

TÜRKİYE’DE SEKTÖREL ÖRNEKLERİYLE DEVLET YARDIMLARI REJİMİ VE GELECEĞİ

Sinan ÜLGEN



Oturum Başkanı (Murat AYBER, Rekabet Kurumu, Uzman Yardımcısı)- Sayın Sinan Ülgen, Mayıs 2000’deki Perşembe Konferanslarımızda da “Yeni Ekonomide Rekabet Kuralları” adlı sunuşunu yapmıştı. Kendisini buradan tanıyoruz. Sinan Ülgen şu anda AB Danışmanlık ve Yatırım Hizmetlerinde Yönetim Kurulu üyesi olarak faaliyette bulunmaktadır. Ben hemen sözü kendisine bırakıyorum.

Sinan ÜLGEN- Bu gün burada hiç olmayan bir şeyden bahsedeceğim. Olmayan şey de, Türkiye’de devlet yardımlarının denetimi aslında. Dolayısıyla, müsaadenizle ben biraz belki spekülatif olarak gelebilecek bazı konulara atıfta bulunacağım ve bunları sizlerle birlikte önümüzdeki dönemin belki rekabet politikasının, rekabet kültürünün oluşturulması açısından en büyük önem taşıyacak konularından birine, devlet yardımları meselesine farklı bir bakış açısı getirmeye çalışacağım.

Bunları yaparken olayı çok fazla böyle doktriner boyutta ele almayıp, Türkiye’de özellikle bir sektörü, devlet yardımlarının çok ön plânda olduğu bir sektörü, yani bankacılık sektörünü de “Case Study” olarak ele almak istiyorum.

Şimdi, bu sektörü seçmemin birçok nedeni var. Bunlara bu konuşmamın başında kısaca değinmek istiyorum. Birincisi, bankacılık sektörü Türkiye’nin ister istemez gündemimizde olan bir sektör. Gerek bankacılık sektöründe yaşanan kriz, gerek Türkiye’nin uluslararası finans kuruluşlarının desteğiyle yürütmüş olduğu ekonomik istikrar programı, gerekse bu sektörde karşılaşılan, sıkça sizin gündeminize taşınan ve bizim de gazetelerden okuduğumuz görev zararları nedeniyle gündemimize girmiş olan bir konu.

Bu sektörü seçmemin ikinci nedeni, bankacılığın hizmetler sektörü yelpazesinde yer alması. Çünkü, bugüne kadar, özellikle sanayi mallarında getirilen bir uygulama var devlet yardımlarıyla ilgili olarak. Herkesin bildiği üzere, uluslararası ticarete örneğin ihracat teşvikleri yasaklanmış durumda. Bu yalnızca Türkiye’nin Gümrük Birliği nedeniyle doğan bir yükümlülüğü değil, aynı zamanda Dünya Ticaret Örgütü nezdindeki bir yükümlülüğü.

Dolayısıyla, sanayi açısından baktığımızda, Türkiye’de de devlet yardımlarının denetimi bir ölçüde geçerlilik kazanmış durumda. Fakat, hizmetler sektöründe böyle bir şey yok. Hizmetler sektöründe bunun olmaması demek, aslında çok büyük bir açığa da işaret ediyor. Çünkü, devlet yardımı olarak baktığımızda, kamu kaynaklarının çok daha büyük bir kısmı hizmetler sektörüne aktarılıyor. Yürütülen istikrar programı çerçevesinde kamu bankalarının görev zararlarından doğan açıkların kapatılması bunun en bariz örneği. Şimdi tam rakamı telaffuz etmekte güçlük çekiyorum, çünkü bu daha çok net bir şekilde açıklığa kavuşmadı, ama işte siz deyin 10 milyar, ben diyeyim 15 milyar dolar civarında bir fondan bahsediyoruz.

Şimdi, devletin sanayi sektörüne verdiği teşvikin, yani devlet yardımlarının sanayi sektöründeki etkisi bunun belki 1/10’u, belki 1/100’ü. Ve sağlanan yardımlar da bu tip böyle nakdî yardımlar değil, daha farklı araçlarla sağlanan devlet yardımları, vergi muafiyetleri, vergi indirimleri gibi.

Dolayısıyla, ikinci temel neden de, hizmetler sektörünün devlet yardımları bakımından taşıdığı önem. Bu önem doğrultusunda gelecekte asıl devlet yardımları denetimi mekanizmasının oluşturulması gereken alan hizmetler sektörü.

Bir üçüncü husus, bizim pratikte gördüğümüz, devlet yardımlarıyla ilgili şikâyetlerin, her ne kadar bu şikâyetlerin noktalanacağı, sonuçlandırılacağı bir kurum olmasa da Türkiye’de, yine hizmetler sektöründe odaklanması.

Yine bir örnek vereyim size. Türk bankacılık sektöründe dile getirilen şikâyetlerden bir tanesi, kamu bankalarının durumu, kamu bankalarının piyasada haksız rekabet yaratmaları. Sürekli sorulan bir soru, görev zararlarının tazmini ile ilgili Rekabet Kurumuna gidebilir miyiz sorusu.

Dolayısıyla, bankacılık belki bu konulara da biraz açıklık kazandırmak için seçmiş olduğum bir alan. Bu alanın bir başka özelliği, uluslararası ticaret açısından bakıldığında, haksız rekabeti engelleyen uluslararası enstrümanların olmaması veya çok sınırlı olması. Hemen bir örnek vereyim, diyelim ki sanayi sektöründe bir mal üretiyorsunuz ve bu mala yönelik olarak devletten bir teşvik aldınız. Bu teşvikin illâ ki ihracat teşviki de olması gerekmiyor; yatırım teşviki de olabilir.

Şimdi, bunu siz ihrac etmeye kalktığımızda, uluslararası ticaret kuralları ithalatçı ülkeye bir imkân tanıyor. O imkân da, devlet yardımı dolayısıyla doğmuş olan rekabet avantajını ortadan kaldıracak bir telâfi edici vergi uygulamasıdır. Dolayısıyla ithalatçı ülkeler, sanayi sektöründe kendilerini koruma altına alabiliyorlar. Fakat, böyle bir koruma uluslararası düzeyde hizmetler sektöründe

yok. Yine bir örnek vereyim. Diyelim ki, şimdi Hükümet, Türk Hava Yollarına önemli miktarda devlet yardımında bulundu. Türk Hava Yolları da bu teşvik sayesinde uluslararası hatlarda son derece uygun fiyatlandırma yapabilme olanağına kavuştu; Ankara ile Berlin arasında, İstanbul'la Paris arasında son derece uygun fiyata bilet satabilme imkânına kavuştu. Bu durumda, bundan mustarip olan, şikâyetçi olan, diyelim ki Air France veya diyelim ki Lufthansa, Türk Hava Yollarının haksız rekabetiyle karşılaştığını iddia edecektir. Ama, küresel düzeyde sanayi mallarının ihracatında olduğu gibi ülkelerin elinde hizmetler sektöründe ortaya çıkabilecek bu tip haksız rekabeti engelleyecek bir enstrüman henüz yok. Bu nedenle özellikle bölgesel entegrasyon hareketlerinde, ki Gümrük Birliği bunun en bariz örneği veya Topluluğun oluşturmuş olduğu Ortak Pazarda, devlet yardımlarının denetimine yönelik özel kurallar var.

Ben size, bankacılık sektörünün bu kurallara niye tabi olması gerektiğini biraz izah etmeye çalıştım. Şimdi müsaade ederseniz, bu sözlerimin başında ifade ettiğim olmayan şeyi biraz size anlatmaya çalışacağım. Türkiye'de bir an için, devlet yardımlarına yönelik bir denetim rejiminin olduğunu farz edelim. Bugün aslında devlet yardımları diye bir rejim var. Çünkü, Türkiye zaten uzun zamandan beri sanayi politikasının bir gereği olarak devlet yardımlarını veren bir ülke, sınırlı bütçe kaynaklarıyla dahi olsa. Dolayısıyla, devlet yardımları rejimi var Türkiye'de ama, devlet yardımlarının denetim rejimi yok.

Benim burada sizinle tartışmak istediğim konu, bir örnek vakada, yani bankacılık sektöründe diyelim ki devlet yardımları rejimi olsaydı ne olurdu? Bir an için bunu düşünüp, bununla ilgili olarak sizinle birlikte bir beyin fırtınası yapmak istiyorum. Bunu da yaparken konuşmamı üçe ayıracağım: Bir tanesi, öncelikle, bunun yorumuna geçmeden önce, yani Türkiye'de ne olurdu'yu izah etmeden önce olan bir yeri örnek alarak, orada bu nasıl işliyor, ne gibi ilkeler hayata geçiriliyor, ne gibi bir çerçeve çizilmiş, bunu izah etmeye çalışacağım. Tabiatıyla Türkiye açısından ekonomik bütünleşmede model seçmiş olması dolayısıyla Avrupa Birliği'ni bu noktada bir örnek olarak sunmak istiyorum.

