

Bankacılık Regülasyonu ve Ekonomik Etkinlik

Fuat OĞUZ

27

Piyasa

Türkiye’de son yıllarda ekonomik faaliyet içerisinde gittikçe daha hâkim bir konuma gelen Bağımsız İdarî Otoriteler (BİO) ve bunların yetki ve sorumluluklarının ne olacağı hâlâ belirsizliğini korumaktadır. Son olarak, Danıştay’ın Pamukbank’ın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilmesi kararının yürütülmesini durdurması üzerine, özel olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun (BDDK) ve genel olarak BİO’ların kararlarının ne kadar etkin olduğunun daha ciddi bir şekilde sorgulanması gerekmektedir.

Konuyla ilgili gündemi belirleyen tartışmaların, etkinlik ve sosyal refah açısından bu kurumların fonksiyonlarının incelenmesini göz ardı ettikleri dikkat çekmektedir. BDDK ve diğer BİO’lar kararlarını verirken nasıl bir yaklaşım içinde olmalı ve topluma karşı sorumluluklarını nasıl yerine getirmelidirler? Bu soruların açık ve net bir şekilde cevap bulması gerekmektedir. Kamudaki regülasyon reformunun yönünün ne olacağı, politik tercihlerle değil, bu kurumların ne ölçüde başarılı çalışabildiklerinden hareketle belirlenmelidir.

Baskı grupları ve rant-arama faaliyetleri, başta BDDK olmak üzere, BİO’ların kararları üzerinde ne derece etkili olmaktadır? Siyaset piyasası, toplumsal refah dışında hangi amaçlara ulaşmayı sağlamaktadır? Bu ve benzeri soruların öncelikle sorulması ve BDDK ve diğer BİO’ların düzenleme ve uygulamaları verilen cevaplar çerçevesinde değerlendirilmelidir. Regülasyonun gerek lehinde, gerekse aleyhindeki yaklaşımların sosyal refah üzerindeki etkileri nelerdir? Kısaca, regülasyonların politik iktisadî analizi, toplumun öncelikli olarak talep etmesi gereken bir haktır.

BİO’ların varlık gerekçeleri, genel olarak, piyasa başarısızlıkları argümanına dayanmaktadır. Kendi haline bırakıldığında, piyasadaki gelişmelerin tüketicilerin aleyhine olacağı düşüncesi, regülasyonun altyapısını oluşturmaktadır. Neo-klâsik iktisada dayanan bu anlayış, konunun önemli bir boyutunu bir varsayımla dışlamaktadır: Regülasyon otoritesinin sadece kamu yararını maksimize etmeye çalışacağı, çıkar gruplarının etkisinde

kalmayacağı, siyasî ve sektörel rant arama faaliyetlerinden etkilenmeyeceği varsayılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bireysel piyasa oyuncularının piyasa başarısızlıklarına neden olacağı peşinen kabul edilirken, bağımsız idarî otoritelerin sistematik olarak devlet başarısızlığına yol açabileceği noktası daha başından analizden dışlanmaktadır.

Piyasa başarısızlıkları, piyasa sisteminin içinde açıklanan önemli bir değişken iken, bürokratların başarısızlıkları, onların hatalarına, eksik bilgiye sahip olmalarına ve benzeri problemlere dayandırılmaktadır. Bu da, ekonomik faaliyetlerinde şahsî çıkarını güden bireylerin, regülasyon otoritesindeki masalarına oturduklarında tamamen farklı bir kimlik ve kişiliğe bürünüp kamu yararı gibi muğlak bir amaca hizmet ettiklerini kabul etmeyi getirmektedir. Bu anlayış, devlet başarısızlığının teorik ve ampirik olarak incelenmesini engellemektedir. Siyasî-bürokratik süreçlerin ekonomik analizi neo-klâsik modelin bu yaklaşımında hiç hesaba katılmamaktadır.

