni bir kaynak/ekonomik varlık yaratmamalarına karşın topladıkları kaynakları verimli ve kârlı alanlara, toplumsal bakımdan öncelikli sektörlerle aktararak, ekonomide kaynak dağılımını etkileyerek kaynakların etkin kullanımını sağlayabilmektedir. Sektörün etkinliğinin artırılmasıyla, ekonomik gelişme hız kazanmış olacaktır. Ayrıca bir ekonomide etkili bir para politikasının izlenmesinin temel şartı, gelişmiş bir bankacılık sisteminin varlığıdır. Merkez bankalarının para politikasına ilişkin kullandıkları araçlar ve aldıkları kararlar (zorunlu karşılık oranları, reeskont ve avans faiz hadleri, kredi tavanlarının belirlenmesi gibi) ancak gelişmiş ve etkin çalışan bir bankacılık sistemi vasıtasıyla ekonomiye yansımaktadır (Akgüç, 2012: 28-29). Bankacılık sektörünün diğer regülasyon gerekçelerinden olan sektörün etkinliğinin artırılması ve parasal istikrarın artırılması, sektörün ekonomik hayatta ve finansal sistemde önemli bir konumda olması sonucunda doğmuştur. Bankacılık sektöründe ve dolayısıyla finansal sistemde oluşabilecek bir bunalım, ekonominin geneli için de bir tehdit oluşturabilecektir. Bu nedenle etkin işleyen ve verimli çalışan bir bankacılık sektörü hem ekonominin geneli hem de parasal istikrarın sağlanması açısından istenilen bir durum olacaktır.

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, kambiyo kontrollerinin büyük ölçüde kaldırılması, liberal eğilimler ve iletişim teknolojisinde gelişmeler finansal piyasalarda belirgin bir

küreselleşmeye (bütünleşmeye) yol açmıştır. Küreselleşme bankacılık sektörü ve bankalar üzerinde kaynaklarının yapısı, işlemleri, örgütlenmeleri, uymaları gereken kuralların gelişmiş piyasalar düzeyinde standart hale gelmesi, rekabet ve taşınan riskler açısından etkili olmuştur. Küreselleşmenin bankalar üzerindeki bu etkileri aşağıda belirtildiği şekildedir:

- Yurtdışı pazarlardan kaynak sağlama imkanının artması sonucu bankaların kaynak yapısının değişmesi
- Kısa süreli spekülasyon sıcak para hareketlerinin artması
- Bankalarda kur ve faiz riskinin artması
- Ülke riskinin önem kazanması
- Fon yönetiminin bir kâr / zarar merkezi haline gelmesi
- Bankaların korumacılık (hedge) tekniklerini daha yaygın olarak kullanmaları
- Bankaların bilanço altı işlemlerinin artması
- Yurtdışı faaliyetlerinin genişlemesi
- Bankalar arası birleşme ve satın almaların yaygınlaşmaları
- Bankacılık kurallarının, düzenlemelerinin standart bir şekilde uygulanması (Akgüç, 2012: 39-41).

Son olarak da ülkelerin sermaye hareketlerini serbestleştirmeleriyle finansal açıdan dünya ekonomilerine açılmaları sonucunda yaygınlaşan küreselleşme olgusu, bankacılık sektörünün de uluslararası açıdan düzenlenmesi gerekliliğini doğurmuştur. Küreselleşme etkisi ve gerekçesi ile oluşturulmuş bankacılık sektörü regülasyonlarının en güzel örneği Basel standartları olacaktır. Uluslararası finansal hareketlerin denetlenmesi, bankacılık sistemine yeni düzenlemeler getirilmesi ve ülkeler arasındaki düzenleme farklılıklarının giderilerek standart bir yapı oluşturulmasını zorunlu kılan faktörler sonucunda Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank For International Settlements-BIS) bünyesinde 1974 yılında Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Committee on Banking Supervision- BCBS) oluşturulmuştur.

3.2.3. Bankacılık Sektörü Regülasyon Türleri

Bankalar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin en yoğun şekilde uygulandığı kurumlar olarak göze çarpmaktadır. Banka regülasyonlarının uzun bir tarihsel geçmişi bulunmaktadır. Devletler tarafından uygulanan regülasyonlar,

piyasaya giriş-çıkış engelleri, kredi ve mevduat oranı sınırlamaları, zorunlu rezerv oranları, şube sayısı kısıtlamaları ve bankaların bilanço yapılarını yönetmeye dayalı kurallar gibi sayılabilecek daha pek çok düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu amaçla hemen hemen her ülkede merkez bankalarını yanı sıra bankaları düzenlemek için üst kurumlar oluşturulmuştur. Günümüzde de var olan çağdaş bankacılık regülasyon uygulamaları, daha kompleks bankacılık sorunlarına karşı daha gelişmiş ve zengin düzenleme araçları seti tasarlamıştır. Bu gelişme süreci, küreselleşmenin de etkisiyle hem ulusal hem de uluslararası anlamda devam etmektedir (Yay, 2012: 411). Finansal sistemde güvenlik ve istikrarı sağlamak, tüketiciyi korumak ve parasal kontrolü yapılandırmak gibi amaçlarla uygulanan bankacılık regülasyonları, bir kısmı eski ve geleneksel yöntemler bir kısmı da daha yeni ve gelişen modern bankacılığa uygun araçlar vasıtasıyla uygulanmaktadır. Bu regülasyonların bazıları koruyucu bazıları da önleyici nitelikte olup koruyucu regülasyonlar herhangi bir bankacılık sorunu/krizi yaşanması halinde hem finansal sistemin hem de tüketicilerin korunması amacıyla yapılan düzenlemelerdir. Önleyici regülasyonlar ise, herhangi bir bankacılık sorunu/krizi oluşmadan alınan tedbirler şeklinde ifade edilmektedir (Yay, 2012: 418).

Finansal regülasyon türleri başlığımız altında belirttiğimiz üzere Vittas (1992: 63), finansal regülasyonları altı temel kategoride değerlendirerek amaç ve temel politika araçlarını aşağıdaki şekilde kategorize etmiştir: makroekonomik, dağıtımsal, yapısal, tedbir amaçlı, organizasyonel ve koruyucu regülasyonlar. Yine aynı başlı altında belirttiğimiz Mishkin (2004: 88)'e göre devlet ekonomiyi ve halkı finansal paniklerden korumak için altı tür regülasyon uygulamaktadır: giriş kısıtlaması, kamuyu aydınlatma (açık olma) (disclosure), varlık ve aktivitelerde kısıtlama, mevduat sigortası, rekabet limitleri ve faiz oranı kısıtlamaları.

Yay, bankacılık regülasyon kategorilerini aşağıdaki şekilde sıralamaktadır:

- Giriş, şube açma, birleşme ve rekabete getirilen kısıtlamalar
- Portföy sınırlamaları (banka zorunlu karşılık oranları, disonibilite oranları gibi)
- Mevduat faiz oran ve kredi oranı sınırlamaları
- Mevduat sigortası
- Sermaye gerekliliği (aktif tutmaya getirilen sınırlamalar)
- İzleme ve denetleme /derecelendirme ve sınama
- Risk yönetiminin değerlendirilmesi

- Açıklık şeffaflık gereği
- Banka krizleri halinde başvuru yöntemleri (kurtarma yöntemleri):
 - Kurtarma paketleri
 - Diğer bankalar tarafından satın alma
 - Hükümet tarafından yönetilen özel bir rejim ya da mevduat sigorta fonu oluşturma
 - Finansal kurumlara likidite verme (merkez bankasının son başvuru mercii olması) (Yay, 2012: 418).

Son olarak da Laios (2014: 18) çalışmasında banka regülasyonlarını sekiz temel kategoride ele alıp değerlendirmektedir: hükümet güvenlik ağı, varlık sınırlamaları ve banka sermaye ihtiyacı, banka denetimi, risk yönetiminin değerlendirilmesi, kamuyu aydınlatma ihtiyacı (disclosure), tüketiciyi koruma, rekabet kısıtlamaları, bağımsızlık ve risk dengesi olmak üzere Mishkin (2004) ve Yay (2012) ile benzer doğrultuda regülasyonların hangi alana yönelik oluşturulduğu çerçevede bir ayırım yapmıştır.

Bu kategoriler kapsamında çalışmada bankacılık regülasyon türleri; Piyasaya Giriş-Çıkış Kısıtlamaları, Portföy ve Faiz Oranı Sınırlamaları, Mevduat Sigortası (Hükümet Güvenlik Ağı), Varlık Sınırlamaları ve Likidite Düzenlemeleri, Sermaye Gerekliği Regülasyonları, Banka Denetimi, Risk Yönetiminin Değerlendirilmesi, Rekabet Kısıtlamaları ve Kamuyu Aydınlatma (Disclosure) olmak üzere dokuz başlık altında ele alınacaktır.

3.2.3.1. Piyasaya giriş-çıkış kısıtlamaları

İktisat literatüründe piyasaya giriş-çıkışların serbest olması, piyasada çok sayıda alıcı ve satıcının yer alması, tam bilgi varsayımının geçerli olması, faktör hareketliliğinin tam ve malların homojen olması koşullarının sağlanması, o piyasada tam rekabet koşullarının sağlandığının göstergeleri olmaktadır. Bu koşullardan bir/birkaçının sağlanamıyor olması, piyasayı tekel (monopol) veya diğer piyasa türlerine (tekelci rekabet ve oligopol piyasaları) dahil edecektir. Bankacılık sektörü, yukarıda da belirttiğimiz üzere ülkelerin ekonomik yapıları ve finansal sistemleri içerisinde önemli bir yere sahiptir. Finansal piyasalardaki bu önemli konumu gereği bankacılık sektörüne giriş, şube açma ve birleşme gibi faaliyetler ülkeler tarafından bir dizi düzenlemelere tabi tutulmaktadır.

İktisadi sistem içerisinde bir piyasanın rekabet edebilirliğinin anahtar faktörü olarak o piyasaya giriş ve çıkış koşulları gösterilmektedir. Bir piyasaya yönelik uygulanan giriş kısıtlamalarının rekabeti sınırladığı ve firmaların baskın pozisyon kurma ve sürdürme kabiliyetlerini beslediği belirtilmektedir. Bu durumda piyasaya yönelik uygulanan çıkış kısıtlamaları da rekabeti azaltıcı yönde bir etkide bulunacaktır. Bir piyasada başarılı olamayan firmaların iflas etmelerine müsaade edilmezse fiyatlamanın bozulabileceği ve diğer durumda da (yani başarısız firmaların iflasına izin verilmesi halinde) başarılı olabilecek bazı firmaların finansal kapasitesi bozulabileceği düşünülmektedir (Huertas (2008)'dan akt. Göçmen Yağcılar, 2010:99)

Bankacılık sisteminde piyasaya giriş-çıkış düzenlemelerine göre, bir banka veya sigorta şirketi gibi finansal aracı kurmak isteyen birey/grupların belirli koşulları (ülke vatandaşı olmak, yüksek miktarda başlangıç fonuna sahip olmak, temiz bir sicile sahip olmak gibi) sağlamaları gerekmektedir (Mishkin, 2004: 88). Bankacılık sektörüne yönelik yapısal bir regülasyon türü olarak piyasadaki baskın firmalar tarafından oluşması muhtemel bir tekel gücünü kontrol altına almak amacıyla, düzenleyici birimler sektöre giriş-çıkışları ve birleşmeleri kontrol altına almak isteyebilmektedir (Vittas, 1992: 63).

3.2.3.2. Portföy ve faiz oranı sınırlamaları

Bankalara zorunlu karşılık oranları (munzam karşılık oranları) ve disonibilite oranları benzeri uygulamalar ile portföy sınırlamaları getirilebilmektedir. Zorunlu karşılıklar, bankaların topladıkları mevduatın bir kısmını (yasal olarak belirlenmiş) ülkelerinin merkez bankaları nezdinde bulundurmaları gereken kısmını ifade etmektedir. Disonibilite oranı ise merkez bankalarının, bankaların kabul ettiği mevduata karşılık kasalarında tutulmasını zorunlu kıldığı parasal karşılıklar olarak ifade edilebilmektedir.

Bankalar, topladıkları mevduatın ve diğer kaynakların merkez bankası tarafından belirlenmiş bir orandan belirli bir miktarını, ileride karşılaşılabilecekleri zorlu durumlarda talep edip kullanabilmek amacıyla merkez bankasına yatırmak durumundadırlar. Buna “zorunlu karşılıklar”, bunun miktarını belirlemeye yarayan orana da “karşılık oranı” adı verilmektedir. Merkez bankalarının, karşılık oranını artırıp azaltma eylemleri sonucunda bankaların açabileceği kredi miktarını ve maliyetini etkilemesi durumuna da “karşılıklar

politikası” denmektedir. Merkez bankaları, bankalardan aldıkları bu karşılıklar için belirli bir faiz ödemesi yapabilirler ya da herhangi bir ödeme yapmayabilirler (Eğilmez, 2012).

Merkez bankasının politika araçlarından olan “zorunlu karşılık” uygulaması ile bankacılık sektörünün topladıkları mevduatın bir kısmını kredi olarak kullanılmayıp karşılık olarak ayırması söz konusudur. Merkez bankalarınca yönetilen bu düzenleme ile amaçlanan Gray (2011)’in çalışmasında da ifade ettiği gibi parasal kontrol, likidite yönetimi ve ihtiyatlı davranıştır. Bankacılık sistemi içinde bankaların olası bir ani likidite çıkışı karşısında tedbirli olmalarına yönelik bu uygulama ile likidite riskine ve likidite yetersizliğine/dengesizliğine karşı bir tedbir alınmaktadır.

Bankacılık sektöründe uygulanan regülasyon türlerinden bir diğeri de faiz oranı kısıtlamalarıdır. Finansal piyasalardaki kurumlar arasındaki rekabet, mevduatlara ödenen faizlere getirilen kısıtlamalar ile de engellenebilmektedir. Faiz oranı sınırlamalarına örnek olarak 1986 yılına kadar ABD’de uygulanan “Q Düzenlemesi” ile Federal Rezerv Sistemi ile vadesiz mevduatlara ödenecek maksimum faiz oranının belirlenmesi verilmektedir. (Mishkin, 2004: 88). Ancak 1980’ler ile birlikte finansal serbestleşme dalgaları, dünya ekonomilerinin finans piyasalarında faizin piyasada müdahale olmaksızın belirlenmesini sağlayarak faiz oranı sınırlamalarına yani faizin finansal baskı altında oluşmasına nokta koymuştur.

3.2.3.3. Mevduat sigortası (hükümet güvenlik ağı)

Literatürde Hükümet Güvenlik Ağı (Government Safety Net) olarak da geçen mevduat sigortası uygulaması ile devlet, mevduat toplayan finansal araçların iflası durumunda bireylerin büyük mali kayıp yaşamamaları için mevduatlarının bir kısmını sigorta altına alabilmektedir. Amerika’da FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) ile bu hizmet sağlanırken, ülkemizde TMSF (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu) tarafından yürütülmektedir.

Mevduat sahipleri, birikimlerini bir bankada değerlendirme kararı verirken o bankanın aktifleri ile ilgili yeterli bilgiye sahip değildir. Bu durum piyasada asimetrik bilgi sorunu meydana getirecektir. Yani mevduat sahipleri, banka yöneticisinin aldığı riski tam olarak bilmiyorsa, bankalarda para tutma konusunda gönülsüz olacaktır. Bu nedenle, bankaları

izleme konusunda yeterli bilgi ve teşvike sahip olmayan mevduat sahipleri, bankanın sağlıklı işlediğine dair kuşku ve belirsizlik ortamında bankayı izlemek yerine bankadan kaçmayı tercih edebileceklerdir. Bir bankada başlayan panik ve kaçışlar, bankacılık sistemine ve sektöre olan güveni sarsarak iyi banka/kötü banka ayrımı olmaksızın yayılma etkisiyle banka çıkışlarına ve banka paniklerine sebep olabilecektir. Bu durumda, mevduat sahiplerinin bankada kalmalarını sağlayacak bilinen en güvenli ağ, mevduat sigortası sistemi olacaktır (Matthews and Thomson, 2005: 163).

Mevduat sigortasının temel amacı, sistemik mevduat çekilmelerinin gerçekleşmesini önleyecek bir güven ortamı oluşturmak olarak belirtilmektedir. Böylece sosyal açıdan küçük yatırımcılar korunmakta, makroekonomi açısından da finansal güvenlik sağlanmış olmaktadır. Bu durumda finansal kriz dönemlerinde üretim kaybının en aza indirgenmesi de sağlamaktadır. Ancak mevduat sigorta sisteminin en önemli yan etkisi olarak, “ahlaki risk” sorunu yaratması gösterilmektedir. Kapsamlı bir mevduat sigortası sisteminin hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların davranış ve seçimlerini bozduğu düşünülmektedir. Mevduat sigortasının varlığı, risk sever mudileri yüksek getirili ancak daha az sağlam bankaları tercih etmeye; bankaları da risklerine bağlı olarak daha ucuz fon bulmaya ve daha yüksek getiri elde etme çabasına yönlendirmiş olacaktır. Yani bankalar ve mudiler, sigortaya güvenerek daha fazla risk üstlenecek ve ahlaki davranış sorunu oluşturacaktır. Yanlış fiyatlama riski oluşturması ve tam olmayan bilgi sorunlarına sebep olması da mevduat sigortası sisteminin diğer yan etkileri olarak sıralanmaktadır (Yay, 2012: 421).

Bir banka paniği durumunda, birçok kişi aynı anda büyük miktarlarda kaydi parayı merkez bankası parasına dönüştürme çabası içinde olmaktadır. Bankaların ellerinde yeteri kadar nakit bulunduramadıkları böyle bir banka paniği ve kaçışlar halinde, “Son Ödünç Verme Mercii (Lender Of Last Resort)” olarak merkez bankaları görev yapmaktadır. Son ödünç verme işleminde dört temel prensip bulunmaktadır. Birincisi, merkez bankasının (banka sistemini ve ekonomiyi banka paniklerinden korumak amacıyla) sadece iyi teminatlara karşı ödünç vermesi yani sadece likidite sorunu olan bankalara yardım etmesidir. İkincisi, merkez bankasının tüm iyi teminatları kabul etmesi (bunun sonucunda borçlarını ödeyemeyen banka kalmayacaktır) dir. Üçüncüsü, merkez bankasının verdiği ödünçlere yüksek faiz uygulaması (böylelikle bankaların sadece olağanüstü koşullarda başvurmaları sağlanmış olacaktır) dir. Sonuncu olarak da merkez bankasının halka izlediği politikayı anlatmasıdır (Parasız, 2011: 102-103).

Bir diğerk güvenlik ağı ise, krize maruz kalan ve iflas durumundaki büyük bankaların başarısızlığını önlemek amacıyla devlet tarafından kurtarılmasıdır. Bunun sebebi, büyük bankaların finansal sistemdeki önemi ve onun başarısız olmasının tüm sistemi zarar uğratabileceğinden korkulmasıdır. Literatürde Batamayacak Kadar Büyük (Too Big To Fail) doktrini olarak adlandırılan sisteme göre birçok hükümet, bazı büyük kurumların/bankaların iflas etmelerine/batmalarına izin vermemektedir. Amaç büyük bankaların, mevduat sahiplerinin bankadan hesaplarını çekmek için yarattıkları kargaşadan (yani banka paniklerinden-run on the bank) korunmasıdır. Örneğin 2008 Küresel Krizi esnasında, ABD’de Lehman Brothers’ın Eylül 2008’de iflas etmesi dışında büyük yatırım bankalarının iflasına izin verilmemiştir. Ancak literatüre göre Lehman Brothers’ın iflasına göz yumulması finansal krizi daha da derinleştiren bir unsur olarak görülmektedir. Kurtarıma beklentisi olan büyük bankaların daha büyük riskler üstlenmesi ve mudilerin de zarara uğramayacakları beklentisiyle banka işlemlerini takip etmemeleri sebebiyle bu politika da ahlaki risk sorununu ve teşvikini artıran bir durum oluşturmaktadır. Ayrıca böyle bir politika altında küçük bankaların, büyük bankalara sağlanan avantajlardan faydalanamadığı ve adil olmayan bir rekabet ortamında faaliyet gösterdiği düşünülmektedir (Parasız, 2011: 105; Yay, 2012: 422-423).

Dünya Bankası araştırmasına göre mevduat sigortası sistemi özellikle gelişmekte olan ve zayıf kurumsal çevreye sahip ülkelerde bankacılık sektörünün istikrarını sağlamakta ve bankacılık krizi oluşma ihtimalinin sıklığını azaltmaktadır. Aşırı riskli davranışlar içerebilen ahlaki risk sorununu sınırlandırmak, güçlü bir kurumsal ortam ve mevduat sigortası sistemi ile mümkün olmaktadır (Laios, 2014: 19).

3.2.3.4.Varlık sınırlamaları ve likidite düzenlemeleri

Finansal sistem içerisinde finansal araçların yapabilecekleri işlemler ve tutabilecekleri varlıklara ilişkin birtakım sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin ABD’de 1933 yılında getirilen yasa ile bankaların, menkul kıymetler piyasası ile riskli ortaklık kurmasını engellemek amacıyla ticari bankacılık bu piyasadan ayrılmıştır. Bir başka örnek olarak da hisse senetleri, fiyatları ciddi dalgalanmalar gösteren bir finansal varlık olduğu için ticari bankalar ve diğerk mevduat kurumlarının hisse senedi tutmalarına izin verilmemesi gösterilmektedir. Sigorta şirketleri hisse senedi tutabilmektedir ancak; tutulan hisse senedi miktarı, toplam varlıklarının belirli bir yüzdesini aşamayacaktır (Mishkin, 2004: 88).

Varlık sınırlamaları regülasyonları bankaları olası olumsuz durumlarda daha fazla hesap verebilir kılmak amacıyla, bankaların hisse senetleri gibi geçici varlıkları elinde bulundurmalarını ve belirli kategorilere/belirli borçlulara borç verme işlemlerinde belirli bir tutarı geçmelerini yasaklayıcı (büyük oranda borç vermeyi) düzenlemeler içermektedir (Laios, 2014: 19).

“Bankaların yükümlülüklerini zamanında yerine getirememe olasılığı” şeklinde tanımlanan likidite riski; bankaların nakit akışlarındaki dengesizlikler, mevcut nakdi ile nakit girişlerinin nakit çıkışlarını tam olarak ve zamanında karşılayamaması sonucu oluşmaktadır (Akgüç, 2012: 34). Likidite riski, likitleşen bir banka bilançosunun maliyetinden kaynaklı bir risk çeşidi olmakla birlikte piyasanın tam likiditeden uzaklaştığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Likidite riski, bankaların yükümlülüklerindeki (pasiflerindeki) azalışları iyi düzenleyememesi ya da varlıklarındaki (aktiflerindeki) artışları karşılayacak derecede yeterli kaynak bulunduramaması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Mevduat sahiplerinin mevduatlarını sistemden aniden çekmesi de likidite riskine yol açabilmektedir (TBB'den akt. Aloğlu, 2005: 23). Bankaların bu gibi sorunlarla karşılaşma olasılıklarını en aza indirmek için regüle edici kurumlar, likidite konusunda da birtakım düzenlemeler getirebilmektedir.

Örneğin Basel III Likidite Karşılama Oranı (LKO) düzenlemesi ile, bankaların 30 gün içinde gerçekleşecek net nakit çıkışlarını karşılayacak seviyede yeterli yüksek kaliteli likit varlık stoku bulundurmaları amaçlanmaktadır. 2019 yılı itibarıyla bankaların LKO'nun en az %100 olması gerekmektedir. Ayrıca uzun vadeli likidite riskine yönelik olarak Net İstikrarlı Fonlama Oranı (NİFO) geliştirilmiştir. 2018 yılı itibarıyla bankaların %100 oranında asgari NİFO sağlaması gerekmektedir (Yay, 2012: 438; TCMB, 2017).

3.2.3.5. Sermaye gerekliliği regülasyonları

Bankaların bulundurmaları gereken sermaye miktarı, düzenleyici otoriteler tarafından yasal sınırlamalar altında belirlenmektedir. Bankalar açısından yüksek bir sermaye oranı, bankanın başarısız olma ihtimalini düşürerek banka panikleri veya kredilerin geri ödenmemesi durumlarında bankaları avantajlı konuma getirebilmektedir.

Banka sermayesi, bankaları mudilerine ve kredi müşterilerine yönelik yükümlülüklerini yerine getirememeleri (banka başarısızlıkları) durumuna düşmelerini engellemektedir. Ancak bu faydasına karşılık banka sermayesi ne kadar yüksek olursa, öz sermaye başına getiri de o derece azalmaktadır. Banka güvenliği amaçlı tutulan yüksek sermaye ile banka hissedarlarının getirisi arasında bir değiş-tokuş söz konusu olmaktadır (Yay, 2012: 279-380). Ancak düzenleyici kurumlar, ne oranda sermaye bulundurmaları gerektiği konusunda bankaları kendileri karar verici konumda tutmamakta ve tutulması gereken asgari sermaye miktarını kendileri belirlemektedirler.

Aktif tutmaya getirilen sınırlamalar olarak da adlandırılan sermaye gerekliliği regülasyonlarının, mevduat sigortası sisteminin yarattığı yanlış fiyatlama riski ihtimalini düzeltmeyi ve yine aynı sistemin ahlaki risk oluşturan yan etkilerini ortadan kaldırmayı amaçladığı belirtilmektedir. Bankacılık teorisinde bazı yaklaşımlar sermaye gerekliliğinin bankaların istikrarı üzerinde olumlu bir katkı sağladığını ifade ederken, bazıları da sermaye gerekliliğinin bankaları daha riskli kurumlar haline getirdiği savunulmaktadır. Sermaye yeterliliğinin banka davranışları üzerindeki etkisini inceleyen üç farklı yaklaşım mevcuttur: Portföy Yaklaşımı, Teşvik Yaklaşımı ve Eksik Sözleşmeler Yaklaşımı. Portföy yaklaşımına göre, bankaların riskli aktiflerini azaltmaları, portföylerinde çeşitlendirme yapmaları, yeterli sermaye bulundurmaları ve aktifleri için optimal risk ağırlıklarını belirlemelidirler. Bu modellere göre sıkı sermaye gereklilikleri bazı bankaları daha güvenli kılarken bazılarını da daha riskli hale getirebilmektedir. Teşvik yaklaşımına göre sermaye yeterliliği regülasyonu, serbest bankacılık (free banking) ile tamamen devlet sigortasına dayalı bankacılık arasında kalan bir asil-vekil sorunu olarak değerlendirilmektedir. Uygun ve uygun bir regülasyon ile bir mevduat sigortasından beklenen maliyetleri etkisi bırakacak seviyede sermaye-aktif oranı oluşturacağı belirtilmektedir. Son olarak eksik sözleşme yaklaşımında ise, bankanın sermaye sahipleri ile yöneticileri farklı aktörlerdir ve yönetim ağırlıklı bankaların teşviklerinin farklılaştığı oyun teorisi kapsamında incelenmektedir (Yay, 2012: 423-424).

Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank For International Settlements-BIS) bünyesinde bankacılık sisteminin düzenlemesi, denetiminde uluslararası bir iş birliği sağlanması ve finansal piyasalarda ortaya çıkan sorunların çözülmesi amacıyla 1974 yılında Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Committee on Banking Supervision- BCBS) oluşturulmuştur. Komitenin 1988 yılında Basel I olarak isimlendirilen “Sermaye Yeterliliği Uzlaşısı” na göre bankaların sermayelerinin aktif ve bilanço dışı kalemlerin belirli risk

ağırlıklarıyla çarpılmasıyla hesaplanan Risk Ağırlıklı Aktiflere (RAA) oranının %8'den az olmamasını öngören bir sermaye yeterlilik oranı getirilmiştir. Basel I, 2004 yılında yerini Basel II standartlarına bırakarak, 2006 yılında daha kapsamlı versiyonu yayımlanan Basel II standartları ile bankalarda etkin bir risk yönetimi ve denetim ile piyasa disiplininin sağlanmasının yanında finansal istikrara katkı amaçlanmıştır. Küresel Finans krizi sonrasında, G20 önderliğinde bankacılık ve finans sektöründeki kırılmalıkların giderilmesi ve bankaların şoklara karşı dayanıklılığının artırılması için çalışmalar başlatılmıştır. Bu kapsamda Basel Komitesi Basel III standartlarına ilişkin bir geçiş süreci takvimi oluşturarak basitlik, karşılaştırılma imkânı ve riske duyarlılığı esas alan, asgari sermaye gereklilikleri, etkin denetim ve piyasa disiplini kapsayan üçlü yapısal bir bloktan oluşmaktadır. Daha nitelikli bir sermaye yapısı amaçlanan Basel III ile sermaye düzenlemesi, zararı karşılayabilme kapasitesine göre sınıflandırılmaktadır (TCMB, 2017).

3.2.3.6. Banka denetimi

Bankaların kimler tarafından ve nasıl işletilmesi gerektiğinin belirlenmesi ve gözetimi, bir başka ifadeyle bankacılığın tedbirli/ihtiyati denetimi (prudential supervision), sektördeki ters seçim ve ahlaki risk sorunlarını en aza indirmede en temel regülasyon türlerinden biri olmaktadır. Denetimde literatürde “Chartering (Kiralama)” olarak adı geçen uygulamaya göre bankaların ruhsatlanması yoluyla, yeni bankaların aşırı spekülasyon faaliyetlerinde bulunan güvenilir olmayan kişi/firmalar tarafından kurulmaları veya bu kişi/firmalar tarafından kontrol edilmeleri engellenmektedir. Kiralama işlemi sadece yönetim, kazanç ve sermaye açısından sağlam bir iş ve operasyonel bir plan sunmuş olan başvuru sahiplerine verilmektedir. Denetimde bir diğer seçenek de “Examination (Teftiş)” olarak isimlendirilen bankaların sürekli olarak araştırılması ve sınanmasıdır. Bir banka kurulduktan sonra, üç aylık bilanço, gelir ve özsermaye beyanı raporlarını düzenleyici makamlara dosyalamakla yükümlüdür ve uyumsuzluk durumunda planlanmayan incelemelere ve yaptırımlara tabidir. Düzenli bir şekilde uygulanan banka araştırmaları, düzenleyici kurumların bankaların sermaye yeterlilik oranlarına ve aktif sınırlarına uyup uymadıklarını izlemelerine olanak sağlamaktadır. Bankaların izleme faaliyeti, derecelendirme kuruluşları tarafından da kullanılan CAMELS bazında gerçekleştirilmektedir. Bankaların finansal durumlarını izlemek amacıyla kullanılan ve CAMELS adı verilen finansal analiz yöntemine göre; C Sermaye Yeterliliğini (Capital Adequacy), A Varlık Kalitesini (Asset Quality), M Yönetim Yeterliliğini (Management Soundness), E Kârlılığı ya da Kazancı (Earnings), L Likiditeyi

(Liquidity) ve S de Piyasa Riskine Karşı Duyarlılığı (Sensitivity to Marke Risk) temsil etmektedir. Bankaların CAMELS derecelerinin düşük olması halinde regülatörler, bankaları davranışlarını değiştirme ve birtakım önlemler alma konusunda zorlayabileceklerdir (Yay, 2012: 419; Parasız, 2012: 127; Laios, 2014: 20).

3.2.3.7. Risk yönetiminin değerlendirilmesi

Bankalar da diğer firmalar gibi kârını maksimize etme amacı taşıyarak faaliyetini sürdürmektedir. Bankacılık sektöründe yüksek karlara, daha yüksek riske katlanıldığı durumlarda ulaşılabilmektedir. Bu sebeple bir banka, kârını piyasada karşılaştığı likidite, piyasa, faiz oranı, sermaye, döviz kuru gibi risk faktörleri karşısında riskini büyütmeden sağlayabiliyorsa, risk yönetiminde başarılı kabul edilebilmektedir. Ancak bu risk yönetimi sürecinde bankaları izleyen, gözetleyen, araştıran ve gerektiğinde yaptırım uygulayabilecek bir düzenleyici otorite olacaktır.

Geleneksel yerinde bilanço incelemeleri sermaye yeterliliği ve varlık kalitesini doğru bir şekilde yakalayamadığı için, denetim otoriteleri risk yönetimi süreçlerine daha fazla önem vermektedir. Bu kapsamda üst yönetimin kalitesinin ve yönetim kurulunun gözetimi, risk gözetimi politikası ve kısıtlamaları, risk ölçüm ve izleme sistemlerinin kalitesi, çalışanların yetkisiz faaliyetleri için iç kontrollerin yeterliliği konularında denetim otoritelerinde kurallar koyulmakta ve çalışmalar yapılmaktadır. Bu kurallar, bankacılık sektöründe riskin yönetilmesinde ve riske maruz kalınmasının önlenmesinde faiz oranı risk limitlerinin oluşturulmasını ve bu konuda yetkililerin atanmasını gerektirmektedir (Laios, 2014: 20).

3.2.3.8. Rekabet kısıtlamaları

Bankacılık sektöründe aşırı rekabetin sektörün kârlılığı üzerinde azaltıcı bir etki yapması sonucunda bankaların daha riskli davranışlara yönelmesi ve ahlaki risk sorununun artması, düzenleyici kurumları bankaları rekabetten koruyucu önlemler alma konusunda zorlayabilecektir. Bu önlemlere örnek olarak bankalar arasındaki rekabeti azaltmak için getirilen şube sınırlamaları verilebilmektedir. Bir diğer önlem örneği olarak da bankalar ile banka-dışındaki finansal kuruluşlar arasındaki rekabetin önlenmesi olacaktır. Ancak bankacılık sektöründe rekabeti önleyici bu tür düzenlemelerin bazı dezavantajları bulunmaktadır. Bu kısıtlamalar tüketicilere daha fazla masraf getirilmesine neden olarak

bankacılık sektöründe faaliyet gösteren bankaların verimliliğini azaltmaktadır. Bu bakımdan son yıllarda rekabete getirilen sınırlamalar azalmaktadır. Ayrıca son dönemde elektronik bankacılığın yaygınlaşması ile ortaya çıkan güvenlik ve özel hayata müdahale sorunları da yen düzenlemeleri gerekli kıldığı düşünülmektedir (Yay, 2012: 420; Laios, 2014: 20).

Bankacılık sektöründe uygulanan rekabete yönelik kısıtlamaların gerekçesi olarak hükümetin, çoğu zaman finansal araçlar arasında yaşanacak sert rekabetin kamuoyuna zarar verebileceği düşüncesi gösterilmektedir. Örnek olarak ABD hükümetinin, bankaların diğer eyaletlerde şube açmasına izin vermemesi ya da şube açabilme konusunda kısıtlamalar getirmesi verilebilmektedir (Mishkin, 2004: 88).

3.2.3.9. Kamuyu aydınlatma (disclosure)

Mevduat sahiplerinin, bankanın aktif kalitesi hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları ve bankaları izleme anlamında da bir motivasyon taşımadıkları daha önce de belirtilmişti. Bu nedenle regülatörler, tüketicilerin korunması ve daha iyi/kaliteli bilgi edinimleri amacıyla, bankalara belirli muhasebe standartlarını uygulama ve uymaya, portföyleri ve riskleri ile ilgili daha detaylı şeffaf bilgi vermeye dönük kurallar getirebileceklerdir (Yay, 2012: 420). Bilgi ifşaatı regülasyonları olarak da literatürde adı geçen Kamuyu Aydınlatma (Açık Olma-Disclosure) uygulamaları, finansal araçlar için katı finansal raporlama zorunluluklarını getirmektedir. Bu regülasyonlar ile defter tutma işlemlerinin belli kurallar altında yürütülmesi, bu defterlerin periyodik olarak denetime tabi olmaları ve halka belirli bilgiler sunulması gerekliliği amaçlanmaktadır.

Sonuç olarak siyasi otorite ya da denetim organları, finansal sistem içinde büyük bir önem ve paya sahip olan bankacılık sektörünü, bankacılık sistemine olan güvenin tesis edilmesi ve sürdürülmesi, olası banka paniklerinin önüne geçilmesi (böylelikle finansal krizlere yönelik tedbir alınması), sistemin daha şeffaf, hesap verilebilir bir yapıya kavuşması, sosyal faydanın sağlanması (tüketicilerin korunması) gibi gerekçelerle yukarıda sıralanan uygulamalar kapsamında regüle etmektedir.

3.3. Uluslararası Banka Regülasyonları

Bilgi teknolojisi sistemlerinin her geçen gün gelişmesi, bilgi edinim hizmetlerinin kolaylaşması, dijitalleşmenin önlenemez yükselişi tüm dünya ülkelerinin iktisadi ve finansal sistemlerinin birbirine yaklaşmasını hızlandıran bir olgu olmuştur.

Finansal entegrasyon veya finansal bütünleşme, bir ülke finansal piyasalarının diğer ülke piyasaları ya da dünyadaki piyasalara daha fazla yakınlaşmasını sağlayan süreç şeklinde ifade edilmektedir. Finansal bütünleşme ile kastedilen ülkelerin bir bölümü ya da tamamında yabancı finansal kuruluşların faaliyette bulunmalarını veya sınır ötesi finansal hizmet vermelerini zorlaştıran engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Bu durum da bankacılık, hisse senedi piyasası ve diğer finansal piyasaların birbirleriyle bağlantılı hale gelmesi sonucunu doğurmaktadır (Erkan, 2005: 3).

Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank For International Settlements-BIS), 1930 yılında İsviçre'nin Basel şehrinde kurulan dünyanın en eski uluslararası finans kuruluşlarından biri olarak faaliyetini sürdürmektedir. "Merkez bankalarının bankası" olarak da nitelendirilen BIS, üye ülkelerin merkez bankalarının rezerv politikaları konusunda koordine olmalarını sağlamak ve ülkelerin merkez bankaları arasında para transferlerinde aracı olmak gibi görevleri bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), BIS'e 1951 yılında üye olmuştur. Toplam 40 milyon SDR (özel çekme hakkı) değerinde 8.000 adet hissesi bulunan TCMB'nin, BIS'in toplam sermayesi içindeki payı binde 15'tir. TCMB, BIS toplantılarına üst düzey katılım sağlamakta olup kurum bünyesindeki çeşitli komitelere de üye konumundadır (TCMB, 2019).

60 ülke merkez bankasının üye olduğu BIS'in misyonu; merkez bankalarına parasal ve finansal istikrar konularında destek vermek, bu alanlarda uluslararası iş birliğini teşvik etmek ve merkez bankaları için bir banka rolünde hareket etmektir. Bu misyon doğrultusunda temel görevleri aşağıdaki gibi sayılmaktadır:

- Merkez bankaları arasındaki uyum ve iş birliğini kolaylaştırmak
- Finansal istikrarı sağlamaktan sorumlu diğer otoritelerle iletişim kurulmasını desteklemek

- Parasal ve finansal istikrar ile ilgili konularda araştırma ve politika analizleri yapmak
- Merkez bankalarının finansal işlemlerinde karşı taraf olarak hareket etmek
- Uluslararası finansal işlemlerde bir aracı veya vekil olarak hizmet etmektir (BIS, 2019).

1970'lerin ilk yarısında sabit kur rejiminin terk edilmesi (Mart 1973'de Bretton Woods sözleşmesinin sona ermesiyle), sonrasında yaşanan petrol ve uluslararası borç krizleri, ekonomik istikrarın sağlanması için uluslararası regülasyonların yapılmasını gerekli kılmıştır. 1980'lerde sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile finansal piyasaların zamanla büyümesi ve gelişmesi sonucu artan ürün çeşitliliği, piyasaların risk hacmini de artırarak bir dizi finansal krizleri tetikleyici unsur olmuştur. Bu süreçte finansal sistemin yapı taşlarından olan bankacılık sektörünün de klasik bankacılık ürünlerinin yanı sıra yeni ve daha riskli faaliyet alanlarına yönelmesiyle temel risk unsurlarına (piyasa, kredi, likidite, operasyonel risk gibi) yeni risk unsurları eklenmiştir. Bu gelişmeler, uluslararası finansal hareketlerin denetlenmesini, bankacılık sistemine yeni düzenlemeler getirilmesini ve ülkeler arasındaki düzenleme farklılıklarının giderilerek standart bir yapı oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu gereklilik kapsamında, bankacılık sisteminin düzenleme ve denetiminde uluslararası bir iş birliği sağlanması ve finansal piyasalarda ortaya çıkan sorunların çözülmesi amacıyla BIS'in bünyesinde 1974 yılında Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Committee on Banking Supervision- BCBS) oluşturulmuştur. Komite, oluşturmuş olduğu Basel Kriterleri ile bankaların karşı karşıya kaldıkları risklerin daha hassas yöntemlerle ölçülmesini sağlayarak finansal istikrarsızlığı en aza indirmeye amaçlamaktadır (Parasız, 2011: 135; Yıldırım, 2017: 179-180).

Kuruluş temelinde 1974 yılında OPEC (The Organization of the Petroleum Exporting Countries-Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü)'in petrol fiyatlarını dört katına çıkarması sonucu çıkan Petrol Krizinin bankacılık sektöründe yarattığı dalgalanmalar olan BCBS'nin amaçları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bankacılık gözetim ve denetiminde uluslararası iş birliğini sağlamak,
- Uluslararası bankacılık sisteminde ortak düzenlemelere gitmek ve güvenliği sağlamak,

- Bankaların genel olarak denetlenebilmelerine olanak sağlayacak teknikleri geliştirmek,
- Ulusal denetim otoritelerine yol göstermektir (Yıldırım, 2017: 180).

Basel komitesinin belirlediği ilk sermaye yeterliliği standardının amacı, sermaye yeterliliği düzenlemelerinin standartlaştırılması ve bankalar arası rekabet eşitsizliklerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu kapsamda “Basel I Sermaye Uzlaşısı”, BCBS tarafından 1988 yılında yayınlanmıştır. Basel I Sermaye Uzlaşısı ile uluslararası alanda faaliyet gösteren bankaların, riskli faaliyetleri sonucu üstlendikleri bu risk için ellerinde buldukları sermaye arasındaki ilişkiye dayanan ve “Cooke Rasyosu” olarak isimlendirilen sermaye yeterliliği rasyosu (Sermaye Yeterliliği=Toplam Sermaye/Kredi Riski) tanımlanmıştır. Banka sermayelerinin risk ağırlıklı aktiflerine oranı olarak formüle edilen bu oranın minimum %8 olması öngörülmüştür (Parasız, 2011: 136). Basel I’de yapılan en önemli değişikliklerden biri, 1996 yılında piyasa riskinin de uzlaşuya eklenmesi olmuştur. Ülkeler 1997 yılından itibaren sermaye yeterliliği rasyoları hesaplamalarında piyasa riskini de dikkate almaya başlamışlardır (Cengiz’den akt. Yıldırım, 2017: 184). Türkiye’de 1989 Basel Kriterlerini imzalamıştır. Kriterlerin hükümlerinin kolay uygulanabilir olması ülkelerin kolaylıkla uyum göstermesini sağlamıştır. Ancak zaman içerisinde Basel I’in basitlik özelliği ve bankacılık sektörünün değişen ihtiyaçlarına yeterince cevap vermemesi sebebiyle eleştirilere maruz kalması, yeni bir düzenleyici standardın oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Basel I’in ardından Haziran 2004’de “Basel II Yeni Sermaye Uzlaşısı” yayımlanmıştır. Basel II, üç temel yapısal blok üzerine kurulmuştur: minimum yapısal sermaye gereksinimi, denetim fonksiyonunun işleyişi ve piyasa disiplini. Basel II ile birlikte bir bankanın en az %8 olması gereken sermaye yeterliliği standart rasyosu, toplam sermayenin kredi riski, piyasa riski ve operasyonel risk toplamına bölünmesi ile hesaplanmıştır (Parasız, 2011: 138-139).

Basel II ile birlikte sisteme getirilen yenilikler aşağıdaki şekilde sıralanabilmektedir:

- Bankalara büyüklükleri ile orantılı olan sermaye yeterliliği hesaplama yöntemi seçme imkânının verilmesi,
- Sermaye yeterlilik kavramının yapısının genişletilmesi,
- Sermaye ölçümlerin riske daha duyarlı bir hale getirilmesi,

- Etkin risk yönetimi sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesinin teşvik edilmesi,
- Piyasa disiplini kapsamında kamuya açıklanan sermaye yeterliliği bilgilerinin kapsamının genişletilmesi (TBB, 2013).

Basel II, Basel I'e kıyasla daha karmaşık bir yapı içermektedir. Basel II, bankalarda etkin risk yönetimi ve piyasa disiplini geliştirmeyi, sermaye yeterliliği ölçümlerinin etkinliğini artırmayı, bu sayede de sağlam ve etkin bir bankacılık sistemi oluşturulması ve finansal istikrarın sağlanmasını hedeflemiştir (Dinçer'den akt. Yıldırım, 2017: 188). Türkiye, 1 Temmuz 2012 tarihi itibarıyla risk ölçümünde derecelendirmeye dayalı standart yöntemi uygulanmaya başlayarak Basel II'ye tam olarak geçmiştir (BDDK, 2019).

2008 Küresel Finans Krizi'nin dünya ekonomileri ve finansal sistemlerinde hem maliyetli hem de sıkıntılı geçmesi, bankacılık sisteminin gelecekte karşılaşması muhtemel krizlere karşı daha dirençli olmasını sağlamak amacıyla likidite ve sermaye yeterliliği kalitesinin artırılması, ekonomik ortamın dikkate alınması gibi köklü değişimlerin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (BDDK, 2010: 4). Temmuz 2009'da Küresel Kriz sonrası BCBS, Basel II'nin eksik yönleri üzerinde çalışmalara başlamış ve "Basel II Çerçevesinde İyileştirmeler" adı altında seküritizasyon (menkul kıymetleştirme), resekürtizasyon ve piyasa riskine esas tutar gibi konularda birtakım değişiklikler yapılmıştır. Özünde Basel II'nin devamı olan bu değişiklikler Basel 2.5 olarak anılmıştır (BDDK, 2019). Yaşanan Küresel Kriz sonrasında bankaların ekonomide oluşacak şoklara karşı dayanıklılığını artırmak ve sermayelerini daha dayanıklı hale getirmek amacıyla BCBS, Basel III adı verilen kapsamlı düzenleme çalışmalarına başlamıştır. Basel III ile hedeflenmek istenenler aşağıdaki gibi sayılmaktadır:

- Finansal ve ekonomik şoklara karşı bankacılık sisteminin dayanıklılığının artırılması,
- Kurumsal yönetim ve risk yönetimi uygulamalarının geliştirilmesi,
- Bankaların şeffaflığının ve kamuya bilgi verme özelliklerinin artırılması,
- Mikro bazda yapılan düzenlemelerle bireysel olarak bankaların dayanıklılığının artırılması, makro bazda düzenlemelerle finansal sistemin şoklara karşı direncinin artırılmasıdır (BDDK, 2010: 1).

Yukarıda sıralanan hedefler doğrultusunda; asgari sermayenin nicelik olarak artırılması, niteliğinde değişiklikler yapılması, risk bazlı olmayan daha doğrusu muhasebe bazlı bir

asgari sermaye yeterliliği standardının getirilmesi, tutulması gereken sermaye miktarının ekonomik ortama göre artırılıp azaltılabilmesi, asgari likidite oranlarına yönelik düzenlemeler yapılması, alım-satım hesaplarına (Trading Book) ilişkin sermaye yeterliliği hesaplamalarında değişiklik yapılması ve karşı taraf kredi riskinin (Counterparty Credit Risk) hesaplanmasına ilişkin değişiklik yapılması gibi bir dizi yeni uygulamalar Basel III ile getirilmektedir. Söz konusu uygulamalara, 2013 yılından başlayarak günümüze kadar kademeli bir şekilde geçiş yapılması planlanmıştır. Türkiye, Basel III'e yönelik oluşturulan BCBS alt grup çalışmalarına BDDK temsilcileri ile katılmakta ve yeni çalışmalar takip edilmektedir. Basel III'e dair yapılan sayısal etki çalışmalarına katılım sağlanarak bankacılık sektörünün söz konusu değişikliklere uyum sağlama durumu takip edilmektedir (BDDK, 2019).

Uluslararası finansal sistemin geliştirilmesine yönelik faaliyet gösteren bir diğer kuruluş da Finansal İstikrar Enstitüsü (The Financial Stability Institute-FSI) dır. 1998 yılında BIS ve Basel Bankacılık Denetim Komitesi tarafından ortaklaşa kurulan FSI'nın temel görevi, dünya genelindeki denetim otoritelerine finansal sistemlerini geliştirme ve güçlendirme konusunda yardımcı olmaktır. Enstitünün amaçları:

- Global bağlamda sağlam denetim standartlarını ve uygulamalarını teşvik etmek ve bu standartların tüm ülkelerde tam olarak uygulanmasını desteklemek,
- Denetim otoritelerinin piyasadaki ürünler, uygulamalar ve teknikleri konusunda güncel kalmalarını sağlamak
- Politika tartışmaları ve denetleyici uygulamalar-deneyimlerin paylaşılması için bir ortam sağlamak
- Sektörler arası ve sınır ötesi denetim temaslarını ve iş birliğini teşvik etmek (BIS, 2019).

Finansal piyasalarda gözlenen entegrasyon olgusu ve süreci, ülkeleri finansal piyasalarına yönelik kendilerine özgü kararlar alma konusunda zora sokmaktadır. Finansal liberalizasyon koşulları altında ülkeler finans piyasalarına yönelik regülasyon uygulamaları belirlerken uluslararası gelişmeleri de takip etmek ve değerlendirmek durumunda kalmaktadır. Bu durumda uluslararası regülasyon kurumlarının çatısı altında ortak birtakım uygulamalara da imza atmaktadırlar. Ülke ekonomilerinin kilit sektörleri olarak bankacılık sektörü de

uluslararası bankacılık regülasyonları kapsamında birtakım ortak (Basel gibi) uygulamalarla düzenlenmektedir.





4.TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, REGÜLASYONLAR TARİHİ VE MEVCUT DURUM İNCELEMESİ

Ülkelerin finansal sistemlerinde uzun dönemlerdir fon arz edenlerle fon talep edenler arasındaki aracılık işlevinin en önemli uygulayıcılarından olan bankalar ve bankacılık sektörü, iktisadi kalkınma, büyüme ve gelişmede öncü sektörlerin başında yer almaktadır. Bu nedenle çalışmanın analiz konusu sektörü olan bankacılık sektörünün yıllar itibariyle tarihsel gelişimi, uluslararası ve yurt içi politika gelişmeleri sonucunda nasıl ve ne derece etkilendiğinin incelenmesi önem arz etmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde öncelikli olarak Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere iki temel başlık altında Türk bankacılık sisteminin tarihsel gelişim ve değişim seyri incelenecektir. Türk bankacılık sisteminin günümüze kadarki tarihsel gelişiminin ardından Türk bankacılık piyasasındaki düzenleyici ve denetleyici kurumlar, BDDK ve diğer ilgili kurumlar özelinde ele alınacaktır. Son olarak da üçüncü bölümde ifade edilen bankacılık regülasyon türleri kapsamında Türk bankacılık sisteminin mevcut regülasyon politikaları ilgili kanun, yönetmelik ve düzenlemeler dahilinde değerlendirilecektir.

