

Küresel Bankacılık Düzenlemelerinin Dünü, Bugünü ve Yarını

Prof. Dr. Mete Feridun

TÜRKİYE BANKALAR BİRLİĞİ

Nispetiye Caddesi
Akmerkez B3 Blok Kat 13
Etiler 34340 İstanbul
Tel: 0212 282 09 73
Faks: 0212 282 09 46
E-posta: tbb@tbb.org.tr
www.tbb.org.tr

Küresel Bankacılık Düzenlemelerinin Dünü, Bugünü ve Yarını

Yayın No: 335

ISBN 978-605-7642-13-4 (Basılı)
ISBN 978-605-7642-14-1 (Elektronik)





Küresel Bankacılık Düzenlemelerinin Dünü, Bugünü ve Yarını

Prof. Dr. Mete Feridun

Yayın No: 335

İstanbul, 2020

Türkiye Bankalar Birliği

Nispetiye Caddesi
Akmerkez B3 Blok Kat:13
34340 Etiler-İSTANBUL
Tel. : +90 212-282 09 73
Faks : +90 212-282 09 46
İnternet sitesi: www.tbb.org.tr

Baskı-Yapım

G.M. Matbaacılık ve Ticaret A.Ş.
100. Yıl Mah. MAS-SİT 1.Cadde No:88
34204 Bağcılar - İSTANBUL
Tel. : +90 212 629 00 24 (pbx)
Fax : +90 212 629 20 13
e-mail: bilgi@goldenmedya.com.tr
İnternet sitesi: www.goldenmedya.com.tr

© Kitapta yer alan görüşler eser sahiplerine aittir.
Türkiye Bankalar Birliği'nin görüşlerini yansıtmaz.
Türkiye Bankalar Birliği bu kitabın hatasız olarak
basılmasında gerekli özeni göstermekle birlikte
kitaptaki olabilecek hatalardan dolayı herhangi
bir hukuki sorumluluk üstlenmemektedir.

Bu yayın Türkiye Bankalar Birliği internet sitesinde yer almaktadır.

ISBN 978-605-7642-13-4 (Basılı)
ISBN 978-605-7642-14-1 (Elektronik)

Sertifika No: 17188

2020.34.Y5327.335

Baskı Tarihi: Ağustos 2020

Önsöz

Modern bankacılık faaliyetlerinin ortaya çıkışı birkaç yüzyıl öncesine dayansa da söz konusu faaliyetlere ilişkin ilk uluslararası standartların sadece yarım asır kadar bir süre öncesine dayandığı bilinmektedir. Kitabın ilk bölümünde kapsamlı şekilde ele alınacağı gibi bankacılık sektörünün gerek ulusal, gerekse küresel ekonomi açısından ne kadar yaşamsal bir öneme sahip olduğu göz önünde bulundurulduğu zaman, bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik küresel standartların tarihsel süreç içerisinde bu kadar geç gündeme gelmiş olması oldukça şaşırtıcıdır.

Bu kitabın amacı, küresel bankacılık standartlarının dününü, bugününü ve yarını inceleyerek söz konusu düzenlemelerin ortaya çıkış süreçlerinde gündeme gelen tartışmalara ışık tutmak, düzenlemelerin bankacılık sektörünü nasıl etkilemiş olduğunu incelemek ve gelecekteki bankacılık düzenlemelerinin neler olabileceğine ilişkin öngörülerde bulunmaktır.

Kitap, çeşitli bankacılık düzenlemelerinin ortaya çıkış süreçlerini tarihsel açıdan ele alırken, gerek küresel seviyedeki standartları, gerekse ulusal düzeydeki farklı uygulamaları inceleyerek bu süreçte gündeme gelmiş olan tartışmalı konulara ışık tutmayı amaçlamaktadır. Ancak, bu tartışmalı konuları yorumlarken, sadece bankacılık düzenlemeleri konusunda bu güne kadarki gelişmeleri ele almakla kalmayıp, aynı zamanda da yakın gelecekte gündeme gelmesi muhtemel olan düzenlemelere ilişkin değerlendirmeler de ortaya koymaktadır.

Kitabı akademik ve sorgulayıcı bir bakış açısı ile kaleme alırken, akademisyen kimliğimin yanı sıra, Birleşik Krallık'ta gerek Bank of England bünyesinde yer alan bankacılık denetleme ve düzenleme kurumu olan Prudential Regulation Authority'de (PRA), gerekse finansal piyasaları düzenleme ve denetleme kurumu olan Financial Conduct Authority'de (FCA) görev almış olmam nedeniyle bizzat kendi deneyimlerimden ve bu iki kurumdaki görevim süresince almış olduğum kişisel notlarımdan da istifade etmiş olduğumu belirtmekte fayda görüyorum.

Ancak, bu bakış açısı ile sınırlı kalmayıp, aynı zamanda da kitabı hazırlamış olduğum sürede Londra'daki PricewaterhouseCoopers'da (PwC) küresel bankalara ve yatırım şirketlerine danışmanlık hizmeti vermiş olmam sayesinde, kitapta ortaya koymuş olduğum değerlendirmeleri mümkün olduğunca piyasa aktörlerinin yeni düzenlemeleri nasıl karşılamış olduğunu da yansıtacak şekilde ifade etmeye çalışmış olduğumu da belirtmek isterim.

Kitapta dile getirmiş olduğum değerlendirme ve öngörülerin sadece kendime ait olduğunu ve bugüne kadar görev almış olduğum hiçbir kurumu bağlamadığını vurgulamakla birlikte, kitabı kaleme almış olduğum süreçte

desteklerinden ötürü bu üç kurumdaki çalışma arkadaşlarıma desteklerinden dolayı en içten teşekkürlerimi sunarım.

Bunun yanı sıra, 2016-2018 yılları arasında ziyaretçi akademisyen olarak görev alarak bankacılık düzenlemeleri ile ilgili çeşitli çalışmalar gerçekleştirmiş olduğum Oxford Üniversitesi Hukuk Fakóltesi, Cambridge Üniversitesi İktisat Fakóltesi, London School of Economics bünyesindeki Sistemik Risk Merkezi (LSE Systemic Risk Centre) ve King's College London Hukuk Fakóltesi (The Dickson Poon School of Law) yöneticilerine ise akademik kaynaklarından faydalanmama olanak tanıdıkları için teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca, Duke Üniversitesi Hukuk Fakóltesi bünyesindeki Küresel Finansal Piyasalar Merkezi (Duke Law Global Financial Markets Center) yöneticilerine de yardımları ve destekleri için çok teşekkür ederim.

Ancak, hepsinden önemlisi, bu süreçte öğretim üyesi olarak görev almakta olduğum Doğu Akdeniz Üniversitesi Bankacılık ve Finans Bölümü'ndeki akademisyen arkadaşlarıma ve bana desteklerini esirgemeyerek bu çalışmayı gerçekleştirme imkânı tanıyan değerli üniversite yöneticilerime en içten teşekkürlerimi sunmak isterim.

Son olarak, kitabın basımını üstlenen Türkiye Bankalar Birliği'ne ve kitabın değerlendirme aşamasında son derece değerli görüş ve önerilerini benimle paylaşma nezaketinde bulunarak kitaptaki birçok önemli noktayı daha doğru ve kapsamlı bir şekilde ifade etmeme yardımcı olmuş olan, ismi açıklanmayan değerli hakem hanıma/beye de değerli katkıları ve destekleri için sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Hem bankacılık sektöründe görev almakta olan değerli okuyucuların, hem de akademisyen arkadaşların takdir edeceği gibi, mevcut bankacılık düzenlemelerine her geçen gün yenilerinin eklenmesi ve özellikle son yıllarda düzenleyici çerçevenin kapsamının giderek genişlemesi, söz konusu düzenlemelere ilişkin bütün önemli konuların tek bir kitapta ele alınmasını imkânsız hâle getirmektedir.

Birkaç kısa örnek vermek gerekirse, Birleşik Krallık'ta PRA'nın bankacılık kural kitapçığı 638.000'in üzerinde kelime içermektedir¹. Avrupa Birliği'nde ise bankaların uyması gereken toplam yasal yükümlülük sayısı yaklaşık 40.000 civarı olup, bankaların uyması gereken kurallar yaklaşık 34.000 sayfadan oluşmaktadır². Öte yandan, Basel Bankacılık Denetim Komitesi'nin günümüze kadar yaklaşık 16.000 sayfadan oluşan toplam 500'e

¹ Carney, M., A Platform for Innovation, Innovate Finance Global Summit, 29 Nisan 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/a-platform-for-innovation-remarks-by-mark-carney.pdf>

² Neisen, M. ve Röth (2018), Basel IV: The Next Generation of Risk Weighted Assets, 2nd Edition, Wiley Finance

yakın doküman yayımlamış olduğu bilinmektedir³. Nitekim, tek başına Basel III standartlarının 600, ABD'deki Dodd-Frank Kanunu'nun ise 2.000'in üzerinde sayfadan oluştuğu görülmektedir⁴.

Dolayısıyla, tarihteki ilk bankacılık düzenlemelerinden 2020 yılının Haziran ayına kadar gerçekleştirilmiş olan belli başlı küresel bankacılık düzenlemelerini sadece genel hatları ile incelemekte olan bu kitabın, gelmiş geçmiş bütün bankacılık düzenlemelerini bütün detaylarıyla inceleyen kapsamlı bir akademik kaynak olarak değil, söz konusu düzenlemelerin geçmişini, bugünü ve yarını anlamaya ve yorumlamaya yardımcı olacak genel bir değerlendirme olarak kabul edilmesinin daha doğru olacağını ifade etmek isterim.

Kitabı ilgiyle okuyacağınızı ümit ediyorum.

Prof. Dr. Mete Feridun

Haziran 2020, Londra

³ Penikas, H. History of Banking Regulation as Developed by the BCBS in 1974-2014 (Brief Overview), Banco de Espana, Estabilidad Financiera, 28, 11-47

⁴ Andrew G Haldane ve Madouros, V., The dog and the frisbee, Speech, Federal Reserve Bank of Kansas City, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2012/speech596.pf>

Karen ve Dimağ'a...

İçindekiler

Kısaltmalar	9
Tablo Listesi	21
Giriş	22
1. Küresel bankacılık standartlarının ortaya çıkış süreci	35
1.1 İlk “bankacılık” düzenlemeleri	35
1.2 Modern bankacılık düzenlemelerinin gelişim süreci	37
1.3 Bankaların sermaye yeterliliğine ilişkin ilk ulusal uygulamalar	38
1.4 Basel Komitesi'nin kurulmasına yol açan önemli gelişmeler	40
2. Modern bankacılık standartlarının doğuşu	45
2.1 Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın doğuşu	45
2.2 Basel II ve içsel risk ölçüm modelleri	48
2.3 2007-2008 küresel krizi ve Basel III standartları	50
2.4 “Basel IV” standartlarının gündeme gelişi	52
2.5 Küresel krizin ardından gündeme gelen diğer düzenlemeler	54
3. Gelişmiş ülkelerdeki ulusal bankacılık düzenlemeleri	56
3.1 Basel I Uzlaşısı öncesinde ulusal sermaye yeterlilik düzenlemeleri	56
3.2 Birleşik Krallık'taki bankacılık düzenlemeleri	58
3.3 ABD'deki bankacılık düzenlemeleri	62
3.4 Fransa'daki bankacılık düzenlemeleri	68
3.5 Almanya'daki bankacılık düzenlemeleri	69
3.6 AB'deki bankacılık düzenlemeleri	71
3.7 Japonya'daki bankacılık düzenlemeleri	74
4. Basel Komitesi'nin kuruluşu, yapısı ve işleyişi	78
4.1 Uluslararası bir düzenleme kurumuna ihtiyaç duyulması	78
4.2 Basel Komitesi'nin kuruluş süreci	79
4.3 Basel Komitesi'nin ilk yılları ve Basel I Sermaye Uzlaşısı	83
4.4 Basel Komitesi'nin likidite risklerine yönelik çalışmaları	86
4.5 Basel Komitesi'nin yapısı ve faaliyetleri	87
4.6 Basel bankacılık standartlarının bağlayıcılığı	91
4.7 2007-2008 küresel krizinin ardından gündeme gelen gelişmeler	92
5. Basel I Sermaye Uzlaşısı ve ilk küresel sermaye yükümlülüğü standartları	94
5.1 Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ortaya çıkış süreci	94
5.2 Basel I Sermaye Uzlaşısı'nda kabul edilen sermaye araçları	96
5.3 Risk ağırlıklı varlıkların hesaplanması	99
5.4 Basel I kulüp kuralı	101
5.5 Basel I çerçevesinde kredi riski azaltımı için kullanılan teknikler	102

5.6 Asgari sermaye yükümlülüğünün hesaplanması	103
5.7 Karşı Taraf Kredi Riskleri	104
6. Piyasa risklerinin Basel çerçevesine dâhil ediliği	105
6.1 Piyasa risklerinin gündeme geliği	105
6.2 Piyasa riski içsel risk ölçüm yöntemlerine ilişkin tartışmalar	107
6.3 Piyasa riski sermaye yükümlülüğü hesaplama yöntemlerinin eksiklikleri	111
6.4 Bankacılık ve alım-satım hesapları	114
7. Basel II çerçevesi ve içsel risk ölçüm yaklaşımları	116
7.1 Basel II müzakere sürecinde öne çıkan tartışmalı konular	116
7.2 Basel II standartlarının uygulamaya girişinde yaşanan karmaşıklık	121
7.3 Basel II yapısal bloklar ve ilgili uygulamalar	123
7.4 Kredi riski standart yaklaşımı ve yeni risk ağırlıkları	127
7.5 Basel II çerçevesinde kredi riski azaltımı için kullanılan teknikler	134
7.6 İçsel kredi derecelendirme yaklaşımı ve etkileri	137
7.7 Basel I sermaye tabanı uygulaması	140
7.8 Operasyonel risklerin sermaye yeterlilik hesaplamalarına dâhil ediliği	141
7.9 Spesifik risk hesaplamaları	144
7.10 Karşı taraf kredi riskleri	145
8. Basel 2.5 piyasa riski çerçevesi	146
8.1 Basel 2.5 piyasa riski standartlarının ortaya çıkışı	146
8.2 Basel 2.5 piyasa riski standartlarının genel çerçevesi	148
8.3 Basel 2.5 risk ağırlıkları	149
8.4 Strese tabi riske maruz değer uygulaması	149
8.5 İlave risk sermaye yükümlülüğü	150
8.6 Kapsamlı risk ölçüsü	151
9. Basel III standartları	153
9.1 2007-2008 küresel krizi ve Basel III çerçevesinin gündeme geliği	153
9.2 Sermaye araçlarının niceliğinin ve niteliğinin artırılması	157
9.3 Hibrit sermaye araçları ve "içsel çözümleme" prensibi	160
9.4 AT1 özellikli sermaye araçları	162
9.5 Makro ihtiyati düzenlemeler	165
9.6 Kâr dağıtımını kısıtlamaları	168
9.7 Büyük kredilere ilişkin standartlar	169
9.8 Sistemik öneme sahip bankalara yönelik standartlar	170
9.9 Türev işlemlere ilişkin sermaye yükümlülüğü standartları	173
9.10 Kaldıraç rasyosu ve beraberinde getirdiği tartışmalar	175
9.11 Likidite risklerine ilişkin çerçeve ve likidite karşılama oranı	180
9.12 Net istikrârlı fonlama oranı	185
10. Risk ağırlıklı varlıklara ilişkin sorunlar ve "Basel IV" standartları	189

10.1 Risk ağırlıklı varlıkların hesaplanmasına ilişkin sorunlar	189
10.2 Basel IV standartlarının gündeme gelişi	190
10.3 Kredi riski standart yaklaşımının revize edilmesi	192
10.4 Kredi riski içsel modelleme yaklaşımının revize edilmesi	197
10.5 Basel IV taban sermaye uygulaması	200
10.6 Kaldıraç rasyosunun revize edilmesi	205
10.7 Operasyonel risk çerçevesinin revize edilmesi	207
10.8 Kredi değerlendirme ayarlamaları çerçevesinin revize edilmesi	210
11. Basel gözden geçirilmiş piyasa riski standartları	212
11.1 FRTB piyasa riski çerçevesinin ortaya çıkış süreci ve potansiyel etkileri	214
11.2 FRTB piyasa riski standartlarının uygulamaya girişi	215
11.3 Bankacılık ve alım-satım hesapları arasındaki sınırın güçlendirilmesi	217
11.4 FRTB piyasa riski standart yaklaşımı	218
11.5 FRTB beklenen kayıp yaklaşımı	221
11.6 FRTB kâr ve zarar tablosu onay testleri	222
11.7 Modellenemeyen risk faktörleri	224
12. Bankaların Çözümlemesine yönelik düzenlemeler	226
12.1 Bankaların çözümlenmemesinden kaynaklanan sorunlar	226
12.2 Sorunlu bankaların çözümlenmesine ilişkin ilk adımlar	228
12.3 Bankaların kurtarma ve çözümlene planlarına ilişkin düzenlemeler	231
12.4 İyi banka-kötü banka uygulamaları	233
12.5 AB Banka Çözümleme ve Kurtarma Direktifi	235
12.6 AB'de banka çözümlene sürecinde karşılaşılan sorunlar	237
13. Banka bilançolarının zarar karşılama kapasitesinin artırılması	241
13.1 Toplam Zarar Karşılama Kapasitesi	241
13.2 Özkaynaklar ve nitelikli yükümlülükler için asgari koşullar	243
14. Yapısal bankacılık reformları	248
14.1 Sistemik açıdan önem arz eden bankalara yönelik düzenlemeler	248
14.2 ABD'de gerçekleştirilmiş olan yapısal bankacılık reformları	250
14.3 Birleşik Krallık'ta gerçekleştirilmiş olan yapısal bankacılık reformları	254
14.4 AB'de gündeme gelmiş olan yapısal bankacılık reformları	259
15. Sermaye piyasalarına yönelik standartlar	263
15.1 Gölge bankacılık sistemine yönelik düzenlemeler	263
15.2 Dâhil olma riskine ilişkin standartlar	266
15.3 Piyasaların ve yatırımcıların korunmasına yönelik düzenlemeler	268
15.4 Açığa satış işlemlerine ilişkin düzenlemeler	273
15.5 AB'de yatırım şirketlerine yönelik düzenlemeler	274
16 Tezgâhüstü türev işlemler ve finansal altyapı kuruluşlarına yönelik standartlar	275

16.1 Tezgâhüstü türev işlemlerine yönelik düzenlemeler	275
16.2 Tezgâhüstü türev işlemlerine ilişkin zorunlu teminat yükümlülüğü	277
16.3 Zorunlu merkezi karşı taraf kullanılmasına ilişkin düzenlemeler	281
16.4 Merkezi karşı taraflara ilişkin düzenlemeler	283
17. Stres testlerine ve modelleme risklerine ilişkin düzenlemeler	288
17.1 Stres testlerine ilişkin uygulamalar, düzenlemeler ve güncel tartışmalar	288
17.2 Modelleme risklerine ilişkin düzenlemeler ve güncel tartışmalar	293
18 Teknoloji ve iklim değişikliğine ilişkin bankacılık düzenlemeleri	297
18.1 FinTech, RegTech ve SupTech alanındaki gelişmeler	297
18.2 Operasyonel dayanıklılığa ilişkin standartlar	301
18.3 İklim değişikliğinden kaynaklanabilecek risklere ilişkin standartlar	303
19. Diğer güncel bankacılık standartları	308
19.1 Bankaların kurumsal yönetimine ilişkin düzenlemeler	308
19.2 Bankacılık muhasebe standartlarına ilişkin düzenlemeler	311
19.3 Sınır ötesi denetim otoriteleri arasındaki iş birliğine ilişkin standartlar	317
20. Son değerlendirmeler	322

Kısaltmalar

AB: Avrupa Birliği

ABA: American Bankers Association (Amerikan Bankacılar Birliği)

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ACPR: Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (İhtiyati Kontrol ve Çözümleme Otoritesi)

ADC: (Land) Acquisition, Development and Construction (Arazi alım, Geliştirme ve İnşaa)

AIFMD: Alternative Investment Fund Managers' Directive (Alternatif Yatırım Fonu Yöneticileri Direktifi)

AI: Artificial Intelligence (Yapay Zekâ)

A-IRB: Advanced Internal Ratings Based Approach (Gelişmiş İçsel Derecelendirme Yaklaşımı)

AMA: Advanced Measurement Approach (İleri Ölçüm Yaklaşımı)

AMF: Autorité des Marchés Financiers (Finansal Piyasalar Otoritesi)

AQR: Asset Quality Review (Varlık Kalitesi İncelemeleri)

ASA: Alternative Standardised Approach (Alternatif Standart Yaklaşım)

ASF: Available Stable Funding (Mevcut İstikrarlı Fonlama)

AT1: Additional Tier 1 (İlave Ana Sermaye)

BA-CCR: Basic Approach to CCR (Karşı Taraf Kredi Riski Temel Yaklaşımı)

BA-CVA: Basic Approach to CVA (Kredi Değerleme Ayarlaması Temel Yaklaşımı)

BaFin: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Finansal Piyasa Gözetim Dairesi)

BAKred: Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Federal Bankacılık Denetleme Dairesi)

- BAV:** Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs-wesen (Federal Sigorta Gözetim Kurumu)
- BAWe:** Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel (Federal Menkul Kıymetler Gözetim Dairesi)
- BCBS:** Basel Committee on Banking Supervision (Basel Bankacılık Denetim Komitesi)
- BCCI:** Bank of Credit and Commerce International (“Uluslararası Kredi ve Ticaret Bankası”)
- BCPs :** Basel Core Principles for Effective Banking Supervision (Etkin Bankacılık Denetimi İçin Basel Temel İlkeleri)
- BIA:** Basic Indicator Approach (Temel Gösterge Yaklaşımı)
- BIC:** Business Indicator Component (İş Göstergesi Bileşeni)
- BIS:** Bank for International Settlements (Uluslararası Ödemeler Bankası)
- BoE:** Bank of England (Birleşik Krallık Merkez Bankası)
- BoJ:** Bank of Japan (Japonya Merkez Bankası)
- BRRD:** Bank Recovery and Resolution Directive (Banka Kurtarma ve Çözümleme Direktifi)
- CAD:** Capital Adequacy Directive (Sermaye Yeterliliği Direktifi)
- CARES:** Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (Koronavirüs Yardım, Yardım ve Ekonomik Güvenlik Kanunu)
- CB:** Commission Bancaire (Bankacılık Komisyonu)
- CCAR:** Comprehensive Capital Analysis and Review (Kapsamlı Sermaye Analizi ve Değerlendirme)
- CCB:** Capital Conservation Buffer (Sermaye Koruma Tamponu)
- CCyB:** Countercyclical Capital Buffer (Ters Döngüsel Sermaye Tamponu)
- CCF:** Credit Conversion Factor (Kredi Dönüşüm Faktörü)
- CCP:** Central Counterparty (Merkezi Karşı Taraf)

- CCR:** Counterparty Credit Risk (Karşı Taraf Kredi Riski)
- CDC:** Capital Distribution Constraints (Kâr Dağıtımı Kısıtlamaları)
- CDO:** Collateralised Debt Obligations (Teminatlı Borç Yükümlülükleri)
- CDS:** Credit Default Swap (Kredi Temerrüt Takası)
- CEBS:** Committee of European Banking Supervisors (Avrupa Bankacılık Gözetim Komitesi)
- CECEI:** Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (Kredi ve Yatırım Kuruluşları Komitesi)
- CECL:** Current Expected Credit Loss Model (Mevcut Beklenen Kredi Kaybı Modeli)
- CET1:** Common Equity Tier 1 Capital (Çekirdek Sermaye)
- CEM:** Current Exposure Method (Gerçeğe Uygun Değer Yöntemi)
- CF:** Commodities Finance (Emtia Finansmanı)
- CFMR:** Cashflow Mismatch Risk (Nakit Akışı Uyuşmazlığı Riski)
- CFPB:** Consumer Financial Protection Bureau (Tüketici Finansal Koruma Dairesi)
- CFRF:** Climate Financial Risk Forum (İklim Değişikliği Finansal Risk Forumu)
- CFTC:** Commodity Futures Trading Commission (Emtia Vadeli İşlemler Komisyonu)
- CoCo:** Contingent Convertible (Şartlı Dönüştürülebilir Tahviller)
- CPMI:** Committee on Payment and Market Infrastructures (Ödemeler ve Piyasa Altyapıları Komitesi)
- CPSS:** Committee on Payment and Settlement Systems (Ödeme ve Takas Sistemleri Komitesi)
- CRD:** Capital Requirements Directive (Sermaye Yükümlülüğü Direktifi)
- CRD IV:** Capital Requirements Directive IV (Dördüncü Sermaye Yükümlülüğü Direktifi)

- CRD V:** Capital Requirements Directive V (Beşinci Sermaye Yükümlülüğü Direktifi)
- CRD VI:** Capital Requirements Directive VI (Altıncı Sermaye Yükümlülüğü Direktifi)
- CRM:** Credit Risk Mitigation (Kredi Riski Azaltımı)
- CRR:** Capital Requirements Regulation (Birinci Sermaye Yükümlülüğü Düzenlemesi)
- CRR II:** Capital Requirements Regulation II (İkinci Sermaye Yükümlülüğü Düzenlemesi)
- CRR III:** Capital Requirements Regulation II (Üçüncü Sermaye Yükümlülüğü Düzenlemesi)
- CSR:** Credit Spread Risk (Kredi Spread Riski)
- CVA:** Credit Valuation Adjustment (Kredi Değerleme Ayarlaması)
- CVaR:** Conditional Value-at-Risk (Şartlı Riske Maruz Değer)
- DRC:** Default Risk Charge (Temerrüt Riski Sermaye Yükümlülüğü)
- DRR:** Digital Regulatory Reporting (Dijital Düzenleyici Raporlama)
- DLT:** Distributed Ledger Technology (Dağıtılmış Defter Teknolojisi)
- D-SIB:** Domestic Systemically Important Bank (Yerel Sistemik Öne Sahip Banka)
- DTA:** Deferred Tax Assets (Ertelenmiş Vergi Varlığı)
- EAD:** Exposure at Default (Temerrüt Tutarı)
- EBA:** European Banking Authority (Avrupa Bankacılık Otoritesi)
- EBF:** European Banking Federation (Avrupa Bankacılık Federasyonu)
- EBIC:** European Banking Industry Committee (Avrupa Bankacılık Endüstrisi Komitesi)
- EBU:** European Banking Union (Avrupa Bankacılık Birliği)
- ECA:** Export Credit Agency (İhracat Kredi Kuruluğu)
- ECB:** European Central Bank (Avrupa Merkez Bankası)

- ECL:** Expected Credit Loss (Beklenen Kredi Zararı)
- ECRA:** External Credit Risk Assessment Approach (Dışsal Kredi Riski Değerlendirme Yaklaşımı)
- EDIS:** European Deposit Insurance Scheme (Avrupa Mevduat Sigortası Sistemi)
- EEC:** European Economic Community (Avrupa Ekonomik Topluluğu)
- EMI:** European Monetary Institute (Avrupa Para Enstitüsü)
- EMIR:** European Market Infrastructure Regulation (Avrupa Piyasa Altyapıları Düzenlemesi)
- EMMFR:** European Money Market Fund Reform (Avrupa Para Piyasası Fonu Reformu)
- EPS:** Enhanced Prudential Standards (Güçlendirilmiş İhtiyati Standartlar)
- ES:** Expected Shortfall (Beklenen Kayıp)
- ESCB:** European System of Central Banks (Avrupa Merkez Bankaları Sistemi)
- eSLR:** Enhanced Supplementary Leverage Requirement (Yükseltilmiş İlave Kaldıraç Yükümlülüğü)
- ESMA:** European Securities and Markets Authority (Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi)
- ESRB:** European Systemic Risk Board (Avrupa Sistemik Risk Kurulu)
- FSAB:** Financial Accounting Standards Board (Finansal Muhasebe Standartları Kurulu)
- FCA:** Financial Conduct Authority (Finansal İdare Otoritesi)
- FDIC:** Federal Deposit Insurance Corporation (Federal Mevduat Sigorta Kurumu)
- Fed:** Federal Reserve Board (Amerika Birleşik Devletleri Merkez Bankası)
- FDIC:** Federal Deposit Insurance Corporation (Federal Mevduat Sigorta Kurumu)

- FinTech:** Financial Technology (Finansal Teknoloji)
- F-IRB:** Foundation Internal Ratings-Based Approach (Temel İçsel Derecelendirme Yaklaşımı)
- FMSA:** Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (Federal Finansal İstikrâr Dairesi)
- FPC:** Financial Policy Committee (Finansal Politika Komitesi)
- FRTB:** Fundamental Review of the Trading Book (Alım-Satım Hesaplarının Temelden Gözden Geçirilmesi)
- FSA:** Financial Services Authority (Finansal Hizmetler Otoritesi)
- FSAP:** Financial Sector Assessment Program (Finansal Sektör Değerlendirme Programı)
- FSB:** Financial Stability Board (Finansal İstikrâr Kurulu)
- FSF:** Financial Stability Forum (Finansal İstikrâr Forumu)
- FSOC:** Financial Stability Oversight Council (Finansal İstikrâr Gözetim Konseyi)
- G10:** Group of Ten (Onlar Grubu)
- GAAP:** Generally Accepted Accounting Principles (Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri)
- GHOS:** Governors and Heads of Supervision (Merkez Bankası Başkanları ve Denetim Otoritesi Başkanları)
- GIRR:** General Interest Rate Risk (Genel Faiz Oranı Riski)
- G-SIB:** Global Systemically Important Banks (Küresel Sistemik Öneme Sahip Bankalar)
- G-SIFI:** Global Systemically Important Financial Institutions (Küresel Sistemik Önemli Finansal Kuruluşlar)
- G-SII:** Global Systemically Important Insurers (Küresel Sistemik Öneme Haiz Sigorta Kuruluşları)
- HCSF:** Haut Conseil de Stabilité Financière (Finansal İstikrâr Yüksek Konseyi)
- HMT:** Her Majesty's Treasury (Birleşik Krallık Hazine Bakanlığı)

- HPE:** Hypothetical Portfolio Exercise (Hipotetik Portföy Çalışması)
- HQLA:** High Quality Liquid Assets (Yüksek Kaliteli Likit Varlıklar)
- IAIS:** International Association of Insurance Supervisors (Uluslararası Sigorta Denetçileri Birliği)
- IASB:** International Accounting Standards Board (Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu)
- ICAAP:** Internal Capital Adequacy Assessment Process (İçsel Sermaye Yeterliliği ve Değerlendirme Süreci)
- ICB:** Independent Commission on Banking (Bağımsız Bankacılık Komisyonu)
- ICT:** Information and Communication Technology (Bilgi ve İletişim Teknolojisi)
- IFD:** Investment Firms Directive (Yatırım Şirketleri Direktifi)
- IFR:** Investment Firms Regulation (Yatırım Şirketleri Düzenlemesi)
- IFRS:** International Financial Reporting Standards (Uluslararası Finansal Raporlama Standartları)
- IHC:** Intermediate Holding Company (Ara Holding Şirket)
- IIF:** Institute of International Finance (Uluslararası Finans Enstitüsü)
- ILM:** Internal Loss Multiplier (İçsel Kayıp Çarpanı)
- ILSA:** International Lending Supervision Act (Uluslararası Kredi Denetimi Kanunu)
- IMA:** Internal Models Approach (İçsel Modelleme Yaklaşımı)
- IMA-CVA:** Internal Models Approach CVA (İçsel Modelleme Yaklaşımı Kredi Değerleme Ayarlaması)
- IMF:** International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
- IMM:** Internal Model Method (İçsel Model Metodu)
- IOSCO:** International Organisation of Securities Commissions (Uluslararası Menkul Kıymetler Komisyonları Örgütü)
- IPRE:** Income Producing Real Estate (Gelir Getiren Gayrimenkuller)

- IPU:** Intermediate Parent Undertaking (Aracı Ana Banka)
- IRB:** Internal Ratings Based (İçsel Derecelendirme)
- IRC:** Incremental Risk Charge (İlave Risk Sermaye Yükümlülüğü)
- IRBB:** Interest Rate Risk in the Banking Book (Bankacılık Hesaplarındaki Faiz Oranı Riski)
- ISDA:** International Swaps and Derivatives Association (Uluslararası Swap ve Türev Ürünler Birliği)
- JTD:** Jump-to-Default (Uçtaki Kayıplar)
- KOBİ:** Küçük ve Orta Boy İşletme
- LCR:** Liquidity Coverage Ratio (Likidite Karşılama Oranı)
- LEI:** Long-Term Economic Impact (Uzun Vadeli İktisadi Etki)
- LEX:** Large Exposures Framework (Büyük Krediler Çerçevesi)
- LGD:** Loss Given Default (Temerrüt Hâlinde Kayıp)
- LIBA:** London Investment Banking Association (Londra Yatırım Bankacılığı Derneği)
- L-MDA:** Leverage Ratio-Related Maximum Distributable Amount (Kaldıraç Rasyosuna İlişkin Dağıtılabilen En Yüksek Miktar)
- LRD:** Leverage Ratio Denominator (Kaldıraç Rasyosunun Paydası)
- LTV:** Loan-To-Value Ratio (Kredi Teminat Oranı)
- LTI:** Loan-To-Income Ratio (Borç-Gelir Rasyosu)
- MDA:** Maximum Distributable Amount (Dağıtılabilen En Yüksek Miktar)
- MiFID:** Markets in Financial Instruments Directive (Finansal Araç Piyasaları Direktifi)
- MMF:** Money Market Fund (Para Piyasası Fonları)
- ML:** Machine Learning (Makine Öğrenimi)
- MREL:** Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (Özkaynaklar ve Nitelikli Yükümlülükler İçin Asgari Koşullar)

- MRM:** Model Risk Management (Modelleme Riski Yönetimi)
- MTF:** Multilateral Trading Facility (Alternatif İşlem Kanalları)
- NBNI G-SIFI:** Non-Bank Non-Insurer Global Systemically Important Financial Institutions (Banka ve Sigorta Kuruluşları Dışında Küresel Sistemik Öneme Haiz Kuruluşlar)
- NGFS:** Network for Greening the Financial System (Finansal Sistemin “Yeşillenmesine” Yönelik Çalışma Grubu)
- NMRF:** Non-Modellable Risk Factors (Modellenemeyen Risk Faktörleri)
- NRFB:** Non-Ring-Fenced Bank (Etrafı Çitle Çevrilmemiş Banka)
- NSFR:** Net Stable Funding Ratio (Net İstikrarlı Fonlama Oranı)
- OCC:** Office of the Comptroller of the Currency (Para Müfettişliği Ofisi)
- OCIR:** Operational Continuity in Resolution (Çözümleme Esnasında Operasyonel Devamlılık)
- OECD:** Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
- OEM:** Original Exposure Method (Orijinal Risk Pozisyonu Yaklaşımı)
- OF:** Object Finance (Duran Varlık Finansmanı)
- OFR:** Office of Financial Research (Finansal Araştırma Dairesi)
- OTC:** Over-The-Counter (Tezgâhüstü)
- P&S:** Principles and Implementation Standards (Prensip ve Uygulama Standartları)
- PF:** Project Finance (Proje Finansmanı)
- PRA:** Prudential Regulation Authority (İhtiyati Düzenleme Otoritesi)
- PRC:** Prudential Regulation Committee (İhtiyati Düzenleme Komitesi)
- PD:** Probability of Default (Borçlunun Temerrüde Düşme Olasılığı)
- PIA:** Public Interest Assessment (Kamu Yararı Değerlendirmesi)
- PIT:** Point-in-Time (“Anlık Tahmin”)

- PLA:** Profit and Loss Attribution (Kâr ve Zarar Tablosu Onay Testleri)
- PoNV:** Point of Non Viability (İflas Etme Aşaması)
- PSMOR:** Principles for the Sound Management of Operational Risk
(Operasyonel Risklerin Yönetim İlkeleri)
- P2P:** Peer-to-Peer (Uçtan Uca İletişim)
- QCCP:** Qualifying Central Counterparty (Nitelikli Merkezi Karşı Taraf)
- QIS:** Quantitative Impact Study (Sayısal Etki Çalışması)
- RAF:** Resolvability Assessment Framework (Çözümlebilirlik Değerlendirme Çerçevesi)
- RAP:** Resolution Assessment Process (Çözümleme Değerlendirme Süreci)
- RSF:** Required Stable Funding (Gerekli İstikrarlı Fonlama)
- RCAP:** Regulatory Consistency Assessment Programme (Düzenleme Tutarlılığı Değerlendirme Programı)
- RegTech:** Regulatory Technology (Yasal Düzenleme Teknolojileri)
- RFB:** Ring-Fenced Bank (Etrafı Çitle Çevrilmiş Banka)
- RMBS:** Residential Mortgage-Backed Security (Konut İpoteğine Dayalı Menkul Kıymetler)
- ROSC:** Reports on the Observance of Standards and Codes
(Standartlara ve Kanunlara Uyum Raporu)
- RRAO:** Residual Risk Add-On (Artık Risk Sermaye Yükümlülüğü)
- RRP:** Recovery and Resolution Plans (Kurtarma ve Çözümleme Planları)
- R-SbM:** Reduced Sensitivities-Based Method (Risk Duyarlılığı Azaltılmış Duyarlılıklara Dayalı Yöntem)
- RWA:** Risk Weighted Assets (Risk Ağırlıklı Varlıklar)
- SA:** Standardised Approach (Standart Yaklaşım)
- SA-CCR:** Standardised Approach to CCR (Karşı Taraf Kredi Riski Standart Yaklaşımı)

- SA-CVA:** Standardised CVA approach (Standart Kredi Değerleme Ayarlaması Yaklaşımı)
- SBA:** Sensitivity-Based Approach (Duyarlılığa Dayalı Yaklaşım)
- SbM:** Sensitivities-Based Method (Duyarlılıklara Dayalı Yöntem)
- SBIC:** State Banking and Insurance Commission (Eyalet Banka ve Sigortacılık Komisyonu)
- SCAP:** Supervisory Capital Assessment Program (Denetleyici Sermaye Değerlendirme Programı)
- SCCyB:** Sectoral Countercyclical Capital Buffer (Sektörel Sermaye Koruma Tamponu)
- SCRA:** Standardised Credit Risk Assessment Approach (Standart Kredi Riski Değerlendirme yaklaşımı)
- SEC:** Securities and Exchange Commission (Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu)
- SFT:** Securities Financing Transactions (Kredili Menkul Kıymet İşlemleri)
- SFTR:** Securities Financing Transactions Regulation (Kredili Menkul Kıymet İşlemleri Düzenlemesi)
- SIB:** Securities and Investments Board (Menkul Kıymetler ve Yatırımlar Kurulu)
- SIV:** Structured Investment Vehicle (Yapılandırılmış Yatırım Aracı)
- SL:** Specialised Lending (İhtisas Kredileri)
- SM:** Standardised Method (Standart Yaklaşım)
- SMA:** Standard Measurement Approach (Standart Ölçüm Yaklaşımı)
- SM&CR:** Senior Managers and Certification Regime (Üst Düzey Yöneticiler ve Sertifikasyon Rejimi)
- SRB:** Single Resolution Board (Tek Çözümleme Kurulu)
- SREP:** Supervisory Review and Evaluation Process (Denetim Otoritesinin Gözden Geçirme ve Değerlendirme Süreci)
- SRF:** Single Resolution Fund (Ortak Çözümleme Fonu)

- SRM:** Single Resolution Mechanism (Ortak Çözümleme Mekanizması)
- SSA:** Simplified Standardised Approach (Basitleştirilmiş Standart Yaklaşım)
- SSM:** Single Supervisory Mechanism (Tek Denetim Mekanizması)
- SSR:** Short-Selling Regulation (Açığa Satış Düzenlemesi)
- SSRM:** Stress Scenario Risk Measure (Stres Senaryosu Risk Ölçümü)
- SupTech:** Supervisory Technology (Gözetim Teknolojisi)
- sVaR:** Stressed Value-at-Risk (Strese Tabi Riske Maruz Değer)
- SWD:** Solvent Wind-Down (Faaliyetlerini Ödeme Gücü Varken Sonlandırma)
- T1:** Tier 1 Capital (Birinci Kuşak Sermaye)
- T2:** Tier 2 Capital (İkinci Kuşak Sermaye veya “Katkı Sermaye”)
- T3:** Tier 3 Capital (Üçüncü Kuşak Sermaye)
- TARP:** Troubled Asset Relief Fund (Sorunlu Varlıkları Kurtarma Fonu)
- TBTF:** Too Big To Fail (Batırılmasına İzin Verilemeyecek Kadar Büyük)
- TCFD:** Task Force on Climate-related Financial Disclosures (İklim Bağlantılı Finansal Beyanlar Görev Gücü)
- TLAC:** Total Loss-Absorbing Capacity (Toplam Zarar Karşılama Kapasitesi)
- TRIM:** Targeted Review of Internal Models (İçsel Modellerin Gözden Geçirilmesi)
- TTC:** Through the Cycle (“Döngüsel tahmin”)
- VaR:** Value-at-Risk (Riske Maruz Değer)
- WACC:** Weighted Average Cost of Capital (Ağırlıklı Ortalama Sermaye Maliyeti)

Tablo Listesi

Tablo 1: Basel I öncesinde Dünyanın en büyük bankalarının sermaye rasyoları	43
Tablo 2: Basel I öncesinde dünyanın en büyük bankaları	75
Tablo 3: Kuruluşundan günümüze Basel Komitesi başkanları	82
Tablo 4: BCBS'ye en fazla geri dönüş yapan kurumlar ve bankalar	90
Tablo 5: Basel I standartları kapsamında kullanılan risk ağırlıkları	100
Tablo 6: Basel II kurumsal krediler için risk ağırlıkları	131
Tablo 7: Basel II bankalar için risk ağırlıkları	132
Tablo 8: Basel II hazine ve merkez bankaları için risk ağırlıkları	133
Tablo 9: Basel II operasyonel risk standart yaklaşımında kullanılan ağırlıklar	142
Tablo 10: Basel III sermaye unsurları	158
Tablo 11: Basel III sermaye yükümlülükleri	159
Tablo 12: Asgari sermaye koruma rasyosu	168
Tablo 13: CCyB'li senaryoda asgari asgari sermaye koruma rasyosu	168
Tablo 14: Güncel G-SIB listesi ve sistemik risk sermaye tamponları	172
Tablo 15: Basel IV kurumsal krediler için risk ağırlıkları	194
Tablo 16: Basel IV bankalar için risk ağırlıkları	195
Tablo 17: Basel IV ipotek teminatlı tahviller için risk ağırlıkları	196
Tablo 18: Revize edilmiş IRB yaklaşımı kapsamı	199
Tablo 19: Revize edilmiş IRB yaklaşımı asgari parametre değerleri	200
Tablo 20: Basel IV sermaye tabanları revize edilmiş uygulama takvimi	204
Tablo 21: G-SIB'ler için asgari sermaye koruma rasyosu	206
Tablo 22: Küresel TLAC uygulamaları	243
Tablo 23: TLAC ve MREL arasındaki temel farklar	244
Tablo 24: Birleşik Krallık'ta ring-fencing reformu kapsamındaki bankalar	257
Tablo 25: Standart başlangıç teminatı yükümlülüğü hesaplaması	278
Tablo 26: Küresel stres testi uygulamaları	289
Tablo 27: Düzenleme otoritelerinin FinTech destek programları	298
Tablo 28: Basel IRB yaklaşımları ve IFRS 9'un karşılaştırılması	316
Tablo 29: Güncellenmiş Basel IV uygulama takvimi	325

Giriş

Bilindiği gibi, geleneksel anlamda bankalar tasarruf sahiplerinden kabul etmiş oldukları genellikle kısa vadeye sahip olan mevduatları, fon ihtiyacı duyan kişi ya da kuruluşlara uzun vadeli kredi şeklinde kullanarak reel sektöre finansman sağlamaktadır. Ancak günümüz koşullarında özellikle yatırım bankacılığı faaliyetleri gerçekleştiren bankaların mevduat sahibi ile borçlu arasında aracılık yapan kuruluşlar olmaktan öte çok daha karmaşık finansal faaliyetler gerçekleştiren kuruluşları haline gelmiş olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, bankacılık sisteminde ortaya çıkacak bir kriz nedeniyle bankaların finansal aracılık işlevini yerine getirememeleri reel sektörde işletmelerin ihtiyaç duydukları kredilere ulaşamamalarına yol açabilmekte, bu da bütün ekonomik faaliyetleri olumsuz etkileyebilmektedir.

Bankalar bu özel konumları nedeniyle her ülkede özel bir düzenlemeye ve denetim rejimine tabi tutulmaktaysa da, bankacılık krizlerinin tarihine bakıldığı zaman, bir bankaya karşı ani bir güven kaybı yaşanması durumunda mevduat sahipleri arasında yaşanan paniğin toplu mevduat hücumlarına yol açabildiği ve bir ülkede ortaya çıkan likidite sorunlarının kısa süre içerisinde diğer ülkeleri de etkisi altına alabildiği görölmektedir. Nitekim, IMF'nin ortaya koymuş olduğu istatistikler, 1970-2011 yılları arasında dünya çapında 150 civarında bankacılık krizinin ortaya çıktığını göstermektedir⁵.

Söz konusu krizlere yol açan dinamikler incelendiği zaman, her bir krizin kendisine özgü dinamikleri olduğu görölse de birçok ortak faktörün de önemli rol oynamış olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin, birçok ülkede bankacılık krizleri öncesinde kredi arzında hızlı genişleme, vade uyumsuzluğu, asimetrik bilgi, ters seçim ve ahlâkî tehlike gibi çeşitli sorunların önemli rol oynamış olduğu görölmektedir. Dolayısıyla, bu sorunların gündeme gelişini engellemek açasından bankacılık faaliyetlerinin gerek ulusal, gerekse küresel boyutta bir takım standartlar çerçevesinde sürdürölmesi büyük önem arz etmektedir⁶.

Öte yandan, 2007-2008 küresel finans krizinin patlak vermesiyle birlikte bankalar arasındaki bağlantıların finansal şokların sistem geneline

⁵ Laeven, L. ve Valencia, F. Systemic Banking Crises Database: An Update, IMF Working Paper No. 12/163, 1 Haziran 2012, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Systemic-Banking-Crises-Database-An-Update-26015>

⁶ Carmen, R.ve K. S. Rogoff (2014), Recovery from Financial Crises: Evidence from 100 Episodes, American Economic Review, 104(5), 50-55.

yayılmasına sebep olabileceği ve bankacılık sektörünün söz konusu şoklara karşı yeteri kadar dayanıklı olmaması hâlinde sistemik bir bankacılık krizinin ortaya çıkabileceği anlaşılmıştır. Buna paralel olarak, bankaların kredi sağlama ve diğer temel fonksiyonlarını yerine getirememesi hâlinde ekonomideki makro-finansal bağlantılar nedeniyle sistemik bankacılık krizlerinin ne denli ekonomik maliyetler doğurabileceği görülmüştür. Nitekim, kitabın ilerleyen bölümlerinde anlatılacağı gibi, küresel kriz öncesindeki düzenleyici çerçeve incelendiği zaman, bankacılık sistemindeki risklerin ayrı ayrı ele alınarak sistemik risklerin yeterince dikkate alınmaması küresel kriz öncesindeki bankacılık düzenlemelerinin en büyük eksikliklerinden biri olarak öne çıkmaktadır.

Bilindiği üzere, ABD'de ortaya çıkan söz konusu kriz, kısa sürede küresel boyutta sistemik bir hâl almıştır. Böylelikle, bireysel olarak bankaların dayanıklı olmasının, finansal sistemin bir bütün olarak da mutlaka sağlam olacağı anlamına gelmediği anlaşılmıştır⁷. Nitekim, krizin ardından makro-ihiyati politikalara ilişkin bir takım yeni düzenlemelerin gündeme gelmiş olduğu ve finansal sistem genelindeki makro finansal bağlantıların tespit edilmesine yönelik çalışmaların yoğunluk kazanmış olduğu görülmektedir. Küresel krizin ardından gerçekleştirilen birçok değerlendirme, kriz öncesi süreçte gerek düzenleyici çerçevenin, gerekse mevcut ulusal denetim yapılarının bankaların bireysel performansına odaklanırken finans sektörün tamamını ilgilendiren sistemik riskleri gözden kaçırmış olduğu sonucuna varmıştır. Nitekim, yeni bankacılık standartları mikro seviyedeki riskler kadar makro seviyedeki risklere karşı da gerekli tedbirlerin alınmasına öncelik vermektedir.

Küresel kriz öncesindeki süreç incelendiği zaman, ekonomik büyüme döneminde varlık değerlerinin artmasına bağlı olarak bankaların sermaye seviyelerini artırdığı ve bilançolarında getirisi yüksek riskli varlıklara yer vermeye başladığı görülmekte, ancak ekonomik döngünün ters dönmesiyle varlık değerlerinin düşmüş olması nedeniyle bankaların portföylerindeki riskli varlıklarını elden çıkarmak ve sermaye artırımına gitmek zorunda kaldığı görülmektedir. Söz konusu varlık satışlarına bağlı olarak bu varlıkların değerinin daha da düşmesi piyasalarda krize yol açmış ve bankaların sermaye artırma faaliyetlerini olumsuz etkilemiştir.

Bunun bir sonucu olarak, küresel krizin ardından makro seviyedeki riskleri azaltmak için makro-ihiyati tedbirler de gündeme gelmiştir. Buna bağlı olarak, Basel III ile birlikte ortaya konmuş olan CCyB, SyRB ve kaldıraç rasyosuna ilişkin ilave tamponlar gibi makro-ihiyati tedbirler ortaya konmuştur. Bunun yanı sıra, SCCyB, LTV, LTI, kredi verme veya finansal

⁷ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

piyasalardaki teminatlandırılmış krediler için teminatlandırma şartları gibi kredi kullandırma faaliyetlerine yönelik bir takım farklı makro-ihtiyati tedbirler de gündeme gelmiştir. Buna paralel olarak, sistemik risklerin izlenmesi ve sistemin ortaya çıkabilecek sorunlara karşı dayanıklılığının artırılması için kapsamlı bir yeniden yapılandırılma sũreci gündeme gelmiştir. Örneğin, ABD'de FSOC, Birleşik Krallık'ta FPC ve AB'de ise ESRB oluşturulmuştur.

Krizin ardından gelişen süreçte bankacılık sektörünün tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar sıkı düzenlemeler ile karşı karşıya kalmış olduğu görũlmektedir⁸. BCBS'nin ortaya koymuş olduğu düzenlemelere bağlı olarak küresel düzenleyici çerçeve günümüzde sermaye standartları, likidite kuralları, kaldıraç rasyosu ve zarar karşılama özelliğine sahip sermaye araçlarının kullanımı gibi farklı unsurlardan oluşan çok boyutlu bir yapıya bũrũnmüřtür⁹. Bu gelişmelerin neticesinde, günümüzde bankaların faaliyetlerini küresel kriz öncesine göre giderek çok daha kısıtlayıcı bir düzenleyici çerçeve içerisinde sürdürmek zorunda kalmakta olduğu görũlmektedir.

Kitabın ilerleyen bölũmlerinde anlatılacağı gibi, riske duyarlı yasal sermaye yükümlũlũđũ standartları reformu, bankaların aktiflerine karşılık elinde bulundurduğu sermaye miktarını ve kalitesini artırmıştır. Özellikle “ekirdek sermaye” yeterlilik seviyesi yükseltilmiş ve bankaların sermaye yeterlilik hesaplamalarında kullanabileceği sermaye araçlarına ilişkin bir takım yeni standartlar ortaya konmuştur. Ayrıca, zarar karşılama kapasitesi olarak kriz sırasında kayıpları karşılamakta yetersiz kalan bazı “hibrit” sermaye araçlarının kullanımı kısıtlanmıştır. Kitabın ilerleyen bölũmlerinde sıklıkla dile getirileceği üzere, bu gelişmelere bağlı olarak yeni bankacılık standartları bankaların faaliyetlerini sürdürmesini çok daha maliyetli hãle getirerek, küresel bankacılık faaliyetlerini kısıtlamış olduğu yönünde eleştiriler sıklıkla gündeme gelmektedir.

Küresel krizle birlikte bankaların vadesiz mevduat ve diğer kısa vadeli fonlar ile uzun vadeli krediler arasında vade dönüşümünü gerçekleştirirken, gerek toplu mevduat çekilişi gerek piyasalardan yeni fonlama sağlayamama gibi bir takım likidite ve fonlama riskleri ile karşı karşıya kalmış olduğu daha iyi anlaşılmıştır. Buna bağlı olarak, bankaların likidite risklerine yönelik olarak da LCR ve NSFR gibi bir takım yeni uygulamalar gündeme gelmiş ve likidite riskleri denetim ve gözetim otoriteleri tarafından çok daha yakından izlenmeye başlanmıştır. Diğer taraftan, kitabın ilerleyen bölũmlerinde anlatılacağı gibi, küresel krizin ardından özellikle FSB ve BCBS önderliğinde

⁸ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

⁹ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

bankacılık standartları konusunda birçok ilerleme kaydedilirken, aynı zamanda da Birleşik Krallık, ABD ve bazı AB üyesi ülkelerde ulusal düzeyde yapısal reformların gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir.

Bu düzenlemelerle birlikte bankalar mali kırılganlıklara karşı daha güçlü hâle gelirken, finansal sistemin de bütün olarak risklere karşı daha dayanıklı hâle gelmiş olduğu kabul edilmektedir¹⁰. Ancak, BCBS'nin ortaya koymuş olduğu birçok kuralın ulusal seviyede uygulanmasına ilişkin olarak ulusal düzenleme otoritelerinin kendi inisiyatiflerini kullanabilmeleri, söz konusu düzenlemelerin ülkeler arasında tutarlı bir şekilde uygulanıp uygulanmayacağı konusunda belirsizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle, BCBS 2012 yılından itibaren RCAP süreciyle Basel standartlarının üye ülkeler tarafından ulusal mevzuatlara zamanında ve tutarlı bir şekilde aktarılıp aktarılmadığını değerlendirmektedir.

Öte yandan, giderek daha karmaşık hâle gelen düzenlemelerin bankacılığı daha maliyetli hâle getirmiş olduğu ve bankaların iş modelleri, kârlılık ve bankacılık faaliyetleri açısından olumsuz sonuçlara yol açmış olduğu konusunda çeşitli endişeler gündeme gelmektedir¹¹. Bankacılık düzenlemelerinin giderek çok daha karmaşık bir hâl almasına bağlı olarak bankaların özellikle uyum maliyetlerinde büyük bir artış gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemelerin geniş bir küresel iştirak ve şube ağına sahip olan büyük bankalar üzerindeki etkisinin, küçük bankalar üzerindeki etkisinden çok daha yoğun hissedilmekte olduğu görülmektedir.

Söz konusu bankaların yeni düzenlemelerine uyum sağlayabilme açısından uzman personel ihtiyaçlarının büyük ölçüde artmış olduğu ve bunun da kârlılıklarını olumsuz etkilemekte olduğu konusunda çeşitli şikayetler ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹². Nitekim, günümüzde dünyanın önde gelen bankalarının işgüçlerinin yaklaşık %10 ilâ %15'ini yeni düzenlemelere uyum sağlamaya ayırmak zorunda kaldığı hesaplanmaktadır¹³.

Diğer taraftan, küresel krizin ardından gerçekleştirilmekte olan düzenlemelerin bankaların faaliyetlerini aşırı derecede kısıtlamış olduğu, ekonomik büyüme üzerinde olumsuz sonuçlara yol açtığı ve bazı bankacılık

¹⁰ Haldane, A. G. Constraining discretion in bank regulation, Federal Reserve Bank of Atlanta, 9 Nisan 2013, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2013/speech657.pdf>

¹¹ Financial Stability Board, FSB Chair's letter to G20 Leaders – building a safer, simpler and fairer financial system, 3 Temmuz 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-1.pdf>

¹² Harle, P. ve diğerleri (2010), Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation, McKinsey Working Papers on Risk, No 26, <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/basel-iii-and-european-banking>

¹³ Buttar, R., Digitisation becoming crucial for tackling regulatory fragmentation, Global Risk Regulator, 2 Eylül 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Digitisation-becoming-crucial-for-tackling-regulatory-fragmentation>

faaliyetlerinin gölge bankacılık sektörüne kaymasına sebep olduğuna dair bir takım eleştiriler sürekli olarak gündeme gelmektedir¹⁴. Nitekim, Basel III standartlarının bankaların sağlamlığı açısından ortaya koymuş olduğu etkiler incelendiği zaman, bankaların sermaye yeterlilik seviyelerinde büyük bir artışa yol açmış oldukları görülmektedir. Hiç kuşkusuz, söz konusu standartların bankaların maliyetlerini artırarak manevra alanlarını kısıtlayacak olması, gerek geleneksel bankacılık faaliyetlerini, gerekse sermaye piyasası alım-satım işlemlerini çok daha karmaşık ve masraflı bir hâle getirecektir.

Örneğin, Basel III öncesi bankacılık standartları kapsamında bankaların gerçek anlamda zarar karşılama kapasitesi açısından faydalı olabilecek sermaye unsurlarından oluşan “çekirdek sermaye” seviyesi %1 civarındayken, Basel III standartları ile birlikte bu seviyenin yaklaşık on kat artmış olduğu hesaplanmaktadır. Bu konuda gerçekleştirilen çeşitli değerlendirmelere bakıldığı zaman, söz konusu düzenlemelerin bir sonucu olarak özellikle uluslararası faaliyetleri olan büyük bankaların bilançolarındaki sermaye miktarının büyük bir artış göstermiş olduğu görülmektedir¹⁵.

Örneğin, BCBS ve BoE'nin gerçekleştirmiş olduğu araştırmaların sonuçları incelendiği zaman, 2007 ve 2017 yılları arasındaki dönemde bankaların T1 sermaye oranlarının hem G-SIB'ler hem de D-SIB'ler için, yaklaşık %7-8 seviyesinden %13-14 seviyesine yükselirken, aynı süre zarfında kaldıraç rasyolarının da %3 civarından %6 seviyesine yükselmiş olduğu görülmektedir¹⁶. EBA'nın gerçekleştirmiş olduğu hesaplamaların da bu sonuçlara paralel bulgular ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir.

Örneğin, EBA'nın 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu QIS, sektörde “Basel IV” olarak adlandırılan, Basel III standartlarının final aşamasının bütünüyle uygulamaya girmesinin ardından AB'deki bankaların sermaye yükümlülüğü rakamlarının ortalama olarak %13, G-SIB'lerin sermaye yükümlülüğü rakamlarının ise %15 civarında artacağını ortaya koymuştur¹⁷.

¹⁴ Andrew G Haldane ve Madouros, V., The dog and the frisbee, Speech, Federal Reserve Bank of Kansas City, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2012/speech596.pdf>

¹⁵ Carney, M. 17 Kasım 2014, The future of financial reform, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech775.pdf>

¹⁶ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

¹⁷ Binham, C. ve Jones, C. Global rulemakers reach long-awaited compromise on bank measures, Financial Times, 7 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/d25fb8f9-5ee1-3c1a-b8c0-a80c2b36287c>

EBA'nın 2019 yılında gerçekleştirmiş olduğu QIS'nin de buna benzer sonuçlar ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹⁸.

Basel III standartlarının bir parçası olmamasına rağmen, bu standartlara paralel olarak ortaya konmuş olan büyük krediler¹⁹ kuralı da bir diğer önemli eleştiri konusu olmuştur. Buradaki en tartışmalı konu, aynı bankacılık grubuna mensup iştirakler arasındaki fonlama işlemlerinin sınırlandırılmış olmasıdır. Çeşitli lobi grupları ayrıca, söz konusu uygulamanın aynı bankacılık grubu bünyesinde faaliyet göstermekte olan iştirakler arasındaki fon hareketlerini kısıtlayarak olası bir kriz anında iştiraklerden birinin yaşayabileceği acil fon ihtiyacının ana banka veya diğer iştirakler tarafından karşılanmasını engelleyeceğini öne sürmektedir²⁰. Öte yandan, bu kuralın AB içerisindeki sınır ötesi entegrasyon sürecini olumsuz etkileyebileceği de öne sürülmektedir²¹.

