

Uzmanlık Tezleri Serisi No: 121

REKABET KURUMU

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE
REKABET POLİTİKASI:
REKABET-İSTİKRAR
İLİŞKİSİNİN ETKİLERİ**

SELVİ KOCABAY

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE
REKABET POLİTİKASI:
REKABET-İSTİKRAR İLİŞKİSİNİN
ETKİLERİ**

SELVİ KOCABAY

ANKARA 2012

© Bu eserin tüm telif hakları
Rekabet Kurumuna aittir. 2012

Baskı, Aralık 2012
Rekabet Kurumu-Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

13/07/2011 tarihinde
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Vekili H. Erkan YARDIMCI
Başkanlığında, 4 No'lu Daire Başkan Vekili Orçun SENYÜCEL,
E. Cenk GÜLERGÜN, Ali İhsan ÇAĞLAYAN, Yrd. Doç. Dr. Gamze ÖZ'den
oluşan Tez Değerlendirme Heyeti önünde savunulan bu tez,
Heyetçe yeterli bulunmuş ve Rekabet Kurulunun 03/08/2011 tarih ve
11-44/1020 sayılı toplantısında "Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi"
olarak kabul edilmiştir.

ISBN 978-605-5479-31-2

YAYIN NO

286

Aileme...

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------|----|
| SUNUŞ | V |
| KISALTMALAR..... | IX |
| GİRİŞ..... | 1 |

Bölüm 1

BANKACILIK SEKTÖRÜ ve REKABET

| | |
|--|----|
| 1.1. BANKACILIK HİZMETLERİNİN KAPSAMI..... | 3 |
| 1.2. BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN ÖNEMİ ve DÜZENLENMESİ | 4 |
| 1.2.1. Bankaların Fonksiyonları ve Ekonomik Büyümeye Katkısı..... | 4 |
| 1.2.2. Bankacılık Sektöründe Risklilik ve İstikrarsızlık | 5 |
| 1.2.3. Bankacılık Sektörünün Düzenlenmesi | 7 |
| 1.3. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABETE ETKİ EDEN UNURLAR | 8 |
| 1.3.1. Bilgi Asimetrisi | 8 |
| 1.3.2. Geçiş Maliyetleri | 8 |
| 1.3.3. Ödeme Sistemlerinde Ölçek Ekonomisi ve Şebeke Dışsallıkları ... | 9 |
| 1.3.4. Rekabeti Kısıtlayıcı Düzenlemeler ve Giriş Engelleri | 10 |
| 1.4. BÖLÜM SONUCU | 11 |

Bölüm 2

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET ve İSTİKRAR İLİŞKİSİ

| | |
|---|----|
| 2.1. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABETE GENEL YAKLAŞIM | 12 |
| 2.2. REKABETİN FAYDALARI: SANAYİ İKTİSADI YAKLAŞIMI..... | 13 |
| 2.3. REKABETİN İSTİKRARA ETKİLERİ | 14 |
| 2.3.1. Rekabetin İstikrarsızlık Doğurduğu Görüşü | 14 |
| 2.3.1.1. Rekabetin Risk Alma Eğilimine Etkisi ve İmtiyaz Değeri Yaklaşımı..... | 14 |
| 2.3.1.2. Rekabetin Krizlerin Yayılmasına Etkisi | 16 |
| 2.3.1.3. Rekabetin Kredilerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesine Etkisi..... | 17 |

| | |
|--|----|
| 2.3.1.4. Rekabetin Bankacılık Sektörünün Düzenlenmesine Etkisi | 17 |
| 2.3.1.5. Rekabetin Varlık ve Risk Çeşitlendirmesine Etkisi..... | 18 |
| 2.3.2. Rekabetin İstikrarı Artırdığı Görüşü | 18 |
| 2.3.2.1. Pazar Gücünün Kredi Riskine Etkisi ve Risk Kaydırma Paradigması | 18 |
| 2.3.2.2. Büyük ve Sistemik Açından Önemli Bankaların İstikrara Etkisi | 20 |
| 2.3.2.3. Yoğunlaşma ve Pazar Gücünün Düzenlenmeye Etkisi | 21 |
| 2.3.3. Rekabet-İstikrar İlişkisi: Değerlendirme | 21 |
| 2.3.4. Rekabet-İstikrar İlişkisinde Düzenleyici Politikaların Önemi | 22 |
| 2.4. BÖLÜM SONUCU | 22 |

Bölüm 3

REKABET-İSTİKRAR İLİŞKİSİNİN BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASINA ETKİLERİ

| | |
|---|----|
| 3.1. ABD BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI..... | 26 |
| 3.1.1. 1960'lara Kadar Bankacılıkta Rekabet Politikasına Yaklaşım..... | 26 |
| 3.1.2. Philadelphia National Bank Kararı ve 1960 Sonrası Dönem | 28 |
| 3.1.3. Banka Birleşme/Devralmalarının Düzenlenmesi | 30 |
| 3.1.4. Diğer Rekabet Hukuku Uygulamaları..... | 31 |
| 3.2. AB BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI | 33 |
| 3.2.1. 1980'lere Kadar Bankacılıkta Rekabet Politikasına Yaklaşım..... | 33 |
| 3.2.2. Gerhard Züchner Kararı ve 1980 Sonrası Dönem..... | 35 |
| 3.2.3. Yakın Zamanda Alınan Kararlar Çerçevesinde Komisyon'un Yaklaşımı | 37 |
| 3.2.4. Finansal Entegrasyon Amacının Rekabet Politikasına Etkileri..... | 40 |
| 3.2.5. Topluluk Boyutundaki Birleşme/Devralmalara Üye Ülke Müdahaleleri..... | 41 |
| 3.3. ABD ve AB'DE SEKTÖREL DÜZENLEME ve REKABET POLİTİKASI | 42 |
| 3.4. BÖLÜM SONUCU | 44 |

Bölüm 4
FİNANSAL KRİZ DÖNEMLERİNDE BANKACILIK
SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI

| | |
|---|----|
| 4.1. ABD UYGULAMASI..... | 47 |
| 4.2. AB UYGULAMASI | 49 |
| 4.2.1. Komisyon'un Yaklaşımı ve Devlet Yardımı Politikası..... | 49 |
| 4.2.2. Birleşme/Devralmaların Kontrolü..... | 52 |
| 4.3. İNGİLTERE UYGULAMASI: LLOYDS TBS/HBOS DEVRALMASI | 53 |
| 4.4. SİSTEMİK BANKACILIK KRİZLERİNİN ÖNLENMESİNDE REKABET POLİTİKASININ ROLÜ | 54 |
| 4.5. BÖLÜM SONUCU | 57 |

Bölüm 5
TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNDE İSTİKRAR AMACININ
REKABET POLİTİKASINA ETKİLERİ

| | |
|---|----|
| 5.1. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI ve DÜZENLENMESİ | 58 |
| 5.2. İSTİKRAR AMACININ REKABET POLİTİKASINA ETKİLERİ | 60 |
| 5.2.1. Banka Birleşme/Devralmalarının Düzenlenmesi | 60 |
| 5.2.2. Diğer Rekabet Hukuku Uygulamaları..... | 63 |
| 5.3. DEĞERLENDİRME ve ÖNERİLER | 65 |
| SONUÇ | 67 |
| ABSTRACT | 70 |
| KAYNAKÇA | 71 |

TABLO DİZİNİ

| | |
|--|----|
| Tablo-1: Banka Sayısı ve Aktif Büyüklüğüne Göre Yoğunlaşma Oranları (2000-2011)..... | 59 |
|--|----|

SUNUŞ

15 yılı aşkın bir süredir bağımsız bir idari otorite olarak faaliyetlerini sürdürmekte olan Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasını gözeterek, piyasalarda kartelleşme ve tekelleşmeyi engellemek yönünde önemli adımlar atmaktadır. Piyasa ekonomilerinde hayati bir role sahip olan rekabetin korunması ile tüketicilerin, yaşamın her alanında daha kaliteli ürünü, daha ucuza ve daha çok miktarda satın alabilmeleri sağlanmaktadır. Bu başarılar sayesinde de Rekabet Kurumu, yalnızca Türkiye'deki kurumlar arasında değil, dünyadaki rekabet otorileri arasında da hak ettiği yeri almaya başlamıştır. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonu ilerleme raporları ile OECD gözden geçirme raporlarında bu durum ifade edilmekte ve Kurumun ulaşılmış olduğu idari kapasite ve mesleki düzeyle takdirle karşılanmaktadır.

Rekabet Kurumunun ulaşılmış olduğu bu idari kapasite ve mesleki düzeyin en önemli yansımalarından biri de uzmanlık tezleridir. Rekabet uzman yardımcıları, üç yılı aşan meslekî çalışmalarından elde ettikleri tecrübeleri, yoğun bilimsel araştırmalarla birleştirerek tez hazırlamaktadır. Rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadı alanlarında hazırlanan ve gerek Rekabet Kurumuna gerekse diğer ilgililere yönelik önemli bir kaynak niteliğini haiz olan bu tezlerden bazılarında, rekabet hukuku ve politikasının temel konu başlıklarını içeren teorik hususlar derin analizlerle irdelenmekte, diğerlerinde ise rekabet hukuku uygulamaları bakımından önem arz eden sektörlerle ilişkin çalışmalar yer verilmektedir. Bu sayede daha önce ele alınmamış pek çok konuda değerli eserler ortaya çıkmaktadır.

Doktrine katkı sağlanması ve toplumun rekabet konusunda bilgilendirilmesi amacıyla bu eserlerin yayımlanması, rekabet otoritelerinin en önemli görevleri arasında yer alan rekabet savunuculuğunun bir parçasını teşkil etmektedir. Böylece Rekabet Kurumu, toplumu bilgilendirme hedefine yönelik rekabet savunuculuğu çerçevesinde, tek başına veya üniversiteler, barolar ve benzeri örgütlerle işbirliği halinde yürütmekte olduğu konferanslar, sempozyumlar, eğitim ve staj programları düzenlemek gibi faaliyetlerine ilave bir etkinlikte bulunmaktadır.

Bu bağlamda ele alınan konular bakımından kaynak olarak kullanılabilir yerli eserlerin son derece az olması nedeniyle değerleri bir kat daha artan tezlerini tamamlayan ve Rekabet Uzmanı unvanını alan bütün arkadaşlarımı gönülden kutluyor, başarılar diliyorum. Bu çerçevede, uzmanlık tezlerini, önemli bir başvuru kaynağı olacağı inancıyla ilgili kamuoyunun bilgisine sunuyoruz...

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Rekabet Kurumu Başkanı

KISALTMALAR

| | |
|-----------------|---|
| AAD | : Avrupa Adalet Divanı |
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| ABİDA | : Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma |
| Agk. | : Adı geçen karar |
| ATM | : Automated Teller Machine (Otomatik Para Çekme Makinesi) |
| BDDK | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| BKM | : Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. |
| Bkz. | : Bakınız |
| CR | : Concentration Ratio |
| DOJ | : Department of Justice |
| EC | : European Commission |
| FED | : Federal Reserve System |
| FTC | : Federal Trade Commission |
| FDIC | : Federal Deposit Insurance Corporation |
| HHI | : Herfindahl Hirschman İndeks |
| ICN | : International Competition Network |
| Komisyon | : Avrupa Komisyonu |
| No. | : Numara |
| OCC | : Office of the Comptroller of the Currency |
| OECD | : Organization for Economic Co-operation and Development |
| OFT | : Office of Fair Trading |
| OJ | : Official Journal |
| Örn. | : Örneğın |
| Para. | : Paragraf |
| RA | : Roma Antlaşması |
| RK | : Rekabet Kurumu |
| RKHK | : 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun |
| s. | : Sayfa |

| | |
|-------------|----------------------------------|
| SEC | : Security Exchange Commission |
| TARP | : Troubled Asset Relief Program |
| TBB | : Türkiye Bankalar Birliği |
| TBTF | : Too big to fail |
| TMSF | : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu |
| v. | : Versus |
| vd. | : ve diğerleri |
| Vol. | : Volume |
| WB | : World Bank |

GİRİŞ

Finansal sistem içerisinde önemli bir ağırlığa sahip bankacılık sektörünün temel işlevi tasarruf sahiplerinden yatırımcılara sermaye aktarımına aracılık etmektir. Bu şekilde bankalar, finansal aracılık hizmetleriyle yatırımı ve üretimi kolaylaştırarak ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır. Ayrıca bankacılık sektörü yüksek düzeydeki risklilik nedeniyle krizlere ve istikrarsızlığa oldukça yatkındır. Sektörün büyümeye katkısı ile krizlerin ekonomik ve sosyal maliyetleri, bankacılık sektörünün “*farklı*” ve “*özel*” olarak nitelendirilmesine yol açmıştır. Sektörün önemi nedeniyle istikrarlı ve etkin işleyişinin gerekliliği ise düzenlemeyi beraberinde getirmiştir.

Bankaların maruz kaldığı ve istikrarsızlığa neden olan riskler genellikle sektörün kendi iç dinamiklerinden kaynaklanmaktadır. Bunun yanında uzun yıllar, bankacılık sektöründe “*rekabetin*” riskliliğe yol açan önemli bir unsur olduğu düşünülmüştür. Bankalar arasındaki rekabetin riskliliği artırarak istikrarsızlığa sebep olduğu görüşü, rekabetin düzenlemeyle kısıtlanması ve pazar gücünün desteklenmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca rekabet ve istikrar arasındaki ilişkinin niteliği akademik yazında da ilgi odağı olmuştur. Akademik çalışmaların büyük çoğunluğu “*rekabetle istikrar arasında ikilem olduğunu*” savunurken bazı çalışmalar, rekabetin istikrarsızlık doğurmadığını, aksine istikrarı artırabileceğini öne sürmüştür.

Diğer taraftan bankacılık sektöründe rekabetin istikrarı azaltarak krize yol açtığına ilişkin genel kanı ve bunu destekleyen çalışmalar, sektörde rekabet politikası uygulamasını da etkilemiştir. Bu kapsamda, bankaların rekabet kurallarından istisna tutulmasına veya bankacılığa özgü ve istikrarı da gözeten rekabet kurallarının sektörel düzenleyiciler tarafından uygulanmasına yönelik görüşler ortaya atılmıştır. Bu durum bankacılık sektöründe rekabet hukuku uygulamasını geciktirmiş, uzun yıllar istikrarın korunması amacıyla bankaların rekabeti kısıtlayıcı davranış ve uygulamalarına göz yumulması, hatta bunların desteklenmesi sonucunu doğurmuştur.

Bunun yanı sıra, rekabet-istikrar ikileminin en yoğun yaşandığı zamanlar olan finansal kriz dönemlerinde, devlet politikasının önceliği finansal

piyasaların normal işleyişine dönmesi ve istikrarın yeniden sağlanmasıdır. Bu durum, istikrara öncelik verilerek rekabetin korunması amacının geri planda kalmasına ve rekabet politikasından ödün verilmesine neden olabilmektedir. Ancak kriz döneminde istikrar kaygılarıyla alınan önlemler uzun vadede rekabeti kısıtlayıcı etkide bulunabilmektedir. Bu önlemlerin rekabet kuralları kapsamında değerlendirilmesine ise istikrar çabalarını olumsuz etkileyeceği kaygısıyla sıcak bakılmamaktadır.

Bu doğrultuda çalışmanın amacı, bankacılık sektöründe rekabet ve istikrar arasındaki ilişkinin rekabet politikasına etkilerinin incelenmesidir. Rekabet-istikrar ikilemi çerçevesinde, bankacılığın önemi ve istikrar amacının normal zamanlarda ve kriz dönemlerinde rekabet kurallarının uygulanmasına etkilerinin ortaya konulması planlanmıştır. Bu kapsamda beş bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde diğer bölümlere esas teşkil eden hususlara yer verilmiştir. Bankaların fonksiyonları, istikrarsızlığın nedenleri ile sektörün düzenlenmesinden bahsedilmiş, bankacılıkta rekabeti etkileyen unsurlar ele alınmıştır. İkinci bölümde ise bankacılıkta rekabete olan genel yaklaşım incelenmiş, rekabetin riskliliği ve istikrarı hangi mekanizmalarla ve ne yönde etkilediği akademik çalışmalar çerçevesinde ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği'nde (AB), bankacılıkta rekabet-istikrar ilişkisinin, sektörün önemi ve istikrar kaygılarının rekabet politikasının gelişimi ile yasal ve kurumsal düzenlemelere etkileri incelenmiştir. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise, istikrar amacının rekabet politikasına etkileri 2007-2008 küresel finansal krizi çerçevesinde ABD, AB ve İngiltere perspektifinden ele alınmıştır. Ardından, bankacılıkta krize yol açabilen, büyük ve sistemik açıdan önemli bankaların yarattığı problemlerin çözümünde rekabet politikasının rolüne ilişkin tartışmalara yer verilmiştir.

Son olarak beşinci bölümde Türk bankacılık sektöründe rekabet politikası ele alınmıştır. Bu kapsamda istikrar amacının sektörel düzenlemeler ile rekabet hukuku uygulamasına etkileri incelenmiş ve birtakım önerilerde bulunulmuştur. Sonuç bölümünde ise akademik çalışmalar ile ABD, AB ve Türkiye uygulaması ışığında, bankacılık sektöründe rekabet-istikrar ilişkisi ve bu ilişkinin rekabet politikasına etkilerine yönelik genel bir değerlendirmeye yer verilmiştir.

BÖLÜM 1

BANKACILIK SEKTÖRÜ ve REKABET

Bu bölümde çalışmanın diğer bölümlerine esas teşkil edecek hususların ele alınması amaçlanmakta olup bu kapsamda öncelikle bankacılık hizmetlerine ilişkin temel bilgiler verilecektir. Ardından bankacılık sektörünün öneminden, bu çerçevede bankaların ekonomik büyümeye katkısı, sektörde istikrarsızlığın nedenleri ile sonuçlarından bahsedilecek, bankacılıkta düzenlemenin gelişimi ve kapsamına kısaca değinilecektir. Son olarak da bankacılık sektöründe rekabetin işleyişine etki eden unsurlar ile olası rekabet kısıtları incelenecektir.

1.1. BANKACILIK HİZMETLERİNİN KAPSAMI

Finansal sistemde tasarruf sahiplerinden yatırımcılara ve tüketicilere kaynak transferi, finansal piyasalar¹ ve finansal araçlar vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Finansal araçlar ise banka ve banka-dışı finansal kuruluşlar² şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Banka, en temel fonksiyonuyla mevduat toplayan ve kredi sağlayan finansal kuruluş olarak tanımlanmakla birlikte, finansal sistemde yaşanan küreselleşme, serbestleşme ve teknolojik gelişmeyle beraber bankalar, temel bankacılık hizmetlerinin yanında diğer finansal hizmetleri³ de sunmaya başlamıştır (Mishkin 2004, 8; Freixas ve Rochet 2008, 1)⁴.

Bankalar faaliyetlerine göre temel olarak “ticari bankalar” ve “yatırım bankaları” şeklinde sınıflandırılabilir. Ticari bankalar mevduat, kredi, para transferi ve ödeme hizmetlerini; yatırım bankaları ise menkul kıymet aracılığı, portföy yönetimi, yatırım ve finansman danışmanlığı hizmetlerini sunmaktadır⁵.

¹ Bono, tahvil, hisse senedi gibi menkul kıymetlerin alınıp satıldığı piyasalardır (Mishkin 2004, 3).

² Menkul kıymet aracı kuruluşları, yatırım danışmanlığı, portföy yönetimi, sigorta ve emeklilik şirketleri bu kapsamdadır (Mishkin 2004, 7).

³ Örn., menkul kıymet aracılığı, portföy yönetimi, yatırım danışmanlığı, sigortacılık hizmetleri.

⁴ Bkz. ayrıca Matthews ve Thompson 2005, 52; Casu vd. 2006, 4.

⁵ Ayrıca birçok ülkede tasarruf ve yatırımın teşviki amacıyla hissedarı olan müşterilerine garantili

Diğer taraftan ticari bankacılık hizmetleri de “perakende bankacılık” ve “toptan bankacılık” olarak ikiye ayrılmaktadır. Perakende bankacılık, bireylere ve küçük-orta ölçekli firmalara sunulan bankacılık hizmetlerini içermekte, toptan bankacılık ise finansal kuruluşlara ve büyük şirketlere sunulan büyük hacimli bankacılık hizmetleri ile bankalar arası piyasa işlemlerini kapsamaktadır (Pond 2007, 20-21).

1.2. BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN ÖNEMİ ve DÜZENLENMESİ

Bankacılık sektörünün ekonomideki önemi iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Öncelikle, ekonomik büyümeye doğrudan katkıda bulunan reel sektör firmalarından farklı olarak bankalar, sermaye aktarımına aracılık ederek yatırımı ve üretimi kolaylaştırmak ve tüketimi canlandırmak suretiyle ekonomik gelişmeye dolaylı katkı sağlamaktadır (Canoy vd. 2001, 16; Northcott 2004, 1). Ayrıca bankacılık sektörü, aracılık faaliyetleri nedeniyle diğer sektörlerle kıyasla risklere daha açık, krizlere ve istikrarsızlığa⁶ daha yatkındır. Sektördeki istikrarsızlık ise tüm finansal sisteme yayılarak kredilerin daralmasına, tasarrufların yok olmasına ve bu suretle ekonomik ve sosyal maliyetlere yol açabilmektedir. Bu nedenlerle diğer sektörlerden “farklı” olduğu düşünülen ve “özel” olarak nitelendirilen bankacılık sektörünün etkin işleyişi ve istikrarı ekonomi için vazgeçilmezdir (Carletti 2007, 4; OECD 2009, 34).

1.2.1. Bankaların Fonksiyonları ve Ekonomik Büyümeye Katkısı

Bankacılık sektörünün kaynak tahsisinde etkinliğe ve ekonomik büyümeye katkısı, bankaların aracılık hizmetlerindeki fonksiyonları vasıtasıyla gerçekleşmektedir (Freixas ve Rochet 2008, 2). Bu fonksiyonların ilki olan varlık dönüşümüne göre bankalar ölçek ve kapsam ekonomileri sayesinde, küçük hacimli ve kısa vadeli mevduatı büyük hacimli, orta-uzun vadeli kredilere dönüştürmektedir. Bankalar ayrıca, varlık ve yatırımlarını çeşitlendirerek yüksek riskli kredileri, düşük riskli mevduata çevirmektedir (Matthews ve Thompson 2005, 34-35; Casu vd. 2006, 7-8). Bankaların diğer bir fonksiyonu ise tasarruf sahipleri ve yatırımcılar için işlem maliyetlerini düşürmektir⁷ (Freixas ve Rochet 2008, 18).

mevduat olanakları sunan tasarruf bankaları, kredi hizmetleri sunan kredi birlikleri ve kalkınma projelerine finansal destek ve danışmanlık hizmeti veren kalkınma bankaları bulunmaktadır (Casu vd. 2006, 476-494).

⁶ İstikrarsızlık, sistemdeki bir şok nedeniyle finansal piyasaların ve kuruluşların faaliyetlerini gerçekleştiremez hale gelmesidir. Tek bir kuruluşun iflası olan bireysel istikrarsızlık ile sistemdeki tüm kuruluşların eş zamanlı iflası olan sistemik istikrarsızlıktan oluşmaktadır (Canoy vd. 2001, 33).

⁷ Bilgi toplama, borç alanların izlenmesi, yatırımların riskliliğinin değerlendirilmesi ile ödünç verilen fonların geri alınmasına ilişkin maliyetlerden oluşmaktadır.

Diğer taraftan bankalar, müşterilerine sağladıkları kredileri izlemek ve değerlendirmek suretiyle, kredi müşterilerinin güvenilirliğini ve yatırımların riskliliğini belirlemektedir. Bunun sonucunda ise kredi portföyünün kalitesi artarken önemli bilgi birikimi sağlanmaktadır (Matthews ve Thompson 2005, 42-47). Son olarak bankaların risk yönetimi faaliyetleriyle risklilik düzeylerini kontrol altında tutmaları, aracılık işlemlerinin etkinliği için gerekli olup bankaların temel fonksiyonları arasında sayılmaktadır (Freixas ve Rochet 2008, 265).

1.2.2. Bankacılık Sektöründe Risklilik ve İstikrarsızlık

Bankacılık sektörü sahip olduğu yüksek düzeydeki risklilik nedeniyle istikrarsızlığa oldukça yatkındır. Öte yandan sektördeki istikrarsızlık, finansal krizlere yol açarak tüm ekonomiyi etkilemektedir. Risk ise genellikle, bankaların aracılık faaliyetlerinden, yatırım kararlarından ve bilgi asimetrisinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca bankalar eş zamanlı mevduat çekimleri nedeniyle iflas riski ve sistemik kriz riskiyle karşı karşıya kalabilmektedir.

i) Aracılık Faaliyetlerinden Kaynaklanan Riskler

Bankalar aracılık faaliyetleri kapsamında kredilerin geri ödenmemesi nedeniyle oluşan “kredi riski” ile varlıkların fiyatlarındaki düşüşten kaynaklanan “fiyat riski”ne maruz kalabilmektedir (Van Hoose 2010, 18). Bunun yanında, faiz oranındaki dalgalanmalar sonucunda, mevduat faizinin varlıklarından daha hızlı artmasıyla oluşan “faiz riski” de bankaları etkileyebilmektedir (Freixas ve Rochet 2008, 280). Ayrıca, mevduat ve kredi vadelerinin uyumsuz olması nedeniyle, nakit kaynakların yükümlülükleri karşılama yetersiz kalması durumunda ortaya çıkan “likidite riski” bankaları zor durumda bırakabilmektedir⁸ (Matthews ve Thompson 2005, 54-55).

ii) Bankaların Yatırımlarında Aşırı Risk Alması

Bankacılıkta istikrarsızlığın bir diğer nedeni, bankaların varlık ve yatırımlarında aşırı risk almasıdır. Bankaların tam bilgiye sahip olmayan mevduat sahiplerince etkin bir şekilde denetlenememesi, yatırımlarını mevduatla finanse eden bankaları aşırı risk almaya teşvik edebilmektedir. Ayrıca bankalar yatırımlarında zarar ettiğinde, bunun maliyetine mevduat sahipleri veya mevduat sigortasının varlığında devlet katlanırken, yatırımlardan elde edilen kâr bankaya aittir. Dolayısıyla bankalar, yüksek getirili ancak riskli faaliyetlerde bulunma eğiliminde olabilmektedir (Carletti 2007, 12; OECD 2009, 35).

⁸ Borçların bir defalığına ödenememesi durumunda ortaya çıkan likidite riskiyle, varlıkların toplam değeri yükümlülüklerin değerinden düşük olduğunda oluşan “ödeyememe riski” (*solvency risk*) birbirinden farklıdır (Freixas ve Rochet 2008, 265).

iii) Bilgi Asimetrisinden Kaynaklanan Riskler

Bir işlemin taraflarının aynı miktar ve kalitede bilgiye sahip olmaması şeklinde tanımlanan bilgi asimetrisi, bankacılıkta kredi müşterilerinin, yatırımlarının başarısı ve risk-getiri oranları hakkında bankalardan daha fazla bilgiye sahip olduğunda ortaya çıkmaktadır. Öte yandan bu durum, aracılık hizmetlerinin etkinliğini azaltan “ahlaki çöküntü” (*moral hazard*) ve “ters seçim” (*adverse selection*) problemlerine yol açmaktadır. Ahlaki çöküntü genel olarak, anlaşma taraflarından birinin kendi menfaatine ancak diğer tarafın zararına olacak şekilde, anlaşma yükümlülüklerini yerine getirmemesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda bankacılıkta ahlaki çöküntü problemi, kredi alanların başta taahhüt ettiğinin aksine, kredinin geri ödenmesi ihtimalini düşüren yüksek getirili ancak riskli faaliyetlerde bulunduğu söz konusu olmaktadır. Ters seçim problemi ise bankaların bilgi asimetrisi nedeniyle, güvenilirliği düşük ve riskli müşterilere kredi verdiğinde ortaya çıkmaktadır. Zira bu müşteriler daha sık kredi talebinde bulunmaktadır (Matthews ve Thompson 2005, 118-119; Van Hoose 2010, 17-18).

iv) Banka Hücumları ve İflas Riski

Bankaların yükümlülükleri genellikle talep halinde hemen ödenmesi gereken kısa vadeli mevduattan oluşurken, varlıkları likiditesi düşük orta-uzun vadeli kredilerden oluşmaktadır. Söz konusu vade uyumsuzluğu bankaları ani ve büyük hacimli mevduat talepleri karşısında istikrarsızlığa açık hale getirmektedir (Carletti 2007, 4). Bu bağlamda “bankaya hücum” (*bankrun*), mevduat sahiplerinin bankanın iflas edeceği endişesiyle fonlarını eş zamanlı olarak çekmek istediğinde ortaya çıkmakta ve iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan “panik banka hücumları” (*panic bank runs*), ekonomik rasyonele dayanmayan spekülasyonlar nedeniyle mevduat sahiplerinin bankaya olan güvenini kaybettiğinde oluşmaktadır. “Temel banka hücumları” (*fundamental bank runs*) ise, bankanın kârlılığı, iktisadi dalgalanmalar veya bankaya özgü sebeplerle düşük olduğunda gündeme gelmektedir. Nitekim eş zamanlı ve yüksek miktarda mevduat talebi sonucunda banka, likidite problemi yaşayarak iflas edebilmektedir⁹ (Carletti ve Vives 2008, 5; Freixas ve Rochet 2008, 218).

v) Bireysel Risklerin Yayılması ve Sistemik Kriz Riski

Finansal sistemi tümüyle etkileyen, bankaların iflası ve ödeme sisteminin çöküşüyle sonuçlanan sistemik kriz birçok sebepten kaynaklanabildiği¹⁰ gibi,

⁹ Bu durumda bankalar arası piyasadan borçlanılarak mevduat talepleri karşılanabilir. Ancak sektörde genel bir likidite sıkışıklığı varsa bankaların fon bulması zorlaşabilir.

¹⁰ Örn., makroekonomik şoklardan, finansal piyasalardaki belirsizlikten, varlık fiyatlarındaki ani düşüşten kaynaklanabilir.

bankacılık risklerinin tüm sektöre yayılmasıyla da ortaya çıkabilmektedir (Freixas ve Rochet 2008, 235). Bireysel risk ve krizlerin bankadan bankaya geçerek yayılmasıyla (*contagion*), bir bankanın iflası diğerlerinin de iflasına yol açarak sistemik krizle sonuçlanabilmektedir. Bireysel bankacılık krizleri, genellikle bankaların birbirleriyle bağlantılı olduğu bankalar arası piyasa ve ödeme sistemleri aracılığıyla yayılmaktadır (Northcott 2004, 14; Carletti 2007, 4-5). Ayrıca bilgi asimetrisi nedeniyle mevduat sahipleri, finansal açıdan güçlü ve zayıf bankalar arasında ayırım yapamadığında, bir bankanın iflası diğerlerinin de finansal sıkıntıda olduğu şeklinde yorumlanarak bankalardan eş zamanlı fon çıkışına yol açabilmektedir. Bunun yanında krizler varlık fiyatlarıyla da yayılabilmekte; banka varlıklarının değerindeki düşüş diğer bankaların bilançosunu etkileyebilmektedir (Carletti ve Vives 2008, 5; Vives 2010, 13).

