

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE SİGORTACILIK
DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU ÜZERİNE
DEĞERLENDİRME**

Yüksek Lisans Tezi

KUBİLAY SİTRAVA

İSTANBUL, 2012

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AB KAMU HUKUKU VE ENTEGRASYON

AB SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE SİGORTACILIK
DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU ÜZERİNE
DEĞERLENDİRME

Yüksek Lisans Tezi

KUBİLAY SİTRAVA

Tez Danışmanı: PROF. DR. ESER KARAKAŞ

İSTANBUL, 2012

TEŞEKKÜR

Öncelikle Avrupa Birliği konusundaki yetkin bilgisini ders döneminde aktarmak suretiyle konuya olan ilgimi canlı tutan ve tezimin konu seçimi ile tezin yazımı noktasında bana yardım ve yönlendirmede bulunan danışman hocam Sayın Prof. Dr. Eser Karakaş'a teşekkürü bir borç bilirim.

Tezimi nihayetlendirme konusunda bana çok değerli yönlendirmelerde bulunan Sayın Yrd. Doç. Dr. Özgür Ünal Eriş ile Sayın Yrd. Doç. Dr. Selcen Öner'e teşekkürlerimi sunarım.

Tez yazım süresince Ankara'da bulunmama karşın yapmam gerekenler konusunda sabırla yardımcı olmaya çalışan Sayın Arş. Gör. Eren Özalay Şanlı'ya teşekkür ederim.

Yüksek lisans mezunu olmam için maddi ve manevi tüm imkânlarını seferber eden ve bana desteğini hiçbir zaman esirgemeyen babam Aygün Sitrava ile benim için gerekli koşturmadan geri durmayan ve uğraşan kız kardeşim Sevilay Sitrava'ya teşekkür ederim.

Kamu yönetiminde yapılacaklara dair emanetine sahip çıkmam gereken annem Arzu Sitrava ile bu emaneti yitirmemem için her daim yanımda olan eşim Reyhan Sitrava'ya şükranlarımı sunmakla mükellefim.

ÖZET

AB SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE SİGORTACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Kubilay Sitrava

Avrupa Birliği Kamu Hukuku ve Entegrasyonu

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Eser Karakaş

Haziran, 2012, 44 Sayfa

Liberalizasyon ve özelleştirmeye birlikte devletin ekonomide oynadığı rol tüm dünyada değişikliğe uğramış olup, finans, enerji, iletişim gibi özel sektöre devrolmuş alanlarda devletler artık düzenleyici ve denetleyici vazifeye sahip olmuştur. Finans sektörünün alt sektörlerinden olan sigortacılıkta da düzenleme ve denetleme olgusu farklı ülkeler tarafından farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir.

Çağdaşlaşma hedefinin Türkiye için günümüzdeki tezahürü olarak değerlendirilebilecek olan Avrupa Birliği (AB)’nin müktesebatı olduğu kadar AB’ye üye ülkelerin kurumları da Türkiye için benzerlik gösterilmesi beklenen yapılardır. Bu doğrultuda; İlerleme Raporlarında Türkiye için gereklilik olarak görülen sigortacılık sektöründe bir düzenleyici ve denetleyici kurumun oluşturulması bu tezin konusunu oluşturmaktadır. Tezde, regülasyon ve konuyla ilgili temel kavramlar tanıtıldıktan sonra, AB ve Birlik’teki ekonomik krizden bahsedilmiştir. Daha sonra sigortacılık sektörü hakkında bilgi verilerek AB üyesi ülkelerdeki sigortacılık üst kurulları tanıtılmıştır. Son olarak Türkiye’de faaliyet gösteren üst kurullardan bazıları tanıtılarak Türkiye’de sigortacılık üst kurulunun oluşturulması gerekçelendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, Finans, Mali Hizmetler, Regülasyon, Sigortacılık.

ABSTRACT

EVALUATION OF ESTABLISHMENT OF INSURANCE REGULATION AND SUPERVISION AUTHORITY IN TURKEY DURING EU PROCESS

Kubilay Sitrava

European Public Law and Integration

Supervisor: Prof. Dr. Eser Karakaş

June, 2012, 44 Pages

With liberalization and privatization, role of the state in economy has changed in the world and states gained regulatory and supervisory duties in areas such as finance, energy and telecommunication which are driven by private sector. In the insurance sector which is a sub section of finance sector, the notion of regulation and supervision is realized in different structures in different Member States.

EU, which is a concrete target of Turkey's modernization objective, not only with its *acquis* but also with the Member States' institutions is an organization to display similarity for Turkey. In this manner; establishment of a regulatory and supervisory authority in insurance sector, which is evaluated as necessity in the progress reports, constitutes the subject of this thesis. In the thesis, after the notion of regulation and other basic concepts are introduced EU and the Union's economic crisis is discussed. Following these some information about insurance sector is given and regulatory and supervisory authorities in EU countries are introduced. Lastly, some Turkish supervisory and regulatory authorities are discussed and reason for establishment of a regulatory and supervisory authority in insurance sector is explained.

Keywords: European Union, Finance, Financial Services, Regulation, Insurance.

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR.....	vii
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1
I. KISIM	
1. FİNANS SİSTEMİNDE REGÜLASYON.....	4
1.1 TEMEL KAVRAMLAR.....	4
1.1.1 Regülasyonun Tarihi.....	6
1.2 BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ORTAK ÖZELLİKLERİ.....	7
2. AVRUPA BİRLİĞİ.....	8
2.1 AB'NİN EKONOMİK KRİZİ.....	11
2.2 EKONOMİK KRİZE KARŞI AB'DEKİ ÖNLEMLER.....	12
2.2.1 AB'de Yeni Denetim Birimlerinin Kurulması.....	12
2.2.2 Krizden Önce Birlik Bünyesindeki Yapılar.....	13
2.2.3 Yeni Kurulan AB yapıları.....	13
3. SİGORTACILIK SEKTÖRÜ.....	16
3.1 SİGORTACILIK SEKTÖRÜ HAKKINDA GENEL BİLGİ.....	16
3.2 SİGORTACILIĞIN TARİHİ.....	17
3.2.1 Türkiye'de Sigortacılığın Tarihi.....	17
3.3 RAKAMLARLA SİGORTACILIK SEKTÖRÜ.....	18
3.4 SİGORTACILIK SEKTÖRÜNE DAİR TEMEL AB MÜKTESEBAT BİLGİSİ	19
3.5. SOLVENCY II KAVRAMI.....	21
4. AB ÜYESİ ÜLKELERDE SİGORTACILIK ÜST KURULU ÖRNEKLERİ.....	24
4.1 ÜYE ÜLKE YAPILARINA DAİR GENEL DEĞERLENDİRME.....	32
II. KISIM	
5. TÜRKİYE'DE SİGORTACILIK SEKTÖRÜ.....	34

5.1 BÜROKRATİK YAPI.....	35
5.1.1 Sigortacılık Genel Müdürlüğü.....	35
5.1.2 Sigorta Denetleme Kurulu.....	36
6. FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ DİĞER ÜST KURULLAR.....	37
6.1 BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU.....	38
6.2 SERMAYE PİYASASI KURULU.....	39
6.3 REKABET KURUMU.....	39
6.4 KAMU İHALE KURUMU.....	40
6.5 İSTANBUL FİNANS MERKEZİ PROJESİ.....	40
6.6 TÜRKİYE’DEKİ ÜST KURULLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME.....	41
ÖNERİLER.....	42
SONUÇ.....	43
KAYNAKÇA.....	45

TABLolar

Tablo 2.1: AB üyesi ve AB'ye aday ülkeleri gösteren tablo.....	9
Tablo 5.1: Sigorta, reasürans ve emeklilik şirketlerine ilişkin istatistikler.....	34
Tablo 5.2: Sigorta ve reasürans şirketlerine ilişkin aktif büyüklük istatistiği.....	34

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AEA	:	Avrupa Ekonomik Alanı
AET	:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
ASRK	:	Avrupa Sistemik Risk Kurulu
BDDK	:	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
GKRY	:	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSYİH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
KİK	:	Kamu İhale Kurumu
RK	:	Rekabet Kurumu
SPK	:	Sermaye Piyasası Kurulu
TCMB	:	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

GİRİŞ

Küreselleşmenin; teknoloji, ülkeler ve toplumlar arasındaki iletişimin artmasına paralel olarak dünya ölçeğinde sağladığı değişim genel kabul görmüş bir ilke haline gelmiştir. Bu dönüşümün görüldüğü alanlardan biri de şüphesiz kamu yönetimi alanıdır. Devletin ekonomi içinde oynadığı role bakıldığında; liberal politikalar ve özelleştirmenin etkisiyle devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin azalmakta olduğu bununla beraber özel sektörün gittikçe artan rolünün piyasalardaki işleyişin düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacını doğurduğu değerlendirilmektedir. İşte devlet de farklı sektörlerde bu vazifeyi yerine getirmek suretiyle gerek tüketicileri korumak, gerekse de piyasanın işleyişinin belli kurallar dâhilinde icra edilmesini sağlamak adına özerk, bağımsız ya da üst kurul gibi isimlerle anılan kurumsal yapılar inşa etmiştir.

Finansal hizmetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi; en genel haliyle bankacılık, sermaye piyasaları ve sigortacılık sektörleri üzerinden icra edilmekte olup, bu düzenleme ve denetleme kimi ülkelerde tek otorite tarafından kimi ülkelerde ise sektörler göre ayrılmış kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Nitekim 2007 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde ortaya çıkan ve tüm dünyaya yayılan ekonomik kriz uluslararası niteliğe sahip bir yapı olan Avrupa Birliği (AB)'nin de gündeminde yer edinmiştir. Krizin birçok sebebi arasında finans sektörünün yeterince denetlenmemesi de bulunmaktadır. Ekonomik ve finansal krizden çıkışı sağlama yolunda tek pazarın önemiyetinin bilincinde olan AB, denetleme fonksiyonlarında değişikliğe gitme gerekliliğini öncelikleri arasına almıştır. Buna istinaden bankacılık alanında Avrupa Bankacılık Otoritesi, sigortacılık alanında Avrupa Sigortacılık ve Mesleki Emeklilik Otoritesi, bireysel emeklilik ve menkul kıymetler alanında ise Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi oluşturulmuştur.

Finans sektörünün sacayaklarından birini oluşturan ve tezin ana temasını teşkil eden sigortacılık sektörünün AB bünyesindeki durumuna baktığımızda sigorta prim büyüklüğünün 2009 yılı sonu verilerde 1,48 trilyon dolar olduğu görülmektedir. AB piyasası krize rağmen dünya sigorta hacminin % 36'sını oluşturmaktadır. Avrupa GSYİH'si içinde sigortacılığın payı ise krize karşın % 8,4 seviyesindedir.

Sigortacılığa ilişkin düzenlemeler AB müktesebatı içinde malî hizmetler faslı içinde ele alınmaktadır. Bu fasıla göre “tek sigorta piyasası” ile ürünler tüm AB ülkelerinde satılabilir olup, Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) ülkeleri de bu gruba dâhildir. Sigorta sektörünü düzenleyen mevzuat genel olarak direktifler çerçevesinde düzenlenmektedir.

Tüm AB ülkelerinde sigortacılığın da içinde bulunduğu finans sektörünü düzenleyen üst kurullar bulunmaktadır. Bu kurullar kimi ülkede tek bir finansal düzenleme kurumunun içinde faaliyet gösterirken (Birleşik Krallık, Estonya, İsveç gibi) kimi ülkelerde de sigortacılığa münhasır yapılar olarak faaliyet göstermektedir (İtalya, İspanya gibi). Söz konusu yapılar bazı üye ülkelerde idari ve mali özerkliğe sahip olarak faaliyet gösterirken kimi ülkelerde ise bakanlıklar altında örgütlenmiştir.

Türkiye’de sigortacılık sektörü 2011 Aralık itibarıyla 59 şirketin faaliyet gösterdiği bir alandır. Sektörün prim büyüklüğüne bakıldığında ise yaklaşık 14,1 milyar TL’lik hacme ulaşıldığı görülmektedir. Sigorta sektörü tarafından verilen teminat tutarı ise GSYİH’nin yaklaşık 28 katı kadar olup, sigortacılık sektörünün ülke ekonomisi içinde önemini gösteren verilerden bir tanesidir.

Sigortacılık hizmetlerinin 1870’lerden itibaren yabancı sigorta şirketleri tarafından başladığı Türkiye’de yıllar içerisinde çeşitli kanunlar ile sektöre dair düzenlemeler gerçekleşmiştir. Sektörü düzenleyen en güncel kanun ise 3.6.2007 tarihli ve 5684 sayılı kanundur. 5684 sayılı kanundaki sigortacılığa dayalı tüm faaliyetler ile 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Kanunundaki tüm denetimler Hazine Müsteşarlığı bünyesinde faaliyet gösteren “Sigortacılık Denetleme Kurulu” tarafından yerine getirilmektedir. Kurul, 4059 sayılı teşkilât kanunu ile Müsteşara doğrudan bağlı bir denetim birimi olarak faaliyet göstermektedir. Sektörün düzenlenmesi ise yine Hazine Müsteşarlığı içinde yer alan “Sigortacılık Genel Müdürlüğü” tarafından yürütülmektedir.

1963 yılında kurulan “Sigorta Murakabe Kurulu” ülkemizde kurulan ilk özerk kurul niteliğine sahip olmakla beraber sonraki yıllarda gerçekleşen kanun değişiklikleri ile bağımsız idari otorite vasfından ayrılmış olup, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdüren bir yapı haline dönüşmüştür. AB’ye aday ülke olan Türkiye ise son yıllarda özellikle finans

sektöründe kurmuş olduğu düzenleyici ve denetleyici kurullar sayesinde hem müktesebat uyumunu sağlama yolunda adımlar atmış olup, hem de ekonomik krizlere karşın önleyici politikalar geliştirilmesini sağlamıştır. Bu noktada, hacmi artan bir sektör olarak sigortacılık sektörü de gerek 2008 yılında yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde gerekse de İlerleme Raporlarının 2008 yılından itibaren ki değerlendirmelerinde belirtildiği üzere bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruma ihtiyaç duymaktadır.

Bu çalışma iki kısma ayrılmaktadır. İlk kısmın birinci bölümünde regülasyon ile beraber temel kavramlar incelenmek suretiyle düzenleyici ve denetleyici otoritelere genel bir bakış getirilecektir. İkinci bölümde AB'den bahsedilerek ekonomik kriz ile kurulan üst yapılar tanıtılacaktır. İlk kısmın son bölümü olan üçüncü bölümde sigortacılık sektörü hakkında genel bilgi verilerek bu konudaki müktesebat bilgisi anlatılacaktır. İkinci kısmın ilk bölümünü oluşturan dördüncü bölümde AB üyesi ülkelerde sigortacılığa ilişkin olarak faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumlar incelenecektir. Beşinci bölümde Türkiye'deki sigortacılık sektörü hakkında bilgi verilerek bürokratik yapı aktarılacaktır. Altıncı bölümde Türkiye'de ekonomi-finans sektöründe faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerden bahsedilerek İstanbul Finans Merkezi Projesi hakkında bilgi verilecek ve Türkiye'deki üst kurullar hakkında değerlendirmede bulunulacaktır. Sonuç bölümünde Türkiye ve AB'deki durum özetlendikten sonra öneriler bölümünde konuyla ilgili olarak kamu yönetimi alanında fayda sağlayacağı düşünölen tavsiyeler dile getirilecektir.

