



Social Sciences Indexed

International
SOCIAL MENTALITY AND
RESEARCHER THINKERS JOURNAL
Open Access Refereed E-Journal & Refereed & Indexed
SMARTjournal (ISSN:2630-631X)



Architecture, Culture, Economics and Administration, Educational Sciences, Engineering, Fine Arts, History, Language, Literature, Pedagogy, Psychology, Religion, Sociology, Tourism and Tourism Management & Other Disciplines in Social Sciences

2019

Vol:5, Issue:26

pp.1813-1822

www.smartofjournal.com

editorsmartjournal@gmail.com

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET VE REKABETİ BOZUCU EYLEMLER

COMPETITION IN THE BANKING SECTOR AND COMPETITIVE DISORDER ACTIONS

Doç.Dr. Pinar PEHLİVAN

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Demirci MYO, Finans-Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü,
Manisa/Türkiye



Article Arrival Date : 18.11.2019

Article Published Date : 16.12.2019

Article Type : Research Article

Doi Number : <http://dx.doi.org/10.31576/smryj.393>

Reference : Pehlivan, P. (2019). "Bankacılık Sektöründe Rekabet Ve Rekabeti Bozucu Eylemler",
International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, (Issn:2630-631X) 5(26): 1813-1822

ÖZET

Mali sektörün en önemli aktörü olan bankalar ve diğer finansal kuruluşlar günümüz modern toplum yaşamında ve ekonomik hayatta çok önemli bir yere sahiptir. Son yüzyılda yaşanan değişimler ve özellikle teknolojik gelişmeler, bankacılık sektörünün bu önemini artmasına neden olmuştur. Bugün artık banka ile bir işi olmayan, kredi kartı veya kredi kullanmayan veya bir şekilde yolu bankaya düşmeyen herhangi bir kişi ya da şirket bulmak neredeyse imkânsız denebilir.

Finansal piyasalarda faaliyet gösteren bankalar, herhangi bir işletmeden oldukça farklıdır. Bankaların faaliyetlerini yerine getirirken, kendisinin ya da herhangi bir tarafın çıkarını ön plana almadan, tamamen objektif kriterlere göre ve tarafsız bir şekilde tavır alması gerekmektedir. Aldıkları her kararda ve yaptıkları tüm işlemlerde düzenleyici kurumların ve mevzuatın gereklerini dikkate almak durumundadırlar.

Sektörde son dönemlerde yaşanan gelişmelere paralel olarak ürün ve hizmet yelpazesini sürekli genişleten bankalar açısından rekabet unsuru önemli bir konudur. Sektöre yabancı girişlerinin artması ve bankaların ulus ötesinde faaliyet göstermeye başlaması da, sektörde yoğun bir rekabetin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Ancak kredi sisteminin ve bankacılık sektörünün etkin bir şekilde işleyebilmesi için piyasada sağlıklı bir rekabet ortamı oluşturulması gerekmektedir. Her ne kadar bu amaca yönelik olarak çeşitli önlemler alınmış olsa da, sektörde bir takım rekabeti bozan eylemlerin gerçekleştirildiği de görülmektedir.

Günümüze yakın dönemlerde bankaların rekabeti bozucu davranışlarının en önemlisi; 12 bankanın uyumlu eylem ve/veya anlaşma içerisinde hareket ettikleri iddiası ile Rekabet Kurulu tarafından başlatılan kartel soruşturmasıdır. Türkiye’de faaliyet gösteren ve bankacılık sektörünün çoğunluğunu temsil eden 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri konusunda anlaşma ve/veya uyumlu eylem içerisinde faaliyette bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmediği araştırılmıştır. Rekabet Kurulu 08.03.2013 tarihli kararıyla sözkonusu bankaların, 21.08.2007-24.10.2011 tarihleri arasında Kanun’un 4. maddesini ihlal eden bir uzlaşma içerisinde bulunduğunu tespit etmiş ve idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.

Bu çalışmada, rekabet kavramı ve bankacılık sektöründe yaşanan rekabeti bozucu davranışların ele alınması ve Rekabet Kurulu’nun 12 banka hakkında yürüttüğü rekabet soruşturmasının bankacılık sektörü açısından değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Rekabet Kurulu, Haksız Rekabet, Türk Bankacılık Sektörü.

ABSTRACT

Banks and other financial institutions, which are the most important actors in the financial sector, have a very important place in today's modern society and economic life. Changes in the last century and especially technological

developments caused this importance of banking sector to increase. Today, it is almost impossible to find any person or company that has no business with the bank, does not use credit card or credit, or has no business with the bank.

Banks operating in financial markets are quite different from any business. In carrying out their activities, banks should take an impartial attitude in accordance with objective criteria, without prioritizing the interests of any party. Banks have to take into account the requirements of regulatory authorities and legislation in every decision they make and in all transactions they take.

In line with the recent developments in the sector, the element of competition is an important issue for banks that continuously expand their product and service range. The increase in foreign inflows into the sector and the fact that the banks started to operate beyond the nationality also created the ground for intense competition in the sector. However, in order for the credit system and banking sector to operate effectively, a healthy competitive environment must be established in the market. Although various measures have been taken for this purpose, it is seen that some actions that disrupt competition in the sector have been carried out.