Şimdi, Avrupa Birliği'ne baktığımızda, her ne kadar Topluluğun kuruluşu 1957'de olsa da ve 1957'yi ortaya çıkaran, yani buna mesnet teşkil eden Roma Anlaşmasında, gayet iyi biliyorsunuz ki, rekabet kuralları da önemli bir yer taşıyor. Dolayısıyla, rekabet kurallarının genel olarak Topluluğun kapsadığı bütün sektörlerde uygulanması söz konusu olmuş. Ama gelin görün ki, bankacılık sektörü başlangıçta buna itiraz etmiş ve demiş ki, "biz bankalar yalnızca bir ekonomik teşebbüs olarak algılanmamamız lâzım, biz, ülkenin para politikasının idame ettirilmesinde çok önemli bir fonksiyon icra ediyoruz, biz olmazsak, ülkenin makroekonomik olarak yönetilmesi mümkün değil, dolayısıyla bankacılık

sektörünün diğer sektörlerden ayıran çok önemli bir vasfı var ve bu nedenle bankacılık sektörü rekabet kurallarına tabi olmamalı” şeklinde bir tez ile kendilerini koruma altına almaya çalışmışlar.

Avrupa Komisyonu, ki rekabet kurallarının Topluluk çapında uygulanmasından sorumlu birimdir, belli bir zaman aslında bankaların üzerine gitmemiş; çünkü, rekabet kurallarının yerleştirilmesi noktasında başka sektörler öncelik taşımış. Fakat, rekabet kuralları açısından baktığımızda, özellikle o dönemde Roma Anlaşmasının 85’inci maddesi çerçevesinde, bir “Zuchner” davası vardır, onunla birlikte artık Avrupa Komisyonu da bankacılık sektörünün rekabet kurallarına tabi olması gerektiğine karar vermiş.

Dolayısıyla, oradaki yaklaşım, öncelikle rekabet kurallarının, bizim 4054 Sayılı Kanun çerçevesinde rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar tarafından bankalara öncelikle yaklaşılmış.

Devlet yardımları konusu kronolojik olarak biraz daha geç gelen bir konu. Nedeni de şu: Toplulukta her ne kadar yola çıkma prensibi, Topluluğun bir ortak pazar yaratmak ve dolayısıyla bütün piyasalarının birleşmesi, piyasalarda ulusal sınırların kalkması ve ekonomik bütünleşmenin bu suretle sağlanması olmuş olsa da, bunu gerçekleştirmekte Topluluk biraz geç kaldı. 1967’den 1980’e geçen süreç içerisinde birçok aşama görüyoruz Toplulukta. Gümrük Birliğini gerçekleştiriyor. Fakat Ortak Pazarın, yani gerçek anlamda hizmetlerin, sermayenin, kişilerin ve malların serbest dolaşımını içeren Ortak Pazarın gerçekleştirilmesinde birtakım gecikmeler oluyor. Topluluk bunun üzerine, özellikle 1980’li yıllarda Amerika’da “Reagan”ın iktidara gelmesi ve onun uyguladığı politikalar sonucunda Amerika’nın çok önemli sayılabilecek ekonomik bir kalkınma hızına kavuşması, bunun karşısında ise Avrupa Topluluğunun petrol krizi sonrasında bir enflasyonla mücadele içerisinde olması, artı, enflasyonla birlikte kalkınma hızının da düşük olması nedeniyle bir politika değişikliğine ihtiyaç duyuyor ve bundan Avrupa tek senedi doğuyor, tek Avrupa pazarı fikri doğuyor. Bu fikrin arkasında yatan neden de, o güne kadar ulusal pazarların oluşturduğu duvarların kalkması. Dolayısıyla, yeni bir siyasî irade tecelli ediyor. Ve 1992 yılı sonuna kadar bütün bu engellerin kaldırılması benimseniyor.

İşte bankacılık sektöründe ve genelde bankacılık sektöründe kamu bankaları ve devlet yardımları açısından aslında bir dönüm noktasını teşkil eden, belki atıfta bulunulması gereken en önemli tarih bu Avrupa tek senedi ve tek Avrupa pazarının oluşturulması. Zira, bundan sonradır ki, bankacılık sektöründe o güne kadar genelde izlenen, politik olan ve diğer sektörlerde de benzeri, üye ülke mevzuatlarının birbirleriyle uyumlaştırılması prensibi bırakılıyor. Çünkü, bu son derece zahmetli bir iş, her ülkenin her noktada mutabık kalmasını gerektiren bir

iş. Bunun yerine, yeni anlayış denilen Topluluğun Topluluk düzeyinde minimum, asgarî standartları benimsemesi, bunları ilân etmesi ve üye ülkelerin de birbirlerinin mevzuatını karşılıklı olarak tanınması prensibi getiriliyor. Bu çok radikal bir değişiklik Topluluk açısından ve tek pazarı başarıya ulaştıran belki de en önemli unsur. Böyle olduğu için bankacılık sektörü de aniden çok önemli bir reform niteliğinde hareketlenmeyle karşılaşılıyor. İkinci bankacılık direktifi çıkıyor.

İkinci bankacılık direktifi, bu benim bahsettiğim ilkeyi bankacılık sektöründe hayata geçiren topluluk direktifi.

İkinci bankacılık direktifiyle birlikte tek lisans ilkesi ortaya konuyor. Tek lisans da şu demek: Herhangi bir Avrupa Birliği ülkesinde yerleşmiş olan bir banka, o ülkenin bankacılık mevzuatına tabi olmadan, istediği Avrupa Birliği ülkesinde şube açabiliyor, bu çok önemli. Dolayısıyla, diyelim ki bir Fransız bankası, bu tek pasaport ilkesi uyarınca gidip Almanya'da istediği kadar şube açabiliyor, gidip İspanya'da istediği kadar şube açabiliyor, gidip İngiltere'de istediği kadar şube açabiliyor ve denetimi, yani ihtiyati denetimi yine Fransız makamları tarafından, Fransız bankacılık otoritesi tarafından gerçekleştiriliyor. Bunun sonucunda tabiiyle bir anda Toplulukta, bankacılık sektöründe rekabet artıyor; çünkü, pazara giriş engelleri ortadan kalkmış oluyor. Bunu Fransız bankası yapabildiği gibi, Alman bankası da yapıyor, İspanyol bankası da yapıyor. Rekabet artıyor. Rekabet arttıkça ticaret artıyor, ticaret arttıkça sınır ötesi birleşmeler ve devralmalar gündeme gelmeye başlıyor. İşte böyle bir ortamda rekabet artışının beraberinde devlet yardımları denetiminin de getirilmesi talebini gündeme getiriyor.

Yani, eskiden ulusal pazarlar içerisinde korunmuş olan bankalar, başka ülkelerin kendi bankalarına sağlamış oldukları avantajlarla çok fazla ilgilenmiyorlardı; çünkü o ülkelerin bankalarıyla rekabet içerisinde değillerdi. Fransız pazarı Fransız bankalar tarafından domine ediliyordu; onların hakimiyeti altındaydı, Alman pazarı da Alman bankaları. Ama, ne zaman ki Alman bankaları Fransa pazarına girmeye başladılar, işte o zaman Fransız bankalarda, Alman Hükümetinin Alman bankalarına sağladıkları avantajların artık denetime tabi tutulması gerektiği konusunda seslerini yükseltmeye başladılar. Dolayısıyla, Topluluk bankacılık pazarında rekabet artışı, beraberinde devlet yardımları rejiminin çok daha sıkı takip edilmesi talebini getirdi. Bunun sonucunda da, biraz sonra konuşmamda daha ayrıntılarıyla anlatacağım, devlet yardımlarının bankacılık sektörüne uygulanmasında takip edilecek genel ilkeler ve kurallar belirlendi. Bu ilkelerden birincisi, bir devlet yardımı olduğunda, bu devlet yardımının ne şekilde değerlendirileceğine dair genel kabul görmüş olan bir ilke. Buna da serbest pazar yatırımcısı ilkesi adını veriyoruz.

Topluluğun devlet yardımları rejiminden de kısaca bahsetmek gerekirse, Topluluğu kuran anlaşmada, devlet yardımlarına dair ayrıntılı hükümler vardır ve Toplulukta devlet yardımları yasaklanmış değildir. Toplulukta devlet yardımları denetlenir. Ne şekilde denetlenir? Roma Anlaşması hükümleri uyarınca denetlenir. Çünkü orada, hangi kategoride devlet yardımlarına müsaade edileceği, hangi kategoride devlet yardımlarına müsaade edilmeyeceği ve hangi kategoride devlet yardımlarına da müsaade edilebileceğine dair hükümler yer alır. İşte bu izin kavramı, Avrupa Komisyonunun pratikte yürüttüğü bir uygulama olarak karşımıza çıkıyor.

Avrupa Komisyonu devlet yardımını Topluluk içerisinde değerlendiren, denetleyen ve nihayetinde müsaade eden kurum. Böyle bir rejim içerisinde, bankacılık sektörü de yerini alıyor. Dolayısıyla, bankacılık sektöründe üye ülkelerin uygulamaları artık böyle bir denetime tabi tutuluyor ve bu denetimin ilk ilkesi, öncelikle bir devlet yardımı var mı, yok mu; bunu tespit etmek. Acaba devletin sağladığı her türlü imkân devlet yardımı olarak kabul ediliyor mu? Öncelikle buna bakıyor. Buna baktıktan sonra, buna cevap verdikten sonra, evet, bir devlet yardımı vardır dedikten sonradır ki, devlet yardımını gerçek anlamda Toplulukta rekabeti ihlal edip etmediğine bakılıyor. Ama, tekrar ediyorum, ilke, önce bir devlet yardımı var mı, yok mu; bunu incelemek. Burada da başvuru temel ilke, serbest pazar yatırımcısı ilkesi. Yani şu şekilde yaklaşıyor Avrupa Komisyonu olaya: Devlet yerine bir özel müteşebbis olsaydı, bir özel sektör temsilcisi olsaydı, bir özel sektör bankası olsaydı bunu yapar mıydı; bu açıdan yaklaşıyor.