4.1. Bankacılık Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Türk bankacılık sisteminin tarihsel gelişimi incelendiği zaman hem Osmanlı döneminde hem Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında hem de günümüze kadar uzanan süreçte, bankacılık sektörünün genel yapısı ve gelişimi, ekonomik yapı, performans ve gelişmelerden oldukça fazla etkilendiği düşünülmektedir (Bakan, 2001: 31). Bu durumdan yola çıkılarak, 1923 yılı itibariyle Cumhuriyet'in ilk yıllarından günümüze uzanan süreçte dönemler itibariyle uygulanan iktisadi politikalar, günümüz Türk bankacılık sisteminin yapısı ve gelişmesine dair politikaların şekillenmesinde oldukça önemli bir görev üstlenmektedir (Yıldırım, 2017: 23).

Bu çalışmada Türk Bankacılık Sisteminin tarihsel gelişimi, Cumhuriyet öncesi Türk Bankacılık Sistemi ve Cumhuriyet dönemi Türk Bankacılık Sistemi olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır.

4.1.1. Cumhuriyet Öncesi Türk Bankacılık Sistemi

Bankacılık Avrupa ülkelerinde sanayileşme sürecinin bir gereği olarak oluşmuşken, Osmanlı Devleti'nde ilk bankanın çöküş sürecinde devletin finansman ihtiyacını karşılamak üzere kurulduğu belirtilmektedir (Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 274). Dolayısıyla bu dönemdeki bankacılık hareketleri, “borçlanma bankacılığı” olarak nitelendirilmektedir (Bolay, 1991: 48). “Osmanlı devletinde bankacılık” olarak da isimlendirilen bu dönemde, Tanzimat Fermanı dönemine kadar bankacılığa ait izlere rastlamak mümkün olmamıştır. Bankacılığın gelişmeme sebebi olarak, Osmanlı ekonomisinin sanayi devrimine ayak uyduramaması ve esnaf-zanaatkârlığa dayalı kapalı bir ekonomik düzen içinde bulunması gösterilmektedir. Bu dönemde kısmen de olsa bankacılık işlemlerine benzer bir görev üstlenen ve kendilerine “Sarraflar” ve “Galata Bankerleri” adı veren bir grup bulunmaktaydı (Parasız, 2014: 19). Türkiye için de diğer ülkelerde olduğu gibi bankacılığın öncüsü sarraflar olmuştur. Osmanlı döneminde çoğunlukla azınlıklar tarafından yapılan bu uğraş, zamanla bankerliğe dönüşmüştür. 1847 yılına gelindiğinde, devlete vergi gelirleri karşılığında borç veren ve “Galata Bankerleri” olarak adlandırılan bu grubun iki tanınmış bankeri tarafından Bank-ı Dersaadet (İstanbul Bankası) kurulmuştur. Böylece Türk Bankacılık tarihinde bankacılığın 1847 yılında başlamış olduğu literatürde yerini almaktadır. Ancak, İstanbul Bankası 1852 yılında girdiği ödeme güçlüğü sebebi ile faaliyetlerine son vermiştir (Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 274).

Osmanlı döneminde, modern anlamda bir ticaret ve kredi bankası olarak kurulmuş ilk kredi kurumu 1856 yılında İngiliz sermayesi ile Londra'da kurulan Bank-i Osmani olmuştur. Daha sonra Fransız sermayesinin de katılımıyla Osmanlı İmperial Bankası adını alarak diğer bankacılık işlemleri yanında banknot çıkarma, bütçe komisyonlarına temsilci gönderme, devlet gelirlerini bankaya yatırma, giderlerini banka aracılığı ile ödeme gibi yetkilerle donatılan bir banka olarak faaliyet göstermiştir (Kepenek ve Yentürk, 2005: 21; Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 274). Bu dönemin bir diğer gelişmesi de 1863 yılında ilk zirai kredi sandığı olan “Memleket Sandıkları”nın kurulmasıdır. İlk memleket sandığı, daha sonraları “menafi sandıkları” adını alarak nihayetinde günümüzde de faaliyetini sürdürmekte olan Ziraat Bankası'na dönüşecektir.

Cumhuriyet öncesi dönemde piyasada faaliyet gösteren bankaların çoğu, yabancı sermaye tarafından veya yabancı iştiraki ile kurulmuştur. Temel amaçlarının da ülkemizde faaliyet

gösteren yabancı şirketleri finanse etmek olduğu belirtilmektedir (Parasız, 2014: 19). Cumhuriyet öncesi Türk bankacılık sisteminin durumunu genel hatları ile özetlenecek olursa: 1923 yılı sonunda 22 ulusal, 13 yabancı banka olmak üzere toplamda 35 banka faaliyet göstermektedir. Özellikle II. Meşrutiyet sonrasında yabancı bankacılığı bir tepki olarak, çoğu yerel ve sınırlı sermayeye sahip ulusal bankalar kurulmuş, ancak ulusal bankacılık yeterince etkili olamamış ve kredi piyasası çoğunlukla yabancı banka egemenliğinde faaliyet göstermiştir. Sonuç olarak ticari ve sınai hayatın canlanması ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında bankacılığın önemi kavranarak ulusal bankacılığın gelişimi için devlet desteğinin gerekli olduğu tecrübe edilmiştir (Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 275-276).

4.1.2. Cumhuriyet Dönemi Türk Bankacılık Sistemi

Türk bankacılık sisteminin cumhuriyet dönemi tarihsel gelişimi incelemesi, literatürde yapılan ayrımlar kapsamında üç temel dönemde ele alınacaktır. Birinci olarak 1923-1980 dönemi, ikinci olarak 1980-2000 dönemi ve son olarak da 2000'den günümüze Türk bankacılık sistemi şeklinde bölümlenerek değerlendirilecektir. Böyle bir ayırım yapılmasının temel nedeni, 1980 ile birlikte dünyada gelişen finansal serbestleşme olgusudur.

4.1.2.1. 1923-1980 dönemi Türk bankacılık sistemi

Cumhuriyet dönemi Türk bankacılık sisteminin gelişimini inceleyeceğimiz 1923- 1980 yıllarını kapsayan süreci, literatürde farklı gruplar altında inceleyen çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmada; Devlet Öncülüğünde Ulusal Bankacılığın Geliştirildiği Dönem (1923-1944), Yeni devletçi ve liberal dönem (1945-1960), Planlı dönem (1960-1980) Türk bankacılık sistemi başlıkları altında ele alınacaktır.

4.1.2.1.1. Devlet öncülüğünde ulusal bankacılığın geliştirildiği dönem (1923-1944)

Bankacılığın tarihsel gelişiminin incelendiği literatürde bu dönem ulusal bankacılık dönemi veya kuruluş dönemi (1923-1933) ve kamu bankacılığı dönemi ya da devletçilik dönemi (1933-1945) olmak üzere iki dönemde ele alınmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş dönemindeki iktisadi politikalar Osmanlı'dan devralınan yıpranmış ve tarıma dayalı iktisadi ve sosyal yapının değiştirilmesi ve geliştirilmesi odaklı

olmuştur. Cumhuriyet döneminde iktisadi yapının gideceği yön ve biçimi, 1923 yılında tüccar, işçi, sanayici ve çiftçi kesiminden delegelerin katılımı ile gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenmiştir. Kongrede, tüm katılımcılar tarafından üzerinde durulan konu iktisadi ilerlemenin koşulu olarak ulusal bankacılığın kurulması ve geliştirilmesi olmuştur. Bu bağlamda, iktisadi kalkınmanın hızlandırılmasında bankacılık sisteminin taşıdığı önemle ulusal bankacılığın geliştirilmesi yönünde gerekli adımlar atılmaya başlatılmıştır (Coşkun vd., 2012: 5).

İzmir İktisat Kongresi'ne katılan tüccar, sanayici, çiftçi ve işçi grubu delegelerinin her biri temsil ettiği iktisadi kesimin sorunlarını ve sorunlarına çözüm önerilerini sunarak bu hususlarda karar aldirmaya çalışmışlardır (Şahin, 2009: 32). Bu gruplardan işçi grubu dışında diğer tüm grupların önerileri arasında bankacılık sistemine dair istekler bulunmaktadır. Çiftçi grubunun önerileri arasında; T.C. Ziraat Bankası kanununda değişiklik yapılması ve banka kaynaklarının güçlendirilmesi ve tarımsal kredinin amaçları dışında kullanılmaması, tarımsal kredi olanaklarının artırılması, Ziraat Bankası'nın kontrol ve yardımları ile kurulan kooperatiflerin hızlı bir şekilde faaliyete başlamaları yer almaktaydı. Tüccar grubunun önerileri olarak; devletin de ortak olacağı bir ana ticaret bankası kurulması bulunmaktaydı. Son olarak sanayi grubu önerileri arasında bir sanayi bankasının kurulması yer almaktaydı. Bu önerilerden büyük çoğunluğu karar altına alınmıştır (Şahin, 2009: 33). Bu doğrultuda (1924 yılında) ilk kurulan banka, Türkiye'nin ilk özel mülkiyetli bankası olan Türkiye İş Bankası olmuştur. Bankanın görevi, gayrimenkul alım satımı dışında her türlü sınai ve ticari işlerle uğraşmak ve bu alanda çalışan kuruluşlara kredi açmak olarak belirlenmiştir. Sonrasında 1925 yılında ülkemizin ilk kalkınma bankası olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası¹¹ kurulmuştur. Bu banka, Osmanlı'dan devralınan devlete ait bazı sanayi kuruluşlarının özel sektöre devredilene kadar işletmek ve özel sektörce kurulacak yeni sanayi ve madencilik kuruluşlarına kredi açmakla görevlendirilmişti. Ancak Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, başarılı olamadığı ve amaçlarını gerçekleştiremediği gerekçesi ile kapatılarak 1932 yılında bankanın sanayi işletmeciliği ile ilgili faaliyetleri Devlet Sanayi Ofisi'ne devredilmiştir. (Şahin, 2009: 35-36). Her iki bankanın da ortak olarak kurulma amacı, özel sanayi işletmelerine orta ve uzun vadede kredi verilmesi ile mali, iktisadi ve teknik konularda bilgilendirme olmuştur. Ayrıca bu dönemde Türk bankacılık sisteminin

¹¹Sanayi ve Maadin Bankası, Türkiye'de iştirak bankacılığının ilk örneğini oluşturmaktadır.

diğer belirgin özelliklerinden biri de çok sayıda küçük yerel bankanın¹² da kurulmuş olmasıdır. Bu bankaların kurulma amaçları, yerel tacirlerin kredi ve banka ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bölgesel ihtiyaçların giderilmesinde büyük katkı sağlamış bu bankaların büyük çoğunluğu, 1929 Büyük Buhranı' nın olumsuz etkileri ve ülkede şube bankacılığının gelişmesi ve yaygınlaşması sebebi ile faaliyetlerini durdurmuşlardır (Parasız, 2011: 22; Yıldırım, 2017: 31). Kriz daha çok tarım sektörünü ve ilkel koşullarda faaliyet gösteren imalat sektörünü olumsuz yönde etkilemiş, böylece ülkenin iktisadi ve politik uygulamalarında “devletçilik” olgusunu ön plana çıkarmıştır (Parasız, 2011: 23). Dönemin kamu bankacılığı dönemi veya devletçilik dönemi (1933-1945) olarak da isimlendirilebilecek ikinci on yıllık sürecinin bankacılık sektörü açısından en belirgin özelliği, önemli ve büyük devlet bankalarının kurulmuş olmasıdır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan sonraki ilk on yıllık dönemin bankacılık sistemi açısından en önemli adımlarından birisi de 1930 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) olmuştur. Akgüç'e göre kurulduğunda bir emisyon bankası olarak görev yapması amaçlanan TCMB'nin “başlangıçta banknot çıkarılmasına ilişkin olarak getirilen sıkı sınırlar kısa süre sonra genişletilerek temel işlevi, etkin bir para politikası yürütmekten ziyade kamu kesiminin finansman açıklarını kapatmak olmuştur.” (Akgüç, 1989: 129).

Türk bankacılık sistemi regülasyonlar tarihi açısından incelendiğinde, ele alınacak ilk olgunun 1933 yılında oluşturulan 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu olacaktır. 30 Mayıs 1933'de kabul edilen kanun toplam yirmi beş madde içermektedir. Mevduatı Koruma Kanunu, Türkiye'de tasarruf mevduatının korunmasına ilişkin oluşturulmuş ilk yasal düzenleme olarak tarihsel süreçte yer almaktadır. Kanuna göre bankaların mevduat munzam karşılığı olarak TCMB bünyesinde bulundurdukları mevduat, ilgili bankalarda açılmış bulunan tasarruf mevduatı hesaplarının bir karşılığı olarak kabul edilerek üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği hükmüne bağlanmıştır. Kanun, 1936 tarihli Bankalar Kanunu ile değiştirilerek tasarruf mevduatı sahiplerinin bankalarda bulundurdukları mevduatın %40'ına (1958'de bu oran %50'ye çıkarılmıştır) gelen miktarı, bu mevduatı kabul etmiş olan bankanın aktifinde mevcut bütün kıymetler üzerinde imtiyazlı alacaklı kabul edilmiş ve iflas durumunda bu kısmın, tasfiyenin sonucunu beklemeden mevduat sahiplerine ödeneceği

¹²Bu bankalardan bazıları: Tütüncüler Bankası, Afyon Terakki Servet Bankası, Denizli İktisat Bankası, Eskişehir Bankası, Kocaeli Bankası, Egebank, Elazığ İktisat Bankası, Efesbank, Çaybank, Niğde Bankası, Sağlık Bankası, Karaman Çiftçi Bankası, Bor Esnaf Bankası, Kırşehir Ticaret Bankası

hükmü getirilmiştir. 1960 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu ile bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilerek Bankalar Tasfiye Fonu adı ile bir fon kurularak prim toplamaya başlanmıştır (TMSF, 2019). 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu'ndan üç yıl sonra 1936'da çıkarılan ve yirmi iki yıl yürürlükte kalan 2999 sayılı Bankalar Kanunu, Türk bankacılık tarihinin ikinci kanunu olarak nitelendirilmektedir.

Büyük Buhran sonrası ülkede Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla sınırlı olan sermayenin devlet tarafından istihdamının sağlanması ve ithal ikamesi sağlayacak kesimlere öncelik verilmesi temel kalkınma stratejisi olarak belirlenmiştir (Coşkun vd., 2012: 6-7). “İktisadi devletçilik” olarak isimlendirilen bu sanayi stratejisinin temelinde, Türkiye'nin o dönemde içinde bulunduğu şartlar sebebiyle, büyük sermaye ve ileri derecede teknik bilgi gerektiren yatırımların gerçekleştirilmesinde, devletin özel sektöre kıyasla daha fazla imkana sahip olduğu görüşü yatmaktadır (TBB, 2019: 14-15). Bu strateji bankacılık sektörünün gelişimini de büyük oranda etkileyerek sektördeki kamu bankalarının ağırlığının artmasını sağlamıştır. Böylece sektördeki büyük sermayeli ulusal bankalarla rekabet edemeyen tek şubeli ve yerel bankalar sırasıyla kapanmaya başlamış veya şube bankacılığının gelişimine bağlı olarak ulusal bankaların şubeleri haline gelmişlerdir (Coşkun vd., 2012: 7).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (BBSP), devlet önderliğinde planlı sanayileşmenin gereği olarak 1934-1938 yılları arası dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Böylece Türkiye ekonomisi BBSP çerçevesinde, “ithal ikameci sanayileşme stratejisi” başlığı altında temel/zorunlu tüketim mallarının üretilmesine kamu iktisadi faaliyetleri aracılığıyla başlamıştır. BBSP'nin yürürlüğe girmesiyle, devlet sermayesi ile ya da devlet önderliğinde kurulan bankalar faaliyete başlamışlardır. Bu dönemde özel kanunlarla kurulan devlet bankaları; Sümerbank (1933), Belediyeler Bankası (İller Bankası) (1933), Etibank (1935), Denizbank (1938), Türkiye Halk Bankası ve Halk Sandıkları (1938) olmuştur. (Parasız, 2014: 21) Özel kanunlarla kurulan bu bankalar, bir yandan iştirakler yoluyla sanayi ve ticaret kesiminde pek çok işletmenin kurulması ve gelişmesine, diğer yandan da para piyasasının oluşmasına önemli katkıda bulunmuşlardır (Canbaşı ve Doğukanlı, 2007: 278). Bu bankalardan Sümerbank'ın kurulma amacı, sınai kalkınmayı desteklemek; Türkiye Halk Bankası'nın küçük esnaf ve zanaatkârlara kredi sağlamak; Belediyeler Bankası'nın yerel yönetimlerin kalkınması, şehir imar planlarının hazırlanması ve su-elektrik-doğalgaz-kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinin sağlanmasını orta ve uzun vadeli kredilerle

desteklemek olmuştur. Denizbank'ın kurulma amacı da Türk ve yabancı limanlar arasında düzenli posta seferleri işletmek, şehir içi deniz nakliyat işlerini tekel halinde yapmak ve çeşitli liman işlemlerini yürütmek olarak söylenebilmektedir (Parasız, 2014: 21). Etibank, BBSP de yer alan maden yataklarını ve enerji kaynaklarını işletecek işletmeleri oluşturmak, yönetmek ve finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulmuştur (TBB, 2019: 15).

Dönemin sonlarına doğru beliren İkinci Dünya Savaşı (1939-1945), tüm dünya ekonomilerinde olduğu gibi Türkiye ekonomisinin de daralmasına yol açarak bankacılık sisteminin de olumsuz etkilenmesine yol açmıştır. Savaşın ülkemiz ekonomisinde artırdığı savunma harcamaları sebebiyle sanayi yatırımlarına kaynak bulunamaması, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBSP) 'nın uygulanmasını da sekteye uğratmıştır.

4.1.2.1.2. Yeni devletçi ve liberal dönem (1945-1960)

İlgili yazında “özel bankacılık”, “özel bankacılığın geliştiği dönem” olarak da isimlendirilen 1945-1960 dönemi Türk bankacılık sisteminde egemen durum, özel bankaların kurulması ve geliştirilmesi olmuştur. İBSP 'den İkinci Dünya Savaşı sebebi ile vazgeçilmesinin ardından 1939 yılında İktisadi Savunma Planı hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Türkiye ekonomisinde 1945-1960 yılları arasındaki dönemin en önemli özelliği, sanayileşme stratejisi olarak iktisadi devletçiliğin yerine özel kesim önderliğinde iktisadi kalkınma politikasının geçmesidir.

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, Türkiye'de iş hacminin ve ödemelerin hızla artması, yeni bankalara olan ihtiyacı da artırmıştır. Ülkemizde özel bankacılığın ve bankaların gelişme gösterdiği bu dönemde 1944 yılında Yapı ve Kredi Bankası, 1946 yılında Garanti Bankası, 1948 yılında Akbank, 1950 yılında Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A. Ş. ve son olarak da 1955 yılında Pamukbank kurulmuştur (Parasız, 2014: 21; TBB, 2019: 17).

Bu dönemde özel sanayi üretiminin artmasında, 1950'de kurulan Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'nın da etkili olduğu düşünülmektedir. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkeler için oluşturulmasını istediği sanayileşme yaklaşımının bir göstergesi olmuştur. Bankanın amacı, özel sanayiye iç ve dış destek sağlamak, özel sanayinin kurulmasına ve genişlemesine katkıda bulunmak,

yerli-yabancı ortaklığı şeklindeki sınaî kuruluşları özendirmek şeklinde sıralanabilmektedir (Kepenek ve Yentürk, 2005: 112).

Bu dönemde, bankacılık işlemlerinden alınacak komisyon ve faiz oranlarının devlet tarafından belirlenmesi ve dövize dayalı işlem yapma yetkisinin sadece Merkez Bankası'nda olmasının da etkisi ile şube bankacılığına ve mevduat bankacılığına (ya da mevduat toplamaya) dayalı bir rekabet önem kazanmıştır. Bu durum da bölgesel nitelikli yerel bankaların tasfiye sürecini hızlandırmış, şube bankacılığını yaygınlaştırmıştır (TBB, 2008: 6) 1923 yılında Cumhuriyetin ilanı sonrası dönemden 1945 yılına kadar geçen sürede, Türk bankacılık sisteminde yer alan bankaların şube sayısında belirgin bir gelişme görülmemiştir. Aksine 1933-1944 yılları arasında bankaların şube sayısında azalma yönünde bir eğilim gözlemlenmiş, özellikle 1945 yılından sonra bankaların şube sayısında hızlı bir yükselme dikkat çekmiştir. 1944 yılında bankaların toplam şube sayısı 405 iken 1959 yılı sonunda bu rakam 1759'a çıkmıştır (Akgüç'ten akt. Tokatlıoğlu, 2003b: 143).

İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomide ve bankacılık sektöründe görülen canlılık, uzun soluklu olamamıştır. Başlangıçta yatırımlar, dış kaynak ve tarımsal üretim artışı ile finanse edilebiliyorken, 1953 yılından sonra üretimde aynı hızda artışın sağlanamaması, kamusal yatırımların açık finansman ile desteklenmesi sonucunu doğurmuştur. Devletin Merkez Bankası kaynaklarına başvurma politikasının sonucu olarak ekonomide oluşan enflasyon baskısı ve dengesizliklerin giderilmesi amacıyla 1958 yılında açıklanan İstikrar Programı kapsamında TL'nin devalüe edilmesi (Dolar 2.8 TL'den, 9 TL'ye yükseltilmiştir) ve Merkez Bankası yetkilerinin sınırlandırılmasını da içeren geniş çaplı önlemler alınmıştır. Ekonomide yaşanan tüm bu olumsuz gelişmeler, bankacılık sektörünü de etkilemiştir. Bu dönemin sonunda küçük ve yerel bankaların çoğu tasfiye edilmiştir. (1958-1963 döneminde 19 banka tasfiye olmuş ya da birleştirilmiştir) Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 280-281; TBB, 2019: 17).

Ayrıca ilgili dönem içinde Türk bankacılık sisteminde bankalar kanunu bir kez daha değiştirilmiş ve 1958 yılında 7129 sayılı Bankalar Kanunu kabul edilmiştir. Aynı yıl Bankacılık Kanunu'nun 79. Maddesi hükümlerine göre tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olarak Türkiye Bankalar Birliği (TBB) kurulmuştur.

Sonuç olarak, 1945-1960 dönemi, uygulanan liberal iktisadi politikalar ve özel mülkiyeti destekleyici politikalar kapsamında bankacılık sektörünün de özel kesim ağırlıklı geliştiği bir dönemi yansıtmaktadır.

4.1.2.1.3. Planlı dönem (1960-1980)

Liberalleşme çabalarının başarı ile sonuçlanmaması üzerine, ekonomide 1960 yılından itibaren planlı ekonomi dönemine geçilmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)¹³ kurulmuştur. 1963-1967, 1968-1972 ve 1973-1977 dönemlerini kapsamak üzere yürürlükte kalan beş yıllık kalkınma planlarının düzenli şekilde uygulandığı bu dönem “Planlı Dönem” olarak nitelendirilmektedir (Ayan’dan aktaran Yıldırım, 2017: 37). Yaklaşık yirmi yılın genel ekonomi politikaları ve uygulama programlarının kendine has özelliği, dönemin dış alım yerine yerli üretim (ithal ikamesi) yöntemiyle sanayileşme uygulamasına tanıklık etmesidir. Bu doğrultuda uygulamaya getirilen Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), planlı ve dengeli bir gelişme yaklaşımı üzerine oluşturulmuştur (Kepenek, 2012: 141-142).

“İthal İkameci Sanayileşme (İİS)” stratejisinin uygulandığı dönemde Türkiye ekonomisi, geliştirilmek istenen sektörlerin korunmasına yönelik olarak dışa kapalı bir ekonomi şeklinde yönetilmiştir. Bu kapsamda faiz oranları ve döviz kurları gibi temel fiyatlar hükümet tarafından dünya piyasalarından bağımsız bir biçimde belirlenmiştir. Bu koşullar altında bankacılık sistemi de büyük oranda kamu kontrolü ve etkisi altında kalmıştır. Mevduat ve kredilere uygulanacak faiz oranları, bankaların komisyon oranları ve kredi limitleri, uygulanan İİS doğrultusunda belirlenerek bankaların ana görevi kalkınma planlarında yer alan yatırımların finanse edilmesi olarak belirtilmiştir. Bu dönemde bazı özel durumlar ve yeni yabancı banka haricinde yeni bir ticaret bankası kurulmasına izin verilmemiştir. Amaç, sınırlı olan sektör kaynaklarının yine sınırlı olan rekabet ortamında, hâlihazırdaki bankalar tarafından planlandığı şekilde dağılımının sağlanabilmesi olmuştur. Ürün ve fiyat rekabetinin bulunmadığı, faiz-döviz kuru değişimlerinden kaynaklanabilecek risklerin var olmadığı böyle bir iktisadi ortamda faaliyet gösteren özel sektör bankaları, negatif reel faizle topladıkları mevduatları çoğaltmak amacıyla “şube bankacılığı” na

¹³Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı Kanun ile Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmak amacıyla kurulmuştur. Devletin ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlarının belirlenmesinde hükümete danışmanlık yapma görevi üstlenen kurum, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı için çıkarılan “Kanun Hükmündeki Kararname” ile kapatılmıştır.

yönelmişlerdir. Mevcut bankaların yeni şubeler açmaları desteklenmiş, küçük ölçekli bankaların birleştirilerek ortalama sabit maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmiştir (TBB, 2008: 11-12). Dönemin ticari bankacılık alanında uygulanan politikaları sebebi ile sektöre yeni banka girişleri önlenmiş, mevcut oligopolcü yapı güçlenmiştir. Bölgesel bankaların çoğu kapanmış, çok şubeli bankacılığa doğru bir evrim gerçekleşmiştir (Parasız, 2011: 24). 1950’li yıllarda kurulmuş pek çok küçük ölçekli banka, bu dönemin başlarında tasfiye edilmiştir. Çizelge 4.1’ den de görüleceği üzere 1960’dan 1980’ li yıllara doğru banka sayısında düşme gözlenirken, şube sayılarında artış yaşanmaktadır. 1960 yılında 51 olan banka sayısı, dönem sonunda 43’e düşmüş; dönem başında 1716 olan şube sayısı da dönem sonunda 5954’e çıkmıştır.

Çizelge 4.1. Planlı Dönemde Sektördeki Banka ve Şube Sayıları

Yıllar	Banka Sayısı			Şube Sayısı		
	Ulusal	Yabancı	Toplam	Ulusal	Yabancı	Toplam
1960	46	5	51	-	-	-
1961	47	5	52	1655	61	1716
1962	46	5	51	1655	61	1716
1963	46	5	51	1763	64	1827
1964	43	5	48	1841	68	1896
1965	43	5	48	1900	68	1968
1966	42	5	47	1977	68	2045
1967	41	5	46	2142	68	2210
1968	42	5	47	2451	86	2537
1969	41	5	46	2830	102	2932
1970	41	5	46	3083	111	3194
1971	40	5	45	3298	113	3411
1972	39	5	44	3552	114	3666
1973	38	5	43	3893	114	4007
1974	38	5	43	4293	114	4407
1975	37	5	42	4473	114	4587
1976	38	5	43	4703	114	4817
1977	38	5	43	5109	109	5218
1978	39	4	43	5360	104	5464
1979	39	4	43	5644	104	5748
1980	39	4	43	5849	105	5954

Kaynak: TBB, 2008: 183

Türk bankacılık sisteminin 1980 öncesi dönemde temel özellikleri: ekonominin genelinde olduğu gibi bankacılık sisteminde de kamu kesiminin hâkim konumda olması, bankacılık sektörünün rekabet ortamından uzak ve birkaç büyük bankanın hâkimiyetinde oligopolcü bir yapıda olması, bankacılık sektörüne girişlerin bankacılık mevzuatı ile engellenmiş olması ve dönemin hizmet ve sanayi sektöründe hızla yaygınlaşan holdingleşme olgusunun bankacılık

sektöründe de etkili olması (Şahin, 2009: 482-483). Bu dönemde Türk bankacılık sisteminin ve sistemde faaliyet gösteren bankaların tabi olduğu yoğun düzenlemeleri aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- Sisteme giriş çıkışlar sıkı bir şekilde denetlenmiştir.
- Banka kurulması için asgari bir sermaye oranı gerekmektedir.
- Bankaların faaliyetleri (mevduatları hangi koşullarda nasıl toplayacakları, bu mevduatları hangi koşullarda kime ne miktarda verecekleri) de regüle edilmiştir.
- Toplanan mevduatların tamamının kredi olarak kullanılması engellenmiştir.
- Bankaların ticari amaçlı emtia alım-satımları, gayrimenkul alım-satımları ve bu işi yapanlara kredi açmaları yasaklanmıştır.
- Bankaların işlemlerini belli kurallar altında kayıt altına almaları ve belli sürelerle bu bilgileri kamuya aktarmaları (bilgi ifşaatı) da düzenlenmiştir.
- Son olarak da bankaların bu düzenlemelere uyup/uymama durumları kanunda belirtilen organlarca denetlenmiştir (Tokatlıoğlu, 2003b: 197-198).

Sonuç olarak Türk bankacılık sisteminin 1980 yılına kadarki gelişimi; piyasaya girişin sınırlandırıldığı, rekabete ve dış ilişkilere kapalı, yönetilebilen (güdümlü) faiz oranları kapsamında faaliyet gösteren ve bu sebeple de çok şubeli bankacılık yapan, uzmanlaşmamış, finansal aracı kurum niteliğinde bünyesinde yer aldığı şirketlerin finansal kaynak gereksinimini karşılamakla görevli olan bankaların oluşturduğu bir dönem olarak aktarılmaktadır (Çolak, 2005'den akt. Yıldırım, 2017: 40).

4.1.2.2. 1980-2000 Dönemi Türk bankacılık sistemi

Türk bankacılık sektörünün tarihsel gelişimini açıklayan literatür incelendiğinde “dışa açılma ve piyasa ekonomisi dönemi”, “finansal serbestleşme sonrası bankacılık” ve “yapısal değişim dönemi” olarak da geçen 1980-2000 dönemi, tüm dünyada etkili olmaya başlayan liberalizasyon ve küreselleşme dalgalarının, finansal sektörde dolayısıyla da bankacılık sektöründe etkisini başlattığı bir dönem olarak değerlendirilebilmektedir. Kendi içerisinde de liberalleşme dönemi (1980-1990) ve kriz dönemi (1990-2001) olarak da ayrıştırılabilen 1980-2000 dönemi, iktisadi, finansal ve dolayısıyla da bankacılık alanında köklü değişimlerin yaşandığı bir dönem olarak nitelendirilmektedir.

Türkiye ekonomisinde 1970’li yılların sonunda ödemeler dengesi sorunları sebebiyle yaşanan iktisadi durgunluk, sanayinin döviz ihtiyacını da karşılayabilecek yeni bir sanayileşme stratejisinin uygulanması zorunluluğunu doğurmuştur. 1980 yılında, iç pazarın ihtiyacını karşılamaya yönelik üretimin yapıldığı İİS stratejisi terk edilerek, piyasa ekonomisine dayalı, dışa açılmayı ve dış satıma yönelik üretimi benimseyen bir kalkınma stratejisine geçilmiştir (TBB, 2019: 20).

Dönemin iktisadi açıdan en önemli gelişmelerinden biri 24 Ocak 1980 Kararları olmuştur. Literatürde 24 Ocak İstikrar Programı olarak da geçen programın temel stratejisi, ekonomide devlet müdahalesini ve devletin iktisadi faaliyetlerini en aza indirerek “piyasa ekonomisi” ne işlerlik sağlamaktır. Program ile serbest dış ticaret ve sanayi malları ihracatına dayalı ihracat artışı hedefi doğrultusunda “İhracata Yönelik Sanayileşme (İYS)” politikasına geçilmiştir. Program kısa vadede dış ödeme zorluklarının aşılması, enflasyon hızının düşürülmesi ve işsizliğin azaltılarak sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanmasını hedeflemekteydi (Şahin, 2009: 190-191). 24 Ocak programı ile birlikte Türkiye ekonomisi, bankacılık sistemini de doğrudan etkileyecek hızlı bir liberalleşme süreci içerisine girmiştir. 24 Ocak Kararlarının bir uzantısı niteliğinde ve bankacılık sektörü açısından bir dönüm noktası olan 1 Temmuz 1980 tarihli “vadeli mevduata ve kredilere uygulanan faiz oranlarının serbest bırakılması ve bankalara mevduat sertifikası çıkarma izni verilmesi” kararı “Temmuz Bankacılığı” uygulaması olarak kayıtlara geçmiştir. Bu karar ile 1960-1980 döneminde geçerli olan negatif faiz uygulaması sonlandırılarak, mevduata pozitif faiz vermeye başlanmıştır (Denizer, 1997: 12; Coşkun vd., 2012: 14-15).

Bu dönemde, 1982 yılında Sermaye Piyasası Kanunu çıkarılmış ve sermaye piyasası araçlarının kullanımı için gerekli olan yasal ve kurumsal yapı oluşturulmuştur. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB)¹⁴ 1986 yılında faaliyete başlamıştır (TBB, 2019: 21). 1983 yılında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile mevduatı sigortalamak amacıyla TCMB’nin temsili ve idari altında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurulmuştur (TMSF, 2019). 1985’de 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girmiştir; uluslararası denetim/gözetim sistemiyle uluslararası bankacılık standartları sisteme tanıtılarak, tek düzen hesap planı uygulaması getirilmiş, bilançolar dış denetime tabi tutulmuştur. TCMB

¹⁴ İMKB, 05.04.2013’den itibaren faaliyetlerine Borsa İstanbul (BIST) adı altında devam etmektedir.

bünyesindeki İnterbank¹⁵ (Bankalar arası Para Piyasası (BPP)) Piyasası'nın kurulması sağlanmıştır. TCMB, 1987 yılında "Açık Piyasa İşlemlerine (API) başlamıştır. 1988'de döviz piyasası kurulmuş, 1989 'da döviz işlemleri ve sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır. Nisan 1990'da Uluslararası Para Fonu (IMF) TL'nin konvertibl hale geldiğini duyurmuştur (Keskin: 1994: 8).

Bu dönemde döviz işlemleri ve sermaye hareketleri serbestliği sonucunda yurtdışından borçlanma yoluyla sağlanan fonlar, bankalar için mevduatın yanında önemli hale gelen bir kaynak olmuştur. Bu durum, 1990'lı yıllarda döviz tevdiat hesaplarında (DTH) toplanan mevduatın toplam mevduata oranında büyük oranlarda artış yaratmıştır. 1981'de mevduatın yaklaşık on binde 2'si DTH şeklinde bulunmakta iken, 1995' de %55'i ve 2000'de %46'sı DTH'de tutulmuştur. (Coşkun vd., 2012: 17) Bu durum, bu dönemde yaşanan "para ikamesi" durumunu da gözle görülür hale getirmektedir (Parasız, 2014: 24).

Çizelge 4.2'de finansal serbestleşme döneminde Türk bankacılık sektörünün ekonomideki ağırlığı hakkında bilgi verecek göstergelere yer verilmektedir. Dönemin başında %31 olan bankaların aktif toplamının GSYH içindeki payı, dönem sonunda %83'e yükselmiştir. Benzer şekilde sırasıyla toplam krediler ve toplam mevduatların GSYH içindeki payı, %17'den %27'ye ve %15'den %55'e çıkmıştır.

Çizelge 4.2. 1980-2000 Döneminde Bankacılık Sektörünün Ekonomideki Yeri (%)

Yıllar	Aktif toplamı/GSYH	Krediler/GSYH	Mevduatlar /GSYH
1980	31	17	15
1990	43	20	24
2000	83	27	55

Kaynak: (Şahin, 2009: 479)

Hükümetler 1980 öncesinde, bankacılık sektöründeki banka sayısını denetim altında tutarak mevcut kaynakların aktarılması hususunda söz sahibi olma amacıyla, yeni banka kurulmasına ve yabancı bankaların Türkiye'de şube açmalarına dair başvuruları kolaylıkla kabul etmeyerek sektöre girişleri sınırlandırmıştır. 24 Ocak Kararları ile bankacılık

¹⁵1986 yılında faaliyete başlayan BPP'nin temel işlevi, bankacılık kesimi fonlarının kullanım etkinliğini artırmaktır. (Detaylı Bilgi için bkz. Şahin, 2009: 487)

sektöründe, hem yeni yerli ticaret bankalarının kurulmasında kolaylıklar sağlanması hem de yabancı bankaların Türkiye’de şube açmalarının özendirilmesi yoluyla sistemdeki rekabetin artırılarak, verimlilik artışı ve sınırlı kaynakların daha etkin bir şekilde değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu gelişmeler dolayısıyla, 1980 yılından 2000 yılına kadarki süreçte banka ve şube sayısında önemli artışlar kaydedilmiştir (Coşkun vd., 2012: 16). 1980-2000 döneminde Türkiye’de faaliyet gösteren banka ve şube sayılarındaki gelişme Çizelge 4.3’de gösterilmektedir. Sektörde dönemin başında 4 tane olan yabancı sermayeli mevduat bankası sayısı, dönem sonunda 18’e; toplam banka sayısı da 43’den 79’a yükselmiştir. Şube sayısı da 5954’den dönem sonunda 7837’ye çıkararak yaklaşık %31,5 oranında artış yaşanmıştır.

Çizelge 4.3. 1980-2000 Döneminde Sektördeki Banka ve Şube Sayıları

Yıllar	Banka Sayısı			Şube Sayısı		
	Ulusal	Yabancı	Toplam	Ulusal	Yabancı	Toplam
1980	39	4	43	5849	105	5954
1981	39	6	45	6121	123	6244
1982	39	9	48	6226	127	6353
1983	35	10	45	6168	113	6281
1984	34	13	47	6085	117	6202
1985	35	15	50	6148	120	6268
1986	38	17	55	6231	117	6348
1987	39	17	56	6110	104	6214
1988	42	19	60	6422	106	6528
1989	41	21	62	6487	106	6593
1990	43	23	66	6447	113	6560
1991	44	21	65	6369	108	6477
1992	49	20	69	6097	109	6206
1993	50	20	70	6133	108	6241
1994	47	20	67	5999	105	6104
1995	50	18	68	6136	104	6240
1996	51	18	69	6338	104	6442
1997	54	18	72	6703	116	6819
1998	57	18	75	7255	115	7370
1999	62	19	81	7570	121	7691
2000	61	18	79	7720	117	7837

Kaynak: TBB, 2008: 183

Dönemin bankacılık sektörü piyasa yapısı durumunu anlayabilmek adına yoğunlaşma oranlarına bakılabilmektedir. Çizelge 4.4’de 1980, 1990, 1999 ve 2000 yıllarında Türk bankacılık sektörünün ilk beş ve ilk on bankan yoğunlaşma düzeyi gösterilmektedir. Yoğunlaşma oranları, 1980-2000 döneminde düzenli bir şekilde azalmıştır. Sektördeki yoğunlaşma seviyesinin azalmasında etkili olan faktörler; sektöre girişlerin hız kazanması, yüksek enflasyon, yüksek kamu borçlanması, mevduat güvencesi ve yurtdışı piyasalardan

kısa vadeli de olsa borçlanma imkânlarının artması şeklinde sıralanmaktadır (Coşkun vd., 2012: 19).

Çizelge 4.4. 1980-2000 Dönemi Bankacılık Sektörü Yoğunlaşma Oranları (%)

Yıllar	1980	1990	1999	2000
İlk 5 Banka				
Aktif	63	54	46	48
Mevduat	69	59	50	51
Kredi	71	57	42	42
İlk 10 Banka				
Aktif	82	75	68	69
Mevduat	88	85	69	72
Kredi	90	78	73	71

Kaynak: Coşkun vd., 2012: 20.

1980 sonrası dönemde, kamu giderlerinin hızlı bir şekilde artmasına rağmen kamu gelirlerinin aynı oranda artmaması, kamusal kesimin gelir gider dengesizliğini artırmıştır. Kamu açıklarının finansmanı için de hükümetler, iç borçlanma seçeneğine yönelmişlerdir. Böylelikle hükümet, Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) piyasaya sürerek finansal piyasalardan kaynak toplamıştır (Coşkun vd., 2012: 14-15). 1989 yılı sonrası ekonomide “yüksek faiz, yüksek enflasyon” dönemine girilmiştir. Hızla artan bütçe açıklarının bir kısmının TCMB finansmanı ile karşılanması enflasyon üzerinde baskı yaratırken, önemli bir kısmının da iç borçlanma ile karşılanması mali kaynaklara olan kamu talebinin artmasına sebep olmuştur. Ayrıca bu dönemde iktisadi birimlerin tasarrufları arasında döviz cinsinden varlıkların payının artması, TL cinsinden finansal varlıklara olan talebin çok yüksek faizle ve çok kısa vadeli varlıklara yönelik gerçekleşmesi, bankaların bilanço yapılarını olumsuz olarak etkilemiş, kârlılık performansı düşmüştür. Diğer taraftan kamunun borçlanma gereğinin artmasının oluşturduğu baskının TL fonlama maliyetini artırması da bankaları yurtdışından borçlanmaya yöneltmiş, böylece döviz pozisyon açıklarını büyümüşlerdir. Bilançoda hem faiz hem de kur riski önemli ölçüde artış göstermiştir. Böyle bir ortamın sonucu olarak yaşanan 1994 Krizi ile finansal sistem küçülmüştür. (1994’de bankacılık sektörü toplam aktifleri 68.6 Milyar \$’dan 51.6 Milyar \$’a, özkaynakları da 6.6 Milyar \$’dan 4.3 Milyar \$’a gerilemiştir (TBB, 2019: 22).

1994 yılında bozulan ekonomik dengeleri yeniden inşa etmek ve finansal piyasaları istikrara kavuşturmak amacıyla “5 Nisan Kararları” adı altında bir istikrar programı uygulanmıştır. Kısa vadeli hedefler için Ortodoks şok tedavisi öngören, uzun vadeli hedefler için de Heterodoks-aşamalı politikaları ve yapısal reformları içeren karma tedbirler demeti niteliğindeki 5 Nisan Kararlarının öncelikli hedefi, mali piyasalarda istikrarı sağlamaktır. Bunun yanında kamu kesimi gelir-gider dengesinin sağlanması ve devletin borçlanma gereğinin düşürülmesi, ödemeler bilançosu açıklarının daraltılması, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)’nin özelleştirilmesi, iktisadi kalkınmanın sürdürülebilirliği için bir dizi yapısal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması da programın diğer hedefleri olarak sayılmaktadır (Şahin, 2009: 222-224).

Dönemin sonlarında yaşanan bankacılık sektörü açısından bir diğer önemli gelişme de 18 Haziran 1999’da 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun kabul edilmesi ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’nin kurulması olmuştur. 1994 Krizi sonrası Türkiye, BIS ve Avrupa Birliği (AB) kriterlerine uygun olarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, bankacılık sektörünü rekabete açmayı, bankacılık sektörüne ilişkin olarak kabul edilen uluslararası kriterleri Türk bankacılık sektörüne taşımayı ve bankacılık sektörünün şeffaf çalışmasını sağlamayı hedeflemiştir. Kanun çerçevesinde, bankaların faaliyete geçmeleri, faaliyetlerinin izlenmesi, denetlenmesi ve denetim sonuçlarının karara bağlanması ve bir bankanın faaliyetinin sona erdirilmesi ile ilgili kararların alınması ve uygulanması amacıyla BDDK’nın oluşumu tamamlanarak görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 4389 sayılı kanun ile sıralanan hedeflerin gerçekleştirilmesinde denetim ve gözetim gücü BDDK’ya verilmiştir. Kanunun bu şekilde bir yapılanmaya gitmesindeki temel amaç, çağdaş bankacılık sisteminin gereği olarak sisteme karşı oluşabilecek politik müdahalelerin en aza indirgenmesini sağlamak olmuştur (Çolak, 2001; Şahin, 2009: 495; Yıldırım, 2017: 49).

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile getirilen düzenlemeler aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

- Bankaların gözetim ve denetiminin yeni bir üst kurul olan BDDK’ya devredilmesi (ilgili kanun 3. Madde)
- Bankaların kuruluş koşulları ağırlaştırılarak daha sıkı düzenlemeler getirilmesi
- AB’ye uyum amacıyla “büyük kredi” tanımlaması getirilmesi (ilgili kanun 11. Madde 2b bendi)

- Mali durumu bozulan bankaların hemen kapatılması yerine TCMB'den kaynak aktarımı yoluyla kurtarılma yoluna gidilmesidir (Şahin, 2009: 495; Yıldırım, 2017: 50).

1980-2000 döneminde bankacılık sektöründe yaşanan gelişmelerin temel özelliklerini özetlendiğinde; faiz oranlarının serbestleştirilmesi ve mevduata pozitif faiz (enflasyon oranının üzerinde) ödenmesi, yabancı bankaların kurulmasına ve Türkiye'de şube açmalarına uygun bir ortamın yaratılması, yeni ticaret bankalarının kurulmasına izin verilmesi, Türk bankacılığının dışarıya açılması, bankaların TL mevduat ağırlıklı olan kaynak yapılarının döviz cinsinden varlıklarla değişmesi, bankacılıkta otomasyon yatırımlarının artması ve elektronik bankacılığa geçilmesi olarak sayılabilmektedir (Akgüç, 1992: 73'den aktaran Canbaş ve Doğukanlı, 2007: 282-284). Sonuç olarak Türkiye ekonomisinde dışa açılma ve piyasa ekonomisine geçişin yaşandığı bu dönemin finansal sistem içerisinde önemli yere sahip olan bankacılık sektörü açısından da yapısal dönüşümlerin yaşandığı bir "deregülasyon" dönemi olduğu söylenebilecektir.

4.1.2.3. 2000'den günümüze Türk bankacılık sistemi

Türk bankacılık sisteminin 2000'den günümüze tarihsel seyri incelendiğinde Kasım 2000 ve Şubat 2001 gibi iki büyük finansal krize, ardından yeniden yapılandırma sürecine ve sonrasında da 2008 Küresel Finans Krizi'ne şahitlik ettiği görülmektedir.

Türk bankacılık sisteminde yeniden yapılanma dönemi (2001-2010) olarak geçen on yıllık süreç, Türk bankacılık sistemi açısından Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri sonrasında yeniden yapılanmanın gerçekleştiği bir dönem olmuştur. 2000 döneminde bankacılık sisteminin temel sorunlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- Kamu bankalarının Hazine'nin finansman ihtiyacının karşılanmasında önemli bir rol oynamaya başlaması, bu bankaların görev zararlarının önemli oranda artması ve bu zararların bankaların aktiflerinde büyük yer kaplaması,
- Kamunun finansal sektörden sürekli fon talep etmesi, iç borç yönetiminde finansmanın bankacılık sektöründen sağlanması ve bunun sonucunda da bankacılık sektörünün temel işlevi olan aracılık faaliyetlerinde etkin çalışmaması,

- Özel sermayeli bankaların grup ve iştiraklerine kullandığı kredilerin artması ve bunun sonucunda da sektörün aracılık faaliyetlerinin engellenmesi,
- Mali bünyesi zayıf bankalara yönelik tedbirlerin geç alınması,
- Bankacılık sektöründe rekabet ortamının sağlanamaması ve sektörde yoğunlaşmanın (konsantrasyonun) artması olarak sayılabilmektedir (Parasız, 2011: 27-28).

Bankacılık sisteminde böyle bir tablo ile 2000 yılına giren Türkiye ekonomisi, Ocak 2000’de Enflasyonla Mücadele Programı (EMP) adı verilen istikrar ve ekonomik dönüşüm programı uygulamaya başlamıştır. EMP’nin nihai hedefi, ekonomide kalıcı istikrar ve sürdürülebilir büyüme ortamını tesis etmektir. Bu hedefe ulaşmak için de enflasyonun, cari açığın kamu borç stokunun düşürülmesi ve GSMH’nin büyümesi amacıyla bir dizi yapısal düzenlemeler yapılmıştır. Programın başarılı olamamasının temel sebebi olarak programın özü ve yapısı gösterilmektedir. Yapısal yetersizlik, uygulamadan kaynaklı eleştiriler ve ara hedeflerin tutturulamaması programın başarılı olmasını engelleyen unsurlar olarak sıralanmaktadır (Şahin, 2009: 247-252).

1999 yılında çıkarılan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile yeni ödeme sistemleri ve risk kontrol mekanizmaları oluşturulmuştur. Ancak bu yeni yasal oluşumlar o dönemin bankacılık sektöründe tam olarak etkinlik kazanamadığı için krizlerin etkisi ağır şekilde yaşanmıştır (Kepenek: 2012: 242).

2000 yılının ikinci yarısında yapısal uyum düzenlemelerinin gecikmesi, enflasyonun beklendiği hızda gerilememesi, kamusal mal/hizmetlere enflasyon artışı kadar zam yapılması, iç talebin alınan ek önlemlere karşın kontrol altına alınamaması sonucunda ekonomik görünüm bozulmaya başlamış ve Kasım 2000’de bankacılık sektörü büyük bir sarsıntı yaşamıştır (TBB, 2008: 18). EMP’nin yapısı gereği, bankacılık sektörünün likidite, faiz ve kur riskini artırdığı görülmüştür. Söz konusu risklerin artmasının yanı sıra bankacılık sektöründeki var olan yapısal sorunları çözmeye yönelik girişimlerin yetersiz kalması ve BDDK’nın faaliyete geçmesinde geç kalınması kriz olasılığını artıran etkenler olarak sayılmaktadır (Parasız, 2011: 29). Türkiye 2000 Kasım ayında dövize yönelen yoğun spekülative saldırıyı çok yüksek faiz, önemli döviz rezervi kayıpları ve 7.5 Milyar dolar büyüklüğündeki ek IMF kredisi ile geri püskürterek döviz kuru çizelgesini yüksek bir maliyetle savunabilmişti. Kasım krizi aşıldı diye düşünülürken tam üç ay sonra 19 Şubat

2001’de politik sebepler sonucunda ikinci bir spekülâtif saldırı başlamıştır. 21 Şubat’ta bankalararası para piyasasında gecelik faiz %6200’e kadar çıkarak ortalama %4018,6 olmuş, 16 Şubat tarihinde 27.94 Milyar dolar olan TCMB döviz rezervi 23 Şubat’ta 22.58 Milyar dolara inerek rezerv kaybı 5.36 Milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. (Uygur, 2001: 22-23) Sonuç olarak Kasım 2000’de yaşanan dalgalanmaya neden olan sorunlar, 2001 yılında daha da ağırlaşmıştır. Yapısal düzenlemelerin yavaşlaması, iç talebin sınırlandırılmaması sonucu cari işlemler açıklarının artmaya devam etmesi ve döviz kurlarındaki baskının çoğalması, Şubat 2001’de ekonomide finansal sistemde başlayan ve hızla reel kesime de sıçrayan bir kriz yaşatmıştır. GSMH reel bazda %9,4 daralmış, tüketici fiyatları artış oranı %39’dan %69’a yükselmiştir. Döviz kurları ve faiz oranları hızlı bir şekilde yükselmiş, bankacılık sektörünün 2001 yılındaki toplam zararı, özkaynaklarının %77’sini oluşturmuştur (TBB, 2019: 26). Yaşanan krizin ardından, 14 Nisan 2001 tarihinde ekonomideki yapısal sorunları gidermek ve finansal sistemin mali yapısını güçlendirmek amacıyla “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)” adı altında oldukça kapsamlı bir yeniden yapılanma ve reform programı uygulamaya koyulmuştur .

