

Bankacılık Regülasyonu ve Ekonomik Etkinlik Üzerine Bazı Düşünceler

İbrahim TOKATLIOĞLU*
Selahattin TOĞAY**

69

Piyasa

BDDK bankacılık sektörünün izlenmesi ve denetlenmesi amacıyla Eylül 2000'de faaliyete başlamıştır ve 1997 yılında Türkbank ile başlayan süreç hâlihazırda 20. banka olarak Pamukbank'ın TMSF bünyesine alınmasıyla devam etmektedir. 1997 yılında başlayan süreci bankacılık reformu olarak nitelendirirsek, BDDK'nın etkinliğini tartışmaya açan bir makalede 7 yıldır devam eden reform sürecinin neresindeyiz ve bu reform sürecine BDDK'nın katılmış olması nelere yol açmıştır sorularının cevaplandırılmış olması beklenmektedir. F. Oğuz'un, *Piyasa* dergisinin 5. sayısında yayınlanan "Bankacılık Regülasyonu ve Ekonomik Etkinlik" adlı makalesi bu sorulara cevap vermediği gibi, uluslararası finansman olanaklarındaki değişimin, merkez bankasının uyguladığı para ve döviz kuru politikalarındaki değişimin, ülkemizde var olan dolarizasyon sorununun yarattığı doğal engellerin ve iç borç sorununun sebep olduğu baskıların ticarî banka davranışlarını şekillendirmede son derece önemli olduğunu ve BDDK gibi bir kurumun yaptığı regülasyonlarla, bankaların tepkilerine bağlı olarak, regülasyon sürecinin dinamik biçimde şekillendiğini göz ardı etmektedir.

1- BDDK BİO'larından Bir Tanesi Olarak Ele Alınabilir mi?

Oğuz'un çalışması şu cümleyle başlamaktadır: "Türkiye'de son yıllarda ekonomik faaliyet içerisinde gittikçe daha hâkim bir konuma gelen bağımsız idarî otoriteler (BİO) ve bunların yetki ve sorumluluklarının ne olacağı hâlâ belirsizliğini korumaktadır". Bu ifade ve çalışmanın geri kalanındaki bakış açısı BDDK'yı ülkemizdeki BİO'lardan bir tanesi olarak ele almakta, BİO'ların etkinliği sorununa ortak cevaplar verilebileceğini varsaymaktadır. Oysa ki, bankacılık sektörüne yönelik faaliyet gösteren BDDK, bankacılık sektörünün ayırt edici özellikleri sebebiyle farklı bir perspektiften ele alınmalıdır. Bu sebeple, Oğuz'un çalışması ile ilgili bazı değerlendirmeler yapabilmek için, sağlam bir referans noktası olarak, ilk önce, "Bankacılık sektöründe regülasyonun gerekçeleri nelerdir?" sorusuna cevap verilmelidir.

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

** Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

Ticarî bankalar kısa vadeli fon toplayıp uzun vadeli plâsman yaparak ekonominin vade ufkunu genişleten ve şube bankacılığı aracılığı ile fonların ülke coğrafyasında mobilizasyonunu sağlayarak dışsal finansman olanaklarını genişleten organizasyonlardır. Dışsal finansman olanakları genişlemeden bir ekonominin büyümesi mümkün değildir. Bankalar bu fonksiyonları yerine getirirken, faiz oranı riski, döviz kuru riski, vade riski ve bir bütün olarak piyasa riski üstlenirler. Risk bankaların doğasında vardır. Bankalar risk üstlenmeseler ekonomide finansman olanaklarını arttırıcı bir rol oynayamazlar. Sorun risklerin varlığı değil, finansal sisteme ve ekonomiye zararlı olmayacak biçimde sürdürülebilir hâle getirilebilmesidir. Bankacılık sektöründe ve genel olarak malî sistemde ödeme vaatleri el değiştirmektedir. Ödeme vaatlerinden bir tanesinde ortaya çıkan aksama, kısmî rezerv sistemine dayanan modern bankacılık sisteminde likidite sorunlarını bir çarpan etkisiyle ödeme gücü sorununa dönüştürebilmekte ve yurt içi ödeme sistemi felce uğrayabilmektedir. Basit bir örnekle bu olguyu açıklayabiliriz: Sistemde yer alan bankalardan dört tanesi, A, B, C ve D bankaları olsun. Bu bankalardan A'nın B'ye, B'nin C'ye, C'nin D'ye 100 TL borcu olsun, eğer A Bankası B'ye olan borcunu ödeyemezse B bankası C bankasına, C bankası D bankasına borcunu ödeyememekte ve bu durumda sistemin sorunu 100 TL ile çözülebileceği hâlde, bu bankaların her biri 100 TL finansman açığını kapatmak için bankalar arası piyasaya yöneldiğinde, bankalararası piyasada o günkü fon talebi 400 TL olarak görünmekte ve faiz oranları üzerinde anormal baskılar oluşmaktadır. Faiz, paranın fiyatıdır. Bankaların işi para alıp para satmaktır. Paranın fiyatının son derece istikrarsız biçimde değişebildiği bir ekonomide sağlıklı bir bankacılık sisteminin var olması mümkün değildir. Ve hiç kuşku yok ki, "satın alma gücünü gelecekte bugüne transfer eden her şey" paradır. Bankaların yarattığı finansal yenilikler, ekonomide satın alma gücünü gelecekte bugüne transfer eden araç yelpazesini genişletmekte, yani ekonomide likidite yaygınlaşmaktadır. Bankaların finansal yenilik yaratma davranışlarının kökeninde kâr maksimizasyonu amacı vardır. Başka biçimde ifade edersek, reel sektördeki bir firmanın kâr maksimizasyonu amacına yönelik davranışları ekonomide genel makro istikrarsızlıklar yaratmazken, bankaların kâr maksimizasyonuna yönelik davranışları, Demirbank olayında da gördüğümüz gibi, makro ekonomik bir çöküntüye yol açmaktadır. Yükümlülükleri kabul edildiği sürece herkes para yaratabilir. Hangi ekonomik birimlerin hangi tür yükümlülüklerinin kabul edileceğini belirleyen aktör, modern ekonomilerde ticarî bankalardır. Sunduğumuz bu basit çerçeve, bankaların regülasyonunun farklı bir perspektiften ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Literatürde ele alındığı biçimi ile, asimetrik bilgi sorununun varlığı, temsil problemi, bölünmezlikler, ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı, dışsallıklar, sistemik risklere karşı korunma, tasarruf sahiplerinin korunması, sektörde verimliliğin artırılması ve parasal istikrarın sağlanması bankacılık sektöründe regülasyonların temel gerekçeleri olarak ortaya konulmaktadır. Bunları sırasıyla şu biçimde inceleyebiliriz:

a) Asimetrik Bilgi Sorunu

Asimetrik bilgi sorunu hem bankanın mevduat sahipleriyle olan ilişkisinde hem de kredi müşterileriyle ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır. Mevduat sahiplerinin ban-

