



REGULATION STRUCTURE AND APPLICATIONS IN FINANCIAL MARKETS IN TURKEY

Azad OSMANLI*

*Dr., azadosmanli@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5528-910X

Received Date:15.08.2023 Accepted Date:02.11.2023

Copyright © 2023 Azad OSMANLI. This is an open access article distributed under the Eurasian Academy of Sciences License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT

Disruptions in the economy have a high potential to negatively affect the social structure and social order. In order to experience fewer disruptions in economies and to eliminate the disruptions more quickly, it is necessary to take some regulatory measures, called regulation. Regulation can generally be defined as the state regulating the economic activities of the private sector in a way that increases social welfare. Financial regulation is the rules and restrictions developed by the regulatory authority for the decisions and behaviors of financial agents in order to achieve maximum social benefit. Financial regulations are used to regulate financial markets in Turkey, as well as all over the world. In order to better understand the regulations and their consequences in the financial markets in Turkey, a brief explanation about financial regulations is made in this article and the structure and applications of financial regulations in Turkey are discussed. It is observed that the economic crisis experienced in 2000 and 2001 played a decisive role in shaping financial regulations in Turkey. With the comprehensive regulations implemented after these crises, it was seen that the actors regulating the financial market were the Central Bank of the Republic of Turkey, the Banking Regulation and Supervision Agency, the Savings Deposit Insurance Fund and the Banks Association of Turkey. It has been understood that many different types of regulation practices are carried out by these actors.

Keywords: Regulation, Market, Finance, Economy, Banking

JEL Classifications: G18, G21

TÜRKİYE'DE FİNANSAL PİYASALARDA REGÜLASYON YAPISI VE UYGULAMALARI

ÖZET

Ekonomideki aksaklıkların toplumsal yapıyı ve sosyal düzeni olumsuz etkileyecek yüksek bir potansiyeli bulunmaktadır. Ekonomilerde daha az aksaklık yaşanması ve yaşanan aksaklıkların daha hızlı giderilebilmesi için regülasyon olarak adlandırılan bir takım düzenleyici tedbirlerin alınması gerekli olmaktadır. Regülasyon genel olarak, devletin özel sektörün ekonomik faaliyetlerini toplum refahını artıracak şekilde düzenlenmesi şeklinde tanımlanabilir. Finansal regülasyon ise düzenleyici otoritenin maksimum toplumsal fayda elde edebilecek şekilde finansal ajanların kararları ve davranışları için geliştirdiği kurallar ve kısıtlamalardır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de finansal piyasaların düzenlenmesi için finansal regülasyonlara başvurulmaktadır. Türkiye'deki finansal piyasalardaki regülasyonları ve sonuçlarını daha iyi anlayabilmek için bu makalede finansal regülasyonlar hakkında kısa bir açıklama yapılmış ve Türkiye'deki finansal regülasyonların yapısı ve uygulamaları tartışılmıştır. Türkiye'de finansal regülasyonların şekillenmesinde 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizin belirleyici bir rolü olduğu gözlemlenmektedir. Bu krizlerden sonra gerçekleştirilen kapsamlı düzenlemelerle finansal piyasayı regüle edici aktörlerin Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Türkiye Bankalar Birliği olduğu görülmüştür. Bu aktörler eşliğinde pek çok farklı türde ve çok sayıda regülasyon uygulamalarının gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Regülasyon, Piyasa, Finans, Ekonomi, Bankacılık

JEL Sınıflandırması: G18, G21



1. GİRİŞ

Ekonomilerin pek çok belirleyicisi mevcuttur ve bu karmaşık ve kapsamlı sistemlerin işleyişini etkileyen farklı etkenlerin ortaya çıkması ve aksaklıkların yaşanması her zaman olasıdır. Ekonomideki aksaklıkların toplumsal yapıyı ve sosyal düzeni olumsuz etkileyecek yüksek bir potansiyeli bulunmaktadır. Ekonomilerde daha az aksaklık yaşanması ve yaşanan aksaklıkların daha hızlı giderilebilmesi için regülasyon olarak adlandırılan bir takım düzenleyici tedbirlerin alınması gerekli olmaktadır. Alınan bu tedbirlerle ekonomilerin daha verimli ve sorunsuz işleyeceği ve toplumsal refahın artacağı öngörülmektedir (Tepe ve Ardiyok, 2004). Regülasyonlardan beklenen ekonomik getiriler ve toplumsal getiriler vardır. Ekonomik getiriler, üretimin ve istihdamın artırılması ve girişimciliğin teşvik edilmesidir. Regülasyonlardan beklenen toplumsal getiriler ise kişisel özgürlüklerin güvence altına alınması ve bireysel güvenliğin sağlanması olarak sıralanabilir (Tepe ve Ardiyok, 2004).

Çağdaş ve demokratik hükümetlerin bazı temel hedefleri vardır. Bu hedeflerin başında, vatandaşların ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek amacıyla makroekonomik istikrarı sağlamak, işsizliği azaltmak, eğitim ve öğretimde kaliteyi artırmak ve eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak, ülkede inovasyon ve girişimciliği artırmak, çevre standartları, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında daha iyiye ulaşmak için politikalar geliştirmektir. Sayılan bu amaçlara ulaşmakta regülasyon önemli bir araç konumundadır (TÜSİAD, 2003).

Regülasyon kavramı İngilizce *regulation* kelimesinden türetilmiştir. *Regulation* kelimesi Türkçede tanzim etme, düzenleme ve kural gibi anlamlarla karşılık bulmaktadır. İngilizce aslından Türkçeye *regülasyon* olarak uyarlanan kelime uygulamada yaygın olarak kullanılmaktadır. İktisadi literatürde regülasyon kavramı çok farklı alanlarda kullanıldığından, genel geçer bir tanımı bulunmamaktadır. Buna karşılık regülasyon genel olarak, devletin özel sektörün ekonomik faaliyetlerini toplum refahını artıracak şekilde düzenlenmesi şeklinde tanımlanabilir. Regülasyon piyasaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve rekabete açılması için kamu otoritelerince dışarıdan devamlı surette kontrol edilmesidir (Tepe ve Ardiyok, 2004). “Regülasyon, genellikle devlet yöneticilerinin, fertlerin ve özel sektördeki işletmelerin ekonomik ve toplumsal yönden istenmeyen davranışlarını önlemek ve değiştirmek amacıyla oluşturulan ve cezai yaptırımlarla desteklenmiş kurallar bütünüdür” (OECD, 1990).

1970’li yıllarda piyasanın regülasyonu konusu, ekonomi literatüründe yer edinmeye başlamıştır (Peltzman, 1975). 1980 sonrası dönemde “regülasyon” kavramı daha çok özerk kurumlarca yapılan faaliyetleri içermektedir. Özerk kurumların yaptığı düzenleme, denetleme ve yönlendirme çalışmaları regülasyonun özünü oluşturmaktadır. 1980’li yıllarla birlikte devletlerin yönlendirici ve denetleyici rolü artmaya başlamıştır.

Regülasyonlar uygulayıcı otorite açısından; kamu, özel veya kar amacı olmayan herhangi bir kurum tarafından uygulanabilmektedir. Kamusal regülasyon anayasa, yasa, yönetmelik vb. hukuki bağlayıcı metinler aracılığıyla kamu idari otoriteleri tarafından toplumsal refahı artırmak amacıyla ekonomiye yapılan müdahale, düzenleme ve kontrollerdir. Meşruiyetini anayasal güvence altında olan uluslararası anlaşmalardan alan uluslararası kuruluşların yaptığı düzenlemeler de kamusal regülasyonlardır. Özel regülasyonlar ise bireyler ve şirketler tarafından kendi faaliyetlerini düzenlemek adına gerçekleştirdikleri yasal yaptırım gerektirmeyen müdahale, düzenleme ve kontrollerdir (Aktan ve Karaaslan, 2009).

Günümüzde devletlerin şirketler üzerinde düzenleyici yetkilerini daha az miktarda kullanmaları gerektiği anlayışı kabul görmektedir. Bununla birlikte bankacılık, sermaye piyasası işlemleri, sigortacılık gibi alanlarda devlet düzenleyici yetkilerini geniş kapsamlı olarak kullanmaktadır.

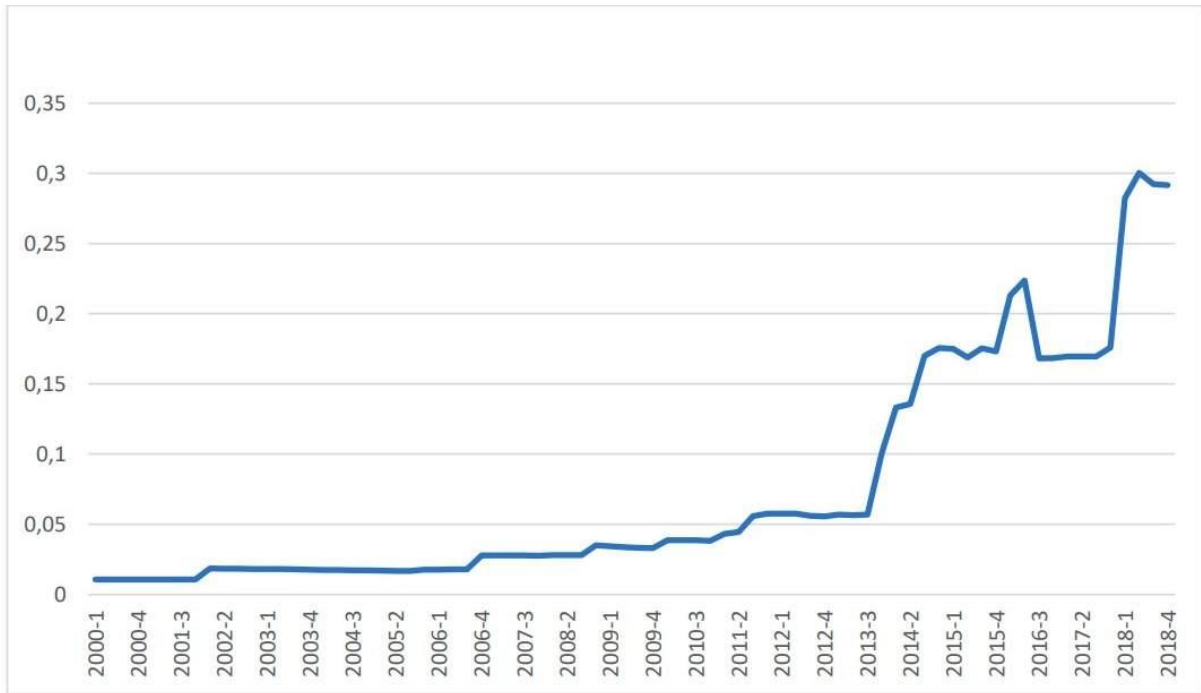


Devlet düzenleme yetkisini, kamu otoritesinin düzenleme yetkisini kullanan bağımsız idari otoriter aracılığıyla kullanmaktadır (Örer, 2015).