Bu dönemde yaşanan gelişmeler ve bankacılık sektörünün mali bünyesinde meydana gelen zarar sektörde kapsamlı bir yeniden yapılanmayı zorunluluk haline getirmiştir (TBB, 2008: 35). GEGP’nin açıklandığı ve uygulanmasına kadar geçen süre zarfında ekonomide; döviz kurunda yüksek oranlı artışlar, kredi işlemlerinde önemli oranlarda azalmalar, tüketim ve yatırım harcamalarında keskin düşüşler, piyasalarda fiyatın belirlenememesi ve dış kredi akışının kesilmesi gibi ekonomiyi ciddi oranda sarsan gelişmeler gözlenmiştir. Program yürürlüğe girdiğinde bankacılık sisteminin döviz açık pozisyonunun 45 milyar dolar seviyelerinde olduğu belirtilmektedir. Döviz açığının bu boyutlara ulaşması, açığın kapatılabilmesi için yurtiçi piyasalarda önemli bir döviz baskısını yaratarak pek çok bankanın zor durumda kalmasına sebep olmuştur (Tokatlıoğlu, 2003b: 163-4). GEGP çerçevesinde Türk bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve yeniden yapılandırılması için, dünya ekonomilerinde yaşanan krizler sonrasında yeniden yapılandırma sürecinde takip edilen aşamalar izlenmiştir. Bu kapsamda birinci aşamada aktif yapıları zayıflayan ve sermaye yetersizliği içinde olan bankalar TMSF’ye devredilerek sorunlar çözülmeye çalışılmış, diğer bankalara ise sermaye yapılarını güçlendirmeye yönelik önlemler almaları ve sermaye artırımını yapmaları istenmiş ve gerekli koşulları yerine getiren bankalara devlet tarafından likidite desteği yardımı garanti edilmiştir. İkinci aşamada sermaye yapılarını güçlendiremeyen zayıf bankaların sektör dışına çıkmaları teşvik edilmiştir. Son aşamada ise

bankacılık sektöründe yaşanan krizlerin sebebi olarak nitelendirilen “etkin yönetim ve denetim eksikliği” nin giderilmesi amacıyla yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Coşkun vd., 2012: 25-26).

2001 yılında bankacılık sisteminde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma programı, bankacılığa yönelik yapılan en kapsamlı program olarak değerlendirilmektedir. Program dahilinde bankacılık sektörünün bilanço yapısı, risk dağılımı, sektörün denetim yapısı, bankacılık çözüm süreçleri ve risk yönetim süreçleri tamamen yapılandırma geçirmiştir (TBB, 2019: 28). Yeniden yapılandırma sonrası Türk bankacılık sisteminin bilanço yapısı önemli ölçüde değişmiştir. Yeniden yapılandırmanın ardından 2008 Küresel Finans Krizine kadar geçen süreçte bankacılık sektörünün (2002-2007 döneminde) aracılık işlevi güçlenerek aktif kalitesi, özkaynak kârlılığı ve sermaye yeterliliği, kredilerin toplam aktiflere ve kredilerin GSMH’ye oranı, mevduatın krediye dönüşme oranları yükselmiştir. Ayrıca, kredi stokunun çeşitliliği artarak başta konut ve taşıt kredileri olmak üzere, bireysel krediler önem kazanmıştır (TBB, 2008: 66).

Yeniden yapılandırma programının ardından Haziran 1999 yılında çıkarılan 4389 sayılı Bankalar Kanunu yerini 2005 yılında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu almıştır. Amaç uygulamada ortaya çıkan sorunların giderilmesi ve yaşanan bankacılık sistemi tecrübeleri ışığında uluslararası bankacılık ölçütlerine uygun bir kanun hazırlanması olmuştur.

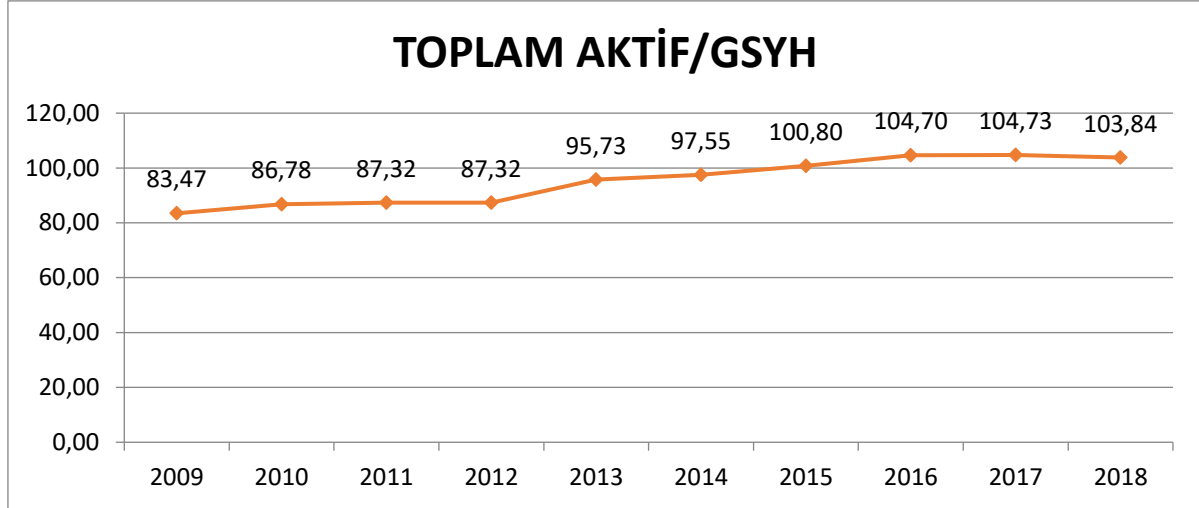
Bu dönemde bankacılık sektörünü etkileyen bir diğer önemli unsur Küresel Finans Krizi olmuştur. Temmuz 2007’den itibaren ABD’de kendini göstermeye başlayan kriz, ABD ekonomisinin dünyada egemen ekonomi olması ve ABD dolarının da rezerv para olması sebebiyle hızla tüm dünyaya yayılmıştır. Krizin görünürdeki sebebi olarak ABD’deki bazı bankaların kuralsız ve eksik denetim altına çalışarak finansal piyasalarda düşük gelir gruplarına yüksek riskli krediler açması sonucunda türev finansal araçlar türemesidir. Krizin ardındaki gerçek nedenler olarak da küreselleşme sürecinde dünyada gelir dağılımının bozulması ve ABD’nin doların uluslararası ödemelerde hâkim para konumunda olması özelliğinden faydalanarak aşırı harcamalarda bulunması (borçlanması) yani tasarruf açığı vermesi gösterilmektedir. Tüm dünyada etkili olan Küresel Finans Krizi Türkiye ekonomisini de farklı kanallardan etkilemiştir. Krizin dış talep daralması, iç talep daralması, yabancı sermaye akımı ve dış kaynak girişinin daralması ve iç kredi kanallarının aksaması ve tıkanması yoluyla etkilemiş olduğu Türkiye ekonomisi, piyasada gözlenen ciddi talep

daralması ile krizin etkilerini hissetmiştir. Tüm sektörlerde olduğu gibi finansal sistemde de etkisini gösteren kriz ile birlikte iç talep daralması yoluyla tüketici ve üretici güven endekslerinde yaşanan sarsıntılar, iktisadi aktörlerin geleceğe güvenle bakmamaları sonucunda harcamama yapmamalarına, bu durumun sonucunda da bankacılık sistem kredi hacimlerinin daralmasına ve kredi kanalının yavaşlamasına yol açmıştır. Küresel kriz ABD’de bankaların ve diğer finans kuruluşlarının iflası ile sonuçlanırken Türk bankacılık sektöründe krizin etkisi ile herhangi bir banka kapanması ya da el konması durumu yaşanmamıştır. Bunun sebebi olarak da 1999-2005 döneminde bankacılık sisteminde gerçekleştirilen yasal ve kurumsal regülasyonlar vasıtasıyla sektörde faaliyet gösteren bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi ve sektördeki yapısal ve düşünsel değişimler gösterilmektedir (Şahin, 2009: 275-278).

Sonuç olarak dönemin başında Kasım 2000 ve Şubat 2001 olmak üzere iki büyük finansal kriz yaşayan bankacılık sektörü, yeniden yapılandırma programı kapsamında denetim ve sağlamlık açısından gerekli yeterli donanımına kavuşturulmaya çalışılmıştır. Alt başlıklarda 2000-2018 döneminde Türk bankacılık sektörüne yönelik olarak bankacılık göstergeleriyle mevcut durumu, piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılık durumu değerlendirilecektir.

4.1.2.3.1. Genel durum incelemesi

Bankacılık sektörünün ülke ekonomisindeki sektörel payı, gün geçtikçe çoğalmaktadır. Türk bankacılık sektörü aktif büyüklüğü 2018 yılsonu itibarıyla 3.867 Milyar TL ile ekonominin 3.724 Milyar TL olarak hesaplanan Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) değerinin üzerinde gerçekleşmiştir. Böylelikle toplam aktiflerin yurtiçi hasılaya oranı yaklaşık %104 olarak tespit edilmektedir. Şekil 4.1’de bankacılık sektörü toplam aktiflerinin GSYH’ye oranının 2009 yılından 2018 yılına kadar süredeki değişimi gösterilmektedir. 2009 yılından 2015 yılına kadar GSYH değerleri altında gelişim gösteren sektörün toplam aktif değerleri, 2015 yılı ve sonrasında GSYH’nin üzerinde gerçekleşmektedir.



Şekil 4.1. Bankacılık Sektörü Aktif Büyüklüğünün GSYH'ye Oranı (%)

Kaynak: TBB, TÜİK*

*TÜİK tarafından gelir yöntemi ile hesaplanmış GSYH verileri kullanılmıştır.

Türkiye ekonomisinde finansal sistem içerisinde bankacılık sektörü, en yüksek paya sahip sektör olarak uzun yıllardır faaliyet göstermektedir. Çizelge 4.5'de görüldüğü gibi finansal kuruluşların aktif büyüklükleri içerisinde 3867 milyar TL aktif değeri ve %83 payı ile bankacılık sektörü en yüksek paya sahip olan sektör konumundadır.

Çizelge 4.5. Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemdeki Payı

Türkiye'de Finansal Kuruluşların Aktif Büyüklüğü (Aralık 2018, Milyar TL)		
Sektör	Tutar	Toplam İçerisindeki Pay (%)
Bankalar	3.867	83
Portföy yönetim şirketleri	167	4
Sigorta şirketleri	171	4
İşsizlik sigortası fonu	127	3
Emeklilik yatırım fonları	91	2
Gayrimenkul yatırım ortaklıkları	77	2
Finansal kiralama şirketleri	69	1
Faktoring Şirketleri	35	1
Finansman şirketleri	40	1
Aracı kurumlar	25	1
Reasürans şirketleri	5	0
Girişim sermayesi	1	0

Çizelge 4.5. (devam) Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemdeki Payı

Menkul kıymet yatırım ortaklıkları	0.5	0
Toplam	4.674	100

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2018: 16.

Bankacılık sektöründe Aralık 2019 itibariyle Türkiye Bankalar Birliği'ne kayıtlı 34 ü mevduat bankası 13 tanesi de kalkınma ve yatırım bankası olmak üzere toplam 47 banka mevcuttur. Türkiye Katılım Bankaları Birliği'ne kayıtlı 6 adet banka bulunmaktadır. 2000 yılında sektördeki toplam banka sayısı 79 iken, bugün sektördeki toplam 47 banka faaliyet göstermektedir. Bu sayının düşmesinde Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri sonrası bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde tasfiye olan, birleştirilen ve fona devredilen bankaların olmasıdır. Sektördeki şube ve personel sayıları, bazı dönemlerde düşüş yaşanmakla birlikte 2000 ve 2018 değerleri kıyaslandığında artış gösterdiği görülmektedir. (Bkz. Çizelge 4.6)

Çizelge 4.6. 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü Banka, Şube, Personel Sayıları

	Sektördeki Banka Sayısı	Sektördeki Şube Sayısı	Sektördeki Personel Sayısı
2000	79	7.837	170.401
2001	61	6.908	137.495
2002	54	6.106	123.271
2003	50	5.966	123.249
2004	48	6.106	127.163
2005	47	6.247	132.258
2006	46	6.849	143.143
2007	46	7.618	158.534
2008	45	8.790	171.598
2009	45	9.027	172.402
2010	45	9.465	178.503
2011	44	9.834	181.418
2012	45	10.234	186.098
2013	45	11.021	197.465
2014	47	11.223	200.886
2015	47	11.193	201.204
2016	47	10.781	196.699
2017	47	10.550	193.504
2018	47	10.454	192.313

Kaynak: TBB

Bankacılık sektörünün Aralık 2018 itibariyle seçilmiş bilanço kalemleri, Eylül 2018 ve Aralık 2017 verileriyle kıyaslamalı olarak Çizelge 4.7’de gösterilmektedir. Türk bankacılık sektörünün aktif büyüklüğü Aralık 2018 döneminde bir önceki çeyreğe göre %8,1 azalarak, bir önceki yıla göre de %18,7 artış göstererek 3.867 milyar TL olmuştur. Sektörün toplam kredileri bir önceki çeyreğe göre azalış göstermekle birlikte, bir önceki yıl sonu rakamına göre %14,1 yükselmiştir. Benzer eğilim mevduatlarda da gözlenmektedir. Bankacılık sektörünün toplam mevduatları, bir önceki çeyreğe kıyasla %4,7 azalma göstermiştir. Aralık 2017’ye göre mevduatlarda yaşanan yüzde değişim de %19 oranında artış şeklinde kaydedilmiştir.

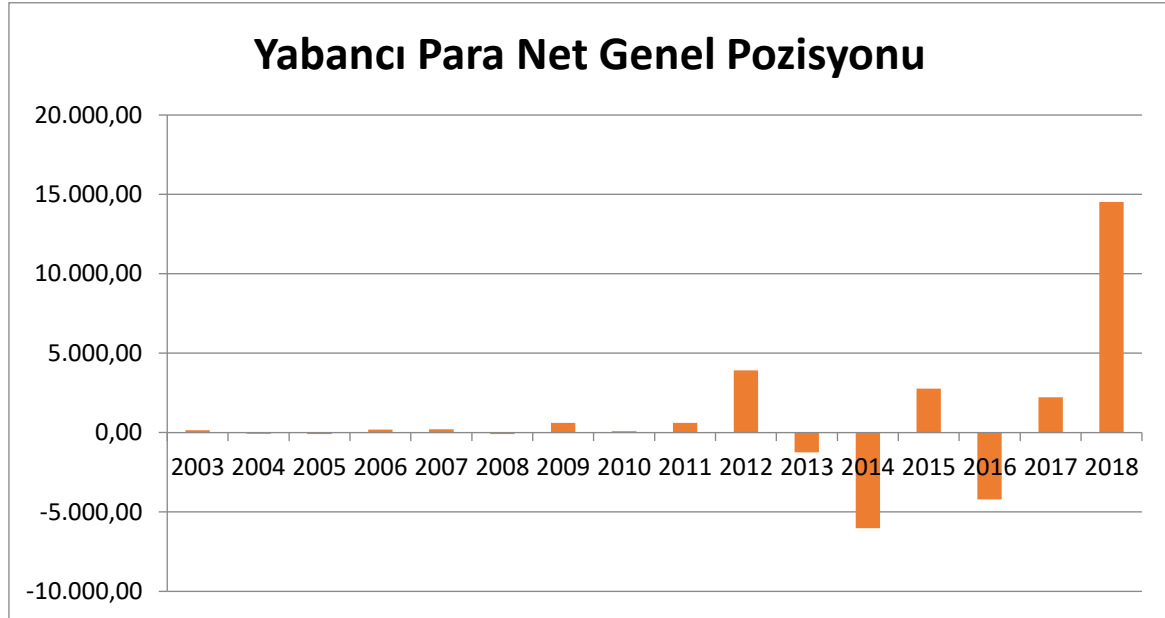
Çizelge 4.7. 2018 Aralık İtibariyle Bankacılık Sektörü Seçilmiş Bilanço Kalemleri

VARLIKLAR	TUTAR (Milyar TL)	YÜZDE DEĞİŞİM (%)	
		Bir Önceki Çeyrek	2017 Aralık
Nakit ve Nakit Benzeri Kalemler*	412	-14.4	57.6
Zorunlu Karşılıklar	159	-5.1	-30.0
Krediler	2.395	-7.5	14.1
Takipteki Alacaklar (Brüt)	97	12.1	51.0
Menkul Değerler	478	-2.4	19.0
Diğer Aktifler	424	-12.4	57.2
Toplam Varlıklar	3.867	-8.1	18.7
YÜKÜMLÜLÜKLER			
Mevduat	2.036	-4.7	19.0
Bankalara Borçlar	563	-18.0	18.4
Repo İşlemleri	97	-33.2	-2.4
İhraç Edilen Menkul Kıymetler	174	-15.0	19.6
Özkaynaklar	421	3.2	17.4
Diğer Yükümlülükler	577	-8.5	23.0
Toplam Yükümlülükler	3.867	-8.1	18.7
*Nakit, Merkez Bankası, Para Piyasası ve Bankalardan Alacaklar kalemlerinden oluşmaktadır.			

Kaynak: BDDK, TBS Temel Göstergeleri, Aralık 2018.

Finansal sistem içerisinde faaliyetleri sırasında birçok farklı riskle (likidite, faiz oranı, döviz kuru, piyasa vb.) karşı karşıya kalan bankaların, maruz kalabileceği risklerden önemli biri de döviz kuru riskidir. Ülkede yaşanabilecek herhangi bir döviz şoku karşısında bankaların bilançolarının ne oranda döviz varlığı ne oranda döviz yükümlülüğü içerdiği önem kazanacaktır. Bu sebeple bankacılık sektörünün yabancı para pozisyonunun yıllar itibariyle

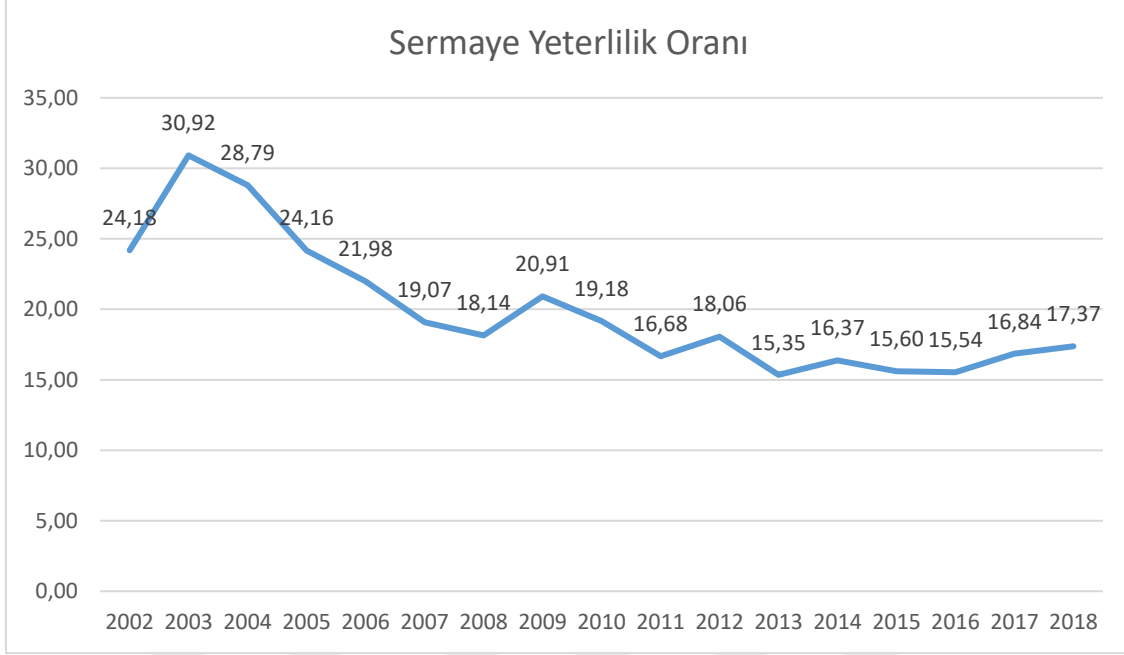
değişiminin gözlenmesi de önem arz etmektedir. Bankaların toplam döviz varlıkları ile toplam döviz cinsinden yükümlülükleri arasındaki fark şeklinde hesaplanan Yabancı Para Net Genel Pozisyonu (YPNGP)'nun 2003 yılından itibaren seyri şekil 4.2'de gösterilmektedir.



Şekil 4.2. Bankacılık Sektöründe Yabancı Para Pozisyonu

Kaynak: BDDK

Yabancı para pozisyonunun pozitif değer alması, bankacılık sektörünün döviz cinsinden yükümlülüğüne kıyasla daha fazla döviz cinsinden varlığa sahip olması, tersi durumda negatif değer alması da döviz cinsinden varlığına kıyasla döviz cinsinden yükümlülüğünün yani borcunun daha fazla olması anlamına gelmektedir. Bankacılık sektörünün yabancı para pozisyonu, Şekil 4.2 incelendiğinde; 2004, 2005, 2008, 2013 ve 2014 ve 2016 yıllarında negatif olduğunu, diğer yıllarda da pozitif değer aldığı dikkat çekmektedir. 2016 yılında gözlenen negatif yabancı para pozisyonu sonrası hızlı bir yükseliş ile pozitif değere geçiş dikkat çeken bir diğer unsur olmaktadır.

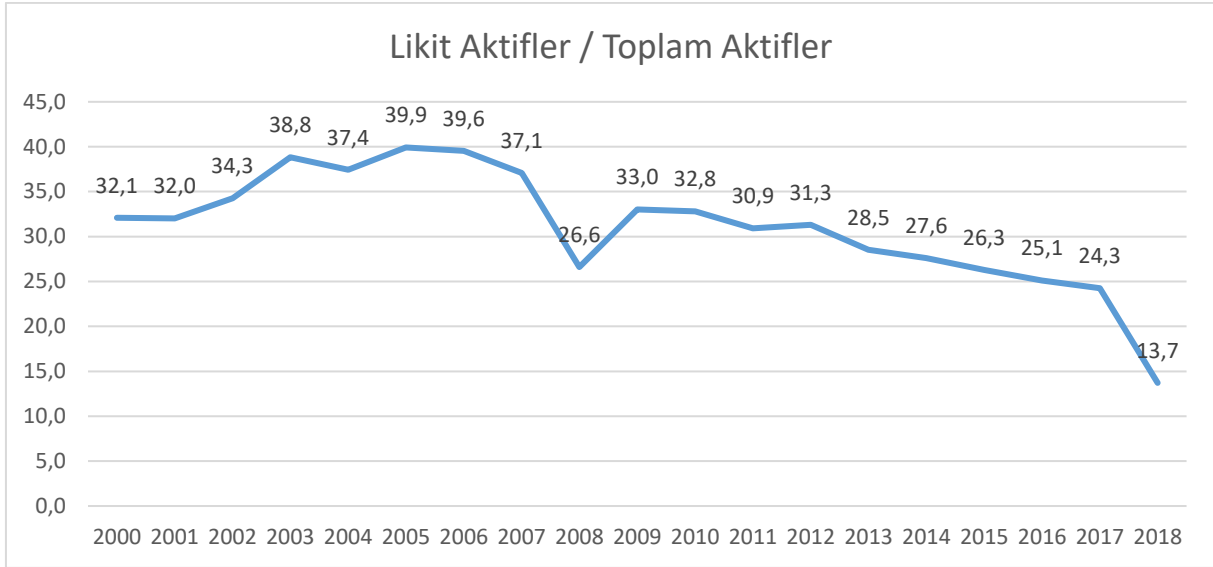


Şekil 4.3. Bankacılık Sektörü Sermaye Yeterlilik Oranları (%)

Kaynak: TBB

Basel Kriterleri çerçevesinde getirilen Sermaye Yeterlilik Oranları (SYO), Bankaların sermaye güçleri ile aldıkları riskler arasında kontrol sağlama amacına yönelik getirilen uluslararası bir ölçüttür. Yani bankaların öz kaynakları ile risk ağırlıklı varlıkların oranlanması yolu ile elde edilen SYO'nun bankacılık sektöründe 2002-2018 dönemi arasında aldığı değerler Şekil 4.3'de gösterilmektedir. Bankalar için yasal sınırlaması %8 olan ve Aralık 2018'de %17,37 olarak gerçekleşen SYO'nun, ihtiyati olarak en az %12 olması gerekmektedir. Türk Bankacılık Sektörü SYO'nun ilgili her dönemde Basel kriteri olan %8 seviyesinin yukarısında seyrettiği görülmektedir. Yıllar itibari ile inişli çıkışlı bir yapıda değişkenlik göstermesine rağmen sektörün sermaye yeterliliği %8'in üzerinde kalmıştır.

Bankacılık sektöründe faaliyet göstermekte olan bankaların likit aktiflerinin toplam aktifler içerisindeki payını gösteren Likit Aktifler/Toplam Aktifler oranı ile bankaların aktiflerinin ne derece likit olduğu belirtilmektedir. Likit Aktifler/Toplam Aktifler oranı ne kadar yüksek olursa, bankaların beklenmeyen durumlar karşısında hareket yeteneği artabilmektedir. Şekil 4.4'de bankacılık sektörünün 2000-2018 döneminde Likit Aktifler/Toplam Aktifler oranının seyri verilmektedir. 2000 yılında yaklaşık %32 olan likidite göstergesi, 2018 yılında %13,7 seviyelerine gerilemiştir. 2008 yılı sonrasında düzenli bir düşüş trendi içeren likidite göstergesi, 2008 yılında da kırılma yaşamıştır.



Şekil 4.4. Bankacılık Sektörü Likidite Göstergesi (Likit Aktifler/Toplam Aktifler) (%)

Kaynak: TBB

4.1.2.3.2. Piyasa yapısı incelemesi

Yoğunlaşma Oranı (Concentration Ratio), en basit ve genel ifadesiyle, bir faaliyet alanındaki en yüksek ciro değerine sahip belirli sayıda aktörün/girişimin (ilk dört için CR4, ilk 8 için CR8 gibi) o sektördeki toplam paylarını ifade eden bir kavramdır. Bankacılık sektörü açısından yoğunlaşma oranlarını değerlendirdiğimizde, sektörün toplam aktifleri, mevduatları ve kredileri bakımından ilk 5 ve ilk 10 bankanın sektör içerisindeki bu değerler içindeki payları, sektörün yoğunlaşma derecesini gösterecektir. Çizelge 4.8’de bankacılık sektörünün 2000-2018 yılları arasında ilk 5 ve ilk 10 banka için toplam aktif, toplam kredi ve toplam mevduat açısından yoğunlaşma oranları gösterilmektedir.

Çizelge 4.8. 2000’den Günümüze Bankacılık Sektörü Yoğunlaşma Oranları (%)

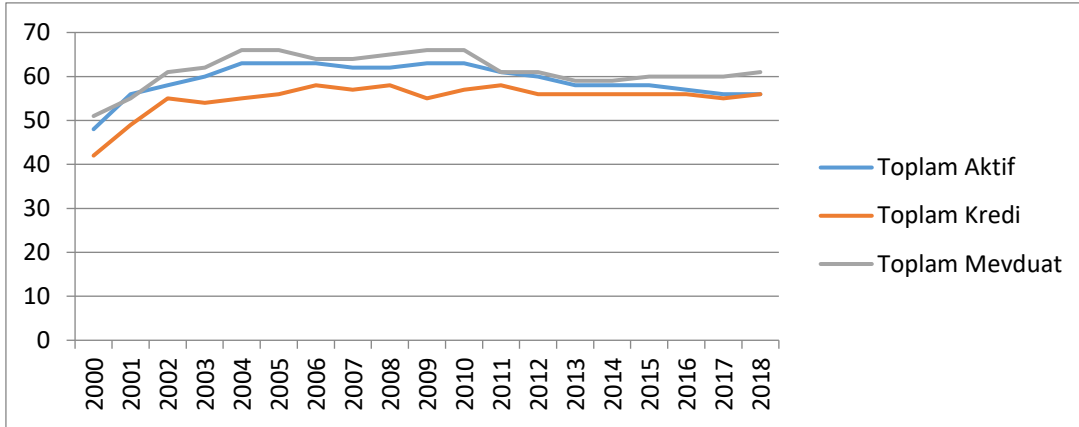
	İlk 5 Banka			İlk 10 Banka		
	Toplam Aktif	Toplam Kredi	Toplam Mevduat	Toplam Aktif	Toplam Kredi	Toplam Mevduat
2000	48	42	51	69	71	72
2001	56	49	55	80	80	81
2002	58	55	61	81	74	86
2003	60	54	62	82	75	86
2004	63	55	66	87	85	91
2005	63	56	66	85	80	89

Çizelge 4.8. (devam) 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü Yoğunlaşma Oranları (%)

2006	63	58	64	86	83	90
2007	62	57	64	85	83	89
2008	62	58	65	86	84	90
2009	63	55	66	87	85	91
2010	63	57	66	87	86	91
2011	61	58	61	87	87	91
2012	60	56	61	87	86	91
2013	58	56	59	86	85	89
2014	58	56	59	85	85	89
2015	58	56	60	85	84	89
2016	57	56	60	85	84	90
2017	56	55	60	85	84	91
2018	56	56	61	86	86	88

Kaynak: TBB

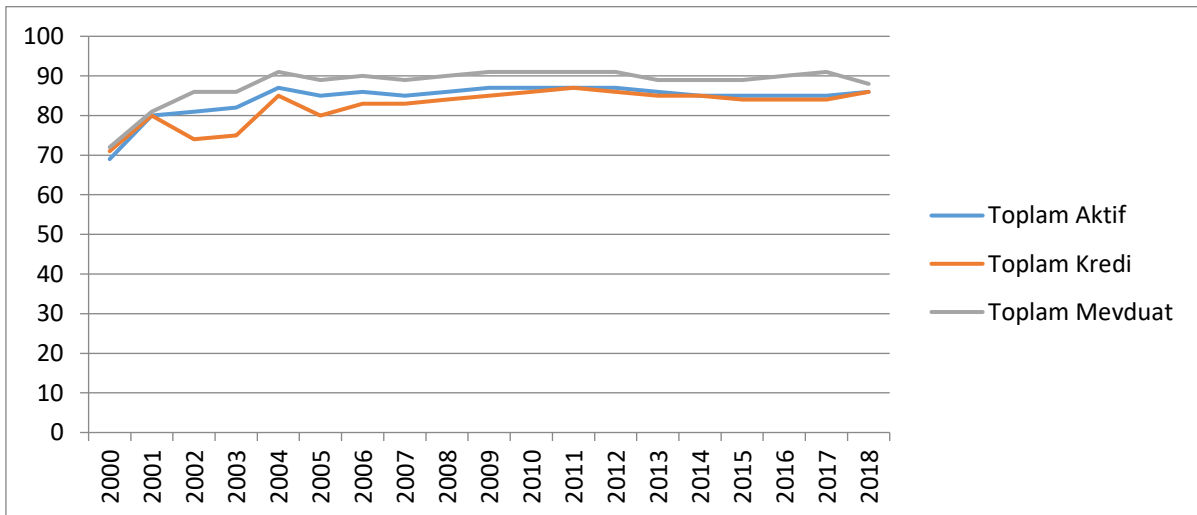
Aralık 2018 itibariyle, ilk beş bankanın aktiflerinin sektör payı yüzde 56'dır. Kredi ve mevduat hacmine göre, ilk beş bankanın toplam içindeki payı bir puan artarken, aktifler içindeki payları ise aynı kalmıştır. İlk on bankanın toplam aktifler içindeki payları 2 puan yükselerek yüzde 86 olmuştur. İlk on bankanın toplam mevduat içindeki payı 3 puan düşüşle yüzde 88 olurken; krediler içindeki payları ise 2 puan yükselmiştir. İlk beş banka içinde 2 kamu bankası 2 özel banka ve 1 yabancı sermayeli banka yer alırken, ilk on banka arasında 3 kamu bankası, 3 özel banka, 3 yabancı sermayeli banka ve 1 kalkınma ve yatırım bankası bulunmaktadır. Aktif büyüklüğü 100 milyar doların üzerinde 1, 40 milyar dolar ile 80 milyar dolar arasında 6 banka vardır. Bununla birlikte, 35 tane bankanın aktif büyüklüğü 10 milyar doların altındadır. (TBB, 2018: 18)



Şekil 4.5. Bankacılık Sektörü İlk 5 Banka Yoğunlaşma Oranlarının Seyri

Kaynak: TBB

Çizelge 4.10’da verilen değerlerin grafiksel gösterimleri Şekil 4.5 ve Şekil 4.6’de gösterilmektedir. 2000 yılı sonrasında 2006 yılına kadar ilk 5 banka yoğunlaşma oranları (ilk 5 bankanın aktiflerinin, kredilerinin ve mevduatlarının sektör payları) artan bir seyir izlemiş, 2006 sonrasında 2012’ye doğru hafif dalgalanma göstererek devam etmiş ve 2012 yılı sonrasında ufak da olsa bir azalma trendi gözlenmektedir. (Bkz. Şekil 4.5) İlk 10 bankanın aktiflerinin, kredilerinin ve mevduatlarının sektör payları 2004 yılına kadar geçen süreçte yükselme eğilimine girmiş olsa da 2005 sonrası dönemde ortalama %80-90 bandında seyir göstermektedir. (Bkz. Şekil 4.6)



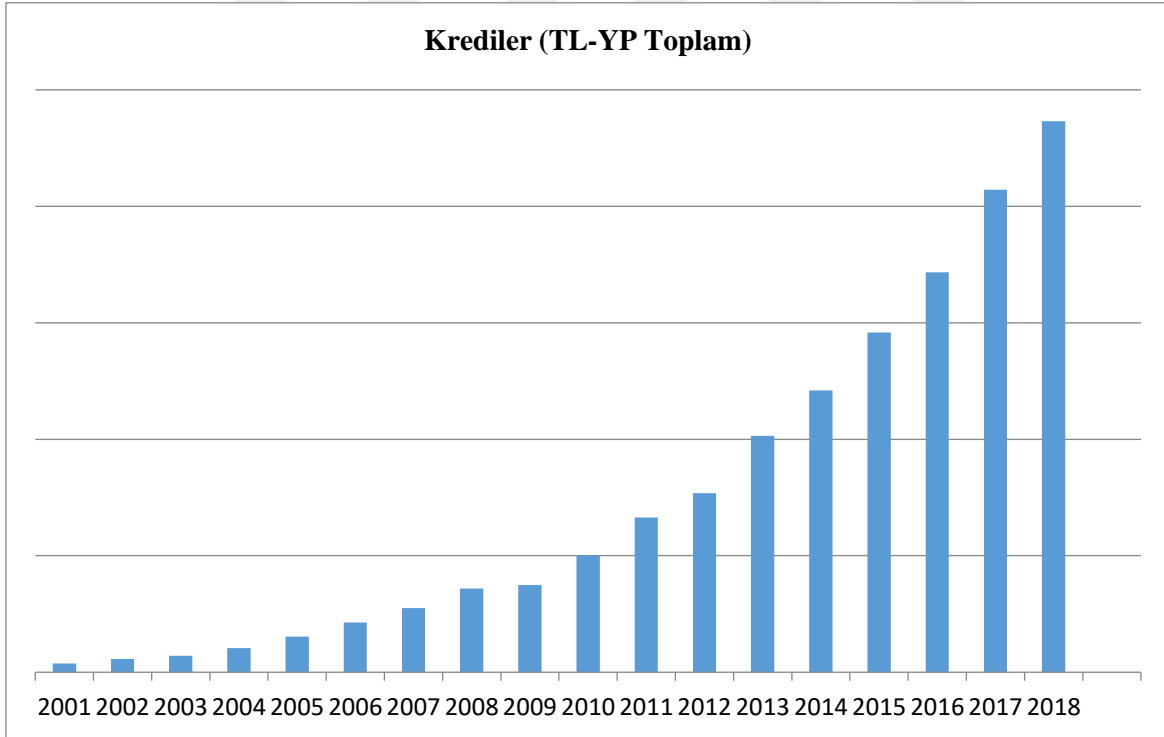
Şekil 4.6. Bankacılık Sektörü İlk 10 Banka Yoğunlaşma Oranlarının Seyri

Kaynak: TBB

4.1.2.3.3. Üretim yapısı incelemesi

Türkiye’de finansal sistem içerisinde finansal kuruluşların aktif büyüklükleri arasında %83 payı ile en yüksek paya sahip olan bankacılık sektörü, sistemdeki aracılık görevi gereği mevduat kabul eden/toplayan ve kredi kullandıran kurumlar olarak ifade edilmektedir. Bu görevinden de anlaşılacağı üzere bankaları, kredi üreten birimler olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır. Bankaları da üretim yapan birer fabrika/firma olarak değerlendirdiğimizde üretim süreci sonucunda en önemli üretim çıktılarında birisi de kullandırdıkları krediler olacaktır. Bankacılık sektörünün üretim yapısını değerlendirmek için sektörün kullandığı kredilere ilişkin temel göstergeleri incelenebilecektir.

Şekil 4.7’de 2000 yılından günümüze Türk bankacılık sektöründe kullanılan kredilerin gelişimi gösterilmektedir. Bankacılık sektörü bilançosunda 2000 yılında 34.213.480 Milyar TL olan Toplam krediler, 2018 yılı Aralık ayında 2.364.801.935 Milyar TL’ye yükselmiştir. Sektörde kredilerin ilgili dönem içerisinde artan bir seyir izlediğini söylemek mümkündür.



Şekil 4.7. Bankacılık Sektöründe Kredilerin Yıllar İtibariyle Gelişimi

Kaynak: TBB

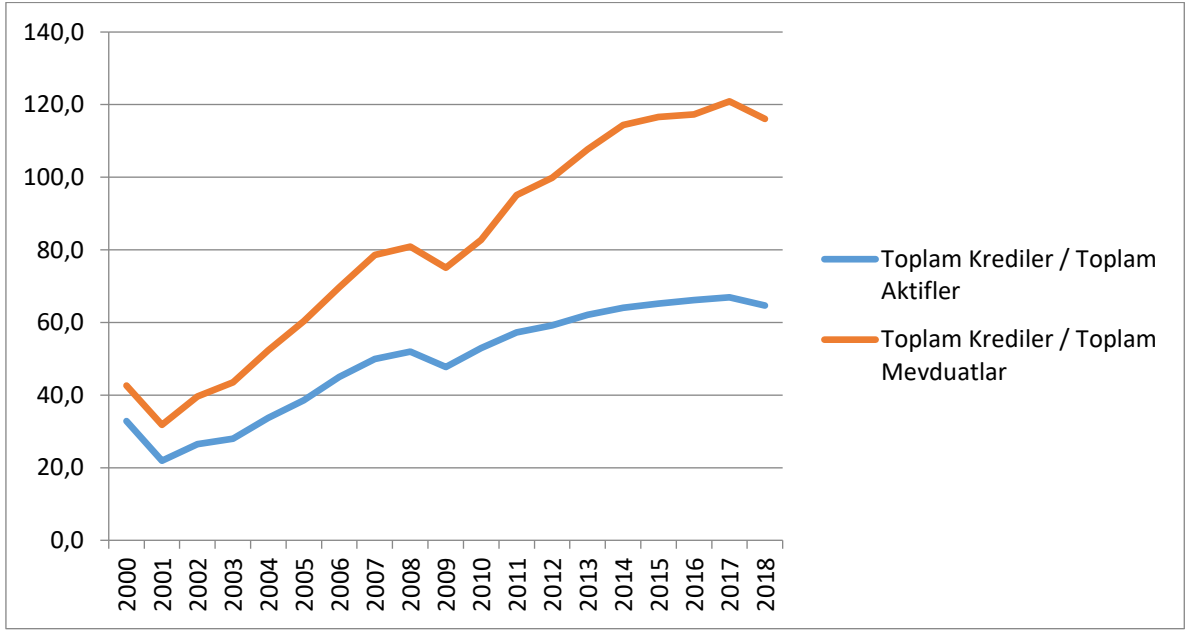
2000'den 2018 yılı sonuna kadar artış eğilimi içerisinde gözlenen sektörün bilanço aktiflerinde yer alan "Krediler" kaleminin, sektörün aktifleri ve toplanan mevduatlar içerisindeki payı incelendiğinde, benzer yükseliş bu oranlarda da görülmektedir. 2000 yılında yaklaşık %33 olan toplam aktifler içerisindeki kredilerin payı, 2018 yılına gelindiğinde yaklaşık %65 değerine yükselmektedir. 2000 yılında %42,6 olan Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı (Toplam Krediler/Toplam Mevduatlar) oranı, 2018 yılında %116,1'e çıkmaktadır. Demek oluyor ki 2000 yılında bankacılık sektörü topladıkları mevduatın yaklaşık %43 'ünü kredi olarak kullanıyordu, 2012 yılında neredeyse tamamını kredi olarak kullanmış ve ilerleyen yıllarda da bu değer giderek artış göstermiştir. Sonuç olarak bankacılık sektörü 2013 yılından bu yana topladığı mevduattan daha fazla miktarda kredi kullanmaktadır.

Çizelge 4.9. 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü Toplam Aktif ve Mevduatlar İçerisinde Kredilerin Gelişimi (%)

	Toplam Krediler / Toplam Aktifler	Toplam Krediler / Toplam Mevduatlar
2000	32,8	42,6
2001	21,9	31,8
2002	26,5	39,6
2003	28,0	43,5
2004	33,7	52,3
2005	38,6	60,4
2006	45,0	69,7
2007	50,0	78,6
2008	52,0	80,9
2009	47,7	75,1
2010	52,9	82,8
2011	57,2	95,0
2012	59,2	99,9
2013	62,1	107,7
2014	64,1	114,4
2015	65,2	116,6
2016	66,1	117,3
2017	66,9	120,9
2018	64,7	116,1

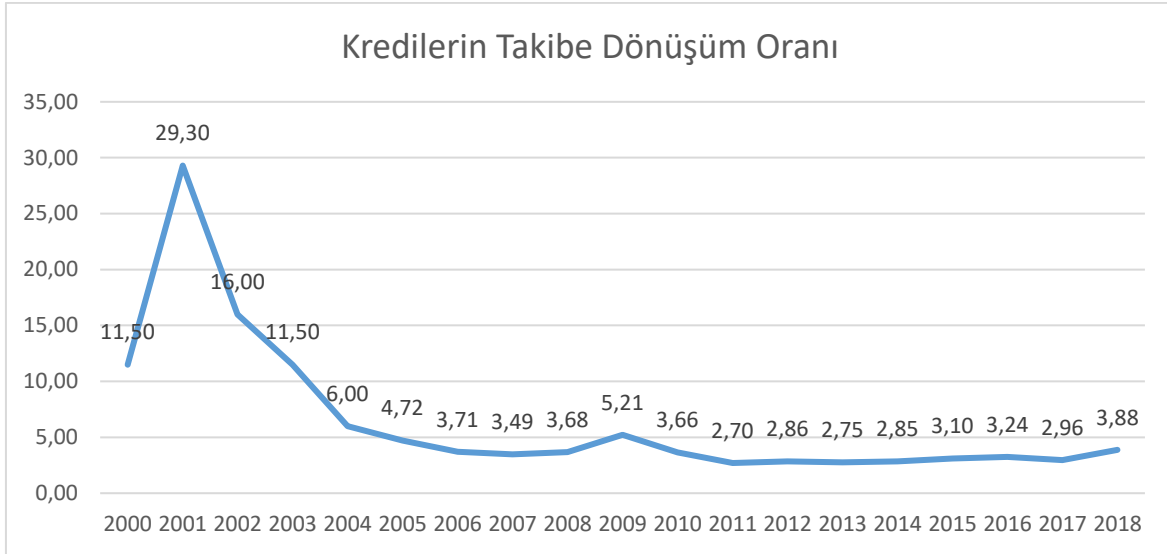
Kaynak: TBB

Çizelge 4.9’da yer alan bankacılık sektörü Toplam Krediler/Toplam Aktifler ve Toplam Krediler/Toplam Mevduatlar değerlerini Şekil 4.8’e aktardığımızda yıllar itibariyle yükselme trendi taşıdığını görmekteyiz. Grafikte 2000 ve 2001 Krizleri ile 2008 Küresel Finans Krizine denk gelen kırılmalar da gözlenmektedir. Toplam Krediler/Toplam Aktifler ve Toplam Krediler/Toplam Mevduatlar değerlerinin 2018 yılında bir önceki yıla kıyasla azaldığı görülmektedir. Sonuç olarak eğrilerin düşme trendi içerisine girdiği, bu durumu da ekonominin şu anda da içinde bulunmakta olduğu daralma ile açıklamak mümkündür.



Şekil 4.8. Bankacılık Sektörü Toplam Aktif ve Mevduatlar İçerisinde Kredilerin Gelişimi

Kaynak: TBB



Şekil 4.9. Bankacılık Sektöründe Kredilerin Takibe Dönüşüm Oranı

Kaynak: TBB, BDDK

Bankacılık sektöründe aktif kalitesinin en önemli göstergelerinden birisi olan “Kredilerin Takibe Dönüşüm Oranı”, bankaların kullandığı kredilerde geri ödenmeyenlerin oranı olarak ifade edilebilmektedir. Bu oranının artması, bankaların aktif kalitesini bozarak kârlılığını da olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bankacılık sektöründe kredilerin takibe dönüşüm oranı yıllar itibariyle Şekil 4.9’da gösterildiği biçimde gerçekleşmiştir. 2000 yılında %11,5 olan takibe dönüşüm oranı, 2001 yılında %29,3’e yükselmiştir. Sonraki yıllarda düşüş eğilimine geçen değer 2011 yılından sonra yaklaşık %3 seviyelerinde oluşmuştur. Aralık 2017’de %2,96 olarak oluşan takibe dönüşüm oranı, Aralık 2018’de %3,88’e yükselmiştir.

4.1.2.3.4. Kârlılık incelemesi

Bu çalışmada, regülasyonların bankacılık sistemi kârlılığı üzerindeki etkisi, Aktif Kârlılığı (ROA- Return on Assets) ve Özkaynak Kârlılığı (ROE- Return on Equity) olan kârlılık göstergeleri üzerinden incelenecektir. Analiz edilecek dönemde (2000’den günümüze) bankacılık sektörünün kârlılık göstergelerinin yıllar itibariyle seyrini incelemek, sektörün kârlılık yapısını anlamamız açısından faydalı olacaktır.

Net kârın toplam aktiflere bölünmesi ile hesaplanan ROA, şirket varlıklarının kâr yaratmada ne derece etkin olduğunu gösteren bir orandır. Bu hesaplama sonucunda elde edilen katsayı

ne kadar büyükse, şirketin varlıklarının kâr yaratma konusunda o denli başarılı kullanıldığı düşünülmektedir. Net kârın toplam özkaynaklara bölünmesi ile hesaplanan ve bir “yönetim performansı göstergesi” olan ROE, işletme ortaklarının koydukları sermaye karşılığında ne kadar kâr elde ettiklerini gösteren (yani 1 birim sermaye karşılığında ne kadar kâr elde edildiğini gösteren) bir orandır. Yüksek ROE de işletme kaynaklarının verimli kullanıldığını ifade eden bir durumdur.

Çalışmada regülasyonların NFM üzerindeki etkisi ölçülmeyecek olup literatürde yer alan bir diğer kârlılık göstergesi NFM (Net Faiz Marjı, Net Interest Margin) de sağlanan kaynaklara ödenen faiz ile (faiz giderleri), bu kaynakların kullanılması sonucu elde edilen faiz gelirleri arasındaki farkın (net faiz geliri), ortalama getirili aktiflere bölünmesiyle hesaplanmaktadır. Bir birim getirili varlık için elde edilen net faiz gelirini ifade eden NFM’nin yüksek olması bankanın kârlılığını olumlu yönde etkilemektedir. NFM bankalar açısından, ROA ve ROE ile birlikte önemli bir performans göstergesi olarak analizlerde incelenen bir değerdir. Piyasadaki rekabet arttıkça NFM’nin düşmesi beklenmektedir. (Kale, 2017: 214)

Çizelge 4.10. 2000’den Günümüze Bankacılık Sektörü ROA, ROE ve NFM Değişimleri (%)

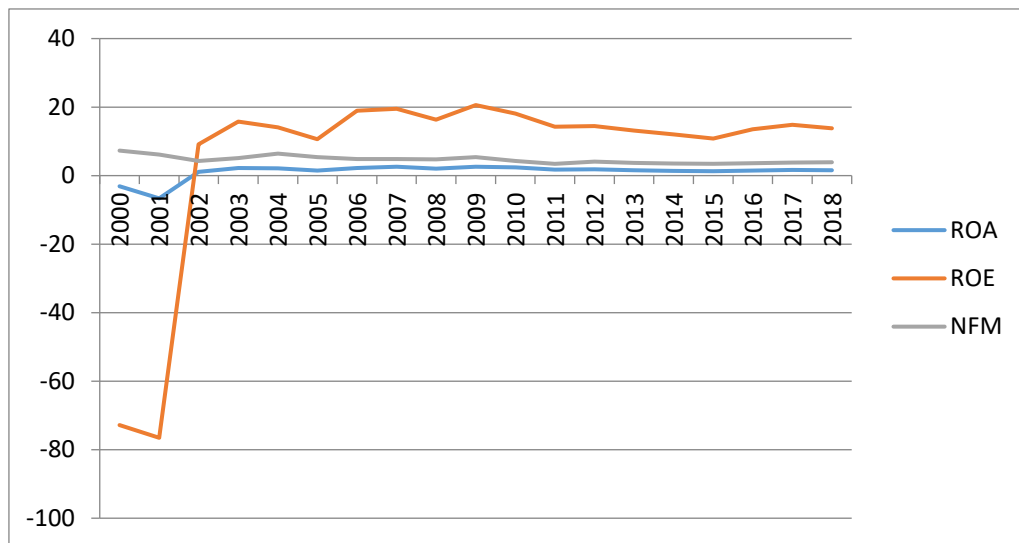
	ROA (Net Kar/Toplam Aktifler)	ROE (Net Kar/Toplam Özkaynaklar)	NFM (Net Faiz Geliri/Toplam Aktifler)
2000	-3,07	-72,80	7,30
2001	-6,64	-76,53	6,16
2002	1,11	9,17	4,30
2003	2,25	15,79	5,07
2004	2,11	14,05	6,45
2005	1,44	10,63	5,39
2006	2,26	18,94	4,85
2007	2,55	19,50	4,88
2008	2,02	16,36	4,72
2009	2,59	20,59	5,44
2010	2,43	18,14	4,30
2011	1,79	14,23	3,46
2012	1,84	14,44	4,07
2013	1,61	13,14	3,72

Çizelge 4.10.(devam) 2000'den Günümüze Bankacılık Sektörü ROA, ROE ve NFM Değişimleri (%)

2014	1,39	12,02	3,53
2015	1,24	10,82	3,45
2016	1,51	13,48	3,65
2017	1,65	14,86	3,77
2018	1,53	13,78	3,91

Kaynak: TBB

Bankacılık sektöründe temel kârlılık göstergelerinden olan ROA, ROE ve NFM'nin 2000 yılından 2018 yılı sonuna kadar gelişim değerleri Çizelge 4.10'da gösterilmektedir. Değerlerin grafiksel gösterimi de Şekil 4.11'de görüldüğü şekilde izlenmektedir. Çizelgeden görüldüğü üzere kriz yıllarında (2000 ve 2001) ROA ve ROE değerleri negatif değerler almaktadır. 2002 yılında %1,11 olan ROA değeri, 2018 yılında %1,53'lük seviye ile yıllar içerisinde durağan bir seyir izlemektedir. (Bkz. Şekil 4.11) 2000 ve 2001 yılında göstermiş olduğu yüksek negatif değerlerden 2002 yılında %9,17 ile pozitif değere geçen ROE, 2018 yılında %13,78 seviyesinde oluşarak bir önceki döneme kıyasla değer kaydetmektedir. Ancak ROA kadar durağanlık göstermeyen ROE değeri, yıllar itibariyle inişli çıkışlı bir bantta seyir göstermektedir. (Bkz. Şekil 4.10) İlgili dönem içerisinde pozitif değerler alan NFM, 2000 yılında %7,30 değerini alırken, 2018 yılı sonu itibariyle %3,91'lik değer ile dönem itibariyle sağladığı ortalamaya yakın bir seyir izlemektedir.