kanın sermaye yapısı, kredi portföyünün kalitesi, genel olarak likidite durumu ve ödeme gücü kapasitesiyle ilgili olarak değişik sebeplerle (zaman yoksunluğu, deneyim eksikliği vb.) eksik bilgiye sahip olması, bir yandan sistemde verimsiz ve kötü çalışan bankaların varlığını sürdürmesine ve sektörün işlevlerinde önemli bir bozulmaya yol açarken (Mishkin 2000:3); diğer yandan, banka hakkında piyasaya olumsuz bir bilgi yayıldığında mevduat sahiplerinin bankaya hücumuna sebep olacak ve bankanın ödeme gücü sorunu olmasa bile, likidite sorunu dramatik bir boyuta ulaşarak, bankanın sistemi terk etmesine yol açabilecektir. Kredi müşterileri açısından bakıldığında asimetrik bilgi sorunu, kredi verme aşamasında ve kredi verdikten sonra ortaya çıkmaktadır. Banka açısından kredi müşterisiyle ilgili bilgi edinme maliyetinin yüksekliği hatalı seçim ve ahlâki risk sorunlarını beslemekte ve bu çerçevede karlı olmayan projelerin kredilendirilmesine, donuk kredi hacminin artmasına, yani piyasa başarısızlığının ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

b) Temsil Sorunu

Bankalar anonim ortaklık tipinde kurulmuş işletmeleridir. Dolayısıyla, hisse senetleri sahipleri ile banka yöneticileri çoğu zaman farklı kimselerdir. Yasalar çerçevesinde hisse senedi sahiplerinin tamamını temsil eden genel kurulun belirlediği ve genellikle konusunda uzman kişilerden oluşan yönetim kurulu bankanın faaliyetlerini yürütmekle sorumludur. Literatürde ücretli yöneticilerin firmayı hisse senedi sahiplerinin çıkarına faaliyetlere yönelteceğine inanılmaktadır. Ancak, burada da bir ahlâki tehlike söz konusudur. Yöneticiler, hisse senedi sahiplerinin aleyhine kendi lehlerine sonuçlanacak faaliyetlerde bulunabilirler. Ayrıca, bankanın kötü yönetilmesi ve bunun çeşitli yollarla hisse senedi sahiplerinden saklanabilmesi, bankacılık sisteminde belirgin bir piyasa başarısızlığı yaratabilecektir.

c) Bölünemezlikler-Ölçek ve Kapsam Ekonomileri

Bankalar fon kaynaklarını kredilere plase ederken bölünemezlik sorununa maruz kalmaktadır. Kuşkusuz, bölünemezlik sorunu olmasaydı tasarruflar menkul kıymetler aracılığıyla doğrudan doğruya yatırımlara dönüşebilirdi. Bölünemezlik sorununun varlığı, bir finansal aracı olarak bankaları son derece önemli hâle getirmekte, bankalar ise mevduat toplama ve kredi verme sürecinde organizasyonel olarak belli sabit maliyetleri üstlenmektedir. Bankaların finansal aracılık hacmi arttıkça da birim başına sabit maliyetler azalmakta, bu durum ise aracılık işlemlerinde uzmanlaşmış bankaların ölçek ekonomilerinin yarattığı tasarruflardan yararlanarak müşterilerine sundukları hizmetleri daha düşük maliyetle sunabilmelerini mümkün kılmaktadır.. Ayrıca, mevduat ve kredi faaliyetleri için ortak önlemler bu sektörde önemli bir oranda kapsam ekonomileri de doğurmaktadır. Hem mevduat toplamak hem de toplanan bu mevduatları kredi olarak vermek, bir miktar likit aktifin kullanıma hazır olmasını gerektirmektedir (Canoy ve diğerleri 2001:37). Bankacılık sektörü bu iki faaliyeti de yürütürken, ellerinde likit aktif tutmanın maliyetini azaltabilecek ve faaliyetler arasında bölüştürebilecektir. Bankalar, ayrıca, söz konusu faaliyetlerden kaynaklanan risklerin azaltılması konusunda da ölçek ve

kapsam ekonomilerini kullanarak önemli bir piyasa avantajı yakalayabilmektedirler. Tüm bunlar göz önüne alındığında, tabiatı gereği bankacılık sektörünün bazı piyasa başarısızlıkları yaratabileceği görülebilmektedir. Rekabet, ölçek ve kapsam ekonomilerinin rekabetçi davranışları belirlediği piyasalarda kendi kendini yok eden bir süreç olarak işleyecektir. Dolayısıyla, bu piyasalarda rekabetin regüle edilmesi ve sürekli olarak gözetim altında tutulması gerekli görülmektedir.

d) Dışsallıklar

Bankacılık sektöründe yukarıda bahsettiğimiz dışsallıklardan farklı bir başka dışsallık daha bulunmaktadır. Genelde bankaların kredi portföyleri ve gerçek bilâncoları tüketicilerin eline ulaşmayan bilgilerdendir. Mevduat sahipleri tasarruflarını yatırdıkları bankaların risk durumları hakkında yeterli bilgiye sahip olamadan müşterisi olacakları bankaları seçmektedirler. Mevduat sahiplerinin bu davranışı piyasada önemli bir dışsallık yaratır. Aşırı risk üstlenmiş bankaların, bu riskli yapıyı dengeleyecek bir risk primi ile beraber mevduat toplaması gerekirken, bu bankalar piyasa fiyatından mevduat toplayabilmektedirler. Mudilerin eksik bilgilensinden kaynaklanan dışsallıktan yararlanan aşırı riskli bankaların varlığı piyasada başka bir dışsallığa sebep olmaktadır. Piyasa fiyatı ödeyerek topladığı mevduatı riskli kredi veya aktiflere yatıran bankaların iflâsı ve bu iflâsın, diğer bankalara sirayet edebilme ihtimalinin yüksek olması ve ayrıca panik bir kez başlayınca ödeme gücü yüksek bankaların da bu kaçıştan etkilenip iflâs edebileceği gerçeği, sitemdeki bu tür dışsallıkların kontrol edilmesini gerekli kılmaktadır.

e) Sistemik Risklere Karşı Korunma

Bankacılık sektörü dışındaki firmaların iflâsı birçok ülkede doğrudan doğruya iktisat politikası uygulamalarına konu olmamaktadır. Bir bankayı ciddi biçimde etkileyen bir şok diğer bankalara da yayılabilmektedir. Bunun sonucunda yalnızca baskı altındaki bankaların spesifik sermayelerini yok eden değil, aynı zamanda, ekonomik açıdan kendi ayakları üzerinde durabilen projelere fon sağlayan ve bu projelerin başarılı sonuçlar elde etmesi için yakından izleyen finansal sektörün kapasitesini azaltan ve doğal bir kredi tayinlaması yaratan bir bankacılık krizi ortaya çıkabilecektir. Yatırım harcamaları hem kalite hem de miktar açısından düşecektir. Bankanın varlıkları hakkında olumsuz bir bilgi olmasa bile, hatta bankanın varlıklarının değeri hakkında tam bilgiye sahip olunsa bile, bir banka paniği sırasında sağlam bankalara da hücum olabilecektir. Çünkü mudiler "ilk gelene ilk hizmet verilir" kuralına inanmaktadırlar ve onlar için bir banka paniği sırasında mevduatlarının değeri, hizmet alma kuyruğundaki yerleri ile doğru orantılıdır. Eğer bankaların sahip olduğu aktiflerin risk yapısı kamuya açıksa ve doğru olarak bilinebiliyorsa, bankaların birbirlerinden borç alabilme kanalları açık olduğu sürece, mudilerin sistemik bir riske karşı tamamen korunmuş olabileceği düşünülebilir. Ancak, daha önce de belirttiğimiz gibi, sektörde ciddi boyutlarda asimetric bilgilensme söz konusudur ve interbank kredilerinin açık tutulması mudileri sistemik bir krize karşı koruyamamaktadır (Santos 2001:47). Bankacılık piyasasında gözlemlenen sistemik risk

ve sistemik krizi, bu piyasalara müdahalelerin ve regülasyonların sebeplerinden birini, belki de en önemlisini oluşturmaktadır.