Buna paralel olarak, küresel kriz sonrasında gündeme gelen yeni bankacılık düzenlemelerinin finansal kuruluşların sağlamlığını artırmaya ve sistemik risklere yol açmalarını engellemeye çalışırken, söz konusu kuruluşların ekonomik büyümeye yardımcı olma fonksiyonlarını yeterince dikkate almamış olduğuna ve bankaların sermaye seviyelerinin artırılması durumunda ekonomik büyümenin bundan olumsuz etkilenebileceğine ilişkin çeşitli endişeler gündeme gelmektedir. Örneğin, EBF gibi bir takım lobi grupları, bankacılık düzenlemelerinin reel ekonomiye kredi akışını olumsuz etkileyerek küresel ekonomik büyümeyi yavaşlatmış olduğunu öne sürmektedir²².

Ancak, bu konuda gerçekleştirilen birçok çalışmanın ilginç şekilde bankaların sermaye seviyelerinin yükselmesinin reel ekonomiye kredi tahsisinin azalmasına yol açmamış olduğunu göstermiş olması dikkat çekmektedir²³. Örneğin, BIS'in küresel kriz sonrasında gerçekleştirmiş olduğu çalışmaların, daha yüksek sermaye yeterliliğine sahip olan bankaların reel ekonomiye daha çok kredi sağlamakta olduğu sonucuna varmış olduğu

¹⁸ EBA, Call for advice on Basel III implementation: key findings from the impact assessment and policy recommendations Public Hearing, 2 Temmuz 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2733006/EBA+Public+Hearing++2+July+2019++Basel+III+Call+for+Advice.pdf>

¹⁹ Bkz. "Large Exposures"

²⁰ Alexander, P. Not waiving but drowning: EU banks face capital traps, Risk.net, 13 mart 2018, <https://www.risk.net/regulation/5451181/not-waiving-but-drowning-eu-banks-face-capital-traps>

²¹ Alexander, P. EBA and ECB hit out at capital hurdles to banking union, Risk.net, 24 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5630291/eba-and-ecb-hit-out-at-capital-hurdles-to-banking-union>

²² Institute of International Finance, Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework, Institute of International Finance, Eylül 2011, https://www.ebf-fbe.eu/uploads/10-Interim%20NCI_June2010_Web.pdf

²³ Aikman, D., A.G. Haldane, M. Hinterschweiger and S. Kapadia (2017), Rethinking Financial Stability, Bank of England, Kasım.

görülmektedir²⁴. Bu çalışmanın yanı sıra, BIS'in bir başka araştırması da banka sermaye seviyesi ve kredi genişlemesi arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymuřtur²⁵.

Benzer şekilde, IMF'nin gerçekleştirmiş olduğu bir çalışma da daha güçlü sermaye yapısına sahip bankaların ters bir fonlama şoku ile karşı karşıya kaldıkları zaman belli kredileri kullandırma konusunda tutucu davranmamış olduğu sonucunu ortaya koymuřtur²⁶. Öte yandan, BoE'nin gerçekleştirmiş olduğu benzer bir çalışma da daha yüksek sermaye seviyesine sahip olan bankaların sermaye yeterlilik standartlarında bir artış gerçekleşmesi durumunda kullandırmış olduğu kredilerin miktarında daha az kesintiye gitmiş olduklarını göstermiřtir²⁷.

Öte yandan, Basel III standartlarının bankaların sermaye yapılarını güçlendirme açasından yeterli olmayabileceği yönünde bir takım eleştiriler de gündeme gelmektedir²⁸. Örneğin, BCBS'nin gerçekleştirmiş olduğu LEI çalışması birçoğ bankanın gelecekte ortaya çıkabilecek krizlere karşı koruma sağlayabilecek nitelikte zarar karşılama kapasitesine sahip olmayabileceğini göstermiřtir²⁹. Buna paralel olarak özellikle Birleşik Krallık'taki bankaların yasal sermaye yeterliliklerinin olması gereken seviyenin altında olduğu yönünde eleştiriler gündemdeki yerini korumaktadır³⁰.

Örneğin, Birleşik Krallık'ta kriz sonrası oluşturulan ICB başkanı John Vickers bankaların çekirdek sermaye yükümlölüklerinin mevcut seviyenin en az iki katı olması gerektiğini savunurken, Financial Times ekonomi yazarı Martin Wolf ise söz konusu seviyenin dört-beş kat artırılması gerektiğini savunmaktadır³¹. Bu tartışmalara benzer şekilde, bankaların sermaye ve likidite seviyelerinin tarihsel süreç içerisinde incelendiği zaman, ABD ve Birleşik Krallık gibi gelişmiş ölkelerdeki bankalarının sahip olduğu sermaye

²⁴ Cohen, B. H. How have banks adjusted to higher capital requirements?, BIS Quarterly Review, Eylül 2013, http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1309e.pdf

²⁵ Brei, M. ve diğerleri, Rescue packages and bank lending, BIS Working Papers No 357, Kasım 2011, <https://www.bis.org/publ/work357.pdf>

²⁶ Kapan, T. ve Minoiu, C. Balance Sheet Strength and Bank Lending During the Global Financial Crisis, IMF Working Paper WP/13/102, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13102.pdf>

²⁷ Bridges, J. ve diğerleri, The impact of capital requirements on bank lending, Working Paper No 486, Ocak 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/research/Documents/workingpapers/2014/wp486.pdf>

²⁸ Wolf, M. Basel: the mouse that did not roar, Financial Times, 10 Eylül 2010, <https://www.ft.com/content/966b5e88-c034-11df-b77d-00144feab49a>

²⁹ BCBS, An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, Ağustos 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs173.pdf>

³⁰ Wolf, M. Banking remains far too undercapitalised for comfort, Financial Times, 21 Eylül 2017, <https://www.ft.com/content/9dd43a1a-9d49-11e7-8cd4-932067fbf946>

³¹ Sandbu, M. Banking systems remain unsafe , Financial Times, 2 Ekim 2017, <https://www.ft.com/content/b13dc90c-a75a-11e7-ab55-27219df83c97>

ve likidite seviyelerinin yüz yıl öncesine göre daha düşük olduğu şeklinde yorumlar sıklıkla gündeme gelmektedir³².

Bu tartışmalar sürerken, kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacağı gibi RWA'ların hesaplanmasına ilişkin sorunlar "Basel IV" standartlarının gündeme gelmesine yol açmıştır. Komite, söz konusu standartların "Basel IV" olarak anılmasına karşı çıkarken, bu standartların sadece RWA'ların bankalar ve ülkeler arasındaki mukayese edilebilirliği artırmayı amaçladığını açıklamıştır. Ancak, bu standartların bankaların yasal sermaye yükümlülükleri üzerindeki etkisine bağlı olarak bankacılık ürünlerinin fiyatlamasının da değişebileceği ve bunun da bankaların iş modellerini olumsuz etkileyebileceği düşünülmektedir³³. Bu standartlar kapsamında, risk ölçüm modellerine ilişkin standartlar gündeme gelirken taban sermaye uygulanmasına karar verilmiştir.

İlerleyen bölümlerde anlatılacağı gibi, bankaların kendi geliştirmiş oldukları içsel risk ölçüm modellerini kullanarak hesaplamış olduğu RWA'ların bankalar arasında büyük tutarsızlıklar sergilemesi, bankaların söz konusu modellerine olan güveni zedelemiştir. Bilindiği üzere, bankaların özellikle düşük temerrütlü kredi portföylerini birbirinden tutarsız şekilde modellemeleri ve operasyonel risklerini modellemelerinin istatistiki olarak çok anlamlı olmaması Basel II standartların en çok eleştiri alan eksiklikleri arasında yer almıştır.

Nitekim, bu sorunların giderilmesine yönelik olarak "Basel IV" kapsamında bir takım yeni standartlar gündeme gelmiştir. Birçok banka, söz konusu standartların sermaye yükümlülüklerini daha da yükselteceği konusunda tepki gösterirken, BCBS ise bu düzenlemelerin amacının bankaların bulundurması gereken yasal sermaye seviyelerinin yükseltilmesi olmadığını öne sürmektedir. Bu tartışmalar nedeniyle BCBS üyesi ülkeler arasındaki müzakerelerde planlandığı sürede bir uzlaşma sağlanamamış ve söz konusu düzenlemelerin son şeklini alması uzun bir süre almıştır³⁴. Bu süreçte özellikle SA yaklaşımlarına bağlı olarak saptanmasına karar verilmiş olan sermaye tabanının nasıl hesaplanması gerektiği konusunda uzun süre boyunca uzlaşma sağlanamamıştır³⁵.

³² Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

³³ PwC, Revised standardised approach for credit risk – Enhancing risk sensitivity, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-revised-standardised-approach-for-credit-risk-enhancing-risk-sensitivity.pdf>

³⁴ Weber, A. ve Brush, S. Europe's Bank Lobby Finds New Lease on Life as Basel Deal Stalls, Bloomberg, 13 Mart 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-13/europe-s-bank-lobby-finds-new-lease-on-life-as-basel-deal-stalls>

³⁵ Binham, C. ve diğerleri, New Basel rules on capital hit European banks, Financial Times, 7 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/ec3fb98e-db67-11e7-a039-c64b1c09b482>

Söz konusu taban sermaye uygulamasının, bankaların piyasa riskine ve menkul kıymetleştirme işlemlerine karşılık ayıracakları yasal sermaye miktarının büyük ölçüde artacağı ve söz konusu masrafların müşterilere yansıtılacağı ve taban uygulaması nedeniyle ortaya çıkacak ilave sermaye ihtiyacı nedeniyle bankaların yeni hisse senedi piyasaya sürerek sermaye artırımına gideceği ve buna bağlı olarak hisse senedi fiyatlarının düşeceği yönünde endişeler gündeme gelmiştir.

Ancak, bankacılık sektörü açısından bir takım maliyetler içermesine rağmen, Basel IV bankaların etkin risk yönetimini teşvik etmesi, yasal sermayenin yükümlülüklerini riske daha duyarlı bir hâle getirmesi ve sermaye tabanları uygulamasıyla çok daha ihtiyatlı bir düzenleyici çerçeve ortaya koyması nedeniyle uzun vadede bankacılık sektörünün istikrârını korumak açısından doğru bir adım olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak, kitabın ilerleyen bölümlerinde inceleneceği gibi, söz konusu uygulama bir takım tartışmaları ve endişeleri beraberinde getirmiştir. Bu endişelerin küresel finans piyasalarında uzun süre tedirginlik yaratmış olduğu bilinmektedir.

Her ne kadar bankaların söz konusu standartları 2023 yılına kadar uygulama zorunluluğu olmasa da, söz konusu reformların etkisinin ne olacağına dair şeffaf olmaları ve bu konuda kamuya açıklama yapmaları yönünde beklentilerin giderek artmakta olduğu görülmektedir. 2020 yılının başında bütün dünyayı etkileyen COVID-19 salgınının etkisini hafifletmek amacıyla Basel III reformlarının son aşamasını oluşturan bu çerçevenin küresel uygulanma tarihinin 1 Ocak 2023'e ertelenmesi, Basel III bankacılık reformlarının son aşamasını oluşturan Basel IV çerçevesinin planlandığı şekilde uygulanamayabileceğine dair yorumların gündeme gelmesine yol açmıştır³⁶.

Bu düzenlemelerin yanı sıra, kitabın ilerleyen bölümlerinde anlatılacağı gibi bankaların çözümlenememesinden kaynaklanan sorunların giderilmesine yönelik olarak da bazı standartlar gündeme gelmiştir. Söz konusu düzenlemeler, iflas noktasına gelen bankaların vergi mükelleflerinin desteğine ihtiyaç duymaksızın ve finansal istikrârı tehdit etmeyecek bir şekilde çözümlenebilmesini sağlamak için bir takım prensipler ortaya koymuştur. Örneğin, bankaların kreditorlerinin ve mevduat sahiplerinin alacaklarına el konularak zararların bir kısmını üstlenmesi öngörülmüş ve

³⁶ Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>

bankaların “içsel çözümlenmeye” elverişli araçlara sahip olması gündeme gelmiştir³⁷.

Bu araçların zarar karşılama kapasitesini güvence altına almak için olası bir kriz anında henüz banka iflas aşamasına veya çözümlenme sürecine girmeden önce³⁸ zararların kamu kaynaklarının kullanılarak değil bankanın kreditorleri ve hissedarları tarafından karşılanması öngörülmüştür³⁹. Söz konusu araçları ihraç eden bankanın sermaye yeterlilik rasyosunun önceden belirlenmiş belli bir “tetikleyici” eşik değerinin altına düşmesi hâlinde araçların hisse senedine dönüştürülerek veya kreditorlerin alacaklarının bilançodan silinerek zarar karşılama özelliğine sahip olması zorunlu hâle getirilmiştir. Ancak, tahmin edileceği gibi, söz konusu uygulama bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Öte yandan, kitabın ilerleyen bölümlerinde kapsamlı şekilde inceleneceği gibi, küresel krizin ardından bazı ülkelerde sistemik açıdan önem arz eden bankalara yönelik olarak bir takım yapısal bankacılık reformlarının da gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir. Örneğin, ABD’de 2010 yılında yürürlüğe girmiş olan Dodd-Frank Kanunu, mevduat ve yatırım bankacılığı faaliyetlerini yürüten iştiraklerin aynı holding şirketi çatısı altında bulunmasına ve bankaların kendi namlarına spekülasyon amaçlı işlem gerçekleştirmelerini sınırlandırmıştır⁴⁰. Birleşik Krallık’ta ise mevduat bankacılığı ve yatırım bankacılığı faaliyetlerinin birbirinden ayrılmasını gerektiren yapısal reform 2019 yılında tamamlanmıştır.

Söz konusu reform, ekonominin işleyişi açısından kritik öneme sahip olan mevduat işlemleri ve ödeme işlemleri gibi temel bankacılık hizmetlerinin kesintiye uğrama olasılığını azaltmayı ve bu bankaları mensubu oldukları grupların herhangi bir yerinde veya daha geniş finansal sistemde ortaya çıkan risklerden korumayı amaçlamaktadır. Öte yandan, 2016 yılında Dodd-Frank Kanunu kapsamında ABD’deki sistemik öneme sahip olan yabancı bankaların ABD’de faaliyet göstermekte olan iştiraklerinin bir IHC çatısı altında faaliyet göstermesine yönelik uygulamaya giren yeni düzenlemenin ardından, CRD IV kapsamında AB’deki sistemik öneme haiz yabancı bankaların da benzer bir uygulamaya tabi tutulması gündeme gelmiştir⁴¹.

³⁷ De Grauwe, P (2013), The new bail-in doctrine: A recipe for banking crises and depression in the Eurozone, CEPS Commentary, CEPS, Brussels, 5 Nisan.

³⁸ Bkz. “going-concern”

³⁹ Financial Stability Board, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,

Ekim 2011, https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

⁴⁰ Brownback, Nathan S. et al., ‘Significant Revisions of the Volcker Rule,’ Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, 18 Haziran 2018, <https://corpgov.law.harvard.edu/2018/06/18/significant-revisions-of-the-volcker-rule>

⁴¹ Alexander, P. Regulators rebuff fragmentation complaints, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5635631/regulators-rebuff-fragmentation-complaints>

AB'de ise Liikanen Raporu'nun ortaya koymuş olduğu öneriler doğrultusunda buna benzer bir reform gerçekleştirilmesi 2013 yılında gündeme gelmiş ancak 2017 yılında bu öneriden vazgeçilmiştir. Ancak, bu raporun tavsiyeleri doğrultusunda Fransa ve Almanya gibi bazı ülkelerde sistemik öneme sahip bankaların sermaye piyasası işlemlerine ilişkin yapısal reformlar gerçekleştirilerek bu bankaların belli başlı alım-satım işlemlerini ayrı iştirakler bünyesinde gerçekleştirmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olması dikkat çekmektedir⁴². Finansal işlemlerin giderek daha karmaşık bir hâl almasına bağlı olarak herhangi bir kriz anında ödeme işlemleri, para yatırma ve para çekme gibi temel bankacılık hizmetlerinin devamını sağlamak amacıyla mevduat bankacılığı işlemlerini riskli sermaye piyasaları faaliyetlerinden ayıracak bir takım yapısal reformların yakın bir gelecekte diğer ülkelerde de gündeme gelebileceği tahmin edilmektedir.

Bankacılık düzenlemelerinin giderek yoğunlaşması nedeniyle, küçük bankaların da büyük bankalarla rekabet etmekte zorlanması ve gerek birleşmeler, gerek satın almalar yoluyla bankacılık sektöründeki banka sayısının giderek azalmakta olduğu görülmektedir⁴³. Nitekim, küresel krizden günümüzde kadar AB'de 50, ABD'de ise 500 civarında bankanın gerek diğer bankalarla birleşerek gerek iflas ederek piyasadan çekilmiş olması dikkat çekmektedir⁴⁴. Bu gelişmelere paralel olarak, finansal sistemde bankalar arasındaki karmaşık bağlantılar nedeniyle gerçekleştirebilecek bulaşmayı önlemeye yönelik düzenlemelerin devam etmesi ve özellikle sistemik açıdan önem arz eden finansal kuruluşların faaliyetleri, risk iştahı, risk profilleri, iş modelleri ve stratejilerinin giderek daha yakından takip edilmesi beklenmektedir⁴⁵.

Bu gelişmelere paralel olarak, son yıllarda piyasa riski çerçevesine ve sermaye piyasalarına yönelik standartlar büyük önem kazanmıştır. Örneğin, kitabın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak inceleneceği gibi, FRTB olarak anılan yeni Basel piyasa riski çerçevesi 2019 yılında açıklanırken, aynı zamanda "gölge bankacılık" sistemine, OTC türev işlemlerine, CCP'lere ve yatırımcıların korunmasına yönelik bir takım yeni düzenlemeler ortaya konmuştur. Bu gelişmelerden de anlaşılabilen gibi, yakın gelecekte yeni

⁴² Lehmann, M. Volcker Rule, Ring-Fencing or Separation of Bank Activities: Comparison of Structural Reform Acts Around the World, LSE Law, Society and Economy Working Papers 25/2014, http://eprints.lse.ac.uk/60570/1/WPS2014-25_Lehmann.pdf

⁴³ Alexander, P. EU bail-in proposal brings big banks back into fashion, Financial Times, 5 Haziran 2018, <https://www.risk.net/our-take/5664866/eu-bail-in-proposal-brings-big-banks-back-into-fashion>

⁴⁴ Alexander, P. EBA and ECB hit out at capital hurdles to banking union, Risk.net, 24 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5630291/eba-and-ecb-hit-out-at-capital-hurdles-to-banking-union>

⁴⁵ Tanner, C. The special one: a eurozone G-Sib waiver for BNP Paribas, Risk.net, 7 Haziran 2018, <https://www.risk.net/regulation/5664861/the-special-one-a-eurozone-g-sib-waiver-for-bnp-paribas>

bankacılık düzenlemelerinin sürekli olarak gündeme gelmeye devam etmesi beklenmektedir.

Nitekim, FSB 2018 yılında yapmış olduğu açıklama ile yakın gelecekte yeni standartlar gerçekleştirilmek yerine ortaya konmuş olan düzenlemelerin herhangi bir olumsuz sonuca yol açıp açmadığını değerlendirmeye yönelik çalışmalar gerçekleştirileceğine açıklık getirirken, mevcut düzenlemelerin bankalar açısından herhangi olumsuz bir sonuca yol açtığının tespit edilmesi hâlinde düzenlemelerin gözden geçirilebileceğini açıklamıştır⁴⁶. Özellikle ulusal düzeyde birçok konuda üzerinde uzlaşma sağlanan düzenlemelerin şimdiden gözden geçirilmeye başlandığı dikkat çekmektedir.

Örneğin, kaldıraç rasyosuna ilişkin düzenlemelerin devam edeceği anlaşılmaktadır. Kitabın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı olarak tartışılacağı gibi BCBS, %3 seviyesindeki kaldıraç rasyosunu risk ağırlıklı sermaye standartlarının yerine geçecek yeni bir uygulama olarak değil, buna ilave olarak kullanılacak bir standart olarak gündeme getirerek bankaların yüksek getirili riskli varlıklara yatırım yapmasını sınırlandırmaya çalışmıştır. Kaldıraç rasyosu hesaplamasında herhangi bir risk ağırlığı kullanılmamaktadır. Buna göre, BCBS söz konusu rasyo ile birlikte bankaların varlıklarının ana sermayeleri çerçevesinde belirli bir seviyenin üstünde olmasını engellemeyi amaçlamıştır.

Böylelikle, söz konusu uygulama bankaların risk bazlı sermaye yeterlilik seviyelerine bir üst sınır koyarak bankaların risk ağırlıklarını sermaye yeterliliklerini düşürecek şekilde ayarlamasını engellemiştir. Ancak, söz konusu uygulama kapsamında müşteri teminatlarının riski azaltıcı etkisinin dikkate alınmamış olmasının bankaların takas işlemlerini olumsuz etkileyebileceği yönünde eleştiriler gündeme gelmiştir. BCBS'nin yanı sıra, özellikle Avrupa Komisyonu'nun kaldıraç uygulamasının türev ürünlerin takas işlemleri ve piyasaların likiditesi üzerindeki etkisini takip etmeye devam etmesi beklenmektedir⁴⁷. Düzenleyici otoritelerin ayrıca kaldıraç kurallarının türev işlemlerin CCP'lerce takas edilmesi yönündeki çabalarla ters düşebilecek sonuçlara yol açıp açmayacağı konusundaki değerlendirme çalışmalarına da devam etmesi beklenmektedir⁴⁸.

Son olarak, kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacağı gibi, son yıllarda bankaların stres testleri, modelleme riskleri, kurumsal yönetimi ve muhasebe standartlarına ilişkin bir takım düzenlemeler de gündeme gelirken, bankacılık sektörüne yönelik düzenlemelerin finansal küreselleşme ve teknoloji

⁴⁶ Binham, C. Global financial regulator presses pause on new rules, Financial Times, 18 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/8d709166-2a91-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>

⁴⁷ Alexander, P. EU could go it alone on leverage ratio says MEP, Risk.net, 08 Jun 2016, <http://www.risk.net/regulation/emir/2460771/eu-could-go-it-alone-leverage-ratio-says-mep>

⁴⁸ PwC, "Basel IV": Leverage ratio revisited, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-the-leverage-ratio.pdf>

alanındaki gelişmelerle birlikte ilerleme göstermesi beklenmektedir. Nitekim, önümüzdeki yıllarda özellikle teknoloji alanında yaşanan gelişmelere paralel olarak FinTech, RegTech, SupTech ve DRR gibi konuların giderek gündemi daha fazla meşgul edeceği düşünülmektedir. Bunların yanı sıra, iklim değişikliğinden kaynaklanan finansal risklere ilişkin bir takım standartlar gerçekleştirilmesi de gündeme gelmeye başlamıştır.

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak bankaların giderek daha detaylı ve karmaşık bir hâle gelmekte olan bankacılık düzenlemelerine uyum sağlamak için daha yoğun bir çaba göstermesi gerekmektedir. Ancak, bankaların gerçekleştirmekte olduğu faaliyetlerin, geri bildirim etkisi ile finansal sektörün istikrârını tehlikeye atabilecek yeni uygulamaların ortaya çıkmasına yol açabileceğine yönelik endişeler giderek gündemi daha çok meşgul etmeye başlamıştır⁴⁹. Nitekim, birçok farklı alanda eş zamanlı olarak gerçekleştirilen düzenlemelerden oluşan bu çok boyutlu düzenleyici yapı çerçevesinde, küresel bankacılık standartlarının bütün dünyada eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesinin önemi artarken, özellikle ulusal denetim ve gözetim otoriteleri arasındaki bilgi paylaşımının ve iş birliğinin güçlendirilmesinin de ileriki dönemlerde daha da önem kazanması beklenmektedir.

⁴⁹ Harnay, S. ve L. Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics, , 40, 401–426

Birinci Bölüm

Küresel bankacılık standartlarının ortaya çıkış süreci

1.1 İlk “bankacılık” düzenlemeleri

BCBS'nin uzun müzakerelerin ardından üzerinde uzlaşma sağlamış olduğu ve bankacılık çevrelerince kısaca “Basel IV” olarak bilinen yeni bankacılık standartlarını 2017 yılının Aralık ayında kamuoyuyla paylaşmasıyla birlikte küresel bankacılık düzenlemeleri tarihinde yeni bir döneme girilmiştir. Komite'nin söz konusu standartların yeni bir düzenleme seti olmadığı ve sadece mevcut Basel III standartlarının devamı niteliğinde gündeme gelmiş olan bir takım yeni uygulamalardan ibaret olduğunu açıklamış olmasına rağmen bankacılık çevrelerinde Basel IV olarak anılmaya başlanan söz konusu standartlar, 2007-2008 küresel krizinden sonra BCBS'nin gerçekleştirmeye başladığı bankacılık reformlarının son aşamasını oluşturmaktadır⁵⁰.

Elbette ki bu, bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik çalışmaların son bulduğu anlamına gelmemektedir. Gerek BCBS'nin ortaya koymuş olduğu standartların ulusal mevzuatlara aktarılması konusundaki çalışmalar, gerek mevcut bankacılık düzenlemelerinin değişen koşullar çerçevesinde gözden geçirilerek yeni düzenlemelerin belirlenmesine yönelik değerlendirmeler tüm hızıyla devam etmektedir. Söz konusu güncel bankacılık düzenlemelerini daha sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek açısından küresel bankacılık standartlarının geçmişini ve tarihsel süreç içerisindeki gelişimini anlamak gerekmektedir. Bu nedenle kitabın bu ilk bölümü küresel bankacılık standartlarının ortaya çıkış sürecine ışık tutmayı amaçlamaktadır.

Bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik bir takım küresel düzenlemelerin ortaya konması, BCBS'nin oluşturulmasıyla birlikte 1970'li yılların sonlarına doğru gündeme gelmiş olsa da, bankacılık faaliyetlerine yönelik düzenlemelerin ilk ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, bu konudaki ilk yazılı kuralların Milattan önce 18. yüzyılda Mezopotamya'da ortaya çıktığı görülmektedir⁵¹. Bu dönemde tahlil ve diğer çeşitli emtiaların korunması için

⁵⁰ BCBS, The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability, Temmuz 2013, <https://www.bis.org/publ/bcbs258.pdf>

⁵¹ Nagarajan, K.V. (2011) The Code of Hammurabi: An Economic Interpretation, International Journal of Business and Social Science, 2 (8), 108-117

kraliyet sarayları ve tapınakları güvenli yerler olarak kullanılırken, bunun karşılığında verilen makbuzlar üçüncü şahıslar arasında da el değiştirmeye başlamış, zamanla söz konusu emtiaları özel kuruluşların depolamaya başlaması ile bu işlemleri düzenleyecek bir takım kurallar ortaya çıkmıştır⁵².

İlerleyen dönemlerde Yunan Uygarlığı ve Roma İmparatorluğu'nda da bankacılık faaliyetlerinin giderek yoğunluk kazanmasıyla birlikte bankacılık faaliyetlerinin daha çok Akdeniz kıyılarındaki büyük şehirlerde gerçekleştirilmeye devam ettiği bilinmektedir⁵³. Zaman içerisinde üretim ve ticaretteki gelişmelere bağlı olarak bankaların önemi artmış, bankacılık faaliyetleri başta Floransa olmak üzere Cenova, Venedik, Amsterdam, Milano ve Barselona gibi çeşitli şehirlerde yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Özellikle İtalya'da ve daha sonraki süreçte ise Amsterdam ve Londra gibi merkezlerde yoğunlaşan bankacılık faaliyetlerinin devletlerin savaş harcamalarını finanse etmiş olduğu ve birçok bankanın devletlere kullandırmış oldukları kredileri geri alamaması nedeniyle iflas etmiş olduğu bilinmektedir⁵⁴.

İngiltere Kralı VIII. Henry'nin 16. yüzyılda faiz yasağını kaldırarak bankacılık faaliyetlerinin serbestleşmesini sağlamanın ardından bankacılık faaliyetlerinin yavaş yavaş Londra'da yoğunlaşmaya başlamış olduğu ve 18. yüzyılda gerçekleştirilen Endüstri Devrimi'nin ardından küresel üretim ve ticaretin yoğunluk kazanması ile birlikte bankaların farklı faaliyet alanlarında uzmanlaşmaya başlamış olduğu görülmektedir⁵⁵. 19. yüzyılda yaşanan çeşitli finansal krizlerin ardından ise, bankacılık sektörünün iktisadi faaliyetlerin devamı açısından ne kadar yaşamsal bir öneme sahip olduğu görülürken, geçmiş yüzyıllarda devletlerin savaş borçlarını finanse etme görevini üstlenmiş olan bankalar kimi zaman ayakta kalabilmek için devletlerin likidite desteğine ihtiyaç duymaya başlamıştır⁵⁶. Nitekim, devletler zamanla gerek zor durumda kalan bankaları kurtarma görevini üstlenmiş,

⁵² Davies, G. (2002), A history of money from ancient times to the present day, 3rd ed. Cardiff: University of Wales Press

⁵³ Rondo E. Cameron (1993), A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present. Oxford University Press

⁵⁴ Alessandri, P. ve A. G. Haldane, Banking on the State, Bank of England Speech, 6 Kasım 2009, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech409.pdf>

⁵⁵ Munro, J. H. 2011. "Usury, Calvinism, and Credit in Protestant England: from the Sixteenth Century to the Industrial Revolution," Working Papers tecipa-439, University of Toronto, Department of Economics, <https://www.economics.utoronto.ca/public/workingPapers/tecipa-439.pdf>

⁵⁶ Alessandri, P ve Haldane, A. G. Banking on the State, Bank of England Speech, 6 Kasım 2009, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech409.pdf>

gerek bankaların faaliyetlerini sağlıklı şekilde sürdürüp sürdürmediğini yakından takip etmeye başlamıştır.

1.2 Modern bankacılık düzenlemelerinin gelişim süreci

20. yüzyılda modern bankacılık faaliyetlerinin giderek yoğunluk kazanmasıyla birlikte bankaların faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde sürdürebilmesini ve yükümlülüklerini kesintisiz şekilde yerine getirebilmesini güvence altına almak amacıyla devletler ve ulusal merkez bankaları bankaların yeterli düzeyde sermayeye sahip olmasını sağlamaya yönelik bir takım düzenlemeler gerçekleştirmeye başlamıştır⁵⁷. Bankacılık düzenlemelerinin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında zaman, söz konusu faaliyetlerin belirli dönemlerde gündeme gelen gelişmelere veya piyasalara hâkim olan mevcut iktisadi bakış açısına bağlı olarak değişim göstermiş olduğu görülmektedir. Örneğin, ABD’de 1930’lu yıllarda Büyük Buhran esnasında yaşanan banka iflaslarına bağlı olarak bankaların faaliyetlerine yönelik bir takım kısıtlamalar gündeme gelmeye başlamıştır.

Bu dönemde kabul görmeye başlayan “refah ekonomisi” görüşünün piyasalara hâkim olmasıyla birlikte “kamu yararı” açısından bankacılık sektörünün devlet tarafından düzenlenmesine ihtiyaç olduğu geniş şekilde kabul görmüştür⁵⁸. Bu düzenlemelere bağlı olarak, 1960’li yıllara kadar bankacılık sektörünün faaliyetlerini büyük ölçüde istikrârli bir şekilde devam ettirmiş olduğu görülmektedir⁵⁹. Bu süreçte finansal düzenlemelerin daha çok ulusal kuruluşları korumaya yönelik olarak ortaya konmuş olan piyasa erişimi ve rekabete ilişkin bir takım kısıtlamalardan oluştuğu göze çarpmaktadır. Örneğin, özellikle refah ekonomisi anlayışı çerçevesinde faiz oranları, mevduat munzam karşılıkları, mevduat oranları ve sektöre giriş kısıtlamaları gibi çeşitli düzenlemelerin ortaya konmasının toplumsal refah düzeyini arttırmış olduğu görüşü yaygın şekilde kabul görmüştür.

Söz konusu düzenlemelerin finansal istikrârli güvence almak yerine popülist yaklaşımlar sonucunda bir takım öncelikli sanayilere finansman tahsis etmeyi ve kamu kuruluşlarının finansman ihtiyacını karşılamayı amaçlamış olması dikkat çekmektedir. Zaman içerisinde bankacılık sektörüne yönelik kısıtlamaların iktisadi açıdan verimsizliğe ve refah

⁵⁷ Grossman, R. ve M. Imai (2013), Contingent Capital and Bank Risk-Taking Among British Banks Before the First World War, *Economic History Review*, 66, 132–55

⁵⁸ FDR and the New Deal, *The Economist*, 23 Aralık 1999, <https://www.economist.com/united-states/1999/12/23/fdr-and-the-new-deal>

⁵⁹ Goodhart, C. A. E. (1998), *The Emerging Framework of Financial Regulation*, Central Banking Publications

kayıplarına yol açtığı yönünde karşıt görüşler gündeme gelmeye başlamıştır⁶⁰.

Giderek daha çok kabul görmeye başlayan bu yaklaşıma bağlı olarak 1970'li yıllardan başlayarak bankacılık sektörüne yönelik olarak bir takım yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir⁶¹. İlerleyen yıllarda bankacılık düzenlemelerinin toplumun refah düzeyini artırmaktan çok bankaların özel çıkarlarına hizmet etmiş olduğu ve rekabeti kısıtlayarak belirli çıkar gruplarına rant sağlamış olduğu şeklinde bir anlayış hâkim olmaya başlamıştır. İktisat alanında bu görüşün giderek ağır basması ile birlikte bir finansal küreselleşme ve deregülasyon süreci yaşanmış olduğu görülmektedir⁶². Bu gelişmelerin sonucunda, bankaların sermaye yeterlilik oranlarında gözle görülür bir düşüş yaşanırken, aynı dönemde dünya ticaret hacminin genişlemesine bağlı olarak uluslararası bankacılık faaliyetleri yoğunluk kazanmıştır⁶³. Ancak, bu kez de söz konusu faaliyetlerin giderek yoğunluk kazanması bankaların bilançolarında yeterli düzeyde sermaye tutmasının önemini artırmıştır. Bu da, bankaların sermaye yeterliliğine ilişkin uluslararası standartların belirlenmesini gündeme getirmiştir.

1.3 Bankaların sermaye yeterliliğine ilişkin ilk ulusal uygulamalar

Bankaların sermaye yeterliliğine ilişkin ilk uygulamalar incelendiği zaman, özellikle 19. yüzyılda bankaların hissedarlarının hukuki açıdan bankaların borçlarına ilişkin olarak sınırsız yükümlülüğe sahip olmalarından dolayı birçok ülkede bankaların toplam aktiflerinin yaklaşık %40'ı civarında sermaye yeterliliğine sahip oldukları görülmektedir⁶⁴. Ancak, bu dönemde gelişmiş bankacılık sektörüne sahip ülkeler arasında farklı uygulamaların tercih edilmiş olması göze çarpmaktadır. Örneğin, ABD'de bazı eyaletlerdeki düzenlemeler çerçevesinde banka hissedarlarının bankanın iflası hâlinde hisse senetleri için ödemiş oldukları miktarın iki veya üç katına kadar yükümlülüğe sahip olmaları öngörülürken, Birleşik Krallık'ta ise olası bir kriz

⁶⁰ Harnay, S. ve L.Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics,40, 401–426

⁶¹ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

⁶² Schenk, C. R. (2014) Summer in the city: banking failures of 1974 and the development of international banking supervision. English Historical Review, 129 (540). pp. 1129-1156

⁶³ Harnay, S. ve L.Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics,40, 401–426

⁶⁴ Harnay, S. ve L. Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics, , 40, 401–426

anında ortaya çıkabilecek zararları karşılayabilmek için gerekli durumlarda banka yönetiminin inisiyatifine bağlı olarak hisse senedine dönüştürülebilecek tahviller ihraç edilmiş olduğu görülmektedir⁶⁵.

20. yüzyıla geldiğimiz zaman ise, bankaların sahip olması gereken yasal sermaye gereğinin nasıl hesaplanması gerektiği ve bu gereğin karşılanması için hangi sermaye araçlarının kullanılabilceğine dair uluslararası seviyede herhangi bir düzenlemenin mevcut olmaması nedeniyle, sermaye yeterliliğine ilişkin ulusal bankacılık mevzuatlarının birbirinden önemli ölçüde farklılıklar gösterebilmiş olduğu göze çarpmaktadır. Bu süreçte bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen olağanüstü hızlı ilerlemelerin sonucunda bankacılık faaliyetleri gerek getirinin en yüksek olduğu, gerekse bankacılık mevzuatlarının daha az kısıtlayıcı olduğu ülkelere doğru yönelmiştir.

Bu süreçte, özellikle Birleşik Krallık ve ABD'nin uluslararası bankacılık standartlarının belirlenmesi konusunda öncü olduğu görülmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta 1950'li ve 1960'li yıllarda bankacılık sektörü gözetimi çerçevesinde birçok farklı subjektif değerlendirmenin yanı sıra, bankaların sermaye ve likiditesini ölçmeye yönelik olarak sermayenin toplam mevduatlara oranı ve kısa vadeli aktiflerin mevduatlara oranı gibi çeşitli göstergelerin dikkate alınmış olduğu bilinmektedir⁶⁶. Ancak, Birleşik Krallık'ta 1975 yılından itibaren banka sermaye yeterliliğinin değerlendirilmesinde RWA'ların dikkate alınmaya başlandığı görülmektedir. Nitekim, söz konusu uygulamanın, bundan yaklaşık 10 yıl sonra gündeme gelmiş olan Basel yasal sermaye yükümlülüğü hesaplama yöntemlerinin temelini oluşturmuş olması dikkat çekmektedir⁶⁷.

Uluslararası bankacılık standartlarının belirlenmesi konusunda söz sahibi olan bir diğer ülke olan ABD'ye baktığımız zaman ise, sermaye yeterliliği hesaplamalarında tarihsel süreç içerisinde sermayenin mevduatlara oranı ve sermayenin toplam aktiflere oranı gibi çeşitli ölçütlerin kullanılmış olduğu ve bu konuda Amerikan ulusal bankacılık düzenleme ve denetim otoriteleri arasında bir uzlaşma sağlanamamış olduğu görülmektedir⁶⁸. ABD'de İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ise, bankaların yasal sermaye rasyosu olarak sermayenin aktiflere oranının dikkate alınmaya başlanmış

⁶⁵ Grossman, R. ve M. Imai (2013), Contingent Capital and Bank Risk-Taking Among British Banks Before the First World War, *Economic History Review*, 66, 132–55

⁶⁶ Goodhart, C. (2011), *The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997*, Cambridge University Press

⁶⁷ Bank of England, The capital and liquidity adequacy of banks, *Quarterly Bulletin*, Eylül 1975, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/qb/1975/qb75q3240243.pdf>

⁶⁸ Tarullo, D. K. (2008), *Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation*, Peterson Institute

olduğu ancak bu kez de söz konusu rasyonun hesaplanması konusunda farklı yaklaşımların gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶⁹.

Örneğin, OCC ve Fed'in sermaye yeterlilik rasyosunu hesaplarırken banka aktiflerinden nakit ve devlet tahvillerini çıkarırken, FDIC'nin ise hesaplamalarında bankaların toplam aktiflerini kullanmayı tercih etmiş olması dikkat çekmektedir. Ancak, söz konusu kurumların zaman içerisinde bir uzlaşma sağlayarak 1981 yılından itibaren RWA'ları dikkate almaya başladıkları ve yasal sermaye yeterlilik rasyosunu büyük bankalar için 5%, küçük bankalar için ise %6 olarak saptamış oldukları görülmektedir⁷⁰. 1988 yılında BCBS'nin küresel sermaye standartlarını açıklamasının ardından ise, ABD'de RWA'lara bağlı hesaplanacak sermaye rasyosunun yanı sıra, toplam aktifler üzerinden hesaplanacak kaldıraç rasyosunun da kullanılmaya devam etmesine karar verilmiş olması dikkat çekmektedir⁷¹.

Diğer gelişmiş ülkelerdeki sermaye yeterlilik standartlarına bakıldığı zaman, Basel sermaye yükümlülüğü standartlarının açıklanmasından hemen önce 1980'lerin başında sermaye yeterlilik rasyolarının Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde bağlayıcı bir yasal zorunluluk olarak uygulanmakta olduğu görülmektedir. Bu dönemde bankaların yeterli düzeyde sermaye yeterliliğine sahip olmasının önemi bütün dünyada yaygın olarak kabul ediliyor olmasına rağmen, bu konuda uluslararası bir düzenleyici çerçeve üzerinde uzlaşma sağlanması ancak BCBS'nin faaliyete geçirilmesiyle birlikte mümkün olabilmiştir.

1.4 Basel Komitesi'nin kurulmasına yol açan önemli gelişmeler

1950'lerin başında Sovyetler Birliği'nin kendisine ait olan dolar rezervlerinin AB tarafından bloke edilmesinden endişe duyması ve buna karşı bir tedbir olarak kısaca "Euro-Bank" olarak bilinen Paris'teki bir bankada⁷² dolar hesabı açmasıyla birlikte "Eurodolar piyasası" adında yeni bir piyasa oluşmaya başlamıştır. Ulusal otoritelerin sınırları dışında faaliyet göstermekte olan söz konusu piyasalar, kısa süre içerisinde petrol ihraç eden ülkeler ile petrol ithal eden ülkeler arasındaki fon akışını

⁶⁹ Burhouse, S. ve diğerleri, Basel and the Evolution of Capital Regulation: Moving Forward, Looking Back, 14 Ocak 2003, An Update on Emerging Issues in Banking, Federal Deposit Insurance Corporation, <https://www.fdic.gov/bank/analytical/fyi/2003/011403fyi.html>

⁷⁰ Burhouse, S. ve diğerleri, Basel and the Evolution of Capital Regulation: Moving Forward, Looking Back, 14 Ocak 2003, An Update on Emerging Issues in Banking, Federal Deposit Insurance Corporation, <https://www.fdic.gov/bank/analytical/fyi/2003/011403fyi.html>

⁷¹ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

⁷² Bkz. "Banque Commerciale pour l'Europe du Nord"

gerçekleştirmeye başlamış ve hızla gelişmiştir⁷³. Özellikle petrol ihraç eden ülkelerin petrol satışından elde etmiş oldukları “petro-dolarları”, Londra, Lüksemburg ve Cenevre gibi Avrupa'nın diğer önemli bankacılık merkezlerine aktarması sayesinde Eurodolar piyasaları hızla büyümüştür⁷⁴.

Bu dönemde uluslararası bankalar Eurodolar piyasasından pay almak için özellikle Londra'da yoğun şekilde faaliyet göstermeye başlamıştır⁷⁵. Bu gelişmelerle birlikte, Birinci Dünya Savaşı sırasında dünyanın en önemli finans merkezi olma konumunu New York'a kaptırılmış olan Londra'nın bu konumunu geri kazanmış olduğu görülmektedir⁷⁶. Herhangi bir otoritenin düzenlemesine ve gözetimine tabi olmayan bu piyasaların kontrolsüz şekilde büyümesi kısa süre içerisinde gerek Bretton Woods sistemine bağlı sabit döviz kuru uygulamasını gerek ulusal para politikalarını tehdit edecek boyutlara ulaşmıştır. Kontrolsüz bir şekilde hızla gelişen söz konusu piyasalar yerli bankacılık sektörleri için ciddi bir tehdit oluştururken bankacılık sistemini daha kırılgan bir hâle getirmiştir⁷⁷.

Aynı dönemde yaşanan finansal serbestleşme hareketlerine bağlı olarak uluslararası sermaye giriş-çıkışlarına yönelik sınırlamaların kaldırılması ve faiz oranlarının serbest bırakılması gibi bir takım yapısal açılımların sonucunda, bankalar faiz oranlarında ve döviz kurlarında yaşanabilecek dalgalanmalardan kaynaklanabilecek risklerle karşı karşıya kalmıştır⁷⁸. Nitekim, 1973 yılında yaşanan petrol kriziyle birlikte, o güne kadar Eurodolar piyasalarının hızlı genişlemesinden kaynaklanan endişeler bir anda yerini söz konusu piyasaların petrol ihraç eden ülkelerle ithal eden ülkeler arasındaki finansal aracılık faaliyetlerini yerine getirmeye devam edip edemeyeceğine ve bu piyasalarda yaşanması muhtemel olan aşırı daralmanın yol açabileceği risklere ilişkin endişelere bırakmıştır⁷⁹. Öte yandan bankaların kısa vadeli mevduatlarla ilgili yaşamış oldukları bir takım sorunlara bağlı olarak kredi kullandırma yönünde çekimser davranması, küresel boyutta likidite sorunlarına yol açmıştır⁸⁰.

Piyasalarda likiditenin daralmasıyla birlikte mali sıkıntı yaşamaya başlayan uluslararası bankaların faaliyetlerinin denetim ve gözetiminin merkez ve ev sahibi ülkeler tarafından nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin bir

⁷³ Gyongyossy, I. (2013) *International Money Flows and Currency Crises*, Springer

⁷⁴ Savona, P. ve Sutija, G. (1985) *Eurodollars and International Banking*, Springer

⁷⁵ Savona, P. ve Sutija, G. (1985) *Eurodollars and International Banking*, Springer

⁷⁶ Savona, P. ve Sutija, G. (1985) *Eurodollars and International Banking*, Springer

⁷⁷ Gyongyossy, I. (2013) *International Money Flows and Currency Crises*, Springer

⁷⁸ Henry, P. B. 2007. *Capital Account Liberalization: Theory, Evidence, and Speculation*, *Journal of Economic Literature*, vol. XLV, 887-935.

⁷⁹ Goodhart, C. (2011). *The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997*, Cambridge University Press.

⁸⁰ Schenk, C. R. (2014) *Summer in the city: banking failures of 1974 and the development of international banking supervision*. *English Historical Review*, 129 (540). pp. 1129-1156

takım belirsizlikler gündeme gelmiştir. Bu konuya ilişkin tartışmaların gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir. Bu süreçte piyasaların likiditesinin güvence altına alınması açısından ulusal bankacılık sektörlerinin mali yönden sağlam olduğuna dair güvenin tesis edilmesi en önemli öncelik olarak öne çıkarken, aynı zamanda petro-dolarların uluslararası büyük bankaların yanı sıra, Avrupa'daki küçük bankalara da yönlendirilerek mali yönden güçlenmelerini sağlamaya yönelik bir takım tedbirlerin alınması gündeme gelmiştir⁸¹.

Bu endişelerin ışığında, 1974 yılında dünyanın önde gelen ülkeleri tarafından İsviçre'nin Basel kentindeki BIS bünyesinde kısaca "BCBS" olarak bilinen, Basel Bankacılık "Düzenleme ve Denetim Uygulamaları Komitesi"⁸² oluşturulmuştur⁸³. Söz konusu Komite, kısa süre içerisinde sınır ötesi işlemleri olan bankaların faaliyetlerinin daha yakından denetlenmesine, bankalarda risk yönetiminin güçlendirilmesine, ulusal bankacılık düzenlemeleri arasındaki tutarsızlıkların giderilmesine ve üye ülkeler arasında iş birliği sağlanmasına yönelik bir takım standartlar oluşturmaya başlamıştır⁸⁴. Komite, ilk yıllarda özellikle bankacılık sektöründeki denetim kalitesini yükseltmeye yönelik faaliyetler gerçekleştirmeyi amaçlamış ve üye ülkeler arasında bu konularda ortak çalışmalar yürüterek bankacılık sektöründe daha etkin gözetim ve denetimin sağlanmasına yönelik bir takım evrensel prensipler ortaya koymuştur. Komite, ilerleyen yıllarda ise çalışmalarını uluslararası faaliyetleri olan bankaların sermaye yükümlülüklerine ilişkin standartların oluşturulması üzerine yoğunlaştırarak, üye ülkeler arasında sermaye yeterliliği konusundaki düzenlemelerin uyumlaştırılması amacıyla bir uzlaşmaya varmıştır.

Söz konusu uzlaşının ortaya çıkış sürecine bakıldığında zaman, bu dönemde özellikle Amerikan bankalarının rekabet edebilirliğini olumsuz etkileyecek nitelikte bir takım gelişmeler yaşanmış olduğu görülmektedir. Örneğin, 1980'li yıllarda patlak veren Latin Amerika borç krizi, Amerikan bankalarının büyük kayıplarla karşı karşıya kalmasına ve fonlama maliyetlerinin büyük ölçüde artmasına yol açarken, özellikle ABD'nin en büyük ticari bankalarından biri olan Continental Illinois Bank'ın sorunlu krediler nedeniyle 1984 yılında iflasın eşiğine gelmiş olduğu görülmektedir. Nitekim, söz konusu bankanın ancak FDIC'nin sağlamış olduğu mali

⁸¹ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

⁸² Bkz. "Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices"

⁸³ Mourlon-Druol, E. (2015) Trust is good, control is better : the 1974 Herstatt-Bank crisis and its implications for international regulatory reform, Business History, 57 (2), 311-334

⁸⁴ Schenk, C. R. (2014) Summer in the city: banking failures of 1974 and the development of international banking supervision. English Historical Review, 129 (540). pp. 1129-1156

destekle kurtarılabilmesi, 2007-2008 yılında yaşanan küresel finans krize kadar ABD'de yaşanan en büyük banka iflası olarak tarihe geçmiştir⁸⁵.

Bunun yanı sıra, aynı dönemde Amerikan bankalarının özellikle Japon bankalarıyla rekabet etmekte zorlanmakta olduğu görülmektedir. 1980'li yıllar incelendiği zaman, İkinci Dünya Savaşı sonrası hızlı bir kalkınma sürecine girerek dünyanın en büyük ekonomileri arasına giren Japonya'daki bankacılık mevzuatının diğer gelişmiş ülkelere göre yasal sermaye yükümlülüğü açısından daha esnek kurallar içermesi nedeniyle Tablo 1'de görülebileceği gibi Japon bankalarının küresel rekabette Batı ülkelerindeki rakiplerinin önüne geçebilmiş olduğu görülmektedir.

Tablo 1. Basel I öncesinde Dünyanın en büyük bankalarının sermaye rasyoları (toplam aktiflere göre)

Banka	1981	1988
Bank of America (ABD)	%3,54	%4,45
Citicorp (ABD)	%3,54	%4,84
Chase Manhattan (ABD)	%4,77	%4,34
Group BNP (Fransa)	%1,28	%2,83
Barclays (Birleşik Krallık)	%4,66	%5,57
Crédit Lyonnais (Fransa)	%0,95	%3,02
Deutsche Bank (Almanya)	%3,10	%3,78
National Westminster (Birleşik Krallık)	%5,10	%6,11
Dai-Ichi Kangyo (Japonya)	%3,26	%2,41
Sumitomo (Japonya)	%3,13	%2,55
Fuji (Japonya)	%3,51	%2,75
Mitsubishi (Japonya)	%3,25	%2,58
Sanwa (Japonya)	%3,36	%2,46
Mitsubishi Trust (Japonya)	%3,25	%2,58

Kaynak: Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

Bu dönemde Japon ekonomisinde yaşanmakta olan varlık balonunun da etkisiyle ulusal bankacılık sektörünün hızlı bir şekilde büyümüş ve güçlenmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca, Japon ulusal bankacılık mevzuatının hisselerin değer artışından kaynaklanan gerçekleşmemiş kazançların da sermaye yeterlilik hesaplamalarına dâhil edilebilmesine olanak sağlaması sayesinde Japon bankalarının Batı'daki rakiplerine oranla daha yüksek sermaye

⁸⁵Failure of Continental Illinois, Federal Reserve History, https://www.federalreservehistory.org/essays/failure_of_continental_illinois

rasyolarına sahip olduğu görölmektedir⁸⁶. Bunun yanı sıra, Japonya'da bankaların mali sıkıntı yaşamaları hâlinde devlet tarafından kurtarılabileceklerine yönelik güçlü beklentilerin oluşmasının da, bu ülkedeki yerli bankaların fonlama maliyetlerinin diğer gelişmiş ülkelerdeki bankalara göre daha düşük seviyede kalmasını sağlayarak küresel rekabette öne geçmelerine yardımcı olduğu bilinmektedir⁸⁷.

⁸⁶ Van Rixtel, A. ve diğerleri, The New Basel Capital Accord and Its Impact on Japanese Banking: A Qualitative Analysis, CEI Working Paper Series, No. 2003-25

⁸⁷ Daniel K. Tarullo (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

İkinci Bölüm

Modern bankacılık standartlarının doğuşu

2.1 Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın doğuşu

1980'li yıllarda finansal piyasaların hızlı bir şekilde küreselleşmesi ve liberalleşmesi, tüm dünyada bankacılık sistemlerinde risklerin artmasının yanı sıra bir dizi düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Uluslararası bankalar arasında yaşanan küresel rekabetin giderek yoğunluk kazandığı 1980'li yıllarda ABD Kongresi Amerikan bankalarının Latin Amerika borç krizi nedeniyle yaşamış olduğu mali sıkıntıların tekrar yaşanmasını önlemek amacıyla, 1983 yılında ILSA'yı yürürlüğe sokarak Amerikan bankalarının daha sıkı bir gözetime tabi tutulmalarına ve kullandırmış oldukları sınır aşırı kredileri için daha yüksek sermaye yeterlilik rasyolarına sahip olmalarına karar vermiştir⁸⁸.

Söz konusu kararın yürürlüğe girmesinin ardından Amerikan bankalarının özellikle Japon ve Fransız bankalarıyla rekabet etmekte zorlanacağından endişe duyan ABD Kongresi, uluslararası faaliyet gösteren bankaların sermaye yeterliliklerinin güçlendirilmesi konusunda dünyanın diğer önde gelen ülkelerindeki düzenleyici otoritelerle iş birliği gerçekleştirilmesine karar vererek, diğer G10 ülkelerinin merkez bankaları başkanlarıyla uluslararası sermaye yeterlilik standartları üzerinde uzlaşma sağlamak üzere zamanın Fed başkanı Paul Volcker'i görevlendirmiştir⁸⁹.

Ancak, Paul Volcker'in BCBS nezdinde ulusal sermaye yeterlilik standartlarının uyumlaştırılmasına ilişkin yürütmüş olduğu yoğun lobi çalışmalarının Birleşik Krallık dışındaki ülkeler tarafından destek görmemesi üzerine, ABD ve Birleşik Krallık arasında sermaye yeterlilik standartlarının uyumlaştırılması konusunda ikili müzakereler gerçekleştirilmeye başlanmıştır⁹⁰. BCBS bu dönemde Birleşik Krallık ve Amerikan bankalarının yürütmüş olduğu yoğun lobi faaliyetlerinin etkisiyle uluslararası yasal sermaye yükümlülüğü uygulamalarını uyumlaştırmaya yönelik çalışmalara ağırlık vermeye başlamış, ancak özellikle sermaye yeterlilik rasyosunun

⁸⁸ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

⁸⁹ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

⁹⁰ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

paydasında toplam aktiflerin mi yoksa RWA'ların mı kullanılacağına ilişkin bir uzlaşma sağlanması mümkün olmamıştır. Söz konusu çalışmaların uzamasından rahatsızlık duyan Fed, 1986 yılında RWA'lara dayalı bir sermaye yeterlilik rasyosunu tek taraflı olarak uygulamaya geçireceğini açıklamıştır.

Özellikle Kıta Avrupası'ndaki belli başlı ülkeler bu karara olumlu yaklaşırken, bu kez de kredi portföylerine ilişkin risk ağırlıklarının nasıl belirleneceği konusunda bir takım fikir ayrılıkları gündeme gelmiştir⁹¹. Müzakerelerin uzamasından endişe duyan ABD ve Birleşik Krallık, 1986 yılında iki ülke arasında ortak sermaye standartlarının belirlenmesine ilişkin bir uzlaşma sağlayarak çok kısa bir süre içerisinde gerekli teknik çalışmaları tamamlamıştır⁹². Söz konusu uzlaşma çerçevesinde zarar karşılama kalitesi en yüksek olan sermaye unsurlarının neler olduğu üzerinde mutabık kalınmış ve bankaların yasal sermaye rasyosunun RWA'lara bağlı olarak hesaplanmasına karar verilmiştir. ABD ve Birleşik Krallık arasında gerçekleştirilen söz konusu uzlaşma, ilk uluslararası sermaye yükümlülüğü standardı olarak tarihe geçmiştir⁹³.

ABD ve Birleşik Krallık arasında bankaların kredi riskleri için bulundurma gereken asgari sermayenin tanımı ve bankaların yasal sermaye gereğinin nasıl hesaplanacağı konusunda antlaşma sağlanmasının ardından, dünyanın en büyük iki finans merkezi olan New York ve Londra'da faaliyet göstermekte olan uluslararası bankalar da söz konusu standartlara uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Bu gelişme, BCBS'nin sermaye standartları üzerinde zaman kaybetmeksizin bir uzlaşma sağlanmasını zorunlu hâle getirmiş, Komite, kısa süre içerisinde uluslararası sermaye yeterlilik standartlarını saptayarak 1988 yılında kısaca "Basel I" olarak anılan Basel Sermaye Uzlaşısı'nı⁹⁴ ortaya koymuştur⁹⁵.

Bu süreçte, Basel standartlarına uymayan bankaların ABD ve Birleşik Krallık'ta faaliyet göstermesinin yasaklanabileceğine yönelik endişelerin yoğunluk kazanmasının da söz konusu kuralların uluslararası seviyede kabul görmesini sağlamış olduğu bilinmektedir⁹⁶. Uluslararası faaliyet gösteren bankalar arasındaki rekabet koşullarının adil olmasını sağlamaya ve düzenleyici arbitraj fırsatlarını kısıtlamaya yönelik bir girişim olarak ortaya

⁹¹ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

⁹² Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

⁹³ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

⁹⁴ Bkz. "Basel Capital Accord"

⁹⁵ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

⁹⁶ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

çıkmiş olan Basel I Sermaye Uzlaşısı, sadece uluslararası alanda aktif bankalara yönelik bir düzenleme olarak ortaya konmuş olmasına rağmen kısa süre içerisinde birçok ülkede uluslararası mevzuatlara aktararak uygulamaya konmuştur. Sadece 30 sayfadan oluşan Basel I Sermaye Uzlaşısı, iş modellerine ve büyüklüklerine bakılmaksızın bütün bankaların sermaye yeterlilik rasyolarını risk duyarlılığı düşük olan standart bir yöntemle hesaplamalarını öngörmüştür⁹⁷. Başlangıçta bankaların sadece kredi portföylerinden kaynaklanan risklerine karşı sermaye bulundurmasını öngören BCBS, daha sonraki süreçlerde bankaların piyasa ve operasyonel riskleri için de bilançolarında yeterli düzeyde sermaye tutmaları gerektiğine karar vermiştir.

Basel I standartlarının başta Fransa, Almanya, İsveç ve İsviçre gibi ülkeler olmak üzere dünya çapında ulusal mevzuatlara hızlı bir şekilde aktararak uygulamaya girmesiyle birlikte uluslararası faaliyetleri olan bankalar arasındaki rekabet koşullarının daha adil bir hâle gelmesi sağlanmıştır⁹⁸. Ancak, küresel bankacılık sisteminin gelişmesi ve bankacılık faaliyetlerinin karmaşıklaşması, risk duyarlılığı düşük olan Basel I standartlarının bankaların farklı faaliyet alanlarına, iş modellerine ve kurumsal stratejilerine sahip olabileceğini dikkate almaksızın tek bir sermaye hesaplama yöntemi ortaya koyması, zamanla sektörün düzenlenmesine yönelik ihtiyaçları karşılama konusunda yetersiz kalmasına yol açmıştır.