Şekil 4.10. Bankacılık Sektörü ROA, ROE ve NFM Değişimleri

Kaynak: TBB

4.2. Türk Bankacılık Piyasasında Düzenleyici Kurumlar

Farklı piyasaların düzenlenmesi, piyasa faaliyetlerinin bu düzenlemelere uygun olup/olmadıklarını ya da piyasada oluşması muhtemel aksaklıkların denetim ve takibi amaçlı oluşturulan düzenleme ve denetleme kurumları, özellikle 1980 sonrası tüm dünyada etkili olan küreselleşme ve liberal politikalar sonucunda ekonomideki payı azalan devletin iktisadi hayatta kural koyma ve düzen belirleme görevlerinin bir sonucunda oluşmaktadır.

İlk olarak ABD’de ortaya çıkan ve 1970’lerden itibaren yepyeni bir yapı ve işlev ile birçok ülkede benzer özelliklerle yaygınlaşan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Türkiye’de de önemli yapılar olarak faaliyet göstermektedir. Bu kurumların varlığı ve ortaya çıkma sebepleri, kamu yönetimi reformlarının bir parçası ve kamu hizmetlerindeki dönüşüm, merkeziyetçiliğin zayıflaması, yönetim ve yeni kamu yönetimi/işletmeciliği gibi kavramlardan bağımsız olarak değerlendirilemeyecek bir süreç olarak görülmektedir. Küresel ekonominin daha güvenilir bir piyasa talep etmesi sonucu oluşan bu kurumların nihai hedefleri; uzun vadeli plan yapma olanağı veren, istikrarlı, politik çıkarlardan etkilenmeyen ve devlet müdahalesinin azaltıldığı bir ekonomik sistemin kurulması olarak belirtilmektedir. Özellikle altyapı, bankacılık, telekomünikasyon, enerji gibi sektörlerde devlet tekelinin ortadan kalkması sonucu oluşabilecek fiili tekeller veya rekabeti olanaksız duruma getirebilecek oluşumların engellenmesi de diğer amaçlar arasında gösterilmektedir (Sever, 2015). Sonuç olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bir bakıma ülke ekonomisinde önemli rol oynayan bu gibi sektörlerin objektif ve tarafsız bir şekilde yönetilmelerinin bir güvencesi olarak görülmektedir (İliman ve Tekeli, 2018: 380).

Enerji, finans, bankacılık, iletişim gibi ülke ekonomisinde önemli konumda olan bazı sektörler, piyasada aktif rol oynayan bazı aktörlerin (girişimciler, üreticiler, baskı ve çıkar grupları gibi) ve politikacıların baskılarına uğrayarak etkinlikten ve verimlilikten uzak bir performans sergileyebileceklerdir. Bu sektörlerle yönelik düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşmasında; kaynak dağıtımında etkinliğin sağlanması ve tüketici haklarının korunması ihtiyacı temel sebep olarak gösterilmektedir (Tutal, 2014: 160). Türkiye’de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’nun da aralarında olduğu ilgili sektörlerle yönelik RTÜK, BTK, SPK, EPDK, KİK, RK, TAPDK ve KGK olmak üzere toplam dokuz düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmaktadır.

Bankacılık sistemi için hazırlanan banka kanunlarında, sistemle ilgili kurumlar tanımlanmaktadır. Türk bankacılık sisteminde 19.10.2005 tarihinde kabul edilen ve hala yürürlükte olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun kapsam başlığı altında 2. maddesinde: “Türkiye'de kurulu mevduat bankaları, katılım bankaları, kalkınma ve yatırım bankaları, yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubeleri, finansal holding şirketleri, Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bunların faaliyetleri bu Kanun hükümlerine tâbidir” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca 3. maddesine göre, bu kanunun uygulanmasında;

- Kurum: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunu,
- Merkez Bankası: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketini,
- Fon: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu,
- Kuruluş birlikleri: Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye Katılım Bankaları Birliğini ifade etmektedir.

Bu çalışmada kanunda da belirtilen ve bankacılık sisteminin faaliyet ve işlerliği açısından önemli yere sahip olan bu kurumların; kuruluş amaçları ve dönemleri, görev ve yetkileri tek tek ele alınacaktır. Bu amaçla sırasıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), Türkiye Bankalar Birliği (TBB), BDDK ve Bankalararası Kart Merkezi (BKM)'nin kuruluşu, amaçları, görev ve yetkileri incelenerek değerlendirilecektir.

4.2.1. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)

Birinci Dünya Savaşı sonrası dünyada ortaya çıkan, emisyon sağlayacak merkez bankalarının oluşturularak ülkelerin kendi para politikalarını bağımsız bir şekilde belirlemeleri yönündeki eğilimin etkisi ve Kurtuluş Savaşı ile kazanılan siyasi bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla güçlendirilmek istenmesi amacıyla bir merkez bankası kurulması yönündeki tartışmalar ve çalışmalar yoğunluk kazanmıştır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 11 Haziran 1930 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen yasa tasarısı sonucunda, 1715 sayılı “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu” adı ile 30 Haziran 1930 tarihinde Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır. Banka, farklı kurum ve kuruluşlarca yürütülen

işlevlerin tek elde toplanması işlemi sonrasında, faaliyetlerine 3 Ekim 1931 tarihinde başlamıştır (TCMB, 2019).

Kuruluş Kanunu'na göre TCMB'nin temel amacı, ülkenin ekonomik kalkınmasını desteklemektir. Bu amaçla bankaya; temel politika aracı olan reeskont oranlarını belirleme, para piyasasını ve para dolaşımını düzenleme, hazine işlemlerini yerine getirme, Türk parasının istikrarına yönelik önlemler alma, banknot basımı tek elden yürütme ve devletin haznedarlığını üstlenme yetkileri verilmiştir (TCMB, 2019).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de TCMB, kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelik uygulamalarda bulunmuştur. 1950'lere gelindiğinde büyüme ve hızlı kalkınmanın finansmanı TCMB kaynaklarından sağlanmıştır. Planlı ekonomi döneminde TCMB, genişlemeci para politikaları izleyerek ve kamuya kaynak sağlamaya devam etmiştir. TCMB'nin etkinliğini artırmak amacıyla, 14 Ocak 1970 yılında 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu kabul edilmiştir. Kanun ile TCMB'nin görev ve yetkileri yeniden tanımlanarak artırılmış ve banka sistem içerisinde daha etkili bir yere getirilmiştir. 1211 sayılı Kanun ile bankaya tanınan yetki ve sorumluluklar aşağıda belirtildiği gibidir:

- Doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolünün artması
- Para arzını ve likiditeyi düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri yapma yetkisi
- Hükümetin para ve krediye ilişkin tedbirleri alırken, görüş bildirmesi
- Reeskont işlemleri ile yatırım ve ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla, orta vadeli kredi verme olanağı (TCMB, 2019).

1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan temel görev ve yetkileri kapsamında TCMB'ye verilen bankaların gözetim ve denetimine dair yetkiler şu şekildedir:

- Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,
- Mali piyasaları izlemek,
- Zorunlu karşılık, reeskont ve faiz oranlarını belirlemek,
- Nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini yürütmek,

- Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemek,
- Bankaların ödünç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre bankalardan istemeye yetkili olmak,
- Bankaların bulunduracakları umumi disponibilitenin (ihtiyari karşılık) nitelik ve oranının (gerektiğinde) tespit edilmesi,
- Bankaların döviz pozisyonlarına ilişkin kararlar almak,
- Bankaların yapılan düzenlemelere uymamaları sonucunda uygulanacak cezai faiz oranlarının belirlenmesidir (1211 Sayılı Kanun, 2007).

1980'lerde yaşanan ekonomik gelişmeler hem Türkiye ekonomisi hem de TCMB açısından bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Liberalleşme ve serbest piyasa ekonomisine geçişin yaşandığı bu dönem içerisinde TCMB, 1983 yılında altın ve döviz rezervlerini etkin bir şekilde yönetmek konusunda yetkili duruma gelmiştir. Bankanın “esas görevlerini ekonominin temel gereklerine göre ve fiyat istikrarını sağlayacak bir şekilde yürüteceği” hükmü Kanun'a eklenmiştir. 1987 yılında Açık Piyasa İşlemleri (API) yapmaya başlayan TCMB, modern anlamda para ve döviz piyasalarının kurulmasına liderlik etmiştir. Yüksek enflasyon döneminin temel unsurlarından biri olan “kamu borçlarının Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesi” ni önlemek amacıyla ilk düzenlemeler de bu dönemde gerçekleştirilmiştir: Nisan 1994'de Hazinesinin TCMB kaynaklarını kullanmasına sınır getirilmiş, 1997'de de imzalanan bir protokol ile, 1998 yılından itibaren Hazinesinin TCMB'den kısa vadeli avans kullanamayacağı karara bağlanmıştır (TCMB, 2019).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri sonrası, ekonomide yaşanan yapısal dönüşüm sonrası TCMB Kanunu'nda 25 Nisan 2001'de birtakım değişiklikler yapılmıştır. Fiyat istikrarını sağlamak, bankanın temel amacı olarak net bir biçimde tanımlanmıştır. Bu çerçevede, TCMB'nin “para politikası konusundaki uygulamaları ve kullanacağı araçları doğrudan kendisinin belirleyeceği” hükmüne bağlanarak araç bağımsızlığına da sahip olmuştur. Fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek koşulu altında, devletin büyüme ve istihdam politikalarını destekleyeceği hükmüne bağlanmıştır. Ayrıca bankanın destekleyici amacı finansal istikrarı sağlama olarak tanımlanmıştır. Önemli bir değişiklik olarak bankanın Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlara avans vermesi, kredi açması ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması yasaklanmıştır. Böylece

bankanın, kamunun finansman ihtiyacında kaynak olması engellenmiştir. Son olarak da para politikası stratejilerinin ve karar alma mekanizmalarının kurumsallaşması amacıyla, Para Politikası Kurulu (PPK) oluşturulmuştur (TCMB, 2019).

Sonuç olarak ülkemizde para ve kur politikalarının yönetiminden sorumlu bir kurum olarak TCMB, temel amacı “fiyat istikrarını sağlama” doğrultusunda kanun ile düzenlenen görev ve sorumlulukları yerine getirmektedir. Böylece aldığı kararlar ve uyguladığı politikalar ile tüm finans piyasalarını etkilemekte ve yönlendirebilmektedir.

4.2.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), 22.07.1983 tarihinde TCMB bünyesinde tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla kurulmuştur. 1994 Krizi sonrasında, TMSF'nin yetkileri genişletilerek, tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanı sıra bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gerektiğinde yeniden yapılandırma görevi de verilmiştir. 1990'ların sonunda finans sektörünün ülke sınırlarını aşarak, daha kompleks ve hızlı işler duruma gelmesi, sektörü düzenlemekten ve denetlemekten sorumlu kurumların uzmanlaşarak, daha işlevsel ve bağımsız hale getirilmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Dünya ekonomilerinde Merkez Bankaları ve Bakanlıklar tarafından yürütülen denetim görevinin bağımsız bir kuruma devredilmesi eğilimi Türkiye'yi de etkilemiştir. 1999 yılında BDDK kurulmuş ve TMSF'nin temsil ve idaresi TCMB'den alınarak BDDK'ya devredilmiştir. 26.12.2003 tarihinde TMSF'nin karar organının Fon Kurulu olduğu hükmüne bağlanarak TMSF özerk bir statüye kavuşturulmuştur. 2005 yılında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Türk mevduat sigortacılığı sistemi ve TMSF için önemli değişiklikler getirilmiştir. Bu Kanun ile TMSF'nin yetkileri genişletilerek, önceki düzenlemelere göre BDDK tarafından belirlenen sigortaya tabi mevduatın kapsamı ve tutarını belirleme yetkisi TMSF'ye devredilmiştir. Ayrıca risk esaslı sigorta priminin tarifesini, tahsil zamanını ve şeklini belirleme yetkisi ve katılım bankaları bünyesinde açılan gerçek kişilere ait katılım fonlarının da güvence altına alınması TMSF'ye verilmiştir (TMSF, 2019).

4.2.3. Türkiye Bankalar Birliği (TBB)

Bankacılık Kanunu'nun 79 uncu maddesi hükümlerine göre 1958 yılında kurulmuş olan Türkiye Bankalar Birliği, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek

kuruluşudur. Serbest piyasa ekonomisi ve tam rekabet ilkeleri çerçevesinde Birliğin amaçları aşağıdaki şekildedir:

- Bankacılık düzenleme ilke ve kuralları doğrultusunda bankaların hak ve menfaatlerini savunmak,
- Bankacılık sisteminin büyümesi, sağlıklı bir şekilde çalışması, bankacılık mesleğinin gelişmesi, rekabet gücünün artırılması amacıyla çalışmalar yapmak,
- Rekabetçi bir ortamın yaratılması ve haksız rekabetin önlenmesi için gerekli kararları almak/alınmasını sağlamak, uygulamak ve uygulanmasını talep etmek (TBB, 2019).

Türk bankacılık sisteminde faaliyet gösteren tüm mevduat bankaları ile kalkınma ve yatırım bankaları 5411 sayılı Kanun hükümlerine göre faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde Birliğe üye olmak (5411 sayılı Kanun'un 79. Maddesi uyarınca), Statü hükümlerine uymak ve Birliğin yetkili organlarının aldığı kararlara uymak durumundadırlar. Faaliyet izni kaldırılan, diğer bir veya birkaç banka/finansal kuruluş ile birleşen, bütün aktif ve pasifi ile diğer hak ve yükümlülüklerini Türkiye'de faaliyette bulunan diğer bir bankaya devreden ve tasfiye kararı alan bankaların üyelik kayıtları silinmektedir (TBB, 2019).5411 sayılı Bankacılık Kanunu 80. maddesine göre TBB'nin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Mesleğin gelişmesini temin etmek,
- Meslek ilkelerini belirlemek suretiyle üyelerin birlik ve mesleğin gerektirdiği vakar ve disiplin içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak,
- Üye banka mensuplarının uyacakları meslek ilkeleri ve standartlarını Kurumun uygun görüşünü alarak belirlemek,
- İlgili mevzuat uyarınca alınan kararlar ile Kurumca alınması istenilen tedbirlerin uygulanmasını takip etmek,
- Üyeleri arasında haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak ve uygulamak,
- Üyelerin ilân ve reklamlarında uyacakları esas ve şartları tür, şekil, nitelik ve miktarları itibarıyla Kurumun uygun görüşünü alarak tespit etmek,
- Kurum ile iş birliği yapmak suretiyle bankalar arasında ortak projelere ilişkin iş birliğini temin etmek,

- Üyelerinin ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda yönetim kurulu kararına istinaden dava açmak,
- Müşteri haklarına dair hükümlerde öngörülen sözleşmelerin şekil ve içeriklerine ilişkin usûl ve esasları belirlemek,
- 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun hükümleri ve diğer kanunlarla tanınmış müracaat hakları saklı kalmak kaydıyla üyeler ve bireysel müşterileri arasındaki ihtilafların değerlendirilmesi ve çözüme kavuşturulmasını temin etmek üzere hazırlayacakları ve Kurulca onaylanan usûl ve esaslar dâhilinde hakem heyeti oluşturmaktır.

Ayrıca Türk bankacılık sisteminde faaliyet gösteren “katılım bankaları” için de bir birlik bulunmaktadır. Türkiye Katılım Bankaları Birliği, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nu ve 04.10.2001 tarih ve 2001/3138 sayılı Birlik Statüsü’ nün yürürlüğe konulması ile “Özel Finans Kurumları Birliği” adı altında kurulmuştur. Daha sonrasında 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu ve 28.02.2006 tarih ve 2006/10018 Sayılı Birlik Statüsü ile şimdiki adı olan “Türkiye Katılım Bankaları Birliği” unvanını almıştır (TKBB, 2019). Türk bankacılık sisteminde faaliyet gösteren tüm katılım bankaları, tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan Türkiye Katılım Bankaları Birliği’ne, faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde üye olmak (5411 sayılı Kanun’un 79. Maddesi uyarınca) zorundadır. Serbest piyasa ekonomisi ve tam rekabet ilkeleri çerçevesinde TKBB’nin amaçları ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 80. maddesine uyarınca görev ve yetkileri birebir TBB ile aynıdır.

4.2.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, finansal piyasalardaki denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması yönündeki politikalar sonucu oluşturulmuş bir yapıdır. 1999 tarihli 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuş olan BDDK, 2005 yılında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile de bağımsızlık, etkinlik ve kapasite açısından güçlendirilmiştir. Kurumun misyonu; “Bankacılık Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelerde belirtilen görev ve yetkileri çerçevesinde düzenleme ve denetimi kapsamındaki kuruluşların faaliyetlerini güvenli ve sağlam şekilde gerçekleştirmesini, kredi sisteminin etkin şekilde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını

sağlamak ve bu sayede finansal piyasaların gelişmesine ve finansal istikrara katkıda bulunmak” tır (BDDK, 2019). Bu misyon doğrultusunda BDDK’nın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 93. maddesinde yer alan görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
- Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak.

Kurum, finansal hizmetler sektörünün geliştirilmesi amacıyla aşağıdaki konularda strateji belirlemeye yetkilidir: (5411 sayılı Kanun’un 94. Maddesinde yer alan hükümler)

- İşlem ve aracılık maliyetlerinin azaltılarak bankaların kârlı, verimli ve rasyonel çalışmalarının ve finansal piyasaların tarafları arasında rekabet ortamının sağlanması,
- Finansal sisteme rekabet gücünün kazandırılması, finansal piyasalara ilişkin diğer düzenlemeler ve uygulamalar ile bütünleşmenin gerçekleştirilmesi ve piyasanın daha etkin işleyişinin sağlanması suretiyle etkin ve şeffaf bir finansal sistemin oluşturulması,
- Denetim ve faaliyet alanları bakımından uluslararası bankaların durumunun yakından izlenmesi, tecrübelerinden yararlanılması,
- Birimler, kurumlar, meslek mensupları ve uluslararası diyalog ve iş birliğinin artırılması suretiyle malî piyasalarda meslek mensupları arasında bütünleşmenin sağlanması,
- Malî piyasalara ilişkin düzenlemelerin ilgili taraflarla istişare edilerek hazırlanması.

Ayrıca Kanun kapsamında yer alan kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetim ve yerinde denetimi (5411 sayılı Kanun madde 95) de BDDK tarafından sağlanmaktadır. Sonuç olarak 2000 yılından itibaren bankacılık sektörünün temel gözetim, denetim ve düzenleme görevini Hazine Müsteşarlığı'ndan devralan BDDK'nın üstlendiği misyonu yerine getirmek üzere gerekli düzenleme ve denetlemeleri yapabilmesini sağlayacak ortamı oluşturmada temel hedefleri: sektörün etkinliği ve rekabet yeteneğini artırmak, sektörde güveni kalıcı kılmak, sektörün ekonomide yaratabileceği zararları minimum düzeye indirmek, sektörün dayanıklılığını artırmak ve tasarruf sahiplerinin haklarını korumaktır (Parasız, 2011: 35-36).

4.2.5. Bankalararası Kart Merkezi (BKM)

Bankalararası Kart Merkezi (BKM), 1990 yılında 13 kamu ve özel Türk bankasının ortaklığıyla kurulmuştur. Merkezin ödeme sistemleri içerisinde faaliyetleri; nakit kullanımı gereksiz her türlü ödemeyi ya da para transferini sağlayan/destekleyen sistem, platform ve altyapıları oluşturmak, işletmek ve geliştirmek olarak belirlenmiştir. Verimli operasyonlar ve yüksek işlem hacmine sahip olarak nitelendirilen BKM, teknik donanımı, altyapısı ve insan kaynaklarıyla, üyeleri, perakende sektörü, kamu ve bireylere ödeme sistemleri konusunda hizmet vermektedir.

BKM'nin temel faaliyetleri: kredi kartı ve banka kartı uygulamasına sahip bankalar arasında uygulanacak prosedürleri geliştirmek, belirli standartları sağlamaya yönelik çalışmalar kapsamında kararlar almak, Türkiye geneli uygulamalar yoluyla yurt içi kuralları belirlemek, bankalar arasındaki takas ve hesaplaşmayı yürütmek, yurt dışı kuruluş ve komisyonlarla ilişkiler kurmak ve gerekli taktirde üyelerini bu kuruluşlara karşı temsil etmek, her banka tarafından devam ettirilen işlemleri daha güvenli, hızlı ve daha az maliyetli tek bir merkezden yürütmektir. (BKM, 2020).

4.3. 2000'den Günümüze Mevcut Bankacılık Regülasyon Politikaları

Banka hukukunun temel yasalarından biri olarak Bankalar Kanunları gösterilmektedir. Türkiye'de 1933 yılında kabul edilen ve üç yıl yürürlükte kalan 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu ilk Bankalar Kanunu olarak nitelendirilmektedir. İkinci Bankalar Kanunu, 1936 yılında kabul edilen ve 22 yıl yürürlükte kalan 2999 sayılı Bankalar Kanunu'dur. Türk bankacılık sisteminde yeni bir devir açtığı düşünülen 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nda 28

ve 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile önemli değişiklikler yapılmıştır. 7129 sayılı Bankalar Kanunu 1985 yılında yerini 3182 sayılı Bankalar Kanunu'na bırakmıştır (Taşçıoğlu, 1988: 3).

Finansal sistemin dolayısıyla da bankacılık sisteminin dünya ekonomilerinde serbestliği ya da yasal düzenlemelerle müdahale edilmesi gerekliliği dönemler itibariyle değişkenlik göstermiştir. Bu konuda uluslararası alanda hâkim olan eğilim Türkiye için de kabul edilerek; 1923'lerden 1980'lere kadar baskın görüş "regülasyon" ların egemen olduğu bir dönem, 1980'lerden 2000'li yıllara kadar geçen süreç "deregülasyon" lar dönemi ve 2000'lerden sonra var olan durum için de "reregülasyon" politikaları ile finansal sisteme ve bankacılık sektörüne yönelik düzenlemelerin yeniden gündeme geldiği bir dönem olarak genelleştirebiliriz.

Bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma süreci 1999 yılı sonunda uygulamaya koyulan EMP ile başlatılmış, 2001 yılında açıklanan kapsamlı bir "bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programı" ile devam etmiştir. İlk aşamada yapılan düzenlemeler büyük oranda düzenlemelerin uluslararası standartlara ve uygulamalara yakınsaması yönünde oluşturulmuştur. Bankalar Kanunu'nda kapsamlı değişiklikler yapılarak önceki dönemlerde Hazine Müsteşarlığı ve TCMB arasında paylaşılan bankaların denetim ve düzenlemesi görevi ve yetkileri yeni kurulan BDDK'ya devredilmiştir (TBB, 2008: 41).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinin ardından, 14 Nisan 2001 tarihinde, ekonomideki yapısal sorunları ve istikrarsızlığı gidermek ve finansal sistemin mali yapısını güçlendirmek amacıyla açıklanan GEGP' de yer alan yapısal düzenlemeler aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır:

- Mali sektörün yeniden yapılandırılması
- Devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler
- Ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılmasına yönelik düzenlemeler
- Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler (GEGP, 2001)

GEGP ile ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını temin ederek kaynak kullanım sürecinde verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında ülkenin rekabet gücünü geliştirerek ekonomik büyümeyi, yatırım ve

istihdamı artırmak nihai amaç olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda program ile hedeflenenler aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı biri biçimde sürdürmek,
- Bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırılma ile bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurmak,
- Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirmek,
- Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakârlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu gelirler politikası sürdürmek,
- Bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturmak (GEGP, 2001).

GEGP’de mali sektörün yeniden yapılandırılması kapsamında “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” uygulanmıştır. Programın temel hedefleri; kamu bankalarını mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak, TMSF bünyesindeki bankaların problemlerini en kısa zamanda çözüme kavuşturmak ve krizlerden olumsuz etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeleri sağlamak olarak sıralanmıştır. Program “Bankacılık Sektöründe Mali ve Operasyonel Yeniden Yapılanma” ve “Gözetim ve denetim çerçevesini güçlendirici, sektörde etkinlik ve rekabet gücünü artırıcı Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler” olmak üzere iki ana yapıdan oluşmaktadır (BDDK, 2001).

Bu dönemde mali sektörün yeniden yapılandırılması kapsamında 25.04.2001 tarihli 4651 sayılı kanun ile TCMB’ye özerk bir statü kazandırılmıştır. Buna göre, “Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler” olarak değiştirilmiştir. Aynı kanun kapsamında (52. Madde) “Açık piyasa işlemleri, yalnızca para politikası amaçları için yürütülür ve Hazineye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi amacıyla yapılamaz” hükmü ile TCMB’nin kamu kesimine kredi açması yasaklanmıştır.

Bankacılık sektöründe mali ve operasyonel yeniden yapılanma kapsamında bankaların daha sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlamak amacıyla kamu bankaları, TMSF bünyesindeki bankalar ve özel bankalarla ilgili düzenlemelerin yapılması zorunlu görülmüştür. TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarının en kısa zamanda çözülmesi, ortak yönetimlerinin sağlanması ve birleştirilmeleri öngörülmektedir. Bu bağlamda kamu bankaları ile ilgili olarak alınan kararlar aşağıdaki şekilde olmuştur:

- Merkez Bankasıyla yapılanlar dışında gecelik yükümlülüklerin ortadan kaldırılması ve Merkez Bankasına olan gecelik yükümlülüklerin sınırlandırılması, bu yükümlülüklerin geri ödenerek kamu bankalarının bilançosunun küçültülmesi,
- Görev zararlarının tamamen tasfiye edilmesi ve verilebilecek yeni görevler için bütçeye önceden ödenek konulması,
- Sermaye yapılarının güçlendirilmesi için ek kaynak aktarılması, verimsiz şubelerin kapatılması ve personel azaltılması için emekliliğin teşvik edilmesi,
- Kamu bankalarının ortak ve profesyonel yönetim kurulunca yönetilmesi,
- Emlak Bankası'nın tasfiye edilerek Ziraat Bankası'na devredilmesi, Vakıflar Bankası'nın özelleştirilmesi, Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın yeniden yapılandırılması (BDDK, 2001; Şahin, 2009: 257).

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde yasal ve kurumsal düzenlemeler kapsamında gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesine yönelik olarak 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklikler şu şekilde sıralanmaktadır:

- "Konsolide Özkaynak" tanımlaması getirilmesi ve konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması
- 2009'a kadar geçiş süreci tanınarak, bankaların mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa iştirakleri kendi özkaynaklarının en fazla yüzde 15'i, bu iştiraklerin toplam tutarı ise banka özkaynaklarının yüzde 60'ı ile sınırlandırılması
- Vadeli işlem, opsiyon sözleşmeleri ve benzeri diğer türev ürünlerin kredi tanımına dahil edilmesi
- Özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması konusuna açıklık getirilmesi (BDDK, 2001).

Sektörün yeniden yapılandırma programında BDDK tarafından yapılması planlanan düzenlemeler aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan Muhasebe Uygulama Yönetmeliği (MUY) ile repo işlemlerinin bilanço içine alınması, finansal araçların değerlendirme, sınıflandırılma ve riske karşı korunma amaçlı finansal işlemlere ilişkin esasları içeren 39 numaralı standart da dahil olmak üzere Uluslararası Muhasebe Standartları'nın temel ilkelerinin benimsenmesi hedeflenmiştir.
- Kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek üzere bir gruba kullanılacak kredi limitlerinin hesabında doğrudan ve dolaylı krediler birlikte dikkate alınarak ve risk grubu tanımı yapılmıştır.
- 1 Ocak 2002'de işlerlik kazanması planlanan Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemi oluşturma süreci yakından takip edilmiştir.
- Sermaye yeterliliği hesaplamasında 1 Ocak 2002'den itibaren solo bazda, 1 Temmuz 2002'den itibaren de konsolide bazda piyasa risklerinin de dikkate alınması ile ilgili uygulama getirilmiştir.
- Diğer ülkelerin denetim birimleriyle yapılan anlaşmalar ve iş birliğiyle bankalar ya da hâkim ortakları tarafından kurulmuş olan off-shore bankalar sıkı denetime alınarak, bankaların yurtdışı şubeleri de yerinde denetime tabi tutulmuştur (BDDK, 2001).

1999 yılında çıkarılan 4389 sayılı Bankalar Kanunu, Kasım 2005'de yerini bugün de geçerliliğini koruyan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na bırakmıştır. Bu Kanunun amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemek olarak belirtilmektedir. Kanun kapsamında Türkiye'de kurulu mevduat bankaları, katılım bankaları, kalkınma ve yatırım bankaları, yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubeleri, finansal holding şirketleri, TBB, TKBB, BDDK, TMSF ve bu kurumların faaliyetleri bu Kanun hükümlerine tâbi tutulmaktadır.

5411 sayılı Kanun, bankacılık faaliyetlerini, öz sermayeyi, riski ve risk kaynaklarını ayrıntılı şekilde tanımlayarak bankaların kuruluş koşulları ile kurucu ve yöneticilerde aranacak nitelikler, bankaların faaliyetleri, mali yapıları ve denetlenme yöntemleri uluslararası

bankacılık standartları kapsamında ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiştir. Kanun ile getirilen temel düzenlemeler şu şekildedir:

- Bankaların kuruluş ve sisteme giriş izni, denetimi ve gözetimi BDDK'ya devredilmiştir.
- Banka kurucularında banka sahibi olmanın gerektirdiği mali güce itibara, dürüstlük ve yeteneğe sahip olma ve müflis, iflası istenmemiş, TMSF'ye devredilen bankalarda nitelikli ortaklıklarının bulunmaması, rüşvet, dolandırıcılık, hırsızlık, zimmet gibi yüz kızartıcı suçları olmaması şartları aranmaktadır.
- Kanunda özkaynak ve sermaye yeterlilik oranları açık bir şekilde tanımlanarak bankaların bu oranlara uymaları gerektiği belirtilmiş ve bu oranlara uymamaları halinde müeyyide uygulama yetkisinin BDDK'ya verildiği belirtilmiştir.
- Bankalar, öncelikle BDDK'nın denetimine tabi bulunmaktadır. Kurum bankaların mali bünyelerini, belirlediği finansal oranları takip ederek düzenli olarak gözetleme ve gerekli önlemleri almaya yetkilidir. Tüm iyileştirici ve düzeltici önlemler alınmasına rağmen yetersiz olursa Kurum ilgili bankanın faaliyet iznini kaldırmaya ve bankanın TMTF'ye devrine yetkili bulunmaktadır.
- Bankalar, uygun bir iç denetim ile risk kontrol ve yönetim sistemine sahip olacaktır.
- Kurum, bankaların varlık, alacaklar, özkaynaklar, borç, yükümlülük ve taahhütleri, gelir ve giderleri arasındaki ilgi ve dengeler ile mali durumu etkileyen diğer tüm olguların ve karşılaşılan risklerin belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla sınırlamalar ve standart oranlar belirleyerek gerekli düzenlemeleri yapmaya ve bunlar hakkında her türlü önlemi almaya yetkili olmaktadır. Sektörde faaliyet gösteren bankalar, yapılan düzenlemelere uymak, belirlenen sınırlama ve standartlar değerleri tutturmak ve bunlara dair Kurum tarafından istenen önlemleri almak ve uygulamakla yükümlü bulunmaktadır.
- Kanununun 48. ve 49. maddelerinde detaylı bir kredi, risk grubu ve mensuplar tanımı yapılmıştır. Kanununun 50. maddesinde risk grubu ve mensuplar tanımına girenlerin hangi durumlarda kredi kullanılarak kullanılmayacağı düzenlenmiştir. Kanun ile banka kaynaklarının ortaklarca istismar edilmesini önleyecek tüm tedbirler alınmaya çalışılmıştır (Şahin, 2009: 496-498).

2000 yılı sonrasında bankacılık sektöründe düzenlemeler açısından genel eğilimin “reregülasyonlar” olduğu ilgili dönemin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında kullanılan temel regülasyon türleri veya araçları; Piyasaya Giriş-Çıkış Sınırlamaları, Bankaların Faaliyetlerine Yönelik Sınırlamalar, Sermaye Yeterliliği Düzenlemeleri, Likidite ve Rezerv Regülasyonları, Döviz Yönelik Sınırlamalar ve Kamuyu Aydınlatma Regülasyonları başlıkları altında ele alınacaktır.

4.3.1. Piyasaya Giriş-Çıkış Sınırlamaları

Bankacılık sektöründe piyasaya giriş ve çıkışlar, yasal çerçeve ile kısıtlanmış bulunmaktadır. 5411 sayılı Kanun’un 6. Maddesi uyarınca “Türkiye’de bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye’deki ilk şubesinin açılmasına, bu Kanunda öngörülen şartların yerine getirilmesi kaydıyla Kurulun (BDDK’nın) en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınacak kararlar” izin verilmektedir. Kuruluş şartları ilgili kanunun 7. Maddesi, kurucularda aranan şartlar da 8. Maddesinde ayrıntılı olarak aktarılmıştır. Ayrıca merkezi yurt dışında bulunan bankaların Türkiye’de şube açma koşulları da Kanun ile düzenlenerek madde 9’da yer almıştır.

Bankaların sermaye sınırlamalarına yönelik düzenlemeler olarak 7. Maddenin f bendi kapsamında “Nakden ve her türlü muvazaadan âri olarak ödenmiş sermayesinin en az otuz Milyon TL olması” gerekmektedir. Pay edinim ve devirleri açısından ilgili kanunun 18. Maddesinde belirtildiği üzere “Bir kişinin, bir bankada doğrudan veya dolaylı pay sahipliği yoluyla sermayenin %10’unu ve daha fazlasını temsil eden payları edinmesi veya bir ortağa ait doğrudan veya dolaylı payların sermayenin %10, %20, %33 ya da veya %50’sini aşması sonucunu veren pay edinimleri ile bir ortağa ait payların, bu oranların altına düşmesi sonucunu veren pay devirleri BDDK’nın iznine tâbi” dir. Bir bankanın sermayesinin %10 ya da daha fazlasına sahip olan tüzel kişilerin paylarının doğrudan veya dolaylı olarak birinci fıkrada belirtilen oranlar veya esaslar dahilinde el değiştirmesi, devralacak ortağın kurucularda aranan nitelikleri taşıması koşulu ile BDDK’nın iznine bağlı olmaktadır.

Kanun ile bankaların tasfiye veya iflas durumları da düzenlemeye tabi tutulmaktadır. İradi tasfiye durumunda 20. Maddede belirtildiği üzere bankaların faaliyetlerine son vermeleri ve tasfiyeleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun (Kurul) iznine ve BDDK’nın denetimine tâbidir.

4.3.2. Bankaların Faaliyetlerine Yönelik Sınırlamalar

Bankaların finansal sistemde aracılık faaliyetleri sonucunda mevduat kabul etmesi ve topladığı mevduatları krediye çevirmesi sürecinde hangi araçları ne kadar kullanabilecekleri de düzenlemelere tabi tutulmaktadır.

Bankaların ortaklık paylarına ilişkin sınırlamalar Madde 56'da belirtilmektedir. Bankaların; kredi kuruluşları ve finansal kuruluşlar dışındaki bir ortaklıktaki payı kendi özkaynaklarının %15'ini, bu ortaklıklardaki paylarının toplam tutarı ise kendi özkaynaklarının %60'ını aşamayacağı kanunda yer almaktadır.

Ticari amaçlı gayrimenkul alım-satımında bulunamayan bankaların kanununun 57. Maddesine göre gayrimenkullerinin net defter değerleri toplamı özkaynaklarının %50'sini aşamayacaktır. Bu hesaplamada, değerlendirme veya enflasyon düzeltmesine bağlı olarak oluşan ve gayrimenkul hesabına eklenen değer artışları, %50 oranında dikkate alınacaktır.

Bankalar topladıkları mevduatı (mevduat hesaplarını) ve katılım fonu hesaplarını Kurulun görüşü alınmak suretiyle TCMB tarafından tespit edilecek vade ve türlerine göre tasnif etmek, tasarruf mevduatı ve gerçek kişilere ait katılım fonunu diğer hesaplardan ayırmak mecburiyetindedirler. Ayrıca bankaların topladıkları mevduatın bir kısmı TMSF kapsamında sigortalandığı için (150 bin TL'ye kadar olan kısmı sigorta kapsamındadır), bankalar topladıkları mevduata karşılık TMSF'ye prim ödemekle yükümlüdürler. Kanununun 63. Maddesine göre; "Sigortaya tâbi olacak tasarruf mevduatı ve gerçek kişilere ait katılım fonlarının kapsamı ve tutarı, TCMB, Kurul ve Hazine Müsteşarlığı'nın olumlu görüşü alınmak suretiyle Fon Kurulu tarafından belirlenir. Risk esaslı sigorta priminin oranı, yıllık bazda sigortaya tâbi tasarruf mevduat ve katılım fonunun binde yirmisini aşamaz. Risk esaslı sigorta priminin tarifesi, tahsil zamanı, şekli ve diğer hususlar Kurulun görüşü alınmak suretiyle Fon Kurulu tarafından belirlenir" ifadesi yer almaktadır.

Bankaların kredi kullandırma işlemleri de belirli sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Bu bağlamda Kanun'un 54. Maddesine göre bankaların bir gerçek/tüzel kişiye veya bir risk grubuna kullandırılacak kredilerin toplamı özkaynakların %25'ini aşamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca bir gerçek/tüzel kişiye veya bir risk grubuna özkaynakların %10'u ya da daha fazlası oranında kullandırılan krediler "büyük kredi" sayılmakta ve bunların

toplaminin özkaynakların sekiz katını aşamayacağı da kanun kapsamında aynı maddede ifade edilmektedir. Bankaların kimlere kredi kullandıramayacağı da kanunda açık bir şekilde yer alarak regülasyona tabi tutulmaktadır. Kanun'un 50. Maddesi uyarınca bankalar yönetim kurulu üyelerine, genel müdüre, genel müdür yardımcılara ve kredi açmaya yetkili mensuplarına; bunların eş ve velâyet altındaki çocuklarına; tek başlarına ya da birlikte sermayesinin %25 veya fazlasına sahip oldukları ortaklıklara, mensuplarının kurduğu ya da bunlar için kurulan sandık, dernek, sendika ve vakıflara her ne şekil ve koşulda olursa olsun nakdî ve gayri nakdî kredi verememekte tahvil ya da benzeri menkul kıymetlerini satın alamamaktadırlar.

4.3.3. Sermaye Yeterliliği Düzenlemeleri

Sermaye yeterliliği düzenlemelerini içeren ve 1988 yılında kabul edilen Basel I kriterleri, Türkiye'de 1989 yılında imzalanarak üç senelik kademeli bir süreç içerisinde regülasyonlar hayata geçirilmiştir. 4389 sayılı bir önceki Bankalar Kanunu'nda da yer alan sermaye yeterliliği düzenlemesi, 5411 sayılı Kanun 45. Maddesinde "İlgili Kanun'un uygulanmasında maruz kalınan riskler nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı yeterli özkaynak bulundurulması" şeklinde tanımlanmaktadır. Kanuna göre bankalar, BDDK tarafından düzenlenecek yönetmelikte öngörülen usûl ve esaslara göre %8 oranından az olmamak üzere belirlenecek sermaye yeterliliği oranını hesaplamak, tutturmak, idame ettirmek ve raporlamak zorundadırlar.

23.10.2015 tarihli Resmî Gazete' de yayımlanan 29511 sayılı "Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik" ile bankaların maruz kalınan riskler sebebiyle oluşabilecek zararlara karşı konsolide ve konsolide olmayan bazda yeterli özkaynak bulundurmalarının sağlanmasına ilişkin usul ve esasların düzenlemesi amaçlanmıştır. Yönetmeliğe göre sermaye yeterliliği standart oranının asgari %8, sermaye yeterliliği oranının asgari %6 ve çekirdek sermaye yeterliliği oranının asgari %4,5 olarak tutturulması ve devam ettirilmesi şart koşulmaktadır. Konsolide sermaye yeterliliği standart oranının asgari %8, konsolide ana sermaye yeterliliği oranının asgari %6, konsolide çekirdek sermaye yeterliliği oranının ise asgari yüzde 4,5 olarak tutturulması ve devam ettirilmesi zorunlu tutulmaktadır. Yönetmelikte sermaye yeterlilik oranının hesaplanmasında kullanılan kredi riski, piyasa riski ve operasyonel riske esas tutarların detaylı şekilde tanımlaması yer almaktadır.

BDDK tarafından 16/11/2006 tarih ve 2026 sayılı Kurul kararı ile Hedef Sermaye Yeterlilik Oranı, yasal oran olan %8 oranına +%4'lük ihtiyat aralığı ilave edilmesi suretiyle %12 olarak belirlenmiştir. Söz konusu oran, kanuni olarak belirlenmiş %8 oranındaki sermaye yeterliliği oranını değiştirmemekte sadece bankaların yeni şube açmaları, tahvil ihraç etmeleri bakımından dikkate alınmaktadır.

4.3.4. Likidite ve Rezerv Regülasyonları

Likidite yeterliliği düzenlemeleri kapsamında bankalar, Kanun'un 46. Maddesi gereğince TCMB'nin uygun görüşü alınmak suretiyle Kurulca belirlenecek usûl ve esaslara göre asgari likidite düzeyini hesaplamak, tutturmak, idame ettirmek ve raporlamak zorunda tutulmaktadır.

01.11.2006 tarihli ve 26333 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan "Bankaların Likidite Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik" ile bankaların varlıklarının yükümlülüklerini karşılayabilecek şekilde yeterli likidite düzeyini sağlamaları ve sürdürmelerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amaçlanmıştır. Kalkınma ve yatırım Bankaları tarafından kullanılan yönetmelikte vadeye kalan süresi 7 gün ve daha az olan vade birinci vade dilimi, 31 gün ve daha az olan vade ikinci vade dilimi olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 13. Maddesinin (1) numaralı fıkrasında birinci vade dilimine ilişkin toplam likidite yeterlilik oranlarının haftalık basit aritmetik ortalaması ile ikinci vade dilimine ilişkin toplam likidite yeterlilik oranının %100'den; birinci vade dilimine ilişkin yabancı para likidite yeterlilik oranlarının haftalık basit aritmetik ortalaması ile ikinci vade dilimine ilişkin yabancı para likidite yeterlilik oranının %80'den az olamayacağı hükme bağlanmıştır.

21.03.2014 tarihli ve 28948 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan "Bankaların Likidite Karşılama Oranı Hesaplamasına İlişkin Yönetmelik" ile bankaların konsolide ve konsolide olmayan bazda, asgari likidite düzeyini belirlemek amacıyla net nakit çıkışlarını karşılayabilecek düzeyde yeterli yüksek kaliteli likit varlık stoku bulundurmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek amaçlanmıştır. Mevduat ve katılım bankaları tarafından uygulanan yönetmeliğin 4. Maddesinin (3) numaralı fıkrası konsolide olmayan toplam ve yabancı para likidite karşılama oranlarının sırasıyla, Türk Lirası ile yabancı para birimi toplamı ve yabancı para üzerinden günlük olarak hesaplanacak likidite karşılama oranlarının haftalık basit aritmetik ortalaması alınmak; konsolide toplam ve yabancı para likidite

karşılama oranlarının sırasıyla, Türk Lirası ile yabancı para birimi toplamı ve yabancı para üzerinden günlük olarak hesaplanacak likidite karşılama oranlarının aylık basit aritmetik ortalaması alınmak suretiyle hesaplanacağını hükme bağlamaktadır. Aynı maddenin (4) numaralı fıkrası ile konsolide ve konsolide olmayan toplam likidite karşılama oranının %100'den, konsolide ve konsolide olmayan yabancı para likidite karşılama oranının %80'den az olamayacağı ifade edilmiştir.

Bankacılık sektörüne yönelik likidite ve rezerv politikaları, 1211 sayılı TCMB Kanunu 40. Maddesi kapsamında TCMB'ye tanınan yetki ile "TCMB'nin, nihai kredi mercii sıfatıyla ödeme sisteminde aksamalara sebep olabilecek geçici likidite sıkışıklıklarını ve finansal piyasaların etkin bir şekilde çalışmasını engelleyebilecek teknik kaynaklı ödeme sorunlarını gidermek amacıyla, sisteme, teminat karşılığında gün içi veya gün sonu kredi imkânı sağlayabileceği" yer almaktadır. TCMB bu görev ve yetki altında 2005 yılına kadar Disponibilite (ihtiyari karşılık) uygulamasını sürdürmüş; günümüzde de geçerliğini koruyan ve mevduat kabul eden bankaların topladıkları mevduatın belirli bir bölümünü kanunen saptanmış bir oran üzerinden merkez bankasında tutmalarını ifade eden "zorunlu karşılık oranları" uygulamasını hala idame ettirmektedir.

Bankaların ayırmaları gereken bir diğer karşılık da tahsili geciken alacaklarına yönelik ayırması gereken karşılıklar ve genel kredi karşılıklarıdır. Kanununun 53. Maddesine göre bankalar, krediler ile ilgili olarak doğmuş veya doğması muhtemel zararların karşılanması için yeterli düzeyde karşılık ayrılmasına, kredilerin kalitesine ve sınıflandırılmasına, garantilerin ve teminatların alınmasına, bunların değerinin ve güvenilirliğinin ölçülmesine, takibe alınan kredilerin izlenmesi ve KGK tarafından yayımlanan Türkiye Finansal Raporlama Standartlarına (TFRS) göre kayıttan düşülmesine, kredilerin yeniden yapılandırılması dâhil geri ödenmelerine ilişkin politikaları oluşturmak ve uygulamak, bunları düzenli olarak gözden geçirmek, tüm bu hususları icra edebilecek gerekli yapıları tesis etmek ve işletmekle yükümlü tutulmaktadır.

22.06.2016 tarihli 29750 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan "Kredilerin Sınıflandırılması ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile banka kredilerinin niteliklerine göre sınıflandırılması ve bu krediler için ayrılacak karşılıklara ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Yönetmeliğe göre krediler beş sınıfta gruplandırılmaktadır. Birinci grupta standart nitelikli krediler, ikinci

grupta yakın izlemedeki krediler, üçüncü grupta tahsil imkânı sınırlı krediler, dördüncü grupta tahsili şüpheli krediler ve son olarak da beşinci grupta zarar niteliğindeki krediler yer almaktadır. Ayrıca bu yönetmelik uygulamasında; üçüncü, dördüncü ve beşinci grupta sınıflandırılan ya da 23/10/2015 tarihli ve 29511 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan "Kredi Riskine Esas Tutarın İçsel Derecelendirmeye Dayalı Yaklaşımlar ile Hesaplanmasına İlişkin Tebliğ" uyarınca borçlusunun temerrüt ettiği kabul edilen veya TFRS 9'a göre borçlunun temerrüdü dolayısıyla ömür boyu beklenen kredi zarar karşılığı uygulamasına tabi olan krediler "donuk alacak" olarak kabul edilmektedir. Yönetmelikte bankaların kredileri için TFRS 9 kapsamında karşılık ayırmaları esas alınmaktadır. Yönetmelik uygulamasında TFRS 9 kapsamında ayrılan karşılıklardan; on iki aylık beklenen kredi zarar karşılığı tutarları ve borçlunun kredi riskinde önemli derecede artış nedeniyle ayrılan ömür boyu beklenen kredi zarar karşılığı tutarları genel karşılık olarak, borçlunun temerrüdü dolayısıyla ayrılan ömür boyu beklenen kredi zarar karşılığı tutarları özel karşılık olarak ifade edilmektedir. Yönetmelik uyarınca TFRS 9 uygulamayan bankalar tarafından ayrılacak genel karşılıklar: standart nitelikli nakdi kredileri toplamının en az binde on beşi (%1,5) oranında, yakın izlemedeki nakdi kredileri toplamının en az yüzde üçü (%3) oranında olmak üzere, gerçekleşmiş olmakla birlikte henüz kredi bazında tespit edilmemiş kredi zararlarını karşılayacak düzeyde genel karşılık ayırmaktadırlar. TFRS 9 uygulamayan bankalarca ayrılacak özel karşılıklar donuk kredilerden; üçüncü grupta sınıflandırılanların en az yüzde yirmisi (%20), dördüncü grupta sınıflandırılanların en az yüzde ellisi (%50) ve beşinci grupta sınıflandırılanların yüzde yüzü (%100) oranında olmak üzere gerçekleşen kredi zararını karşılayacak tutarda özel karşılık ayrılması gerekmektedir.

4.3.5. Döviz Yönelik Sınırlamalar

Bankacılık sisteminin döviz yönelik regüle edilmesinde amaç; bankaların döviz varlık ve yükümlülükleri arasındaki ilgi ve dengelerin kurulması ve özkaynakları ile uyumlu bir seviyede döviz pozisyonu tutmalarını sağlamaktır. Bu bağlamda 01.11.2006 tarihli 26333 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan "Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının Bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanması ve Uygulanması Hakkında Yönetmelik" ile amaçlanan "bankaların döviz varlık ve yükümlülükleri arasındaki ilgi ve dengelerin kurulmasını ve özkaynakları ile uyumlu bir seviyede döviz pozisyonu tutmalarını temin etmek üzere, uygulayacakları yabancı para net genel pozisyon/özkaynak standart oranına ilişkin usul ve esasları düzenlemek" tir.

Yönetmeliğin 4. Maddesine göre yabancı para net genel pozisyonu/özkaynak standart oranı, mevduat ve kalkınma ve yatırım bankalarınca ayrı bildirim cetveline uygun olarak, katılım bankalarınca ayrı bildirim cetveline uygun olarak her iş günü itibarıyla hesaplanmaktadır. Bildirim cetvelinde yer alan tutarların TL karşılıklarının hesaplanmasında, hesaplama tarihi itibarıyla, Türkiye Muhasebe Standartları ile Kanun uyarınca yürürlüğe girmiş düzenlemelerde belirtilen değerlendirme esasları uygulanmaktadır. Yönetmeliğe göre iş günleri üzerinden hesaplanan yabancı para net genel pozisyonu/özkaynak standart oranının mutlak değerlerinin haftalık basit aritmetik ortalamasının %20'yi aşamayacağı belirtilmektedir.

4.3.6. Kamuyu Aydınlatma Regülasyonları

5411 sayılı Kanun'un dördüncü bölümünde finansal raporlama başlığı altında 37, 38, 39, 40, 41 ve 42. Maddelerce detaylı şekilde bankaların hesap ve kayıt düzenlerini nasıl ve ne koşullarda yapmaları gerektiği yer almaktadır. Bu kapsamda bankaların muhasebe ve raporlama sistemi, konsolide finansal raporları, finansal raporların imzalanması, sunulması, ilânı ve denetimi, yıllık faaliyet raporları, belgelerin saklanması ve sorumluluğu ayrıntılı bir biçimde belirtilmektedir.