The most important of the anti-competitive behaviors of banks in recent years is the cartel investigation initiated by the Competition Board with the claim that 12 banks act in concerted actions and / or agreements. It was investigated whether 12 banks representing the majority of the banking sector violated the Law No. 4054 on the Protection of Competition by acting in agreement and / or concerted action on deposit, credit and credit card services. By its decision dated 08.03.2013, the Competition Board determined that the said banks had reached a compromise between 21.08.2007-24.10.2011 in violation of Article 4 of the Law and decided to impose an administrative fine.

In this study, it is aimed to examine the concept of competition and anti-competitive behaviors in the banking sector and to evaluate the competition investigation conducted by the Competition Board on 12 banks in terms of the banking sector.

Keywords: Competition Board, Unfair Competition, Turkish Banking Sector.

1.GİRİŞ

Bankacılık sektörü ve finans kuruluşları, fon fazlası olan tasarruf sahipleri ile fona ihtiyaç duyan yatırımcılar arasındaki finansal aracı kurumlar olarak bir ekonominin büyümesinde en önemli rolü üstlenmektedir. Sağlıklı ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek, müşterileri ile ekonominin ihtiyaç duyduğu finansal hizmetleri sunmak ve ödeme sistemlerinin çalışmasını sağlamak görevlerini üstlenen bankalar ekonomik hayatın çok önemli bir parçasıdır.

Son yüzyılda dünya üzerinde ekonomik faaliyetlerin ve ticaretin önemli ölçüde gelişmesi hem üreticilerin hem de tüketicilerin finans sektörüyle ve özellikle de bankalarla iç içe yaşamasını zorunlu hale getirmiştir. Finans sektöründe bu denli öneme sahip olan bankaların, piyasaların daha rekabetçi olmasını sağlamak amacıyla yetkili otoritelerce alınan kararlara uygun davranması beklenmektedir.

Sağlıklı bir piyasa oluşturmanın en temel ögesi, o piyasanın rekabetçi bir şekilde işlemlerini sağlamak ve rekabeti bozan eylemleri önleyecek rekabet politikalarını uygulamaya koymaktır. Aynı piyasada faaliyet gösteren rakip firmaların piyasaya hakim olma, diğer rakipleri etkisiz bırakma veya daha fazla kazanç sağlama amacıyla yaptıkları bu eylemler; uyumlu eylem, anlaşma veya kartel olarak isimlendirilmektedir. Bu noktada bağımsız bir şekilde hareket eden rekabet otoriteleri belirledikleri rekabet ihlalleri sonucunda aldıkları idari kararla firmalara bazı yaptırımlar ya da idari cezalar uygulayabilmektedir.

Ülkemizde son yıllarda tüm kesimlerin dikkati çeken olay, Rekabet Kurulu'nun sektörde faaliyet gösteren 12 banka hakkında yürüttüğü 08.03.2013 tarihli soruşturma sonrasında aldığı karardır. Bankacılık sektörünün büyük çoğunluğunu temsil eden 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri konusunda anlaşma ve/veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal edip etmediği soruşturulmuştur. Rekabet Kurulu'nun dosya hakkındaki nihai kararına göre, adı geçen 12 bankanın, elde edilen belgelerin tarihi dikkate alındığında 21.08.2007-24.10.2011 tarihleri arasında mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden bir uzlaşma / uyumlu eylem içerisinde faaliyette bulunduğu belirlenmiştir. Bu nedenle Rekabet Kurulu tarafından söz konusu 12 bankanın 2011 yılına ait ciro üzerinden 1,11 Milyar TL'lik idari para

cezası ile cezalandırılmalarına karar verilmiştir. Daha önce akademik çevrelerin pek de ilgisini çekmemiş olan bu konu çalışmada ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Rekabet Kurulu tarafından yapılan rekabet soruşturmasının ardından bankacılık sektörünü ve bu olayın sektöre yansımalarını değerlendirmektedir.

2. REKABET KAVRAMI

Piyasada faaliyet gösteren tüm teşebbüslerin birbirine rakip ve ekonomik ilişkilerin rekabet odaklı olduğu varsayımı, piyasa ekonomisinin temel ilkesidir. Türk Dil Kurumu rekabeti; “herhangi bir etkinlik alanında ayrı ayrı kişi ya da gruplar arasında sürdürülen üstün olma mücadelesi” olarak ifade etmektedir (Duramaz, 2016; 27). Ekonomik anlamda ise rekabet, “bir piyasada satıcıların daha fazla müşteri edinerek mal ve hizmet satışlarını, dolayısıyla da kârlarını artırmak için giriştikleri yarış” şeklinde tanımlanabilir.

Rekabet pek çok sektör için verimliliği ve ürün kalitesini arttıran, yeniliği teşvik eden pozitif bir durumdur. Rekabet, bir piyasanın etkin bir şekilde çalışabilmesinin temel koşuludur; bir yandan sosyal adaleti sağlarken diğer yandan ekonomik etkinliği artırır. Ayrıca rekabetçi piyasa yapısı, piyasada faaliyet gösteren firmaları, rekabet güçlerini pazar koşullarına uyarlama yönünde uyardığından teknolojik gelişmeyi de teşvik eder. Mikro İktisat Teorisine göre, kaynak tahsisinin en etkin şekilde gerçekleştiği piyasa türü tam rekabet piyasasıdır, buna karşılık diğer piyasa türleri kaynak tahsisinde yeterince etkin değildir ve toplumsal refah kayıplarının ortaya çıkmasına neden olur (Ünsal, 2001: 366–367).