Nitekim, kitabın ilerleyen bölümlerinde de tartışılacağı gibi Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ardından finansal piyasaların hızla küreselleşmesi, finansal ürünlerin çeşitlenmesi ve finansal işlemlerin giderek daha karmaşık hâle gelmesiyle birlikte mevcut standartların yetersiz kalmış olduğu yönler giderek ön plana çıkmaya başlamıştır⁹⁹. Komite, bu gelişmelere bağlı olarak bankaların kredi riskinin yanı sıra, piyasa fiyatlarındaki dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkabilecek riskler için de sermaye bulundurması yönünde bir karar almış ve 1996 yılında Basel I sermaye yeterlilik standartlarını gözden geçirerek, piyasa riskine esas tutarın hesaplanmasına yönelik olarak hem içsel hem de standart yöntem ortaya koymuştur. Komite, böylelikle bankaların ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin onayına tabi olma koşuluyla kendi geliştirmiş oldukları içsel piyasa riski ölçüm modellerini kullanılabilirliğine izin vermiştir¹⁰⁰.

⁹⁷ BCBS, International convergence of capital measurement and capital standards, Temmuz 1988, <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

⁹⁸ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

⁹⁹ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

¹⁰⁰ BCBS, Amendment to The Capital Accord to incorporate Market Risks, Ocak 1996, <https://www.bis.org/publ/bcbs24.pdf>

Basel I sermaye standartlarının uygulamaya girmesiyle birlikte bankaların bilançolarında tutmuş oldukları riskli varlıklar için daha yüksek sermaye bulundurmaları zorunlu hâle gelirken, bu dönemde birçok bankanın RWA'larını düşürmek amacıyla menkul kıymetleştirme işlemleri gerçekleştirerek kredi risklerini bilanço dışına taşımaya başlamış oldukları görülmektedir¹⁰¹. Bu dönem yakından incelendiği zaman, Basel I sermaye çerçevesinin bankaların menkul kıymetleştirme yoluyla sermaye arbitrajı fırsatlarından faydalanmasına olanak sağlamış olduğu yönünde eleştirilerin yoğunluk kazanmış olmasına rağmen BCBS'nin söz konusu risklere yönelik tedbir almakta geç kalmış olduğu görülmektedir¹⁰².

2.2 Basel II ve içsel risk ölçüm modelleri

1990'li yıllarda piyasalarda esen olumlu rüzgârların da etkisiyle özellikle ABD'de bankaların yasal sermaye yeterlilik rasyolarını tutturup tutturmadıklarının takip edilmesi yerine, kendi içsel modellerini geliştirmelerinin teşvik edilmesi ve denetim otoritelerinin de gözetim faaliyetlerini söz konusu modeller üzerine yoğunlaştırması yönünde bir yaklaşım benimsenmiştir¹⁰³. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, BCBS 2004 yılında ortaya koymuş olduğu Basel II sermaye çerçevesiyle birlikte bankaların bilançolarında bulundurmaları gereken asgari sermaye miktarlarını kendi geliştirmiş oldukları içsel risk ölçüm modellerini kullanarak hesaplamalarına izin verirken, aynı zamanda da operasyonel riskleri için de sermaye bulundurmalarına karar vermiştir.

Yaklaşık 300 sayfadan oluşan Basel II standartları, bankaların asgari sermaye yükümlülüklerinin hesaplanmasının yanı sıra, risk yönetimi uygulamaları ve piyasa denetimi gibi birçok konuda da bir takım yeni uygulamalar ortaya koymuştur¹⁰⁴. Komite, Basel II standartları kapsamında ayrıca bankaların yeterli seviyede sermayeye sahip olmasını sağlamak amacıyla, SREP kapsamında ulusal düzenleme otoritelerine ilave sermaye yükümlülüğü saptama yetkisi vermiştir¹⁰⁵. Dolayısıyla, Basel II çerçevesi bankaların maruz kaldıkları risklerini daha hassas bir biçimde ölçmelerini ve yönetmelerini ön plana çıkarmıştır.

¹⁰¹ Jackson, P. Capital requirements and bank behavior: the impact of the Basel accord, Basle Committee on Banking Supervision, Working paper No. 1, Nisan 1999.

¹⁰² Pollin, R. 2008. The Housing Bubble and Financial Deregulation: Isn't Enough Enough? New Labor Forum 17(2): 118-121.

¹⁰³ Goodhart, C. A. E. (1998), The Emerging Framework of Financial Regulation, Central Banking Publications

¹⁰⁴ BCBS, Basel II: The New Basel Capital Accord - third consultative paper , Nisan 2003, <https://www.bis.org/bcbs/bcbscp3.htm>

¹⁰⁵ BCBS (2006), International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework Comprehensive Version, Bank for International Settlements.

Komite'nin Basel II kapsamında ayrıca bankacılık sektöründeki etkin risk yönetimi ve piyasa disiplini geliştirmeye yönelik olarak da bir takım yeni standartlar ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Örneğin, piyasa katılımcılarının bankaların faaliyetleri ve finansal durumları ile ilgili daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmelerini sağlamak amacıyla, bankaların kamuya açıklama yükümlülüğüne ilişkin olarak bir takım yeni standartlar ortaya koymuş, ayrıca bankaların kredi portföylerindeki risk ağırlıklarının bağımsız kredi derecelendirme notlarına göre belirlenmesine karar vermiştir. Komite'nin, hangi derecelendirme şirketlerinin notlarının kullanılacağını ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin inisiyatifine bırakırken, söz konusu kuruluşların bağımsızlık, objektiflik ve şeffaflık gibi bir takım kriterlere sahip olmasını şart koşmuş olduğu görülmektedir¹⁰⁶.

Basel II standartlarının bankaların gelişmiş risk ölçüm modellerine sahip olmalarını ve iç denetim yapılarını güçlendirmelerini teşvik etmesine rağmen birçok önemli riski ele alma konusunda yetersiz kalmış olduğu bilinmektedir. Bu dönemde bankacılık sektöründe sermaye piyasası faaliyetlerinden kaynaklanan riskler artış gösterirken içsel risk ölçüm modelleri kullanmalarına onay verilen bankalar risk ağırlıklarını olması gerekenin altında hesaplayarak risklerini gizleyebilmiştir. Nitekim, 2007-2008 küresel finans krizinin ortaya çıkmasından hemen önce ABD'deki en büyük bankaların ortalama sermaye rasyolarının %10 gibi yüksek bir düzeyde olması, Basel II sermaye çerçevesinin yetersizliğini ortaya koymaktadır¹⁰⁷.

Basel II standartlarının henüz yeni uygulanmaya başlandığı bir dönemde ortaya çıkan söz konusu krizin ardından mevcut risk ağırlıklandırma çerçevesinin aşırı derecede basit tasarımıyla kaynaklanan sorunlar gündeme gelmiş, bankaların kullanmakta olduğu risk ölçüm modellerinin hem piyasalarda oluşan riskleri tespit etme konusunda yetersiz kaldığı hem de bankaların olması gerekenden daha düşük sermaye bulundurmalarına olanak sağlamış olduğu ortaya çıkmıştır¹⁰⁸.

Bilindiği üzere özellikle 1990'lı yıllardan itibaren bankacılık sektöründe giderek artan rekabet nedeniyle gerek bankaların sunduğu finansal ürünlerin çeşitliliği çoğalmış, gerekse farklı ve riskli finansal ürünler aynı finansal kuruluş çatısı altında yoğun bir şekilde sunulmaya başlamıştır. Bu durum, kaçınılmaz olarak bankaların bilanço yapılarını çok daha karmaşık bir hâle getirmiştir. Nitekim, 2007-2008 küresel krizinin ardından gündeme gelen Birleşik Krallık'taki "Turner Raporu" ve "Vickers Raporu" ile AB'de gündeme

¹⁰⁶ BCBS, Basel II: The New Basel Capital Accord - third consultative paper , Nisan 2003, <https://www.bis.org/bcbs/bcbscp3.htm>

¹⁰⁷ Regulators are trying to make banks better equipped against catastrophe, The Economist, 21 Ocak 2010, <http://www.economist.com/node/15328883>

¹⁰⁸ BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Aralık 2010, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

gelen “Larosière Raporu” gibi birçok değerlendirme, kriz öncesi dönemde bankacılık denetim otoritelerinin karmaşık finansal işlemler ve ürünlerden kaynaklanan riskleri tespit etme konusunda yetersiz kalmış olduğunu ortaya koymuştur.

Bunun yanı sıra, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha yakından inceleneceği gibi BCBS birçok konuda ulusal düzenleme otoritelerine inisiyatif kullanma seçeneği sunmakta ve kararı söz konusu otoritelerinin kararına bırakmaktadır. Bu durum Basel II ile ön plana çıkmış ve birçok risk ağırlılığının belirlenmesi açısından ulusal düzenleme otoritelerine büyük bir esneklik sağlamıştır. Ancak ulusal düzenleme otoritelerinin inisiyatiflerine bırakılan konulara ilişkin farklı kararlar alabilmesi, bankaların hesaplamış olduğu sermaye rasyolarının mukayese edilebilmesini zorlaştırmıştır. Öte yandan bankaların kendi geliştirmiş oldukları risk ölçüm modellerinde kullanmış oldukları parametrelerle ilgili birbirinden farklı tercihler yapabilmesi ve küçük ölçekli bankaların SA yöntemleri kullanırken büyük bankaların içsel risk ölçüm modelleri kullanabilmesi, bankaların denetim ve gözetimini daha zor hâle getirmiştir¹⁰⁹.

Bu dönemde, ulusal düzenleme otoriteleri bir yandan yeni bankacılık düzenlemelerinin uygulamada mevzuatlarda boşluklar yaratmayacak ve bankacılık sektörü tarafından aşırı risk alınmasını engelleyecek şekilde gerçekleştirmeye çaba gösterirken, aynı zamanda da bankaların kendi risk modellerinin geliştirmelerini teşvik etmeye gayret sarf etmiştir. Ancak, Basel II standartları kapsamında bankaların kendi içsel risk ölçüm modellerini kullanmalarına izin verilmesiyle ortaya çıkan modelleme riskleri ve bankaların birbirleriyle benzer portföy yapılarına sahip olmaları, bankacılık sektörünü sistemik risklere açık hâle getirmiştir¹¹⁰.

2.3 2007-2008 Küresel krizi ve Basel III standartları

Küresel krizin ardından bankacılık sektörü tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar sıkı bir takım düzenlemelerle karşı karşıya kalmıştır. Komite, 2010 yılında yaklaşık 500 sayfadan oluşan Basel III standartlarını ortaya koyarak bankaların dayanıklılığının artırılması amacıyla sermaye yükümlülüğün hesaplanmasında dikkate alınan özkaynağı oluşturan

¹⁰⁹ Shleifer, A. ve Vishny, R. W. 2010. Unstable banking, Journal of Financial Economics, Elsevier, vol. 97(3), pages 306-318.

¹¹⁰ Harnay, S. ve L. Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics, , 40, 401–426

unsurları sınırlandırmış ve asgari sermaye yükümlülüğü seviyelerini yükseltmiştir¹¹¹.

Bunun yanı sıra, küresel kriz öncesine kadar finansal kuruluşların dayanıklı olmasının finansal sistemin istikrârının sağlanması açısından yeterli olacağı düşünülürken krizin bütün dünyaya yayılmasıyla birlikte bu varsayımın hatalı olduğu ortaya çıkmış ve bankacılık sisteminin bir bütün olarak istikrârını sağlamaya yönelik makro-ihtiyati düzenlemelerin de gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir¹¹². Örneğin, makroekonomik koşullara bağlı olarak düzenleyici otorite tarafından belirlenecek CCyB ve sistemik açıdan önem taşıyan bankalar için düzenleyici otoritelerce belirlenecek olan sistemik risk tamponları kullanılmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla, bu konuda ulusal düzenleme otoritelerine inisiyatifleri doğrultusunda hareket edebilme ve kendi ülke koşullarına göre karar verebilme imkanı tanınmıştır.

Bu uygulamalarla birlikte G-SIB'ler için CET1 sermaye yeterlilik gereksiminin kriz öncesi döneme göre yaklaşık on kat artmış olduğu kabul edilmektedir¹¹³. Ancak, bu süreçte dünyanın önde gelen bankaları da dâhil olmak üzere birçok bankanın Basel III standartlarının aşırı karmaşık olması nedeniyle söz konusu çerçevenin sermaye yeterliliklerini ne kadar etkilemiş olduğunu hesaplama konusunda zorluk yaşamakta olduklarını öne sürmekte olmaları dikkat çekmektedir¹¹⁴.

Öte yandan, 2007-2008 küresel krizi sırasında sermaye yeterlilik oranı yüksek olan birçok bankanın iflas etmiş olması, bankaların sermaye yeterliliğinin yanı sıra, yeterli ölçüde likiditeye sahip olması gerektiğini göstermiştir¹¹⁵. Nitekim, Basel III standartları çerçevesinde, bankaların likidite risklerine yönelik olarak LCR ve NSFR isimli iki yeni standardın uygulanmasına karar verilmiştir¹¹⁶. Kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı şekilde ele alınacağı gibi LCR, bankaların 30 gün sürecek bir likidite krizi sırasında ayakta kalmalarını sağlayacak düzeyde yüksek kaliteli ve üzerinde herhangi bir kısıt olmayan varlıklara sahip olmasını zorunlu hâle getirirken, NSFR ise bankaların daha uzun vadeli ve istikrârlı fonlama stratejilerine sahip olmalarını sağlamayı hedeflemektedir.

¹¹¹ BCBS, Basel III definition of capital – Frequently asked questions, Aralık 2011, <http://www.bis.org/publ/bcbs211.htm>

¹¹² P. R. Lane ve G. M. Milesi-Ferretti (2008), The Drivers of Financial Globalization. *American Economic Review*, 98(2): 327–32.

¹¹³ Hannoun, H. The Basel III Capital Framework: a decisive breakthrough, BoJ-BIS High Level Seminar on Financial Regulatory Reform: Implications for Asia and the Pacific, Hong Kong, 22 Kasım 2010, <https://www.bis.org/speeches/sp101125a.pdf>

¹¹⁴ Samuels, S. Confusion over Basel bank capital requirements fails us all, *Financial Times*, 22 Şubat 2018, <https://www.ft.com/content/a7ad01a4-16fa-11e8-9c33-02f893d608c2>

¹¹⁵ Laeven, L. ve F. Valencia (2010), Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly. IMF Working Paper WP/10/146 (Washington: International Monetary Fund).

¹¹⁶ BCBS, Comprehensive response to the global banking crisis, basın açıklaması, 7 Eylül 2009, <https://www.bis.org/press/p090907.htm>

2.4 “Basel IV” standartlarının gündeme gelişi

2007-2008 küresel krizinin ardından gündeme gelen çeşitli değerlendirmeler bankaların içsel risk ölçüm modellerini kullanmasına bağlı olarak RWA'ların hesaplanması açısından bankalar arasında önemli tutarsızlıklar olduğunu ortaya koymuřtur¹¹⁷. BCBS'nin 2010 yılında açıklamış olduğu Basel III standartları bu sorunları gidermeye yönelik herhangi bir düzenleme ortaya koymamış, büyük ölçekli bankalar kendi geliştirmiş oldukları içsel risk ölçüm modellerini kullanarak RWA'larını olması gerekenden daha düşük hesaplamaya devam edebilmiřtir¹¹⁸.

Nitekim, Komite Basel III standartlarını açıkladıktan sonra söz konusu düzenlemelerin ele almakta yetersiz kalmış olduğu yönlerini de ele almıştır . Bu çalışmalar, operasyonel riskler, kredi riskleri ve piyasa risklerine bağlı RWA'larının hesaplanmasında kullanılan SA yaklaşımlarına ilişkin sorunları gidermeye yönelik bir takım yeni düzenlemelerin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıřtır¹¹⁹. Resmi olarak Basel III standartlarının devamı olan ancak bankacılık çevrelerinde “Basel IV” olarak anılmaya başlayan bu düzenlemelerin ortaya çıkış sürecinde BCBS üyesi ülkeler arasında gerçekteşen yoğun müzakerelerin uzaması nedeniyle Komite'nin karar alması oldukça gecikmiştir.

Örneğin, kredi riski, piyasa riski ve operasyonel risk için içsel risk ölçüm modellerine bağlı olarak hesaplanacak yasal sermaye yükümlülüğü miktarının SA yaklaşımları ile hesaplanan belli bir seviyenin altına düşmemesini öngören bir taban sermaye uygulaması ilk kez 2014 yılında gündeme gelmiş olsa da Komite üyeleri arasında uzlaşma sağlanması 2017 yılının sonunu bulmuştur. Ancak, üzerinde kredi riskinden ayrı bir şekilde çalışılan merkezi yönetimlerden alacaklar hususunda bir sonuç alınamamış ve bu konudaki uygulamanın mevcut haliyle devam etmesine karar verilmiřtir¹²⁰.

Kitabın ilerleyen bölümlerinde de tartışılacağı gibi, bu süreçte çeşitli çıkar gruplarının yürütmüş olduğu lobi faaliyetlerinin SA yaklaşımlarına bağlı taban uygulamasına ilişkin karar alma sürecinin uzamasına neden olmuş olduğu bilinmektedir. Bu süreçte özellikle AB'deki bankaların bu uygulamanın kullanmakta oldukları içsel risk ölçüm modellerinin risk

¹¹⁷ BCBS, The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability, Temmuz 2013. <https://www.bis.org/publ/bcbs258.pdf>

¹¹⁸ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

¹¹⁹ BCBS, The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability, Temmuz 2013. <https://www.bis.org/publ/bcbs258.pdf>

¹²⁰ PwC, Revised standardised approach for credit risk – Enhancing risk sensitivity, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-revised-standardised-approach-for-credit-risk-enhancing-risk-sensitivity.pdf>

duyarlılığını zayıflatacağı ve iş modellerini olumsuz şekilde etkileyeceği gerekçesiyle bu fikre destek sağlamamış olması dikkat çekmektedir. Bu dönemde gerçekleştirilen müzakerelerde başta Fransa olmak üzere önde gelen AB üyesi ülkelerin yerli bankalarının söz konusu içsel risk modellerini yaygın bir şekilde kullanmakta olması nedeniyle taban sermaye uygulanmasına ilişkin önerilere destek vermemiş olduğu bilinmektedir¹²¹.

Kıta Avrupası'nda TBTF olarak tanımlanabilecek en fazla bankaya sahip ülke olan Fransa, söz konusu önerilerin kabul edilmesi hâlinde yerli bankalarının fonlama maliyetlerinin artacağından endişe ederek müzakereleri yokuşa sürmüştür¹²². Bu süreçte, Komite'nin kararlarını oy birliği ile değil, müzakere edilen konu üzerinde bütün üye ülkelerin mutabık kalması prensibi çerçevesinde almak zorunda olması da karar alma sürecinin uzamasında büyük rol oynamıştır¹²³. Bu süreçte küresel finans sistemini yakından ilgilendiren Basel IV standartlarına ilişkin kararların gecikmesinin, uluslararası finans piyasalarında uzun süreli bir belirsizliğe yol açmış olduğu görülmektedir¹²⁴.

Komite'nin 2017 yılının sonunda açıklamış olduğu söz konusu kararlar incelendiği zaman, bankaların sermaye rasyolarının mukayese edilebilmesi ve piyasaların risk RWA'lara olan güveninin yeniden tesis edilmesine yönelik bir takım uygulamaları içermekte oldukları görülmektedir. Komite, bu standartlar kapsamında bankaların risk ağırlıklarının sermaye yeterlilik rakamlarını düşük gösterecek şekilde hesaplamasını önlemeye yönelik olarak SA yaklaşımlarına bağlı olarak hesaplanacak %72,5 seviyesinde bir taban sermaye uygulaması kuralını ortaya koyarken, aynı zamanda da bankaların operasyonel, piyasa, karşı taraf ve kredi riski sermaye yükümlülüklerini hesaplarken kullanmış oldukları SA yaklaşımlarını da gözden geçirmiştir.

Komite ayrıca bankaların operasyonel riske esas tutarı hesaplarken kullanmış oldukları AMA yaklaşımının aşırı şekilde karmaşık olması nedeniyle her bankanın kendine göre bir yöntem uygulamakta olmasını ve buna bağlı olarak bankaların operasyonel risk hesaplamalarının birbiri ile örtüşmemesini göz önünde bulundurarak bankaların söz konusu risklere

¹²¹ Binham, C. Basel III reforms package closer to being finalised, Financial Times, 25 Mayıs 2017, <https://www.ft.com/content/4da280d2-40ac-11e7-82b6-896b95f30f58>

¹²² Groendahl, B. ve S. Brush, France Holds Out as Bank Regulators Drive for Basel Overhaul, Bloomberg, 12 Haziran 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-12/france-holds-out-as-bank-regulators-drive-for-basel-capital-deal>

¹²³ Bingham, C. ve E. Dunklet, Basel postpones bank reform vote amid policy differences, Financial Times, 3 Ocak 2017, <https://www.ft.com/content/589f1ce0-d1a1-11e6-9341-7393bb2e1b51>

¹²⁴ BCBS, Revised market risk framework and work programme for Basel Committee is endorsed by its governing body, 11 Ocak 2016, <https://www.bis.org/press/p160111.htm>

karşılık olarak sermaye yükümlülüklerini hesaplarken SA yaklaşımları kullanmalarını zorunlu hâle getirmiştir¹²⁵.

2.5 Küresel krizin ardından gündeme gelen diğer düzenlemeler

2007-2008 küresel krizinin ardından sermaye ve likidite risklerine yönelik olarak gündeme gelmiş olan çeşitli uygulamaların yanı sıra, sistemik öneme haiz olduğu düşünülen banka ve diğer finansal kuruluşların iflas etmeleri durumunda ihtiyaç duyulabilecek yüksek maliyetli kamu müdahalelerini ortadan kaldırmak amacıyla bir takım yapısal reformların gerçekleştirilmesi de gündeme gelmiştir.

Örneğin, kitabın ilerleyen bölümlerinde de inceleneceği gibi ABD’de 2010 yılında uygulamaya giren Dodd-Frank Kanunu ile mevduat ve yatırım bankacılığı faaliyetlerini yürüten iştiraklerin aynı holding şirket çatısı altında faaliyet göstermesi ve bankaların müşterilerine ait mevduatları kullanarak kendi namlarına sermaye piyasası işlemleri gerçekleştirmeleri sınırlandırılmıştır. Halen düşük bir oranda olsa da bu işlemler yapılabilmektedir. Ancak, özellikle son dönemde bunun iyice esnetilmesine dönük çalışmalar bulunmaktadır¹²⁶. Birleşik Krallık’ta ise 2013 yılında kabul edilen “Bankacılık Reform Yasası”¹²⁷ sistemik öneme sahip bankaların 2019 yılından itibaren mevduat bankacılığı faaliyetlerini yatırım bankacılığı faaliyetlerinden ayrı olarak sürdürmesini zorunlu hâle getirmiştir.

Küresel krizin ardından AB’de de sistemik öneme sahip bankalara yönelik olarak Birleşik Krallık’taki reforma benzer bir düzenleme gündeme gelmiştir. Bu öneri çerçevesinde sistemik önem arz eden belli başlı bankaların 2020 yılından itibaren riskli sermaye piyasası faaliyetlerini mevduat kabul etme, hesaptan para çekme ve ödeme yapma hizmeti gibi temel bankacılık faaliyetlerinden ayırması gündeme gelmiştir. Ancak, özellikle Almanya ve Fransa’nın bu önerilere destek sağlamaması nedeniyle Avrupa Komisyonu söz konusu öneriyi 2017 yılının sonunda geri çekmiş ve söz konusu yapısal reformların uygulanması fikrinden vazgeçilmiştir¹²⁸.

Yapısal reformların yanı sıra, küresel krizin ardından bankacılık sektörüne yönelik olarak gündeme gelmiş diğer düzenlemelere bakıldığı zaman, bankaların çözümlenmesi, kurumsal yönetimi, muhasebe

¹²⁵ BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

¹²⁶ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

¹²⁷ Bkz. “Banking Reform Act 2013”

¹²⁸ Brunsden, J. European Commission withdraws bank separation proposal, Financial Times, <https://www.ft.com/content/d4bedcd9-2dea-3b68-b8e2-2e1bc1eda13f>

uygulamaları gibi konularda bir takım yeni uygulamaların ortaya çıkmış olduğu görülmektedir. Kitabın ilerleyen bölümlerinde detaylı şekilde ele alınacağı gibi, bu süreçte ayrıca finans piyasalarına yönelik bir takım düzenlemeler gerçekleştirilerek örneğin CCP'ler üzerinden işlem görmeyen türev işlemlere ve yatırımcıların korunmasına yönelik bir takım yeni kurallar ortaya konmuştur.

Bu düzenlemelerin yanı sıra, kitabın son bölümünde kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi stres testleri, modelleme riskleri, finansal teknoloji ve iklim değişikliğinden kaynaklanan riskler gibi birçok farklı konuda yeni bankacılık düzenlemelerinin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir.

Üçüncü Bölüm

Gelişmiş Ülkelerdeki Ulusal Bankacılık Düzenlemeleri

3.1 Basel I Uzlaşısı Öncesinde Ulusal Sermaye Yeterlilik Düzenlemeleri

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından gelişen süreçte özellikle teknolojik ilerlemeler ve küresel ticaret hacminin genişlemesiyle birlikte uluslararası bankacılık faaliyetleri çok kısa bir süre içerisinde büyük bir artış göstermiş ve New York, Londra, Tokyo, Hong Kong, Amsterdam ve Paris gibi belli başlı merkezlerde yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu dönemde sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile birlikte ulusal pazarların küresel boyutta entegre olmaya başlaması, mali piyasaların genişlemesi ve yatırım araçlarının çeşitlenmesi küresel ekonomik faaliyetlerin gelişmesine yardımcı olurken, finansal piyasalar arasındaki bağlantıların sıkılaşması krizlerin bankacılık sistemleri üzerinden hızlı bir şekilde yayılabilmesine yol açmıştır.

Bu süreçte, gelişmiş ülkelerde bankaların sermaye yeterliliğine ilişkin ne gibi düzenlemeler gerçekleştirilmiş olduğuna bakıldığı zaman, ABD, Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde sermaye yeterlilik rasyolarının bağlayıcı bir yasal zorunluluk olarak uygulanmış olduğu görülmektedir. Bu dönemde Fransa ve İsviçre gibi Kıta Avrupası'ndaki bazı ülkelerde RWA'ların kullanılmakta olduğu dikkat çekerken, Almanya ve Japonya gibi ülkelerin ise, RWA'ların kullanımını ancak Basel I standartları üzerinde uzlaşma sağlanmasının ardından uygulamaya başlamış olduğu görülmektedir¹²⁹.

Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın açıklanmasından önce gelişmiş ülkelerin çoğunda ulusal bankacılık düzenlemeleri kapsamında yasal sermaye yükümlülüklerinin uygulanmakta olduğu görülürken, bu ülkelerde yasal sermaye gereğinin hesaplanmasına ilişkin farklı yöntemler uygulanmakta olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin, Fransa'da bankaların farklı sınıflara ayrılarak denetim otoritesi tarafından her bir sınıf için önceden saptanmış olan sabit bir sermaye yükümlülüğüne maruz tutulması gerekirken, İsviçre, Japonya ve Lüksemburg'da bankaların pasiflerine bağlı olarak değişen bir rasyo hesaplamaları gerekmiştir.

¹²⁹ Burhouse, S. ve diğerleri, Basel and the Evolution of Capital Regulation: Moving Forward, Looking Back, 14 Ocak 2003, An Update on Emerging Issues in Banking, Federal Deposit Insurance Corporation, <https://www.fdic.gov/bank/analytical/fyi/2003/011403fyi.html>

Hollanda, Belçika ve İsveç gibi ülkelerde ise bankaların bilançolarında tutmuş oldukları farklı varlık sınıfları için farklı sermaye rasyoları hesaplamalarını zorunlu kılan bir uygulama tercih edilmiş olduğu görülmektedir¹³⁰. ABD, Birleşik Krallık, Almanya ve Kanada gibi ülkelere bakıldığında ise, Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın açıklanmasından önceki dönemde yasal bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen sermaye rasyolarının kullanılıyor olması dikkat çekmektedir.

Bu dönemde, BCBS üyesi 11 ülkenin 9'unda yasal sermaye zorunluluğunun uygulanmakta olduğu dikkat çekerken, bu ülkelerin çoğunda sermaye yeterlilik rasyosunun hesaplanmasında toplam aktifler yerine RWA'ların kullanılmış olduğu görülmektedir. Ancak, söz konusu hesaplama yöntemleri yakından incelendiğinde zaman, RWA'ların tespit edilmesi için kullanılan risk sınıflarının çeşitliliğinin ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermiş olması dikkat çekmektedir. Örneğin, İsviçre'de 15 farklı risk sınıfı kullanılırken Almanya'da sadece 4 farklı risk sınıfı kullanılmış olduğu görülmektedir¹³¹. Bankaların bu dönemdeki sermaye rasyoları incelendiğinde zaman ise, gerek örtülü, gerekse açık bir şekilde devlet güvencesine sahip olmalarının da etkisiyle rasyolarının toplam aktiflerinin genellikle %6 ilâ %8 seviyelerinde olduğu görülmektedir¹³².

Gelişmiş ülkelerdeki bankacılık denetim ve gözetim faaliyetlerinin tarihine bakıldığında zaman, her ülkenin kendine özgü bir takım farklı yaklaşımlar benimsemiş olduğu görülmektedir. 19. yüzyılın sonlarından itibaren ulusal bankacılık sektörlerinin genellikle bankaların kendi kendini düzenlemiş olduğu bir yapıdan, zamanla kamu gözetiminin daha yoğun olarak hissedildiği resmi bir düzenleme yapısına evrilmiş olduğu göze çarpmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Almanya ve Fransa gibi birçok ülkede bankacılık düzenleme ve gözetim faaliyetleri geleneksel olarak merkez bankası dışındaki bir takım kurumlar tarafından gerçekleştirilirken, diğer gelişmiş ülkelerde ise bu faaliyetlerin ulusal merkez bankalarınca sürdürülmüş olması dikkat çekmektedir.

20. yüzyıla bakıldığında zaman ise, özellikle ABD, Avrupa ve Japonya'da önde gelen bankacılık gruplarının yatırım bankacılığı ve mevduat bankacılığı faaliyetlerini bir arada sürdürmüş olduğu görülürken, 1930'larda yaşanan

¹³⁰ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

¹³¹ Daniel K. Tarullo (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

¹³² Harnay, S. ve L. Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics, , 40, 401-426

Büyük Buhran'ın ardından birçok ülkede bankacılık faaliyetlerinin daha yakın denetim ve gözetime tabi tutulmaya başlanması dikkat çekmektedir¹³³.

3.2 Birleşik Krallık'taki bankacılık düzenlemeleri

Dünyanın en eski ve en gelişmiş bankacılık sektörlerinden birine sahip olan Birleşik Krallık'taki bankacılık sektörünün geçmişi incelendiği zaman, İngiliz bankalarının faaliyetlerini uzun yıllar boyunca herhangi bir resmi düzenleme veya müdahaleye maruz kalmaksızın sürdürmüş olduğu dikkat çekmektedir. Ancak, 17. yüzyılın sonlarına doğru İngiliz İmparatorluğu'nun savaş borçlarını finanse etmek amacıyla özel bir kuruluş olarak faaliyete geçirilen BoE'nin 19. yüzyılda ulusal merkez bankası görevini üstlenerek likidite sorunu yaşayan bankalara fonlama sağlama sorumluluğunu üstlenmiş olduğu görülmektedir.

Bu dönemde BoE'nin benimsemiş olduğu söz konusu resmi merkez bankacılığı modelinin, Batı'daki birçok ülkedeki merkez bankacılığı uygulamalarına örnek teşkil etmiş olduğu göze çarpmaktadır¹³⁴. Ancak, 20. yüzyılın sonlarına doğru finansal serbestleşme hareketlerine bağlı olarak gerek Birleşik Krallık'taki gerek diğer gelişmiş ülkelerdeki bankacılık sektörlerine ilişkin düzenleme ve denetim faaliyetlerinin giderek daha resmi bir yapıya kavuşmaya başlamış olduğu görülmektedir. Örneğin, 1940'li yıllarda yürürlüğe girmiş olan ilgili mevzuatın¹³⁵ bankacılık sektörünün denetim ve gözetimi konusunda BoE'ye geniş yetkiler tanıdığı görülmektedir¹³⁶.

Ancak, bu dönemde Birleşik Krallık bankacılık sisteminin genellikle kendi kendini düzenlemiş olduğu ve düzenleyici müdahalelerin çok ender gündeme gelmiş olduğu göze çarparken, 1970'lerin sonlarına doğru ortaya konmuş olan ulusal bankacılık yasasına¹³⁷ kadar bankaların düzenleme ve denetiminin genellikle üst düzey yönetici seviyesinde gerçekleştirilen toplantılar aracılığıyla yürütülmüş olduğu bilinmektedir¹³⁸.

¹³³ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

¹³⁴ Kynaston, D. (2017) Till Time's Last Sand: A History of the Bank of England 1694-2013, Bloomsbury Publishing

¹³⁵ Bkz. "Bank of England Act"

¹³⁶ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

¹³⁷ Bkz. "Banking Act"

¹³⁸ Haldane, A. G. ve V. Madouros, The dog and the frisbee, Speech, Federal Reserve Bank of Kansas City,

Öte yandan, 1970'li yıllarda küçük mevduat bankalarından oluşan ve "ikincil bankalar"¹³⁹ olarak bilinen finansal kuruluşların yaşamış olduğu krizin, Birleşik Krallık'taki düzenleyici çerçevenin değişmesine yol açmış olduğu görülmektedir. Mevcut düzenleyici çerçevedeki eksiklikler nedeniyle hiçbir otoritenin denetimine tabi olmayan söz konusu bankalar bu dönemde özellikle emlak şirketlerine kullandırmış oldukları kredilerin temerrüte düşmesi sonucunda büyük bir krizle karşı karşıya kalmış ve kamu müdahaleleri ile kurtarılmalı gündeme gelmiştir¹⁴⁰. Nitekim, söz konusu krizin ardından bankacılık sektörünün daha sıkı bir şekilde denetlenmesine ve BoE'nin resmi olarak bankacılık sektörünün düzenleme ve denetiminden sorumlu olmasına karar verilmiş olması dikkat çekmektedir¹⁴¹.

İlerleyen yıllarda sorunlu alacakları nedeniyle iflas etme noktasına gelen Johnson Matthey Bankers isimli bankanın yönetimine BoE tarafından el konulmasının ardından, benzer banka krizlerinin tekrar yaşanmaması için Birleşik Krallık'taki bankacılık gözetim ve denetim sistemi 1980'li yılların ortasında gözden geçirilerek BoE bünyesinde faaliyet göstermekte olan bankacılık gözetim kurulunun¹⁴² yasal müdahale yetkileri genişletilmiştir. Buna paralel olarak, Johnson Matthey Bankers'in BoE'ye sunmuş olduğu raporlarında riskli kredileri gizleyecek şekilde usulsüzlük yapmış olduğunun anlaşılması üzerine Birleşik Krallık'ta bankacılık sektörünün özellikle, muhasebe, finansal raporlama, finansal ve iç kontrollerin denetimi gibi alanlarda çok daha sıkı bir denetim ve gözetime tabi olmasını öngören yeni bir bankacılık kanununun yürürlüğe sokulmuş olduğu görülmektedir¹⁴³. Birleşik Krallık'ta gündeme gelen bu uygulamaların, birçok ülkedeki denetim ve gözetim faaliyetlerinin de yeniden gözden geçirilmesini sağlamış olduğu bilinmektedir.

Birleşik Krallık'taki bankacılık sektörünün gelişim sürecine bakıldığı zaman, 19. yüzyılın başına kadar uzanan süreçte BoE haricindeki bankaların büyümesini engelleyen çeşitli yasal sınırlandırmaların uygulanmakta olması nedeniyle birçok bankanın mali şoklara karşı direnç gösteremeyerek iflas etmiş olduğu görülmektedir. Ancak, İngiliz bankalarının gelişmesini engelleyen söz konusu kısıtlamaların 1820'li yıllarda kaldırılmasının ardından Birleşik Krallık'taki bankaların hızla şubeleşerek uluslararası bankacılık sektöründe söz sahibi olmaya başlamış oldukları bilinmektedir. Bu

<http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2012/speech596.pdf>

¹³⁹ Bkz. "fringe banks"

¹⁴⁰ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

¹⁴¹ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

¹⁴² Bkz. "Board of Banking Supervision"

¹⁴³ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

dönemde Birleşik Krallık bankacılık sisteminin, gerek iki dünya savaşı sırasında, gerek 1930'larda yaşanan küresel kriz süresince istikrarlı yapısını korumayı başarmış olması dikkat çekmektedir¹⁴⁴.

Uluslararası ticaretin giderek artması ile birlikte Birleşik Krallık bankacılık sektörü dünyanın en önde gelen bankacılık sektörlerinden biri hâline gelerek Barclays, HSBC, Lloyds ve Royal Bank of Scotland gibi küresel bankacılık grupları ortaya çıkmıştır. 1970'li yılların sonuna doğru döviz kurları üzerindeki kontrollerin serbest bırakılmasıyla halihazırda New York ile birlikte dünyanın önde gelen iki bankacılık merkezinden biri olan Londra'daki döviz ticareti işlemleri ve uluslararası bankacılık faaliyetleri giderek ivme kazanmıştır. Özellikle 1986 yılında Margaret Thatcher hükümetinin "Big Bang" olarak anılan finansal serbestleşme reformlarını gerçekleştirmesi sayesinde Birleşik Krallık'taki finans piyasaları çok daha dinamik bir hâle gelirken, aynı dönemde yabancı yatırım bankalarına faaliyet izni verilmesine bağlı olarak Merrill Lynch, Barclays, Citibank ve Deutsche Bank gibi uluslararası yatırım bankaları Londra'daki mevcut ticari bankaları¹⁴⁵ satın alarak Londra yatırım bankacılığı piyasasını domine etmeye başlamıştır¹⁴⁶.

1990'lı yıllara gelindiğinde, Birleşik Krallık'ta gerek ulusal gerek uluslararası bankacılık düzenlemeleri tarihi açısından iki önemli gelişme yaşanmış olduğu görülmektedir. Bu dönemde, Barings Bank, uluslararası sermaye piyasaları işlemlerinden kaynaklanan zararlar nedeniyle iflas etme noktasına gelmiş, bu krizin ardından bankaların riskli sermaye bankacılığı faaliyetlerinin diğer faaliyetlerinden ayrılması fikri ilk kez gündeme gelmiştir. Aynı dönemde yolsuzluk yaptığı gerekçesiyle Birleşik Krallık'taki en önemli bankalardan biri olan BCCI'in faaliyetlerine son verilmiştir¹⁴⁷.

Birleşik Krallık'ta yaşanan en büyük bankacılık skandalı olarak tarihe geçen BCCI krizinin ardından hazırlanan değerlendirme raporunun¹⁴⁸ bütün dünyada ses getirmiş olduğu bilinmektedir¹⁴⁹. Nitekim, söz konusu krizin ardından Basel bankacılık düzenlemeleri gözden geçirilerek sınır ötesi bankacılık faaliyetlerinin denetim ve gözetim süreçlerinde benimsenmesi gereken asgari standartlar ve ulusal denetim otoritelerine düşen

¹⁴⁴ Davies, R. ve Richardson, P. (2010), Evolution of the UK banking system, Bank of England Quarterly Bulletin, Q4, 321-332

¹⁴⁵ Bkz. "merchant banks"

¹⁴⁶ Robertson, J. How the Big Bang changed the City of London for ever, BBC News, 27 Kasım 2016, <http://www.bbc.co.uk/news/business-37751599>

¹⁴⁷ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

¹⁴⁸ Bkz. "Bingham Report"

¹⁴⁹ Walker, G. (2001), International Banking Regulation:Law, Policy and Practice, Kluwer Law International

sorumluluklar tespit edilmiştir¹⁵⁰. Bu gelişmelerin ardından Birleşik Krallık bankacılık sektörüne olan güvenin yeniden tesis edilmesi amacıyla bankacılık sektörünün denetim ve gözetim sorumluluğu SIB'a devredilirken, BoE'nin ise para politikasının yürütülmesinden ve bankacılık sisteminin istikrârının korunmasından sorumlu olmasına karar verilmiştir¹⁵¹.

İlerleyen yıllarda iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler sonucunda gerek küresel piyasalar, gerekse Birleşik Krallık'taki bankacılık faaliyetleri giderek yoğunluk kazanmış, bu gelişmelere paralel olarak SIB'ın ismi 2000'li yılların başında FSA olarak değiştirilerek bu kurumun Birleşik Krallık'taki finansal kuruluşların gözetiminden sorumlu olmasına karar verilmiştir. Öte yandan BoE'nin ise ödeme sistemleri ve bu sistemde yer alan kuruluşların gözetimini üstlenmesi ve bankacılık sisteminin bir bütün olarak istikrârını sağlama sorumluluğuna devam etmesi öngörülmüştür¹⁵².

Bu dönemde, Birleşik Krallık'taki bankacılık ve finans sisteminin HMT, BoE ve FSA'den oluşan üçlü bir sistem tarafından denetime tabi tutulması sayesinde finansal istikrârın güvence altında olduğuna inanılırken, 2007-2008 yıllarında patlak veren küresel krizle birlikte, kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği ve yetki karmaşası nedeniyle bu denetim ve gözetim mekanizmasının üzerine düşen görevi etkin bir şekilde yerine getirememiş olduğu ortaya çıkmıştır. Krizin ardından Birleşik Krallık hükümeti mali sıkıntı yaşamakta olan Royal Bank of Scotland, Lloyds Banking Group, Northern Rock gibi bankaları kurtarmak için bir kurtarma paketi ortaya koymuş ve mevcut düzenleyici çerçevenin gözden geçirilmesine karar vermiştir¹⁵³.

2013 yılında yürürlüğe girmiş olan bankacılık reformu¹⁵⁴ ile birlikte FSA ortadan kaldırılırken, düzenleyici otoriteler arasında koordinasyonu güçlendirmek, finansal istikrârı sağlamak ve bankacılık sektörünü daha yakından denetime tabi tutmak amacıyla bu kurumun sorumluluk ve yetkileri BoE bünyesinde oluşturulan PRA ve özerk bir kurum olarak faaliyete geçirilen FCA arasında paylaştırılmıştır. Bu iki kurumun yanı sıra, sistemik risklere karşı finansal istikrârın korunmasını sağlamak amacıyla Birleşik Krallık'taki makro-ihiyati politikaların belirlenmesinden sorumlu olarak BoE bünyesinde FPC faaliyete geçirilmiştir. Aynı reform yasası kapsamında

¹⁵⁰ Goodhart, C. A. E. (1998), *The Emerging Framework of Financial Regulation*, Central Banking Publications

¹⁵¹ The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis, Financial Services Authority, Mart 2009

¹⁵² Wood, J. (2008), *A History of Central Banking in Great Britain and the United States*, Cambridge University Press.

¹⁵³ Alessandri, P. ve Haldane, A. G. *Banking on the State*, Bank of England Speech, 6 Kasım 2009,

<http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech409.pdf>

¹⁵⁴ Bkz. "The Banking Reform Act"

ayrıca FPC'ye gerekli hâllerde PRA ve FCA'e tavsiyede bulunma ve talimat verebilme yetkisi tanınmış olması dikkat çekmektedir¹⁵⁵.

3.3 ABD'deki bankacılık düzenlemeleri

ABD'deki bankacılık düzenlemelerinin tarihine bakıldığı zaman ise, bu ülkedeki bankaların faaliyetlerini 1860'lı yılların başına kadar serbest bir şekilde sürdürmüş olduğu görülmektedir. Ancak, 1863 ve 1864 yıllarında Federal bankacılık kanunlarının¹⁵⁶ yürürlüğe girmesinin ardından Amerikan bankacılık sektörünün farklı kurumlar tarafından düzenleme ve gözetime tabi tutulmaya başlandığı görülmektedir¹⁵⁷. Nitekim, bu dönemden başlayarak ABD'de bankaların denetim ve gözetiminin merkezi bir denetim yapısı yerine Fed, Hazine Bakanlığı bünyesinde faaliyete geçirilen OCC ve eyalet seviyesinde faaliyet gösteren SBIC gibi birçok farklı düzenleyici otorite tarafından gerçekleştirilmiş olduğu göze çarpmaktadır.

Bu kurumların yanı sıra, ayrıca Büyük Buhran'ın ardından yürürlüğe giren Glass-Steagall Kanunu¹⁵⁸ kapsamında banka mevduatlarını güvence altına almak amacıyla kurulmuş olan FDIC'in da özellikle Fed sisteminin dışında kalan eyalet bankalarının sermaye yeterliliğini denetleme konusunda önemli bir rol oynamış olduğu görülmektedir¹⁵⁹. ABD bankacılık sektörünün gelişim sürecine bakıldığı zaman, 1860'lı yıllarda yürürlüğe konmuş olan "Ulusal Bankacılık Kanunu" olarak anılan mevzuatın bankacılık sektörünün yapısına ilişkin en belirleyici faktör olduğu görülmektedir.

Söz konusu kanunun Amerikan bankalarının ülke çapında şubeleşmesini engelleyen bir takım kısıtlayıcı hükümler içermiş olması nedeniyle ülke çapında binlerce farklı büyüklükte bankanın ortaya çıkmasına yol açmış olduğu görülmektedir. Nitekim, bankaların ülke çapında şubeleşememesi ve zamanla riskli yatırım bankacılığı faaliyetlerine yönelmesinin 1930'lı yılların başında yaşanan Büyük Buhran sırasında çok sayıda bankanın iflas etmesine zemin hazırlamış olduğu kabul edilmektedir¹⁶⁰.

Glass-Steagall Kanunu ile Amerikan bankalarının ticari ve yatırım bankacılığı faaliyetleri birbirinden ayrılırken, yatırım bankalarının

¹⁵⁵ <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability>

¹⁵⁶ Bkz. "National Bank Act"

¹⁵⁷ Shizume, M and Tsurumi, M (2016), Modernizing the financial system in Japan during the 19th century: National Banks in Japan in the Context of Free Banking, WINPEC Working Paper Series No.E1607, http://www.waseda.jp/fpse/winpec/assets/uploads/2016/09/No.E1607Shizume_Tsurumi.pdf

¹⁵⁸ Bkz. "Glass-Steagall Act"

¹⁵⁹ The History of Central Banks, The Economist, 29 April 2017, 63-65.

¹⁶⁰ The History of Central Banks, The Economist, 29 April 2017, 63-65

düzenlenmesinden SEC, ticari bankaların faaliyetlerinin ise Fed ve OCC'nin sorumlu olmasına karar verilmiştir¹⁶¹. Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte özellikle ticari bankaların faaliyetleri sıkı bir şekilde denetim ve gözetime tabi tutulmaya başlarken, faaliyetleri üzerinde herhangi bir kısıtlama olmayan yatırım bankalarının ise hızlı bir şekilde büyümeye başlamış olduğu görülmektedir. Hiç şüphesiz, bu gelişme, ABD bankacılık tarihinde çok önemli bir yer tutmaktadır.

Nitekim, bu gelişmelerin neticesinde, Amerikan bankacılık sektöründe yerel ölçekli küçük bankalardan küresel yatırım bankalarına kadar çok geniş bir yelpazede çeşitli bankaların ortaya çıkmış olduğu görülmektedir¹⁶². Bu dönemde ABD'deki bankacılık düzenlemelerine bakıldığı zaman ise, sermaye yeterlilik kurallarının diğer ülkelere oranla biraz daha yüksek olduğu görülmektedir. Özellikle 1991 yılında kabul edilen bir kanun kapsamında¹⁶³, RWA'larının %10'u seviyesinde toplam sermayeye, %6 seviyesinde T1 sermayeye ve %5 seviyesinde kaldıraç rasyosuna sahip olan bankaların güçlü sermaye yapısına sahip olduklarının kabul edilmiş olması dikkat çekmektedir¹⁶⁴.

Sermaye hareketlerinin kısıtlanmış olduğu bu dönemde Amerikan bankalarının Glass-Steagall kısıtlamalarının dışına çıkabilmek için faaliyetlerini ABD sınırları dışına taşıyarak yavaş yavaş küresel bankacılık sektöründe söz sahibi konuma gelmeye başlamış olduğu görülmektedir¹⁶⁵. 20. yüzyılın ortalarından itibaren ise Amerikan bankacılık sektöründe yapısal değişikliklere yol açan bir takım gelişmeler yaşanmış olması dikkat çekmektedir. Örneğin, 1950'li yılların ortasında yürürlüğe giren "Banka Holding Şirketleri Kanunu"¹⁶⁶ kapsamında bankaların banka dışı işlere sahip olmasına izin verilmiş olması, sadece ABD açısından değil, aynı zamanda küresel bankacılık sektörü açısından da en önemli dönüm noktalarından biri olmuştur. Nitekim, bu gelişmeye bağlı olarak başta Chase Manhattan, Citicorp ve JP Morgan olmak üzere birçok Amerikan ticari bankasının yoğun bir şekilde menkul kıymet alım-satım işlemleri

¹⁶¹ American Financial Regulation, The Economist, 11 February 2017, 59-60

¹⁶² American Financial Regulation, The Economist, 11 February 2017, 59-60

¹⁶³ Bkz. "Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act"

¹⁶⁴ Burhouse, S. ve diğerleri, Basel and the Evolution of Capital Regulation: Moving Forward, Looking Back, 14 Ocak 2003, An Update on Emerging Issues in Banking, Federal Deposit Insurance Corporation, <https://www.fdic.gov/bank/analytical/fyi/2003/011403fyi.html>

¹⁶⁵ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

¹⁶⁶ Bkz. "The Bank Holding Company Act"

gerçekleştirmeye başlamış olduğu ve finansal kuruluşlar arasında şirket birleşmeleri gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir¹⁶⁷.

1990'li yılların sonunda gelindiğinde ise, bankaların Glass-Steagall düzenlemelerinin kaldırılmasına yönelik yürütmüş olduğu lobi faaliyetleri sonucunda ABD'deki bankacılık düzenlemelerinin yavaş yavaş esnetilmeye başlandığı görülmektedir. Özellikle 1999 yılında ortaya konmuş olan "Finansal Modernizasyon Yasası"¹⁶⁸ kapsamındaki "Gramm-Leach-Bliley Kanunu"¹⁶⁹ ile belli bir sermaye yeterliliğine sahip olmaları koşulu ile bankalar ve diğer finansal kuruluşların aynı çatı altında faaliyet göstermelerine izin verilmiş ve ticari bankacılık, menkul kıymet alım-satımı ve sigortacılık gibi faaliyetlerde bulunan kurumların birleşmeleri mümkün hâle gelmiştir¹⁷⁰.

Söz konusu kanun ile birlikte ayrıca, Amerikan bankalarının yasal sermaye yükümlülüklerinin RWA'ları baz alınarak hesaplanacak şekilde asgari olarak toplam sermayelerinin %10'u, T1 sermayelerinin ise %6'sı seviyesinde olmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir¹⁷¹. Bu süreçte sermaye piyasası işlemlerine bağlı olarak bankaların alım-satım hesaplarındaki riskler büyük ölçüde artarken, ulusal denetim otoritelerinin gerekli tedbirleri zamanında almamasından dolayı 2007 yılında Amerikan bankacılık sektörü büyük bir kriz yaşamıştır¹⁷².

ABD'nin en büyük finans kuruluşlarından Lehman Brothers'ın 2008 yılında iflas etmesiyle derinleşen kriz sırasında piyasalarda yaşanan panik nedeniyle repo işlemlerinde teminat olarak kullanılmakta olan varlıkların fiyatlarının aniden düşmesi ve bankaların fonlama maliyetlerinin yükselmesi bütün finansal kuruluşları ciddi bir likidite sıkıntısıyla karşı karşıya bırakmıştır¹⁷³. Söz konusu kriz sırasında Lehman Brothers ve Bear Stearns gibi küresel yatırım bankalarının iflas etmesi ve Fannie Mae¹⁷⁴, Freddie Mac¹⁷⁵ ve AIG¹⁷⁶ gibi finansal kuruluşların ancak devlet müdahaleleriyle

¹⁶⁷ Boyd, J. H., S. L. Graham ve S. Hewitt. (1993), Bank Holding Company Mergers with Nonbank Financial Firms: Effects on the Risk of Failure. *Journal of Banking and Finance* 17:43– 63.

¹⁶⁸ Bkz. "Financial Modernization Act"

¹⁶⁹ Bkz. "Gramm-Leach-Bliley Act"

¹⁷⁰ Tarullo, D. K. (2008), *Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation*, Peterson Institute

¹⁷¹ Tarullo, D. K. (2008), *Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation*, Peterson Institute

¹⁷² Ashcraft, A. B. and Schuerman, T. 2008. "Understanding the Securitization of Subprime Mortgage Credit." Staff Report no. 318, Federal Reserve Bank of New York. (March).

¹⁷³ Mian, A. ve Sufi, A. 2009, "The Consequences of Mortgage Credit Expansion: Evidence from the U.S. Mortgage Default Crisis," *The Quarterly Journal of Economics*, Cilt.124, Sayı 4, 1449–1489.

¹⁷⁴ Bkz. "The Federal National Mortgage Association"

¹⁷⁵ Bkz. "The Federal Home Loan Mortgage Corporation"

kurtarılabilmesi, küresel piyasalarda yaşanan paniği körüklemiş ve tarihteki en derin likidite krizinin yaşanmasına yol açmıştır¹⁷⁷. Bu dönemde, ABD Hükümeti tarafından kısaca TARP¹⁷⁸ olarak bilinen bir yardım paketi uygulamaya sokulması sayesinde Amerikan bankalarının Kıta Avrupası'ndaki rakiplerine göre çok daha hızlı bir şekilde toparlanmış olduğu görülmektedir¹⁷⁹.

Krizin hemen ardından 2010 yılında ABD Kongresi üyeleri Chris Dodd ve Barney Frank'ın hazırlamış olduğu "Dodd-Frank Wall Street Reformu ve Tüketiciyi Koruma Kanunu"¹⁸⁰ ile Amerikan bankacılık sektörünün düzenlenmesine ve denetlenmesine yönelik olarak bir takım radikal reformlar gerçekleştirilmiştir. 2.000'in üzerinde sayfadan oluşan Dodd-Frank Kanunu¹⁸¹ çerçevesindeki en radikal uygulamanın 2015 yılından itibaren yürürlüğe girmiş olan ve bankaların kendi namlarına kısa vadeli ve spekülatif amaçlı alım-satım faaliyetleri gerçekleştirmelerini yasaklayan Volcker Kuralı olduğu¹⁸² kabul edilmektedir.

Krizin ardından ABD'de bankacılık sektöründeki düzenleme ve denetim boşluklarının giderilmesine yönelik olarak bir takım yeni kurumlar oluşturulmasına da karar verilmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, piyasalardaki risklerin tespit edilmesi ve piyasa disiplininin sağlanması amacıyla Birleşik Krallık'taki FPC'ye benzer şekilde FSOC oluşturulurken, finansal ürün ve hizmet piyasalarındaki tüketicileri korumak amacıyla CFPB'nin faaliyete geçirilmesine karar verilmiştir¹⁸³. ABD'nin bankacılık düzenlemeleri konusunda Dodd-Frank Kanunu çerçevesinde küresel standartların dışında kendine özgü bir takım yaklaşımlar benimsemiş olduğu göze çarpmaktadır.

Örneğin, diğer ülkelerden farklı olarak, bankaların aşırı derecede büyümesinin önlenmesi için herhangi bir bankanın Amerikan ulusal bankacılık sistemindeki toplam mevduatların %10'unun üzerinde mevduat

¹⁷⁶ Bkz. "American Insurance Group"

¹⁷⁷ Solomon, D. (2012), The Rise of a Giant: Securitization and the Global Financial Crisis, American Business Law Journal, Vol. 49, No. 4, p. 859.

¹⁷⁸ Alessandri, P. ve Haldane, A. G. Banking on the State, Bank of England Speech, 6 Kasım 2009, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech409.pdf>

¹⁷⁹ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017, 3-16

¹⁸⁰ Bkz. "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act"

¹⁸¹ Andrew G Haldane ve Madouros, V., The dog and the frisbee, Speech, Federal Reserve Bank of Kansas City, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2012/speech596.pdf>

¹⁸² Bkz. "Volcker Rule"

¹⁸³ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017, 3-16

büyükliğüne sahip olmasına izin verilmemektedir¹⁸⁴. Bunun yanı sıra, dünyanın gelişmiş bankacılık sistemlerine sahip olan ülkelerinde bankaların maruz kalmış oldukları riskleri için bulundurmaları gereken düzenleyici sermaye yükümlülüklerini hesaplarken kendi içsel modellerini kullanmaları Basel IV standartlarına kadar genellikle teşvik edilirken, ABD’de ise 2014 yılından itibaren içsel model yaklaşımı kullanan bankaların sermaye seviyesinin SA yaklaşımları ile belirlemiş oldukları taban seviyesinin altına düşmesine izin verilmemiş olması dikkat çekmektedir¹⁸⁵.

Dodd-Frank Kanunu’nun ayrıca Basel standartlarından farklı olarak bankaların kredi riski hesaplamalarında bağımsız kredi derecelendirme kurumlarının belirlemiş olduğu derecelendirme notlarını kullanmasını yasaklamış olduğu görülmektedir¹⁸⁶. Dodd-Frank reformu Amerikan bankalarını geçmişe kıyasla daha istikrârlı ve krizlere karşı daha dirençli hâle getirirken, Donald Trump’ın 2016 yılında ABD başkanı seçilmesinin ardından söz konusu kanunun gözden geçirilerek bankaların faaliyetleri üzerindeki sınırlandırmaların esnetilebileceğine dair söylentiler yoğunluk kazanmıştır. Bu süreçte özellikle kaldıraç oranı %10’un üzerinde olan bankaların Dodd-Frank Kanunu’ndan muaf tutularak kendi nam ve hesaplarına alım sermaye piyasası işlemleri gerçekleştirebilmelerine izin verilmesine yönelik bir öneri gündeme gelmiştir¹⁸⁷.

Öte yandan, aynı dönemde ABD Hazinesi’nin finansal düzenlemelerin geleceği ile ilgili 2017 yılında yayımlamış olduğu rapor, özellikle NSFR uygulamasının ileri bir tarihe ertelenmesini tavsiye etmiş ve söz konusu rasyonun ABD’de uygulanması ile ilgili belirsizliğin artmasına yol açmıştır¹⁸⁸. Doğal olarak, Bu konudaki tartışmalar gündemi uzun süre meşgul etmiş ve söz konusu rasyonun küresel düzeyde tutarlı ve eş zamanlı olarak uygulanıp uygulanamayacağı konusundaki belirsizliğin artmasına yol açmıştır.

Nitekim, 2018 yılında Amerikan denetim ve gözetim otoritelerinin başına bankacılık düzenlemelerinde açılım yapma görüşüne yakın olan kişilerin seçilmiş olması bu görüşleri güçlendirirken¹⁸⁹, Donald Trump’ın Dodd-Frank yasası kapsamındaki finansal düzenlemelerin büyük ölçüde kaldırılmasına

¹⁸⁴ Alexander, P., Strong enforcement of living wills could ease EU structural reform controversy, Global Risk Regulator, Ocak 2015, 9.

¹⁸⁵ Contiguglia, C. Regulatory fragmentation drives Basel RWA impasse, Risk.net, 29 Eylül 2016, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2472331/regulatory-fragmentation-drives-basel-rwa-impasse>

¹⁸⁶ American Financial Regulation, The Economist, 11 Şubat 2017, 59-60

¹⁸⁷ Laursen, C. A 10% leverage ratio does not justify waiving the Volcker rule, Risk.net, 23 June 2017, <http://www.risk.net/regulation/5295036/a-10-leverage-ratio-does-not-justify-waiving-the-volcker-rule>

¹⁸⁸ Woodall, L. Basel seeks NSFR fix for derivatives, Risk.net, 3 Ekim 2017, <https://www.risk.net/risk-management/5338951/basel-seeks-nsfr-fix-for-derivatives>

¹⁸⁹ McLannahan, B. US banks can now expect a streamlined Volcker rule 2.0, Financial Times, 25 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/25ef17c2-5fd6-11e8-9334-2218e7146b04>

yönelik olarak çeşitli başkanlık kararnamelemleri çıkarmasıyla birlikte ABD'de Dodd-Frank düzenlemelerinin esnetilebileceği yönündeki beklentiler yoğunluk kazanmıştır¹⁹⁰.