Eğer kârlılığın inandığı bir projeye yatırım olarak bu ortaya çıkıyorsa, o zaman, her ne kadar devlet bir avantaj sağlamış dahi olsa, bu serbest pazar ilkesi çerçevesinde devlet yardımı olarak addedilmiyor.

Eğer arada bir fark var ise, yani özel sektörün yapacağı yatırımın ötesinde bir yatırım, bir yardım söz konusuysa, orada bir fark ortaya çıkıyorsa, o zaman devlet yardımından bahsetmek mümkün gözüküyor.

Şimdi, Topluluk içtihadı içerisinde oluşturulan birtakım ilkelere değinmekle sözüme devam etmek istiyorum. Hangi uygulamalar özellikle göze çarpıyor? Bunlardan birincisi, devlet garantileri. Bankacılık sektöründe ön plânda olan devlet yardımı uygulamaları. Niye? Çünkü, devlet garantisi bir bankaya verildiği zaman, o banka, diğer bankalara oranla çok daha düşük bir risk primiyle piyasadan borçlanma yapma imkânına kavuşuyor. Dolayısıyla, eğer piyasadan toplayacağı belli bir finansman var ise, bunu çok da avantajlı koşullarda yapma imkânına kavuşuyor devlet garantisi sayesinde.

İkincisi, devlet garantisi. Belki devlet garantisi olmadan bunu yapamayacak ve dolayısıyla bankacılık faaliyetini yürütemeyecek olan birtakım finans kurumlarına, kredi kurumlarına hayatta kalma olanağı sağlıyor.

Bu iki nokta da devlet garantisinin bir devlet yardımı olarak algılanmasına, addedilmesine ve değerlendirilmesine yol açıyor.

İkincisi, Merkez Bankası müdahaleleri, gördüğümüz devlet yardımı uygulamalarına örnek olarak.

Şimdi, Merkez Bankası müdahalelerini topluca değerlendirmek bu noktada mümkün değil. Bunun arasında da bir ayırma gitmek lâzım. Çünkü, Merkez Bankasının her müdahalesi bir devlet yardımı olarak algılanmıyor.

Devlet yardımında Merkez Bankasının özellikle para piyasalarındaki işlemleri her ne kadar devlet kaynaklarıyla yapılmış dahi olsa, herhangi bir bankaya avantaj sağlamadığı için, genelde sektöre yönelik bir uygulama olduğu için, para politikasının yürütülmesine yönelik aslında araçlardan birini teşkil ettiği için devlet yardımı olarak algılanmıyor. Buna karşılık, Merkez Bankasının bir bankayı veya birkaç bankayı ilgilendiren ve onlara, diğerlerinin aleyhine olabilecek bir avantaj yaratan uygulamalar devlet yardımı olarak kabul ediliyor. Nedir meselâ bunlar? İşte mevduat munzam karşılıklarının indirilmesi. Merkez Bankası, belirli kriterler çerçevesinde bankalara, mevduat munzam karşılıklarını uyguluyor. Fakat, örneğin, zor durumda olan bir bankaya yönelik olarak, bu munzam karşılıklarının indirilmesi artık bir devlet yardımı olarak karşımıza çıkıyor. Aynı şekilde bir Merkez Bankasının, Türkiye’de çok yakında yaşanmış olan bir örnek, likidite krizi içerisindeki bir bankaya likidite yardımı yapması; keza bu da bir devlet yardımı olarak algılanıyor.

Dolayısıyla, Merkez Bankasının bütün uygulamaları devlet yardımı değil; ama, doğrudan bir veya teşhis edebilecek birkaç bankaya yönelik olarak, onlara belirli bir avantaj sağlayacak uygulamalarını devlet yardımı olarak görmek gerekiyor.

Bir üçüncü kategori mevduat garantisi kategorisi. Şimdi burada, Toplulukta mevduat garantisi nasıl işliyor diye bir kısaca bahsetmek istiyorum size. Türkiye’den farklı olarak Toplulukta, mevduat garantisi ister kamu, ister özel bankalar tarafından yürütülen bir garanti sistemi olarak karşımıza çıkıyor. Dolayısıyla, bazı ülkelerde tek bir mevduat garanti sistemi yok; bazı ülkelerde kamunun işlettiği veya özel sektörün işlettiği mevduat garantisi sistemleri var.

Mevduat garantisinin, bankanın, zorda kalması durumunda müdahalesi ortaya çıktığında, bir devlet yardımı var mı, yok mu sorusu da beraberinde geliyor. Türkiye’de mevduat garanti sisteminin kamu kaynaklarıyla, dolayısıyla,

kamunun denetiminde olan bir garanti sistemi olması dolayısıyla, mevduat garantisi uygulamaları, her hâlükârda devlet yardımları bakımından önem taşıyan bir konu.

Topluluğa baktığımızda, dediğim gibi, iki kategori var: Birinci kategori, kamunun idare ettiği mevduat garanti sistemleri. Burada, tabiatıyla bunun müdahaleleri bir devlet yardımı olarak görülebilir.

İkinci kategori, özel sektörün kendi içerisinde oluşturmuş olduğu, yani birtakım bankaların bir araya gelerek kendilerine münhasır bir mevduat garanti sistemini, yine Topluluk kurallarına uygun, oluşturmaları durumunda ortaya çıkıyor.

Bu noktada, eğer mevduat garantisine katılan bankaların kararıyla bir müdahale söz konusu ise, o zaman bir devlet yardımı yok. Ama bu, yine kamunun zorlamasıyla oluyor ise, o zaman yine bir devlet yardımından bahsetmek gerekiyor.

Şimdi, bu genel kategorileri size anlattıktan sonra, Türkiye açısından bence önümüzdeki dönemde çok büyük önem taşıyacak ve şu anda bankacılık sektörümüzün içinden geçmekte olduğu değişim açısından da önemli bulguları ortaya koyacak bir başlıktan söz etmek istiyorum.

Bu başlık da, Topluluk hukukunda yer alan genel ekonomik menfaatlere hizmet etmekle yükümlendirilmiş teşebbüsler kavramı. Bunu şöyle açıklamak mümkün: Her ne kadar Toplulukta serbest pazar ilkesi geçerli ise de, bazı piyasalarda, piyasaların yapıları nedeniyle her şeyi serbest ekonomiye, yani serbest pazara bıraktığımızda ortaya çıkan sonuç optimal bir sonuç olmuyor. Çünkü, belki doğal bir tekel var o piyasada, belki başka hususlar var. Bu İngilizcede “Market failure” olarak adlandırılıyor; yani, pazarı kendi başına bıraktığımızda optimum sonucunun alınamaması.

Bu tip olumsuzlukları giderebilmek için kamunun müdahalesinin gerekli kılındığı piyasalar bunlar. Bir örnek vermek gerekirse, örneğin telekomünikasyon hizmetleri. Şimdi, bir an için Türk Telekomun olmadığını farz edin, telekomünikasyon hizmetleri tamamen serbest pazar ilkeleri çerçevesinde yürütülen bir hizmet piyasası olmuş olsa, birçok telekomünikasyon firması yalnızca kârlı gördüğü alanlara yatırım yapacaktır. Yani nedir bunlar? İşte İstanbul-Ankara arasında altyapı yapmak, bunun hizmetini vermek. Ama, belki kimse Van ile Kars arasında telekomünikasyon hizmetini götürmeye yeltenmeyecektir; çünkü bunun bir kârlılığı yok. Aynı şekilde posta hizmetleri.

Bunun içindir ki, bu tip sektörlerde çoğu zaman, tarihî gelişime baktığımızda, hizmetin bir kamu operatörü tarafından yürütülmesi öngörülür.

Fakat, zaman içerisinde bu piyasalar rekabete açıldıkça, kamu hizmeti görmekle yükümlendirilmiş olan operatör de bu rekabetle mücadele etmek zorunda bırakıldığından, artık devreye evrensel hizmet fonu şeklinde bir uygulama sokulmuş ki, kamu operatörünün bu tip kârlı olmayan sektörlerle de hizmet götürebilmesi olanaklı hâle gelsin.

Telekomünikasyon sektöründe verdiğim bu örnek bankacılık sektörü açısından da geçerli. Bazı alt sektörlerde bankalar gerekli hizmeti götürmüyorlar; çünkü yeterli bir kâr görmüyorlar. Nedir bunlar? Normal olarak daha uzun vadede belirli bir kârlılığı olan sektörler veya normal olarak daha yüksek bir risk taşıyan sektörler. Örnek, küçük ve orta boyulu işletmelerin finansmanı.