1.2.3. Bankacılık Sektörünün Düzenlenmesi

Bankacılık sektörünün ekonomideki önemi nedeniyle istikrarlı ve etkin işleyişinin gerekliliği, sektörün sıkı bir düzenlenmeye tabi olmasını gerekli kılmıştır. Düzenleme ile bankaların riskliliği kontrol altında tutularak istikrarın ve bu şekilde tüketici ile yatırımcıların korunması amaçlanmıştır (Canoy vd. 2001, 45; Carletti 2007, 14). Zira 1930’lu yıllardaki finansal krizler, bankaların risk alma eğilimi nedeniyle bankacılığın kırılgan ve krize açık bir sektör olduğunu göstermiştir. Bu sebeple 1970’lere kadar birçok ülkede bankacılık sektörü, pazar dinamiklerini kısıtlayan yapısal düzenleyici kurullarla sıkı bir şekilde düzenlenmiştir¹¹. Ancak 1970’lerde bankacılık sektörünün düzenlenmesinde yaşanan serbestleşme ve reform süreciyle¹², yapısal düzenlemeden pazar odaklı düzenlemeye geçilmiş ve birçok kısıt kaldırılarak rekabetle uyumlu düzenleme araçları benimsenmiştir. Bunun sonucunda ise sektörde rekabetin rolü artmış, pazar gücü azalmış, bankaların pazardan çıkışının ve devralınmasının yolu açılmıştır (ICN 2005, 3-6).

Bu çerçevede günümüzde bankacılık sektörünün düzenlenmesi, bankaların risklilik düzeyini kontrol altında tutmayı amaçlayan ve sermaye yeterliliğini temel alan “ihtiyatlı düzenleme”ye (*prudential regulation*) dayanmaktadır. Buna göre bankaların riskliliğe karşı yeterli miktarda özsermaye bulundurması gerekmektedir (Canoy vd. 2001, 47; ICN 2005, 11). Bunun yanı sıra bankalar, likidite bulundurma yükümlülüğüne, sektöre girişe yönelik sınırlamalara, faaliyet

¹¹ Bu kapsamda, faiz oranlarının düzeyi, mevduat, kredi ve diğer varlıkların kapsamı ve miktarı doğrudan kontrol edilmiş, pazara girişler sınırlandırılmış, bankaların faaliyet alanları ile coğrafi pazarlara kısıt getirilmiştir.

¹² Reform, teknolojik gelişme karşısında düzenleme araçlarının etkinliğinin azalması, banka dışı finansal kuruluşların bankalara rekabetçi baskısı nedeniyle ve ayrıca rekabetin ve finansal entegrasyonun artırılması amacıyla gerçekleştirilmiştir.

alanı ve hissedarlık kısıtlarına tabidir. Düzenleme kapsamında ayrıca, mevduat sigortası ile bankaları krizden korumaya yönelik zımnî garanti politikaları bulunmaktadır (ICN 2005, 2).

Bahsi geçen düzenlemelerden mevduat sigortasının amacı, bankalardan eş zamanlı fon çekimini önlemek ve banka iflas ettiğinde mevduat sahiplerini korumaktır. Öte yandan mevduat garantisi, müşterileri yüksek getiri sunan ancak riskli olan bankalara yönlendirebilmekte, ayrıca bankaları risk almaya özendirilmektedir (Carletti 2007, 14-15; ICN 2005, 9-10). Ayrıca, sistemik açıdan önemli bankaların iflasının krize sebep olmasını önlemek için bu bankaları iflastan kurtarmaya (*bail out*) yönelik politikalar da bankaları aşırı risk almaya teşvik edebilmektedir (Canoy vd. 2001, 51; Vives 2010, 16).

1.3. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABETE ETKİ EDEN UNSURLAR

Bankacılık sektöründe rekabetçi yapı ve banka davranışları sektörün arz ve talep yönlü unsurları tarafından belirlenmektedir. Sektörde rekabetin işleyişini aksatan, pazar gücünün artması ve rekabetin azalmasına neden olan, ayrıca rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara zemin hazırlayan unsurlara aşağıda yer verilecektir (OECD 2009, 38; Vives 2010, 16).

1.3.1. Bilgi Asimetrisi

Perakende bankacılıkta müşterilerle bankalar arasında, bankaların risklilik düzeyi, ürün ve hizmetlerin etkin fiyatları gibi birçok hususta bilgi asimetrisi bulunmaktadır. Bu durum, müşterilerin bankaları kıyaslamasını zorlaştırarak bankalar arası rekabeti azaltabilmektedir (EC 2006, 22). Bunun yanında, bankaların kredi müşterilerinin güvenilirliği ve ödeme alışkanlıkları hakkında edindiği bilgi, bankalar arasında bilgi asimetrisine yol açarak rekabeti kısıtlayabilmektedir. Şöyle ki, yeniden kredi talep eden müşteri hakkında daha fazla bilgiye sahip olan banka daha uygun kredi koşulları sunacağından müşteri bu bankayla çalışmayı sürdürecektir. Bilgi asimetrisi bu durumda, giriş engeli yaratarak bankaların pazar gücünü korumasına yol açabilecektir. Öte yandan bankaların sahip oldukları bilgiye dayanarak yeniden kredi talebinde bulunan riskli müşterilerini reddetmesi, müşteri hakkında bilgi sahibi olmayan ve kredi sağlayan bankaların riskliliğini artırarak rekabeti bu bankalar aleyhine bozabilecektir (Northcott 2004, 23-24; Carletti 2007, 18-19).

1.3.2. Geçiş Maliyetleri

Tüketicilerin yeni bir sağlayıcıya geçerken karşılaştığı “geçiş maliyetleri” (*switching costs*), mevcut ürün/hizmete ilişkin yapılan ve tekrarlanması gereken

harcamaların varlığında ortaya çıkmaktadır (Onuklu 2007, 3). Perakende bankacılıkta, bankalar arasında geçişi caydırarak banka-müşteri ilişkisinin süresini uzatan önemli düzeyde geçiş maliyeti bulunmaktadır. Tekrarlı ve uzun süreli tüketim, ürün/hizmetlerin karmaşık yapısı, banka-müşteri ilişkisinde güven ve bağlılığın önemi, bankacılıkta geçiş maliyetlerine yol açan unsurlar arasındadır. Geçiş maliyetleri ayrıca, başka bankaya geçişte ortaya çıkan işlem maliyetlerinden¹³ ve bankalar arasındaki bilgi asimetrisinden¹⁴ kaynaklanmaktadır. Bunun yanında, müşterilere ek ürün/hizmet satışını içeren çapraz satışlar¹⁵ da geçiş maliyeti yaratarak müşterilerin birçok ürün/hizmeti aynı bankadan almasına yol açmaktadır.

Müşteriyi bankaya bağlayan ve başka bankaya geçiş isteğini azaltan geçiş maliyetleri bankacılıkta önemli bir pazar gücü kaynağı olup rekabeti azaltıcı etkide bulunmaktadır. Bankalar arası rekabet, bu maliyetler nedeniyle belli bir müşteri tabanına ulaşıldıktan sonra azalmaktadır. Geçiş maliyetleri ayrıca, bankaların yeni müşteri edinmesini zorlaştırdığından pazara girişleri kısıtlamaktadır. Çapraz satışların yarattığı geçiş maliyetleri ise belli ürün/hizmette özelleşmiş bankaların sektöre girişini caydırmaktadır¹⁶ (Porrini ve Ramello 2004, 12-16; OECD 2006, 27-29; EC 2007a, 65-69).

1.3.3. Ödeme Sistemlerinde Ölçek Ekonomisi ve Şebeke Dışsallıkları

Perakende bankacılıkta önemli bir yer tutan ödeme hizmetleri¹⁷, yüksek düzeyde sabit yatırım gerektirdiğinden ölçek ekonomisine sahiptir. Buna ek olarak, şebeke endüstrisi niteliğinde olan ödeme sistemleri¹⁸ şebeke dışsallıkları içermekte olup, bu durum bankaların ödeme sistemi üyeliğinden, tüketicilerin

¹³ Bilgi toplama, hesap açma ve kapama maliyetleri ile fonların ve hesap aracılığıyla yapılan işlemlerin aktarımından, banka değişikliğinin ilgili taraflara bildirilmesinden kaynaklanan maliyetler ve alışkanlıkların sebep olduğu psikolojik maliyetlerdir.

¹⁴ Bu kapsamda, bankanın kredi müşterisi hakkında edindiği ve banka-müşteri ilişkisinin değerini oluşturan bilginin başka bankaya geçildiğinde kaybedilmesi geçiş maliyeti yaratmaktadır.

¹⁵ Kredi müşterilerine mevduat hizmeti, kredi kartı veya sigorta ürünlerinin de satılması çapraz satışlara örnektir.

¹⁶ Bilgi asimetrisi ve geçiş maliyetleri bankacılık sektörünün alt pazarlarında rekabetin düzeyinin değişiklik arz etmesine yol açmıştır. Şöyle ki, perakende bankacılıkta bilgi asimetrisi ve geçiş maliyetleri nedeniyle bankaların pazar gücü yüksektir. Aksine yatırım bankacılığı ve toptan bankacılık hizmetlerinde, müşterilerin bankalar arasında geçişi ve bilgiye erişimleri kolay olduğundan pazar gücü düşük olup ulusal ve uluslararası düzeyde rekabet oldukça yoğundur (Berg ve Kim 1998, 135-137, 150-151; Carletti ve Vives 2008, 8).

¹⁷ Kartlı (banka ve kredi kartı gibi) ve kartsız (nakit, çek gibi) ödeme hizmetleri ile takas ve hesaplaşma hizmetlerinden oluşmaktadır.

¹⁸ Ödeme sistemleri ödeme araçları, takas ve hesaplaşma sistemleri, altyapı kuruluşları ve teknik süreçlerden oluşmaktadır (Karayol 2007, 3).

ise ödeme araçlarının kullanımından sağladıkları faydanın sistemdeki banka ve kullanıcı sayısı ile birlikte artması sonucunu doğurmaktadır. Ölçek ekonomisi ve şebeke dışsallıkları ise diğer taraftan, ödeme hizmetlerinde yoğunlaşmaya yol açmıştır. Belli bir üye ve kullanıcı sayısına ulaşıldıktan sonra, başka bir sistemin kurularak rekabetçi baskı yaratması zor olduğundan ödeme sistemlerinde rekabet düşük seviyededir.

Ölçek ekonomisi ve şebeke dışsallıkları aynı zamanda, ödeme hizmetlerinde bankalar arasında işbirliğini gerektirmektedir. Ödeme sisteminin kurulumu ve yönetimine yönelik işbirlikleri, yatırım maliyetlerinin paylaşılmasını ve belli üye ve kullanıcı sayısına ulaşılmasını sağlayarak sistemden elde edilen faydayı artırmakta ve etkinlik doğurmaktadır. Öte yandan söz konusu işbirlikleri, sisteme giriş koşulları ile hizmet fiyatlarının belirlenmesinde rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara yol açabilmektedir. Sistemi kontrol eden bankaların belirlediği dışlayıcı giriş ücretleri ve ayrımcı komisyon uygulamaları giriş engeli yaratabilmektedir. İşbirlikleri ayrıca, bankalar arasında koordineli davranışı, bilgi paylaşımını ve rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaları kolaylaştırabilmektedir¹⁹ (OFT 2003, 19-20; WB 2008, 10-21).

1.3.4. Rekabeti Kısıtlayıcı Düzenlemeler ve Giriş Engelleri

Bankacılık sektöründe rekabeti kısıtlayıcı düzenlemeler büyük çoğunlukla kaldırılmış olsa da, sektöre girişleri, bankaların faaliyet alanını, ürün/hizmet çeşitliliğini ve hissedarlık yapısını kısıtlayan düzenlemeler rekabeti azaltıcı etkide bulunabilmektedir (OECD 2006, 15-17). Ayrıca, finansal kriz dönemlerinde bankacılık sektörüne devlet müdahalesi, özellikle de sistemik açıdan önemli bankaların iflas ederek pazardan çıkmasını önleyen koruyucu politikalar rekabeti diğer bankalar aleyhine bozabilmektedir (OECD 2009, 36-37).

Bankacılık sektörüne giriş genellikle düzenleyici otoritelerin iznine tabi olup düzenlemeyle doğrudan kısıtlanmaktadır. Bunun yanı sıra diğer düzenlemeler de pazara girişi dolaylı olarak sınırlamaktadır. Ayrıca sektöre giriş, şube ağı, internet bankacılığı ve ödeme hizmeti altyapısının gerekli olması nedeniyle önemli düzeyde sabit yatırım maliyeti içermektedir. Bundan başka bilgi asimetrisi ve geçiş maliyetleri de pazara giriş engeli yaratmaktadır. Giriş engelleri, ödeme sistemlerinde olduğu gibi banka davranışlarından da kaynaklanabilmektedir (Canoy vd. 2001, 21-23; EC 2006, 21).

¹⁹ Bankalar ayrıca, kredi bilgi bankalarının kurulması, yeni ürün/hizmetlerin geliştirilmesi, ortak garanti uygulamaları, pazarlama stratejileri gibi hususlarda da işbirliği yapmaktadır (EC 2007a, 45-47).

1.4. BÖLÜM SONUCU

Finansal sistemde büyük bir ağırlığa sahip bankacılık sektörünün önemi ve diğer sektörlerden farklı ve özel olarak nitelendirilmesi, bankaların finansal aracılık fonksiyonuyla ekonomik büyümede üstlendiği kilit rol ile sektördeki krizlerin ve istikrarsızlığın ekonomik ve sosyal maliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Sektörün istikrarını ve etkin işleyişini gerekli kılan bu durum sektörde yoğun düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bankacılık sektörü günümüzde rekabetle uyumlu düzenleyici kurallara tabi olsa da, bazı düzenlemeler rekabeti kısıtlayıcı etkide bulunmaktadır. Öte yandan, sektörün arz ve talep yönlü birtakım unsurları da, özellikle perakende bankacılıkta rekabetin işleyişini aksatmakta, pazar gücünün artmasına ve rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara yol açmaktadır. Bunun yanı sıra, bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, bankacılık sektöründe istikrarın korunması amacı da sektörde rekabete olan yaklaşımı ve rekabetin düzeyini önemli ölçüde etkilemiştir.

BÖLÜM 2

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET ve İSTIKRAR İLİŞKİSİ

Bir önceki bölümde, bankacılık sektöründe risklilik düzeyinin çok yüksek olabildiği ve bu durum istikrarsızlığı ve sistemik krizleri beraberinde getirdiği belirtilmiştir. Ayrıca bankaların maruz kaldığı risklere ve bunlara sebep olan unsurlara yer verilmiştir. Bu bölümde ise bankacılıkta riskliliği artırarak istikrarsızlık doğurduğu düşünülen unsurlardan bir diğeri olan rekabetin etkileri incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle, bankacılık sektöründe rekabete ilişkin genel yaklaşımdan bahsedilecek, ardından rekabetin etkinlik kazanımlarına değinilecektir. Sonrasında ise bankacılıkta rekabet ve istikrar arasındaki ilişki tüm boyutlarıyla ele alınacaktır.

Bankacılık sektöründe rekabetin istikrara etkilerinin incelenmesi birçok açıdan önem taşımaktadır. Böyle bir inceleme öncelikle, rekabet ve istikrar arasında ikilem olduğu görüşü ile buna karşı çıkan görüşlerin temel dayanağının anlaşılmasını sağlayacaktır. Ayrıca rekabetin istikrara olası negatif etkilerini önlemeye yönelik düzenlemelerin belirlenmesini kolaylaştıracaktır. Diğer taraftan istikrarın önemi, bankacılık sektöründe rekabet politikasında rekabet-istikrar ilişkisinin dikkate alınmasını gerektirebileceğinden, rekabetin istikrara etkilerinin tespiti etkin bir rekabet politikası uygulaması için de yol gösterici olabilecektir.

2.1. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABETE GENEL YAKLAŞIM

Sistemik krizlerin zararlarının çok yüksek oluşu, tarih boyunca bankacılık sektöründe istikrarın korunmasının politika önceliği olmasına neden olmuştur (Beck 2008, 1). Bu amaçla bankacılık faaliyetleri uzun yıllar sıkı bir şekilde düzenlenmiş; bankaların aşırı risk alarak istikrarsızlık yaratmalarını önlemek için

faiz oranları, mevduat ve kredilerin kapsam ve miktarı, faaliyet alanları ile sektöre girişler sınırlandırılmıştır (Canoy vd. 2001, 52). Söz konusu kısıtlar, bankaların riskliliğini azaltmakla birlikte birbirleriyle rekabet etmelerini de önlemiştir. Esasen bankalar arası rekabetin, bankaları aşırı risk almaya teşvik ederek istikrarsızlık yarattığı düşüncesiyle kısıtlanmasının gerektiği savunulmuştur. Ayrıca pazar gücü ve kârlılığı yüksek bankaların daha sağlam, yoğunlaşmış bankacılık sektörünün daha istikrarlı olduğu inancı hâkim olmuştur. Bunun sonucunda ise birçok ülkede, yoğunlaşmış pazar yapısı desteklenmiş, sektöre girişler kısıtlanmış ve banka birleşmelerine büyük ölçüde izin verilmiştir (Northcott 2004, 11; Boyd ve De Nicolo 2005, 7).

Özellikle 1930'lardaki finansal krizlere tepki olarak, düzenleyici politikalar tek bir ana fikir üzerinde yoğunlaşmıştır: *“Bankacılıkta rekabet finansal sistemin istikrarına zarar vermektedir ve istikrarın korunması için rekabetin kısıtlanması gerekmektedir”*. Bu önerme birçok ülkede bankacılık düzenlemelerinin temelini oluşturmuş ve bankalar arası rekabet düzenleyici kurullarla açıkça kısıtlanmıştır. Buna ek olarak, bankacılık sektörü rekabet kurallarından istisna tutulmuş veya bu kuralların uygulamasında merkez bankaları ve düzenleyici otoriteler yetkili kılınmıştır (Vo 2010, 2). Ancak bu kurumlar, büyük bankaların birleşmesine dahi izin vermiş, rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara kayıtsız kalmış, hatta bu anlaşmaları teşvik etmiştir (Carletti ve Vives 2008, 11). Diğer taraftan bu yaklaşımı destekler nitelikte, 1970'lere kadar bankacılıkta önemli bir kriz yaşanmamıştır (Beck 2008, 1).

1970 ve 80'li yıllarda ise, finansal serbestleşme ve düzenleme reformu ile bankacılık faaliyetlerindeki birçok kısıt kaldırılmış, bankacılık sektörü rekabete açılmıştır. Bu dönemde, rekabetin istikrarsızlık doğurduğu görüşünde yumuşama olmuş, hatta bu görüş yerini rekabete ilişkin pozitif bir yaklaşıma bırakmıştır. Bununla birlikte 1990'lı yıllarda bankacılık sektöründen kaynaklanan krizler, rekabetin istikrarsızlık yarattığı ve kısıtlanması gerektiği görüşünü yeniden gündeme getirmiştir. Nitekim 2007 yılında ABD'de çıkan küresel finansal krizin de bankacılıktaki aşırı rekabetten kaynaklandığını savunanlar olmuştur (Beck 2008, 1).

2.2. REKABETİN FAYDALARI: SANAYİ İKTİSADI YAKLAŞIMI

Daha önce de bahsedildiği üzere bankalar ekonomiye kredi arzıyla sermaye birikimini ve üretimi destekleyerek katkıda bulunmaktadır. Ekonomik gelişmeye en çok katkı ise etkin bir bankacılık sektörü ile sağlanacaktır. Bankacılık hizmetleri farklı niteliklere sahip olsa da geleneksel sanayi iktisadı yaklaşımına göre rekabet, diğer sektörlerde olduğu gibi bankacılıkta da etkinliğin ve toplumsal

refahın artırılması için gereklidir. Zira rekabet, bankacılık sektöründe dağılımda ve üretimde etkinlik ile dinamik etkinliği artırmaktadır. Buna göre, rekabetçi bir sektörde daha fazla kredinin daha düşük faiz oranından etkin dağılımı gerçekleşmekte, ürün/hizmetler düşük maliyetle üretilerek üretimde etkinlik sağlanmaktadır. Rekabet ayrıca inovasyonu, ürün/hizmet kalitesi ile çeşitliliğinde artışı teşvik ederek dinamik etkinliği beraberinde getirmektedir (Northcott 2004, 3; Claessens 2009, 6).

Öte yandan geleneksel sanayi iktisadi bankacılık sektöründe rekabetin etkilerini, bankacılığı diğer sektörlerle aynı şekilde ele alarak incelemektedir. Ancak bankacılıkta rekabeti, sektörün kendine özgü niteliklerini dikkate alarak değerlendiren çalışmalar rekabetin, risklilik ve istikrara etkileri nedeniyle toplumsal refahı her zaman artırmayabileceği sonucuna ulaşmaktadır. Aşağıda söz konusu çalışmaların bulgularına yer verilecektir (Cetorelli 2001, 38; Northcott 2004, 4).

2.3. REKABETİN İSTİKRARA ETKİLERİ

Bankacılık sektöründe rekabetin istikrara etkileri uzun yıllar sorgulanmış olmasına rağmen, rekabet-istikrar ilişkisine yönelik çalışmalar akademik yazında sistematik olarak 1990'ların başından itibaren yer bulmuştur. Bu çalışmalar temel olarak iki farklı görüşü savunmaktadır: Rekabetin istikrarsızlık doğurduğu görüşü ile rekabetin istikrarsızlığa yol açmadığı ve hatta istikrarı artırdığı görüşü (Carletti ve Hartmann 2002, 19; OECD 2009, 41).

2.3.1. Rekabetin İstikrarsızlık Doğurduğu Görüşü

Bankacılık sektöründe rekabetin istikrarsızlık doğurduğunu savunan akademik çalışmalar rekabetin istikrara etkilerine ilişkin farklı mekanizmalar öne sürmüştür. Bunlardan ilki rekabetin bankaların risk alma davranışlarına etkisini incelemiştir. Diğerleri ise rekabetin banka iflaslarının yayılarak sistemik krizlerin oluşmasına, bankacılık sektörünün düzenlenmesine, bankaların kredi müşterilerini izleme ve değerlendirmesi ile varlık ve risk çeşitlendirmesine etkileri üzerinde durmuştur.

2.3.1.1. Rekabetin Risk Alma Eğilimine Etkisi ve İmtiyaz Değeri Yaklaşımı

Bankacılıkta istikrarın sağlanması için bankalar arası rekabetin kısıtlanması ve yoğunlaşmış pazar yapısının korunması gerektiğini savunan yaklaşım temel olarak, rekabetin bankaların riskliliğini artırdığı görüşüne dayanmaktadır. Yaygın olarak kabul gören bu görüşün teorik çerçevesi, 1990'ların

başından itibaren oluşmaya başlamış ve “imtiyaz değeri hipotezi” (*charter/franchise value hypothesis*) altında şekillenmiştir. Düzenleyici politikaları geniş ölçüde etkileyen ve rekabet-istikrar ikilemine dayanak teşkil eden bu hipotez, rekabetin imtiyaz değeri aracılığıyla bankaların aşırı risk alma eğilimine etkisini incelemektedir (Carletti ve Hartmann 2002, 22; Allen ve Gale 2004, 453-454; Northcott 2004, 11-12).

Bu noktada öncelikle “imtiyaz değeri” teriminin tanımlanmasında fayda vardır. Maddi olmayan varlık niteliğindeki imtiyaz değeri, bankanın varlık ve hisselerinin değerindeki artışla ölçülmektedir (Keeley 1990, 1185; Berger vd. 2008, 1). Başka bir yaklaşımla, bankanın gelecekte elde etmesi beklenen kârların bugünkü değeri olan imtiyaz değeri iflas edildiğinde kaybedildiğinden, aynı zamanda iflas etmenin fırsat maliyetini oluşturmaktadır (Northcott 2004, 11; Berger vd. 2008, 5). Diğer taraftan imtiyaz değerinin temel kaynağı yoğunlaşmış sektörlerde pazar gücünden elde edilen kârlılıktır. Kârların bankaları kırılmalara karşı koruması ve güçlü bir sermaye tabanı oluşturması, yatırımcıların bankaların hisselerine talebini ve bu şekilde imtiyaz değerini artırmaktadır. Bunun yanı sıra bankaların büyüklüğü, etkinliği ve müşteri ilişkileri de imtiyaz değerini etkileyen unsurlar arasındadır (Keeley 1990, 1188; Furlong ve Kwan 2006; 1-2).

İmtiyaz değeri hipotezinin teorik çerçevesi Keeley (1990) tarafından çizilmiştir. Çalışma, ABD’de 1970-80’lerde bankacılık sektöründe düzenleyici kısıtların kaldırılmasının rekabeti artırdığını, bu durumun ise bankaların kârlılığını ve imtiyaz değerini düşürdüğünü göstermiştir. Yazar, imtiyaz değerindeki azalmanın kârlarını artırmak isteyen bankaları risk almaya teşvik ettiğini savunmuştur. Varlık ve yatırımlarında aşırı risk alan bankaların iflasının ise, o dönemdeki bankacılık krizlerinin önemli bir nedeni olduğunu öne sürmüştür. Öte yandan serbestleşme öncesinde, rekabet kısıtlarının sağladığı pazar gücü ve imtiyaz değerinin kaybedilmesi ihtimali bankaların risk almasını önlemiştir. Keeley bu durumun rekabetin kısıtlanmasını gerektirmediğini, ancak bankaların aşırı risk almasını önleyen düzenlemelere ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir.

İmtiyaz değeri hipotezi esas olarak, mevduat piyasasındaki rekabetin etkilerini dikkate almış ve rekabetteki artışın mevduat faiz oranlarını artırarak bankaların kârlılığını ve imtiyaz değerini azalttığını göstermiştir. Ayrıca, bankaların fonlarını farklı risklilik düzeyine sahip varlıklara yatırdığı, varlıkların getirisi ile riskliliğinin bankalar için veri olduğu ve sektördeki rekabete bağlı olmadığı varsayılmıştır (Boyd ve De Nicolo 2005, 4-5; Vo 2010, 2-3). Bu yaklaşıma göre, rekabetin düşük olduğu bankacılık sektöründe, pazar gücünden kaynaklanan düşük mevduat faiz oranları sayesinde elde edilen kârlılık, bankaların imtiyaz değerini artırmaktadır. Bu artış ise diğer taraftan, bankaların varlıklarında aşırı

risk almasını caydırmakta ve faaliyetlerinde ihtiyatlı davranmasını sağlamaktadır. Bu durum bankacılık sisteminin istikrarına olumlu katkıda bulunmaktadır. Öte yandan, rekabetteki artış faiz oranlarını artırarak ve kârlılığını düşürerek iflasın fırsat maliyeti olan imtiyaz değerinin azalmasına ve bankaların kârlarını artırmak amacıyla aşırı risk almasına neden olmaktadır. Rekabetçi bankacılık sektörü bu nedenle istikrarsızlığa daha yatkındır. Dolayısıyla imtiyaz değeri görüşü, pazar gücünün yüksek olduğu yoğunlaşmış piyasa yapısına sahip bankacılık sisteminin daha istikrarlı olduğunu savunmaktadır²⁰.

2.3.1.2. Rekabetin Krizlerin Yayılmasına Etkisi

Bankacılık sektöründe rekabetin bireysel bankacılık krizlerinin yayılmasına etkisini inceleyen bazı çalışmalar, rekabetin krizlerin bankalar arası piyasa aracılığıyla tüm sektöre yayılması ihtimalini artırdığını savunmuştur. Şöyle ki, normal şartlarda krizlerin bankadan bankaya geçerek sisteme yayılmasını önlemek için bankaların likidite krizi yaşayan bankaya borç vermesi beklenir. Ancak Allen ve Gale (2004) ile diğer bazı çalışmalar, rekabetin yüksek olduğu bir bankacılık sisteminde, bankaların bireysel olarak piyasa dengesi üzerinde etkisinin olmaması nedeniyle likidite sıkıntısı yaşayan bankaya fon sağlama konusunda isteksiz olacağını öne sürmüştür. Bunun yanında, rekabetten kaynaklanan koordinasyon problemi sebebiyle likidite ihtiyacı olan bankaya fon sağlama konusunda işbirliği yapılmasını teşvik eden mekanizmanın da bulunmayacağını ifade etmiştir. Bu durumda, bankalar arası piyasadan borçlanamayan bankanın iflası, sektöre yayılarak sistemik krize yol açabilecektir. Bu anlamda rekabet, krizlerin yayılması ihtimalini artırarak sektörde istikrarsızlığa neden olabilecektir.

Öte yandan bu yaklaşıma göre, az sayıda bankanın faaliyet gösterdiği yoğunlaşmış bankacılık sisteminde banka davranışları piyasa dengesini etkilediğinden bankalar zor durumda olan bankaya likidite sağlayarak krizin yayılmasını önleyecektir. Ayrıca, az sayıda bankanın fon sağlamak için işbirliği yapma olanağı daha fazla olduğundan yoğunlaşma oranlarının yüksek olduğu oligopolistik bankacılık sektörü daha istikrarlı olacaktır (Allen ve Gale 2004, 477; Beck 2008, 8; Van Hoose 2010, 128).

²⁰ Keeley (1990) ve imtiyaz değeri yaklaşımı için bkz. Carletti ve Hartmann 2002, 19, 22; Levy-Yeyati ve Micco 2003, 6-7; Allen ve Gale 2004, 453-454; Northcott 2004, 11-12; Jimenez vd. 2007, 4-5; Beck 2008, 7; Berger vd. 2008, 4-5; Beck vd. 2010, 18; Vo 2010, 2-4. Keeley (1990) tarafından ileri sürülen imtiyaz değeri hipotezi sonrasında birçok çalışma ile geliştirilmiştir. Bu çalışmalara ilişkin literatür taraması için bkz. Carletti ve Hartmann 2002, 19-23; Jimenez vd. 2007, 5; Vo 2010, 4.

2.3.1.3. Rekabetin Kredilerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesine Etkisi

Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere, bankalar tarafından kredi müşterilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi, geri ödenmeyen kredi oranını ve kredi riskini azaltmaktadır. Bu süreçte kredi müşterilerinin güvenilirliği ve ödeme alışkanlıkları hakkında edinilen bilgiden alınan fayda ise, bankayı kredileri izlemeye daha fazla teşvik etmektedir. Bu çerçevede bazı çalışmalar, rekabet ve pazar gücünün bankaların kredileri izleme ve değerlendirme faaliyetlerine etkisini incelemiştir. Bu çalışmalar, rekabet arttıkça bankanın kârlılığı ile müşterileriyle ilişkisinden sağladığı faydanın azaldığını göstermiştir. Bu durum ise bankanın kredileri izleme ve değerlendirme isteğini azaltarak kredi riskini ve kırılganlığı artırmaktadır. Aksine pazar gücünün sağladığı kârlılığın bankanın kredileri izleme isteğini artırdığı, bu anlamda yoğunlaşmış bankacılık sektörünün daha istikrarlı olduğu öne sürülmüştür (Carletti ve Hartmann 2002, 22; Jimenez vd. 2007, 5).

Buna ek olarak söz konusu çalışmalar, kredilerin izlenmesi ve değerlendirilmesinin bankaya olan maliyetine dikkat çekmiş, rekabet nedeniyle kârlılık azaldığında, bankaların bu amaçla kullandığı yöntemlerin kalitesinin düşeceğini öne sürmüştür. Bunun sonucunda ise kredi müşterilerinin güvenilirliği ve yatırımlarının riskliliği hakkında yanıltıcı sonuçlara ulaşılabileceğini savunmuştur. Dolayısıyla rekabet arttıkça, riskli projelere sağlanan kredi arzı artarak kredilerin kalitesi düşecek, bu durum ise bankacılık sektörünün istikrarını olumsuz yönde etkileyecektir (Cetorelli 2001, 39-40; Northcott 2004, 6-7).

2.3.1.4. Rekabetin Bankacılık Sektörünün Düzenlenmesine Etkisi

Rekabetin bankacılıkta istikrarsızlığı artırdığını savunan diğer bir görüş, düzenleyici otoritelerin düzenleme ve denetimine tabi banka sayısını ele almıştır. Bu görüş, çok sayıda ve küçük ölçekli bankanın faaliyet gösterdiği bankacılık sektörünün daha rekabetçi olduğunu, banka sayısı düştükçe yoğunlaşma ve pazar gücünün artarak rekabetin azaldığını varsaymıştır. Bu yaklaşıma göre, az sayıda büyük bankaya sahip yoğunlaşmış bankacılık sistemi, çok sayıda küçük bankadan oluşan rekabetçi sisteme kıyasla düzenleyici otoriteler tarafından daha kolay ve etkin bir şekilde düzenlenip denetlenecektir. Diğer taraftan düzenleme ve denetimin kalitesi ile etkinliği arttıkça, bankacılık sisteminde kriz olasılığı azalarak sistem daha istikrarlı olacaktır. Nitekim çok sayıda bankaya sahip ABD bankacılık sisteminin, az sayıda büyük bankanın bulunduğu İngiltere ve Kanada bankacılık sistemlerine kıyasla daha fazla finansal kriz yaşamış olması bu görüşün kanıtı olarak gösterilmektedir (Beck 2008, 9).