Regülasyon kendi içinde, iktisadi regülasyonlar, sosyal regülasyonlar ve süreç regülasyonları şeklinde ayrılmaktadır. Piyasaların etkinliği artırmak için tasarlanmış regülasyonlar iktisadi regülasyonlardır. Sosyal regülasyonlar bireysel hakların garanti altına alınması ve toplumsal refahın artırılması amacıyla gerçekleştirilen düzenlemelerdir. Süreç regülasyonları idari regülasyon olarak da isimlendirilir ve devletin faaliyetlerini kapsayan kurallar bütünüyle ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır (Sarısoy, 2010).

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de finansal piyasaların düzenlenmesi için finansal regülasyonlara başvurulmaktadır. Tablo 1’de 2000 ila 2018 yılları arası bankacılık regülasyon endeksi gösterilmiştir. 2001, 2006 ve 2011 yıllarında regülasyon endeksinde bir artış olduğu görülmekle birlikte 2013 yılında ve 2018 yılında belirgin bir sıçrama yaşandığı anlaşılmaktadır. Türkiye’deki finansal piyasalardaki regülasyonları ve sonuçlarını daha iyi anlayabilmek için bu makalede finansal regülasyonlar hakkında kısa bir açıklama yapılmış ve Türkiye’deki finansal regülasyonların yapısı ve uygulamaları tartışılmıştır.

Tablo 1. Bankacılık Regülasyon Endeksi 2000-2018



Kaynak: Erşin Meta, Tokathoğlu ve Eruygur, (2020, s.71)

2. FİNANSAL REGÜLASYON

Düzenleyici otoritenin maksimum toplumsal fayda elde edebilecek şekilde finansal ajanların kararları ve davranışları için geliştirdiği kurallar ve kısıtlamalar finansal regülasyon olarak tanımlanmaktadır. Kamu ve özel sektör tarafından yapılan girişimlerin başarılı birer yatırım haline gelebilmeleri için ve istikrarlı bir ekonomik sisteme sahip olabilmek için finansal piyasalar önemli bir faktördür. Ayrıca, finansal piyasalardaki oynaklıklar ekonominin sarsılmasına ve risklere açık hale gelmesine neden olabilmektedir (Gaa vd., 2001). Finansal sistemde oluşan olumsuzluklar ekonomiyi de olumsuz etkilemekte ve kapsamlı ve yıkıcı



kayıplara yol açabilmektedir. Günümüzde dünyadaki finansal kurumlar ve faaliyetleri birbiriyle daha ilişkili bir hale geldiğinden bir ülkedeki bir kriz diğer ülkelere de sıçrayıp küresel bir krize dönüşebilmektedir (Ilhan, 2013). Finansal piyasaların bu kadar kapsamlı ve derin etkileri olması nedeniyle, finansal istikrarının sağlanması için ve finansal sorunlarla mücadele etmek için kamu otoritesi tarafından finansal regülasyonlar uygulanmaktadır.

Finansal regülasyonların odaklandığı başlıca konular; (1) bankaların ve diğer finansal kurumların ihtiyatlı yönetimine ilişkin getirilen sermaye yeterlilik oranlarının belirlenmesi ve aşırı risk almanın kısıtlanması ve birbirine bağlı kredilerin kısıtlanması gibi kurallar getirilmesi, (2) finans kurumları ile müşterileri arasındaki işlemlerin yürütülme şeklini ve bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması gerekliliğini düzenleyen kurallar getirilmesi, (3) bankalara menkul kıymetler ve sigortacılıkla ilgili işlemler için müsaade edilip edilmeyeceğini düzenleyen kurallar getirilmesi, (4) banka sahibi olma koşullarını düzenleyen ve banka sahibi olmak için kimlere müsaade edilip edilmeyeceğini düzenleyen kurallar getirilmesi gibi konulardır (Delice, Doğan ve Uzun, 2004).

Finansal regülasyonları uygulamak için kullanılan çok sayıda araç bulunmaktadır. Bu araçların belli başlıları arasında bankacılık faaliyetlerine getirilen kısıtlamalar, sermaye yeterlilik oranlarının belirlenmesi, likidite zorunluluğu, mevduat sigortası sistemi, faiz oranı sınırlamaları, bankaların risk alımlarına getirilen sınırlamalar, şeffaflık, menkul kıymetlere yönelik kısıtlamalar ve piyasada sıkıntı yaşayan finansal kurumların risk alımlarına getirilen sınırlamalar sayılabilir (Spong, 2000).

Finansal regülasyonun hedefi, finansal piyasalarda faaliyet gösteren kurumların bütünlüğü, güvenliği ve şeffaflığıdır. Finansal regülasyonlar bu hedefe ulaşmak için bu kurumların davranışlarını izler, disipline ve koordine eder (OECD, 2010). Finansal regülasyonlar iki ana amaç etrafında şekillenirler: Finansal sistemin güvenliğini ve istikrarını sağlamak ve finansal piyasaların büyümesini ve gelişmesini teşvik etmek. Bu amaçlara ulaşmayı hedefleyen finansal regülasyonların geliştirilmesi dört prensibe dayanmaktadır. Bunlar; etkinlik, hesap verilebilirlik, yetki ve yasallıktır (Pan, 2011).

Finansal regülasyonların temel amacı etik olmayan uygulamaların engellenmesi ve etkin rekabetin sağlanmasıdır. Böylece piyasa başarısızlıkların önüne geçilmiş olur ve para kontrolü de sağlanabilir. Finansal regülasyonlar sayesinde tüketici tekeli fiyatlarla maruz kalmadığı gibi üreticiler de verimli bir kaynak tahsisinden yararlanabilirler. Ayrıca, finansal regülasyon piyasada güvenin tesisi için de önemli bir araç olarak kullanılır. Piyasayı ilgilendiren bilgilerin piyasanın taraflarına doğru yöntemlerle ve doğru bir zamanda ulaştırılması güvenin tesisinde önemli rol oynamaktadır.

3. TÜRKİYE'DE FİNANSAL REGÜLASYON

Türkiye'de bankacılık sistemi 1980'li yıllardan sonra belirgin bir biçimde farklılaşmış ve buna bağlı olarak bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi açısından dikkate değer değişimler yaşanmıştır. Bu değişimlerle; bankacılık sisteminde rekabetçi koşulların sağlanması, sistemin daha etkin işlemesi, döviz kullanımının serbestleştirilmesi, yabancı bankalar dahil yeni girişlere izin verilmesi, İslami bankacılık uygulamalarının gerçekleştirilmesi mümkün olmuştur. Ayrıca, bu değişimlere bağlı olarak; bankalar hisse senedi satışına başlamış ve mali danışmanlık ve yatırım fonu yönetimi gibi alanlarda hizmet verir hale gelmişlerdir. Bankalararası Para Piyasasının kuruluşu ile likidite düzenlemesi sağlanmıştır. Gerçekleştirilen finansal regülasyonlara bağlı olarak bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve daha fonksiyonel bir yapıya kavuşturulabilmesi için yasal ve kurumsal değişiklikler yapılmış ve finansal kurumların dış denetçiler tarafından denetlenmesi olanaklı hale getirilmiştir. 80'li yıllar boyunca



gerçekleştirilen finansal regülasyonlar bankacılık sisteminin hizmet kalitesinin artmasını sağlamıştır (Bakdur, 2003).

1990'lı yıllara gelindiğinde bankacılık sisteminin düzenlenmesinin ve denetlenmesinin iki kurum eliyle yapıldığı görülmektedir. Bu kurumlar Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasıdır (TCMB). Bu dönemde Bankacılık Kanununun uygulanması, yerindelik denetimleri ve finansal kurumlara müeyyidelerin tatbiki Hazine Müsteşarlığı eliyle yapılmaktadır. Finansal kurumların uzaktan takibi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesinde yürütülen iş ve işlemlerden ise TCMB sorumludur. İki kurum eliyle dağınk bir şekilde yürütülen düzenleyici ve denetleyici uygulamaların tek bir bağımsız kurum altında birleştirilebilmesi için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) 1999 yılında kurulmuştur (Gündoğdu, 2014).

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca gerçekleştirilen önemli kanuni düzenlemeleri şu şekilde sıralamak mümkündür: 1985 tarihli 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1999 tarihli 4389 sayılı Bankalar Kanunu yayımlanmıştır. 2005 tarihli 5411 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girmiştir (Gündoğdu, 2017). Bu yasal düzenlemelere ilave olarak 1994 tarihli tasarruf mevduatlarına devlet güvencesi sağlayan risk primli mevduat sigortası uygulamasını da belirtmek gerekir. Ancak %100 güvence sağlayan bu uygulama ahlaki risk problemini ortaya çıkarmış ve bazı bankaların başarısızlıklarıyla sonuçlanmıştır. Bu nedenle 2001 tarihinde %100 güvence uygulamasından vazgeçilmiş ve tasarruf mevduatları için kısmı güvence uygulamasına geçilmiştir (Babacan, 2007).

Türk bankacılık sisteminin regülasyonu açısından 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerin belirgin etkileri olmuştur. Bu krizlerden dersler alınmış ve benzer krizlerin yaşanmasını önlemek için bankacılık sistemi adeta baştan yapılandırılmıştır. Yapılan değişikliklerle bankacılık sistemi daha etkin, işlevsel ve sağlıklı bir hale kavuşmuştur. Krizleri takiben bankalar potansiyel risklere karşı sermayelerini güçlendirmişlerdir. Sermayesini güçlendiremeyen bankalar ise birleşmişlerdir. Her ikisini de yapamayan bankalara ise TMSF tarafından el konulmuştur. Krizlerden sonra pek yeni kanuni ve bürokratik düzenleme yapılmış ve yapılan bu düzenlemelerle uluslararası standart ve uygulamalarla paralellik sağlanmıştır. Ayrıca krizlerden sonra regülasyon otoriteleri bankaları denetlerken risk temelli denetlemeye başlamışlardır (Türkiye Bankalar Birliği, 2008).