Şimdi, bir bankaya baktığınız zaman, risk açısından tabiatıyla daha büyük ölçekli firmaların finansmanına yönelmeyi tercih ediyor bankalar, çünkü orada risk daha düşük. Bu nedenle bu alt sektöre yeterli finansman gitmiyor; çok daha az miktarda finansman gidiyor.

Bir başka örnek, toplu konut, inşaat sektörü, emlak sektörü. Niye? Çünkü burada da gayrimenkule yatırım bankacılık açısından çok tercih edilen bir yatırım aracı değil; likiditesi yok. Çok daha uzun vadeli bakmak gerekiyor.

İşte bütün bunlardan dolayı Topluluk içerisinde bu tip özel ve bunun da adı Topluluk literatüründe genel ekonomik menfaatlere hizmet etmekle yükümlendirilmiş bankalar var. Aynen Türkiye’de olduğu gibi. Nasıl ki KOBİ’lere finansman götürmek için Türkiye’de bir Halk Bankası kurulmuş, nasıl ki toplu konut, emlak piyasasına finansman götürmek için bir Emlak Bankası kurulmuş, nasıl ki ziraat kesimine, tarım kesimine finansman için bir Ziraat Bankası kurulmuş, aynen bu tip örneklerle Toplulukta da rastlamak mümkün. Ve Topluluk hukuku bunlara da cevaz veren bir hukuk. Yani, yine bu bankacılık sektörünün içerisinde geçmekte olduğu değişim sürecinde bazı yerlerde rastlanıldığı şekilde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üye olmasıyla bunlar yasaklanmayacak, ortadan kalkmayacak, bilakis bu tip örnekler Toplulukta da var.

Dolayısıyla, bu genel ekonomik menfaatlere hizmet etmekle yükümlendirilmiş kredi kurumu kavramı Toplulukta geçerliliğini taşıyan bir husus. Ayrıca şöyle de bir esneklik mevcut Toplulukta: Topluluk düzeyinde bu kavramı yerleştirmiş Topluluk hukuku. Ama, bunların hangi sektörler olacağını üye ülkelerin tercihine bırakmış.

Dolayısıyla, Toplulukta, illâ ki şu sektörde, yani illâ ki KOBİ’lerin finansmanında, illâ ki tarım kesiminin finansmanında bu tip bir istisna teşkil etmelisin şeklinde zorlayıcı bir hüküm yok; genel ilkeyi kabul etmiş durumda

Topluluk hukuku ve bunun uygulanmasını üye ülkelerin tercihine bırakmış durumda. Dolayısıyla, üye ülkeler, kendi siyasî, kültürel, sosyal tercihlerini dikkate alarak hangi alanlarda genel ekonomik menfaate hizmetle yükümlü tutulmuş kurumları teşkil etmek istediklerini kendileri belirliyorlar ve bunu Topluluğa bildiriyorlar.

Bu genel kabul görmüş bir ilke Toplulukta. Bu nasıl bir avantaj sağlıyor? Şöyle bir avantaj sağlıyor: Bu tip bankalar, yaptıkları işlemlerden dolayı kâr edememeleri hâlinde, yani zarar göstermeleri hâlinde, bu zarar, ülkenin siyasî, kültürel, sosyal tercihi dolayısıyla ortaya çıkan bir zarar oluyor ve söz konusu ülkenin kamu bütçesinden bu zararları tazmin etmesi imkânı ortaya çıkıyor.

Şimdi, Türkiye açısından bence bu önemli bir saptama. Çünkü, sıkça tartışıldığı şekilde Avrupa Topluluğuna giden yolda Avrupa Birliği'ne girmemiz hâlinde kamu bankalarının veya kamu olmasa dahi, bu tip görevlerle yükümlendirilmiş bankaların görev zararları ortadan kalkacak şekilde bir yaklaşımın yanlış olduğunu gösteriyor.

Görev zararı ortadan kalkmayacak. Görev zararının ortadan kalkması demek, politikanın, yani kamunun tercihi doğrultusunda seçim yapamaması demek. Oysa ki, buradaki seçim ekonomik bir seçim değil aslında; bir siyasî seçim, bir sosyal seçim, sosyal bir tercih. Dolayısıyla, bunu yapabilme imkânı hâlâ sürecek. Ama burada mühim olan şu: Bir görev zararı ortaya çıkıyorsa eğer, ki bu noktalarda görev zararı ortaya çıkıyor, ziraat kesiminde görev zararı ortaya çıkıyor, toplu konutta görev zararı ortaya çıkıyor, KOBİ'lerin finansmanında görev zararı ortaya çıkıyor, bu görev zararının birinci şartı, ülkenin bu görev zararı konusuyla ilgili olarak belirli bir bankayı görevlendirmiş olması. Yani diyor ki bir bankaya, "şu banka KOBİ'lerin finansmanından sorumludur".

İkincisi, bu görev zararı kamu bütçesinden tazmin edilmesi mümkün. Fakat, tazminat son derece belirgin olan iki şarta bağlanmış durumda: Birincisi şeffaflık; ikincisi de, tazminatın yalnızca kamunun yüklemiş olduğu görevden doğan görev zararıyla sınırlı tutulması. Dolayısıyla, Topluluk da, örneğin KOBİ finansmanından doğan açıkların kamu tarafından finanse edilmesi mümkün. Fakat bu, tüm bankanın zararının finanse edilmesi şeklinde ortaya çıkmıyor ve bizi de belki ayıran en önemli nokta bu.

Tekrar ediyorum, Toplulukta görev zararları kavramına yer var, Topluluk hukukunda, görev zararının kamu tarafından tazmin edilmesi de mümkün; fakat, bu tazminatın, bir, açık, şeffaf olması gerekiyor, iki, kamu tarafından istenilen ve bankanın yapmakla yükümlü tutulduğu görevden doğan zararları sınırlı olması gerekiyor. Bankanın bütün zararının tazmin edilmesi hiçbir şekilde söz konusu değil.

Tabii burada aslında Topluluk hukuku çok net bir ayırma gidebilirdi, ama bunu yapmamış. Nedir o ayırım? Bir bankayı alıp, bu banka yalnızca şu işlemi yapacak demek. Fakat, böyle bir örnek pek göremiyoruz. Bankalar her ne kadar belirli bir görevle yükümlendirilmiş olsalar da, ticarî anlamda başka işleri de üstleniyorlar, çünkü bu, bankacılığın doğasında var. Dolayısıyla, bir banka KOBİ finansmanı yapıyor ama, tüketici kredisi de veriyor. Tüketici kredisi verdiği gibi, mevduat da topluyor. Mevduat topladığı gibi, başka bankacılık işlemleri de yapıyor. İşte bütün o diğer işlemlerden doğan görev zararının kamu tarafından finanse edilmesi mümkün değil Toplulukta. Topluluk yalnızca, bütün bu bankacılık işlemleri içerisinde KOBİ finansmanından doğan zararı karşılayabiliyor.

Bundan sonra sizin dikkatinize getirmek istediğim konu, yine Türkiye'nin gündeminde olması dolayısıyla, özellikle bankacılık sektöründe özelleştirmeye ilgili devlet yardımları prensipleri.

Özelleştirme ne demek?

Kamu bankalarının özelleştirilmesine baktığımız zaman, kamu bankasının belirli oranda hissesinin ya halka ya da stratejik ortak diyebileceğimiz bir yatırımcıya satılması demek.

Bu tanımlı yaptıktan sonra, Toplulukta özelleştirmeye devlet yardımları arasında kurulmuş olan bir bağ var. Bunu da dikkatinize getirmek istiyorum. Bu bağ da şuradan ortaya çıkıyor: Bazı hallerde kamu bankalarının özelleştirilmesi, bilançolarının son derece kötü olması dolayısıyla mümkün olamıyor. Yani anlayış şu: Bir banka var, bilançosu o kadar kötü ki, buna yatırım yapacak, bu bankayı satın alacak hiçbir serbest pazar yatırımcı çıkmıyor. Bu durumda üye ülke şöyle bir açmazla karşı karşıya kalıyor: Ya bu bankayı kapatacak ve dolayısıyla bunun getireceği maliyeti yüklenecek; nedir o maliyet? Bir sosyal maliyettir, bir işsizliktir. Ya da bu bankanın bilançosunun düzeltilmesine yönelik olarak bir yeniden yapılandırma programı çerçevesinde bu bankaya yardım yapacak, bilançosunu düzeltecek ve bankayı daha satılabilir bir hâle getirecek.

Bu süreç, devlet yardımları konusunun da gündeme taşınmasını gerektiren temel neden. Çünkü, bu bilançonun düzeltilmesine yönelik yardımın yapılması demek, aslında tamamen bir devlet yardımı ve bunun Topluluk düzeni içerisinde denetlenmesi gerekiyor.

Dolayısıyla Topluluk, kamu bankalarının özelleştirilmesiyle ilgili birtakım ilkeler açıklamış durumda. Bu ilkelerden birincisi, halka arz yöntemiyle yapılan özelleştirmelerde devlet yardımı olmadığı varsayılıyor. Bu, genel kabul görmüş olan bir ilke. Dolayısıyla, halka arz yöntemiyle yaparsanız eğer

özelleştirmenizi, bu durumda Avrupa Komisyonunun söz konusu operasyona müdahalesi devlet yardımları bakımından müdahalesi söz konusu değil.