f) Banka Müşterilerinin Korunması

Piyasadaki fonların önemli bir kısmının bankalarda toplanması ve hane halkları ile şirketlerin bankacılık sistemiyle ilişkilerinin yaygınlaşması bankalara yönelik regülasyonların temel sebeplerinden birisini oluşturmaktadır. Tasarruflarını değerlendirmek, yatırımları için kredi sağlamak, çek kullanmak veya tahsil etmek, ödemelerini ve fon transferlerini gerçekleştirmek veya diğer finansal işlemlerini yürütebilmek için kişilerin veya kurumların banka nezdinde bir mevduat hesabına sahip olması gerekmektedir. Bu durum mevduat sahiplerini bankaların genel kreditorleri hâline getirmekte ve bunun sonucunda da ilişki her ne kadar zayıf görünse de, banka müşterileri, bankanın geleceği ile bağlantılı hâle gelmektedirler. Bu olgu, müşterilerin basit bir biçimde mallar ve hizmetler için ödemede bulunduğu ve asla firmanın ana kreditorleri hâline gelmediği diğer perakende piyasalardan niteliksel olarak farklıdır.

Banka mudilerinin ve müşterilerinin korunmasını gerektiren diğer önemli bir sebep, banka faaliyetlerinin, risklilik ve kârlılık yapılarının ve özellikle de bilânçolarının izlenmesi ve değerlendirilmesinin bireysel yatırımcılar için maliyetli ve zor oluşudur. Bankadaki mevduat güvenliğinin sağlanması, bankanın ödeme gücünü koruması ve likidite problemi yaşamaması yönünde alınacak tedbir regülasyonları, sektörün güvenilirliğini ve etkinliğini artırması yanında, tüketicilerin de korunmasını sağlayacaktır. Eksik bilgilendirme veya asimetrik bilgi problemleri, kamuyu aydınlatma ilkeleri ve bilgi ifşaatı regülasyonları çerçevesinde regülasyon politikalarının gündeminde yer almaktadır. Ancak, müşteriler bankanın yükümlülükleri ve varlıklarının bugünkü değeri hakkında yeterli bilgiye sahip olsa da, bu durum çok çabuk değişecektir. Çünkü, bankaların gerçek durumunu değerlendirmek için gerekli bilgilerin çoğu gizli ve kamuya açık değildir. Dolayısıyla, tüm bu faaliyetleri gerçekleştirecek bir regülasyon ve denetim kurumuna ihtiyaç duyulmaktadır.

g) Parasal İstikrarın Sağlanması

Banka regülasyonları bireylerin ve firmaların parasal işlemlerini yürütebilmeleri, yani ödeme sisteminin sağlıklı biçimde işleyebilmesi için istikrarlı bir ortam yaratacak biçimde dizayn edilmelidir (Spong 1983:7). Başka biçimde ifade edilirse, ideal olarak, regülasyonlar ekonomik faaliyet hacmindeki dalgalanmaların ve finansal kurumlardaki sorunların ödemeler sistemini işlemez hâle getirmesini önlemeyi amaçlamalıdır. Malî sistemde merkez bankası dışında para yaratma özelliğine sahip olan tek kurum ticarî bankalardır. Bu sebeple, para politikası aracılığı ile fiyat istikrarı hedefine ulaşılmada ticarî bankalar son derece önemli bir konuma sahiptir. Dolayısıyla, mevduat ve rezerv hareketleri ile para politikalarını etkileyebilen bankaların denetlenmesi ve belirli şekillerde regüle edilmeleri gerekmektedir. Bankaların kaydî para yaratma süreçleri ve kabiliyetlerini sınırlayan regülasyonlar gerekli durumlarda gevşetilir, gerekli durumlarda da sıkılaştırılarak bankacılık sisteminin piyasa ihtiyaçlarına cevap verebilecek esnekliklere sahip olması sağlanabilecektir.

Bankacılık Regülasyonu ve Ekonomik Etkinlik Üzerine Bazı Düşünceler

Buraya kadar yapılan incelemelerden hareketle şu saptama yapılabilir: Bir banka bir boşlukta faaliyette bulunmamaktadır. Bir bankanın bilançosu diğer bankaların bilançolarıyla ve banka dışı kesimin bilançolarıyla organik bir ilişki içindedir. İlişki içinde olduğu kesimlerin sorunları banka bilançosunda özetlenmektedir. Reel sektörün kamu sektörünün sorunları dinamik biçimde değişmekte; tasarruf sahiplerinin davranışları, yurt dışından borçlanma olanakları dinamik biçimde değişebilmektedir. Öyleyse, bankaların sorunlarının statik bir bakış açısı ile ele alınması mümkün değildir.

2- Oğuz'un Çalışmasının Amacı Nedir?

Oğuz'de BDDK çerçevesinde yaptığı değerlendirmenin ana fikrini şu biçimde ortaya koymaktadır: "Bu kurumların (BİO'ların) TBMM'ye karşı sorumlulukları ve bu sorumlulukların kapsamı anayasal çerçeve içinde belirlenmelidir. Daha genel bir ifade kullanmak gerekirse, siyasî otoritenin ekonomik hayata müdahalesinin sınırları anayasada yerini bulmalıdır" (s.28). Oğuz'un analizini değerlendirebilmek için tırnak içindeki iki cümle sırasıyla ele alınmalıdır. Birinci cümle, mevcut sistem içinde BİO'ların rolünün tanımlanması ve/veya sınırlanması ile ilgilidir. Oysa ki, ikinci cümle, çok daha kapsamlı biçimde bir sistem tartışmasını, anayasal iktisat önerisini dile getirmektedir. Bu bağlamda, Oğuz'un çalışmasına yönelik olarak sorulabilecek sorulardan bir tanesi şudur: Acaba, Oğuz, mikro iktisadî düzeyde BDDK'nın rolünü tartışmaya mı açmaktadır, yoksa daha makro düzeyde bir sistem tartışması mı yapmaya çalışmaktadır? Hiç kuşku yok ki, bir sistem tartışması olarak anayasal iktisat önerisi gündeme getirilmek isteniyorsa, kamu tercihi teorisi çerçevesinde devletin anayasasının bir bölümünü oluşturacak olan ekonomik anayasa içinde hükümetin vergileme, harcama, borçlanma ve para basma yetkilerinin nasıl sınırlandırılması gerektiğine ilişkin bir çerçeve sunulmalı (bkz. Aktan-Utkulu ve Toggay, 1998) ve bu çerçeve içinde "BİO'ların rolü ne olmalıdır?" sorusuna cevap verilmelidir. Ve bu yapılırken, anayasal iktisat önerisi çerçevesinde parasal anayasa ile ilgili eleştiriler farklı bir zeminde tartışmaya açılmalıdır.

Parasal anayasa konusunda Milton Friedman'ın meşhur önerisine yönelik olarak farklı eleştirilerden bir tanesi Hayek tarafından yapılmıştır. Hayek, (1978) *Paranın Özelleştirilmesi* adlı çalışmasında şu görüşe yer vermektedir: "Friedman'ın önerdiği biçimde para miktarının artışının yasal olarak sınırlandırılması durumunda, piyasa aktörleri arasında dolaşımdaki nakit miktarının üst sınırına ulaşıldığı yönünde bir düşünce ortaya çıkarsa ve ekonomide likidite ihtiyaçları karşılanamamaya başlarsa ne olacak?" Buradan hareketle şu saptama yapılabilir. Eğer Oğuz'un amacı anayasal iktisat önerisini ortaya koymaksa, bunu her yönü ile tartışmalıdır. Bu tartışmaya girildiğinde belki de BDDK gibi kurumların rolü ne olmalıdır sorusu en önemsiz sorulardan biri hâline gelecektir.