Bu açılım çerçevesinde küresel krizin ortaya çıkmasında sorumluluğu olmadığını karar verilen küçük ve orta ölçekli bankaların bilançolarında daha fazla konut kredisi bulundurabilmeleri gündeme gelirken¹⁹¹, söz konusu bankaların daha fazla emlak kredisi sağlayabilmesine olanak tanımış olması dikkat çekmektedir¹⁹². Bu girişim kapsamında büyük bankalara yönelik olarak herhangi bir açılım ortaya konmamış olması çeşitli eleştirilerin gündeme gelmesine yol açmış¹⁹³, bu gelişmeler Amerikan bankalarının Dodd-Frank yasasının tamamen ortadan kaldırılacağı yönündeki beklentilerini boşa çıkarmıştır¹⁹⁴.

2020 yılı itibarıyla FDIC ve OCC'nin 20 milyar doların altında bilanço büyüklüğüne sahip olan bankaların Volcker kuralından muaf tutulmasına ilişkin girişimlere onay veriyor olması dikkat çekerken, CFTC, SEC ve Fed'in bu konudaki tutumlarının ne olacağı henüz netlik kazanmamıştır¹⁹⁵. Ancak, söz konusu kurumların da bu girişime destek verebileceği ve Volcker Kuralı'nın esnetilmiş versiyonunun 2020 yılının başından itibaren yürürlüğe girebileceği tahmin edilmektedir. Böylelikle küresel krizin ardından gündeme gelmiş olan düzenlemelerin aksine, ABD'deki büyük bankaların kendi nam ve hesaplarına spekülasyon sermaye piyasası alım-satım işlemleri gerçekleştirmesinin mümkün hâle geleceği görülmektedir.

Öte yandan, OFR'nin gerçekleştirmiş olduğu bir araştırmanın, Volcker Kuralı nedeniyle bazı sermaye piyasası işlemlerinin bankacılık sektöründen gölge bankacılık sektörüne kaymış olduğunu göstermesi nedeniyle Volcker Kuralı'nın esnetilmesinin finansal istikrarın korunması açısından faydalı olabileceği de iddia edilmektedir. Ayrıca, Volcker Kuralı'nın esnetilmesinin ardından ABD'de yeni bir düzenleme gerçekleştirilerek bankaların hedge

¹⁹⁰ Lubochinsky, C. France balks at reforms that will standardise banking rules, Financial Times, 23 Ekim 2017, <https://www.ft.com/content/f2b107a0-b7d6-11e7-bff8-f9946607a6ba>

¹⁹¹ Jopson, B. Small US banks prepare for mortgage market push, Financial Times, 16 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/c7efda76-5887-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>

¹⁹² Jopson, B. Small US banks prepare for mortgage market push, Financial Times, 16 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/c7efda76-5887-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>

¹⁹³ Jopson, B. US Congress rolls back parts of post-crisis bank rules, Financial Times, 22 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/649e6d66-5deb-11e8-ad91-e01af256df68>

¹⁹⁴ Jopson, B. House Republicans push for more sweeping bank deregulation, Financial Times, 15 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/9559a52a-27e4-11e8-b27e-cc62a39d57a0>

¹⁹⁵ Valladares, M. R. Weakening Dodd-Frank's Volcker Rule Puts Depositors And Tax Payers At Risk, Forbes, 21 Ağustos 2019 <https://www.forbes.com/sites/mayrarodriguezvalladares/2019/08/21/weakening-dodd-franks-volcker-rule-puts-depositors-and-tax-payers-at-risk/#31bdf807ba7>

fonları ve özel sermaye fonlarına yatırım yapmasının yasaklanabileceği düşünölmektedir¹⁹⁶.

3.4 Fransa'daki bankacılık düzenlemeleri

Dünyanın önde gelen bankacılık sistemlerinden birine sahip olan Fransa'daki bankacılık faaliyetlerinin tarihsel gelişimine bakıldığı zaman ise, Fransız ulusal bankacılık sektörünün uzun süre devlet kontrolünde faaliyet göstermiş olduğu ve bankaların gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin sıkı düzenlemelere tabi olması nedeniyle sektörün 20. yüzyılın sonlarına kadar diğer gelişmiş ölkelerdeki bankacılık sektörlerine kıyasla genel olarak daha yavaş gelişmiş olduğu görölmektedir.

1980'li yıllarda Fransız bankacılık sektörünü yapısal olarak değiştirecek nitelikte bir takım gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde, sol görüşe sahip olan zamanın Fransız hükümeti bankaları küresel piyasalarda yaşamakta olan finansal serbestleşme hareketlerinin etkilerinden korumak amacıyla kamulaştırmaya karar verirken, bundan birkaç yıl sonra yürürlüğe koymuş olduğu bankacılık kanunu ile bankaların yatırım bankacılığı, fon yönetimi ve sigortacılık gibi farklı finansal faaliyetleri aynı çatı altında yürütölebilmelerine izin vermiştir¹⁹⁷. Nitekim, kısaca "bancassurance" olarak bilinen söz konusu evrensel bankacılık modelini uygulamalarına izin verilen Fransız bankaları özellikle 1980'li yılların sonuna doğru hızla büyürken BNP Paribas, Société Générale ve Crédit Agricole gibi dev bankacılık grupları küresel piyasalarda söz sahibi olmaya başlamıştır.

1990'li yıllara gelindiği zaman, uluslararası piyasalara hâkim olan finansal serbestleşme politikaları çerçevesinde Fransa'daki bankaların faaliyetleri üzerindeki kısıtlamaların esnetilerek birçok Fransız bankasının özelleştirilmiş olduğu ve yabancı bankaların Fransa'da faaliyet göstermelerini kısıtlayan düzenlemelerin esnetilmiş olduğu görölmektedir¹⁹⁸. 2000'li yılların başında ise, diğer gelişmiş ölkelerdeki gelişmelere paralel olarak Fransa'da da bir takım denetim ve gözetim kurumları oluşturularak bankacılık sektörüne yönelik düzenleme ve denetim faaliyetlerinin daha resmi bir çerçevede yürütölmeye başlandığı göze çarpmaktadır.

¹⁹⁶ Khaliq, F., So long, Volcker?, Global Risk Regulator, 2 Kasım 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Americas/So-long-Volcker>

¹⁹⁷ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

¹⁹⁸ Blot, C. ve diğerleri (2013), Structural evolutions and reforms of the French banking and financial system since the 1980s: Relationship with the legal process of European integration, FESSUD Working Paper Series No 66, <http://fessud.eu/wp-content/uploads/2013/04/Structural-evolutions-and-reforms-of-the-French-banking-and-financial-system-since-the-1980s-Workin-Paper-66.pdf>

Örneğin, finansal piyasaların denetiminden sorumlu olarak AMF faaliyete geçirilirken, bankacılık faaliyetlerinin gözetim sorumluluğunun ise, küresel krize kadarki süreçte kısaca CB olarak bilinen komisyona verilmiş olduğu görülmektedir. Ancak, diğer gelişmiş ülkelerden farklı olarak, Fransa'da bankaların faaliyet izni ve bankacılık lisansı ile ilgili süreçlerin CECEI adı verilen ayrı bir kurum tarafından yürütülmüş olması dikkat çekmektedir¹⁹⁹.

Küresel krizin ardından AMF ve CB birleştirilerek bankacılık sektörünün ulusal gözetim ve denetim otoritesi olarak ACPR faaliyete geçirilmiştir²⁰⁰. Bu dönemde ayrıca Liikanen Raporu'nun ortaya koymuş olduğu öneriler doğrultusunda Fransız bankacılık sektöründe yapısal bir reform gerçekleştirilerek sistemik öneme sahip bankaların kendi namlarına yapmış oldukları alım-satım işlemlerine 2013 yılından itibaren bir takım sınırlamalar getirilmiş olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, Fransız bankalarının belli başlı alım-satım işlemlerini ayrı iştirakler bünyesinde gerçekleştirmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olması da dikkat çekmektedir²⁰¹. Fransa'da ayrıca finansal istikrâr sağlamak için gerekli olan makro-ihtiyati politikaları ortaya koymak amacıyla 2010 yılında Birleşik Krallık'taki FPC'ye benzer bir kuruluş olarak kısaca "Corefris" olarak bilinen Finansal Düzenleyici ve Sistemik Risk Kurulunun kurulmuş olduğu, 2013 yılında ise bu kuruluşun yerini daha geniş yetkilere sahip olan HCSF'nin almış olduğu görülmektedir²⁰².

3.5 Almanya'daki bankacılık düzenlemeleri

Kıta Avrupası'nın en büyük bankacılık sektörlerinden birine sahip olan Almanya'daki bankacılık düzenleme gözetim faaliyetlerinin tarihsel süreç içerisindeki gelişimine bakıldığında zaman ise, bankaların geleneksel olarak diğer ülkelere göre çok daha sıkı bir gözetime tabi tutulduğu görülmektedir. Özellikle 1930'larda yaşanan bankacılık krizinden sonra yürürlüğe giren "Bankacılık Kanunu'nun"²⁰³ bankaların sermaye yükümlülüklerine ilişkin bir

¹⁹⁹ Blot, C. ve diğerleri (2013), Structural evolutions and reforms of the French banking and financial system since the 1980s: Relationship with the legal process of European integration, FESSUD Working Paper Series No 66, <http://fessud.eu/wp-content/uploads/2013/04/Structural-evolutions-and-reforms-of-the-French-banking-and-financial-system-since-the-1980s-Workin-Paper-66.pdf>

²⁰⁰ Blot, C. ve diğerleri (2013), Structural evolutions and reforms of the French banking and financial system since the 1980s: Relationship with the legal process of European integration, FESSUD Working Paper Series No 66, <http://fessud.eu/wp-content/uploads/2013/04/Structural-evolutions-and-reforms-of-the-French-banking-and-financial-system-since-the-1980s-...-Workin-Paper-66.pdf>

²⁰¹ Safeguarding European banks, Economist, 1 Şubat 2014, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2014/02/01/volcker-plus>

²⁰² FSB, 2013 IMN Survey of National Progress in the Implementation of G20/FSB Recommendations, https://www.fsb.org/wp-content/uploads/france_2013.pdf?page_moved=1

²⁰³ Bkz. "Reichsgesetz uber das Kreditwesen"

takım düzenlemeler ortaya koymuş olması göze çarpmaktadır²⁰⁴. Alman bankacılık sektörünün yapısı incelendiği zaman ise, Fransa'da olduğu gibi Almanya'da da genel olarak bankaların yatırım bankacılığı ve ticari bankacılık faaliyetlerini aynı bankacılık grubu bünyesinde yürütebilmelerini kısıtlayan bir yaklaşım izlenmemiş olduğu görülmektedir²⁰⁵. Öte yandan, bankaların geleneksel olarak sıkı düzenlemelere tabi tutulduğu Almanya'da "Landesbanks" olarak bilinen ticari bankaların iş modelleri açısından bilançolarında dünyadaki en çok kredi riski yoğunlaşmasına sahip olan bankalar arasında olması dikkat çekmektedir²⁰⁶.

Bunun yanı sıra, Alman bankacılık sektörünün 1980'li yıllarda diğer gelişmiş ülkelerde gündeme gelmeye başlayan finansal serbestleşme hareketlerinden bağımsız olarak 1990'ların sonlarına kadar faaliyetlerini daha çok dış dünyaya kapalı bir şekilde sürdürmüş olduğu ve Alman bankalarının sınır ötesi şubeleşmeye diğer gelişmiş ülkelerdeki rakipleri kadar önem vermemiş olduğu görülmektedir. Almanya'da geleneksel olarak finansal istikrârın korunması konusunda Almanya Merkez Bankası'nın²⁰⁷ aktif rol oynadığı görülmekle birlikte, 1960'lı yılların başından itibaren BAKred'in²⁰⁸ Alman bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi sorumluluğunu üstlenmiş olduğu görülmektedir²⁰⁹.

Bu dönemde diğer ülkelerde olduğu gibi BAKred'in de banka gözetim faaliyetlerinin odak noktasını sermaye yeterliliği oluştururken, bankaların aktiflerinin özkaynaklarının 18 katından daha yüksek olmaması gibi bir kural uygulanmakta olması dikkat çekmektedir²¹⁰. Söz konusu kurumun bankaları oldukça sıkı bir şekilde denetime tabi tutması sayesinde 1970'li yılların ortasında Bankhaus Herstatt ve 1980'li yılların başında Schröder, Muenchmeyer, Hengst & Co isimli bankaların yaşamış olduğu birkaç istisnai kriz dışında Alman bankalarının genellikle istikrârlı yapısını korumuş olduğu görülmektedir²¹¹.

2000'li yıllara geldiğimiz zaman, Almanya bankacılık sektöründe gerçekleşen modernleşme hareketlerine paralel olarak BAKred diğer iki Federal denetim ve gözetim kurumları olan BAWe ve BAV'in birleştirilmiş

²⁰⁴ Detzer, D. (2015), Financial market regulation in Germany: capital requirements of financial institutions, PSL Quarterly Review, 68 (272), 57-87

²⁰⁵ Goodhart, C. A. E. (1998), The Emerging Framework of Financial Regulation, Central Banking Publications

²⁰⁶ Global Risk Regulator, Newsletter Jan 2006: S&P calls for tougher large exposure regulations, 21 Şubat 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Newsletter-Jan-2006-S-P-calls-for-tougher-large-exposure-regulations>

²⁰⁷ Bkz. "Bundesbank"

²⁰⁸ Bkz. "Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen"

²⁰⁹ Müller, M. (2002), The new regulatory state in Germany, University of Birmingham Press

²¹⁰ Goodhart, C. A. E. (1998), The Emerging Framework of Financial Regulation, Central Banking Publications

²¹¹ BaFin is ten years old: From lightning birth to maturity, BaFin Quarterly, Q2, 2012

olduğu görülmektedir²¹². Kisaca BaFin²¹³ olarak bilinen bu yeni otorite'nin yanı sıra, küresel krizin ardından Almanya'da mali sıkıntı yaşamakta olan bankaların kurtarılması ve finansal istikrârın sağlanması amacıyla kısaca FMSA adı verilen yeni bir otoritenin de faaliyete geçirilmiş olduğu görülmektedir²¹⁴. 2007-2008 küresel krizinin ardından ise Liikanen Raporu'nun ortaya koymuş olduğu öneriler doğrultusunda Fransa'daki düzenlemelere benzer şekilde Alman bankalarının da kendi namlarına gerçekleştirmiş oldukları alım-satım işlemlerine bir sınırlandırma getirilerek sistemik öneme sahip olan bankaların belli başlı alım-satım işlemlerini ayrı iştirakler bünyesinde gerçekleştirmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir²¹⁵.

3.6 AB'deki bankacılık düzenlemeleri

AB genelindeki bankacılık denetimi ve gözetimi ile ilgili düzenlemelerin tarihine göz atıldığında ise, bu yöndeki ilk girişimlerin EEC ülkelerindeki bankacılık düzenlemelerinin uyumlaştırılması amacıyla 1970'li yılların başında gerçekleştirilmeye başlanmış olduğu görülmektedir. Bu çalışmalar çerçevesinde Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın ulusal düzenleme ve gözetim otoritelerinin katılımıyla EEC üyesi ülkelerdeki bankacılık denetim ve gözetim faaliyetlerini uyumlaştırmak amacıyla bir çalışma grubu²¹⁶ oluşturulmuş olduğu ve bu grubun Amerikan bankalarının EEC sınırları içerisindeki yatırım bankacılığı faaliyetlerinin nasıl gözetime tabi tutulacağına ilişkin de bir takım çalışmalar gerçekleştirmiş olduğu bilinmektedir²¹⁷.

EEC üyesi ülkelerin uyması gereken ortak bankacılık standartları, ilerleyen yıllarda Avrupa Komisyonu'nun ortaya koymuş olduğu AB direktifleri ile belirlenmeye başlanmıştır. 1970'li yılların sonunda kabul edilen ilk "Bankacılık Direktifi"²¹⁸, EEC üyesi ülkelerdeki bankacılık mevzuatlarının uyumlaştırılmasını sağlamaya yönelik olarak bir takım prensipler ortaya

²¹² BaFin is ten years old: From lightning birth to maturity, BaFin Quarterly, Q2, 2012

²¹³ Bkz. "Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht"

²¹⁴ Pleister, C. (2011), The Federal Agency for Financial Market Stabilisation in Germany. From Rescuing to Restructuring, OECD Journal: Financial Market Trends, 2, <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/48989210.pdf>

²¹⁵ Lehmann, M. Volcker Rule, Ring-Fencing or Separation of Bank Activities: Comparison of Structural Reform Acts Around the World, LSE Law, Society and Economy Working Papers 25/2014, http://eprints.lse.ac.uk/60570/1/WPS2014-25_Lehmann.pdf

²¹⁶ Bkz. "Contact Group of EC Supervisory Authorities - Groupe de Contact"

²¹⁷ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

²¹⁸ Bkz. "The First Banking Coordination Directive"

koymuştu²¹⁹. Söz konusu prensipler bankacılık standartlarının uyumlaştırılması konusunda AB içerisindeki ilk düzenlemeleri oluştururken, 1990'li yılların başında ortaya konmuş olan "Sermaye Direktifi"²²⁰ ise, AB içerisinde faaliyet gösteren bütün kredi kurumlarına yönelik ortak sermaye yükümlülüğü standartlarını belirlemiştir²²¹. İlerleyen yıllarda AB'de bankacılık sektörü ve finansal piyasaların düzenlenmesine yönelik birçok başka direktifin de uygulamaya girmiş olduğu görülmektedir.

1990'li yılların başında kabul edilen Maastricht Antlaşması ile birlikte EMI bünyesinde bankacılık gözetiminden sorumlu bir alt komite²²² oluşturulurken²²³ 1990'li yılların sonunda ESCB'nin oluşturulmasının ardından söz konusu komitenin isminin "Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Bankacılık Gözetimi Alt Komitesi"²²⁴ olarak değiştirilmiş olduğu görülmektedir²²⁵. İlerleyen yıllarda AB üyesi ülkelerdeki bankacılık mevzuatları arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmalar yoğunluk kazanmış ve Basel bankacılık standartlarının üye ülkeler tarafından uygulanması zorunlu hâle getirilmiştir²²⁶.

Bu süreçte AB üyesi devletlerin birbirlerinin denetleme otoritelerince gerçekleştirilen gözetim ve denetim faaliyetlerinin uygunluğunu karşılıklı olarak tanımaları ve herhangi bir AB ülkesinde faaliyette bulunmak için onay almış olan bir bankanın diğer AB ülkelerinde ayrı bir bankacılık lisansına ihtiyaç duymaksızın şube açabilmesine izin verilmiş olması en önemli gelişmeler olarak dikkat çekmektedir²²⁷. 2007-2008 küresel krizinin patlak vermesiyle birlikte AB bankacılık sektörünün kurtarılması için bir yardım paketi ortaya konarken, Euro Bölgesinde ortaya çıkan borç krizinin ardından, AB genelinde finansal düzenlemelerin standartlaştırılması için "Tek Kural Kitabı"²²⁸ ve Bankalar Birliği²²⁹ oluşturularak AB içerisinde sınır ötesi iş birliği faaliyetlerinin güçlendirilmesine yönelik çalışmalara hız verilmiş olduğu görülmektedir.

²¹⁹ Hall, M. (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

²²⁰ Bkz. "Own Funds Directive"

²²¹ Posner, E. ve Véron, N. (2010) The EU and financial regulation: power without purpose? , Journal of European Public Policy, 17(3), s. 400-15.

²²² Bkz. "Banking Supervisory Sub-Committee"

²²³ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

²²⁴ Bkz. "ESCB Banking Supervision Committee"

²²⁵ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

²²⁶ Hennessy, A. (2014) Redesigning Financial Supervision in the European Union (2009-2013) , Journal of European Public Policy, 21(2), s. 151-168.

²²⁷ Quaglia, L. (2015) The politics of third country equivalence in post-crisis financial services regulation in the European Union , West European Politics, 38 (1), s. 167-184.

²²⁸ Bkz. "EU Single Rulebook"

²²⁹ Bkz. "Banking Union"

Krizin hemen ardından gündeme gelen reform sürecinde özellikle Avrupa Komisyonu tarafından hazırlatılan ve “de Larosière Raporu” olarak anılan raporun, AB içerisindeki düzenleyici otoriteler arasındaki koordinasyon eksikliğini ortaya koyarak bankacılık denetim ve gözetim faaliyetleri konusunda uluslararası iş birliğinin artırılmasını tavsiye etmiş olduğu görülmektedir²³⁰. Yine küresel krizin ardından AB’de SSM’nin hayata geçirilmesi ile birlikte, Euro bölgesindeki 30 milyar avronun üzerinde bilanço büyüklüğüne sahip olan 120 “önemli” bankanın denetim ve gözetiminden ECB’nin sorumlu olmasına karar verilirken, bu sınırın altında kalan bankaların faaliyetlerinin ise ulusal gözetim ve denetim otoritelerince gerçekleştirilmesine karar verilmiştir²³¹.

Ancak, ECB’nin de gerekli hâllerde önemli olduğuna karar vermiş olduğu küçük bankaların da denetim ve gözetimini üstlenebilmesi öngörülmüştür²³². Bu dönemde ayrıca AB içerisinde bir takım yeni düzenleme ve denetim otoritelerinin faaliyete geçirilmiş olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin, finansal sektör düzenlemelerinin gözden geçirilmesi, bankacılık sektörüne yönelik gözetim ve denetim faaliyetleri açısından ülkeler arasındaki farklı uygulamaların uyumlaştırılması ve ulusal otoriteler arasındaki bilgi paylaşımının güçlendirilmesi amacıyla EBA oluşturulurken, finansal istikrârı tehdit edebilecek potansiyel riskleri zamanında tespit ederek gerekli tedbirleri ortaya koymak amacıyla ise ESRB’nin faaliyete geçirilmiş olduğu görülmektedir.

Günümüzde AB bünyesinde bir Bankalar Birliği oluşturulmasına yönelik çalışmalar yoğun bir şekilde devam etmektedir. SSM ve SRB’nin oluşturulmasının ardından AB Bankalar Birliği’nin oluşturulmasına yönelik son adım olarak mevduat sigorta sistemi EDIS’e ilişkin müzakerelerin de önümüzdeki yıllarda sonuçlanması beklenmektedir²³³. Öte yandan, 2020 yılı itibarıyla AB’de “Bankacılık Paketi”²³⁴ olarak bilinen CRR II, CRD IV ve gözden geçirilmiş BRRD II kapsamında kısaca “RRM” olarak bilinen bir takım tedbirlerin uygulanmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu tedbirler 2016 yılında FSB ve BCBS tarafından üzerinde uzlaşmaya

²³⁰ de Larosière, J. Report of the de Larosière group, Şubat 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

²³¹ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017 , 3-14

²³² Pugsley, J., ECB takes over direct supervision of Latvian bank, 5 Nisan 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/ECB-takes-over-direct-supervision-of-Latvian-bank>

²³³ Alexander, P. Banking union: big bang or damp squib?, Risk.net, 7 Şubat 2018, <https://www.risk.net/our-take/5406431/banking-union-big-bang-or-damp-squib>

²³⁴ Bkz. “Banking Package” veya “Risk Reduction Measures Package”

varılmış olan NSFR, MREL ve kaldıraç rasyosu gibi konulara ilişkin uygulamaları içermektedir²³⁵.

3.7 Japonya'daki bankacılık düzenlemeleri

Japonya'daki bankacılık denetim ve düzenlemelerinin gelişim sürecine bakıldığı zaman ise, Japon ulusal bankacılık sisteminin geleneksel olarak Batı ülkelerinden daha serbest bir yapıya sahip olduğu görülmektedir²³⁶. Nitekim, Japon ekonomisinin 19. yüzyılda uluslararası ticarete açılmasıyla birlikte ABD'deki liberal bankacılık düzenlemeleri örnek alınarak oluşturulmaya başlanan ulusal bankacılık mevzuatının bankacılık faaliyetlerine yönelik ciddi kısıtlamalar ortaya koymamış olduğu görülmektedir.

Bretton-Woods sabit döviz kuru sisteminin 1973 yılında terk edilmesiyle birlikte bankaların döviz ticareti işlemleri büyük bir artış göstermiş, hızla küreselleşmeye başlayan bankacılık ve finans sektörlerinde yaşanan yoğun rekabet neticesinde Japon bankalarının yurt dışı şube ağlarını hızla genişleterek sınır ötesi piyasalara açılmaya başlamış olduğu görülmektedir. Bu dönemde Japon bankaların özellikle İngiliz, Amerikan, Fransız ve Alman bankalarıyla sıkı bir rekabete girmiş oldukları görülmektedir²³⁷. Nitekim, Tablo 2'de görüldüğü gibi, 1970'lerin başında dünyanın en büyük bankalarının Amerikan, Birleşik Krallık ve Fransız bankaları olduğu görülürken, 1980'lerin sonuna gelindiğinde dünyanın en büyük 10 bankasından dokuzunun Japon bankaları olması dikkat çekmektedir²³⁸.

Bu dönemdeki Japon bankalarının yapısı incelendiği zaman, Batı'daki bankacılık gruplarının yapılarından farklı olarak birbirine bağlı şirketlerin bir banka etrafında çapraz ortaklık oluşturmasıyla meydana gelen ve "Keiretsu" adı verilen bir kurumsal yapıya sahip olan Japon bankacılık gruplarının bilançolarında büyük miktarlarda kurumsal hisse senetlerini bulundurmış oldukları görülmektedir. Nitekim, kredi derecelendirme kuruluşu Standard & Poor's tarafından gerçekleştirilmiş olan ve dünyanın en büyük 100 bankasını kapsayan bir araştırma, Japon bankalarının bu kurumsal yapı nedeniyle

²³⁵ EBA, The EBA 2020 Work Programme, 30 Eylül 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2970032/EBA+2020+Work+Programme.pdf>

²³⁶ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

²³⁷ Harnay, S. ve Scialom, L. (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics,40, 401-426

²³⁸ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

bilançolarında dünyadaki en çok kredi riski yoğunlaşması riskine sahip bankalar arasında ilk sırada geldiklerini göstermiştir²³⁹.

Tablo 2. Basel I öncesinde dünyanın en büyük bankaları (bilanço büyüklüğüne göre)

1974	1988
Bank of America (ABD)	Dai-Ichi Kangyo (Japonya)
Citicorp (ABD)	Sumitomo (Japonya)
Chase Manhattan (ABD)	Fuji (Japonya)
Group BNP (Fransa)	Mitsubishi (Japonya)
Barclays (Birleşik Krallık)	Sanwa (Japonya)
Crédit Lyonnais (Fransa)	Industrial Bank of Japan (Japonya)
Deutsche Bank (Almanya)	Norinchukin (Japonya)
National Westminster (Birleşik Krallık)	Crédit Agricole (Fransa)
Dai-Ichi Kangyo (Japonya)	Tokai (Japonya)
Société Générale (Fransa)	Mitsubishi Trust (Japonya)

Kaynak: Tarullo D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

20. yüzyıldaki Japon bankacılık düzenlemeleri incelendiği zaman, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulamaya girmiş olan ulusal bankacılık düzenlemelerinin ABD'deki düzenlemeler örnek alınarak hazırlanmış olduğu ve Amerikan Glass-Steagall Kanunu'nun öngörmüş olduğu şekilde bankaların yatırım bankacılığı faaliyetlerini ticari bankacılık faaliyetlerinden ayrı olarak yürütmelerini zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir²⁴⁰. Ancak, bu dönemde diğer ülkelerdeki düzenlemelerden oldukça farklı bir uygulama olarak Japonya'da bankaların uyması gereken yasal sermaye yükümlülüğü standartlarının her bir bankanın faaliyet göstermekte olduğu şehirdeki nüfus sayısına bağlı olarak hesaplanıyor olması dikkat çekmektedir²⁴¹.

Daha yakın geçmişteki Japon bankacılık düzenlemeleri incelendiği zaman ise, 1980'lerin başından itibaren Japon hükümetinin ortaya koymuş olduğu iktisadi kalkınma hamlesi ve esnek para politikasının bir sonucu olarak bankaların hızlı bir şekilde büyüebilmiş olması ve Mitsubishi UFJ Financial Group, Sumitomo Mitsui Financial Group ve Mizuho Financial

²³⁹ Global Risk Regulator, Newsletter Jan 2006: S&P calls for tougher large exposure regulations, 21 Şubat 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Newsletter-Jan-2006-S-P-calls-for-tougher-large-exposure-regulations>

²⁴⁰ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

²⁴¹ Shizume, M. ve Tsurumi, M. (2016), Modernizing the financial system in Japan during the 19th century: National Banks in Japan in the Context of Free Banking, WINPEC Working Paper Series No.E1607, http://www.waseda.jp/fpse/winpec/assets/uploads/2016/09/No.E1607Shizume_Tsurumi.pdf

Group'tan oluşan üç Japon bankasının bütün dünyada Japon “mega bankaları”²⁴² olarak anılmaya başlaması dikkat dikkat çekmektedir²⁴³. Bu dönemde Japonya'da bankaların yasal sermaye yükümlülüğü kapsamında DTA'ları T1 olarak değerlendirebilmelerine izin verilmiş olduğu görölmektedir. Buna bağlı olarak diğer gelişmiş ölkelerdeki bankalardan farklı olarak bazı büyük Japon bankalarının T1 sermayelerinin yarısından fazlasının DTA'lardan oluşmuş olduğu bilinmektedir²⁴⁴.

1990'li yılların başından itibaren Japonya'daki hisse senetleri ve gayrimenkul fiyatlarında oluşmuş olan balonun patlamasıyla birlikte bankaların bilançolarındaki tahsili gecikmiş alacakların hızla artmış olduğu ve buna bağlı olarak bankacılık sektöründe büyük bir kriz yaşanmış olduğu görölmektedir²⁴⁵. Söz konusu krizle birlikte Japon bankacılık sektörünün çok daha sıkı bir şekilde denetlenmeye başlandığı ve diğer gelişmiş ölkelerden farklı olarak günümüzde halen daha bankaların özellikle kredi işlemlerinin çok yakından gözetime tabi tutulmaya başlandığı bilinmektedir²⁴⁶.

Etkileri uzun yıllar süren söz konusu krizden önceki dönemde bankacılık sektörü Japonya Maliye Bakanlığı ve BoJ'un gözetimine tabiyken, krizin ardından gerçekleştirilen reformlar kapsamında bu sorumluluğun yeni oluşturulan Finansal Hizmetler Kurumu'na²⁴⁷ devredilmiş olduğu görölmektedir. Söz konusu kurum bütün finans sektörünün denetim ve gözetimini üstlenirken, sistemik risklere ilişkin politikaları belirlemek üzere Finansal Planlama Bürosu²⁴⁸ adında yeni bir kurumun faaliyete geçirilmiş olduğu görölmektedir²⁴⁹.

Ancak, bu kurumların yanı sıra, Japonya Merkez Bankası'nın da finansal kuruluşların gözetiminde aktif bir rol oynamakta olduğu

²⁴² Bkz. “Japanese megabanks”

²⁴³ Tumaine, S., Newsletter June 09: Japan moves to strengthen financial regulation, Global Risk Regulator, 23 Haziran 2009, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/Newsletter-June-09-Japan-moves-to-strengthen-financial-regulation>

²⁴⁴ Global Risk Regulator, Newsletter Jul/Aug 2003: Japan banks left in limbo until 2004, 9 Mart 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Global/Newsletter-Jul-Aug-2003-Japan-banks-left-in-limbo-until-2004>

²⁴⁵ Nelson, B. (2014), Dealing with a banking crisis: what lessons can be learned from Japan's experience?, Bank of England Quarterly Bulletin, Q1, 36-48 <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/dealing-with-a-banking-crisis-what-lessons-can-be-learned-from-japans-experience>

²⁴⁶ Pugsley, J., Japan's Financial Services Agency rethinks its supervisory approach, 6 Temmuz 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Japan-s-Financial-Services-Agency-rethinks-its-supervisory-approach>

²⁴⁷ Bkz. “Financial Services Agency”

²⁴⁸ Bkz. “Financial System Planning Bureau”

²⁴⁹ Amyx, J. (2013), Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change, Princeton University Press, 31 Ekim 2013

bilinmektedir²⁵⁰. Küresel krizin ardından Japonya'daki bankacılık denetim ve gözetim faaliyetlerine ilişkin kapsamlı bir reform gerçekleştirilerek Nomura, Mitsubishi UFJ Financial Group, Sumitomo Mitsui Financial Group ve Mizuho Financial Group gibi sistemik bankacılık gruplarının çok daha yakından denetim ve gözetime tabi tutulmaya başlandığı görülmektedir²⁵¹.

²⁵⁰ Tamaki, N. (2008), Bank Regulation in Japan, CESifo DICE Report 3, <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport308-forum2.pdf>

²⁵¹ Tumaine, S., Newsletter June 09: Japan moves to strengthen financial regulation, Global Risk Regulator, 23 Haziran 2009, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/Newsletter-June-09-Japan-moves-to-strengthen-financial-regulation>

Dördüncü Bölüm

Basel Komitesi'nin kuruluşu, yapısı ve işleyişi

4.1 Uluslararası bir düzenleme kurumuna ihtiyaç duyulması

1973 yılında yaşanan Arap-İsrail savaşı nedeniyle Körfez ülkelerinin petrol üretimini düşürmesi, petrol fiyatlarının bir anda dört kat artmasına yol açarken, piyasalarda yaşanan panik ve buna bağlı olarak bankaların bilançolarında ortaya çıkmaya başlayan sorunlar, birbirinden farklı ulusal bankacılık mevzuatlarına tabi olan uluslararası bankaların küresel boyutta sistemik risklere karşı ne kadar dayanıklı olduğuna ilişkin çeşitli endişelerin gündeme gelmesine neden olmuştur²⁵². Petrol krizinin etkilerinin uluslararası piyasalarda yoğun bir şekilde hissedilmekte olduğu 1974 yazında, küresel bankacılık düzenlemeleri tarihi açısından dönüm noktası oluşturacak nitelikte bir takım önemli gelişmeler yaşanmış olduğu görülmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta "Fringe Banks" ve Israel British Bank krizleri yaşanırken, ABD'de ise Franklin National Bank krizi gündeme gelmiştir.

Kıta Avrupa'sında ise Almanya'da Bankhaus Herstatt ve Westdeutsche Landesbank, İsviçre'de ise Union Bank ve Lloyds Bank International gibi bankalardan kaynaklanan krizlerin küresel piyasalarda art arda dalgalanmalara yol açmış olması dikkat çekmektedir. Hiç şüphesiz, bu gelişmeler, dünya bankacılık düzenlemeleri tarihinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Lloyds Bank International'ın İsviçre şubesinde döviz işlemlerine bağlı yaşanan kriz, bankaların sınır ötesi işlemlerinin daha yakından denetlenmesinin ve ulusal denetim otoritelerinin gözetim faaliyetlerinin koordine edilmesinin önemini ortaya koyarken, Franklin National Bank ve Bankhaus Herstatt krizleri ise bankaların gerek ödemeler işlemlerinden kaynaklanan risklerinin, gerek döviz ticareti faaliyetlerinden kaynaklanabilecek risklerinin daha yakından takip edilmesinin önemini ortaya koymuştur²⁵³.

ABD'de Franklin National Bank'in de döviz ticareti işlemlerinde karşılıklı ödemelerin farklı zaman dilimlerinde gerçekleşmesinden dolayı karşı taraflara olan yükümlülüklerini yerine getirmeden önce kapatılması üzerine

²⁵² Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

²⁵³ Schenk, C. R. (2014) Summer in the city: banking failures of 1974 and the development of international banking supervision. English Historical Review, 129 (540). pp. 1129-1156

uluslararası döviz ticareti işlemlerinde büyük bir güven sorunu yaşanmış, bu olaydan yaklaşık bir ay sonra patlak veren Herstatt krizi ise söz konusu işlemlerin durma noktasına gelmesine yol açmıştır²⁵⁴.

Bilindiği üzere, Herstatt krizi bankacılık tarihindeki en önemli dönüm noktalarından birini oluşturmaktadır. Küresel bir banka olmamasına rağmen uluslararası döviz piyasalarında büyük pozisyonlara sahip olan Herstatt, forward piyasalarındaki spekülasyon döviz işlemlerinden dolayı büyük kayıplar yaşamış ve banka Alman markı-Amerikan doları çapraz döviz ticareti işlemlerinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmeden önce faaliyet izni Alman resmi makamlarınca iptal edilmiştir²⁵⁵. Bankanın karşı taraflara olan ödeme yükümlülüklerini getirmeden önce Alman makamlarınca kapatılması, Herstatt'a dolar karşılığında Alman markı satmış ve halihazırda Alman markı transferini gerçekleştirmiş olan çeşitli Amerikan bankalarının büyük zarara uğramasına yol açmıştır²⁵⁶.

Böylelikle, söz konusu kriz uluslararası döviz ticareti piyasalarında büyük bir paniğe yol açarken, özellikle New York'taki büyük bankaların uluslararası karşı taraflarla gerçekleştirmiş olduğu küresel döviz ticareti ve forward işlemlerini durma noktasına getirmiştir. Nitekim, Herstatt krizi küresel finans sistemini o kadar derinden etkilemiştir ki bu krizin ardından bankalar arasındaki yabancı para transferlerinde farklı zaman dilimlerinde gerçekleşen işlemlerden dolayı ortaya çıkabilecek çapraz kur denkleştirme risklerinin "Herstatt riski" olarak anılmaya başlanmış olduğu görülmektedir²⁵⁷.

4.2 Basel Komitesi'nin kuruluş süreci

Franklin National Bank ve Bankhaus Herstatt krizlerinin ardından, bankaların döviz ticareti faaliyetlerinin hiçbir düzenlemeye tabi olmamasından kaynaklanan risklerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak ulusal denetim otoriteleri arasında iş birliği sağlanması gündeme gelmiştir. Bu dönemde, endüstrileşmiş ülkelerden oluşan G10 ülkelerinin AB dışındaki dolar mevduatlarını²⁵⁸ takip etmek için 1970'li yılların başında oluşturmuş

²⁵⁴ Murlon-Druol, E. (2015) 'Trust is good, control is better': the 1974 Herstatt-Bank crisis and its implications for international regulatory reform, Business History, <http://eprints.gla.ac.uk/95628/1/95628.pdf>

²⁵⁵ Galati, G. Settlement risk in foreign exchange markets and CLS Bank, BIS Quarterly Review, Aralık 2002, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0212f.pdf

²⁵⁶ Schenk, C. R. (2014) Summer in the city: banking failures of 1974 and the development of international banking supervision. English Historical Review, 129 (540). pp. 1129-1156

²⁵⁷ The long, dark shadow of Herstatt, The Economist, 12 Nisan 2001, <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/574236-new-financial-institution-meant-be-up-and-running-october-designed>

²⁵⁸ Bkz. "Eurodolar piyasaları"

olduğu ve halihazırda uluslararası piyasalara yönelik çalışmalar yürütmekte olan komitenin²⁵⁹, bankacılık sektörünün düzenlenmesi üzerine yeterli uzmanlığa sahip olmaması nedeniyle bu konuda çalışmalar gerçekleştirecek ayrı bir uluslararası otoriteye ihtiyaç duyulmuş olduğu bilinmektedir²⁶⁰.

Bankacılık sektörünün düzenlenmesine yönelik faaliyetler gerçekleştirecek uluslararası bir kuruluşa giderek daha fazla ihtiyaç duyulması neticesinde 1974 yılında BIS bünyesinde G10 ülkelerinin²⁶¹ denetim otoritelerinin ve merkez bankalarının üst düzey temsilcilerinin katılımıyla günümüzde kısaca “Basel Komitesi” olarak bilinen, Basel Bankacılık Düzenleme ve Denetim Uygulamaları Komitesi'nin²⁶² oluşturulmuş olduğu görülmektedir. Komite'nin kuruluş sürecine göz atıldığı zaman, Komite'ye bu ülkelerin yanı sıra, İsviçre ile Lüksemburg merkez bankalarının ve banka denetim otoritelerinin başkanları da dâhil edilmiş olması dikkat çekmektedir²⁶³. Lüksemburg'un Komite'nin oluşmasına bir bakıma zemin teşkil etmiş olan ilk çalışma grubu²⁶⁴ üyeleri arasında yer almış olması nedeniyle, Komite'ye dâhil edilmiş olduğu bilinmektedir²⁶⁵.

Komite'nin 1970'li yılların ortasından itibaren bankacılık risklerine karşı tedbir almaya ve ulusal gözetim ve denetim otoriteleri arasındaki iş birliğini geliştirmeye yönelik çalışmalar gerçekleştirmeye başlamış olduğu bilinmektedir²⁶⁶. Ancak, söz konusu çalışmalar incelendiği zaman, döviz kurlarından kaynaklanan bankacılık risklerine bir cevap olarak kurulmuş olmasına rağmen Komite'nin 1980 yılında yayımlanmış olduğu basit bir değerlendirme metni dışında bu konuda herhangi bir çalışma gerçekleştirmemiş olması dikkat çekmektedir²⁶⁷. Bunlara ilave olarak, Komite'nin ayrıca kurulduğu ilk yıllarda bankacılık krizlerinin önceden tespit edilmesini sağlamak üzere bankaların likidite ve krediler ile ilgili sorun yaşanması hâlinde öncede uyarı verecek bir uluslararası erken uyarı sistemi geliştirmeyi de amaçlamış olduğu ancak bu dönemde IMF'nin de benzer

²⁵⁹ Bkz. “Euro-currency Standing Committee”

²⁶⁰ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

²⁶¹ AB, İngiltere, Japonya, İsviçre, Almanya, Fransa, Kanada, İtalya, İsveç, Hollanda, Belçika

²⁶² Bkz. “Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices”

²⁶³ Mourlon-Druol, E. (2015) Trust is good, control is better : the 1974 Herstatt-Bank crisis and its implications for international regulatory reform, Business History, 57 (2), 311-334

²⁶⁴ Bkz. “Contact Group of EC Supervisory Authorities (Groupe de Contact)”

²⁶⁵ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

²⁶⁶ History of the Basel Committee and its membership - Bank for International Settlements, Mart 2001, <https://www.bis.org/publ/bcbssc101.pdf>

²⁶⁷ BCBS, Supervision of banks' foreign exchange positions, Ağustos 1980, <https://www.bis.org/publ/bcbs00e.pdf>

çalışmaları sürdürmekte olması nedeniyle kısa süre sonra bu konudaki çalışmalarına son vermiş olduğu bilinmektedir²⁶⁸.

Başlangıçta “Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices” yani “Basel Bankacılık Düzenleme ve Denetim Komitesi” ismiyle kurulmuş olan Komite'nin 1990'li yılların başından itibaren “Basle Committee on Banking Supervision” yani “Basel Bankacılık Denetim Komitesi” olarak anılmaya başlanmış olduğu görülmektedir. Komite'nin ismi 1998 yılına kadar Fransızca olarak “Basle Committee” olarak anılırken, bu tarihten sonra Basel şehrinin Almanca karşılığı olan “Basel” kelimesi kullanılmaya başlanmıştır.

Öte yandan, bankacılık gözetimi üzerine tavsiye niteliğinde bir takım uluslararası standartlar ortaya koymayı hedeflemiş olduğundan dolayı Komite'nin isminde “düzenleme” kelimesi yerine “gözetim” kelimesi kullanılmakta olması dikkat çekmektedir. Ancak, ilerleyen dönemlerde bankacılık standartları ortaya koymaya başlamış olmasına rağmen Komite'nin isminin değiştirilmemiş olduğu görülmektedir. Bunlara ilave olarak, Komite'nin başkanlarına kısaca değinilecek olursa, Tablo 3'te de görüldüğü gibi, Komite'nin ilk kuruluş yıllarında başkanlık görevini art arda BoE'den George Blunden ve Peter Cooke yürütmüştür. Nitekim, Komite'nin bir dönem söz konusu başkanların isimleriyle “Blunden Komitesi”²⁶⁹ veya “Cooke Komitesi”²⁷⁰ olarak da anıldığı bilinmektedir.²⁷¹ Komite'nin üyelik yapısı incelendiği zaman, Kıta Avrupası'ndaki merkez bankalarının ve düzenleyici otoritelerin üstünlüğü dikkat çekerken, Komite'nin kararlarında en çok söz sahibi olan ülkenin ABD olduğu bilinmektedir.

Nitekim, müzakereler sırasında Komite'nin genellikle Amerikan bankalarının yürütmüş olduğu lobi faaliyetlerinin etkisinde kalması ve söz konusu bankalarının çıkarlarının korunmasına öncelik vermesi uluslararası finans çevrelerinde çeşitli eleştirilere yol açmaktadır²⁷². Örnek vermek gerekirse, Basel IV müzakereleri sürecinde Komite nezdinde ABD'yi temsil etmek üzere Fed'in kimi görevlendireceğine ilişkin belirsizliğin uzun süre devam etmiş olmasının Basel IV ile ilgili çalışmaların gecikmesine yol açmış olduğu bilinmektedir²⁷³.

²⁶⁸ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

²⁶⁹ Bkz. “Blunden Committee”

²⁷⁰ Bkz. “Cooke Komitesi”

²⁷¹ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

²⁷² Lall, R. (2015) Timing as a Source of Regulatory Influence: A Technical Elite Network Analysis of Global Finance. Regulation & Governance 9, no. 2: 125-143.

²⁷³ Bingham, C. ve E.Dunklet, Basel postpones bank reform vote amid policy differences, Financial Times, 3 Ocak 2017, <https://www.ft.com/content/589f1ce0-d1a1-11e6-9341-7393bb2e1b51>

Tablo 3. Kuruluşundan günümüze Basel Komitesi başkanları

Başkan	Kurum	Dönem
George Blunden	Bank of England	1974-1977
Peter Cooke	Bank of England	1977-1988
Huib J Muller	Netherlands Bank	1988-1991
E Gerald Corrigan	Federal Reserve Bank of New York	1991-1993
Tommaso Padoa-Schioppa	Bank of Italy	1993-1997
Tom de Swaan	Netherlands Bank	1997-1998
William J McDonough	Federal Reserve Bank of New York	1998-1993
Jaime Caruana	Bank of Spain	2003-2006
Nout Wellink	Netherlands Bank	2006-2011
Stefan Ingves	Sveriges Riksbank	2011-2019
Pablo Hernández de Cos	Bank of Spain	2019-

Kaynak: BCBS, Basel Committee organisation and governance, https://www.bis.org/bcbs/organ_and_gov.htm

Bilindiği üzere, Komite'nin alt çalışma gruplarında üzerinde tartışılarak geliştirilen bankacılık düzenlemelerinin nihai uygulama kararları GHOS toplantılarında görüşüldükten sonra kamuoyuna açıklanmaktadır²⁷⁴. Komite'nin kararlarını bütün üyelerin hemfikir olması prensibi ile almasına karar verilirken, söz konusu yaklaşımın bankacılık standartlarının ileriki yıllarda üye ülkelere kabul görmesini sağlamak açısından oldukça etkili olduğu görülmektedir²⁷⁵. Ancak, söz konusu yaklaşımın ilerleyen yıllarda Komite'nin gündemine gelmiş olan birçok tartışmalı konuya ilişkin karar alma süreçlerinin oldukça uzamasına da yol açmış olduğu bilinmektedir.

Özetlemek gerekirse, 2009 yılında G20 ülkelerini de kapsayacak şekilde genişletilen Komite, başlangıçta ulusal gözetim ve denetim otoriteleri arasında bilgi paylaşımı, araştırma ve eğitim konularında iş birliğini sağlamayı amaçlamış olmasına rağmen, ileriki yıllarda çalışmalarını uluslararası sermaye yükümlülüğü standartlarının belirlenmesi üzerine yoğunlaştırmıştır. Böylelikle, başlangıçta sadece bankacılık denetim ve gözetimi ile ilgili ulusal otoriteler arasında karşılıklı iş birliğini sağlamak ve tavsiyelerde bulunmak amacıyla oluşturulan Komite'nin zamanla uluslararası bankacılık standartlarını belirleyen bir kurum olarak faaliyet göstermeye başlamış olduğu görülmektedir.

Öte yandan, kurulduğu yıllardan itibaren Komite'nin meşruiyetinin sadece endüstrileşmiş ülkelerin çıkarlarını temsil ettiği gerekçesiyle sorgulanmakta olması dikkat çekmektedir. Nitekim, uluslararası finans

²⁷⁴ The Basel Committee – overview, <https://www.bis.org/bcbs>

²⁷⁵ History of the Basel Committee and its membership - Bank for International Settlements, Mart 2001, <https://www.bis.org/publ/bcbssc101.pdf>

çevrelerinde bu yöndeki eleştirilerin 2000'li yılların sonlarına doğru yoğunluk kazanması nedeniyle bir takım gelişmekte olan ülkelerin de Komite'ye üye olmasına izin verilmiş olduğu bilinmektedir. Günümüzde 27 ülkeden merkez bankaları ve bankacılık gözetim otoritelerinin katılımıyla faaliyet göstermekte olan Komite'de, AB'yi temsilen ECB hem düzenleyici otorite olması hem de merkez bankası kimliğiyle yer alırken, Avrupa Komisyonu ve EBA da gözlemci statüsüyle yer almaktadır.

4.3 Basel Komitesi'nin ilk yılları ve Basel I Sermaye Uzlaşısı

İlk toplantısını 1975 yılında gerçekleştiren Komite'nin başlangıçtaki çalışmalarının ulusal denetim otoritelerinin küresel bankaların yürütmüş olduğu sınır ötesi bankacılık faaliyetlerinin gözetimine ilişkin olarak ortak hareket etmesini sağlamayı amaçlamış olduğu görülmektedir. Nitekim, Komite'nin aynı yıl içerisinde uluslararası faaliyet gösteren bankaların gözetiminin ülkeler arasında tutarlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla "Basel Uzlaşısı" veya kısaca "Concordat" olarak anılan standartları açıklamış olduğu bilinmektedir²⁷⁶.

Bununla birlikte, 1980'li yılların başında Lüksemburg merkezli Banco Ambrosiano Holdings isimli bankacılık grubunun iflas etmesi üzerine Komite'nin uluslararası holding yapılarının denetim ve gözetiminin konsolide bazda gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olarak bir takım hükümler içeren "Yabancı Banka Şubelerinin Gözetim İlkeleri'ni"²⁷⁷ ortaya koymuş olduğu görülmektedir²⁷⁸. Bankaların sınır aşırı şubelerinin ve iştiraklerinin gözetiminin hangi ulusal gözetim ve denetim otoritelerince gerçekleştirileceğine ilişkin kararları içeren söz konusu prensipler, 1990'li yılların başında Birleşik Krallık'ta yaşanan BCCI krizinin ardından ulusal gözetim otoriteleri arasında iş birliğinin ve bilgi paylaşımının güçlendirilmesi amacıyla gözden geçirilmiştir.

Böylelikle, BCBS üyesi ulusal denetim otoritelerinin bankacılık gruplarının sınır ötesi faaliyetlerinin gözetimi konusunda izlemeleri gereken bir takım temel prensipler²⁷⁹ de uygulamaya konulmuştur²⁸⁰. Söz konusu

²⁷⁶ Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices (1975), Report to the Governors on the Supervision of Banks Foreign Establishments, Bank for International Settlements.

²⁷⁷ Bkz. "Principles for the supervision of banks' foreign establishments"

²⁷⁸ BCBS, Principles for the supervision of banks' foreign establishments, 27 Mayıs 1983, <https://www.bis.org/publ/bcbsc312.pdf>

²⁷⁹ Bkz. "Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments"

prensipler çerçevesinde yabancı banka şubelerinin ev sahibi ülkelerin denetim otoritelerince denetlenmesine karar verilirken, yabancı bir bankanın başka bir ülkede şube açmak ya da banka kurmak üzere başvuruda bulunması hâlinde, BCBS'nin "Asgari Sermaye Uyumu Anlaşması" kapsamında ortaya koymuş olduğu esaslar dikkate alınarak değerlendirilmesine ve ev sahibi ülke²⁸¹ denetim otoritesinin bankanın merkezinin bulunduğu menşee ülkenin²⁸² gözetim ve denetim otoritesinden onay almadan faaliyet izni vermemesi yönünde ortak bir prensip benimsenmiştir²⁸³.

Ayrıca, uluslararası bankacılık gruplarının denetimi ve gözetimine ilişkin olarak faaliyetlerin konsolide seviyede gerçekleştirilerek bir bankacılık grubunun faaliyet göstermekte olduğu ülkedeki ev sahibi denetim otoritesi tarafından yeterli özkaynaklara sahip olduğu şekilde değerlendirilmesi hâlinde uluslararası iştiraklerin sermaye yapısının daha esnek bir gözetime tabi tutulmasına ilişkin bir prensip benimsenmiştir²⁸⁴. Ancak, bu dönem yakından incelendiği zaman, söz konusu düzenleyici çerçeve kapsamında ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin sorumluluklarını nasıl yerine getirmesi gerektiğine ilişkin Komite'ye üye ülkeler arasında farklı yaklaşımlar ortaya çıkmış olması dikkat çekmektedir. Örneğin, ABD'de yerinde inceleme sıklıkla tercih edilirken, benzer inceleme ziyaretleri Japonya'da 2 yılda bir, İtalya'da ise 5 yılda bir gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Birleşik Krallık'ta ise gözetim faaliyetleri, yerinde inceleme yerine bankaların üst yönetimleri ile yapılan rutin görüşmeler aracılığıyla gerçekleştirilmeye devam etmiştir²⁸⁵. Ancak, BCBS'nin ilerleyen dönemlerde bankacılık sektöründeki gözetim ve denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi sırasında otoritelerin banka yönetimi ile bire bir ilişki kurmasının önemini açıkça ortaya koymuş olduğu görülmektedir²⁸⁶. Komite, ayrıca ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin bankaların mali durumunu incelerken gerekli görmeleri durumunda bağımsız dış denetçiler tarafından da inceleme yürütülmesini ve detaylı bir değerlendirme yapılmasını talep edebilmesini öngörürken, bağımsız denetim kuruluşları ile denetlenen banka arasındaki

²⁸⁰ BCBS(1992), Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishments, Bank for International Settlements.

²⁸¹ Bkz. "host country"

²⁸² Bkz. "home country"

²⁸³ BCBS, Core principles for effective banking supervision, Eylül 1997 - söz konusu dokümanın TBB tarafından hazırlanan Türkçe çevirisinden alınmıştır: https://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Arastirma_ve_Raporlar/etkin_gozetim.doc

²⁸⁴ BCBS (1990), Information Flows Between Banking Supervisory Authorities, Bank for International Settlements.

²⁸⁵ Hall, M (1993), Handbook of Banking Regulation and Supervision, Woodhead-Faulkner Publishers

²⁸⁶ BCBS, Core principles for effective banking supervision, Eylül 1997 - söz konusu dokümanın TBB tarafından hazırlanan Türkçe çevirisinden alınmıştır: https://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Arastirma_ve_Raporlar/etkin_gozetim.doc

çıkart çatışmasından kaynaklanabilecek sorunları dikkate alarak bankaların bağımsız denetimine ilişkin bir takım prensipler de ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir²⁸⁷. Buradaki temel amacın denetim otoritesi, bağımsız denetçi ve iç denetçi arasında etkin ve sağlıklı bir iş birliğinin tesis edilmesidir. Dolayısıyla, tüm bu gelişmeler, dünya bankacılık düzenlemeleri tarihinde çok önemli bir yer tutmaktadır.

BCBS'nin faaliyete geçmiş olduğu 1970'li yıllar yakından incelendiği zaman, bu dönemde küresel seviyede kabul görmüş sermaye yükümlülüğü standartlarının mevcut olmaması nedeniyle özellikle Japon bankalarının uluslararası rekabette öne geçmiş olduğu ve birçok bankanın faaliyetlerini sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelerin daha esnek olduğu ülkelere taşıyarak düzenleyici arbitrajdan faydalanmaya çalıştıkları görülmektedir²⁸⁸. Tahmin edileceği gibi, bu gelişmeler üzerine bankacılık sektöründeki sermaye ölçümü ve sermaye standartlarının uluslararası düzeyde uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalar giderek hız kazanmıştır.

Komite, bu gelişmeler ışığında çalışmalarını uluslararası piyasalarda faaliyet gösteren bankalar arasındaki rekabet koşullarının daha adil bir hâle getirilmesi üzerine yoğunlaştırarak, uluslararası faaliyetleri olan bankaların bilançolarında bulundurmaları gereken özkaynakların miktarının belirlenmesine ve yasal sermaye gereğinin karşılanması için hangi araçların kullanılabilirliğine dair ilk küresel standartları ortaya koymuştur. Doğal olarak bu gelişmeler küresel bankacılık sektöründe çok önemli değişikliklere yol açmıştır.

Özetlemek gerekirse, 1988 yılında yoğun bir müzakere sürecinin sonunda açıklanan söz konusu prensipler, üye ülkelere sorunsuz bir şekilde uygulamaya konulmuştur. Ancak, Komite'nin uluslararası faaliyetleri olan bankalar için 1992 yılının sonundan itibaren uygulanmasına karar vermiş olduğu söz konusu standartların bu dönemde ciddi boyutta bir ekonomik durgunluğun yaşanmakta olduğu Japonya'da uygulanması konusunda ise esnek davranılmış olduğu görülmektedir²⁸⁹. Bu süreçte yaşanan gelişmelere daha yakından göz atıldığı zaman, BCBS'nin bankacılık standartları üzerinde bir an önce uzlaşma sağlayamaması hâlinde IMF'nin bir "kural kitabı" hazırlayarak bir takım bankacılık standartlarını kamuoyuyla paylaşacağı yönünde uyarıda bulunmasının da Komite'nin çalışmalarını hızlandırması açısından büyük rol oynamış olduğu görülmektedir²⁹⁰.

²⁸⁷ BCBS, External audits of banks, Mart 2014, <https://www.bis.org/publ/bcbs280.pdf>

²⁸⁸ Llewellyn, D. (1999), The Economic Rationale for Financial Regulation, FSA Occasional Paper 1, Financial Services Authority, London.

²⁸⁹ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

²⁹⁰ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

4.4 Basel Komitesi'nin likidite risklerine yönelik çalışmaları

BCBS'nin likidite risklerine yönelik olarak gerçekleştirmiş olduğu ilk çalışmalar incelendiği zaman, Komite'nin bankaların maruz olduğu likidite risklerinin nasıl gözetime tabi tutulacağına ilişkin bir takım prensipleri 1980'lerin başından itibaren kamuoyuyla paylaşmış olduğu görölmektedir. Örneğin, Komite'nin likidite risklerine ilişkin 1983 yılında olarak ortaya koymuş olduğu "Yabancı Bankaların Likidite Riski Denetimi"²⁹¹ isimli ilk çalışmasının uluslararası faaliyet gösteren bankaların likidite riski denetimlerinin hangi otoritenin sorumluluğunda olması gerektiğine dair Komite'nin görüşlerini ortaya koymuş olduğu görölmektedir.²⁹²

Öte yandan, Komite'nin söz konusu bankaların likidite denetiminin Concordat çerçevesindeki prensiplere benzer şekilde ev sahibi ulusal otorite tarafından gerçekleştirilmesini öngören bu çalışmasının ardından yaklaşık 10 yıllık bir süre boyunca bankaların likidite risklerine yönelik somut bir çalışma gerçekleştirmemiş olması dikkat çekmektedir. Komite'nin, bankaların likidite riskinin yönetimi ve ölçülmesine yönelik olarak nihayet 1992 yılında geniş kapsamlı bir çerçeve ortaya koyarak bankaların fonlama stratejileri, piyasalara erişimi ve likidite risklerinin ölçümüne ilişkin bir takım prensipleri²⁹³ kamuoyuyla paylaşmış olduğu bilinmektedir²⁹⁴.