Geleneksel regülasyon analizi, “kamu yararı” yaklaşımından hareket eder. Bu anlayışa göre, regülatörler görevlerini yerine getirirken sadece kamu yararını maksimize etmeyi hedeflerler. Bireysel çıkarları, verdikleri kararlar üzerinde hiçbir etki yapmaz. Regülasyon literatüründe 1970’lerde tarihe karışan bu anlayışın, bugün ülkemizde hâlâ, sanki geçerliliği varmış gibi kabul ediliyor olması, regülasyon konusundaki temel problemlerin anlaşılmasının önündeki en önemli engeldir.

BİO’ların temel amacı, ilgili piyasada rekabeti sağlamak yoluyla tüketicileri korumak ve sosyal refahı artırmaya yardımcı olmaktır. Ekonomik etkinliği asıl amaç olarak kabul ettiğimizde, bağımsız bir regülasyon kurumunun toplum açısından refahı artıracak yönde düzenlemeler yapması gerektiğini de kabul etmiş oluruz. Bu varsayım, bize, BİO’ların ne kadar bağımsız olduğu konusunda da bir ölçü vermektedir. Böylece, bir regülasyon kurumunun ne zaman bağımsız şekilde karar verdiğini teşhis etmek de mümkün hâle gelmektedir.

Anayasal koruma, regülasyon kurumlarının hem sorumlulukları hem de yetkileri açısından gerekli olacak gibi gözükmektedir. Bu kurumların TBMM’ye karşı sorumluluğu ve bu sorumluluğun kapsamı anayasal bir çerçeve içinde belirlenmelidir. Daha genel bir ifade kullanmak gerekirse, siyasî iradenin ekonomik hayata müdahalesinin sınırları anayasada yerini bulmalıdır.

BİO’ların kararlarının iyiliği veya doğruluğu, sadece teknik bir mesele olarak görülmemelidir. Herhangi bir kararın, sosyal ve kurumsal çerçeveye de uyması gerekmektedir. Bu nedenle, bağımsız otoriteler, siyasî tercihten bağımsız olmalı ve bunu hissetmeli, içselleştirmelidirler. Bağımsızlık kılımlarının amacı, siyasî tercihlerin etkinlik kriterinin ötesinde çıkarlara hizmet etmesini önlemeye yöneliktir. Piyasa ekonomisini hedefleyen siyasî bir irade karşısında, devletçi bir regülasyon otoritesi sadece problemleri artıracaktır.

BİO’lar, piyasa ekonomileri içinde kalıcı bir yapı olarak görülmemelidir. Esas olan, rekabetçi bir piyasanın oluşturulmasıdır. BDDK da faaliyetlerinin hedeflediği amaçlara uygun olduğunu topluma ve onu temsil eden TBMM’ye karşı göstermek mecburiyetinde olmalıdır. Dolayısıyla, BDDK ve diğer BİO’lar, piyasadaki rollerinin zaman içinde nasıl değişeceğini, ilk başta, en azından, varlıkları için gerekli koşulları sayıp tanımlayarak açıklamalıdır. Kesin zamanlamaya dayanan bir takvim oluşturmak zor ve yanıl-

tıcı olabileceği için, bu kurullar, hangi şartlar oluştuğunda piyasaya aktif müdahaleden çekileceklerini de önceden açıklamalıdır.

Öncelikle, BDDK'nın kararlarını verirken ne ölçüde sosyal refahı artıracak bir yaklaşım içinde olduğunun sorgulanması gerekmektedir. Verilen kararların açık bir şekilde hukuka aykırı olduğu durumlarda, ortaya çıkacak toplumsal zararların çapı ve maliyetlerinin kimler tarafından üstlenileceği de net olarak ifade edilmelidir.