İkincisi, bir stratejik ortağa satış, yani blok satış anlamında bir satış olacaksa, bu noktada da, bir, işletmenin en yüksek fiyatı önerene satılması; iki, ihaleye davetin şeffaf olması ve ayırıcı koşullar içermemesi, yani ilgi gösteren bankaların bu ihaleye katılımlarının sağlanması; üç, ilgilenen taraflara sağlıklı bir değerlendirme yaparak bir teklif hazırlayabilmeleri için yeterli zamanın tanınması ve bilgilerin aktarılması durumunda, blok satış yöntemiyle yapılan özelleştirmelerde de, banka özelleştirmelerinde de bir devlet yardımı olmadığı noktasına varılıyor.

Şimdi, bu üç temel kriter de aslında biraz esnek uygulanıyor. Nasıl bir esneklik söz konusu? Birinci temel ilkeyi alacak olursak, birinci temel ilkede, en yüksek fiyatı verene satılması öngörülmüşse de, bazı durumlarda, eğer arada çok büyük bir marj yok ise, ikinciye de bu banka verilebiliyor. Dolayısıyla, burada bir esneklik söz konusu.

Esneklik olmayan birtakım noktalar da var ve özelleştirmeyle devlet yardımları arasındaki ilişkilerde. Hangi noktalarda bir devlet yardımının ortaya çıktığını bu ilkeler çerçevesinde değerlendiriyor Avrupa Komisyonu. Bunlar, birincisi, bir işletmenin pazar değerinin altına satılması. Yani, her özelleştirme sürecinde bankanın bir pazar değeri oluşuyor, fakat özelleştirme sonrasında bir bakıyorsunuz ki, bu pazar değerinin çok altında bir fiyata satılmış banka. Bu, doğrudan Komisyonun devlet yardımları konusunda harekete geçmesini sağlayan veya bunu tetikleyen uygulamalardan biri oluyor.

İkincisi, bir işletmenin, yani bir bankanın kısıtlı prosedürlerle, burada da kasıt, örneğin, bizim İhale Kanunumuzda da vardır, sınırlı sayıda katılımcının ihaleye çağırılması. Açık bir ihale değil, siz kamu olarak seçiyorsunuz şu banka, şu banka, şu banka teklif versin diye, yalnızca onlardan teklif alıyorsunuz ve bu teklifler doğrultusunda satış, özelleştirmeyi gerçekleştiriyorsunuz. Burada da bir devlet yardımı olduğu sonucuna varılabiliyor.

Üçüncüsü, bir işletmenin, yani bir kamu bankasının satışından önce kamu tarafından söz konusu bankanın birtakım borçlarının silinmesi, yani bilançonun düzeltilmesi yoluna gidilmesi; bu noktada devlet yardımları olduğu varsayılıyor.

Bir dördüncüsü, yine bilançoya yönelik bir operasyon, borçlarının sermayeye dönüştürülmesi veya bankaya sermaye aktarılması.

Beşincisi ise pazar yatırımcısı ilkesi çerçevesinde hareket eden herhangi bir yatırımcının kabul etmeyeceği koşullara bağlı özelleştirmeler.

Özelleştirme konusu, her ne kadar ben size genel ilkeleri ifade etmeye çalıştımsa da, şunu da hemen vurgulamak lâzım: Topluluk açısından son derece hassas bir konu. Niye hassas bir konu: Çünkü, zaten niteliği itibarıyla devlet yardımları aslında çok hassas bir konu; çünkü, ülkelerin egemenlik haklarıyla ilgili bir alan devlet yardımları. Siz bir ülkeye diyorsunuz ki, bunu yapamayacaksınız, bu yardımı veremeyeceksiniz, şu bankaya şu sermaye aktarımını yapamayacaksınız. Bir de bunun ötesine geçip, özelleştirmeyle ilgili bu tip uygulamaları getirdiğinizde daha da büyük bir hassasiyet taşıyor.

Peki, bu durumda Topluluk bu ilkeleri uygularken ne gibi esneklikler sağlıyor üye ülkelere; biraz da bunlara bakmak lazım.

Başta da ifade ettiğim bir husus, özellikle özelleştirmelerde dikkate alınan konu, üye ülkenin, bankanın, özelleştirmeye çıkmış olan bankanın bilançosunun iyileştirilmesini yönelik yardımları; sermaye aktarımı, borçlarının silinmesi vesaire.

Şimdi, bu bir net olarak devlet yardımı. Fakat, hangi kriterler yerine gelmesi gerekiyor ki, Topluluk ilkesinin, Topluluk hukuku uyarınca bu devlet yardımına müsaade edilsin? Çünkü, evet, bir devlet yardımı bu ama, Roma Anlaşması da diyor ki, “bazı alanlarda devlet yardımlarına müsaade edilir”.

Özelleştirmeyle ilgili olarak verilen devlet yardımlarında, örneğin bir bankanın bilançosunun düzeltilmesine yönelik bir operasyon var ise, sermaye aktarımı, borçlarının silinmesi vesaire, Topluluk özellikle bunun belli bir program çerçevesinde yapılmasına bakıyor. Bu program üzerinde Komisyonla üye ülkenin uzlaşmış olması, yani üye ülkenin tek başına hareket etmemesi önem taşıyor.

Üçüncüsü de, bu program sonucunda artık o bankanın bir daha hiçbir surette devlet yardımı almayacak sıhate kavuşması ve dolayısıyla özelleştirilebilir duruma gelmesi gerekiyor.

İşte bu üç şart, yerine gelmesi hâlinde, özelleştirmelerle ilgili kamu bankalarına yapılan yardımlara genel olarak müsaade ediyor Avrupa Komisyonu; fakat, müsaade etmediği birçok vaka da var.

Dolayısıyla bu, son derece yakından izlenen, son derece hassasiyetle takip edilen bir uygulama olarak karşımıza çıkıyor.

Buraya kadar size özellikle Topluluk hukukunun kamu bankaları açısından, bankacılık sektöründe devlet yardımları açısından taşıdığı ilkeleri anlatmaya çalıştım. Şimdi biraz isterseniz Türkiye konusuna eğilmek istiyorum. Buraya kadar size anlattığım, olan şeylerdi; biraz olmayan şeylerden bahsetmek istiyorum.

Zira, Türkiye’de, gayet iyi bildiğiniz gibi, her ne kadar bir devlet yardımları rejimi varsa da, devlet yardımlarının denetimi rejimi yok. Dolayısıyla, bugün Türkiye’de, diğer sektörlerde olduğu gibi bankacılık sektörüne yapılan devlet yardımlarını denetleyen, bunu bir disiplin altına alan herhangi bir mevzuat yok, bunu denetleyen bir kurum da yok. O nedenle, bundan sonra söyleyeceklerim tabiatıyla biraz spekülâtif bir alana giriyor. Çünkü, sizinle birlikte paylaşmak istediğim konu, eğer Türkiye bugün bir Topluluk üyesi olsa idi, bu devlet yardımları rejimi Türk bankacılığını nasıl etkilerdi?

Yani, bugün böyle bir rejim olsaydı, yapamayacaklarımız neler olurdu, biraz bunlara bakmak istiyorum.

Birinci alt başlık, tabiatıyla yeniden yapılandırma yardımları. Türkiye’de özellikle bu son zamanlarda kamu bankalarının özertleştirilmesi ve özelleştirilmesi süreci yaşanıyor. Bunlar yaşanırken, bir de buna paralel olarak, kamunun el koyduğu ve Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu altına alınan birtakım bankalar var. Dolayısıyla, Türkiye’de bu bankaların bilançolarına yönelik birtakım işlemler de yürütülüyor.

Eğer Türkiye’de bir devlet yardımları rejimi olsaydı, bunların, konuşmamın ilk bölümünde bahsettiğim ilkeler çerçevesinde yapılması gerekecekti. Yani, kamu bankalarına yönelik operasyonlarda ve Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu altına alınan ve onlara yönelik operasyonlarda öncelikle ilk şart, her banka için bir yeniden yapılandırma programının çizilmesi gerekecekti. Bunun da, çizilmekle kalmayıp, ayrıntılarının Avrupa Komisyonu ile tartışılıp, onunla mutabık kalındıktan sonra, hangi bankaların kapatılacağına hiç devlet yardımı yapılmadan karar verilecek. Eğer kurtarılabilecek durumda olan, bankalar var ise, burada da kurtarmaktan kasıt, hani bir-iki sene daha kendi idare edebilecek değil, uzun dönemli olarak, bir daha hiçbir şekilde devlet yardımına ihtiyaç duymayacak nitelikte bir banka yaratılabilmesi imkânı var ise, o zaman bu noktalarda Avrupa Komisyonunun da onayıyla, Türkiye’de bu bankalara sermaye aktarımı, borçlarının silinmesi, gibi devlet yardımları altında irdelenen birçok noktada yardım etmek mümkün olabilecekti.

İkincisi, Mevduat Garanti Sigorta Fonu uygulamaları.