2.3.1.5. Rekabetin Varlık ve Risk Çeşitlendirmesine Etkisi

Bir başka yaklaşıma göre, yoğunlaşmanın yüksek olduğu bankacılık sektöründe faaliyet gösteren büyük bankalar, sahip oldukları ölçek ve kapsam ekonomileri sayesinde daha etkin varlık ve risk çeşitlendirmesi yaparak ve toplam risklilik düzeylerini azaltarak sistemin istikrarına olumlu katkıda bulunacaklardır. Aksi durumda, küçük ölçekli bankalardan oluşan rekabetçi bankacılık sisteminde, bankaların varlık ve yatırımlarının riskliliğini çeşitlendirme imkânı az olduğundan bankaların riskliliği daha yüksek olacaktır. Bu görüş sektördeki rekabetin düzeyinin banka sayısı ve büyüklüğü tarafından belirlendiğini varsaymıştır (Beck 2008, 8-9).

2.3.2. Rekabetin İstikrarı Artırdığı Görüşü

Rekabetin bankacılık sektöründe istikrarsızlığa yol açtığı görüşü akademik yazında oldukça yaygın olsa da, yakın zamanlı bazı çalışmalar bu görüşün aksine rekabetin istikrarı artırabileceğini, pazar gücü ve yoğunlaşmanın istikrarsızlık doğurabileceğini ileri sürmüştür. Pazar gücü ve rekabetin kredi piyasasında ahlaki çöküntü ve ters seçim problemlerine etkisini inceleyen risk kaydırma paradigması bu kapsamdaki en güçlü argümandır. Bankacılık sektöründe sistemik açıdan önemli ve büyük bankaların varlığının istikrara etkisi ile yoğunlaşmanın bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesine etkisini ele alan diğer çalışmalar da rekabetin istikrara olumlu katkısına işaret etmiştir.

2.3.2.1. Pazar Gücünün Kredi Riskine Etkisi ve Risk Kaydırma Paradigması

Mevduat piyasasındaki rekabetin bankaların risk alma davranışına etkisini inceleyen imtiyaz değeri yaklaşımı, bankaların kredi verme fonksiyonunu ve kredi piyasasındaki rekabetin etkilerini dikkate almamıştır. Oysa ki, kredi piyasasındaki rekabet, kredi müşterilerinin davranışları ile riskliliğini ve dolayısıyla bankaların kredi riskini etkilemektedir. Nitekim “risk kaydırma paradigması”nı (*risk shifting paradigm*) geliştiren Boyd ve De Nicolo (2005), kredi piyasasındaki rekabetin kredi riskine etkilerini içselleştirerek rekabetin bankaların istikrarını artırabileceğini göstermiştir.

Risk kaydırma paradigması temel olarak, rekabetin ve pazar gücünün kredi faiz oranı aracılığıyla kredi müşterilerinden kaynaklanan ahlaki çöküntü ve ters seçim problemlerine etkisini incelemektedir. Boyd ve De Nicolo (2005)’e göre mevduat ve kredi piyasalarında pazar gücü arttıkça, bankalar yüksek imtiyaz değeri nedeniyle daha az risk almaktadır. Öte yandan kredi piyasasındaki pazar gücü sebebiyle yüksek olan kredi faiz oranı, ahlaki çöküntü ve ters seçim problemi

nedeniyle bankaların kredi riskini artırmaktadır. Şöyle ki, kredi müşterileri yüksek kredi faizi nedeniyle düşen kârlarını telafi etmek için yüksek getirili ancak riskli yatırımları tercih edecektir. Bu durum kredi alanların iflas riskini artırarak, kredilerin geri ödenmesini güçleştirmek suretiyle bankaların istikrarını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bunun yanı sıra, yüksek faiz oranları genellikle riskli ve güvenilirliği düşük müşteriler tarafından kabul edildiğinden, bankaların bu tür müşterilere kredi vermesi nedeniyle ortaya çıkan ters seçim problemi de kredi riskini ve kırılganlığı artıracaktır. Diğer taraftan, kredi piyasasında rekabet nedeniyle düşük olan kredi faiz oranları, kredilerin geri ödenmesini kolaylaştırmak ve kredi riskini azaltmak suretiyle bankacılık sektöründe istikrarı artıracaktır. Dolayısıyla, bankacılık sektöründe rekabet ve istikrar arasında pozitif ilişki olabilecek, imtiyaz değeri görüşünün aksine pazar gücü istikrarsızlık yaratabilecektir.

İmtiyaz değeri yaklaşımına göre mevduat piyasasındaki rekabetin riskliliği artırması, Boyd ve De Nicolo (2005) tarafından “mevduat piyasası kanalı” olarak adlandırılmıştır. Risk kaydırma paradigmasına göre kredi piyasasındaki rekabetin düşük faiz oranlarıyla kredi riskini azaltması ise “kredi piyasası kanalı” olarak nitelendirilmiştir. Bu iki kanalın net etkisi bankaların riskliliğini ve istikrarını belirleyecektir. Başka bir ifadeyle kredi piyasası kanalı rekabet ve istikrar arasındaki ikilemi azaltıcı etkide bulunabilecektir²¹.

Martinez-Miera ve Repullo (2008) risk kaydırma paradigmasına, kredi faiz oranındaki artışın bankaların kredi gelirlerine etkisini dahil ederek yeni bir yaklaşım getirmiştir. Buna göre, kredi faizi arttıkça, ahlaki çöküntü ve ters seçim problemi nedeniyle geri ödenmeyen kredilerden kaynaklanan zarar artarken, aynı zamanda geri ödenen kredilerden elde edilen faiz geliri artmaktadır. “Marjin etkisi” denilen bu etkiyle artan faiz gelirleri, geri ödenmeyen kredilerin zararını telafi ederek bankaların istikrarına katkıda bulunabilecektir. Öte yandan kredi piyasasında rekabet, faiz oranlarını ve dolayısıyla kredilerin geri ödenmeme riskini azaltırken, bir taraftan da faiz gelirlerini ve imtiyaz değerini düşürerek riskliliğin artması sonucunu doğurmaktadır. Risk kaydırma etkisi bu şekilde, imtiyaz değeri ve marjin etkisiyle dengelendiğinden rekabetle istikrar arasında doğrusal olmayan bir ilişki mevcuttur. Yazarlar, kredi ve mevduat piyasalarında rekabet arttıkça, bankaların risklilik düzeyinin başlarda azaldığını ve belli bir noktadan sonra artmaya başladığını göstermiştir. Başka bir deyişle, bankaların riskliliği ya çok yoğunlaşmış pazar yapısında veya rekabetin çok yüksek olduğu pazarlarda en yüksek seviyededir²².

²¹ Boyd ve De Nicolo (2005) için ayrıca bkz. Jimenez vd. 2007, 5-6; Beck 2008, 9; Berger vd. 2008, 5; Martinez-Miera ve Repullo 2008, 1-3; Van Hoose 2010, 131; Vo 2010, 2-5.

²² Martinez-Miera ve Repullo (2008) için ayrıca bkz. Jimenez vd. 2007, 6; Beck 2008, 9; Van Hoose 2010, 131; Vo 2010, 4-5.

Vo (2010) ise rekabetin, bankaların kredileri izleme ve değerlendirme faaliyetlerine etkisini dikkate alarak risk kaydırma paradigmasını yeniden ele almıştır. Buna göre, rekabet arttıkça bir taraftan faiz oranındaki azalmayla kredi riski düşerken diğer taraftan, bankaların kredileri izleme ve değerlendirme istekleri azalacağından kredi riski artacaktır. Diğer bir ifadeyle, risk kaydırma etkisi, banka kredilerinin kalitesindeki azalışla dengelenecektir.

2.3.2.2. Büyük ve Sistemik Açından Önemli Bankaların İstikrara Etkisi

Bankacılık sektöründe önemli bir ağırlığa sahip büyük bankaların iflası, kısa sürede yayılarak krize ve finansal sistemde istikrarsızlığa yol açabilmektedir. Genellikle yoğunlaşmış bankacılık sektöründe faaliyet gösteren, sistemdeki varlıkların büyük bölümüne sahip olan ve diğer bankalarla önemli bağları bulunan bu bankaların taşıdığı riskler, bankacılık sektörünün istikrarını diğer bankalara kıyasla daha fazla tehdit etmektedir. Bu durum, sistemik açıdan önemli ve büyük bankaların bulunduğu yoğunlaşmış pazar yapısına sahip bankacılık sektörünün istikrarsızlığa daha yatkın olduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan bankacılık sektörünü düzenleyen kurumlar sistemik krizleri önlemek için, açık veya zımni olarak, bu nitelikteki bankaların iflasına izin verilmeyeceği ve iflas riskinden korunacağı garantisini vermektedir. Bu bağlamda düzenleyici otoriteler banka iflasları konusunda, az sayıda büyük bankadan oluşan yoğunlaşmış bankacılık sisteminde, çok sayıda küçük bankanın bulunduğu rekabetçi sisteme kıyasla daha temkinlidir. Nitekim sistemik açıdan önemli ve büyük bankalar “batmasına izin verilmeyecek kadar büyük” (*too big to fail-TBTF*) olarak nitelendirilmekte olup birçok ülkede sermaye yardımları, garanti uygulamaları, birleşme/devralma ve kamulaştırma gibi politikalarla iflastan kurtarılmaktadır.

Bununla birlikte bu politikalar kısa dönemde bankacılık sektörünü krizden korusa da, uzun vadede sistemin istikrarına zarar vermektedir. Şöyle ki, sistemik açıdan önemli bankaların iflasına izin verilmeyeceği beklentisi, bankalar ve mevduat sahipleri açısından ahlaki çöküntü problemine yol açmaktadır. Zira bankaların devlet tarafından iflastan korunması, iflasın maliyetine devletin katlanacağı anlamına gelmekte, bu durum bankaları faaliyetlerinde aşırı risk almaya teşvik etmektedir. Ayrıca kriz durumunda mevduatın devlet garantisi altında olacağı beklentisiyle mevduat sahiplerinin bankaların riskliliğini göz ardı etmeleri, bankaların risk almasını kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla yoğunlaşmış bankacılık sektöründe faaliyet gösteren, sistemik açıdan önemli bankaları koruyan politikalar, riskliliği artırarak istikrarı olumsuz etkileyebilmektedir (Mishkin 1999, 680-681; Northcott 2004, 12)²³.

²³ Ayrıca bkz. Beck vd. 2006, 194-195; Levy-Yeyati ve Micco 2007, 7; Beck 2008, 10.

2.3.2.3. Yoğunlaşma ve Pazar Gücünün Düzenlenmeye Etkisi

Rekabetin bankacılıkta istikrarsızlık doğurduğunu reddeden bazı çalışmalar, az sayıda büyük bankanın faaliyet gösterdiği yoğunlaşmış bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetiminin daha kolay olduğu iddiasına karşı çıkmıştır. Söz konusu yaklaşıma göre, bankalar büyüdükçe daha karmaşık bir yapıya sahip olmakta, faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin ölçek ve kapsamı genişlemektedir. Diğer taraftan, düzenleyici kural ve araçlar büyük ölçekli bankaların karmaşık yapısı ve iş süreçlerinin denetiminde çoğu zaman yetersiz kalmaktadır. Bu durum bankaların etkin bir şekilde düzenlenmesi ve denetimini, bu kapsamda bankaların riskliliğinin takip edilerek kontrol altında tutulmasını zorlaştırmaktadır. Yoğunlaşmanın yüksek olduğu bankacılık sektöründeki yetersiz ve etkin olmayan düzenleme ise istikrarsızlığı beraberinde getirmektedir (Beck vd. 2006, 194; Beck 2008, 10).

2.3.3. Rekabet-İstikrar İlişkisi: Değerlendirme

Bankacılık sektöründe rekabet ile istikrar arasındaki ilişkinin analizi son yirmi yıldır akademik yazında önemli bir yer tutmuştur. Bu alandaki çalışmalar rekabet ve pazar gücünün istikrara etkilerini değişik açılardan ele almakla birlikte, genellikle bankaların risklilik düzeyine ve bu suretle sistemin istikrarına etkilerini incelemiştir. Öte yandan bu çalışmaların sonuçlarından, bankacılık sektöründe rekabet-istikrar ilişkisinin niteliği konusunda kesin bir yargıya varmak mümkün olmamıştır. Çalışmaların önemli bir bölümü rekabetin istikrarsızlığa yol açtığı, bu anlamda rekabet ile istikrar arasında ikilem olduğu sonucuna ulaşmıştır. Diğer taraftan rekabetin bankacılıkta istikrarı artırabileceğine işaret eden yakın zamanlı çalışmalar, rekabetin istikrara olası negatif etkilerini dengeleyecek farklı mekanizmalara dikkat çekmiştir. Nitekim rekabetin bankaların riskliliğini ve sektörün istikrarını olumlu ve olumsuz yönde etkilediği tüm unsurlar bir arada değerlendirildiğinde, rekabet-istikrar ilişkisinin çok yönlü ve karmaşık olduğu, bu nedenle rekabetin istikrara nihai etkisinin tespitinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır²⁴. Dolayısıyla, rekabetin bankacılık sektöründe istikrarsızlık doğurduğu, bu bakımdan rekabetin kısıtlanması gerektiği görüşlerine temkinli yaklaşmakta fayda vardır.

²⁴ Bankacılık sektöründe rekabet-istikrar ilişkisini ampirik olarak inceleyen çalışmalar da rekabetin riskliliğe ve istikrara etkileri konusunda kesin bir sonuca ulaşamamıştır. Bu çalışmalara örnek olarak Levy-Yeyati ve Micco (2003), Boyd vd. (2006), Jimenez vd. (2007), Beck (2008), Berger vd. (2008) verilebilir.

2.3.4. Rekabet-İstikrar İlişkisinde Düzenleyici Politikaların Önemi

Bankacılık sektöründe rekabetin istikrara etkilerine ilişkin tartışmalar rekabet ve düzenleyici çerçeve arasında önemli bir etkileşim olduğunu göstermiştir. Ayrıca rekabetin istikrar üzerindeki belirsiz etkisi, düzenlemenin rolünü ve önemini ortaya koymuştur. Zira yetersiz düzeyde ve etkin olmayan düzenlemelerin varlığında sektörde rekabetin kırılma eğilimine yol açması mümkünken, uygun düzenleyici çerçeveye desteklenen bankacılık sisteminde, rekabet ve istikrar bir arada bulunabilir ve rekabetin etkinlik kazanımları istikrara zarar verilmeden elde edilebilir. Bu nedenle, rekabetin kısıtlanması yerine kurumsal düzenlenmenin geliştirilmesine ve uygun düzenleyici kuralların uygulanmasına odaklanılmalıdır (Carletti ve Hatmann 2002, 24; Beck 2008, 18-19).

Diğer taraftan, rekabet-istikrar ilişkisini inceleyen çalışmalar en fazla banka davranışlarından veya kredi müşterilerinden kaynaklanan risklilik üzerinde durmuştur. Bu durum yoğun rekabetin riskliliğe olası negatif etkilerinin, bankaların risklilik düzeyini düşüren veya kontrol altında tutan düzenleyici kurullarla azaltılabileceğini ortaya koymuştur. Pazar gücü bankaların risk almasını caydırırken, aynı sonuca riske dayalı mevduat sigortası, riskliliğe göre belirlenen minimum sermaye yeterlilikleri gibi düzenlemelerle rekabetçi piyasada da ulaşılabilir. Bankanın maruz kaldığı risklere karşı yeterli düzeyde özsermaye bulundurmasını zorunlu tutan sermaye yeterlilik şartları, imtiyaz değerini artırarak riskliliğin düşürülmesinde etkili olabilir. Mevduat sigortasının riske dayalı olması ve kapsamının daraltılması, ayrıca sistemik açıdan önemli ve büyük bankaları koruyucu politikalara son verilmesi, bankaların ahlaki çöküntü problemi nedeniyle aşırı risk almasını önleyerek, rekabetten kaynaklanan olası risklilik artışını dengeleyebilir. Buna ek olarak, bankaların gelişmiş ve etkin risk yönetimine sahip olması da riskliliğin tespiti ve kontrolü açısından önemlidir (Northcott 2004, 18; Carletti ve Vives 2008, 9-10; Vives 2010, 33-37).

2.4. BÖLÜM SONUCU

Finansal krizlerin yol açtığı ekonomik ve sosyal maliyetlerin büyüklüğü göz önüne alındığında, hükümetlerin ve düzenleyici otoritelerin bankacılık sektöründe krizin önlenmesi ve istikrarın sağlanmasına öncelik tanımları doğaldır. Ayrıca, bankacılıkta yoğun rekabetin istikrarsızlık yarattığı görüşünün yaygın olarak kabul görmesi nedeniyle, istikrarın korunması amacıyla rekabetin sınırlandırılması gerektiği yaklaşımı da makul karşılanabilir. Ancak rekabetin, bankacılık sektöründe etkinliğin sağlanması ve toplumsal refahın artırılması için gerekli olduğu ve kısıtlanmasının etkisizlik doğurduğu göz ardı edilmemelidir. İstikrar kaygılarının rekabet amacının önüne geçmesi ve yoğunlaşmış pazar

yapısının tercih edilmesi bu nedenle sakıncalıdır. Zira rekabetin kısıtlanmasından kaynaklanan etkinsizlik maliyetleri ekonomiyi sürekli olarak etkilemektedir.

Diğer taraftan, rekabet ve istikrar arasında ikilem olduğu görüşü akademik yazında henüz kesinlik kazanmamıştır. Aksine, rekabetin istikrarı azaltıcı etkilerini dengeleyen mekanizmalara işaret eden veya rekabetin istikrarı artıracığını savunan çalışmaların sayısı son yıllarda artmaya başlamıştır. Bunun yanı sıra, rekabet-istikrar ikileminin varlığı kabul edilse dahi, bu durum sektörde rekabetin kısıtlanmasını gerektirmeyeceği düşünülmektedir. Nitekim, bankacılıkta riskliliği kontrol altında tutan yeterli ve etkin düzenleyici politikalarla, rekabet kısıtlanmadan istikrarın sağlanması mümkündür. Esasen günümüzde bankacılık sektörünün, riskliliği kontrol etmeyi amaçlayan düzenlemelere tabi olduğu göz önüne alındığında, bankacılıkta rekabetin riskliliğe ve istikrara etkilerine ilişkin daha az kaygı duyulması gerektiği söylenebilir.

BÖLÜM 3

REKABET-İSTİKRAR İLİŞKİSİNİN BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASINA ETKİLERİ

Önceki bölümde bahsedildiği üzere bankacılık sektöründe rekabet-istikrar ikilemi, rekabeti kısıtlayan, pazar gücünü ve yoğunlaşmayı artıran düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bunun yanı sıra, rekabetin bankacılıkta istikrarsızlık doğurduğu ve krize yol açtığı görüşü düzenleyici politikalarla rekabet politikasının amaçları arasında uyumsuzluk olduğunu göstermiş, sektörde rekabet politikası uygulamasını da etkilemiştir. Nitekim rekabet politikası ile bankacılık dahil tüm piyasalarda rekabetin korunması amaçlanırken, diğer taraftan bankacılık sektöründe düzenlemenin temel amacı istikrarın korunmasıdır. Bu kapsamda zaman zaman bankaların rekabet hukuku uygulamasına tabi olmaması veya bankacılığa özgü ve istikrarı da gözetilen rekabet kurallarının sektörel düzenleyiciler tarafından uygulanmasına yönelik görüşler ortaya atılmıştır.

Öte yandan son yıllarda bankacılıkta rekabetin istikrarsızlık doğurmadığını, tam tersine istikrarı artırdığını savunan görüşlerle birlikte, sektörde rekabet politikasına yönelik daha olumlu bir yaklaşım sergilendiğini söylemek mümkündür. Bu yaklaşıma finansal krizlerin, riskliliğin yanında düzenleyici politika eksikliklerinden de kaynaklandığına ilişkin göstergelerin katkısı olmuştur. Buna paralel olarak son dönemde, özellikle uluslararası kuruluş ve işbirlikleri bünyesinde, bankacılık sektöründe rekabet politikası sıklıkla tartışılmış, rekabetin ve rekabet politikasının güçlendirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur.

Bu kapsamda, OECD Rekabet Komitesi'nin bankacılık sektöründe rekabetin rolünün artırılmasına yönelik çalışmasında, bazı ülkelerde istikrar kaygıları nedeniyle bankacılık sektöründe rekabet kurallarının düzenleyici

kurumlar tarafından uygulandığı tespitinde bulunulmuştur. Özellikle, sektördeki birleşme/devralmaların hem bankacılık, hem de rekabet otoritelerinin yetki alanına girmesinin ihtilaflara yol açtığı belirtilmiştir (OECD 1998, 11). ICN'nin benzer bir çalışmasında ise bankaların rekabet hukukundan istisna tutulmadan genel kurallara tabi olması ve bu kuralların rekabet otoriteleri tarafından uygulanması gerektiği yönünde tavsiyelerde bulunulmuş (ICN 2005, 27-28) ve aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

Bankalar sektöre özgü rekabet kurallarına değil, genel rekabet kurallarına tabi olmalıdır. Bir sektörün özel olması nedeniyle sektörün niteliklerine göre düzenlenmiş rekabet kurallarına tabi olması sıklıkla önerilmekle birlikte, bu öneriye ihtiyatla yaklaşmak gerekir. Rekabet kuralları genel nitelikli olup sektörel özelliklere uyum sağlayacak kadar esneklerdir. Bu nedenle sektöre özel rekabet kurallarına gerek olmadığı gibi, bu kurallar rekabet hukuku uygulamasını zayıflatabilir (ICN 2005, 19).

Diğer taraftan OECD Rekabet Komitesi'nin 2009 yılındaki toplantısında²⁵, 2007-2008 finansal krizinde rekabetin rolü ele alınmış, rekabet otoriteleriyle düzenleyici kurumlar arasındaki işbirliğinin sektörel düzenlemelerin rekabeti bozucu etkilerinin önlenmesi adına önem arz ettiği belirtilmiştir. 2010 yılındaki toplantıda²⁶ ise bankacılıkta rekabet-istikrar ilişkisi incelenmiş, akademik çalışmalar ile ülke deneyimleri ışığında, rekabetin istikrara etkisinin belirsiz olduğu vurgulanmıştır.

Özetle son yıllarda bankacılık sektöründe rekabetin önemi ve rekabet politikasının gerekliliği yoğun bir şekilde tartışılmış ve kabul görmüştür. Buna ek olarak, bankaların rekabet otoritelerince uygulanan genel rekabet kurallarına tabi olmalarının gerekli olduğu vurgulanmıştır. Öte yandan istikrar kaygıları, özellikle rekabet hukuku uygulamasının ilk zamanlarında, bankacılıkta rekabet politikasının gelişimini etkilemiştir. Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde, ABD ve AB'de bankacılık sektörünün öneminin, istikrar kaygılarının ve rekabete olan genel yaklaşımın sektörde rekabet politikasının gelişimi ile yasal ve kurumsal düzenlemelere etkileri incelenecektir. Sonrasında ise ABD ve AB'de düzenlenen sektörlerde rekabet hukuku uygulamasına olan yaklaşıma kısaca değinilecektir. Zira sektörel düzenleme ile rekabet hukuku ilişkisi, yoğun düzenlemeye tabi bankacılık sektöründe rekabet politikasını etkileyen önemli bir unsurdur.

²⁵ Bkz. OECD (2009).

²⁶ Bkz. OECD (2010).

3.1. ABD BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI

Bu bölümde ABD bankacılık sisteminden kısaca bahsedildikten sonra, bankacılıkta istikrar amacı ile rekabet-istikrar ilişkisinin rekabet politikasının gelişimine etkileri incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle 1960'lı yıllara kadarki yaklaşım ele alınacak, ardından 1960'larda alınan Yüksek Mahkeme kararlarının etkilerine yer verilecektir.

ABD bankacılık sistemi federal bankalar ile eyalet bankalarından oluşmaktadır ve sistemin bu ikili yapısı düzenlemeyi de etkilemiştir. Birden fazla bankanın kontrolüne sahip banka holding şirketleri FED²⁷ tarafından, bankalar ise federal ve eyalet bankacılık otoriteleri tarafından düzenlenmektedir. Federal bankalar FED ile OCC'nin²⁸, eyalet bankaları ise eyalet bankacılık otoriteleri ile FED veya FDIC'nin²⁹ düzenlemesine tabidir³⁰. Düzenlemedeki bu çeşitlilik sektördeki birleşme/devralma incelemelerini de etkilemekte olup işlemin taraflarına göre işlemi düzenleyen kurumlar farklılık göstermektedir (Kintner ve Bauer 1987, 659-660; Pekarek ve Huth 2008, 597).

3.1.1. 1960'lara Kadar Bankacılıkta Rekabet Politikasına Yaklaşım

ABD bankacılık sektöründe rekabete ilişkin politikaların temeli rekabet yasalarından çok daha öncesine dayanmaktadır. Ancak zaman içinde bu politikaların niteliği, bankacılık sistemini iflasların zararlarından koruma ihtiyacı ile sektörde rekabetin sağlanması amacı arasında süregelen ihtilafın bir sonucu olarak önemli ölçüde değişime uğramıştır. Söz konusu ihtilaf rekabet yasalarının sektörde uygulanmasını da geciktirmiştir (Shull 1996, 255-256).

Bu çerçevede, ABD'de bankacılık sektörü uzun süre rekabet hukuku açısından farklı muameleye tabi olmuştur. 1960'lara kadar kanun koyucu ve bankacılık otoritelerinin, 1890 tarihli Sherman Yasası ile 1914 tarihli Clayton Yasası'nın bankacılık faaliyetlerine uygulanmayacağı görüşü nedeniyle bankalar söz konusu yasaların uygulamasından muaf tutulmuştur (White 1996, 324; Walter ve Wescott 2008, 48). Bu durumun birçok nedeni vardır. İlk olarak, bankacılık faaliyetlerinin ticareti kolaylaştıran araç olarak görülmesi, ancak ticaret alanı olarak nitelendirilmemesi nedeniyle Sherman ve Clayton yasalarının bankacılık sektörünü kapsayacağı öngörülmemiştir. Buna ek olarak Clayton Yasası'nın 7. kısmında yer alan hisse alımlarını içeren hükümler, varlık alımlarıyla gerçekleşen

²⁷ Federal Reserve System.

²⁸ Office of the Comptroller of the Currency.

²⁹ Federal Deposit Insurance Corporation.

³⁰ ABD'de ayrıca yatırım bankacılığı faaliyetleri, menkul kıymet yasaları çerçevesinde SEC'in (Security Exchange Commission) düzenlemesine tabidir.

banka birleşme/devralmalarını içermemiş olup ayrıca bankalar FTC'nin (Federal Trade Commission) yetkisi dahilinde sayılmamıştır (Shull 1996, 260-261).

Bir diğer neden ise, bankacılık sisteminde istikrarın ve rekabetin korunması amaçları arasındaki dengenin sağlanmak istenmesidir. Zira düzenleyici otoriteler, Sherman ve Clayton yasalarında yer alan rekabetin korunmasına ilişkin katı kuralların bankacılık sektörüne uygulanmasının, sektörün yapısı ve nitelikleri itibarıyla uygun olmadığı görüşünü benimsemiştir. Ayrıca, bankacılık sektöründeki birleşmelerin rekabeti azaltıcı etkilerinin elde edilecek toplumsal yararlarla dengeleneceği, bu nedenle banka birleşmelerine rekabet kurallarının uygulanmasının sakıncalı olabileceği kanısındaydılar. Bu gerekçelerle sektörü düzenleyen kanunlar bankacılık sistemine rekabet kurallarının uygulanmasını birtakım istisnalar getirerek kısıtlamıştır (Kintner ve Bauer 1987, 662; Pekarek ve Huth 2008, 617-618). Bu durum, bankacılık sektöründe istikrarın korunması amacının rekabet kurallarının uygulanmasını etkilediğini göstermektedir.

Nitekim 1930'lardaki finansal krizle, bankacılık sektöründe rekabetin iflaslara yol açtığı ve istikrarsızlığın en önemli sebebi olduğu görüşü güçlenmiştir. Bu dönemde düzenleyici otoriteler istikrar kaygıları nedeniyle, bankalar arasındaki işbirliklerinin rekabete tercih edilebileceğini savunmuştur. Bu doğrultuda bankaların birleşmelerine büyük ölçüde izin verilmiş, bankalar arasında rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara göz yumulmuş, hatta bu anlaşmalar desteklenmiştir. Diğer taraftan 1940'larda banka iflaslarının azalmasıyla, sektörde rekabet politikasının tesisi için girişimlerde bulunulmuş, bu kapsamda DOJ (Department of Justice) bankalar arasında yaygın olan fiyat tespiti ve pazar paylaşımı anlaşmalarının rekabet kurallarını ihlal ettiğine dikkat çekmiştir. Yüksek Mahkeme ise *South-Eastern Underwriters Association* kararında³¹ sigortacılığın ve dolayısıyla bankacılığın ticaret alanı olduğuna hükmetmiştir. Ayrıca banka birleşmelerinin Clayton Yasası kapsamına alınması için girişimler olmuş ancak sonuç alınamamıştır. Nitekim söz konusu gelişme ve çabalara rağmen 1960'lara kadar rekabet yasaları bankacılığa uygulanamamıştır (Shull 1996, 260-264).

Öte yandan bu dönemde çıkarılan Banka Holding Şirketi Yasası³² ile Banka Birleşme Yasası'nın³³ birleşmeleri onaylama yetkisini sadece düzenleyici kurumlara vermesi, bankacılıkta farklı bir yaklaşım izlenmesindeki kararlılığı ortaya koymuştur³⁴. Yasalar hazırlanırken genel görüş, bankacılığa özgü

³¹ U.S. v. South-Eastern Underwriters Association, 322 U.S. 533 (1944).

³² 1956 tarihli yasa banka holding şirketlerinin taraf olduğu birleşmeleri düzenlemektedir.

³³ 1960 tarihli yasa banka birleşmelerini düzenlemektedir.

³⁴ Çok sayıda bankanın bulunduğu ABD bankacılık sisteminde her dönemde yoğun birleşme/devralma gerçekleşmiş (White 1996, 323) bu nedenle, rekabet hukuku uygulaması ile bu husustaki tartışmalar en fazla bu alanda görülmüştür (Bingaman 1996, 466).

niteliklerin farklı düzenlemeleri gerektirdiği ve rekabetin yol açtığı iflasların zararları nedeniyle sektörde sınırsız rekabete izin verilemeyeceği yönünde olmuştur. Ayrıca, birleşmelerin kamu yararına etkilerinin de incelenmesinin gerekli olduğu ve bankaların, düzenlenmeyen sektörlerle uygulanan rekabet kurallarına tabi olmasının uygun olmadığı ifade edilmiştir (Shull 1996, 266-273; Pekarek ve Huth 2008, 637).