BDDK'nın piyasa üzerinde "çok fazla" kontrole sahip olmasının önüne geçmenin bir yolu, BDDK kanununda yapılacak bir değişiklik, bu kurumun rekabeti artırmayı hedeflemesini zorunlu hale getirmektir. Böyle bir düzenleme hem Kurum'un düzenleme ve uygulamalarının toplum tarafından denetlenmesini ölçülebilir bir kritere bağlayacaktır hem de çıkar ve rant-arama gruplarının Kurum üzerinde sahip olabileceği gücü azaltacaktır. Regülatörün müşevvikleri yeni yapı içinde eskiye göre farklılaşacaktır. Bu sistem, aynı zamanda, BDDK ve diğer BİO'ların zaman içinde fonksiyonlarını yeniden tanımlamalarına yol açar. Bağımsız İdarî Otoriteler'in aşırı büyümesini önleyecek bir oto-kontrol mekanizması da bu şekilde yaratılmış olacaktır.

BDDK'nın piyasaya yoğun bir şekilde müdahale etmesi, bankacılık sektöründe yer alanların piyasa sinyallerini yanlış yorumlamalarına yol açmaktadır. BDDK temel amacının piyasada rekabetin oluşmasını sağlamak olduğu bilinciyle hareket etmeli ve piyasaya aktif katılımını kurumsallaştıracak müdahalelerden kaçınmalıdır. Pamukbank örneği, bu açıdan da öğreticidir. BDDK'nın piyasadaki oyuncuların hareket alanını kısıtlayacak şekilde müdahalelerde bulunması, bankaları, rekabetin prensiplerini değil, Üst Kurul'un yorumlarını temel alan bir politika izlemeyi tercih etmek zorunda bırakacaktır.

Andrei Shleifer ve arkadaşlarına göre², devletin bankacılık faaliyetine müdahalesi ve banka sahibi olması hemen hemen her zaman ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Devletin bankacılık sektörü üzerindeki kontrolünün kamu yararı amacının ötesine taşıdığı, daha ziyade siyasi amaçlar ve çıkar maksimizasyonunu hedeflediğini gösteren bu çalışma, bankacılık sektörünün politik amaçların gerçekleştirilmesinde yaygın olarak kullanıldığını ortaya koymaktadır. BDDK, özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olan bu tür rant-yaratma ve rant-arama faaliyetlerine karşı oto-kontrol mekanizmaları geliştirmelidir. Kurul çalışanları için getirilen etik kurallar, rant-arama faaliyetlerini önlemekten uzaktır. Zira, bu tür regülasyon kurumlarında, siyasi davranış, çalışanların kendi çıkarlarını gütmeleri yoluyla değil, daha ziyade belirli bazı kurumları diğerlerine karşı korumaları yoluyla olmaktadır.

BDDK'nın önemli bir karar verirken uygulaması gereken kriter, sosyal refahın artırılması olmalıdır. Kurum, verdiği kararların sosyal refahı nasıl ve ne ölçüde artıracığını da topluma açıklamak mükellefiyetinde olmalıdır. Özerk bir yapıya sahip olan bu tür bağımsız idarî otoritelerin, bağımsızlıklarını sorumsuzluk olarak tanımlamalarını önlemenin en kısa yolu, bu kurumların ve kurulların, kararlarının sorumluluğunu taşımalarını sağlamaktır.

2 La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, ve A. Shleifer (2002), "Government Ownership of Banks", basılmamış makale.

Kanımızca, BDDK ve diğer BİO'lar Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) denetimine tâbi olmalıdır. Kurullar, TBMM'ye verdikleri kararların sosyal refahı arttırdığını göstermek yükümlülüğünde olmalıdırlar. Her ne kadar, Meclise karşı sorumluluk, ilk başta, yürütme ve yasama arasında bir yetki karmaşasına yol açacak gibi görünse de, demokratik bir toplumun ekonomik kurumlarının da toplumsal denetime açık olması bir zarurettir.

BDDK'nın karar verme sürecinde tutarlılık sağlanması da temel prensipler arasına yerleştirilmelidir. Kurumun kararlarında tutarlılığın sağlanması, hem bankacılık sektöründe hem de ekonominin genelinde belirsizliği azaltacaktır. Daha da önemlisi, Kurum kararlarının toplumsal açıdan etkin olmasını sağlayacaktır.