Daha önce anayasal tanımlama ile ilgili eleştirilerin tartışmaya açılması gerektiğini belirtmiştik. Bu nokta başka bir açıdan da vurgulanmalıdır. Çünkü, Oğuz'un çalışmasında anayasal tanımlama tüm sorunları çözecek bir olgu olarak ele alınmaktadır. Oysa, BİO'ların bu tür anayasal belirlenmelerden kaçınabilme kabili-

yetleri bulunmaktadır. Siyasî otoritenin regülasyon kurumuna ihtiyaç duymasının sebebi, piyasa başarısızlıklarını izlemek, değerlendirmek ve gidermek için belirli bir uzmanlığın gerekli olması ve siyasî otoritenin bunu sürekli yapacak vaktinin ve zamanının olmamasıdır. Dolayısıyla, siyasî otoriteler veya yasama organları, kendi üzerinde bulunan birtakım sorumlulukları regülasyon kurumlarına devretmişlerdir. Ancak, TBMM'nin varlığı temsili demokrasi ve oy çokluğu kurallarının da geçerli olduğu anlamına gelmektedir. Bütün vatandaşları ilgilendiren konulardaki kolektif kararlar tüm vatandaşların aktif katılımı ve oybirliği ile alınıyorsa, kamu kararları pareto-optimal olacaktır. Ancak, temsili demokrasi ve oy çokluğu kuralı, kamu kararlarının pareto-optimal olabilmeye özelliğini bozabilmektedir. Temsili demokrasi ve oy çokluğu kuralının varlığı siyasal ve bürokratik yapının ve sürecin vatandaşların tümünün tercihini yansıtmaya kabiliyetini sınırlamaktadır. Dolayısıyla, yasama organı yeniden seçilebilmek için, kamu yararından çok seçmen yararını gözeterek politik süreçler işletecektir. Bu yüzden regülasyon kurumlarının bağımsız olmaları gereklidir. Ancak, bağımsız bir regülasyon kurumunun kamu yararını gözetebilmesi için bu tür bir davranışa onu otomatik olarak yönlendirecek bir güdü gereklidir. Bu güdü, eğer mevcut değilse, yasal yollardan oluşturulmaya çalışılabilir. Ancak bunun etkili olması yukarıda belirtilen regülasyon kurumu refleksleri sebebiyle zordur.

Regülasyon kurumlarının kendi çıkarları peşinde koşmasını sağlayacak unsur, yasama organının (veya yürütme organının) bu kurumları yeterli bir şekilde denetlemesinin maliyetli olmasında yatmaktadır. Ancak, yine de, regülasyon kurumlarının hâkim politik görüşün isteklerinden çok uzaklaşamayacağına inanamamızı gerektiren durumlar mevcuttur. Birincisi, regülasyon kurumunun yasal zemini oluşturulurken, parlâmenterler tarafından belirlenmiş sürecin detayları bu prosedürün içinde hangi çıkar gruplarının temsil edileceğini de belirlemektedir. Regülasyon kurumları bu prosedürün detaylarını uygulamakla yükümlüdür. İkincisi, politik yöneticiler, regülasyon kurumlarının bütçe, bilgi ve genel politikalar oluşturma bağımlılıklarını kullanarak bu kurumları kontrol edebilmektedirler. Regülasyon kurumları, politika oluşturmak için çeşitli bilgilere ihtiyaç duymaktadır. Bu bilgileri eğer hükümetten sağlamak zorunda ise, hükümet istediği politikaların uygulanmasını haklı çıkaracak bilgiler sunabilecektir. Ayrıca, parlâmento, regülasyon kurumunun bütçesini pazarlık konusu yapıp, istediği regülasyon politikalarının hayata geçmesini de sağlayabilmektedir.

Daha önce de bahsedildiği gibi, ne yasama organı ne de regülasyon kurumu tam bilgiye sahiptir. Tam bilgiye sahip olmadıkları gibi, var olan bilgiyi de etkin bir şekilde kullanamazlar. Uzağı görememe etkisi (short sightedness effect) olarak adlandırılan olgu, yasaların karmaşık yapısının, seçmenler tarafından veya onun temsilcileri olan yasama organı tarafından gelecekteki kârlı ve/veya zararlı durumları doğru olarak tahmin etmelerini engellemektedir. Uzağı görememe etkisi sebebiyle, yasal çerçevesi nasıl tanımlanmış olursa olsun, regülasyon kurumlarının yanlış regülasyon politikası belirleyebilme olasılığı vardır ve hatta bu olasılık yüksektir. Dolayısıyla, yasal çerçevenin iyi tanımlanmış ve sorumlulukların yeterli bir şekilde dağıtılabilmiş olması "doğru" regülasyon politikalarının garanti etmemektedir. Oğuz

(2003), regülasyonların net sosyal refah artışı sağlayacağı hipotezini ileri sürmektedir (s: 29). En azından bunun olabilmesi için regülasyon kurumunun hareket edeceği alanın oldukça iyi tanımlanmış olması gerektiğini savunmaktadır. Ancak, kamunun bunu hangi mekanizmalarla sağlayacağı yeterince tanımlanmamıştır. Hiçbir yasal çerçeve BİO'ların piyasa başarısızlıkları veya bunları giderme konusundaki uygulamalar hakkında tam bilgiye sahip olmalarını sağlayamayacağı için, BİO'lar, sosyal bir koruyucu olma niyetleri olsa bile, asla tam anlamı ile bir sosyal koruyucu olamayacaklardır. Sosyal refahın net olarak artışı sağlayacak regülasyonların belirlenip, uygulanması anayasal bir süreç değil, piyasadan edinilen bilgilerin zaman içinde işlenmesini gerektiren bir süreçtir. Sosyal refahı net olarak artıracak regülasyonların belirlenmesi ve uygulanması, regülasyon kurumlarının piyasalarda yaşanan aksaklıkları tam bir belirlilikle gözlemlemesini gerektirmektedir. Ancak, gerçekte var olan kısıtlar regülasyon kurumlarının bu işlevi tatmin edici yeterlilikte yapmalarına engel olmaktadır. Regülasyonların, genelde, regülasyon kurumunun daha önceden öngörmediği yan etkileri olabileceği gibi, firmalar ya da regüle edilen ekonomik birimler uygulanan regülasyonların etkilerini bertaraf edecek ya da azaltacak yeni davranış biçimleri geliştirebilmektedirler. Dolayısıyla, regülasyon gerekçeleri kısmen statik bir yapı arzetsede de, regülasyon süreci tamamen dinamik bir yapı arzeder. Bu dinamik yapının anayasal veya yasal önlemlerle kapsanabilecek olduğuna inanmak gerçekçi değildir. Bu çerçevede, Oğuz'un çalışması ile ilgili olarak şu saptama yapılabilir. Oğuz'un çalışmasına "siyasal iktidarlar, oy maksimizasyonu; bürokrasi, bütçe maksimizasyonu; çıkar ve baskı grupları, rant maksimizasyonu ; seçmenler ise, fayda maksimizasyonu peşindedir" biçiminde özetlenebilecek olan anayasal iktisat düşüncesi egemendir. Oğuz çalışmasında, BBDK gibi regülasyon kurumlarının varlık sebebinin piyasa başarısızlığı argümanı olduğunu, oysa ki, BİO'ların kamu başarısızlığına yol açabileceğini vurgulamakta ve kamu başarısızlığı olasılığını yok saymanın "ekonomik faaliyetlerinde şahsî çıkarlarını güden bireylerin regülasyon otoritesindeki masalarına oturduklarında tamamen farklı bir kimlik ve kişiliğe bürünüp, kamu yararı gibi muğlak bir amaca hizmet ettiklerini kabul etmeyi getirmektedir" demektedir. Ancak, 29. sayfada Oğuz şu cümleye yer vermektedir: "BDDK'nın önemli bir karar verirken uygulaması gereken kriter, sosyal refahın artırılması olmalıdır". Burada yer verilen birinci cümle, kapsamı itibarıyla, BDDK'nın varlığına tamamen karşı çıkmayı gerektirirken, ikinci cümle, birinci cümleyi reddedercesine, bürokratların sosyal refahı artırma amacına uygun biçimde davranabileceklerini, bunun sağlanabileceğini ortaya koymaktadır. Bu sebeple, Oğuz'un asıl vurgusunun ne olduğu anlaşılacaktır.