37. Madde kapsamında bankalar, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun (KGK) ve kuruluş birliklerinin görüşü alınması koşulu ile Kurulca belirlenecek usul ve esaslara uygun olarak muhasebe sistemlerinde tek düzeni uygulamak; KGK tarafından yayımlanan muhasebe ve finansal raporlama standartlarına uygun olarak tüm işlemlerini gerçeğe uygun şekilde muhasebeleştirmek ve finansal raporlarını "bilgi edinme ihtiyacını" karşılayabilecek biçim ve içerikte, anlaşılır, güvenilir ve karşılaştırılabilir, denetime, analize ve yorumlamaya elverişli, zamanında ve doğru şekilde düzenlemek zorundadır.

5. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN ETKİLERİ: TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ ANALİZİ

Finansal sistemde güven unsurunun sağlanması ve korunması, oluşan/oluşması muhtemel piyasa başarısızlıklarının çözümü, rekabetin tahsis edilmesi, tüketicilerin korunması, sistemin sistemik finansal risk ve şoklardan korunması, aracılık faaliyetlerinin aksamaması, genel ekonomik düzen içerisinde iktisadi kalkınmanın sağlanması gibi gerekçelerle finansal sistemin en önemli aktörlerinden olan bankacılık sektörü, düzenlenme ve denetlenmeye tabi tutulmuş ve tutulmaktadır.

Çalışmanın beşinci bölümünde uygulama kısmına geçilmeden önce ulusal ve uluslararası literatür taramasına yer verilecektir. Ardından çalışmanın özgün kısmını oluşturan Türk bankacılık sektörü için geçerli olacak bankacılık sektörü regülasyon endeksinin (BRI) nasıl oluşturulduğu ve sonuçları aktarılacaktır. Nihai olarak da bulunan endeks değerleri ile bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısı, üretim ve kârlılık (aktif kârlılığı ve özkaynak kârlılığı) üzerindeki etkileri panel veri analizi yöntemleriyle tahmin edilerek yorumlanacaktır.

5.1. Literatür Taraması

5.1.1. Ulusal Literatür Taraması

Bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılığına etkilerini araştıran ve Türk bankacılık sektörünü ya da aralarında Türkiye'nin de olduğu ülke bankalarını kıyaslayan çalışmaları inceleyen ilgili literatür ulusal kapsamda incelendiğinde sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır.

Dinçer ve Neyaptı (2005) çalışmalarında 29 (12'si gelişmiş, 17'si az gelişmiş ülke olmak üzere) ülkeyi ampirik olarak incelemişlerdir. Banka regülasyon ve denetimlerinin (Regulation and Supervision-RS) yasal kalitesini ölçmeyi, bu regülasyon ve denetimlerin mevcut kurumsal ortamın ilgili kurumların değişimi açısından önemli olduğu hipotezi ile incelemeyi amaçlamışlardır. Bu amaçla geçiş ekonomilerinin bankacılık kanunlarından okunan 98 kriterden oluşan kapsamlı bir dizi banka regülasyon ve denetiminin yasal kalitesini ölçmüşlerdir. Kriterler dokuz başlık altında toplanmıştır: sermaye gereksinimleri,

borç verme, mülkiyet yapısı, yöneticiler, raporlama / kayıt gereklilikleri, düzeltici faaliyetler, denetim ve mevduat sigortası. Bu başlıklar altında toplanan kriterler listesinin nicelleştirilmesi, potansiyel işlem maliyetlerinin veya bankacılık sektöründeki risklerin sınırlandırılması/ortadan kaldırılması açısından değerlendirilmektedir. Kriterler listesinden oluşturulan ağırlıksız ortalama ve temel bileşenler analizine dayalı özet endeksler, ülkelerin yasal bankacılık reformları açısından görece konumlarının analiz edilmesini mümkün kıldığı ifade edilmektedir. Çalışmaya göre, geçmiş finansal krizlerin ve geçerli doğrudan yabancı yatırım ve finansal piyasa gelişim düzeylerinin iyi yönetim ve makroekonomik performans gibi diğer olası faktörlerin etkilerinin ötesinde regülasyon ve denetimleri etkilediği sonucuna varılmıştır. Mevduat sigortası uygulaması ile regülasyon ve denetleme sistemi arasındaki ilişkinin incelendiği çalışmada gelişmiş ülkelerin regülasyon-denetleme endeksi, az gelişmiş ülkelere kıyasla daha büyük olma eğiliminde gözlenmiştir. Ayrıca ülkelerin bu endeksi yükseltmelerinin, krizlerden çıkaracakları dersler ile mümkün olacağı belirtilmiştir.

Ganioglu (2007), bankacılık sektörünün düzenleme ve denetlenmesindeki eksiklikler ile bankacılık krizleri arasında net bir ilişki olup olmadığını ampirik analiz ile incelediği 2007’de yayımlanmış makalesinde gelişmiş ve gelişmekte olan 40 dünya ekonomisine ait verileri (Dünya Bankasının anketinde elde edilen) hem basit korelasyonlar hem de logit regresyonları kullanarak incelemiştir. Sonuç olarak sermaye düzenlemelerinin krizlerin önlenmesinde önemli bir unsur olduğunu ve sermaye yeterliliklerinin yükseltilmesine yönelik önerileri destekleyici görüş bildirmiştir. Ancak, daha katı sermaye düzenlemelerinin mevduat güvencesi tarafından oluşturulan “ahlaki çöküntü” probleminin olumsuz etkisini azaltacak nitelikte olmadığı da belirtilmiştir. Enflasyon, bankacılık krizlerinin oluşmasında önemli rolü olan bir değişken iken, düzenleme ve denetlemeye yönelik başka değişkenlerle birlikte test edildiği zaman öneminin azaldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Tiryaki (2012), çalışmasında bankacılık sistemi regülasyonları ile finansal istikrar arasındaki ilişkiyi iki aşamalı bir yöntem ile analiz etmiştir. İlk aşamada TCMB finansal istikrar endeksinden farklı olarak bankaların aracılık işlevini de gözeten ve literatürde ilk olarak 1990-2010 arasındaki 20 yıllık finansal serbestleşme dönemini kapsayan bir finansal istikrar endeksi oluşturulmuştur. Ardından Türk Bankacılık Sistemi’nde büyük oranda uluslararası standartlara bağlanan sermaye yeterliliği, sorunlu kredilere yönelik karşılıklar, likidite yeterliliği ve zorunlu karşılıklar gibi temel bankacılık düzenleme araçlarının finansal sistemin istikrarı bakımından uzun ve kısa dönemde hangi boyutta ve nasıl bir rol oynadığını

analiz etmiştir. Çalışmada, Finansal İstikrar Endeksi ile temel bankacılık düzenleme araçları (sermaye tedbirleri, likidite yaklaşımı, karşılık politikası (sorunlu kredilere karşı) ve zorunlu karşılıklar) arasındaki ilişki eş bütünleşme yöntemine dayalı ekonometrik model yardımıyla açıklanmaktadır. Bankacılık düzenlemeleri ile finansal istikrar arasında pozitif bir ilişki olması yapılan çalışmanın en önemli sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Birer bankacılık düzenleme aracı olarak değerlendirdiğimiz Sermaye Tedbirleri, Likidite Yaklaşımı, Karşılık Politikası ve Zorunlu Karşılıklar finansal istikrara uzun dönemde olumlu katkı vermektedir. Dolayısıyla kamu gücüyle bankaların sermaye düzeylerinin yükseltilmesi, likit varlıklarının artırılması ve ayrılan karşılık tutarlarının yükseltilmesi şeklindeki düzenlemeler uzun vadede finansal istikrara olumlu yönde katkı yapmaktadır. Ulaşılan bu sonuçlar gerek uluslararası kuruluşların gerekse yerel düzenleme otoritelerinin bankacılık düzenlemeleri konusunda (özellikle TBB) sermaye, likidite ve karşılık politikalarına odaklanılmasını destekler mahiyettedir.

Çetenak (2016)'ın çalışmasında finansal regülasyonlar ile büyüme oranı arasında bir ilişki olup olmadığı 46 (OECD üyesi ülkeler arasından yüksek gelir grubuna dahil olan 32 ülke ile üst orta gelir grubuna dahil olan 14 ülke) ülkenin 2000-2009 dönemine ait verileri kullanılarak regresyon analiz yöntemi ile test edilmiştir. Sonuç olarak yüksek gelir grubundaki ülkelerde 2008 sonrasında uygulanan regülasyonların büyüme üzerinde pozitif etkisi olduğu saptanmıştır. Çalışmada finansal regülasyon göstergesi olarak Economic Freedom of The World tarafından yayımlanan regülasyon endekslerinin bir alt kategorisi olan Sermaye Piyasası Regülasyon (Credit Market Regulation) verileri kullanılmıştır. Kullanılan veriler 2000-2009 döneminde Dünya Bankası ve IMF tarafından yayımlanan anketlerden toplanarak oluşturulmuş endekslerin ortalaması olarak ifade edilmiştir. Endeks 1-10 arasında değerler almakta ve endeks değeri yükseldikçe piyasanın deregülasyon derecesinin de yükseldiği belirtilmiştir. Sermaye piyasası regülasyonlarını temsil eden bu endeksin alt bileşenleri ise; banka sahipliği endeksi (toplam mevduatlar içerisinde özel bankaların payını), yabancı banka rekabet endeksi (bankacılık sektörü içerisinde yabancı bankaların toplam varlıklardan aldığı pay), özel sektör kredileri endeksi (özel sektörün toplam yurtiçi kredilerden aldığı pay), faiz oranı kontrolü ve negatif reel faiz oranı endeksi (faiz oranları piyasa tarafından belirlenen, istikrarlı bir para politikası uygulaması ve pozitif mevduat ile borçlanma oranlarına sahip olan ülkeler yüksek endeks değerine sahip olmaktadır) dir.

Gündoğdu (2017), makalesinde 1980 döneminden sonra Türk bankacılık sektörünün bankacılık düzenleme ve denetleme sisteminin etkinliğini “Bankacılık Kanunu, Kanun Hükmünde Kararnameler ve Ek Tebliğler” ile ölçmektedir. Çalışmanın varsayımı, Türk bankacılık sisteminde yapılan hukuki altyapılar ile düzenleme-denetleme etkinliğinde artış olduğudur. Çalışmada 1985, 1999 ve 2005’te yürürlüğe giren 3182, 4389 ve 5411 sayılı “Bankacılık Kanunları’nın “Düzenleme ve Denetleme Katsayısı” ile etkinliği ölçülmüştür. 3182 sayılı Bankalar Kanunu’nun sektörün düzenleme ve denetleme katsayısı 0.24, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun katsayısı 0.33 ve son olarak da hala yürürlükte olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun düzenleme ve denetleme katsayısı 0.72 olarak elde edilmiştir. Sonuç olarak 1980 döneminden sonra Türk bankacılık sektörünün düzenleme ve denetlemedeki yasal zemin etkinliğinin artmış olduğu ifade edilmiştir.

Bu konuda çalışılan ve Yükseköğretim Kurulu (YÖK) taraması sonucu elde edilen tezler:

Tokatlıoğlu (2003b) Türk bankacılık sisteminin regülasyonu/deregülasyonunun sistemin etkinliği, verimliliği ve kârlılığı üzerindeki etkilerini incelediği doktora tez çalışmasında 1960-2001 yılı verilerini kullanarak Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemi ile ölçüm yapmıştır. Çalışmanın temel sonuçları Kamu Yararı Teorisi’ni desteklememekte, Kamu Tercih ve Chicago Okulu önermelerini destekleyici niteliktedir. Yani bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonlar genel olarak etkinliği azaltmakta, deregülasyon uygulamaları da orta ve uzun vadede etkinliği artırıcı nitelik sergilemektedir.

Sakarya (2011) doktora tez çalışmasında, bankacılık sermaye düzenlemelerinin bankaların kredi davranışları üzerindeki ve regülasyonların bankacılık sektörünün kredilendirilebilir fon miktarı üzerindeki etkisini açıklanmayı amaçlamıştır. Bu amaçla kredi kanalının sermaye kanalı ile yeniden tesisi/tanımlaması yapılmıştır. Bu kapsamda Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 31 adet mevduat bankasını içeren veri seti ile panel veri analizi yapılmıştır. Elde edilen ekonometrik sonuçlar doğrultusunda söz konusu sermaye kanalının istatistikî olarak anlamlı olmadığı sonucunu verirken, bu sonuçların, ekonomik konjunktürdeki değişimle ve küresel borçlanma olanaklarındaki farklılaşma ile değişeceği düşünülmektedir. Ayrıca Türk Bankacılık Sektörünün yasal alt sınırların üzerinde sermaye yeterliliğine sahip olduğu bu konjunktürün, banka sermaye düzenlemesine yönelik yeni küresel eğilimlere bağlı olarak değişecek olması, bu kanalın etkililiğini artırması beklenmektedir.

Gümüş (2012), 2008 Küresel Finans Krizi'nin piyasaların düzenlenmesine ilişkin sonuçlarını ve finansal düzenleme yapılarının bankacılık sektörünün sağlamlığına olan etkisini incelemiştir. Çalışmada finansal düzenleme yapılarının bankacılık sektörünün sağlamlığına etkisini incelemek amacıyla ABD, Birleşik Krallık, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda ve Avustralya temelli 486 bankaya ait finansal veriler kullanılarak 2002 ile 2009 yılları arasındaki veri dönemi ile analiz yapılmıştır. Kullanılan ANOVA ve Lojistik Regresyon analizleri sonucunda finansal düzenleme yapılarının bankacılık sektörünün sağlamlığını etkilediği sonucuna varılmıştır. Araştırmada finansal düzenleme yapıları ile finansal sistemin dayanıklılığı arasındaki ilişkiye dair ampirik bir sonuç verilmektedir.

Yüceyılmaz (2013), 2011 Haziran'da BDDK tarafından tüketici kredilerindeki aşırı büyümenin denetim altına alınması amacıyla bankaların ayırdıkları karşılık oranlarına yönelik yapılan düzenlemelerin sektöre etkisini bir regresyon analizi ile incelemiştir. Bu amaçla, BDDK tarafından ilan edilen ihtiyaç ve diğer tüketici kredisi verileri kullanılarak 2009-2010 ve 2011-2012 olmak üzere iki dönemlik bir inceleme yapılmıştır. İnceleme sonucunda, BDDK'nın müdahale tarihinden sonraki dönemde bankaların ihtiyaç kredilerinin artış hızında hedeflenen doğrultuda azalma olduğu gözlenmiştir. Ancak ticari kredilere ilişkin analiz değerlendirildiğinde, bir azalma olduğu tespit edilememiştir. İkili yapıda kurulan regresyon analizinde BDDK'nın ihtiyaç kredilerine yönelik müdahalesinde başarılı olduğu, ancak ticari kredilerin artış hızında bir trend değişikliğine istatistiksel açıdan ulaşılamadığı sonucuna varılmıştır.

Zülfüoğlu (2013) doktora tez çalışmasında, Türk bankacılık sektörünün 1966-2010 dönemi verileri kullanılarak yapılan zaman serisi analizi (en küçük kareler yöntemi) ile sermaye yeterliliği ve aktif kalitesine yönelik regülasyonların finansal istikrara; likidite, kârlılık ve gelir gider dengesine yönelik yapılan regülasyonların da ekonomik büyümeye katkı sağlayabileceği sonucuna ulaşmıştır.

Demir (2016) çalışmasında sermaye yeterliliği, likidite, toplam karşılıklar ve zorunlu karşılıklar olarak belirlenen temel bankacılık düzenleme araçlarıyla bankacılık sektörünün kârlılığı arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Türk bankacılık sektörünün 2002-2014 dönemlerine ait üçer aylık verileri VAR yöntemine dayalı Granger Nedensellik Testi kullanılarak analize dahil edilmiştir. Ayrıca her bir bankacılık düzenlemesinin sektörün kârlılığını etkileme derecesi etki-tepki ve varyans ayrıştırma analizleri kullanılarak da araştırılmıştır. Uygulama

sonucunda bankacılık düzenleme araçlarındaki değişimin kârlılık seviyesi üzerinde anlık bir etkiye sahip olduğu ve bu etkinin aynı dönemde kaybolduğu gözlenmiştir. Bankacılık sektörüne yönelik düzenlemelerin uzun dönemde bankaların kârlılıklarını etkilemediği sonucuna varılmıştır.

Gülhan (2018)'in çalışmasında Türk Bankacılık Sektörünün likidite riski kapsamında uluslararası alanda uygulama alanı bulmuş/bulacak olan yasal düzenlemeler karşısında durumu açıklanarak sektördeki likidite tamponlarının belirleyicilerini incelemek amaçlanmıştır. Bu bağlamda sektörün likidite analizi çerçevesinde finansal ve yasal likidite oranları analiz edilerek net istikrarlı fonlama oranı 2016 yılsonu için hesaplanmış ve bu oran üzerinde stres testi uygulaması yapılmıştır. Daha sonra Türk Bankacılık Sektörünün likidite tamponlarının belirlenmesi amacıyla 2003-2016 dönemine ait yıllık veri seti kullanılarak Sistem Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi ile yedi adet model oluşturulmuştur. Çalışma ile Türk Bankacılık Sektörünün stres koşulları altında net istikrarlı fonlama oranını yasal sınırlar içinde gerçekleştiremeyeceği sonucuna varılmıştır. Analiz edilen modelin sonuçlarına göre bankacılık değişkenlerinden aktif büyüklüğü, kârlılık, sermaye yeterliliği ve takipteki krediler; makro değişkenlerden de kriz, GSYİH ve enflasyonun Türk Bankacılık Sektöründe likidite tamponlarının belirleyicileri olduğu tespit edilmiştir.

Danışman (2018), rekabetin banka istikrarı üzerindeki etkisini incelediği doktora tez çalışmasında bir ülkedeki sermaye yeterliliği, faaliyet kısıtlamaları ve düzenleyici otoritenin düzenleme ve denetim gücü gibi bankacılık düzenleme ve denetim değişkenlerinin, banka istikrarını nasıl doğrudan etkilediği ve bankaların risk alma davranışlarını şekillendirirken rekabetle nasıl etkileşim kurduklarını analiz etmiştir. 2007-2015 yılları arasında dünyanın farklı bölgelerindeki 25 gelişmiş ülkeden 6936 bankanın verileri kullanılan analiz sonuçlarına göre gelişmiş ülkelerde rekabetin kırılganlığı arttırdığı yönündeki görüş desteklemekte ve kırılganlık artışının kârlardaki dalgalanmalardan ve düşük sermaye oranlarından kaynaklandığı belirtilmektedir. Rekabet ve istikrar ilişkisinde doğrusal olmayan herhangi bir yapı gözlenmemiştir. Sermaye yeterliliğinin doğrudan ve piyasa gücü ile etkileşim kanalıyla bankaların istikrarını artırmada başarılı bir düzenleyici araç olduğu; düşük faaliyet kısıtlamaları, herhangi bir pazar gücü düzeyinde toplam banka riskini azaltmak için etkili bir düzenleyici araç ama piyasa gücü düşük olan bankalar için düşük faaliyet kısıtlamalarının banka riskini daha çok azalttığı; düzenleyici otoritenin düzenleme

ve denetim gücünün az olması da bankanın piyasa gücünün seviyesi değerlendirilmeksizin banka istikrarını arttırmada başarılı bir araç olduğu sonuçlarına varılmıştır.

Çelik (2019) çalışmasında 2008-2017 yılları arasında düzenlemelerin bankacılık sektörü üzerindeki etkilerini incelemiştir. Bankacılık sektörünün performansı CAMELS analizi baz alınarak hesaplanmış bir endeks ile ölçülerek düzenlemelerin performans üzerindeki etkileri bankaların sermaye, aktif kalitesi, yönetim, kârlılık, likidite, piyasa risklerine duyarlılık gibi önemli değişkenler özelinde değerlendirilmiştir. Bu kapsamda 26 yükselen piyasa ekonomisi ile dinamik panel veri analizi uygulanarak yapılan çalışmada, banka düzenlemelerine ilişkin veriler Dünya Bankası (World Bank-WB)'nin "Bankacılık Sektörü Denetim ve Düzenleme" adlı 1999, 2003, 2008 ve 2012 yıllarında yapılan anket çalışmalarından¹⁶ elde edilmiş ve sayısallaştırılmıştır. Bu düzenlemeler bankacılık sektörüne giriş, faaliyet kısıtlamaları, sermaye yeterliliği, tasarruf mevduatının korunması, bağımsız denetim ve özel izleme, kamu denetimi ve gözetimi başlıkları altında sınıflandırılmıştır. Yapılan analizler sonucunda, bankacılık sektörüne yabancı girişini güçleştirici düzenlemelerin bankaları sermaye ve kârlılık yönünden olumlu etkilediği, faaliyet kısıtlamalarının banka performansları üzerindeki etkilerinin çok sınırlı düzeyde kaldığı, kuruluş sermayesine yönelik düzenlemelerin sıkılaştırılmasının performans üzerinde olumlu, genel sermayeye yönelik düzenlemelerin sıkılaştırılmasının ise olumsuz etki yarattığı, mevduat sigortası kuruluşunun sahip olduğu fonların artmasının banka performanslarını düşürücü etki yarattığı, özel izlemeyi teşvik eden düzenlemelerin bankaları genel anlamda olumsuz yönde etkilediği sonucuna varılmıştır. Genel değerlendirilecek olursa bankacılık düzenlemelerinin sektör üzerinde olumlu ve olumsuz birçok etki yaratabileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak ulusal literatür incelendiğinde birkaç çalışma dışında bankacılık sektörüne yönelik yapılan regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim yapısı, kârlılık gibi değişkenleri üzerine etkisini ölçen çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Yapılan çalışmaların birçoğunda da Dünya Bankası'nın "Bank Regulation and Supervision Survey (Banka Düzenleme ve Denetleme Anketi)" isimli çalışmasında kullanılan anket verilerinin kullanıldığı, bu verilere farklı makroekonomik göstergeler ilave ettikleri görülmektedir. Bankacılık sektöründe regülasyonlar ve regülasyonların sektörün dinamikleri (rekabet, üretim, kârlılık gibi) üzerindeki etkilerini inceleyen sınırlı literatürden dolayı bu çalışmanın

¹⁶ Detaylı bilgi için bakınız: <https://www.worldbank.org/en/research/brief/BRSS>

amacı 2000-2018 dönemi Türk bankacılık sektörüne yönelik toplulaştırılmış bir regülasyon endeksi oluşturularak regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim ve kârlılık gibi dinamiklerine olası etkilerini ölçebilmek olmuştur.

5.1.2. Uluslararası Literatür Taraması

Barth, Caprio ve Levine (2001) çalışmalarında, 1998'de Dünya Bankası tarafından finanse edilen bir anket tasarlayarak 107 ülkenin bankalarının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili yeni ve kapsamlı bir veri tabanı hazırlamışlardır. Veriler, ulusal banka düzenleyici ve denetleyici kurumlara gönderilen anketlere dayanmakta ve piyasaya giriş koşulları, mülkiyet kısıtlamaları, sermaye gereksinimleri, faaliyet kısıtlamaları, dış denetim gereklilikleri, mevduat sigorta sistemi özellikleri, kredi sınıflandırma ve provizyon gereksinimleri, muhasebe / açıklama gereklilikleri, sorunlu banka çözme ve denetim personelinin kalitesi eylemlerini kapsamaktadır. Bu bakımdan veri tabanı, ülke bankalarının mevcut düzenleme ve denetimlerinin, banka yapısı ve mevduat sigortası programlarının seçici özelliklerinin belirlenmesine olanak sağlamıştır. Verilerin temel bir tanımını sağlayan çalışma aynı zamanda değişkenlerin gruplandırılacağı ve toplanabileceği yolları ve seçilmiş değişkenler arasındaki bazı basit korelasyonları da içermektedir.

Barth, Caprio ve Levine (2002) ikinci çalışmalarında belirli düzenleyici ve denetleyici uygulamalar ile bankacılık sektörünün gelişimi, verimliliği ve kırılabilirliği arasındaki ilişkiyi değerlendirmek için 107 ülkedeki banka düzenlemeleri ve denetimi hakkında oluşturdukları veri tabanını kullanmışlardır. Çalışma, banka faaliyetlerine yönelik düzenleyici kısıtlamalar, yerli ve yabancı banka girişleriyle ilgili düzenlemeler, sermaye yeterliliği düzenlemeleri, mevduat sigorta sistemi tasarım özellikleri, denetim gücü, bağımsızlığı ve kaynakları, kredilerin sınıflandırma zorunluluğu, tedarik standartları ve çeşitlendirme kuralları, bilgilerin ifşasını ve devlet mülkiyetini incelemektedir. Çalışmanın sonuçları:

- Banka faaliyetlerine yönelik kısıtlamalar, bankanın gelişimi ve istikrarı ile negatif ilişkilidir.
- Banka girişlerine yönelik kısıtlamalar ile banka verimliliği arasındaki güçlü bir ilişki bulunmasa da sonuçlar yabancı banka girişleri ile banka kırılabilirliği arasında pozitif ilişki olduğunu göstermektedir.

- Sermaye düzenlemelerinin sıklığı banka gelişimi ile pozitif olarak ilişkilendirilirken; katı sermaye düzenlemeleri, banka gelişimi, performansı veya istikrarı ile yakından ilişkili bulunmamıştır.
- Mevduat sigortası düzenlemelerinin bankacılık sektörünün istikrarı ile bir ilişkisi olmadığı belirtilmiştir.
- Bir dizi resmi denetim göstergeleri ile banka performansı ve istikrarı arasında güçlü bir ilişki bulunmamıştır.
- Bankaların özel olarak izlenmesini teşvik eden ve kolaylaştıran düzenlemeler, bankaların daha fazla gelişimi, daha düşük net faiz marjları ve düşük performans gösteren krediler gibi daha iyi bir bankacılık sektörü çıktlarıyla ilişkili bulunmaktadır.
- Bankaların özel olarak izlenmesini teşvik eden ve kolaylaştıran düzenlemelerin daha iyi bir bankacılık sektörü çıktlarıyla, yani bankaların daha güçlü gelişimi, daha düşük net faiz marjları ve düşük performans gösteren kredilerle ilişkili olarak belirtilmiştir.
- Bankaların devlet mülkiyeti, elverişli bankacılık çıktıları ile negatif, yolsuzlukla pozitif yönde ilişkili bulunmuştur.

Barth, Caprio ve Levine (2006) diğer çalışmalarında ülkelerin merkez bankalarının bankacılık sisteminin düzenleme ve denetiminde yetkili olup olmadığını analiz etmişlerdir. Çalışmada 151 ülkenin (33 Afrika, 21 Amerika, 31 Asya Pasifik, 39 Avrupa ve 26 Off-Shore Merkez) bankacılık denetimine yönelik araştırmalar sonucunda: bankacılık sistemi denetim otoritesi olarak sadece Merkez Bankası görev yapan ülke sayısı 69; bankacılık denetleyicileri arasında merkez bankası da bulunan ülke sayısı 21 ve son olarak da bankacılık denetleme otoritesinde merkez bankasının yer almadığı ülkelerin sayısı 61 olarak belirtilmiştir. Türkiye, araştırmanın üçüncü kapsamında yani bankacılık denetim otoritesinde merkez bankasının bulunmadığı Avrupa ülkeleri arasında yer almaktadır.

Guiso, Sapienza ve Zingales (2006) çalışmalarında İtalyan bankacılık sistemi üzerine analiz yapmışlardır. Çalışmalarında bankacılık regülasyonları ile deregülasyonların etkilerini incelerken İtalyan eyaletlerinin banka rekabeti üzerindeki kısıtlamalarının derecesinde dışsal varyasyon kullanmışlardır. Sonuçta piyasaya girişin daha kısıtlı olduğu yerlerde/bölgelerde kredi maliyetinin yüksek olduğunu ve beklentilerin aksine krediye erişim imkanının düşük olduğunu tespit etmişlerdir. Bu kısıtlamaların tek faydası, kötü kredi oranlarının düşük

olması olarak belirtilmiştir. Çalışmaya göre bu piyasalarda serbestleşme, faiz oranlarındaki düşüş ve kötü kredilerdeki artış pahasına krediye erişimin artmasını sağlayacaktır. Banka rekabeti ile ilgili kısıtlamaların en şiddetli olduğu illerde, serbestleşme sonrası kötü kredilerin oranı, daha rekabetçi piyasalarda mevcut seviyenin üzerine çıkmakta ve önceden var olan koşulların serbestleşmelerin etkisini ciddi şekilde etkilediği belirtilmektedir.

Bertrand, Schoar ve Thesmar (2007) çalışmalarında Fransız bankacılık endüstrisinin 1980'deki deregülasyonlarının firmaların gerçek davranışları ile ürün pazarlarının yapı ve dinamiklerini nasıl etkilediğini araştırmışlardır. Deregülasyon sonrası bankaların, düşük performans gösteren şirketleri kurtarmada daha az istekli oldukları ve bankalara daha çok bağımlı olan sektörlerdeki firmaların yeniden yapılandırma faaliyetlerinde bulunma eğiliminde oldukları sonucuna ulaşmışlardır. Sonuçlar endüstri düzeyinde değerlendirildiğinde, varlıkların yeniden tahsisinde bir artış, şirketler arasında dağıtım etkinliğinde bir iyileşme ve konsantrasyonda bir düşüş gözlenmiştir.

Barth, Caprio ve Levine (2008) çalışmalarında 142 ülkenin banka düzenlemeleri hakkında yeni ve resmi anket bilgileri sunmakta ve daha önceki iki anket verileri ile karşılaştırmalar yapmaktadır. Veriler, ülkelerin son on yıl içerisinde daha iyi olmak adına banka yönetmeliklerinde reform yaptıklarını desteler nitelikte olmamıştır. Basel yönergelerini takip ederek birçok ülkenin sermaye düzenlemelerini ve resmi denetim kurumlarını güçlendirdiği, ancak mevcut sonuçlar doğrultusunda bu reformların banka istikrarını ve verimliliğini artırmada etkili olamadığı belirtilmiştir. Bazı ülkeler, Basel II' nin üçüncü ayağı ile tutarlı olarak bankaların özel olarak izlenmesini sağlamlaştırmış olsa da pek çok istisna ve boyutsal tersine dönüş gözlenmiştir.

Laeven ve Levine (2008) bankaların risk alma, mülkiyet yapıları ve ulusal banka düzenlemeleri arasındaki ilişkilerle ilgili teorilerin ilk ampirik değerlendirmesini 48 ülkenin 296 bankası üzerinde yapmışlardır. Banka yöneticileri ile risk sahipleri arasındaki çatışmalara odaklanan çalışma, bankalarda risk alma davranışının her bankanın kurumsal yönetim yapısındaki hissedarların karşılaştırmalı gücüne olumlu yönde etki ettiği sonucuna varılmıştır. Ayrıca, banka riski ile sermaye düzenlemeleri, mevduat sigortası poliçeleri ve banka faaliyetlerine yönelik getirilen kısıtlamalar arasındaki ilişkinin, her bir bankanın mülkiyet yapısına büyük ölçüde bağlı olduğu da ulaşılan diğer sonuç olarak değerlendirilmiştir. Elde edilen bulgular, aynı düzenlemenin bankanın kurumsal yönetim

yapısına bağılı olarak banka riskini etkilemede farklı etkileri olacağına işaret ettiği için önemli politika etkilerine sahip olarak yorumlanmıştır.

Čihák, Demircuc-Kunt, Matinez Peria, Cheraghlou (2012) çalışmalarında 2011–2012 döneminde Dünya Bankası tarafından uygulanan “Banka Düzenleme ve Denetleme Anketi” yoluyla toplanan verilerle küresel finansal krizinin arka planında dünyadaki düzenleyici ve denetleyici uygulamaların varlığını araştırmışlardır. Veriler, kriz ve kriz dışı ülkeler arasındaki düzenleme farklılıklarını göstermekte ve aynı zamanda küresel mali krizin bir sonucu olarak banka düzenlemelerinin ve denetiminin nasıl değiştiğini vurgulamaktadır. Çalışmada kriz ve kriz dışı ülkeler karşılaştırıldığında, kriz ülkelerinin sermayenin kapsamı konusunda daha az katı olmasına izin verme eğilimi içinde oldukları gözlenmiştir. Benzer şekilde kriz ülkelerinde bankaların, sigorta, yatırım, gayrimenkul gibi banka dışı faaliyetlerde kriz dışı ülkelere kıyasla daha az kısıtlamaya/düzenlemeye tabi olduğu ve kötü kredi ve kredi kayıplarında izlenen politikaların daha gevşek olduğu sonuçlarına varılmıştır. Yaşanan küresel finans krizi ile birlikte dünya genelinde ülkelerin bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevelerinin ani bir değişim yaşamadığı, yapılan düzenlemelerin de görece yavaş ve aşamalı bir yapıda olduğu ifade edilmiştir.

Barth, Caprio ve Levine (2013) yılında çalışmalarını güncelleyerek ilgili çevrimiçi veri tabanında 1999- 2011 yıllarını kapsayan 180 ülkenin banka düzenleme ve denetleme politikalarını yeni verilerle sunmuşlardır. Veriler banka faaliyetlerine ilişkin sermaye gereksinimleri, resmi denetleme kurumlarının yetkileri, bilgi açıklama (bilgi ifşaatı) gereklilikleri, dış yönetim mekanizmaları, mevduat sigortası, giriş engelleri ve kredi sağlama gibi bilgiler de dahil olmak üzere yüzlerce soruya verilen anket yanıtlara dayanmaktadır. Düzenleyici kurumların organizasyonu ve bankacılık sistemlerinin büyüklüğü, yapısı ve performansı hakkında bilgi sağlayan veri seti, temel araştırmaların büyük ve karmaşık olması sebebiyle ülkeler arası karşılaştırma ve zaman içinde bankacılık politikalarındaki değişikliklerin analizini kolaylaştırmak adına kilit banka düzenleme ve denetleme politikalarının özet endekslerini içermektedir. Bir dizi endeks içeren anket çalışması, ülkelerdeki banka düzenleyici ve denetleyici politikalarının karşılaştırılması ve bu politikaların zaman içinde nasıl değiştiğinin değerlendirilebilmesi açısından oldukça önemli görülmektedir.

Anginer, Bertay, Cull, Demirgüç-Kunt ve Mare (2019) çalışmalarında 159 dünya ülkesini kapsayan ve Dünya Bankası tarafından uygulanan “Banka Düzenleme ve Denetleme Anketi” nin son güncellemesini özetlemiştir. Çalışma, bankacılık sektörü sermaye düzenlemelerindeki gelişimi, bankaların aktifleştirilmesi, piyasa disiplini ve küresel mali krizden bu yana denetim gücü üzerindeki gelişmeleri araştırmıştır. Sonuçlar, düzenleyici sermayenin arttığını, ancak sermaye düzenlemelerinin bazı unsurlarının daha gevşek duruma geldiğini göstermektedir. Banka denetiminin, küresel mali kriz öncesi döneme kıyasla daha katı ve karmaşık hale geldiği ifade edilen çalışmaya göre, bankacılık denetim kapasitesi yeni banka düzenlemelerinin kapsamı ve karmaşıklığı ile orantılı olarak artış göstermemiştir. Ayrıca sermaye niteliksel olarak banka riskini azaltmada önemli bir rol oynadığı için bankaların düzenleme sermayesinin tanımlanmasını dar bir şekilde belgelemiştir. Bu durumun, özellikle büyük bankalar için geçerli olduğu belirtilmektedir. Çünkü risk ağırlıklarının hesaplanmasında büyük bankalar daha fazla takdir yetkisine ve çeşitli sermaye araçlarını yayınlatabilme yeteneğine sahiptirler. Çalışmanın vardığı sonuçlar özetle:

- Küresel Finans Krizi’nden sonra yapılan reformlar, sermaye gereksinimlerinde ve finansal kurumların yasal sermaye girişlerinde artışa neden olmuştur.
- Küresel Finans Kriz, sıkıntılı bankaları kurtarmak adına benzeri görülmemiş hükümet müdahalelerine yol açmıştır.
- Son olarak da banka gözetimi sistemi, krizden sonra daha sert ve karmaşık bir yapı haline gelmiştir.

Uluslararası literatürdeki bankacılık sektörünün regülasyonu ile ilgili yazın incelendiğinde büyük çoğunluğun Dünya Bankası’nın “Bank Regulation and Supervision Survey” merkezli çalışmalar ya da bu ankete atıf yapılarak anket çalışmasındaki verilerin kullanıldığı çalışmalar olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu araştırmaların çoğunda temel çalışma konusu bankacılık sektörünün regülasyon ve denetlemesindeki eksiklikler ile bankacılık krizleri, bankacılık sektörünün gelişimi arasındaki ilişki olmaktadır.

5.2. Türk Bankacılık Sektörüne Ait Bir Regülasyon Endeksi

Bu çalışmanın amacı, bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılığına etkilerini regresyon denklemleri aracılığıyla analiz etmektir. Bu amaç doğrultusunda Türk Bankacılık Sektörü için daha önce yapılmamış/hazırlanmamış bir

regülasyon endeksi oluşturarak endeks değerleri kapsamında regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim ve kârlılığına etkileri fonksiyonel ilişkiler aracılığı ile ölçülecektir.

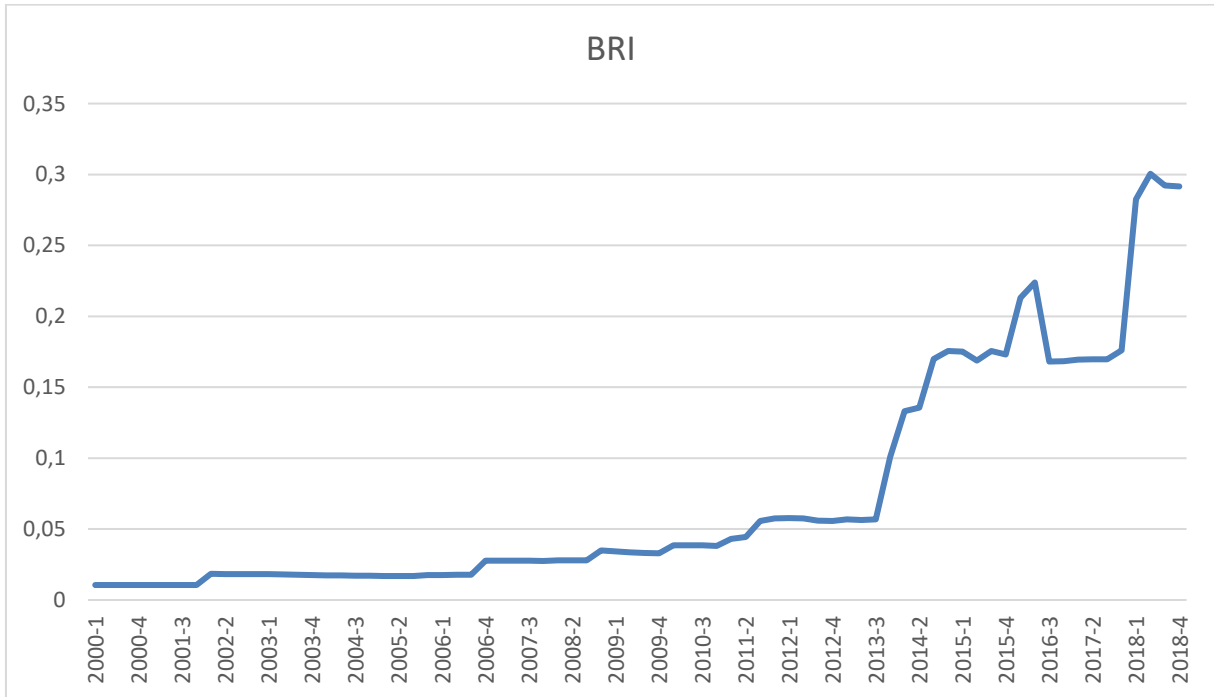
Ağırlıklandırma, bir endeksi oluşturan farklı bileşenlerin göreceli önemlerinin değerlendirilmesi süreci şeklinde ifade edilebilmektedir. Endeks oluşturmaya yönelik literatürde çoğu bileşik gösterge (composite indicators) eşit ağırlıklandırmaya (Equal Weighting) dayanmaktadır. Yani tüm değişkenlere aynı ağırlık verilmektedir. Ancak bu eşit ağırlık “ağırlıksız” anlamına gelmemekte, dolaylı olarak ağırlıkların eşit olduğu anlamına gelmektedir (OECD, 2008: 31). Ayrıca endeks içeren çalışmalarda endekse ait alt bileşenlerin ortalaması hesaplanırken aritmetik, geometrik ya da harmonik ortalama yöntemleri kullanılabilir (Kılıçkaplan, 2019: 29-42). Bu çalışmada belirlenen üç alt kategori kapsamında oluşturulan endeks bileşenleri, eşit ağırlıklandırma yöntemi ile geometrik ortalamaları hesaplanarak elde edilmiştir.

Çalışmanın amacı kapsamında Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) oluşturulurken 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile TBB tarafından her yıl yayımlanan Bankalarımız kitapları (2000-2018 dönemi yayınları) ve ilgili yönetmelikler dayanak teşkil edilerek 2000 yılı Mart döneminden başlamak üzere çeyrek dönemler itibariyle 2018 yılı Aralık ayı son çeyrek dönemini içeren toplam 76 dönemlik veri seti elde edilmiştir.

BRI hazırlanırken TBB'nin Bankalarımız yayınlarında da yer alan sınıflandırmalar kapsamında üç temel kategori altında yapılan düzenlemeler sıralanmış ve değer verilmiştir: TCMB tarafından yapılan düzenlemeler, Yasal düzenlemeler ve BDDK tarafından yapılan düzenlemeler. TCMB tarafından yapılan düzenlemeler/önlemler; politika faizini, faiz koridorunun alt ve üst bandını, TL ve Yabancı Para (YP) zorunlu karşılıkları, Rezerv Opsiyon Mekanizması (ROM) döviz imkânı üst sınırını, reeskont işlemlerinde uygulanan iskonto oranlarını ve TCMB ağırlıklı ortalama fonlama maliyetlerini içermektedir. Yasal düzenlemeler, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında yer alan bankaların belirli işlem ve faaliyetlerine yönelik belirli yüzdeleri aşamayacağı durumları içermektedir. Son olarak da BDDK tarafından yapılan düzenlemeler başlığına “Bankalarımız” yayınlarında yer alan ve o yıl içerisinde bankacılık sektörüne yönelik BDDK tarafından alınan (kredilerin izleme sürelerindeki değişim, kredi kartı asgari ödeme oranı, tüketici kredileri vadesi gibi) önlemler dahil edilmiştir. Bu üç kategorinin alt başlıkları EK-1’de gösterilmektedir.

Endeks oluşturulurken, yüzde olan değerler ondalık şeklinde (%8 olan değer 0.08 şeklinde), yüzde olmayan değerler de yapılan düzenlemenin sıkılaştırıcı veya gevşetici bir düzenleme olması durumuna göre 0,1,2 şeklinde (daha önce olmayan bir uygulamanın önceki dönemlerde 0 iken uygulanan zamandan itibaren 1 değeri alması, daha önce olan bir uygulamanın daha sonra gevşetilmesi ile 2'den 1 değerine düşmesi gibi) rakamsallaştırılmıştır. TCMB tarafından yapılan düzenlemeler ve Yasal düzenlemeler kategorisinde yer alan endeks değişkenleri yüzde (%) değişkenler cinsindedir. Son kategoride, BDDK tarafından yapılan düzenlemeler, EK-1'de yüzde değerleri kullanılan endeks değişkenleri yanına (%) ibaresi eklenerek belirtilmiştir. Son gruptaki diğer endeks değişkenleri yüzde olmayan, tarafımızca regülasyonun içeriğine göre değer atfedilen (0,1,2 gibi) değişkenlerdir.

Endeksin hesaplanması aşamasında, TCMB tarafından yapılan düzenlemeler, Yasal düzenlemeler ve BDDK tarafından yapılan düzenlemeler olmak üzere her üç kategoriye ve her yılın her çeyrek dönem değerlerine eşit ağırlık verilerek, her çeyrek dönemlik veri için tüm kategorilere ait alt değişkenlerin geometrik ortalaması alınarak toplamda 76 adet BRI değeri elde edilmiştir. 2000 yılı Ocak ayından başlayan ve 2018 yılı Aralık ayında sonlanan endeksimizin dönemler itibariyle seyri Şekil 5.1'de gösterilmektedir.



Şekil 5.1. Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) Dönemler İtibariyle Değişimi

Şekil 5.1’de çalışmanın Türk bankacılık sektörü açısından özgün bir değerlendirmesi niteliğinde olabilecek Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) değerlerinin analiz konusu dönemi (2000’den günümüze) içeren 76 değerinin değişimi gösterilmektedir. Bu değerlerin çeyrek dönemler itibariyle artış ya da azalış göstermesi, bankacılık sektörüne yönelik yasal, BDDK ve TCMB tarafından alınan önlemlerin toplulaştırılmış etkisiyle regülasyonların yoğunlaştığı veya yoğunluğunun azaldığı şeklinde yorumlanabilmektedir. 0-1 arasında değerler alan BRI ile endeks değerinin 0’a yaklaşması bankacılık sektörüne yönelik uygulanan regülasyonların yoğunluğunun azaldığı, 1’e yaklaşması da regülasyon yoğunluğunun arttığı anlamına gelmektedir. Buna göre başlangıç dönemi Ocak 2000’de 0.010 olan regülasyon endeks değeri, son dönem olan Aralık 2018’de 0.29 değerine ulaşmaktadır.

BRI’nın 2000-2018 dönemi çeyrek zaman dilimlik seyri incelendiğinde, üçü artış ve biri düşüş yönünde olmak üzere toplam dört belirgin değişim dikkat çekmektedir. Birincisi 2013/3. çeyrek dönemi ile 2014/3. çeyrek dönemi arasında, ikincisi 2015/4. çeyrek dönemi ile 2016/2. çeyrek dönemi arasında izlenen sıçrama, üçüncüsü 2016/2. çeyrek dönemi ile 2016/3. çeyrek dönemi arasında beliren düşüş ve sonuncu olarak da 2017/3. çeyrek dönemi ile 2018/2. çeyrek dönemi arasında gözlenen artıştır.

2013 yılı 3. çeyrekte başlayan ve 2014 yılı 3. çeyreğe kadar devam eden birinci sıçrama döneminde gözlenen regülasyon yoğunluğundaki artışın sebebini belirlemek amacıyla endeks sepeti incelendiğinde TCMB’nin politika faizindeki¹⁷ (1 Hafta Repo) artışların endeks değerlerine yansıdığı dikkat çekmektedir. TCMB verilerine göre 17.05.2013 tarihinde %4,50 olan politika faizi, bir sonraki güncelleme dönemi olan 29.01.2014 tarihinde %10,00 seviyesine yükselmiştir. Ayrıca yine aynı dönemde, TCMB’nin gecelik borç alma ve borç verme faiz oranlarından oluşan faiz koridoru da 3,50-7,75 bandından 8,00-12,00 bandına yükselmiştir. Politika faizi ve gecelik borç alma/verme faizlerinde yaşanan yükseliş de “Ağırlıklı Ortalama Fonlama Maliyeti (AOFM) ni”¹⁸ yükselterek bankaların borçlanma maliyetlerini etkilemektedir. Temel hedefi fiyat istikrarını sağlamak olan TCMB ekonomideki son likidite kaynağı olarak piyasalarda bankalara ödünç para vermekte veya bankalardan ödünç para alabilmekte ve böylelikle faiz oranlarını piyasaları etkilemek

¹⁷ Politika faizi en basit ifadeyle merkez bankası tarafından belirlenen bir hafta vadeli repo ihale faiz oranlarıdır.

¹⁸ AOFM, Merkez Bankasının, gecelik borç verme faizi ile haftalık repo faizinin (politika faizi) ağırlıklı ortalaması alınarak hesaplanmaktadır.

amacıyla belirleyebilmektedir. TCMB'nin faiz kararları, finansal sistemde önemli paya sahip olan bankacılık sektörü için de oldukça önem arz etmektedir. Merkez bankaları, bu politika faizi üzerinden bankaların repo taleplerini karşılamaktadır. Bankalar, kendilerine fon oluşturabilmek amacıyla ellerinde bulunan tahvil, bono gibi kıymetli evrakları teminat vererek merkez bankalarından para alarak repo işlemi yapabilmektedir. Böylelikle bankalar ve faaliyetleri için önemli bir regülasyon kalemi oluşturan politika faizinde yaşanan bu ani yükseliş, regülasyon endeksine de yansiyarak düzenlemelerin yoğunluğunu artırmıştır.

2015/4. çeyrek ile 2016/2. çeyrek dönemi arasında gözlenen endeks değerinde artış, ilgili iktisadi dönemde ekonomide döviz kuru seyrinde ve dolayısıyla fiyat endeksinde (TÜFE) yaşanan yükselme ile açıklanabilecektir (Bkz. EK-2 ve EK-3). Kurlardaki yükselişin maliyetlerde yarattığı baskı, finansal piyasalarda da regülasyon yoğunluğunu etkilemiştir. Ancak bir sonraki 2016/2. çeyrek ile 2016/3. çeyrek döneminde regülasyon yoğunluğunda düşme eğilimi, kurun etkisini hafifletme amaçlı olarak değerlendirilebilecektir. Nitekim bu dönemde, TCMB faiz koridoru bandında borç verme faiz oranlarında %10,50 seviyesinden %8,25'e kadar inmiştir. (25.03.2016'da %10,50 olan gecelik borç verme faiz oranı, 23.09.2016'da %8,25 seviyesine aylar itibariyle aşamalı olarak indirilmiştir¹⁹.)

BRI'da sonuncu sıçrama 2017/3. çeyrekte 2018/2. çeyreğe kadar geçen sürede gözlenmektedir. Regülasyon yoğunluğunda yaşanan bu yükselme de döviz ve kur etkisi ile açıklanabilmektedir (Bkz. EK-2 ve EK-3). İlgili dönemin başında üç aylık ortalama döviz kuru 3,53 seviyesinde iken, dönemin sonunda ortalama 4,5 seviyelerine yükselmiştir. Döviz kurundaki artışların üretim maliyetlerine yansımaları ve diğer etkiler sonucunda TÜFE değeri de üç aylık ortalama %10'dan %12 seviyelerine çıkmıştır. Bu etkiler sonucunda TCMB, 01.06.2018 tarihinde %16,50 olan politika faiz oranını yedi gün sonra %17,75'e, 14.09.2018'de %24'e çıkarmıştır. Benzer faiz yükselişleri faiz koridorunun alt ve üst bandında ve dolayısıyla da AOFM'de görülmektedir.

Sonuç olarak BRI, TCMB ve BDDK tarafından alınan önlem ve düzenlemeler ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda yer alan bankaların faaliyetlerine yönelik belirlenen yasal oranlardan oluşmaktadır. İncelenen 2000-2018 yılları arasında, endekste gözlenen

¹⁹

Detaylı bilgi için Bkz: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Merkez+Bankasi+Faiz+Oranlari/faiz-oranlari>

sıçramalar ve düşüş, döviz kuru ve enflasyon etkisi gibi Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu konjonktürel dalgalanmalarla da ilişkilendirilmektedir.