Bir piyasada rakipler arasında yapılan işbirliği anlaşmalarının o piyasada değişik bir takım sonuçlara sebep olduğu ileri sürülmektedir. Bu etkiler;

- Ölçek ekonomilerine sebep olması,
- Bilgi ve teknoloji transferine yol açması,
- Ürün kalitesinde, etkinlikte ve verimlilikte iyileşmeye neden olması,
- Pazara erişimin önündeki engellerin kaldırılmasını sağlaması,
- Pazardaki aktör sayısının artması,

şeklide sıralanabilir (Khemani ve Wawerman, 1997). Bunun yanısıra rekabeti bozucu işbirliği anlaşmalarının yaratacağı olumlu etkilerden de bahsedilmektedir. Bu etkiler; pazar gücünün yoğunlaşması, potansiyel rekabetin azalması ve pazardaki rekabetçi davranışların koordinasyonunun kolaylaşması şeklindedir (Karakurt, 2009;71).

3. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REKABET

Günümüzde rekabet faktörü, tüm kurumların iç içe olduğu, olumlu ve/veya olumsuz sonuçları ile kurumun içinde bulunduğu sektörü ve kurumu ciddi olarak etkileyen bir unsur haline gelmiştir (Yağcılar, 2011; 160). Rekabet çoğu sektör için genellikle verimliliği ve tedarik kalitesini arttıran, yeniliği teşvik eden pozitif bir etken olarak kabul edilir. Finansal ve reel sektörde yaşanan gelişmeler ve global ekonomi çerçevesinde, rekabet kavramı hem bankalar, hem de diğer kurumlar açısından vazgeçilmez bir unsur olmuştur. Finansal piyasaların ana aktörü olan bankalar da, hem piyasada faaliyetlerini devam ettirebilme, hem de rakiplerinden daha önde olabilme güdüsüyle sürekli rekabet içinde olması ve geleceğe yönelik güçlü stratejiler belirlemesi gereken kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Gök ve Özdemir, 2011; 43).

Bankacılık sektöründe rekabetin etkisi açısından literatürde farklı görüşler yer almaktadır. Bankacılık sektöründe yaşanan bir rekabetin, bankaların kaynaklarını daha verimli kullanmasını ve denetim mekanizmalarının daha etkin işlemlerini sağladığı ileri sürülmektedir (Eyüboğlu ve Eyüboğlu, 2018; 220). Benzer şekilde bankaların takipteki kredilerden zarar görme ihtimalinin daha düşük olduğu da ifade edilmektedir (Petersen ve Rajan, 1995; Williams, 2004). Tersine, rekabetçi

olmayan piyasalarda ise maliyetlerin kontrol altına alınamaması nedeniyle bankaların daha düşük verimlilik elde ettiği belirtilmektedir. (Pagano, 1993; Berger ve Hannan, 1998).

Rekabet konusunda değerlendirme yapılırken, bankacılık sektörünün diğer piyasalardan farklı özelliklere sahip olduğu ve bu nedenle de diğer piyasalarla eş tutulamayacağı da göz önünde bulundurulmalıdır (Özcan, 2012; 196).

Türk Bankacılık Sektörüne bakıldığında ise sektör rekabet açısından farklı süreçler yaşamıştır. 1980 yılından sonra Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisi ve liberal ekonomik yapıyı benimsemesi ile birlikte, bankacılık sektörüne giriş, faiz oranları ve döviz kurları üzerindeki baskılar azaltılmış, rekabetin oluşmasını sağlayan çeşitli reformlar yapılmıştır. Ayrıca yerli ve yabancı bankaların piyasaya girişi ile sektör olumlu yönde etkilenmiştir. Tüm bu gelişmeler bankacılık sektörünün daha rekabetçi bir ortama kavuşmasını sağlamıştır. (Keskin ve Diğerleri, 2008: 14-16 ve Ata, 2009; 109).

Bunun yanı sıra 1990'lı yıllarda teknolojinin gelişmesiyle birlikte sektörde hızla otomasyona geçilmesi ve yeni finansal araçların sektörde kullanılmaya başlanması rekabeti daha da artırmıştır (Özcan, 2012: 196-197). Ancak yapılan bu düzenlemeler sektörün sağlıklı ve düzenli işlemesi açısından tek başına yeterli olmamış, Türkiye 1990'ların sonlarında, 2000'lerin başında, finans ve bankacılık krizleri ile karşı karşıya kalmıştır. 2000 yılı ve sonrasında yaşanan büyük krizin ardından, bazı bankaların piyasadan çekildiği, bazılarının da birleşme yoluna gittiği görülmektedir. Bankaların mali yapılarının güçlenmesi sağlanarak asli fonksiyonlarına dönmeleri ve bunun dışında ayrıca işlevler üstlenmelerinin önüne geçilmesi hedeflenmiştir (Duramaz, 2016; 29-30, Ata, 2009; 109, Özcan, 2012: 197). Bu dönemde sektörde sağlıklı bir rekabet ortamı içerisinde bankaların kaynaklarını en iyi şekilde kullanmaları ve krizlerin neden olduğu olumsuz etkilerden korunarak ayakta kalabilmeleri büyük önem kazanmıştır (Atan, 2003, s.72).