3- Regülasyon ile Regülasyon Süreci Arasındaki Ayırım

Regülasyon, idarî kurumsal eylemler ve yasal kurullarla kısıtlanmış piyasalar çerçevesinde ele alınmalıdır. Regüle edilmiş piyasaların ekonomik değerlendirilmesi, regülasyon kurumunun idarî ve politik özelliklerinin ve alternatif yasal kurulların seçim yelpazesini de dikkate almak zorundadır. Dolayısıyla, yapılacak bir tanımlama ve bu tanımlamadan yola çıkılarak yapılacak bir sektör değerlendirmesi, bu

özellikleri yansıtacak şekilde olmak durumundadır. Regülasyon, ekonomi, hukuk ve siyaset bilimi alanlarında geniş ölçüde ele alınmıştır. Tüm bu alanlar, regülasyonun belirli bir yönünü ön plâna çıkartarak, bu alanın inceleme amaçlarına uygun tanımlar geliştirmişlerdir. Tüm bu farklı disiplinlerdeki farklı regülasyon tanımlamalarından ortak noktalar belirlenerek ulaşılabilecek bir regülasyon tanımı, geçerliliği ve yaygınlığı olan pratik bir tanım olacaktır. Buna göre regülasyonu, idarî bir organ tarafından uygulanan ve piyasa mekanizmaları ile direkt olarak çatışan veya dolaylı olarak tüketici ve firma arz ve talep kararlarını değiştiren spesifik eylemler, yahut genel kurallar bütünü olarak tanımlamak mümkündür. Regülasyon süreci ise, regüle edilmiş piyasadaki firmalar ve tüketicilerin tercihleri ve teknolojileri, mevcut stratejileri ve kurallar seti ile tanımlanmış ve regülatör kurumun hakemliğini yaptığı bir oyun olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla, bu tanımlamalarda regülasyon ile regülasyon süreci arasında belirgin bir ayırım yapılmaktadır. Oğuz (2003)'un çalışmasında ise, regülasyon ile regülasyon süreci arasında belirgin bir ayırım yapılmamış, hatta bu iki olgunun aynı olduğu varsayılmış ve değerlendirmeler bu çerçevede gerçekleştirilmiştir. Oysa, regülasyon ile regülasyon sürecinin birbirinden ayrılması, araştırmacıya, regülasyon gerekçeleri ile bu gerekçelerin zorunlu kıldığı regülasyonların tasarlanması ve uygulanması arasındaki kavramsal geçişkenlik ve deterministik belirleyicilik özelliklerinin ayrı ayrı ele alma kabiliyeti verecektir.

Oğuz, çalışmasında (2003), regülasyon ile regülasyon sürecini birbirinden ayırmaz parçalar olarak tasarladığı için, regülasyon sürecinden kaynaklanan eksikliklerin regülasyonun tanım ve gerekçelerinin yanlış algılanmasından kaynaklandığı ön varsayımına dayanmaktadır. Oysa, literatürdeki finansal regülasyon teorileri incelendiğinde¹ görülecektir ki, piyasa başarısızlıkları doğru bir şekilde gözlemlenip, regülasyonlar için itiraz edilemeyecek gerekçeler oluşturulabilse bile, regülasyonlar ile bu başarısızlıkları gidermenin garantili bir yolu her zaman mevcut olmayacaktır. Bağımsız idarî otoritelerin (BİO- regülasyon kurumu) var olma sebepleri ile amaçlarının tam olarak örtüşmemesinden kaynaklandığı kadar, BİO'ların sahip olduğu sınırlılıklardan da kaynaklanmaktadır. Oğuz, çalışmasında (2003), "BİO'ların varlık gerekçesi" olarak "piyasa başarısızlıkları" nı göstermektedir (s:27). Hâlbuki, literatürde, piyasa başarısızlığı olmayan endüstrilerde de regülasyona gidildiği çeşitli çalışmalarda dile getirilmiştir (Stigler, 1971:3-21) Özellikle BİO'ların kamu yararı gözettiğini belirten sadece bir tek teorik yaklaşım olmasına rağmen (Kamu Yararı Teorisi), BİO'ların kamu yararı gözetmeksizin "politik girişimcilik" veya rant yaratma ve kollama amacı ile oluşturulduğunu savunan çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır (Ele geçirme teorisi, Chicago Okulu yaklaşımı, Kamu Tercih Teorisi, Kurumcu İktisat Yaklaşımı). Dolayısıyla, regülasyonun gerekçelerinin oluşturulması ile bu gerekçelerin gerektirdiği regülasyonların belirlenmesi ve uygulanması arasında da belirgin bir ayırma gitmek gerekmektedir. Çünkü, yasal çerçevesi iyi tanımlanmış ve dolayısıyla kamu yararını her koşulda gözetten bir regülasyon kurumu oluşturulsa bile, bu regülasyon kurumunun gerek teorik düzeyde gerekse de pratik düzeyde kamu yararını gözetme konusunda önemli açmazları bulunacaktır. Bu açmazları kısaca irdelersek:

¹ Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Edward Kane (1997), *Ethical Foundations of Financial Regulation*, NBER Working Papers Series, No: 6020.

Teorik Düzeyde

BİO'ların kamu yararını her koşulda gözeten sosyal bir koruyucu gibi davrandığı ve sosyal faydayı maksimize ederken tüm bilgiye sahip bir şekilde regülasyonları ve/veya regüle edilmiş firmaları kontrol edebileceğinin varsayılması oldukça iyimser bir iktisadî anlayışı gerektirmektedir (Winston 1993:1266). Kamu Yararı Teorisi'ne (BİO'ların kamu yararını her koşulda gözeticeğinin söylenmesine) yönelik ilk eleştiriler, regüle edilmiş endüstri ya da firmaları inceleyen çalışmalardan gelmiştir. Uzun yıllar ekonomistlerin regülasyonlar üzerine yaptığı çalışmalar normatif temeller üzerinde gelişmiştir. Kamu Yararı Teorisi'nin bu çalışmalar çerçevesinde geniş bir kabul alanı yaratması, endüstrilerin ekonomik etkinliği yakalayabilmeleri için teorinin belirttiği koşullarda regüle edilmeleri gerektiği fikrini de genel kabul gören bir argüman hâline getirmiştir. Ancak, aksak rekabet, piyasaların regülasyonlar için uygun bir zemin hazırlayacağı üzerindeki şüpheler, regülasyonların fiyatlar, kârlar ve piyasa yapısı üzerindeki etkilerinin araştırılmasına yol açmıştır. 1950-1960 döneminde regüle edilmiş endüstrilerle ilgili ekonomik analizler hükümet regülasyonlarının piyasa etkinliğini arttırmaya veya gelir dağılımını daha âdil hâle getirmeye yönelik işlemediğini göstermiştir. Regüle edilmiş endüstrilerin çoğu ne doğal tekel piyasaları ne de dışsallıkların etkinliği azalttığı endüstrilerdir. Posner (1974)'ın belirttiği gibi, 15 yıl boyunca yapılan teorik ve ampirik çalışmalar Kamu Yararı Teorisi'ni doğrulamamaktadır.