Banka Holding Şirketi ve Banka Birleşme yasalarıyla birleşme/devralmaların rekabete etkilerinin incelenmesi zorunlu kılınmıştır. Buna karşın işlemin sağladığı kamu yararı dengeleyici etkiye sahipse, rekabeti azaltan birleşmelere izin verilebileceği düzenlenmiştir. Buna göre örneğin, hizmet çeşidinde, kredi miktarında artış olacaksa veya finansal istikrar sağlanacaksa, rekabeti kısıtlayıcı etkilerine rağmen işleme izin verilebilecektir. Ayrıca, birleşmeyi değerlendiren düzenleyici otoritenin diğer banka düzenleyicileri ile DOJ'den görüş alması zorunlu tutulmuş, ancak görüşlerin bağlayıcılığı olmamıştır. Birleşme yasaları, Sherman ve Clayton yasalarının uygulanmasını açıkça engellemekle birlikte, DOJ'nin görüş verme dışında yetkisinin bulunmaması bu yasaların uygulanmasına engel teşkil etmiştir. Bunun yanında yasalarda, DOJ'nin birleşmelere rekabet kuralları çerçevesinde itiraz hakkına ilişkin açık hüküm bulunmamakla birlikte esasen bu yasalar, rekabet yasalarının etkisiz olacağı ve birleşmelere itiraz edilemeyeceği düşüncesiyle çıkarılmıştır (Shull 1996, 271-274; Pekarek ve Huth 2008, 613-617). Dolayısıyla, banka birleşmeleri rekabet kurallarından bankacılık yasalarıyla muaf tutulmuştur.

3.1.2. Philadelphia National Bank Kararı ve 1960 Sonrası Dönem

1960'lı yıllarda düzenleyici otoriteler banka birleşmelerine genellikle olumlu yaklaşmış, pazar gücü yüksek bankaların etkinliği, istikrarı ve diğer faydaları beraberinde getireceği düşüncesiyle birleşmelerin rekabete etkilerini çoğunlukla göz ardı etmiştir. Öte yandan DOJ, birleşmelerin büyük çoğunluğunun rekabeti kısıtladığını tespit etmiştir. Birleşmelerin rekabete etkilerine ilişkin düzenleyici kurumlarla DOJ'nin yaklaşımının uyuşmaması ve DOJ'nin görüşlerinin dikkate alınmaması, bankacılıkta rekabet yasalarının uygulanabilirliğinin Yüksek Mahkeme tarafından değerlendirildiği *Philadelphia National Bank* kararına³⁵ zemin hazırlamıştır.

1960 yılında, Philadelphia'da en büyük ikinci ve üçüncü banka olan Philadelphia National Bank ile Girard Trust Corn Exchange Bank'ın birleşmesine ilgili düzenleyici otorite olan OCC onay vermiştir. DOJ ise Sherman Yasası'nın 1. kısmı ve Clayton Yasası'nın 7. kısmı kapsamında birleşmeye itiraz ederek

³⁵ U.S. v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321 (1963).

işlemin durdurulmasını talep etmiştir. Yüksek Mahkeme, Clayton Yasası'nın 7. kısmının bankalara uygulanabileceği³⁶ ve dava konusu birleşmenin bu yasayı ihlal ettiği sonucuna ulaşarak itirazı kabul etmiştir. Mahkeme, banka birleşmelerinin Sherman ve Clayton yasalarına tabi olduğunu hükme bağlamış, kamu yararına rağmen rekabeti önemli ölçüde kısıtlayan birleşmelere izin verilemeyeceğini ortaya koymuştur (Shull 1996, 274-276; Pekarek ve Huth 2008, 615-624).

Bahsi geçen kararda Yüksek Mahkeme, Banka Birleşme Yasası'nda bankacılık sektöründeki birleşmeleri rekabet kurallarından muaf tutan açık bir hüküm bulunmadığını belirtmiştir. Ayrıca, rekabete etkilerinin düzenleyici kurum tarafından değerlendirilmesinin birleşmeleri, rekabet kurallarından muaf tutamayacağını ifade etmiş, bu çerçevede birleşmelerin DOJ'nin itirazıyla tekrar incelenebileceğini hükme bağlamıştır. Mahkeme ayrıca, düzenleyici kanunlarla rekabet yasalarından zımnî olarak bağımsızlık tanınmasına sıcak bakılmadığını vurgulamış, bunun istisnai durumlarda, genellikle rekabet yasalarıyla düzenleyici yasalar arasındaki tutarsızlık nedeniyle düzenleyici yapının bozulmasının önlenmesi amacıyla mümkün olduğunu belirtmiştir³⁷.

Bunun yanı sıra Mahkeme, bankacılık sektörünün niteliklerinin sektörde rekabet hukuku uygulamasına etkilerini de incelemiştir. Bu kapsamda, bankacılık sektörünün yoğun düzenlemeye tabi olması ve somut ürün/hizmet yerine kredi hizmetleri sunması nedeniyle, rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara göz yumulabileceği görüşüne karşı çıkmıştır. Ayrıca bankacılık sektöründe rekabet kurallarının uygulanmasının ekonomiye olumsuz sonuçlarının olacağı iddiasını reddetmiştir. Bankacılığın toplumsal refah için öneminin sektörde rekabetin faydalarını azaltmadığını, hatta rekabetin daha önemli bir rol oynadığını ifade etmiştir³⁸.

Sonuç olarak, *Philadelphia National Bank* kararıyla bankacılık sektöründeki birleşme/devralmalara rekabet kurallarının uygulanmasının önü açılmıştır. Bunun yanında Yüksek Mahkeme'nin yorumundan, bankaların diğer

³⁶ Mahkeme, bankaların FTC'nin yetkisi dışında olduğunu kabul etmekle birlikte, Clayton Yasası'nın 7. kısmının lafzının ötesinde amacı dikkate alındığında, işlemin yöntemi ne olursa olsun şirket birleşmesi olduğuna, bu nedenle Clayton Yasası kapsamında incelenebileceğine hükmetmiştir (*Philadelphia National Bank* kararı, s. 335-349).

³⁷ Agk. s. 350-354.

³⁸ Agk. s. 368-370. Mahkeme'nin bu dönemdeki diğer kararları sektörde rekabet hukuku uygulamasını güçlendirmiştir. Bu kapsamda, *First National Bank & Trust Company of Lexington* kararında (U.S. v. First National Bank & Trust Company of Lexington, 376 U.S. 665 (1964)) Mahkeme, birleşmenin rekabeti önemli ölçüde azaltarak ve ticareti makul olmayan şekilde kısıtlayarak Sherman Yasası'nın 1. kısmını ihlal ettiğini tespit etmiştir. Mahkeme bu kararla, Sherman Yasası'nın bankalara uygulanması hususundaki şüpheleri tamamen ortadan kaldırmış ve birleşmelerin rekabete etkilerinin önemli olduğuna hükmetmiştir (Shull 1996, 277).

eylemlerinin de Sherman ve Clayton yasaları kapsamında olduğu, rekabeti kısıtlayıcı davranışların bu yasalar çerçevesinde DOJ'nin yaptırımına tabi olduğu çıkarımında bulunulmuştur. Bankacılıkta rekabet kurallarının uygulanmaya başlanmasıyla, bankalar arasındaki fiyat belirleme ve pazar paylaşımı gibi rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara büyük ölçüde son verilmiş, büyük bankaların taraf olduğu birleşmeler azalmış ve yoğunlaşmanın artış hızı düşmüştür (Shull 1996, 279-280). Bu yönüyle bahsi geçen karar bankacılık sektöründe rekabet politikasında yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

3.1.3. Banka Birleşme/Devralmalarının Düzenlenmesi

Philadelphia National Bank kararıyla birleşme/devralmaların rekabet yasalarına tabi olmasının ardından banka birleşme yasalarında değişiklik yapılmıştır. Değişiklikle bankaların Sherman ve Clayton yasalarına tabi olduğu ve birleşmelerin rekabete etkilerinin bu yasalar çerçevesinde inceleneceği açıkça kabul edilmiştir. Ancak rekabeti kısıtlayan birleşmelere, kamu yararı ağır bastığı müddetçe izin verilebileceğine ilişkin hüküm korunmuştur (Shull 1996, 279; Pekarek ve Huth 2008, 627-628). Ayrıca değişiklikten önce olduğu gibi, DOJ'e birleşmelere ilişkin görüş ve tedbir önerilerini düzenleyici kuruma 30 gün içinde sunma yetkisi verilmiştir³⁹. Öte yandan düzenleyici kurumun bu görüşü dikkate alması gerekmele birlikte, farklı bir karar vermesi mümkündür (Pekarek ve Huth 2008, 644-646).

Banka birleşme/devralmalarının rekabet yasaları kapsamında olduğunu gösteren en önemli değişiklik, işlemin onaydan 30 gün sonra tamamlanacağı ve bu süreçte DOJ'in işleme itiraz edebileceğine ilişkin hükümdür. DOJ'in itirazıyla işlemin durdurulması ve mahkeme kararının beklenmesi öngörülmüştür⁴⁰ (Kintner ve Bauer 1987, 666-667; Walter ve Wescott 2008, 48). Öte yandan DOJ'in bağlayıcı olmayan görüş sunma ve rekabet kuralları çerçevesinde itiraz etme dışında yetkisi yoktur. Bu bakımdan, bankacılık sektöründeki birleşme/devralmalarda rekabet hukuku uygulanmasında diğer sektörlerden farklı bir yaklaşım izlendiği ve bu durumun sektörde rekabet politikasını zayıflattığını söylemek mümkündür.

Bu noktada düzenleyici kurumlarla DOJ'in birleşmeleri değerlendirme yöntemlerindeki farklılığa değinmekte fayda vardır. *Philadelphia National Bank* kararında Mahkeme, ilgili ürün pazarının "ticari bankacılık ürün ve hizmet kümeleri" şeklinde bütün olarak, coğrafi pazarın ise yerel nitelikte belirlenmesini

³⁹ Banka Holding Şirketi Yasası'na göre FED'in DOJ'den görüş alma zorunluluğu yoktur, ancak uygulamada DOJ'in görüşü alınmaktadır (OECD 2009, 216-218).

⁴⁰ Onaydan 30 gün sonra DOJ işleme, Sherman Yasası'nın 2. kısmı dışında itiraz edemez ve işlem rekabet kurallarından bağımsızlık kazanır (OECD 2006, 244; DOJ 2009, II-22).

hükme bağlamış, DOJ ve düzenleyici kurumlar ise bu hükümleri esas almıştır (Pekarek ve Huth 2008, 600-601; Walter ve Wescott 2008, 50). Öte yandan bankacılıkta faaliyet alanı kısıtlarının ve coğrafi kısıtların kaldırılmasıyla birlikte DOJ ürün pazarını daha dar, coğrafi pazarı daha geniş belirlemektedir. Bu durum kurumların pazar tanımının farklılaşmasına yol açarak belirsizlik yaratmaktadır. DOJ ve düzenleyicilerin ortak yayımladığı “*Banka Birleşmelerinin Değerlendirmesine İlişkin Kılavuz*”⁴¹ da pazar tanımının yakınsamasını sağlayamamıştır. Ayrıca kurumların kullandığı diğer yöntem ve eşikler de farklılık arz etmektedir⁴² (Pekarek ve Huth 2008, 631-639). Kanaatimizce bu durum birleşmelerin rekabete etkilerine ilişkin farklı sonuçlara ulaşılmasına yol açarak sektörde rekabet politikasını zayıflatmaktadır.

3.1.4. Diğer Rekabet Hukuku Uygulamaları

ABD’de bankacılık faaliyetleri diğer sektörlerle aynı şekilde rekabet kurallarına tabidir. Bu kapsamda bankaların rekabeti kısıtlayıcı davranışları rekabet kurallarından istisna tutulmamakta, DOJ tarafından rekabet yasaları çerçevesinde incelenmektedir. Buna tek istisna yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere, düzenleyici kanunlardan kaynaklanan farklı prosedür ve uygulamalara tabi banka birleşme/devralmalarıdır (Kintner ve Bauer 1987, 657-664; OECD 2009, 215). Diğer taraftan ABD bankacılık sisteminin yapısı nedeniyle, bankacılık sektöründe rekabet hukuku uygulamasına en fazla bankalar arası birleşme/devralmalar konu olmaktadır. Bunun yanı sıra ATM (*Automated Teller Machine*-Otomatik Para Çekme Makinesi) ve ödeme sistemlerinde rekabeti kısıtlayıcı uygulamalar da önemli bir yer tutmakta, bunlara rekabet kuralları DOJ tarafından sıkı bir şekilde uygulanmaktadır (OECD 1998, 248-249; OECD 2009, 215). ABD’de bankacılık sektöründe rekabeti kısıtlayıcı davranışlara rekabet kurallarının istisnasız uygulandığının ve istikrar kaygıları nedeniyle bankacılığa farklı bir şekilde yaklaşılmadığının ispatı için DOJ’in son dönemlerde aldığı bazı kararlara kısaca değinmekte fayda vardır.

Bu kapsamda *Electronic Payments Services (EPS)* kararında⁴³ DOJ, EPS’nin ATM ağını kullanan bankaları diğer hizmetleri de almaya zorlayarak ve bankaların başka sağlayıcılardan hizmet almasına izin vermeyerek Sherman Yasası’nı ihlal ettiğine karar vermiştir. Ayrıca, Visa ve MasterCard’ın kural ve

⁴¹ Bank Merger Competitive Review Screening Guidelines (1995).

⁴² Örneğin, DOJ birleşmeleri Herfindahl Hirschman Endeksi (HHI) eşiğine göre değerlendirirken, düzenleyici kurumlar buna ek olarak %35’lik mevduat pazar payı eşiğini de kullanmaktadır (Pekarek ve Huth 2008, 650; Walter ve Wescott 2008, 55-56).

⁴³ U.S. v. Electronic Payments Services, Inc., 1994, Civ. No.94-208-SLR.

uygulamalarına yönelik 1998 tarihli karar⁴⁴, kartlı ödeme sistemlerinde alınan en önemli karar niteliğindedir. Bundan başka, DOJ 2008 yılında Visa, MasterCard ve American Express'in kartlı ödeme sistemlerinde fiyat rekabetini kısıtlayan kurallarına inceleme başlatmış, MasterCard ve Visa'yla kurallarda değişiklik yapılması şartıyla uzlaşmaya varılmıştır. Öte yandan American Express'e yönelik inceleme devam etmektedir⁴⁵. Son olarak, 2010 yılında ortaya çıkarılan, dokuz büyük bankanın dahil olduğu finansal piyasalarda rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaya ilişkin olarak DOJ geniş kapsamlı bir soruşturma yürütmektedir⁴⁶.

Sonuç olarak, ABD bankacılık sektöründe rekabet politikasının gelişimine ilişkin bilgiler ışığında, bankacılıkta istikrar kaygıları ile rekabetin ve istikrarın korunması amaçları arasında ikilem olduğu görüşünün, sektörde rekabet hukuku uygulamasını geciktirdiğini ve önemli ölçüde etkilediğini söylemek mümkündür. Nitekim 1960'lara kadar rekabetin istikrarı olumsuz yönde etkilediği, bankacılığın önemi ve nitelikleri nedeniyle rekabet kurallarının sektöre uygulanmaması gerektiği görüşü hâkim olmuştur. Diğer taraftan bu görüş en fazla birleşme/devralmalar alanında etkili olmuştur. Bu çerçevede rekabeti kısıtlayan birleşmelere, istikrarı artırdığı müddetçe izin verilebileceği savunulmuş, ayrıca rekabeti kısıtlayıcı diğer uygulamalara göz yumulmuştur. Bankacılıkta rekabet politikası ise, Yüksek Mahkeme'nin bankaların rekabet yasalarına tabi olduğunu ve sektörün öneminin bu duruma engel teşkil etmediğini hükme bağladığı kararların ardından uygulanmaya başlanmıştır.

Günümüzde ise Sherman ve Clayton yasaları bankacılığa diğer sektörlerle aynı kapsam ve derecede uygulanmakla birlikte, rekabet politikası birleşme/devralmalar alanında halen farklılık arz etmekte, diğer sektörlerden farklı prosedür ve kurallar içermektedir. Banka birleşmelerinin rekabete etkilerini düzenleyen ayrı bir mevzuatın bulunması, düzenleyici kurumların denetim yetkisini ve farklı değerlendirme kriterlerini beraberinde getirmiştir. Bu durum DOJ'in bu alandaki yetkilerini sınırlamış ve rekabet politikasını zayıflatmıştır. Kanaatimizce ABD'de bankacılık sektöründe istikrarın korunması amacı birleşme/devralmalar alanında rekabet hukuku uygulamasını halen etkilemektedir⁴⁷. Ancak, DOJ'in

⁴⁴ U.S. v. Visa USA Inc., Visa International Corp., MasterCard International Inc., Civil Action No:98-civ.7076. Söz konusu karar için bkz. Karayol (2007).

⁴⁵ U.S. v. American Express Company, American Express Travel Related Services Company, Inc., MasterCard International Inc. and Visa Inc, Civil Action No.CV-10-4496. İlgili basın duyurusu için bkz. http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2010/262867.htm.

⁴⁶ İlgili basın duyurusu için bkz. http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2010/264827.htm. İlgili gazete haberi için bkz. <http://www.nytimes.com/2010/12/12/business/12advantage.html>.

⁴⁷ Nitekim düzenleyici kurumların birleşme/devralmalarda esnek bir yaklaşım sergilemesi nedeniyle sektörde konsolidasyonun artarak çok büyük bankaların oluştuğu yönünde görüşler bulunmaktadır (Zora 2009, 1183).

yetkisinin düzenleyici otoritelerle paylaşılmadığı diğer alanlarda⁴⁸, bankalara rekabet kuralları sıkı bir şekilde uygulanmakta olup sektördeki istikrar kaygıları uygulamaya engel teşkil etmemektedir. Başka bir ifadeyle, DOJ bankacılık sektöründe rekabetin ve rekabet politikası uygulamasının istikrarsızlığa yol açacağına ilişkin görüşü uygulamalarında dikkate almamakta, rekabet ihlallerini diğer sektörlerle aynı şekilde değerlendirmektedir.

3.2. AB BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI

Bu bölümde AB’de bankacılık düzenlemelerinden kısaca bahsedildikten sonra, bankacılık sektörünün nitelikleri ile istikrar amacının rekabet politikasının gelişimine etkileri incelenecektir. Ardından, özellikle son yıllarda finansal entegrasyon amacının rekabet hukuku uygulamasına etkilerine, son olarak da üye devletlerin istikrar amacı çerçevesinde Komisyon kararlarına itiraz hakkına değinilecektir.

AB’de üye ülke bankaları ulusal düzenlemeler çerçevesinde düzenleyici kurumların denetimine tabidir. Topluluk düzeyinde ise bankacılık sektörünü düzenleyen bir otorite bulunmamaktadır. Topluluk boyutunda bankalar para politikasından sorumlu Avrupa Merkez Bankası ile bankacılık direktifleri kapsamında Komisyon’un düzenlemesine tabidir. Ancak normlar hiyerarşisi bakımından Topluluk rekabet kuralları, söz konusu direktifler ile ulusal düzenleyici kanunlardan daha üstündür.

3.2.1.1980'lere Kadar Bankacılıkta Rekabet Politikasına Yaklaşım

Roma Antlaşması’nın (RA) eski 87. maddesiyle Avrupa Konseyi’ne, RA’nın eski 85. ve 86. maddelerinin⁴⁹ uygulanmasına açıklık getirmek amacıyla gerekli tüzük ve yönergeleri Avrupa Komisyonu’nun (Komisyon) teklifi ve Avrupa Parlamentosu’nun görüşüyle çıkarma yetkisi verilmiştir. 87. maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde, söz konusu maddelerin ekonominin çeşitli sektörlerinde uygulama alanını belirlemek bu amaçlardan biri sayılmıştır. Bu kapsamda, 85. ve 86. maddelerin uygulama esaslarını belirleyen 17/62 sayılı Uygulama Tüzüğü⁵⁰

⁴⁸ Banka Holding Şirketi Yasası, bankacılıkta bağlama uygulamalarını ve müşterilerle münhasırlık içeren anlaşmaları yasaklamaktadır. Ancak bu hükümler rekabet kurallarını tamamlayıcı nitelikte olup aykırılık içermemektedir (DOJ 2009, II-24).

⁴⁹ 1999 yılında RA’da yapılan değişiklikle 85., 86. ve 87. madde numaraları sırasıyla 81, 82 ve 83 olarak değiştirilmiştir. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması’yla ise RA’nın adı, “Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Antlaşma” (ABİDA) olarak değişmiş ve söz konusu maddeler sırasıyla 101, 102 ve 103 olarak yeniden numaralandırılmıştır.

⁵⁰ Regulation No 17: First Regulation Implementing Articles 85 and 86 of the Treaty (OJ 13/204, 21.2.1962). Bu Tüzük 2002 yılında 1/2003 sayılı Tüzük ile değiştirilmiştir (OJ L 1/1, 4.1.2003).

hazırlanırken Parlamento tarafından sunulan görüşte, Tüzük'ün kredi ve sigorta kurumlarını içermemesi önerilmiş, ancak Komisyon bu konuda bir girişimde bulunmamıştır. Neticede Tüzük bankacılık sektörüne 85. ve 86. maddelerin uygulanması açısından istisna tanımamış, sektör özel bir uygulamaya tabi olmamıştır (Güzel 2003, 40-41).

Öte yandan AB'de bankacılık sektörüne rekabet hukuku uygulanmasını kısıtlayan bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Komisyon bankalara bu kuralları 1980'li yıllara kadar uygulamamıştır. Bunun nedenlerinden biri istikrarın ve mevduat sahiplerinin korunması amacıyla bankacılık sektörünün üye ülkelerce sıkı düzenleme ve denetime tabi olması ve bu sebeple bankacılıkta rekabet amacının güdülmemesidir. İkincisi ise, bankacılık faaliyetlerinin para ve maliye politikasının merkezinde olması, merkez bankası ile düzenleyici kurumların müdahalelerinden etkilenmesidir⁵¹ (Carletti ve Hartmann 2002, 11; Pons 2002, 2-3).

Diğer taraftan Komisyon bu dönemde, bankaların faiz oranı tespitine yönelik anlaşmalarının para politikasıyla ilişkisini değerlendirmiştir. Komisyon, para politikası gereğince bankacılık sektörünün RA'nın eski 87(2)(c) maddesi kapsamında rekabet kurallarından muaf olabilmesi için merkez bankalarınca onaylanan, faiz oranları ve diğer konulara ilişkin bankalar arası anlaşmaların "*para politikası aracı*" niteliğinde olması gerektiğini belirtmiştir. Para politikasıyla ilgisi olmayan anlaşmalar ise 17/62 sayılı Tüzük çerçevesinde rekabet kurallarına tabi olacaktır (EC 1973, 58-59). Komisyon bankaların rekabet kurallarına uymakla yükümlü olduğunu vurgulamıştır. Diğer taraftan sektörün para politikası müdahalelerine açık, merkez bankası ve düzenleyicilerin denetimine tabi olduğunu ve sektöre özgü niteliklerin uygulamada dikkate alındığını belirtmiştir. Bu kapsamda Komisyon 1970'lerde, farklı ülke bankaları ile aynı ülkede faaliyet gösteren bankalar arasındaki işbirliği anlaşmalarının para politikasıyla ilişkisini incelemiştir (EC 1979, 31). Ancak 1980'lere kadar bunlara ilişkin karar alınmamış, dolayısıyla RA'nın eski 85 ve 86. maddeleri bankacılık sektöründe uygulamaya konu olmamıştır (Carletti ve Vives 2008, 11).

Komisyon'un bankaların rekabet kurallarına tabi olduğu görüşüne karşın bankacılık sektörü birçok üye ülkede kısmen veya tamamen rekabet kurallarından istisna tutulmuştur (EC 1979, 31). Üye ülke merkez bankaları, bankacılık otoriteleri ve banka birlikleri, Topluluk rekabet kurallarının bankacılık sektörüne uygulanamayacağına ilişkin savunmalarını ise genellikle RA'nın eski 90(2)⁵² ve

⁵¹ Nitekim merkez bankasının para politikasına karşı bankaların, faiz oranlarını belirlemede ortak hareket etmeleri gerektiği düşünülmüştür.

⁵² RA'nın yeni 86(2). maddesi, ABİDA'nın 106(2). maddesi. Buna göre, genel ekonomik menfaate yönelik hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiş teşebbüslere rekabet kurallarının uygulanması, bu teşebbüslere verilmiş özel görevlerin yerine getirilmesini hukuken veya fiilen engellemelidir.

104 vd.⁵³ maddelerine dayandırmıştır. Bu çerçevede, 90(2). madde kapsamında genel ekonomik menfaate yönelik hizmetlerle görevlendirilen bankaların, bu hizmetleri yerine getirebilmesi için rekabet kurallarının bankalara sınırlı düzeyde uygulanmasının gerekli olduğu ileri sürülmüştür. Ayrıca bankaların 104 vd. maddelerde belirtilen ekonomi politikalarının koordinasyonuna yönelik işlem yaptıkları, dolayısıyla rekabet kurallarının uygulama alanı dışında oldukları iddia edilmiştir (Güzel 2003, 41).

3.2.2. *Gerhard Züchner* Kararı ve 1980 Sonrası Dönem

Topluluk rekabet kurallarının bankacılık sektörüne uygulanabilir olduğu Avrupa Adalet Divanı'nın (AAD) *Gerhard Züchner* kararında⁵⁴ açıkça ortaya konulmuştur. Şöyle ki, 1979 yılında Alman bankası Bayerische Vereinsbank'ın İtalya'da bir hesaba para transferinden hizmet bedeli alması üzerine müşteri, bu uygulamanın bankaların uyumlu eyleminden kaynaklandığı iddiasıyla Alman mahkemesine başvurmuştur. Mahkeme ise, AAD'den bankaların uluslararası para transferinden hizmet bedeli almasının RA'nın eski 85. ve 86. maddeleri kapsamında olup olmadığının tespitini talep etmiştir⁵⁵.

Davalı Bayerische Vereinsbank savunmasında, bankacılık hizmetlerinin doğası gereği özel olması ve bankaların sermaye transferindeki önemli rolleri sebebiyle, RA'nın eski 90(2). maddesi kapsamında genel ekonomik fayda sağlayan hizmetlerin sunumuyla yetkilendirilmiş olduklarını ve bu çerçevede 85. ve 86. maddelere tabi olmadıklarını iddia etmiştir. Ayrıca, bankacılık işlemlerinin RA'nın eski 104 vd. maddesinde yer alan "ekonomi politikası" kapsamında olduğunu öne sürmüştür⁵⁶. AAD ise bu iddiaları reddetmiş ve 90(2). maddeyle ilgili olarak,

Her ne kadar müşterilerin fonlarının bankalar tarafından bir ülkeden diğerine transferi normal şartlarda, özellikle de sermaye hareketliliğiyle bağlantılı olarak, bankaların görev alanına girse de, bu durum bankaların bu tür transferleri gerçekleştirirken genel ekonomik fayda yaratan hizmetleri yerine getirmek için kamu otoriteleri tarafından yetkilendirildikleri ortaya konulmadığı müddetçe 90(2). madde kapsamında olmaları için yeterli değildir⁵⁷.

⁵³ RA'nın ödemeler dengesiyle ilgili 104. maddesinde, üye ülkelerin ödemeler dengesinin sağlanması ve para birimine güvenin korunması için gerekli ekonomi politikalarını yürüteceği, aynı zamanda yüksek düzeyde istihdam ve fiyat istikrarını temin etmeye özen göstereceği düzenlenmiştir. 105(1). maddede ise, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için üye ülkelerin ekonomi politikalarında koordinasyona gidebilecekleri düzenlenmiştir.

⁵⁴ Gerhard Züchner v. Bayerische Vereinsbank AG, Case C-172/80, (ECR) [1981] p.2021.

⁵⁵ Agk., para.1-2.

⁵⁶ Agk., para.6.

⁵⁷ Agk., para.7.

yorumunda bulunmuştur. 104 vd. madde hükümlerinin ise üye ülkeler arasında ekonomi politikasına yönelik işbirliğiyle kısıtlı olduğunu ve bankaları rekabet kurallarından istisna tutmadığını ifade etmiştir⁵⁸. Bu çerçevede AAD, bankaların rekabet kurallarına tabi olduğunu onaylamış ve sektöre farklı yaklaşılmasını reddetmiştir. Buna göre bankacılık sektörü rekabet kurallarından ancak bankaların ihlale konu davranışları genel ekonomik fayda amacıyla kamu otoritelerince zorunlu kılınmışsa istisna tutulabilecektir.

Diğer taraftan Komisyon ve AAD'ın 1980-90'larda aldığı kararlar rekabet kurallarının bankacılığı kapsadığı görüşünü pekiştirmiştir (Athanassiou 2008, 423). *Gerhard Züchner* kararının ardından Komisyon, faiz oranlarının kamu otoritelerinin direktifleriyle de olsa bankalar arası anlaşmalarla belirlenmesinin ekonomi politikasının gereği olarak değerlendirilmeyeceğini ifade etmiştir. Komisyon bu kapsamda üye ülkelerden bankalar arası anlaşmaların bildirilmesini istemiş, bunun üzerine Belçika, İrlanda, İtalya ve Hollanda banka birlikleri, bankaların birbirleri ve müşterileriyle olan ilişkilerini, faiz oranı, komisyon gibi parametreleri belirleyen anlaşmaları bildirmiştir. Komisyon ise aldığı kararlarda⁵⁹ bazı anlaşmaların rekabet ihlali içermediği, bazılarının rekabeti ihlal eder nitelikte olsa da ülkeler arası ticareti etkilemediğinden RA'nın eski 85(1). maddesi kapsamında olmadığı sonucuna ulaşmış, bazı anlaşmalara ise muafiyet tanımıştır. Muafiyet alamayan anlaşmalara ise yürürlükten kaldırılmaları şartıyla yaptırım uygulamamıştır (Güzel 2003, 45-53).

Komisyon'un, bankacılık sektöründe rekabet kurallarını uyguladığı, aynı zamanda bankaların standart oranda komisyon belirlenmesine ilişkin anlaşmaya muafiyet tanıdığı ilk karar olan *Uniform Eurocheques* kararıyla⁶⁰ Euroçek ödeme sisteminde tek tip euroçeklerin kullanımına ve takasına yönelik bankalar arası anlaşmanın RA'nın eski 85(1). maddesini ihlal ettiğine, ancak 85(3). madde kapsamında muafiyet alabileceğine karar verilmiştir (EC 1984, 66-69). Bankacılık sektöründe ihlal sonucuna ulaşılarak yaptırım uygulanan ilk karar olan *Euroçek-Helsinki Anlaşması* kararıyla⁶¹ ise Komisyon, Fransız bankalarıyla Euroçek ödeme sistemi arasındaki sabit komisyon oranı tespitine yönelik anlaşmanın 85(1). maddeyi ihlal ettiği gerekçesiyle Eurocheque International ile Fransız bankalar birliği Groupement des Cartes Bancaires'e para cezası vermiştir.

⁵⁸ Agk., para.8.

⁵⁹ Case IV/31.362-Irish Banks' Standing Committee (1986), (OJ L 295/28, 18.10.1986); Case IV/261-A-Belgische Vereniging der Banken/Association Belge des Banques (1986), (OJ L 7/27, 9.1.1987); Case IV/31.356-Associazione Bancaria Italiana (1986), (OJ L 43/51, 13.2.1987); Case IV/31.499-Dutch Banks (1989), (OJ L 253/1, 30.8.1989). Söz konusu kararlara ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Güzel (2003).

⁶⁰ Case IV/30.717-Uniform Eurocheques (1984) (OJ L 35/43, 7.2.1985).

⁶¹ Case IV/30.717-A-Eurocheque: Helsinki Agreement (1992) (OJ L 95/50, 9.4.1992).

AAD ise *Pascal Van Eycke* kararında⁶², Belçika Bankacılık Komitesi'nin mevduat faizlerine limit getirilmesine yönelik tavsiyesiyle bankaların %7 oranında faiz uygulama konusunda anlaşmalarına ilişkin olarak, kamu otoritelerince desteklenen veya tavsiyede bulunulan bankalar arası fiyat anlaşmalarının RA'nın eski 85(1). maddesini ihlal ettiğine hükmetmiş; kamu otoritelerince yetkilendirilse dahi bankacılıkta rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara izin verilmeyeceğini ortaya koymuştur (Güzel 2003, 71). *Carlo Bagnasco* kararında⁶³ ise bankalara rekabet kurallarının diğer teşebbüslerle aynı şekilde tam olarak uygulanması gerektiğini vurgulamıştır (Catlett 2005, 310).