Komite'nin, 2000 yılında ise bankaların likidite riskinin yönetimine yönelik olarak uluslararası düzeyde uygulanmasını öngörmüş olduğu standartları yeniden gözden geçirerek "Bankacılık İşlemlerinde Likidite Yönetimine İlişkin Sağlam Uygulamalar" adı altında daha detaylı bir düzenleyici çerçeve ortaya koymuş olduğu görölmektedir²⁹⁵. Diğer taraftan, küresel sermaye piyasalarının hızla geliştiği 2000'li yıllarda uluslararası faaliyetleri olan büyük bankacılık gruplarının karmaşık yapılarını ve sermaye piyasası işlemlerinin yoğunluğunu dikkate alan Komite'nin, 2006 yılında bu kuruluşların karşı karşıya kalmış olduğu likidite risklerini daha kapsamlı bir şekilde ele alarak "Finansal Gruplarda Likidite Riski Yönetimi" isimli yeni bir düzenleyici çerçeve ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir²⁹⁶.

Komite'nin 2008 yılında ise bankaların likidite yönetimi stratejisi, likidite riski ölçümü, likidite yönetimine yönelik iç kontrolleri ve fonlama stratejilerine

²⁹¹ Bkz. "Supervision of the liquidity of foreign Establishments"

²⁹² BCBS, Principles for the supervision of banks' foreign establishments, Mayıs 1983, <https://www.bis.org/publ/bcbsc312.pdf>

²⁹³ Bkz. "A Framework for Measuring and Managing Liquidity"

²⁹⁴ BCBS, A Framework for Measuring and Managing Liquidity, Eylül 1992

²⁹⁵ BCBS, Sound Practices for Managing Liquidity in Banking Operations, Şubat 2000, <https://www.bis.org/publ/bcbsc135.pdf>

²⁹⁶ BCBS, The Management of Liquidity Risk in Financial Groups, Mayıs 2006, <http://www.bis.org/publ/joint16.pdf>

ilişkin bir takım prensipler ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir²⁹⁷. Komite'nin, bu prensiplerin yanı sıra, "Sağlam Likidite Riski Yönetim ve Gözetimine Yönelik İlkeler" isimli rehber niteliğinde bir çalışma gerçekleştirerek, 2000'li yılların başında likidite risklerine ilişkin ortaya koymuş olduğu prensipleri daha kapsamlı bir hâle getirmiş olduğu bilinmektedir²⁹⁸. Özetlemek gerekirse, Komite'nin bu çalışmalarının banka bilançolarındaki vade uyumsuzluğu, piyasa likiditesi ve kısa vadeli toptan fonlama stratejileri gibi likidite risklerine ilişkin bir takım önemli konularda yeni standartlar ortaya koyma konusunda yetersiz kalmış olduğu görülmektedir.

Nitekim, bankaların likidite risklerine ilişkin uluslararası standartların henüz uygulamaya girmemiş olduğu 2007-2008 küresel krizi öncesindeki süreçte, bankaların likidite seviyelerinin tehlike oluşturacak bir seviyeye düşüp düşmediğinin ulusal düzenleyici otoritelerinin kendi ulusal mevzuatları çerçevesinde gerçekleştirmiş olduğu gözetim faaliyetleri aracılığıyla denetime tabi tutulmuş olduğu bilinmektedir. Öte yandan, Komite'nin 1980'lerin başından itibaren likidite risklerinin yönetimine yönelik ortaya koymuş olduğu temel prensiplerin ise, gerek bankaların bilançolarında likit varlık tutmalarının maliyetinin yüksek oluşu, gerekse ortaya ani bir likidite ihtiyacı çıkması hâlinde merkez bankasının piyasalara veya finansal kuruluşlara likidite desteği sağlayacağına ilişkin ortaya çıkan beklentiler nedeniyle, küresel krize kadar ne bankalar ne de denetim otoriteleri tarafından yeteri kadar dikkate alınmamış olduğu görülmektedir.

4.5 Basel Komitesi'nin yapısı ve faaliyetleri

Başlangıçta sadece endüstrileşmiş ülkelerdeki bankaların uluslararası rekabet edebilirlik sorunlarını ele alan dar kapsamlı bir çalışma grubu olarak ortaya çıkmış olan ve uzun yıllar boyunca çalışmalarını bu çerçevede sürdüren BCBS'nin, 1988 yılında açıklamış olduğu Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ardından gelişen süreçte bütün dünyadaki bankaların ve ulusal bankacılık gözetim ve denetim otoritelerinin faaliyetlerine yönelik standartlar ortaya koyan bir otorite konumuna gelmiş olduğu bilinmektedir²⁹⁹.

1990'li yıllara gelindiğinde ise, finansal küreselleşmenin yoğunlaşmasına paralel olarak Komite'nin özellikle ulusal bankacılık mevzuatlarındaki farklılıklardan kaynaklanan düzenleyici arbitraj fırsatlarını

²⁹⁷ BCBS (2008), Liquidity Risk: Management and Supervisory Challenges, Şubat 2008, <https://www.bis.org/publ/bcbs136.pdf>

²⁹⁸ BCBS, Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision, Eylül 2008, <http://www.bis.org/publ/bcbs144.pdf>

²⁹⁹ BCBS, Core principles for effective banking supervision, Eylül 1997, <https://www.bis.org/publ/bcbs30a.htm>

ortadan kaldırmak ve ulusal denetim otoriteleri arasındaki iş birliğini güçlendirmek amacıyla çalışmalarına hız vermiş olduğu görölmektedir³⁰⁰. Bu dönemde, finansal piyasaların küreselleşmesine paralel olarak yoğunlaşan rekabetin sonucunda bankacılık, sigorta ve menkul kıymetler alanında çok karmaşık ürünler ortaya çıkmış, finansal kurumların birbirleri ile gerçekleştirmiş olduğu karşılıklı kredi işlemleri artmış ve bu işlemlerin yoğunluk kazanmasıyla birlikte uluslararası bankalar kısa sürede birbirine çok daha bağımlı hâle gelmiştir.

Bu süreçte küresel piyasalarının entegrasyonu, hızlı teknolojik ilerlemeler, düşük işlem ve bilgi maliyetleri bankacılık sektöründeki risklerin artmasına yol açmıştır. Nitekim, bu gelişmelere bağılı olarak, bankacılık krizlerinin bir ülkeden diğere kolaylıkla yayılabildiğini göz önünde bulunduran Komite, 1996 yılında sınır ötesi bankacılık faaliyetlerinin denetlenmesine yönelik bir takım tavsiyeler³⁰¹ ortaya koyarak uluslararası denetleyici kurumlar arasındaki iş birliğini güçlendirmeye çalışmıştır³⁰². Komite'nin 1997 yılında ise, bankaların denetimi ile ilgili olarak, kısaca "BCPs" olarak da anılan, bir takım ilkeler ortaya koyarak, bankacılık faaliyetleri, risk yönetim süreçleri, bankacılık denetim teknikleri gibi birçok konuya ilişkin olarak "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetim Prensipleri"³⁰³ adı verilen dokümanı yayımlamış olduğu görölmektedir.

Uluslararası bankacılık sektöründe yaşanmakta olan küreselleşme süreci nedeniyle söz konusu prensipler 2006 ve 2012 yıllarında gözden geçirilirken, denetim ve gözetim otoritelerinin bir bankayı hem diğere tüzel kişilerden bağımsız olarak solo düzeyde, hem grup içerisindeki tüm bankacılık faaliyeti sürdürmekte olan ilgili tüzel kişileri içerecek şekilde konsolide düzeyde, hem de grup geneline bakarak ilgili bankacılık dışı kuruluşları da kapsayacak şekilde incelemeleri zorunlu hâle getirilmiştir. Böylelikle, düzenleyici otoritelerin bir bankayı denetlerken grubun diğere üyeleriyle olan ilişkilerinin de değerlendirilmesi prensibinin benimsenmiş olduğu bilinmektedir³⁰⁴.

Komite, küresel bankacılık sektöründeki değişen koşulları ve bankacılık standartlarının bankalar üzerindeki etkilerini göz önünde bulundurarak ihtiyaç duyulduğuca mevcut bankacılık standartlarını gözden geçirmektedir. Komite, yeni düzenlemelere ilişkin önerilerini istişare metinleri³⁰⁵ olarak

³⁰⁰ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁰¹ Bkz. "Supervision of Cross-Border Banking"

³⁰² BCBS, The Supervision of Cross-border Banking, Kasım 1996, <https://www.bis.org/publ/bcbssc315.pdf>

³⁰³ Bkz. "Core Principles for Effective Banking Supervision"

³⁰⁴ BCBS, Core Principles for Effective Banking Supervision, Eylül 2012, <https://www.bis.org/publ/bcbss230.pdf>

³⁰⁵ Bkz. "Consultative Paper (CP)"

paylaşarak ulusal denetim ve gözetim otoriteleri aracılığıyla üye ülkelerdeki ilgili tarafların görüşlerine açmaktadır.

Komite'nin söz konusu görüş alma süreçleri sırasında sektörden ve ilgili taraflardan gelen tepkileri dikkate alırken, ayrıca önerilen yeni düzenlemelerin yol açabileceği sonuçları QIS ışığında gözden geçirmekte olduğu bilinmektedir. Komite'nin kararlarını almadan önce ulusal bankacılık sektörlerinden gelen geri bildirimleri dikkate alması, üzerinde uzlaşma sağlanan kararların dünya çapında benimsenerek ulusal mevzuatlara aktarılmasını daha kolay hâle getirmektedir. Günümüzde nispeten daha şeffaf bir yapıya sahip olan Komite'nin özellikle ilk kurulduğu yıllarda faaliyetlerini kapalı kapılar ardında yürütmüş olduğu görülmektedir. Yılda birkaç kez toplanan BCBS, kurulduğu tarihten itibaren dünyadaki bütün bankaları ilgilendiren çalışmalarını büyük bir gizlilik içerisinde yürütmüş olduğu yönünde eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır.

Ancak, Komite'nin zamanla daha şeffaf bir hâle geldiği görülmektedir. Nitekim, Komite'nin sermaye yeterliliği konusundaki ulusal mevzuatların birbirine yakınlaştırılması amacıyla 1987 yılına kadar ortaya koymuş olduğu önerileri ile ilgili olarak bankalar veya diğer ilgili taraflarla herhangi bir istişare metni paylaşmazken, 1987 yılından itibaren günümüze kadar 100'ün üzerinde istişare metni yayımlanmış olduğu ve söz konusu metinlere cevaben ilgili çevrelerden 2.000 sayfanın üzerinde geri bildirim almış olduğu dikkat çekmektedir³⁰⁶.

Komite'ye en fazla geri dönüş yapan kurumlar ve bankalar incelendiği zaman, Tablo 4'te görüleceği gibi gelişmiş ülkelerdeki bankalar birlikleri ve dünyanın önde gelen bankaları ilk sırada gelmektedir. Komite'nin yayımlanmış olduğu dokümanların sayısı incelendiği zaman ise, günümüze kadar 16.000 sayfanın üzerinde 500'e yakın doküman yayımlanmış olduğu göze çarparken, özellikle Basel III ve sonraki süreçte yürütülen çalışmaların içeriğine ilişkin olarak kamuoyunu çok daha sık bilgilendirmekte olduğu görülmektedir³⁰⁷. Komite'nin karar alma süreçlerinde sürdürmüş olduğu teknik çalışmalara ilişkin olarak kamuya açık çok fazla doküman mevcut olmamakla birlikte, Komite'nin zaman zaman çeşitli kuruluşlar ile gerek fikir alışverişi, gerek teknik düzeyde iş birliği gerçekleştirmiş olduğu görülmektedir.

Örneğin, Komite'nin 1990'li yılların ortasından itibaren özellikle ileri seviyedeki piyasa riski ölçüm modellerine ilişkin Washington merkezli finans sektörü lobi kuruluşu IIF ile teknik düzeyde çalışmalar yürütmüş olduğu

³⁰⁶ Penikas, H. History of Banking Regulation as Developed by the BCBS in 1974-2014 (Brief Overview), Banco de Espana, Estabilidad Financiera, 28, 11-47

³⁰⁷ Penikas, H. History of Banking Regulation as Developed by the BCBS in 1974-2014 (Brief Overview), Banco de Espana, Estabilidad Financiera, 28, 11-47

bilinmektedir³⁰⁸. Komite'nin karar alma süreçleri öncesinde yürütmüş olduğu söz konusu teknik çalışmalarla ilgili olarak yeteri kadar şeffaf davranmadığına ilişkin eleştiriler gündeme gelmektedir³⁰⁹.

Tablo 4. BCBS'ye en fazla geri dönüş yapan kurumlar ve bankalar (1974 - 2014)

Kurum	Banka
Canadian Bankers Association	Deutsche Bank
French Banking Federation	Standard Bank
Japanese Bankers Association	Barclays
Hong Kong Association of Banks	UniCredit
Institute of International Finance	Royal Bank of Scotland
International Banking Federation	UBS
British Bankers Association	HSBC
ISDA	BNP Paribas

Kaynak: Henry Penikas, History of Banking Regulation as Developed by the Basel Committee on Banking Supervision in 1974-2014 (Brief Overview), Banco de Espana, Estabilidad Financiera, 28, 11-47

BCBS'nin tarihsel süreç içerisinde almış olduğu kararlar incelendiği zaman, Komite'nin gerek teknik çalışmalarının detaylarını, gerekse toplantı tutanaklarını kamuoyuyla paylaşmayı tercih etmediği görülürken, zaman zaman basına sızan çeşitli bilgilerden müzakere süreçlerinde dünyanın önde gelen bankalarının yürütmüş olduğu lobi faaliyetlerinin büyük rol oynamış olduğu ve kararların genellikle ABD, Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa gibi Komite'nin en güçlü üyelerinin çıkarları doğrultusunda alındığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu ülkelerin birbirinden farklı makroekonomik koşullara sahip olması ve ulusal bankacılık sektörlerinin önceliklerinin çoğu zaman birbirinden farklı olması ise, karar alma süreçlerinde uzun ve yoğun müzakereler yaşanmasına yol açmaktadır. Özellikle Komite'nin kararlarını oylama ile değil, müzakere edilen konuda fikir birliği sağlanması koşulu ile almasının birçok önemli konuda uzlaşma sağlanması aşamasında zaman zaman gecikmelere sebep olduğu bilinmektedir³¹⁰.

³⁰⁸ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

³⁰⁹ Lall, R. (2012) From Failure to Failure: The Politics of International Banking Regulation Review of International Political Economy 19, no. 4: 609-638.

³¹⁰ Lall, R. Timing as a Source of Regulatory Influence: A Technical Elite Network Analysis of Global Finance. Regulation & Governance 9, no. 2: 125-143.

4.6 Basel bankacılık standartlarının bağlayıcılığı

Bilindiği üzere, Komite'nin herhangi bir yasal statüsü olmadığından, almış olduğu kararlar tavsiye ve yönlendirme niteliğinde olup ulusal düzenleme otoritelerinin bu kararları uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak, özellikle 1980'li yılların sonundan itibaren yoğunlaşmaya başlayan finansal küreselleşme ve uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmaya başlanmasıyla birlikte, bankaların gerek sınır aşırı iştirak ve şube oluşturma aşamasında, gerekse uluslararası sermaye piyasalarından fonlama temin edebilme açısından BCBS'nin ortaya koymuş olduğu bankacılık standartlarına tam olarak uyum sağlamış olması bir ön şart olarak kabul görmeye başlamıştır³¹¹.

Öte yandan, ulusal düzeyde ülkeler arasında zaman zaman farklı uygulamaların gündeme geldiği görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, Komite'nin 2004 yılında ortaya koymuş olduğu Basel II standartları bütün ülkelerde bütün bankalar için uygulamaya sokulurken, ABD'de ise, sadece sınır ötesi faaliyetleri olan büyük bankalara yönelik olarak uygulanmış olduğu görülmektedir³¹². Ayrıca, Komite'nin ortaya koymuş olduğu standartlar çerçevesinde belli konularda ulusal düzenleme otoritelerinin kendi inisiyatiflerini kullanmalarına izin verdiği bilinmektedir. Örneğin, Komite'nin Basel II standartları kapsamında ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin 60 farklı alanda inisiyatif kullanabilmelerine olanak tanımış olduğu görülmektedir³¹³.

Bu nedenle, Basel standartlarının ulusal mevzuatlara aktarımı aşamasında ülkeler arasında farklı uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Bunlara ilave olarak, söz konusu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi aşamasında gündeme gelen zamanlama farklılıkları da birçok bankanın faaliyetlerini farklı ülkelere taşıyarak düzenleyici arbitraj fırsatlarından yararlanmaya çalışmış olduğu bilinmektedir. Bu nedenle Komite, üye ülkelerin yeni bankacılık standartlarını belirli bir takvim çerçevesinde ve eksiksiz bir şekilde ulusal mevzuatlarına aktararak uygulamaya koymasını beklemektedir³¹⁴.

Günümüzde birçok ülke, BCBS ilkeleri doğrultusunda bankacılık denetim sisteminin hem kalitesini, hem de etkinliğini artırıcı önlemler almayı

³¹¹ Blum, J. (1999), Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking? Journal of Banking and Finance 23: 755-71.

³¹² European Parliament, US implementation of Basel II, Ekim 2011, <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201110/20111012ATT29102/20111012ATT29102EN.pdf>

³¹³ BCBS, Implementation of Basel II: Practical Considerations, 28 Temmuz 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs109.pdf>

³¹⁴ BCBS, Core principles for effective banking supervision, Eylül 1997 - https://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Arastirma_ve_Raporlar/etkin_gozetim.doc

sürdürmektedir. Komite'nin özellikle ilk kurulduğu yıllarda dikkatini sadece endüstrileşmiş ülkelerdeki bankacılık sorunları üzerinde yoğunlaştırmış olması nedeniyle, "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetim Prensipleri" çerçevesindeki beklentilerin dünya çapında uygulanıp uygulanmadığının öncelikle IMF'nin FSAP süreci kapsamında takip edilmekte olduğu ve Basel standartlarının yerel mevzuatlara uygunluğundan çok ulusal denetim otoritelerinin faaliyetlerinin değerlendirilmiş olduğu görülmektedir³¹⁵.

Ancak, ilerleyen yıllarda, herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmamasına rağmen Komite'nin ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarından kaynaklanabilecek düzenleyici arbitraj fırsatlarını ortadan kaldırma konusunda aktif bir rol oynamaya başlamış olduğu görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, Komite'nin ulusal düzenleme otoritelerinin Basel III standartlarını mevzuatlarına tutarlı şekilde aktarıp aktarmadığını RCAP aracılığıyla takip etmeye başlamış olduğu bilinmektedir³¹⁶. BCBS ve IMF'nin yanı sıra, Dünya Bankası'nın da 1990'lı yıllardan beri sürdürmekte olduğu ROSC faaliyetleri kapsamında BCBS üyesi olmayan ülkelerdeki ulusal bankacılık mevzuatlarını inceleyerek Basel standartlarının bu ülkelerde ulusal düzeyde uygulanıp uygulanmadığını takip etmekte olduğu görülmektedir³¹⁷. Nitekim, söz konusu yayımlar, küresel bankacılık sektörü hakkında bilgi edinmek isteyenlerin güvenilir ve sağlıklı bilgi sahibi olmalarına imkân sağlamıştır.

4.7 2007-2008 Küresel krizinin ardından gündeme gelen gelişmeler

1990'li yılların sonlarına doğru küresel ekonomik büyüme ve finansal istikrârın sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmek amacıyla zamanın G7 ülkeleri tarafından oluşturulmuş olan FSF, küresel krizden ardından yeniden yapılandırılarak FSB ismini almıştır. FSB bu tarihten itibaren çalışmalarını uluslararası düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar arasındaki koordinasyon ve bilgi paylaşımını sağlamaya yoğunlaştırmıştır. Söz konusu Kurul'un, küresel krizden hemen ardından piyasalarda ortaya çıkan güven kaybını yeniden tesis etme, ulusal denetim makamları arasındaki iş birliğini güçlendirme ve gelecekte ortaya çıkabilecek finansal krizleri engellemeye yönelik çalışmalar yürütme konusunda G20 liderleri tarafından görevlendirilmiş olduğu görülmektedir³¹⁸. Kurul'un özellikle sistemik öneme sahip olan finansal

³¹⁵ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

³¹⁶ Coen, W. Regulatory equivalence and the global regulatory system, speech at the International Financial Services Forum, London, 25 May 2017

³¹⁷ IMF ve World Bank, The Standards and Codes Initiative—Is It Effective? And How Can It Be Improved?, 1 Temmuz 2005, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/070105a.pdf>

³¹⁸ Cunliffe, J., Regulatory reform and returns in banking, Chatham House, 20 Ekim 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech769.pdf>

kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesine ve küresel finansal sisteme olan güvenin yeniden tesis edilmesine yönelik bir takım çalışmalar yürütmekte olması dikkat çekmektedir³¹⁹.

Kitabın ilerleyen bölümlerinde kapsamlı şekilde ele alınacağı gibi, 2007-2008 küresel krizinin hemen ardından ulusal denetleyici otoritelerin birbirleriyle bilgi paylaşımı ile iş birliği gibi konularda temaslarda bulunmalarına yönelik bir takım prensipler³²⁰ ortaya konulmuş olduğu görülmektedir. Bunlara ilave olarak, uluslararası bankaların şubelerinin ev sahibi düzenleme otoriteleri tarafından daha yakından gözetime tabi tutulmasının da gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir³²¹.

Öte yandan, söz konusu krize kadar bankacılık standartları ile ilgili en üst otoritenin BCBS olduğu kabul edilirken, krizin ardından küresel bankacılık standartlarının gözden geçirilmesine ilişkin yürütülmekte olan çalışmalara siyasilere görevlendirmiş olduğu FSB'nin öncülük etmekte olması dikkat çekmektedir. Ancak FSB ile BCBS arasında belirli konularda fikir ayrılığı yaşanabileceği görülmektedir. Örneğin, küresel kriz sonrasında FSB tarafından gerçekleştirilen değerlendirmelerde, derecelendirme notlarına bağımlılığın azaltılması oldukça açık bir şekilde talep edilirken, BCBS'nin yeni kredi standartları çerçevesinde yeniden derecelendirme notlarına dayalı bir SA yaklaşımı ortaya koymuş olduğu bilinmektedir.

Bu süreçte çeşitli çevrelerce BCBS'nin etkinliğinin sorgulanmaya başlandığı da görülmektedir. Nitekim, "Basel IV" olarak anılan düzenlemelere ilişkin müzakerelerin devam ettiği süreçte özellikle sermaye tabanı uygulaması konusunda Komite üyesi ülkeler arasında yoğun tartışmalar gündeme gelmiş olduğu, 2016-2017 yıllarında karar alma sürecinde uluslararası finans piyasalarında karmaşıklığa yol açacak ölçüde bir gecikme yaşanmış olduğu ve bu gecikmenin Komite'ye yönelik çeşitli eleştirilerin gündeme gelmesine yol açmış olduğu bilinmektedir³²².

³¹⁹ Binham, C., Global financial regulator presses pause on new rules, Financial Times, 18 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/8d709166-2a91-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>

³²⁰ Bkz. "Good Practice Principles on Supervisory Colleges"

³²¹ BCBS, Good practice principles on supervisory colleges, Ekim 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs177.pdf>

³²² Binham, C. ve Jones, C. Global rulemakers reach long-awaited compromise on bank measures, Financial Times, 7 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/d25fb8f9-5ee1-3c1a-b8c0-a80c2b36287c>

Beşinci Bölüm

Basel I Sermaye Uzlaşısı ve ilk küresel sermaye yükümlülüğü standartları

5.1 Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ortaya çıkış süreci

BCBS, uluslararası alanda faaliyet gösteren bankaların kredi portföylerinde taşımakta olduğu riskleri doğru bir şekilde hesaplayabilmelerini ve bilançolarında bu riskler için asgari bir seviyede özkaynaklara sahip olmalarını sağlamak amacıyla "Basel Sermaye Uzlaşısı"³²³ olarak bilinen ilk uluslararası bankacılık düzenlemelerini 1988 yılında açıklamıştır³²⁴. Kısaca "Basel I" olarak anılmakta olan söz konusu standartlar, 4 yıllık bir geçiş döneminin ardından 1992 yılından itibaren Komite'ye üye 12 ülkedeki uluslararası faaliyet gösteren bankalara yönelik olarak uygulamaya girmiştir.

Basel I sermaye çerçevesinin içeriği incelendiği zaman, ABD ve Birleşik Krallık arasında 1987 yılında uzlaşmaya varılmış olan sermaye yeterlilik ilkelerinin diğer üye ülkelerde de uygulamaya girmesini sağlamayı amaçlamış olduğu görülmektedir. Ancak, kapalı kapılar ardında gerçekleşen Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ortaya çıkış sürecine göz atıldığı zaman, bu sürecin hiç de kolay tamamlanmamış olduğu görülmektedir. Nitekim, Basel I'e ilişkin çalışmalar sırasında özellikle Komite üyesi ülkelerin ulusal bankacılık mevzuatlarında yer alan farklı özkaynak tanımlarının standart bir yapıya kavuşturulabilmesi konusunda üye ülkeler arasında çetin müzakereler yaşanmış olduğu bilinmektedir.

Bu süreçte özellikle ABD müzakerecileri imtiyazlı hisse senetlerinin³²⁵ de sermaye tanımına dâhil edilmesi için lobi faaliyetleri yürütürken, Japon yetkililerin ise, Japon bankalarının bilançolarında yer alan menkul kıymetler ve emlak yatırımlarından kaynaklanan gerçekleşmemiş kazançların³²⁶ da sermaye tanımına dâhil edilmesini talep etmesinin müzakerelerin uzamasına yol açmış olduğu görülmektedir³²⁷. Söz konusu müzakereler sırasında,

³²³ Bkz. "Basel Capital Accord"

³²⁴ BCBS, International convergence of capital measurement and capital standards, Temmuz 1988, <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

³²⁵ Bkz. "preferred stock"

³²⁶ Bkz. "unrealised gains"

³²⁷ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

alacaklı hiyerarşisinde tahsil edilebilirlik önceliği kısıtlanmış olan³²⁸ alacakların bankalar tarafından sermaye aracı olarak kullanılıp kullanılmamasına ilişkin yoğun tartışmaların da yaşanmış olduğu ve müzakereler sırasında Komite üyesi ülkelerin farklı tercihler ortaya koymuş olduğu bilinmektedir³²⁹. Basel I müzakereleri sırasında ayrıca ulusal bankacılık mevzuatları çerçevesinde oldukça dar bir sermaye tanımı uygulamakta olan ve söz konusu unsurları sermaye tanımına dâhil etmemiş olan Almanya, Japonya ve İtalya gibi ülkelerin, bu öneriyi sıcak bakmayarak sermaye tanımı çerçevesinde sadece en yüksek kaliteye sahip ödenmiş sermaye ve dağıtılmamış kârların dikkate alınmasını savunmuş oldukları görülmektedir.

Öte yandan, bütün büyük bankalarını 1980'lerde ulusallaştırmış olan Fransa'nın ise, ödenmiş sermaye yerine uzun vadeli borçlanma araçlarının kullanılması yönünde çaba göstermiş olduğu bilinmektedir³³⁰. Bu süreçte, Fransız bankacılık gruplarının ayrıca belli ülkelere kullandırmış oldukları krediler nedeni ile maruz kalmış oldukları risklerden kaynaklanan ECL için bilançolarında tutmuş oldukları karşılıkların da yasal sermaye kapsamına dâhil edilmesi yönünde yoğun lobi faaliyetleri yürütmüş olduğu bilinmektedir³³¹. BCBS'nin, Basel I standartlarını ortaya koymuş olduğu dönemde söz konusu düzenlemelere ilişkin olarak birçok farklı eleştiri ile karşı karşıya kalmış olduğu bilinmektedir. Örneğin, Basel I sermaye kurallarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bankaların piyasaya sağlamış olduğu kredi hacmini olumsuz etkileyerek ekonomik durgunluğa sebep olacağı ve bankaların faaliyetlerini daha riskli alanlara kaydırmalarına yol açacağı yönünde eleştirilerin gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir.

Bu eleştirilerin yanı sıra, faiz riski, kur riski, likidite riski gibi riskler dururken Komite'nin sadece kredi riskini ele almış olmasının da uluslararası finans çevrelerinde çeşitli eleştirilere yol açmış olduğu görülmektedir. Bu dönemde Komite'nin söz konusu standartları küresel bankacılık sektöründe ortaya çıkan riskleri kapsamlı bir şekilde değerlendirerek ortaya koymak yerine, ABD ve Birleşik Krallık gibi Komite'de söz sahibi olan ülkeleri tatmin etmeyi amaçlamış olduğuna ilişkin yorumların da gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir³³².

³²⁸ Bkz. "subordinated"

³²⁹ Lall, R. (2015) Timing as a Source of Regulatory Influence: A Technical Elite Network Analysis of Global Finance. Regulation & Governance 9, no. 2: 125-143.

³³⁰ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³³¹ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

³³² Lall, R. (2015) Timing as a Source of Regulatory Influence: A Technical Elite Network Analysis of Global Finance. Regulation & Governance 9, no. 2: 125-143.

Özetlemek gerekirse, BCBS'nin Basel I standartlarını ortaya koyarken amacı öncelikle Komite üyesi ülkelerdeki sınır ötesi faaliyetleri olan bankaların sermaye yeterliliklerine yönelik bir takım kurallar belirlemek ve söz konusu bankaların birbirleriyle eşit koşullarda rekabet edebilmesini sağlamak olsa da, Basel I standartlarının açıklanmasının ardından söz konusu kurallar kısa süre içerisinde sadece Komite'ye üye ülkelerin uluslararası alanda faaliyet gösteren büyük bankaları tarafından uygulanmakla kalmamış, aynı zamanda 100'ün üzerinde ülkede ulusal düzenleyiciler tarafından gönüllü bir şekilde uygulamaya konularak kısa süre içerisinde uluslararası sermaye yeterlilik standartları hâline gelmiştir³³³. Dolayısıyla Basel I standartlarının, bir bakıma, uluslararası bankalarla yerel bankalar arasındaki rekabet eşitliğini sağlamak bakımından önemli bir mesafe kaydetmiş olduğunu söylemek mümkündür.

5.2 Basel I Sermaye Uzlaşısı'nda kabul edilen sermaye araçları

BCBS'nin sermaye araçlarına ilişkin almış olduğu kararlara bakıldığı zaman, bankaların sahip olması gereken sermaye unsurlarını RWA'larının asgari %8'ine eşit olacak şekilde T1 sermaye ve T2 sermaye³³⁴ olarak ikiye ayırmış olduğu görülmektedir. Komite'nin bununla birlikte T1 sermaye araçlarının bankanın RWA'larının asgari olarak %4'ü seviyesinde olmasını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir. Öte yandan, Komite'nin T1 sermaye unsurlarının bankanın zararlarını faaliyetlerine son vermeden önce karşılayacak özelliklere sahip araçlardan oluşmasını öngörmüş olması dikkat çekmektedir. Buna göre, "işleyen teşebbüs" sermaye³³⁵ olarak da anılan söz konusu araçların bankanın çözümleme veya iflas sürecine girmesinden önce zarar karşılama kapasitesine sahip olan ödenmiş sermaye³³⁶ ve vergi sonrası dağıtılmamış dönem kârından ayrılan rezervlerden oluşmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir.

Komite'nin ayrıca, "temel" sermaye unsurlarının³³⁷ bankanın risk ağırlıklı varlıkların en az %2'si seviyesinde olmasını öngörmüş olması dikkat çekmektedir. Nitekim, bu dönemde zarar karşılama kapasitesi en yüksek olan sermaye unsurları "Core Tier 1" olarak anılmaya başlarken, kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacağı gibi, Komite Basel II standartları kapsamında bu uygulamayı değiştirmemiş, Basel III standartları kapsamında ise, zarar karşılama potansiyeli en yüksek olan sermaye unsurlarının kapsamını daraltarak bu araçları CET1 sermaye olarak isimlendirmiştir.

³³³ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

³³⁴ Bkz. "supplementary capital"

³³⁵ Bkz. "going-concern capital"

³³⁶ Bkz. "adi hisse senetleri"

³³⁷ Bkz. "core capital"

Öte yandan, Komite'nin üye ülkelerin farklı tercihlerini göz önünde bulundurarak, "katkı sermaye" olarak da adlandırılan T2 sermayenin ise, genel karşılıklar, gizli rezervler, değerlendirme farkları ve vadesinin dolmasına en az 5 yıl kalmış olan sermaye benzeri borçlanma araçlarından³³⁸ oluşması üzerinde uzlaşmaya varmış olduğu görülmektedir. Bununla birlikte genel karşılıkların ise, bankanın RWA'larının %1,25'ini geçmemesi koşuluyla T2 sermaye olarak kullanılabilmesine karar verilmiş olması dikkat çekmektedir.

Basel I standartlarına daha detaylı olarak bakıldığı zaman, Komite'nin T2 sermaye araçlarının T1 sermayenin en fazla %100'ü seviyesinde, yani bankanın RWA'larının en fazla %4'ü seviyesinde kullanılabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, müzakereler sırasında Japonya'nın menkul kıymetlerden kaynaklanan gerçekleşmemiş kazançların da sermaye tanımına dâhil edilmesi konusunda sürdürmüş olduğu ısrarcı tutumu karşısında Komite'nin söz konusu unsurların da %55'lik bir iskonto³³⁹ uygulanması koşulu ile T2 sermaye olarak kullanılabilmesine izin vermiş olması dikkat çekmektedir³⁴⁰.

T2 sermaye araçları zarar karşılama kapasitesi açısından incelendiği zaman, bu unsurların sadece daha üst kalitedeki T1 sermayenin tükenmesinin ve bankanın iflas etmesinin ardından³⁴¹ zararları karşılayabilme özelliğine sahip oldukları görülmektedir. Yatırımcılar açısından bakıldığı zaman ise, bu araçların olası bir iflas veya çözümlene surecinde alacaklı hiyerarşisindeki tahsil edilebilirlik önceliklerinin kısıtlanmış olması göze çarpmaktadır. Farklı özelliklere sahip çeşitli araçlardan oluşan T2 sermaye araçlarının zamanla farklı sınıflara ayrılarak farklı şekillerde tanımlanmaya başlandığı görülmektedir.

Örneğin, Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ardından Komite, ilerleyen yıllarda T2 sermaye kapsamında kullanılacak borçlanma araçlarını "alt T2 sermaye"³⁴² ve "üst T2 sermaye"³⁴³ olarak ikiye ayırmıştır³⁴⁴. Söz konusu uygulamanın ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, alt ve üst T2 sermaye tanımının başlangıçta BCBS'nin resmi dokümanlarında yer almamasına rağmen Komite'nin zamanla bu tanımlamayı resmi olarak kullanmaya başlamış olduğu görülmektedir³⁴⁵.

³³⁸ Bkz. "subordinated term debt"

³³⁹ Bkz. "haircut"

³⁴⁰ bankacılık Denetim Komitesi, International convergence of capital measurement and capital standards, Temmuz 1988, <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

³⁴¹ Bkz. "gone-concern"

³⁴² Bkz. "lower Tier 2"

³⁴³ Bkz. "upper Tier 2"

³⁴⁴ Yu, P. ve Luu, B. V. Lessons from the Collapse in Hybrid Bank Capital Securities, Euroframe Conference, Haziran 2009, http://www.euroframe.org/files/user_upload/euroframe/docs/2009/EUROF09_Yu.pdf

³⁴⁵ BCBS, Markets for Bank Subordinated Debt and Equity in Basel Committee Member Countries, Working Paper No 12, Ağustos 2003, https://www.bis.org/publ/bcbs_wp12.pdf

Banka açısından en düşük maliyetli sermaye aracı olan üst T2 sermaye araçlarının, temettü ve faiz ödemelerinin ertelenebilmesi, vadelerinin uzun olması ve alacaklı hiyerarşisinde son sıralarda yer almaları gibi hisse senedine benzerliklerinden dolayı aynı zamanda “hibrit” sermaye araçları olarak da anılmakta oldukları bilinmektedir. Komite'nin Basel I sermaye yeterlilik çerçevesini ortaya koymasının ardından gelişen süreçte yasal sermaye gereğinin karşılanması için hangi araçların kullanılabileceğine ilişkin tartışmaların devam etmiş olduğu görülmektedir. Bankaların borçlanma aracı ihraç etmesi hâlinde söz konusu araçlardan kaynaklanan faiz ödemelerinin vergiden düşülebilmemesinin bankalara sağlamış olduğu avantajı dikkate alan Komite, bankaların yürütmüş olduğu yoğun lobi faaliyetlerinin sonucunda 1998 yılında açıklamış olduğu bir kararla yasal sermaye hesaplamalarına bir takım yeni borçlanma araçlarının da dâhil edilebilmesine izin vermiştir.

Komite, bu karar çerçevesinde “Core Tier 1” dışındaki T1 sermaye unsurlarını, bankalar açısından vergi maliyeti daha düşük olan “yeni ana sermaye”³⁴⁶ araçları ve “yeni ana sermaye araçları harici”³⁴⁷ sermaye araçları olarak ikiye ayırmıştır. Komite'nin ayrıca, ancak bankanın iflas sürecine girmesi hâlinde³⁴⁸ zarar karşılama kapasitesine sahip olan söz konusu araçların bankanın toplam sermayesinin en fazla %15'ini oluşturabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir³⁴⁹. Geri alınabilir imtiyazlı hisse senetlerinden³⁵⁰ oluşan ve sunmuş olduğu vergi avantajları nedeniyle daha düşük maliyetli bir borçlanma aracı olarak bilinen söz konusu sermaye araçlarının 1990'li yıllarda özellikle Avrupa'daki birçok banka tarafından yoğun bir şekilde ihraç edilmiş olduğu bilinmektedir³⁵¹.

Ancak, söz konusu araçların bankaların sermaye yeterliliklerini gerçekte olduğundan daha yüksek göstererek sermaye yapılarını zayıflatmış olduğu ve bu araçları ihraç eden bankaların sermaye seviyelerinin belli bir seviyenin altına düşmesi hâlinde kupon veya anapara ödemelerini durdurma hakkına sahip olmalarına rağmen, genellikle bu hakkı kullanmamayı tercih etmiş oldukları görülmektedir. Nitekim, bu dönemde birçok ulusal denetim ve gözetim kurumunun, zarar karşılama kapasitesi düşük olan bu sermaye araçlarının bankalar tarafından asgari sermaye yeterlilik koşullarını karşılamak için kullanılmasına onay verme konusunda oldukça çekimser davranmış olduğu görülmektedir.

³⁴⁶ Bkz. “innovative Tier 1”

³⁴⁷ Bkz. “non-innovative Tier 1”

³⁴⁸ Bkz. “gone-concern”

³⁴⁹ BCBS, Instruments eligible for inclusion in Tier 1 capital, 27 Ekim 1998, <https://www.bis.org/press/p981027.htm>

³⁵⁰ Bkz. “redeemable preferred stock”

³⁵¹ Ridgway, G. Halifax Group plc Innovative Tier 1 securities, Thompson Reuters Practical Law, 25 Şubat 2000,

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-101-](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-101-1319?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

[1319?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-101-1319?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

Öte yandan, birçok ülkede gerek bankaların çözümlenmesine yönelik yasal bir uygulama olmaması, gerekse ulusal denetim otoritelerinin sistemik bir krize yol açmaktan endişe duyması nedeniyle kısaca TBTF olarak nitelenen sistemik öneme sahip bankalar için iflas prosedürlerini devreye sokmaktan kaçınması da söz konusu sermaye araçlarının bankaların bilançolarında ortaya çıkan zararları karşılama açısından beklenen faydayı sağlamamasına neden olmuştur. Nitekim, küresel krizin patlak vermesiyle birlikte söz konusu araçların bankalar tarafından zarar karşılama kapasitelerini artırmak yerine asgari sermaye yeterlilik koşullarını daha düşük maliyetle karşılayabilmek amacıyla ihraç edilmiş oldukları ve ancak bankanın iflas etmesinin ardından zarar karşılama konusunda etkili olabildikleri anlaşılmıştır³⁵².

5.3 Risk ağırlıklı varlıkların hesaplanması

Basel I sermaye çerçevesinin bankaların faaliyetlerini güvenli bir şekilde sürdürebilmeleri için bulundurmaları gereken asgari sermaye yeterliğinin nasıl hesaplanması gerektiği konusunda da bir takım standartlar ortaya koymuş olduğu görülmektedir. BCBS, söz konusu standartlar kapsamında bankaların maruz kaldıkları kredi risklerini, aktiflerinin ve bilanço dışı kalemlerini borçlunun dâhil olduğu ülkeler, bankalar ve kurumlardan oluşan belirli kategorilere bağlı olarak hesaplamalarına karar vermiştir. Komite, akreditif ve kredi taahhütleri gibi bilanço dışı yükümlülüklerin ise, bilanço içi araçların risklerine benzerliklerini göz önünde bulundurarak CCF'ler ile bilanço içi kredi unsurlarına dönüştürülmesine ve risk ağırlıklandırma işlemine maruz tutulmasına karar vermiştir.

Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, Komite'nin söz konusu ağırlıkları herhangi bir teknik çalışmanın sonuçlarına dayanarak değil, farklı ülke uygulamalarını göz önünde bulundurarak saptamış olduğu ve öncelikle risk ağırlıklarının basit ve anlaşılır olmasına önem vermiş olduğu görülmektedir³⁵³. Komite'nin bu yaklaşım çerçevesinde bankaları risk ağırlığı daha düşük olan kredileri kullanırmaya teşvik etmeyi amaçlamış olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, Tablo 5'te özetlenmiş olduğu gibi, Komite'nin hiç kredi riski taşımadığı düşünülen kalemler için kullanılacak risk ağırlığını %0 olarak belirlerken, en yüksek kredi riskine sahip olan

³⁵² Bailey, A. The capital adequacy of banks: today's issues and what we have learned from the past, 10 Temmuz 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech745.pdf>

³⁵³ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

kalemler için kullanılacak risk ağırlığını ise %100 olarak saptamış olması dikkat çekmektedir³⁵⁴.

Tablo 5. Basel I standartları kapsamında kullanılan kredi riski ağırlıkları

Bilanço içi varlık	Risk ağırlıkları
OECD üyesi ölkelerin hazine ve merkez bankası tahvilleri	%0
Yerli kamu kuruluşları ³⁵⁵	%0,%10.%20.%50
OECD üyesi ölkelerin bankalarına ve kalkınma bankaları	%20
İkamet veya kiralama amaçlı gayri menkul kredileri	%50
OECD üyesi olmayan ölkelerdeki kurumların ihraç etmiş olduğu tahviller ve bu ölkelerdeki bankalara kullandırılan krediler, perakende krediler, KOBİ kredileri ve özel sektör firmalarına kullandırılan krediler	%100

Kaynak: BCBS, International convergence of capital measurement and capital standards, Temmuz 1988, <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

Örneğin, bu yaklaşım kapsamında perakende krediler, KOBİ kredileri ve özel sektör firmalarına kullandırılan krediler için risk ağırlığı %100 olarak tespit edilirken, ikamet veya kiralama amaçlı gayri menkul kredileri için ipoteğin riski azaltacağı varsayımından hareketle risk ağırlığının %50 olarak saptanmış olması dikkat çekmektedir. Özetlemek gerekirse, risk ağırlıklarının soyut bir şekilde sınıflandırılması ve özellikle %100 risk ağırlığı dilimi içerisine risk yapısı olarak birbirinden çok farklı varlıkların dâhil edilmesi, Basel I standartların en büyük eksikliği olarak göze çarpmaktadır.

Basel Sermaye Uzlaşısı çerçevesinde ortaya konmuş olan risk sınıflandırması risk duyarlılığı açısından incelendiği zaman, özel sektör firmalarına kullandırılan kurumsal kredi portföyleri için risk ağırlıklarının belirlenmesi aşamasında sadece söz konusu kredilerin teminat yapısının dikkate alınmış olduğu ve ne kredi kullandırılan müşterilerin risk özelliklerinin, ne de portföy çeşitlendirme etkisinin dikkate alınmamış olduğu görölmektedir. Söz konusu risk sınıflandırmasının ayrıca oldukça geniş aralıklara sahip olması, bu yaklaşımın risk duyarlılığını oldukça düşük tutmuştur. Buna rağmen, Basel I standartlarının, bankaların bilançolarında tutmuş oldukları sermaye unsurları ile kredi portföylerindeki riskleri etkin bir şekilde ilişkilendirilmesini sağlamak açısından oldukça önemli bir mesafe kaydetmiş olduğunu söylemek mümkündür.

³⁵⁴ BCBS, International convergence of capital measurement and capital standards, Temmuz 1988, <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

³⁵⁵ Ulusal düzenleme ve denetim otoritesinin inisiyatifine bağlı olarak.

5.4 Basel I kulüp kuralı

Bazel I Uzlaşısı kapsamında ayrıca, bankaların hazine ve merkez bankaları tahvillerine yapmış olduğu yatırımlara ilişkin risk ağırlıklarının belirlenmesi sırasında, söz konusu araçları ihraç eden ülkenin OECD ülkesi olup olmaması gibi sübjektif bir kriterin de dikkate alınmış olduğu görülmektedir. Komite, “kulüp kuralı”³⁵⁶ olarak da anılmakta olan bu tartışmalı uygulama çerçevesinde OECD üyesi ülkelerin hazine ve merkez bankalarının ihraç etmiş olduğu tahviller için kullanılacak olan risk ağırlığını %0 olarak saptamış, OECD üyesi olmayan ülkelerdeki kurumların ihraç etmiş olduğu tahviller ve bu ülkelerdeki bankalara kullandırılan krediler için kullanılacak olan risk ağırlığını ise %100 olarak belirlemiştir. Nitekim, Basel I sermaye çerçevesi kapsamında kredi işlemlerinin teminatlandırılmış olması hâlinde kullanılacak olan risk ağırlıklarının da kulüp kuralı kriteri dikkate alınarak saptanmış olduğu görülmektedir.

Basel I çerçevesinde kulüp kuralı kriterinin kullanılmış olmasının sonuçları incelendiği zaman, gelişmiş bir ülkenin ihraç etmiş olduğu düşük riskli bir tahvil ile daha riskli bir ülkenin ihraç etmiş olduğu nispeten çok daha düşük kaliteli bir tahvil için aynı risk ağırlığının kullanılmasının bankalar açısından sermaye arbitrajı fırsatları yaratmış olduğu görülmektedir.³⁵⁷ Nitekim, söz konusu yaklaşım, bankaların aynı risk dilimi içerisinde yer almasına rağmen getirisi ve riski daha yüksek olan tahvillere yatırım yapmasını teşvik ederek küresel bankacılık sektöründeki sistemik risklerin artmasına yol açmıştır.³⁵⁸

Basel I sermaye yeterlilik standartlarının bilanço büyüklüğü, iş modeli ve risk yapısı gibi faktörleri dikkate almaksızın bütün bankalar için tek tip risk ölçüm ve sermaye hesaplama yöntemi ortaya koymuş olması ve müşterilerin geri ödeme kapasitelerine bakmaksızın bankaların kullandırmış olduğu kredileri aynı risk gruplarına dâhil etmesi, bankaların sermaye yükümlülüğü rasyosu hesaplamalarının sermaye yeterliliklerini sağlıklı bir şekilde yansıtmamasına yol açmıştır. Nitekim, söz konusu uygulama, kitabın daha sonraki bölümlerinde inceleneceği gibi, bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Komite'nin prensip olarak bankaların kullandırmış olduğu kredilerinin riskleri arttıkça, daha fazla sermaye bulundurmalarını öngörmesine rağmen, bankaların hazine ve merkez bankaları tahvillerine yapmış olduğu yatırımları için risk ağırlıklarının belirlenmesinde, ticari kredilerin teminatlandırılmasında ve bankalara kullandırılan krediler için risk ağırlıklarının saptanmasında OECD ülkesi olup olmama kriterinin esas

³⁵⁶ Bkz. “club rule”

³⁵⁷ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁵⁸ Wilkens, S. ve diğerleri, IRC and CRM: Modelling Framework for the Basel 2.5 Risk Measures. European Financial Management, Vol. 19, Issue 4, pp. 801-829, 2013.

alınmasına karar vermesi ve devlet tahvillerinin fiyatının düşme riskine karşı bankalara ilave sermaye bulundurma zorunluluğu getirmemiş olması, Basel I sermaye çerçevesinin risk duyarlılığını zayıflatmıştır.

Ayrıca, Komite'nin OECD ülkesi olmasına rağmen kredi riski daha yüksek olan ülkelerdeki kurum ve kuruluşlara haksız bir avantaj sağlaması, OECD üyesi olmamasına rağmen kredi değeri yüksek olan ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar açısından adaletsiz bir durum oluşmasına sebep olmuştur. Yine de, BCBS'nin uluslararası alanda faaliyet gösteren bankalara yönelik olarak ortaya koymuş olduğu risk ölçüm yönteminin bankalar tarafından kolaylıkla uygulanabilecek kadar basit olması, söz konusu uygulamanın üye ülkeler arasındaki muhasebe kurallarından ve hukuki uygulamalardan kaynaklanan farklılıklara rağmen, dünya çapında yaygın bir şekilde uygulamaya girmesini sağlamış ve sınır aşırı işlemlerde karşı taraf risklerinin değerlendirilebilmesini daha kolay hâle getirmiştir³⁵⁹.

5.5 Basel I çerçevesinde kredi riski azaltımı için kullanılan teknikler

Komite Basel I çerçevesinde, kredi işlemlerinde teminatlandırma olması hâlinde bankanın bunu sermaye gereksinimi hesaplamalarında CRM kapsamında kredi riskini azaltmak amacıyla kullanabilmesine izin verirken, teminatın kredi tutarını karşıladığı miktar için teminata ait risk ağırlığının geçerli olmasına, geriye kalan miktar için ise borçlunun tabi olduğu risk ağırlığının kullanılmasına karar vermiştir. Detay vermek gerekirse, Komite, kredi riskinin teminatlandırılmış kısmı için kullanılacak olan risk ağırlıklarının teminatı sağlayan banka veya kuruluşun OECD üyesi ülkeye ait olup olmamasına bağlı olarak saptanmasını uygun görerek, bankaların kullandırmış olduğu ticari kredilerin nakit ve altın ile teminatlandırılması hâlinde, veya OECD üyesi bir ülke bankası tarafından teminatlandırılmış olması hâlinde risk ağırlığının %0 olarak uygulanmasına karar vermiştir³⁶⁰.

Dolayısıyla, bu süreçte önemli olan faktör OECD kulüp kuralı olup, CRM sağlayan tarafın kredi değeri dikkate alınmamaktadır. Öte yandan, Basel I çerçevesinde nakit karşılığı kullanılan krediler için kredinin teminatı olarak kullanılan nakit unsurlar CRM aracı olarak kabul edilerek ilgili kredilere vade

³⁵⁹ Goodhart, C. A. E. (1998), The Emerging Framework of Financial Regulation, Central Banking Publications

³⁶⁰ BCBS, International convergence of capital measurement and capital standards, Temmuz 1988, <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

ve para cinsi uyumsuzluğu hesaba katılmaksızın %0 risk ağırlığı uygulanması uygun görülmüştür³⁶¹.

Basel I kapsamında ortaya konmuş olan CRM uygulaması zamanla risk azaltım etkisini yeterince dikkate almadığı şeklinde eleştirilerin hedefi haline gelmiş, Basel II çerçevesinde ortaya daha kapsamlı CRM yaklaşımları konmuştur. Basel II ile birlikte özellikle OECD kulüp kuralı kaldırılarak risk azaltımı sağlayan tarafın kredi değerliliği de dikkate alınmaya başlanmıştır. Kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacağı gibi, Komite Basel II çerçevesinde ayrıca alım-satım hesabındaki kredi riskleri için ayrı bir yaklaşım ortaya koyarak kredi riskine maruz tutarın, kredinin ve kullanılan teminatın değerinde piyasa fiyatlarındaki değişikliklere bağlı olarak gerçekleşebilecek değişimler ve vade uyumsuzluğu etkisini kapsayan daha karmaşık bir hesaplama yöntemi ile hesaplanmasını öngörmüştür³⁶².

5.6 Asgari sermaye yükümlülüğünün hesaplanması

Basel I standartlarının bankaların sermaye yeterliliklerine yönelik olarak ilk kez uluslararası bir kural ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Bilindiği üzere, Komite 12 üye ülkedeki uluslararası faaliyet gösteren bankaların karşılaması gereken sermaye yeterlilik rasyosunun RWA'larının en az %8'i seviyesinde olmasına karar vermiştir. Böylelikle, bankaların bu asgari oranın üzerinde idame ettirecekleri bir sermayeye sahip olmaları öngörülmüştür. Komite'nin ilk başkanı Peter Cooke'un ismi ile "Cooke Rasyosu"³⁶³ olarak da anılan söz konusu rasyonun, Basel I sermaye çerçevesinin ortaya çıktığı dönemde başta Birleşik Krallık ve ABD olmak üzere Komite üyesi ülkelerdeki uluslararası faaliyet gösteren bankaların ortalama sermaye rasyoları göz önünde bulundurularak tespit edilmiş olduğu görülmektedir³⁶⁴.

Komite, bankaların kendi sermaye rasyolarını hesaplarken öncelikle T1 ve T2 sermayenin toplamından elde edecekleri rakamdan sermayeden indirilecek değerler adı verilen kalemleri çıkararak "sermaye tabanı" adı verilen tutarı tespit etmelerini öngörmüş, ikinci aşamada ise, sermaye tabanlarını bankanın toplam RWA'larına bölerek yasal sermaye yeterlilik rasyolarını hesaplamalarını uygun görmüştür³⁶⁵. Bununla birlikte, Komite

³⁶¹ KPMG, Basel II Kapsamında Sermaye Yeterliliği, Ekim 2012, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2012/10/Basel-II-Kapsaminda-Sermaye-Yeterliliği.pdf>

³⁶² BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

³⁶³ Bkz. "Cooke Ratio"

³⁶⁴ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁶⁵ $[T1 \text{ sermaye} + AT1 \text{ sermaye} - \text{sermayeden indirilen değerler}] \div RWA \geq 8\%$

özellikle Japon bankalarına yönelik ortaya koymuş olduğu konsolidasyon prensibi çerçevesinde, bir ana banka ve sahip olduğu iştirakler arasında aynı sermaye araçlarının yasal sermaye gereğini karşılamak amacıyla birden fazla kullanımını³⁶⁶ engellemek için asgari sermaye yükümlülüklerinin ana banka seviyesinde konsolide olarak hesaplanmasına karar vermiştir³⁶⁷.

5.7 Karşı Taraf Kredi Riskleri

Diğer taraftan, 1980'li yıllarda forward sözleşmeler, future sözleşmeler, opsiyonlar ve swaplar gibi türev araçların kullanımında yaşanan önemli artış ve bu araçların kullanılmasının bankaların risk profilinde yaratmış olduğu değişiklikler, sermaye hesaplamalarında türev risklerin de ele alınmasını gerektirmiş, Komite bankaların faiz oranı ve dövizde dayalı tezgâhüstü türev sözleşmelerinden kaynaklanan CCR'lerini hesaplariken EAD miktarının CEM adı verilen standart bir yöntem kullanılarak hesaplanmasına karar vermiştir. Ancak, Komite'nin bu yöntemin yanı sıra, ulusal düzenleyici otoritelerin onayına tabi olma koşulu ile daha basit bir yaklaşım olan OEM yönteminin de kullanılabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir. Kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacağı gibi, Komite'nin Basel III kapsamında CCR'nin CEM yerine SA-CCR adı verilen yeni bir yöntemle hesaplanmasına karar vermiş olduğu bilinmektedir.

Komite, CEM çerçevesinde bankaların türev sözleşmelerinden kaynaklanan riskleri için risk ağırlıklarını her bir pozisyonun kalan vadesine göre saptanmış olan belirli dönüştürme çarpanları kullanarak krediye dönüştürmesini öngörmüş, ayrıca söz konusu hesaplamalara bankanın her bir türev pozisyonundan kaynaklanan karşı taraf kredi riskini, sözleşmenin aynı koşullarla yenileme maliyetini³⁶⁸ ve potansiyel kredi riski tutarını da dâhil etmesine karar vermiştir. Söz konusu yöntemin 1998 yılında gözden geçirilerek hisse senedi, emtia, altın ve diğer kıymetli madenlere dayalı türev işlemler de CCR hesaplamaları kapsamına dâhil edilmiş olduğu görülmektedir.

³⁶⁶ Bkz. "double gearing"

³⁶⁷ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

³⁶⁸ Bkz. "rollover cost"

Altıncı Bölüm

Piyasa risklerinin Basel çerçevesine dâhil edilişi

6.1 Piyasa risklerinin gündeme gelişi

Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ardından gelişen süreçte ortaya çıkan yeni finansal araçlar banka bilançolarını daha karmaşık hâle getirmiş ve bankaların spekülâtif alım-satım işlemlerinin artmasına yol açmıştır. Piyasalar arasındaki iç içe geçmişlik finansal krizlerin bir ülkeden diğerine hızlı bir şekilde bulaşabilmesine zemin hazırlayarak küresel finansal istikrârı tehdit etmeye başlamıştır. Kitabın daha önceki bölümlerinde de açıklandığı gibi, 1980'lerde gündeme gelen finansal serbestleşme politikaları neticesinde faiz oranlarının ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, finansal piyasaların hızla gelişmesi ve finansal araçların karmaşıklaşması, bankaların maruz kaldığı piyasa risklerinin hızla artmasına neden olmuş ve bilançolarında faiz oranı riski, kur riski ve emtia riski gibi faktörlere bağlı olarak ortaya çıkabilecek kırılganlıkların artmasına yol açmıştır.

Finansal serbestleşme hareketleri ile eş zamanlı olarak bilişim teknolojisi alanında yaşanan önemli gelişmeler sonucunda uluslararası piyasalarda herhangi bir zaman diliminde 24 saat kesintisiz işlem yapılabilmesi, finansal piyasalardaki işlem hacimlerinin hızla artmasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, finansal enstrümanların daha karmaşık hâle gelmesi ve bankaların portföylerinde yer alan varlıkların çeşitliliğinin artması, finansal istikrârın korunması açısından piyasalardaki dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkabilecek risklerin gözetim otoritelerince daha etkin bir şekilde ele alınmasını zorunlu hâle getirmiştir.

Bu dönemde bankaların sermaye yükümlülüklerinin risk duyarlılığını artırmak için mevcut sermaye standartlarının gözden geçirilmesi konusunda tartışmalar sürerken patlak veren Doğu Asya ve Latin Amerika finansal krizleri, bankacılık sektörü düzenlemelerinin piyasa risklerini içerecek şekilde yeniden gözden geçirilmesine yönelik çalışmaların daha yoğun bir şekilde gündeme gelmesini sağlamıştır. BCBS de finansal araçlar ve risk yönetimi tekniklerinin daha karmaşık hâle gelmesi nedeniyle bankaların bilançolarındaki risklerini daha hassas bir şekilde ölçebilmelerinin önemini

çeşitli vesileler ile gündeme getirmeye başlamış ve bu yöndeki çalışmalarını yoğunlaştırmıştır³⁶⁹.