(Çelen, 2019), Türk bankacılık sektöründe üç önemli rekabet soruşturması yürütüldüğünü ifade etmektedir. Buna göre Rekabet Kurulu, Mart 2011'de Türkiye'de faaliyet gösteren sekiz banka hakkındaki soruşturmasını tamamlamış, yedi bankanın (Akbank, Denizbank, Finansbank, Garanti Bankası, Halkbank, İş Bankası, Vakıfbank, Yapı ve Kredi Bankası), firmalara maaş / ücret almak için tanıtım tekliflerinde kartel anlaşması yaparak Rekabet Kanunu'nun 4. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir. Kurul, bankaların 2001'den beri uygulanan "centilmenlik sözleşmesinin" bir parçası olduğunu iddia etmiştir. İkinci önemli rekabet soruşturması, Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ Bankası'nın başvurusu üzerine 13 küresel banka hakkında başlatılmıştır. Bankaların, Türkcell ve Tüpraş gibi Türk müşterilerine daha yüksek faizle kredi vermekle suçlandığı soruşturmada, Rekabet Kurulu tarafından, onüç bankanın yedisine para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda ING Bank 21 milyon TL, The Royal Bank of Scotland İstanbul Şubesi ise 66.000 TL para cezasına çarptırılmıştır. Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ'nin rekabet kurallarını ihlal ettiği tespit edilmesine rağmen, başvurusu yapmış olmasından dolayı para cezası uygulanmamıştır. Son rekabet soruşturması ise çalışmanın ilerleyen bölümünde ayrıntıları ile açıklanan Mart 2013 tarihli soruşturmadır.

4. 4054 SAYILI REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN

13.12.1994 tarih, 22140 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un amacı, Kanunun 1. maddesinde "*mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır*" şeklinde ifade edilmiştir. Yine Kanunun 3. maddesinde rekabet, "*mal ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarış*" olarak tanımlanmaktadır (4054 Sayılı Kanun).

Mal ve hizmet piyasasında faaliyet gösteren her bir teşebbüsün bağımsız ve tek başına karar verebilmesinin sağlanması, bu piyasada yer alan tüketicilerin ve diğer firmaların da korunması sonucunu meydana getirecektir. Böylece belirli firmaların tekel oluşturması, hâkim durumun kötüye

kullanılması ve piyasada fahiş fiyatlarla mal ve hizmet temininin sağlanmasının önüne geçilmiş olacaktır. Rekabet Kurumu yukarıda bahsedilen görevini yerine getirmekle arz-talep dengesinin ve dolayısıyla serbest piyasa ekonomisinin varlığını sürdürmesini sağlayacaktır.

4054 Sayılı Kanunun “Yasaklanan Eylemler” başlıklı Birinci Bölümü’nün “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar” başlıklı 4. maddesinde; “belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır” denilmektedir. Dolayısıyla bu maddeye göre, yasaklı eylemlerin anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birlikleri ile gerçekleştirilebileceği ve amacın rekabeti bozma, kısıtlama veya engelleme olmasa bile, doğurduğu etkinin bu sonuçları sağlaması halinde de rekabet ihlalinin gerçekleştiği görülmektedir. Böylece çoğu zaman somut bir delil bulunması imkânsız olan ve kanuni yasaklılık sebebiyle son derece gizli olarak yapılan bu anlaşmaların her türlü delille önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Güzel, 2016; 3).

5. REKABET KURUMU VE GÖREVLERİ

Her ülkede, rekabet kanunlarını uygulamakla yükümlü olan rekabet otoriteleri; girişim özgürlüğünün teminat altına alınması, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması yoluyla toplumsal refahın artırılmasını sağlamak üzere teşebbüslerin etkin rekabet koşullarını bozan eylem ve işlemlerinin önüne geçmek için gerekli önlemleri almak ve düzenlemeleri hayata geçirmekle yükümlü kılınmaktadır. Nitekim Anayasanın 167. maddesi devlete açıkça piyasalarda oluşacak fiili yahut anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme görevi vermiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Devlet 1982 Anayasası’nın kendisine verdiği bu görevi, 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun kabul edilmesi ve 1997 yılında bu Kanunu uygulamakla yükümlü otorite olan Rekabet Kurumu’nun tesis edilmesiyle yerine getirmiştir.

Rekabet Kanunu’nun temel amacı; kartellerin ve teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği karar ve eylemleri yoluyla ortaya çıkacak diğer rekabet kısıtlamalarının yasaklanması, herhangi bir piyasada hakim durumda olan bir teşebbüsün bu hakimiyetini kötüye kullanmasının engellenmesi ve bazı birleşme ve devralma işlemlerinin denetlenerek yeni tekeller yaratılmasının önüne geçilmesidir.