1. FİNANS SİSTEMİNDE REGÜLASYON

1.1 TEMEL KAVRAMLAR

Devletler, toplumsal hayatın hem iktisadi hem sosyal yönünde önemli rol oynamaktadır. Bu rol, serbest piyasa ekonomisinin baskınlığı ve iktisadi yapıların niteliğinin değişmesi ile beraber her dönem farklı şekil alabilmektedir (Erol 2003, s. 20). 20.yy ile birlikte uluslararası boyutu iyice artan finansal sistemdeki gelişmelerin öğeleri; serbestleşme, liberalizasyon ile mali hizmetlerdeki yenilikler ve artan rekabet olarak sıralanmaktadır (Yay ve diğ. 2004, s. 1). Finansal sistemin günümüzde kazandığı boyut, yaşanan krizler, mali sistemin düzenlenmesi ve denetlenmesi olgularını farklı vesilelerle ekonomi yönetiminin gündemine getirmektedir. Düzenleme, denetleme, gözetim, regülasyon gibi farklı isimlerle açıklanan bu mekanizmalardan anlaşılması gereken hususlara ise aşağıda değinilmektedir.

Regülasyon kavramına dair literatürde çokça tanıma rastlanmaktadır. Regülasyon en geniş tanımıyla; kamu ya da özel bir yapı tarafında ortaya konulan bağlayıcı nitelikteki kurallardır (Mwenda2006, s. 5). Diğer bir tanıma göre; finansal sistemin düzenlenmesi, finansal kurumlar ve piyasa mekanizmalarının eylemlerinin kontrol edilmesi ve buradaki kontrolün kaynak dağılımı, üretim ve tüketim mekanizmalarını kontrol etmek suretiyle finans piyasasını bir kurum yerine koyduğu varsayımına dayanmaktadır (Currie 2003, s. 23). Finansal düzenlemeye ilişkin bir başka tanım ise düzenlemeyi, firma kararlarının kamu yararı aleyhine olabilecek karar alma süreçlerinin yönetilmesi ve kontrolü şeklinde açıklamaktadır (Yıldırım 2006, s. 8).

Kavram karmaşasının çok sık yaşandığı bir alan olan finansal regülasyon konusundaki diğer bir önemli husus denetleme (supervision) olgusudur. Düzenleme (regülasyon) kavramı; sektör için kurallar koyma mekanizmasıyken denetleme ile; ilgili sektörün düzenli takip edilmesi neticesinde piyasa aktörlerinin kurallara uygun davranıp davranmadığının gözetilmesi ve aksi durumda yaptırım uygulanması kastedilmektedir.¹

¹ Avrupa Birliği'nde yeni denetleyici otoriteler raporu. 2011. http://www.ab.gov.tr/files/EMPB/kuresel_ekonomik_kriz_ve_avrupa_birligi_nde_denetleyici_otoriteler_interne_t.pdf [Erişim Tarihi 20 Nisan 2012].

Serbest rekabet konusu kendi başına gerçekleşebilen bir olgu değildir. Sektörde faaliyet gösteren özel firmalar tekelleşme ya da kartelleşme eğilimi gösterebilmektedir. Bu noktada devlet otoritesi; finans, iletişim, alkol gibi üretiminden çekildiği alanlarda başta tüketici faydasını gözetmek suretiyle sektörde faaliyet gösteren özel firmaları takip etmek ile yükümlü hale gelmiştir. Yani; devletler artık özelleştirme ve serbestleşme sebebiyle ana aktör olarak faaliyet göstermediği alanlarda özerk kurum, düzenleyici kurum, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurum, üst kurul, bağımsız idari otorite gibi isimlerle anılan yapıları aracılığıyla müdahalede bulunmaktadır (Erol 2003, s. 82).

Düzenleme ve denetleme olguları temel olarak piyasada tüketicileri korumak üzere varlık gösteren mekanizmalardır. Tüketicilerin korunması gerekliliği piyasalarda bilgi eksikliğinin bulunmasından ileri gelmektedir. Literatürde “*information asymmetry*” olarak açıklanan bu kavram, dilimize bilgi eksikliği, bilgi asimetrisi, enformasyon asimetrisi, asimetrik enformasyon şekillerinde yer bulmaktadır. Bilgi asimetrisi; işlemin taraflarından birinin satın alacağı hizmet ya da ürün konusunda daha az bilgiye sahip olması durumu olarak açıklanmakta olup, taraflar arasındaki bilgi eşitsizliği kastedilmektedir.

Bilgi asimetrisi finansal sistemde ters seçim (*adverse selection*) ve ahlaki tehlike (*moral hazard*) sorunlarına yol açmaktadır. Ters seçim sorunu finansal işlemde önce gerçekleşirken ahlaki tehlike finansal işlemde sonra meydana gelmektedir.

Ters seçim (Adverse Selection); piyasadaki taraflardan birinin diğer tarafların sahip olmadığı bilgiye sahip olması sebebiyle diğerlerini olumsuz etkileyecek bir tercihte bulunması olarak açıklanmaktadır (Yıldırım 2006, ss. 243-263). Ters seçim konusu kredi piyasaları ve bankacılıkta olduğu gibi sigortacılıkta da kendine yer bulmaktadır. Sigorta yaptırmak isteyen kimselerin sigortacı ile paylaşmak istemediği gizli bilgileri bulunabilmektedir. Buna karşın sigortacı da bilgi sahibi olamayacağını düşündüğü risklere karşın mevcut primlerin üzerine prim ekleyebilmektedir. Bu noktada iyi riskler için primler daha pahalı hale gelirken kötü riskler yüksek fiyatları kabul edebilir hale gelmektedir. Yükselen fiyatlar da sonuç olarak piyasanın daralmasına sebep olabilecektir.

Ahlaki tehlike (Moral Hazard); bir alışverişte taraflardan birinin, diğerinden gizli bir biçimde ve diğerine maliyet yükleyecek biçimde davranışlarını değiştirmesi olarak açıklanmaktadır. Ahlaki tehlike kavramının sigortacılık sektöründe vücut bulması ise sigorta yaptırانların sigorta yaptırdıklarının öncesine göre özenli hareket etmemeleri sonucu maliyetleri arttırması olarak öne çıkmaktadır.

Yukarıda konumuzla ilgili olabilecek temel kavramlara değinilmiş olup, aşağıda regülasyon olgusunun tarihinden bahsedilmektedir.

1.1.1 Regülasyonun Tarihi

Yukarıda farklı isimlerle zikredilen bu bağımsız kurullar yetkileri bakımından genel olarak; düzenleme, gözetim ve denetleme, yaptırım uygulama, danışma vazifesi görme, uyuşmazlık çözme işlevlerini haizdirler (Erol 2003, s. 90). Tüm dünyada piyasa mekanizmalarının daha iyi işleyebilmesi maksadıyla kurulan bağımsız düzenleyici kurullar öncelikle Amerika kıtasında ortaya çıkmış olup, daha sonra kıta Avrupa'sına gelmiştir. Regülasyon vazifesi ile işgal eden yapıların kurulması ilk olarak ABD'de gerçekleşmiştir.² 1887 yılında ortaya çıkan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu demiryolu ticaretini ve taşımacılığını düzenleme maksadıyla kurulan ilk teşkilattır. Kıta Avrupa'sının regülasyona yönelmesi ise çoğu hizmetin devlet kurumları ya da belediyeler eliyle yerine getirilmesi sebebiyle 1970'lerden sonra olmuştur. 1960'larda Avrupa çapında rekabet kurumu benzeri tek yapının Almanya'da bulunması, AB düzeyindeki ilk bağımsız denetleyici kurum benzeri teşkilatın 1975'te kurulması Avrupa'nın bağımsız idari otoriteler konusunda Amerika'ya kıyasla daha geç inisiyatif aldığı'nın göstergesidir. Refah devleti, sosyal devlet gibi olguların etkinliğini yitirmesini takiben Avrupa'da da özelleştirme ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle ana faaliyetlerin devlet kurumlarından alınıp, özel sektöre devrildiği bunun neticesinde de bağımsız kurum sayılarının 1980 sonrası Kıta Avrupa'sında da artış gösterdiği bilinmektedir.³

² TÜSİAD. 2002. Bağımsız düzenleyici kurumlar ve Türkiye uygulaması. Aralık. İstanbul.

³ TÜSİAD. 2002. Bağımsız düzenleyici kurumlar ve Türkiye uygulaması. Aralık. İstanbul.

1.2 BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ORTAK ÖZELLİKLERİ

Gerek Avrupa'da gerekse de Amerika'da kurulan bu yapıların bazı ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; idare teşkilatlanması içinde yer almak, statüleri ülkeden ülkeye farklılık gösterse de idari özerkliğe ya da bağımsızlığa olmak, denetim ve düzenleme konusunda güçlü yetkilere sahip olmak gibi özelliklerdir (Erol 2003, s. 88).

Bağımsız düzenleyici kurumlar, özerk otoriteler gibi yapılar incelenirken bu yapıların kamu yönetimine sağlayacağı katkılar ile ortaya çıkarabileceği sıkıntılar da incelemeye konu olmuştur. Bu gibi yapıların tarafsız niteliği haiz olmaları ve siyasetten arınmış bir yapıyı temsil etmeleri olumlu unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Olumlu bir özellik olarak değerlendirilebilecek olan siyaset ile mesafeli olma durumu aynı zamanda hesap verebilirlik kavramının da gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Zira sahip oldukları özerklik bu kurumlara ciddi bir serbestlik tanımaktadır. Buradaki olası kontrolsüzlük de keyfi işlemlere imza atılmasına zemin hazırlayabilmektedir. Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici kurumların siyasetin etkisinden uzak tutulmalarına karşın hesap verebilir olma özelliklerini muhafaza etmesi gerekmektedir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ

Türkiye'deki birçok alandaki ilerlemede motivasyon teşkil eden ve ülkenin muasır medeniyete erişme konusunda çıpası haline gelen AB sahip olduğu uluslararası nitelik ile birçok alanda ortak kararların, uygulamaların alındığı bir platform konumundadır. Türkiye ve AB arasında neredeyse AB'nin kurulduğu günden bu yana devam eden ve 50 yılı aşkın bir ilişki bulunmaktadır.

II. Dünya savaşı sonrası toparlanma ihtiyacı içine giren Avrupa hem ekonomik hem de sonrasında siyasi alanda işbirliğine gitme ihtiyacı duymuştur. Bu inisiyatifin başlangıcı da 1951 yılında Paris Antlaşması ile Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg tarafından kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'dur. 1957 yılında ise Avrupa Ekonomik Topluluğunu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Roma Antlaşmaları imzalanmıştır.⁴

Hâlihazırda 27 üye ülkeli uluslar üstü bir yapıyı haiz olan AB'ye üye ve aday ülkeleri gösteren Tablo 2.1 de gösterilmiştir.

⁴ Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2011, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105&l=1> [Erişim Tarihi 15 Mayıs 2012].

Tablo 2.1: AB üyesi ülkeler ve AB'ye aday ülkeler

AB Üyeleri	Aday Ülkeler
Almanya, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan	Türkiye, Hırvatistan*, İzlanda, Makedonya, Karadağ, Sırbistan
	<i>*Not: Hırvatistan 2013 itibarıyla AB'nin 28. Üyesi olacaktır.</i>

Kaynak: http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm

Gerek yapısı ve kurumları, gerekse de hukuk düzeni itibarıyla ne v' i şahsına münhasır bir yapı olan AB, üye olunmak üzere ilk başvurunun yapıldığı 1959 tarihinden bu yana yürütülen zaman zaman sorunların ortaya çıktığı inişli-çıkışlı ilişkiye rağmen “muasır medeniyete” ulaşma hedefi çerçevesinde Türkiye için hala en önemli reform ve ilerleme çapası konumundadır. Türkiye o zamanki adıyla AET'ye resmi başvurusunu 1959 yılında gerçekleştirmiştir. Buna karşılık AET Bakanlar Konseyi Türkiye'ye ortaklık anlaşması önermiş olup, 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması ile Türkiye ile AB arasında bir ortaklık ilişkisi başlamıştır.⁵ Avrupa Topluluğu ile ilişkiler 12 Eylül 1980 darbesiyle dondurulmuştur. Türkiye 1987 yılında ise Topluluğa tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu talebe menfi cevap veren AB ile Mart 1995 tarih ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) uyarınca, 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliği tamamlanmıştır.

⁵ Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, 2012, <http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=tarihce&baslik=Tarih%E7e> [Erişim Tarihi 14 Mayıs 2012].

AB ile ilişkilerimizde en önemli tarihlerden biri ise 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'dir. Bu zirvede Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmıştır. 16-17 Aralık 2004 tarihli zirvede Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlanması kararlaştırılmıştır.

AB ile üyelik müzakereleri 35 başlık altında düzenlenmektedir. Hâlihazırda Bilim ve Araştırma (müzakerelere geçici olarak kapanmıştır), Sermayenin Serbest Dolaşımı, Şirketler Hukuku, Fikri Mülkiyet Hukuku, Bilgi Toplumu ve Medya, Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı, Vergilendirme, İstatistik, İşletmeler ve Sanayi Politikası, Trans-Avrupa Şebekeleri, Çevre, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Mali Kontrol başlıklı 13 fasıl ise müzakerelere açılmış durumdadır.

Yukarıda belirtilen Ankara Anlaşması'nın AB'ye 2004 yılında katılan yeni üyelere de uygulanmasını öngören Ek Protokol Türkiye ile AB Dönem Başkanlığı ve Komisyon arasında 2005 yılı Temmuz ayında imzalanmıştır. Türkiye tarafı ek bir deklarasyon ile ek protokolün imzalanmasının Güney Kıbrıs Rum Yönetimini tanıma anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir.

AB Konseyi'nin 2006 yılı Aralık ayında aldığı kararla Türkiye, Ankara Anlaşması'na Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini GKRY'ye uygulamadığı gerekçesiyle, (Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Ulaştırma Politikası, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler olmak üzere) sekiz fasılda müzakereler açılmamakta ve açılmış olan diğer fasıllar da geçici olarak kapatılmamaktadır.

Diğer taraftan, Fransa (Tarım ve Kırsal Kalkınma, Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler, Kurumlar olmak üzere) beş faslın tam üyelikle doğrudan ilgili olması gerekçesiyle müzakerelere açılmasına izin vermeyeceğini beyan etmiştir.

GKRY ise 2009 yılı Aralık ayında yapılan AB Konseyi toplantısı sonrasında yaptığı açıklamayla (İşçilerin Serbest Dolaşımı, Eğitim ve Kültür, Enerji, Adalet, Özgürlük ve

Güvenlik, Yargı ve Temel Haklar, Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları olmak üzere)altı faslın açılmasını engelleyeceğini beyan etmiştir.⁶

AB ile müzakerelerde en son olarak 30 Haziran 2010 tarihinde Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı faslı açılmıştır. O günden bu yana fasıl bazında ilerleme olmamakla birlikte Mayıs 2012 itibariyle “Pozitif Gündem” mekanizması başlatılmıştır. Pozitif gündem ile İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Şirketler Hukuku, Bilgi Toplumu ve Medya, İstatistik, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Mali Kontrol başlıklı sekiz fasılda çalışma grupları oluşturulması öngörülmektedir. Bu mekanizma ile ilgili fasıllarda teknik açılış ve kapanış kriterlerinin yerine getirilmesi üzerine çalışılması hedeflenmekte olup, siyasi blokajlar kalktığında birden fazla faslın kısa sürede ve tek seferde müzakerelere açılabilmesi hedeflenmektedir.⁷

2.1 AB'İN EKONOMİK KRİZİ

2008 yılından itibaren tüm Dünya ve Avrupa’da gündemin tepesinde yer alan konu ekonomik ve finansal kriz olmuştur. AB ekonomisi ile Euro Bölgesi de bu krizden derin olarak etkilenmiştir ve etkilenmeye devam etmektedir.