2005 yılında bankacılık sektöründe verimliliği yükseltmek için düzenleme ve denetleme uygulamalarını, bu uygulamalardan sorumlu olacak kurumları ve her bir kurumun yetki ve sorumluluklarını detaylı ve kapsamlı şekilde belirleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çıkartılmıştır. Yeni kanunun bankacılık sektöründe düzenleme ve denetleme görevi ve yetkisi verdiği üç kurum TCMB, BDDK ve TMSF'dir (Zülfüoğlu, 2013). Kanunla bu kurumlara düzenleme ve denetleme yetki ve sorumluluğu verildiği gibi bu kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması açısından rol dağılımı ve işbirliğinin esasları da belirlenmiştir. Etkin ve yüksek performanslı bir regülasyon uygulaması için gerekli olan dört temel fonksiyon (nihai likidite kaynağı, ihtiyatlı bir düzenleme ve denetim mekanizması, mevduat sigortası ve tasfiye) olan bu kurumlar arasında paylaştırılmıştır.

3.1. Türkiye'de Finansal Regülasyonların Yapısı

Türkiye'de finansal regülasyonların yaşanan ekonomik krizlerle şekillendiğini söylemek yanlış olmaz. Türkiye tarihinde bankacılık sektörünü yakından ilgilendiren ve derinlemesine etkileyen pek çok büyük kriz yaşamıştır. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerden ders alınmış ve benzer krizlerin yaşanmasına engel olmak için köklü yapısal değişiklikler yapılmıştır (Alpay ve Sakıncı, 2017). Bu krizlerden sonra IMF ve Dünya Bankası ile işbirliği halinde yürütülen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı içerisindeki Bankacılık Yeniden Yapılandırma



Programı çerçevesinde bankacılık sektörünü kapsamlı şekilde yeniden düzenleyen değişimler gerçekleştirilmiştir (Mercan, 2008).

Esasında 2000 ve 2001 krizlerinden önce 1999 yılında Türk bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma süreci başladığı söylenebilir. 1999 yılında uluslararası standartlara adaptasyon sağlaması ve enflasyonla mücadele etmek için düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu süreçte yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve BDDK bağımsız ve özerk bir kurum olarak kurularak bankaları üzerindeki düzenleme ve denetleme görev ve yetkisi BDDK’ya verilmiştir (TBB, 2008).

2000 ve 2001 krizlerinden önce BDDK’nın kurulmuş olması krizden toparlanmayı hızlandırdığı gibi kriz sonrasında gerçekleştirilen yapısal düzenlemelere de ivme kazandırmıştır. Ekonomik büyümenin ve kalkınmanın ve krizlere karşı güç kazanmanın bankacılık sektöründeki problemlerin çözümlenmesinden geçtiğine duyulan inanç kriz sonrası yapılan yapısal düzenlemelerde bankacılık sektörüne öncelik ve ayrıcalık tanınmasına yol açmıştır.

Türk bankacılık sistemini etkin ve istikrarlı hale getirmek için kriz sonrasında başlatılan programla; bankacılık sisteminin mali ve operasyonel yönden dirençli bir yapıya kavuşmasını sağlamak, bankacılık sisteminin etkin olarak izlenmesini ve denetlenmesini sağlamak, bankacılık sisteminde rekabetçi koşulları yaratmak ve bankacılık sektörünü uluslararası standartlara uyumlu hale getirerek dünya çapında rekabet edebilir konuma getirmek amaçlanmıştır (BDDK, 2001). Bu amaçların gerçekleştirilmesi için yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca finansal kurumlara geri ödenmesi gereken sorunlu krediler için İstanbul Yaklaşımı benimsenmiştir (Öncü ve Aktaş, 2007).

2000 ve 2001 krizlerinden sonra bankacılık sisteminin regülasyonu dört boyutlu bir yapıdan oluşmuştur. Gerçekleştirilen regülasyonların ilk boyutu bankacılık sisteminin finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılmasıdır. Bu kapsamda bankaların görev zararlarını minimize etmek için devlet iç borçlanma senedi imkanı sunulmuştur. Ayrıca bankaların sermayelerini güçlendirmek için sermaye desteğinde bulunulmuştur. Kamu bankalarının özel hukuk kapsamına girebilmesi için onlara anonim şirket statüsü sağlanmıştır. Bu tedbirlere ilave olarak bankalara uygulanacak regülasyonlar hakkında görüş birliği sağlamak için ortak yönetim kurulu tesis edilmiştir. Son olarak, kamu bankalarında şube sayısı ve personel sayısı açılarından küçülmeye gidilmiş ve Emlak Bankasının faaliyetleri tamamen durdurulmuştur. Gerçekleştirilen regülasyonların ikinci boyutu devirleri gerçekleştirilen bankaların TMSF eliyle çözümlenmesi iken üçüncü boyut ise özel bankaların yapısal güçlerinin artırılmasıdır. Dördüncü ve son boyut gözetim ve denetim uygulamalarının sağlamaştırılmasıdır. Bu boyut kapsamında bankaların risk düzenlemeleri, sermaye yeterliliği, kredi ve iştirak sınırlamaları gibi uygulamalarının uluslararası standartlara adaptasyonu sağlanmıştır (Bumin, 2016).

Türkiye’de finansal regülasyonları yapısını ve işleyişini belirleyen kurumlar bulunmaktadır. Bunlar TCMB, BDDK, TMSF ve Türkiye Bankalar Birliği’dir (TBB) (Gündoğdu, 2015). Banka regülasyonları ağırlıklı olarak BDDK tarafından gerçekleştiriliyor olsa da bu dört kurumun her biri kendi görev alanı içerisinde Türkiye’de bankaların ve müşterilerin faaliyetlerini düzenler, denetler, yönetir ve yönlendirirler. Aşağıda bu dört kurum ve faaliyetleri açıklanmıştır.

3.1.1. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Türkiye’de finansal piyasaları düzenleyen kurumların başında TCMB gelmektedir. Türkiye’de Merkez Bankasının kuruluşu 1930 tarihli 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanundan meşruiyetini alan TCMB 3 Ekim 1931’deki kuruluşunun ardından 1 Ocak 1932’de görevine başlamıştır. Dünyada ve Türkiye’de meydana



gelen ekonomik, siyasi ve toplumsal değişimlere bağlı olarak TCMB'nin de amaç ve faaliyetlerde değişimler yaşanmıştır. 1930 tarihli yasada “ülkenin iktisadi kalkınmasına yardımcı olmak” şeklinde tarif edilen kuruluş amacı 2001 tarihli yasal değişikliklerle birlikte “fiyat istikrarını sağlamak” şekline dönüşmüştür (Yay, Yay ve Yılmaz, 2001).

Değişimler kapsamında 1715 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış ve merkez bankasının görev ve faaliyetleri 1975 tarihli 1211 sayılı kanun ile düzenlenmeye başlamıştır. Bu yeni kanun TCMB'yi bağımsız bir kurum olarak tanımlamış ve ekonomik koşullara uygun olarak TCMB'ye para politikasına karar vermek ve uygulamak görevi verilmiştir (Gündoğdu, 2016). İlke olarak, TCMB'nin görev ve yetkilerini yerine getirirken herhangi bir tesir altında kalmadan etkin ve etkili bir şekilde hareket eden, kamu yararını ön planda tutan, şeffaf, güvenilir ve hesap verebilir bir kurum olduğu kabul edilmektedir.

1990'dan itibaren tüm dünyada yaşanan değişimler merkez bankalarından görev ve sorumluluklarıyla ilgili değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu yıllardan sonra iletişim ve teknoloji alanında yaşanan değişimler, bu değişimlere bağlı olarak küreselleşmenin artması, küreselleşme ile ülkelerin ve insanların birbirlerine daha yakın hale gelmeleri ve birbirlerinden daha fazla etkilenmeleri pek çok alanı olduğu gibi ekonomiyi ve finansal piyasaları da etkilemiştir. Piyasalar derinleşmiş, daha serbest hale gelmiş ve birbirlerini daha çok etkiledikleri için krizlere karşı da daha kırılğan olmuşlardır. Bu ortamlarda beklenen bağımsız, açık, hesap verebilir ve şeffaf merkez bankalarına duyulan ihtiyaç daha belirgin hale gelmiştir. Bunun dışında bu yeni şartların getirdiği bir diğer yaklaşım da merkez bankası dışında bağımsız kuruluşlara para politikasının uygulanması konusunda regülasyon yetkisi verilmesidir (Bilgin, 2018). Bu akımın bir yansıması olarak yapılan kanun düzenlemelerle 2000 yılında BDDK bağımsız bir kurum olarak kurularak bankacılık sistemini düzenleme ve denetleme yetkileri verilmiştir. BDDK'nın kuruluşunun ardından TCMB'nin görev ve yetkileri yeniden tanımlanmıştır. TCMB'nin temel görev yetkileri para politikasının belirlenmesi ve yönetilmesi etrafında şekillendirilmiştir. Bu görevlere ilave olarak finansal sistemin işlevselliğinin sürdürülmesi, ihtiyaç duyan bankalara likidite temini ve BDDK ile işbirliği içerisinde gerekli durumlarda fon sağlamak da TCMB'nin yetki ve görevleri arasındadır (Yay vd., 2001).

Merkez bankaları, bankaların ve diğer finansal kurumların gözetleyicisi ve denetleyicisi olarak onların yerindelik denetimini yaptığından *bankaların bankası* olarak tanımlanır (Maksidov, 2017). Merkez bankası diğer düzenleyici kurumların öncüsü konumundadır ve onlarla uyumlu şekilde çalışması öngörülür (Sever, 2015). Bununla birlikte merkez bankasının pozisyonu ve yürüttüğü görevleri merkez bankasını diğer kurumlardan daha farklı bir konuma getirmektedir. TCMB finansal istikrarı değerlendirirken makro bir bakış açısına sahiptir. Ayrıca, TCMB para politikalarını yürütür ve ödeme sistemlerinin yönetimini sağlar. Finansal piyasaların istikrarı açısından Türk Lirası ve döviz fiyatlarının seyrini denetler ve piyasalar risk yönetimi algısını kazandırmaya çalışarak bu yöndeki çalışmaları cesaretlendirir (Bilgin, 2018).

Yürürlükteki kanunlarla tanımlanmış TCMB'nin beş ana görevi bulunmaktadır. Bunlar; fiyat istikrarını sağlamak, finansal istikrarı sağlamak, döviz kuru rejimini belirlemek, ödeme sistemlerini yönetmek ve para basmaktır. Sayılan bu görevlere bazı ilaveler yapmak mümkündür. İlk olarak, TMSF'ye devredilmiş bankaların tazminat ödemeleri ve iyileştirilerek satılmaları için TMSF'nin yetersiz kalması durumunda TMSF'ye destek olmak görevi sayılabilir. Ayrıca, TCMB finansal piyasaları denetlemek amacıyla ihtiyaç duyduğu bilgileri bankalar ve finansal kurumlar ve diğer bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlardan talep edebilir (Yay vd., 2001). Son olarak, TCMB, kredi verirken ve mevduat kabul ederken bankaların belirlediği faiz oranlarıyla ilgili olarak gerektiğinde bankalardan isteyebilir (TCMB, 2018).