Söz konusu Kanun’u uygulamakla görevli Rekabet Kurumu’nun amacı da, piyasalarda rekabetin sağlanması ve korunmasıdır. Söz konusu amaca ulaşmak için Rekabet Kurumu;

- ✓ Ayrıntılı olarak düzenlenmiş inceleme ve soruşturma süreçleri sonucunda piyasadaki rekabeti bozan, engelleyen ya da kısıtlayan teşebbüsleri cezalandırmakta,
- ✓ Rekabet kurallarıyla çatışmakla birlikte ekonomiye katkısı bulunan, tüketicilere yarar sağlayan anlaşmalara muafiyet tanımakta, bu tür anlaşmalar için ikincil düzenlemeler yapmakta,
- ✓ Belirli bir büyüklüğün üzerindeki birleşme, devralma ve ortak girişimleri inceleyerek piyasalarda tekelleşmenin önüne geçmekte,
- ✓ Özelleştirme aşamasında kamu teşebbüslerinin özel sektöre devrini de incelemekte ve özelleştirme yoluyla devletin ekonomideki etkinliği azaltılırken kamunun terk ettiği alanlarda tekelleşmeye engel olmakta,
- ✓ Piyasalardaki rekabeti olumsuz yönde etkileyecek ya da kısıtlayacak nitelikteki çeşitli kanunlar ve düzenlemelerle ilgili olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüşler göndererek piyasalarda rekabet koşullarının hakim kılınmasını sağlamaktadır.

Özetle; Rekabet Kurumu, 4054 Sayılı Kanun’un 20. maddesine göre mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun

uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu çerçevede Rekabet Kurumu'nun esas görevi Kanun'da kendisine verilen yetkileri kullanarak mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi sürecin tehdit edilmesini engellemektedir. Rekabetçi sürecin korunması yoluyla kaynakların etkin dağılımının sağlanması, toplumsal refahın artırılması, Rekabet Kurumu'nun misyonunun temel dayanağını oluşturmaktadır. (<https://www.rekabet.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15.07.2019)

6. REKABET KURULU'NUN 08.03.2013 TARİHLİ KARARI VE KARARIN SONUÇLARI

Rekabet Kurumu'na 25 Mart 2011 tarihinde yapılan başvuruda, piyasadaki tüm bankaların uyguladıkları kredi kartı alışveriş faizi ve gecikme faizi oranlarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından tespit edilen azami oran üzerinden belirlendiği, hiçbir bankanın bu oranlarda indirim yapmadığı ve tüm bankaların aynı faiz oranını belirledikleri iddia edilmiştir.

Başvuru üzerine yapılan inceleme sonucunda düzenlenen İlk İnceleme Raporu'nun Rekabet Kurulu'na görüşülmesinin ardından, Rekabet Kurulu'nun 26.05.2011 tarihli ve 11-32/673-M sayılı kararı ile; Türkiye'de faaliyet gösteren ve kredi kartı ihraç eden bankaların tüm faiz oranlarına dair önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Önaraştırma sonucunda hazırlanan Önaraştırma Raporu Rekabet Kurulunca değerlendirilmiş ve Kurulun 02.11.2011 tarihli ve 11-55/1438-M sayılı kararı ile, Akbank T.A.Ş., Denizbank A.Ş., Finans Bank A.Ş., HSBC Bank A.Ş., ING Bank A.Ş., Türk Ekonomi Bankası A.Ş., Türkiye Garanti Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş., Türkiye İş Bankası A.Ş., Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O., Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. ve T.C. Ziraat Bankası A.Ş. hakkında, 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesini ihlal edip etmediklerinin belirlenmesi amacıyla soruşturma başlatılmıştır. (Özbuğday, 2017, 78).

Soruşturma kapsamında sekiz bankada yerinde inceleme yapılmıştır. 02.05.2012 tarihinde soruşturmanın ilk altı aylık süresi sona ermiş ve 06.04.2012 tarihinde Rekabet Kurulu tarafından soruşturma süresinin bitiminden itibaren altı ay uzatılmasına karar verilmiştir. 25.02.2013 tarihinde bankalarca yapılan sözlü savunmanın ardından, Rekabet Kurulu tarafından ilgili dosya hakkında 08.03.2013 tarih ve 13-13/198-100 sayılı nihai karar verilmiştir. Rekabet Kurulu'nun dosya hakkındaki nihai kararına göre yukarıda adı geçen 12 banka, elde edilen belgelerin tarihi dikkate alındığında 21.08.2007- 24.10.2011 tarihleri arasında mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden bir uzlaşma içerisinde bulunmuştur. Bu nedenden ötürü, söz konusu 12 teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi ve *Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik* uyarınca idari para cezası ile cezalandırılmalarına karar verilmiştir. Verilen cezaların toplamı aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, 1,11 milyar TL'ye ulaşmaktadır.

Tablo 1. Bankalara Verilen İdari Para Cezaları

Banka Adı	Ceza Oranı*	Ceza Miktarı (TL)
Akbank T.A.Ş.	% 1,5	172.165.155
Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (Garanti Ödeme Sistemleri A.Ş. ile Garanti Konut Finansmanı Danışmanlık A.Ş. dahil)	% 1,5	213.384.546
Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	% 1,5	149.961.870
Türkiye İş Bankası A.Ş.	% 1	146.656.400
Finans Bank A.Ş.	% 1	54.021.410
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	% 1	89.691.370
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	% 1	82.172.910

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	% 1	148.231.490
Denizbank A.Ş.	% 0,6	23.055.396
HSBC Bank A.Ş.	% 0,6	14.875.404
ING Bank A.Ş.	% 0,6	12.072.792
Türk Ekonomi Bankası A.Ş.	% 0,3	10.668.726
TOPLAM		1.116.957.469

*Bankanın 2011 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirleri üzerinden uygulanmıştır.