2008 yılında ABD’de kurulu olan yatırım bankası *Lehman Brothers*’ın iflası ile kriz Avrupa’ya yayılma göstermiştir. Bunun sonucunda gerek Euro Bölgesi gerekse de AB üyesi 27 ülkenin oluşturduğu grup 2009 yılında % -4,3 küçülme kaydetmiştir.⁸ Kamu açıkları ve borç stokları sebebiyle AB hükümetlerinin borç yükü 2009 yılı sonunda kurtarma paketleriyle birlikte 8,6 trilyon Euro’ya yükselmiştir. Burada konumuz gereği AB’de yaşanan finansal krizin detaylarına girilmeyecek fakat yönetim alanında AB ve Euro Bölgesi düzeyinde gerçekleştirilen düzenlemeler hakkında bilgi verilecektir.

⁶ Türkiye AB İlişkileri, 2011, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerine-genel-bakis.tr.mfa> [Erişim Tarihi 14 Mayıs 2012].

⁷ <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/pozitif-gundem-ile-turkiyenin-ab-surecine-ivme-ve-guvenilirlik-geliyor-025335>

⁸ European Commission Directorate General of Economic and Financial Affairs. 2011. *Interim Forecast*. September. Brussels.

2000 yılında ortaya konulan Lizbon Stratejisi kapsamındaki öngörülerin başarılı olamaması ve etkileri hala hesap edilemeyen finansal krizle birlikte AB’de yeniden yapılanmaya gidilmesi zorunlu hale gelmiştir. Buna istinaden, 3 Mart 2010 tarihinde “AB 2020 Stratejisi: Akıllı, Yeşil ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi” raporu ortaya konmuştur. Bu rapor ile küresel krizden daha güçlü çıkılması ile yapısal sorunlara çözüm bulunması gerektiği ve küresel anlamda daha rekabetçi olunabilmesi için istihdam seviyesinin artması hususlarına vurgu yapılmıştır. Bunun devamında 9 Mayıs 2010 tarihinde 750 milyar Euro’luk bir fonun parçası olarak Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı (EFSF) kurulmuştur. Daha sonra İstikrar Mekanizması sisteminin oluşturulmasına yönelik Lizbon Antlaşmasında değişiklik yapılması kararı 24-25 Mart 2011 tarihli Zirve’de kabul edilerek ve üye ülkelerde onaylama mekanizmalarını takiben sistemin 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlükte olmasına karar verilmiştir. Bu tarihe kadar Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı (*European Financial Stability Facility*) ve Avrupa Mali İstikrar Mekanizmasının (*European Financial Stability Mechanism*) işlevini görmeye devam edeceği, söz konusu değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle beraber Avrupa İstikrar Mekanizmasının (*European Stability Mechanism- ESM*), bu iki yapının yerini alması öngörülmüştür.⁹

2.2 EKONOMİK KRİZE KARŞI AB’DEKİ ÖNLEMLER

2.2.1 AB’de Yeni Denetim Birimlerinin Kurulması

2008 sonbaharından beri gündemi işgal eden ekonomik ve finansal kriz gerek küresel düzeyde gerekse de AB düzeyinde mali hizmetlerde düzenleme ve denetleme mekanizmalarının güçsüzlüğünü ortaya çıkarmıştır. Bütçedeki disiplinsizlikler, aşırı kamu harcamaları, konut sektöründeki kredi balonlarının artık bankalar tarafından geri döndürülememesi, AB’ye akan doğrudan yabancı yatırım miktarlarının azalması gibi sebeplerin yanında AB ekonomisinin içinde bulunduğu hale gelmesindeki eksikliklerden biri de AB düzeyindeki finansal denetim ve düzenlemenin yeniden yapılandırılması gereğidir. Kriz öncesi dönemde finansal sistemin yeterli şekilde denetlemeye tabi tutulmaması ve ihtiyati tedbirlerin alınmasında geç kalınması krizin bu büyüklüklere ulaşmasına sebep olmuş ve dolayısıyla krizin ilk şokunun

⁹ AB’de Küresel Finansal Krize Karşı Alınan Önlemler ve Birliğin Rekabet Gücünün Arttırılmasına Yönelik Girişimler: “Euro Rekabet Pakti”, 2011, http://www.ab.gov.tr/files/EMPB/euro_plus_pact.pdf [Erişim Tarihi 15 Mayıs 2012].

atlatılmasının ardından sektördeki denetleyici ve düzenleyici yapıların niteliği ve yeterliliği sorgulanmaya başlamıştır. Yunanistan, Portekiz, İrlanda başta olmak üzere mali destek ve yardımların, sıkılaştırma tedbirlerinin öne çıktığı yeni bir AB ekonomisi döneminde sıkı ekonomik programların gündemde olması kaçınılmaz olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, denetim mekanizmasının daha etkin çalıştırılması gereği açık ve net bir hal almaktadır. Bu noktadan hareketle gerçekleştirilen değişimin iki sacayağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki Birlik seviyesinde koordinasyon içinde çalışan makro-ihiyati denetim yapmak suretiyle sistemik izleme ile risklerin önceden tespitini sağlayan sistemin kurulması olmuştur. Diğer ise ulusal otoriteler üzerinde yaptırım gücü eskiye kıyasla daha yüksek olan yeni otoritelerin tesis edilerek düzenleme standartları arasında yakınsama sağlanması çabası olmuştur.¹⁰

2.2.2 Krizden Önce Birlik Bünyesindeki Yapılar

AB düzeyinde finansal denetim ve düzenleme alanında yapılan reformlara girmeden önceki mekanizmalara bakmakta fayda görülmektedir. 2001 yılında hazırlanan ve mali hizmetlerde reform öngören Lamfalussy Raporu ile AB’de denetim 3 yapı tarafından gerçekleştirilmekteydi. Bu yapılar Avrupa Bankacılık Denetleme Kurumları Komitesi (CEBS), Avrupa Menkul Kıymetler Düzenleme Kurumları Komitesi (CESR), Avrupa Sigorta ve Emeklilik Denetleme Kurumları Komitesi’dir (CEIOPS). Üye ülkelerin temsilcilerinin bulunduğu komiteler tavsiye niteliğinde ve bağlayıcı olmayan kararlarını Komisyon’a sunmak ile ilgili oldukları sektörler hakkında tavsiyeler ve rehberler yayımlamakla görevliydi. Bu sistemde daha ziyade ulusal otoriteler arasındaki uyum gözetilirken uyuşmazlıkların çözümü noktasında bir mekanizma bulunmamaktaydı.

2.2.3 Yeni Kurulan AB yapıları

Avrupa Sistemik Risk Kurulu (*European Systemic Risk Board*) 16 Aralık 2010 tarihinde Frankfurt’ta faaliyete geçmiştir. Bağımsız yapıdaki kurumun görevleri arasında finansal sistemi ve risk durumlarını kontrol etmek bulunmaktadır. Bu kurumun altında ise önceki

¹⁰ Avrupa Birliği’nde yeni denetleyici otoriteler raporu. 2011. http://www.ab.gov.tr/files/EMPB/kuresel_ekonomik_kriz_ve_avrupa_birligi_nde_denetleyici_otoriterler_interne_t.pdf [Erişim Tarihi 20 Nisan 2012].

başlıkta zikredilen kurumların yerine ihdas edilmiş 3 denetim kurumu bulunmaktadır. Bankacılık sektörü ile ilgili olarak bankaları denetlemek üzere Avrupa Bankacılık Kurumu (*European Banking Authority*), sermaye piyasalarını denetlemek üzere Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Kurumu (*European Securities and Market Authority*), sigorta ve emeklilik fonlarını denetlemek üzere ise Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Kurumu (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) faaliyete geçmiştir.¹¹

AB kurumu olmasına karşın bağımsız üst kurul benzeri bir özerk yapıda olan bu kurullar finansal istikrara katkıda bulunmak amacıyla tesis edilmiş yapılardır. Bu yapılar Üye Devletlerdeki gözetim ve denetim makamlarıyla birlikte faaliyet göstererek, uyumlaştırılmış kurallar ve bunların sıkı ve ahenkli bir şekilde uygulanmasını temin etmekle yükümlü olarak Avrupa düzeyindeki koordinasyonu ulusal denetim unsurlarıyla birleştirmeyi hedeflemiştir. Denetim yapıları genel olarak; finans kuruluşlarıyla ilgili kurallar düzenlemek, bazı finansal ürünlerin yasaklanması gibi müdahaleci nitelikte acil durum tedbirleri almak, ulusal denetim makamları arasındaki sorunlara karşı arabuluculuk yapmak ile müktesebatın uygulanmasını sağlamak gibi vazifelerle yükümlüdür.

Her üç otoritede de temel karar alma organı denetleyiciler kurulu olarak belirlenmiştir. Üç kurumun denetleyiciler kurulunda 27 AB üyesi ülkenin ilgili denetleyici otoritesi temsilcileri yer almaktadır. Avrupa Komisyonu ile ASRK'dan birer temsilci ve diğer denetleme otoritelerinin de bir temsilcisi gözlemci üye olarak denetleyici kurullarda yer almaktadır. Denetleyici otoritelerde denetleyiciler kurulunun yanında bir de icra kurulu bulunmaktadır. Otoritelerin icra kurulları, ilgili otoritenin başkanı ve denetleyici kurulu üyelerinin kendi aralarından seçtiği altı üyeden oluşmaktadır. Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Kurumu'nun icra kurulunda ayrıca Avrupa Komisyonu temsilcisi yer almaktadır. Otoritelerin başkanları ise Avrupa Komisyonun belirlediği adaylar arasından ilgili otoritenin denetleyici kurulu tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Seçilen başkan Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanırken, bir defaya mahsus olmak üzere görev süresi uzatılabilmektedir. Her üç

¹¹ Aylık ABGS Bülteni. 2011. http://www.ab.gov.tr/files/bulten/abgs_bulten_nisan2011.pdf [Erişim Tarihi 20 Nisan 2012].

denetleme kurumunun kararlarına itiraz etmek için Avrupa Birliği Adalet Divanından önce Ortak Temyiz Kuruluna başvurulması gerekmektedir.¹²

Finansal krizden ders almak suretiyle ekonomik ve parasal birliği güçlendirmeye çalışılan AB ortak kurumsal yapılarını da sağlamlaştırmaya doğru gitmektedir. Yukarıda bahsedilen yapıların teşkil edilmesinin yanı sıra, ortak tahvil çıkarılması, bankacılık sisteminin tek bir mekanizma tarafından denetlenmesi ve ortak maliye politikasının oluşturulması gibi önlemleri kendi içinde tartışmaya ačan AB'nin kurumsal yapılarında daha fazla yakınsama ve ortaklık gözeteceği bir döneme doğru gidildiği düşünölmektedir.

¹² AB'de Küresel Finansal Krize Karşı Alınan Önlemler ve Birliğin Rekabet Gücünün Arttırılmasına Yönelik Girişimler: "Euro Rekabet Pakti", 2011, http://www.ab.gov.tr/files/EMPB/euro_plus_pact.pdf [Erişim Tarihi 15 Mayıs 2012].

3. SİGORTACILIK SEKTÖRÜ

3.1 SİGORTACILIK SEKTÖRÜ HAKKINDA GENEL BİLGİ

Gelişmiş finansal sektöre sahip ülkelerin hızlı ve istikrarlı uzun vadeli büyüme yaşadıkları bilinmektedir (Haiss ve Sümeği 2008, s. 406). Gelişmiş finansal piyasalar, toplam faktör üretkenliğine olumlu etkide bulunarak uzun vadeli büyümeyi de beraberinde getirmektedir. Bankacılık ve hisse senedi piyasası çoğu ülkede finans sektörünün itici gücü olmakla beraber hemen ardından gelen sigortacılık sektörü de finansal ekonomi için önem arz etmektedir. Bu noktada sigorta kavramının açıklanması yerinde olacaktır.

Sigortacılığın ilişkin literatürde fazlasıyla tanım bulunmaktadır. Konuya dair bazı tanımlar şu şekilde yapılmaktadır. Pekiner'in (1981, s. 3) açıkladığı gibi:

Sigorta, yasa ve sözleşme ile tespit edilen belirli bir riskin aynı derecede tehdidi altında bulunan çok sayıda benzer ünitelerin, tesadüfî olarak meydana gelen, para birimi ile ölçülmesi ve istatistiki olarak kavranması mümkün hasar olayını birlikte karşılamak üzere bir araya getirilmesiyle oluşturulan bir organizasyondur.

2011 yılında kabul edilen ve 2012 yılının Temmuz ayında yürürlüğe girmesi beklenen yeni Türk Ticaret Kanununun altıncı kitabı konumundaki sigorta hukuku başlığındaki 1401.maddeye göre ise:

Sigorta sözleşmesi, sigortacının bir prim karşılığında, kişinin para ile ölçülebilir bir menfaatini zarara uğratan tehlikenin, rizikonun, meydana gelmesi hâlinde bunu tazmin etmeyi ya da bir veya birkaç kişinin hayat süreleri sebebiyle ya da hayatlarında gerçekleşen bazı olaylar dolayısıyla bir para ödemeyi veya diğer edimlerde bulunmayı yükümlendiği sözleşmedir” şeklinde tanımlanmaktadır.

Türkiye’de sigortacılık sektörünün hamisi durumundaki resmi kurum olan Hazine Müsteşarlığının en genel tanımıyla ifade etmek gerekirse; sigorta, risk transferiyle sigorta ettirenlerin muhtemel zararları bertaraf ederek fon birikimi ile milli ekonominin gelişmesine katkıda bulunma vazifesini görmektedir.¹³ Sigorta; kişiler ve kurumların daha istikrarlı bir çevrede yaşama imkânını haiz olduğu bir ortam yaratacak bir nev’î güvenlik mekanizmasıdır.

¹³ Hazine Müsteşarlığı. 2006. Sigortacılık ve BES faaliyet raporu. Aralık. Ankara.