Eğer Kamu Yararı Teorisi doğru olsa idi, regülasyonların, tekelleşme eğilimi taşıyan yüksek oranda yoğunlaşmış endüstriler ve dışsal maliyet ve aşırı kârların bulunduğu endüstrilerde uygulanması gerekirdi. Ancak, yapılan çalışmalar böyle olmadığını göstermektedir. Çok az çalışma fiyat ve giriş regülasyonlarının gerekli olduğunu göstermiştir (Posner 1974:336). Doğal tekel, ölçek ekonomileri, bölünemezlik, sürdürülemeyen denge veya dışsallıklar mevcut olduğunda regülasyon politikaları ile devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini söyleyen Kamu Yararı Teorisi, bu durumların gözlemlenmediği, ancak yoğun regülasyon politikalarının uygulandığı endüstrilerin pozitif bir teorisini sunmamaktadır.

Pratik Düzeyde

Pratik düzeyde ise, BİO'lar kamu yararı gözetmek için oluşturulsalar ve hatta bunu sağlayacak yasal çerçeve kurulmuş olsa dahi, her zaman kamu yararını gözetmeyeceklerdir. Regülasyon kurumları toplum yararını korumaktan kaçınmanın ve kamuyu yanlış yönlendirmenin farklı mekanizmalarını da geliştirmişlerdir. Bu farklı mekanizmaları şu şekilde özetleyebiliriz (Kane 1997:17)

a) Üst düzey regülasyon kurumu yöneticileri ve sorumlu siyasîler, finansal krizler ve skandalların tehlikeleri ve tehditleri hakkında kendilerini bilgisiz bırakma eğilimindedirler. Yani bilinçli olarak yaklaşan finansal krizler karşısında kendilerine gelecek bilgileri görmezlikten gelme ve saklama eğilimindedirler. Buna "basiretini bağlama" (blindfold) veya "devekuşu (ostrich) refleksi" denmektedir. Bu eğilimin önemi, uzun vadeli problemler kendini kamu skandalına çevirdiğinde, kusuru saptırmaya yardımcı olan tekzip etme seçeneğini yaratmasından kaynaklanmaktadır.

b) Regülasyon kurumu üst düzey yöneticileri ve sorumlu siyasiler, toplum üzerindeki etkilerini, denetim kurumlarının eleştirilerini bertaraf etmek, gerekirse karşı atak başlatmak ve güvenilir bilgilerin olmadığı durumlarda kamuyu sakinleştirmeye yarayan bir silâh gibi kullanma eğilimindedirler. Bu eğilime de "güven bana (trust me) refleksi" denilmektedir.

c) Geçmişteki başarısızlıkları gizleme, denetleme kurumunun eleştirilerini gerçekleri saklayarak veya saptırarak ve uygun olmayan bilgiler ortaya atarak geçersiz kilmaya çalışma eğilimi. Bu eğilime "örtbas etme (cover-up) refleksi" denilmektedir.

d) Kamunun ilgisini önemsiz konulara ya da başkasının uzmanlık ve sorumluluk alanında baş gösteren problemlere yönlendirme ve gündemi değiştirme eğilimi. Bu eğilime "dikkatleri dağıtma (distraction) refleksi" denilmektedir.

e) Hataların sorumlusu olarak doğru ya da yanlış bir şekilde güvenilir bir günah keçisi saptama eğilimi. Örtbas etmenin ve dikkatleri dağıtmanın ikinci bir formu olarak bu eğilim de kullanılmaktadır. Böylece, problemlerin kaynağı olarak regülasyon sisteminin kendisi değil de yanlış uygulamalarda bulunan ve fevrî davranışları olan bir günah keçisi gösterilmektedir. Bu eğilime "suçu değiştirme (guilt-shifting) refleksi" denilmektedir.

Kamu regülasyon kurumu tüm bu reflekslerini kullanarak, toplum için istenmeyen durumlar yaratan, fakat kendi çıkarlarını maksimize eden regülasyon uygulamalarının sorumluluğundan kurtulabilmektedir.

Doğru bir regülasyon ve regülasyon süreci analizinin taşınması gereken unsurlar:

Ampirik çalışmaların bir kısmı, regülasyonların etkilerini, endüstrinin bazı refah kriterleri ile tanımlanmış optimalitelerle çalıştığında ortaya çıkacak durumla kıyaslayarak analiz etmeye çalışmıştır (Arrow ve Kalt 1979; Boyer 1987; Capron 1971). Bu tür ampirik çalışmalar NPT'nin regülasyonlar için gerekçe oluşturacağını söylediği normatif durumların veya regülasyonların optimal durumlara ulaşmada etkin yol olduğu varsayımını eleştirmektedir. Bazı ampirik çalışmalar ise, regülasyonun olmadığı durumda ortaya çıkan endüstri performansı ile aynı endüstrinin regüle edildikten sonraki performansını karşılaştırmışlardır (Averch ve Johnson 1962; Joskow 1989; Stigler ve Friedland 1962). Bu çalışmalarda da NPT'nin regülasyonların toplum refahını artırdığı varsayımının doğruluğu test edilmeye çalışılmıştır. Diğer bazı çalışmalarda ise, piyasa başarısızlığını gidermek üzere uygulandığı varsayılan bir regülasyon paketinin endüstri üzerindeki etkileri, alternatif bir regülasyon paketinin muhtemel etkileri ile karşılaştırılmıştır (Baumol, Panzar ve Willig 1982; Keeler 1984; McFarland 1989; Winston ve Crandall 1994). Bu çalışmaların amacı ise, NPT'nin belirli piyasa başarısızlıkları için önerdiği regülasyonların, uygulanması gereken optimal regülasyonlar olup olmadığını test etmek ve varsa teorinin öngöremediği regülasyon politikalarının dile getirilmesidir.

Oğuz (2003) çalışmasında, bu analiz araçlarından hiçbirini kullanmamış, sadece yargı kararı sonucu ortaya çıkan durum normatif bir haritasını ortaya koymaya çalışmıştır. Ancak bu haritanın ne ölçeği bellidir ne de hangi varsayımlar çerçevesinde yapıldığı açık bir dille ifade edilmiştir. Sadece mevcut durumun değerlendirilmesi sonucu bir daha böyle bir durumun yaşanmaması için anayasal önlemler gerektiği, normatif bir bakış açısıyla dile getirilmiştir. Oysa sektörde sorun yasal boşluklardan kaynaklanan anaförler değil, regülasyon kurumlarının özünde taşıdı-

ği açmazların (ki yukarıda bu açmazların neler olduğuna değinmiştik) piyasa üzerindeki etkilerinin önceden tahmin edilebilir olması veya bunlara regülasyon kurumunun derhal karşılık verebilmesidir. Mevcut yasal durumun bu konu üzerinde herhangi bir kısıtlayıcılığı da bulunmamaktadır.