Komite'nin piyasa risklerinin sermaye yükümlülüğü hesaplamalarına dâhil edilmesi ile ilgili çalışmalarını üye ülkelerdeki ulusal denetim otoritelerinin teknik elemanlarının katılımıyla, teknik düzeyde, uluslararası bankacılık sektöründeki ilerlemelerden kopuk bir yapıda ve içe dönük bir şekilde sürdürmüş olduğu göze çarpmaktadır. Bu süreçte özellikle Komite bünyesindeki teknik çalışma gruplarının, bankaların piyasa risklerini ölçmek için kullanmış oldukları istatistiki risk ölçüm modelleri ile ilgili ilerlemelere ayak uydurma konusunda yetersiz kalmış olması dikkat çekmektedir. Hiç kuşkusuz, bu dönemde bankacılık sektöründe karmaşık ve dinamik finansal işlemlerin ortaya çıkmasına neden olan yeni finansal araçların ortaya çıkmasına ve piyasaların gelişmesine paralel olarak, bankacılık sektöründe kullanılan risk ölçüm ve risk yönetim teknikleri de büyük ölçüde değişime uğramıştır. Ancak, BCBS bünyesindeki teknik çalışma grupları tarafından ortaya konmuş olan istişare metinleri,

Komite'nin risk modellemesi alanında bankacılık sektöründe özellikle VaR modelleri konusunda kaydedilen ilerlemelerin gerisinde kalmış olduğu şeklinde eleştirileri de beraberinde getirmiştir³⁷⁰. Nitekim, bu dönemde bankacılık sektörünün ve lobi gruplarının genel olarak Komite'nin istişareye açmış olduğu piyasa riski SA yönteminin çağın gerisinde kalmış olduğu yönünde yoğun eleştiriler ortaya koymasının bu dönemde Komite'nin itibarını büyük ölçüde zedelemiş olduğu bilinmektedir. Bu dönemde özellikle sermaye piyasalarında yoğun alım-satım işlemleri gerçekleştirmekte olan dünyanın önde gelen yatırım bankaları, Komite'nin piyasa riskine yönelik ortaya koymuş olduğu SA yöntemlerinin riskleri doğru şekilde tespit etme konusunda yetersiz kalacağı şeklinde görüş bildirirken, IOSCO'nun ise, BCBS'nin önermiş olduğu içsel risk ölçüm modellerinin düzenleyici arbitraj olanakları yaratılabileceği şeklinde açıklamalar yapmış olması dikkat çekmektedir³⁷¹.

Nitekim, bu süreçte uluslararası finans piyasalarından ve çeşitli lobi gruplarından gelen tepkileri dikkate alan Komite'nin, istatistiki risk ölçüm modelleri konusundaki gelişmelere ayak uydurabilmek için özel bir çalışma grubu³⁷² oluşturmuş olduğu ve VaR modellerinin bankacılık standartları

³⁶⁹ BCBS, Core principles for effective banking supervision, Eylül 1997 - söz konusu dokümanın TBB tarafından hazırlanan Türkçe çevirisinden alınmıştır: https://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Arastirma_ve_Raporlar/etkin_gozetim.doc

³⁷⁰ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁷¹ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁷² Bkz. "Models Task Force"

kapsamına dâhil edilmesi konusunda çalışmalar yürütmeye başlamış olduğu görülmektedir³⁷³.

Bu dönemde ABA ve IIF gibi önde gelen kurumlar da Komite'nin bu girişimine destek vererek mevcut sermaye hesaplama yaklaşımının risk duyarlılığını artıracak şekilde gözden geçirilmesi ve bankaların yasal sermaye seviyelerini hesaplamak için kendilerinin geliştirmiş olduğu içsel risk ölçüm modellerinin kullanılmasına izin verilmesi konusunda yoğun lobi faaliyetleri yürütmeye başlamıştır³⁷⁴.

Komite, söz konusu çalışmaların sonucunda Basel I sermaye yeterlilik standartlarının bankaların üstlendikleri piyasa risklerini de içerecek şekilde revize edilmesi yönünde bir öneri metnini³⁷⁵ 1993 yılında kamuoyuyla paylaşmış³⁷⁶ ve birkaç yıl süren yoğun bir müzakere sürecinin ardından 1996 yılında mevcut Basel I sermaye yeterlilik standartlarını piyasa riskini de içerecek şekilde güncelleyerek "Piyasa Riski Değişikliği"³⁷⁷ olarak anılan standartları kamuoyu ile paylaşmıştır³⁷⁸. Bu süreçte özellikle uluslararası faaliyet gösteren büyük bankaların risklerini daha iyi ölçebilmek ve yönetebilmek için ileri seviyede VaR modelleme tekniklerini kullanmalarının, Komite'nin Piyasa Riski Değişikliği düzenlemelerini gerçekleştirmesi açısından bir bakıma itici bir güç oluşturmuş olduğunu söylemek mümkündür.

6.2 Piyasa riski içsel risk ölçüm yöntemlerine ilişkin tartışmalar

Kitabın ilk bölümünde anlatıldığı gibi, Basel I Sermaye Uzlaşısı öncesinde sürdürülmüş olan müzakereler hızlı ve sorunsuz bir şekilde tamamlanarak bankalar tarafından pek fazla itiraza uğramadan kabul görürken, Komite'nin piyasa riskini Basel I standartları kapsamına dâhil etmeye çalıştığı süreçte çeşitli tartışmalar gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir. Komite'nin bu dönemde yürütmüş olduğu çalışmalar sırasında çeşitli lobi gruplarından gelen olumsuz görüşlerle karşı karşıya kaldığı gibi aynı zamanda çalışmalarını birlikte sürdürmüş olduğu IOSCO ile piyasa

³⁷³ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

³⁷⁴ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

³⁷⁵ Bkz. "Supervisory Treatment of Market Risks"

³⁷⁶ BCBS, Supervisory Treatment of Market Risks, Nisan 1993, <https://www.bis.org/publ/bcbs11a.pdf>

³⁷⁷ Bkz. "Market Risk Amendment"

³⁷⁸ BCBS, Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks, Ocak 1996, <https://www.bis.org/publ/bcbs24.pdf>

risklerinin sermaye hesaplama çerçevesine dâhil edilmesine ilişkin çeşitli konularda görüş ayrılığı yaşamış olması dikkat çekmektedir.

1970'li yıllarda ABD ve Kanada arasında sermaye piyasası komisyonları arasında iş birliği sağlamak amacıyla kurulan ve zamanla uluslararası menkul kıymet işlemleriyle ilgili standartları belirleyen küresel bir düzenleme ve gözetim otoritesi olarak faaliyet göstermeye başlayan IOSCO'nun, piyasa risklerinin bankacılık düzenlemelerine dâhil edildiği süreçte VaR yaklaşımının bankaların yasal sermaye yükümlülüğü hesaplarında kullanılıp kullanılmaması ve kısa vadeli T3 borçlanma araçlarının bankaların sermaye yükümlülüğü kapsamına dâhil edilip edilmemesi gibi bir takım teknik konularda BCBS ile derin görüş ayrılıkları yaşamış olduğu bilinmektedir³⁷⁹.

Komite ve IOSCO arasında sürdürülmekte olan görüşmelerin 1990'lı yılların başında çıkmaza girmesi üzerine, zamanın G7 ülkeleri liderleri iki kuruma bu konudaki çalışmaların 1996 yılına kadar sonuca ulaştırılması yönünde siyasi baskı uygulayarak müzakerelerin sonuca ulaşmasını sağlamıştır³⁸⁰. Nitekim, söz konusu çalışmalar neticesinde BCBS ve IOSCO'nun bankaların ve aracı kurumların denetim ve gözetimi ile ilgili üzerinde uzlaşma sağlamış oldukları bir takım ortak prensipleri ve türev işlemlerine ilişkin kamuya açıklamaları gereken bilgilerin kapsamı ile ilgili kamuoyunu aydınlatmak üzere 1996 yılında ortak bir rapor yayımlamış oldukları görülmektedir³⁸¹.

Buna ilave olarak, benzer siyasi baskıların neticesinde BCBS, IOSCO ve IAIS da finansal holdinglerin³⁸² düzenlenmesi ve denetimine ilişkin uluslararası iş birliğini güçlendirmek amacıyla³⁸³ 1996 yılında JFFC³⁸⁴ adı altında faaliyete geçmiştir. JFFC'nin bu dönemde özellikle bankacılık sektörü denetim otoriteleri ve diğer finansal sektörlerdeki denetim otoriteleri arasındaki bilgi alışverişini kolaylaştırmak ve bu alanda ortak hareket edilmesini engelleyebilecek yasal engelleri tespit etmek için yoğun çalışmalar gerçekleştirmiş olduğu bilinmektedir. Kısa süre içinde sorumluluk alanı finansal holdinglere ilişkin sorunların ötesine geçerek, bankacılık, sigortacılık ve menkul kıymetler alanlarını da kapsamaya başlayan JFFC'in ismi 1999 yılında "Ortak Forum"³⁸⁵ olarak kısaltılmıştır³⁸⁶.

³⁷⁹ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁸⁰ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁸¹ BCBS, Basel/IOSCO Joint Statement for the Lyon Summit, Mayıs 1996, <https://www.bis.org/publ/bcbs26.pdf>

³⁸² Bkz. "financial conglomerates"

³⁸³ Bkz. "Tripartite Group"

³⁸⁴ Bkz. "The Joint Forum on Financial Conglomerates"

³⁸⁵ Bkz. "Joint Forum"

BCBS, bu süreçte öncelikle bankaların piyasa riski yasal sermaye yükümlülüklerini hesaplamaları için piyasa riski SA yöntemini açıklamış olduğu bilinmektedir. Komite'nin 1993 yılında açıklamış olduğu bu yaklaşımın, BoE'nin 1987 yılında faiz, menkul kıymet pozisyonları ve döviz risklerinin ölçülmesi ile ilgili olarak ortaya koymuş olduğu ve kısaca "yapı taşı yaklaşımı"³⁸⁷ olarak anılan bir çalışması baz alınarak geliştirilmiş olduğu bilinmektedir. Söz konusu yöntemin, bankaların piyasa riski sermaye yükümlülüklerini kredi riski sermaye yükümlülüğü hesaplamalarında olduğu gibi her bir piyasa riski unsuru için ayrı olarak hesaplanmasını öngörmüş olması dikkat çekmektedir³⁸⁸.

Komite, söz konusu yaklaşım çerçevesinde bankaların alım-satım hesaplarında yer alan finansal araçlardan dolayı maruz kalmış oldukları piyasa riskine esas tutarı hesaplarken, kur riski, emtia riski, alım-satım portföyündeki faiz oranı riski ve menkul kıymet pozisyonlarından kaynaklanan risklerden oluşan risk sınıflarını dikkate alarak bu sınıfların her biri için ayrı sermaye yükümlülüğü hesaplamalarını öngörmüştür. Komite, söz konusu risk sınıflarının her biri için piyasalardaki genel hareketlere bağlı olarak faiz oranlarında, hisse senedi fiyatlarında ve döviz kurlarında meydana gelebilecek fiyat dalgalanmalarının yol açabileceği "genel piyasa riski" ve opsiyon sözleşmelerinden ve opsiyon hakkı içeren diğer işlemlerden kaynaklanabilecek "opsiyon riski" hesaplamalarını da zorunlu hâle getirmiştir. Komite'nin, bu yaklaşım çerçevesinde bankaların piyasa riskleri için sahip olması gereken sermaye miktarının, risk sınıflarının her biri için ayrı olarak hesaplanan sermaye yükümlülüklerinin toplanarak belirlenmesine karar vermiş olduğu görülmektedir.

Komite'nin ortaya koymuş olduğu ilk öneri metninin, bankaların alım-satım portföyünde bulundurmuş olduğu sermaye piyasası araçlarının vadesinden önce elden çıkarılma ihtimalinin daha yüksek olmasını dikkate alarak, söz konusu pozisyonlardan kaynaklanan piyasa riskine yönelik ayrı bir sermaye yükümlülüğü hesaplanması şartı ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Komite'nin söz konusu risklerin hesaplanması konusunda AB'de 1993 yılında ortaya konmuş olan CAD çerçevesinde halihazırda önerilmiş olan SA yaklaşımlarını baz alırken, ayrıca bankanın elinde tutmuş olduğu tahvilleri ihraç eden kuruluşların kendileri ile ilgili olarak yaşanabilecek olumsuz gelişmeler nedeniyle ortaya çıkabilecek "spesifik risk'in" de hesaplanmasını öngörmüş olması dikkat çekmektedir.

Komite'nin, faiz oranı riski ve hisse senedi pozisyon riski için hesaplanmasını öngörmüş olduğu spesifik risk için, bankaların %8 ilave

³⁸⁶ BCBS, The supervision of financial conglomerates, Temmuz 1995, <https://www.bis.org/publ/bcbs20.pdf>

³⁸⁷ Bkz. "building block approach"

³⁸⁸ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

piyasa riski sermayesi bulundurmasına karar verirken, ulusal gözetim otoritelerinin onayına tabi olma koşulu ile likit ve yeterince çeşitlendirilmiş portföyler için ilave spesifik risk yükümlülüğünün %4 olarak hesaplanabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir.

Bu süreçte gerek sektörün önde gelen bankalarının, gerekse BCBS'nin kararlarına en çok etki eden kurumlardan biri olan IIF'nin, Komite'nin ortaya koymuş olduğu SA yaklaşımının bankaların içsel risk yönetimi süreçlerinde halihazırda kullanmakta olduğu VaR tekniklerinin çok gerisinde yönünde ağır eleştiriler ortaya koymuş oldukları görülmektedir. Bu dönemde özellikle önde gelen Amerikan yatırım bankalarının söz konusu SA yaklaşımını alım-satım portföylerinde tutmuş oldukları finansal enstrümanlar arasındaki korelasyonları dikkate almadığı ve VaR modellerine yapmış oldukları yatırımları boş çıkaracak olması nedeniyle tepki ile karşılaşmış oldukları bilinmektedir³⁸⁹.

Bilindiği üzere, Basel I Sermaye Uzlaşısı'nın ardından gelişen süreçte, piyasa riskine yönelik olarak ilk kez 1989 yılında JP Morgan'ın RiskMetrics modelini ortaya koymasının ardından gelişen süreçte, bankalar kendi VaR modellerini geliştirmeye başlamış ve bu yaklaşım çok kısa süre içerisinde bankaların döviz ve para piyasalarında meydana gelen dalgalanmalar nedeniyle karşı karşıya kaldıkları piyasa risklerinin boyutunun belirlenmesi konusunda bir endüstri standardı hâline gelmiştir³⁹⁰. Bu süreçte, Amerikan lobi gruplarının Komite'ye bu modellerin resmi olarak kullanılması yönünde baskı yaparken, Kıta Avrupası'ndaki bankaların ise, piyasa riskine esas tutarın belirlenmesi için VaR yaklaşımının kullanılması hâlinde Amerikan bankaları karşısında dezavantajlı konuma düşecekleri yönünde çeşitli endişeler dile getirmiş oldukları görülmektedir³⁹¹.

Ancak, bu dönemde özellikle uluslararası düzeyde faaliyet gösteren küresel bankalarda halihazırda ileri seviyede VaR tekniklerinin kullanılıyor olması Komite'nin bir bakıma sektörün gerisinde kalmasına yol açmıştır. Aynı dönemde BCBS'nin gerçekleştirmiş olduğu QIS'in ise, bankaların kullanmakta olduğu farklı VaR modellerinin aynı portföyler için birbiriyle oldukça çelişen risk ölçümleri hesaplamış olduğunu ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir. Komite, buna rağmen çeşitli lobi gruplarının etkisinde kalarak 1995 yılında ortaya koymuş olduğu piyasa riski içsel model yaklaşımı çerçevesi³⁹² ve 1996 yılında açıklamış olduğu "Piyasa Riski Değişikliği" olarak bilinen gözden geçirilmiş sermaye yükümlülüğü standartları³⁹³

³⁸⁹ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁹⁰ Barone-Adesi, G. ve diğeri (1999) VaR without correlations for portfolios of derivatives securities. Journal of Futures Markets, 19(5): 583-602.

³⁹¹ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁹² Bkz. "An internal model based approach to market risk capital requirement"

³⁹³ Bkz. "Market Risk Amendment"

kapsamında bankaların kendi VaR modellerini, yani IMA yaklaşımlarını, kullanabilmelerine onay vermiştir. Böylelikle, bankalar piyasa risklerine karşılık olarak bilançolarında tutmaları gereken sermaye tutarını hesaplamak için SA ve VaR yaklaşımları arasında bir tercih yapabilme şansına kavuşmuştur³⁹⁴.

6.3 Piyasa riski sermaye yükümlülüğü hesaplama yöntemlerinin eksiklikleri

Komite, piyasa riski düzenlemesi ile bankaların ulusal düzenleyici otoritelerin onayına bağlı olmak koşulu ile kendi VaR modellerini kullanmalarına onay verirken, bankaların söz konusu yöntemleri kullanabilmeleri için risk yönetim sistemlerinin yeterliliğine ilişkin bir takım kriterleri yerine getirmelerini zorunlu kılarak söz konusu modellerin geliştirilmesi ve kullanımı konusunda yeterli teknik altyapıya, uzman personele ve risk yönetim sistemi uygulamalarından sorumlu bağımsız risk kontrol birimlerine sahip olmaları şartını ortaya koymuştur.

Komite'nin ayrıca bu modellerin ulusal denetim otoritelerinin onay sürecinden geçme koşuluna bağlı olarak kullanılmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Komite'nin, bunun yanı sıra, bankanın yönetim kurulu ve üst yönetiminin de risk kontrol sürecinde aktif bir oynaması ve yeterli deneyime sahip olmasını da zorunlu hâle getirmiş olması dikkat çekmektedir. Komite, bu koşulların yerine getirilmesi ve ulusal denetim otoritelerinin onayına bağlı olarak bankaların zaman içerisinde SA yaklaşımı yerine IMA kullanımına geçiş yapmasını öngörmüş ve geçiş sürecinde bankaların her iki yaklaşımı da birlikte kullanabilmelerine izin vermiştir. Parametrik yöntem, tarihsel simülasyon yöntemi ve Monte-Carlo simülasyonu gibi ileri seviyede istatistiki yöntemlerden oluşan VaR yaklaşımı, bankaların alım-satım portföylerinin uğrayabileceği en yüksek tahmini zararı ile belli bir istatistiki güven aralığında hesaplayabilmelerine olanak tanırken,

Komite söz konusu hesaplamaların 10 iş günü olarak belirlemiş olduğu elde tutma süresine³⁹⁵ göre ve en az 250 günlük veri seti kullanılarak gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Komite'nin ayrıca hesaplamaların yeterince ihtiyatlı olmasını sağlamak için VaR değerinin %99'luk güven aralığında hesaplanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Komite'nin bu dönemde ayrıca VaR hesaplamalarının bankaların zorlu piyasa koşullarında yaşayabilecekleri kayıplara karşı dayanıklılıklarını artıracak şekilde gerçekleştirilebilmesini sağlamak için hesaplanan VaR rakamının belli bir

³⁹⁴ BCBS, Amendment to The Capital Accord to incorporate Market Risks, Ocak 1996, <https://www.bis.org/publ/bcbs24.pdf>

³⁹⁵ Bkz. "holding period"

çarpan³⁹⁶ kullanılarak yükseltilmesi yönünde de çalışmalar yürütmüş olduğu bilinmektedir. Söz konusu çarpanın başlangıçta 5 olması önerilse de, bu dönemde gerçekleştirilen QIS'lerin sonuçları doğrultusunda söz konusu katsayının 3 olarak olarak kullanılmasına karar verilmiştir.

Komite'nin, bunun yanı sıra, bankaların sermaye yükümlülüklerini günlük olarak karşılamalarını zorunlu hâle getirerek bu rakamın hesaplanması için bir önceki günkü VaR tutarı ve son 60 iş gününün VaR hesaplamalarından hangisi daha yüksekse o rakamın söz konusu çarpım faktörü ile çarpılmasına karar vermiş olduğu görülmektedir³⁹⁷. Komite'nin söz konusu çarpanı herhangi bir bilimsel çalışmaya dayanarak değil, üye ülkelerin farklı tercihleri arasında bir orta yol bulacak şekilde saptamış olması, yöntemin portföy çeşitlendirme etkilerini dikkate almaması ve bankaların yasal sermaye yükümlülüklerini yükseltecek olması bu dönemde birçok bankanın tepkisine yol açmış, IMA yaklaşımının sektör tarafından kabul görüp görmeyeceği konusunda çeşitli tartışmalar gündeme gelmiştir³⁹⁸.

1996 yılında bu katsayının yol açacağı rakamsal etkileri değerlendirmek üzere özellikle IIF, ISDA ve LIBA tarafından bankaların geçmiş alım-satım portföyleri üzerinde gerçekleştirilen geriye yönelik hesaplamaların³⁹⁹ bankalar açısından ileri risk ölçüm yöntemlerinin kullanımını engelleyecek düzeyde yüksek sermaye rakamlarına yol açmayacağı yönünde sonuçlar ortaya koyması üzerine Komite, katsayı kullanımını ile ilgili kararını değiştirmeyenken, ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin gerekli görmesi hâlinde bankaların 0 ile 1 arasında ilave bir çarpım faktörü⁴⁰⁰ de kullanabilmelerine olanak tanımıştır⁴⁰¹.

Öte yandan, Komite'nin piyasa riski sermaye hesaplamalarında IMA yaklaşımları kullanacak olan bankaların söz konusu modellerin geçerliliğini stres testleri ile desteklemesi ve ilgili bütün riskleri dikkate almış olduklarını gösterebilmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir. Böylelikle, bankaların piyasa risklerine yönelik gerçekleştirmiş oldukları hesaplamaların da düzenleyici otoritelerin SREP sürecine dâhil edilmiş olduğu görülmektedir.

Bu süreçte, ayrıca VaR yöntemlerinin spesifik riski yeterince hesaba katmamış olduğunu göz önünde bulunduran Komite, bankaların ilave sermaye yükümlülüğüne tâbi tutulmasını da gündeme getirmiş ve bu

³⁹⁶ Bkz. "multiplication factor"

³⁹⁷ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁹⁸ Goodhart, C. (2011). The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press.

³⁹⁹ Bkz. "back testing"

⁴⁰⁰ Bkz. "plus factor"

⁴⁰¹ BCBS, Amendment to The Capital Accord to incorporate Market Risks, Ocak 1996, <https://www.bis.org/publ/bcbs24.pdf>

konudaki tartışmalar Komite'nin gündemini uzun süre meşgul etmiştir. Ancak, VaR uygulaması kapsamında kullanılacak çarpım faktörü konusunda ulusal düzenleme otoriteleri ve bankacılık sektörü ile oldukça hızlı bir şekilde uzlaşa sağlayan Komite'nin, spesifik riske ilişkin olarak ise aynı hızda bir sonuca ulaşamamış olması dikkat çekmektedir.

Komite'nin, uzun müzakerelerin ardından, 1996 yılında SA yaklaşımına bağlı olarak hesaplanacak spesifik risk değerinin %50'si seviyesinde bir spesifik risk tabanı uygulamasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Ancak, bu dönemde söz konusu yaklaşımın, bankaların hem SA hem de IMA yaklaşımları ile hesaplama yapmasını gerektirerek ek bir külfete yol açacağı gerekçesiyle sektör tarafından olumlu karşılanmamış olduğu bilinmektedir. Nitekim, spesifik risk taban uygulamasının bankalar için risk hesaplamalarını daha külfetli hâle getireceğini kabul eden Komite, 1997 yılında Piyasa Riski Uzlaşısı'nda bir değişiklik yaparak spesifik risklerini IMA kullanarak hesaplayan bankaların taban uygulaması yerine katsayı olarak 4 rakamını kullanmalarına karar vermiştir⁴⁰².

1990'lardan başlayarak büyük bankalar ve başta IIF olmak üzere çeşitli lobi gruplarının, IMA kullanımına izin verilmesi konusunda BCBS'ye baskı yapmaya başlamış oldukları ve bu yönde karar alınmasında büyük rol oynamış oldukları görülmektedir. Nitekim, Komite bankaların piyasa risklerini kendi geliştirmiş oldukları VaR modelleri ile hesaplayabilmelerine izin verirken söz konusu riskleri daha etkin bir şekilde hesaplayabileceklerini öngörmüştür. Ancak, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı bir şekilde ele alınacağı gibi, 1997 Asya ve 1999 Rusya krizleri ile birlikte VaR modellerinin piyasa risklerini doğru şekilde tespit etme konusunda yetersiz oldukları anlaşılmıştır.

Bu dönemde uluslararası finans çevrelerinde bankaların alım-satım hesaplarına ilişkin sermaye yükümlülüğü hesaplamalarında bankaların IMA modellerini kullanarak mümkün olduğunca düşük sermaye yükümlülüğü rakamları hesaplamış oldukları ve bu modellerin bankalar arasında RWA'ların hesaplanması açısından ciddi boyutta tutarsızlıklara yol açmış olduğu yönünde eleştiriler gündeme gelmeye başlamıştır. Ancak, Komite'nin söz konusu modellerle ilgili yeni standartlar ortaya koymakta geç kalarak bu yöndeki çalışmaları ancak küresel krizin ardından gündemine almış olduğu görülmektedir.

⁴⁰² BCBS, Modification of the Basle Capital Accord of July 1988, as amended in January 1996, 19 Eylül 1997, <https://www.bis.org/press/p970918a.htm>

6.4 Bankacılık ve alım-satım hesapları

1980'lerden itibaren büyük bankaların birçoğu faaliyetlerini alım-satım ve bankacılık pozisyonları olarak ikiye ayırmaya başlamış, özellikle piyasa riskinin sermaye yükümlülüğü çerçevesine dâhil edilmesiyle birlikte bankaların bilançoları bankacılık hesabı⁴⁰³ ve alım-satım hesabı⁴⁰⁴ olarak ikiye ayrılmıştır. Bu uygulama kapsamında bankaların bilançolarında alım-satım niyetiyle tutmuş olmadıkları ve vade sonuna kadar ellerinde tutmayı planlamış oldukları varlıkları bankacılık hesabında; vadesinden önce elden çıkarmayı planlamış oldukları ve bilançolarında alım-satım yapma niyetiyle tutmuş oldukları varlıkları ise, alım-satım hesabında tutmaları öngörülmüştür.

Bankacılık hesabı ve alım-satım hesabı olarak iki ayrı hesabın ortaya çıkmasıyla birlikte, bankaların alım-satım hesabında tutmuş olduğu menkul kıymetler nedeniyle maruz kaldığı kur riski, faiz oranı riski, hisse senedi pozisyonlarından kaynaklanan riskler ve opsiyon pozisyonlarından kaynaklanan risklerin genel olarak piyasa riski olarak anılmaya başladığı bilinmektedir. Bu süreçte, bankaların alım-satım hesaplarındaki pozisyonların daha düşük risk ağırlıklarına sahip olması, bankaların geleneksel bankacılık işlemlerinden uzaklaşarak sermaye piyasası işlemlerine yönelmelerini teşvik etmiş, bankaların bilançolarının "piyasa fiyatına göre değerlendirme"⁴⁰⁵ muhasebe uygulamasına bağlı olarak piyasa risklerine daha duyarlı hâle gelmesine yol açmıştır.

Söz konusu piyasa riski düzenlemelerine bağlı olarak ayrıca bankaların pozisyonlarının alım-satım işlemi yapma niyetiyle belirlenmesine karar verilmiş olmasından dolayı bankalar açısından bir sermaye arbitrajı fırsatı ortaya çıkmış, bankalar, gerçek amaçları alım-satım yapmak olmasa bile pozisyonlarını alım-satım hesabına taşıyabilmıştır. Öte yandan, büyük bankacılık hesaplarına sahip olan bankaların devlet garantisi ve mevduat sigortası korumasına tabi olabilmesi ve genellikle daha yüksek kredi derecelendirme notlarına sahip olması fonlama maliyetlerinin daha düşük olmasını sağlamış, bu nedenle büyük bankacılık grupları sermaye piyasası işlemlerine bağlı pozisyonlarını bankacılık hesaplarının ağırlıkta olduğu iştiraklerine kaydırmaya başlamıştır⁴⁰⁶.

Buna paralel olarak, bankaların menkul kıymetleştirme yöntemi ile ihraç etmiş oldukları menkul kıymetleri de alım-satım hesaplarına taşımasıyla birlikte, alım-satım ve bankacılık hesapları arasındaki piyasa ve kredi riskine maruz olma ayrımı geçerliliğini yitirmiş ve alım-satım hesapları da bankacılık hesaplarında olduğu gibi kredi riskine maruz kalmıştır. Ancak, tahmin

⁴⁰³ Bkz. "banking book"

⁴⁰⁴ Bkz. "trading-book"

⁴⁰⁵ Bkz. "mark-to-market"

⁴⁰⁶ Jones, D. (2000), Emerging problems with the Basel Capital Accord: Regulatory capital arbitrage and related issues, *Journal of Banking and Finance* 24, 35-58.

edileceği gibi, söz konusu uygulama bir takım tartışmaları ve endişeleri beraberinde getirmiştir.

Nitekim, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı bir şekilde ele alınacağı gibi, BCBS küresel krizin ardından bu konuda bir takım prensipler belirlenmesi gerektiğine kanaat getirerek bankaların alım-satım hesaplarındaki pozisyonlarına bağlı olarak ortaya çıkan piyasa risklerinin nasıl ele alınacağı konusunda IOSCO ile istişareler gerçekleştirmeye başlamıştır. Komite'nin ileriki yıllarda söz konusu istişarelerin sonucunda ortaya koymuş olduğu FRTB kapsamında bankaların mevcut piyasa riski çerçevesindeki boşluklardan faydalanarak pozisyonlarını alım-satım ve bankacılık hesapları arasında taşımalarını engellemek için bu iki hesap arasındaki sınırı daha kısıtlayıcı bir hâle getirmeye yönelik olarak bir takım standartlar belirlemiş olduğu görülmektedir⁴⁰⁷.

Komite'nin ayrıca, bankaların alım-satım hesaplarındaki menkul kıymetleştirme pozisyonları için de yeterli miktarda sermaye tutmalarını sağlamak ve yapılandırılmış ürünlerin yol açabileceği risklere karşılık sermaye yükümlülüklerini yükseltmek üzere de bir takım standartlar ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir. Kitabın ilerleyen bölümlerinde inceleneceği gibi, FRTB kapsamındaki standartlar bankaların gerek spekülâtif amaçlı, gerekse müşterileri adına gerçekleştirmiş olduğu alım-satım işlemlerine bağlı olarak ortaya çıkabilecek piyasa riskleri için bilançolarında tutmaları gereken sermaye miktarının hesaplanmasını daha karmaşık bir hâle getirmiştir. Bu düzenlemelere bağlı olarak, bankaların risk modelleme altyapılarını ve sistemlerini güçlendirmeleri gerekirken alım-satım işlemlerine yönelik olarak yürütmüş oldukları risk yönetim faaliyetlerinin çok daha masraflı bir hâle gelmiş olduğu görülmektedir⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ BCBS, Revised market risk framework and work programme for Basel Committee is endorsed by its governing body, 11 Ocak 2016, <https://www.bis.org/press/p160111.htm>

⁴⁰⁸ Feridun, M., Inconsistent Implementation of the FRTB Could Jeopardize Post-Crisis Banking Reforms, 20 November 2019, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2019/11/20/inconsistent-implementation-of-the-frtb-could-jeopardize-post-crisis-banking-reforms>

Yedinci Bölüm

Basel II çerçevesi ve içsel risk ölçüm yaklaşımları

7.1 Basel II müzakere sürecinde öne çıkan tartışmalı konular

1990'lı yıllarda uluslararası piyasalarda belirsizlikleri büyük ölçüde artırmış olan karmaşık ve dinamik finansal işlemlerin ortaya çıkması nedeniyle gerek bankaların, gerekse piyasa katılımcıların karşı karşıya oldukları riskler de çok hızlı bir şekilde artmış ve çeşitlenmiştir. Hiç şüphesiz, küresel finans piyasaları hızla gelişirken, bu piyasalarda ortaya çıkmış olan yeni finansal araçların spekülâtif amaçla kullanılmaları da risklerin çeşitliliğini oldukça artırmıştır. Finansal piyasalarda gerçekleşen bu baş döndürücü gelişmeler ve finansal araçların çeşitliliğindeki artış, kaçınılmaz olarak gerek BCBS'nin, gerekse de ulusal düzenleme ve denetleme otoritelerinin bankacılık denetim süreçlerinde esas alınacak düzenleyici çerçeveyi yeniden gözden geçirme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Nitekim, Basel I standartlarının ardından gelişen süreçte Komite'nin bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin mevcut standartların yetersiz kaldığı yönüne cevap vermek üzere 1990'lı yılların sonuna doğru bir takım çalışmalar gerçekleştirmeye başlamış olduğu görülmektedir⁴⁰⁹. Komite, bu çalışmalarını çerçevesinde ilk olarak 2004 yılında "Sermaye Ölçümü ve Sermaye Standartlarının Uluslararası Düzeyde Uyumlaştırılması"⁴¹⁰ isimli dokümanları yayımlayarak yeni bankacılık standartlarını ortaya koymuştur⁴¹¹.

Bu standartların ortaya çıkış sürecinde özellikle büyük Amerikan bankalarının sermaye yeterliliklerini kendi içsel risk ölçüm modellerini kullanarak belirlemek istemesinin büyük rol oynamış olduğu bilinmektedir. Bu dönemde özellikle uluslararası düzeyde faaliyet gösteren küresel bankalarda halihazırda daha karmaşık yaklaşımlar kullanılıyor olması mevcut Basel I sermaye çerçevesinin büyük ölçüde çağ dışı kalmasına yol açmıştır.

⁴⁰⁹ Lall, R. (2015) Timing as a Source of Regulatory Influence: A Technical Elite Network Analysis of Global Finance. Regulation & Governance 9, no. 2: 125-143

⁴¹⁰ Bkz. "International convergence of capital measurement and capital standards"

⁴¹¹ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

Hiç kuşkusuz, bu süreçte BCBS, özellikle ABD bankacılık sektöründe büyük bankalar arasında hızla yaygınlaşmakta olan içsel risk ölçüm yaklaşımlarının gerisinde kalmamak amacıyla Basel II düzenlemelerini gerçekleştirmek durumunda kalmıştır.

Nitekim, söz konusu standartlara ilişkin yürütülmüş olan müzakere sürecinde özellikle Amerikan bankalarının yoğun lobi faaliyetleri gerçekleştirmiş olması dikkat çekmektedir. Basel II çerçevesinin ortaya çıkışına yönelik çalışmalar 1990'lı yılların sonundan başlayarak 2004 yılına kadar devam etmiş olduğundan, bu süreçte küresel piyasalarda meydana gelen gelişmelerin neticesinde sermaye yeterliliğine bakış açısı büyük ölçüde değişmiş, bankaların risklerini daha kapsamlı ve riske daha duyarlı bir şekilde ele almalarının önemi giderek artmıştır. Dolayısıyla, Komite'nin kısaca "Basel II" olarak anılan bu düzenleyici çerçeve ile Basel I sermaye yükümlülüğü hesaplamalarını riske daha duyarlı bir hâle getirmiş, operasyonel riskleri sermaye yükümlülüğü hesaplamalarına dâhil etmiş ve sermaye yeterlilik kavramını üç "yapısal blok"⁴¹² çerçevesinde daha geniş bir perspektiften ele almış olduğu görülmektedir⁴¹³.

Komite, bu yaklaşım çerçevesinde ilk iki yapısal blok ile bankaların risk hesaplamalarıyla ilgili risk duyarlılığını artırmaya çalışırken, üçüncü yapısal blok⁴¹⁴ kapsamında ise bankaların finansal durumlarıyla ilgili kamuoyuna daha sağlıklı bir bilgi akışı sağlanmasını ve piyasa disiplininin güçlendirilmesini hedeflemiştir⁴¹⁵. Dolayısıyla, söz konusu yapısal blokların birbirini tamamlayıcı nitelikte olması gerçeğinden hareketle Basel II standartlarının bankacılık sektörünün denetimini oldukça güçlendirmiş olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

Ancak, Komite'nin bu standartlar çerçevesinde Basel I Sermaye Ulaşısını tamamen ortadan kaldırmayıp, mevcut standartların eksik yönlerini tamamlamayı hedeflemiş olduğu görülmektedir. Nitekim, Basel II standartlarının bankaların kredi ve operasyonel risklerini riske duyarlı bir şekilde ölçebilmelerini sağlamak amacıyla ulusal denetim otoritelerinin onayına bağlı olmak koşulu ile içsel risk ölçüm modelleri kullanabilmelerine izin verirken, bankaların yönetsel yapısı, iç kontrol sistemleri, piyasa disiplini ve kamuya bilgi paylaşımı gibi birçok konuda da bir takım yeni prensipler ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir⁴¹⁶.

⁴¹² Bkz. "pillars"

⁴¹³ Harris, C. Call to Revise Banks Capital Adequacy Rules, Financial Times, 22 Eylül 1998.

⁴¹⁴ Bkz. "Pillar III"

⁴¹⁵ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴¹⁶ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

Ancak, Basel II sermaye çerçevesinin piyasa riskine esas tutarın hesaplanması için halihazırda kullanılmakta olan risk modellerine ilişkin olarak ise önemli bir değişiklik içermemiş olması dikkat çekmektedir.

Söz konusu standartların ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, BCBS'nin daha önce gizlilik içerisinde yürütmüş olduğu Basel I müzakerelerinin aksine bu dönemde gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar kapsamında gerek ülke denetim otoriteleri, gerekse bankalar ve diğer ilgili tarafların söz konusu istişare metinleriyle ilgili ortaya koymuş oldukları değerlendirmeleri dikkate almış olduğu görülmektedir⁴¹⁷. Bu süreçte bazı büyük bankaların kredi risklerini daha iyi ölçebilmek ve yönetebilmek için kendi içsel kredi derecelendirme tekniklerini kullanmalarının, Komite'nin Basel II düzenlemelerini gerçekleştirmesi açısından bir bakıma itici bir güç oluşturmuş olduğu bilinmektedir.

Söz konusu müzakere sürecinde ileri risk ölçüm yöntemleri ile ilgili QIS'lerinin uzaması nedeniyle bu konuda karar alınmasının oldukça gecikmiş olduğu görülmektedir. Nitekim, Komite 1999 yılında başlayıp 6 yıl devam etmiş olan istişare süreci boyunca 1999, 2001 ve 2003 yıllarında art arda üç istişare metni yayımlamıştır. Söz konusu metinlere ilişkin çeşitli tartışmaların gündeme gelmesi nedeniyle düzenlemelerin son şeklini almasını ilk istişare metninden yıllar sonra gerçekleştirebilmiştir⁴¹⁸. Komite'nin, Basel II çerçevesini açıklamasının ardından IOSCO ile birlikte piyasa riski ve karşı taraf kredi riski ile ilgili çalışmalara devam ederek, 2006 yılında bu çalışmaların sonucunda ortaya çıkmış olan standartları da Basel II çerçevesine ilave etmiş olduğu bilinmektedir⁴¹⁹. Bu süreçte, Komite'nin özellikle ISDA gibi kurumların ve bir takım lobi gruplarının etkisinde kalarak başlangıçta ortaya koymuş olduğu standartları esnetmiş olduğu yönünde eleştiriler gündeme gelmiştir.

Nitekim, Basel I sermaye çerçevesinin ardından gelişen süreçte, menkul kıymetleştirme ve kredi türev faaliyetlerinin bankaların maruz kaldığı risklerin tespit edilebilmesini zorlaştırdığına yönelik olarak gündeme gelmiş olan yoğun tartışmalara rağmen, Komite'nin Basel II kapsamında bu faaliyetlerden kaynaklanan bankacılık risklerine ilişkin olarak dikkate değer bir düzenleme ortaya koymamış olduğu görülmektedir. Komite'nin menkul kıymetleştirme işlemlerine bağlı risklerle ilgili olarak kayda değer bir standart ortaya koymamasında özellikle ISDA'nın türev ürün işlemlerinden kaynaklanan risklerin çok düşük olduğu ve bu işlemlerde kullanılan sözleşmelerin risklere karşı gerekli tedbiri sağlamakta olduğu yönünde

⁴¹⁷ BCBS, Basel II: The New Basel Capital Accord - third consultative paper , Nisan 2003, <https://www.bis.org/bcbs/bcbscp3.htm>

⁴¹⁸ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴¹⁹ BCBS (2006), International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework Comprehensive Version, Bank for International Settlements. Basel

BCBS'ye güvence vermiş olmasının büyük rol oynamış olduğu bilinmektedir⁴²⁰. ISDA'nın bu süreçte ayrıca bankaların alım-satım hesaplarındaki varlıkların genellikle kısa vadeli bir yapıya ve yeterli likiditeye sahip olduğu konusunda Komite'yi ikna ederek, bankaların bu hesaplarındaki faaliyetlerinden kaynaklanan CCR'leri için ilave sermaye yükümlülüğü şartı getirmesini engellemeyi başarmış olması da dikkat çekmektedir⁴²¹.

Komite'nin Basel II kapsamında ortaya koymuş olduğu istişare metinleri incelendiği zaman, 1999 yılında yayımlanmış olduğu ve sadece 60 sayfadan oluşan ilk istişare metninin sadece yapısal blokları tanıtmış olduğu ve bu dönemde gündemde olan içsel derecelendirme yaklaşımıyla ilgili herhangi bir detay paylaşmamış olduğu görülmektedir. Ancak, Komite'nin bundan birkaç yıl sonra yayımlanmış olduğu ve 450 sayfadan oluşan ikinci istişare metni aracılığıyla kredi ve operasyonel risklere yönelik hesaplama yöntemlerine ilişkin olarak uzun süre merak konusu olan teknik detayları açıklamış olduğu görülmektedir. Komite'nin böylelikle operasyonel riskleri de ilk kez asgari sermaye yükümlülüğü standartları kapsamına dâhil etmiş olması dikkat çekmektedir. Söz konusu istişare metni, kredi riskine esas tutarın SA ve IRB yaklaşımları ile hesaplanmasına ilişkin olarak merak edilen detaylara açıklık getirirken, ikinci ve üçüncü yapısal bloklara ilişkin de bir takım yeni hükümler ortaya koymuştur. Ancak, söz konusu istişare metninin, bankalarca büyük merak konusu olan kredi risklerine bağlı risk ağırlıklarının belirlenmesine ilişkin herhangi bir detay içermemiş olması dikkat çekmektedir.

Basel II sermaye çerçevesine ilişkin olarak uluslararası finans piyasalarında birçok farklı tartışmanın gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, IIF söz konusu çerçevenin borçluların mali sıkıntıya girebileceği kriz dönemlerinde bankaların daha çok sermaye bulundurmasını gerektirerek döngüsel bir etkiye yol açabileceğini öne sürerken⁴²², kredi derecelendirme kuruluşu S&P'nin gerçekleştirmiş olduğu bir değerlendirme ise, bankaların IRB modelleri kapsamında kendilerinin hesaplamış olduğu PD rakamlarının doğru şekilde hesaplanmamış olabileceğini ortaya koymuştur⁴²³. Bir diğer kredi derecelendirme kuruluşu FitchRatings'ın gerçekleştirmiş olduğu değerlendirmenin ise, gözden geçirilmiş Basel II sermaye çerçevesinde öngörülen korelasyon çarpanlarının bazı varlıklar için

⁴²⁰ Lall, R. (2012), From failure to failure: The politics of international banking regulation, *Review of International Political Economy* 19(4), 609-638

⁴²¹ Lall, R. (2015), Timing as a Source of Regulatory Influence: A Technical Elite Network Analysis of Global Finance. *Regulation & Governance* 9, 2: 125-143

⁴²² IIF (2003), IIF Response to the Third Consultative Paper of the BCBS

⁴²³ Standard & Poor s (2003) BCBS Third Consultation Paper: Standard & Poor s Response. FitchRatings. 2008. Basel II Correlation Values: An Empirical Analysis of EL, UL, and the IRB Model

doğru şekilde hesaplanmamış olabileceği sonucuna varmış olduğu görölmektedir⁴²⁴.

Basel II müzakere sürecinde yaşanan siyasi tartişmalar incelendiği zaman ise, başta Almanya olmak üzere birçok ülkenin gayrimenkul ipoteği karşılığı krediler, grup içi yükümlölükler ve KOBİ kredilerine ilişkin olarak Komite'nin önermiş olduğu risk ağırlıkları konusunda çeşitli eleşitiler ortaya koymuş olduğu görölmektedir. Nitekim, zamanın Almanya Başbakanı Gerhard Schröder'in Almanya'nın Basel II ve AB Sermaye Yeterliliği Direktifi'ni⁴²⁵ veto edebileceği yönündeki açıklamasının ardından Komite'nin risk ağırlıklarını gözden geçirmiş olduğu bilinmektedir. Ancak, bu süreçte Komite'nin ortaya koymuş olduğu standartları sürekli olarak esnetmesinin Komite'nin gerek siyasi çevrelerden, gerekse lobi gruplarından gelen baskılar karşısında direnç gösterebilecek iradeye sahip olmadığı yönünde yorumların gündeme gelmesine yol açmış olduğu görölmektedir⁴²⁶.

Komite'nin bu dönemde bir takım tutarsız açıklamalarda bulunmasının da piyasalarda tartişma konusu olması dikkat çekmektedir. Örneğin, Komite bankaların içsel risk ölçüm modellerine yatırım yapmasını teşvik etmek için bu modelleri kullanan bankaların sermaye yeterlilik rakamlarında RWA'ların hesaplanmasına bağlı olarak bir miktar düşüşün söz konusu olacağını açıklarken, Komite'nin bizzat kendisinin gerçekleştirmiş olduğu ve 25 farklı ülkeden 100'ün üzerinde bankayı kapsayan QIS'lerin sonuçları bankaların içsel risk ölçüm modelleri kullanmaları hâlinde sermaye yükümlüklerinde bir artış gerçekleşebileceğini göstermiştir.

Ortaya çıkan bu sonuçlar, Komite'nin daha önce yapmış olduğu açıklamalar ile örtüşmemiş ve uluslararası finans çevrelerinde Komite'nin yeni risk ölçüm yaklaşımlarının olası etkilerini doğru şekilde tahmin edememiş olduğuna ilişkin eleşitilerin gündeme gelmesine yol açmıřtır⁴²⁷. Öte yandan, bu dönemde gerçekleştirilmiş olan diğer QIS'lerin ise özellikle A-IRB kullanacak olan büyük bankaların sermaye yükümlölük seviyelerinde kayda değer bir düşüş yaşanabileceğini göstermiş olması⁴²⁸, söz konusu modelleri kullanamayacak durumda olan küçük bankaların Basel II standartlarına yoğun bir tepki göstermesine yol açmıřtır⁴²⁹.

⁴²⁴ FitchRatings (2008) Basel II Correlation Values: An Empirical Analysis of EL, UL, and the IRB Model.

⁴²⁵ Bkz. "Capital Adequacy Directive – CAD"

⁴²⁶ The Good Tailors of Basel, The Economist, 21 şubat, 2002.

⁴²⁷ BCBS (2001), Results of the Second Quantitative Impact Study, Bank for International Settlements.

⁴²⁸ BCBS (2006), Results of the Fifth Quantitative Impact Study (QIS-5), Bank for International Settlements.

⁴²⁹ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

Bu konuya ilişkin tartışmaların gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir. Nitekim, ilerleyen yıllarda Komite'nin A-IRB modellerinin kullanımına izin verme yönünde bir karar alacağına yönelik beklentilerin yoğunlaşması ile birlikte başta küçük Amerikan bankaları olmak üzere söz konusu modelleri oluşturacak altyapıya ve mali imkânlarla sahip olmayan birçok bankanın söz konusu düzenlemenin gerçekleştirilmesini önlemek için yoğun lobi faaliyetleri gerçekleştirmeye başlamış olduğu görülmektedir⁴³⁰.

7.2 Basel II standartlarının uygulamaya girişinde yaşanan karmaşıklık

Basel II sermaye çerçevesinin ulusal müktesebatlara aktarılmasına ilişkin süreç incelendiği zaman, bu konuda ülkeler arasında bir takım zamanlama ve uygulama farklılıklarının gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁴³¹. Örneğin, Basel II standartlarının ABD'de 2005 yılının sonunda CRD'ye dâhil edilerek 2008 yılında tüm bankalar, diğer kredi kurumları ve yatırım şirketlerini kapsayacak şekilde uygulamaya girmiş olduğu görülürken söz konusu standartların ABD'de uygulamaya girme sürecinde bazı sorunların gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir.

Basel II çerçevesinin büyük Amerikan bankalarının sermaye yeterliliklerini kendi içsel risk ölçüm modellerini kullanarak belirlemek istemesi üzerine gündeme gelmesine ve müzakere sürecinde Amerikan düzenleme ve denetim otoritelerinin büyük rol oynamış olmasına rağmen, bu dönemde ABD'deki büyük bankaların nihai Basel II standartlarına sıcak bakmamış olduğu görülmektedir. Özellikle, Citigroup, JP Morgan Chase ve Wachovia gibi büyük bankalar, halihazırda kullanmış oldukları içsel risk modellerinin Basel II çerçevesinde ortaya konmuş olan A-IRB yaklaşımından çok daha ileri seviyede olduğunu öne sürerek Basel II sermaye çerçevesinin ABD'de uygulamaya girmesini engellemek için yoğun lobi faaliyetleri yürütmüştür.

Bu süreçte diğer ülkelerden ayrı olarak ABD'de Basel II standartlarını uygulamayacak olan bankaların rekabet gücünü korumak amacıyla A-IRB kullanmayan bankalara yönelik olarak 2006 yılında Basel II kredi riski SA yaklaşımına çok benzeyen ancak daha kapsamlı risk ağırlıklarına sahip olan

⁴³⁰ Herring, R. J., The Rocky Road to Implementation of Basel II in the United States, Atlantic Economic Journal, 35 (4), 411–429

⁴³¹ Herring, R. J., The Rocky Road to Implementation of Basel II in the United States, Atlantic Economic Journal, 35 (4), 411–429

alternatif bir yaklaşım gündeme gelmiş olduğu görölmektedir⁴³². BCBS'den bağımsız olarak hazırlanmış olmasına rağmen bankacılık çevrelerince "Basel IA" veya "Basel 1.5" olarak da anılan bu yaklaşımın uygulanması fikrinden 2007 yılında vazgeçilirken büyük Amerikan bankalarının A-IRB yaklaşımı kullanmasına karar verilmiş olduğu görölmektedir⁴³³. Bu gelişmelere bağlı olarak, Basel II standartlarının ABD'de bankacılık mevzuatına aktarılarak bütünüyle uygulamaya girmesinin 2010 yılını bulmuş olması dikkat çekmektedir⁴³⁴. Bu süreçte, ABD'de 1991 yılında yürürlüğe girmiş olan "Federal Mevduat Sigortası Kanunu"⁴³⁵ çerçevesinde Amerikan bankalarının halihazırda Basel II sermaye çerçevesinin ortaya koymuş olduğu sermaye yeterliliği standartlarının üzerinde bir sermaye yeterliliğine sahip oldukları bilinmektedir.

Bu nedenle, Basel II standartlarının ABD'de sadece sınır ötesi faaliyetleri olan büyük bankalara yönelik olarak uygulamaya girmesine karar verilmiş olduğu görölmektedir⁴³⁶. Küçük bankaların sermaye yeterliliklerinin ise, kaldırıcı seviyeleri göz önünde bulundurularak değerlendirilmesine karar verilmiş olması dikkat çekmektedir⁴³⁷. Nitekim, ABD'de sadece 19 büyük banka Basel II standartlarını uygulamaya başlarken geriye kalan bankaların ise, Basel I standartlarını uygulamaya devam etmiş oldukları görölmektedir⁴³⁸. Söz konusu uygulamanın detayları incelendiği zaman, 250 milyar doların üzerinde bilanço büyüklüğüne sahip olan ve sınır ötesi işlemlerinden dolayı maruz kalmış oldukları riskleri 10 milyar doların üzerinde olan büyük Amerikan bankalarının kredi riskleri için IRB yaklaşımı, operasyonel riskleri için ise AMA yaklaşımı kullanmalarının zorunlu hâle getirilmiş olduğu görölmektedir.

Öte yandan, Basel II ABD'de 2008 yılında uygulamaya girerken, A-IRB yaklaşımına ilişkin olarak 2009-2011 arasındaki 3 yıllık geçiş dönemi boyunca SA yaklaşımına bağlı olarak hesaplanacak ve yıllık olarak uygulanacak şekilde sırasıyla %95, %90 ve %85 seviyesinde geçiş dönemi

⁴³² Kupiec, P., Basel II: A Case for Recalibration, <https://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Seminars%20and%20workshops/25sep2006/2824592.pdf>

⁴³³ Kane, E. (2007), Basel II: A Contracting Perspective, *Journal of Financial Services Research*, Springer, vol. 32(1), pages 39-53

⁴³⁴ Getter, D. E. Ve diğerleri, U.S. Implementation of Basel II.5, Basel III, and Harmonization with the Dodd-Frank Act, Congressional Research Service, 24 Şubat 2012, <https://www.hsdl.org/?view&did=707487>

⁴³⁵ Bkz. "Federal Deposit Insurance Act"

⁴³⁶ Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991

⁴³⁷ Tarullo, D. K. (2008), *Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation*, Peterson Institute

⁴³⁸ Lisa M. DeFerrari, L. M. and Palmer, D. E. Supervision of Large Complex Banking Organizations, *Federal Reserve Bulletin*, February 2011, pp. 47-57 at <http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/2001/0201lead.pdf>

sermaye tabanları uygulanmasına da karar verilmiş olması dikkat çekmektedir.

Bu dönemde, ABD'de ayrıca A-IRB kullanan büyük bankaların sermaye oranlarında bir anda %10'dan fazla bir düşüş yaşanmasını önlemeye yönelik olarak kalıcı bir sermaye tabanı uygulanmasının da gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Ancak, halihazırda %5 kaldıraç kuralına tabi olan Amerikan bankalarının söz konusu taban sermaye uygulamasının kendilerini uluslararası rekabette olumsuz etkileyeceğini öne sürerek bu uygulamanın iptal edilmesine yönelik olarak yoğun lobi faaliyetleri gerçekleştirmesi sonucunda Amerikan düzenleme otoritelerinin kısa süre içinde bu fikirden vazgeçmiş olması dikkat çekmektedir.⁴³⁹

7.3 Basel II yapısal bloklar ve ilgili uygulamalar

Basel I uzlaşısı ile mukayese edildiği zaman Basel II standartlarının hem nicel hem de nitel bir takım unsurların bir araya gelmesiyle oluşmuş olan ve birbirini tamamlayan üç yapısal bloğun üzerine kurulu olan oldukça kapsamlı bir çerçeve olduğunu söylemek mümkündür. Kısaca özetlemek gerekirse, Basel II çerçevesi bankaların risklerinin daha duyarlı ölçülmesi, her bankaya özgü risk profilinin tespit edilmesi, banka yönetim kurulları ve üst yönetimine düşen sorumlulukların artırılması ve bankanın kamuya açıklamış olduğu finansal bilgilerinin bankanın gerçek durumunu doğru bir şekilde yansıtmalarının sağlanması gibi birçok önemli konuda çok önemli bir mesafe kaydetmiş ve bankacılık sektörünün yapısını büyük ölçüde değişime uğratmıştır.

Basel II standartlarını oluşturan yapısal bloklar incelendiği zaman, Komite'nin birinci yapısal blok⁴⁴⁰ kapsamında bankaların kredi riski, karşı taraf kredi riski, piyasa riski ve operasyonel riskleri için bulundurmaları gereken asgari sermaye şartlarının nasıl hesaplanması gerektiğini ele almış olduğu görülmektedir. Komite, söz konusu yapısal blok kapsamında bankaların yasal sermaye yükümlülüklerine yönelik herhangi bir değişiklik ortaya koymamış ve bankaların Basel I'de olduğu gibi bilançolarında RWA'larının asgari %8'i kadar sermaye tutmalarına karar vermiştir.

Komite'nin, Basel II standartları kapsamında sermaye yeterlilik rasyosunun pay kısmında yer alan sermaye tanımı ile ilgili olarak kayda değer bir değişiklik ortaya koymazken, rasyonun paydasında ise, önemli bir değişiklik ortaya koyarak operasyonel riski de hesaplamalara dâhil etmiş

⁴³⁹ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

⁴⁴⁰ Bkz. "Pillar I"

olduğu görülmektedir. Böylelikle sermaye yeterlilik rasyosunun paydasının kredi riski, piyasa riski ve operasyonel risklerden oluşmasına karar verilmiştir⁴⁴¹. Dolayısıyla, bankaların faaliyetleri esnasında karşılaştıkları veya karşılaşmaları muhtemel operasyonel risklere karşı da yeterli özkaynak bulundurmaları bir zorunluluk haline gelmiştir.

Basel I ile Basel II standartlarının sermaye hesaplamaları yönünden farklılık gösterdiği bir başka konunun ise, karşılıkların sermayeye ilave edilip edilmemesi konusunda gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Komite, Basel I çerçevesinde karşılıkların RWA'ların %1,25'ini geçmeme koşulu ile T2 sermaye olarak kullanılabilmesine izin verirken, Basel II ile birlikte ECL'lerin bankanın ayırmış olduğu karşılıklardan daha yüksek olması hâlinde ortaya çıkan farkın T1 ve T2 sermayeden eşit miktarda düşülmesine, bankanın öngörmüş olduğu karşılıkların ECL'lerden daha yüksek olması hâlinde ise, söz konusu fazlalığın RWA'ların %0,6'sını geçmemek şartıyla T2 sermayeye ilave edilebilmesine karar vermiştir.

Ancak, Komite'nin kredi riskine esas tutarın hesaplanması için IRB yaklaşımı kullanılması durumunda karşılıkların T2 sermayeye ilave edilebilmesine izin vermemiş olduğu görülmektedir⁴⁴². Komite'nin Basel II ile birlikte ayrıca, T1 ve T2 sermaye araçlarının yanı sıra, bankaların sadece alım-satım hesabındaki pozisyonları için bir takım koşullara bağlı olarak kısıtlı miktarda T3 sermaye araçları kullanabilmelerine de izin vermiş olduğu görülmektedir. Söz konusu kararın ortaya çıkış sürecinde Komite'nin IOSCO ve Avrupa Komisyonu ile bir takım görüş ayrılıkları yaşamış olduğu bilinmektedir⁴⁴³. Bankanın tasfiye edilmesi durumunda alacaklı hiyerarşisinde tahsil edilebilirlik önceliği kısıtlanmış olan, kısa vadeli ve teminatsız sermaye benzeri araçlardan oluşan söz konusu T3 sermaye araçlarının en az 2 yıl vadeye sahip olması ve sadece ulusal denetim otoritesinin onay vermesi koşulu ile vadesinden önce geri ödenebilmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan, Komite'nin T3 sermaye araçlarının alacaklı hiyerarşisinde alt T2 sermaye ile aynı seviyede kabul edilmesine karar verirken, söz konusu sermaye araçlarının kullanımına bir kısıtlama getirmek amacıyla T2 ve T3 sermaye unsurlarının toplamının bankanın T1 sermaye seviyesinin üzerine çıkmamasını şart koşmuş olduğu ve bankanın sermayesinin belli bir

⁴⁴¹ $[T1 \text{ sermaye} + AT1 \text{ sermaye} - \text{indirimler}] \div [12,5 * (\text{piyasa riski} + \text{operasyonel risk}) + (\text{kredi riski RWA})] \geq 8\%$

⁴⁴² BCBS (2004), Modifications to the Capital Treatment for Expected and Unexpected Credit Losses in the New Basel Accord, Bank for International Settlements.

⁴⁴³ Goodhart, C. (2011), The Basel Banking Supervision Committee: A History of the Early Years 1974-1997, Cambridge University Press

seviyenin altına düşmesi durumunda T3 sermaye araçlarına bağlı faiz veya anapara ödemelerinin durdurulmasını öngörmüş olduğu görülmektedir⁴⁴⁴.

Nitekim, söz konusu kriterlerin oldukça kısıtlayıcı olmasından dolayı T3 sermaye araçlarının bankalar tarafından T2 sermaye araçları kadar yaygın şekilde kullanılmamış olması dikkat çekerken, kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacağı gibi 2007-2008 küresel krizinin ardından ortaya konmuş olan Basel III standartları çerçevesinde söz konusu araçların kullanılmasının tamamen yasaklanmış olduğu görülmektedir. Öte yandan, Komite'nin ayrıca finansal küreselleşme ile birlikte bankaların giderek daha karmaşık bir yapıya sahip olduğunu göz önünde bulundurarak Basel I'de ortaya koymuş olduğu asgari sermaye yükümlülüklerinin ana banka seviyesinde konsolide olarak hesaplanması koşulunu Basel II standartları ile birlikte gözden geçirmiş olduğu görülmektedir.