Tesis edilen bu mekanizmanın yanında sigortacılık tasarruf sağlanması, olası risk durumlarına müdahale edilebilmesi suretiyle kayıpların azaltılmasını ve sermaye dağılımını sağlamakta olup, iktisadî hareketliliği teşvik etmektedir.¹⁴

Sigortacılık konusundaki diğer önemli bir nokta da reasürans kavramıdır. Reasürans; sigorta edilen riskin tamamının ya da bir kısmının yeniden sigorta edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Köprüler, barajlar gibi sigorta maliyeti çok yüksek olan risklerde sigorta şirketlerinin tek başına yüklenmesinin sıkıntılı olabileceği durumlarda sorumluluğun belli bir kısmı reasürans şirkete devredilmektedir.¹⁵

3.2 SİGORTACILIĞIN TARİHİ

Sigortacılık tarihine bakıldığında; M.Ö 2000'lerde Babiller'de sigorta benzeri uygulamalara rastlanıldığı görülmektedir. Daha sonra Hammurabi kanunlarında haydutların saldırısına uğrayan kervanların zararlarının tüm diğer kervanlar arasında paylaşılmasının kara taşımacılığında ilk sigortacılık benzeri uygulama örneği olarak karşımıza çıktığı görülmektedir (Yiğit 2007, s. 3). Buna benzer uygulamalar daha sonra Hindularda görülmekle beraber Romalılar, Kartacalılar gibi deniz ticaretinin geliştiği topluluklarda da benzer uygulamalar yer almıştır. Bugünkü anlamda sigortacılık ise deniz ticaretinin gelişme gösterdiği İtalya'da 14.yy'daki gelişmeler ile ortaya çıkmıştır. İlk sigortacılık sözleşmesi olarak değerlendirilebilecek olan mukavelename 1347 yılında imzalanmış olup, ilk sigorta şirketi 1424 yılında Cenova'da kurulmuştur.¹⁶ Öncelikle denizcilik alanında kendine yer bulan sigortacılık 1666 yılında Londra'da vuku bulan ve yaklaşık 13.000 ev ile 100 kilisenin yanmasına sebep olan büyük yangından sonra kara sigortacılığı şeklinde de faaliyet göstermeye başlamıştır. Sigortacılığın diğer dallarının gelişmesinde ise çeşitli tren kazaları, teknik hasarlar etkili olmuştur. Sanayinin gelişmesiyle de mühendislik sigortalarının sayısında artış görülmüştür.

¹⁴ CEA, 2011, <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/key-facts-2011.pdf> [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012], s. 5.

¹⁵ *Reasürans*. 2011. <http://www.tsrbsb.org.tr/sayfa/reasurans> [Erişim Tarihi 24 Haziran 2012].

¹⁶ *Sigortanın Tarihi*. 2011. <http://www.tsrbsb.org.tr/sayfa/sigortanın-tarihi> [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012].

3.2.1 Türkiye’de Sigortacılığın Tarihi

Türkiye’de de sigortacılığın ortaya çıkışı yine bir yangın vesilesiyle gerçekleşmiş olup, 1870 yılında Pera’da gerçekleşen yangın ile İngiliz sigorta şirketleri İstanbul’da faaliyete başlamıştır (Yiğit 2007, s. 7). Osmanlı’daki ilk sigorta şirketi ise Osmanlı Bankası, Tütün Rejisi ve Düyun-u Umumiye ortaklığındaki Osmanlı Umum Sigorta Şirketidir. Cumhuriyetin kurulmasıyla beraber milli sigortacılığı geliştirme yönünde çabalar neticesinde çok sayıda şirket ortaya çıkmıştır. Bunlardan en önemlisi Türkiye İş Bankası’na bağlı olarak kurulan Anadolu Sigorta Şirketi’dir. 1950’li yıllarda karayolunun ön plana çıkarılması ile motorlu taşıt araçlarının Zorunlu Kaza sigortası kapsamına alınmasıyla sigortacılık gelişme kaydetmiştir. 1980’lerdeki liberalleşme akımıyla birlikte sektör gelişmeye devam etmiştir. Hâlihazırda ise aktif ya da pasif olma durumuna göre değişiklik göstermekle beraber Türkiye genelinde sigortacılık sektöründe 60 civarında firma faaliyet göstermektedir.

3.3 RAKAMLARLA SİGORTACILIK SEKTÖRÜ

Ekonomik krizin etkilerinin atlatılmaya çalışıldığı dönem olan 2010 yılsonu itibarıyla dünya genelinde sigorta sektörünün ürettiği toplam prim 4,3 trilyon dolara ulaşmış vaziyettedir.¹⁷ Hayat sigortalarının ulaştığı prim hacmi aynı dönemde 2,5 trilyon dolar olurken hayat-dışı sigorta primleri 1,8 trilyon seviyesinde gerçekleşmiştir.

Sigortacılık Avrupa ekonomisi için en önemli kaynaklardan biridir. Avrupa ekonomisine yaptığı katkı itibarıyla sektörde yaklaşık 1,5 trilyon dolar prim üretilmekte olup, 1 milyona yakın kişiye istihdam sağlanmaktadır.¹⁸ Primler bazında hayat sigortası 914 milyar dolarlık hacme sahipken, hayat-dışı sigortalar 570 milyar dolarlık prim üretilen alandır. 2010 yılı rakamlarıyla değerlendirildiğinde dünyadaki sigortacılık piyasasının %37’si Avrupa sigorta endüstrisi tarafından oluşturulmakta olup, bu oranı % 30 ile Kuzey Amerika kıtası ve %27 ile Asya kıtası takip etmektedir.¹⁹

¹⁷ Swiss RE,2011, http://media.swissre.com/documents/sigma2_2011_en.pdf [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012].

¹⁸ CEA, 2012,

http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/cea_comments_on_the_european_commission_proposal_for_a_financial_transaction_tax.pdf [Erişim Tarihi 13 Şubat 2012].

¹⁹ Swiss RE,2011, http://media.swissre.com/documents/sigma2_2011_en.pdf [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012].

Sigortacılık, AB müktesebatında yer alan ve AB ile müzakerelerde 9 numaralı fasıl olan malî hizmetler alanının üç sacayağından birini oluşturmaktadır. Sigortacılık sektörü ekonomideki refah ve bilinç düzeyi arttıkça gelişen bir sektör olmasına karşın finans sektörü içindeki payı özellikle bankalar ile mukayese edildiğinde marjinal düzeyde kalmaktadır. Bu durumu en iyi gösteren sonuçlar ülkemizdeki finansal piyasalar verilerinde ortaya çıkmaktadır.

Finans sektöründe sahip olunan ağırlığa göre yüzdesel dağılımda bankalar %77,8 ile birinci sırayı alırken Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) %9,6 ile ikinci sırada yer almaktadır. Bireysel emeklilik sisteminin de içinde bulunduğu sigortacılık sektörü ise 39,9 milyar TL ile % 2,7'lük paya sahiptir. Sektörde istihdam edilen kişi sayısı ise 17.000 civarındadır. Türkiye'de sigortacılıkta 2010 yılsonu itibarıyla üretilen prim 9 milyar dolar seviyesindedir. Hayat sigortası primleri 1,4 milyar dolar civarındayken, hayat-dışı sigorta primleri 7,7 milyar dolar civarında gerçekleşmiştir.²⁰

3.4 SİGORTACILIK SEKTÖRÜNE DAİR TEMEL AB MÜKTESEBAT BİLGİSİ

Sigortacılık konusu; AB müktesebatında genelde direktifler ile düzenlenmek suretiyle çeşitli başlıklar halinde kendine yer bulmuştur. Bu başlıklar hayat sigortası, hayat-dışı sigorta, motorlu taşıtlar sigortaları, muhasebe, e-ticaret, sigorta grupları, finansal gruplar, sigortacılıkta uyumsuzluk, reasürans, yükümlülük karşılama yeterliliği ve tasfiye başlıklarını ihtiva etmektedir.²¹

Hayat sigortası başlığı altındaki ilk müktesebat 79/267/AET sayılı direktiftir. Hayat sigortacılığı faaliyetlerine başlama ve yürütme ile ilgili kuralları ihtiva eden direktif yıllar içinde 90/619/AET ve 2002/83/AT sayılı direktif ile tadil edilirken en son olarak 25 Kasım 2009 tarihli ve 2009/138/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi (taking-up and pursuit of the business Insurance and Reinsurance - Solvency II -) bu konudaki tüm önceki düzenlemelerin yerini almıştır. Söz konusu direktif AB'de sigortacılıkta düzenleme kavramını yeniden ortaya koyarken AB'deki sigorta firmalarının ellerinde tutması gereken sermaye miktarını düzenleyerek ödeme yetersizliği (insolvency) sorununu gidermesi beklenmektedir.

²⁰ BDDK. 2011. *Finansal Piyasalar Raporu*. Eylül. Ankara.

²¹ European Union, 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/legis-inforce_en.htm [Erişim Tarihi 13 Şubat 2012].

Yürürlüğe gireceği tarih olarak ise 31.10.2012 belirlenmiş olmakla beraber²² hazırlanan teklife göre bu sürenin 1 Ocak 2014'e çekilmesi planlanmaktadır.²³ Bu başlık altında zikredilecek diğer direktifler ise 3. ülkelerle bilgi değişimini düzenleyen 2000/64/AT sayılı direktiftir.

Hayat-dışı sigorta başlığı altında yer alan ilk düzenleme 73/239/AET sayılı direktif olurken sonrasında 88/357/AET ve 92/249/AET sayılı direktifler bu konudaki diğer başlıca düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır. Hayat sigortası örneğinde olduğu gibi, 2009/138/AT sayılı direktif de bu alandaki en temel düzenleme halini almıştır. Bu alanda yürürlükte bulunan diğer müktesebat ise ihtiyatlı denetim konusuna değinen 95/26/AT sayılı direktif, motorlu araç sigortalarına ilişkin 2009/103/AT sayılı direktif ile hayat dışı sigortalarla ilgili olarak yükümlülük karşılama yeterliliklerini belirten 2002/13/AT sayılı direktiftir. Bu başlık altında yer alan direktiflerde; farklı ülke vatandaşlarının diğer ülkelerde faaliyet göstermesinin önündeki keyfi niteliği haiz engellerin kaldırılması gerekliliği gözetilmektedir.

Muhasebe başlığı altındaki müktesebat; 91/674/AET sayılı sigorta şirketlerinin yıllık ve konsolide hesaplarına ilişkin hükümleri inceleyen düzenleme, 78/660/AET sayılı bazı şirketlerin yıllık hesaplarına dair direktif ile 83/349/AET sayılı konsolide hesaplara ilişkin AB Antlaşması maddesine ilişkin direktiftir. Bu alandaki düzenlemeler; sigorta şirketlerinin bilançoları ile kâr-zarar hesaplarının yeknesak hesaplanabilmesi için kaideler getirmektedir.

E-ticaret hakkındaki müktesebat; 2000/31/AT sayılı direktif olup, elektronik ticaretin kuralları düzenlemektedir.

Sigorta gruplarına dair müktesebat; 98/78/AT sayılı sigorta şirketlerinin denetimi konulu direktif olup, 2009/138/AT ile yürürlükten kaldırılmıştır.

²² 32009L0138 sayılı direktif, 2012, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=505446:cs&lang=en&list=505446:cs,502664:cs,489072:cs,489030:cs,&pos=1&page=1&nb=4&pgs=10&hwords=> [Erişim Tarihi 15 Mart 2012].

²³ The EU Single Market, 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/latest/index_en.htm [Erişim Tarihi 15 Mart 2012].

Finansal gruplar hakkındaki müktesebat; 2002/87/AT sayılı direktif olup, finansal grupların denetimini konu etmektedir. Bu başlık aynı zamanda mali hizmetler faslının konusunu da oluşturmaktadır.

Sigortacılıkta uyumsuzlukların çözümüne ilişkin müktesebat; 2002/92/AT sayılı direktif ile 92/48/AET sayılı tavsiye kararıdır.

Motor sigortalarına ilişkin olarak müktesebat; 72/430/AET sayılı direktif, 73/185/AET, 74/165/AET, 81/76/AET sayılı tavsiyeler ile 2003/20/AT, 2003/564/AT, 2004/332/AT, 2005/849/AT sayılı kararlar ve 2009/103/AT sayılı konuya ilişkin ana mevzuatı oluşturan direktiftir. Motorlu taşıtlar AB müktesebatında önemsenen bir konu olduğundan konuya ilişkin çok fazla düzenleme söz konusu olup, buradaki amaç; motorlu taşıtlarda tek pazarı oluşturabilmek suretiyle üye ülkeler arasında doğabilecek farklılıkların tüketici aleyhine gerçekleşmesinin önüne geçmektir.

Reasürans sigortalarına ilişkin müktesebat ise 2005/68/AT ve 64/225/AT sayılı direktifler olup, bunlar da 2009/138/AT sayılı direktif ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Yükümlülük karşılama yeterliliği konusundaki müktesebat; 2002/13/AT sayılı direktif ile hayat-dışı sigorta şirketlerinin yükümlülük karşılama oranlarını düzenlemektedir.

Tasfiyeye ilişkin müktesebat; 2001/17/AT sayılı sigorta şirketlerinin yeniden organizasyonu ve tasfiyesine ilişkin direktif olup, 2009/138/AT direktifi bu düzenlemeyi de yürürlükten kaldırmıştır.

3.5 SOLVENCY II KAVRAMI

Sigortacılık sektöründeki en önemli gündem maddelerinden birini teşkil eden Solvency II'ye geçmeden önce "solvency" kavramını açıklamak yerinde olacaktır. Sigortacılık literatüründe solvency olarak adlandırılan kavram kısaca "mali yeterlilik" olarak karşılık bulmaktadır. En temel açıklama ile borçları ödeyebilme kapasitesi manasına gelmektedir.²⁴ Mali yeterlilik,

²⁴ TSRŞB, 2012, <http://www.tsrbsb.org.tr/sayfa/sermaye-yeterliliği-solvency> [Erişim Tarihi 15 Mart 2012]

bankacılıkta çok önemli bir düzenleme olan “sermaye yeterliliği” kavramının sigortacılığa uyarlanmış hali olup, sistemin düzgün işlemesi adına piyasadaki şirketlerin yükümlülüklerini yerine getirme noktasında riskleri asgariye indirme maksadıyla yer alan düzenlemelerdir (Aydın 2006, s. 73).

Yükümlülük karşılama yeterliliğinde şirketlerin sigortalılara karşı vazifelerini yerine getirip getirmeyeceklerinin ölçüldüğü bir finansal değerlendirme söz konusudur. Burada şirket bünyesinde tutulacak asgari sermaye oranı ile risklerin en aza indirilmesi hedeflenmektedir.

Bu konudaki ana direktif ise 2009/138/AT sayılı Sigorta ve Reasürans şirketlerinin çalışma prensiplerini düzenleyen direktiftir. Üye ülkelerin bahse konu direktifi iç hukukuna aktarılması hususunda son tarih 31 Ekim 2012 olarak belirlenmiş olmasına karşın yukarıda belirtildiği üzere yürürlüğe gireceği tarihin 2014 yılını bulması beklenmektedir.

Ülkemizde yükümlülük karşılama yeterliliğine ilişkin olarak düzenleme, 19.01.2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “Sigorta ve Reasürans ile Emeklilik Şirketlerinin Sermaye Yeterliliklerinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik”tir. Bu yönetmelik daha sonra 01.03.2009 tarihinde “Sigorta ve Reasürans ile Emeklilik Şirketlerinin Sermaye Yeterliliklerinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile değiştirilmiştir. İlgili yönetmelik öz sermaye, sermaye benzeri krediler gibi kavramların tanımlarını yapmakta olup, öz sermaye hesaplanırken dikkate alınması gereken risk ağırlıkları ilgili maddelerde belirtilmiştir. Yönetmelikte aynı zamanda gerekli öz sermayeye sahip olmayan şirketlere ilişkin tedbirler de bulunmaktadır.