Sonuç olarak AB'de, bankacılık sektörünü Topluluk rekabet kurallarından istisna tutan veya bu kuralların uygulanmasını kısıtlayan bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Komisyon bankalara rekabet kurallarını 1980'lere kadar uygulamamıştır. Bu durumun temel sebebi, bankacılık sektöründe rekabetten ziyade istikrarın korunmasının amaçlanması ve bu kapsamda sektörün çok sıkı düzenlemesidir. Ayrıca, bankalara para politikasından kaynaklanan müdahalelerin de etkisi olmuştur⁶⁴. Diğer taraftan bankaların rekabet kurallarına tabi olduğunun AAD tarafından açıkça hükme bağlanmasının ardından, sektörde rekabet politikası Komisyon tarafından aktif bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak bu dönemde Komisyon'un bankacılıkta rekabet politikasının nispeten gevşek olduğunu söylemek mümkündür. Zira Komisyon, bankalar arası anlaşma ve işbirliklerine genellikle muafiyet tanımış veya yürürlükten kaldırılmaları şartıyla yaptırımda bulunmamıştır. Bu durumun, bankacılığın önemi, istikrar kaygıları ile merkez bankaları ve düzenleyici kurumların düzenlemeleri nedeniyle sektöre farklı yaklaşılmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Diğer taraftan aşağıda anlatılacağı üzere 2000'li yıllarda Komisyon'un, bankacılıkta rekabet kurallarını çok daha sıkı uygulayarak önemli yaptırımlarda bulunması, bu yaklaşımın yerini bankacılık sektörüne karşı daha katı bir yaklaşıma bıraktığını göstermektedir.

3.2.3. Yakın Zamanda Alınan Kararlar Çerçevesinde Komisyon'un Yaklaşımı

Komisyon'un bankacılık sektöründe son yıllarda gerçekleştirdiği incelemeler ile almış olduğu kararlar, bankalara rekabet kurallarının uygulanması konusundaki kararlı yaklaşımını açıkça ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, Komisyon'un 2000'li yıllarda bankacılık sektöründe rekabet hukuku uygulaması ile aldığı kararlara aşağıda kısaca yer verilecektir.

⁶² *Pascal Van Eycke v. ASPA NV*, Case 267/86, ECR (1988), p.4769.

⁶³ *Carlo Bagnasco and others v. BPN and Carige*, Joined Cases C-215/96, C-216/96, ECR (1999), p.I-00135.

⁶⁴ Öte yandan Komisyon bu durumun, bankaların faiz oranlarını birlikte belirlemesini meşru kılmadığını birçok defa vurgulamıştır.

Bu kapsamda öncelikle Komisyon'un bankalar arasındaki rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara yaklaşımına değinmekte fayda vardır. Komisyon Alman bankalarına ilişkin kararında⁶⁵, bankaların Avro'ya geçiş sürecinde kambiyo işlemlerinden %3 oranında komisyon alma hususunda anlaşmalarının, RA'nın 81(1). maddesinin (ABİDA'nın 101(1). maddesi) ciddi bir ihlali olduğu sonucuna ulaşarak bankalara 100,8 milyon Avro para cezası vermiştir. Buna ek olarak Komisyon, bankacılık sektöründeki en önemli kartel davasına ilişkin aldığı *Austrian Banks-Lombard Club* kararında⁶⁶, sekiz Avusturya bankasının oluşturduğu ve birçok bankacılık hizmetini içeren geniş kapsamlı kartelin 81(1). maddenin ağır ihlali olduğu gerekçesiyle bankalara 124,26 milyon Avro para cezası uygulamıştır. Komisyon kararda, bankaların rekabet kurallarına tabi oldukları hususunda şüphelerinin olmaması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca, bankaların tüketici ve firmalar açısından önemi ve kaynakların etkin dağılımındaki rolü nedeniyle sektörde rekabetin korunmasının özellikle önem arz ettiğini belirtmiştir⁶⁷. Komisyon bu nedenle, en ağır ihlallerden olan fiyat anlaşmasının bankacılık sektöründe gerçekleştirilmiş olmasının ihlalin ciddiyetini daha da artırdığını ifade etmiş ve bu durumu ceza tespitinde ağırlaştırıcı unsur olarak değerlendirmiştir⁶⁸. Genel Mahkeme ise bu yaklaşımı onaylayarak sektörün öneminin ihlalin ağırlığını artırdığını vurgulamıştır⁶⁹.

Öte yandan dava konusu bankalar savunmalarında, bankaların piyasa ekonomisi kriterleri çerçevesinde incelenmesinin sakıncalı olduğunu, bankaların ekonomideki fonksiyonu nedeniyle fiyat anlaşmalarının bankacılıkta farklı bir bakış açısı ve yaklaşımla değerlendirilmesi gerektirdiğini öne sürmüştür. Komisyon ise bankaların, önemi nedeniyle ve banka iflaslarının ekonomiye yıkıcı etkilerinin olacağı gerekçesiyle, rekabet kurallarına tabi olmaması gerektiğine ilişkin görüşü reddetmiş, bankaların rekabeti kısıtlayıcı anlaşma ve uyumlu eylemlerinin kesin olarak yasaklandığını vurgulamıştır⁷⁰. Bu karar AB'de rekabet kurallarının bankacılık sektörüne uygulanmasına yönelik içtihadı güçlendirmiştir.

⁶⁵ Case COMP/E-1/37.919-Bank charges for exchanging euro-zone currencies-Germany (2001), (OJ L 15/1, 21.1.2003). Genel Mahkeme kararı, anlaşmanın varlığının yeterli hukuki delile dayandırılmadığı gerekçesiyle bozmuştur (Cases T-44/02, T-54/02, T-56/02, T-60/02 and T-61/02 (2004)).

⁶⁶ Case COMP/36.571/D-1:Austrian Banks-Lombard Club (2002), (OJ L 56/1, 24.2.2004).

⁶⁷ İlgili basın duyurusu için bkz. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/844&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁶⁸ OJ L 56/67, para.506.

⁶⁹ Joint Cases T-259/02 to T-264/02 and T-271/02, Raiffeisen Zentralbank Österreich AG and Others v. Commission of the European Communities, para.250, 254.

⁷⁰ OJ L 56/53-54, para.392-399.

Komasyon'un bu dönemdeki ödeme sistemleri ile takas ve hesaplaşma hizmetlerine ilişkin kararları da önem arz etmektedir. *Clearstream* kararında⁷¹ Komisyon *Clearstream*'in Euroclear Bank'a menkul kıymet takas ve hesaplaşma hizmeti sunmayı reddetmek ve ayrımcı fiyat uygulamak suretiyle RA'nın 82. maddesini (ABİDA'nın 102. maddesi) ihlal ettiğini tespit etmiştir. Komisyon, ihlale konu hizmetlerin yeni geliştiren olması ve ihlale son verilmesi nedeniyle para cezası uygulamamıştır. Bununla birlikte, hukuki durumun açıklığa kavuşturulması için ihlalin varlığının tespit edilmesinin, finansal sektöre rekabet kurallarının uygulandığını ispatlar nitelikte olduğunu belirtmiştir⁷². Komisyon ayrıca *Morgan Stanley* kararında⁷³, Visa'nın Morgan Stanley Bank'ı ödeme sistemi üyeliğine kabul etmemesinin, bankanın pazardan dışlanmasına ve kartlı ödeme sisteminde rekabetin kısıtlanmasına neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Komisyon 81(1). maddeyi ihlal ettiği gerekçesiyle Visa'ya 10,2 milyon Avro para cezası vermiştir.

Son olarak, kartlı ödeme sistemi işleticileri Visa ve MasterCard'a yönelik alınan kararların incelenmesi, bankacılıkta rekabet politikasının gelişiminin ortaya konulması açısından önemlidir. Şöyle ki, Komisyon 1977 yılında, Visa'nın kuralları ile takas komisyonu uygulamasına⁷⁴ menfi tespit vermiş, 1992 yılında ise menfi tespiti geri almıştır. 2001 yılında Visa kurallarının 81(1). madde kapsamında olmadığına⁷⁵, 2002'de ise Visa'nın bankalar tarafından ortak belirlenen takas komisyonunun 81(1). maddeyi ihlal ettiğine karar vermiş, ancak belli şartlarla muafiyet tanımıştır⁷⁶. Muafiyet süresinin dolması üzerine 2008 yılında, Visa kuralları ile takas komisyonunu rekabeti kısıtladıkları gerekçesiyle yeniden incelemeye almıştır⁷⁷. Bunun yanı sıra Komisyon, 2007 yılında MasterCard'ın takas komisyonu uygulamasının 81(1). maddeyi ihlal ettiğine ve muafiyet alamayacağına karar vermiştir. Komisyon MasterCard'ın, belli koşulları yerine getirmemesi ve takas komisyonunu yürürlükten kaldırmaması durumunda günlük dünya cirosunun %3,5'i oranında günlük para cezası uygulayacağını

⁷¹ Case COMP/38.096-Clearstream (Clearing and Settlement) (2004), (OJ C 165/7, 17.7.2009).

⁷² OJ C 165/10-11 para.31-35; İlgili basın duyurusu için bkz.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/705&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁷³ Case COMP/D1/37860-Morgan Stanley/Visa International and Visa Europe (2007) (OJ C 183/6, 5.8.2009).

⁷⁴ Bkz. Karayol 2007, 43-60.

⁷⁵ Case COMP/29.373-Visa International (2001), (OJ L 293/24, 10.11.2001).

⁷⁶ Case COMP/29.373-Visa International-MIF (2002), (OJ L 318/17, 22.11.2002).

⁷⁷ Komisyon Visa'nın banka kartlarına ilişkin taahhütlerini kabul ederek incelemeye son vermiştir. Ancak, kredi kartlarına yönelik inceleme devam etmektedir (Case COMP/39.398-Visa MIF (2010). İlgili basın duyurusu için bkz. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1684>).

bildirmiştir⁷⁸. Dolayısıyla Komisyon 2000'lerden önce kartlı ödeme sistemi kural ve uygulamalarına menfi tespit vermişken, sonrasında bu kural ve uygulamalara belli şartlarla muafiyet tanımıştır. Öte yandan son dönemlerde daha katı bir yaklaşım sergilemiştir.

Sonuç olarak AB'de bankacılık sektöründeki yakın tarihli kararların sayısındaki artış, sektörde rekabet kurallarının geçmişe kıyasla daha yoğun uygulandığını göstermektedir. Ayrıca bu kararlar Komisyon'un sektörde rekabet hukuku uygulanmasına artan ilgisinin yanı sıra, uygulamanın daha çok bankalar arası anlaşmalarla ödeme sistemlerinde yoğunlaştığını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra Komisyon'un rekabet kurallarını ihlal ettiği anlaşılan banka, banka birlikleri ve diğer finansal kuruluşlara ağır yaptırım uygulama hususundaki eğilimi açıkça anlaşılmaktadır. Buna ek olarak alınan kararlarda Komisyon'un, bankacılık sektörünün özel ve önemli oluşunun, sektörün nitelikleri ile istikrar kaygılarının ihlal tespitinde veya yaptırım uygulanmasında hafifletici unsur olarak dikkate almadığı, aksine sektörün öneminin ihlalleri daha da ağırlaştırdığı kanaatinde olduğu görülmektedir.

3.2.4. Finansal Entegrasyon Amacının Rekabet Politikasına Etkileri

AB'de rekabet politikası, rekabetin korunmasına ilaveten pazar entegrasyonu amacına da hizmet etmektedir. Esasen pazar entegrasyonu ve rekabet politikası birbirini tamamlayıcı nitelikte olup ikisinin de amacı bütünleşmiş ve rekabetçi pazar ile etkinlik ve tüketici refahının sağlanmasıdır. Finansal piyasaların entegrasyonu ise pazar entegrasyonu amacının önemli bir parçasıdır. Bu kapsamda Komisyon 2000'li yılların başından itibaren bankacılık sektöründe rekabet politikasını pazar entegrasyonu amacıyla da ele almaktadır (Athanassiou 2008, 419-420).

1999 tarihli Finansal Hizmetler Eylem Planı (*Financial Services Action Plan-FSAP*)⁷⁹, Komisyon'un finansal entegrasyona yönelik hedeflerini ve eylem planını belirlemiştir. Ayrıca Avrupa bankacılık sisteminin Avrupa Tek Ödeme Alanı (*Single Euro Payments Area-SEPA*)⁸⁰ projesi, ödeme sistemlerinin entegrasyonunu amaçlamakta olup Komisyon tarafından desteklenmektedir. Buna ek olarak, FSAP'nin devamı olan ve finansal hizmetlerde politika önceliklerini belirleyen 2005-2010 Finansal Hizmetler Politikası⁸¹ ile, bütünleşmiş, rekabetçi

⁷⁸ Case COMP/34.579-MasterCard, COMP/36.518-EuroCommerce, COMP/38.580-Commercial Cards (2007) (OJ C 264/8, 6.11.2009).

⁷⁹ Implementing the Framework for Financial Services: Action Plan, COMP (1999)232, 11.5.1999.

⁸⁰ Bkz. http://ec.europa.eu/internal_market/payments/sepa/

⁸¹ White Paper Financial Services Policy 2005-2010, COM(2005)629, 1.12.2005.

ve etkin işleyen finansal piyasalara ulaşmak hedeflenmiş, pazar entegrasyonu ile rekabet politikası arasındaki etkileşime dikkat çekilmiştir. Öte yandan, söz konusu hedeflere ulaşmak amacıyla ve rekabetin etkin işlemediğine ilişkin göstergeler nedeniyle, Komisyon 2005 yılında perakende bankacılık hizmetlerinde sektör araştırması başlatmıştır. Komisyon sektör araştırmasıyla, perakende bankacılıkta rekabet politikasında aktif rol üstlenerek rekabetin kısıtlandığına ilişkin bulguların varlığında gerekli önlemleri almayı amaçlamıştır⁸².

Sonuç olarak Komisyon'un bankacılık sektöründe rekabet politikasını son yıllarda daha sıkı uygulamasının nedenlerinden biri, finansal piyasalarda entegrasyonun sağlanması hedefidir. Özellikle ödeme sistemlerinde entegrasyon amacının, rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara yönelik sert yaptırımların önemli bir sebebi olduğu söylenebilir. Nitekim perakende bankacılık sektör araştırmasının, kartlı ödeme sistemi kuralları ile takas komisyonunun rekabeti kısıtladığına yönelik sonuçlarının Visa ve MasterCard'a ilişkin kararlarda etkisi olmuştur. Bunun yanında, Komisyon'un sektör araştırmaları ile rekabet sorunlarına daha sistematik yaklaşımı bankacılık sektöründe rekabetin güçlendirilmesine artan ilgisinin göstergesidir.

3.2.5. Topluluk Boyutundaki Birleşme/Devralmalara Üye Ülke Müdahaleleri

AB düzeyinde bankacılık sektörünü düzenleyen otorite bulunmadığından Komisyon, Topluluk boyutundaki banka birleşme/devralmalarını değerlendirmeye münhasıran yetkilidir. Zira 139/2004 sayılı Teşebbüsler Arasındaki Yoğunlaşmaların Kontrolüne İlişkin Tüzük'ün⁸³ (Birleşme Tüzüğü) 21. maddesinde, Komisyon'un Tüzük hükümlerini Topluluk boyutundaki birleşmelere uygulamaya tek başına yetkili olduğu ve üye ülkelerin rekabet kurallarını uygulama yetkisinin olmadığı belirtilmiştir. Öte yandan bu maddenin dördüncü fıkrasında üye devletlerin, ulusal menfaatlerini korumak amacıyla kamu güvenliği (*public security*), medya çokluğu (*plurality of the media*) ve ihtiyat kuralları (*prudential rules*) çerçevesinde Topluluk boyutundaki birleşme/devralmalara müdahale ederek Komisyon kararlarına itiraz edebileceği düzenlenmiştir.

⁸² Bkz. Sector Inquiry on Retail Banking-Final Report, COM(2007)33final, 31.1.2007. Sektör araştırması sonucunda perakende bankacılıkta rekabetin düşük, pazarın ulusal boyutta bölünmüş olduğu, yüksek giriş engelleri, fiyat katılığı ve geçiş maliyetlerinin bulunduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, kartlı ödeme sistemlerinde yoğunlaşmanın yüksek komisyonlara yol açtığı, kuralların ise rekabeti kısıtladığı belirlenmiştir. Bundan başka bankaların fiyatlama politikalarında yakınsama olduğu anlaşılmıştır. Komisyon bu çerçevede, ödeme sistemleri, bankalar arası işbirlikleri ile bankaların fiyat ve ürün bağlama uygulamalarına yönelik inceleme başlatabileceğini ifade etmiştir.

⁸³ Council Regulation No:139/2004 on the Control of Concentrations between Undertakings (OJ L 24/1, 29.1.2004).

Diğer taraftan, maddede yer alan ihtiyat kurallarının, özellikle banka ve finansal kuruluşların sağlamlığını ve güvenilirliğini korumaya yönelik düzenleyici kurullarla ilgili olduğu düşünülmüştür. Bu çerçevede üye devletlerin bu kurullar kapsamında, istikrar kaygılarıyla banka birleşme/devralmalarına müdahale edebilmeleri, Komisyon kararlarına itiraz edebilmeleri mümkündür. Sonuç olarak, Komisyon'un banka birleşmelerine ilişkin yetkileri paylaşılmıyor görünse de uygulamada, üye ülkeler bu birleşmeleri düzenleyici ve denetleyici çerçeveden inceleme ve bunlara ihtiyat kuralları çerçevesinde müdahale etme yetkisine sahiptir (Carletti ve Hartmann 2002, 17; Kerjean 2008, 41-44).

Bu kapsamda son yıllarda bazı üye ülkeler, ulusal bankacılık sistemi üzerindeki kontrollerini korumak amacıyla üye ülkeler arası banka birleşme/devralmalarına karşı isteksiz tavır sergilemiştir. Komisyon'un onayına rağmen devralma işlemine, devralınan bankanın tabi olduğu düzenleyici otorite tarafından ihtiyat kuralları kapsamında itiraz edilerek işlem engellenmeye çalışılmıştır⁸⁴. Komisyon ise, öne sürülen gerekçelerin ulusal çıkarların korunması, stratejik bir sektör olan bankacılığın ulusal sınırlarının korunmasına yönelik olduğu ve bunların ihtiyat kuralları ile bağdaşmadığını ifade ederek müdahaleye izin vermemiştir (Kerjean 2008, 10).

3.3. ABD ve AB'DE SEKTÖREL DÜZENLEME ve REKABET POLİTİKASI

Bu başlık altında, ABD ve AB'nin düzenlenen sektörlerde rekabet politikasına yaklaşımından kısaca bahsedilecektir. Zira sektörel düzenleme ile rekabet hukuku ilişkisi, yoğun düzenlemeye tabi bankacılık sektöründe istikrar kaygılarına ek olarak rekabet politikasını etkileyen önemli bir unsurdur. Düzenlemeye tabi sektörlerde rekabet politikası, özellikle düzenleyici kanunlarla rekabet kanunları arasında aykırılık olduğunda önem taşımaktadır. Bu kapsamda düzenlemeyle sektöre rekabet kurallarından açıkça bağışıklık tanınabilmekte (*antitrust immunity*) veya rekabet karşıtı davranışlara izin verilerek sektör rekabet kurallarından zımni olarak muaf tutulabilmektedir (*implied immunity*). Ayrıca, düzenleyici kanunlarla da yasaklanan rekabeti kısıtlayıcı davranışların varlığında kurumlar arası yetki çatışması ortaya çıkabilmektedir.

ABD'de Yüksek Mahkeme rekabet kurallarından bağışıklığa karşı geçmiş yıllarda nispeten katı bir yaklaşım sergilemiştir. Bu yaklaşım Mahkeme'nin yatırım

⁸⁴ Case IV/M.1616-*BSCH/Champalimaud* (1999); Case COMP/M3780-*ABN AMRO/Antonveneta* (2005); Case COMP/M3768-*BBVA/BNL* (2005); Case COMP/M.3894-*Unicredito/BPH* (2006) bu kapsamdaki önemli kararlardır.

bankacılığı alanındaki *Silver, Gordon ve NASD* kararlarından⁸⁵ anlaşılmaktadır⁸⁶. Bu kararlarda rekabet kurallarından bağımsızlık tanınabilmesi için Mahkeme şu şartları aramıştır: Rekabet karşıtı davranış düzenleyici kurumların yetki alanına girmeli, düzenleyici kurum bu yetkiyi aktif bir şekilde kullanmalı ve düzenleyici kurullarla rekabet kuralları arasında açık bir tutarsızlık olmalıdır. Başka bir ifadeyle, rekabet kanunu ile düzenleyici kanunların rekabeti kısıtlayan davranışa ilişkin zıt hükümler içermesi ve kanunlar eş zamanlı uygulandığında sektör için çelişkili standartların ortaya çıkması gerekmektedir (Lacour 2008, 1115-24).

Öte yandan son yıllarda Mahkeme, rekabet kurallarından bağımsızlığa karşı ılımlı bir yaklaşım benimsemiş, rekabet karşıtı davranışları yasaklayan, yaptırım ve tedbir uygulayan düzenleyici kurumun varlığında dahi rekabet yasaları çerçevesinde müdahale edilmeyeceğini, rekabet yasalarının uygulanmasından sağlanacak faydanın sınırlı olacağını hükme bağlamıştır⁸⁷ (Geradin 2005, 24; Lacour 2008, 1119-20, 1136-37). Rekabet karşıtı davranış menkul kıymet yasasının da yasakladığı *Credit Suisse* kararında⁸⁸ Mahkeme, rekabet yasaları ile düzenleyici kurulların birlikte uygulandığında çelişkili standartların oluşup oluşmayacağını incelemiştir. Ayrıca, rekabet kuralları sektörel uzmanlığın az olduğu mahkemelerce uygulandığında tutarsız kararların alınabileceğini, bu durumun belirsizlik doğurması ve maliyetli olması nedeniyle düzenleyici kurumların yetkili olmasının daha faydalı olacağını ifade etmiştir (Lacour 2008, 1133-35; Dogan ve Lemley 2009, 693-695).

Diğer taraftan AB'de ABD'den farklı bir yaklaşım mevcuttur. Komisyon düzenleyici kanunların rekabet karşıtı davranış yasaklamadığı, hatta onayladığı durumda⁸⁹ (Geradin 2005, 25) ve ayrıca düzenleyici kurulların rekabeti kısıtlayıcı davranış yasakladığında⁹⁰ dahi rekabet kurallarının uygulanacağını (Şahin 2010, 35-36) göstermiştir. Başka bir deyişle ABD'de ayrıntılı sektörel düzenlemelerin varlığında rekabet kurallarından bağımsızlık sağlanması yönünde bir eğilim varken, AB'de düzenlenen sektörlerde rekabet politikasında daha katı bir yaklaşım mevcuttur. Geradin (2005, 26) bu farklılığa ilişkin şu hususlara dikkat çekmiştir:

⁸⁵ *Silver v. New York Stock Exchange, Inc.*, 373 U.S. 341 (1963); *Gordon v. New York Stock Exchange, Inc.*, 422 U.S. 659 (1975); *U.S. v. National Ass'n of Securities Dealers, Inc.*, 422 U.S. 694 (1975).

⁸⁶ Bu yaklaşım Philadelphia National Bank kararında da görülmektedir. Nitekim Mahkeme sektörel düzenlemelerle rekabet kurallarından zimni bağımsızlık tanınmasının uygun olmadığını ifade etmiştir.

⁸⁷ Bkz. *Trinko* kararı (*Verizon Communications, Inc. v. Law Office of Curcits v. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398 (2004)).

⁸⁸ *Credit Suisse Securities (USA) LLC v. Billing*, 127 S. Ct. 2383 (2007).

⁸⁹ Bkz. *Deutsche Telekom* kararı (Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579-Deutsche Telekom AG (2003), (OJ L 263/9, 14.10.2003)).

⁹⁰ Bkz. *Telefonica* kararı (Case COMP/38.784-Wanadoo España v Telefónica (2008), (OJ C 83/6, 2.4.2008)).

İlk olarak rekabet kuralları AB’de idari sistem içinde Komisyonca, ABD’deyse mahkemeler tarafından uygulanmakta ve bu nedenle ABD’de rekabet davaları uzun ve maliyetli olabilmektedir. Ayrıca, ABD’de düzenleyici kanunlar daha kapsamlı olduğundan, Komisyon’un rekabet kuralları çerçevesinde daha geniş müdahale alanı bulunmaktadır. Son olarak normlar hiyerarşisi bakımından, ABD’de rekabet yasaları ile düzenleyici yasalar eşit düzeydeyken, AB’de Topluluk rekabet kuralları, Komisyon’un sektörel direktifleri ve ulusal düzenlemelerden daha üstündür.

3.4. BÖLÜM SONUCU

Bankacılık sektöründe istikrar amacı, rekabet-istikrar ikilemi görüşü ile sektörün nitelikleri ve önemi ABD ve AB’de bankacılıkta rekabet politikasının gelişimini etkilemiştir. ABD’de 1960’lara, AB’de ise 1980’lere kadar sektörde rekabet hukuku uygulanamamıştır. Ancak bu duruma başka unsurların da etkisi olmuştur. Şöyle ki, ABD’de ticaret alanı sayılmayan bankacılığın rekabet yasalarına tabi olmadığı düşünülmüştür. AB’de ise bankaların Topluluk rekabet kurallarına tabi olduğu açık olmakla birlikte, bankalara para politikası müdahaleleri rekabet politikasını etkilemiştir. Bunun yanında, ABD’de rekabet politikası sektörü düzenleyen yasalar tarafından sınırlandırılmış, DOJ ise bankaların rekabet yasalarına tabi olması için girişimlerde bulunmuştur. Diğer taraftan AB’de ulusal düzenleyici kurumların rekabet politikasına karşı olumsuz görüşlerinin yanında, Komisyon’un bu yöndeki yaklaşımı da etkili olmuştur. Her iki uygulamada da bankaların rekabet kurallarına tabi olduğu Yüksek Mahkeme ve AAD kararlarıyla ortaya konmuştur.

ABD ve AB’de bankacılıkta rekabet politikasına yönelik zamanla gelişen olumlu yaklaşımla paralel olarak günümüzde, DOJ ve Komisyon sektöre rekabet kurallarını sıkı bir şekilde uygulamaktadır. Kanaatimizce bu duruma, rekabet-istikrar ikilemi görüşündeki yumuşamanın da etkisi olmuştur. Öte yandan ABD’de rekabet kuralları halen banka birleşme/devralmalarına tamamıyla uygulanamamakta, DOJ’in bu alanda sınırlı yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda, düzenleyici kurumların istikrar kaygılarıyla rekabeti kısıtlayan birleşmelere izin vermesi mümkündür. AB’de ise, bankacılıkta rekabet politikasını kısıtlayan bir düzenleme olmayıp, Komisyon finansal entegrasyonun sağlanması amacının da etkisiyle rekabet kurallarını istisnasız uygulamaktadır. Dolayısıyla, AB’de bankacılık sektöründe rekabet politikasının ABD’den daha güçlü olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer taraftan ABD ve AB’de sektörel düzenlemenin varlığında rekabet politikasına yaklaşım farklılığının etkisine de değinmek gerekir. ABD’de banka

birleşme/devralmalarında düzenleyici kurumların yetkili olmasının, rekabeti kısıtlayıcı davranışları yasaklayan ayrıntılı düzenlemelerin varlığında rekabet kurallarından bağışıklık tanınması eğilimiyle uyumlu olduğu söylenebilir. AB’de ise, Komisyon’un bankacılıkta rekabet politikasında tam yetkili olmasında, rekabeti kısıtlayıcı davranışları yasaklayan düzenlemelerin varlığında dahi rekabet kurallarının uygulanması gerektiğini savunan yaklaşımının da etkileri vardır. Ayrıca, normlar hiyerarşisi bakımından Topluluk rekabet kuralları ulusal düzenlemeler ile Komisyon’un bankacılık direktiflerinden daha üstündür.

BÖLÜM 4

FINANSAL KRİZ DÖNEMLERİNDE BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI

Finansal kriz dönemlerinde devlet politikasının önceliği finansal piyasaların normal işleyişine dönmesi ve istikrarın yeniden tesisidir. Bu amaçla kriz süresince piyasalara müdahale edilerek çeşitli önlemler alınmaktadır. Krizlerin ayrıca rekabet-istikrar ikileminin en yoğun yaşandığı dönemler olması, finansal istikrara öncelik verilerek rekabetin korunması amacının geri planda kalmasına ve rekabet politikasından ödün verilmesine neden olabilmektedir. Öte yandan krizin atlatılması ve istikrarın sağlanması amacıyla uygulanan politikaların, bankacılık sektöründe özellikle orta-uzun vadede rekabeti kısıtlayıcı etkileri bulunmaktadır⁹¹. Bu dönemde alınan önlemlerin rekabet kuralları çerçevesinde değerlendirilmesine ise istikrar çabalarını olumsuz etkileyeceği ve krizin atlatılmasını geciktireceği kaygısıyla sıcak bakılmamaktadır. Bu durum geçmişte kriz dönemlerinde rekabet kurallarının askıya alınmasına yol açmıştır.

Diğer taraftan son yıllarda bankacılık sektöründe rekabetin istikrarı azalttığı görüşünün zayıflamasının ve rekabet politikasının güçlenmesinin, kriz döneminde bankacılıkta rekabet kurallarının uygulanmasını etkilemesini beklemek mümkündür. Çalışmanın bu bölümünde söz konusu etkinin varlığı 2007-2008 küresel finansal krizi kapsamında incelenecektir. Bu çerçevede, kriz döneminde bankacılık sektöründe krizin atlatılması amacıyla alınan önlemlere rekabet kurallarının ne derecede uygulandığı ABD, AB ve İngiltere perspektifinden

⁹¹ İlk olarak kriz döneminde bankaların iflasının önlenmesi amacıyla bankalara verilen farklı düzey ve kapsamdaki destekler diğer ülke bankalarının aleyhine rekabeti kısıtlamaktadır. Ayrıca aynı ülkede, desteklenen bankalarla yardım almayan bankalar arasındaki rekabeti azaltmakta, aynı zamanda ahlaki çöküntü problemlerine yol açarak bankaların riskliliğini artırmaktadır. Bunun yanında, kamu müdahaleleri uzun dönemde finansal piyasaların istikrarını ve etkin işleyişini bozabilmektedir (Gebski 2009, 96-98; Foecking vd. 2009, 7-8; Vives 2010, 38).

ele alınacaktır. Böyle bir inceleme rekabet-istikrar ilişkisinin, istikrar kaygılarının en yoğun olduğu dönemde rekabet politikasına etkisini belirlemek açısından önemlidir. Bölümün devamında ise, bankacılık sektöründe sistemik krizlere yol açabilen “batmasına izin verilmeyecek kadar büyük” olan bankaların ve bunlara yönelik politikaların yarattığı problemlerin çözümünde, rekabet politikasının rolüne yönelik tartışmalara yer verilecektir. Bu şekilde, rekabet politikasının bankacılık sektöründe istikrarın artırılmasına ve sistemik krizlerin önlenmesine olası katkılarına değinilmiş olacaktır.

Bilindiği üzere küresel finansal kriz, 2007 yılında ABD’de konut kredisi piyasasındaki bunalımla tetiklenmiştir. 2008 yılında Bear Stearns gibi büyük bankaların iflasın eşiğine gelmesi ve Lehman Brothers’ın iflasına izin verilmesiyle kriz derinleşmiş, sistemik boyut kazanarak diğer ülkelere yayılmıştır. Lehman Brothers’ın iflası, sistemik açıdan önemli bankaların her durumda kurtarılacağı inancını sarsmıştır. Bu durum güven kaybına ve bankalar arası piyasadan borçlanma olanağının son bulmasına neden olmuş ve likidite sıkıntısı birçok bankayı iflas riskiyle karşı karşıya bırakmıştır (EC 2008, 52; Foecking vd. 2009, 7; Doleys 2010, 1). Krizin çıkmasında ise finansal kuruluşların aşırı riskliliğinin yanında, buna zemin hazırlayan düzenleyici politikaların da rolü olmuştur (Maes ve Kiljanski 2009, 13).