Buna göre, Komite bankacılık gruplarının sermaye yapılarını daha sağlıklı değerlendirebilmek ve aynı bankacılık grubuna mensup iştiraklerin asgari sermaye yeterliliklerini karşılamak için birbirlerinin ihraç etmiş olduğu sermaye araçlarını aynı anda kullanabilmelerinin önüne geçmek amacıyla, bankaların sermaye yükümlülüklerini hesaplarken hem solo hem de konsolide olarak ele alınmasına karar vermiştir. BCBS'nin Basel I sermaye çerçevesi ile bankaların kullandırılmış olduğu kredilerin teminatlı olup olmadığını göz önünde bulundurmasına rağmen, kredilerin vade yapıları, müşterilerin risk profilleri veya kredi portföylerindeki çeşitlendirmenin risk azaltıcı etkileri gibi faktörleri dikkate almazken, Basel II kapsamında daha riske duyarlı bir çerçeve ortaya koymaya çalışmış olması dikkat çekmektedir. Nitekim, Basel II standartları incelendiği zaman, Komite'nin kredi riskine esas tutarın hesaplanmasında teminatın değeri, işlemin türü, vadesi, para birimi ve kredi müşterisinin kredibilitesi gibi birçok faktörü dikkate almış olduğu görülmektedir⁴⁴⁵.

Komite'nin ayrıca ikinci yapısal blok⁴⁴⁶ çerçevesinde ise bankaların içsel sermaye belirleme ve risk yönetim süreçlerine ilişkin de bir takım standartlar ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir. Komite, bu yapısal blok kapsamında ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin SREP olarak anılan değerlendirmeleri sonucunda gerekli görülmesi hâlinde ilave sermaye yeterlilik koşulları saptayarak bankaların uyması gereken asgari sermaye seviyesini yükseltilebilmelerini öngörmüştür⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ BCBS, Markets for Bank Subordinated Debt and Equity in Basel Committee Member Countries, Working Paper No 12, Ağustos 2003, https://www.bis.org/publ/bcbs_wp12.pdf

⁴⁴⁵ BCBS, Bank for International Settlements, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework Comprehensive Version, Haziran 2006

⁴⁴⁶ Bkz. "Pillar II"

⁴⁴⁷ BCBS (2006) International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework Comprehensive Version, Bank for International Settlements.

Bu süreç yerinde inceleme⁴⁴⁸, uzaktan değerlendirme⁴⁴⁹ ve banka yöneticileriyle toplantılar gibi çeşitli aşamalar içerebilmektedir. Bu süreçte denetim otoritesi bankanın iş modeli, risk profili ve faaliyetlerinden kaynaklanan riskleri kontrol edecek ve yönetecek kapasitede sistemleri ve süreçlerine sahip olup olmadığını da incelemektedir. Dolayısıyla, Basel II çerçevesinin açıklanmasıyla birlikte BCBS standartları yalnızca sermaye yeterliliğinin hesaplandığı bir hesaplama süreci olarak değil, çok kapsamlı bir düzenleme ve denetleme çerçevesi olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Bu yapısal bloğa ilişkin olarak detay vermek gerekirse, Komite Basel II standartları çerçevesinde bankaların sermaye yeterliliklerini ICAAP olarak adlandırılan bir sürecin sonucunda kendi risk profilleri ve stratejileri çerçevesinde tespit ederek ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin değerlendirmesine sunması yönünde bir karar almıştır⁴⁵⁰. Komite'nin bankaların ICAAP kapsamında birinci yapısal blokta dikkate alınmayan IRRBB, likidite riski ve kredi yoğunlaşma riski gibi riskleri kapsamlı bir şekilde ele alarak gerekli hâllerde ilave sermaye bulundurmalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir⁴⁵¹.

Komite'nin ikinci yapısal blok kapsamında ayrıca bankaların bütün risklerini kapsamlı bir şekilde değerlendirebilmeleri için ICAAP sürecinde sadece risk yönetim birimlerinin değil, aynı zamanda yönetim kurulu ve üst düzey yönetimin ve risk yönetimi ile ilgili tüm birimlerin de aktif şekilde görev almasını ve bankaların iç risk yönetim ve kontrol sistemlerini sürekli olarak geliştirmelerini zorunlu hâle getirmiş olması dikkat çekmektedir⁴⁵². Dolayısıyla, Basel II standartlarının bankaların risk ölçümü ve yönetimi kabiliyetlerinin geliştirilmesini teşvik etmek açısından oldukça önemli bir başarı kaydetmiş olduğunu söylemek mümkündür.

Komite'nin Basel II standartları kapsamında birinci ve ikinci yapısal bloklara ilişkin ortaya koymuş olduğu yeni uygulamaların yanı sıra, üçüncü yapısal blok çerçevesinde bankaların piyasalarla bilgi paylaşmasına ilişkin de bir takım ilkeler ortaya koyarak risk ve sermaye yapıları konusunda kamuya açıklama yükümlülükleri ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁴⁵³.

⁴⁴⁸ Bkz. "on-site examination"

⁴⁴⁹ Bkz. "off-site review"

⁴⁵⁰ PRA, The Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) and the Supervisory Review and Evaluation Process (SREP), Supervisory Statement SS31/15, February 2017

⁴⁵¹ PRA, The Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) and the Supervisory Review and Evaluation Process (SREP), Supervisory Statement SS31/15, February 2017

⁴⁵² BCBS (2006), International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework Comprehensive Version, Bank for International Settlements.

⁴⁵³ FSB, Enhancing the Risk Disclosures of Banks, Kasım 2012, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_121029.pdf

Söz konusu yapısal blok kapsamında Basel I uzlaşısından farklı olarak bankaların finansal durumları hakkında kamuya bilgi açıklamaları ve gerekli durumlarda bankacılık grubunun nasıl konsolide olduğu konusuna açıklık getirmeleri bir zorunluluk haline getirilmiştir. Böylelikle hem bankalar arasında karşılaştırma yapılabilmesi hem de piyasa disiplininin güçlendirilmesinin sağlanması hedeflenmiştir. Dolayısıyla, Basel II standartlarının küresel bankacılık sisteminin güvenilir ve sağlam bir şekilde işlemlerini sağlama konusunda önemli bir mesafe kaydetmiş olduğunu söylemek mümkündür.

Üçüncü yapısal blok kapsamında ortaya konmuş olan bu yükümlülükler, birinci ve ikinci yapısal bloklarda ortaya konmuş olan yükümlülüklerden bağımsız olarak finansal istikrâr açısından oldukça büyük önem arz eden unsurlardır. Kitabın ilerleyen bölümlerinde görüleceği gibi, 2007-2008 küresel krizinin ardından ortaya konmuş olan Basel 2.5 standartları çerçevesinde de üçüncü yapısal bloklarla ilgili bir takım değişiklikler gerçekleştirilerek kamuoyuyla bilgi paylaşma yükümlülüklerine ilişkin olarak yeni prensipler ortaya konmuştur. Krizin ardından ayrıca, bankacılık sektöründeki risklere karşı gerek mikro, gerekse makro-ihiyati tedbir almak amacıyla FSB önderliğinde özellikle piyasalar ve derecelendirme kuruluşları açısından büyük önem arz eden bu yapısal blok çerçevesindeki kamuya açıklama yükümlülüklerinin hem rakamsal, hem de kalite olarak güçlendirmek için de bir takım çalışmalar gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir⁴⁵⁴. Nitekim, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi, BCBS üçüncü yapısal blok çerçevesiyle ilgili olarak gözden geçirilmiş standartları 2015 ve 2018 yıllarında ortaya koymuştur.

7.4 Kredi riski standart yaklaşımı ve yeni risk ağırlıkları

Komite, Basel II standartları kapsamında bankaların kredi portföyleri için asgari sermaye gereksinimlerini riske daha duyarlı bir şekilde hesaplayabilmelerini sağlamak için tarafsızlık, bağımsızlık, saydamlık ve yeterli uzmanlığa sahip olma gibi birçok kritere bağlı olarak ulusal gözetim ve denetim otoriteleri tarafından belirlenecek olan bağımsız kredi derecelendirme kuruluşlarının ülke ve kuruluşlar için belirlemiş olduğu kredi derecelendirme notlarını kullanmalarına karar vermiştir. Kredi riski SA yaklaşımı olarak anılan bu yöntem, kredi derecelendirme notlarını gerektirmesine rağmen, bankalar açısından içsel kredi derecelendirme yaklaşımları olan F-IRB ve A-IRB yöntemlerine göre veri ihtiyacı

⁴⁵⁴ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

doğurmayan ve karmaşık istatistiki hesaplamalar gerektirmeyen bir seçenektir.

Dolayısıyla, söz konusu yaklaşımın uygulanması oldukça kolay olup risklere karşı duyarlılığı oldukça düşüktür. Kullanımı düzenleme otoritesinin onayını gerektirmeyen bu yöntemin, Standard & Poor's, FitchRatings ve Moody's gibi kuruluşların saptamış olduğu kredi derecelendirme notlarının kullanılmasına olanak tanımış olduğu görölmektedir. Hangi derecelendirme şirketinin notlarının kullanılacağı konusunda ulusal düzenleme otoriteleri yetkili kılınmıştır. Özetlemek gerekirse, Komite'nin bu yaklaşım çerçevesinde bankaların kamu kurumları, bankalar ve şirketlere kullandırmış olduğu kredilerinin temerrüde düşme olasılığını hesaplamaları için Basel I'de geçerli olan OECD üyesi olup olmama kriteri yerine dışsal derecelendirme notlarını kullanmalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görölmektedir⁴⁵⁵. Bu yaklaşım çerçevesinde, bankaların kredi riskleri için RWA'larını belirlerken hazine ve merkez bankalarından alacakları için ülke risk derecesini, kurumsal kredileri için ise dışsal derecelendirme notlarını kullanmaları öngörölmüştür.

Komite'nin bu yaklaşım kapsamında ayrıca, ulusal gözetim ve denetim otoritesinin inisiyatifine bağlı olarak bankaların yerel para cinsinden olan ve bu para cinsi ile fonlanan kredileri için daha düşük risk ağırlığı kullanabilmesine izin vermiş olması dikkat çekmektedir⁴⁵⁶. Böylelikle, Basel I Sermaye Uzlaşısı çerçevesinde risk ağırlıkları borçlunun dâhil olduğu kategoriye dayanırken, Basel II kredi riski SA yaklaşımı kapsamında ise, kredi riskine esas tutarın bağımsız kredi derecelendirme kuruluşları tarafından kredi kullanan kurumsal müşterinin finansal verileri, yönetim ve organizasyon yapısı, pazar payı gibi birçok faktöre bağlı olarak belirlenen ve temerrüde düşme olasılığını ifade eden derecelendirme notlarına göre ağırlıklandırılması öngörölmüştür.

Basel I sermaye çerçevesine kıyasla daha çok sayıda risk sınıflandırması içeren söz konusu yaklaşımın, bilhassa modelleme yapabilecek seviyede veriye sahip olmayan küçük bankalar tarafından tercih edilmiş olduğu bilinmektedir. Bankaların kredi portföylerine ilişkin sermaye yükümlölüklerini hesaplariken kullanacakları risk ağırlıklarını bağımsız kredi derecelendirme notlarına bağlı olarak hesaplamalarını gerektiren bu yaklaşımın ortaya çıkmasının ardından, uluslararası finans çevrelerinde bu uygulamanın dışsal kredi derecelendirme kuruluşlarının yaygın şekilde faaliyet göstermekte olduğu gelişmiş ölkelerdeki bankalara uluslararası

⁴⁵⁵ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁵⁶ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

rekabette önemli bir avantaj sağlayacağı yönünde eleştirilerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁴⁵⁷.

Hatta, bu dönemde kredi derecelendirme kuruluşlarının bizzat kendilerinin de kendi aralarında rekabete yol açabileceği ve bağımsızlıklarını tehlikeye atabileceği gerekçesiyle bu yaklaşıma sıcak bakmamış olmaları dikkat çekmektedir⁴⁵⁸. Bilindiği üzere, 1997 yılında Asya krizinin patlak vermesiyle birlikte bağımsız derecelendirme kuruluşlarının bankaların maruz kalmış olduğu riskleri tespit etme konusunda yetersiz kalmış olduğu anlaşılmış ve bu konudaki tartışmalar tekrar gündeme gelmiştir⁴⁵⁹. Bu nedenle Komite Basel II kredi riski SA yaklaşımı kapsamında birçok kuruluşun ve ülkenin ihraç etmiş olduğu devlet tahvillerinin bağımız kredi derecelendirme kuruluşlarınca notlanmamış olmasını dikkate alarak SSA yaklaşımı adı verilen alternatif bir yöntem ortaya koymuştur.

Komite'nin, söz konusu yaklaşım kapsamında risk ağırlıklarının belirlenmesinde kredi derecelendirme kuruluşlarının belirlemiş olduğu derecelendirme notları yerine ulusal düzenleme otoritelerinin onayına bağlı olarak ECA tarafından belirlenen derecelendirme notlarının kullanılmasına da izin vermiş olduğu görülmektedir⁴⁶⁰. Komite, Basel I çerçevesinde uygulanan kredi riski yaklaşımına benzer şekilde, Basel II kredi riski SA yaklaşımı kapsamında bankaların kredilerini hazine ve merkez bankalarına kullandırılan krediler, bankalara kullandırılan krediler, kurumsal krediler ve perakende krediler gibi farklı sınıflara ayırmış ve kullanılan risk ağırlıklarını riske daha duyarlı hâle getirmek amacıyla Basel I kredi çerçevesinde kullanılan 5 farklı risk sınıflandırması yerine, bankaların kredi derecelendirme notlarına bağlı olarak tespit edilecek %0, %20, %35, %50, %75, %100 ve %150'den oluşan yedi farklı risk ağırlığı kullanmalarına karar vermiştir.

Örnek vermek gerekirse, perakende krediler %75, ikamet amaçlı gayrimenkul kredileri %35, takipteki alacaklar ise belli koşullara göre %50, %100 veya %150 risk ağırlığına sahip olabilmektedir. Bu yaklaşımının bankalara sermaye yükümlülükleri açısından büyük bir avantaj sağlamış olduğu görülmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta Basel I kredi riski yaklaşımını kullanan bankaların, Basel II SA yaklaşımı kullanan bankalara

⁴⁵⁷ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁵⁸ Garver, R. Top Ratings Agencies Unanimous in Basel Opposition, American Banker, 4 Nisan, 2000.

⁴⁵⁹ Jones, S. ve diğerleri, Moody's Error Gave Top Ratings to Debt Products, Financial Times, 21 Mayıs, 2008.

⁴⁶⁰ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

göre, ortalama olarak iki kat daha fazla sermaye seviyesine sahip olması gerektiği tespit edilmiřtir⁴⁶¹.

Basel II çerçevesi satış cirosu 50 milyon avronun altında olan şirketleri KOBİ olarak tanımlarken kredi riskine esas tutarın hesaplanmasında, söz konusu şletmeleri toplam satış cirolarına ve kullandıkları kredi büyüklüklerine göre sınıflara ayırmaktadır. Detay vermek gerekirse, satış cirosu 50 milyon avronun altında olan KOBİ'lerde ve kullanılan kredi tutarı 1 milyon avronun altında olan durumlarda ilgili kredi perakende kredi sınıfına dâhil edilerek %75'lik bir risk ağırlığı uygulanmaktadır. Öte yandan, kredi toplamı 1 milyon avroyu geçen veya satış cirosu 50 milyon avronun üzerinde olan KOBİ'ler ise kurumsal kredi olarak kabul edilmiştir.

Komite, bu yaklaşım kapsamında perakende kredi portföyünde yer alan firmaların farklı derecelendirme notları yerine sabit bir ağırlığa sahip olmalarına karar vererek, perakende ve perakende sınıfında değerlendirilen KOBİ'lere kullanılan ve kredi koruması bulunmayan kredilerde derecelendirme kuruluşları tarafından sağlanan derecelendirme notları dikkate alınmaksızın, tahsili gecikmiş alacaklar hariç olmak üzere, standart %75 risk ağırlığı uygulanmasına karar vermiştir. Öte yandan, Komite ulusal denetim otoritelerinin kendi ülkeleri için gerekli görmeleri hâlinde daha yüksek risk ağırlıkları saptayabilmelerine olanak tanımiştır. Bu durum birçok kaleme ilişkin risk ağırlıklarının belirlenmesi açısından ulusal düzenleme otoritelerine büyük bir esneklik sağlamıştır.

Ancak, bazı ülkelerde KOBİ kredilerine ilişkin daha yüksek risk ağırlıkları kullanılması bir yana, bu krediler için hesaplanacak sermaye yükümlülüklerinin düşürülmüş olduğu görülmektedir. Örneğin, AB'de 2013 yılında açıklanan CRR kapsamında KOBİ kredilerine yönelik bir ölçeklendirme çarpanı⁴⁶² kullanılarak bankaların KOBİ'lere kullandırmış olduğu kredilere bağlı sermaye yükümlülüklerinin düşürülerek söz konusu kuruluşlara sağlanan finansmanın artırılmasına çalışılmış olduğu görülmektedir. Aynı uygulamaya 2019 yılında açıklanan CRR II kapsamında da iki aşamalı bir hesaplama şekli ortaya konarak devam edilmiş olduğu ve aynı zamanda da ekonomik kalkınmayı destekleyici projelere destek sağlamak amacıyla altyapı yatırımları için de benzer bir çarpan kullanılmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁴⁶³.

Basel II kredi riski SA yaklaşımının ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, Amerikan bankalarının bilançolarında Kıta Avrupası'ndakilere oranla

⁴⁶¹ Haldane, A. G. Constraining discretion in bank regulation, Federal Reserve Bank of Atlanta, 9 Nisan 2013, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2013/speech657.pdf>

⁴⁶² Bkz. "SME supporting factor"

⁴⁶³ Ashurst, EU Banking Package - CRR II and CRD V within sight, 18 Mart 2019, <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/eu-banking-package--crr-ii-and-crd-v-within-sight/>

çok daha düşük miktarda emlak kredileri bulunması nedeniyle, söz konusu kredilerin risk ağırlıklarının belirlenmesi aşamasında yoğun müzakereler yaşanmış olduğu görülmektedir. Söz konusu müzakerelerin sonucunda, Basel I kapsamında, %50 risk ağırlığına sahip olan ikamet amaçlı ipotek kredilerinin, Basel II kredi riski SA yaklaşımı kapsamında %35 olarak ağırlıklandırılmasına, ticari gayrimenkul ipoteği karşılığı kullanılan krediler için kullanılacak olan risk ağırlığının ise %100 olarak kullanılmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir.

Ancak, Komite'nin bazı şartları yerine getirmiş olan ticari gayrimenkul ipoteği karşılığı kullanılan krediler için %50 risk ağırlığı kullanılabilmesine izin vermiş olması dikkat çekmektedir.⁴⁶⁴ Tablo 6'da görülebileceği gibi Komite, kurumsal krediler için ise risk ağırlıklarının firmanın dış derecelendirme kuruluşlarınca verilen kredi notlarına bağlı olarak belirlenmesine karar vermiştir. Görüldüğü gibi buradaki temel prensip kredi notu arttıkça bankanın bilançosunda tutmuş olduğu özkaynakların potansiyel zararları daha fazla karşılayabilecek olması veya temerrüt riskinin daha düşük olmasıdır. Komite, dışsal derecelendirme notuna sahip olmayan kurumsal alacaklar için ise %100 risk ağırlığı kullanılmasını uygun görmüştür.⁴⁶⁵

Tablo 6. Basel II kurumsal krediler için risk ağırlıkları (S&P notuna göre)

Derecelendirme Notu	Risk ağırlıkları
AAA ile AA- arası	%20
A+ ile A- arası	%50
BBB+ ile BB- arası	%100
BB-'nin altı	%150
Derecelendirilmemiş	%100

Kaynak: BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>⁴⁶⁶

Buna ilave olarak, Komite'nin kredi derecelendirme şirketlerince derecelendirilmemiş şirketlerin risk ağırlığını %100 olarak belirlerken, ulusal denetim otoritelerinin gerekli görmeleri hâlinde hem derecelendirme notu bulunan hem de bulunmayan alacaklar için %100'den daha yüksek bir risk ağırlığı saptayabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak Komite'nin, repo, ters repo ve menkul kıymet ödünç verme ve alma

⁴⁶⁴ Wood, D. 20 Jun 2017, US learns to play the Basel game, Risk.net, <http://www.risk.net/regulation/5292481/us-learns-to-play-the-basel-game>

⁴⁶⁵ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁶⁶ Söz konusu dokümanın BDDK tarafından hazırlanan Türkçe çevirisinden alınmıştır: <https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/3370Basel-IIKapsamli.pdf>

işlemleri için ise %100 risk ağırlığı kullanılmasını uygun görürken vadesi bir yıldan uzun olan yükümlülükler için ise risk ağırlığını %50 olarak belirlemiş olması dikkat çekmektedir⁴⁶⁷.

Öte yandan, Tablo 7'de görülebileceği gibi BCBS, bankalara kullandırılan kredilerle ilgili olarak ulusal denetim otoritelerine iki farklı seçenek sunmuştur. Komite, sadece dereceleme notuna sahip olan bankalar için geçerli olan birinci seçenek kapsamında risk ağırlıklarının söz konusu bankaların faaliyet göstermekte oldukları ülkenin hazinesinden veya merkez bankasından olan alacaklar için saptamış olduğu risk ağırlığının bir derece yükseğine karşılık gelen risk ağırlıklarını kullanmalarına karar verirken, kredi notu bulunmayan ülkelerdeki bankalardan alacaklar için kullanılacak olan risk ağırlığını ise %100 olarak saptamış olması dikkat çekmektedir.

Tablo 7. Basel II bankalar için risk ağırlıkları (S&P notuna göre)

Derecelendirme Notu	Seçenek 1	Seçenek 2	Kısa vadeli krediler
AAA ile AA- arası	%20	%20	%20
A+ ile A- arası	%50	%50	%20
BBB+ ile BBB- arası	%100	%50	%20
BB+ ile B- arası	%100	%100	%50
B-'nin altı	%150	%150	%150
Derecelendirilmemiş	%100	%50	%20

Kaynak: BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>⁴⁶⁸

Komite'nin Basel II kredi riski SA yaklaşımı kapsamında hem dereceleme notuna sahip olan hem de olmayan bankalar için geçerli olarak sunduğu ikinci seçenek kapsamında ise, risk ağırlığının kredi kullanılacak olan bankanın uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarından bankanın kendisi için saptanmış olan kredi derecelendirme notlarına bağlı olarak hesaplanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Söz konusu yaklaşım kapsamında, derecelendirilme notu bulunmayan bankaların ise %50 risk ağırlığına tabi tutulmasının öngörölmüş olması dikkat çekmektedir.

Bunlara ilave olarak, Komite'nin bankaların vadesi 3 ay veya daha kısa olan kredileri için daha düşük risk ağırlıkları belirlerken, en az %20 risk ağırlığına sahip olma koşulu ile bu krediler için bankalardan alacaklar için saptanmış olan risk ağırlıklarından bir derece daha düşük risk ağırlıklarını

⁴⁶⁷ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁶⁸ Söz konusu dokümanın BDDK tarafından hazırlanan Türkçe çevirisinden alınmıştır: <https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/3370Basel-IIKapsamli.pdf>

kullanmalarına karar vermiş olduğu görülmektedir. Komite'nin, buna paralel olarak çok uluslu kalkınma bankalarına kullanılan krediler için ise %0 risk ağırlığı uygulanmasını uygun görmüş olması göze çarpmaktadır⁴⁶⁹.

Öte yandan, BCBS'nin Basel I Sermaye Uzlaşısı kapsamında hazine ve merkez bankalarına kullanılan kredilerin risk ağırlığını %0 olarak saptarken, Tablo 8'de görülebileceği gibi Basel II ile bu kredilerin risk ağırlıklarının ilgili ülkenin dışsal kredi derecelendirme notlarına bağlı olarak belirlenmesine karar vermiş olduğu görülmektedir. Komite'nin derecelendirme notu bulunmayan ülkeler için kullanılacak olan risk ağırlığının ise %100 olarak kullanılmasını uygun görmüş olması dikkat çekmektedir. Ancak, Komite'nin ulusal para birimi cinsinden alacaklar için, söz konusu kredinin fonlamasının da aynı para cinsinden olması koşuluyla, ulusal gözetim ve denetim otoritesinin onayına bağlı olarak daha düşük risk ağırlıkları kullanılabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir⁴⁷⁰.

Tablo 8. Basel II hazine ve merkez bankaları için risk ağırlıkları (S&P notuna göre)

Derecelendirme Notu	Risk ağırlıkları
AAA ile AA- arası	%0
A+ ile A- arası	%20
BBB+ ile BBB- arası	%50
BB+ ile B- arası	%100
B-'nin altı	%150
Derecelendirilmemiş	%100

Kaynak: BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>⁴⁷¹

Komite'nin, Basel II kredi riski SA yaklaşımı çerçevesinde ayrıca bankaların hazine ya da merkez bankası tarafından garanti edilen alacakları için de söz konusu pozisyonun aynı para cinsinden kaynaklarla fonlanması ve kullanılan garantinin de yerel para cinsinden olması koşuluyla ulusal düzenleme otoritelerinin daha düşük risk ağırlığı uygulayabilmelerine izin vermiş olması göze çarpmaktadır. Öte yandan, Komite'nin bu yaklaşım kapsamında menkul kıymetleştirme pozisyonları için sermaye yükümlülüğü hesaplanırken ise, hem derecelendirme notuna sahip olan ve hem de olmayan menkul kıymetleştirme pozisyonlarının düzenleyici kurumun

⁴⁶⁹ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁷⁰ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁷¹ Söz konusu dokümanın BDDK tarafından hazırlanan Türkçe çevirisinden alınmıştır: <https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/3370Basel-IIKapsamli.pdf>

belirleyeceği CCF faktörleriyle krediye dönüştürülerek risk ağırlıklandırma işleminde tabi tutulmasına karar vermiş olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla Basel II standartlarının, bankaların bilançolarında tutmuş oldukları sermaye unsurları ile her türlü faaliyetlerinden dolayı maruz oldukları risklerin çok daha daha sağlıklı bir şekilde ilişkilendirilmesini sağlamak açısından oldukça önemli bir mesafe kaydetmiş olduğunu söylemek mümkündür. Kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde incelendiği gibi, Komite 2017 yılının sonunda açıklamış olduğu Basel IV olarak anılan standartlar kapsamında kredi riski standart yaklaşımına ilişkin olarak bankalara ve şirketlere kullanılmış olup dışsal kredi notlarıyla derecelendirilmemiş olan kredilere yönelik düzenleyici çerçeveyi daha detaylı ve daha kapsamlı bir hâle getirirken, dışsal derecelendirme notu olan kredilere ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu standartlar çerçevesinde ise, kredi riski SA yaklaşımını riske daha duyarlı hâle getirmek için derecelendirilmiş kredilerin risk ağırlıklarını gözden geçirmiştir. Ancak, BCBS'nin kredi riski modellerinde kredi derecelendirme kuruluşlarınca saptanmış olan notların kullanılmasından kaynaklanan bir takım önemli sorunları gidermek yerine yine derecelendirme notlarına dayalı bir SA yaklaşımı ortaya koymuş olması birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir.

7.5 Basel II çerçevesinde kredi riski azaltımı için kullanılan teknikler

BCBS, Basel II çerçevesinde kredi riskini azaltmak için kullanılan CRM tekniklerinin sayısını artırarak, bankaların maruz kalmış oldukları kredi risklerini nakit, mevduat, altın, borçlanma senetleri, hisse senetleri, yatırım fonları, bilanço içi netleşme anlaşmaları ve garantiler gibi çeşitli kredi riski azaltım teknikleri kullanarak sermaye yükümlülüklerini düşürmelerine izin vermiştir⁴⁷². Komite, Basel II standartları kapsamında SA yaklaşımı kullanan bankaların çek ve senet gibi teminatları CRM aracı olarak kullanmalarını kabul etmezken, gayrimenkul ipoteği karşılığı kullanılan krediler için ise bir avantaj sağlamaktadır. IRB yaklaşımı kullanan bankaların ise genel olarak bütün varlıkların risk azaltım aracı olarak kullanmalarına izin vermiş olduğu görülmektedir.

Öte yandan, Basel I uzlaşısında olduğu gibi nakit karşılığı kullanılan krediler için %0 risk ağırlığı uygulaması devam ederken, Basel II ile birlikte vade ve para cinsi uyumsuzluğunun da dikkate alınması zorunlu hâle

⁴⁷² BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

getirilmiştir⁴⁷³. Basel II çerçevesinin ilgili hükümleri incelendiği zaman, kredi riski azaltım teknikleri kapsamında bankalara “basit yaklaşım”⁴⁷⁴ ve “kapsamlı yaklaşım”⁴⁷⁵ arasında bir tercih yapma şansı tanınmış olduğu görülmektedir. Ancak, bankaların alım-satım hesaplarındaki kredi riskleri için sadece kapsamlı yaklaşım uygulayabilmelerine izin verilmiş olması dikkat çekmektedir. Dolayısıyla, daha çok Basel I uzlaşısının ardından gündeme gelmiş olan bankacılık hesabı ve alım-satım hesabı ayırımının, Basel II CRM kapsamında önemli bir rol oynadığı görülmektedir .

Komite, basit yaklaşımda Basel I uzlaşısındaki prensipler korunarak, kredinin teminatlandırılmış bölümü için asgari %20 olmak üzere teminatın risk ağırlığı, teminatlandırılmamış bölümü için ise karşı tarafın risk ağırlığının kullanılması öngörülmüştür. Dolayısıyla, bu yaklaşım çerçevesinde Basel I Sermaye Uzlaşısı kapsamındaki uygulamaya benzer şekilde, kredi riskinin teminatlandırılmış kısmı için karşı taraf için saptanmış olan risk ağırlığı yerine teminatı sağlayan banka veya kuruluşun önceden saptanmış olan risk ağırlıklarının esas alınmasına karar vermiştir. Ancak, Basel I çerçevesinde geçerli olan kredi riskinin teminatlandırılmış kısmı için kullanılacak olan risk ağırlıklarının teminatı sağlayan banka veya kuruluşun OECD üyesi ülkeye ait olup olmamasına bağlı olarak saptanmasına ilişkin uygulama Basel II kapsamında kaldırılmıştır. Böylelikle, risk azaltımı sağlayan tarafın kredi değerliliğini de dikkate alan bir uygulama benimsenmiştir.

Kapsamlı yöntemde ise kredi riskine maruz tutarın, kredinin ve kullanılan teminatın değerinde piyasa fiyatlarındaki değişikliklere bağlı olarak gerçekleşebilecek değişimler ve vade uyumsuzluğu etkisini kapsayan daha karmaşık bir hesaplama yöntemi ortaya konmuştur. Görüldüğü gibi, söz konusu yaklaşım alım-satım hesaplarına uygulanacağından piyasa fiyatlarındaki dalgalanmaların etkisi de dikkate alınmaktadır⁴⁷⁶. Komite, bu yaklaşım çerçevesinde bankaların kredi riski tutarını teminatın değeri kadar düşürebilmesine ve teminatın değerinin kredinin değeri ile pozitif korelasyona sahip olmaması koşuluyla riski tamamen sıfırlayabilmelerine olanak tanımıştır.

⁴⁷³ KPMG, Basel II Kapsamında Sermaye Yeterliliği, Ekim 2012, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2012/10/Basel-II-Kapsaminda-Sermaye-Yeterliliği.pdf>

⁴⁷⁴ Bkz. “The simple approach”

⁴⁷⁵ Bkz. “The comprehensive approach”

⁴⁷⁶ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbst107.pdf>

7.6 İçsel kredi derecelendirme yaklaşımı ve etkileri

Komite, Basel II sermaye çerçevesinde kredi riskine esas tutarın hesaplanmasına yönelik olarak SA yaklaşımının yanı sıra, IRB adı verilen alternatif bir yöntem ortaya koyarak, ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin onayına bağlı olacak şekilde bankaların kredi portföylerine ilişkin sermaye yükümlülüklerini kendi geliştirmiş oldukları içsel derecelendirme sistemlerini kullanarak hesaplamalarına izin vermiştir. Komite'nin bu yaklaşım çerçevesinde bankalara F-IRB ve A-IRB isimli iki seçenek tanımlanmış olduğu görölmektedir. Komite, F-IRB çerçevesinde bankaların portföylerindeki kredileri için PD değerini krediyi talep eden müşterinin geri ödeme gücüne ve tarihsel verilere dayanarak kendilerinin hesaplamasına izin vermiştir. Dolayısıyla, IRB yaklaşımları kapsamında kredi riski hesaplamaları PD, LGD ve EAD gibi parametrelere bağlı olarak değişebilmektedir. Örneğin, PD veya LGD'nin yüksek olması hâlinde bankanın daha fazla sermaye yükümlülüğüne sahip olacağı görölmektedir.

Dolayısıyla, bankaların kredi riskini hesaplamasında söz konusu parametrelerini doğru şekilde tahmin edilebilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu da parametrelerin tahmininde kullanılacak borçlu bilgilerinin yeterli kalitede ve tarihsel uzunlukta olmasının önemini artırmıştır. Görüldüğu gibi burada özellikle karşı tarafın temerrüte düşmesi veya kredi notunun indirilmesi dikkate alınması gereken en önemli faktörlerdir. Dolayısıyla, bankaların söz konusu yaklaşımları kullanabilmesi için bir koşulların sağlanması gerekmekte ve ulusal denetim otoritesinin onayını gerektirmektedir. Hiç kuşkusuz, bankacılık sistemindeki kredi risklerinin daha etkin denetimi ve gözetimine ilişkin olarak ortaya konmuş olan bu uygulama ile birlikte, kurallara dayalı bir yaklaşımı kadar risk-odaklı bir kredi riski değerlendirme yaklaşımı da büyük önem kazanmıştır. Ancak, bu hesaplama yöntemi kapsamında borçlulara ait parametrelerin banka tarafından belirlenmesi bankaların sermaye yükümlülüklerinin çevrimsel olarak hareket etmesine yol açabilmiştir.

Buna göre banka tarafından hesaplanan PD, ekonominin iyi olduğu dönemlerde düşebilirken kötü olduğu dönemlerde ise yükselebilmştir. Bu çevrimsellik etkisi bankaların ekonominin genişleme dönemlerinde bilançolarında daha az sermaye tutmasına yol açabilmiştir. Komite, F-IRB kapsamında LGD ve EAD verilerinin ise genel olarak ulusal denetim otoritelerince belirlenmesini uygun görürken, sadece bireysel kredi portföyleri için bu iki değerin bankalar tarafından hesaplanmasına karar vermiştir.

Komite'nin böylelikle, bir istisna haricinde, PD dışındaki risk parametrelerinin ulusal denetim otoriteleri tarafından saptanarak bankalara bildirilmesine karar vermiş olduğu görölrken, bankaların kredi riski modellemelerinde bir yıllık ve beş yıllık olmak üzere sadece iki standart vade

kullanmalarına izin vermiş olması dikkat çekmektedir⁴⁷⁷. Ancak, A-IRB yaklaşımını kullanmasına onay verilmiş olan bir bankanın yeniden SA veya F-IRB yaklaşımını kullanabilmesi için ulusal düzenleme otoritenin onayını alma koşulu getirilmiştir.

Öte yandan, Komite'nin A-IRB çerçevesinde ise bankaların kredi risklerine esas tutarların hesaplanmasına ilişkin tüm değişkenleri kendi içsel risk modelleri ile belirlemelerine izin vermiş olduğu görülmektedir. Böylelikle bankalarda kredi risklerine ilişkin olarak daha kapsamlı veri tabanlarının oluşturulması da çok büyük önem kazanmıştır. Ancak, bankaların pratikte veri eksikliği olan portföyleri için genellikle SA yaklaşımını kullanmayı tercih etmiş oldukları bilinmektedir. Komite'nin, IRB yaklaşım çerçevesinde bankaların kullanması gereken kredi risklerine ilişkin risk ağırlıklarını tespit etmek için aktif kalemlerini kurumsal krediler, bankalara kullanılan krediler, ülke hazine ve merkez bankası tahvilleri, perakende krediler ve menkul kıymetler gibi çeşitli sınıflara ayırmasına ve söz konusu sınıfların dışında kalan kalemler için %100 risk ağırlığı kullanmalarına karar vermiş olduğu görülmektedir⁴⁷⁸.

Bunlara ilave olarak, Komite'nin OTC türev işlemler, ticari akreditifler, repo, ters repo, menkul kıymet ödünç verme, menkul kıymet ödünç alma işlemleri, taahhütler ve gayri nakdi krediler gibi bilanço dışı kalemlerin ise %0 ile %100 arasında değişen CCF çarpanları kullanılarak kredi değerlerine dönüştürülmesini öngörmüş olması dikkat çekmektedir⁴⁷⁹. Bu yaklaşım çerçevesinde oldukça detaylandırılmış bir yöntem izlenmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, kurumsal sınıf kendi içerisinde 5 farklı SL alt sınıfına ayrılırken, perakende krediler sınıfı ise 3 alt gruptan oluşmaktadır. Söz konusu alt sınıfları belirleyen eşik değerlerin belirlenmesi açısından ise ulusal düzenleme otoritelerine yetki verilmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bu konuda ulusal düzenleme otoritelerine inisiyatifleri doğrultusunda hareket edebilme ve kendi ülke koşullarına göre karar verebilme imkanı tanınmıştır.

Basel II istişare metinleri incelendiği zaman, BCBS'nin ulusal denetim otoritelerinin onayına bağlı olarak kendi geliştirmiş oldukları IRB modellerini kullanmalarına izin vermekteki temel amacının sermaye yükümlülüğü hesaplamalarını risklere karşı daha duyarlı hâle getirmek olduğu görülmektedir. Ancak, başlangıçta bankaların sermaye yükümlülüklerini düşürmek gibi bir hedefi olmayan Komite'nin, daha sonraki süreçte bu modelleri kullanan bankaların daha az sermaye bulundurabilmelerine olanak

⁴⁷⁷ Beklenen Zarar (Expected Loss) = Temerrüt Olasılığı (Probability of Default) x Temerrüte Maruz Tutar (Exposure at Default) x Temerrüt Halindeki Kayıp (Loss Given Default).

⁴⁷⁸ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁷⁹ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

sağlayarak bankaların kendi risk ölçüm modellerini geliştirmelerini teşvik etmeyi hedeflemiş olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim, bu dönemde Deutsche Bank, HSBC, BNP Paribas, Barclays, Citigroup, UBS ve Wells Fargo gibi büyük bankaların IRB yöntemleri kullanmaları nedeniyle ortalama RWA'larının düşmüş olması dikkat çekmektedir⁴⁸⁰. Komite, riske karşı daha duyarlı olan bir hesaplama yöntemi olarak ortaya koymuş olduğu söz konusu yaklaşımları kullanacak olan bankaların uzman kadro, teknolojik alt yapı, veri seti gibi ek yükümlülüklerle sahip olmasını ve banka üst yönetiminin kredi derecelendirme sistemlerinden sorumlu olması gibi birçok ön koşulu yerine getirmiş olmasını zorunlu kılmıştır⁴⁸¹. Dolayısıyla, hem F-IRB hem de A-IRB yaklaşımları karmaşık olmaları ve istatistiki hesaplama yapılmasını sağlayacak nitelikte veri tabanlarını gerektirmeleri nedeniyle kredi riski SA yaklaşımına kıyasla pratikte uygulanması oldukça zor ancak risklere karşı yüksek duyarlılığa sahip risk hesaplama yöntemleridir.

Bu nedenle, Basel II çerçevesinin açıklanmasının ardından, gerek bankaların, gerekse ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin faaliyetlerini söz konusu modellerin validasyon süreçleri üzerine yoğunlaştırmak zorunda kalmış oldukları görülmektedir. Diğer taraftan, söz konusu yaklaşımları kullanan bankalar açısından büyük personel, teknolojik altyapı ve veri seti ihtiyacı ortaya çıkmış olduğu bilinmektedir. Nitekim, küresel krizin ardından yapılan bazı değerlendirmeler Basel II'ye geçiş sürecinin içsel risk modelleri için onay almaya çalışan büyük bankalarda dikkatleri etkin risk yönetiminin sağlanması yerine yeni düzenlemelerin uygulanmasının üzerine çekmiş olduğu sonucuna varmıştır. Söz konusu değerlendirmeler ayrıca, düzenleyici kurumların bankaların içsel risk ölçüm modellerinin validasyon süreçleri ile meşgulken, bankaların karşı karşıya kaldıkları sistemik riskleri gözden kaçırmış olduklarını ortaya koymuştur⁴⁸².

Ayrıca, birçok farklı akademik çalışmanın Basel II IRB yaklaşımlarının, sermaye hesaplamalarının genel olarak riske duyarlılığını beklenen ölçüde yükseltmemiş olduğu sonucuna varmış olması göze çarpmaktadır⁴⁸³. Öte yandan, ABD'deki bankalar düşük riskli bireysel veya ticari gayrimenkul ipotekli kredilerini devlet destekli teşebbüsler olan Fannie Mae and Freddie

⁴⁸⁰ Haldane, A. G. Constraining discretion in bank regulation, Federal Reserve Bank of Atlanta, 9 Nisan 2013, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2013/speech657.pdf>

⁴⁸¹ BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁸² Bailey, A. The capital adequacy of banks: today's issues and what we have learned from the past, 10 Temmuz 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech745.pdf>

⁴⁸³ Vallascas, F. ve J. Hagendorff (2013), The Risk Sensitivity of Capital Requirements: Evidence from an International Sample of Large Banks, Review of Finance, 17: 1947–1988.

Mac'e satmaları nedeniyle bilançolarında Kıta Avrupası'ndaki bankalara göre daha düşük düzeyde emlak kredisi bulundurabilirken, yakın geçmişte bireysel veya ticari gayrimenkul ipotekli kredilerine bağlı kayıplar yaşamış olan İspanya ve İrlanda gibi ülkelerdeki bankaların ortalama RWA'larının, Birleşik Krallık, Fransa, Hollanda ve İskandinav ülkelerindekinden genellikle daha yüksek hesaplanmış olduğu görülmektedir.

Komite'nin Basel II çerçevesinde kendi IRB modellerini kullanacak olan bankaların söz konusu modellerini en az üç yıldır kullanıyor olmasını ve borçlunun temerrüde düşme olasılığı tahminlerini hesaplayabilmek için geriye dönük olarak en az beş yıllık bir gözlem dönemini dikkate almalarına karar vermiş olması göze çarparken, bankaların özellikle geriye dönük testlerde kullanabilecekleri kadar yeterli uzunlukta veri setlerine sahip olmamaları nedeniyle IRB modellerini uygulayabilme açısından bir takım sorunlar yaşamış oldukları bilinmektedir⁴⁸⁴.

Basel II kredi riski hesaplamalarında kullanılan parametrelerin bankaların sermaye yükümlülüğü hesaplamalarını doğrudan etkilemiş olduğu ve zamanla bu rakamlar açısından bankalar arasında önemli boyutta tutarsızlıklara yol açmış olduğu bilinmektedir. Söz konusu modellerinin kullanımının özellikle bankaların RWA hesaplamalarının uluslararası seviyede mukayese edilebilirliğini de olumsuz etkilemiş olduğu görülmektedir⁴⁸⁵. Bu dönemde gerçekleştirilen QIS'lerin sonuçları, Basel II standartları sayesinde büyük bankaların IRB modelleri kullanarak kredi riski yasal sermaye yükümlülüğü rakamlarını daha düşük hesaplayabileceğini ve SA yaklaşımı kullanmak zorunda kalan küçük bankalara göre kayda değer bir avantaj sağlayabileceklerini göstermiştir.

Nitekim, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde inceleneceği gibi, Komite ilerleyen yıllarda "Basel IV" olarak anılan standartlar kapsamında IRB modellerinin kullanımı ile ilgili uygulamaları gözden geçirerek, özellikle model parametrelerinin hesaplanmasına ilişkin bir takım kısıtlamalar ortaya koymuştur. Komite'nin özellikle temerrüde düşme verileri yetersiz olan kredi portföyleri için IRB modellerinin kullanımının yasaklanmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirmiş olduğu görülmektedir.

⁴⁸⁴ Harle ve diğerleri (2010), Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation, McKinsey Working Papers on Risk, No 26, <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/basel-iii-and-european-banking>

⁴⁸⁵ Lall, R. (2011) Reforming Global Banking Standards: Back to the Future? in Peter Gibbon, Stefano Ponte, and Jakob Vestergaard (eds.), *Governing Through Standards: Origins, Drivers, and Limitations*. London: Macmillan.

7.7 Basel I sermaye tabanı uygulaması

Daha önce de belirtildiği gibi, Komite Basel II sermaye çerçevesini ilk kez ortaya koymuş olduğu dönemde, yeni standartların amacının uluslararası faaliyet gösteren bankaların asgari düzenleyici sermaye seviyelerinin artırılması veya düşürülmesi olmadığını açıklarken, ilerleyen yıllarda bankaların içsel risk yönetim süreçlerini güçlendirmelerini ve kendi içsel modellerini kullanmalarını teşvik etmek için IRB yaklaşımlarının, yasal sermaye gerekliliği konusunda SA yaklaşımına göre bankalar açısından daha avantajlı sonuçlar ortaya koymasını sağlamış olduğu bilinmektedir.

Buna göre, F-IRB modelleri kullanan bankalar, SA yaklaşımından daha düşük sermaye gereği hesaplayabilirken, A-IRB modelleri kullanan bankalar ise F-IRB yaklaşımından daha düşük sermaye yükümlülüğü rakamları hesaplayabilmiştir. Ancak, Komite'nin A-IRB modelleri kullanan bankaların sermaye seviyesinin aşırı derecede düşmesini engellemek amacıyla bir takım tedbirler almaya çalışmış olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, Komite 2004 yılında IRB modelleri ile hesaplanan kredi riski RWA'larının 1,06'lık bir çarpanla⁴⁸⁶ çarpılmasına karar vermiştir. Komite, ayrıca Basel II standartları çerçevesinde hesaplanan sermaye yükümlülüklerinin Basel I kapsamında hesaplanan miktarın altına düşmesini engellemek amacıyla 2007 yılından itibaren %95 ile başlayarak 2009 yılına kadar kademeli şekilde %80'e düşürülecek genel bir taban sermaye uygulaması üzerinde uzlaşmaya varmıştır.

Böylelikle, Basel II standartları çerçevesinde gerçekleştirilen yasal sermaye hesaplamaları Basel I standartlarına göre hesaplanacak miktara göre düşük çıksa bile, 3 yıllık bir geçiş süreci boyunca bankaların Basel II sermaye yükümlülüklerinin Basel I sermaye yükümlülüklerinin sırasıyla %95, %90 ve %80'inin altına düşmesi engellenmiştir. Kısaca "Basel I tabanı"⁴⁸⁷ olarak anılan bu uygulama çerçevesinde, ABD'deki bankaların, AB'deki rakiplerine göre genellikle daha düşük RWA'lara sahip olması nedeniyle söz konusu tabanın RWA'lara göre değil, toplam yasal sermaye yükümlülüğünün %80'i olarak hesaplanmasına karar verilmiş olması dikkat çekmektedir⁴⁸⁸. Böylelikle, Basel II sermaye çerçevesinin açıklandığı dönemde, 2009 yılında sona ermesi planlanmış olan %80'lik sermaye tabanı uygulamasının daha sonra kalıcı hâle getirilmesine karar verilmiş olması dikkat çekmektedir⁴⁸⁹.

Ancak, söz konusu tabanın BCBS üyesi ülkelerce tutarlı bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir. Söz konusu uygulama yasal sermaye

⁴⁸⁶ Bkz. "IRB scaling factor"

⁴⁸⁷ Bkz. "Basel I floor"

⁴⁸⁸ Contiguglia, C. 22 Jun 2017, Focus on Basel output calibration misses the point, <http://www.risk.net/regulation/5294081/focus-on-basel-output-floor-calibration-misses-the-point>

⁴⁸⁹ Basel Committee, Basel II capital framework enhancements announced by the Basel Committee, 13 Temmuz 2009, <https://www.bis.org/press/p090713.htm>

yükümlülüğü açısından Kıta Avrupası'ndaki bankalara önemli bir avantaj sağlarken, ileriki yıllarda Basel III sermaye çerçevesinde ortaya konmuş olan ilave sermaye tamponları nedeniyle taban seviyesinin RWA ve toplam sermaye seviyesi üzerinden hesaplanması arasındaki rakamsal farkın çok daha daha belirgin hâle gelmiş olduğu görülmektedir⁴⁹⁰.

7.8 Operasyonel risklerin sermaye yeterlilik hesaplamalarına dâhil edilişi

Basel II standartları kapsamında gerçekleştirilmiş olan bir diğer radikal uygulama ise, BCBS'nin operasyonel riskleri de sermaye yeterlilik hesaplamaları çerçevesine dâhil etmesi olmuştur. 1990'li yıllarda yaşanan operasyonel risk kaynaklı kayıpları göz önünde bulunduran Komite'nin bu öneriyi ortaya koymasının ardından, uluslararası finans piyasalarında operasyonel risklere ilişkin ilave sermaye yeterlilik rakamlarının bankaların toplam sermaye yükümlülüklerini çok büyük ölçüde artırabileceği yönünde endişelerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir.

Nitekim, Komite'nin 2001 yılında gerçekleştirmiş olduğu QIS'lerin sonuçları operasyonel risklerin sermaye hesaplamasına dâhil edilmesiyle birlikte bankaların sermaye yükümlülüklerinin büyük ölçüde artış göstereceğini ortaya koymuştur⁴⁹¹. Bu konuda sektörden gelen tepkileri dikkate alan Komite'nin, Basel II standartları çerçevesinde bankaların operasyonel risklerine ilişkin sermaye yükümlülüklerini hesaplamak için kullanabileceği dört farklı yöntem ortaya koyarak bankaların endişelerini gidermeye çalışmış olduğu görülmektedir. Komite, bankaların BIA, SA, ASA ve AMA adı altında dört farklı yaklaşım kullanmasına izin verirken, holding şirket yapısına sahip bankacılık gruplarının önemli iştiraklerine ilişkin operasyonel risk sermaye yükümlülüklerini ayrı olarak hesaplamalarına karar vermiştir⁴⁹².

Genellikle küçük bankaların tercih etmiş olduğu BIA yaklaşımı, bankaların tüm operasyonel faaliyetleri için tek bir gösterge kullanmalarını ve operasyonel riskleri için bulundurmaları gereken sermaye miktarını, basit bir şekilde son üç yıldaki brüt gelirlerinin ortalamasının %15'i olarak hesaplamalarını öngörmüştür. Bu yaklaşımın bankaların gelirleri arttıkça operasyonel riskleri için daha çok sermaye bulundurmalarını gerektirmiş olmasının ve bu nedenle operasyonel risklerini etkin bir şekilde yöneten bankalara herhangi bir sermaye avantajı sağlamamış olmasının uluslararası

⁴⁹⁰ Contiguglia, C. Basel capital floor faces credit risk eclipse, Risk.net, 21 Jun 2017, <http://www.risk.net/regulation/5292961/basel-capital-floor-faces-credit-risk-eclipse>

⁴⁹¹ BCBS (2001), Results of the Second Quantitative Impact Study, Bank for International Settlements.

⁴⁹² BCBS (2004), Implementation of Basel II: Practical Considerations, Bank for International Settlements.

finans çevrelerinde yoğun eleştirilere yol açmış olduğu bilinmektedir⁴⁹³. Öte yandan, Komite operasyonel risk SA yaklaşımını ortaya koyarken ise bankaların toplam geliri yerine faaliyetlerinin büyüklüğünü ve karmaşıklığını yansıtabak faiz geliri, faiz masrafı ve ücret geliri gibi gelir gider tablosu faktörlerini göz önünde bulundurarak operasyonel riskleri için sermaye yükümlülüklerini son 3 yıllık gelirlerinin ortalamasına bağlı olarak hesaplamalarına karar vermiştir.

Ancak Komite bu yaklaşımı kullanacak olan bankaların operasyonel risk yönetim süreçleri, raporlama sistemleri ve operasyonel risk verilerine ilişkin bir takım koşulları yerine getirmesini zorunlu hâle getirmiştir. Komite, ayrıca operasyonel risk SA yaklaşımı çerçevesinde bankaların operasyonel riskler için bulundurmaları gereken sermaye miktarlarını hesaplarırken, kurumsal finansman, mevduat bankacılığı, ticari bankacılık, takas ve ödemeler, acentelik hizmetleri ve varlık yönetimi gibi 8 ayrı faaliyet kollarına ilişkin brüt gelirleri dikkate almalarına karar vermiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde operasyonel riske esas tutar hesaplanırken Tablo 9'da görülen %12, %15 ve %18'den oluşan ve kısaca "beta" olarak adlandırılan ağırlıklar kullanılarak bankanın son 3 yıldaki brüt gelirlerinin ortalaması alınmaktadır. Bankanın tutması gereken sermaye yükümlülüğü ise söz konusu tutar 12,5 ile çarpılarak hesaplanmaktadır.

Tablo 9. Basel II operasyonel risk standart yaklaşımda kullanılan ağırlıklar

Faaliyet kolları	Ağırlık
Kurumsal finansman, alım-satım, ödeme ve takas	%18
Ticari bankacılık, muhabirlik işlemleri	%15
Perakende bankacılık, aktif yönetimi, perakende komisyonculuk	%12

Kaynak: BCBS, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework. Haziran 2004, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

Bununla birlikte Komite'nin bankaların ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin onayına bağlı olarak kısaca operasyonel risk ASA yaklaşımı olarak bilinen daha basit bir yöntem de kullanabilmelerine izin vermiş olması göze çarpmaktadır. Bu yaklaşımda bireysel ve kurumsal bankacılık kalemleri için bankanın brüt geliri değil, bu faaliyet kollarındaki tutarların %3,5'i dikkate alınmaktadır. Diğer kalemler için ise SA yaklaşımındaki ağırlıklar kullanılmaktadır. Öte yandan, Komite AMA yaklaşımı kullanacak olan bankaların ise operasyonel risklerini Basel II kredi riski IRB yaklaşımında olduğu gibi düzenleyici otoritenin onayına bağlı olarak kendi geliştirmiş oldukları içsel risk ölçüm modellerini kullanarak hesaplamalarına karar

⁴⁹³ Alexander, P. New Basel approach to operational risk called into question, Global Risk Regulator, March 2015, 2.

vermiştir. Komite'nin bu yaklaşımı ortaya koyarken o yıllarda büyük bankaların risklerini daha iyi ölçebilmek ve yönetebilmek için ileri seviyede VaR modelleme teknikleri geliştirmiş olmalarını dikkate almış olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim, Komite'nin söz konusu yaklaşım çerçevesinde, bankaların farklı faaliyet kollarının her biri için banka içi ve dışı dolandırıcılık, iş yeri güvenliği, sistem hataları gibi çeşitli risk kategorilerine bağlı olarak %99,9 güven aralığı ve bir yıllık zaman ufku çerçevesinde VaR değerlerini hesaplamalarına karar vermiş olduğu görülmektedir. Komite'nin söz konusu modellerin sonuçlarının istatistiki açıdan güvenilir olabilmesi için bankaların bu yaklaşımı kullanabilmeleri için genellikle 10 yıllık operasyonel kayıplarına ilişkin veri setlerine sahip olmalarını zorunlu hâle getirmiş olması göze çarpmaktadır⁴⁹⁴. Böylelikle bankalarda operasyonel risklere ilişkin veri tabanlarının oluşturulması da çok büyük önem kazanmıştır.

Söz konusu yaklaşımın aşırı derecede karmaşık olması ve her bankanın kendine göre farklı bir VaR modeli kullanması uluslararası finans çevrelerinde eleştirilere yol açarken, birçok bankanın modelleme yapmaya yeterli olacak ölçüde geçmiş kayıp verilerine sahip olmamasına bağlı olarak bu modellerin kullanımının pratikte pek yaygın hâle gelmemiş olduğu bilinmektedir⁴⁹⁵. Komite'nin operasyonel risklere ilişkin olarak ileriki yıllarda bunların dışında pek fazla çalışma gerçekleştirilmemiş olduğu ve söz konusu risklerin yönetimiyle ilgili olarak kısaca PSMOR olarak bilinen operasyonel risklerin yönetimine ilişkin olarak ilk evrensel prensiplerini 2011 yılında yayımlamış olduğu görülmektedir⁴⁹⁶.

Nitekim, kitabın ilerleyen bölümlerinde görüleceği gibi, Komite 2017 yılının sonunda açıklamış olduğu Basel IV standartları çerçevesinde operasyonel risk sermaye yükümlülüğü hesaplamalarında AMA yaklaşımının kullanılmasının tamamen yasaklanmasına karar vererek 2023 yılından itibaren sadece riske duyarlı olmayan SMA yaklaşımının kullanılması yönünde bir karar almıştır.

⁴⁹⁴ Hegarty, M. SMA proposal fires up op risk managers, Risk.net, 18 Mayıs 2016, <http://www.risk.net/risk-management/operational-risk/2457620/sma-proposal-fires-up-op-risk-managers>

⁴⁹⁵ Alexander, P., New Basel approach to operational risk called into question, Global Risk Regulator, Mart 2015, 2.

⁴⁹⁶ BCBS, Review of the Principles for the Sound Management of Operational Risk, 6 Ekim 2014, <https://www.bis.org/publ/bcbs292.pdf>

7.9 Spesifik risk hesaplamaları

2006 yılınca açıklanmış olan Basel II standartları kapsamında öncelikli olarak bankaların bankacılık hesaplarına ilişkin konular ele alınırken, piyasa risklerine ilişkin yeni uygulamaların ortaya çıkması uzun bir müzakere sürecinin sonunda gerçekleşebilmiştir. BCBS, piyasa risk çerçevesinin en tartışmalı konularının başında gelen “spesifik riske” ilişkin kuralları, Basel II ana çerçevesinin açıklanmasından bir yıl sonra yayımlanarak 2007 yılından itibaren 3 yıllık bir geçiş süreci ile uygulamaya girmesini öngörmüştür. Komite'nin bu standartlar kapsamında bankaların spesifik riskleri için ilave bir sermaye tutmalarına karar vermiş olduğu görülmektedir⁴⁹⁷. Detay vermek gerekirse, Komite bu standartlar ile birlikte, piyasa riski sermaye yükümlülüğü çerçevesinde genel piyasa riski ve spesifik risk için 10 iş günü üzerinden %99 güven aralığında belirlenecek ayrı sermaye yükümlülükleri hesaplanmasına karar vermiştir.

Komite karar kapsamında bankaların ulusal para birimi ile fonlanan ve ulusal para cinsinden ihraç edilen kamu tahvilleri için ulusal denetim otoritesinin onayına bağlı olmak koşulu ile daha düşük spesifik risk yükümlülüğü hesaplayabilmelerine izin vermiştir. Piyasa riski sermaye yükümlülüğü çerçevesinde ayrıca bankaların spesifik risklerini doğru hesaplayamayabileceği durumlarda ise VaR rakamını yükseltmek için kullanılmakta olan çarpanın yükseltilmesi öngörülmüştür.