3.1.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Türkiye’de finansal piyasaları düzenleyen kurumların en önemlilerinden bir tanesi de BDDK’dır. Bankaların ve özel finansal kurumlarının kendi özel amaçlarının yanında ülke kalkınmasına, ekonomik büyümeye ve istikrara katkıda bulunmaları beklenmektedir. Bu kurumların bu amaca hizmet edebilmeleri etkin, sağlıklı, disiplinli, rekabetçi ve istikrarlı bir finansal piyasada faaliyet göstermeleri gerekmektedir. Ayrıca bu piyasanın değişen koşullara göre de yenilenmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Bu koşullardaki bir piyasanın sağlanması görevi 1999 yılı öncesine kadar TCMB’ye verilmiştir. 1999 yılı ve öncesinde yaşanan gelişmeler diğer dünya ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de bu görevin bağımsız bir kurum aracılığıyla gerçekleştirilmesini ihtiyacını doğurmuştur. 1999 yılında 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ile özerk statülü bir kurum olarak BDDK kurulmuş ve 31 Ağustos 2000 tarihinde de göreve başlamıştır. BDDK Türk bankacılık sektörünün düzenleme, gözetim ve denetiminden sorumlu bir kurum olarak görevini sürdürmektedir (Çakmak, 2007). BDDK görevine başladıktan sonra yetki ve sorumlulukları çerçevesinde bankacılık sektörünün etkinliğinin artırılması ve geliştirilmesi amacıyla köklü ve kapsamlı düzenlemeler gerçekleştirmiştir (Zülfüoğlu, 2013).

BDDK Bankacılık Kanunundan aldığı meşruiyetle ekonomi açısından risk oluşturacak gelişmeleri önleyecek, bankaların etkin, disiplinli ve güvenli faaliyet göstermelerini sağlayacak, kredi sisteminin verimli şekilde işlenmesini temin edecek ve tasarruf sahiplerinin mağdur olmasını önleyecek bir şekilde yetki ve sorumluluklarını kullanır. BDDK’nın yürüttüğü düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin amacı finansal piyasalarda istikrarın ve güvenin temin edilmesi, kredi sisteminin işlevsel olması, tasarruf sahiplerinin korunması ve finansal sektörün geliştirilmesidir.

Bankacılık Kanununa göre BDDK; (1) bankaların ve özel finansal kurumlarının kuruluş, yönetim, teşkilat yapısı, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiye gibi faaliyetlerini izlemek ve denetlemek, (2) ülke içindeki ve ülke dışındaki eşdeğer kurumların iştirak ettiği uluslararası mali, iktisadi ve mesleki topluluklara üye ve görev alanına giren konularda yabancı ülkelerin yetkili otoriteleriyle iletişim ve işbirliği içerisinde olmak ve (3) diğer kanunların kendisine verdiği görevleri yapmakla yükümlüdür.

BDDK yukarıda belirtilen görevleri yürütürken bazı ilkeleri takip etmektedir. Bu ilkeler ise; (1) bankaların etkin ve karlı bir şekilde çalışabilmeleri için işlem ve aracılık maliyetlerini minimize etmek, (2) finansal piyasalarda etkin rekabetin oluşmasını sağlayacak tedbirler almak, (3) finansal sistemin verimli ve şeffaf olmasını sağlayacak rekabet koşullarını oluşturacak uygulamalar arasında yeknesaklığı sağlamak, (4) uluslararası bankaları dikkatli bir şekilde takip ederek onların tecrübelerinden istifade etmek, (5) finansal piyasa çalışanları arasındaki bütünleşmeyi tesis etmek için ülke dışı da dahil olmak üzere kurumlar, birimler ve meslek mensupları arasında iletişim ve işbirliğini sağlamak ve (6) finansal piyasaların faaliyetlerini düzenleyen uygulamaları geliştirirken piyasanın tarafları ile müzakere ederek ortak stratejiler belirlemektir.

BDDK yukarıda belirtilen görevlerini sürdürür ve bu görevler kapsamında bankaları izler ve denetler. Bankaların yasal mevzuatta kendilerinden almaları istenen önlemleri alamamaları ya da önlem almış olsalar dahi problemlerini giderememeleri durumunda BDDK bu bankaların faaliyetlerinin kısıtlanması ya da geçici olarak durdurulması yönünde karar alabilmektedir. BDDK tarafından alınan bu önlemlere rağmen hakkında işlem yapılan bankaların durumunda bir iyileşme olmaması durumunda bankaların TMSF’ye devredilmesi ve faaliyet izinlerinin temelli kaldırılması gibi ilave tedbirler uygulanabilmektedir. Ayrıca, hakkında işlem yapılan



bankaların eylemlerinin adli işlem gerektirdiği anlaşılırsa durumun adli mercilere yönlendirilmesi de olasıdır (Özkan, 2012).

3.1.3. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Türkiye’de finansal piyasaları düzenleyen kurumlardan bir diğeri TMSF’dir. TMSF 1983’te TCMB bünyesinde kurulmuştur. TMSF’nin kuruluş amacı tasarruf mevduatını sigorta etmektir. İleriki yıllarda yaşanan değişimlere bağlı olarak TMSF’ye bankaların yapılarının güçlendirilmesi ve ihtiyaç halinde bankaların yeniden yapılandırılması gibi ilave görevler yüklenmiştir. Yukarıda 1990’lı yıllarda yaşanan küresel çaptaki değişimlerin bir sonucu olarak merkez bankalarınca yürütülen bazı düzenleyici ve denetleyici görevlerin bağımsız kurumlara aktarılması yönünde bir eğilim geliştiğinden ve bu kapsamda BDDK’nın kurulduğundan söz edilmişti. BDDK’nın kuruluşunun ardından TCMB bünyesinde olan TMSF’in yönetimi BDDK’ya aktarılmıştır. 2003 yılında özerk bir statü kazanan TMSF, 2005 tarihli 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile yetkilerini genişletmiştir. 2016 yılında gerçekleşen darbe girişiminin ardında TMSF’nin görev ve yetkilerinde bir genişleme daha yaşanmıştır. Bu kanunla TMSF’ye verilen yetkileri şu şekilde sıralamak mümkündür: (1) Sigortaya tabi mevduatın kapsamını ve tutarını belirlemek, (2) risk bazlı sigorta priminin tarifesini, tahsil zamanını ve şeklini belirlemek, (3) gerçek kişilerin katılım bankalarında açtığı fonları güvence altına almak ve (4) kayyım atanmış ve da atanacak şirketlerdeki kayyımlık görev ve yetkilerini belirlemek.

Yukarıda sayılan yetkiler kapsamında TMSF iki temel fonksiyona sahiptir: Mevduat sigortası ve çözümleme faaliyetleri (Sayıştay Başkanlığı, 2018). TMSF mevduat sigortacılığı fonksiyonun gereği olarak ve ilgili kanunlarla kendilerine verilmiş görev sorumlulukların bir gereği olarak bankalardaki ve diğer finansal kurumlardaki mevduat sahiplerinin hak ve menfaatlerinin muhafazasını amaçlar (Saraç, 2008). Bu maksatla TMSF, bankaların ve diğer finansal kurumların potansiyel risklerini izler. Mevduat sahiplerinin korunması amacıyla uygulanacak olan mevduat sigortacılığının yapısını ve koşullarını belirler. Mevduat sigortacılığının etkin bir şekilde işlenmesini sağlamak amacıyla riskleri belirler ve yönetir. Faaliyet izni kaldırılmış bankaların bulunması durumunda bu bankaların müşterilerinin mağduriyetini gidermek için mevduat sigortası ve katılım fonu miktarlarının ödenmesini gerçekleştirir.

TMSF’nin çözümleme fonksiyonu kanuni koşulların oluşması durumunda kendisine devredilmiş ve nihai olarak faaliyet izinleri kaldırılmış olan bankalar üzerindeki işlemlerle alakalıdır (Erdem, 2015). TMSF çözümleme fonksiyonu kapsamında kendisine devredilmiş olan bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devredilmesi, birleştirilmesi ve satışı gibi işlemleri gerçekleştirmektedir. TMSF çözümleme fonksiyonu kapsamında faaliyet izinleri kaldırılmış olan bankalarda da tasfiye, fon alacaklarının tahsili, bankaların varlıklarının elden çıkarılması ve bu bankaların devam eden adli ve idari davalarının neticelenmesi işlemlerini yürütmektedir. TMSF yürüttüğü bu faaliyetler sayesinde krizlere ve şoklara karşı piyasalar güçlendirildiği gibi yaşanacak olumsuzlukların düzeyi ve maliyetleri de minimuma indirilmiş olmaktadır ve piyasanın şoklardan ve krizlerden hızlı bir şekilde en az zararla çıkarak toparlanması temin edilmektedir (TMSF, 2011).

TMSF meşruiyetini, yetki ve sorumluluklarını kanunlardan alan, idari ve mali olarak özerk ve bağımsız bir kamu tüzel kişiliğidir. Bu özelliği gereği TMSF hiçbir otoriteden emir almaz ve kararları da yerindelik denetimi dışındadır. Ayrıca TMSF görevlerinin gereği olarak bankalardan ve finansal kurumlardan gerektiğinde bilgi ve belge de isteyebilir (TMSF, 2011).

TMSF’nin yürüttüğü mevduat sigorta sistemi sayesinde bankalar sorumluluklarının farkına vardıklarından yönetimlerini iyileştirebilmektedirler. Mevduat sigorta sisteminin sağladığı uluslararası standartlardaki muhasebe ve raporlama sistemleri ve banka bilgilerinin açık ve



şeffaf biçimde paylaşılması sayesinde finansal piyasalar disiplin kazanmakta ve kredi değerlendirmelerinin gerçeği yansıtırma oranı yükselmektedir. Merkez bankası ve diğer düzenleyici otoriteler mevduat sigorta sistemiyle yakından ilişkilidir ki bu durumun da mevduat sigorta sisteminin etkisini ve başarısını artıracakları öngörülmektedir (Erdem, 2015).

3.1.4. Türkiye Bankalar Birliği

Türkiye'de finansal piyasaları düzenleyen kurumlardan bir diğeri de TBB'dir. TBB'nin kuruluşu 1958 tarihli 7129 sayılı Bankalar Kanunu ile düzenlenmiştir. Kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olarak tasarlanan TBB'nin kuruluş amacı bankalar arasında dayanışmanın tesis ettirilmesi, bankacılık mesleğinin gelişiminin sağlanması ve bankalar arasında haksız rekabetin önüne geçilmesidir (TBB, 2008). 2005 yılında yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile TBB yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni kanuna göre mevduat bankaları, kalkınma bankaları ve yatırım bankaları faaliyet izinleri aldıkları tarihi takip eden 30 gün içerisinde TBB'ye üye olmak mecburiyetindedirler.