Solvency II ile temel olarak hedeflenenler; AB’yi tek pazar haline getirme hedefi doğrultusunda sigortacılık piyasasının da entegrasyonunu sağlanması ve piyasa oyuncularını koruyarak rekabet gücünü teşvik etmektir (Çoban 2010, s. 91). Daha önce uygulamaya konan Solvency I AB ölçeğinde sigortacılıkta sermaye yeterliliğini yeniden düzenleyen bir uygulama iken Solvency II’de risklere daha fazla önem atfedilerek finansal raporlama gibi unsurların da dikkate alınması amaçlanmıştır. Bankacılık sektörü için geçerli olan Basel II uygulamasında olduğu gibi Solvency II de riske odaklanmayı tercih eden bir sistematığe sahiptir. Yeni sistemin üç sütunlu bir yapıya sahip olması öngörülmektedir.

Birinci sütun, Solvency'nin nicel (kantitatif) öğelerini düzenlemektedir. Bu sütunda düzenlenen unsurlar; öz sermaye, teknik karşılıklar, gerekli sermaye hesaplamaları, risk ölçümüdür (Çoban 2010, s. 92). Birinci sütunun mevcut uygulamadan farkı ise detaylı hesaplamalar yapılması suretiyle pazar, kredi ve sigorta gibi risklerin daha fazla dikkate alınmasıdır. Böylece sigortacıların elinde bulundurması gereken sermayeyi en iyi belirleyen sistemin oluşturulmasına çalışılmaktadır.²⁵

İkinci sütun nitel düzenlemeler başlığı ile düzenlenmektedir. İkinci sütunun unsurları ise iç kontrol, risk yönetimi, stres testleri ve ek sermaye düzenlemeleri gibi konulardır. Bu unsurlar esas olarak sigorta şirketlerinin yönetim sistemlerine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu sütunda genel olarak hedeflenen ise sigorta şirketlerinin risk yönetimi sistemlerini geliştirmeleri yönünde teşvik edilmelerinin sağlanması ve gerekli denetleme mekanizmalarının kurulmasıdır.

Üçüncü sütun ise piyasa disiplini başlığını taşımakta olup, verilerin kamuya açıklama prensibi ile denetçilere raporlama yapılması konularını düzenlemektedir. Burada; hesaplanan sermaye yeterliliklerinin kanıtlanabilir olması hedeflenmektedir. Yani geçerli bilgiler ile piyasa aktörlerinin enformasyonu hedeflenmektedir. Böylece şirketlerin Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına (UFRS) uyumlu düzenlenecek ek beyanları ile şeffaflığın artırılması sağlanacaktır.

²⁵ TSRŞB, 2012, <http://www.tsrbsb.org.tr/sayfa/sermaye-yeterlilik-solvency> [Erişim Tarihi 15 Mart 2012].

4. AB ÜYESİ ÜLKELERDE SİGORTACILIK ÜST KURULU ÖRNEKLERİ

Yukarıda Birlik seviyesindeki düzenleme ve denetleme mekanizmalarının işleyişi, sigortacılık alanındaki AB müktesebatı ile değişimler analiz edildikten sonra aşağıda AB üyesi ülkelerdeki üst kurul uygulamalarının incelenmesine geçilmiştir. Zira düzenleme boyutu AB bünyesinde tüzük, direktif, çerçeve karar gibi hukukî araçlarla sağlanıyor olsa da denetim kavramı, ulusal boyut taşımaktadır (Lastra 2003, s. 13). Bu noktadan yola çıkarak, aşağıda AB'ye üye 27 ülkenin sigortacılığa ilişkin olarak faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici yapıları analiz edilmek suretiyle finansal denetim alanında faaliyet gösteren üye ülke yapıları anlatılmıştır.

Avusturya: Avusturya'da 2002 yılında kurulmuş olan ve finansal sistemin tüm unsurlarının tek bir çatı altında denetlendiği bir yapı bulunmaktadır. Finansal Piyasa Otoritesi (*Financial Market Authority*) adıyla anılan yapıda bankalar, sigorta ve bireysel emeklilik şirketleri, yatırım fonları ve diğer finansal kuruluşlar denetlenmektedir. Bir egemenlik alanına sahip olduğu ifade edilen yapı; düzenlemeler ve kararlar gibi bağlayıcı standartlar yayınlamak, lisans iptal etmek, idari cezalar uygulamak gibi yetkileri haizdir. Organizasyon şemasına bakıldığında da sigortacılık ve bireysel emeklilik sektörünü inceleyen departman altında 4 daire bulunduğu görülmekte olup, bunlardan biri aktüeryel denetim ile iştigal ederken diğer üçü sigorta şirketleri ile bireysel emeklilik şirketlerinin ihtiyati denetimi ile ilgilenmektedir.²⁶

Belçika: Belçika'daki yapı 2 Temmuz 2010 tarihinde yürürlüğe giren yasayla değişmiştir. Daha önce Bankacılık Finans ve Sigortacılık Komisyonu (*CBFA- Banking, Finance and Insurance Commission*) tarafından yerine getirilen vazifeler 1 Nisan 2011 tarihinden itibaren artık iki kurum tarafından (*twin peaks*) icra edilmektedir. Görev sahibi olan kurumlar Belçika Ulusal Bankası (*National Bank of Belgium*) ile Finansal Hizmetler ve Piyasalar Otoritesi (*The Financial Services and Markets Authority- FSMA*)'dir. Bu ayrıma göre Belçika Ulusal Bankası, bankacılık, sigortacılık, finansal hizmet grupları gibi kategorilerde şirketlere dair mikro-ihtiyati denetim yapmakla mükelleftir. Daha önce faaliyet gösteren CBFA'nın halefi durumdaki FSMA ise piyasalardaki süreçlerin şeffaflığından ve işlemlerin dürüstçe

²⁶ FMA, 2012, <http://www.fma.gv.at/en/about-the-fma.html> [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012].

yürütülmesinden sorumlu olmakta görev alanı içinde sektör ayrımı olmaksızın tüm finansal kuruluşlar bulunmaktadır.²⁷

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi: Güney Kıbrıs Rum Yönetiminde sigortacılık denetimi Maliye Bakanlığı'na bağlı Sigorta Firmaları Kontrol Birimi (*The Insurance Companies Control Service*) tarafından gerçekleştirilmektedir. Sorumlulukları arasında sigorta şirketlerine lisans verilmesi, bu şirketlerin yükümlülük karşılama yeterliliğinin ölçülmesi, sigorta şirketlerinin yatırımlarının gözetiminin sağlanması ile şirketlerin sigortacılık ilkelerine uygun hareket edip etmediğinin takip edilmesi bulunmaktadır. Kurumun başındaki kişi ise Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.²⁸

Çek Cumhuriyeti: Çek Ulusal Bankası (*Czech National Bank*) finansal piyasaların denetiminden sorumlu olup, sigortacılık sektörü de dâhil olmak üzere bankacılık, sermaye piyasaları, kredi birlikleri, bireysel emeklilik şirketleri gibi yapıları denetlemektedir. Banka, finansal sistemin tüm aktörlerini kapsamak üzere koruyucu hükümler, düzenlemeler yayımlamak ve kurallara uyulmaması durumunda idari cezalara hükmetmekle yetkili bir denetim yapısı olarak faaliyet göstermektedir.²⁹

Danimarka: “*Finanstilsynet*” adıyla faaliyet gösteren Danimarka'nın Finansal Denetim Otoritesi 1988 yılında Bankacılık Denetim Otoritesi ile Sigortacılık Denetim Otoritesinin birleşmesiyle kurulmuştur. Tüm finansal kuruluşların denetimini bünyesinde barındıran *Finanstilsynet*, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermektedir.³⁰ İdari yaptırım kararları alabilen yapı aynı zamanda mali hukuka ilişkin yasa tasarıları hazırlayabilmekte olup, istatistikler de yayınlamaktadır.

Estonya: Estonya'da faaliyet gösteren “*Finantsinspeksioon*” isimli Finansal Denetim Otoritesi 2002 yılında kurulmuş olup, Bankacılık Denetim Otoritesi ile Maliye Bakanlığına bağlı olan Sigortacılık Otoritesi ile Menkul Kıymet teftiş birimlerinin yetkilerini kendinde

²⁷ CBFA, 2012, <http://www.cbfa.be/eng/index.asp> [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012].

²⁸ MOF, 2012, http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/page28_en/page28_en?OpenDocument [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012].

²⁹ CNB, 2012, http://www.cnb.cz/en/supervision_financial_market/ [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012].

³⁰ Finanstilsynet, 2012, http://www.finanstilsynet.dk/?sc_lang=en [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012].

toplamıştır. Maliye Bakanı ile Estonya Merkez Bankası Başkanı Denetim Otoritesi kurulunun üyeleri konumundadır.³¹

Finlandiya: Finlandiya'nın Finansal Denetim Otoritesi olan "*Finanssivalvonta*", 2008 yılında kabul edilen kanun ile bankacılık, sigortacılık ve bireysel emeklilik şirketleri başta olmak üzere finans sektöründeki tüm aktörleri denetlemektedir. *Finanssivalvonta* faaliyetlerini Finlandiya Merkez Bankası ile eş güdümlü bir şekilde sürdürmektedir.³²

Fransa: Fransa'da finansal sektörün denetimi 2010 yılı itibarıyla tek çatı altında toplanmıştır. Daha önce ACAM (*l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles*) isimli komisyon ile Sigorta Şirketleri Komitesi (CEA) tarafından gerçekleştirilmekte olan sigortacılık sektörüne ilişkin denetim yapısı 2010 yılında değiştirilmiştir. Yapılan değişikliğe göre; bankacılık, sermaye piyasaları ve sigortacılık sektörünün düzenlenmesi "*l'Autorité Contrôle Prudentiel*" isimli kuruluş tarafından ve tek elden icra edilmektedir.³³ CEA ve ACAM isimli yapıları bünyesine dâhil etmiş bulunan yeni teşkilat ayrıca lisanslama ve denetleme faaliyetleri yürütmektedir.

Almanya: Almanya'da finansal denetim 2002 yılından beri Federal Finansal Denetim Otoritesi tarafından icra edilmektedir. Finansal Denetim Otoritesi, Federal Bankacılık Denetleme Bürosu (*BAKred*), Federal Sigortacılık Denetleme Bürosu ile Federal Menkul Kıymetler Bürosunun 2002 yılında birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Bankaların ve mali hizmetleri yerine getiren kurumların yükümlülük karşılama yeterliliklerini denetlemekle sorumlu olan Otorite, bunun yanında tüketici faydasını da gözetmektedir. Sigortacılık sektörünün denetimi de bu yapı içerisinde bankacılık, hisse senetleri piyasaları ve varlık yönetimi konularıyla birlikte gerçekleştirilmektedir. Sigortacılık sektörüne ilişkin olarak yaklaşık 600 sigorta şirketi ile 30 bireysel emeklilik fonu Otorite'nin düzenleme ve denetleme kapsamı altındadır.³⁴

³¹ Finantsinspektsioon, 2012, <http://www.fi.ee/index.php?id=760> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

³² Finanssivalvonta, 2012, http://www.fin-fsa.fi/en/About_us/Mission/Pages/Default.aspx [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

³³ ACP, 2012, <http://www.acp.banque-france.fr/accueil.html> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

³⁴ BAKred, 2012, http://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html;jsessionid=46D721AC5804B9942CF92EB9E30E2C20.1_cid241 [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

Yunanistan: Sigortacılık sektörünün denetimi 2008 yılına kadar Yunanistan Kalkınma Bakanlığı altındaki Sigorta Şirketleri ve Aktüarya departmanı tarafından yürütülmekte olmasına karşın 2008 yılında bağımsız bir denetleme otoritesi olarak Özel Sigorta Denetleme Komitesi (*PISC*) kurularak önceki yapının tüm görevleri yeni Komite' ye aktarılmıştır. 2010 yılında ise bu komite lağvedilerek tüm görevleri Yunanistan Merkez Bankası'na devredilmiştir. 1 Ocak 2010 tarihi itibarıyla sigortacılık sektöründeki firmaların finansal denetimi Yunanistan Merkez Bankasının ilgili dairesi tarafından gerçekleştirilmektedir.³⁵

Macaristan: Macaristan'da sigortacılık denetimi Macar Finansal Denetim Otoritesi tarafından icra edilmektedir. Macar Finansal Denetim Otoritesi aynı zamanda bankalar ve yatırım şirketleri gibi finans sektörünün diğer aktörlerinin de denetiminden sorumludur.³⁶

İrlanda: İrlanda'da Finansal Hizmetler Düzenleme Otoritesi 2003-2010 yılları arasında finansal sektörü düzenleme ve denetleme vazifesini görmekteyken bu yetki 2010 yılında çıkarılan kanunla birlikte İrlanda Merkez Bankasına (*Central Bank of Ireland*) devredilmiştir. Merkez Bankası, aslı faaliyetlerinin yanı sıra sigortacılık faaliyetleri de dâhil olmak üzere finansal sistemin tüm aktörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu hale gelmiştir. Sektörde yer alan firmaların yeterlilikleri izlenmek suretiyle takip edilmekte olup, tüketicilere karşı sorumlulukların yerine getirilip getirilmediği de Merkez Bankası tarafından kontrol edilmektedir.³⁷

İtalya: İtalya'da sigortacılık sektörünün denetimi ISVAP (*Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo*) adı verilen ve 1982 yılında kurulan yapı tarafından gerçekleştirilmektedir. Bahsedilen otorite piyasanın sağlıklı işleyişini gözetmek suretiyle firmaların yükümlülük karşılama yeterliliklerini de takip ederek tüketici yararını korumayı maksat edinmiştir. Aynı zamanda yetkilendirme yapılacak firmaların takibi de bu otorite tarafından gerçekleştirilmektedir. Bireysel emeklilik ise COVIP (*Commissione di Vigilanza sui Fon di Pensione*) denen yapı tarafından denetlenmekte, finansal sektörün

³⁵ Bank of Greece, 2012, <http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/deia/tasks.aspx> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

³⁶ HFSA, 2012, <http://www.pszaf.hu/en/> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

³⁷ Central Bank of Ireland, 2012, <http://www.centralbank.ie/about-us/Pages/OrganisationalStructure.aspx> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012].

denetimi ise genel olarak Banca d'Italia ile CONSOB (*Commissione Nazionale per la Societa e la Borsa*) arasında paylaşılmaktadır.³⁸

Letonya: Letonya'da finansal denetim 2001 yılında faaliyete başlayan "*Finansu Un Kapitala Tirgus Komisija*" adı verilen Finans ve Sermaye Piyasaları Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir. Bankalar, sigorta kuruluşları, bireysel emeklilik fonları gibi tüm sermaye piyasası unsurları bu yapı tarafından denetlenmekte olup, finansal piyasaların istikrarının sürdürülmesi ve yatırımcıların korunması Komisyon'un en önemli görevleri arasındadır.³⁹

Litvanya: Daha önce sigortacılık alanında faaliyet gösteren bir denetleme komisyonu bulunmasına karşın hâlihazırda Litvanya'da tüm finansal piyasa aktörlerinin denetimi Litvanya Merkez Bankası (*Lietuvos Bankas*) tarafından gerçekleştirilmektedir. Bankalar ve sermaye piyasaları olduğu gibi sigortacılık sektörünün de düzenlenmesi ve denetlenmesi Litvanya Merkez Bankası'nın faaliyet alanı kapsamında yer almaktadır. AB tüzük ve direktiflerini esas alarak düzenlenen mekanizmada sektörün şeffaflığı ve tüketicilerin menfaati gözetilmektedir. Bu amaca hizmet ederken Banka yaptırımlara başvurabilmekte ve çeşitli yasal düzenlemelere gidebilmektedir.⁴⁰