Bu çerçevede Danıştay'ın Pamukbank olayında yürütmeyi durdurma vermesi de dikkatle incelenmelidir. Zira, öncelikle BDDK Pamukbank konusunda bir karar verirken, bu kararın ekonomik etkinlik üzerindeki etkisini hesap etmeliydi. Daha da önemlisi, bu hesaplama bir sorumluluk bağlamında olmalıydı. BDDK, TBMM'ye karşı böyle bir sorumluluğu üstlenmelidirler.

Danıştay'ın Pamukbank davasında yürütmeyi durdurma kararı vermesi, ekonomik sonuçları açısından oldukça önemli bir karardır. Piyasadaki büyük oyuncuların biri olan Pamukbank'a yapılan müdahalenin ekonomik etkilerinin, BDDK tarafından hesaplanması gerekirdi. Bu, BDDK'nın topluma karşı görevini yerine getirmesinin asgari şartıdır. Bu yapıldıktan sonra, yargı sürecinin herhangi bir şekilde BDDK kararı üzerinde tasarrufta bulunması, BDDK'yı toplum nezdine rahatsız etmeyecektir. Ancak, verilen kararlarda ekonomik etkinlik kriterinin ne ölçüde rol oynadığının toplum nezdinde bilinmiyor olması ve BDDK'nın regülasyon kriterlerinin topluma açık ve net bir şekilde anlatılmıyor olması, siyasi ve teknik bağımsızlığı esas olan bu kurumun yeterince şeffaf olmadığını göstermektedir.

Meselenin bir diğer boyutu, Danıştay kararlarının niteliği ve Danıştay'ın yaklaşımıyla ilgilidir. Danıştay, BİO'ların düzenlemeleri üzerinde yargı denetimini gerçekleştirmektedir. Ancak, bu denetimin boyutları ve sınırları ne olacaktır? Örneğin, Danıştay, BİO'ların kararları üzerinde sadece usul yönünden mi bir inceleme yapacaktır? Yoksa, kararların esasına ve hatta ardındaki ekonomik saike dair bir değerlendirmede de bulunacaktır? Belki daha da önemlisi, Danıştay kararları gelecek durumlar için emsal ve örnek teşkil edeceği için, BİO'ların hareket alanları üzerinde önemli bir belirleyici faktör olacaktır. Bu ve benzeri problemlerin, sorunlar ortaya çıkmaya başlamadan, genel düzenlemeler yoluyla belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, bir yanda AB düzenlemeleri, bir yanda yargı kararları, bir yanda regülatörlerin tasarrufları, ilgili piyasalarda oldukça karmaşık ve toplumsal refahı azaltacağı kesin olan problemlere yol açacaktır.

BİO'ların uygulamaya yönelik olarak hazırladıkları yönetmeliklerin Danıştay denetimine tâbi olması da önemlidir. Tüzüklerde olduğu gibi, Danıştay'ın önceden onayının alınması, her ne kadar BİO'ların hareket kabiliyetini azaltacaksa da, Danıştay ve BİO'lar arasındaki uyum problemlerini asgariye indirmekte yardımcı olacaktır. Bu durumun da öncelikle ekonomik sonuçları itibarıyla incelenmesi ve bir fayda-maliyet analizine tâbi tutulması gereklidir.

BİO'ların verdikleri kararlara itiraz aşamasında dava sürecinin uzunluğu da menfi sonuçlara yol açmakta. Pamukbank örneğinde, BDDK tarafından kararın verilmesi, yürütmeyi durdurma kararının çıkması, ve hâlâ yasal sürecin devam ediyor olması, bankacılık sektöründe maliyetlerin artmasına ve belirsizliğin devam etmesine neden olmaktadır. Belki de daha önemli bir problem, Danıştay'ın, BDDK kararını nihai olarak bozması durumunda ortaya çıkacaktır. Eğer, BDDK haksız bulunursa, söz konusu zararlar nasıl hesaplanacaktır? Tazminat hukukunun da etkinliği artıracak yönde yapılandırılması gerekmektedir. Farklı tazminat sistemleri ekonominin işleyişinde farklı sonuçlar doğuracak ve bireylerin müşevviklerini şekillendirecektir.