Bankacılık Kanununda TBB'nin görev ve yetkileri şu şekilde tanımlanmıştır: (1) bankacılık mesleğinin gelişimini sağlamak, (2) TBB üyeleri için bankacılık mesleği prensiplerini belirlemek ve üyelerinin bu prensiplere uyarak disiplin, olgunluk ve gereksinimlere uyumlu olarak çalışmalarını sağlamak, (3) üyeleri için bankacılık mesleği prensiplerini belirlemek ve BDDK ile işbirliği sağlamak, (4) BDDK'nın öngördüğü tedbirlere uygun olarak kararlar alıp uygulamak, (5) üyeler arasındaki haksız rekabeti engellemek, (6) BDDK'nın öngördüğü şekilde üyelerin ilan ve reklam verirken uymaları gereken koşulları belirlemek, (7) BDDK ile müzakere ederek üyeleri arasında ortak projeler üretilmesini sağlamak, (8) üyelerinin ortak çıkarı söz konusu olduğunda hukuki yollara başvurarak ortak çıkarların mücadelesini vermek, (9) müşteri haklarıyla ilgili sözleşmelerin usul ve esasını tespit etmek ve (10) üyelerinin ve bireysel müşterilerinin taraf oldukları anlaşmazlıkların incelenmesi ve çözülmesi amacıyla hakem heyeti tesis etmek.

3.2. Türkiye'de Finansal Regülasyon Uygulamaları

Türkiye'de finansal regülasyon uygulamalarının en belirginlerinden örnekler özetlenmiştir. Bu uygulamalar özellikle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerden sonra gerçekleştirilen regülasyon uygulamalarıdır.

3.2.1. Makro Yapısal Yapılandırma Uygulamaları

2000 ve 2001 krizlerinin etkilerini azaltmak ve tekrar ekonomik büyüme sağlamak için kapsamlı yapısal reformlar gerçekleştirilmiş, kamuda oluşan açıklarda küçülmeye gidilmiş ve mali piyasalardaki baskılar azaltılmıştır. Tarımda yeniden yapılandırma ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kurulmuştur. Düşük faizli kredi destekleri ve tarımda doğrudan gelir desteği sistemi oluşturulmaya başlanmış ve bunlar pilot bölgelerde uygulanmıştır. Kooperatif birliklerine özerklik verilmiştir. Tarım satış kooperatifleri de özerkleştirilmiştir. Enerji ve iletişim alanındaki sektörlerde de yasal değişimler meydana gelmiştir. Bu sektörlerde devlet, imtiyazlı olmaktan çıkarılmıştır.

Bankalar açısından da düzenlemeler yapılmıştır. Dış kaynak kullanımında zorunluluk yaratan yapısal reformlarla makro ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi yoluna gidilmiştir. IMF'ye 2002 yılı için ekonomi politikaları bildirilmiştir, 18. stand-by hedefleri oluşturulmuştur. Buradaki programın en önemli amacı, enflasyonu azaltarak sürdürülebilir bir çerçeve oluşturmak ve kriz sebebiyle çıkan istikrarsız ortamı düzenlemektir. Bu programla bankacılık sektörüyle reel sektörün çalışmalarını birlikte gerçekleştirmelerini yeniden yapılandırmak hedefler arasında yer almıştır.



3.2.2. Maliye Politikasında Yapılandırma Uygulamaları

2002 yılındaki reform programında borç sürdürülebilirliğindeki kararsızlıkların giderilmesi ve faiz dışı fazlalıkların 2002’de Gayri Safi Yıllık Hasıla’nın %6,5 olması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda, 2003’te önlemler içeren paket yürürlüğe girmiştir. Dolaylı vergilerin artırılması, bunun yanı sıra vergilerde artışlar söz konusu olmuştur. Aynı zamanda “vergi barışı” adı altında, her türlü vergi için af kanunları çıkarılarak, hatta vergi cezaları ve faizlerine tümüyle af uygulanarak, yeni ödeme planları oluşturulması sağlanmış ve affa başvurma süreleri uzatılmıştır. Ayrıca, vergisini zamanında ödeyenleri teşvik etmek için de vergi teşvikleri uygulanmaya başlanmıştır. 2002 yılına kadar gayri safi yurt içi hasıla oranı %3 iken 2003-2006’da arasında uygulanan maliye politikalarıyla %5’te çıkarılmıştır. Bu politikadaki asıl amaç, mali disiplini de oluşturabilmektir. Bu nedenle borç yükleri rahatlatılmış ve risklere karşı önlemler alınmıştır ve riskler azaltılmıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerindeki istihdam, belli bir sınırdan tutulmaya başlanmış, fazla gelen kadrolar iptal edilmiştir. Böylece kamu sektöründe işgücünde bir rasyonelleşme sağlamıştır. Yatırımlar açısından iyileştirme çalışmalarına gidilmiştir. 28.03.2002’de çıkarılan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamunun iç ve dış borcunun yönetiminin daha etkin olması sağlanmıştır. 01.01.2003’te de Kamu İhale Kanunu çıkarılarak, yolsuzlukla mücadele ve kamu sektörlerinde şeffaflığın daha ölçülebilir olması amaçlanmıştır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunuyla mali yönetim ve denetim yeniden düzenlenmiş ve yeni uygulamalar getirilmiştir. Analitik bütçeleme teknikleri devreye girmiştir.

3.2.3. Para Politikasında Yapılandırma Uygulamaları

Bankaların para politikasındaki bağımsızlıklarının güçlendirilmesi adına 05.04.2001’de 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu’nun ve 4651 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle fiyat istikrarı sağlanması çalışmaları yapılmıştır. Bu değişiklikler ile bankalar para politikasında yetkili kurum olarak kılınmıştır. Bankaların kamu kuruluşlarına kredi ve avans vermesi yasaklanmıştır ve yöneticilere görev süresi garantisi getirilmiştir.

Fiyat istikrarına odaklı dalgalı kur rejimi hayata geçirilmiştir. Ayrıca, 2002 yılından beri sürdürülen örtülü enflasyon uygulaması sonlandırılarak 2006 başlarında açık enflasyon çalışmaları duyurulmuştur. Para politikası alanındaki bir başka reform ise Yeni Türk Lirası’na geçiştir. Türk Lirası’nın başına yeni kelimesi eklenmiştir. 5083 sayılı ve 31.01.2004 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Devleti Para Birimi Hakkındaki Kanuna göre; madeni paralar, 01.01.2005’te tedavüle çıkarılmıştır. Bu uygulama iki aşamadan oluşmuştur. Türk Lirası ve kuruşa yeni kelimesinin eklenmesi birinci aşamadır. Böylece Türk Lirası’na güvence sağlanmıştır. Türk Lirasından altı sıfır atılmıştır. 01.01.2006 tarihinde “yeni” kelimesi olmayan paralar tedavülden kaldırılmıştır. Daha sonra, Yeni Türk Lirası ve yeni kuruştaki “yeni” kelimesi kaldırılmıştır ve 1.01.2009’da geçiş işlemlerinin sonuna gelinmiştir. Bu aşamaların sorunsuz tamamlanmış olması, güven duygusunun olduğunu göstermektedir. Türk Lirası, uluslararası alanda kabul edilen bir para birimi özelliği kazanmıştır.

3.2.4. Kamu Yönetiminde Şeffaflık Uygulamaları

Finansal regülasyonların şekillenmesinde AB üyeliği sürecinin de etkileri olmuştur. 2000’li yıllarında başlarında AB üyelik süreci etkisiyle denetim ve düzenleyici kurumların sayılarında artışlar olmuş ve sonraki yıllarda bunlara yenileri de eklenmiştir. Bağımsız otorite niteliği taşıyan, Kamu İhale Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi kurumlar oluşmuştur bu kurullarla hesap verebilirlik güçlendirilmiş, gözetim ve denetim kapasitesi geliştirilmiştir. 2009’da 5916 sayılı Kanun’la AB üyelik süreci açısından Genel Sekreterliğin teşkilat hiyerarşisi yeniden şekillendirilmiştir. Kurumun görevleri, Türkiye’nin AB üyeliği açısından yeniden belirlenmiş, görevleri tekrar



tanımlanmıştır. 2003 yılında ayrıca 4982 sayılı Kanunu da yürürlüğe konmuştur. Bu kanunla şeffaflık, tarafsızlık, eşitlik ve bilgi edinme hakkının usul ve esaslarının düzenlenmesi sağlanmıştır.

3.2.5. İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemleriyle İlgili Uygulamalar

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında çıkarılmıştır ve bu kanunla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanması; mali yönetimin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve mali işlemlere ilişkin muhasebeleştirilmesi; raporların etkili bir biçimde hazırlanması ve mali kontrolün düzenlenmesi hedeflenmiştir (Toramanlı, 2008). Kanun, merkezi yönetim ve kamu idareleri, sosyal güvenlik ve mahalli idarelerden oluşan kamu idarelerinin mali kontrolü kapsamındadır. Kanun, iç denetimin iç denetçilerce yapılmasını öngörmektedir. 2004'te elektronik imza açısından hukuki yapı yeniden düzenlenmiş ve çerçevede elektronik sertifika hizmet sağlayıcılarının her alanda elektronik imzanın kullanımını ilgilendiren işlemleri ele alan 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2005 yılındaki 5436 sayılı Kanunla Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu'nun başkanlıkları ile koordinasyon dairesi başkanlıkları ve müdürlükleri kaldırılmıştır. Yerlerine strateji geliştirme başkanlığı veya müdürlükleri getirilmiştir.

Kamu görevlilerinin iş etiğine uygun davranmaları için de düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında 5176 sayılı kanunla kamu görevlilerinin uyması gereken, kamu yararının gözetilmesi, dürüstlük, saydamlık, tarafsızlık, hesap verebilirlik gibi etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve uygulamanın gözetilmesi için Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur.

3.2.6. Finans Sektöründe Yapılandırma Uygulamaları

2001 yılında meydana gelen krizdeki gibi Türkiye'de krizlerin yönetiminde, para ve maliye politikaları açısından kararlı ve hızlı önlemlerin alınması oldukça önemli bir faktör olmuştur. Yaşanan bu krizden alınan derslerin sonucunda, makroekonomik istikrarla gerçekleşen yapısal reformlar hızlanmıştır ve bankacılık sektöründe döviz, likidite ve sermaye açıklarına sınırlamaların getirilmesi gereği hasıla ve sınırlamalar getirilmiştir. Kredi riskleri açısından yapılan düzenlemeler neticesinde takibe düşme sayısında artış olmuştur. Bankaların risk oranlarında yükselmelerin yaşanması, uygulanan, yapılan düzenlemeler neticesinde engellenmiştir. Dolayısıyla küresel krizin dahil olduğu bu piyasalarda, istikrarlı büyüme ve riskin az olduğu bir ortam yaratılmıştır.