Türkiye’de Mevduat Garanti Sigorta Fonu kamu tarafından idare edilen, yeni Bankacılık Kanunuyla kurulan tamamen bağımsız bir bankacılık otoritesi tarafından idare edilen bir fon. Dolayısıyla, bu fonun belirli bir bankaya yardım etmesi, bu bankaya bu Sigorta Fonunun kaynaklarından yararlanması konusunda karar vermesi yine bir devlet yardımları rejimi kapsamında ele alınması gereken bir konu olarak karşımıza çıkacaktı dolayısıyla burada, artık yegâne karar verici Bankacılık Kurulu olmayacak, aynı zamanda devlet yardımının denetiminden

sorumlu olan Kurum kim olacaksa onun da onayıyla, yürütülecek bir operasyon olacaktır.

Üçüncüsü, özelleştirme süreci.

Özelleştirmede de, konuşmamda değindiğim ilkelere riayet edilmesi gerekecekti. Dolayısıyla, özelleştirilecek olan bankaların yeniden yapılandırma programları olsun, bunların diğer bankalarla birleştirilip satılması olsun, birçok noktada devlet yardımlarıyla ilgili olabilecek boyutları irdelenecek ve yine bu, yalnızca Bankacılık Kurulunun değil, aynı zamanda devlet yardımının denetiminden sorumlu tutulacak kurumun onayıyla yapılması gerekecekti.

Bir diğer alan, görev zararı. Görev zararında Topluluk prensiplerini ifade etmeye çalıştım.

Özetlemek gerekirse, Toplulukta bankaların görev zararı kaydetmeleri mümkün; dolayısıyla Türkiye’de de mümkün olacak. Türkiye ister AB’ye girsin, ister girmesin, Türkiye’de bu tip bankaların görev zararı kaydetmeleri ileride de mümkün olacak. Fakat, burada değişecek olan uygulama, görev zararının tazminine yönelik uygulama. Görev zararının tazmininin yalnızca o bankaya verilmiş olan görevden doğan operasyonel zararla sınırlı tutulması söz konusu olacak. Dolayısıyla, bir bankanın bilançosunun alınıp, geçtiğimiz 20 seneye bakılıp, bu bankanın toplam borçlarının görev zararı olarak tek kaleme silinmesi hiçbir şekilde müsaade edilmeyen bir uygulama olarak karşımıza çıkacaktır. Bunun yerine yapılması gereken, çok daha ayrıntılı bir inceleme yapıp, ki bu noktada tabiatıyla Türk bankalarının muhasebe sisteminde buna cevaz verir bir hâle getirilmesi lâzım, bankanın görev zararının toplam bilanço içerisindeki payının ortaya çıkması gerekecek. Buna yönelik bir yönetim sistemi, bir muhasebe sistemi kurulması gerekecek bankalarda. Ve yalnızca bu görev zararının kamu tarafından tazmin edilmesi söz konusu olacaktır.

Ama, şunu tekrar tekrar yinelemekte fayda görüyorum: Türkiye’de Avrupa Birliği rejimine, Avrupa Birliği hukukuna uyum dolayısıyla kamu bankası olgusu ortadan kalkmayacak. Hiçbir tercihi yok Topluluk hukukun, bankanın mülkiyeti konusunda, ister özel sektör olsun, ister kamu olsun.

İkincisi, bu bankalara bugün olduğu gibi özel görevler vermek yine mümkün olabilecek. Dolayısıyla, bir Ziraat Bankasının veya işte bugün olduğu gibi, bir Emlâk Bankasının sırf Avrupa Birliği’ne uyacağız diye ortadan kaldırılması da söz konusu değil. Bu tip kredi kurumları var olmaya devam edebilir, kamu tarafından işletilmeye de devam edilebilir. Kamu mülkiyetinde de olmaya devam edebilir. Yeter ki, konuşmamda ifade etmeye çalıştığım temel ilkelere uygun olarak hareket edilsin.

Sonuç olarak, belki bütün bu anlattıklarımı daha genel bir çerçeveye almak istiyorum, şunları söylemek mümkün: Türkiye, sıkça kullanılan bir tabirle, bir yol ayırımında.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne üyeliği bir siyasî hedef olarak benimsemiş olan bir ülke. 1999'da Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Zirvesinde de, Topluluğun Türkiye'ye aday statüsü tanınmasıyla artık yeni bir aşamaya gelmiş olan bir ülke. Bundan sonraki aşama, tam üyelik müzakerelerinin başlatılması aşaması. Bu aşamaya kadar geçecek süre zarfında da Türkiye'nin yapması gerekenler, bir taraftan Topluluğun yayınlamış olduğu katılım ortaklığı belgesi, diğer taraftan da Türkiye'nin buna cevabı olan ulusal program ile açıklık kazanmış durumda.

Bu ulusal program, eğer inceleme vaktiniz oldu ise, birçok sektörde olduğu gibi bankacılık sektörüne dair kurallar da içeriyor. Bunun temeli, Türkiye'nin mevzuatının Topluluk mevzuatına uydurulması, uyumlaştırılması. Dolayısıyla Türkiye, tam üyelik yolunda ilerlerken, bu mevzuat uyumu dolayısıyla zaten birçok sektörde Topluluğa uyacak ve bunların içerisinde devlet yardımları rejimi de mutlak surette olacak.

Kaldı ki, bir başka gelişme daha var. Tam üyelik ne zaman olur diye sıkça soruluyor. Aslında, bundan bağımsız olarak yürüyen bir süreç daha var. O süreç de, hizmetler sektörünün Gümrük Birliğine dahil edilmesi süreci. Yani, Türkiye Topluluğa tam üye olsun olmasın, nasıl ki bugün sanayi sektöründe bir serbest ticaret var. Toplulukla ve mevzuat uyumlaştırılmasına gidildi, hizmetler sektöründe de aynısı olacak. Yani, Türkiye Topluluğa tam üye olsa da, olmasa da, "Deutschebank" Türkiye'ye gelip şube açabilecek, aynen Akbank, Almanya'ya gidip şube açabileceği gibi.

Hizmetler sektörünün serbestleştirilmesi bu demek, hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi bu demek ve bu olacak. Bu da, tam üyelikten bağımsız olarak gelişen, buna paralel olarak yürüyen, şu anda müzakereleri devam eden, taslak metinlerin teati edildiği bir alan.

Dolayısıyla, bu ikisinin bütününe baktığımızda şunu görüyoruz: Her ne kadar bugün Türkiye'de devlet yardımlarının denetimine yönelik bir düzenleme yoksa da, bu çok yakında gündemimize girecek. İster mevzuat uyumlaştırılması yöntemiyle girecek, ister Toplulukla hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi yöntemiyle girecek, ama girecek.

Dolayısıyla, bizim burada düşünmemiz gereken ve benim tabiatıyla bu Kurum çatısı altında olmam dolayısıyla özellikle vurgulamak istediğim husus, Rekabet Kurumunun ve Kurulunun bu konuda izlediği politikalara yönelik olarak

birtakım önerilerim olacak. Bunu başka platformlarda da dile getiriyorum. İsmail Hakkı Bey de biliyor, Rekabet Kurumu, Türkiye’de kurumsallaşma yolunda çok büyük mesafe kat etmiş bir Kurum. Fakat, Rekabet Kurumunun görev tanımı tabiatıyla 4054 Sayılı Kanun çerçevesinde belirlenmiş.

Bu bahsettiğim gelişmelerden dolayı Türkiye’nin devlet yardımlarına yönelik bu denetimi, kendi ülkesi içerisinde tesis edecek yeni bir kuruma ihtiyacı var. Buradaki soru, acaba Rekabet Kurumu bu Kurum olabilir mi? Benim cevabım evet, olabilir, hatta olmalı. Niye olmalı? Bununla ilgili de, üç temel neden görüyorum: Birincisi, Topluluk bünyesine baktığımız zaman, devlet yardımlarının denetimi, Roma Anlaşmasının öngördüğü şekilde Avrupa Komisyonu tarafından yapılıyor.

Dolayısıyla, hiçbir ülkede ikili bir yapı yok. Yani, rekabeti denetlemekle sorumlu tutulmuş bir Rekabet Kurumu, bunun yanında, bundan tamamen bağımsız olarak hareket eden ve yalnızca devlet yardımlarını denetleyen Devlet Yardımları Kurumu ve de bunun üstünde, bu ikisini de denetleyen bir anlamda bir Avrupa Komisyonu; böyle bir yapı hiçbir yerde yok. Dolayısıyla Türkiye’de de olmamalı. Kurumsal açıdan sağlıklı bir yapı değil bu yapı. Kaldı ki, bu Kurum içerisinde, sizlerin de çok önemli katkısıyla zaten oluşan bir kültür var, belli bir uzmanlık var. Dolayısıyla, bu uzmanlığın devlet yardımları gibi zaten doğası icabı rekabeti ilgilendiren bir alanda kullanılması, kaydırılması, kamu kaynaklarının da israfının önlenmesi bakımından en isabetli yol olarak karşımıza çıkıyor. Onun için, bu tip yetkilerin tek bir kurum çatısı altında toplanmasının ben en doğru yöntem olacağını düşünüyorum ve bunu da şiddetle savunuyorum. Beni dinlediğiniz için çok teşekkür ederim. Umarım ki bu açıklamalar, Türkiye’de olmayan bir alanı biraz olsun açıklığa kavuşturmuştur.

SORU ve CEVAP BÖLÜMÜ

İsmail YOLCU- İsmail Yolcu, Rekabet Kurumu uzman yardımcısı. Ben bir-iki konuda ekleme yapmak istiyordum.