Lüksemburg: Lüksemburg'da sigortacılık denetimi Sigorta Komisyonu (*Commissariat Aux Assurances*) tarafından gerçekleştirilmektedir. Hazine ve Bütçe Bakanlığı altında faaliyet göstermekle beraber ayrı bir tüzel kişiliği haiz olan Komisyon mali bağımsızlığa da sahiptir. Bireysel emeklilik fonlarının denetimi ise *Commission de Surveillance du Secteur Financier* tarafından gerçekleştirilmektedir.⁴¹

Malta: Malta'da finansal sektörün denetimi 2002 yılında Malta Merkez Bankası, Malta Borsası ve Malta Mali Hizmetler Merkezi olmak üzere 3 kurumdan alınarak Malta Finansal Hizmetler Otoritesi'nin uhdesinde toplanmıştır. Özerk niteliği haiz olan bu kamu kuruluşu

³⁸ ISVAP, 2012,

http://www.isvap.it/isvap/impresse_jsp/HomePageSezione.jsp?nomeSezione=L'ISTITUTO&ObjId=90229&titolo=L'ISTITUTO [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

³⁹ FKTK, 2012, <http://www.fktk.lv/en/> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴⁰ Lietuvos Bankas, 2012, <http://www.lb.lt/supervision> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴¹ Commissariat Aux Assurances, 2012, http://www.commassu.lu/FR/Notre_Mission/default.asp [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

yıllık olarak parlamentoya raporlama yapmakla görevlidir. Malta'daki bankacılık, sigortacılık, menkul kıymet piyasalarının lisanslanması, denetimi ve düzenlenmesi bu kurumun yetkisi altındadır.⁴²

Hollanda: Hollanda'da sigortacılık sektörünün de dâhil olduğu finans sektörünün denetimi *De Nederlandsche Bank* (Hollanda Merkez Bankası) tarafından gerçekleştirilmektedir. Bağımsız bir yapı olarak faaliyet gösteren Banka, Maliye Bakanlığı ile Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığına karşı hesap verebilir nitelikte olup, tavsiye niteliğinde belgeler de yayımlayabilmektedir. Finansal sistemin sağlıklı işlemesi adına vazife gören yapının yanında ikinci bir otorite olarak *Netherlands Authority for the Financial Markets* (AFM) faaliyet göstermektedir. Bu yapının görevi ise finansal kuruluşların müşterileriyle olan ilişkilerini denetlemektir.⁴³

Polonya: Polonya'da sigortacılık denetimi de dâhil olmak üzere bankacılık, sermaye piyasaları ve bireysel emeklilik sektörünün yani finans piyasasının denetimi 2006 yılından beri Polonya Finansal Denetim Otoritesi (*KNF*) tarafından gerçekleştirilmektedir. Daha önce gerek sigortacılık gerekse de bankacılık sektörünün denetimi farklı otoriteler tarafından icra edilmekteyken tüm bu vazifeler hâlihazırda tek çatı altında sürdürülmektedir. Finansal denetimin amacı ise piyasanın istikrarını ve şeffaflığını sağlamak olurken Kurulun faaliyetleri Bakanlar Kurulu tarafından denetlenmektedir.⁴⁴ Kurulun sigortacılık sektörüne dair denetimi kapsamında, firmalara yetkilendirmede bulunmak, kaidelere uymayan şirketlere yaptırım uygulamak gibi vazifeler yer almaktadır.

Portekiz: Portekiz'de sigortacılık ve bireysel emeklilik sektörünün denetimi *Instituto De Seguros De Portugal* (Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Fonları Denetim Otoritesi) tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu otoritenin idari ve mali özerkliği bulunmakta olup, faaliyetleri Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Otoritenin temel amacı, Portekiz'de sigortacılık ve bireysel emeklilik piyasasının sağlıklı işlemesi ve tüketicilerin

⁴² MFSA, 2012, <http://www.mfsa.com.mt/pages/viewcontent.aspx?id=136> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴³ DNB, 2012, <http://www.dnb.nl/en/about-dnb/duties/supervision/index.jsp> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴⁴ KNF, 2012, http://www.knf.gov.pl/en/About_us/KNF_Polish_Financial_Supervision_Authority/index.html [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

menfaatini korumaktır. Ayrıca Otorite, sigortacılık sektöründeki şirketlerin faaliyet göstermesine ilişkin mevzuat hakkında tasarılar hazırlamakla da mükelleftir.⁴⁵

Slovakya: Slovakya'nın merkez bankası konumundaki *Narodna Banka Slovenska*'nın diğer bir işlevi sigortacılık sektörünün de içinde bulunduğu finans sektörünün denetimini sağlamaktır. Finansal Piyasa Otoritesi uhdesinde olan sektöre dair denetim yetkileri 2006 yılının başında Slovakya Merkez Bankası'na aktarılmıştır.⁴⁶ Sektörün düzenlenmesinden sorumlu olan Merkez Bankası aynı zamanda yasal düzenlemelerin hazırlanmasına da iştirak etmektedir.

Slovenya: Slovenya'da sigortacılık sektörünün denetimi "*Agencija Za Zavarovalni Nadzor*" (Sigortacılık Denetim Otoritesi) tarafından gerçekleştirilmektedir. 2000 yılında kurulan yapı sigorta sektöründeki eksiklikleri gidermek ve poliçe sahiplerinin menfaatlerini korumakla görevlidir. Sigorta şirketlerinin izlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu olan Otorite aynı zamanda bireysel emeklilik şirketlerinin de yetkilendirilmesinden sorumlu olup, bireysel emeklilik şirketlerinin de işlemlerini de denetleme görevini yerine getirmektedir. Tüzel kişiliği haiz olan otorite Ulusal Meclis'e karşı sorumludur. Otoritenin faaliyetleri ise Sayıştay denetiminden geçmektedir.⁴⁷

İspanya: İspanya'da her sektör için ayrı bir otorite bulunmaktadır. Bankalar; İspanyol Merkez Bankası tarafından denetlenirken sermaye piyasalarından sorumlu olan kurum "*Comision Nacional del Mercado de Valores*"'tır. Sigortacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi ise Sigortacılık Genel Müdürlüğü (*Direccion General de Seguros*) yetkisi altındadır.⁴⁸ İlgili otorite İspanya Ekonomi ve Rekabet Bakanlığı altında Genel Müdürlük olarak teşkilatlanmıştır. Genel Müdürlüğün görevleri arasında kontrol, denetleme ve raporlama gibi faaliyetler bulunmaktadır.

⁴⁵ ISP, 2012, <http://www.isp.pt/en> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴⁶ NBS, 2012, <http://www.nbs.sk/en/financial-market-supervision> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴⁷ AZN, 2012, <http://www.a-zn.si/Eng/Default.aspx?id=112> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁴⁸ DGSFP, 2012, http://www.dgsfp.meh.es/direcciongeneral/index_in.asp [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

İsveç: İsveç'te sigortacılık denetimi 1991 yılında kurulan “*Finansinspektionen*” (İsveç Finansal Denetim Otoritesi) tarafından gerçekleştirilmektedir. Bahse konu yapı tüm finansal sektörün denetlenmesinden sorumludur. Finans sektöründe şeffaflığın sağlanmasını amaçlayan otorite aynı zamanda tüketici faydasını da gözetmektedir. Otoritenin faaliyet alanı piyasanın denetlenmesi, sektördeki şirketlerin tabi olacağı kurallar ve yeni firmaların yetkilendirilmesi gibi hususları kapsamaktadır. Kurul üyeleri Hükümet tarafından atanmakta olup, Kurul'un kendisi Maliye Bakanlığı'na bağlıdır.⁴⁹

Birleşik Krallık: Birleşik Krallık'ta finansal denetim 2001 yılından itibaren *Financial Services Authority* (Mali Hizmetler Otoritesi) tarafından icra edilmektedir. Adından anlaşılacağı üzere Otorite, sigortacılık sektörü de dâhil olmak üzere bankacılık, sermaye piyasaları gibi sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. İçinde mali soruşturmacıları da bulundurmak dâhil olmak üzere Mali Hizmetler Otoritesinin yetkileri çok çeşitlidir. Sigortacılık sektörü özelinde firmaların yetkilendirmesi, şirketlerin izlenmesi ve denetlenmesi gibi görevler ifa edilmektedir. Bireysel emeklilik konusunda ise 2005 yılında kurulan Mesleki Emeklilik Düzenleme Otoritesi faaliyet göstermektedir.⁵⁰

Bulgaristan: Bulgaristan'da sigortacılık sektörünün düzenlenmesi Finansal Düzenleme Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir. Komisyon 1 Mart 2003 tarihinde kurulmuş olup, yürütmeden bağımsız olarak faaliyetlerine devam eden ve sadece parlamentoya karşı sorumlu olan bir yapıdır. Tüm finansal sistemin düzenlenmesinden sorumlu olan Komisyon'un faaliyet alanları içerisinde sermaye piyasaları, sigortacılık piyasaları ve bireysel emeklilik de bulunmaktadır.⁵¹

Romanya: Romanya'da sigortacılık sektörünün düzenlenmesi Romanya Sigortacılık Düzenleme Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir. Sektörün denetlenmesinin yanında kanunların uygulanmasına ilişkin olarak yönlendirici tebliğler de Komisyon tarafından yayınlamaktadır. Ayrı bir tüzel kişiliği haiz olarak faaliyet gösteren Komisyon kendi

⁴⁹ Finansinspektionen, 2012, <http://www.fi.se/Folder-EN/Startpage/About-FI/What-we-do/> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012].

⁵⁰ FSA, 2012, <http://www.fsa.gov.uk/> [Erişim Tarihi 28 Mayıs 2012].

⁵¹ FSC, 2012, <http://www.fsc.bg/Establishment-en-24> [Erişim Tarihi 28 Mayıs 2012].

gelirleriyle kendini finanse etmektedir. Kurulun üst yönetimi parlamento tarafından atanan 7 kişiden oluşmaktadır.⁵²

4.1 ÜYE ÜLKE YAPILARINA DAİR GENEL DEĞERLENDİRME

Yukarıda 27 AB üyesi ülkede finansal hizmetlerin alt sektörlerinden olan sigortacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu olan kurumlar incelenmiştir. Yapılan incelemede görüldüğü üzere sigortacılık sektörüne ilişkin üst kurullar ana olarak üç farklı kurumsal yapılanma şeklinde icra edilmektedir.

Bu konudaki birinci kategori, genelde Batı ve Kuzey Avrupa ülke örneklerinde görüldüğü üzere, tüm finans sektörünün tek çatı altında düzenlenmesi şeklindedir. İsveç gibi kimi ülkeler tarafından 1990'lı yılların başından denetim faaliyeti tek yapı tarafından icra edilmekle beraber Almanya, Polonya ve Letonya gibi ülkeler 2000'li yıllarda söz konusu yapılanmaya gitmiştir.

Bu konudaki ikinci kategori ise Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Yunanistan örneklerinde olduğu üzere sigortacılık sektörünün de dâhil olduğu finans sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinin Merkez Bankaları tarafından gerçekleştirilmesi olmaktadır. Fiyat istikrarını sağlama maksadıyla para politikasından sorumlu olan Merkez Bankaları yapılan analizde görüldüğü üzere kimi ülkelerde finans sektörünün nezdinde düzenleyici ve denetleyici üst kurul vazifesi de görmektedir.

Son kategori ise sigortacılık faaliyetinin sektöre münhasır yapılar tarafından düzenlendiği örneklerdir. Bu örneklerden birini teşkil eden İtalya'da bankacılık ve sermaye piyasalarından ayrı olmak üzere sigortacılık sektörü için ayrı bir üst kurul olarak faaliyet gösterirken diğer bir örnek olan İspanya'da bir bakanlık içinde genel müdürlük düzeyinde bu işlevin yerine getirildiği de görülmektedir.

⁵² CSA, 2012, <http://www.csa-isc.ro/index.php?lang=en> [Erişim Tarihi 28 Mayıs 2012].

Sigortacılık sektörünün de dâhil olduğu finans sektörüne ilişkin düzenleyici ve denetleyici yapılar konusunda AB üyesi ülkelerdeki eğilim, bu faaliyetlerin tek yapı altında icra edilmesi yönündedir. Bahse konu üst kurullar incelendiğinde fark edilen diğer bir husus ise bu yapıların parlamentoya karşı sorumluluk taşımak ya da Sayıştay denetimine tabi olmak gibi niteliklere sahip olduğudur. Siyasi otoriteye bağlı olunması durumunda dahi hesap verebilirlik nosyonunu barındırabilmenin üst kurulların faaliyetlerini sürdürme noktasında avantajlı bir husus olduğü düşünölmektedir.

5. TÜRKİYE'DE SİGORTACILIK SEKTÖRÜ

Sigortacılık sektörünün Türkiye’de olması gereken büyüklüğe erişememiş olduğu rakamlar aracılığıyla görülmektedir. Zira 2011 yılı ilerleme raporunda mukayese edildiği üzere; 2010 yılı sonunda bankacılık sektörünün finans sektörü içindeki payı % 80,4’e tekabül ederken, % 1,5’lık kısmını bireysel emekliliğin oluşturduğu sigortacılık sektörü % 2,7 seviyesindedir.⁵³

Sektördeki şirket sayısını gösteren veriler Tablo 5.1’de, prim üretimi verileri ise Tablo 5.2’de gösterilmektedir.

Tablo 5.1: Sigorta, reasürans ve emeklilik şirketlerine ilişkin istatistikler

2011 sonu itibariyle sektörde Faaliyet Gösteren Şirketlerin Dağılımı	Sayılar
1-TOPLAM ŞİRKET SAYISI	59
-SİGORTA	57
-HAYAT DIŞI	35
-HAYAT	7
-HAYAT/EMEKLİLİK	17
-REASÜRANS	2

Kaynak: BDDK Finansal Piyasalar Raporu, 2012, Aralık 2011.

Sektörde faaliyet gösteren şirketler sermaye yapılarına göre değerlendirildiğinde ise 22 firmanın yerli, 37 firmanın ise yabancı olduğu görülmektedir.

Tablo 5.2: Sigorta ve reasürans şirketlerine ilişkin aktif büyüklük istatistiği

2011 itibariyle şirketlerin aktif büyüklükleri (Milyar TL)	Büyüklük
Sigorta Şirketleri	39,9.-
Reasürans Şirketleri	1,6.-

Kaynak: BDDK Finansal Piyasalar Raporu, 2012, Aralık 2011.

⁵³ European Commission, Progress Report, 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012] s. 49.

5.1 BÜROKRATİK YAPI

Sigortacılık sektörünün faaliyetleri resmî makam olarak T.C. Başbakanlığa bağlı olan Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmektedir. Hazine Müsteşarlığı bünyesinde sigortacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu olarak faaliyet gösteren iki yapı bulunmaktadır. Bunlar; Sigortacılık Genel Müdürlüğü ile Sigorta Denetleme Kuruludur.