Endeks oluşturma çalışmaları kapsamında ve sonucunda elde edilen 76 değer, çalışmanın bir sonraki kısımlarında analizlerde BRI değişkenine ait değerler olarak, bankacılık regülasyonlarının sektörün piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılığına (aktif kârlılığı, özkaynak kârlılığı) etkisini ölçmede kullanılacaktır.

5.3.Türk Bankacılık Sektörü Analizi

Türk Bankacılık sektörü hem finansal sistemdeki önemli ve büyük payı hem de aracılık fonksiyonu gereği ekonominin kilit sektörlerinden biri olması özellikleri ile iktisadi analizlerin odak noktasında yer almaktadır. Çalışmanın amacına yönelik olarak bu başlıkta, Türk bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısı, üretim ve kârlılık üzerindeki etkileri, oluşturulan BRI değerleri ile tahmin edilecektir. Bu doğrultuda öncelikle bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısı dolayısıyla rekabet üzerindeki etkileri incelenecektir. Ardından regülasyonların bankacılık sektörünün üretim yapısı üzerindeki etkisi üretim fonksiyonu aracılığıyla test edilecektir. Son olarak da regülasyonların bankacılık sektörü aktif ve özkaynak kârlılığı üzerindeki olası etkileri regresyon denklemleri ile tahmin edilerek başlık neticelendirilecektir.

5.3.1.Türk Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Piyasa Yapısına Etkisi

Finansal sistem içerisinde en büyük paya sahip olan bankacılık sektörünün ekonomik ortamda üstlendiği önemli rolü dolayısıyla piyasa yapısı da önemli hale gelmektedir. Bir piyasa modelini belirleyen en önemli göstergeler; o sektördeki firma sayısı, firmaların endüstriye giriş-çıkışları ile ilgili kısıtlamaların derecesi, endüstrinin ürününü talep edenlerin sayısı ve üretilen ürünün homojenlik derecesidir (Artun, 1983, 57). Bu göstergelerin alacağı değerler, piyasanın ne tür bir piyasa yapısına sahip olduğunu belirlemektedir. Müşterilere rekabetçi fiyatlardan kaliteli hizmetlerin sağlanabilmesi için bankacılık sektöründe etkinliğin sağlanması oldukça önemlidir. Böylelikle, mevcut fonlar rekabetçi fiyatlarla kendilerini en etkin yapacakları alanlarda tahsis edileceklerdir. Bu sebeple, banka regülasyonlarının başka bir gerekçesi de verimliliği ve rekabeti teşvik eden düzenleyici çerçevenin yaratılmasıdır. İktisat literatüründe rekabetin ölçümü çalışmaları, yapısal

(structural) ve yapısal olmayan (non-structural) olmak üzere iki temel yaklaşım şeklinde toplulaştırılabilir. Her iki yaklaşımın da en temel amacı piyasa gücünü ve piyasa gücünün kaynaklarını yaratan faktörleri belirlemektir (Coşkun vd., 2012: 40-45). Bankacılık sektöründe piyasa yapısının belirlenmesi ve işleyişinin değerlendirilmesinde araştırmacılara yol göstermesi bakımından rekabet yaklaşımları önemli görülmektedir (Yağcılar, 2011: 20). Bu çalışmada yapısal olmayan ölçüm yöntemlerinden Panzar-Rosse Modeli'nin H İstatistiği ölçüm tekniği kullanılacaktır. Bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısına olası etki/etkilerini ölçmek amacıyla çalışmanın bu kısmında, H endeksinin ölçümü sırasında denklemin açıklayıcı değişkenleri arasına oluşturulan Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI)'nin eklenmesi ile literatürde özgün bir analiz yapılmış olacaktır.

Rosse ve Panzar (1977) ve Panzar ve Rosse (1987) oligopol, rekabetçi ve tekelleri piyasalar için basit modeller oluşturarak bu modeller arasında ayırım yapabilmek için bir test geliştirmişlerdir. Bu test, firma düzeyinde indirgenmiş bir gelir denkleminin özelliklerine dayanmakta ve belirli varsayımlar altında firmaların rekabetçi davranışlarının bir ölçüsü olarak işlev görebilen bir test istatistiği (H-İstatistiği) kullanılmaktadır. Bu test hem firma düzeyinde hem de endüstri düzeyinde kârı en üst düzeye çıkararak firmaların denge çıktılarını ve denge firma sayılarını belirleyen genel bir model niteliğindedir. Bankacılık sektörü açısından ifade edildiğinde bir bankanın marjinal gelirinin marjinal maliyetine eşit olduğu yerde kârını maksimize ettiğini göstermektedir: (Bikker and Haaf, 2002)

$$R'_i(x_i, n, z_i) - C'_i(x_i, w_i, t_i) = 0$$

Burada R geliri, C maliyeti, x bankanın (ya da firmanın) çıktısını, n banka (ya da firma) sayısını, w "m" faktörlü girdi fiyatının vektörü, z bankanın gelir fonksiyonunu kaydıran (değiştiren) dışsal değişken vektörü ve t de bankanın (ya da firmanın) maliyet fonksiyonunu kaydıran dışsal değişken vektörünü ifade etmektedir. Piyasa gücü, faktör girdi fiyatlarındaki bir değişikliğin, bir banka tarafından kazanılan denge gelirlerine yansıma derecesi ile ölçülmektedir. Panzar ve Rosse, H İstatistiğinin ölçüsünü, indirgenmiş formulu gelirlerin faktör fiyatları açısından esnekliklerinin toplamı şeklinde tanımlamaktadır. H İstatistiğinin alacağı değere göre piyasanın rekabetçi yapısı belirlenebilmektedir. Rosse ve Panzar (1977) ve Panzar ve Rosse (1987) tarafından türetilen H İstatistiği: (Bikker and Haaf, 2002) (Coşkun vd., 2012)

$$H = \sum_{k=1}^m \left[\frac{\partial R_i^*}{\partial w_{ki}} \frac{w_{ki}}{R_i^*} \right]$$

R_i^* : Banka i açısından denge gelir düzeyi

w_{ki} : Banka i için k faktörünün girdi fiyatı

Çizelge 5.1’de H İstatistiğinin aldığı değerler sonucunda piyasanın rekabetçi çerçevesinin nasıl oluşacağı özetlenmektedir. H İstatistiğinin negatif değer alması piyasanın tekelleşmesini; 0 ile 1 arasında bir değerde alması tekelleşmiş rekabet piyasasının varlığını; H değerinin 1 olması da tam rekabet koşullarının sağlandığı bir piyasa sonucunu vermektedir.

Çizelge 5.1. Panzar-Rosse H İstatistiği ve Anlamı

H İstatistiği Değeri	Rekabetçi Ortam (H İstatistik Anlamı)
$H \leq 0$	Tekel dengesi: her firma (ya da banka) tekelleşmiş kâr maksimizasyonu koşulları altında (H algılanan talep esnekliğinin azalan bir fonksiyonudur) ya da mükemmel kartel gibi bağımsız olarak çalışmaktadır.
$0 < H < 1$	Tekelleşmiş rekabet serbest giriş dengesi (H algılanan talep esnekliğinin artan bir fonksiyonudur)
$H = 1$	Tam rekabet dengesi (tam verimli kapasite kullanımı ile piyasaya serbest giriş dengesi)

Kaynak: Bikker and Haaf, 2002

Dünya Bankası’na göre bankacılık sektörü için H İstatistiği, bankacılık piyasasında rekabet derecesinin ölçüsü olarak tanımlanmaktadır. H İstatistiği, girdi fiyatlarına göre banka gelirlerinin esnekliğini ölçmektedir. Tam rekabet (perfect competition) koşulları altında girdi fiyatlarındaki artış hem marjinal maliyetleri hem de toplam gelirleri aynı miktarda artıracak ve dolayısıyla H İstatistiği 1’e eşit olacaktır. Tekelleşmiş (monopoly) koşulları altında da girdi fiyatlarındaki artış, marjinal maliyetlerde artış, çıktıda ve gelirlerde düşüş ile sonuçlanır ve 0’dan küçük veya 0’a eşit bir H İstatistiğine yol açmaktadır. H’nin 0 ile 1 arasında olması halinde ise sistem veya piyasa tekelleşmiş rekabet koşulları altında çalışmaktadır. Ancak bazı oligopol özellik taşıyan piyasalarda H İstatistiğinin 1’den büyük olmasının da mümkün olduğu belirtilmektedir (The World Bank, 2020).

Bikker ve Haaf (2002)’in simgeleri ile Panzar-Rosse Yaklaşımı logaritmik-doğrusal bir marjinal maliyet (MC) fonksiyonu varsaymaktadır:

$$\ln MC = \alpha_0 + \alpha_1 \ln OUT + \sum_{i=1}^m \beta_i \ln FIP_i + \sum_{j=1}^p \gamma_j \ln EXC_i \quad (1)$$

Denklem (1)'e göre:

OUT= Bankanın çıktısı

FIP= Faktör girdi fiyatları

EXC= Maliyet fonksiyonu için dışsal diğer değişkenler

Benzer şekilde Bikker ve Haaf (2002)'in simgeleri ile Panzar-Rosse Yaklaşımı logaritmik-doğrusal bir marjinal gelir (MR) fonksiyonu da:

$$\ln MR = \delta_0 + \delta_1 \ln OUT + \sum_{k=1}^q \varepsilon_k \ln EXR_k \quad (2)$$

Denklem (2)'ye göre:

EXR: Bankanın spesifik talep fonksiyonuna yönelik değişkenler

Diğer ticari kuruluşlar gibi bankaların da kâr maksimizasyonu amacı hareketi sonucunda denge durumu koşullarında marjinal maliyetleri marjinal gelirine eşit (MR=MC) olacaktır. Denklem (1) ve (2)'den denge çıktı miktarı (denklem (3)) elde edilmektedir:

$$\ln OUT = \theta(\alpha_0 - \delta_0) + \theta \sum_{i=1}^m \beta_i \ln FIP_i + \theta \sum_{j=1}^p \gamma_j \ln EXC_i - \theta \sum_{k=1}^q \varepsilon_k \ln EXR_k \quad (3)$$

$$\theta = 1 / (\delta_0 - \alpha_1)$$

İndirgenmiş formda gelir denklemi, denge çıktısı ile piyasa fiyatının çarpımı (TR=P*Q) ile elde edilmektedir. Piyasa fiyatı denklem (4) de ifade edilen logaritmik-doğrusal bir ters talep denklemi ile belirlenmektedir:

$$\ln P = \mu_0 + \mu_1 \ln(\sum_i OUT_i) \quad (4)$$

Elde edilen indirgenmiş form gelir denklemi aşağıdaki şekilde ampirik çalışmalarda kullanılmaktadır:

$$\ln IR = \omega + (h_1 \ln AFR + h_2 \ln PPE + h_3 \ln PCE) + \sum_j \rho_j \ln BSF_j + \varphi \ln OI + u \quad (5)$$

Denklem (5)'e göre:

IR= Toplam faiz gelirleri

AFR= Mevduat fiyatı (çoğunlukla faiz giderlerinin toplam mevduata oranı olarak hesaplanmaktadır)

PPE= İşgücü fiyatı (çoğunlukla toplam personel giderlerinin toplam personel sayısına oranı olarak hesaplanmaktadır)

PCE= Sermaye fiyatı (çoğunlukla faiz dışı giderlerinin duran varlıklara oranı olarak hesaplanmaktadır)

BSF= Bankaya özgü maliyet ya da gelir denkleminde kaynaklı etkenler

OI= Diğer gelirlerin toplam aktiflere oranı

u= Stokastik hata terimi

Sonuç olarak mevduat, işgücü ve sermaye şeklinde sıralanan AFR, PPE ve PCE banka girdilerinin “birim fiyatları” ya da bu fiyatların “vekilleri” şeklinde temsil edilmektedir (Bikker, Spierdijk and Finnie, 2006; Coşkun vd., 2012). Bu çalışmada (5) numaralı denkleme Türk bankacılık sektörüne yönelik oluşturulan regülasyon endeksi (BRI) eklenerek bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısına etkisi analiz edilmeye çalışılacaktır.

Türk bankacılık sektörü için literatürde Panzar-Rosse modeli kullanılarak yapılan ve H İstatistiği hesaplanan çalışmaların sonuçlarına göre:

Kasman (2001), 1983 ve 1988-1996 dönemini ele alındığı çalışmada H istatistik değerlerini 1983 yılı için -0,288 ve diğer dönemdeki 1988-1996 yılları için sırasıyla 0,602, 0,647, 0,663, 0,642, 0,631, 0,825, 0,693, 0,462 ve 0,703 olarak hesaplamıştır. 1983 yılında elde edilen negatif H İstatistiği değeri ile Türk bankacılık sektörünün o yılda teknelci bir davranış

sergilediğini, 1988-1996 yılları arasında bulunan pozitif değerlerin de piyasanın tekeli rekabet şartlarında faaliyette bulunduğunu belirtmektedir.

Gelos ve Roldos (2002), Gelos ve Roldos (2004) çalışmalarında 1994-2002 dönemini içeren Türk bankacılık sektörünün Panzar-Rosse H İstatistik değerini bu dönemin başında 0,48 ve ilgili dönemin sonunda da 0,58 olarak hesaplamışlar ve sektörün tekeli rekabet davranışı sergilediğini göstermişlerdir.

Günel ve Çelik (2006), 1990-2000 yıllarını kapsayan Türk bankacılık sektöründe rekabeti inceledikleri çalışmalarında H istatistik değerini 0,32 ile 0,41 arasında bulmuşlardır. Bu bilgilerden yola çıkarak sektörün incelenen dönemde tekeli rekabet şartlarında faaliyette bulunduğu sonucuna varılmıştır.

Çelik ve Kaplan (2010), 2002-2007 dönemini içeren çalışmalarında Türk bankacılık sektörünün 2002-2004 yılları arasında tekeli bir yapı sergilediği, 2005 yılında rekabetçi yapının önceki yıllara kıyasla artmaya başladığı ve 2006 yılında piyasanın rekabetçi bir yapı gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. 2007 yılında sektörün tekrardan tekeli bir davranış sergilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Coşkun ve diğerleri (2012), 2002-2009 dönemi için Türk bankacılık sektörünün Panzar-Rosse H İstatistiği 0,68 olarak tahmin edilmiştir. Bu değer ile H İstatistiği değerlendirmelerinden Türk bankalarının sektörel açıdan tekeli rekabet davranışı gösterdiği ifade edilmektedir.

Özcan (2012)'in 2002-2009 dönemine ait mevduat bankaları verileri ile Panzar-Rosse modeli kullanılan çalışmasında H İstatistiği yaklaşık olarak 0.28 çıkmıştır. Türk bankacılık sektöründe piyasadaki rekabetin tekeli rekabet olduğunu destekler nitelikte sonuçlar elde edilmiştir.

Çam ve Özer (2018)'in 2003-2012 dönemini kapsayan ve sektörde faaliyet gösteren 27 mevduat bankasına ait panel veri seti kullanılarak yaptıkları çalışmalarında ölçek değişkenini dikkate alan modelde H değeri 0,13 dikkate almayan modelde 0,79 olarak hesaplanmıştır. Sonuç olarak Türk bankacılık sektörünün tekeli rekabet piyasası

koşullarında olduğu ve ölçek büyüklüğünün piyasa yapısını etkileyen önemli bir değişken olduğu elde edilmiştir.

Sonuç olarak Türk bankacılık sektörüne yönelik Panzar-Rosse modeli kullanılarak H İstatistiği hesaplanan çalışmaların sonuçları incelendiğinde, sektörün tekeli rekabet piyasası koşullarında faaliyet gösterdiğine yönelik çalışma sonuçları baskın görülmektedir.

5.3.1.1. Model

Ekonometrik analizlerde kullanılan zaman serisi, yatay kesit ve panel veri türlerinden değişkenlerin değerlerinin gün, ay, mevsim ve yıl gibi zaman birimlerine göre değişimi kapsayan “zaman serisi verisi”; zamanın belirli bir noktasında farklı birimlerden toplanan “yatay kesit veri”; yatay kesit gözlemlerin belirli bir dönemde bir araya getirilmesi şeklinde ifade edilen de “panel veri” dir. Panel veri, N sayıda birim ve her birime karşılık gelen T sayıda gözlemden oluşan bir veri türü olarak ifade edilmektedir (Yerdelen Tatoğlu, 2018: 1). Zaman serisi ve yatay kesit verilerinin birleştirilmesi ile oluşan verilere “Longitudinal Veri” ya da “Havuzlanmış Veri (Pooled Data)” adı verilmektedir. Bu çeşit verilerin zaman ve yatay kesit boyutları farklılık gösterebileceğinden, yatay kesit birimlerin değişmeden aynı kaldığı, bu sebeple de zamana göre aynı birimler kümesinin değişimini gösteren havuzlanmış verilere “panel veri” denmektedir. Kısacası, yatay kesit birimleri aynı olan havuzlanmış veriler, panel veri niteliğindedir. Panel veri, dengeli panel ve dengesiz panel veri olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. T sayıda döneme ait gözlemler yatay kesitte yer alan tüm gözlemler $i=1,2,3,\dots,N$ için aynı ise “dengeli panel veri”, panel veride en az bir birime ait gözlem farklı sayıda ise “dengesiz panel veri” olarak nitelendirilmektedir (Güriş, 2018: 4-5).

Panel veri ile tahmin edilen regresyon modeli de “panel veri modeli” olarak tanımlanabilmektedir. Birimler için i , zaman periyodu için t ifadesiyle bağımlı değişkenin Y olduğu, açıklayıcı değişkenin de X olduğu panel regresyon modeli: (Güriş, 2018: 7)

$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_{it} X_{it} + u_{it}$ Modelde, $i=1,2,\dots,N$ panel veri kesitinin birimini ve $t=1,2,\dots,T$ de zaman dönemini ifade etmektedir. Modelde u_{it} hata terimi, α_{it} sabit parametre ve β_{it} de eğim parametresidir. Bu durumda $k=1,2,3,\dots,K$ sayıda parametrelili panel doğrusal regresyon modeli:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_{2it} X_{2it} + \dots + \beta_{kit} X_{kit} + u_{it}$$

Panel verinin yatay kesit veya zaman serisi verilerine kıyasla sahip olduğu üstünlükler ve neden panel verinin kullanılması aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

- Panel veri, birimleri (kişi, firma, eyalet ve ülke gibi) zaman içinde ele aldığı için, bu birimler türdeş olmamaktadır. Panel verinin tahmin teknikleri, özneye özgü değişkenlere yer vererek türdeş olmamayı belirgin şekilde dikkate almaktadır.
- Kesit verisini zaman serisi ile birleştiren panel veri, “daha fazla bilgi veren, değişkenleri arasında ortak doğrusallığın az olduğu, serbestlik derecesinin daha yüksek ve etkin olduğu” bir veri seti olarak belirtilmektedir.
- Gözlemlerin yatay kesitlerini tekrarlamalı ele alan panel veri, değişimin hareketliliğinin incelenmesi için daha uygun görülmektedir.
- Sadece yatay kesit verisi ya da sadece zaman serisi verisinde gözlenemeyen etkilerin, panel veri setinde daha iyi ölçülebileceği ve ortaya çıkabileceği düşünülmektedir.
- Model parametrelerine yönelik daha doğru çıkarım yapılması, insan davranışının karmaşıklığını yakalamada (veya daha karmaşık davranış modellerinin incelenmesinde) tek bir kesit veya zaman serisi verilerinden daha fazla kapasiteye sahip olması, hesaplama ve istatistiksel çıkarımların basitleştirilmesi panel verinin diğer avantajları arasında gösterilmektedir (Baltagi, 2005: 4-9) (Gujarati ve Porter, 2014: 592-593) (Hsiao, 2007).

Panel veri modelleri, Sabit Etkili Modeller (Fixed-Effects) ve Tesadüfi Etkili Modeller (Random-Effects) olmak üzere iki başlık altında incelenebilmektedir. Sabit etkili modellerin katsayıları, birimlere, zamana ya da birimlere ve zamana göre değişim göstermektedir. Bu modeller, zamana ya da birimlere göre olan değişimi belirlemek için oluşturulmuşsa “Tek Faktörlü Sabit Etkili Model”; zamana ve birimlere göre değişimi belirlemek için oluşturulmuşsa da “İki Faktörlü Sabit Etkili Model” biçiminde tanımlanabilmektedir. Tesadüfi etkili modellerde sabit etkili modellerin aksine birimlere veya birimlere ve zamana göre meydana gelen değişiklikler tesadüfi değişken olarak modelde hata teriminin bir bileşeni olarak eklenmektedir. Tesadüfi etkili modeller de incelenen etki sayısına bağlı olarak tek faktörlü ve iki faktörlü tesadüfi etki modelleri şeklinde değerlendirilmektedir (Güriş, 2018: 16-39).

Panel veri modelleri kurularak yapılan ampirik analizlerde çoğunlukla Sabit Etkili Modeller (Fixed-Effects) ve Tesadüfi Etkili Modeller (Random-Effects) kullanılmaktadır. Ancak oluşturulan modelde birimler arası yatay kesit bağımlılık ve birim kök içeren değişkenler (I (0) ve I (1) karışık olan modeller için) söz konusu ise birimler arası yatay kesit bağımlılığı ve birim kökleri dikkate alan modellerin kullanılması daha uygun olarak daha anlamlı sonuçlar elde edilebilecektir.

Stata paket programında heterojen eğimli panel zaman serisi modellerinin tahmin edilme işlemi “xtmg” komutu ile yapılmaktadır. “xtmg”, grup üyeleri arasında heterojen eğim katsayılarına izin veren ve aynı zamanda panel grup üyeleri arasında korelasyonu da (yani yatay kesit bağımlılığı) da dikkate alan bir dizi panel zaman serisi tahmincisi uygulamaktadır. Bu modellerden Ortalama Grup tahmincisi (Mean Group-MG) Pesaran ve Smith (1995) tarafından; Ortak İlişkili Etkiler Ortalama Grup (Common Correlated Effects Mean Group-CCEMG) tahmincisi Pesaran (2006) tarafından; Genişletilmiş Ortalama Grup (Augmented Mean Group-AMG) tahmincisi de Eberhardt ve Teal (2010) ve Bond ve Eberhardt (2009) tarafından geliştirilmiş modellerdir.

Aşağıdaki biçimde basitleştirilmiş bir model (basitlik için ilgili tahmin denkleminde bir ortak değişken ve bir gözlemlenemeyen ortak faktör yer almaktadır) varsayıldığında:

$i = 1, 2, \dots, N$ (genellikle ülkeleri veya bölgelerin oluşturduğu gruplar)

$t = 1, 2, \dots, T$ (zaman)

$$y_{it} = x_{it}b_i + u_{it} \quad (1)$$

$$x_{it} = a_{2i} + \alpha_i f_t + \beta_i g_t + eps_{it} \quad (2)$$

$$u_{it} = a_{1i} + \alpha_i f_t + e_{it} \quad (3)$$

Denklemlere göre x_{it} ve y_{it} gözlemlenebilir olduğunda b_i gözlemlenebilir regresörler üzerindeki ülkeye/grup üyelerine özgü eğimlerdir. u_{it} gözlemlenemeyen durumları, e_{it} de stokastik hata terimlerini içermektedir.

Denklem (3)'deki gözlemlenemeyen durumlar, gruplar arasında zamanla değişmeyen heterojenliği yakalayan standart grup sabit etkiler α_{1i} nin yanı sıra zamanla değişken heterojenliği ve yatay kesit bağımlılığı yakalayabilen heterojen faktör yükleri α_i ile gözlemlenemeyen ortak bir faktör olan f_t den oluşmaktadır. Model, faktörlerin (f_t ve g_t) zaman içerisinde doğrusal bir gelişimle sınırlı olmadığını aynı zamanda eşbütünleşme için net sonuçların gözlenebileceği durağan ve doğrusal olmama durumlarını da içerebileceğini dikkate almaktadır. Modelde regresörler gözlemlenebilir değişkenler ile ortak faktörlerden bazıları tarafından yönlendirilirse ek sorunların ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir. Denklem (2) ve (3) de yer alan eps_{it} ve e_{it} ²⁰ “beyaz gürültü (white noise)” olarak kabul edilmektedir.

Tüm “Ortalama Grup (Mean Group)” tahmin edicilerin temel metodolojisi:

- Gruba özgü bir regresyonun tahmin edilmesi
- Gruplar arasındaki tahmini katsayıların ortalamasının alınması

Daha önce de belirtildiği gibi ortalama grup tahminciler; MG, CCEMG ve AMG olarak sayılmaktadır. Bu çalışmada AMG tahmincisi kullanılarak regülasyonların piyasa yapısı, üretim ve kârlılık üzerindeki etkileri analiz edilecektir.

AMG tahmincisi, üretim fonksiyonu tahminini dikkate alarak CCEMG tahmincisine alternatif olarak Eberhardt ve Teal (2010) tarafından geliştirilen bir tahmincidir. CCEMG tahmincisinde gözlemlenemeyen ortak faktörler kümesi ampirik analizlerde dikkate alınması gereken bir sorun olarak ele alınmaktadır. Ancak ülkeler/birimler (yani panel gözlemler) arasındaki üretim fonksiyonlarında gözlemlenemeyen faktörler, Toplam Faktör Verimliliğini (Total Factor Productivity-TFP) temsil etmektedir. Ülkeler arası (cross-country) ampirik analizlerde uygulanan standart panel yaklaşımları yaygın olarak Cobb-Douglas formunda üretim fonksiyonuna dayanmaktadır.

Bond ve Eberhardt (2009)'ın Monte Carlo simülasyonlar kullanılarak tartışılıp test edilen AMG süreci üç adımda uygulanmaktadır:

²⁰ Detaylı bilgi için bkz: Cookley, Fuertes ve Smith (2006).

Yıllara ait kukla değişkenler (year dummies) ile geliştirilen regresyon modeli, ilk fark En Küçük Kareler (Ordinary Least Squares (OLS)) yöntemi ile tahmin edilir ve farklılaştırılmış yıllara ait kukla değişkenler üzerindeki katsayılar toplanır. Bu kukla değişkenler, gözlemlenemeyen TFP'nin zaman içerisindeki gelişiminin tahmini gruplar arası ortalamasıdır. Buna "Ortak Dinamik Süreç (Common Dynamic Process)" denmektedir.

Daha sonra gruba özgü regresyon modeli, tahmini TFP işlemi ile genişletilir: ya açık bir değişken olarak ya da tahmin edilen işlemi bağımlı değişkenden çıkartarak birim katsayılı her grup üyesine uygulanır. MG modelinde olduğu gibi regresyon, zamanla değişmeyen sabit etkileri (yani TFP seviyesini) etkileyen bir kesişim içermektedir.

Son olarak da MG ve CCEMG'de olduğu gibi gruba özgü model parametrelerinin panel genelinde ortalaması alınır. Ampirik incelemelerde AMG, bütünleşik ya da değil durağan olmayan (nonstationary) ve çok faktörlü hata terimleri içeren (yatay kesit bağımlılık olan) panel modellerde anlamlı sonuçlar verdiği düşünölmektedir. Ayrıca AMG tahmincisi ile standart regresyon sonuçlarında bildirilen standart hatalar Pesaran ve Smith (1995)'e göre oluşturulmakta ve böylelikle ortalama katsayının anlamlı farkı sıfırdan test edilmektedir. Uygulamada gruba özgü katsayılar herhangi bir ağırlıklandırma yapılmadan ya da "aykırı değerlere (outliers)" daha az ağırlık verilmeden kesişim noktasında gerilemektedir.

5.3.1.2. Veriler ve tahmin sonuçları

Çalışmada ekonometrik analizlerde kullanılan üç çeşit veri setinden/türünden (yatay kesit veri analizi, zaman serisi veri analizi ve panel veri analizi) panel veri analizi, Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren ve verilerine ulaşabildiğimiz 27 mevduat bankasının 2000'den günümüze çeyrek dönemlik (76 dönem) verileri kapsamında uygulanmaktadır. Çizelge 5.2'de analizlerde kullanılan bankalar listelenmektedir. Analize dahil edilen 27 bankanın 2018 aralık ayı verileri itibariyle toplam aktif büyüklüğü, sektörün toplam aktif büyüklüğünün %91'ini temsil etmektedir.

Ampirik modeller uygulanırken çalışmanın kuramsal çerçevesinin oturtulacağı varsayımlar aşağıdaki şekildedir:

- Bankacılık regölasyonları kamu yararı gözetilerek yapılmaktadır.

- Bankacılık regülasyonları, sektörün verimliliğini artıracak şekilde oluşturulmaktadır.
- Bankaların yapılan regülasyonlara karşı tepki fonksiyonları bulunmamaktadır.

Çizelge 5.2. Analiz Kapsamındaki Bankalar

1. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.
2. Türkiye Halk Bankası A.Ş.
3. Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.
4. Adabank A.Ş.
5. Akbank T.A.Ş.
6. Anadolubank A.Ş.
7. Fibabanka A.Ş.
8. Şekerbank T.A.Ş.
9. Turkish Bank A.Ş.
10. Türk Ekonomi Bankası A.Ş.
11. Türkiye İş Bankası A.Ş.
12. Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.
13. Birleşik Fon Bankası A.Ş.
14. Alternatifbank A.Ş.
15. Arap Türk Bankası A.Ş.
16. Burgan Bank A.Ş.
17. Citibank A.Ş.
18. Denizbank A.Ş.
19. Deutsche Bank A.Ş.
20. HSBC Bank A.Ş.
21. ING Bank A.Ş.
22. QNB Finansbank A.Ş.
23. Turkland Bank A.Ş.
24. Türkiye Garanti Bankası A.Ş.
25. Bank Mellat
26. Habib Bank Limited
27. Société Générale (SA)

Çalışmanın piyasa yapısı analizi modelinde temel alınan tahminci denklemi:

$$\ln IR = C + (h_1 \ln AFR + h_2 \ln PPE + h_3 \ln PCE) + \alpha_1 \ln ETA + \alpha_2 \ln LTA + \alpha_3 \ln BR + \alpha_4 \ln BRI + u \quad (1)$$

IR= Toplam Faiz Gelirleri (faiz gelirleri/toplam aktifler)

AFR= Mevduat Fiyatı (toplam faiz giderleri/toplam mevduat)

PPE= İşgücü Fiyatı (toplam personel giderleri/toplam personel sayısı)

PCE= Sermaye Fiyatı (faiz dışı giderler/ duran aktifler)

ETA= Özkaynaklar/Toplam Aktifler (bankaların risk tercihlerindeki farklılıkları ifade eden vekil değişken)

LTA= Toplam Krediler/Toplam Aktifler (Bankaların kredi riskine yönelik vekil değişken)

BR= Bankanın Şube Sayısı/Sektördeki Şube Sayısı (banka büyüklüğü vekil değişkeni)

BRI= Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi

u= Stokastik Hata Terimi

Bu çalışma ile literatüre yapılan katkı, oluşturduğumuz “Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI)”nin modele dahil edilmesi ve ardından da $(h_1 + h_2 + h_3)$ katsayılarının toplanması yoluyla elde edilen H istatistik değeriyle ölçülen sektörün piyasa yapısına regülasyonların etkisini ölçmek olacaktır.

Panzar-Rosse Modeli ilgili literatürde en çok “Sabit Etkili Panel Veri (Fixed Effect)” yöntemi aracılığıyla test edilmiştir. Sabit etkili panel veri yönteminin kullanılması ile bankalar arasındaki heterojen yapının göz önünde bulundurularak tahmin yapılmasının sağladığı ifade edilmekte ve tahminlerin bu şekilde yapılmamasının “Atlanan Değişken Sorunu (Omitted Variable Problem)”na yol açabileceği belirtilmektedir. (Gelos and Roldos, 2002:15; Coşkun vd., 2012: 133) Varsayım olarak sabit etkili panel veri modeli kabul edilmiş olsa da Hausman test istatistiği kullanılarak sabit etkili panel veri modeli ile rassal etkili panel veri (random effect) test edilmiştir. Sonucu Çizelge 5.3’de gösterilmektedir.

Sabit etkiler her zaman tutarlı bir tahminci olduğu için Hausman testinden geçerse de kullanıldığı zaman “tutarlı tahminci olma” koşulu sağlanmaktadır. Rassal etkiler ise Hausman testinden geçemediği zaman “tutarsız tahminci olma” sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu nedenle her zaman Hausman testinden geçerek kullanılmalıdır. Biz bu

çalışmada sabit etkiler modelini kullanmayı uygun gördük. Görüldüğü üzere Hausman test istatistiğinden de rassal etkiler sonucu çıkmamıştır. (Bkz. Çizelge 5.3 ve EK-4)

Denklem (1), sabit etkiler panel veri yöntemi kullanılarak Stata paket programı aracılığıyla tahmin edilmiştir. Sonuçlar Çizelge 5.3’de özetlenmektedir. Çizelge, Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 27 mevduat bankasının 2000-2018 yıllarına ait çeyrek dönemlik verileri kullanılarak gerçekleştirilen sabit etkili panel veri modeli uygulanan regresyon sonuçlarını göstermektedir. Panzar-Rosse H İstatistiği indirgenmiş form gelir fonksiyonunun girdi fiyatlarına (AFR, PPE, PCE) göre olan esneklikleri toplamı olarak 0,48 olarak elde edilmiştir. Buradan Türk bankacılık sektörünün 2000-2018 döneminde piyasa yapısının teknelci rekabet davranışı sergilediğini göstermektedir.

Çizelge 5.3. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Panzar-Rosse H İstatistiği Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Prob.	t değeri
Bağımlı Değişken: lnR			
Açıklayıcı Değişkenler			
lnAFR	0,201*	0,00	17,62
lnPPE	0,284*	0,00	12,05
lnPCE	0,002	0,82	0,22
lnETA	0,044	0,13	1,51
lnLTA	-0,098*	0,00	-7,18
lnBR	0,036**	0,03	2,07
lnBRI	-0,108*	0,00	-7,97
C (sabit)	-1,476*	0,00	-8,13
Hausman Test İstatistiği	36.76	0,00	Sonuç: Sabit etkiler
Toplam Panel Gözlem: 2052			
Grup/Gözlem Sayısı: 27			
Panzar-Rosse H İstatistiği	0,48		

(Detaylı bilgi için Bkz. EK-4)

(*), (**) ve (***) sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyesini göstermektedir.

Analimizde 27 banka ve 76 dönemlik bir serinin (uzun panel) olması, yatay kesit bağımlılığın test edilmesi ve değişkenlerin birim kök içerip içermediğinin (I (0) mı yoksa I (1) mi oldukları) incelenmesi gerekliliğine götürmektedir. Pesaran (2004) yatay-kesit bağımsızlık testi (Pesaran CD Testi)’ne göre:

H_0 = Yatay kesitlerin hata terimleri arasında korelasyon yoktur.

H_1 = Yatay kesitlerin hata terimleri arasında korelasyon vardır.

Pesaran CD test sonuçlarına göre yatay kesitlerin hata terimleri arasında korelasyon olduğu ve boş hipotezin reddedileceği sonucuna ulaşılmıştır. (Bkz. EK-4) Bu durumda analize ikinci nesil panel birim kök testleri ile devam edilerek serilerin durağanlığı ikinci nesil panel birim kök testlerinden Pesaran (2007) Yatay Kesit Genelleştirilmiş Dickey Fuller-CADF testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 5.4’de modelde yer alan değişkenlerin ikinci nesil panel birim kök test sonuçları yer almaktadır. Değişkenlerin birim kök içerip içermediği incelendiğinde bazı serilerde (BR ve BRI) birim kökün olduğunu varsayan hipotez reddedilememekte ve bu serilerin I(1) olduğuna karar verilmektedir. Böylece modelin I(0) ve I(1) karışımı seriler içermesi sebebiyle sabit etkili panel veri analizi yerine yukarıda anlattığımız AMG modeline geçiş yapılmaktadır (Eberhardt ve Teal, 2008: 9-10). Bu durumda yatay kesit bağımlılığı ve birim kök içeren seriler varlığında iyi sonuçlar verdiği düşünülen AMG modeli oluşturulacaktır.

Çizelge 5.4. İkinci Nesi Panel Birim Kök Test Sonuçları (Piyasa Yapısı)

Değişken	t-bar	cv 5 (kritik değer)	P değeri
lnIR	-3,001	-2,160	0,000
lnAFR	-2,383	-2,160	0,000
lnPPE	-2,746	-2,160	0,000
lnPCE	-2,187	-2,160	0,012
lnETA	-2,598	-2,160	0,000
lnLTA	-3,142	-2,160	0,000
lnBR	-1,895	-2,160	0,276
lnBRI ²¹	2,610	-2,160	1,000

(Detaylı bilgi için Bkz. EK-4)

Yeni oluşturacağımız denklemde regülasyonların piyasa yapısına etkisini ölçebilmek amacıyla, oluşturulan BRI isimli regülasyon endeks değerlerimiz, girdi fiyatlarına (AFR, PPE, PCE) göre olan esneklikler toplamı ile belirlenen piyasa yapısı vekil değişkenleri ile çarpılarak (BRI*AFR, BRI*PPE ve BRI*PCE) modele dahil edilecektir. Yani ekonometrik anlamda bir regresyonda aralarında bir ilişki olduğu düşünülen değişkenlerin çarpımı ile modele yeni değişken (bu yeni değişken etkileşim terimi (interaction term) olarak tanımlanmaktadır) eklenmesi söz konusudur. Bu etkileşim terimlerinin eklenmesiyle piyasa

²¹ Bankacılık sektörüne yönelik 2000-2018 dönemi çeyrek zaman dilimi kapsamında oluşturulan 76 değerli BRI verileri, zaman serisi analizi altında da birim kök testine (Augmented Dickey Fuller-ADF) tabi tutulmuştur. Elde edilen sonuçlara göre BRI, tekrar birim kök içeren bir seri olarak tahmin edilmektedir.

yapısını belirleyici faktörlerin sadece girdi fiyatları olmadığı, regülasyonların varlığında girdi fiyatlarındaki esnekliklerin de dikkate alınması gerektiği belirtilmiş olmaktadır. Bu durumda yeni oluşturduğumuz Denklem (2):

$$\ln IR = C + (h_1 \ln AFR + h_2 \ln PPE + h_3 \ln PCE) + \alpha_1 \ln ETA + \alpha_2 \ln LTA + \alpha_3 \ln BRI + \alpha_4 BRI * AFR + \alpha_5 BRI * PPE + \alpha_6 BRI * PCE + u \quad (2)$$

Çizelge 5.5. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Panzar-Rosse H İstatistiği AMG Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Prob.	z değeri
Bağımlı Değişken: lnIR			
Açıklayıcı Değişkenler			
lnAFR	0,168***	0,088	1,71
lnPPE	-0,084	0,434	-0,78
lnPCE	0,119**	0,025	2,24
lnETA	0,198*	0,000	3,73
lnLTA	0,175*	0,000	3,54
lnBRI	-0,543*	0,000	-3,52
BRI*AFR	-0,022	0,425	-0,80
BRI*PPE	-0,049	0,118	-1,56
BRI*PCE	0,029**	0,034	2,13
C (sabit)	-3,034*	0,000	-5,10
Toplam Panel Gözlem: 2052			
Grup/Gözlem Sayısı: 27			
Panzar-Rosse H İstatistiği	0,298 (Anlamlı bulunan AFR ve PCE katsayılarının toplamı)		

(Detaylı bilgi için Bkz. EK-4)

(*), (**) ve (***) sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyesini göstermektedir.

Denklem (2), Eberhardt ve Teal (2010) ve Bond ve Eberhardt (2009) tarafından geliştirilmiş Genişletilmiş Ortalama Grup (Augmented Mean Group-AMG) tahmincisi kullanılarak Stata paket programının “xtmg” komutu aracılığıyla tahmin edilmiştir. Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 27 mevduat bankasının 2000-2018 yıllarına ait çeyrek dönemlik verileri kullanılarak oluşturulan ampirik modelin sonuçları Çizelge 5.5’de özetlenmektedir. Panzar-Rosse H İstatistiği indirgenmiş form gelir fonksiyonunun girdi fiyatlarına (AFR, PPE, PCE) göre olan esneklikleri toplamı 0,29 olarak elde edilmiştir. Buradan Türk bankacılık sektörünün 2000-2018 dönemi piyasa yapısının tekeli rekabet davranışı sergilediğini bir kez daha teyit edilmiştir. Regülasyonların bankacılık sektörü piyasa yapısı üzerindeki etkisini ölçmek için modele eklenen BRI*AFR, BRI*PPE ve BRI*PCE

değişkenlerinin yani etkileşim terimlerinin katsayıları ve anlamlılık düzeyleri incelendiğinde bankacılık sektöründe regülasyonların sermaye (PCE) girdi fiyatı cinsinden piyasa yapısını 0,029 düzeyinde pozitif yönde etkilediği gözlenmektedir. Böylelikle regülasyonlar sermaye fiyatı yönünden bankacılık sektörü piyasa yapısı göstergesi olan H istatistik değerini pozitif yönde (0,029 katsayısı ile) etkilemektedir. Buradan bankacılık sektöründe regülasyonların H istatistik değerinde yarattığı pozitif katkı ile (H istatistik değerinin 0'a yaklaşması piyasanın tekel yapıya, 1'e yaklaşması da piyasanın tam rekabet koşullarına yaklaşması anlamına geldiğinden) sektörde rekabeti artırıcı yönde bir etkisi olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.

Ayrıca sektörün piyasa yapısının belirlendiği ($h_1 + h_2 + h_3$) Panzer-Rosse H istatistiğini oluşturan ve faktör girdi fiyatlarını temsil eden AFR, PPE ve PCE değişkenlerine ait katsayıların eşanlı anlamlılığı da test edilmiştir. Elde edilen sonuç doğrultusunda katsayıların eşanlı anlamlılığı da sağladığı tespit edilmektedir. (Bkz. EK-4)

Bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısına etkisini ölçmek üzere oluşturulan Denklem (2), AMG tahmincisi ile test edikten sonra modelin artık değerleri (residuals) için Pesaran (2007) ikinci nesil panel birim kök testi yapılmıştır. Testin sonuçlarına göre sahte regresyon (spurious regression) sorunu ile karşılaşmadığı gözlenmektedir. Yani uygulanan AMG tahmincisinin artık değerleri $I(0)$ çıkmaktadır. Bu durumda sahte regresyon durumu ile karşılaşılması, yapılan çalışmanın anlamlı olduğu sonucuna götürmektedir. (Artıklar için yapılan ikinci nesil panel birim kök testi için Bkz. EK-4)

Oluşturulan BRI'nın, yani Türk bankacılık sektörüne yönelik 2000-2018 dönemini kapsayan regülasyon endeksinin, tahmin sonucunda sektörün piyasa yapısını pozitif olarak etkilemesi (0,029 katsayısı) demek yasal oranlar ve TCMB ile BDDK tarafından alınan önlem ve düzenlemelerin sektördeki rekabeti artırıcı yönde etki yapmış olduğu anlamına gelmektedir. Örneğin TCMB'nin zorunlu karşılık oranlarını artırması, bankaların topladıkları mevduatın daha yüksek kısmını karşılık olarak ayırmasına ve dolayısıyla da kullandırabilecekleri kredi miktarının azalmasına yol açacaktır. TCMB'nin bu kararı, daraltıcı bir para politikası olarak piyasadaki likidite veya para seviyesini düşürme amaçlı olsa da bankacılık sektöründe de kullandırılan kredilerin daralmasına ve sektördeki rekabetin artmasına dolaylı bir etkide bulunmuş olacaktır. Benzer biçimde BDDK tarafından yapılan bir düzenlemenin ya da 5411 sayılı Bankalar Kanunu ile yapılacak bir değişikliğin de bankalar arasındaki rekabeti artırıcı

yönde etkisi olabilecektir. Örneğin 27.09.2016 tarihli ve 29840 sayılı Resmi Gazete’de BDDK tarafından yayımlanan “Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” ile tüketicilerin konutları teminat alınarak kullandırılan konut edinimi amaçlı kredilerle konut teminatlı tüketici kredilerinde, teminat olarak alınan konutun değerine oranla kullandırılacak azami kredi sınırı artırılmıştır. Böylelikle tüketicilere, konut edinmeleri amacıyla kullandırılacak kredilerde, kredi tutarının teminat olarak alınan konutun değerine oranı için %75 olan sınırlama %80’e çıkarılmıştır. Bu durumda 100.000 TL’lik bir konuta sahip olmak isteyen ve elinde 20.000 TL’si olan bir birey kendisine yeni düzenleme sonucunda 80.000 TL kredi kullandırabilecek banka arayışına geçecektir. Sonuçta yeni düzenleme ile tüketicilerine konut kredisi kapsamında kullandırabilecekleri kredi miktarları artan bankaların da kendi aralarındaki rekabet düzeyi artmış olacaktır.

Sonuç olarak Türk bankacılık sektörü 2000-2018 dönemi piyasa yapısı, Panzar-Rosse H İstatistik değerleri sonucu elde edilen verilere göre tekelci rekabet²² koşullarında faaliyet gösteren bir sektör olarak nitelendirilebilecektir. Bu sonuç literatürde yer alan diğer çalışmalarla da paralellik göstermektedir. Çalışmanın amaçlarından birisi bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısını ne yönde ve nasıl etkileyeceğidir. Ampirik analiz sonucunda Türk bankacılık sektöründe gerçekleştirilen 2000-2018 dönemi regülasyonlarının, piyasadaki rekabeti artırıcı yönde bir etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

5.3.2. Türk Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Üretim Yapısına Etkisi

Türkiye ekonomisinde finansal sistem içerisinde finansal kuruluşların aktif büyüklükleri arasında %83 payı ile en yüksek paya sahip olan bankacılık sektörü, sistemdeki aracılık görevi gereği mevduat kabul eden/toplayan ve kredi kullandıran kurumlar olarak ifade edilebilmektedir. Bu görevinden de anlaşılacağı üzere bankalar, kredi üreten birimler olarak finansal sistemde aracılık görevi yerine getiren kuruluşlar niteliğinde faaliyet göstermektedir.

²² Tekelci rekabet piyasası, çok sayıda firma tarafından üretilen ve birbiri yerine kolayca ikame edilebilen bir grup ürünün, birbirinden farklıymış gibi gösterilmesinin sağlanarak her firmanın kendi alıcı kitlesini kendisine bağlamayı başardığı piyasadır. Bu piyasa türü, homojenlik varsayımı dışında tam rekabet piyasası koşullarını taşımaktadır.

Bankacılık sektörüne yönelik etkinlik literatüründe hangi girdi ve çıktıların kullanılacağına belirlenmesi sorunu; bankaların fiziki mal değil de hizmet üretmeleri (dolayısıyla da bu hizmetin ölçülmesi ve hesaplanmasının karmaşık olması), çok sayıda girdi ve çıktı kullanmaları ve temel fonksiyonlarının tanımlanmasının zorluğu olmak üzere üç durumdan kaynaklanmaktadır. Bankacılık sektörünün bu özellikleri girdi ve çıktıların belirlenmesine yönelik üç yaklaşımın gelişmesini sağlamıştır: Üretim Yaklaşımı (Production Approach), Aracılık Yaklaşımı (Intermediation Approach) ve Kâr Yaklaşımı (Profit/Revenue Based Approach)

Üretim yaklaşımına göre bankalar, üretim faktörleri kiralarak ya da satın alarak, mevduat, kredi, menkul kıymet gibi ürünleri üreten firmalar olarak ele alınmaktadır. Bir başka ifadeyle bankalar, işgücü ve fiziksel sermayeyi kullanarak mevduat ve kredi hesapları (hesap sayısı veya işlem adedi) üreten birimler olarak değerlendirilmektedir. Üretim yaklaşımında çıktıların ölçümünde açılan hesap sayısı esas alınmaktadır. Aracılık yaklaşımında mali kuruluşların tasarruf sahipleriyle yatırımcılar arasındaki “aracılık” işlevlerinden yola çıkılmakta ve bankalar, topladıkları fonların kredi ve diğer varlıklara dönüştürülmesinde aracılık işlevi sağlayan finansal kuruluşlar olarak nitelendirilmektedir. Aracılık yaklaşımına göre girdi ve çıktı ölçümünde açılan hesap sayısı temel alınmamakta, girdi/çıktılar parasal büyüklükleri ile ölçülmektedir (İnan, 2000: 87; Türker Kaya ve Doğan, 2005: 5). Kâr yaklaşımına göre ise bankalar diğer tüm işletmeler gibi kâr amacı hareketi sonucunda girdi ve çıktıları belirlemektedir. Bu amaç doğrultusunda gelirlerini artırmaya, giderlerini de düşürmeye çalışan bankalar, faiz dışı giderleri girdi olarak net faiz geliri ve faiz dışı gelirleri de çıktı olarak tanımlamaktadır. (Drake, Hall and Simper, 2009)

Literatürde farklı analizler (VZA ve SFA) aracılığıyla bankacılık sektöründe etkinlik ölçüm çalışmaları bulunmakta ve kullandıkları girdi/çıktılar bu çalışmada kullanılan girdi ve çıktılar ile paralellik göstermektedir. Dikmen (2013) aracılık yaklaşımı ile 2003–2007 yılları arasında faaliyet gösteren 32 ticaret bankasına ait panel veriler kullanılarak ve stokastik translog maliyet ve kâr denklemleri tahmin edilerek bankaların etkinlik skorlarını hesaplanmıştır. Analiz denkleminde çıktı olarak toplam krediler ve menkul değerler; girdi olarak da üç girdi fiyatı (işgücü, sermaye ve mevduat fiyatı) kullanılmıştır. Dudu ve Eruygur (2009) banka etkinliğindeki değişikliklerin piyasa gücündeki değişimlerle açıklanmak istendiği çalışmalarında, Türk bankacılık sektörünün panel verilerine dayalı Wang (2002)’in Stata kodu kullanılarak Stokastik Frontier Modeli (SFA) ile tahmin ettikleri denklemde çıktı

olarak banka kredilerinin toplam değeri, girdi olarak da banka çalışanlarının sayısı ve banka özkaynaklarının toplam değeri alınmıştır. Vekil değişkenler olarak da bankanın kredi piyasası payı, mevduat piyasası payı ve banka çalışanlarından üniversite mezunu olanlarının payı alınmıştır. Her iki çalışmada da girdilerin katsayıları pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur.

Çalışmada bankaların aracılık yaklaşımı temelinde faaliyet gösterdiği varsayılarak girdi ve çıktılar belirlenecektir. Bu sayede oluşturulan Cobb-Douglas tipi üretim fonksiyonu ($Q=f(K,L)$) ile Denklem (3) tahmin edilerek, regülasyonların bankacılık sektörü üretim yapısı üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılacaktır.