4.1. ABD UYGULAMASI

Finansal kriz ABD’de birçok bankanın iflasına sebep olmuştur. Bu durum zor durumda olan bankaların sağlam bankalar tarafından devralınmasına yol açmış, bankacılık sektöründe yoğun bir konsolidasyon dalgası yaşanmıştır. Özellikle sistemik açıdan önemli yatırım bankaları ile banka holding şirketlerinin iflasına izin verilmemiş, bu bankaların diğer bankalar tarafından devralınması sağlanmıştır⁹² (Zora 2009, 1175-76). Devralmaların gerçekleşmesi için hükümet, bankaları iflastan kurtarmayı amaçlayan TARP (*Troubled Asset Relief Program*) programı çerçevesinde bankalara finansal destek vermiştir⁹³ (Zora 2009, 1189).

Bu noktada, kriz dönemindeki birleşme/devralmaların DOJ tarafından incelenmesine ilişkin olarak Banka Holding Şirketi Yasası ile Banka Birleşme Yasası’nın hükümlerine değinmekte fayda vardır. Bu yasalara göre, banka birleşme/

⁹² Bu kapsamda, JP Morgan Chase tarafından Washington Mutual ile Bear Stearns, Bank of America tarafından Merrill Lynch ile Countrywide Financial, Wells Fargo tarafından Wachovia Bank devralınmıştır. Ancak Lehman Brothers’ın iflasına izin verilmiştir.

⁹³ JP Morgan Chase, Bank of America ve Wells Fargo’ya iflas eden bankaları devralmaları için önemli miktarda fon sağlanmıştır (Zora 2009, 1190). Bu fonlar devlet yardımı niteliğinde olmasına karşın, ABD’de devlet yardımları rekabet kuralları çerçevesinde değerlendirilmediğinden, DOJ’in bu desteklerin rekabete etkisine ilişkin incelemesi olmamıştır.

devralmalarında acil durumun varlığında düzenleyici kurumlar, DOJ'in işlemi inceleme süresini 10 gün, işleme itiraz süresini ise 5 güne sınırlayabilecektir. Ancak bankanın iflası söz konusuysa, işlem DOJ'in görüşü alınmadan onaylanabilecek, DOJ'e itiraz hakkı verilmeden tamamlanabilecektir (DOJ 2009, II-22; OECD 2009, 218). Diğer taraftan 2007-2008 krizinde, banka birleşme/devralmalarının rekabete etkileri DOJ tarafından söz konusu süreler dahilinde incelenmiş, bu çerçevede DOJ görüşlerini ve tedbir önerilerini iletmıştır⁹⁴. PNC Financial Services Group'u devralan National City Corporation'ın DOJ'in görüşüyle birçok şube ve faaliyet kolunu devretmesi buna en iyi örnektir (Garza 2009, 50). Bu durum, kriz döneminde rekabet kurallarının uygulandığını, istikrar kaygıları nedeniyle rekabet politikasının askıya alınmadığını gösterse de, DOJ ile düzenleyici kurumların kriz dönemindeki uygulamaları birçok açıdan eleştirilmiştir.

İlk olarak, krizin yayılmasının önlenmesi ve istikrarın sağlanması amacıyla büyük bankaların yine büyük bankalar tarafından devralınmasına izin verilmesi ve bunun sonucunda bankacılık sektöründeki yoğunlaşmanın artarak sektöre az sayıda çok büyük bankanın hâkim olması, DOJ ve düzenleyici kurumların başarısızlığı olarak nitelendirilmiştir. Özellikle DOJ'in rekabeti önemli ölçüde azaltan birleşmelere izin vermesinin, rekabet kurallarının gevşek uyguladığının göstergesi olduğu belirtilmiştir. Büyük banka birleşmelerinin rekabete etkilerinin göz ardı edilmesinin yanında, birleşmelerin desteklenmesi de eleştiri konusu olmuştur.

Bunun yanı sıra düzenleyici kurumlar, Riegle-Neal Yasası⁹⁵ ile bankacılıkta rekabetçi pazar yapısının korunması amacıyla getirilen, bankaların sektördeki toplam mevduatın %10'undan fazlasını tutamayacağına ilişkin hükme uymadıkları için de eleştirilmiştir⁹⁶. Konsolidasyonla söz konusu mevduat sınırının aşılmasının ve sektördeki yoğunlaşmanın çok fazla artmasının, finansal kriz nedeniyle rekabet politikasının geri plana atılmasının sonucu olduğu ifade edilmiştir. Diğer taraftan, kriz döneminde "batmasına izin verilmeyecek kadar büyük" olan bankaların birleşme/devralmalar yoluyla kurtarılması, gelecekte bu nitelikte olabilecek büyük ve sistemik açıdan önemli bankaların yaratılması sonucunu doğurmuştur. Bu durum, sektördeki rekabeti azaltmanın yanında uzun dönemde istikrarı da tehdit edebilecektir (Zora 2009, 1175-1190).

⁹⁴ Kriz dönemindeki birleşme/devralmalara ilişkin DOJ'in sunduğu görüşler için bkz. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/orders/2008orders.htm>.

⁹⁵ Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act (1994).

⁹⁶ Kriz dönemindeki birleşmelerin ardından Bank of America, JP Morgan Chase ve Wells Fargo'nun ülkedeki toplam mevduatın üçte birine sahip oldukları ifade edilmiştir.

Sonuç olarak ABD’de 2007-2008 krizinde, bankaların iflastan kurtarılarak istikrarın yeniden tesis edilmesi birçok açıdan başarılı bulunsa da, bu amaçla uygulanan politikalar bankacılık sektöründe rekabeti azalttığı için başarısız olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca DOJ, kriz döneminde rekabet politikasını gevşek uyguladığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Öte yandan kanaatimizce banka birleşme yasalarındaki, kriz dönemlerinde DOJ’in yetkilerini sınırlayan hükümler göz önüne alındığında, esasen DOJ’in bu dönemdeki birleşmelerin rekabete etkilerine ilişkin olumsuz görüş vermesi veya birleşmelere itiraz etmesi çok da mümkün olmayacaktır. Nitekim düzenleyici kurumların, bankanın iflastan kurtarılmasının sağladığı kamu yararının rekabetteki azalmayı telafi edeceği gerekçesiyle işlemi onaylama yetkisi bulunmaktadır⁹⁷.

4.2. AB UYGULAMASI

Finansal kriz 2007 yılında AB piyasalarını etkileyerek bankaların likidite sıkıntısı yaşamasına neden olmuştur. Eylül 2008’de ise krizin sistemik boyut kazanması üye ülkelerin krize müdahalesini zorunlu kılmış, krizin atlatılması ve istikrarın sağlanması amacıyla geniş çaplı önlemler alınmıştır. Bu önlemler arasında banka yükümlülüklerine getirilen garantiler, sermaye ve yeniden yapılandırma yardımları, iflas eden bankaların güçlü bankalarla birleşmesi, devlet tarafından banka hisselerinin devralınması sıralanabilir. Bireysel desteklerin yanında, tüm sektöre yönelik önlemler de bulunmaktadır (EC 2008, 51; EC 2009, 6-9; Vives 2010, 38).

4.2.1. Komisyon’un Yaklaşımı ve Devlet Yardımı Politikası

Kriz döneminde birçok üye ülke, alınan önlemlerin rekabet kurallarından muaf olacağını düşünmüş (Lowe 2009, 3-4), Komisyon’dan istikrarın sağlanması amacıyla devlet yardımları ve yoğunlaşmalara ilişkin rekabet kurallarını gevşetmesini talep etmiştir. Ancak Komisyon bu yaklaşımı reddetmiş, aksine rekabet politikasının krizin çözümünün bir parçası olduğunu savunmuştur (Foecking vd. 2009, 7). Komisyon ayrıca önlemlerin rekabet kurallarına uygun olması gerektiğini vurgulamış, bu çerçevede bankalara kaynak aktarımının ABİDA’nın 107(1). maddesi (RA’nın 87(1). maddesi)⁹⁸ kapsamında devlet yardımı

⁹⁷ Bunun yanında, birleşmelere ilişkin rekabet kuralları kapsamında devralmaya konu teşebbüsün iflas riskinin bulunması durumunda batan firma savunmasıyla işleme izin verilmesi mümkündür. Eğer bankanın pazardan çıkmasıyla rekabet azalacaksa, devralmayla banka kurtarılabilir. Diğer taraftan batan firma savunması nadir uygulanan ve ayrıntılı inceleme gerektiren bir husus olmasına rağmen, kriz dönemlerinde daha gevşek uygulanmaktadır (Foer 2008, 7). Ayrıca banka iflaslarının zararları nedeniyle batan firma savunmasının bankacılık sektöründe diğerlerine kıyasla daha esnek uygulanabileceği kabul edilmektedir (Zora 2009, 1192).

⁹⁸ Üye devletler tarafından teşebbüslere verilen devlet yardımlarına ilişkin rekabet kurallarını düzenlemektedir.

niteliğinde olduğunu, ayrıca Topluluk boyutundaki birleşmelerin Birleşme Tüzüğü çerçevesinde değerlendirileceğini belirtmiştir (Gebski 2009, 90-95). Komisyon bu dönemde uyguladığı devlet yardımı ve yoğunlaşma politikalarıyla bankacılık sektöründe rekabeti bozmadan istikrarın yeniden sağlanmasını amaçlamıştır. Ulusal müdahalelerin kural ve sınırlarını belirleyerek hem üye ülke bankacılık sistemleri, hem de aynı ülke bankaları arasındaki rekabetin korunmasını hedeflemiştir (Maes ve Kiljanski 2009, 14-16).

Krizin başlarında, bankalara verilen bireysel destekler ABİDA'nın (107)(3)(c) maddesi (RA'nın 87(3)(c) maddesi)⁹⁹ ve bu kapsamdaki devlet yardımlarının esaslarını belirleyen “*Zor Durumda Olan Firmaların Kurtarılması ve Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Devlet Yardımlarına İlişkin Kılavuz*”¹⁰⁰ (R&R Kılavuzu)” kapsamında değerlendirilmiştir. Kılavuzun amacı, zor durumda olan firmaların tasfiye veya yeniden yapılandırılması sürecinde gerekli kaynağın sağlanmasıdır. Öte yandan krizin sistemik boyut kazanması, bireysel desteklerin yanında tüm sektöre yönelik müdahaleleri gerektirmiştir. Ancak, bireysel yardımları düzenleyen ABİDA'nın 107(3)(c) maddesi ve R&R Kılavuzu tüm sektöre yönelik desteklere yasal çerçeve sağlamada yetersiz kalmıştır. Ayrıca Kılavuz krizde verilen yardımların hızlı ve esnek bir şekilde değerlendirilmesine imkân vermemiştir.

Bu nedenle Komisyon, krizin sistemik niteliğini ve ekonomideki olası etkilerini dikkate alarak, bankalara ve tüm sisteme yönelik devlet yardımlarının yasal dayanağının “*üye ülke ekonomisinde meydana gelen ciddi bozulmaların giderilmesi*”ne yönelik yardımları düzenleyen ve uygulama alanı oldukça kısıtlı olan ABİDA'nın 107(3)(b) maddesi (RA'nın 87(3)(b) maddesi) olmasına karar vermiştir. Komisyon, krizin kapsamı ve şiddeti ile sektörün niteliklerinin bu uygulamayı meşru kıldığını kabul etmiş, bu şekilde bankacılığın diğer sektörlerden farklı ve özel olduğunu kabul ederek sektöre özgü bir uygulamaya gitmiştir. Söz konusu madde hükmünün genel nitelikli olması ve içtihadın gelişmemiş olması ise maddenin esnek yorumlanmasını mümkün kılmış, birçok prosedürel gereklilik göz ardı edilebilmiştir (EC 2008, 53; Gebski 2009, 98-103; Doleys 2010, 11-12).

Diğer taraftan, istikrarın sağlanması ve üye ülkeler arası rekabetin bozulmaması için müdahalelerin standart bir temele dayanması ve üye devletlerce koordineli bir şekilde önlem alınması gerekmiştir. Komisyon, bu amaçla kriz döneminde bankalara verilen devlet yardımlarının koşul ve esaslarını belirleyen ve ABİDA'nın 107(3)(b) maddesine dayanan dört adet bildiri yayımlamıştır. Bu

⁹⁹ Söz konusu madde, belirli ekonomi alanlarının gelişmesi için yapılan yardımları düzenlemektedir.

¹⁰⁰ Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty (R&R Guidelines) (OJ C 244/2, 1.10.2004).

kapsamda ilk olarak yayımlanan *Bankacılık Bildirisi*¹⁰¹, R&R Kılavuzu prensipleri temelinde finansal sektör ve krizin nitelikleri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bildirinin amacı alınan önlemlerin koşul ve esaslarını belirleyerek rekabeti bozmadan istikrarın sağlanmasıdır. Bildiri, bankalara verilen garantiler, sermaye yardımları ile bankaların tasfiyesine yönelik yardımları kapsamakta olup bu desteklerin rekabeti kısıtlamaması için gerekli kriterler belirlenmiştir¹⁰². Ayrıca, rekabetin kısıtlanmasının ve ahlaki çöküntü probleminin önlenmesi için bankalara birtakım yapısal ve davranışsal kısıtlar getirilmesi öngörülmüştür¹⁰³. Buna ek olarak, yardımların akabinde bankaların yeniden yapılandırılması veya tasfiyesini içeren önlemler zorunlu tutulmuştur¹⁰⁴. Komisyon daha sonra, bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesine ve bilançolarında yer alan değer kaybetmiş varlıkların temizlenmesine yönelik yardımların koşul ve esaslarını belirleyen *Sermaye Yardımlarına İlişkin Bildiri*¹⁰⁵ ile *Değersiz Varlıkların Tasfiyesine İlişkin Bildiri*¹⁰⁶'yi yayımlamıştır (Gebski 2009, 103-106; Foecking 2009, 6-9).

Söz konusu bildirimler kısa vadede finansal istikrar ile uzun dönemde rekabetin korunması arasındaki dengenin sağlanması için yardım alan bankaların yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır (Bomhoff vd. 2009, 3-4). Diğer taraftan üye devletlerin, yeniden yapılandırma planları için de bankalara destek vermesi üzerine Komisyon, bu yardımların koşul ve esaslarını belirleyen *Yeniden Yapılandırma Yardımlarına İlişkin Bildiri*¹⁰⁷'yi yayımlamıştır (Lowe 2009, 6; EC 2010, 4-9). Buna göre, yardımların rekabeti kısıtlamaması için bankaların uzun dönemde destek almadan faaliyet gösterebilmesinin sağlanması, yardımın gerekli minimum düzeyde olması, ahlaki çöküntü probleminin azaltılması için hissedarların da maliyetlere katılımının sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda ayrıca yapısal kısıtlar öngörülmüş olup özellikle büyük ve sistemik açıdan önemli bankaların iştirak ve şubelerinin elden çıkarılması, portföy ve faaliyetlerinin tasfiyesi ve büyümelerine sınır getirilmesi düzenlenmiştir. Bunun yanında, yardımların diğer bankalar aleyhine kullanılması, rakiplerin devralınması, ürün ve coğrafi pazarın genişlemesinin önlenmesi gibi davranışsal kısıtlar getirilmiştir (Bomhoff vd. 2009, 4; Monstad ve Van de Castele 2009, 61).

¹⁰¹ OJ C 270/8, 25.10.2008.

¹⁰² Yardımlara erişim kriterinin objektif olması ve ayrımcılık içermemesi, yardımların geçici nitelikte olması ve süre kısıtının bulunması, kapsam ve miktarının açıkça belirlenmesi ve gerekli minimum düzeyde olması, bankaların da yardıma katkısının bulunması gerekir.

¹⁰³ Bankaların rakipleri aleyhine aşırı büyümesinin önlenmesi, faaliyetlerinin sınırlandırılması, fiyatlama davranışlarına kısıt getirilmesi bu kapsamda sayılmıştır.

¹⁰⁴ OJ C 270/8, para.17-43.

¹⁰⁵ OJ C 10/2, 15.1.2009.

¹⁰⁶ Communication on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking Sector (2009).

¹⁰⁷ OJ C195/9, 19.8.2009.

4.2.2. Birleşme/Devralmaların Kontrolü

İflas eden bankaların üye devletler ve diğer bankalar tarafından devralınması kriz döneminde alınan önlemler arasında yer almıştır. Bu dönemde birleşme/devralmaların iflas riski nedeniyle hızlı bir şekilde değerlendirilmesi gerekli olduğundan, üye ülkeler Komisyon'dan mevcut kuralların gevşetilmesini talep etmiştir. Ancak Komisyon buna gerek duymadan birleşmelerin rekabete etkilerini istikrar amacını da gözeterek kısa sürede incelemiştir. Bu kapsamda bankaların devlet tarafından tasfiye veya yeniden yapılandırma amacıyla devralınması¹⁰⁸ ile Topluluk boyutundaki bankalar arası birleşme/devralmalar¹⁰⁹ Birleşme Tüzüğü çerçevesinde incelenmiştir (Foeking 2009, 9-10; Lowe 2009b, 6-8).

Sonuç olarak AB'de kriz süresince bankacılık sektörüne rekabet kuralları istisnasız uygulanmıştır. Komisyon krize özgü düzenlemeye gerek duymadan birleşme/devralmaları mevcut kurallar çerçevesinde değerlendirmiştir. Bunun yanında krizin sistemik niteliği ile ekonomiye olası etkilerini dikkate alarak kriz döneminde devlet yardımı politikasını, nadiren uygulanan ve ekonomideki önemli bozulmaların giderilmesine yönelik yardımları düzenleyen hükme dayandırmış ve geçici nitelikli kılavuzlar yayımlamıştır. Bu süreçte Komisyon'un amacı krizin atlatılması ve uzun dönemde rekabet ile istikrar arasındaki dengenin sağlanması olmuştur. Zira garantiler ile sermaye yardımları, krizin başlangıcında bankaları iflastan kurtararak piyasaların normal işleyişine dönmesini sağlamış, yeniden yapılandırma politikaları ise sektörün uzun dönemli istikrarına katkıda bulunmuştur. Bu çerçevede Komisyon yapısal ve davranışsal tedbirlerle rekabetin kısıtlanmasını önlemeye çalışmıştır.

Dolayısıyla AB'de kriz döneminde, istikrarın sağlanması için rekabet politikasından ödün verilmediğini söylemek mümkündür. Rekabetle istikrar arasında ikilem olduğu, bu nedenle rekabetin ikinci planda kalabileceği görüşünün aksine bankacılıkta rekabet ile istikrar bir arada sağlanmaya çalışılmıştır. Kriz nedeniyle rekabet kurallarında bankacılığa özgü değişiklik yapılmamakla birlikte, sektörün niteliği, krizin sistemik boyutu ve istikrarın gerekliliği dikkate alınarak devlet yardımı politikasında bankacılık sektörüne yönelik yeni birtakım düzenlemelere gidilmiştir. Ancak bu durum rekabet politikasının sınırlandığı anlamına gelmemekte, aksine devlet yardımlarına rekabet kurallarının uygulanmasının kolaylaştırılması ve yardımların bankalar

¹⁰⁸ Komisyon bu kapsamdaki devralmaların çoğunun bankaların bağımsızlığı korunduğu için yoğunlaşma doğurucu olmadığı sonucuna ulaşmıştır.

¹⁰⁹ Kriz döneminde bankalar arası birleşmelerin çoğu Topluluk boyutunda olmadığından üye ülkeler tarafından değerlendirilmiştir.

arası rekabeti bozmasının önlenmesi amaçlanmıştır. Esasen mevcut düzenlemeler kriz dönemindeki devlet yardımlarını kontrol etmede yetersiz kaldığından geçici düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Özetle, bankacılıkta rekabet-istikrar ikilemi görüşünün zayıflamasının ve rekabet politikasının güçlenmesinin etkisi Komisyon'un kriz dönemindeki uygulamalarından açıkça anlaşılmaktadır.

4.3. İNGİLTERE UYGULAMASI: LLOYDS TBS/HBOS DEVRALMASI

İngiltere'de 2007-2008 finansal krizinde bankacılık sektöründe rekabet politikasının incelenmesi, istikrar kaygılarının kriz döneminde rekabet hukuku uygulamasına olumsuz etkilerini görmek açısından önemlidir. Şöyle ki, krizin başlarında İngiltere hükümeti büyük yatırım bankası Halifax Bank of Scotland'ın (HBOS) iflasını önlemek için rakibi Lloyds TBS tarafından devralınmasına aracılık ederek ülkedeki en büyük bankanın oluşmasına yol açmıştır¹¹⁰. Hükümet devralmanın gerçekleşmesi için birleşme/devralmaları düzenleyen Enterprise Yasası'nda değişiklik yaparak, rekabeti önemli ölçüde azaltan birleşme/devralmalara finansal istikrar amacıyla izin verilmesinin önünü açmıştır.

2002 tarihli Enterprise Yasası'na göre İngiltere'de birleşme/devralmalar Office of Fair Trading (OFT) ve Rekabet Komisyonu'nun değerlendirmesi ve iznine tabidir. OFT, belli eşikleri aşan, rekabeti kısıtlayıcı nitelikteki işlemleri nihai inceleme için Rekabet Komisyonu'na bildirmektedir. Söz konusu yasa aynı zamanda, kamu yararına ilişkin kaygıların varlığında hükümetin birleşme/devralmalara müdahalesine izin vermektedir¹¹¹.

Kriz döneminde HBOS'un iflasının sistemik krize yol açacağı endişesiyle hükümet, bankanın Lloyds TBS tarafından devralınması işlemine müdahale etme niyetini açıklamıştır. Bu müdahale, işlemin rekabete ve kamu yararına etkilerinin hükümet tarafından değerlendirileceği ve esasen rekabeti kısıtlayıcı etkilerine rağmen kamu yararı gerekçesiyle işleme izin verilebileceği anlamına gelmektedir. Öte yandan, Enterprise Yasası'nda birleşmelere istikrar kaygısıyla müdahale edilebileceği düzenlenmediğinden, hükümet finansal istikrarın kamu yararı kapsamında yasaya eklenmesi için girişimde bulunmuştur. Gerekçe olarak ise bankacılık sektörünün önemi, finansal krizin boyutu ve HBOS'un iflasının sistemik krize yol açma ihtimali nedeniyle, değerlendirmede kamu yararı amacıyla finansal istikrarın da dikkate alınmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Bu şekilde finansal istikrar kaygısıyla birleşmelere müdahale edilmesinin önü açılmıştır.

¹¹⁰ http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/press_105_08.htm.

¹¹¹ Yasanın birleşmeleri düzenleyen 3. kısmında, kamu yararının bulunduğu haller ulusal güvenlik ve medya çokluğu olarak belirlenmiştir. Diğer taraftan hükümet kamu yararının bulunduğu başka durumları da yasaya ekleyebilecektir.

Öte yandan OFT, devralmanın perakende bankacılık ve konut kredisi hizmetlerinde rekabeti önemli ölçüde azaltacağını, bu nedenle işlemin nihai incelemeye alınmasının gerekli olduğunu bildirmiştir¹¹². Rekabette meydana gelecek azalmanın, tüketici faydasıyla veya etkinlikle telafisinin mümkün olmadığını, rekabetteki azalmayı giderecek düzeyde tedbir alınmadıkça işleme izin verilmesinin doğru olmadığını ifade etmiştir. Ancak hükümet, devralmayla finansal istikrar sağlanacağı ve bunun sonucunda elde edilecek kamu yararının rekabeti kısıtlayıcı etkilere ağır basacağı gerekçesiyle işleme izin vermiştir

Diğer taraftan İngiltere hükümetinin bu yaklaşımı birçok açıdan eleştirilmiştir. İlk olarak, yüksek yoğunlaşma oranlarına sahip olan ve rekabetin düşük olduğu İngiltere bankacılık sisteminde rekabet birleşmeyle daha da azalmıştır. Buna ek olarak, yapılan itirazlara karşı hükümet, işlemin rekabete etkilerinin göz ardı edilmediğini, sektörün inceleme altında olduğunu ve tüketici refahının korunması için gerekli önlemlerin alınacağını belirtilmiştir. Ancak, rekabeti kısıtlayıcı nitelikteki bir devralmaya *ex ante* müdahaleyle kıyaslandığında, devralmanın rekabeti kısıtlayıcı sonuçlarını önlemeye yönelik *ex post* incelemenin daha az etkin olacağı da gözden kaçırılmamalıdır. Bunun yanı sıra, HBOS'un iflastan kurtarılması sistemik kriz riskini önleyememiş, bu nedenle hükümet tüm bankalara sermaye yardımında bulunmuştur. Bu durum, söz konusu devralma işlemine ve yasada değişiklik yapılmasına gerek olmadığını, rekabeti bu ölçekte kısıtlamayacak devlet yardımı politikasının da uygulanabileceğini göstermiştir (Da Silva ve Sansom 2009, 24-26; Vickers 2008, 8-9).

Sonuç olarak İngiltere hükümeti hâlihazırda yoğunlaşmanın yüksek olduğu bankacılık sektöründe rekabeti önemli ölçüde azaltacak bir birleşmeye, sistemik krizin önlenmesinin ve finansal istikrarın korunmasının faydalarını dikkate alarak izin vermiştir. Bunun yanı sıra, yasada değişiklik yaparak bu tür birleşmelere istikrar kaygılarıyla göz yumulmasının önünü açmıştır. Bu durum kriz döneminde rekabet amacından ödün verilerek istikrar amacının ön planda tutulmasına önemli bir örnektir. Bu anlamda 2007-2008 finansal krizinde İngiltere'de rekabet ve istikrar arasında denge sağlanamadığını söylemek mümkündür.

4.4. SİSTEMİK BANKACILIK KRİZLERİNİN ÖNLENMESİNDE REKABET POLİTİKASININ ROLÜ

Daha önce bahsedildiği üzere, bankacılık sektöründe büyük ve sistemik açıdan önemli bankaların¹¹³ iflasına, sistemik krize yol açma ihtimali nedeniyle

¹¹² Bkz. OFT (2008).

¹¹³ Bu bankalar büyük olmanın yanında, bankacılık sektörü ile diğer önemli sektörlerle doğrudan bağlantılı olduğundan sistemik açıdan önemlidir (Foer 2008, 4).

izin verilmemekte ve bu bankalar “batmasına izin verilmeyecek kadar büyük” veya kısaca TBTF olarak nitelendirilmektedir (Stern ve Feldman 2008, 13; Karmel 2010, 1-2). TBTF niteliğindeki bankaların devlet tarafından iflastan korunmasına yönelik politikalar¹¹⁴ ilk defa ABD’de 1984 yılında Continental Illinois’in, diğer bankaların iflasına neden olacağı kaygısıyla iflastan kurtarılmasıyla gündeme gelmiştir (Morgan ve Stiroh 2005, 1; Shull 2010, 2). Yakın zamanlı örneği ise, 2007-2008 krizinde büyük yatırım bankası Bear Stearns’ın iflasının, JP Morgan Chase tarafından devralınmasıyla önlenmesidir. Bu durum krizin büyümesini engellemiş, ancak akabinde Lehman Brothers’ın iflasına izin verilmesi sonucu krizin yayılması bu bankaların yarattığı sistemik kriz riskini doğrulamıştır.

TBTF politikaları kısa dönemde sistemik krizi önleyerek istikrar sağlasa da birçok problemi beraberinde getirmektedir. Bu politikalar bankalar arasındaki rekabeti bozmanın yanı sıra¹¹⁵, banka ve mevduat sahipleri açısından ahlaki çöküntü problemi yaratarak bankaların aşırı risk almasına¹¹⁶ ve uzun dönemde istikrarsızlığa sebep olmaktadır (Markham 2010, 7-8). Bu nedenlerle 2007-2008 krizinin ardından özellikle ABD’de, TBTF politikalarının yarattığı problemlerin çözümüne yönelik düzenleyici politika önerileri gündeme gelmiştir¹¹⁷. Bu kapsamda ayrıca, rekabet politikasının bu problemlerin çözümünde aktif rol oynayıp oynayamayacağı tartışma konusu olmuştur. Bazı görüşler rekabet kurallarının TBTF niteliğindeki bankaların oluşmasını engelleyebileceğini öne sürerken diğerleri, rekabet politikasının bu alanda uygulamasının olamayacağını savunmaktadır (White 2009, 2; Vives 2010, 43).

Rekabet politikasının, problemin çözümüne katkısı olacağını savunan görüşe göre, rekabeti azaltarak ve bankaları risk almayı teşvik ederek tüketici refahını azaltan TBTF probleminin, tüketici refahının artırılmasını amaçlayan rekabet politikasıyla engellenmesi mümkündür. Bu çerçevede, TBTF problemiyle en çok ilgili rekabet politikası aracı olan yoğunlaşma kontrolü ile birleşme/devralmalarla TBTF niteliğindeki bankaların oluşması önlenebilecektir. Zira

¹¹⁴ Çalışmanın devamında bu politikalar TBTF politikaları olarak, bu politikaların neden olduğu problemler ise TBTF problemi olarak anılacaktır.

¹¹⁵ TBTF politikaları, yardım almayan bankalar aleyhine rekabeti bozabilmekte ve bankaların rekabet etme isteğini azaltabilmektedir (Maes ve Kiljanski 2009, 14).

¹¹⁶ Mevduat sahipleri, bankanın kurtarılacağını tahmin ettiğinden bankanın faaliyetlerini ve riskliliğini gözlemlemede daha az istekli olmakta ve bu durum bankaları aşırı risk almaya teşvik etmektedir. Ayrıca bu bankalar kurtarılacakları beklentisiyle daha fazla risk almaya yatkın olurlar (Garza 2009, 54; Vives 2010, 42).

¹¹⁷ Bankaların aşırı büyümesinin engellenmesi, TBTF politikalarına ilişkin beklentilerin düşürülmesi, mevduat sahiplerinin iflasın zararlarını paylaşması, krizin yayılmasını azaltıcı reformlar (Stern ve Feldman 2008, 13-16) ile TBTF bankalarının sermaye yeterlilikleri ile mevduat sigortası primlerinin artırılması (Shull 2010, 8; Karmel 2010, 1-2) bu kapsamdadır.

TBTF probleminin en önemli unsuru olan büyüklüğün kontrol altında tutulması çözümün bir parçası olacaktır (Markham 2010, 16-17; Vives 2010, 42-43).