Türkiye Bankalar Birliğince, 2003 yılı aralık ayından itibaren, Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması yapılmış ve yürürlüğe konmuştur. Bu programının amacı, katma değer yaratabilecek üretici firmaların faaliyetlerini verimli şekilde sürdürmelerine olanak sağlamaktır. Bu çerçevede büyük ve küçük ölçekli 311 firma belirlenmiş ve bu firmaların 256'sı ile yeniden yapılandırma sözleşmesi düzenlenmiştir. Bu firmaların toplam 6,1 milyar dolar olan borçlarının %90'ından fazlası yeniden yapılandırılmıştır (Erdönmez, 2003).

2006 yılı sonrasındaki dış kaynaklardan doğan dalgalanmalar da yapısal reformların ekonominin esnek ve dayanıklı bir hal almasında öncelikli rol oynamıştır. Kırılganlıklarda artış yaratan yapıdan kaynaklı sorunların giderilmesinde düzenlemeler yaparak önlemler alınmış olması önem kazanmıştır. Kurumsal Yatırımcı Derneği, Risk Yöneticileri Derneği gibi mesleki kurumlar devreye girmiş, mesleki disiplin sağlanmasının öneminde artışlar olmuştur. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu sistemle ilgili verileri çeşitli periyotlardaki zaman dilimlerinde günlük, haftalık, aylık olarak düzenli bir şekilde yayımlamaktadır.

3.2.7. Kamu Finansmanını Güçlendirecek Uygulamalar



Kasım 2000 krizi ile makroekonomik istikrar sağlama hedefinden bir miktar uzaklaşılırken, 2001 Şubat ayında mali piyasalardaki kriz ile 2002 yılı sonuna kadar üç yıl için belirlenmiş olan sabit kur sisteminden uzaklaşmıştır ve IMF'nin de görüşüyle dalgalı kur sistemine geçilmiştir. Yürürlükteki stand-by anlaşmasının, yeni ekonomik şartlara göre revize edilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece, mali sektörde yeniden yapılanma, kamu finansmanında güçlendirme, kamuda şeffaflığın artırılması, rekabetin ve etkinliğin ekonomik açıdan artırılması ve sosyal açıdan dayanışmanın güçlü kılınması hedeflenmiştir.

Devletin kamu finansmanını güçlendirici ve şeffaflığını artırıcı düzenlemeler dahilinde, KİT'lerin ve kamu bankalarının görev zararlarını yok edecek ve görev zararı oluşturacak uygulamalardan vazgeçilmesi, borçlanma sisteminin tekrar ele alınması, idaresinin düzenlenmesi, bütçe içi ve dışı fonların tasfiye edilmesi, mali sektörle ilgili, özellikle bankalarla ilgili düzenlemelerin yapılması planlanmıştır. Programın diğer bir önemli hedefi de reel ekonomiye yönelik bir kısım düzenlemeler ve tedbirlerle ilgilidir.

Program, AB Ulusal Programı ile uyumlaştırılmış ve onun devamını ve ekonomik boyutunu oluşturmuştur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında üç aşama yer almaktadır: (1) Bankacılık sektörünün kriz ortamından hızlı kolay çıkması sağlanacaktır, (2) yükselmiş olan faiz ve döviz kurlarının istikrara kavuşması için tedbirlerin alınması ve ekonomik kuruluşlara orta vadede bir form kazandırılacaktır ve (3) makro düzeyde ekonomik dengelerin kurularak istikrarlı büyümenin sağlanması planlanacaktır (TCMB, 2017). Bununla birlikte, programın hedeflerinden ödün vermeden uygulanmasına rağmen büyümeyle alakalı olarak hedeflerden çok fazla sapıldığı gözlenmiştir. 2001 yılındaki verilere göre büyüme, üç aylık dönemler halinde incelendiğinde negatif görünümde dir.

TCMB'nin bağımsız para politikası uygulayabilmesi için de bankanın bağımsız bir statüye kavuşturulması hedeflenmiş ve bununla ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır. Uygulamanın sonuçları göstermiştir ki TCMB'nin para tabanını esas alan para politikası kısa vadede ekonomide talep, üretim, istihdam ve ücret ödemeleri ile ilgili olumlu sonuçlar doğurmakta ancak orta ve uzun vadede enflasyonu artırmaktadır, bunun yanı sıra katma değer üzerinde olumlu sonuçlar sağlamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2001). Bu nedenle, uygulanacak para politikasının enflasyonu düşürmeye dönük olması savunulmuştur. Doğrudan enflasyon hedeflemesine gidebilmek için ekonominin bazı şartları karşılaması gerekmektedir. Mali piyasaların gelişmiş olması da doğrudan enflasyon hedeflemesi için önemlidir (Keşkek, 2001).

3.2.8. Finans Sektöründe Rekabet Gücünün Arttırılması İçin Yapılan Uygulamalar

Finans sektöründeki uygulamaları farklı alanlarda izlemek mümkündür. Örneğin, şeker üretiminde, fiyatlandırılmasında ve pazarlamasında Şeker Kanununa yeni usul ve esaslar getirilerek piyasadaki istikrarın sağlanması amaçlanmıştır. 2002-2003 döneminden sonra, devlet tarafından fiyatların açıklanmaması kararlaştırılmıştır. Şeker piyasasının, şeker kurulunca düzenlenmesi uygulamasına geçilmiştir. Devletin zarara uğramasını engellemek adına ihtiyaç fazlası şeker üretilmemesi amaçlanmıştır. Üreticinin üretime başlamadan şeker fiyatını öğrenmesi ve üretime bu şekilde başlaması hedeflenmiştir. Böylece şeker fiyatlarının kontrol edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, şeker fabrikalarının özelleştirilmesine ve çiftçilere doğrudan gelir desteği verilmesi de hedefler arasındadır.

Tütün üretimi için de farklı uygulamalar geliştirilmiştir. Tütün Kanununda yapılan düzenlemelerle alkollü içkiler ile tütün mamullerinin fiyatlandırılması, satışı, dağıtımı ve kontrolü açısından usul ve esasların Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulunca gerçekleştirilmesi kararı alınmıştır. 2002 yılından sonra devlet adına alım yapılmaması kararlaştırılmıştır. Tekel'in pazarlama ve üretim birimlerinin özelleştirme



çalışmaları hızlandırılmış ve özelleşmesi sağlanmıştır. Türün üreticilerinin doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi sağlanmıştır.

Doğalgaz Kanununda yapılan düzenlemelerle doğalgazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde ve çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi amaçlanmıştır. Benzer olarak, iletişim alanında Türk Telekom özelleştirilmiş ve yerli ve yabancı yatırımcıların katılımıyla telekomünikasyon altyapısının hızlı bir şekilde gelişmesi hedeflenmiştir. Sivil Havacılık Kanununda yapılan düzenlemelerle de havayollarının iç hat uçuş fiyatlarının belirlenmesinin serbestleştirilmesine olanak verilmiştir. Havayolu şirketlerinin ücret tarifelerini kendilerinin tespit edebilmesine, bu sayede uçak kapasitelerini daha verimli kullanıyor olabildiğini olanak sağlanmıştır. Ayrıca, bu düzenleme ile sektörde rekabeti artırmak ve orta ve uzun vadede istihdam artışı sağlamak hedeflenmiştir.

Reel ekonomi açısından alınan önlemler çerçevesinde, ihracatın artırılmasına dair ek tedbirler alınmıştır. Eximbank'ın kredi imkanlarının artırılması, ihracatta KDV ödemeleri hızlandırılması ve desteklerle ilgili uygulamalarda bürokratik işlemlerin azaltılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, Eximbank'a 128 trilyon lira aktarılmıştır (TCMB, 2018). Ayrıca, doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak amacıyla gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

3.2.9. Bankacılık Sektöründeki Uygulamalar

Bankacılık sektörü, yeniden yapılandırma programının temel kırılma noktalarını gidermek için bloklar üzerine inşa edilmiştir. Bunlar, kamu bankalarının finans ve operasyon anlamında yeniden yapılandırılması, TMSF bünyesindeki bankaların acilen çözüme kavuşması, krizlerden özel bankaların etkilenmemesi, bu sektörde gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

15.05.2001'de ilan edilen Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı aracılık fonksiyonuna odaklanmıştır ve bankacılık sektörünün uluslararası ölçekte rekabet edebilir bir sektör olmasını amaçlamıştır. Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programının hedefledikleri alanlar; kamu bankalarının istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarılması, güçlü sermaye yapısı maliyet etkinliği, etkin gözetim ve denetim yapısı, piyasa disiplini ve şeffaflık, varlık yönetim şirketlerinin kurulması, İstanbul yaklaşımı, bankalarda sermaye artırımları, kamu borçlanmalarında azalmalar ve ekonomik istikrardır.

1999 yılından itibaren, 2003 yılına kadar seksen bir adet olan bankaların sayısı elliye düşmüştür. Bu dönemde bankaların şubelerinin sayısı da 8.298'den 6.029'a doğru azalma göstermiştir. Yine bu yıllarda, banka kartları ve kredi kartlarında, sayısal anlamda büyük bir artış hasıla gelmiştir. Bu dönem bilançolarda zararların arttığı bir dönem olmuştur. Menkul değerlerde düşüşler yaşanmıştır. Bütün bu olumsuzluklara rağmen, 2002 yılından sonra, makroekonomik ortamda olumlu anlamda enflasyon ve faiz oranlarında düşüşler meydana gelmiştir. Sektör karlılığını korumaya ve artırmaya yönelik politik çalışmalar hızlanmıştır. Düşük enflasyon ortamı da sektörün karlılığını artırmasına vesile olmuştur.