3- BDDK'ya Bakış Açısı: Sorunları Görür, Rekabeti Arttırır, Sorunları Çözer ve Piyasayı Terk Eder

a) Oğuz, çalışmasında, BDDK'nın sorunları açık biçimde görebileceğini, rekabeti arttırabileceğini, bankacılık sektöründeki sorunları çözebileceğini ve bütün bunlardan sonra regülasyon görevine son vereceğini varsaymakta/dile getirmektedir.

Oğuz çalışmasında şu görüşe yer vermektedir. "...öncelikle BDDK Pamukbank konusunda bir karar verirken bu kararın ekonomik etkinlik üzerindeki etkisini hesap etmeliydi." Yazar, bu tesbiti ile, bankacılık sektörü ya da bir banka ile ilgili tüm enformasyonun istendiği anda istendiği detayda elde edilebileceğini ve bir bankanın durumunun açık ve kesin biçimde değerlendirilebileceğini zımnî biçimde varsaymakta, regülasyon sürecini BDDK'dan bankalara doğru tek yönlü işleyen statik bir süreç olarak ele almaktadır. Oysa ki, bu varsayım gerçeklikten uzaktır. Bunun niçin gerçeklikten uzak olduğunu, 2000 Kasım krizine giden süreçte bankacılık sektörünün açık pozisyonu ile ilgili tartışmaları hatırlayarak ortaya koyabiliriz. Kasım 2000 Krizine giden süreçte, Bankalar Birliği kayıtlarına göre, bankaların döviz pozisyon açıkları 20 milyar dolar görünürken; Bankalar Birliği, merkez bankası forward döviz işlemlerinin de dikkate alınması gerektiğini, bu çerçevede bankaların döviz pozisyonu açıklarının 5.6 milyar dolar olduğunu söylüyordu.

b) Oğuz, çalışmasında, BDDK'nın piyasa üzerinde çok fazla kontrole sahip olmasının önüne geçilebilmesi için bir kanunla bu kurumun rekabeti arttırmayı hedeflemesinin zorunlu hâle getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (s.29). Bu çerçevede iki noktanın altı çizilmelidir: İlk olarak, hiç kuşku yok ki, banka regülasyonlarının temel gerekçelerinden bir tanesi de verimliliği ve rekabeti teşvik eden düzenleyici çerçevenin yaratılmasıdır. Verimliliği, veri bir kaynak seti ile en çok üretimi elde etmek ve rekabeti de, bu verimliliğe ulaşmanın en etkin yolu olarak tanımlarsak; regülasyon politikaları, piyasa etkinliğini arttırmayı amaçlamalıdır. Piyasa verimliliğini belirleyen en önemli unsurlardan bir tanesi piyasadaki aktörlerin sayısıdır. Piyasada işlem yapan aktör sayısı artıkça verimliliğin de artacağına yönelik olarak literatürde yaygın bir kanı bulunmaktadır. Ancak, bankacılık piyasasındaki giriş ve çıkış engelleri, sistemin ekonomideki özel konumu sebebi ile gerekli olmaktadır. Piyasaya girişlerin engelli olması, sistemik risklerin minimize edilmesi ve mudilerin korunması amaçlarına hizmet etmektedir. Piyasadan çıkış engelleri ise yine sistemik riskin azaltılması amacını taşımaktadır. Tüm bu kısıtlamalara rağmen regülasyon kurumu, sistemi etkinlikten uzaklaştırmayacak şekilde piyasadaki banka sayısını ayarlamalıdır (Canoy ve diğ. 2001:22). Piyasanın verimliliğini belirleyen bir diğer unsur ise, piyasadaki firmaların ölçekleridir. Regülasyon kurumları, bankaların ölçekleri üzerinde de belirli kısıtlar getirmelidir. Bu sınırlamalar coğrafi olabileceği gibi, sunulan hizmetin kalitesi veya sayısı şeklinde de olabilmektedir. Piyasada mevcut olan banka sayısı gereğinden az ise bu bankaların kartel gibi davranmaları kolaylaşacaktır. Bunun tersi olarak piyasa-

da gereğinden fazla banka bulunuyorsa, o zaman da mevcut bankaların optimal ölçeklere ulaşması zorlaşacak ve sistemik kriz riski artacaktır. Bu çerçevede belirtilmelidir ki, Oğuz, çalışmasında hem bankacılık sektöründeki rekabetin artırılması ile neyi kastettiğini açıkça ortaya koymadığı gibi, bunun hangi kriterlere göre yapılması gerektiğini belirtmemektedir. Belirtmesi de oldukça zordur. Çünkü rekabeti artırmak için hangi regülasyonların yapılması gerektiği literatürde de oldukça sık tartışılan bir konudur. Dolayısıyla bunun etkin bir şekilde yasada tanımlanabileceğine inanmak için ortada herhangi bir sebep yoktur. Örneğin, piyasaya giriş regülasyonlarının sıklaştırılması bazı durumlarda rekabeti artırırken, bazı durumlarda da azalttığı, yapılan ampirik çalışmalarda kanıtlanmıştır. Yarışılabilir piyasalar teoremi doğal tekel regülasyonlarının gereksiz olduğu sonucuna ulaşırken, ölçek ekonomilerinin yarattığı sosyal refah artışı için piyasaya giriş engellerinin oluşturulması bazı durumlarda gerekli olabilmektedir.

c) Oğuz, (s.29), Andrei Shleifer vd. (2002)'nin çalışmasından hareketle şu saptamayı yapmaktadır: "Devletin bankacılık sektörü üzerindeki kontrolünün kamu yararı amacının ötesine taştığını, daha ziyade siyasî 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 rant yaratma ve rant arama faaliyetlerine karşı oto kontrol mekanizmaları geliştirmelidir". Oğuz, bu bakış açısı ile BDDK'yı hem bankacılık sektöründeki sorunların kaynağı hem de bankacılık sektöründeki sorunları çözebilecek tek aktör olarak ele almaktadır. Tarihsel olarak bakıldığında Türkiye'de bankacılık sektörü kamu bankaları (Ziraat ve Halk Bankası) aracılığı ile hükümetler tarafından bir iktisat politikası aracı olarak kullanılmıştır. Bunun arka plânında üretim yapısı ile ilgili sorunlar bulunmaktadır. Sanayi ve hizmetler sektöründe küçük ölçegin egemenliği ve toplam çalışanların %45'inin, GSMH'ye katkısı yaklaşık %16 olan, tarım sektöründe istihdam ediliyor oluşu bu iki bankayı önemli iktisat politikası araçları hâline getirmiştir. Eğer 57. hükümetin politik iradesi olmasaydı muhtemelen bu bankalar doğrudan iktisat politikası aracı olmaya devam edeceklerdi. Ve bu bankalar iflâsına izin verilemeyecek kadar büyük (too big to fail) bankalardır. Bu anlamda, Pamukbank dahil, toplam 20 tane bankanın TMSF kapsamına alınarak, "sistemi terk etmeleri", geride kalan bankalar için disipline edici etkiler yaratamamaktadır. Ayrıca belirtilmelidir ki, Oğuz, muhtemelen dünya örneklerini inceleyerek, BDDK nasıl davranmalı sorusuna cevap aramaktadır. Bu çaba hiç kuşkusuz ki önemli bir çabadır. Ancak, Türkiye ekonomisinin koşullarına uygun daha gerçekçi soruların formüle edilmesi gerekmektedir. Ülkemizde 2001 Nisan ayında yapılan Merkez Bankası Kanunu'ndaki değişiklikle birlikte, Merkez Bankası'nın artık kamu kesimini finanse etmesi mümkün olamayacaktır. Yine, Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklikle, ödeneği daha önceden koyulmadan, kamu bankalarına görev zararı verdirilmesi de mümkün olamayacaktır. Ama devasa bir iç borç stokuna sahip bir ülkeyiz, banka bilânçoları devlet kâğıtları ile dolmuş durumda ve literatürde ele alındığı biçimi ile "hoş olmayan monetarist aritmetik sorunu" ile yüzyüze gelmiş bulunuyoruz. Böyle bir ekonomide BDDK hangi rolü, nasıl oynayabilir sorusuna cevap verilmelidir.