Rekabet Kurulu Kararı ayrıntılı incelendiğinde, farklı bankalarda yapılan yerinde incelemede tespit edilen 28 adet belgeden edinilen bilgilere göre, 12 bankanın “centilmenlik anlaşması” adı altında bazı bankacılık işlemlerinde anlaşma veya uyumlu eylem içinde hareket ettiği anlaşılmaktadır. Bu işlemlerden en çarpıcı olanlarından birisi; Garanti Bankası, Akbank, İşbankası, Yapı Kredi Bankası ve Finansbank’ın sadece **konut, ihtiyaç ve taşıt kredilerinin** faiz oranlarında anlaşma / uyumlu eylem içerisinde bulmuş olmalarıdır.

Konut Kredileri Faiz Oralarında; Garanti’nin 12 baz puan (0,12), Akbank’ın 10-15 baz puan (0,10-0,15), T. İşbankası’nın 15 baz puan (% 0,15), YKB’nin 15 baz puan (% 0,15), Finansbank’ın 8-15 baz puan (0,08-0,15) aralığında artış gerçekleştirdiği,

İhtiyaç kredisi faiz oranlarında; Garanti’nin 15 baz puan (0,15), Akbank’ın 10 baz puan (0,10), İşbankası’nın 10 baz puan (% 0,10), YKB’nin 5 baz puan (% 0,05), Finansbank’ın 10 baz puan (0,10) aralığında artış ve

Taşıt kredisi faiz oranlarında; Garanti’nin 10 baz puan (0,10), Akbank’ın 5 baz puan (0,05), İşbankası’nın 20 baz puan (% 0,20), YKB’nin 20 baz puan (% 0,20), Finansbank’ın 10 baz puan (0,10) aralığında artış gerçekleştirdiği,

Belirtilmiş, yine ilgili bankaların pazar payları da belirtilerek konut, ihtiyaç ve taşıt kredisi faiz oranlarında artış yapmak üzere uzlaştıkları ifade edilmiştir (Rekabet Kurulu Kararı, 2013, s.40-46,166.-183. paragraflar).

Yine anılan Kararda, YKB, Akbank, Garanti, İş Bankası, Vakıfbank, Halkbank ve Ziraat’ın, mevduata uygulanacak maksimum faiz oranının birlikte belirlenmesi ve söz konusu orandan daha yüksek fiyatlamaya yapılmaması hususunda bir centilmenlik anlaşması gerçekleştirdiklerini ortaya koymaktadır. (Rekabet Kurulu Kararı, 2013, s.67, 278. paragraf).

Benzer şekilde Kararda kamu bankalarının (Ziraat, Halkbank ve Vakıfbank) kamu mevduatı için faiz oranı üzerinden bir anlaşma / uyumlu eylem faaliyeti gerçekleştirdiği ve rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerin fiiliyata geçirildiğinin tespit edildiği belirtilmiştir (Rekabet Kurulu Kararı, 2013, s.68, 287. paragraf).

Yukarıda bahsedilen konuların yanı sıra bahsedilen bankaların arasında kredi ve/veya kredi kartı ile ilgili çeşitli fiyatlamalarda da benzeri anlaşma ve/veya uyumlu eylem uygulamalarının belirlendiği de görülmektedir.

7. REKABET KURULU KARARININ SEKTÖR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Rekabet Hukuku’na aykırılığın gerçekleştiğinin tespit edildiği 2007-2011 yılları arasında 23 mevduat bankası olmak üzere toplamda 50 banka faaliyet göstermekteydi. Bu 50 bankanın 12’si hakkında düzenlenen raporda bankaların “Centilmenlik Anlaşması” ismini verdikleri bir uzlaşma ile mevduat ve krediye uygulayacakları faiz oranlarını ve diğer ürünlerin fiyatlarını belirledikleri ileri sürülmüştür.

Yürütülen soruşturmaya taraf 12 banka mevduat bankası niteliğindedir. Türkiye’de mevduat bankalarının temel faaliyet alanını mevduat ve kredi hizmetleri ile kartlı ve kartsız ödeme hizmetleri oluşturmaktadır. Soruşturmaya taraf olan bankalardan Vakıfbank, Halkbank ve Ziraat kamu sermayeli mevduat bankaları iken; Akbank, Garanti, İş Bankası, YKB ve TEB özel sermayeli mevduat bankası; Denizbank, Finansbank, HSBC ve ING ise Türkiye’de kurulu yabancı sermayeli mevduat bankalarıdır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) tarafından aktif büyüklüğü baz alınarak yapılan ölçeklerine göre banka sınıflamasında¹, Ziraat, İş Bankası, Garanti, Akbank, YKB, Vakıfbank ve Halkbank büyük ölçekli banka; Finansbank, Denizbank, TEB, HSBC ve ING ise orta ölçekli banka olarak nitelendirilmiştir.

Soruşturmaya taraf 12 bankanın toplam aktif payı ise 2011 yılında %91,02 olup sektörün önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu nedenle de piyasayı bu yönde etkiledikleri söylenebilir. Dolayısıyla soruşturmaya taraf olan bu 12 banka, aktif büyüklüğü açısından neredeyse sektörün tamamını temsil etmektedir (Rekabet Kurulu Kararı, 2013, 4-6).