Denklem (3)'göre bankaların çıktı değişkeni olarak kullandıkları krediler; girdi değişkenleri olarak da personel sayıları ve özkaynak miktarları alınmıştır. Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) değişkeninin yanına da vekil değişken olarak bankaların mevduat piyasası payları (DMS) eklenmiştir.

$$\ln KRE = C + \alpha_1 \ln PERS + \alpha_2 \ln OZK + \alpha_3 \ln DMS + \alpha_4 \ln BRI + u \quad (3)$$

KRE= Bankanın Kullandığı Kredi Miktarı (döviz kuru ile reel hale getirilmiş)

PERS= Bankanın Personel Sayısı

OZK= Bankanın Özkaynak Miktarı (döviz kuru ile reel hale getirilmiş)

DMS= Bankanın Mevduat Piyasası Payı (Deposit Market Share)

BRI= Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi

u= Stokastik Hata Terimi

Denklem (3) önce sabit etkiler panel veri yöntemi kullanılarak Stata paket programı aracılığıyla tahmin edilmiştir. Ardından yapılan Pesaran CD Testi sonuçlarına göre yatay kesitlerin hata terimleri arasında korelasyon olduğu ve boş hipotezin reddedileceği sonucuna ulaşılmıştır. (Bkz. EK-5) Daha sonra sırasıyla değişkenler için ikinci nesil panel birim kök testleri uygulanmıştır. Sonuçlar Çizelge 5.6'da özetlenmektedir. Test sonuçlarına göre bazı

serilerin (lnOZK, lnDMS ve lnBRI) birim kök içerdiği ve modelde değişkenlerin I(0) ve I(1) karışımı seriler içerdiği gözlenmektedir. Bu nedenle piyasa yapısı analizinin tahmininde olduğu gibi, üretim yapısı analizinde de AMG tahmincisi kullanılmaktadır. (Eberhardt ve Teal, 2008: 9-10).

Çizelge 5.6. İkinci Nesil Panel Birim Kök Test Sonuçları (Üretim Yapısı)

Değişken	z(t-bar)	P değeri
lnKRE	-2,608	0,005
lnPERS	-2,856	0,000
lnOZK	1,473	0,930
lnDMS	0,165	0,565
lnBRI	24,851	1,000

(Detaylı Bilgi için bkz. EK-5)

Denklem (3) Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 27 mevduat bankasının 2000-2018 yıllarına ait çeyrek dönemlik verileri kapsamında AMG tahmincisi kullanılarak Stat paket programı aracılığı ile test edilmiştir. Tahmin sonuçları Çizelge 5.7’de özetlendiği şekilde gözlenmiştir.

Çizelge 5.7. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Üretim Yapısı Analizi Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Prob.	z değeri
Bağımlı Değişken: lnKRE			
Açıklayıcı Değişkenler			
lnPERS	0,566**	0,046	2,00
lnOZK	0,692*	0,000	4,12
lnDMS	0,364*	0,000	6,45

Çizelge 5.7. (devam) 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Üretim Yapısı Analizi Tahmin Sonuçları

lnBRI	-0,191**	0,042	-2,04
C (sabit)	1,373	0,341	0,95
Toplam Panel Gözlem: 2052			
Grup/Gözlem Sayısı: 27			

(Detaylı bilgi için bkz. EK-5)

(*), (**) ve (***) sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyesini göstermektedir.

Tahmin sonuçlarına göre bankaların sermaye ve işgücü girdilerini temsilen yer alan lnPERS ve lnOZK girdileri pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bulunmaktadır. lnOZK girdi katsayısının lnPERS girdi katsayısından büyük olması ($0,692 > 0,566$) bankacılık sektöründe sermaye yoğun bir üretim teknolojisi olduğunu belirtir niteliktedir. Çalışmanın amacı çerçevesinde bankacılık sektöründe regülasyonların üretim yapısına etkisini gösteren lnBRI açıklayıcı değişkenine ait -0,191 katsayısı aracılığıyla regülasyonların bankacılık sektöründe kredilerle temsil edilen üretim seviyesini negatif yönde etkilediği tahminine ulaşılmaktadır. Bir başka ifadeyle bankacılık sektöründe kredilerin (üretim yapısının) regülasyon esnekliği -0,191'dir. Modele göre bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların yoğunluğunun artmasının, sektörün üretim miktarı veya kullandıkları krediler toplamını azaltıcı yönde bir etkide bulunacağı tahmin edilmektedir.

AMG ile tahmin edilen modele ölçeğe göre sabit getiri testi yapıldığında sabit getiri varsayımı reddedilmemektedir. (Bkz. EK-5)

Oluşturulan BRI'nın, yani Türk bankacılık sektörüne yönelik 2000-2018 dönemini kapsayan regülasyon endeksinin, tahmin sonucunda sektörün üretim yapısını negatif olarak etkilemesi (-0,191 katsayısı) demek yasal oranlar ve TCMB ile BDDK tarafından alınan önlem ve düzenlemelerin sektördeki üretim yapısı ya da üretim düzeyinde (toplam kredilerle ifade edilen) azaltıcı yönde etki yapmış olduğu anlamına gelmektedir. Piyasa yapısı analizinde verdiğimiz örneği üretim yapısı analizi için de verebiliriz. Örneğin TCMB'nin zorunlu karşılık oranlarını artırması, bankaların topladıkları mevduatın daha yüksek kısmını karşılık olarak ayırmasına ve dolayısıyla da kullandırabilecekleri kredi miktarının azalmasına yol açacaktır. TCMB'nin bu kararı, daraltıcı bir para politikası olarak piyasadaki likidite veya

para seviyesini düşürme amaçlı olsa da bankacılık sektöründe de kullanılan kredilerin daralması ve sektördeki toplam kullanılan kredi miktarının azalmasıyla sonuçlanacaktır. Bankacılık sektörüne yönelik yapılan bu yönde bir düzenlemenin, üretim yapısında negatif bir etki yarattığını söylemek yanlış olmayacaktır. Tersine durumda, TCMB'nin zorunlu karşılık oranlarını düşürmesiyle de bankaların kullanılabilecekleri kredi miktarı, dolayısıyla da sektördeki toplam kredi miktarı artmış olacaktır. Genel olarak BDDK ve TCMB tarafından alınan önlemler ve 5411 sayılı Bankalar Kanunu ile belirlenen yasal oranlar, bankacılık sektöründe önlenemez bir kredi genişlemesinin önüne geçilmesi amaçlıdır. Bu nedenle bankalar, topladıkları mevduatların tamamını kredi olarak kullanıramamaları, kullandıkları krediler için de yönetmeliklerce karşılık ayırmaları, kredi kullandırma koşullarının kanunda belirlenmesi ("*Bankalarca bir gerçek ya da tüzel kişiye veya bir risk grubuna kullandırılacak kredilerin toplamı özkaynakların yüzde yirmibeşini aşamaz.*" 5411 sayılı Bankalar Kanunu Madde 54) gibi düzenlemeler getirilmiştir. Bu kapsamda tahmin sonucunda elde edilen negatif katsayı, sektörel açıdan da anlamlı çıkarımlarla desteklenmiş olmaktadır.

5.3.3. Türk Bankacılık Sektöründe Regülasyonların Kârlılığa Etkisi

Bankalar da kâr amacı güden birer işletme olarak ele alındığında, gelişmekte olan ülkelerin finansal sistemleri içerisinde ağırlıklı paya sahip olan bankacılık sektörünün faaliyetlerini sürdürürken sağladıkları kârlılık, mali sektörün etkinliği ve reel sektörün fonlanması açısından önemli görülmektedir. Literatürde bankaların kârlılık göstergeleri arasında yer alan Aktif Kârlılığı (ROA), Özkaynak Kârlılığı (ROE) ve Net Faiz Marjının (NFM) yüksek olması bankaların faaliyetlerini devam ettirebilmeleri ve sektörde rekabet edebilmeleri için istenen bir durum olarak değerlendirilmektedir.

İlgili yazında "banka kârlılığının belirleyicileri" ve "banka kârlılığını etkileyen faktörler" isimleri altında yapılan çalışmalarda (Tunay ve Silpar, 2006; Erol, 2007; Atasoy, 2007; Samırkaş, Evcı ve Ergün, 2014; Güneş, 2015; Saldanlı ve Aydın, 2016; Reis, Kılıç ve Buğan, 2016; Dizgil, 2017; Aydın, 2019) kârlılık göstergeleri olarak ROA, ROE veya NFM kullanılmaktadır. Çalışmaların çoğunda panel veri yöntemlerinden sabit etkili ve rassal (tesadüfi) etkili modeller ile OLS kullanılmıştır. Her bir çalışma kapsamında ele alınan kârlılık göstergeleri (ROA, ROE veya NFM) ve kârlılığı etkileyebileceği düşünülen değişkenler farklılık göstermektedir. Türk bankacılık sektörüne yönelik yapılan çalışmaların

kullanılan kârlılık göstergesi veya göstergeleri, açıklayıcı değişkenleri ve kullandıkları yöntemler açısından özetlenmiş biçimi Çizelge 5.8’de gösterilmektedir. Literatürde bu konuda yapılan çalışma sayısı oldukça fazladır. Bizim katkımız, diğer çalışmalarda yer almayan “Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI)” değişkenini modele dahil etmek ve bankacılık sektöründe regülasyonların aktif kârlılığı ve özkaynak kârlılığı üzerindeki etkisini tahmin etmek olacaktır.

Çizelge 5.8. Türk Bankacılık Sektörüne Yönelik Kârlılık Literatür Özeti

Yazar(lar)	Kârlılık Göstergesi (Bağımlı Değişken)	Açıklayıcı Değişkenler	Kullanılan Yöntem
Tunay ve Silpar (2006)	ROA, ROE, NFM	İşsel, Makroekonomik ve Finansal Göstergeler	Kümeleme Analizi, EKK
Erol (2007)	NFM	Risk Değişkenleri ve Makroekonomik Değişkenler	Farklı Panel Veri Tahmin Modelleri
Atasoy (2007)	ROA, NFM	Toplam Özkaynak/Toplam Aktif, Krediler/Aktif, Mevduatlar/Aktif, Duran Aktif/Toplam Aktif, Faiz Dışı Giderler/Toplam Aktif, Bankaların Aktif Büyüklüğü, GSYİH, TÜFE	Panel Veri Rassal Etkiler Modeli
Samırkaş, Evcı ve Ergün (2014)	ROA, ROE	Toplam Özkaynak/Toplam Aktif, Menkul Değerler Toplamı/Toplam Aktif, Takipteki Alacaklar/Toplam Aktif, Faiz Dışı Gelir/Toplam Aktif, Mevduat Faiz Oranları, GSYH, TÜFE	Çoklu Resresyon Yöntemi (EKK)
Güneş (2015)	ROA, ROE	Toplam Özkaynak/Toplam Aktif, Takipteki Kredilerin Oranı, Likit Aktif/Toplam Aktif, Risk Göstergesi, Personel Giderleri/Toplam Aktifler, Makroekonomik ve Sektörel Göstergeler	Panel Veri Rassal Etkiler Modeli
Saldanlı ve Aydın (2016)	ROA, ROE	Toplam Özkaynak/Toplam Aktif, Likit Aktifler/Kısa Vadeli Yükümlülükler, Faiz Dışı Gelirler/Toplam Aktifler, Faiz Gelirleri/Faiz Giderleri	Panel Veri Sabit Etkiler Modeli
Reis, Kılıç ve Buğan (2016)	NFM, ROA	İşsel Değişkenler: Kaldıraç Oranı, Likidite Oranı, Faaliyet Giderleri Oranı, Kredi/Mevduat Oranı Dışsal Değişkenler: TÜFE, GSYİH, Piyasa Kapitalizasyonu	Panel Veri Sabit Etkiler Modeli

Çizelge 5.8. (devam) Türk Bankacılık Sektörüne Yönelik Kârlılık Literatür Özeti

Dizgil (2017)	ROA, ROE	Sermaye Yeterlilik Oranı (SYO), Özkaynaklar/Toplam Aktif, Net Finansal Varlıklar/Toplam Aktif, Likit Aktifler/Toplam Aktif, Faaliyet Giderleri/Toplam Aktif	Panel Veri Sabit Etkiler Modeli
Aydın (2019)	ROA	Sermaye Yeterlilik Oranı, Banka Büyüklüğü, Takibe Düşen Krediler, Faiz Dışı Gelir ve Giderler, Kredi/Mevduat, TÜFE, GSYH	Panel Veri Sabit Etkiler Modeli

5.3.3.1. Regülasyonların aktif kârlılığın (ROA) etkisi

Türk bankacılık sektöründe regülasyonların kârlılık analizi kapsamında aktif kârlılığın etkisini tahmin etmek için oluşturulan regresyon denklemi:

$$\ln ROA = C + \alpha_1 \ln DURA + \alpha_2 \ln OZKA + \alpha_3 \ln DMS + \alpha_4 \ln CMS + \alpha_5 \ln BRI + u \quad (4)$$

ROA= Aktif Kârlılığı (Net Kar/Toplam Aktifler)

DURA= Duran Aktifler/Toplam Aktifler

OZKA= Özkaynaklar/Toplam Aktifler

DMS= Bankanın Mevduat Piyasası Payı (Deposit Market Share)

CMS= Bankanın Kredi Piyasası Payı (Credit Market Share)

BRI= Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi

u= Stokastik Hata Terimi

Denklem (4), diğer analizlerde olduğu gibi AMG tahmincisi kullanılarak Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 27 mevduat bankasına ait 2000-2018 yılları arasında çeyrek dönemlik (76 dönemlik) veriler dahilinde test edilmiştir.

AMG tahmincisi kullanılmadan önce piyasa yapısı ve üretim yapısı analizlerinde olduğu gibi Denklem (4) önce sabit etkiler panel veri analizi ile tahmin edilmiştir. Ardından yatay kesit bağımlılık ve ikinci nesil panel birim kök test testleri uygulanmıştır. (Bkz. EK-6) Sonuç olarak yatay kesitlerin hata terimleri arasında korelasyon olduğu ve boş hipotezin reddedileceği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca değişken serilerinde birim kök içeren değişken (BRI) de bulunmaktadır. Böylece AMG tahmincisi, regülasyonların bankacılık sektörü aktif kârlılığı üzerindeki etkisini ölçmede kullanılacak yöntem olarak belirlenmiştir.

Çizelge 5.9. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü AMG Tahmincisi Aktif Kârlılığı Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Prob.	z değeri
Bağımlı Değişken: lnROA			
Açıklayıcı Değişkenler			
lnDURA	-0,148	0,171	-1,37
lnOZKA	1,032*	0,000	5,56
lnDMS	0,100**	0,018	2,36
lnCMS	0,702**	0,011	2,84
lnBRI	-0,305*	0,000	-3,76
C (sabit)	0,519	0,596	0,53
Toplam Panel Gözlem: 2052			
Grup/Gözlem Sayısı: 27			

(Detaylı bilgi için bkz. EK-6)

(*), (**) ve (***) sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyesini göstermektedir.

Çizelge 5.9'da 2000-2018 dönemi Türk bankacılık sektöründe AMG tahmincisi kullanılarak regülasyonların aktif kârlılığı üzerindeki etkisini ölçen tahmin sonuçları yer almaktadır. Net kârın toplam aktiflere bölünmesiyle elde edilen aktif kârlılığı, bir bankanın toplam varlıklarına göre ne kadar kârlı olduğunu gösteren bir gösterge niteliğindedir. Tahmin sonuçlarına göre özkaynaklar/toplam aktifler (OZKA), kredi piyasası payı (CMS) ve mevduat piyasası payının (DMS) beklendiği üzere pozitif katsayılı olduğu görülmektedir. Bir bankanın özkaynaklarının aktifleri içindeki payı ile kredi ve mevduat piyasasındaki payının artması kârlılığını artıran yönde gelişmeler olacaktır. Tahmin edilen modelimizde

anlamli bulunmasa da duran aktiflerin toplam aktiflere payini temsil eden DURA değişkeninin artması da bankaların aktif kârlılığını azaltacak bir etki yaratacaktır. Çalışmanın nihai amaçlarından biri olan bankacılık sektöründe regülasyonların aktif kârlılığı üzerindeki etkisinin ne yönde ve nasıl olacağı, Çizelge 5.9’da yer alan tahmin sonuçlarına göre -0,305 katsayısı aracılığıyla ifade edilebilecektir. Yani, bankacılık sektöründe aktif kârlılığının regülasyon esnekliği -0,305’dir. Bu durumda, bankacılık sektörüne yönelik regülasyonların aktif kârlılığı üzerinde negatif yönde bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Modele göre bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların yoğunluğunun artmasının, sektörün aktif kârlılığını azaltıcı yönde bir etkide bulunacağı tahmin edilmektedir.

5.3.3.2. Regülasyonların özkaynak kârlılığına (ROE) etkisi

Türk bankacılık sektöründe regülasyonların kârlılık analizi kapsamında özkaynak kârlılığına etkisini tahmin etmek için oluşturulan regresyon denklemi:

$$\ln ROE = C + \alpha_1 \ln DURA + \alpha_2 \ln OZKA + \alpha_3 \ln DMS + \alpha_4 \ln CMS + \alpha_5 \ln BRI + u \quad (5)$$

ROE= Özkaynak Kârlılığı (Net Kar/Toplam Özkaynaklar)

DURA= Duran Aktifler/Toplam Aktifler

OZKA= Özkaynaklar/Toplam Aktifler

DMS= Bankanın Mevduat Piyasası Payı (Deposit Market Share)

CMS= Bankanın Kredi Piyasası Payı (Credit Market Share)

BRI= Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi

u= Stokastik Hata Terimi

Denklem (5), diğer analizlerde olduğu gibi AMG tahmincisi kullanılarak Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 27 mevduat bankasına ait 2000-2018 yılları arasında çeyrek dönemlik (76 dönemlik) veriler dahilinde test edilmiştir.

AMG tahmincisi kullanılmadan önce piyasa yapısı ve üretim yapısı analizlerinde olduğu gibi Denklem (5) önce sabit etkiler panel veri analizi ile tahmin edilmiştir. Ardından yatay kesit bağımlılık ve ikinci nesil panel birim kök test testleri uygulanmıştır. (Bkz. EK-7) Sonuç olarak yatay kesitlerin hata terimleri arasında korelasyon olduğu ve boş hipotezin reddedileceği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca değişken serilerinde birim kök içeren değişken (BRI) de bulunmaktadır. Böylece AMG tahmincisi, regülasyonların bankacılık sektörü özkaynak kârlılığı üzerindeki etkisini ölçmede kullanılacak yöntem olarak belirlenmiştir.

Çizelge 5.10. 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü AMG Tahmincisi Özkaynak Kârlılığı Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Prob.	z değeri
Bağımlı Değişken: lnROE			
Açıklayıcı Değişkenler			
lnDURA	-0,184***	0,091	-1,69
lnOZKA	0,420**	0,030	2,16
lnDMS	0,105*	0,003	3,00
lnCMS	0,656**	0,018	2,36
lnBRI	-0,409*	0,000	-4,16
C (sabit)	1.132	0,253	1,14
Toplam Panel Gözlem: 2052			
Grup/Gözlem Sayısı: 27			

(Detaylı bilgi için bkz. EK-7)

(*), (**) ve (***) sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyesini göstermektedir.

Çizelge 5.10'da 2000-2018 dönemi Türk bankacılık sektöründe AMG tahmincisi kullanılarak regülasyonların özkaynak kârlılığı üzerindeki etkisini ölçen tahmin sonuçları yer almaktadır. Net kârın toplam özkaynaklara bölünmesiyle elde edilen özkaynak kârlılığı, banka ortaklarının koydukları sermaye karşılığında ne kadar kâr elde ettiklerinin göstergesi niteliğindedir. Tahmin sonuçlarına göre özkaynaklar/toplam aktifler (OZKA), kredi piyasası payı (CMS) ve mevduat piyasası payının (DMS) beklendiği üzere pozitif katsayılı olduğu görülmektedir. Bir bankanın özkaynaklarının aktifleri içindeki payı ile kredi ve mevduat piyasasındaki payının artması kârlılığını artıran yönde gelişmeler olacaktır. Tahminlerimize

göre anlamlı ancak negatif katsayılı bulunan değişken de DURA'dır. Çünkü beklendiği üzere duran aktiflerin toplam aktiflere payını temsil eden DURA değişkeninin artması, bankaların özkaynak kârlılığını azaltıcı yönde bir etki yaratacaktır. Çalışmanın nihai amaçlarından biri olan bankacılık sektöründe regülasyonların özkaynak kârlılığı üzerindeki etkisinin ne yönde ve nasıl olacağı, Çizelge 5.10'da yer alan tahmin sonuçlarına göre -0,409 katsayısı aracılığıyla ifade edilebilecektir. Yani, bankacılık sektöründe özkaynak kârlılığının regülasyon esnekliği -0,409'dur. Bu durumda, bankacılık sektörüne yönelik regülasyonların aktif kârlılığında olduğu gibi özkaynak kârlılığı üzerinde de negatif yönde bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Modele göre bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların yoğunluğunun artmasının, sektörün özkaynak kârlılığını azaltıcı yönde bir etkide bulunacağı tahmin edilmektedir.

Oluşturulan BRI'nın, yani Türk bankacılık sektörüne yönelik 2000-2018 dönemini kapsayan regülasyon endeksinin, tahmin sonucunda sektörün hem aktif kârlılığını (ROA) hem de özkaynak kârlılığını (ROE) negatif olarak etkilemesi (sırasıyla -0,305 ve -0,409 katsayısı) demek yasal oranlar ve TCMB ile BDDK tarafından alınan önlem ve düzenlemelerin sektördeki kârlılık düzeyinde azaltıcı yönde etki yapmış olduğu anlamına gelmektedir. Örneğin TCMB, bankaları fonlamada iki temel araç kullanmaktadır: gecelik fonlama (gecelik borç verme) ve haftalık fonlama (haftalık repo ihalesi yoluyla borç verme). Bu iki araçla yapılan fonlamanın ağırlıklı ortalaması ile de Merkez Bankası Ağırlıklı Ortalama Fonlama Maliyeti (AOFM) elde edilmektedir. TCMB'nin bu faizi artırması (yani TCMB tarafından yapılan regülasyonun), bankaların borçlanma maliyetlerini artıracak dolayısıyla da faiz giderleri artan banka/bankaların kârlılıkları azalacaktır. Benzer şekilde TCMB'nin geç likidite penceresi²³ faiz oranı uygulaması ile bankalara borç verebilmekte ya da borç alabilmektedir. Borç verme faiz oranlarında artış veya azalış yönünde alınan önlem veya regülasyonlar, bankaların ve bankacılık sektörünün borçlanma maliyetlerini, dolayısıyla faiz giderleri üzerinden kârlılık seviyelerini etkileyecektir. Ayrıca BDDK tarafından yapılan bazı düzenlemeler de (raporlama standartları, TFRS uyum süreci, engelli bireylere yönelik bankacılık hizmetleri gibi) bankalara ek maliyet gerektirerek kârlılıklarını azaltıcı yönde etki yapabilmektedir.

²³ Geç likidite penceresi, hesaplarını kapatmak veya ellerinde bulunan parayı borç vermek için son ana kadar bekleyen bankalara uygulanan faiz oranlarına verilen isimdir. 17.01.2020 itibarıyla bu oran borç alma %0,00, borç verme de %14,25 olarak uygulanmaktadır.

Kârlılık analizleri için oluşturulan denklemler aracılığıyla yapılan tahminler doğrultusunda Türk bankacılık sektöründe gerçekleştirilen 2000-2018 dönemi regülasyonlarının, sektörün aktif kârlılığı ve özkaynak kârlılığı üzerinde negatif/azaltıcı yönde bir etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.



6. SONUÇ VE ÖNERİLER

İktisadi, sosyal, idari, koruyucu, önlem alıcı, politik gibi pek çok boyutu olan regülasyon olgusu, devletin ya da ilgili bir kurumun piyasa mekanizması aksamaya uğradığı durumlarda ilgili sektör/piyasaya karşı bir dizi kural, yaptırım ve uygulamalar getirmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Çok boyutlu ve disiplinler arası bir kavram olarak regülasyonlar: sosyal anlamda toplumca değer atfedilen faaliyetlerin, bir kamu kuruluşu tarafından sürekli ve dışarıdan kontrolü; hukuki anlamda devlet ve piyasalar arasındaki sınır, siyasi anlamda ülkeler için yaygın ve genel kabul gören bir olgu ve son olarak iktisadi anlamda da devletin ya da hükümetlerin neye, nasıl ve ne ölçüde müdahale edeceğinin bir ölçüsü olarak ifade edilmektedir.

Regülasyon teorilerinin temelinde, devletin ya da ilgili kurumun belirli bir düzenlemeyi yaparken kamu yararını mı yoksa özel çıkarı mı düşündüğü sorusu yer almaktadır. Bu bağlamda bir tarafta devletin/ilgili kurumun piyasa başarısızlıklarının çözümünü amaçlayan kamu faydası odaklı “regülasyonların kamu yararı teorisi”, diğer tarafta da devletin/ilgili kurumun uyguladığı regülasyonların çoğu zaman özel çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet ettiği düşünülen “regülasyonların özel çıkar yaklaşımları” yer almaktadır. Bu teoriler ortak olarak regülasyonlara neden ihtiyaç duyulduğunu, regülasyonların kimin/kimlerin faydası gözetilerek oluşturulduğunu ve gerçekte kimin faydasına olduğunu, hedefler doğrultusunda hangi tür regülasyonların yapılması gerektiğini incelemektedir.

Hükümetin veya ilgili kurumların çeşitli amaçlarla uyguladıkları ekonomik, sosyal ve idari regülasyonları azaltması ya da tamamen kaldırması olarak ifade edilebilen deregülasyon olgusu, kamu müdahalelerinin gerekli olup olmadığı tartışmaları ekseninde değerlendirilen bir kavram olarak literatürde ele alınmaktadır. Hükümetlerin piyasalara müdahalesini ve regülasyon teorilerini eleştiren deregülasyon sürecine yönelik oluşturulmuş teorilerin başlangıç noktasında “devlet başarısızlığı” önermesi bulunmaktadır. Sonuç olarak çalışmada değerlendirilen ve ekonomide piyasa başarısızlıklarının çözümüne yönelik kamu çıkarını ya da özel çıkarı koruma amacı taşıyan regülasyon politikalarının karşısında piyasanın başarılı olabileceği gibi hükümetlerin de başarısız olabileceğine vurgu yapan “deregülasyon” teorileri yer almaktadır.

Ülkelerin ekonomik sistemlerinin temel taşlarından olan finansal sistemin önemi ve karmaşıklığı, beraberinde birtakım düzenlemeleri de gerektirmektedir. Finansal regülasyonlar devletin/düzenleyici kurumun finansal birimlerin kararlarına ve davranışlarına piyasadaki rekabetin sağlanması amacıyla getirdiği bir dizi kurallar ve kısıtlamalar olarak ifade edilebilmektedir. Literatürde finansal regülasyon teorileri de regülasyon teorilerinde olduğu gibi kamu yararı ve özel çıkar teorileri çerçevesinde şekillenmektedir. Finansal sistem içerisinde önemli bir aktör olarak bankalar ve bankacılık sektörü asimetrik bilgi ve buna bağlı olarak gelişen makro ekonomik risklerin varlığı, krizlere karşı olan duyarlılığı sebebiyle regülasyonlara ihtiyaç duyulan sektörlerin başında yer almaktadır. Bir ülke ekonomisinde iktisadi büyüme ve kalkınmayı da destekleyen finansal piyasalar ve bankacılık sektörü, finansal sisteme olan güveni sağlamak ve korumak, finansal sistemin istikrarının korunmasına ve arttırılmasına katkıda bulunmak, tüketiciler için optimal koruma yoğunluğunu sağlamak, sistemik risklerden korunmak gibi amaçlarla regüle edilmektedir.

Fon fazlası ve fon açığı olan kişi ya da kurumlar arasındaki fon alışverişinin sağlandığı finansal sistem içerisinde yaklaşık %85’lik payı ile oldukça önemli bir işleve sahip olan bankacılık sektörü, finansal aracılık görevinin sorunsuz bir şekilde yerine getirilmesi, ekonominin geneli için önemli bir sektör olması, rekabet ortamının düzenlenmesi ihtiyacı gibi gerekçelerle düzenlenme ve denetlenmesi gerektiği savunulan sektörler arasında yer almaktadır. Bu tür gerekçelerle bankacılık sektörü, piyasaya giriş-çıkış kısıtlamaları, kamuyu aydınlatma (disclosure), varlık ve aktivitelerde kısıtlama, mevduat sigortası sistemi, rekabet sınırlamaları ve faiz oranı düzenlemeleri gibi araçlarla kanun, yönetmelik ve ilgili kurum/kuruluşlar tarafından regüle edilen bir sektör olarak faaliyet göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı, Türk bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılıkları üzerinde nasıl bir etkisi olduğunun incelenmesi olmuştur. Bu amaç doğrultusunda 2000-2018 dönemi Türk bankacılık sektörüne ait bir regülasyon endeksi hazırlanmış ve bu endeks değerleri aracılığıyla regülasyonların piyasa yapısı, üretim yapısı ve kârlılıklar üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılmıştır.

Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) hazırlanırken TBB’nin “Bankalarımız” yayınlarda da yer alan sınıflandırmalar baz alınarak üç temel kategori altında yapılan regülasyonlar sıralanmış ve değer verilmiştir: TCMB tarafından yapılan düzenlemeler, Yasal düzenlemeler ve BDDK tarafından yapılan düzenlemeler. TCMB tarafından yapılan

düzenlemeler/önlemler; politika faizini, faiz koridorunun alt ve üst bandını, TL ve Yabancı Para (YP) zorunlu karşılıkları, Rezerv Opsiyon Mekanizması (ROM) döviz imkânı üst sınırını, reeskont işlemlerinde uygulanan iskonto oranlarını ve TCMB ağırlıklı ortalama fonlama maliyetlerini içermektedir. Yasal düzenlemeler, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında yer alan bankaların belirli işlem ve faaliyetlerine yönelik belirli yüzdelere aşamayacağı durumları içermektedir. Son olarak da BDDK tarafından yapılan düzenlemeler başlığına “Bankalarımız” yayınlarında yer alan ve o yıl içerisinde bankacılık sektörüne yönelik BDDK tarafından alınan (kredilerin izleme sürelerindeki değişim, kredi kartı asgari ödeme oranı, tüketici kredileri vadesi gibi) önlemler dahil edilmiştir.

Bankacılık sektörü regülasyon endeksinin hesaplanması aşamasında, TCMB tarafından yapılan düzenlemeler, BDDK tarafından yapılan düzenlemeler ve yasal düzenlemeler olmak üzere her üç kategoriye ve her yılın her çeyrek dönem değerlerine eşit ağırlık verilerek, her çeyrek dönemlik veri için tüm kategorilere ait alt değişkenlerin geometrik ortalaması alınarak toplamda 76 adet BRI değeri elde edilmiştir. Bu değerlerin çeyrek dönemler itibariyle artış ya da azalış göstermesi, bankacılık sektörüne yönelik yasal, BDDK ve TCMB tarafından alınan önlemlerin toplulaştırılmış etkisiyle regülasyonların yoğunlaştığı veya yoğunluğunun azaldığı şeklinde yorumlanabilmektedir. 0-1 arasında değerler alan BRI ile endeks değerinin 0'a yaklaşması bankacılık sektörüne yönelik uygulanan regülasyonların yoğunluğunun azaldığı, 1'e yaklaşması da regülasyon yoğunluğunun arttığı anlamına gelmektedir. Buna göre başlangıç dönemi Ocak 2000'de 0.010 olan regülasyon endeks değeri, son dönem olan Aralık 2018'de 0.29 değerine ulaşmaktadır. Bu durum incelenen dönemde bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların zaman içerisinde artan bir eğilime sahip olduğunu göstermektedir.

Analiz kapsamında Türk bankacılık sisteminde faaliyet gösteren 27 mevduat bankasına ait 2000-2018 yılları arasında çeyrek dönemlik (2000 Mart-2018 Aralık arasındaki 76 dönem) bir veri seti oluşturulmuştur. Model olarak sabit etkili panel veri analizi yerine Genişletilmiş Ortalama Grup (Augmented Mean Group-AMG) tahmincisi kullanılmıştır. Çünkü durağan olmayan seriler içeren ve yatay kesit bağımlılık gözlenen modellerde AMG tahmincisinin daha anlamlı sonuçlar verdiği düşünülmektedir.

Çalışmanın amacına yönelik olarak ilk incelenen etki, bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün piyasa yapısı üzerinde yaratabileceği etki olmuştur. Bu aşamada öncelikle sektörün

piyasa yapısını belirlemeye yönelik olarak Panzar-Rosse H İstatistiği kullanılarak 27 bankaya ait panel veri seti yardımıyla oluşturulan denklem tahmin edilmiştir. Nihai olarak literatürle de paralellik sağlanan Türk bankacılık sektörünün “tekelci rekabet piyasası” koşullarında faaliyet gösterdiği sonucuna varılmıştır. Ardından regülasyonların piyasa yapısına etkisini ölçmek amacıyla oluşturulan denklem AMG tahmincisi yardımıyla tahmin edilmiş ve Türk bankacılık sektöründe 2000-2018 döneminde regülasyonların piyasada rekabeti artırıcı yönde bir etki oluşturduğu gözlenmiştir. İncelenen dönem kapsamında Türk bankacılık sektöründe regülasyonlar, sermaye fiyatı yönünden bankacılık sektörü piyasa yapısı göstergesi olan H istatistik değerini pozitif yönde (0,029 katsayısı ile) etkilemektedir. Buradan bankacılık sektöründe regülasyonların H istatistik değerinde yarattığı pozitif katkı ile (H istatistik değerinin 0’a yaklaşması piyasanın tekel yapıya, 1’e yaklaşması da piyasanın tam rekabet koşullarına yakınlaşması anlamına geldiğinden) sektörde rekabeti artırıcı yönde bir etkisi olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.

Çalışmanın amacına yönelik ikinci analiz, bankacılık sektöründe regülasyonların sektörün üretim yapısı üzerinde nasıl bir etki yaratabileceğine dönük yapılmıştır. Bu amaca ulaşmak için aynı 27 bankaya ait 2000-2018 dönemini kapsayan çeyrek zaman dilimlik veri seti aracılığı ile AMG tahmincisi kullanılarak üretim fonksiyonu denklemi tahmin edilmiştir. Tahmin sonuçlarına göre bankacılık sektöründe regülasyonların üretim yapısına etkisini gösteren BRI açıklayıcı değişkenine ait -0,191 katsayısı, regülasyonların bankacılık sektöründe kredilerle temsil edilen üretim seviyesini negatif yönde etkilediği tahminine ulaşılmıştır. Sonuçta modele göre bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların yoğunluğunun artmasının, sektörün üretim miktarı veya kullandıkları krediler toplamını azaltıcı yönde bir etkide bulunacağı tahmin edilmektedir.

Son olarak da bankacılık sektöründe regülasyonların, sektörün aktif kârlılığı (ROA) ve özkaynak kârlılığı (ROE) üzerinde yaratabileceği etki ölçülmüştür. Aynı 27 bankaya ait 2000-2018 dönemini kapsayan çeyrek zaman dilimlik veri seti aracılığı ile AMG tahmincisi kullanılarak bağımlı değişkenlerin ROA ve ROE olduğu, açıklayıcı değişkenler arasında da BRI’nın yer aldığı denklemler tahmin edilmiştir. Bankacılık sektöründe regülasyonların aktif kârlılığına etkisini gösteren denklemin tahmin sonuçlarına göre regülasyonların aktif kârlılığı üzerinde negatif yönde bir etkisi (-0,305 katsayısı ile) olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bankacılık sektöründe regülasyonların özkaynak kârlılığına etkisini gösteren denklemin tahmin sonuçlarına göre regülasyonların özkaynak kârlılığı üzerinde de negatif

yönde bir etkisi (-0,409 katsayısı ile) olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Hem aktif kârlılığı hem de özkaynak kârlılığı analizi sonuçlarına göre bankacılık sektöründe uygulanan regülasyonların yoğunluğunun artmasının, sektörün aktif ve özkaynak kârlılığını azaltıcı yönde bir etkide bulunacağı tahmin edilmektedir.

Bankacılık sektöründe regülasyonların piyasa yapısı, üretim ve kârlılığa etkisini ölçmeyi amaçladığımız çalışmanın genel sonuçlarına göre; 2000-2018 döneminde ilgili kurumlar ve kanuni oranlar dahilinde yapılan regülasyonların bankacılık sektöründe rekabeti artırıcı yönde, üretim yapısı (toplam krediler) ve kârlılık göstergeleri (ROA ve ROE) üzerinde de azaltıcı yönde bir etki yarattığı tahmin edilmiştir.

Türk bankacılık sektöründe uygulanan veya uygulanmakta olan regülasyonların sektörün rekabet yapısı üzerinde pozitif, sektörün kredilerle ifade edilen üretim yapısı ile aktif ve özkaynak kârlılığı üzerinde ise negatif yönde etkide bulunduğu yönündeki tahminler değerlendirildiğinde ele alınan 2000-2018 döneminde regülasyonların iki temel etkisi dikkat çekmektedir. Birincisi uygulanan/uygulanmakta olan regülasyonların bankaların yapısını güçlendirmiş olduğu; ikincisi de tüketiciyi (mudiyi) koruyan düzenlemelerin var olduğudur. Literatürde regülasyon ile rekabeti kıyaslayan ve inceleyen çalışmaların bir önermesi olarak eksik bilgi koşullarında regülasyonların hem maliyetlerin düşürülmesi hem de bu yolla sağlanan kazanımların tüketicilere aktarılması mekanizmasında zorlanabileceği belirtilmektedir. Bu iki olgunun aynı anda rekabet kanalıyla sağlanabileceği ve regülasyonların bir hedefinin de sektörleri rekabet ile tanıştırmak olması gerektiği vurgulanmaktadır. Çalışmamızın sonuçları kapsamında regülasyonların bu hedefi gerçekleştirerek Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren bankaların rekabet düzeyini artırdığı yönünde tahminde bulunmaktadır. Ayrıca bankacılık sektörüne yönelik literatürde yer alan bazı çalışmalarda sektörün piyasa yapısının oligopolistik bir yapı sergilediği belirtilirken, bu çalışma ile yapılan regülasyonlar sonucunda piyasadaki rekabetin artırılarak piyasanın tekelci rekabet düzeyine yakınlaştığı görülmektedir. Ancak incelenen dönemde Türk bankacılık sektörüne yönelik yapılan/uygulanan regülasyonların piyasa yapısı üzerinde rekabeti artırıcı yönde etkide bulunduğu tahmin edilmiş olsa da rekabet düzeyini daha da artırarak piyasayı tam rekabet düzeyine daha fazla yaklaştırması da mümkün görülmektedir.

Çalışmada Türk bankacılık sektörüne ait oluşturulan regülasyon endeksi, TCMB ile BDDK tarafından alınan kararlar ve 5411 sayılı kanun ile yasal zemin temel alınarak hazırlanmıştır. Bu çalışma ile elde edilen sonuçlar kapsamında bankacılık sektörünün regüle edilmesinde karar verici konumda olan bu kurum ve kuruluşlara politika önerisi olarak; aldıkları kararlar ve önlemler sonucu uygulanan ve uygulanmakta olan regülasyonların sektörün rekabetini artırıcı yönde etkide bulunduğu ve bu etkinin alınabilecek yeni kararlar ve revizyonlarla daha da artılabileceği (sektörün tam rekabete daha yakın düzeyde faaliyet gösterebileceği), regülasyonların bankaların kârlılık düzeyleri üzerinde negatif etkide bulunarak bir açıdan da mudileri koruduğu ve bu koruyuculuğun idame ettirilebileceği ya da artırılabilirliği, toplam etki olarak da regülasyonların sektörde faaliyet gösteren bankaların yapılarını daha da sağlamlaştırması dolayısıyla bu yapının korunarak güçlendirilebileceği sıralanabilmektedir. Ayrıca çalışmada Türk bankacılık sektörünün üretim yapısı analiz edilirken bankaların çıktısı olarak aracılık yaklaşımı gereği “krediler” temel alınmıştır. İncelenen dönemde regülasyonların mevduatlar yönünden de etkilerinin incelenmesi mümkün görünmektedir. Analiz kapsamında yer alan Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 27 mevduat bankası kamu bankası veya özel banka olma statülerine göre ayırım yapılmadan sektörün büyük çoğunluğunu temsilen incelenmiştir. Kamu bankası ya da özel banka ayırımı dahilinde regülasyonların piyasa yapısı, üretim ve kârlılık üzerindeki etkileri de ayrı bir inceleme konusu yapılabilecektir.

Bankacılık piyasasında uygulanan regülasyonlar açısından endeks oluştururken ele alınan kurumlar ve yasal zemin değerlendirildiğinde TCMB tarafından yapılan düzenlemelerin veya alınan önlemlerin görece daha güçlü olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Çünkü temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olan TCMB, ülke finansal sisteminin istikrarı için para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici önlemleri almakla da sorumludur. Bu sorumluluğu gereği aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler tüm finansal piyasaları ve aktörleri etkileyebilmektedir. Özellikle faiz kanalı mekanizması ile TCMB'nin aldığı/alacağı politika faizi kararı ve diğer faiz kararları, finansal piyasalar tarafından hızlı bir refleksle karşılanmakta ve uygulanabilmektedir. Çünkü finansal sistem içerisinde diğer finansal kurumların merkez bankasını ve aldığı kararları izlediği aşikârdır. Özellikle 2006 yılı sonrası açık enflasyon hedeflemesi rejimi uygulaması ile birlikte TCMB'nin finansal piyasalar üzerindeki denetimin arttığı, 2008 Küresel Finans Krizi sonrası da piyasaları daha kolay bir şekilde yönlendirebildiği gözlenmektedir. Bu nedenle bankacılık sektörüne yönelik uygulanan regülasyonlardan TCMB tarafından belirlenenler, diğerlerine kıyasla daha güçlü

olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca 2008 yılı sonrası endeks değerlerinin daha yüksek değerlerde seyretmesi, merkez bankasının bu dönemle birlikte bankaları daha sıkı bir denetime tabi tutmasıyla açıklanabilmektedir.

Çalışmada oluşturularak literatüre kazandırılan Türk bankacılık sektörü regülasyon endeksi, TCMB ile BDDK tarafından yapılan düzenlemeler ve yasal düzenlemeler olmak üzere üç alt bileşenden oluşmakta ve alt bileşenlere eşit ağırlık verilerek hesaplanmaktadır. Endeks oluşturulurken bu bileşenlere farklı ağırlık verilerek de endeks yeniden hesaplanabilecek ve farklı sonuçlar yaratabilecektir. Örneğin bankacılık sektörüne yönelik regülasyonlar arasından TCMB tarafından yapılan düzenlemelere daha yüksek ağırlık verilerek endeks yeniden hesaplanabilecektir. 2000-2018 dönemini kapsayan regülasyon endeksi, başlangıç döneminde Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri sonrası köklü bir yeniden yapılandırma içermesine rağmen bu gelişmelerin endekse çok fazla yansımıyor olması bir baz etkisi yaratabilecektir. Dolayısıyla endeksin farklı tarihler aralığında bölümlendirilip karşılaştırılması ve ayrı ayrı analiz edilmesi de regülasyonların bankacılık sektörü üzerindeki etkileri açısından farklı bir sonuç oluşturabilecektir.

Çalışma ile hazırlanan Türk bankacılık sektörü regülasyon endeksi (BRI), bankacılık sektörüne yönelik farklı konularda yapılacak ampirik analizlerde de değişken olarak kullanılabilir. Ayrıca 2000-2018 dönemi Türk bankacılık sektörüne ait oluşturulan regülasyon endeksi, ilerleyen dönemlerde revize edilip daha uzun yılları kapsayan güncel bir regülasyon endeksi elde edilerek yeni çalışmalarda ve farklı alanlarda tekrar analiz konusu edilebilecektir.



KAYNAKLAR

- Afşar, A. (2007). “Finansal Gelişme ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki”. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 36, 188-198.
- Ağcakaya, S., Halıcı, N. S. (2005). “Bir İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyon Politikası”. *Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi*, 2, 96-105.
- Akalın, G. (2000). “Piyasa Ekonomisi Nedir?” *Liberal Düşünce*, 5 (19), 40-52.
- Akça, H. (2007). *Regülasyon Ekonomisi*. Adana: Nobel Kitabevi.
- Akça, H. (2011). “Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(3), 179-190.
- Akerlof, G. (1970). “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Akgüç, Ö. (1989). *100 Soruda Türkiye’de Bankacılık*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Akgüç, Ö. (1992). *100 Soruda Türkiye’de Bankacılık*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Akgüç, Ö. (2012). *Banka Finansal Tablolarının Analizi*. (Genişletilmiş 2. Baskı). İstanbul: Arayış Basım ve Yayıncılık.
- Aktan, C. C, Yay, S. (2016a). “Regülasyonların Politik İktisadı: Regülasyonların Etkileri, Fayda ve Maliyetleri”. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 8(2), 82-102.
- Aktan, C. C, Yay, S. (2016b). “Regülasyon İktisadına Giriş”. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 8(1), 116-135.
- Aktan, C. C. (2000). *Politik İktisat*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Aktan, C. C. (2003a). *Değişim Çağında Devlet*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Aktan, C. C. (2003b). Görünmez Ayak ve Milletlerin İsrافی: Rant Kollama, içinde: Coşkun Can Aktan (ed.), *Yasal Soygun: Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, İstanbul: Zaman Kitap, 15-34.
- Aktan, C. C. (2011). “Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi”. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 29-49.
- Aktan, C. C., Karaaslan, Y. T. (2009). Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi, içinde: Coşkun Can Aktan & Dilek Dileyici, *Kamu Ekonomisi*, İzmir: Birleşik Matbaacılık, 79-100.
- Aktan, C.C. (1993). “Rant Kollama”. *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık.
- Aloğlu, Z. T. (2005). *Bankacılık Sektörünün Karşılaştığı Riskler ve Bankacılık Krizler Üzerindeki Etkileri*. TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.

- Anginer, D., Bertay, A.C., Cull, R., Demirgüç-Kunt, A., Mare, D. S. (2019). “Bank Regulation and Supervision Ten Years After The Global Financial Crisis”. *The World Bank Policy Research Working Paper*, No: 9044.
- Ardıyok, Ş. (2002a). “Devletin Piyasalara Müdahalesi: Regülasyon, Gazi Üniversitesi 2002 İktisat Kongresinde Tebliğ”. *Ekonomik Yaklaşım*.
- Ardıyok, Ş. (2002b). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Artun, T. (1983). *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye’de Bankacılık*. (2. Baskı). İstanbul: Tekin Yayınları.
- Asquer, A. (2018). *Theories of Regulation. In: Regulation of Infrastructure and Utilities. Studies in the Political Economy of Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Atasoy, H. (2007). *Türk Bankacılık Sektöründe Gelir-Gider Analizi ve Kârlılık Performansının Belirleyicileri*. TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Atıyas, İ. (2000). *Ne İçin ve Nasıl Regülasyon, Devletin Düzenleyici Rolü*. İstanbul: TESEV Yayınları, No: 19.
- Atıyas, İ. (2001). *Regülasyon ve Rekabet*. Atölye Çalışması I, Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 31-46.
- Bakan, S. (2001). “Osmanlı’dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi”. *İktisat Dergisi*, 417.
- Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. (Second Edition). New York: Oxford University Press.
- Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*. Third Edition, New York: John Wiley & Sons,
- Bankacılık Kanunu (2005). T.C. Resmi Gazete, 5411, 1 Kasım 2005.
- Bankalar Kanunu (1936). T.C. Resmi Gazete, 2999, 9 Haziran 1036.
- Bankalar Kanunu (1958). T.C. Resmi Gazete, 7129, 2 Temmuz 1958.
- Bankalar Kanunu (1985). T.C. Resmi Gazete, 3182, 2 Mayıs 1985.
- Bankalar Kanunu (1999). T.C. Resmi Gazete, 4389, 23 Haziran 1999.
- Barth, J. R., Caprio, G. Jr., Levine, R. (2001). *The Regulation and Supervision of Banks Around the World: A New Database*. World Bank Policy Research Working Paper, No: 2588, Washington, DC.
- Barth, J. R., Caprio, G. Jr., Levine, R. (2002). “Bank Regulation and Supervision: What Works Best?”. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 9323.
- Barth, J. R., Caprio, G. Jr., Levine, R. (2002). “Bank Regulation and Supervision: What Works Best?”. *NBER Working Paper*, No. 9323.

- Barth, J. R., Caprio, G. Jr., Levine, R. (2006). *The Design and Governance of Bank Supervision*. Riksbank Conference on The Governance of Central Banks.
- Barth, J. R., Caprio, G. Jr., Levine, R. (2008). "Bank Regulations Are Changing: For Better or Worse?" *The World Bank Policy Research Paper*, No: 4646.
- Barth, J. R., Caprio, G. Jr., Levine, R. (2013). "Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011". *Journal of Financial Economic Policy*, 5(2), 111-219.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- BDDK, (2019). *Türk Bankacılık Sistemi Temel Göstergeleri Aralık 2018*, İstanbul: BDDK Veri ve Sistem Yönetimi Daire Başkanlığı.
- BDDK. (2010). *Sorularla Basel III*, Aralık.
- Becker, G. S. (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400.
- Benson, B. L. (2002). "Regulatory Disequilibrium and Inefficiency: The Case of Interstate Trucking". *The Review of Austrian Economics*, 2, 229-255.
- Benston, G. J. (1994). "International Harmonization of Banking Regulations and Cooperation Among National Regulators: An Assessment". *Journal of Financial Services Research*, 8(3), 205-225.
- Bertrand, M., Schoar, A., Thesmar, D. (2007). "Banking Deregulation and Industry Structure: Evidence From the 1985 French Banking Reforms". *The Journal of Finance*, LXII, No:2, 597-628.
- Bikker, J. A., Haaf, K. (2002). "Competition, Concentration and Their Relationship: An Empirical Analysis of The Banking Industry". *Journal of Banking & Finance*, 26, 2191-2214.
- Bikker, J. A., Spierdijk, L., Finnie, P. (2006). "Misspecification of the Panzar-Rosse Model: Assessing Competition in the Banking Industry". *DNB Working Paper*, No: 114.
- Bolay, H. C. (1991). "Türk Bankacılık Tarihi". *Bankacılar Dergisi*, Temmuz.
- Bond, S., Eberhardt, M. (2009). *Cross-Section Dependence in Nonstationary Panel Models: A Novel Estimator*. Paper Presented at the Nordic Econometrics Conference in Lund.
- Bootke, P. J., Lopez, E. J.(2002). "Austrian Economics and Public Choice". *The Review of Austrian Economics*, 2, 111-119.
- Brown, C. V., Jackson, P. M. (1994). *Public Sector Economics*, Oxford: Blackwell, 49.
- Brownbridge, M., Kirkpatrick, C. (1999). *Financial Sector Regulation: The Lessons of The Asian Crisis*. Working Paper Series, Paper No. 2, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Buchanan, J. M. (1980). Rent Seeking and Profit Seeking, İn: J. M. Buchanan, Robert D. Tollison and Gordon Tullock, *Toward A Theory of The Rent Seeking Society*, Texas A-M University Press, 3-15.
- Buchholz, T. G. (2005). *Ölü İktisatçılardan Yeni Fikirler: Modern Ekonomik Düşünceye Giriş*. (Çev: İ. Aktar). Ankara: Adres Yayınları.
- Canbaş, S., Doğukanlı, H. (2007). *Finansal Pazarlar: Finansal Kurumlar ve Sermaye Pazarı Analizleri*. (Genişletilmiş 4. Baskı). Adana: Karahan Kitabevi.
- Chang, H. (1997). "The Economics and Politics of Regulation". *Cambridge Journal of Economics*, 6, 703-728.
- Čihák, M., Demirgüç-Kunt, A., Martínez Pería M. S., Mohseni-Cheraghloo, A. (2012). Bank Regulation and Supervision Around The World: A Crisis Update. *The World Bank Policy Research Working Paper*, No: 6286.
- Coase, R. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica*, 4, 386-405.
- Coşkun, M. N., Ardor, H. N., Çermikli, A. H., Eruygur, H. O., Öztürk, F., Tokatlıoğlu, İ., Aykaç, G. Ve Dağlaroğlu, T. (2012). *Türkiye'de Bankacılık Sektörü Piyasa Yapısı, Firma Davranışları ve Rekabet Analizi*. Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 280, İstanbul.
- Currie, C. (2006). "A New Theory of Financial Regulation: Predicting, Measuring and Preventing Financial Crises". *The Journal of Socio-Economics*, 35, 48-71.
- Çam, Ü., Özer, H. (2018). "Türk Bankacılık Sektörünün Piyasa Yapısının Rekabet ve Yarışılabilirlik Açısından Analizi: Panzar-Rosse Modeli". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19(1), 336-360.
- Çelik, İ. (2019). *Bankacılık Düzenlemelerinin Bankaların Finansal Performanslarına Etkileri: Yükselen Piyasa Ekonomileri Üzerine Bir İnceleme*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul.
- Çelik, T., Kaplan, M. (2010). "Türk Bankacılık Sektöründe Etkinlik ve Rekabet: 2002-2007". *Sosyoekonomi*, 6(13), 7-28.
- Çetenak, Ö. Ö. (2016). "Regülasyonlar Finansal Krizlere Çare Olabilir Mi?" *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Nisan, 9(2), 243-257.
- Çetin, T. (2005). "Regülasyon İktisadi Üzerine Farklı Yaklaşımlar". *Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi*, 2, 106-123.
- Çetin, T. (2009). "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri". *Çimento İşveren Dergisi*, 1, 22-38.
- Çetin, T. (2011). "Toward an Institutional Theory of Regulation". *Working Paper in SSRN Electronic Journal*.
- Çevik, S., Demir, M. (2005). "Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri". *Öneri Dergisi*, 6 (23), 249-257.