d) Oğuz, çalışmasında, BİO'ların piyasa ekonomileri içinde kalıcı bir yapı olarak görünmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca, BİO'ların rekabetçi bir piyasa oluşturarak piyasadan çekilmesi gerektiğini söylemektedir. (s.28). Ancak, birkaç paragraf yukarıda ise, BİO'ların varlık gerekçesi olarak piyasa başarısızlıklarını göstermektedir. Bilindiği gibi, piyasa başarısızlıklarının bir sebebi rekabetin oluşturulmaması ise, bir diğer sebebi de, rekabetin korunamamasıdır. Sadece rekabeti oluşturmak değil, onu uzun dönemde de korumak istiyorsak, regülasyon kurumunun varlığı piyasa başarısızlığı yaratan piyasalarda gerekli olmaktadır. Yukarıda bahsettiğimiz gibi, regülasyon süreci dinamik bir yapı arz eder. Yani, regülasyon kurumu belirli bir piyasa başarısızlığını gidermek için bazı regülasyonları uygulamaya soktuğunda, piyasadaki aktörlerin de bu regülasyonlara karşı tepki fonksiyonları şekillenecektir. Bu tepki fonksiyonunun BİO'lar tarafından etkin bir şekilde bilinmesi imkânsızdır. Dolayısıyla, piyasadaki aktörler BİO'ların beklemediği tepkiler geliştirerek regülasyon uygulamalarının kendileri için olumsuz sonuçlarından kurtulabileceklerdir. Bu durumda, regülasyon kurumu "piyasadan öğrenerek" yeni bir regülasyon politikası belirlemek zorunda kalabilir. Bilginin, piyasadaki "yeni durumlar" oluşuktan sonra edinilmesi kaçınılmazdır. Bu da regülasyon gerekçelerinin teorik olarak oluşturulsa bile, regülasyon sürecinin deneme yanılma ile oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, Oğuz (2003)'un, çalışmasında belirttiği gibi, "regülasyon kurumu bir kez regülasyon yaptıktan sonra piyasadan çekilmeli" önerisi gerçekçi olmadığı gibi, doğru da değildir. Regülasyon kurumu hedefleri doğrultusunda uyguladığı regülasyonların sonuçlarını piyasadan öğrenmeli ve aksaklıklarını piyasadan aldığı sinyaller doğrultusunda gidermeye yönelik yeni regülasyonlar belirleyebilmelidir. Dolayısıyla, piyasada kalıp denetim yapabilmelidir. Gerekirse piyasaya yeniden müdahale edebilmelidir. Ayrıca, değişen ekonomik iklim daha önceden kamu yararını gözeten regülasyon uygulamalarının kaldırılmasını da gerekli kılabilir. Böyle bir durumda BİO'ların piyasadaki rollerinin zaman içinde nasıl değişeceğini önceden kestirmeleri mümkün olmayacaktır. BİO'lar bağımsız hâle getirildiklerinde kendiliklerinden kamu yararı gözetmeye başlamayacakları gibi, var olan denetimlerden de etkin bir şekilde kaçınabileceklerdir. Denetimin hangi kriterler üzerinden yapılacağı ise ayrı bir belirsizlik yaratmaktadır. Sosyal refah artışı, rekabet düzeyi artışı, piyasada etkinlik artışı gibi kavramlar yeterince muğlak kavramlar olduğundan bunlara ulaşmayı sağlayacak regülasyonların etkileri de muğlak olacaktır. Dolayısıyla, bu kriterler üzerinden yapılacak bir denetim, her şey ortaya çıktıktan sonra yapılabilecektir. Yani her şey kötü olarak ortaya çıktığında her şeyin kötü olduğu anlaşılacaktır. Bu da Oğuz'un makalesinde belirttiği gibi, bizi, "etkin BİO" anlayışına ulaştırmaktan uzaktır. Dolayısıyla, tedbir regülasyonları ön plâna çıkmak zorundadır. Tedbir regülasyonlarının varlığı BDDK'nın aktif olarak piyasada bulunmasını gerektirmektedir.

KAYNAKLAR

- MISHKIN, S. Frederic. "Financial Policies And The Prevention Of Financial Crises In Emerging Market Countries." National Bureau Of Economic Research Working Paper Series, No:8087, 2000.
- SANTOS, A.C. Joao. "Bank Capital Regulation In Contemporary Banking Theory: A Review Of The Literature." Bank For International Settlements Working Papers, No:90, 2001.
- SPONG, Kenneth. Banking Regulation: Its Purposes, Implementation And Effects, Missouri, Division Of Supervision And Risk Management Federal Reserve Bank Of Kansas City Press, 1983.
- KANE, J. Edward. "Ethical Foundations Of Financial Regulation." National Bureau Economic Research Working Paper Series, No:6020, 1997.
- STIGLER, J. George. "The Theory Of Economic Regulation." Bell Journal Of Economics, 2, sayı 1, 1971: 3-21.
- WINSTON, Clifford. "Economic Deregulation: Days Of Reckoning For Microeconomists." Journal of Economic Literature, 31, 1993:1263-1289.
- POSNER, A. Richard. "Theories of Economic Regulation." Bell Journal Of Economics And Management Science, 5, 1974:335-357.
- ARROW, K.J. ve J.P. KALT. Petroleum Price Regulation, Should We Decontrol?, Washington: American Enterprise Institute, 1979.
- BOYER, D. Kenneth. "The Costs Of Price Regulation Lesson From Railroad Deregulation." Rand Journal Of Economics, 18, sayı 3, Autumn, 1987: 408-416.
- CAPRON, M. William. Technological Change In Regulated Industries, Washington: The Brookings Institution, 1971.
- AVERCH, H. ve L. JOHNSON. "Behavior of The Firm Under Regulatory Constraint.", American Economic Review, 52, 1962:1052-1069.
- JOSKOW, P. L. ve N. L. ROSE. "The Effects of Economic Regulation." R. SCHMALENSEE ve R. D. WILLING (Ed.), Handbook of Industrial Organization, Volume II, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989:1450-1500.
- STIGLER, G. ve C. FRIEDLAND. "What Can Regulators Regulate? The Case Of Electricity." The Journal Of Law And Economics, 5, sayı 2, 1962: 1-66.
- BAUMOL, W.J., J.C. PANZAR ve R.D. WILLIG. Contestable Markets And The TheoryOf Industry Structure, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- KEELER, E. Theodore. "Theories of Regulation and The Deregulation Movement." Public Choice, 44, 1984:103-144.
- McFARLAND, Henry. "The Effects Of United States Railroad Deregulation On Shippers, Labor And Capital." Journal Of Regulatory Economy, 1, sayı 3, 1989: 259-270.
- WINSTON, C. ve R.W. CRONDALL. "Explaining Regulatory Policy." Brookings Paper Of Economic Activity, 1994.