Diğer bir önemli nokta, BDDK'nın, Pamukbank örneğinde olduğu gibi, dava sürecinin gereklerini zamanında yerine getirmekte zorlanmasıdır. Davanın sonuçlarının beklenmeyişi ve hukukî teamüllerin aksi yönünde tasarrufta bulunulması, ancak sonuçlarının önemi çerçevesinde çok istinaî durumlarda kabul edilebilecek bir yol olmalıdır. Böyle durumlarda bile, BİO, kararının gerekçelerini ayrıntıları ile açıklamak zorunda olmalıdır. Daha da önemlisi, kararın sorumluluğunu da üstlenmelidir. Kurumun TBMM'ye karşı sorumluluğu bu çerçevede de önem kazanmaktadır.

Pamukbank kararıyla ilgili olarak, BDDK'ya yönelik olarak düşünülen soruşturma, bu kurulların sorumluluklarının ne olduğu konusunda hükümetin net bir tavra sahip olmadığını da göstermektedir. "Görevin kötüye kullanılması", veya usüle uygun davranılmaması, her ne kadar idarî yargılama açısından önemliyse de, söz konusu kayıp ekonomik bir değerdir ve öncelikle, ekonominin işleyişine yapılan müdahalenin maliyetinin ne olduğu hesaplanmalıdır.

Danıştay'ın yürütmeyi durdurma gerekçesi zorunlu olarak tamamen usül açısından olmuştur. Mevcut inceleme sistemi içerisinde bu kararın ekonomik sonuçlarının hesaplanması ve bunun karar üzerinde etkili olması mümkün değildir. Danıştay'ın bu türden uzmanlık gerektiren kararları vermek üzere özel bir ihtisas dairesi oluşturması ve bu dairesinin mensuplarının yeterli incelemeyi yapabilecek ekonomi-hukuk anlayışına sahip olması zorunludur. Özellikle, daha rekabetçi bir sisteme geçmeye çalışan bankacılık, enerji ve telekom gibi endüstrilerde idare hukukunun fonksiyonun sınırları, olayların kendi gelişimine bırakılmamalı, bir çerçeve kanun veya anayasal bir tanımlama ile belirlenmelidir. Unutmamalıdır ki, bu düzenlemeler ve yeni yapı artık ekonomik hayatın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir.

Danıştay'ın bu değişime ayak uydurması mecburiyeti ortaya çıkmaktadır. Danıştay 10. Dairesinin yapısı düşünüldüğünde, BİO'lara yönelik bir yapılanmanın önümüzdeki yıllarda acil bir ihtiyaç olacağı anlaşılmaktadır. Bu tür yeni bir yapılanmanın en önemli nedeni, Danıştay'ın karar verme süreçlerinde tutarlılığın sağlanmasıdır. Her ne kadar, farklı BİO'lar farklı yapılara sahip olsalar da, hukukun ekonomik analizini de dikkate almak zorunda olan Danıştay, ekonomik hayatı düzenleyen kararlarında toplumsal refahı artırmayı esas alan bir yaklaşımı benimseyebilecek bir yapılanmaya sahip olmalıdır. Zira, BİO'ların temel amacı, ekonomik faaliyette rekabetin yolunun açılması ve piyasa sisteminin etkin biçimde işleminin sağlanmasıdır.

Özetle, unutmamak gerekir ki, BDDK ve diğer BİO'lar, özünde, ekonomik kurumlardır ve yaptıkları düzenlemeler de *ekonomik* regülasyonlardır. Bu kurumların düzenlemelelerinin ve kararlarının her şeyden önce ekonomik etkileri ve sonuçları itibarıyla değerlendirilmesi gereklidir.