Birincisi, hiç söz etmediğiniz bir konu, devlet yardımlarının denetlenmesinde de Avrupa Birliği'nde, diğer 81 ve 82'nci maddeler kapsamındaki anlaşmalarla hâkim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin fiillerde olduğu gibi, üye ülkeler arası ticaretin etkilenmesi koşulu var mı, bu aranıyor mu? Eğer üye ülkeler arası ticareti etkilemeyen bir devlet yardımı söz konusuysa, bu denetim kapsamında mı? Bu birinci sorum. Soru diyebilirim buna.

Ekleme yapmak istediğim konu da, Türkiye'nin şu an içinde bulunduğu duruma ilişkin.

Orada, Rekabet Kurumunun devlet yardımları konusunda, rekabet hukukunun diğer alanlarında olduğu gibi yetkili ve etkili olması gerektiğini söylediniz. Ama, Türkiye'nin şu an içinde bulunduğu koşullarda ben bu sonuca ulaşmanın çok da mümkün olmadığını düşünüyorum.

Bunlardan birincisi, bildiğim kadarıyla, söylediklerinizin aksine, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ulusal düzeyde devlet yardımlarının denetlenmesi söz konusu değil. Sadece "Monitoring Authority" diye adlandırılan ve devlet yardımlarının ulusal düzeyde bu yardımı veren kuruluşların yapmış oldukları bildirimlerin bir arada toplanarak Komisyonun, Avrupa Birliği Komisyonunun devlet yardımlarından sorumlu birimine bildirimini gerçekleştiren bir işlev söz konusu. Bu bir denetim işlevi değil. Yani, bu yardımın, Ortak Pazarın ilkelerine, rekabet hukukuna uygun olup olmadığı sonucuna ulaşılan bir denetim süreci söz konusu değil ulusal düzeyde.

Şimdi, ikili yapılanma dolayısıyla Avrupa Birliği bünyesinde hiç olmadığı gibi, ama aday ülkelerde bunun aksine bir yapılanma sürecinin yürütüldüğünü görüyoruz, özellikle bu Ekonomik İşbirliği Anlaşmaları sürecinde. Bu süreçte tam üyelik henüz gerçekleşmemiş olduğu için ve Komisyonla aday ülke arasındaki ilişkiler, Komisyonla üye ülke arasındaki ilişkiye benzer şekilde tecelli etmediği için, edemediği için bir yerde, Komisyon, kendi bünyesinde geçerli olan ilkelerin aday ülkelerde uygulanmasını istiyor. Onun için devlet yardımlarını denetleyecek bir Kurum oluşturulmasını talep ediyor. Bu Kurum, sizin söylediklerinizin aksine yalnızca Rekabet Kurumu değil, birçok ülkede Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan özel bir Kurul bile olabiliyor.

Şimdi, Türkiye açısından baktığımızda durum iyice karışık. Çünkü, bir Gümrük Birliği çerçevesinde yürüyen süreç var, bir adaylık, tam üyelik süreci var

ayrı ayrı. Gümrük Birliği çerçevesinde bakıldığında, belki bu şey hoş karşılanabilir, Denetim Kurumunun oluşturulması ya da bu görevin komple Rekabet Kurumuna verilmesi hoş karşılanabilir. Ama, tam üyelikle birlikte zaten bu Kurumun devlet yardımları konusunda denetim görevi ortadan kalkacaktır. Bu doğrudan doğruya Komisyon tarafından yürütülen bir görev hâline dönüşecektir. Deyim birazcık kaba olabilir. Ama, o zaman da Kurumun yürüteceği işler bir angaryadan öteye gitmeyecektir. Yetki verilmeyecek, ama sorumluluk verilecektir.

Sinan ÜLGEN- Şimdi, konuşmamda, en başından itibaren ben size, Topluluk hukukunu anlattım ve Roma Anlaşması ve bundan doğan rekabet uygulamalarını dile getirmeye çalıştım. Bunun en temel prensibi, tabiatıyla üye ülkeler arası ticareti etkilediği ölçüde bunların uygulanması. Rekabet hukukunda da bu böyle, devlet yardımlarında da böyle.

Nasıl ki rekabet hukukunda, Roma Anlaşmasının 85 ve 86'ncı maddeleri, üye ülkeler arası ticareti etkilediği ölçüde uygulanır; devlet yardımlarının denetime tabi tutulması da bu şartla mümkündür.

Yalnız, şöyle bir durum var: Bankacılık konusunda, hele hele özelleştirme gibi, bilançoların temizlenmesi gibi noktalarda bir, devlet yapmış olduğu yardım, artık otomatik olarak üye ülke arası ticareti etkileyen bir yardım vasfını da taşımaya başladı. Bunun da nedeni şu: Bu tip yardımlar, diğer sektörlerdeki yardımların çok ötesine geçen bir nitelik arz ediyor. Miktar itibarıyla, finansal paket itibarıyla çok daha büyük yardımlar bunlar. Biliyorsunuz ki, Toplulukta üye ülke arası ticareti etkilenmesi için illâ da gerçek ticaretin etkilenmesi gerekmiyor. "Societe Technique Miniere" diye bir "Case Law" vardır, orada bu prensibi ortaya koyan ve bir üye ülkede yapısal değişimi teşvik eden, bunu doğuran rekabet ihlalleri veya bu noktada devlet yardımları istatistiksel olarak aradaki ticareti etkilemese dahi, potansiyel olarak etkileyebileceği endişesiyle Topluluk hukukunun geçerli olduğu alanlara giriyor.

Dolayısıyla, bu noktada zaten bankacılık sektöründeki birçok devlet yardımı bu nedenle Topluluk hukuk çerçevesinde ele alınan ve Komisyonun denetimi çerçevesinde yürüten devlet yardımları örnekleri olarak karşımıza çıkıyor.

Üye ülkelerle ilgili olarak söylediklerinize gelince. Ben Avrupa Birliği ülkelerinin hiçbirisinde ikili yapı yok dedim, ki bu doğrudur. Türkiye'de ikili bir yapı olmamasını da temenni ediyorum. Zaten uzun vadede, sizin de isabetle ifade ettiğiniz üzere, Türkiye tam üye olduğu noktadan itibaren bu denetim, diğer Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi Avrupa Komisyonu tarafından gerçekleştirilecek.

Bizim konuştuğumuz husus, o zamana kadar geçecek süre zarfında Türkiye’de nasıl bir yapı olması gerektiği. Benim buradaki düşüncem de, konuşmamda özetlediğim gerekçelerle, ikili bir yapı yerine tekli yapıdan hareket etmek.

Oturum Başkanı- Müsaadenizle ben bir soru sormak istiyorum. Az önce söylediğiniz gibi, bir Topluluk üyesi bir ülkede faaliyet gösteren bir banka, bir başka Avrupa Birliği üyesi ülkede şube açabilecek, istediği sayıda şube açabilecek ve kendi Kurulu olduğu ülkenin mevzuatına tabi olacak.

Şimdi, Türkiye’nin, hizmetlerin serbest dolaşımı prensibi, tam üyelikten bağımsız bir şekilde hayata geçirilecek ise, Avrupa Birliği’nin, Komisyonun Türkiye’den, bankacılık mevzuatındaki değişiklikler konusunda birtakım beklentileri olması gerekmez mi?

Sinan ÜLGEN- Tabii, birçok beklentisi olacak. Zaten, bu hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi dendiğinde, bir taraftan Dünya Ticaret Örgütü nezdinde yürütülen de bir faaliyet var biliyorsunuz, buna “General Agreement on Trade in Services” “GATTs” denilir. GATTs da, aynen “GATT”ta olduğu gibi, üye ülkeler arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesini öngörür. Yalnız, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yürütülen müzakerelerle GATTs arasındaki temel fark, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesine eşzamanlı olarak bir mevzuat uyumunun da öngörülmesi GATTs’ta bu mevzuat uyumu boyutu yok.

Dolayısıyla, bankacılık konusuna baktığımızda, zaten bankacılıkta, bu ikinci bankacılık direktifinin getirdiği esnekliklerden eğer Türk bankacılık sistemi de yararlanacak ise, bunun ön şartı, Türkiye’deki bankacılık mevzuatının ikinci bankacılık direktifi ve bunun ötesinde, sermaye yeterliliği direktifi, büyük risklerinin ölçülmesi direktifi, konsolide hesapların denetlenmesi direktifi vesaire, yani Topluluğun bankacılık mevzuatını teşkil eden bütün direktifleri kendi iç hukukuna yansıtması gerekiyor. Ancak bu sayede hizmetlerin serbest ticareti bankacılık sektöründe hayata geçebilecek.

Bunu yaparken yalnız şu eklemeyi de yapayım: Topluluk direktiflerini çok katı bir yapı olarak algılamamak lâzım.

Bankacılık sektöründe olduğu gibi, birçok başka sektörde de aslında Topluluk direktifleri minimum standartları belirliyor ve bu minimum standartların üzerine çıkmak mümkün. İşte biraz belki süreyi uzatmak mümkün. Dolayısıyla birtakım esneklikler, yani Türkiye’nin kendi kararıyla, kendi tercihiyle ortaya koyabileceği birtakım esneklikler mümkün olabilecek.