Yine 2011 yılı verilerine göre, bu bankaların sektördeki mevduatın toplam %94,15’lik kısmını elinde bulundurduğu görülmektedir. Toplam kredi paylarına bakıldığında ise, söz konusu bankaların kredi paylarının sektör içindeki oranının 2011 yılında %91,22 olduğu gözlemlenmektedir (Özbuğday, 2017, 79).

İşte Rekabet Kurulu’nun bu kararı, ilgili dönemde mevduat, kredi ve kredi kartı kullanan herkese tazminat davası açabilmesi için gerekli hukuki altyapıyı hazırlamıştır. Ayrıca bu 12 bankanın 21.08.2007 ve 24.10.2011 yılları arasında müşterisi olan tüm tüketici, esnaf ve tacirler RKHK’nun 57. ve 58. maddesine istinaden avans faizi ile birlikte “elde etmesi muhtemel olan kârların üç katı oranında” tazminat talep etme hakkına sahiptir.

Nitekim Rekabet Kurulu tarafından verilen bu kararın temyiz edilmesi amacıyla yapılan başvuru reddedilmiş, Danıştay tarafından mahkeme kararı onandığından karar kesinleşmiştir.² Rekabet Kurulu kararının kesinleşmesinden sonra, tüketiciler hem tüketici hakem heyetlerine hem de tüketici mahkemelerine yoğun bir şekilde başvurmaya başlamışlar, bu durum bir yandan bankalara olan güvenin kamuoyunda kısmen de olsa azalmasına neden olurken, bankaların iş yüklerinin artmasına yol açmıştır. Bütün bu gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda, Rekabet Kurulu’nun bankalar için yürüttüğü bu soruşturmanın gelecekte olası anti-rekabetçi davranışlar üzerinde caydırıcı etkilere sahip olacağı da iddia edilebilir (Özbuğday, 2017, 79).

Bu çalışmada yapılan değerlendirmeler sonucunda bankalar açısından vurgulanması gereken önemli bir konu da; bankaların rekabet kuralları hakkında bilinçlenmeye başlamasıyla birlikte rekabet ihlallerinin ortaya çıkmadan önlenmesine ilişkin olarak rekabet hukuku uyum programları geliştirmesi ve hatta rekabet süreçleriyle ilgili ayrı bir birim oluşturması gerektiğidir. Hatta bankacılık sektöründe rekabet riski, iyi yönetilmesi gereken bir risktir ve bunun için gerekli önlemler de alınmalıdır (Scheld vd., 2016, 135).

8. SONUÇ

Tüm dünyada görülen küreselleşme hareketlerinin en önemli etkileri bankacılık sektöründe görülmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan sonra ülkemizde ve dünyanın hemen hemen her ülkesinde yaşanan serbestleşme eğilimleri ve liberal politikalar nedeniyle bankacılık sektörünün sınırları da genişlemiştir. Bankalar ulus ötesinde faaliyet göstermeye başlayarak evrensel bir yapıya kavuşmuşlardır. Farklı ülke bankalarının piyasaya girmesi ise bankacılık sektörünü rekabet açısından önemli ölçüde etkilemiştir.

¹ Bu sınıflama çerçevesinde aktif büyüklüğünün sektör toplamı içindeki payı %5’in üzerinde olan bankalar büyük ölçekli, %1 ila %5 arasında olan bankalar orta ölçekli, %1’in altında olan bankalar ise küçük ölçekli banka olarak değerlendirilmektedir.

² Danıştay 13. Dairesi’nin 21.05.2019 tarihli kararıyla karar bozularak dosya mahkemesine geri gönderilmiştir.

Diğer tüm piyasalardan oldukça farklı özelliklere sahip olan bankacılık sektöründe hem verimliliğin ve etkinliğin artırılması hem de yeni ve geniş bir ürün / hizmet yelpazesinin müşterilere sunulabilmesinin vazgeçilmez unsuru rekabettir. Ancak zaman zaman bu piyasanın aktörleri rekabeti bozucu çeşitli davranışlar ve eylemler gerçekleştirmekte bu durum da tüketicinin refah kaybına yol açabilmektedir.

Türkiye’de son zamanlarda bankacılık sektöründe yaşanan ve sektörde oldukça fazla yankı uyandıran rekabeti bozucu gelişme, piyasada faaliyet gösteren 12 banka hakkında yürütülen rekabet soruşturmasıdır. Bu çalışmada da, söz konusu bankalar hakkında yürütülen rekabet soruşturmanın süreçleri ve bankacılık sektörüne yansımaları araştırılmıştır.

Bankacılık sektörünün büyük çoğunluğunu temsil eden 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri konusunda anlaşma ve/ veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin araştırıldığı 2011-4-91 sayılı dosya, hem finansal piyasalarda faaliyet gösteren tüm kurumların ve soruşturma dışı diğer bankaların, hem de 12 bankanın müşterilerinin yoğun bir şekilde ilgi gösterdiği bir konu olmuştur.

Rekabet Kurulu, ayrıntılı bir soruşturma sürecinin sürecin ardından nihai kararında adı geçen 12 bankanın 21.08.2007-24.10.2011 tarihleri arasında mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 4. maddesini ihlal eden bir uzlaşma / uyumlu eylem içerisinde bulunduğu hükmetmiştir. Bu nedenle de söz konusu 12 bankayı 2011 yılı gayri safi gelirleri üzerinden 1,1 milyar TL’lik idari para cezası ile cezalandırmıştır. Bunun yanı sıra söz RKHK’a göre bu bankaların suç teşkil eden eylemleri nedeniyle zarar gördüğünü iddia edenlerin bu zararlarını avans faizi ve 3 katına kadar tazminat ile birlikte talep etme hakları da ortaya çıkmıştır.