Öte yandan söz konusu görüş, TBTF probleminin tüketici refahını rekabet kuralları kapsamında olmayan mekanizmalarla azalttığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Şöyle ki, yoğunlaşma kontrolü ile rekabeti önemli ölçüde azaltan birleşme/devralmalar düzenlenirken, büyük ve sistemik açıdan önemli bankaların etkileri incelenmemektedir (Shull 2010, 6-7; Markham 2010, 18-19). TBTF probleminin rekabet kuralları ile çözülemeyeceğini savunan bu görüş, rekabet otoritelerinin birleşme/devralma ile oluşan bankanın büyük ve sistemik açıdan önemli olup olmadığını ve bankanın iflasının sistemik sonuçlarını değerlendirme yetkisinin bulunmadığını vurgulamıştır. Ayrıca, rekabet hukukunda birleşen tarafların büyüklüğünden ziyade pazar gücünün rekabete etkileri değerlendirilmekte olup büyüklük pazar gücü tespitinde kullanılan kriterlerden sadece biridir. Buna ek olarak, bazen iki büyük bankanın birleşmesi rekabeti azaltmasa da TBTF problemini yaratabilecektir. Hatta bankaların pazar payı küçük olsa da birleşmeyle sistemik açıdan önemli bir banka oluşabilecektir. Başka bir ifadeyle, rekabet hukuku ile TBTF niteliğindeki bankaların oluşmasına yol açan, ancak rekabeti kısıtlamayan işlemlerin yasaklanması mümkün değildir (Foer 2009, 11-12; Garza 2009, 55; White 2009, 3)

Bu durum rekabet kurallarında değişikliği gündeme getirmiştir. Bu görüşe göre, yoğunlaşmalara ilişkin düzenlemelerde değişiklik yapılarak büyük bankaların taraf olduğu birleşme/devralmalarda, TBTF niteliğindeki bankaların oluşması veya güçlenmesine ilişkin faktörler değerlendirilmelidir. Bunun için yoğunlaşma düzenlemelerine büyüklük eşiği ve sistemik risk faktörü değerlendirme kriteri olarak eklenmelidir. Birleşme/devralma yoluyla bu eşiği aşan ve iflası devlet müdahalesini gerektirecek boyutta sistemik riske sahip bankaların oluşmasına izin verilmemelidir (Foer 2009, 15; Markham 2010, 41-45; Shull 2010, 6-7). Bunun yanı sıra rekabet politikasının hâlihazırda TBTF niteliğinde olan bankaların küçültülmesi, faaliyet kolları ile varlıklarının elden çıkarılarak sektöre olası etkilerinin önlenmesi için kullanılabilmesi de öne sürülmektedir (Zora 2009, 1193).

Sonuç olarak, rekabet kurallarının bankacılıkta TBTF probleminin çözümüne, büyük ve sistemik açıdan önemli bankaların birleşme/devralmalar yoluyla oluşmasını önleyerek çözüm sağlayabileceğine ilişkin tartışma ve görüşler, bankacılık sektöründe rekabet politikasına karşı zaman geçtikçe güçlenen olumlu yaklaşımın önemli bir göstergesidir. Büyük ve sistemik açıdan önemli bankaları iflastan koruyan politikaların rekabeti kısıtlayıcı ve aşırı risk almayı teşvik ederek istikrarı azaltıcı etkilerinin olduğu düşünüldüğünde, rekabet

politikası ile bu nitelikteki bankaların oluşmasının önlenmesi hem rekabetin kısıtlanmasını hem de istikrarsızlığı azaltılmasını önleyecektir. Bu anlamda rekabet politikasının bankacılık sektöründe istikrara olumlu katkıda bulunması söz konusu olabilecektir.

4.5. BÖLÜM SONUCU

İstikrar kaygılarının yoğun olduğu 2007-2008 krizinde ABD’de, istikrarın sağlanması amacıyla gerçekleştirilen devralmalar sonucu oluşan büyük bankalar sektöründe yoğunlaşmayı artırmıştır. Bu bakımdan krizde rekabet amacından ödün verildiği, istikrar kaygılarıyla alınan önlemlerin rekabeti azalttığı söylenebilir. Diğer taraftan bankacılık yasalarına göre kriz döneminde DOJ’in görüşü ve itiraz hakkı olmadan birleşmelerin gerçekleşebilmesi rağmen DOJ’in görüş bildirmesi, alınan önlemlere rekabet kurallarının uygulandığını göstermektedir. Ancak görüşlerin bağlayıcılığı olmadığından, istikrarın sağlayacağı kamu yararı nedeniyle birleşmelere izin verilmesi zaten mümkündür.

AB’de ise kriz döneminde yoğunlaşma ve devlet yardımı politikalarıyla rekabetten ödün verilmeden istikrarın sağlanması amaçlamıştır. Özellikle devlet yardımlarına ilişkin düzenlemeler, rekabetin bozulmaması için getirilen yapısal ve davranışsal tedbirler rekabet politikasının çok sıkı uygulandığını göstermektedir. Öte yandan, İngiltere’nin kriz dönemindeki uygulamaları ile üye ülkelerin krizde rekabet kurallarının uygulanmamasına yönelik talepleri, AB üyesi ülkelerde bankacılık sektöründe istikrar kaygılarının rekabet amacının önüne geçebildiğini göstermiştir.

Bunun yanı sıra ABD’de kriz sonrası düzenleme reformu tartışmalarında, krizde oluşan büyük bankaların rekabete ve istikrara olumsuz etkilerinin giderilmesi için gerekli düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bu kapsamda, TBTF niteliğindeki bankaların ve bunlara yönelik politikaların yarattığı istikrarsızlık probleminin giderilmesinde rekabet politikasının katkısına yönelik tartışmalar, özellikle ABD’de bankacılık sektöründe rekabet politikasına olumlu yaklaşımın giderek güçlendiğini göstermektedir. AB’de ise kanaatimizce, devlet yardımı alan bankalara getirilen yeniden yapılandırma zorunluluğu ile büyümeyi sınırlayan yapısal kısıtlar hâlihazırda TBTF probleminin çözümüne katkı sağlamaktadır.

BÖLÜM 5

TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNDE İSTİKRAR AMACININ REKABET POLİTİKASINA ETKİLERİ

Bu bölümde öncelikle Türk bankacılık sektörünün yapısal nitelikleri ile düzenlenmesinden bahsedilecek, ardından sektörde rekabet hukuku uygulaması incelenecek, bu kapsamda istikrar amacı ile sektörün öneminin rekabet politikasına etkileri ele alınacaktır. Son olarak önceki bölümlerde yer verilen bilgi ve değerlendirmeler çerçevesinde Türk bankacılık sektöründe rekabet politikasına ilişkin önerilerde bulunulacaktır.

5.1. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI ve DÜZENLENMESİ

Finansal sistem içerisinde önemli bir ağırlığa sahip¹¹⁸ Türk bankacılık sektörünün yapısı ve rekabetin düzeyi uzun yıllar devlet politikalarından ve ekonomik gelişmelerden etkilenmiştir. Bankacılık sektörü 1980'lere kadar devletin kontrolü altında rekabete kapalı olarak faaliyet göstermiş, bu kapsamda bankacılık faaliyetlerine, sektöre girişlere, faiz oranlarına ve kredi miktarına sınır getirilmiştir. 1980'lerde ise serbestleşme ve dışa açılımla birlikte sektör rekabete açılmış, yeni banka girişlerine izin verilmiş, faiz oranları, kredi ve mevduat miktarları serbestçe belirlenebilmiştir. Bu dönemde özel ve yabancı sermayeli banka sayısında artış yaşanmıştır (TBB 2008, 12-15).

Söz konusu olumlu gelişmelere rağmen, bankaların yapısal sorunları, yüksek risklilik düzeyleri, düzenlemedeki eksiklikler ile makroekonomik

¹¹⁸ 2010 yılında bankaların toplam aktifleri finansal sistemin %88,6'sını oluşturmuştur (BDDK 2010a, 138).

dengelessizlikler 1990'larda bankacılık sektöründe istikrarsızlığa yol açmıştır. 2000-2001 finansal krizinde, iflas eden bankalar Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmiş veya sistemden çıkmıştır. Kriz sonrasındaki bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin politikalar ise sektörün yapısını köklü olarak değiştirmiştir (TBB 2008, 17-19). Bu politikalarla sistemdeki kırılğanlıkların giderilerek istikrarın sağlanması, bu çerçevede TMSF'ye devredilen bankaların birleşme/devralma ve tasfiye yoluyla çözümlenmesi, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, özel bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi ve gözetim ve denetimin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu süreçte önemli miktarda kamu kaynağı kullanılmış, birleşme/devralmaları kolaylaştırıcı vergi teşvikleri getirilmiştir (TBB 2008, 34-35; BDDK 2010b, 38).

Aşağıdaki tabloda 2000-2001 krizi ile sonrasındaki yeniden yapılandırma sürecinin bankacılık sektörünün piyasa yapısına etkileri gösterilmiştir.

Tablo-1: Banka Sayısı ve Aktif Büyüklüğüne Göre Yoğunlaşma Oranları (2000-2011)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Banka Sayısı | 79 | 67 | 59 | 55 | 53 | 51 | 50 | 49 | 49 | 48 |
| CR₅ | 47,0 | 53,8 | 57,4 | 59,0 | 58,1 | 61,4 | 60,9 | 60,1 | 60,1 | 61,2 |
| CR₁₀ | 67,9 | 78,6 | 79,3 | 80,6 | 82,0 | 82,9 | 83,5 | 82,8 | 83,2 | 87,1 |
| HHI | 623,4 | 794,9 | 851,7 | 904,6 | 905,9 | 934,7 | 911,0 | 885,7 | 897,0 | 934,5 |

Kaynak: BDDK, TBB.

İlk olarak, sektöre girişlerin kolaylaşmasıyla sürekli olarak artarak 1999 yılında 81'e yükselen banka sayısının, krizle birlikte sürekli azaldığı görülmektedir. Bunun nedeni TMSF'ye devredilen bankaların birleşme/devralma veya tasfiye yoluyla piyasadan çıkması ve sektörün iç dinamikleriyle gerçekleşen konsolidasyondur. Bunun yanı sıra son yıllarda, sektöre yeni banka girişi olmamış, bunun sonucunda da banka sayısı hemen hemen sabit düzeyde kalmıştır. Diğer taraftan banka sayısındaki düşüşe paralel olarak, aktif büyüklüğüne göre yoğunlaşma oranları ile HHI değerleri banka sayısındaki düşüşle birlikte sektördeki yoğunlaşmanın arttığını göstermektedir. Şöyle ki, 2000'lerin başında ilk beş büyük bankanın toplam aktifler içindeki payı %50'nin altındayken, son yıllarda bu oran %60'lara ulaşmıştır. Ayrıca, en büyük on bankanın payı %80'in üzerinde olup HHI değeri ise 1000'e yaklaşmıştır. Bu göstergeler sektörün oligopolistik bir yapıya sahip olduğuna işaret etmektedir. Ancak bankacılık ürün ve hizmetlerinin homojen yapısı bankalar arasında yoğun rekabeti de beraberinde getirmiştir. Öte yandan bankalar arasında özellikle ödeme hizmetlerinde önemli işbirlikleri de bulunmaktadır.

Türk bankacılık sektörünün düzenlemesinden Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) sorumludur. Sektörü düzenleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun¹¹⁹ ve bu çerçevede BDDK'nın amacı finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin çalışması, mali sektörün gelişmesi ile tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasıdır. BDDK bu amaçla, banka ve çeşitli finansal şirketlerin; kuruluşu, faaliyetleri, yönetimi, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek ve denetlemekle yetkili kılınmıştır. Bankacılık Kanunu'yla bankaların faaliyet alanları belirlenmiş olup yeni bankanın kurulması ve faaliyete başlaması belli koşullara bağlanarak BDDK'nın iznine tabi tutulmuştur¹²⁰. Bu durum sektörde düzenlemeden kaynaklanan giriş engellerinin bulunduğunu göstermektedir¹²¹.

5.2. İSTİKRAR AMACININ REKABET POLİTİKASINA ETKİLERİ

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da (RKHK) bankacılık sektörüne, sektörün nitelikleri ve önemi ile istikrar amacı nedeniyle rekabet kurallarından istisna tanınmamış, sektöre yönelik özel bir hükme yer verilmemiştir. Bu bağlamda, RKHK'nın teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları ile hâkim durumun kötüye kullanılmasını düzenleyen hükümlerine bankacılık sektörü diğer sektörlerle aynı şekilde tabidir. Bununla birlikte, sektördeki birleşme/devralmalarda Bankacılık Kanunu'ndan kaynaklanan farklı bir uygulama bulunmaktadır.

5.2.1. Banka Birleşme/Devralmalarının Düzenlenmesi

Bilindiği üzere RKHK'nın uygulandığı ilk yıllar Türkiye'de finansal krizlerin yoğun olarak yaşandığı döneme denk gelmiştir. Bu nedenle, bankacılık sektöründe özellikle birleşme/devralma alanında rekabet politikası istikrar kaygıları altında şekillenmiştir. Şöyle ki, 2000-2001 krizinin hemen öncesinde TMSF'ye devredilen bankaların, sektörün istikrarına zarar vermeden birleşme/devralma yoluyla süratle çözümlenmesi için 1999 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesinde değişiklik yapılarak bu bankaların birleşme/devralmaları RKHK uygulamasından istisna tutulmuştur. Buna göre, TMSF tarafından yapılan devir ve birleşme işlemlerine, bu işleme taraf bankaların aktiflerinin sektör içindeki payları toplamı %20'yi geçmediği müddetçe RKHK'nın birleşme/devralmalara ilişkin 7, 10 ve 11. maddeleri uygulanmayacaktır. Nitekim

¹¹⁹ 2005 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun yerini almıştır.

¹²⁰ Sektörü düzenleyen bir diğer kanun olan 5464 sayılı Banka ve Kredi Kartları Kanunu ise kartlı ödeme sistemlerini düzenlemektedir.

¹²¹ Öte yandan bankacılık sektöründe faiz oranları ve komisyonlar bankalar tarafından serbestçe belirlenmektedir.

söz konusu istisna hükmü Türk bankacılık sektöründe istikrar kaygılarının rekabet hukuku uygulamasını etkilediğini açıkça göstermektedir.

Öte yandan, 2000-2001 krizinde TMSF bünyesindeki bankalara getirilen istisna genişletilerek tüm bankaları kapsamıştır. Kriz sırasında 4389 sayılı Kanun'un 18. maddesinin birinci fıkrasına Türkiye'de faaliyet gösteren tüm bankaların birleşme/devralmalarını RKHK uygulamasından muaf tutan hüküm eklenmiş, bu hüküm 5411 sayılı Kanun'da da korunmuştur. 5411 sayılı Kanun'un "birleşme, bölünme ve hisse değişimi" başlıklı 19. maddesinin birinci fıkrasına göre,

Türkiye'de faaliyette bulunan bankalardan birinin; diğer bir veya birkaç banka veya finansal kuruluş ile birleşmesi veya bütün aktif ve pasifi ile diğer hak ve yükümlülüklerini Türkiye'de faaliyette bulunan diğer bir bankaya devretmesi, bütün aktif ve pasifleri ile diğer hak ve yükümlülüklerini devir alması veya bölünmesi ya da hisse değişimi Kurulun iznine bağlıdır. ... Bankaların bu Kanun hükümlerine göre birleşme, bölünme ve devirlerinde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile **devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının yüzde yirmiyi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 7, 10 ve 11 inci maddeleri hükümleri uygulanmaz.**

Buna göre, Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların taraf olduğu birleşme/devralmalar, toplam aktiflerin oranı %20'nin altında ise RKHK hükümlerinden istisna tutulmuştur. Söz konusu istisnanın temel gerekçesi ise krizin ve bu kapsamda TMSF bünyesindeki bankaların hızlı bir şekilde çözümlenmesi ve birleşme/devralmaların süratle sonuçlandırılmasının gerekliliğidir¹²². Esasen kriz döneminde birleşme/devralmaların kısa sürede tamamlanmasının gerekliliği ve RKHK kapsamında yapılacak değerlendirmenin zaman alacak olması bu düzenlemenin zeminini hazırlamıştır. Ancak, 4389 sayılı Kanun'un 14. maddesiyle TMSF bünyesindeki bankalara getirilen istisna bu amaca hizmet eder niteliktedir.

Kriz döneminde, iflasların sektörün istikrarını tehdit etmesini önlemek amacıyla, iflas eden bankaların taraf olduğu birleşme/devralmaların rekabet kurallarından istisna tutulması doğruluğu sorgulanabilir olsa da, içinde bulunulan koşullar çerçevesinde normal karşılanabilir. Ancak bunun ötesine geçilerek istikrar gerekçesiyle tüm bankaların RKHK kapsamından çıkarılması makul değildir. Ayrıca kriz kapsamında istikrarın sağlanması amacıyla getirilen istisnanın geçici olması ve kriz çözümlendikten sonra yürürlükten kaldırılması

¹²² 4389 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 7.5.2001.

beklenir. Fakat aksine, istisna hükmü 4389 sayılı Kanun'dan çıkarılmamış ve 5411 sayılı Kanun'da da korunmuştur. Bu durumun istikrar kaygılarının yanında, bankaların nitelikleri ve önemi nedeniyle sektöre ilişkin tüm düzenlenmelerden münhasıran BDDK'nın yetkili olmasının gerektiği, diğer sektörlerin tabi olduğu kuralların bankacılığa uygulanmasının uygun olmadığı görüşünden kaynaklandığı söylenebilir. Ancak bu uygulama Rekabet Kurumu'nun (RK) bankacılık sektöründe rekabetin korunması amacını olumsuz etkilemektedir¹²³.

Diğer taraftan Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların aktif payları incelendiğinde, en büyük paya sahip ilk yedi bankanın¹²⁴ kendi aralarındakiler hariç olmak üzere diğer bankaların taraf olduğu birleşme/devralmaların RKHK kapsamı dışında kaldığı görülmektedir. 5411 sayılı Kanun'un birleşme/devralmalara ilişkin maddeleri ile bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Bankaların Birleşme, Devir, Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelik'in, birleşme/devralmaların rekabete etkilerine yönelik bir hüküm içermediği göz önüne alındığında, bankacılık sektöründeki birleşme/devralmaların rekabete etkilerinin değerlendirilmediği anlaşılmaktadır. Her ne kadar tarafların toplam aktiflerinin payı %20'yi geçmediğinde işlemin rekabeti azaltmayacağı iddia edilebilse de, ilgili ürün pazarı kavramı çerçevesinde bankacılık hizmetlerinin alt pazarları olan mevduat, kredi, kartlı ödeme hizmetleri ile diğer hizmetlerdeki pazar paylarının da incelenerek işlemin alt pazarlarda rekabete etkilerinin değerlendirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Söz konusu istisna, AB ve OECD tarafından da birçok defa eleştirilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun 2008 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda, istisnanın sektördeki birleşmelere rekabet kurallarının uygulanmasını sınırladığı, bu nedenle kamu bankalarının özelleştirilmesinde RK'nın rekabeti geliştirme çabalarının sınırlı kalabileceği ifade edilmiştir¹²⁵ (AB 2008, 47). 2010 yılı Raporu'nda ise RKHK'nın pazar payları %20'nin altında olan banka birleşme/devralmalarına da uygulanması gerektiği vurgulanmıştır (AB 2010, 54). Bunun yanı sıra OECD'nin Türkiye'de rekabet politikasına ilişkin raporunda, bankacılık sektöründeki birleşmelerin RK'nın yetki alanından fiilen çıkarıldığı, ancak rekabet politikası denetiminin

¹²³ 2000-2001 krizinde bankacılıkta rekabet politikasına ilişkin bir diğer husus, TMSF bünyesindeki bankalar ile diğer bankaların yeniden yapılandırılması amacıyla sağlanan kamu kaynağının devlet yardımı niteliğinde olduğu ve sektördeki rekabeti etkilediğidir. Ancak bahse konu dönemde devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin yasal ve kurumsal düzenleme mevcut olmadığından sektöre aktarılan kamu kaynağının rekabete etkileri incelenmemiştir.

¹²⁴ 2011 yılında aktiflere göre en büyük yedi bankanın aktif payı sırasıyla %13,93, %13,84, %12,63, %11,51, %9,31, %7,85 ve %7,68'dir (TBB Bankalarımız Kitabı, 2011).

¹²⁵ Nitekim Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin özelleştirilme yoluyla devri işleminde, işlemin söz konusu istisna nedeniyle ön bildirim tabi olmadığına karar verilmiştir (Bkz. 6.10.2006 tarihli, 06-71/950-M sayılı görüş). Bu görüş diğer banka özelleştirmelerini de etkileyebilecektir.

yeniden tesisinin gerekli olduğu vurgulanmıştır. Getirilen üst sınırın tüm banka birleşmelerini *de facto* istisna tutacak kadar yüksek olduğu belirtilmiş, RK'nın ısrarlarına rağmen istisnanın kaldırılmadığı vurgulanmıştır (OECD 2005, 28).

Öte yandan RK tarafından, Türkiye'de faaliyet gösteren bir bankanın, Türkiye'de faaliyeti olmayan yabancı bir banka veya finansal kuruluş tarafından devralınması durumunda istisna hükmünün geçerli olmadığı, bu tür işlemlerin RK'nın iznine tabi olduğu kabul edilmiştir. Nitekim bankacılık sektöründeki birleşme/devralmalara ilişkin kararlar sadece bu nitelikteki işlemleri içermektedir¹²⁶. Bu işlemlere, taraflardan birinin Türkiye'de faaliyeti olmaması nedeniyle sektördeki rekabete etkisi olmayacağından izin verilmiştir¹²⁷.

5.2.2. Diğer Rekabet Hukuku Uygulamaları

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda birleşme/devralmalar dışında, rekabet kurallarının uygulanmasına istisna getiren hüküm bulunmamakta, bu bağlamda RKHK'nın 4., 5. ve 6. maddeleri bankalara uygulanmaktadır. Bankacılık sektöründe alınan kararlar incelendiğinde ise, bu maddelerin sektörde aktif bir şekilde uygulandığı ve alınan karar sayısının yıllar itibarıyla, özellikle son yıllarda artış gösterdiği görülmektedir. Ayrıca, bankacılık sektörünün önemi ve nitelikleri ile alınacak kararın istikrara etkilerinin, bankalar tarafından rekabet kurallarının ihlal edilip edilmediğine ilişkin değerlendirmeyi ve ihlalin tespiti durumunda uygulanacak yaptırımı etkilemediği anlaşılmaktadır. Aksine, bankalar hakkındaki her türlü ihlal iddiası bu kaygılardan bağımsız olarak diğer sektörlerle aynı şekilde değerlendirilmiş, bankacılık sektörüne bu anlamda bir istisna tanınmamıştır. Finansal kriz dönemlerinde dahi sektörde rekabet kuralları uygulanmaya devam edilmiştir. Bankalar arasındaki rekabeti kısıtlayıcı anlaşma ve işbirliklerine ise RKHK'nın 5. maddesi çerçevesinde yapılan değerlendirmeyle muafiyet tanınmıştır. Bankacılık hizmetlerinin kendine özgü nitelikleri ise sadece söz konusu muafiyet şartları kapsamında dikkate alınmıştır.

Diğer taraftan bankacılık sektöründe bugüne kadar alınmış kararlar incelendiğinde, rekabet hukuku uygulamasına en fazla kartlı ödeme hizmetlerinde bankalar arası anlaşma ve işbirliklerinin konu olduğu görülmektedir. Söz konusu anlaşma ve işbirlikleri genellikle kartlı ödeme hizmetlerinde takas komisyonunun bankalar tarafından ortak belirlenmesine¹²⁸, bankalar arasında ATM ağlarının

¹²⁶ Ayrıca, Türkiye'deki bankaların birleşme/devralmaları sonucunda, bu bankaların finansal sektörün diğer alanlarında faaliyet gösteren bağlı ortaklık ve iştiraklerinin kontrolündeki değişiklikler RK tarafından incelenmektedir (Örn., 3.3.2005 tarihli, 05-12/144-51 sayılı; 17.8.2005 tarihli, 05-52/795-215 sayılı kararlar).

¹²⁷ Örn., 15.4.2004 tarihli, 04-26/307-70 sayılı; 12.11.2008 tarihli, 08-63/1044-404 sayılı kararlar.

¹²⁸ Örn., 17.1.2008 tarihli, 08-06/63-20 sayılı; 19.8.2009 tarihli, 09-36/904-216 ve 09-36/905-217 sayılı kararlar.

paylaşılmasına¹²⁹, kredi kartı hizmetlerinde güçlü bankalarla sisteme yeni giren bankalar arasındaki işbirliklerine¹³⁰ ilişkin olup bunlara RKHK'nın 5. maddesi çerçevesinde büyük ölçüde muafiyet tanınmıştır. Bunun yanı sıra bankaların diğer ürün/hizmet sağlayıcıları ile kredi kartı hizmetlerine yönelik yaptıkları anlaşmalar da RKHK'nın 4 ve 5. maddeleri çerçevesinde incelenerek muafiyet tanınmıştır¹³¹. Ayrıca müşterilerin kredilere ilişkin sigorta hizmetlerini, bankaların belirlediği veya acenteliğini yürüttüğü sigorta şirketinden almaya zorlandığına yönelik iddialar da RKHK'nın 4. ve 6. maddeleri kapsamında değerlendirilmiştir¹³². Buna ek olarak, bankaların TBB bünyesinde bankacılık hizmetlerine ilişkin ücretleri, kredi ve mevduat faiz oranlarını birlikte belirledikleri iddiasına ilişkin olarak, ihlal tespit edilmediğinden soruşturma açılmamıştır¹³³.

Bankacılık sektöründeki ilk soruşturma ise kartlı ödeme hizmetlerinde Benkar Tüketici Finansmanı ve Kart Hizmetleri A.Ş. (Benkar) hakkında yürütülmüş, Benkar'ın işyerleriyle olan sözleşmelerinde yer alan belirsiz süreli rekabet yasağının RKHK'nın 4. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle Benkar'ın halefi HSBC Bank A.Ş.'ye idari para cezası uygulanmıştır¹³⁴. Diğer bir soruşturma ise yine kartlı ödeme hizmetlerine yönelik olup teşebbüs birliği niteliğindeki Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) hakkında yürütülmüştür. BKM bünyesinde bir araya gelen bankaların birlikte belirlediği takas komisyonunun 4. maddeyi ihlal ettiği sonucuna ulaşılarak BKM'ye idari para cezası verilmiş, takas komisyonu belirlenmesine ise belli koşullar altında bireysel muafiyet tanınmıştır¹³⁵. Son olarak, bazı bankaların maaş ödeme hizmetlerinde rekabeti kısıtlayıcı nitelikteki uygulamalarına yönelik yürütülen soruşturma sonucunda yedi bankaya 4. maddeyi ihlal ettikleri gerekçesiyle idari para cezası uygulanmıştır¹³⁶.

Bahsi geçen soruşturma birçok açıdan önem arz etmektedir. İlk olarak, soruşturmaya taraf bankaların sektördeki ağırlığı, ihlalin niteliği ile uygulanan para cezasının miktarı yönünden bankacılık sektöründe yürütülen ilk büyük soruşturmadır. Bunun yanı sıra, soruşturma safhasında bankacılık sektörünün ekonomideki önemi ve nitelikleri ile istikrar kaygıları nedeniyle bankalara rekabet kurallarının ve yaptırımların uygulanabilirliği soruşturmaya taraf bankalar dahil

¹²⁹ 28.1.2010 tarihli, 10-10/89-39 sayılı karar.

¹³⁰ Örn., 22.7.2004 tarihli, 04-48/639-158 sayılı; 24.4.2007 tarihli, 07-34/343-124 sayılı; 29.4.2009 tarihli, 09-20/407-101 sayılı kararlar.

¹³¹ Örn., 20.6.2008 tarihli, 08-40/533-199 sayılı; 15.7.2009 tarihli, 09-33/733-171 sayılı; 9.9.2009 tarihli, 09-41/994-251 sayılı kararlar.

¹³² Örn., 20.5.1999 tarihli, 99-24/211-124 sayılı karar.

¹³³ 1.8.2002 tarihli, 02-46/563-229 sayılı; 20.7.2006 tarihli, 06-53/689-196 sayılı karar.

¹³⁴ 24.11.2005 tarihli, 05-79/1082-309 sayılı; 4.1.2006 tarihli, 06-01/9-4 sayılı kararlar.

¹³⁵ 1.7.2005 tarihli, 05-43/602-153 sayılı karar.

¹³⁶ 7.3.2011 tarihli, 11-13/243-78 sayılı karar.

birçok kesim tarafından tartışmaya konu olmuştur. Ayrıca rekabet ihlalinin tespiti durumunda uygulanacak para cezasının bankaların ve sektörün istikrarına etkileri de tartışılmıştır. Bu bakımdan da soruşturma ilk olma niteliğini taşımaktadır. Diğer taraftan, soruşturma sonucunda ihlal tespit edilerek bankalara idari para cezası uygulanması, daha önce alınan kararlarla birlikte, bankacılık sektöründe rekabet politikası uygulamasını güçlendirmiş, bankacılığın diğer sektörler gibi rekabet kurallarına tabi olduğunu göstermiştir.

Son olarak, bankacılık sektöründe rekabet politikasında BDDK-RK ilişkisine değinmekte fayda vardır. Bu kapsamda, bankacılık sektörüne yönelik rekabet hukuku incelemelerinde BDDK ile görüş alışverişinde bulunulmakta, özellikle sektörel uzmanlığa ihtiyaç duyulduğunda BDDK'nın bilgisine başvurulmaktadır. Buna ek olarak RK, 5411 sayılı Kanun'un 99. maddesi çerçevesinde kurulan Finansal Sektör Komisyonu'nda yer almakta olup Komisyon toplantılarında, bankacılık sektöründe rekabet politikasında yaşanan gelişmeler aktarılmakta ve rekabetin güçlendirilmesine ilişkin görüş ve öneriler rekabet savunuculuğu kapsamında bildirilmektedir.

5.3. DEĞERLENDİRME ve ÖNERİLER

Yoğunlaşma oranlarının yüksek olduğu Türk bankacılık sektörü oligopolistik yapıya sahiptir. Ayrıca düzenlemeden kaynaklanan yüksek giriş engelleri nedeniyle son yıllarda sektöre yeni banka girişi olmamıştır. Bu durum bankacılıkta rekabeti azaltmakla birlikte, bankaların ürün/hizmet farklılaştırması ile faiz ve diğer ücretlere yönelik yoğun kampanya ve reklam faaliyetleri rekabetin varlığına işaret etmektedir.

Türk bankacılık sektöründe, son yıllarda yaşanan krizler çerçevesinde rekabet-istikrar ilişkisine yönelik çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Buna göre, 1980'li yıllarda kısıtların kaldırılmasıyla bankalar arası rekabet artmış, ancak bankaların riskliliğinde de artış olmuştur. Bu dönemdeki krizler ise, rekabetin risklilik artışıyla krize yol açtığını göstermekte ve bankacılıkta rekabetin istikrarsızlık doğurduğunu savunan görüşle uyuşmaktadır. Benzer şekilde 2007-2008 krizinin bankaları önemli düzeyde etkilememesi, son yıllarda artan yoğunlaşmanın bankaların riskliliğini azalttığı ve sektörü krize karşı koruduğu şeklinde yorumlanabilir. Öte yandan krize yol açan diğer unsurların da dikkate alınması gerekmektedir. Şöyle ki, 1990'lardaki makroekonomik dengesizlikler ile düzenlemedeki eksiklikler krizde önemli bir rol oynamışken, son yıllardaki olumlu ekonomik gelişmeler, etkin düzenleyici ve denetleyici çerçeve ile riskliliğin kontrol altında tutulması bankaların son yaşanan krizi zararsız atlattığını sağlamıştır.

Diğer taraftan Türk bankacılık sektöründe istikrar kaygılarının rekabet politikasına etkileri ABD'ye benzerlik göstermektedir. Bankacılık sektörünün önemi ve istikrarın korunması amacı birleşme/devralmaları etkilemiş, düzenleyici kanunlar sektördeki bileşme/devralmalara rekabet kurallarından istisna tanımıştır. Kriz koşullarında getirilen istisna kriz döneminde rekabetin korunması amacından ödün verildiğini göstermiştir. Ancak istisnanın kriz sonrasında da korunması, bu durumun krize özgü olmadığını göstermekte ve sektörde rekabet politikasını zayıflatmaktadır. Öte yandan diğer alanlarda RK tarafından sektöre rekabet kuralları diğer sektörlerle aynı şekilde ve istisnasız uygulanmaktadır.