Bir Katılımcı- Bildiğiniz gibi, devlet yardımları, Türkiye’de birden fazla kamu kurumu tarafından verilen yardımlar. Meselâ bizim örneğimizde, bankacılık dedik, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu dedik.

Şimdi, Rekabet Kurumuna böyle bir denetleme veya herhangi başka bir kuruma denetleme yetkisinin verilmesi durumunda çözüm olarak ne düşünebiliriz? Yani diyelim ki, böyle bir Kurumun, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumunu denetlemesi gibi bir durumla karşı karşıya kalacağız. Burada çıkabilecek sorunlara çözüm olarak ne düşünebiliriz, mevzuat açısından özellikle?

Sinan ÜLGEN- Bunu yapmamamız hâlinde çıkacak sorunlara da bakmak lâzım. Dolayısıyla, benim bütün konuşmamda vermek istediğim mesaj esasen, bunun Türkiye’de yapılacağı. Şu ya da bu şekilde mi yapalım; bu tartışılır ama, sonuçta gelişmeler bizi o noktaya götürüyor ve ister ikili yapıda, ister tekli yapıda bir yapı oluşturulacak.

Sizin, örneğini ifade etmiş olduğunuz hususu bugün zaten yaşıyoruz, Rekabet Kurumu yaşıyor; başka kurumlarla ilişkilerinde yaşıyor. Örneğin, ilk özelleştirme, yani bundan belki üç sene öncesine atıfta bulunmak lâzım, özelleştirmeyle bu kurumsal ilişki tesis edilmeden önce Türkiye’de Rekabet Kurumuyla Özelleştirme Kurumu arasında hiç de istemediğimiz, hiç de karşılaşmayı, yani sürecin sağlığı bakımından karşılaşmayı temenni etmediğimiz bir süreç yaşandı. Bir kurumsal ilişki tesis edildi, iki tarafın da anlayış birliğine dayanan bir çözüm bulundu. Bu tip muhtemelen bir çözüm olacaktır diğer kurumlarla da ilişkilerinde. Kaldı ki, bu, kamunun politika yaratma sürecinde de karşımıza çıkan bir unsur. Örneğin son Telekomünikasyon Kanununda, Telekomünikasyon Üst Kuruluyla Rekabet Kurumu arasında bu ilişkinin tesis edilmesiyle ilgili; hangi noktalarda ne şekilde görüş teatisine gidileceği hususunda ayrıntılı hükümler var. Dolayısıyla, her hâlde çözüm bunlardan geçecek.

Bir Katılımcı- Şimdi, burada bir ilişkiden ziyade, eşit statüde ilişkiden ziyade, bir kurum tarafından bir başka devlet kurumunun denetlenmesi gibi bir şey söz konusu olacak. Dolayısıyla, işimiz çok daha zor olacak. Üstelik, birden fazla kurumla çözüm bulmak gerekecek.

Sinan ÜLGEN- Yine tekrar edeceğim kendimi ama, aynı durum bugün için de geçerli. Özelleştirmeye baktığımız zaman, bu tip ilkelere, yani rekabet hukukuna aykırı bir özelleştirmeyi, özelleştirmenin gerçekleştirilmesi durumunda karşılaşacağımız güçlük, aynen ilerde BDDK’nın devlet yardımları ilkelerine aykırı olarak devlet yardımı vermesinde karşılaşacak güçlük kavramsal olarak çok büyük fark taşıyor bence. Dolayısıyla, birini nasıl hallettiyse, öbürünü de o şekilde halledebiliriz diye düşünüyorum.

Bir Katılımcı- Ben daha farklı düşünüyorum, çok daha farklı.

İsmail YOLCU- Pardon, ben, aynı konuyla ilgili bir şeyler söylemek istiyordum. Şimdi, söylediğiniz konu genel olarak, yani Rekabet Kurumuyla bu tür kurumlar arasındaki ilişkinin nasıl düzenleneceği konusu genelde zaten sorunlu bir konu. Ama, özel olarak devlet yardımlarına ilişkin, Hanımefendinin de sorduğu soruda, ben şu şekilde düşünüyorum: Bu zorluğun, yani bu denetimin ulusal düzeyde yapılmasının zor olduğunu, Avrupa Birliği organları da açık bir şekilde farkındalar ve bu sürecin aslında uygulanabilir bir süreç olmadığını da farkındalar.

Siz konuşmanızın bir yerinde belirttiniz; günün birinde mutlaka bu denetim mekanizmasının oluşturulması gündeme gelecek Türkiye’de diye. Ki belki bilginiz var, belki yok, bilmiyorum, bu süreç aslında başlatıldı, Gümrük Birliği kararı çerçevesinde yürütülen uygulama anlaşmaları, uygulama kurallarının tespitine yönelik bir görüşme süreci başlatıldı. Bu süreç şu an hangi aşamada ben de bilmiyorum ama, en azından başlatıldığını biliyorum. Bu süreç tıkanıp anladığım kadarıyla.

Bunun sebebi de, bu kuralların ulusal düzeyde uygulanamayacağına Avrupa Birliği’nin de farkında olması. Peki, Avrupa Birliği bundan vaz mı geçti, devlet yardımlarının aday ülkelerde denetlenmesi konusunda vaz mı geçti? Hayır.

Yine bu anlaşmalara koydukları hükümler gereğince, devlet yardımlarının, hizmet sektöründen bahsettiniz örneğin, hizmet sektöründe devlet yardımlarına ilişkin herhangi bir aksaklık çıkarsa, GATT çerçevesinde antidamping uygulaması gibi uygulamaların gündeme gelemeyeceğini, bu uygulamaların yalnızca Avrupa Birliği gibi bölgesel örgütlenmeler düzeyinde gerçekleştirildiğini söylediniz. Aynı çerçevede, devlet yardımları konusunda bu tür haksız rekabetçi yapılanmalar ortaya çıkarsa da, Avrupa Birliği zaten bunu Gümrük Birliği anlaşması çerçevesinde, GATT hükümlerine yaptığı bir atıfla çözüyor bunu. Antidamping uygulamalarını gündeme getiriyor ve bu, çok daha pratik, çok daha aktif sonuç doğuran bir süreç olarak görülüyor.

Dolayısıyla, ben bu uygulama kurallarıyla ilgili gelinen süreç hakkında yapılan bir değerlendirmeyi okudum. Bu sürecin işlemeyeceğine yönelik değerlendirme yapıyor Komisyon bünyesinde çalışan yetkililer. Dolayısıyla, daha etkin olan bir süreçten çok da vazgeçmek istemiyorlar. Yani, oyunu ikili oynuyorlar diye düşünüyorum. Sağ olun.

Sinan ÜLGEN- Ben, daha etkin süreç hangisi, onu pek anlayamadım.

İsmail YOLCU- Damping ürünlerine yapılıyor. Uygulama kuralları tespit edilene kadar, yani devlet yardımlarına ilişkin Avrupa Birliği’nde geçerli

olan kriterlerin aday ülkelerde ne şekilde uygulanacağına ilişkin uygulama kuralları tespit edilene kadar, devlet yardımları konusunda çıkacak haksız rekabet davalarında GATT hükümleri uygulanır, GATT'ta yer alan yaptırımlar uygulanır diye bir madde var. Şu an madde numarasını hatırlamıyorum. 36 olabilir sanırım. Gümrük Birliği kararına bakmak lâzım.

Sinan ÜLGEN- GATT'ta, "Government Subsidies" Anlaşması vardır. Bu, yine sanayi sektörüne yöneliktir. GATTS'ta, yani hizmetler sektöründe, "Government Subsidies" in geçerliliği henüz oluşmamış; yani, daha Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde bu anlamda oluşmuş bir içtihat yok.

Dolayısıyla sizin söylediğiniz, bu Anlaşmaya atıf yapılabilir, gayet de rahat çalışır. Ama, hizmetler sektöründe, ki bence devlet yardımlarının denetlenmesi bakımından ulusal düzeyde olsun, uluslararası düzeyde olsun çok daha büyük sorun çıkaracak sektördür, orada Uluslararası Ticaret Örgütü nezdinde oluşmuş ve kabul görmüş, genel olarak uygulanan ne bir kurallar bütünü, ne bir denetim mekanizması oluşmadı. "Millennium Round" da bu gündemde olacak, GATTS'ın bu tip yeni hükümlerle daha mükemmelleştirilmesi gündemde. Ama, onlar da toplanamıyor biliyorsunuz.

İsmail YOLCU- O konuda haklı olabilirsiniz. Yani, hizmeti kapsamıyor olabilir. Ama yapılan atıf, ben de yanlış hatırlamıyorsam, GATT'taki yalnızca yaptırımlarla ilgili maddeye, özel olarak maddeye yapılan bir atıf söz konusu. Dolayısıyla, yani antidamping uygulamalarıyla ilgili maddeye, özellikle o maddeye atıf yapılıyor. Hizmet ya da sanayi sektörü ayırımı yapılmıyor. Zaten uygulamanın çok net olmadığı da ortada. Yani, Dış Ticaret Müsteşarlığı da bu konuda birçok uyumsuzluk olduğunu defalarca söylediler. Birçok dosyada çıkıyor uyumsuzluklar.