5.1.1 Sigortacılık Genel Müdürlüğü

09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Sigortacılık Genel Müdürlüğünün görevleri belirlenmiştir. Hazine Müsteşarlığında faaliyet gösteren ana birimlerden biri olan Sigortacılık Genel Müdürlüğü bir Müsteşar Yardımcısına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Hazine Müsteşarlığı resmi web sitesinde belirtildiği üzere⁵⁴:

Genel Müdürlüğün faaliyetleri; 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu ile 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu olmak üzere Kanunların sigortacılıkla ilgili hükümlerinin ve bunların ek ve değişikliklerinin verdiği görevleri yürütmek, Sigortacılıkla ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek, yönlendirmek ve bu mevzuatı AB ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmek, Ülke sigortacılığının gelişmesi ve sigortalıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak veya ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek ve Hazine Müsteşarlığınca verilecek benzeri görevleri yapmak olarak tanımlanmaktadır.

⁵⁴ Sigortacılık Genel Müdürlüğünün Görevleri. 2011.

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://4d00dc5ed3455e78d888a06d22227f9a&LightDTNKnobID=1481786145> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012].

5.1.2 Sigorta Denetleme Kurulu

Sigorta Denetleme Kurulunun görevleri Hazine Müsteşarlığı resmi web sitesinde şu şekilde belirtilmektedir⁵⁵:

Sigortacılık Kanunu ve sigortacılıkla ilgili diğer mevzuat ile ... verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği denetleme, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek ve sonuçlandırmak, Sigortacılık ve diğer malî piyasalar ile ilgili alınacak kararların oluşumuna katkıda bulunmak üzere, yurt içi ve yurt dışında meydana gelen gelişmeleri de incelemek ve göz önünde bulundurma suretiyle sigortacılık sektörü ve ilgili diğer malî piyasalar hakkında konsolide raporlar düzenlemek, bu konulardaki çalışmalara katılmak ve mütalâa vermek, Alınan, derlenen ve kendine tevdi edilen bilgi, belge ve dokümanlar ile denetim ve izlemelerden elde edilen sonuçları incelemek ve değerlendirmek, yapılacak uygulamalar ve alınacak önlemler konusunda Hazine Müsteşarına öneriler sunmak, Kanunların verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde Hazine Müsteşarının Kurul tarafından yürütülmesini uygun gördüğü sigortacılık, malî piyasalar ve kurumlarla ilgili diğer inceleme ve denetleme faaliyetlerinde bulunmak, ... mevzuat ve uygulama ile ilgili her türlü araştırma ve diğer çalışmaları yapmak, yürütmek, görüş bildirmek ve tekliflerde bulunmaktır. 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'na göre ise Türkiye'de faaliyet gösteren sigorta ve reasürans şirketleri ile özel kanunlarına göre sigortacılık faaliyetinde bulunan kuruluşlar, sigorta ve reasürans aracuları, sigorta eksperlik faaliyetleri, aktüerler ve sigortacılık işlemi yapan veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren diğer kişilerin her türlü sigortacılık işlemlerinin denetimi Sigorta Denetleme Kurulu tarafından yapılır. Bu kapsamda, 5684 sayılı Kanun ve diğer kanunların sigortacılığa, sigortaya veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren kişi ve kuruluşlara ilişkin hükümlerinin Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlığa veya Müsteşarlığa verdiği teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma görev ve yetkileri ...ifa edilir ve kullanılır. Sigorta ile reasürans şirketlerinin faaliyetleri, varlıkları, iştirakleri, alacakları, öz kaynakları ve borçları ile kâr ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyelerini ve idarî yapılarını etkileyen diğer tüm unsurların, tahsil edilen primler ile birikimlerin değerlendirilmesi ve korunması ile aktüeryal ve finansal hesap ve dengelerin incelenmesi, tespit ve denetimi sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcıları tarafından yapılır. Diğer yandan, 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Müsteşarlığa verilen görev ve yetkiler kapsamında bireysel emeklilik şirketleri ile bireysel emeklilik alanında faaliyet gösteren diğer gerçek ve tüzel kişiler nezdinde yapılacak denetim ve incelemeler de Kurul tarafından yerine getirilir.

Kurulun tarihçesine bakıldığında ise 1963 yılında sigortacılık faaliyetlerinin denetlenmesi ve düzenlenmesi maksadıyla ilk özerk kurul olarak İstanbul'da faaliyete geçtiği görülmektedir. Kurul, 1987 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde görevini ifa etmeye başladıktan sonra 1994 yılında yürürlüğe giren 4059 sayılı Kanun ile Sigorta Denetleme Kurulu olarak Hazine Müsteşarlığı merkez denetim birimleri arasına dâhil edilmiştir. Kurul hâlihazırda doğrudan Müsteşara bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmekte olup, İstanbul'da grup başkanlığı bulunmaktadır.

⁵⁵ Sigortacılık Denetleme Kurulunun Görevleri, 2011, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://4d00dc5ed3455e78d888a06d22227f9a>[Erişim Tarihi 1 Haziran 2012].

6. FİNANS SEKTÖRÜNDEKİ DİĞER ÜST KURULLAR

Üst kurullar son yıllarda OECD üyeleri gibi gelişmiş ülkelerde, Ortak Pazar çerçevesinde gerçekleştirilen reformlar yoluyla AB üyesi ve aday ülkelerde ve Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların politika tavsiyelerine paralel olarak da çoğu gelişmekte olan ülkede iktisadi hayatı düzenlemek amacıyla oluşturulmaktadır.

Türkiye’de bağımsız üst kurullara ilişkin temel kanuni dayanak T.C. Anayasasının 167.maddesidir. “Piyasaların denetimi ve dış ticaret” başlıklı bu maddenin birinci fıkrasında “Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” denilerek kamunun özel kesimin faaliyetlerinin denetimi ve düzenlemesinin yolu açılmıştır. Küreselleşme ve Türkiye’deki ekonomik liberalizasyon sürecinde üst kurulların ihdas edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Türkiye’deki bu yapıların kurulmasında ve düzenleyici reform çalışmalarının hazırlanmasında AB süreci önemli bir itici güç olmuştur. Bununla birlikte, üst kurullar IMF ile yapılan stand by anlaşmalarında da yapısal uyum kriteri olarak ortaya konulmuş ve çeşitli niyet mektuplarında bunların kurulmasına ilişkin gelişmeler IMF’ye sunulmuştur.

Yukarıdaki gelişmeler neticesinde oluşturulan üst kurullar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun III sayılı Cetvelinde “düzenleyici ve denetleyici kurullar” adıyla sayılmıştır. Bunlar; bankacılık sektörü için 2000 yılında kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, sermaye piyasalarının düzenlenmesi maksadıyla 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu, rekabetin tesis edilmesi ile oligopol, kartel ve tekelleşmenin önüne geçerek piyasa rekabetinin sağlanması amacıyla 1994 yılında kurulan Rekabet Kurumu, enerji piyasasının düzenlenmesi amacıyla 2001 yılında kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, kamu tarafından düzenlenecek ihaleler konusunda 2002 yılında kurulan Kamu İhale Kurumu, bilişim sektörünün düzenlenmesi konusunda 2008 yılında kurulan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, televizyon ve radyo yayıncılığı konusunda 1994 yılında kurulan Radyo Televizyon Üst Kurulu, tütün ve alkol piyasasını düzenlemek üzere 2008 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu’dur.

Burada konumuz gereği sadece ekonomi ve finans sektöründe faaliyet gösteren ve ülkemizde tesis edilmiş üst kurullar hakkında kısaca bilgilendirmede bulunulacaktır.

6.1 BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

2000’li yıllara girilen dönem ülkemizde finansal krizlerin gündemde olduğu bir zaman dilimine tekabül etmektedir. Bankacılık sektörü 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat ayında ortaya çıkan krizlerden oldukça yüksek oranda etkilenmiştir. Bankaların likidite sorunları, kamu bankalarının aşırı oranlı gecelik faizleri, özel bankaların yüksek açık pozisyonları, risk yönetimi konusundaki zafiyetler, düzenleme ve denetleme konusundaki sıkıntılar o dönemdeki makroekonomik dengesizlikler ile de birleşince bankacılık sektörü üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur.

BDDK kurulmadan evvel bankacılık sektörüne dair düzenleme ve denetleme farklı yapılar tarafından icra edilmekteydi. Hazine Müsteşarlığı, Bankacılık Kanununun uygulanması ile ikincil düzenlemelerle birlikte bankaların denetiminden ve cezalardan sorumluyken TCMB ise bankaların uzaktan gözetimi ile tasarruf mevduatını sigorta eden Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun yönetilmesinden de sorumluydu.

Nitekim BDDK, 18.06.1999 tarihinde kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 23.06.1999 tarihinde kurularak 31.08.2000 tarihinde göreve başlamıştır.⁵⁶ BDDK, düzenleme ve denetleme, kurum içi yönetim ve mali kaynakların kullanımı gibi konularda özerkliğe sahiptir. Görevleri ise 5411 sayılı Bankacılık Kanununda düzenlenmiş olup, kredi sisteminin düzenli şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi ve tasarruf sahiplerinin haklarının korunması vazifeleri arasında yer almaktadır. Kurumun düzenleme faaliyetlerine bakıldığında; Kanuna uygun nitelikte yönetmelikler ve tebliğler çıkarabilme yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Burada ulusal düzenlemelerin, AB direktifleri, Basel-II ve uluslararası muhasebe standartları gibi uluslararası normlarla uyumlaştırılması hedeflenmektedir. Denetim faaliyeti kapsamında ise BDDK’nın gözetimine tabi olan mevduat bankaları, katılım ve

⁵⁶ BDDK Tanıtım Kitapçığı, 2011,
http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf
[Erişim Tarihi 1 Haziran 2012].

yatırım bankaları, faktöring şirketleri, finansal kiralama şirketleri ile varlık yönetim şirketleri yer almaktadır. Kurul Başbakan Yardımcılığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

6.2 SERMAYE PİYASASI KURULU

1980 sonrası ortaya çıkan bağımsız kurullardan birincisi olan SPK, 1981 yılında çıkarılan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Kurulun temel faaliyet alanları; sermaye piyasalarının işleyişini belirlemek ve sermaye piyasası kuruluşlarını düzenlemek olarak tanımlanmaktadır.⁵⁷ Kurulun temel fonksiyonlarına bakıldığında düzenleme, kayda alma, gerekli izinleri verme, gözetim, denetim gibi faaliyetleri yürütmekle mükellef olduğu görülmekte olup, Kurul idari ve mali özerkliğe sahip olup, Başbakan Yardımcılığına bağlıdır.

6.3 REKABET KURUMU

4054 sayılı Kanun ile 13 Aralık 1994 tarihinde kurulan Rekabet Kurumu faaliyetlerine 1997 yılında başlamıştır. Kurumun temel faaliyetleri; piyasada rekabeti bozan, engelleyen ve kısıtlayan teşebbüsleri cezalandırmak⁵⁸, tüketici yararına muafiyetler tesis etmek, piyasadaki tekelleşmenin önüne geçmek, piyasalarda rekabet koşullarının hâkim kılınmasını sağlamaktır. Kurumun teşkilat yapısını açıklayan kuruluş kanununun 20. maddesine göre Rekabet Kurumu, kamu tüzel kişiliğe sahip olup, idari ve mali özerkliği haiz bulunmaktadır. İlişkili olduğu Bakanlık Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olan Rekabet Kurumunun görevini yaparken bağımsız olduğu hiçbir organ, makam ya da merciden emir ve talimat alamayacağı belirtilmiştir.

⁵⁷ SPK Tanıtım Kitapçığı. 2011.

<http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=846&ext=pdf&submenuheader=-1> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012].

⁵⁸ Rekabet Kurumu. 2011. <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=110&Lang=TR> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012].

6.4 KAMU İHALE KURUMU

Kamu İhale Kurumu 04.01.2002 tarihinde ve 4734 sayılı kanun ile kurulmuştur. Kuruluş kanununun birinci maddesinde belirtildiği üzere amaç; kamu hukukuna tabi ya da denetim altındaki kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerdeki esas ve usulleri belirlemektir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık ise Maliye Bakanlığı'dır.⁵⁹

6.5 İSTANBUL FİNANS MERKEZİ PROJESİ

Türkiye'deki ekonomi ve finans alanında faaliyet gösteren yapıların incelendiği noktada İstanbul Finans Merkezi Projesi'nin de değerlendirilmesinin yerinde olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'nin jeopolitik konumunun yanı sıra ve sağlam ve güçlü bir ekonomiye sahip olması bölgesinde sahip olduğu itibarı da arttırmaktadır. AB süreci ile birlikte Türkiye'ye gelen yabancı yatırım miktarının da artması bu gidişatı destekleyen olguların başında gelmektedir. Bu doğrultuda 2 Ekim 2009 tarihli Resmi Gazete 'de İstanbul'un uluslararası finans merkezi olması maksadıyla yapılması gereken çalışmaların belirtildiği "İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı" yürürlüğe konmuştur.⁶⁰ Planda çeşitli başlıklar halinde öncelik verilmesi konular zikredilmiştir. Hukuk altyapısının güçlendirilmesi, finansal ürün ve hizmet çeşitliliğinin artırılması, basit ve etkin bir vergilendirme sisteminin oluşturulması gibi başlıkların yanı sıra konumuzla ilgili olmak üzere düzenleyici ve denetleyici çerçevenin geliştirilmesi konusu da öncelikler arasında kendine yer bulmuştur.

Düzenleyici ve denetleyici çerçevenin geliştirilmesi başlığı altında finansal denetimden sorumlu otoriteler arasındaki uyumun öneminden bahsedilmiş olup, SPK, BDDK, Hazine Müsteşarlığı gibi yapılar arasındaki koordinasyonun artırılması gerekliliğine de vurgu yapılmıştır. Buna ek olarak orta ve uzun vadede düzenleyici ve denetleyici otoritelerin kurumsal yapılanmasına ilişkin gerekli önlemlerin alınacağı noktasına da değinilmiştir. AB

⁵⁹ Kamu İhale Kurumu Faaliyet Raporu. 2011. http://www1.ihale.gov.tr/arge/2011_Faaliyet_Raporu.pdf [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012].

⁶⁰ İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı. 2009. <http://www.ifm.gov.tr/Shared%20Documents/IFM%20Stratejisi%20ve%20Eylem%20Plani.pdf> [Erişim Tarihi 20 Haziran 2012].

başta olmak üzere uluslararası gelişmelerin takip edilerek düzenleme ve denetleme otoritelerinin kurumsal yapılanması hususunun değerlendirileceği de belirtilmektedir.

6.6 TÜRKİYE'DEKİ ÜST KURULLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

Türkiye'deki yapılar incelendiğinde SPK örneği haricindeki diğer kurumların 1990'ların ikinci yarısı ile 2000'li yıllardan sonra kurulduğu görülmektedir. Gerek AB ile entegrasyon gerekse de IMF ve Dünya Bankası gibi yapıların teşvikiyle kurulan üst kurullar faaliyet alanı içinde kalan sektörlerin piyasalarının düzenlenmesi, denetlenmesi ve tüketicinin korunması noktasında çok önemli rol oynamaktadır. Türkiye mevzuatında düzenleyici ve denetleyici üst kurul olarak tarif edilen bu yapılara toplu olarak bakıldığında ilişkili oldukları bir bakanlık bulunduğu ve bunun yanında üst kurulların idari ve mali özerkliğe sahip oldukları görülmektedir. 14 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete 'de ise üst kurulların ilişkili olduğu Bakanlık tarafından her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili oldukları belirtilmiştir. Bu denetimin yetkisinin üst kurulların faaliyetlerini ne derecede etkileyebileceği hususu muğlak olmakla birlikte incelenen üye ülke yapılarında gözlenen parlamentoya karşı sorumluluk ve teknik makamlara hesap verebilirlik olgusunun üst kurul yapıları için yerleşik uygulama haline getirilmesinin önemiyet arz ettiği düşünülmektedir.