3.2.10. Kamu Bankalarında Reform Uygulamaları

Kamu bankalarında yeniden yapılandırma çalışmaları açısından 2001 yılı dönüm noktası sayılabilir. Yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında Ziraat Bankası ve Halk Bankası özelleştirilmiştir. Ayrıca, yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında finansal yapılandırma, alacakların tasfiyesi, görev zararı, sermaye desteği sağlanması, mevduat faizleri, piyasa faizleri, kredi portföyünün yönetiminde etkinlik ve kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması konularında



uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Kamu bankalarına sermaye desteği sağlanmış ve özkaynaklarda artışlar yaşandığı gözlemlenmiştir. Kamu bankalarının operasyonel anlamda yeniden yapılandırılması gerçekleştirilirken, kriz döneminde çıkarılan kanunlar kapsamında; T.C. Ziraat Bankası, Emlak Bankası ve Halk Bankası gibi bankaların, anonim şirkete dönüştürülmesi ile yasal istisnaları kaldırılmıştır. Görev zararı yaratan kanunlar ve kararnamelerin iptal edilmesi yoluna gidilmiştir. Bu bankaların bütün hiyerarşik yapıları çağdaş bankaların yapılarına uygun hale getirilmiş ve bu üç bankanın idaresi yönetim kuruluna aktararak yönetim kurullarına yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlayabilme yetkileri verilmiştir. Emlak Bankasının mevduat ve bankacılık işlemleri yapma yetkisi iptal edilmiş ve daha sonra bu banka şubeleriyle birlikte Ziraat Bankasına devredilmiştir. Devir işlemleri aşamasında, devredilen banka olan Emlak Bankasının, bankacılık faaliyetleri dışında yer alan iştiraklerindeki hisselerinde bulunan payları, bankacılığının dışında oluşmuş olan mal varlıkları ile ticari ve ihtiyaç fazlası gayrimenkulleri, alacakları, alacak karşılıkları bu durumun dışında bırakılmıştır. Hazine Müsteşarlığı bu devirden doğan maliyet tutarı kadar Ziraat Bankası'na özel tertip hisse senedi vermiştir. Devirden sonra Ziraat Bankasının bireysel kredi çeşitlendirilmelerinin zenginleştirilmesi ve temel bankacılık faaliyetlerinde artış sağlanmıştır. Kamu sermayeli bankalardaki personel %50 oranında azaltılarak, atıl durumda olan ihtiyacın üzerindeki personel diğer kamu kuruluşlarına aktarılmışlardır. Şube sayıları da azaltılmıştır. 2004 yılında Pamukbank da TMSF'ye devredilmiştir. Halk Bankla Pamukbank farklı alanlarda ihtisaslaşmış olan iki banka olsalar da birleştirilmiştir.

3.2.11. Özel Bankalarda Reform Uygulamaları

2001 krizinden sonraki süreçte kamu ve fon bankalarının yeniden yapılandırılması ile birlikte bu bankaların Türk Lirası fonlar üzerindeki baskısı orta vadede önemli oranda azalmıştır. Bunun sonucunda özel bankaların fonlama maliyetleri düşmüştür. Bunun dışında, bankacılık sisteminin sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amacıyla özel bankalar için de pek çok yeni uygulama hayata geçirilmiştir. Örneğin; yaşanan krizler nedeniyle özkaynakları erozyona uğrayan ve düşük enflasyon ortamında özellikle özkaynağa dayalı faaliyette güçlük çeken bankaların önlerindeki vergi engelleri kaldırılması suretiyle yeniden yapılanmaları teşvik edilmiştir. Bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerine vergi teşvikleri getirilmiştir. Yabancı paranın net pozisyonu incelendiği vakit, vadeli işlemler dahil olmak üzere, özel bankaların 2000 yılı sonunda 1.182 milyon dolar olan açığı, 2001 yılının sonundan itibaren 110 milyon dolara yükselmiştir. 2002 yılında ise 335 milyon dolar olan döviz pozisyon açığı, 2003 yılı Eylül ayından sonra, 659 milyon dolar olarak kendini göstermiştir. Finansal krizleri takip eden süreçte, bankacılık sektöründe etkinliği sağlamaya, rekabetçi bir piyasa oluşturmaya ve istikrarı tesis etmeye yönelik düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak yönünde adımlar atılmış, gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile kurumsal birleşme ve devirler için vergi teşvikleri getirilmiştir. 2001'in başında, BDDK, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı iş birliği yapmışlar ve uzun vadeli tasarrufları teşvik eden, bankaların birleşme ve devirlerini ve sektörde öz kaynakta artışı özendiren çalışmalara imza atmışlardır.

3.2.12. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Devredilen Bankalarla İlgili Uygulamalar

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun almış olduğu kararlarla, mali işlemlerinde sorunlar yaşayan, yükümlülüklerini karşılamakta zorlanan bankaların faaliyetleri durdurulma yoluna gidilmiş, faaliyet yapmaları ile ilgili almış oldukları izinler son bulmuş, kar paylarının dışındaki denetim ve yönetim hakları ellerinden alınarak fona devirleri gerçekleştirilmiştir. TMSF'ye devredilen banka sayısı 1994-2003 yılları arasında 25'e yükselmiştir.



Fon tarafından gerçekleştirilen tasfiyeler, bankaların varlık ve yükümlülüklerinin iradi tasfiye sürecine alınmış olan durumlardaki tasfiye planına uygun olarak fon tarafından gerçekleştirilen tasfiyelerden oluşmaktadır. Ayrıca; faaliyet izni kaldırılan bankalarda Fon, bankanın sigorta kapsamında olan, bankanın katılım fonu ya da mevduatlarının bedellerini belirledikten sonra alacaklılara ödemeler yapılmış ve neticede bankanın iflasının istenmesi yoluna gidilmiştir. Mahkeme, banka ile ilgili iflas kararı vermişse şayet, bu durumda iflas yoluyla tasfiyeye gidilmiştir. İflas kararı vermemişse, yani iflas reddedilmişse, bu durumlarda da iradi tasfiyeye gidilmiştir. Şayet iflas yoluyla tasfiyeye gidilmişse fon, iflas masasına imtiyazlı alacaklı olarak katılır, burada iflas dairesi iflas idaresi görev ve yetkileriyle bankayı tasfiye edebilmek için görev almaktadır. Temettünün dışındaki ortaklık hakları, yönetim ve denetimi fona devredilmiş olan bankalar açısından, banka hisselerinin devralınmış olup alınmamasına göre, çözümleme süreci farklılık göstermektedir. Banka hisselerinin, fon tarafından satın alınmış olması halinde, bankanın satışında kolaylık olması açısından, zararın azalması, ekonomiye kazandırılabilmesi, bünyesinin güçlenebilmesini olanaklı kılacak sermaye artırımı, ihtiyatların aktarılması, avans kullanılabilmesi, likiditede avantajlı durumların oluşması gibi cezai yükümlülükler açısından iyileştirme çalışmalarının yapılması, sorunlu krediler ile iştiraklerin gayrimenkulleri, Fon tarafından temlik edilip devir edilebilmektedir. Hisseler bazen devir alınmayabilir. Bu gibi durumlarda, çözüm süreci Fon tarafından sınırlı tutulup, bankanın bazı aktifleri üçüncü kişilere devredilirken, satılmayan kısımlar varsa, tasfiye süreci ile çözümlenme sağlanabilir.

Yönetimi ve denetimi, Fona devredilen bankalarda, faaliyet izinleri de henüz kaldırılmamışsa, buradaki asıl amaç, bankanın hızla güçlendirilmesi ve ekonomiye kazandırılabilmesidir. Güçlendirilip, ekonomiye kazandırılmamışlarsa, bankanın tasfiye edilmesi yoluna gidilmektedir.

Fonun çözümleme araçları; hisse satışları, sigortalı mevduat ve kredi satışlarıdır. Aktif ve pasif devirleri; başka bankalarla birleşme ve devir olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu tür satışlarda Fon, devraldığı bankaların, uygun gördüğü varlıkları ile sigortalı mevduatını, başka bankalara devretme yetkisine de sahiptir.

1994-2009 yıllarında TMSF tarafından hazineden borçlanma yoluyla bankalara toplamda 30,2 milyar dolar kaynak aktarılmıştır. Bankalarının çözümünü hızlandırmak amacıyla, TMSF, mevduatları ve yabancı para yükümlülüklerini ihale yoluyla ve karşılığında DİBS verilerek diğer bankalara devretmiştir. Bu şekilde bir uygulama yoluyla, dünyadaki ilgili büyüklüğü kapsayan bir yapıya sahip şekilde yapılabilen birinci uygulama olmuştur. Mevduatlarla ilgili devirler açısından oluşan ihaleler, Türk Lirası ile Yeni Türk Lirası mevduatları açısından teklifler alınarak beş farklı aşamada gelişmiştir. Yapılan ihaleler neticesinde, 479.000.000 Türk Lirası mevduat ve 2.587 milyon dolarlık yabancı para mevduatı ise sekiz tane olmak üzere özel bankalara devredilmişlerdir. Bunun yanı sıra, yükümlülüklerinde yer alan 2,4 milyar dolarlık mevduat dışı yabancı para da kamu bankalarına devredilmiştir. Ayrıca, kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmış yabancı para açık pozisyonları, dövizde endeksli kamu kâğıdı etkisiyle gerilemiştir. Ancak, Pamukbank'ın Fon'a devredilmesinden sonra, Fon bankalarının açık pozisyonlarında tekrar artışlar yaşanmıştır. Bu durumu düzeltmek için uygulanan, dövizde endeksli kamu borçlanma senedi ile azalma göstererek, 15.08.2003'te 63 milyon dolara düşmüş ve daha ileride sıfıra çekilmiştir. Bankalarının mali bünyesi, fon sayesinde iyileştirilenler, ihale açılarak satılma yoluna gidilmiştir. Satışı gerçekleşmemiş olanlar, başka bankalarla birleştirilmiştir. Fon tarafından, 1997-2003 yıllarında devralınan bankaların üçünün, izinleri kaldırılarak, Fon'a devredilmiştir. Dört banka, direkt olarak satılmış, altı banka ise birleştirme yoluyla satılmıştır. Sekiz banka da Birleşik Fon Bankası A.Ş.'ye devredilerek çözüm süreci bu bankalar açısından tamamlanmıştır.

3.2.13. TMSF Tarafından Yürütülen Varlık Çözümleme Uygulamaları



Fon'a devredilen bankaların varlıklarının kısa sürede çözümlenmesi amacıyla, faaliyet izinlerinin kaldırılması suretiyle iflas nedeni olarak tasfiyeye giren, bu sürece alınmış olan bankalar için TMSF bünyesinde yapılanmaya gidilmiş ve takibe düşen alacaklar, iştirakler ile gayrimenkullerin yapılanmasını içeren, çözümlenme amacıyla, tahsilat, iştirakler ve gayrimenkuller dairesinin kuruluşu gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen uygulamaların uluslararası kriterlere uygunluğunu sağlamak için İstanbul yaklaşımı, alacak satışı, varlık yönetim şirketi uygulamaları ve ticari ve iktisadi bütünlük satışları gibi yeni yöntemler kullanılmıştır.