Tüm bu soruşturma süreçlerinin ardından Rekabet Kurulu kararının kesinleşmesinden sonra birçok tüketici, gerek tüketici hakem heyetlerine gerekse tüketici mahkemelerine başvuru yaparak uğradıkları zararı, faizi ve 3 katına kadar da tazminatı talep etme yoluna gitmiştir. Bu durum bir yandan tüketicilerin bankalara olan güvenini tekrar sorgulamasına yol açmış, diğer yandan da yasal merciler açısından yoğun bir iş yükü yaratmıştır.

Yaşanan tüm bu ağır sürecin, bankaları rekabet hukuku ve rekabet ihlalleri konusunda daha dikkatli davranmaya, hatta bu alanda çalışacak bir birim kurmaya ve çeşitli destek programlarının kullanılmasına teşvik edeceği düşünülmektedir. Rekabet Kurulu’nun bankalar için yürüttüğü soruşturma süreçlerinin gelecekte olası anti-rekabetçi davranışlar üzerinde caydırıcı etkiler yaratacağı da söylenebilir.

KAYNAKÇA

Ata, H.A. (2009). “Banka Yabancılaşmasının Türkiye’deki Yerli ve Yabancı Bankalar Açısından Karşılaştırılması”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 4, s.109-124.

Atan, M. (2003). “Türkiye Bankacılık Sektöründe Veri Zarflama Analizi İle Bilançoya Dayalı Mali Etkinlik ve Verimlilik Analizi, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt: 48, Sayı: 14, s.71 - 86.

Berger, A.N. & Hannan, T.(1998). “The Efficiency Cost of Market Power in the Banking Industry: A Test of the "Quiet Life" and Related Hypotheses”, The Review of Economics and Statistics, Vol. 80, No: 3, s.454-465.

Çelen, A. (2019). “Anticompetitive Effects of the Banking Cartel in Turkish Loan Market”, Sosyoekonomi, Vol: 27, No: 40, s.211-227.

Duramaz, S. (2016). “Küresel Rekabet Ortamının Bankacılık Sistemine Yansıması: Yabancı Sermayeli Bankalar ve Türk Bankacılık Sektörü”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, s.24-46.

- Eyüboğlu, K. & Eyüboğlu, S. (2018). “Bankacılık Sektöründe Rekabet ile Mali Sağlamlık Arasındaki İlişkinin Analizi: Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Panel ARDL Modeli”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 13, Sayı:3, s.219-234.
- Gök, A.C. & Özdemir, A. (2011). “Lojistik Regresyon Analizi ile Banka Sektör Paylarının Tahminlenmesi”, İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 1, s.43-51.
- Güzel, T. (2016). “Banka Karteli”, Proaktif Hukuk & Danışmanlık, (<http://www.proaktifhukuk.com/Banka-Karteli-Faiz-Bankalar-Tugba-Guzel.pdf>,Erişim Tarihi: 14.07.2019)
- Karakurt, A. (2009). “Kredi Kartları Pazarında Çok Markalılık ve Rekabet: Rekabet Kurulu Kararları Işığında Pazar Analizi”, Rekabet Dergisi, Cilt 10, Sayı:1, s.55-79.
- Keskin, E. ve Diğerleri (2008). 50. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye’de Bankacılık Sistemi 1958-2007, TBB Yayınları, No:262, İstanbul.
- Khemani, S. & Wawerman, L. (1997). Strategic Alliances, Competition Policy in the Global Economy: 127-151.
- Özbuğday, F.C. (2017). “Rekabet Soruşturmasının Bankaların Piyasa Deđerine Etkisi: Bir Olay Çalışması Analizinden Kanıtlar”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt: 54, Sayı:631, 75-90.
- Özcan, A. (2012). “Türkiye’de Ticari Bankacılık Sektöründe Rekabet Düzeyinin Belirlenmesi (2002-2009)”, C.Ü. İktisadi İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 13, Sayı:1, s.195-211.
- Pagano, M. (1993). “Financial Markets and Growth: An Overview”, European Economic Review, Vol. 37, s. 613-622.
- Petersen, M. & Rajan, R. (1995). “The Effect of Credit Market Competition on Lending Relationships”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, s.407-443.
- Rekabet Kurulu’nun 08.03.2013 Tarih, 2011-4-91 Dosya, 13-13/198-100 Sayılı Kararı.
- Scheld, D., Paha, J. & Fandrey, N. (2016), “Managing Antitrust Risks in the Banking Industry”, European Competition Journal, 12(1), s. 113-136.
- Ünsal, E. (2001). Mikro İktisat, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Williams, J. (2004). “Determining Management Behaviour in European Banking”, Journal of Banking and Finance, Vol. 28, s.2427-2460.
- Yağcılar, G. G. (2011). Türk Bankacılık Sektörünün Rekabet Yapısının Analizi, BDDK Kitapları No:10, Ankara.
- 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun: 13.12.1994 tarih, 22140 sayılı Resmi Gazete.
- www.rekabet.gov.tr