ÖNERİLER

Türkiye'nin siyasi ve ekonomik boyutuyla AB ile entegrasyonu büyük önem arz etmektedir. AB müktesebatını benimsemenin yanı sıra ülkemizdeki kurumlardan daha verimli şekilde faaliyet gösterdiği müşahade edilen AB üyesi ülkelerdeki yapılar Türkiye için emsal teşkil etmelidir. Ayrıca uluslararası ölçekte bir merkez kurulmasının resmi devlet politikası olarak belirlendiği finans sektöründe de verimli çalışan kurumsal yapıların gerekliliği bulunmaktadır. Bu noktada AB tarafından bir eksiklik olarak değerlendirilen ve finansal yapının önemli sektörlerinden olan sigortacılıkta bağımsız düzenleyici ve denetleyici bir kurumun faaliyet göstermesinin sektörün daha sağlıklı çalışmasına ve sektörün büyümesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Böyle bir yapının ihdas edilmesinin kamu yönetiminiz için de bir kurumsallaşma adımı olacağı değerlendirilmektedir.

Bu noktada değerlendirilebilecek diğer bir husus ise bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların siyasi makamlar ile arasındaki ilişkinin AB üyesi ülkelerde gözlenen normlarında bir yapıya oturtulması gereğidir. Bakanların üst kurulların verdiği tüm cezalar dâhil kararları denetleyebilmesi özerk yapıların mantığı ile çelişmekte olup, önümüzdeki dönemde bu kurumların faaliyetlerine halel getirebileceği düşünülmektedir. Bu noktada; bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların siyasetin etkisinden arındırılarak sadece parlamento ya veya Sayıştay, Danıştay gibi üst mahkemelere karşı hesap verebilirliğinin sağlanmasının yerinde olduğu düşünülmektedir. Yukarıda zikredilen önerilerin ülkemiz kamu yönetiminin daha ileriye taşınması noktasında faydalı olabileceği düşünülmektedir.

SONUÇ

Sigortacılık; hacim itibarıyla finans sektörünün en önemli kalemi olmamasına karşın gittikçe büyüyen sektörlerin başında gelmektedir. Devletin doğrudan oynadığı rolün azaldığı sektörlerden biri olan finans sektörünün alt bölümlerinden birini oluşturan sigortacılıkta da düzenleme ve denetleme olgusu tüm AB üyesi ülkelerde farklı şekillerde ele alınmaktadır.

Ülkemizdeki gelişimi dünya ölçeğinde ve Avrupa'ya göre daha geç oluşmakla birlikte Türkiye'de sigortacılık sektörü hız kazanan bir sektördür. Bu gelişmeye binaen Türkiye'deki sigortacılık sektörünün de üst kurullar vasıtasıyla denetimine ve düzenlenmesine ilişkin tartışma süregelmektedir. AB'ye katılım müzakereleri sürdüren Türkiye için bu konu AB resmi organları tarafından da değerlendirilen bir husus haline gelmiştir.

Konumuzla ilgili olarak; finans sektörünün parçası olan sigortacılığa ilişkin olarak öngörüler 35 fasıl arasında 9 numaralı "mali hizmetler" faslı içerisinde yer almaktadır. Mali Hizmetler faslı; bankacılık, sigortacılık, yatırım hizmetleri ve menkul kıymet piyasaları alanlarında faaliyet gösteren kurumlara dair kuralları içermektedir. Bu alandaki AB Müktesebatı, AB tek pazarında yer alan firmaların herhangi bir engelle karşılaşmadan sınır-ötesi finansal hizmet sunabilmesi ve tüketicilerin istediği AB ülkesinden finansal ürün satın alabilmesini düzenlemektedir.

İlerleme Raporlarında mali hizmetler faslı bankalar ve mali gruplar, sigortacılık ve bireysel emeklilik, menkul kıymet piyasaları ve yatırım hizmetleri başlıklarını ayrı birer paragraf olarak zikretmek suretiyle bu konulardaki genel gelişmeleri aktarmaktadır. Tezin konusunu oluşturan sigortacılık sektöründe bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici otorite kurulması da sigortacılık ve bireysel emeklilik konusu içinde ele alınmaktadır. 2008 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile yine aynı yıldan itibaren İlerleme Raporlarında sigortacılık sektöründe bir üst kurulun teşkil edilmesi mali hizmetler faslı içinde bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de finans sektörünün başarısı uluslararası platformlarda da itibar görmektedir. İstanbul'un uluslararası finans merkezi projesi kapsamında öncelikle bölgesel sonrasında ise

küresel olarak finans sektörünün önemli aktörlerinden biri olması hedeflenmektedir. Bu minvalde İstanbul'un finans merkezi olarak bir cazibe noktası haline getirilmesi resmi devlet politikası halini almıştır. 2 Ekim 2009 tarihinde Resmi Gazetede konuya ilişkin Yüksek Planlama Kurulu Kararı yer almaktadır. Öncelik verilen konular arasında finansal ürün çeşitliliğinin artırılması, vergilendirme sisteminin basitleştirilmesi, teknolojik altyapının güçlendirilmesi gibi başlıklar yanında düzenleyici ve denetleyici çerçevenin de geliştirilmesi konu edilmiş olup, ileriki dönemde Türkiye'deki finansal üst kurulların yapısında değişiklikler yapılacağı tahmin edilmektedir.

Muasır medeniyet hedefinin günümüzdeki en sağlam tezahürü olarak değerlendirilebilecek olan AB'nin müktesebatı yanında kurumları da yakınsama gösterilmesi beklenen yapılardır. Gerek bankacılık, gerekse de sermaye piyasaları konusunda üst kurullar vasıtasıyla sürdürülen çalışmaların Türkiye'nin finans alanındaki uluslararası itibarına katkı sağladığı çeşitli vesilelerle teyit edilmektedir. Avrupa ülkelerindeki diğer örnekler de incelendiğinde çok büyük bir çoğunlukla sigortacılık faaliyetinin üst kurul vasıtasıyla denetlemeye ve düzenlemeye tabi olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Mwenda, Kenneth K., 2006. *Legal aspects of financial services regulation and the concept of a unified regulation*. Washington: The World Bank

Pekiner, K., 1981, *Sigorta işletmeciliği, prensipleri-hesap bünyesi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi

Yıldırım, K., 2006. *İktisat Teorisi*, ss. 243-263, Yıldırım, K. ve Özer, M., (Drl.). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını

Sürelî Yayınlar

Çoban, N., (2010) Sigortacılık sektöründe solvency II ve yönetim sistemi. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, **2**, (2), ss. 89-96

Haiss, P., Sümegi, K., (2008) The relationship between insurance and economic growth in Europe: a theoretical and empirical analysis. *Empirica*, **35**, ss. 405-431. EBSCO host veritabanı [Erişim Tarihi 26 Nisan 2012]

Lastra, R., (2003) The governance structure for financial regulation and supervision in Europe. *Columbia Journal of European Law*, [online] **10**, ss. 49-68
http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/alumnipapers/Governance_in_EU.Lastra.pdf [Erişim Tarihi 10 Mayıs 2012]

Yay, T., Yay Gürkan G., Yılmaz, E., (2004) Finansal krizler, finansal regülasyon ve Türkiye. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, **30**, ss.101-130

Diğer Yayınlar

ACP, 2012, <http://www.acp.banque-france.fr/accueil.html> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]

AZN, 2012, <http://www.a-zn.si/Eng/Default.aspx?id=112> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

Aydın, B., (2007) Sigorta sektöründe mali yeterlilik ve Türk sigorta sektörünün analizi. *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi BSE

Avrupa Birliği'nde yeni denetleyici otoriteler raporu. 2011.

http://www.ab.gov.tr/files/EMPB/kuresel_ekonomik_kriz_ve_avrupa_birligi_nde_denetleyici_otoriterler_internet.pdf [Erişim Tarihi 20 Nisan 2012]

Avrupa Birliğinin Kurumları, 2011, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45641&l=1> [Erişim Tarihi 15 Mayıs 2012]

Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2011, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105&l=1> [Erişim Tarihi 15 Mayıs 2012].

AB'de Küresel Finansal Krize Karşı Alınan Önlemler ve Birliğin Rekabet Gücünün Arttırılmasına Yönelik Girişimler: "Euro Rekabet Paktı", 2011, http://www.ab.gov.tr/files/EMPB/euro_plus_pact.pdf [Erişim Tarihi 15 Mayıs 2012]

Aylık ABGS Bülten, 2011, http://www.ab.gov.tr/files/bulten/abgs_bulten_nisan2011.pdf [Erişim Tarihi 20 Nisan 2012]

BAfin, 2012,

http://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html;jsessionid=46D721AC5804B9942CF92EB9E30E2C20.1_cid241 [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]

Bank of Greece, 2012, <http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/deia/tasks.aspx> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]

BDDK. 2011. *Finansal Piyasalar Raporu.* Eylül. Ankara

BDDK Tanıtım Kitapçığı. 2011.

http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012]

CBFA, 2012, <http://www.cbfa.be/eng/index.asp> [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012]

CEA, 2011, <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/key-facts-2011.pdf> [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012], s. 5

CEA, 2012,

http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/cea_comments_on_th

- [e european commission proposal for a financial transaction tax.pdf](#) [Erişim Tarihi 13 şubat 2012]
- Central Bank of Ireland, 2012, <http://www.centralbank.ie/about-us/Pages/OrganisationalStructure.aspx> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]
- CNB, 2012, http://www.cnb.cz/en/supervision_financial_market/ [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012]
- Commissariat Aux Assurances, 2012, http://www.commassu.lu/FR/Notre_Mission/default.asp [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]
- CSA, 2012, <http://www.csa-isc.ro/index.php?lang=en> [Erişim Tarihi 28 Mayıs 2012]
- Currie, C., (2003) Towards a general theory of financial regulation: predicting, measuring and preventing financial crises. *Working Paper*, University Technology of Sydney School of Finance and Economics **132**, ss. 1-60
- DGSFP, 2012, http://www.dgsfp.meh.es/direcciongeneral/index_in.asp [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]
- DNB, 2012, <http://www.dnb.nl/en/about-dnb/duties/supervision/index.jsp> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]
- Erol, M., (2003). Doğal tekellerin dzenlenmesi ve telekomunikasyon sektöründe dzenleyici kurum. *Uzmanlık Tezi*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı
- European Commission Directorate General of Economic and Financial Affairs. 2011.*InterimForecast*. September. Brussels.
- European Union, 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/legis-inforce_en.htm [Erişim Tarihi 13 şubat 2012]
- European Commission, Progress Report, 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012] s. 49

Finanstilsynet, 2012, http://www.finanstilsynet.dk/?sc_lang=en [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012]

Finantsinspeksioon, 2012, <http://www.fi.ee/index.php?id=760> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]

Finanssivalvonta, 2012, http://www.fin-fsa.fi/en/About_us/Mission/Pages/Default.aspx [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]

Finansinspektionen, 2012, <http://www.fi.se/Folder-EN/Startpage/About-FI/What-we-do/> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

FKTK, 2012, <http://www.fktk.lv/en/> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

FMA, 2012, <http://www.fma.gv.at/en/about-the-fma.html> [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012]

FSC, 2012, <http://www.fsc.bg/Establishment-en-24> [Erişim Tarihi 28 Mayıs 2012]

FSA, 2012, <http://www.fsa.gov.uk/> [Erişim Tarihi 28 Mayıs 2012]

HFSA, 2012, <http://www.pszaf.hu/en/> [Erişim Tarihi 26 Mayıs 2012]

Hazine Müsteşarlığı, 2006, *Sigortacılık ve BES faaliyet raporu*. Aralık. Ankara.

ISP, 2012, <http://www.isp.pt/en> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

ISVAP, 2012,

http://www.isvap.it/isvap/impres_e_jsp/HomePageSezione.jsp?nomeSezione=L'ISTITUTO&ObjId=90229&titolo=L'ISTITUTO [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı.

2009. <http://www.ifm.gov.tr/Shared%20Documents/IFM%20Stratejisi%20ve%20Eylem%20Plani.pdf> [Erişim Tarihi 20 Haziran 2012]

KNF, 2012,

http://www.knf.gov.pl/en/About_us/KNF_Polish_Financial_Supervision_Authority/index.html [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

Lietuvos Bankas, 2012, <http://www.lb.lt/supervision> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

MFSA, 2012, <http://www.mfsa.com.mt/pages/viewcontent.aspx?id=136> [Erişim Tarihi 27 Mayıs 2012]

MOF, 2012, http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/page28_en/page28_en?OpenDocument [Erişim Tarihi 25 Mayıs 2012]

Kamu İhale Kurumu Faaliyet Raporu. 2011.

http://www1.ihale.gov.tr/arge/2011_Faaliyet_Raporu.pdf [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012]

Rekabet Kurumu. 2011.

<http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=110&Lang=TR> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012]

Sigortanın Tarihi. 2011. <http://www.tsrbs.org.tr/sayfa/sigortanin-tarihi> [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012]

Sigortacılık Genel Müdürlüğünün Görevleri. 2011.

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://4d00dc5ed3455e78d888a06d22227f9a&LightDTNKnobID=1481786145> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012]

Sigortacılık Denetleme Kurulunun Görevleri. 2011.

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://4d00dc5ed3455e78d888a06d22227f9a> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012]

SPK Tanıtım Kitapçığı. 2011.

<http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=846&ext=pdf&submenuheader=-1> [Erişim Tarihi 1 Haziran 2012]

Swiss RE, 2011, http://media.swissre.com/documents/sigma2_2011_en.pdf [Erişim Tarihi 12 Şubat 2012]

The EU Single Market, 2012,

http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/latest/index_en.htm [Erişim Tarihi 15 Mart 2012]

TSRŞB, 2012, <http://www.tsrbsb.org.tr/sayfa/sermaye-yeterliliği-solvency> [Erişim Tarihi 15 Mart 2012]

Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, 2012,

<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=tarihce&baslik=Tarih%E7e> [Erişim Tarihi 14 Mayıs 2012]

Türkiye AB İlişkileri, 2011, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerine-genel-bakis.tr.mfa> [Erişim Tarihi 14 Mayıs 2012]

TÜSİAD. 2002. *Bağımsız düzenleyici kurumlar ve Türkiye uygulaması*. Aralık. İstanbul

Yıldıran, T., (2006). Finansal piyasalarda düzenleyici otoritelerin entegrasyonu. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.

Yiğit, E., (2007) Avrupa Birliği ile uyum sürecinde Türk sigorta sektörünün yeniden değerlendirilmesi. *Yüksek Lisans Tezi*. Bursa: Uludağ Üniversitesi SBE

32009L0138 sayılı direktif, 2012, <http://eur->

[Lex.europa.eu/Notice.do?val=505446:cs&lang=en&list=505446:cs,502664:cs,489072:cs,489030:cs,&pos=1&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=505446:cs&lang=en&list=505446:cs,502664:cs,489072:cs,489030:cs,&pos=1&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=) [Erişim Tarihi 15 Mart 2012]