TMSF bünyesinde yapılanmaya gidilen bankalar TYT Bank, Marmara Bank, İmpex Bank, İmar Bankası A.Ş., Kıbrıs Kredi İstanbul Şubesi ve Türk Ticaret Bankası A.Ş.'dir. Banka, hakim ortaklarından olan alacakların geri kazanımında, iade, tazmin, şahsi iflas ve mali sorumluluk davaları süreciyle hukuki takipler yürütülmüş, borçluların bazıları ile borcun geri ödenmesi konusunda yapılan anlaşmalara göre protokoller imza altına alınmıştır. Hakim ortakların istismarının söz konusu olduğu durumlarla ilgili, hakim ortak istismarından kaynaklanan alacakların geri kazanımını hızlandırmak için TMSF'ye verilen, takip ve tahsilat yetkileri, yeni yasal düzenlemelerle güçlü bir hale getirilmiştir. Gerekli görüldüğü durumlarda, 4389 sayılı Kanunun 15/7a maddesine göre, Fon'a devredilmiş olan banka iştiraklerinin, tüzel kişi statüsündeki ortaklarının hisseleri, hisseleri oranındaki yönetimleri ve denetim hakları Fon tarafından devralınmıştır. Burada, alacakların tahsili açısından Fon'a özel tahsilat yetkisi 4389 sayılı Kanunun 15/7b maddesi ile verilmiştir. Bu varlıkların geri kazanımı açısından, kullanılan satış yöntemi ise ticari ve iktisadi bütünlük satış yönteminden oluşmuştur.

Belirlenmiş olan bu yöntemle 6183 sayılı Kanun kapsamında bir ya da birden fazla gerçek ya da tüzel kişi ve kişilere ait olan haczedilen mal, hak ve varlıklar bir araya getirilerek oluşturulan Ticari ve İktisadi Bütünlük paketine göre planlanandan yüksek bedellerle satılmıştır.

Takipte olan bireysel ve kurumsal kredi alacakları ile ilgili geri kazanım açısından Fon bankalarından devir ve temlik alınmışsa, hukuki takiple ayakta kalabilecek firmaları korumak, alacakları tahsil etme olanaklarını artırmak amacıyla geri ödeme anlaşmaları yapılırken alacak satışı ve indirim kampanyaları yoluyla özel tahsilat yöntemleri de uygulamaya alınmıştır. En fazla başvuru olan dava çeşitleri TMSF tarafından eski yöneticiler hakkında açılmış olan ceza davaları, banka varlıkları ile ilgili çözümlenme davaları, hakim ortak ve yöneticiler için açılan davalardır. Menkul ve gayrimenkullerin geri kazanımlarını hızlandırmak, yüksek getiri sağlamak amacıyla varlık portföyü incelenerek koruma altına alınan iştiraklerden iyileştirme çalışmaları yapılmış olanlar Fon tarafından satışa sunulmuştur. Satışı gerçekleştirilmemiş olanlar ise tasfiye yoluyla çözümlenmişlerdir.

4. SONUÇ

Ülke kalkınmasının sağlanması, ülkede yaşayanların yaşam standartlarının yükseltilmesi ve refahın artırılması için ülke ekonomisinin güçlü ve istikrarlı olması bir zorunluluktur. Bununla birlikte, ekonomiyi belirleyen ve zaman ve şartlara göre değişen pek çok farklı ve çok sayıda etken bulunmaktadır. Bu nedenle, ekonomideki güç ve istikrarı sürdürmek ve artırmak için ekonomiyi belirleyen şartların ve bu şartlarla ilgili kuralların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu ihtiyacı karşılayan araçlar olarak regülasyonlar karşımıza çıkmaktadır. Regülasyonların finansal piyasalarla ilgili olarak gerçekleştirilenleri ise finansal regülasyonlardır ve Türkiye'de doğal bir zorunluluk olarak finansal regülasyonları özellikle son yıllarda artan bir oranda kullanılmaktadır. Türkiye'de gerçekleştirilen finansal regülasyonların çoğunlukla ekonomik krizleri veya ekonomik darboğazları takip ettiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, gerçekleştirilen regülasyonlardan olumlu sonuçlar alındığı, regülasyonlar sayesinde ekonomik yapının ve finansal piyasaların güçlendiği gözlemlenmektedir. Kuşkusuz Türkiye



gelecekte de finansal regülasyonlar gerçekleştirecektir. Ancak bu regülasyonların gerçekleşmesi için bir ekonomik krizin veya darboğazın gerçekleşmesini beklemek çoğunlukla bu problemlerin yararlarını sarmak anlamına geleceğinden regülasyonların ekonomik kriz veya darboğazlar gerçekleşmeden yapılması hedeflenmelidir. Bunu gerçekleştirebilmek için ise, her ne kadar ülke ekonomilerinin kendilerine özgü dinamikleri bulunsada dahi, başka ülkelerin tecrübelerinden yararlanmayı düşünmek ve ekonomik kriz ve darboğazları önceden sezecek mekanizmalar geliştirmek yararlı olabilir.

REFERENCES

- Aktan, C. C. & Karaaslan, Y. T. (2009). Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyon Teorisi. *Kamu Ekonomisi* içinde, Coşkun, C. A. & Dileyici, D. (Ed). İzmir: Birleşik Matbaacılık.
- Alpay, M. G., Sakınç, İ. (2017). Türk Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırma Öncesi ve Sonrası Gri İlişkisel Analiz ile Finansal Performans Analizi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 49-61.
- Babacan, B. (2007). *Asimetrik Bilgi ve Regülasyon: Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Değerlendirmeler*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Bakdur, A. (2003). *Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri*. Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2678.
- Bilgin, T. (2018). Yeni Bir Finansal Düzenleyici ve Denetleyici Mimariye İhtiyaç Var Mı? *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(33), 1-24.
- Bumin, M. (2016). Yeniden Yapılandırma Sonrası 2004-2014 Döneminde Türk Bankacılık Sektörü. *Maliye Finans Yazıları*, (105), 177-222.
- Çakmak, V. (2007). Finansal Piyasalarda Regülasyon ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Rolü ve Önemi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Delice, G., Doğan, A. & Uzun, M. (2004). Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(1), 101-130.
- Erdem, B. (2015). Türkiye'de Yeni Medya Düzeninin Oluşumunda Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Rolü. *İnsan & İnsan*, (6), 37-54.
- Erdönmez, P, A (2003), Türkiye'de 2001 Yılındaki Mali Kriz Sonrasında Kurumsal Sektörde Yeniden Yapılandırma. *Bankacılar Dergisi*, 47.
- Erşin Meta, F., Tokatlıoğlu, İ., & Eruygur, H. O. (2020). Bankacılık Sektöründe Regülasyonlar ve 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi. *Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 60-80
- Gaa C., Lumpkin, S., Ogrodnik, R. & Thurlow, P. (2001). Future Prospects for National Financial Markets and Trading Centers. *Bank of Canada Working Paper*, 2001/10.
- Gündoğdu, A. (2014). *Bankacılık Sisteminde Düzenleme ve Denetleme Otoriteleri: Seçilmiş Ülkeler ve Türkiye Uygulaması*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul.
- Gündoğdu, A. (2015). *Bankacılık Sisteminde Regülasyon*. Alim Kitapları.
- Gündoğdu, A. (2016). Bankacılık Sistemlerinin Denetleme ve Düzenleme Yapıları: Seçilmiş Bazı Ülkelerin İncelenmesi. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 53(622), 79- 99.



- Gündoğdu, A. (2017). Bankacılık Sisteminin Regülasyonu ve Kamu Yararı Etkisi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(1), 63-87.
- İlhan, A. (2013). *Finansal Regülasyon ve Finansal Krizler*. Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Keşkek, S. (2001). Ok Hedefi Vurabilecek mi? *Activeline*, 2(18), 14.
- Maksidov, B. (2017). *Merkez Bankasıncı İzlenen Para Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri: 2010-2015 Yılları*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü.
- Maliye Bakanlığı (2001). *2001 yıllık Ekonomik Rapor*. Ankara.
- Mercan, M. (2008). *Türk Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Performans Gelişimi*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul.
- OECD, (2010). *Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation*. <http://www.oecd.org/finance/financial-markets/44362818.pdf>, Erişim Tarihi: 29 Eylül 2022.
- OECD, (1990). Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law. *OECD*, 1-90.
- Orer, G. (2015). Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(6), 363-393.
- Öncü, S. ve Aktaş, R. (2007). Yeniden Yapılandırma Döneminde Türk Bankacılık Sektöründe Verimlilik Değişimi. *Yönetim ve Ekonomi*, 14(1), 247-266.
- Özkan, S. (2012). *Türk Mali Sisteminin Regülasyonu*. Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Pan, E. J. (2011). Structural Reform of Financial Regulation. *Transnational Law & Contemporary Problems*, 19(796), 797-853.
- Peltzman, S. (1975). The Effects of Automobile Safety Regulations. *Journal of Political Economy*, 83, 677-725.
- Saraç, T. (2008). Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Tarafından El Konulan Şirketlerde Tek Kişi ile Yapılan Genel Kurul Toplantılarının Geçerliliği Sorunu. *Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(2), 165-192.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi*, (159), 278-298.
- Sayıştay Başkanlığı. (2018). *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12362>, Erişim Tarihi: 5.02.2019.
- Spong, K. (2000). *Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects*. Division Of Supervision And Risk Management Federal Reserve Bank Of Kansas City Press, Fifth Edition.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2012). *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2012 Yılı Denetim Raporu 3*.
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2011). *TMSF Çözümleme Deneyimi. Raf Temizliği*. <http://www.raftemizligi.com/E-Kitaplar/Detail/28> Erişim Tarihi: 5.02.2019.
- Tepe, B. & Ardiyok Ş. (2004). Devlete Yeni Rol: Regülasyon. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 105-130.
- Toramanlı, G. (2008). *Genel Muhasebe*. Ankara: Detay Yayınevi.
- Türkiye Bankalar Birliği, (2008). *50. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye'de Bankacılık Sistemi "1958-2007"*. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 262.



- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, (2018). *100 Soruda Merkez Bankacılığı*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/kitap%2c+kitapciklar+ve+brosur/2018>, Erişim Tarihi: 15.01.2019.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, (2017). *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. [www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/.../program+\(1\).pdf?MOD](http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/.../program+(1).pdf?MOD), Erişim Tarihi: 19.06.2017.
- TÜSİAD (2003). *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*. TÜSİAD, Yayın No., T/2003/9/359, Eylül 2003, 1-228.
- Yay, T., Yay, G. G. & Yılmaz, E. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No:2001-47.
- Zülfüoğlu, Ö. (2013). *Kamusal Bir Mal Olarak Finansal Sistemin Regülasyonu: Türk Bankacılık Sektörü Örneği*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.