- Çolak, Ö. F. (2001). “Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri”. *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2, 15-30.
- Çolak, Ö. F. (2005). “Finansal Piyasalar ve Para Politikası içinde “Finansal Serbestleşme Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü ve 1980 Sonrasındaki Gelişmeler””. *Uzman Gözüyle Bankacılık*, 30.
- Danışman, G. (2018). *Bank Competition, Regulations, and Stability in Developed Countries*. Doktora Tezi, Boğaziçi University Institute for Graduate Studies in Social Sciences, İstanbul.
- Delice, G., Doğan, A., Uzun, M. (2004). “Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(1), 101-130.
- Demir, Y. (2016). *Bankacılık Düzenlemeleri ve Sektör Kârlılığı İlişkisi: Türk Bankacılık Sektörü Üzerinden Bir İnceleme*. Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Demsetz, H. (1968). “Information and Efficiency: Another Viewpoint”. *Journal of Law and Economics*, 12(1), 1-22.
- Denizer, C. (1997). “The Effects of Financial Liberalization and New Bank Entry on Market Structure and Competition in Turkey”. *World Bank Policy Research Working Paper*, No 1839.
- Dikmen, F. H. (2013). “Türk Bankacılık Sektörü İçin Bir Etkinlik Analizi: 2003-2007”. *Ekonomik Yaklaşım*, 23(85), 83-120.
- Dinçer, N., Neyaptı, B. (2005). *Legal Quality of Bank Regulation and Supervision and its Determinants: A Mixed Sample*. Department of Economics, Bilkent University.
- Dinler, Z. (2006). *İktisada Giriş*. (Gözden Geçirilmiş 12. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Dizgil, E. (2017). “Türkiye’deki Mevduat Bankalarının Kârlılığını Etkileyen Mikro Düzeyli Faktörler Üzerine Ampirik Bir Araştırma”. *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar*, 11(2), 31-52.
- Doğan, H. (1999). *Finansal Liberalizasyon Politikalarının Finansal Derinleşme ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği*. Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Dowd, T., Dobbin, F. (2001). *Origins of the Myth of Neo-liberalism: Regulation in the First Century of US Railroad*. The State, Regulation and The Economy, Clentham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Drake, L., Hall, M. J. B., Simper, R. (2009). “Bank Modelling Methodologies: A Comparative Non-Parametric Analysis of Efficiency in the Japanese Banking Sector”. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 19(1) , 1-15.

- Dudu, H., Eruygur, H. O. (2009). *Bank Efficiency and the Market Structure: An Analysis for Turkey*. Paper presented at Econ Anadolu 2009: Anadolu International Conference in Economic in June 17-19, 2009, Eskişehir, Turkey.
- Eberhardt, M., Teal, F. (2008). "Modeling Technology and Technological Change in Manufacturing: How do Countries Differ". *Centre for the Study of African Economies (CSAE)*, 12.
- Eberhardt, M., Teal, F. (2010). *Productivity Analysis in Global Manufacturing Production*. Economics Series Working Papers, No 515, University of Oxford, Department of Economics.
- Eğilmez, M. (2015). *Makro-Ekonomi: Türkiye'den Örneklerle*. (7. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Emek, U. (2001). "Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon". *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 16(184), 42-53.
- Erdem, E. (2014). *Para Banka ve Finansal Sistem*. (Gözden Geçirilmiş 6. Baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Erol, H. (2007). *Bankalarda Net Faiz Marjının Belirleyicileri, Risk Duyarlılığı ve Politika Önerileri*. TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Ersoy, A. (2012). *İktisadi Düşünceler Tarihi*. (1. Baskı). Ankara: Nobel Yayınları.
- Etzioni, A. (2009). "The Capture Theory of Regulations-Revisited". *Society*, 46 (4), 319-323.
- Fry, M. J. (1982.) *Financial Sectors in Some Small Islands Developing Economies*. Problems and Policies in Small Economies, Edtr., Bimal Jalan, London: Croom Helm, 185-207.
- Ganioğlu, A. (2007). "Prudential Regulation and Supervision of the Banking Sector and Banking Crises: A Cross Country Empirical Investigation". *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar*, 1(2), 11-29.
- Gelos, R. G., Roldos J. (2002). "Consolidation and Market Structure in Emerging Market Banking Systems". *IMF Working Papers*, WP/02/186, IMF.
- Gelos, R. G., Roldos, J. (2004). "Consolidation and Market Structure in Emerging Market Banking System". *Emerging Markets Review*, 5, 39-59.
- Goldsmith R.W. (1969). *Financial Structure and Development*. Yale University Press, New Heaven.
- Göçmen Yağcılar, G. (2010). *Türk Bankacılık Sektörünün Rekabet Yapısının Analizi*. Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Gray, S. (2011). *Central Bank Balances and Reserve Requirements*. IMF. No. 11/36.

- Guasch, J. L., Hahn, R. W. (1997). *The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries*. The World Bank Policy Research Working Paper, No: WPS1773.
- Guasch, J. L., Spiller, P. (1999). *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank.
- Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2006). "The Cost Of Banking Regulation". *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, No: 12501.
- Gujarati, D. N., Porter, D. C. (2014). *Temel Ekonometri*. (5. Basımdan Çeviri). İstanbul: Literatür Yayınları.
- Gülhan, O. (2018). *Bankacılıkta Likidite Riski ve Likidite Düzenlemeleri Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Uygulamalar*. Doktora Tezi, Başkent Üniversitesi SBE, Ankara.
- Gümüş, N. (2012). *Regulatory Implications of 2007 Financial Crisis and the Effect of Financial Regulation Structures on the Soundness of Banking Sector: A Cross-Country Perspective*. Doktora Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Güenalp, B., Çelik, T. (2006). "Competition in The Turkish Banking Industry". *Applied Economics*, 38(11), 1335-1342.
- Güenalp, B., Özel, H. (2005). Rekabet Politikalarının Esasları. *Siyasa*, 1, 63-84.
- Gündoğdu, A. (2016). *Küresel Kriz Sonrası Gelişmeler Işığında Bankacılığın Temelleri*. (1. Basım). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Gündoğdu, A. (2017). "Bankacılık Sisteminin Regülasyonu ve Kamu Yararı Etkisi". *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(1), 63-87.
- Gündoğdu, A. (2017). "Türk Bankacılık Sisteminde Düzenleme ve Denetlemenin Etkinliğini Ölçmeye Yönelik Bir Analiz". *Sosyoekonomi*, 25(34), 33-52.
- Güneş, M. (2015). "Banka Kârlılığının Belirleyicileri: 2002-2012 Dönemi Türk Mevduat Bankaları Üzerine Bir İnceleme". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 265-282.
- Güriş, S. (Ed.) (2018). *Uygulamalı Panel Veri Ekonometrisi*, İstanbul: Der Yayınları.
- Hammond, B. (1991). *Banks and Politics in America: From the Revolution to the Civil War*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hantke-Domas, M. (2003). "The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?". *European Journal of Law and Economics*, 15(2), 165-194.
- Harrington, W., Krupnick, A. J., Magat, W. A. (1986). *Rules in the Making: A Statistical Analysis of Regulatory Agency Behavior, Resources for the Future*, Washington: Wiley.

Herring, R. J., Litan, R. E. (1995). *Financial Regulation in the Global Economy*, The Brookings Institution, Washington D.C.

Hertog, J. D. (1999). "General Theories of Regulation". *Encyclopedia of Law and Economics*, 223 – 270.

Hsiao, C. (2007). "Panel Data Analysis-Advantages and Challenges". *Spanish Society of Statistics and Operations Research (TEST)*, 16, 1- 22.

Huertas, T. (2008). *Competition in Banking: The Role of Orderly Entry and Orderly Exit*. Speech at Chatham House Conference, London.

Ilman, T., Tekeli, R. (2018). "Türkiye ve ABD’de Rekabeti Düzenleyen ve Denetleyen Kuruluşlar". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), 378-395.

İnan, E. A. (2000). "Banka Etkinliğinin Ölçülmesi ve Düşük Enflasyon Sürecinde Bankacılıkta Etkinlik". *Bankacılar Dergisi*, (34), 82–96.

İnternet: Aktan, C. C. (2003). Kamusal Regülasyon Kavramı ve Türleri. <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm> adresinden 07.12.2018’de alınmıştır.

İnternet: Aktan, C. C. (2018). Ekonomik Regülasyon Teorileri. <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/teoriler.htm> adresinden 23.12.2018’de alınmıştır.

İnternet: Aktan, C. C. (2019). "Hammurabi Kanunları İ.Ö. 2500", http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/magna-carta/hamurabi.htm adresinden 08.12.2019’da alınmıştır.

İnternet: Bank For Intenational Settlements, BIS, <https://www.bis.org/about/index.htm?m=1%7C1> adresinden 17.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, BDDK, <https://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9> adresinden 17.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, BDDK, <https://www.bddk.org.tr/Sss-Kategori/Basel-Duzenlemeleri/2> adresinden 20.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Basel II ve III Nedir, BASEL II ve Türk Eximbank Semineri, 2013 https://www.tbb.org.tr/content/upload/konferanssunumlari/127/tbb-tim_basel.pdf adresinden 17.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: BDDK, (2001). Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Basın Açıklaması, https://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru_0009_01.pdf adresinden 07.12.2019’da alınmıştır.

İnternet: BDDK, <https://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9>, adresinden 15.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: BKM, (2020). <https://bkm.com.tr/bkm-hakkında/bkmyi-taniyin/tarihce/> adresinden 20.02.2020’de alınmıştır.

İnternet: Eğilmez, M. (2012). Karşılıklar Politikası ve Rezerv Opsiyon Katsayısı. <http://www.mahfiegilmez.com/2012/11/karsliklar-politikas-ve-rezerv-opsiyon.html> adresinden 02.12.2019’da alınmıştır.

İnternet: Glossary of Statistical Terms, OECD, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295> adresinden 28.11. 2018’de alınmıştır.

İnternet: Gündoğan, M. (2016). Ekonomide Kayıp Bir Yüzyıl: Bankacılık ile İlgili Üç Teori ve Kesin Kanıtları. <http://www.metegundogan.com/ekonomide-kayip-bir-yuzyil-bankacilik-ile-ilgili-uc-teori-ve-kesin-kanitlari/> adresinden 20.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: <https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/tarihce.tr> adresinden 17.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, TMSF.

İnternet: TBB, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59> adresinden 13.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: TBB, www.tbb.org.tr , adresinden 13.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: TCMB Blog (2017). Basel Bankacılık Düzenlemelerine Genel Bakış. http://tcmbblog.org/wps/wcm/connect/blog/tr/main%20menu/analizler/basel_bankacilik_duzenlemelerine_genel_bakis adresinden 02.12.2019’da alınmıştır.

İnternet: TCMB, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihce>, adresinden 13.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: TCMB. *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı 2001*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/26640b7b-9641-4c35-99ec-cd10a9d4e51b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-26640b7b-9641-4c35-99ec-cd10a9d4e51b-m3fB7oF> adresinden 20.02.2020’de alınmıştır.

İnternet: The World Bank, <https://datacatalog.worldbank.org/h-statistic> adresinden 15.01.2020 tarihinde elde edilmiştir.

İnternet: TMSF, <https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/tarihce.tr>, adresinden 14.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Türkiye Bankalar Birliği, TBB, [https://www.tbb.org.tr/tr](http://www.tbb.org.tr/tr) adresinden 17.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, TCMB, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihce/> adresinden 17.11.2019’da alınmıştır.

İnternet: Türkiye Katılım Bankaları Birliği, TKBB, <http://www.tkbb.org.tr/> adresinden 17.11.2019'da alınmıştır.

Joskow, P. J. (1998). *Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*. Annual World Bank Conference on Development Economics konferansı hazırlanmış tebliğ, Washington, DC, April 20-21.

Kale, S. (2017). "Türk Bankacılık Sektörünün Aracılık Fonksiyonu". *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 209-220.

Kane, E. J. (1988), *How Market Forces Influence the Structure of Financial Regulation*. in Restructuring Banking & Financial Services in America, by Williamson S. Haraf and Rose Marie Kushemider, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 343-381.

Kane, E. J. (1997). "Ethical Foundations of Financial Regulations". *NBER Working Paper Series*, No: 6020, April.

Karacan, A. İ. (1996). *İktisat Yazıları*. İstanbul: Finans Dünyası Yayınları, No: 4.

Karakaş, M. (2008). "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler". *Maliye Dergisi*, 154, 99-120.

Kasman, A. (2001). "Competitive Conditions of Turkish Banking Industry". *Ege Academic Review*, 1(2), 72-82.

Kay, J. A., Vickers, J. S. (1990). Regulatory Reform: An Appraisal. in Majone, Giandomenico (ed.), *Deregulation or Re-regulation*, London: Pinter Publishers, 223-251.

Kepenek, Y. (2012). *Türkiye Ekonomisi*. (26. Basım). İstanbul: Remzi Kitabevi.

Kepenek, Y., Yentürk N. (2005). *Türkiye Ekonomisi*. (18.Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.

Keskin, E. (1994). "Türkiye Ekonomisi ve Bankacılık Sistemi, 1993". *Finans Dünyası*, Haziran Sayısı.

Kılıçkaplan, S. (2019). *İndeks Sayıları Kuramı ve Uygulamaları*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Kling, R. W. (1988). "Building an Institutionalist Theory of Regulation". *Journal of Economic Issues*, 22(1), 197-209.

Kraus, M. (2005). Liberalised Energy Markets-Do We Need Re-Regulation? Böhringer, C., Lange, A. *Applied Research in Environmental Economics*. Mannheim: Physica-Verlag HD, 197-218.

Krueger, A. O. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review*, 3, 291-303.

Laeven, L., Levine, R. (2008). "Bank Governance, Regulation, And Risk Taking". *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, No: 14113.

- Laios, G. (2014), *Macroeconomic Conditions and Bank Funding*. Department of Banking and Financial Management, Athens: University of Piraeus.
- Levy, B., Spiller, P. T. (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. USA: Cambridge University Press.
- Llewellyn D. (2001). *A Regulatory Regime for Financial Stability*. Working Paper, 48, Oesterreichische: Nationalbank.
- Llewellyn, D.T. (2000). "Some Lessons For Regulation From Recent Bank Crises". *Open Economies Review*, s. 11, 69-109.
- Lodge, M., Wegrich K. (2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Majone, G. (2003). *Regulating Europe*. (Second Edition). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Mangır, F. (2006). "Finansal Deregülasyonun (1989–2001) Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001Krizleri". *Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi*, 16, 459-472.
- Matthews, K., Thompson, J. (2005). *The Economics of Banking*. New York: John Wiley and Sons Ltd.
- McKinnon, R. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Melody, W. H. (2016). "Institutionalizing the Public Interest in Public Utility Regulation: Harry M. Trebing and the Second Wave of Reform". *Journal of Economic Issues*, 50, 519-526.
- Mevduatı Koruma Kanunu (1933). T.C. Resmi Gazete, 2243, 5 Haziran 1933.
- Miller, S., Samuels, W. J. (2002). *The Institutionalist Approach to Public Utility Regulation*. Michigan: Michigan State University Press.
- Mishkin, F. S. (2004). *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*. Boston: Pearson.
- Mishkin, F.S. (1996). "Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective". *NBER Working Paper Series*, May, No 5600.
- Mishkin, F.S. (2000). "Prudential Supervision: Why is it Important and What are the Issues?". *NBER Working Paper Series*, March, No 7926.
- Mishkin, F.S. (2011). *Para, Bankacılık ve Finansal Piyasalar İktisadı*. (8. Baskıdan Çeviri). Ankara: Akademi Yayıncılık.
- Moosa, I. A. (2015). *Good Regulation, Bad Regulation: The Anatomy of Financial Regulation*. London: Palgrave Macmillan.

- Müftüoğlu, M. T. (2001). *Ekonomi Politikaları Bağlamında Regülasyon*. Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 19-27.
- Netz, J. (2000). "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview". *Encyclopedia of Law and Economics*, III, 396-466.
- Nickerson, D., Phillips, R. J. (2003). "Regulating Financial Markets: Assessing Neoclassical and Institutional Approaches". *Journal of Economic Issues*, 37, 443-449.
- North, D. (1991). "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5, 97-112.
- Novak, W. J. (2013). A Revisionist History of Regulatory Capture. D. Carpenter, (Ed.). *Preventing Regulatory Capture*. Chambridge: Cambridge University Press, 25-48.
- OECD. (1995). *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris.
- OECD. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Paris.
- Ogus, A. (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. (Hart Publishing). Oxford: Oxford University Press.
- Oğuz, F. (2005). "Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı". *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 6 (2), 253-267.
- Oğuz, F. (2011). *Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Oğuz, F., Çakmak, O. (2002). "Küreselleşen Bir Dünyada Regülasyon". *Liberal Düşünce*, 25-26, 143-154.
- Oktayer, A. (2007). *Finansal Derinleşmenin Ekonomik Performans Üzerine Etkileri: Teori ve Türkiye Uygulaması*. Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ongun, M. T. (1993). "Finansal Globalleşme". *Ekonomik Yaklaşım*, 4(9), 35-46.
- Ortabağ, E. (2018). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bankacılığın Gelişimi ve Regülasyon*. İstanbul: TBB Yayınları, No: 326.
- Özcan, A. (2012). "Türkiye'de Ticari Bankacılık Sektöründe Rekabet Düzeyinin Belirlenmesi (2002-2009)". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13(1), 195-211.
- Özcan, G. (2016). *Finansal Derinleşme ve İş Çevrimi İlişkisi: Yükselen Piyasa Ekonomileri Üzerine Ampirik Bir Analiz*. Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Panzar, J. C., Rosse, J. N. (1987). "Testing for "Monopoly" Equilibrium". *Journal of Industrial Economics*, 35(4), 443-456.
- Parasız, İ. (2011). *Türkiye'de ve Dünya'da Bankacılık*, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

- Parasız, İ. (2012). *Finansal Kurumlar ve Piyasalar*. (Genişletilmiş 2. Bakı). İstanbul: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Parasız, İ. (2014). *Modern Bankacılık Teori ve Uygulama*. (3. Baskı). Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Peltzman, S. (1976). "Towards a More General Theory of Regulation". *The Journal of Law and Economics*, 19(2), 211- 240.
- Pesaran, M. H. (2004). "General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels". *University of Cambridge Working Paper*, 0435.
- Pesaran, M. H. (2006). "Estimation and Inference in Large Heterogeneous Panels With A Multifactor Error Structure". *Econometrica*, 74(4), 967-1012.
- Pesaran, M. H. (2007). "A Simple Panel Unit Root Test in the Presence of Cross Section Dependence". *Journal of Applied Econometrics*, 22(2), 265-312.
- Pesaran, M. H., Smith, R. P. (1995). "Estimating Long-Run Relationships From Dynamic Heterogeneous Panels". *Journal of Econometrics*, 68(1), 79-113.
- Pigou, A. C. (1952). *The Economics of Welfare*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Posner, R. (1974). "Theories of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 335-358.
- Posner, R. (1975). "The Social Costs of Monopoly and Regulation". *The Journal of Political Economy*, 83(4), 807-828.
- Reis, Ş. G., Kılıç, Y., Buğan, M. F. (2016). "Banka Kârlılığını Etkileyen Faktörler: Türkiye Örneği". *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 21-36.
- Reynolds, L. (1981). Foundations of an Institutional Theory of Regulation. *Journal of Economic Issues*, 15(3), 641-656.
- Rose, P. S., Marquis, M. H., (2008). *Money and Capital Markets*. (10th Edition). NEW York: Mcgraw Hill Higher Education.
- Rosengren, E.S. (2000). "Modernizing Financial Regulation: Implicationsfor Bank Supervision". *Journal of Financial Services Research*, 17(1), 117-123.
- Rosse, J. N., Panzar, J. C. (1977). *Chamberlin vs Robinson: An Empirical Study For Monopoly Rents*. New Jersey: Bell Laboratories Economic Discussion Paper, 90.
- Sakarya, B. (2011). *Bankacılık Sektöründe Sermaye Düzenlemelerinin Makroekonomik Etkileri: Türk Bankacılık Sektörü Üzerinden Bir İnceleme*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Saldanlı, A., Aydın, M. (2016). "Bankacılık Sektöründe Kârlılığı Etkileyen Faktörlerin Panel Veri Analizi ile İncelenmesi: Türkiye Örneği". *Ekonometri ve İstatistik*, Sayı:24, 1-9.

- Samırkaş, M. C., Evcı, S., Ergün, B. (2014). “Türk Bankacılık Sektöründe Kârlılığın Belirleyicileri”. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(8), 119-134.
- Saunders, A., Cornett, M. M (2003). *Financial Markets and Institutions, A Modern Perspective*. (2th Publication). New York: Mcgraw Hill.
- Selznick, P. (1985). *Focusing Organisational Research on Regulation*. In: Noll, R., Ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, 363-364.
- Sever, D. Ç. (2015). “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64 (1), 195-236.
- Seyidoğlu, H. (2002). *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*. (Geliştirilmiş 3. Baskı). İstanbul: Güzem Can Yayınları, No 18.
- Shaw, E. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. London: Oxford University Press.
- Shleifer, A. (2005). “Understanding Regulation”. *European Financial Management*, 11(4), 439-451.
- Spiller, P. T. (2013). “Transaction Cost Regulation”. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 89, 232-242.
- Spiller, P. T., Tommasi M. (2003). “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19, 281-306.
- Spiller, P. T., TommasiM. (2005). The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities. C. M. and M. M. Shirley, (Eds.) *Handbook of New Institutional Economics*, New York: Springer, 515-545.
- Stigler, G. (1971). “The Theory of Economic Regulation”. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stiglitz, J. E., Weiss, A. (1981). “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”. *American Economic Review*, 71(3), 393-410.
- Svorny, S. (2000). “Licensing, Market Entry Regulation”. *Encyclopedia of Law and Economics*, III, 296-328.
- Şahin, H. (2009). *Türkiye Ekonomisi*. (Yenilenmiş 10. Baskı) Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Taşar, M. O. (2009). “Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması”. *Avrasya Etütleri*, 36/2, 7-46.
- Taşar, M. O. (2016). *Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform*. (3. Baskı). Konya: Palet Yayınları.

- Taşçıoğlu, A. (1998). *Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler*. İstanbul: TBB Yayınları, No 208.
- Taylor, L. (1983). *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, New York: Basic Boks.
- TBB, (2001). *Bankalarımız 2000*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2002). *Bankalarımız 2001*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2003). *Bankalarımız 2002*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2004). *Bankalarımız 2003*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2005). *Bankalarımız 2004*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2006). *Bankalarımız 2005*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2007). *Bankalarımız 2006*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2008). *Bankalarımız 2007*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2009). *Bankalarımız 2008*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2010). *Bankalarımız 2009*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2011). *Bankalarımız 2010*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2012). *Bankalarımız 2011*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2013). *Bankalarımız 2012*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2014). *Bankalarımız 2013*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2015). *Bankalarımız 2014*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2016). *Bankalarımız 2015*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2017). *Bankalarımız 2016*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2018). *Bankalarımız 2017*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB, (2019). *Bankalarımız 2018*. İstanbul: TBB Yayınları.
- TBB. (2008). *50. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye 'de Bankacılık Sistemi "1958-2007"*. İstanbul: TBB Yayınları, No: 262,
- TBB. (2019). *60. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye 'de Bankacılık Sistemi 1958-2018*. İstanbul: TBB Yayınları, No: 334.
- Tepe, B., Ardiyok, Ş. (2004). "Devlete Yeni Rol: Regülasyon". *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 105-130.

- Tiryaki, G. (2012). *Finansal İstikrar ve Bankacılık Düzenlemeleri (1990-2010 Türkiye Tecrübesi Işığında)*. İstanbul: TBB Yayınları, No 289.
- Tiryaki, G., Yılmaz, A. (2012). “Bankacılık Düzenlemeleri ile Finansal İstikrar İlişkisi: 1990-2010 Türkiye Deneyimi”. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, XXXII(I), 69-94.
- Tokatlıoğlu, İ. (2003a). “Doğal Tekeller ve Regülasyon”. *Ekonomik Yaklaşım*, 14(47), 143-191.
- Tokatlıoğlu, İ. (2003b). *Bankacılık Sektörünün Regülasyonu-Deregülasyonu ve Sektör Üzerindeki Verimlilik, Kârlılık ve Refah Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Uygulama*. Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Trebing, H. M. (1984). “Public Utility Regulation: A Case Study in the Debate over Effectiveness of Economic Regulation”. *Journal of Economic Issues*, 18, 223-250.
- Trebing, H. M. (1987). “Regulation of Industry: An Institutionalist Approach”. *Journal of Economic Issues*, 21, 1707-1737.
- Tullock, G. (1967). “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”. *Western Economic Journal*, 5(3), 224-232.
- Tullock, G. (1980). The Cost of Transfers. In: J. M. Buchanan (Ed.) *Toward a Theory of The Rent-Seeking Society*. College Station: Texas, A&M University Press.
- Tunay, K. B.(2005). *Finansal Sistem; Yapısı, İşleyişi, Yönetimi ve Ekonomisi*. İstanbul: Birsen Yayınevi.
- Tunay, K. B., Silpar, M. (2006). *Türk Ticari Bankacılık Sektöründe Kârlılığa Dayalı Performans Analizi-I*. TBB Araştırma Tebliğleri Serisi, 2006-1.
- Tuncel, C. O. (2010). “Finansal Liberalizasyon ve Küresel Krizin Yapısal Nedenleri: Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Dersler”. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, C.47, 1-27.
- Total, E. (2014). “Bağımsız İdari Otoriteler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 6112 Sayılı Kanun”. *Adalet Dergisi*, 48, 26-47.
- Türker Kaya, Y., Doğan, E., (2005). *Dezenflasyon Sürecinde Türk Bankacılık Sektöründe Etkinliğin Gelişimi*. BDDK ARD Çalışma Raporları, 10.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu(1970).T.C. Resmi Gazete, 1211, 26 Ocak 1970.
- Uslu, K., Tufaner, M. B. (2015). “Regülasyon Teorilerinin Finansal Krizler Üzerindeki Etkileri”. *International Conference On Eurasian Economies*, 398-405.
- Uygur, E. (2001). “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”. *Türkiye Ekonomi Kurumu*, Ankara, Tartışma Metni 2001/1.
- Uzun, M. (2019). “Deregülasyon ve Ekonomik Etkileri: ABD ve Türkiye Havayolu Taşımacılığı Deneyimi Üzerine Bir İnceleme”. *KAÜİİBFD*, 10(19), 476-491.

- Viscusi, W. K., Vernon, J. M., Harrington, J. E., (1996). *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Vittas, D. (1992). *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, EDI Development Study, Washington: The World Bank.
- Yağcılar, G. G. (2011). *Türk Bankacılık Sektörünün Rekabet Yapısının Analizi*. Ankara: BDDK Kitapları No:10.
- Yay, G. G. (2012). *Para ve Finans Teori-Politika*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yay, T., Yay, G. G., Yılmaz, E. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No: 2001-47.
- Yay, T., Yay, G. G., Yılmaz, E. (2004). "Finansal Krizler, Finansal Regülasyon ve Türkiye". *I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:30, 101-130.
- Yerdelen Tatoğlu, F. (2018). *Panel Zaman Serileri Analizi (Stata Uygulamalı)*. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Yıldırım, O. (2017). *Türk Bankacılık Sistemi*. (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı) Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yüceyılmaz, H. F. (2013). *Finansal Yeniden Yapılanma Çalışmaları Kapsamında Bankacılık Sektörüne İlişkin Düzenleme Değişikliklerinin Sektör Üzerine Etkileri*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul.
- Yüksel, A. (2019). "Banka Sermayesi ile Kârlılık Arasındaki İlişki: Türk Bankacılık Sektöründen Kanıtlar". *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(62), 1174-1182.
- Zülfüoğlu, Ö. (2013). *Kamusal Bir Mal Olarak Finansal Sistemin Regülasyonu: Türk Bankacılık Sektörü Örneği*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.





EKLER

EK-1.Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) Kategorileri

TCMB Tarafından Yapılan Düzenlemeler
Politika Faizi (1 Hafta Repo)
Faiz Koridoru Alt Sınır (Borç Alma Faizi)
Faiz Koridoru Üst Sınır (Borç Verme Faizi)
Zorunlu Karşılık Oranları TL (Ağırlıklı Ortalama)
Zorunlu Karşılık Oranları YP (Ağırlıklı Ortalama)
ROM Döviz İmkânı Üst Sınırı
Reeskont İşlemlerinde Uygulanan İskonto Oranları
TCMB Ağırlıklı Ortalama Fonlama Maliyeti (AOFM)
Yasal Düzenlemeler
Yasal Sermaye Yeterlilik Oranı (5411 Sayılı Kanun Md. 45)
Hedef Sermaye Yeterlilik Oranı (Yasal Rasyo + %4 İhtiyat Aralığı)
Kredi Sınırları (5411 Sayılı Kanun Md. 54)
YPNGP ²⁴ /Yasal Sermaye Standart Oranı Yasal Sınırı
Gayrimenkul Net Defter Değeri (5411 Sayılı Kanun Md. 57)
Yasal TL Likidite Sınırı (5411 Sayılı Kanun Md.46 ve Yönetmelikler)
Yasal YP Likidite Sınırı (5411 Sayılı Kanun Md.46 ve Yönetmelikler)
Banka Kaldıraç Oranı Düzeyi
Faiz Oranı Riskinin Standart Şok Yöntemi ile Ölçülmesi
Bağış Sınırları (5411 Sayılı Kanun Md. 59)
BDDK Tarafından Yapılan Düzenlemeler
2. Grup Kredilerin İzleme Süresi
Bankaların Birleşme Devir Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelik
Yasa Dışı Bahis Önlemi
Taahhüt Değerinin Kredi Olarak Kullanılabilen Kısmı (%)

²⁴ Yabancı Para Net Genel Pozisyonu

EK-1. (devam) Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi (BRI) Kategorileri

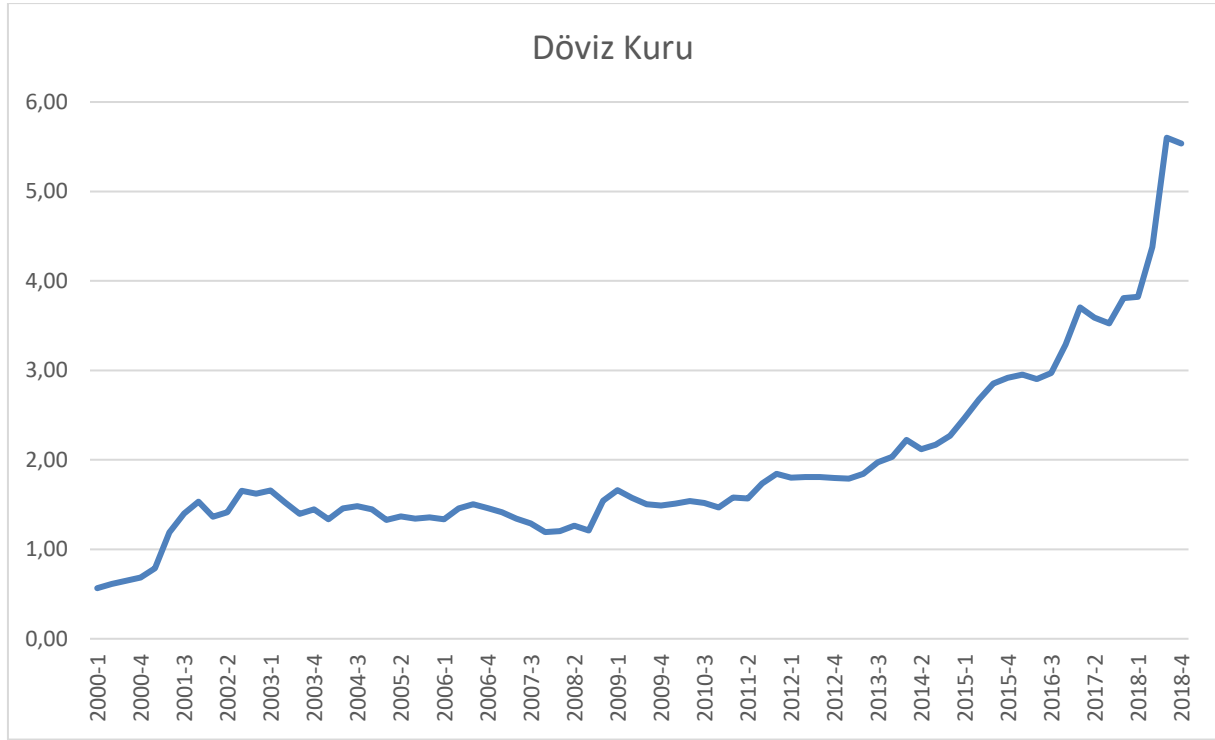
Engelli Bireylere Yönelik Bankacılık
TFRS ²⁵ 9
RCAP ²⁶ Değerlendirmesi
Turizm ve Enerji Sektörüne Sağlanan Kredilerin Yapılandırma Koşulları
Genel Karşılık-Yapılandırma
Tüketiciler İçin Konutta Kredi Teminat Oranı (%)
Kurumsal Müşteriler İçin Konut Değerinin Kredi Olarak Kullanılabilecek Kısmı (%)
Tüketici Kredileri Vadesi
Genel Karşılık Oranları (%)
Kredi Kartı Asgari Ödeme Oranı (%)
Kredi Kartı Limitinin Gelir Düzeyi ile Sınırlandırılması
Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usûl ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
Kredi Kartı Taksitlendirme Süreleri
SYO ²⁷ Hesabında Tüketici Kredileri ve Kredi Kartları İçin Risk Ağırlıklarının Arttırılması
Kâr Dağıtımını Düzenlemesi

²⁵ Türkiye Finansal Raporlama Standartları

²⁶ Regulatory Consistency Assessment Programme (Düzenleme Tutarlılığı Değerlendirme Programı)

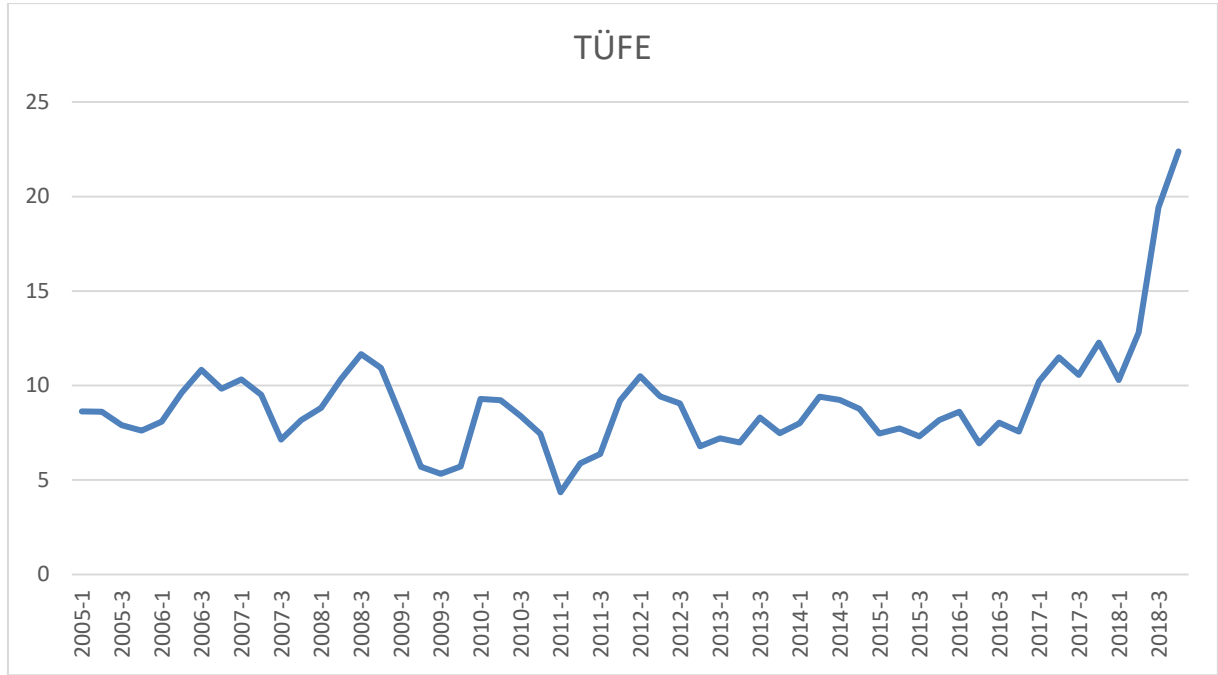
²⁷ Sermaye Yeterliliği Oranı

EK-2. 2000-2018 Dönemi Döviz Kuru Gelişimi



Kaynak: TCMB (Gösterge Niteliğindeki TCMB Kurları)

EK-3. 2005-2018 Dönemi Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) Gelişimi



Kaynak: TÜİK (Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100) Bir Önceki Yılın Aynı Ayına Göre Değişim (Yıllık Değişim) (%))

EK-4. Piyasa Yapısı Analizi Detaylı Test Sonuçları

- Hausman Test İstatistiği Sonuçları

hausman fixed random

	---- Coefficients ----			
	(b) fixed	(B) random	(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
AFR	.2015441	.1956596	.0058844	.0026347
PPE	.2841285	.277081	.0070475	.0069682
PCE	.0026705	.0094211	-.0067506	.0037635
ETA	.0449712	.0266633	.0183079	.0106831
LTA	-.0989549	-.0800337	-.0189212	.0078907
BR	.0368665	.0642758	-.0274094	.0149057
BRI	-.1089295	-.119226	.0102964	.002928

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(7) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 36.76
 Prob>chi2 = 0.0000
 (V_b-V_B is not positive definite)

- Detaylı 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Panzar-Rosse H İstatistiği Tahmin Sonuçları

IR	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
AFR	.2015441	.0114364	17.62	0.000	.1791156	.2239725
PPE	.2841285	.0235841	12.05	0.000	.2378769	.3303801
PCE	.0026705	.0122033	0.22	0.827	-.0212619	.026603
ETA	.0449712	.0298491	1.51	0.132	-.0135671	.1035096
LTA	-.0989549	.0137864	-7.18	0.000	-.1259919	-.0719178
BR	.0368665	.0177965	2.07	0.038	.001965	.0717679
BRI	-.1089295	.0136649	-7.97	0.000	-.1357284	-.0821307
_cons	-1.476826	.1817075	-8.13	0.000	-1.83318	-1.120472
sigma_u	.20139919					
sigma_e	.48778057					
rho	.14564764	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(26, 2018) = 6.38

Prob > F = 0.0000

EK-4 (devam) Piyasa Yapısı Analizi Detaylı Test Sonuçları

- Piyasa Yapısı Yatay Kesit Bağımlılık Testi

. xtcsd, pesaran abs

Pesaran's test of cross sectional independence = 65.221, Pr = 0.0000

Average absolute value of the off-diagonal elements = 0.426

- Detaylı İkinci Nesil Birim Kök Test Sonuçları (Piyasa Yapısı)

Model	t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
. pescadf IR, lags(4)	-3.001	-2.080	-2.160	-2.300	-6.840	0.000
. pescadf AFR, lags(4)	-2.383	-2.080	-2.160	-2.300	-3.349	0.000
. pescadf PPE, lags(4)	-2.746	-2.080	-2.160	-2.300	-5.397	0.000
. pescadf PCE, lags(4)	-2.187	-2.080	-2.160	-2.300	-2.244	0.012
. pescadf ETA, lags(4)	-2.598	-2.080	-2.160	-2.300	-4.562	0.000
. pescadf LTA, lags(4)	-3.142	-2.080	-2.160	-2.300	-7.635	0.000
. pescadf BR, lags(4)	-1.895	-2.080	-2.160	-2.300	-0.595	0.276
. pescadf BRI, lags(4)	2.610	-2.080	-2.160	-2.300	24.851	1.000

EK-4 (devam) Piyasa Yapısı Analizi Detaylı Test Sonuçları

- Detaylı 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Panzar-Rosse H İstatistiği AMG Tahmin Sonuçları

IR	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
AFR	.1682002	.0984743	1.71	0.088	-.0248059 .3612063
PPE	-.0847509	.1082835	-0.78	0.434	-.2969826 .1274807
PCE	.1190155	.053031	2.24	0.025	.0150767 .2229544
ETA	.1982539	.0532033	3.73	0.000	.0939773 .3025305
LTA	.175729	.0496478	3.54	0.000	.0784211 .2730368
BRI2	-.5433664	.1545835	-3.52	0.000	-.8463445 -.2403882
br1pce2	.0299864	.014109	2.13	0.034	.0023334 .0576395
br1ppe2	-.0498717	.0318688	-1.56	0.118	-.1123334 .0125899
br1afr2	-.022488	.0281824	-0.80	0.425	-.0777245 .0327484
__00000R_c	.7691036	.0975942	7.88	0.000	.5778224 .9603848
__000007_t	-.0006482	.0031	-0.21	0.834	-.0067241 .0054277
_cons	-3.034844	.5952722	-5.10	0.000	-4.201556 -1.868132

Root Mean Squared Error (sigma): 0.2089

Variable __00000R_c refers to the common dynamic process.

Variable __000007_t refers to a group-specific linear trend.

Share of group-specific trends significant at 5% level: 0.259 (= 7 trends)

- Artıklar İçin İkinci Nesil Panel Birim Kök Testi

```
. pescadf aug_res, lags(4)
```

Pesaran's CADF test for aug_res

Cross-sectional average in first period extracted and extreme t-values truncated

Deterministics chosen: constant

t-bar test, N,T = (27,72) Obs = 1809

Augmented by 4 lags (average)

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-3.732	-2.080	-2.160	-2.300	-10.970	0.000

- Katsayılar İçin Eşanlı Anlamlılık Testi

```
. testparm AFR PPE PCE
```

(1) AFR = 0

(2) PPE = 0

(3) PCE = 0

F(3, 1907) = 46.19
Prob > F = 0.0000

EK-5. Üretim Yapısı Detaylı Test Sonuçları

- Üretim Yapısı Yatay Kesit Bağımlılık Testi

```
. xtcsd, pesaran abs
```

```
Pesaran's test of cross sectional independence = 29.656, Pr = 0.0000
```

```
Average absolute value of the off-diagonal elements = 0.344
```

- Detaylı İkinci Nesil Birim Kök Test Sonuçları (Üretim Yapısı)

```
. pescadf lnkre, lags(4)
```

```
Z[t-bar] P-value
-2.608 0.005
```

```
. pescadf lnpers, lags(4)
```

```
t-bar cv10 cv5 cv1 Z[t-bar] P-value
-2.856 -2.080 -2.160 -2.300 -6.019 0.000
```

```
. pescadf lnoz, lags(4)
```

```
Z[t-bar] P-value
1.473 0.930
```

```
. pescadf DMS, lags(4)
```

```
Z[t-bar] P-value
0.165 0.565
```

```
. pescadf BRI, lags(4)
```

```
t-bar cv10 cv5 cv1 Z[t-bar] P-value
2.610 -2.080 -2.160 -2.300 24.851 1.000
```

EK-5 (devam) Üretim Yapısı Detaylı Test Sonuçları

- Detaylı 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Üretim Yapısı AMG Tahmin Sonuçları

Inkre	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lnpers	.5663167	.2837608	2.00	0.046	.0101558	1.122478
lnozk	.6924633	.1682493	4.12	0.000	.3627008	1.022226
DMS	.3641312	.0564318	6.45	0.000	.2535268	.4747356
BRI	-.1910451	.0937383	-2.04	0.042	-.3747689	-.0073213
__00000R_c	1.38963	.226078	6.15	0.000	.9465257	1.832735
_cons	1.373466	1.443402	0.95	0.341	-1.45555	4.202482

Root Mean Squared Error (sigma): 0.4068

Variable __00000R_c refers to the common dynamic process.

- Ölçeğe Göre Sabit Getiri Testi

```
. test _b[lnpers]+_b[lnozk]=1
```

```
( 1) lnpers + lnoz = 1
```

```
chi2( 1) = 0.70
Prob > chi2 = 0.4012
```

EK-6. Aktif Kârlılığı Detaylı Test Sonuçları

- Aktif Kârlılığı Analizi Yatay Kesit Bağımlılık Testi

```
. xtcsd, pesaran abs
```

```
Pesaran's test of cross sectional independence = 26.680, Pr = 0.0000
```

```
Average absolute value of the off-diagonal elements = 0.275
```

- Detaylı İkinci Nesil Birim Kök Test Sonuçları (Aktif Kârlılığı)

```
. pescadf ROA, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.413	-2.080	-2.160	-2.300	-3.518	0.000

```
. pescadf DURA, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.912	-2.080	-2.160	-2.300	-6.335	0.000

```
. pescadf OZKA, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.708	-2.080	-2.160	-2.300	-5.182	0.000

```
. pescadf CMS, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.377	-2.080	-2.160	-2.300	-3.315	0.000

```
. pescadf DMS, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.016	-2.080	-2.160	-2.300	-1.278	0.101

```
. pescadf BRI, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
2.610	-2.080	-2.160	-2.300	24.851	1.000

EK-6. (devam) Aktif Kârlılığı Detaylı Test Sonuçları

- Detaylı 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Aktif Kârlılığı Analizi AMG Tahmin Sonuçları

ROA	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
OZKA	1.032904	.1856907	5.56	0.000	.6689566 1.396851
DURA	-.1488612	.1087221	-1.37	0.171	-.3619526 .0642302
DMS	.1008176	.0427484	2.36	0.018	.0170322 .184603
CMS	.7023886	.2757758	2.55	0.011	.1618779 1.242899
BRI	-.3056517	.0813257	-3.76	0.000	-.4650471 -.1462563
__00000R_c	.4635841	.1242843	3.73	0.000	.2199914 .7071768
_cons	.5197422	.9814271	0.53	0.596	-1.40382 2.443304

Root Mean Squared Error (sigma): 0.5349

Variable __00000R_c refers to the common dynamic process.

EK-7. Özkaynak Kârlılığı Detaylı Test Sonuçları

- Özkaynak Kârlılığı Analizi Yatay Kesit Bağımlılık Testi

```
. xtcsd, pesaran abs
```

```
Pesaran's test of cross sectional independence = 27.937, Pr = 0.0000
```

```
Average absolute value of the off-diagonal elements = 0.306
```

- Detaylı İkinci Nesil Birim Kök Test Sonuçları (Özkaynak Kârlılığı)

```
. pescadf ROE, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-4.129	-2.080	-2.160	-2.300	-13.208	0.000

```
. pescadf OZKA, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.708	-2.080	-2.160	-2.300	-5.182	0.000

```
. pescadf DURA, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.912	-2.080	-2.160	-2.300	-6.335	0.000

```
. pescadf CMS, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.377	-2.080	-2.160	-2.300	-3.315	0.000

```
. pescadf DMS, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
-2.016	-2.080	-2.160	-2.300	-1.278	0.101

```
. pescadf BRI, lags(4)
```

t-bar	cv10	cv5	cv1	Z[t-bar]	P-value
2.610	-2.080	-2.160	-2.300	24.851	1.000

- Detaylı 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Özkaynak Kârlılığı Analizi AMG Tahmin Sonuçları

ROE	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
OZKA	.4202529	.194236	2.16	0.030	.0395574 .8009484
DURA	-.1844502	.1093006	-1.69	0.091	-.3986754 .0297749
DMS	.1055474	.0351261	3.00	0.003	.0367015 .1743934
CMS	.6565158	.2785923	2.36	0.018	.110485 1.202547
BRI	-.4091926	.0984408	-4.16	0.000	-.6021331 -.2162521
__00000R_c	.3724363	.105197	3.54	0.000	.166254 .5786186
_cons	1.132032	.990862	1.14	0.253	-.8100221 3.074085

Root Mean Squared Error (sigma): 0.5548

Variable __00000R_c refers to the common dynamic process.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ERŞİN META, Feyza
 Uyuğu : TC
 Doğum tarihi ve yeri : 16.02.1987, Ankara
 Medeni hali : Evli
 Telefon : 0534 323 38 78
 e-mail : feyza.ersin@hbv.edu.tr
 feyzaersin@gmail.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Doktora	Gazi Üniversitesi/SBE/İktisat	2020
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi/SBE/İktisat Teorisi	2014
Lisans	Gazi Üniversitesi/İİBF/İktisat	2010
Lisans	Gazi Üniversitesi/İİBF/İşletme (Çift Anadal)	2010
Lise	Batıkent Lisesi	2005

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2018	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	Araştırma Görevlisi
2011-2018	Gazi Üniversitesi/Bankacılık ve Sigortacılık Y.	Araştırma Görevlisi
2011	T.C. Ziraat Bankası A.Ş.	Servis Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Ulusal hakemli ve diğer bilimsel, sanatsal dergilerde yayınlanan makaleler

Erşin, F. (2014). Yükselen Ekonomiler ve Kırılgan Beşli: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi (BAFAD)*, 1 (24), 43-51.

Uluslararası kitapta bölüm

Erşin Meta, F. (2019). Optimum Currency Area: An Assessment of the European Union and Turkey. *New Trends in Social Sciences*, Edt: Özüdoğru, H., Çetin, T., Kara, H., SRA Academic Publishing, Lithuanian, ISBN: 978-605-69047-8-3.

Uluslararası bilimsel toplantılarda sunulan ve bildiri kitabında özet metin basılan bildiri:

Erşin Meta, F. (2019). Digitalization, Digitalization in Banking and Developments in Turkish Banking System. *XXIII. International Turkish Cooperative Congress*, Kiev/Ukraine, 26-28 Eylül 2019.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