Bankacılık sektöründe rekabet politikasının güçlendirilmesi için söz konusu istisnanın kaldırılması, istisna korunsa bile birleşme/devralmalarda RK'nın rolünün artırılması gerekmektedir. Bu amaçla ABD uygulamasına benzer şekilde RK'dan görüş alınmasında fayda görülmektedir. Ayrıca, diğer rekabet hukuku uygulamalarında RK ile BDDK arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu durum kurumlar arası ilişkileri düzenleyen işbirliği protokolü çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Böylelikle rekabet politikası ile sektörel düzenlemelerde kurumlar arası bilgi ve görüş alışverişine belli bir standart getirilebilir. Bu şekilde sektörel düzenlemelerin rekabete ve rekabet politikasına etkilerine ilişkin RK görüşünün alınması sağlanabilir. Buna ek olarak, rekabet hukuku uygulaması ile yaptırımların istikrarı olumsuz etkileyeceğine ilişkin kaygıların giderilmesine katkıda bulunulabilir. Bundan başka, bankacılık sektöründe piyasa yapısını ve rekabetin düzeyini etkileyen BDDK tarafından yürütülen çalışma ve düzenlemelere rekabet savunuculuğu kapsamında RK'nın da dahil olması faydalı olabilecektir.

SONUÇ

Bankacılık sektörünün önemi, finansal aracılık işleviyle ekonomik büyümede üstlendiği rol ile istikrarsızlığa ve krizlere açık olmasından kaynaklanmaktadır. Sektörün ekonomideki önemi nedeniyle istikrarın ve etkin işleyişin gerekliliği ise yoğun düzenlenmeyi beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan bankacılık sektöründe rekabetin riskliliği artırarak istikrarsızlığa yol açan unsurlardan biri olduğu görüşü, sektörde rekabete olan yaklaşımı ve rekabetin düzeyini de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu durum, istikrar kaygılarının rekabetin korunması amacının önüne geçmesi, rekabetin kısıtlanması, pazar gücünün ve yoğunlaşmış pazar yapısının tercih edilmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak rekabet, etkinliği ve toplumsal refahı artırdığından, rekabetin kısıtlanmasının ekonomiye maliyetleri bulunmaktadır. Bunun yanı sıra rekabetin istikrarsızlık doğurduğu görüşü akademik yazında henüz kesinleşmemiş, aksine rekabetin istikrarı artırdığına işaret eden çalışmalar ağırlık kazanmaya başlamıştır. Ayrıca riskliliği kontrol altında tutan düzenleyici politikalar yoluyla rekabetin kısıtlanmasına gerek olmadan da istikrarın korunması mümkündür.

Rekabetin bankacılık sektöründe istikrarsızlık doğurduğu görüşü sektörde rekabet politikasını da etkilemiştir. Bu etki ABD’de özellikle birleşme/devralmalar alanında görülmüş, rekabet politikası sektörü düzenleyen yasalar tarafından sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede rekabeti azaltan birleşme/devralmalara istikrar amacıyla izin verilmiş, bankaların rekabeti kısıtlayan diğer uygulama ve davranışları istikrar sağlayacağı gerekçesiyle desteklenmiştir. Nitekim bankacılıkta rekabet politikası 1960'lara kadar uygulanmamış, bankaların rekabet kurallarına tabi olduğuna ve sektörün önemi nedeniyle rekabet kurallarından muaf tutulamayacağına hükmeden Yüksek Mahkeme kararıyla uygulanmaya başlamıştır. AB’de ise bankacılıkta rekabet politikasını kısıtlayan düzenleme olmamakla birlikte, istikrarın korunmasının amacı ve bu kapsamda sektörün çok sıkı düzenlenmesi nedeniyle rekabet kuralları bankalara 1980 yılındaki AAD kararına kadar uygulanmamıştır.

Son yıllarda, bankacılıkta rekabet-istikrar ikilemi görüşündeki yumuşama ve rekabet politikasına yönelik olumlu yaklaşıma paralel olarak ABD ve AB’de

bankaların rekabet kuralları diğer sektörlerle aynı şekilde istisnasız uygulanmaktadır. AB’de bu duruma finansal entegrasyon amacının da katkısı vardır. Öte yandan ABD’de istikrarın korunması amacı birleşme/devralma alanında rekabet politikasını halen etkilemektedir. Dolayısıyla rekabet politikasının gelişimi ve günümüzdeki uygulama çerçevesinde, AB’de bankacılık sektöründe rekabet politikasının ABD’den daha güçlü olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak bu duruma ABD ve AB’de, düzenlenen sektörlerde rekabet politikasındaki yaklaşım farklılığının da etkisi vardır.

İstikrar kaygılarının yoğun olarak yaşandığı 2007-2008 finansal krizinde ABD’de, istikrarın sağlanması için gerçekleştirilen devralmalarla yoğunlaşmanın artması rekabetten ödün verildiğini göstermektedir. AB’de ise krizde alınan önlemlere yoğunlaşma ve devlet yardımı kurallarının istisnasız uygulanması, rekabetten ödün verilmeden istikrarın sağlanabileceğini ortaya koymuştur. Bu durum, istikrar kaygılarına rağmen Komisyon tarafından sektöre rekabet kurallarının sıkı bir şekilde uygulandığının bir göstergesidir. Öte yandan, İngiltere’de istikrar amacıyla rekabeti önemli ölçüde azaltan bir birleşmeye izin verilmesi ve diğer AB üyesi ülkelerin rekabet kurallarının askıya alınmasına yönelik talepleri, Komisyon’un yaklaşımının aksine üye ülkelerde istikrar amacının ön planda olduğunu, bu amaçla rekabetin kısıtlanmasına göz yumulabileceğini göstermiştir.

2007-2008 krizinin büyük bankaların aşırı riskliliği ile bunu önlemekte yetersiz kalan düzenleyici politika eksikliklerinden kaynaklanması ve bu bankaların iflasının yayılarak sistemik krize yol açması nedeniyle, kanaatimizce rekabetten ziyade yoğunlaşmış bankacılık sektöründeki büyük ve sistemik açıdan önemli bankalar istikrara daha çok zarar vermektedir. Bunun yanı sıra, kriz sonrasında “batmasına izin verilmeyecek kadar büyük” olan sistemik açıdan önemli bankaların ve bunlara yönelik politikaların yarattığı problemlerin giderilmesinde rekabet politikasının katkısına yönelik tartışmalar, bankacılık sektöründe rekabet politikasına olumlu yaklaşımın zaman geçtikte güçlendiğini göstermektedir. Bu çerçevede, rekabet kurallarının bu tür bankaların oluşmasını önleyebileceğine ilişkin görüşler, rekabet politikasının istikrara olumlu katkıda bulunabileceğine işaret etmektedir.

Türk bankacılık sektöründe istikrar kaygılarının rekabet politikasına etkileri ABD’ye benzerlik göstermektedir. Bankacılık sektörünün önemi ve istikrarın korunması amacı Türkiye’de birleşme/devralmaları etkilemiş, bankacılık kanunları sektörde belli eşiği aşmayan birleşme/devralmaları rekabet kurallarından muaf tutmuştur. Bu durum Türkiye’de istikrar kaygıları nedeniyle rekabetin korunması amacından ödün verildiğini göstermekte ve bankacılıkta

rekabet politikasını zayıflatmaktadır. Öte yandan, rekabet hukukunun diğer alanlarında rekabet kuralları RK tarafından sektöre istisnasız uygulanmaktadır.

Bu çerçevede, bankacılık sektöründe rekabet politikasının güçlendirilmesi için birleşme/devralmalardaki istisnanın kaldırılması gerekmekte, en azından bu alanda RK'nın rolünün artırılması ve bu amaçla RK'dan birleşme/devralmaların rekabete etkilerine ilişkin görüş alınmasında fayda görülmektedir. Ayrıca, RK ile BDDK arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesinin bankacılık sektöründe rekabet ve istikrarın korunması amaçları arasında denge sağlanmasına olumlu katkıları olacaktır. Böylelikle, rekabet hukuku uygulaması ve sektörel düzenlemelerde kurumlar arası bilgi ve görüş alışverişi sağlanabilecektir. Bunun yanı sıra bankacılıkta pazar yapısını ve rekabeti etkileyen düzenlemelere, RK'nın rekabet savunuculuğu kapsamında dahil olması yararlı olacaktır.

Sonuç olarak, çalışma kapsamında ulaşılan genel kanaate göre bankacılık sektöründe rekabetin istikrara zarar verdiği kesin değildir; ancak rekabetin etkinliği ve toplumsal refahı artırdığı bir gerçektir. Bu nedenle Türk bankacılık sektöründe, akademik yazına, uluslararası gelişme ve uygulamalara paralel olarak istikrar kaygıları bankacılık sektöründe rekabetin korunması amacının önüne geçmemeli, sektörde rekabet politikası güçlendirilmelidir.

ABSTRACT

Importance of the banking sector stems from the financial intermediation function of banks and the fact that it is prone to instability and crisis. Moreover, there has been a conventional wisdom among regulators that competition in the banking sector is associated with instability. This idea is also supported by academic studies that prove the trade-off between competition and stability. However, in recent years there is a counter-argument that competition contributes to banking system stability.

Due to the idea that competition is detrimental to banking stability, regulatory policies restricted competition and promoted market power in banking for many years. In addition to this, competition-stability nexus and the importance of stability in banking also affected the competition policy in banking sector.

To that end, the aim of this study is to examine the effect of the relation between competition and stability in banking to the competition policy in the sector. For this purpose, the evolution of competition policy in USA, EU and Turkish banking sector is examined to find out the impact of instability concerns to the enforcement of competition rules in times of stability as well as during 2007-2008 global financial crisis.

The main inference of the study is that importance of stability in banking and competition-stability relation affected competition policy enforcement in USA, EU and Turkey to varying degrees. However, it is possible to conclude that along with the positive approach to competition and competition policy in banking, today competition rules are generally enforced to the sector as in other industries in normal times and during financial crisis period.

KAYNAKÇA

- AB (2008), “Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu”, COM(2008) 674.
- AB (2010), “Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu”, COM(2010) 660.
- ALLEN, F. ve D. GALE (2004), “Competition and Financial Stability”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 36, No. 3, s. 453-480.
- ATHANASSIOU, P. (2008), “Competition Law and the European Financial Services Sector: An Overview of Recent Developments” *International In-house Counsel Journal*, Vol. 1, No. 3, s. 419-429.
- BDDK (2010a), “Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler” Aralık 2010, Sayı:5.
- BDDK (2010b), “Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi”, BDDK Çalışma Tebliği, 3. baskı.
- BECK, T. (2008), “Bank Competition and Financial Stability: Friends or Foes?”, *The World Bank Policy Research Working Paper No. 4656*.
- BECK, T., A. DEMİRGÜÇ-KUNT ve R. LEVINE (2006), “Bank Concentration and Fragility: Impact and Mechanics”, in STULZ, R. ve M. CAREY, *The Risks of Financial Institutions*, National Bureau of Economic Research.
- BECK, T., D. COYLE, M. DEWATRIPONT, X. FREIXAS ve P. SEABRIGT (2010), “Bailing out the Banks: Reconciling Stability and Competition” *Centre for Economic Policy Research (CEPR)*.
- BERG, S.A. ve M. KIM (1998), “Banks as Multioutput Oligopolies: An Empirical Evaluation of the Retail and Corporate Banking Markets” *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 30, No. 2 , s. 135-153.
- BERGER, A.N., L.F. KLAPPER ve R. TURK-ARISS (2008), “Bank Competition and Financial Stability” *The World Bank Policy Research Working Paper No. 4696*.

BINGAMAN, A.K. (1996), “Antitrust and Banking” Antitrust Bulletin, Vol. 41, s. 465-473.

BOMHOFF, A., A. JAROSZ-FRIIS ve N. PESARESI (2009), “Restructuring Banks in Crisis-Overview of Applicable State Aid Rules”, EC Competition Policy Newsletter, Issue: 2009-3, s. 3-9.

BOYD, J.H. ve G. DE NICOLO (2005), “The Theory of Bank Risk Taking and Competition Revisited”, http://www.fdic.gov/bank/analytical/CFR/2004/sept/CFRCP_2004-20_Boyd.pdf.

BOYD, J.H., G. DE NICOLO ve A.M. JALAL (2006), “Bank Risk-Taking and Competition Revisited: New Theory and New Evidence” IMF Working Paper No. WP/06/297.

CANOY, M., M. VAN DIJK, J. LEMMEN, R. DE MOOIJ ve J. WEIGAND (2001), “Competition and Stability in Banking” CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Working Paper No. 015.

CARLETTI, E. (2007), “Competition and Regulation in Banking” in A. BOOT and A. THAKOR, Handbook in Financial Intermediation, Elsevier, North Holland, 2008.

CARLETTI, E. ve P. HARTMANN (2002), “Competition and Stability: What’s Special About Banking?” European Central Bank Working Paper Series No. 146.

CARLETTI, E. ve X. VIVES (2008), “Regulation and Competition Policy in the Banking Sector” IESE Business School-University of Navarra Occasional Paper No. OP-159.

CASU, B., C. GIRARDONE ve P. MOLYNEUX (2006), *Introduction to Banking*, Pearson Education Limited, England.

CATLETT, I.M. (2005), “The New EC Competition Policy: Is Private Enforcement Appropriate for the Banking Sector? Journal of International Banking Law and Regulation, Vol. 20, Issue: 7 2005, s. 305-314.

CETORELLI, N. (2001), “Competition Among Banks: Good or Bad?” Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago Journal, QII, s. 38-48.

CLAESSENS, S. (2009), “Competition in the Financial Sector: Overview of Competition Policies”, IMF Working Paper No. WP/09/45.

DA SILVA, A.G. ve M. SANSOM, (2009), “Antitrust Implications of the Financial Crisis: A UK and EU View”, *Antitrust*, American Bar Association, Vol. 23, No. 2, s. 24-31.

DOGAN, S.L. ve M.A. LEMLEY (2009), “Antitrust Law and Regulatory Gaming” *Texas Law Review*, Vol. 87, No. 4, s. 685-729.

DOJ (2009), “US DOJ Antitrust Division Manual-Chapter II: Statutory Provisions and Guidelines of the Antitrust Division”, 4th Edition.

DOLEYS, T.J. (2010), “Managing State Aid in Times of Crisis: The Role of the European Commission” paper presented at the ECPR Fifth Pan-European Conference on EU Politics, 23-26.6.2010, at the University of Oporto and University of Fernando Pessoa, Portugal.

EC (1973), “Second Report on Competition Policy”, Brussels.

EC (1979), “Eighth Report on Competition Policy”, Brussels.

EC (1984), Fourteenth Report on Competition Policy”, Brussels.

EC (2006), “Sector Inquiry on Retail Banking-Interim Report II-Current Accounts and Related Services”, 17.7.2006.

EC (2007a), “Report on the Retail Banking Sector Inquiry-Commission Staff Working Document”, SEC(2007) 106, 31.1.2007.

EC (2007b), “Sector Inquiry on Retail Banking-Final Report”, COM(2007)33final, 31.1.2007.

EC (2008), State Aid Scoreboard, 17.11.2008, COM(2008) 751 final.

EC (2009), State Aid Scoreboard-Special Edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis, 8.4.2009, COM(2009) 164.

EC (2010), State Aid Scoreboard-Report on Recent Developments on Crisis Aid to the Financial Sector, 4.6.2010, COM(2010)255 final/2.

FOECKING, J., P. OHLANDER ve E. FERDINANDUSSE (2009), “Competition and the Financial Markets: The Role of Competition Policy in Financial Sector Rescue and Restructuring, *EC Competition Policy Newsletter*, No. 2009-1, s. 7-11.

FOER, A.A. (2008), “Preserving Competition After the Banking Meltdown” *GCP-The Online Magazine for Global Competition Policy*, Release: Dec-08(1).

FOER, A.A. (2009), “Statement about ‘Too Big To Fail?’: The Role of Antitrust Law in Government-Funded Consolidation in the Banking Industry” in the Hearing before the Subcommittee on Courts and Competition Policy of the Committee on the Judiciary House of Representatives, 17.3.2009, No. 111-33 s. 7-18.

FREIXAS, X. ve J.-C. ROCHET (2008), *Microeconomics of Banking*, Second Edition, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

FURLONG, F.T. ve S.H. KWAN (2006), “Sources of Bank Charter Value” Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper.

GARZA, D.A. (2009), “Statement about ‘Too Big To Fail?’: The Role of Antitrust Law in Government-Funded Consolidation in the Banking Industry” in the Hearing before the Subcommittee on Courts and Competition Policy of the Committee on the Judiciary House of Representatives, 17.3.2009, No. 111-33, s. 47-62.

GEBSKI, S. (2009), “Competition First? Application of State Aid Rules in the Banking Sector”, *The Competition Law Review*, Vol. 6 Issue: 1, s. 89-115.

GERADIN, D. (2005), “Limiting the Scope of Article 82 of the EC Treaty: What can the EU Learn from the U.S. Supreme Court’s Judgement in *Trinko* in the Wake of *Microsoft*, *IMS*, and *Deutsche Telekom*?, to be published in the *Common Market Law Review*.

GÜZEL, O. (2003), “AT Rekabet Hukuku Kurallarının Bankacılık Sektörüne Uygulanması” *Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi*, No. 10.

ICN (2005), “An Increasing Role for Competition in the Regulation of Banks”, Bonn, June 2005.

JIMENEZ, G., J.A. LOPEZ ve J. SAURINA (2007), “How Does Competition Impact Bank Risk-Taking?”, Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper, No. 2007-23.

KARAYOL, H.A. (2007), “Kartlı Ödeme Sistemlerinde Rekabet”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi*, No. 75.

KARMEL, R.S. (2010), “Is the Public Utility Holding Company Act a Model for Breaking Up the Banks That are Too-Big-to-Fail?”, *Brooklyn Law School Legal Studies Research Paper* No. 202.

KEELEY, M.C. (1990), “Deposit Insurance, Risk and Market Power in Banking” *The American Economic Review*, Vol. 80, No. 5, s. 1183-1200.

KERJEAN, S. (2008), “The Legal Implications of the Prudential Supervisory Assessment of Bank Mergers and Acquisitions under EU Law”, European Central Bank Legal Working Paper Series, No: 6.

KINTNER, E.W. ve J.P. BAUER (1987), “Competition at the Teller’s Window: Altered Antitrust Standards for Banks and Other Financial Institutions” The University of Kansas Law Review, Vol. 35, s. 657-696.

LACOUR, J. (2008), “Unclear Repugnancy: Antitrust Immunity in Securities Markets After Credit Suisse Securities (USA) LLC v. Billing” St. John’s Law Review, Vol. 82, s. 1115-56.

LEVY-YEYATI, E. ve A. MICCO (2003), “Concentration and Foreign Penetration in Latin American Banking Sectors: Impact on Competition and Risk, Inter-American Development Bank Working Paper No. 499.

LOWE, P. (2009), “State Aid Policy in the Context of the Financial Crisis”, EC Competition Policy Newsletter, Issue: 2009-2, s. 3-8.

MAES, S. ve K. KILJANSKI (2009), “Competition and the Financial Markets: Financial Sector Conditions and Competition Policy” EC Competition Policy Newsletter, Issue: 2009-1, s. 12-16

MARKHAM, J.W. (2010), “Lessons for Competition Law from the Economic Crisis: The Prospect for Antitrust Responses to the ‘Too-Big-To-Fail’ Phenomenon”, Paper Presented at the Murphy Conference on Corporate Law at Fordham University Law School, March 12, 2010.

MARTINEZ-MIERA, D. ve R. REPULLO (2008), “Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?”, CEMFI Working Paper No. 0801.

MATTHEWS, K. ve J. THOMPSON (2005), *The Economics of Banking*, John Wiley & Sons Ltd., England.

MISHKIN, F.S. (1999), “Financial Consolidation: Dangers and Opportunities”, Journal of Banking and Finance, Vol. 23, s. 675-691.

MISHKIN, F.S. (2004), *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Seventh Edition, The Addison-Wesley, USA.

MONSTAD, R. ve K. VAN DE CASTEELE (2009), “State Aid: Main Developments Between 1 May and 31 August 2009”, EC Competition Policy Newsletter, Issue: 2009-3, s. 61-67.

MORGAN, D.P. ve K.J. STIROH (2005), “Too Big to Fail After All These Years” Federal Reserve Bank of New York Staff Report No. 220.

NORTHCOTT, C.A. (2004), “Competition in Banking: A Review of the Literature” Bank of Canada Working Paper No. 2004-24.

OECD Policy Roundtables (1998), “Enhancing the Role of Competition in Regulation of Banks”, DAF/CLP(98)16.

OECD (2005), “Türkiye’de Rekabet Hukuku ve Politikası”.

OECD Policy Roundtables (2006), “Competition and Regulation in Retail Banking”, DAF/COMP(2006)33.

OECD Policy Roundtables (2009), “Competition and Financial Markets” DAF/COMP(2009)11.

OECD Policy Roundtables (2010), “Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector” DAF/COMP(2010)9.

OFT (2003), “UK Payment Systems-OFT Market Study of Clearing Systems and Review of Plastic Card Networks”, OFT658.

OFT Report to the Secretary of State for Business Enterprise and Regulatory Reform-Anticipated Acquisition by Lloyds TSB plc of HBOS plc, 24.10.2008.

ONUKLU, N.N. (2007), “Geçiş Maliyetlerinin Firma Davranışı ve Pazar Üzerindeki Etkileri: Ardılıpazarda Pazar Gücü”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri, No. 74.

PEKAREK, E. ve M. HUTH (2008), “Bank Merger Reform Takes an Extended Philadelphia National Bank Holiday” Fordham Journal of Corporate & Financial Law, Vol. 13, s. 595-703.

POND, K. (2007), *Retail Banking*, Global Professional Publishing Limited, London.

PONS, J.-F. (2002), “Competition in the Financial Services in Europe Today”, Outline for the Speech in Third Annual Conference on Retail Banking in Europe, 4-5.3.2002 Paris.

PORRINI, D. ve G.B. RAMELLO (2004), “Competition in Banking: Switching Costs and the Limits of Antitrust Enforcement”, LUIC Papers in Economics No.153.

SHULL, B. (1996), “The Origins of Antitrust in Banking: An Historical Perspective”, *Antitrust Bulletin*, Vol. 41, s. 255-288.

SHULL, B. (2010), “Bank Merger Policy in a Too-Big-To-Fail Environment” Remarks Prepared for the 19th Annual Hyman P. Minsky Conference called After the Crisis: Planning a New Financial Structure on 14-16 April 2010 at Levy Economics Institute of Bard College at the Ford Foundation, New York City.

STERN, G.H. ve R. J. FELDMAN (2008), “Too Big To Fail: The Hazards of Bank Bailouts” *The Federal Reserve Bank of Minneapolis Banking and Policy Issues Magazine*, 2007 Annual Report Issue, Excerpts from the 2004 book by H. Stern and Ron J. Feldman.

ŞAHİN, S.Y. (2010), “Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki” *Rekabet Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 4, s.7-57.

TBB (2008), “50. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye’de Bankacılık Sistemi: 1958-2007” Kasım 2008, No. 262.

TBB Bankalarımız Kitabı, 2011.

VAN HOOSE, D. (2010), *The Industrial Organization of Banking: Bank Behavior, Market Structure and Regulation*, Springer, Verlag Berlin Heidelberg.

VICKERS, J. (2008), “The Financial Crisis and Competition Policy: Some Economics”, *GCP-The Online Magazine for Global Competition Policy*, Release: Dec-08(1).

VIVES, X. (2010), “Competition and Stability in Banking”, *IESE Business Scholl-University of Navarra Working Paper No. 852*.

VO, T.Q.A. (2010), “Banking Competition, Monitoring Incentives and Financial Stability”, *Norges Bank Working Paper*, No. 2010-16.

WALTER, J.R. ve P.E. WESCOTT (2008), “Antitrust Analysis in Banking: Goals, Methods and Justifications in a Changed Environment”, *Economic Quarterly*, Vol: 94, No. 1, s. 45-72.

WB (2008), “Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems – Lessons from Latin American Case Studies”, *The World Bank Financial Infrastructure Series - Payment Systems Policy and Research*.

WHITE, L.J. (1996), “Banking, Mergers and Antitrust: Historical Perspectives and Research Tasks Ahead”, *Antitrust Bulletin*, Vol. 41, s. 323-337.

WHITE, L.J., (2009), “Financial Regulation and the Current Crisis: A Guide for the Antitrust Community”, <http://ssrn.com/abstract=1426188>.

ZORA, R.P. (2009), “The Bank Failure Crisis: Challenges in Enforcing Antitrust Regulation” *Wayne Law Review* Vol. 55:1175, s. 1175-95.

ABD MEVZUATI

Bank Holding Company Act (1956).

Bank Merger Act (1960).

Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act (1994).

Bank Merger Competitive Review Screening Guidelines (1995).

AB MEVZUATI

Regulation No. 17: First Regulation Implementing Articles 85 and 86 of the Treaty (1962).

Implementing the Framework for Financial Services: Action Plan, COMP (1999)232, 11.5.1999.

Council Regulation No. 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (2002).

Council Regulation No:139/2004 on the Control of Concentrations between Undertakings (2004).

Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty (R&R Guidelines) (2004).

White Paper Financial Services Policy 2005-2010, COM(2005)629, 1.12.2005.

Communication on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis (2008).

Communication on the recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition (2009).

Communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under State aid rules (2009).

Communication on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking Sector (2009).

İNGİLTERE MEVZUATI

Enterprise Act (2002).

TÜRKİYE MEVZUATI

1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu.

4389 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 7.5.2001.

2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu.

2006 tarihli ve 5464 sayılı Banka ve Kredi Kartları Kanunu.

1.11.2006 tarihli Bankaların Birleşme, Devir, Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelik

ABD MAHKEME KARARLARI

U.S. v. South-Eastern Underwriters Association, 322 U.S. 533 (1944).

Silver v. New York Stock Exchange, Inc., 373 U.S. 341 (1963).

U.S. v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321 (1963).

U.S. v. First National Bank & Trust Company of Lexington, 376 U.S. 665 (1964).

Gordon v. New York Stock Exchange, Inc., 422 U.S. 659 (1975).

U.S. v. National Ass'n of Securities Dealers, Inc., 422 U.S. 694 (1975).

U.S. v. Electronic Payments Services, Inc., 1994, Civ. No.94-208-SLR.

U.S. v. Visa USA Inc., Visa International Corp., MasterCard International Inc., Civil Action No:98-civ.7076.

Verizon Communications, Inc. v. Law Office of Curcits V. Trinko, LLP, 540 U.S. 398 (2004).

Credit Suisse Securities (USA) LLC v. Billing, 127 S. Ct. 2383 (2007).

U.S. v. American Express Company, American Express Travel Related Services Company, Inc., MasterCard International Inc.and Visa Inc, Civil Action No.CV-10-4496.

AB KARARLARI

KOMİSYON KARARLARI

Case IV/30.717 - Uniform Eurocheques (1984).

Case IV/31.362 - Irish Banks' Standing Committee (1986).

Case IV/261 -A- Belgische Vereniging der Banken/Association Belge des Banques (1986).

Case IV/31.356 - Associazione Bancaria Italiana (1986).

Case IV/31.499 - Dutch Banks (1989).

Case IV/30.717-A - Eurocheque: Helsinki Agreement (1992).

Case IV/M.1616 - BSCH/Champalimaud (1999).

Case COMP/E-1/37.919 - Bank Charges for Exchanging Euro-Zone Currencies-Germany (2001).

Case COMP/29.373 - Visa International (2001).

Case COMP/36.571/D-1 - Austrian banks-Lombard Club (2002).

Case COMP/29.373 - Visa International-MIF (2002).

Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 - Deutsche Telekom AG (2003).

Case COMP/38.096 - Clearstream (Clearing and Settlement) (2004).

Case COMP/M3780 - ABN AMRO/Antonveneta (2005).

Case COMP/M3768 - BBVA/BNL (2005).

Case COMP/M.3894 - Unicredito/BPH (2006).

Case COMP/D1/37860 - Morgan Stanley/Visa International and Visa Europe (2007).

Case COMP/34.579 - MasterCard, COMP/36.518 - EuroCommerce, COMP/38.580 -Commercial Cards (2007).

Case COMP/38.784 - Wanadoo España v Telefónica (2008).

Case COMP/39.398 - Visa MIF (2010).

AAD ve GENEL MAHKEME KARARLARI

Gerhard Züchner v. Bayerische Vereinsbank AG, Case C-172/80, (ECR) [1981] p.2021.

Pascal Van Eycke v. ASPA NV, Case 267/86, ECR (1988), p.4769.

Carlo Bagnasco and others v. BPN and Carige, Joined Cases C-215/96, C-216/96, ECR (1999), p.I-00135.

Cases T-44/02, T-54/02, T-56/02, T-60/02 and T-61/02 (2004).

Joint Cases T-259/02 to T-264/02 and T-271/02, Raiffeisen Zentralbank Österreich AG and Others v. Commission of the European Communities.

REKABET KURULU KARARLARI

20.5.1999 tarihli ve 99-24/211-124 sayılı “kredilere yönelik sigortalama işlemlerine ilişkin” karar.

1.8.2002 tarihli ve 02-46/563-229 sayılı “TBB” kararı.

15.4.2004 tarihli ve 04-26/307-70 sayılı “JPMorgan Chase-Bank One Corporation” kararı

22.7.2004 tarihli ve 04-48/639-158 sayılı “Garanti Bankası-Denizbank Bonus Kredi Kartı Program Sözleşmesi” kararı.

3.3.2005 tarihli ve 05-12/144-51 sayılı “BNP Paribas-Dresdner Bank” kararı.

1.7.2005 tarihli ve 05-43/602-153 sayılı “BKM” kararı.

17.8.2005 tarihli ve 05-52/795-215 sayılı “Yapı Kredi Bankası-Koçbank” kararı.

24.11.2005 tarihli ve 05-79/1082-309 sayılı “HSBC-Benkar” kararı.

4.1.2006 tarihli ve 06-01/9-4 sayılı “BKM” kararı.

20.7.2006 tarihli ve 06-53/689-196 sayılı “TBB” kararı.

6.10.2006 tarihli ve 06-71/950-M sayılı T. Halk Bankası A.Ş. ’nin özelleştirilmesine ilişkin görüş.

24.4.2007 tarihli ve 07-34/343-124 sayılı “İş Bankası-Ziraat Bankası Maximum Kredi Kartı Uygulaması Sözleşmesi” kararı.

17.1.2008 tarihli ve 08-06/63-20 sayılı “BKM” kararı.

20.6.2008 tarihli ve 08-40/533-199 sayılı “Akbank-Boyner One Axess İşbirliği Sözleşmesi” kararı.

12.11.2008 tarihli ve 08-63/1044-404 sayılı “Bank of America-Merrill Lynch” kararı.

29.4.2009 tarihli ve 09-20/407-101 sayılı “Yapı Kredi Bankası-Fortis Bank World Kredi Kartı Programı” kararı.

15.7.2009 tarihli ve 09-33/733-171 sayılı “Garanti Bankası-Migros Kredi Kartı İşbirliği Sözleşmesi” kararı.

19.8.2009 tarihli, 09-36/904-216 ve 09-36/905-217 sayılı “BKM” kararları.

9.9.2009 tarihli ve 09-41/994-251 sayılı “Garanti Bankası-THY Frequent Flyer Programı Shop&Miles Kredi Kartı İşbirliği Sözleşmesi” kararı.

28.1.2010 tarihli ve 10-10/89-39 sayılı “Ortak ATM” kararı.

YARARLANILAN İNTERNET KAYNAKLARI

http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2010/262867.htm

(Son erişim: 4.4.2011)

http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2010/264827.htm

(Son erişim: 4.4.2011)

<http://www.nytimes.com/2010/12/12/business/12advantage.html>

(Son erişim: 4.4.2011)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/844&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

(Son erişim: 4.4.2011)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/705&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

(Son erişim: 4.4.2011)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1684>

(Son erişim: 4.4.2011)

http://ec.europa.eu/internal_market/payments/sepa/

(Son erişim: 4.4.2011)

<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/orders/2008orders.htm>

(Son erişim: 4.4.2011)

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218162536/webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/press_105_08.htm

(Son erişim: 4.4.2011)



Üniversiteler Mahallesi
1597. Cadde No: 9
06800 Bilkent/ANKARA
ISBN 978-605-5479-31-2
<http://www.rekabet.gov.tr>