Ancak, bu çarpanın uygulanması hâlinde spesifik risk ilave sermaye yükümlülüğünün bankalar tarafından doğru bir şekilde hesaplanamayabileceği ve ilave sermaye yükümlülüğünün genellikle bankaların kendi geliştirmiş oldukları modellerden daha düşük bir rakam ortaya koyacağı anlaşılmıştır. Nitekim, bunun bankaların spesifik risklerini ölçmek için kendi içsel modellerini geliştirmelerini önleyeceğine ilişkin eleştirilerin uluslararası finans çevrelerinde giderek yoğunluk kazanmasıyla birlikte BCBS'nin Basel 2.5 piyasa riski standartları kapsamında söz konusu kural yerine IRC uygulamasını ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ Global Risk Regulator, Newsletter Oct 2005: Bankers ponder new default risk charge, February 21 Şubat 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Global/Newsletter-Oct-2005-Bankers-ponder-new-default-risk-charge>

⁴⁹⁸ Global Risk Regulator, Newsletter Oct 2005: Bankers ponder new default risk charge, February 21 Şubat 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Global/Newsletter-Oct-2005-Bankers-ponder-new-default-risk-charge>

7.10 Karşı taraf kredi riskleri

Bilindiği gibi bankaların forward sözleşmeler, future sözleşmeler, opsiyonlar ve swaplar gibi türev işlemlerinden dolayı maruz kalmış oldukları karşı taraf kredi riskleri 2000'li yıllarda büyük artış göstermiştir. Nitekim, özellikle faiz oranı ve dövizde dayalı tezgâh üstü türev sözleşmelerin bankalar tarafından giderek daha yoğun bir şekilde kullanılması üzerine BCBS bu pozisyonların bankaların risk profilinde yaratmış olduğu etkileri dikkate alarak Basel II sermaye çerçevesinde bankaların türev işlemlerinden dolayı maruz kalmış oldukları CCR risklerini hesaplamak için CEM yaklaşımının yanı sıra SM ve IMM adı verilen iki yeni yöntem daha ortaya koymuştur⁴⁹⁹.

Ancak, söz konusu yöntemlerin özellikle teminatlandırma etkisini dikkate almamalarının bankalar açısından büyük bir dezavantaj oluşturmuştur⁵⁰⁰. Bankalar genellikle CEM yaklaşımını kullanmayı tercih ederken, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi, ilerleyen yıllarda özellikle Basel III kaldırma rasyosu standartları çerçevesinde CCR risklerini hesaplamak için bu yöntemlerin yerine SA-CCR adı verilen yeni bir yöntemin uygulanması gündeme gelmiştir.

⁴⁹⁹ BCBS , The Application of Basel II to Trading Activities and the Treatment of Double Default Effects, Haziran 2005, <https://www.bis.org/publ/bcbs116.pdf>

⁵⁰⁰ PwC, CRR2 proposes the EU implementation of Standardised Approach for Counterparty Credit Risk (SA-CCR), Aralık 2016. <https://www.pwc.com/gx/en/advisory-services/basel-iv/fsrr-hot-topic-crr2-sa-ccr-for-b4website.pdf>

Sekizinci Bölüm

Basel 2.5 piyasa riski çerçevesi

8.1 Basel 2.5 piyasa riski standartlarının ortaya çıkışı

BCBS'nin piyasa riskine ilişkin olarak 1996 yılında ortaya koymuş olduğu SA ve IMA yaklaşımlarının kullanımına Basel II çerçevesinde devam edilerek bu risklere ilişkin olarak yeni bir uygulama ortaya konmamış olduğu bilinmektedir. Ancak, 2007 yılında Basel II sermaye çerçevesinin henüz uygulama aşamasındayken patlak veren 2007-2008 küresel krizi, söz konusu sermaye çerçevesinin piyasa riskleri karşısında yeterli düzeyde koruma sağlama konusunda yetersiz olduğunu göstermiştir. Bu gelişmeler kaçınılmaz olarak Komite'nin, piyasa risklerine ilişkin olarak bankacılık denetim süreçlerinde esas alınacak düzenleyici çerçeveyi yeniden gözden geçirme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Kriz sırasında bankaların özellikle alım-satım hesaplarında ortaya çıkan zararların Komite'nin öngörmüş olduğu piyasa riski asgari sermaye yükümlülüklerinin çok üzerinde gerçekleşmiş olması, mevcut piyasa riski çerçevesinin söz konusu riskleri hesaplamakta ne kadar yetersiz kaldığını ortaya koymuştur. Daha önce de değinildiği gibi, küresel finans piyasaları hızla gelişirken, bu piyasalarda ortaya çıkmış olan yeni finansal araçların spekülative amaçla kullanılmaları risklerin çeşitliliğini çok büyük ölçüde artırmıştır. Nitekim, krizin ardından piyasa riski hesaplamalarına ilişkin ortaya konmuş olan çeşitli değerlendirmeler de bankaların kullanmış olduğu piyasa riski modellerinin alım-satım hesabındaki piyasa risklerini doğru şekilde tespit etme konusunda genellikle yetersiz kaldığı sonucuna varmıştır⁵⁰¹.

Öte yandan, içsel piyasa riski modellerinin farklı bankaların aynı alım-satım portföyleri için birbirinden oldukça farklı sermaye hesaplamalarına yol açması, uluslararası finans piyasalarının söz konusu modellere olan güvenini erozyona uğratmıştır. Buna paralel olarak, bankaların gerçekleştirmekte olduğu menkul kıymetleştirme işlemlerinin önemli boyutta düzenleyici arbitraj fırsatları yaratmış olmasına rağmen bu konuda somut bir

⁵⁰¹ Martin, A. ve B. M. Parigi, 2012, Bank Capital Regulation and Structured Finance, Journal of Money, Credit and Banking 45, 87-119

çalışma gerçekleştirilmemiş olan olan BCBS krizin ortaya çıkmasıyla birlikte eleştirilerin hedefi hâline gelmiştir⁵⁰².

Nitekim, bu gelişmeleri dikkate alan Komite, 2009 yılında mevcut piyasa standartlarının daha kapsamlı bir şekilde gözden geçirileceği ileri bir tarihe kadar geçerli olacak bir takım ilave standartlar ortaya koyarak bankaların alım-satım hesaplarındaki risklerine ilişkin düzenleme eksikliklerini hızlı bir şekilde gidermeye çalışmıştır. Ancak, Komite'nin krizin hemen ardından oldukça hızlı bir şekilde gündeme getirmiş olduğu söz konusu standartların, bankaların krize yol açan yüksek kaldıraçlı işlemleri ve likidite sorunları gibi birçok önemli konuyu dikkate almamış olması göze çarpmaktadır⁵⁰³.

Komite'nin 2011 yılının sonundan itibaren uygulamaya girecek şekilde kamuoyu ile paylaşılmış olduğu ve bankacılık çevrelerince "Basel 2.5" olarak da anılan söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin piyasa risklerine ilişkin olarak yürütmüş olduğu çalışmalar ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmekten kaçınmış olduğu ve IOSCO ile gerçekleşen teknik çalışmaların sonucunda alınmış olan kararları çok kısa bir süre içerisinde açıklamış olduğu görülmektedir⁵⁰⁴.

"Basel II Çerçevesinde İyileştirmeler"⁵⁰⁵, "Basel II Piyasa Riski Çerçevesindeki Değişiklikler"⁵⁰⁶ ve "Alım-Satım Hesaplarındaki İlave Riskin Hesaplanmasına İlişkin Rehber"⁵⁰⁷ isimli dokümanlardan oluşan Basel 2.5 standartlarının, bankaların gerek spekülasyon amaçlı, gerekse müşterileri adına gerçekleştirmekte olduğu karmaşık alım-satım işlemlerine ilişkin risklerini daha doğru şekilde ölçebilmelerini sağlamayı amaçlamış olduğu görülmektedir. Komite'nin bu standartlar kapsamında özellikle menkul kıymetleştirme ve yeniden menkul kıymetleştirme pozisyonlarına ilişkin sermaye yükümlülüklerinin hesaplanması konusundaki eksiklikleri gidermeyi hedeflemiş olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu çerçevenin küresel düzeyde uygulanış sürecinin Basel III standartlarının açıklanmış olduğu 2010 yılından sonra da uzun süre devam etmiş olması dikkat çekmektedir. Örneğin, Mart 2013 sonu itibarıyla Basel 2.5 standartlarını bütünüyle uygulayan ülkeler arasında Birleşik Krallık,

⁵⁰² Getter, D. E. Ve diğerleri, U.S. Implementation of Basel II.5, Basel III, and Harmonization with the Dodd-Frank Act, Congressional Research Service, 24 Şubat 2012, <https://www.hsdl.org/?view&did=707487>

⁵⁰³ bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sorularla Basel 2.5, Nisan 2012, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/10800sorularla_basel_ii5.pdf

⁵⁰⁴ BCBS, Enhancements to the Basel II framework, Temmuz 2009, Enhancements to the Basel II framework, <https://www.bis.org/publ/bcbs157.pdf>

⁵⁰⁵ BCBS, Enhancements to the Basel II framework, Temmuz 2009, Enhancements to the Basel II framework, <https://www.bis.org/publ/bcbs157.pdf>

⁵⁰⁶ BCBS, Revisions to the Basel II market risk framework, 31 Aralık 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs193.pdf>

⁵⁰⁷ BCBS, 1 Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book, 3 Mart 2009, <https://www.bis.org/publ/bcbs149.pdf>

İsviçre, Avustralya, Hong Kong, Japonya, Türkiye, Güney Afrika ve Avrupa Birliği olduğu görölmektedir. Öte yandan, aynı tarihte söz konusu çerçevenin ABD, Rusya ve Arjantin gibi ölkelerde ise henüz uygulama aşamasında olduğu görölmektedir⁵⁰⁸.

8.2 Basel 2.5 piyasa riski standartlarının genel çerçevesi

Basel 2.5 standartlarının öncelikli olarak bankaların bankacılık ve alım-satım hesapları arasında ortaya çıkan düzenleyici sermaye arbitrajı fırsatlarını gidermeye yönelik bir takım prensipler ortaya koymuş olması göze çarpmaktadır⁵⁰⁹. Özetlemek gerekirse, BCBS'nin bankaların kredi özelliklerine sahip olan menkul kıymetleştirilmiş araçları bankacılık hesaplarından alım-satım hesaplarına taşıyarak sermaye yükümlülüklerini olması gerekenden daha düşük hesaplayabilmelerinden kaynaklanan riskleri göz önünde bulundurarak sermaye arbitrajı fırsatlarının giderilmesine yönelik bir takım standartlar ortaya koymuş olması göze çarpmaktadır⁵¹⁰. Komite'nin bu prensip çerçevesinde bankaların bankacılık hesaplarındaki bir varlığı alım-satım hesaplarına taşıması ile ortaya çıkan sermaye yükümlülüklerinin, aynı varlığı bankacılık hesaplarında tutması hâlinde bulundurmaları gereken olan sermaye yükümlülüğüyle aynı seviyede olmasını sağlamayı amaçlamış olduğu görölmektedir⁵¹¹.

Komite, Basel 2.5 standartları kapsamında bankaların piyasa riski hesaplama ve yönetimindeki eksiklikleri göz önünde bulundurarak ikinci ve üçüncü yapısal bloklarla ilgili de bir takım değişiklikler gerçekleştirerek, bankaların genel risk yönetimi süreçleri, portföylerindeki risk yoğunlaşması, bilanço dışı riskleri, menkul kıymetleştirme pozisyonlarına bağlı riskleri, itibar riskleri ve kamuoyuyla bilgi paylaşma yükümlülükleri gibi birçok önemli konuya ilişkin yeni prensipler ortaya koymuştur. Komite'nin bu prensipler kapsamında özellikle bankaların sermaye yeterliliklerinin ve risk profillerinin piyasalar tarafından daha etkin bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak amacıyla bilanço içi ve bilanço dışı menkul kıymetleştirme riskleri ile ilgili

⁵⁰⁸ BCBS, Status of adoption of Basel 2.5 regulations, Mart 2013 https://www.bis.org/publ/bcbs/b2_5prog_rep_table.pdf

⁵⁰⁹ Getter, D. E. ve diğerleri, U.S. Implementation of Basel II.5, Basel III, and Harmonization with the Dodd-Frank Act, Congressional Research Service, 24 Şubat 2012, <https://www.hsdl.org/?view&did=707487>

⁵¹⁰ Getter, D. E. Ve diğerleri, U.S. Implementation of Basel II.5, Basel III, and Harmonization with the Dodd-Frank Act, Congressional Research Service, 24 Şubat 2012, <https://www.hsdl.org/?view&did=707487>

⁵¹¹ BCBS, Enhancements to the Basel II framework, Temmuz 2009, Enhancements to the Basel II framework, <https://www.bis.org/publ/bcbs157.pdf>

kamuya daha detaylı bilgi açıklamalarını zorunlu hâle getirmiş olması göze çarpmaktadır⁵¹².

8.3 Basel 2.5 risk ağırlıkları

BCBS'nin bankaların bilançolarındaki devlet tahvilleri için %0 risk ağırlığı kullanılmasını yasaklayarak bankaların yüksek derecelendirmeye sahip devlet tahvilleri için dâhi risk ağırlıkları kullanmasını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir. Ancak, bu dönemde söz konusu kararın uluslararası finans çevrelerinde bankaların yüksek kaliteli likit devlet tahvillerine yatırım yapmasını daha masraflı hâle getireceği yönünde çeşitli eleştirilere yol açmış olduğu bilinmektedir⁵¹³. Komite'nin Basel 2.5 kapsamında ayrıca bankaların menkul kıymetleştirme pozisyonlarına bağlı RWA'larını hesaplarken bağımsız kredi derecelendirme kuruluşlarının menkul kıymetleştirilmiş ürünler için saptamış olduğu kredi notlarını kullanmalarını yasaklayarak kendi içsel değerlendirme notlarını kullanmalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir.

Ancak, Komite'nin menkul kıymetleştirme pozisyonları dışındaki sermaye yükümlülüğü hesaplamaları ile ilgili olarak buna benzer bir değişiklik ortaya koymamış olması göze çarpmaktadır. Nitekim, bu kararın ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, aynı dönemde ABD'de ortaya konmuş olan Dodd-Frank Kanunu'nun bankaların bütün IRB modellerinde kredi derecelendirme notlarını kullanmasını yasaklamış olması nedeniyle Basel 2.5 düzenlemelerinin ABD'de uygulamaya girme sürecinde çeşitli zorlukların gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir⁵¹⁴.

8.4 Strese tabi riske maruz değer uygulaması

Komite'nin Basel 2.5 çerçevesinde bankaların VaR modelleri ile ilgili olarak da bir takım radikal değişiklikler ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Komite, piyasa riskine esas tutarı söz konusu yaklaşım ile hesaplamalarına izin verilmiş olan bankaların sistemik bir kriz esnasında ortaya çıkabilecek

⁵¹² Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sorularla Basel 2.5, Nisan 2012, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Basel/10800sorularla_basel_ii5.pdf

⁵¹³ Jarrow, R. A. A Critique of Revised Basel II, Journal of Financial Services Research, 32 (1), 1–16

⁵¹⁴ Getter, D. E. Ve diğerleri, U.S. Implementation of Basel II.5, Basel III, and Harmonization with the Dodd-Frank Act, Congressional Research Service, 24 Şubat 2012, <https://www.hsdl.org/?view&did=707487>

kuyruk risklerini daha etkin bir şekilde tespit edilebilmesi için bu modeller ile eş zamanlı olarak ayrıca sVaR adı verilen yeni bir istatistiki yaklaşım da kullanmalarını zorunlu hâle getirmiştir. Bu uygulama ile birlikte piyasa riskine esas tutarı VaR yaklaşımı ile hesaplamalarına izin verilmiş olan bankaların bu modellerde kullanmış oldukları girdileri bir yıllık bir finansal stres dönemine ait tarihsel verilerle yeniden hesaplamaları gerekmiştir⁵¹⁵.

Bu yaklaşıma ilişkin olarak gündeme gelmiş olan tartışmalara bakıldığı zaman, Komite'nin asgari olarak haftalık bazda hesaplanmasını öngörmüş olduğu sVaR yaklaşımının bankaların piyasa şoklarına karşı daha dayanıklı olmalarını sağlayacağını öne sürerken, bizzat kendisinin de bankaların söz konusu yaklaşımı uygulama aşamasında bir takım zorluklar yaşayabileceğini kabul etmiş olduğu görülmektedir⁵¹⁶. Nitekim, Basel 2.5 çerçevesinin açıklanmış olduğu dönemde bankaların özellikle sVaR yaklaşımının aynı riskleri iki kere hesaplamalarını gerektireceği yönünde çeşitli eleştiriler ortaya koymuş olduğu bilinmektedir⁵¹⁷.

8.5 İlave risk sermaye yükümlülüğü

BCBS, küresel kriz sırasında VaR modellerinin kredi derecelendirme notlarındaki ani bir bozulma veya likiditesi düşük olan pozisyonlar karşısında riskleri doğru şekilde hesaplayamayabileceğinin anlaşılması nedeniyle bankaların VaR ve sVaR'ın yanı sıra, kısaca "IRC" adı verilen ilave sermaye yükümlülüğü hesaplamalarını zorunlu hâle getirmiştir⁵¹⁸. Komite, böylelikle bankaların alım-satım hesaplarındaki menkul kıymetleştirme pozisyonlarından dolayı maruz kalmış oldukları sermaye yükümlülükleri için yeterli miktarda sermayeye sahip olmalarını öngörmüştür. Söz konusu uygulama ile birlikte bankaların piyasa riski standartları çerçevesinde alım-satım hesaplarında bulundurmuş oldukları varlıklara ilişkin "kredi değerliliği değişim riski"⁵¹⁹, kredi marjı⁵²⁰ değişiklikleri ve PD'yi dikkate alan IRC'yi hesaplamaları zorunlu hâle gelirken, portföylerindeki korelasyon, opsiyonelite, likidite periyodu, risk yoğunlaşması ve çeşitlendirme düzeyi gibi birçok faktörü de dikkate almaları gerekmiştir.

⁵¹⁵ Prorokowski, L. ve Prorokowski, H. (2014) "Compliance with Basel 2.5: banks' approaches to implementing stressed VaR", Journal of Financial Regulation and Compliance, 22(4), 339-348

⁵¹⁶ BCBS, Messages from the academic literature on risk measurement for the trading book, BCBS Working Paper No. 19, Basel, 31 Ocak 2011, https://www.bis.org/publ/bcbs_wp19.pdf

⁵¹⁷ Burchi, A. (2013), Capital requirements for market risks: value-at-risk models and stressed-VaR after the financial crisis, Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 21 No. 3, s. 284-304.

⁵¹⁸ Prorokowski, L. ve Prorokowski, H. (2014) "Compliance with Basel 2.5: banks' approaches to implementing stressed VaR", Journal of Financial Regulation and Compliance, 22(4), 339-348

⁵¹⁹ Bkz. "migration risk"

⁵²⁰ Bkz. "credit spread"

IRC yönteminin ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, BCBS'nin aslında bu yöntemle ilişkin ilk çalışmalarını küresel krizin patlak vermesinden hemen önce 2007 yılında gerçekleştirmiş olduğu ve kriz sırasında mevcut piyasa riski düzenlemelerinin bankaların alım-satım hesaplarındaki pozisyonlara ilişkin riskleri doğru şekilde hesaplayamadığının ortaya çıkmasıyla birlikte 2008 yılında IRC düzenlemelerinin kapsamını genişletmiş olduğu görülmektedir⁵²¹. Komite, söz konusu düzenlemeye tam olarak uyum sağlamaları için bankalara 2011 yılına kadar süre tanımış ancak bu tarihe kadarki geçiş sürecinde de IRC kuralının ivedilikle uygulanmaya başlanması yönünde ısrarcı olmuştur⁵²².

Söz konusu uygulamanın uluslararası finans piyasalarında yaratmış olduğu reaksiyon incelendiği zaman, bu yaklaşımın alım-satım faaliyetleri yoğun olan bankaların sermaye yükümlülüklerini büyük ölçüde artıracığı yönünde çeşitli eleştirilerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁵²³. Öte yandan, EBA'nın piyasa risklerine ilişkin olarak gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar, AB'deki bankaların farklı risk modelleme yaklaşımları uygulamalarına bağlı olarak IRC hesaplamalarında büyük tutarsızlıklar ortaya çıkabileceğini göstermiştir⁵²⁴.

8.6 Kapsamlı risk ölçüsü

BCBS'nin küresel krizin ortaya çıkış sürecinde menkul kıymetleştirme işlemlerinin oynadığı rolü göz önünde bulundurarak, Basel 2.5 standartları çerçevesinde söz konusu işlemlere ilişkin risk ağırlıklarını gözden geçirerek "korelasyon alım-satım" portföyü haricindeki menkul kıymetleştirme pozisyonlarına ilişkin sermaye yükümlülüklerinin SA yaklaşımı ile hesaplanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir⁵²⁵. Ancak, Basel 2.5 düzenlemelerinin müzakere edildiği süreç incelendiği zaman, korelasyon alım-satım işlemlerini gerçekleştirmelerine onay verilmiş olan bankaların

⁵²¹ Turmaine, S., Email news Service Jul 08: Basel regulators expand incremental risk scope, Global Risk Regulator, 22 Temmuz 2008, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/Email-news-Service-Jul-08-Basel-regulators-expand-incremental-risk-scope>

⁵²² Turmaine, S., Email news Service Jul 08: Basel regulators expand incremental risk scope, Global Risk Regulator, 22 Temmuz 2008, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/Email-news-Service-Jul-08-Basel-regulators-expand-incremental-risk-scope>

⁵²³ Global Risk Regulator, Newsletter Oct 2005: Bankers ponder new default risk charge, 21 Şubat 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Global/Newsletter-Oct-2005-Bankers-ponder-new-default-risk-charge>

⁵²⁴ European Banking Authority, Results from the 2016 Market Risk Benchmarking Exercise, 3 Mart 2017, <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/15947/EBA+Report+results+from+the+2016+market+risk+benchmarking+exercise+--+March+2017.pdf>

⁵²⁵ BCBS, Enhancements to the Basel II framework, Temmuz 2009, Enhancements to the Basel II framework, <https://www.bis.org/publ/bcbs157.pdf>

yürütmüş oldukları yoğun lobi faaliyetleri sonucunda söz konusu işlemlere bağlı olarak ortaya çıkabilecek piyasa risklerini doğru şekilde hesaplayabilecekleri yönünde Komite'yi büyük ölçüde ikna etmeyi başarmış oldukları ve bunun neticesinde Komite'nin söz konusu bankaların "kapsamlı risk ölçüsü"⁵²⁶ adı verilen yeni bir yöntem kullanmalarına izin verilmiş olduğu görölmektedir. Komite'nin ilerleyen yıllarda bankaların kapsamlı risk ölçüsü ve SA yaklaşımı ile hesaplamış olduğu sermaye yükümlölükleri rakamları arasında büyük bir fark oluşmasını önlemek amacıyla bu yöntemin kullanımına yönelik bir takım sınırlamalar ortaya koymaya çalışmış olduğu bilinmektedir. Ancak, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi, Komite'nin bu girişimi sermaye yükümlölüğu hesaplamalarının riske duyarlılığını zaafiyete uğratabileceği gerekçesiyle yoğun eleştirilere yol açmıştır.⁵²⁷

⁵²⁶ Bkz. "Comprehensive Risk Measure"

⁵²⁷ Watt, M. JP Morgan and the CRM: How Basel 2.5 beached the London Whale, Risk.net, 5 Ekim 2012, <http://www.risk.net/risk-management/market-risk/2207422/jp-morgan-and-crm-how-basel-25-beached-london-whale>

Dokuzuncu Bölüm

Basel III standartları

9.1 2007-2008 küresel krizi ve Basel III çerçevesinin gündeme gelişi

2007-2008 küresel krizi sırasında bankaların bilançolarında yasal sermaye yükümlülüklerini karşılamak için bulundurmuş oldukları unsurların fonksiyonel olarak zarar karşılama görevini yerine getirecek özelliklere sahip olmayabileceği anlaşılmıştır. Bunun yanı sıra, hukuki açıdan alacaklı hiyerarşisinin uygulamaya girebilmesi için bankaların resmi olarak iflas etmiş olması gerektiğinden, birçok ülkede devlet müdahaleleri ile kurtarılan bankaların zararlarının bankanın alacaklıları tarafından karşılanması mümkün olmamıştır. Krizin ardından ortaya konmuş olan değerlendirmeler ayrıca bankaların kaldıraç seviyelerinin yüksek olmasından kaynaklanan mali kırılganlıkların krize yol açan en önemli faktörlerden biri olduğunu göstermiştir⁵²⁸.

Öte yandan, Basel II kredi riski SA modellerinin gerek bireysel gayrimenkul ipotekli kredilere dayalı türev ürünleri, gerekse devlet tahvilleri gibi varlıkları düşük riskli olarak kabul etmesi ve mevcut standartların bankaların içsel risk ölçüm modellerini risklerini düşük hesaplayacak şekilde kalibre edilebilmesine olanak sağlaması, krizin ardından RWA'lara bağlı olarak hesaplanan yasal sermaye yükümlülüğü rakamlarının geçerliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır⁵²⁹. Nitekim, bankaların sermaye hesaplamalarına ilişkin gerçekleştirilen araştırmalar RWA bazlı sermaye rasyosu %15 civarında olan bir bankanın, toplam varlıklar baz alınarak hesaplanan kaldıraç rasyosunun sadece %2 civarında olabileceğini göstermiştir⁵³⁰.

Küresel krizin patlak vermesiyle birlikte, bankaların sermaye yeterliliği ve kaldıraçlı işlemleri ile ilgili sorunlarının yanı sıra, likidite ile ilgili sorunlarının da finansal krizlere yol açabileceği ortaya çıkmış, bankacılık sektörünün

⁵²⁸ BCBS, Strengthening the resilience of the banking Sector, Aralık 2009, <https://www.bis.org/publ/bcbs164.pdf>

⁵²⁹ Hoenig, T. Basel plans would weaken leverage ratio, Risk.net, 22 Apr 2016, http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2455511/basel-plans-would-weaken-leverage-ratio#cxrecs_s

⁵³⁰ Harnay, S. ve L.Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics, 2016, 40, 401–426

güven ve istikrârının korunabilmesi için herhangi bir bankadan kaynaklanabilecek likidite sorunlarının diğer bankalara bulaşmadan önce düzenleyici otoritelerce tespit edilerek gerekli tedbirlerin alınması gerektiği anlaşılmıştır. Kriz ayrıca bankaların aktif ve pasif yapılarının kurumsal fonlama piyasalarında meydana gelebilecek likidite şoklarına karşı ne kadar savunmasız olduğunu ortaya çıkarmıştır. Nitekim, kriz sırasında bankaların bilançolarında tutmuş oldukları varlıkları piyasa değerinin çok altında bir fiyattan elden çıkarmak zorunda kalmış olduğu ve özellikle piyasa değeri hızla düşmekte olan CDS ve RMBS gibi varlıkları nakde çevirememiş oldukları bilinmektedir.

Krizin ardından, bu araçların piyasa değerlerinde yaşanan kayıplar ve kredi derecelendirme notlarının düşürülmesi nedeniyle karşı taraflara ek teminat sağlama mecburiyetinin ortaya çıkmasının da bankaların mali yapılarını zayıflatmış olduğu anlaşılmıştır⁵³¹. Bu süreçte art arda yaşanan şirket iflasları, likidite risklerinin doğru şekilde yönetilmesinin finansal istikrâr açısından ne kadar önemli olduğunu göstermiştir⁵³². Diğer taraftan, kriz mevcut düzenleyici çerçevenin sistemik likidite krizlerini önleme konusunda ne kadar yetersiz olduğunu gösterirken, bankaların piyasalarda likidite sıkışıklığı yaşandığı dönemlerde mümkün olan en az kayıp ile nakde çevirebilecekleri veya yeni fonlama sağlamak için teminat olarak kullanabilecekleri nitelikte kısa vadeli devlet tahvili ve HQLA aktiflere sahip olmasının önemi de daha net bir şekilde anlaşılmıştır⁵³³.

Nitekim, yasal sermaye yükümlülüklerini karşılayabilen bankaların dâhi piyasalarda yaşanan bir likidite krizi karşısında ciddi fonlama sorunları ile karşı karşıya kalabileceğinin anlaşılmasıyla birlikte BCBS'nin küresel kriz sırasında karşılaşılan likidite sorunlarının tekrarını önlemek amacıyla bir takım standartlar ortaya koyma kararı almış olduğu görülmektedir⁵³⁴. Buna paralel olarak, krizin patlak vermesiyle birlikte bankaların kurumsal müşterileri ve sermaye piyasalarından likidite sağlamaya dayalı toptan fonlama stratejileri izlemesinin ne kadar riskli olabileceği de anlaşılmıştır. Kriz esnasında özellikle türev ürünlerin doğru şekilde fiyatlanamaması ve hangi finansal kuruluşun bilançolarında bu araçları taşıdığının sağlıklı bir şekilde tespit edilememesi, toptan fonlama piyasalarında büyük bir likidite krizine yol açmıştır.

⁵³¹ Adrian, T. and H. Shin (2010), Liquidity and leverage, *Journal of Financial Intermediation* 19, 418–437.

⁵³² Allen, B., K.K. Chan, A. Milne and S. Thomas (2012), Basel III: Is the cure worse than the disease?, *International Review of Financial Analysis*, 25: 159–166

⁵³³ Strahan, P.E. (2012), Liquidity Risk and Credit in the Financial Crisis , *FRBSF Economics Letter* 15.

⁵³⁴ Vazquez, F. and P. Federico (2012), Bank funding structure and risk: evidence from the global financial crisis , *IMF, Working Paper*.

Buna bağlı olarak ortaya çıkan sistemik mali sıkıntılar, sermaye piyasalarından kısa vadeli fonlama sağlama üzerine kurulu iş modeline sahip olan bankaların sadece kriz anında mevduatların geri çekilme riski ile değil, aynı zamanda kısa vadeli repo piyasalarından yeni fonlama sağlayama gibi bir likidite riski ile de karşı karşıya kalabileceğini göstermiştir⁵³⁵. Nitekim, krize giden süreçte bankaların daha istikrarlı olduğu kabul edilen bireysel mevduatlar veya uzun vadeli kredilere dayalı fonlama stratejileri yerine repo işlemleri gibi kısa vadeli fonlama stratejileri izlemeleri finans sektöründeki kırılğanlıkların artmasına yol açarken, ulusal denetim otoritelerinin buna seyirci kalması krizin ardından uluslararası finans çevrelerinde büyük eleştirilere yol açmıştır. Krizin ardından çok kısa bir süre içerisinde yeni bankacılık reformlarının gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir.

Örneğin, o zamanki adıyla FSF, 2008 yılında krize yol açan nedenleri kapsamlı bir şekilde araştırarak ileriye yönelik olarak ne gibi adımlar atılması gerektiğine ilişkin bir takım öneriler ortaya koyarken, G20 liderleri de 2009 yılındaki Pittsburgh zirvesinde 2010 yılı sonuna kadar bankaların maruz kalmış olduğu risklerin doğru şekilde tespit edilebilmesine ilişkin çok kapsamlı bir reform paketi hazırlanması konusunda BCBS'ye talimat vermiştir. Bu süreçte FSF'nin özellikle menkul kıymetleştirme ve bilanço dışı yükümlülükler ile ilgili olarak mevcut sermaye çerçevesinin gözden geçirilmesini tavsiye etmiş olduğu görülmektedir⁵³⁶.

Nitekim, G20 liderlerinin talimatlarını dikkate alan Komite'nin kısaca "Basel III" olarak anılan yeni bankacılık standartlarına ilişkin çalışmalarını süratle tamamlayarak 2010 yılında "Daha Sağlam Bankalar ve Bankacılık sistemi için Küresel Düzenleyici Çerçeve"⁵³⁷ adıyla yayımlamış olduğu görülmektedir⁵³⁸. Komite'nin, 500'ün üzerinde sayfadan oluşan ve oldukça kapsamlı reformlar içeren söz konusu düzenleyici çerçeveyi daha kolay bir şekilde uygulanmasını sağlamak için 2019 yılında konsolide bir şekilde düzenleyerek yeniden yayımlamış olması dikkat çekmektedir⁵³⁹. Söz konusu çerçeve detaylı şekilde incelendiği zaman, ortaya konmuş olan standartların bankaların sermaye yükümlülüklerini hem nitelik hem de nicelik olarak güçlendirirken, aynı zamanda da ilave sermaye tamponları, kaldıraç rasyosu ve likidite risklerine yönelik bir takım yeni kurallardan oluşmakta olduğu

⁵³⁵ Rule, D. Regulatory reform, its possible market consequences and the case of securities financing, 6 Kasım 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech774.pdf>

⁵³⁶ BIS, Basel Committee Announces Steps to Strengthen the Resilience of the Banking System, basın açıklaması, 16 Nisan 2008.

⁵³⁷ Bkz. "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems"

⁵³⁸ BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Aralık 2010, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

⁵³⁹ BCBS, Basel Committee issues a consolidated version of its standards, 9 Nisan 2019, <https://www.bis.org/press/p190409.htm>

görülmektedir. Nitekim, 2007-2008 küresel krizinin öncesinde sadece bankaların sermaye yükümlülüklerine odaklı bankacılık mevzuatlarının kapsamının Basel III düzenlemeleri sonrasında likidite ve kaldıraç standartlarıyla genişletilmiş olduğu dikkate alındığı zaman, bankaların manevra alanlarında önemli ölçüde kısıtlamalar ortaya çıkmış olduğu aşikârdır.

Öte yandan, Basel III çerçevesinde ortaya konmuş olan farklı kuralların her birinin bir diğeri eksik kalmış olduğu yönleri tamamlayarak daha önceki Basel standartlarına göre çok daha kapsamlı bir düzenleyici çerçeve oluşturmuş olması dikkat çekmektedir. Örneğin, kaldıraç kuralı riske duyarlı olmayan bir sermaye yeterlilik kuralı ortaya koyarak bankaların bilançolarında yüksek getirili ve yüksek riskli varlıklara sahip olmasını teşvik ederken, RWA bazlı sermaye rasyolarının ise bankaların portföylerinde yüksek riskli varlıklar bulundurmasına kısıtlama getirmeye çalışmış olduğu görülmektedir.

Bu süreçte, uluslararası finans çevrelerinde Basel III standartlarının bankaların kârlılığını olumsuz etkileyebileceğinden, reformların uygulamaya geçiş döneminin aşırı uzun olduğuna kadar gibi birçok farklı eleştirinin gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir.⁵⁴⁰ Örneğin, başta IIF olmak üzere gibi birçok lobi grubunun, finansal reformların siyasetçilerin yönlendirmesi ile değil merkez bankaları ve düzenleyici otoritelerin inisiyatifinde gerçekleşmesi gerektiğine ve yeni bankacılık kurallarının kriz sonrası toparlanma süreçlerini olumsuz etkileyebileceğine dikkat çekmiş olduğu görülmektedir.⁵⁴¹ Ancak, Komite'nin bu eleştirilere rağmen Basel III standartlarını kısa süre içerisinde standartları uygulamaya sokmaya gayret etmiş olduğu görülmektedir.

Nitekim, 2019 yılına kadar kademeli olarak devreye girecek şekilde hayata geçirilen Basel III standartları, AB'de 2013 yılında ortaya konmuş olan CRD IV ile mevzuata aktarılırken, ABD'de ise 2014 yılında kabul edilerek uygulamaya girmiştir.⁵⁴² Söz konusu düzenleyici çerçevenin uygulanma süreci incelendiği zaman, Komite'nin üye ülkelerce ulusal mevzuatlara doğru şekilde aktarılıp aktarılmadığını değerlendirmek amacıyla 2012 yılından itibaren RCAP olarak bilinen bir uygulama başlatmış olduğu görülmektedir. Bu uygulama kapsamında ortaya konmuş olan değerlendirmelerin Basel III reform paketinin üye ülkelerce zamanında ve

⁵⁴⁰ Admati, A.ve M. Hellwig, Must Financial reform Await Another Crisis? , Bloomberg, 6 Şubat 2013, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2013-02-05/must-financial-reform-await-another-crisis->

⁵⁴¹ Admati, A.ve M. Hellwig, Must Financial reform Await Another Crisis? , Bloomberg, 6 Şubat 2013, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2013-02-05/must-financial-reform-await-another-crisis->

⁵⁴² FSB (2017). Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms, 3 July 2017, 3rd Annual Report

tutarlı bir şekilde uygulanması konusunda önemli bir rol oynamış olduğu kabul edilmektedir⁵⁴³.

9.2 Sermaye araçlarının niceliğinin ve niteliğinin artırılması

Küresel kriz sırasında birçok bankanın devlet müdahalesi ile kurtarılması, hukuki iflas ve tasfiye süreçlerinin gerçekleşmemesine ve özellikle "hibrit" sermaye araçlarının zarar karşılama açısından yetersiz kalmasına yol açmıştır. Sermaye unsurlarının niceliğine ilişkin buna benzer sorunları göz önünde bulunduran BCBS, Basel III standartları çerçevesinde öncelikle bankaların bulundurması gereken sermaye unsurlarının zarar karşılama kapasitelerinin güçlendirmeyi hedeflemiştir⁵⁴⁴. Basel III sermaye çerçevesi ile birlikte önemli değişikliğe uğramış olan sermaye kalemleri detaylı bir şekilde incelendiği zaman, bankaların yasal sermaye rasyolarını tutturmak için kullanabilecekleri unsurların büyük bölümünün CET1 olarak adlandırılan sermaye çeşidi kapsamında değerlendirilen ödenmiş sermaye ve dağıtılmamış kârlar gibi sermaye unsurlarından oluşmasının bir zorunluluk haline getirilmiş olduğu görülmektedir. Böylelikle bankacılık sektöründe sermayenin niceliğinin artırılması sağlanırken bu gelişme bankacılık sektörüne olan güveni güçlendirmiştir.

Örnek vermek gerekirse, Komite'nin banka sermayesinin niteliği ile ilgili almış olduğu kararlar çerçevesinde, en yüksek kaliteli sermaye unsurlarının, Basel III standartları ile birlikte asgari %4,5 seviyesine yükselterek bu araçları CET1 sermaye olarak tanımlamış olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, bankaların yasal sermaye yükümlülüklerini karşılamak için kullanmış oldukları sermaye unsurlarının zarar karşılama kapasitesi bakımından kaliteli olması büyük önem kazanmış ve ulusal gözetim otoriteleri bankaların yüksek kalitede sermaye yeterliliğine sahip olup olmadığını çok daha yakından izlemeye başlamıştır. Özellikle AB'de bu konu giderek daha çok önem kazanmış ve EBA 2013 yılından itibaren AB'de ihraç edilen CET1 ve AT1 sermaye araçlarının kalitesini yakından takip ederek düzenli aralıklarla kapsamlı bir rapor yayımlamaya başlamıştır⁵⁴⁵.

⁵⁴³ BCBS (BCBS).2013. Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) – Analysis of Risk-Weighted Assets for Credit Risk in the Banking Book. Bank for International Settlements (July).

⁵⁴⁴ BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Aralık 2010, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

⁵⁴⁵ EBA, 28 Mayıs 2014, EBA publishes list of Common Equity Tier 1 (CET1) capital instruments, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2551996/EBA+Report+on+the+monitoring+of+CET1+instruments+issued+by+EU+Institutions.pdf>

Basel III sermaye çerçevesi incelendiği zaman, Komite'nin, bankaların sermayesinin öncelikli olarak banka faaliyetlerini halen sürdürmekteyken⁵⁴⁶ zarar karşılama kapasitesine sahip olan ve zarar karşılama kapasitesi en yüksek olan CET1 ve AT1 araçlardan oluşmasını zorunlu hâle getirmiş olduğu görölmektedir. Ancak, Tablo 10'da görülebileceği gibi, Komite'nin çok sınırlı miktarda olmak kaydı ile T2 olarak adlandırılan sermaye unsurlarının kullanılmasına da izin vermiş olması dikkat çekmektedir. Buna paralel olarak, Komite'nin T2 araçlara ilişkin Basel II çerçevesinde ortaya koymuş olduğu "alt T2 sermaye" ve "üst T2 sermaye" sınıflandırmasını sonlandırmış olduğu görölmektedir.

Tablo 10. Basel III sermaye unsurları (RWA'ların yüzdeliği olarak)

Sermaye unsuru	Rakamsal sınırlama
CET1	CET > %4,5
AT1	CET1 + AT1 > %6
T2	CET1 + AT1 + T2 > %8

Kaynak: BCBS, Definition of capital in Basel III - Executive Summary, 27 Haziran 2019, https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/defcap_b3.pdf

Komite'nin ayrıca Basel II çerçevesinde bankaların T1 sermaye kapsamında RWA'ların en fazla %2'si kadar AT1 sermaye araçlarının kullanabilmelerine izin verirken, Basel III sermaye standartları kapsamında bu sınırı RWA'ların %1,5'i seviyesine indirmiş olması göze çarpmaktadır. Komite'nin, böylelikle Basel II standartları çerçevesinde RWA'ların %4'u seviyesinde saptanmış olan toplam T1 sermaye miktarını Basel III ile birlikte RWA'ların %6'sı seviyesine yükseltmiş olduğu görölmektedir. Tablo 11'de görüleceği üzere, CET1, AT1 ve T2 sermaye yükümlülüklerine RWA'ların %2,5'i seviyesinde CCB'nin, ülke şartlarına ve ulusal düzenleme otoritesinin insiyatifine bağlı olarak %0 ilâ %2,5'i arasında değişen CCyB'nin ve en az %1 seviyesinde ilave G-SIB sistemik risk sermaye tamponlarının⁵⁴⁷ da eklenmesiyle birlikte toplam T1 sermaye yükümlülüğünün G-SIB'ler için RWA'ların %11'i civarına yükseltilmesinin öngörölmüş olduğu anlaşılmaktadır. Böylelikle bankacılık sektöründe sermayenin hem nitelik hem de niceliğinin artırılması sağlanmıştır.

Söz konusu standartların bankaların sermaye yükümlülükleri üzerindeki etkisi incelendiği zaman ortaya çıkan sonuç bankaların sermaye ihtiyaçlarının Basel II çerçevesine göre büyük ölçüde artmış olduğu görölmektedir. Nitekim, BCBS'nin 2010 yılında uluslararası faaliyetleri olan büyük bankaların Basel I Sermaye Uzlaşısı kapsamında "Core Tier 1" olarak

⁵⁴⁶ Bkz. "going-concern"

⁵⁴⁷ Bkz. "Systemic Risk Buffers"

tanımlanmış olan sermaye unsurlarının seviyesine ilişkin gerçekleştirmiş olduğu bir çalışma, Basel III CET1 sermaye tanımının kullanılması hâlinde söz konusu sermaye miktarının neredeyse yarı yarıya azalacağını göstermiştir.

Tablo 11. Basel III sermaye yükümlülükleri (RWA'ların yüzdeliği olarak)

Sermaye unsuru	Yükümlülük
Asgari CET1	%4,5
CCB	%2,5
Asgari CET + CCB	%7
Asgari T1	%6
Asgari sermaye yükümlülüğü (sermaye yeterlilik rasyosu)	%8
Asgari sermaye yükümlülüğü + CCB	%10,5
CCyB	%0 – %2,5
G-SIB ilave sistemik risk sermaye yükümlülüğü	%1 – %2,5

Kaynak: BCBS, Basel III Monitoring Report, Şubat 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d397.pdf>

“Core Tier 1” sermaye miktarının Basel III çerçevesinde tanımlandığı şekilde hesaplanması hâlinde RWA'ların yaklaşık %1'ine, T1 sermayenin ise RWA'ların %2'sine tekabül edeceği kabul edilmektedir⁵⁴⁸. Basel II ve Basel III standartları kapsamındaki sermaye tanımları arasındaki farka dayanan bu hesaplama göz önünde bulundurulduğu zaman, Basel III standartlarıyla birlikte bankaların karşılaması gereken yasal CET1 sermaye gereksiminin yaklaşık on kat yükselmiş olduğu görülmektedir⁵⁴⁹.

Basel III düzenlemelerinin uygulanmasının öncesinde örneğin Türkiye'de bankacılık sektöründe bankalarının sermayelerinin yaklaşık %90'ının halihazırda çekirdek sermaye içerisinde yer alan ödenmiş sermaye ve dağıtılmamış kârlar gibi unsurlardan oluşmakta olması nedeniyle bankalar açısından büyük bir zorunluluk gündeme gelmemiştir⁵⁵⁰. Ancak, söz konusu düzenlemeler özellikle birçok gelişmiş ülkede bankaların maliyetlerini büyük ölçüde yükselterek manevra alanlarını önemli ölçüde kısıtlamıştır. Nitekim, EBA'nın 2019 yılında gerçekleştirmiş olduğu QIS'lerin sonuçları da Basel III

⁵⁴⁸ BCBS, Results of the comprehensive quantitative impact study, Aralık 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs186.pdf>

⁵⁴⁹ Hannoun, H. The Basel III Capital Framework: a decisive breakthrough, BoJ-BIS High Level Seminar on Financial Regulatory Reform: Implications for Asia and the Pacific, Hong Kong, 22 Kasım 2010, <https://www.bis.org/speeches/sp101125a.pdf>

⁵⁵⁰ Delikanlı, U., Basel-III, Uluslararası Bankacılık ve Finans Sisteminin Yeni Mimarisi ve Türk Bankalarına Etkileri Konferansı, Mayıs 2011, https://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru_base1_0001_54.pdf

standartlarının bütünüyle uygulamaya girmesinin ardından AB'deki bankaların sermaye gereğinin büyük ölçüde artacağını göstermiştir⁵⁵¹.

9.3 Hibrit sermaye araçları ve “içsel çözümleme” prensibi

Küresel krizin ardından bankaların zararlarının vergi mükellefleri tarafından karşılanmasına son vermeyi amaçlayan Komite, “hibrit” sermaye araçları olarak adlandırılan CoCo sermaye araçlarının AT1 sermaye olarak kullanılabilmesine izin verirken, bu araçların zarar karşılama kapasitelerini artırmak amacıyla bir takım yeni standartlar ortaya koymuştur. Özetlemek gerekirse, Komite söz konusu araçların zarar karşılama kapasitesi açısından sadece temettü dağıtımının durdurulması şeklinde sınırlı bir işleve sahip olduklarını göz önünde bulundurarak bu araçların alacaklı hiyerarşisinde CET1 sermayenin ardından en fazla zarar karşılama özelliğine sahip unsurlardan oluşmasına, yani olası bir kriz anında bankanın zararlarını T2 sermayeden önce karşılayabilecek özelliğe sahip olmasına, karar vermiştir⁵⁵².

Komite'nin, buna paralel olarak, AT1 sermaye ihraç eden bankanın sermayesinin önceden belirlenmiş olan bir seviyenin altına düşmesi hâlinde sözleşmelerindeki hükümler çerçevesinde bankanın zararlarının iflas sürecinden önce karşılamasını öngörmüş olduğu görülmektedir. Bu nedenle, Türkçe'ye “içsel çözümleme” veya “otofinansman”⁵⁵³ olarak çevrilmiş olan bu özelliğe bağlı olarak, söz konusu araçların hisse senedine dönüştürülmesini veya bilançodan silinmesini sağlayacak bir “tetişe” sahip olması zorunlu hâle getirilmiştir. Komite'nin, AT1 sermaye kapsamına giren “hibrit” araçların yüksek tetikleyici eşik değere sahip olması, yani sermaye seviyesi düşmeye başlamadan çok önce hisse senedine dönüştürülebilmesine veya bilançodan silinebilmesine karar vererek, söz konusu araçlara yatırım yapmış olan tahvil yatırımcılarının da hisse senedi yatırımcıları gibi bankaların zararlarını karşılama sorumluluğunu üstlenmesini sağlamayı amaçladığı görülmektedir⁵⁵⁴.

Komite bankaların bilançolarındaki sermaye miktarını artırmak için “hibrit” sermaye araçları ihraç etmelerine izin verirken, bu araçlara yatırım

⁵⁵¹ EBA, Call for advice on Basel III implementation: key findings from the impact assessment and policy recommendations Public Hearing, 2 Temmuz 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2733006/EBA+Public+Hearing+-+2+July+2019+-+Basel+III+Call+for+Advice.pdf>

⁵⁵² Avdjiev, S. ve diğerleri, CoCos: a primer , BIS Quarterly Review, September 2013.

⁵⁵³ Bkz “bail-in”

⁵⁵⁴ Hale, T. and McCrum, D. Why coco bonds are worrying investors, Financial Times, 9 Şubat 2016, <https://www.ft.com/content/b75b285c-cf07-11e5-92a1-c5e23ef99c77>

yapmış olan yatırımcıların maruz kalacakları potansiyel kayıplardan duyacakları endişe ile yatırım yapmış oldukları bankaların taşıdığı riskleri çok daha yakından izlemelerini hedeflemiştir⁵⁵⁵. Öte yandan, Basel III standartlarının sermaye araçlarına ilişkin hükümleri incelendiği zaman, Komite'nin CET1 sermaye kapsamında dağıtılmamış kârlar, ödenmiş sermaye ve hisse senedi gibi araçlara yer verirken T2 sermayenin ise düşük tetikleyici eşik değere sahip CoCo'lar ve alacaklı hiyerarşisinde tahsil önceliği kısıtlanmış olan "tali kredilerden"⁵⁵⁶ oluşmasına karar vermiş olduğu görülmektedir.

Özetlemek gerekirse, Komite bir bankanın iflas etmesinin ardından⁵⁵⁷ ancak CET1 sermaye ve AT1 sermayenin tükenmesiyle birlikte zarar karşılama görevi görecek olan T2 sermaye unsurlarının en az 5 yıl vadeli olması ve herhangi bir teminatı olmayan sermaye benzeri borçlanma araçlarından oluşmasına karar vermiştir. Komite'nin Basel III ile birlikte ayrıca Basel II standartları kapsamında ortaya koymuş olduğu T2 sermayenin T1 sermayenin %100'ünü geçmesini yasaklayan kuralı kaldırarak T3 sermaye uygulamasına son vermiş olması göze çarpmaktadır. Komite, AT1 sermaye kapsamında bankanın sermaye yeterlilik rasyosunun belli bir seviyenin altına düşmesi hâlinde kupon ödemeleri iptal edilebilen, hisse senedine dönüştürülebilir veya yatırımcılarına zarar yazılarak bilançodan silinebilen, tahsilat önceliği kısıtlanmış olan araçların dâhil edilmesine karar verirken, kupon ödemeleri iptal edilemeyen, otofinansman özelliğine sahip olmayan ve uzun vadeye sahip sermaye araçlarının ise T2 sermaye olarak kabul edilmesini uygun görmüştür.

Komite'nin ayrıca tetikleyici eşik değeri düşük olan "hibrit" araçların da hisse senedine dönüşebilme veya yatırımcılarına zarar yazılabilme açısından daha geç devreye girmesi nedeniyle T2 sermaye kapsamında değerlendirilmesini öngörmüş olduğu görülmektedir. Öte yandan, AB'deki BRRD kuralları kapsamında T2 sermaye araçlarının da düzenleyici kurumun kararına bağlı olarak PoNV aşamasına gelmeleri hâlinde AT1 sermaye araçlar gibi hisse senedine dönüştürülebilir veya bilançodan silinebilme zorunluluğunun gündeme gelmesi nedeniyle otofinansman özelliğine sahip olmayan birçok T2 sermaye aracının da önceden saptanmış bir tetikleyici eşik değere sahip olmasının zorunlu hâle getirilmiş olması dikkat çekmektedir⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ Hesse, H. CoCo Bonds and Risk: The Market View, 2017 ASSA Annual Meeting, 14 Eylül 2016, <https://www.aeaweb.org/conference/2017/preliminary/paper/fT7fzk6A>

⁵⁵⁶ Bkz. "subordinated loans"

⁵⁵⁷ Bkz. "gone-concern"

⁵⁵⁸ BCBS, Basel Committee issues final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital, Press release, 13 Ocak 2011, <https://www.bis.org/press/p110113.pdf>

Komite'nin, tetikleyici eşik değer uygulamasının yanı sıra, ulusal düzenleme otoritelerinin bankanın yükümlülüklerini karşılayamayacak noktaya ulaştığına karar vermesi hâlinde de söz konusu araçların otofinansmana tabi tutulabilmesine izin vermiş olması dikkat çekmektedir. Komite, "hibrit" araçların AT1 sermaye olarak kabul edilebilmesi için sözleşmelerindeki tetikleyici eşik sermaye seviyesinin bankanın CET1 sermayesine bağlı olmasını zorunlu hâle getirirken, farklı tüzel kişilerden oluşan ve karmaşık yapıya sahip olan bankacılık guruplarının ihraç etmiş olduğu AT1 sermaye araçlarının iki ayrı tetikleyici eşik değere sahip olmasına da izin vermiştir. Söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin söz konusu tetikleyici eşik değerin piyasa fiyatlarına bağlı olması seçeneğini de değerlendirmiş olduğu ancak söz konusu araçların kriz sırasında hisse senedine dönüştürölme beklentisinin hisse senedi fiyatları üzerinde aşığı yönlü bir baskı oluşturarak otofinansmanın gerçekleşmesini hızlandırabileceği düşüncesiyle bu seçeneği uygulamamaya karar vermiş olduğu görölmektedir.

9.4 AT1 özellikli sermaye araçları

AT1 özellikli sermaye araçları incelendiği zaman, AB'de CRD IV çerçevesinde AT1 sermaye araçlarının tetikleyici eşik değerinin bankanın faaliyetlerine devam edebilmesi ile ilgili piyasalarda güven kaybı yaşanmadan önce zararı karşılayabilecek şekilde bankanın RWA'larının en az %5,125'i seviyesinde belirlenmesine karar verilirken, ABD'de de ise CoCo sermaye unsurlarının sermaye olarak kullanılmamasına karar verilmiş olduğu görölmektedir. AT1 piyasalarına bakıldığı zaman ise, farklı tetikleyici eşik değerlere sahip birçok tahvil ihraç edilmiş olduğu görölmektedir.

Örneğin, Birleşik Krallık ve İsviçre gibi ölkelerde daha ihtiyatlı bir seviye olarak %7'lik bir tetikleyici eşik değerin kabul edilmiş olduğu görölmektedir⁵⁵⁹. Söz konusu tahvillerin Avrupa'da ilk kez Birleşik Krallık'ta küresel kriz sonrasında kamulaştırılmış olan Lloyds Banking Group'un 2009'da yeniden sermayelendirilme girişimleri kapsamında gündeme gelmiş olduğu ancak daha sonraki süreçte, başta Çin bankaları olmak üzere birçok Asya bankası da bu piyasalarda yoğun tahvil ihracı gerçekleştirmiş olduğu bilinmektedir.

Nitekim, Kıta Avrupası'ndaki bankaların CoCo tahvil ihracı, küresel piyasanın yaklaşık yarısını oluştururken, diğer önde gelen piyasalar sırasıyla Çin (%23), Avustralya (%9), Brezilya (%3), Japonya (%3) ve Kanada (3%) olarak göze çarpmaktadır. ABD'de ise düzenleyici otoritelerin bankaların

⁵⁵⁹ Vickers, J. Banking reform nine years on, VOX, 18 Eylül 2017, <http://voxeu.org/article/banking-reform-nine-years>

CoCo tahvil ihraç etmesine izin vermemiş olduğu görülmektedir⁵⁶⁰. AT1 sermaye piyasalarında bu araçları ihraç eden bankanın sermayesinin tetikleyici eşik değerinin altına düşmesi durumunda yatırımcılar için farklı sonuçlar doğurabilecek dört farklı tahvil çeşidinin piyasaya sürülmüş olduğu görülmektedir. Bunlar, zarar yazılarak bilançodan silinebilen; değeri kalıcı olarak düşürülebilen; banka yeniden sermayelendirilene kadar değeri geçici olarak düşürülebilen; ve hisse senedine dönüştürülebilen araçlardan oluşmaktadır.

Normal şartlarda düzenleyici otoritelerin bankaların aşırı miktarda borçlanma aracını ihraç etmesini pek olumlu karşılamazken, yüksek zarar karşılama kapasitesine sahip olan CoCo tahvil piyasalarındaki bu çeşitliliğe genel olarak olumlu yaklaşmış oldukları görülmektedir⁵⁶¹. Otofinansman riski nedeniyle yatırımcılar AT1 sermaye tahvillerine başlangıçta tereddütle yaklaşırken, söz konusu tahvillere bağlı kupon ödemelerini vergiden düşebilmeleri nedeniyle bankalar maliyet açısından hisse senedinden daha avantajlı olan bu araçları yoğun bir şekilde ihraç etmeye başlamıştır⁵⁶². Nitekim, Basel III standartlarıyla birlikte bankaların yasal sermaye yükümlülüğü seviyelerinin yükselmesi otofinansman riskinin azalmasına yol açarak söz konusu araçlara olan talebin artmasında büyük rol oynamıştır. Başlangıçta, bu araçlara ait risklerin yüksek olması ve işlem görmüş oldukları piyasaların likiditesinin düşük olmasının bu piyasalardaki işlem hacimlerini sınırlı tutacağından endişe edilmiştir⁵⁶³. Ancak, söz konusu araçların yüksek kupon oranlarıyla ihraç edilmeleri bu araçların getirisini yatırımcılar açısından cazip hâle getirmiştir.

Söz konusu araçların ihraç edilmeye başlandığı dönemde Euro bölgesi tahvilleri yaklaşık %1 getiri sağlarken, ilk ihraç edilen AT1 sermaye araçlarının ortalama %7'lik bir getiri sağlamış olması dikkat çekmektedir⁵⁶⁴. Özellikle hisse senedi getirilerinin düşük olduğu bir dönemde AT1 sermaye ürünlerinin bireysel yatırımcılar tarafından da tercih edilmeye başlanmış olduğu bilinmektedir. Ancak, birçok ülkede düzenleme otoritelerinin bireysel yatırımcıların bu ürünlerin risklerini doğru şekilde değerlendiremeyebileceği gerekçesiyle bu araçlara yatırım yapmalarını yasaklamış olması dikkat çekmektedir.

⁵⁶⁰ Greene, R. W. Understanding CoCos: What Operational Concerns & Global Trends Mean for U.S. Policymakers, M-RCBG Associate Working Paper Series No 62, Haziran 2016, https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/CoCo_Greene_Public_Final.pdf

⁵⁶¹ Sundaresan, S. ve Wang, Z., 2015. On the design of contingent capital with a market trigger. *The Journal of Finance* 70 (2), 881–920.

⁵⁶² Allen, H. J. CoCos can drive markets cuckoo *Lewis & Clark Law Review*, 2012.

⁵⁶³ Bjorn, K. ve diğerleri (2014), Contingent Convertible Bonds (CoCos) Issued by European Banks, Norges Bank Staff Memo No 19

⁵⁶⁴ Maes, S. ve Schoutens, W., 2012. Contingent capital: An in-depth discussion. *Review of Banking, Finance and Monetary Economics* 41 (1/2), 59–79.

Öte yandan emeklilik fonları ve sigorta şirketleri adına işlem yapan yatırım fonlarının sadece kredi derecelendirmesine sahip olan ve “yatırım yapılabilir” olarak notlanmış olan araçlara yatırım yapabilmelerinin bu araçların kredi derecelendirme kurumları tarafından notlanmasının önemini artırmış olması dikkat çekmektedir. Buna bağlı olarak AT1 sermaye ürünlerinin büyük bir kısmı kısa süre içerisinde Moody’s, Standard & Poor’s ve FitchRatings gibi kredi derecelendirme kurumları tarafından notlanmaya başlanmış olduğu görölmektedir. Bu süreçte ayrıca “Bank of America Merrill Lynch Euro Subordinated & Lower Tier-2 Index”, “Bank of America Merrill Lynch Contingent Capital Index”, “Markit iBoxx Contingent Convertible Indices”, ve “Fitch Additional Tier 1 Tracker” gibi AT1 sermaye fiyatlarını takip eden çok sayıda endeksin de ortaya çıkmış olduğu bilinmektedir.

Başta İskandinav ve Hollanda bankaları olmak üzere, nispeten daha sağlam bilançolara sahip olan birçok bankanın da AT1 sermaye ürünleri piyasasına girmesiyle söz konusu tahvillerin birçoğu kredi derecelendirme kuruluşları tarafından “yatırım yapılabilir” kategorisine dâhil edilmiş, bu da büyük kurumsal yatırımcıların söz konusu araçlara yatırım yapmasını mümkün hâle getirerek AT1 sermaye araçlarına olan talebin artmasına yol açmıştır. Özellikle düşük tetikleyici eşik değerli “hibrit” araçların otofinansmana tabi olma ihtimalinin yüksek tetikleyici eşik değere sahip olanlara göre daha düşük olması, yatırımcılar açısından daha düşük riskli olarak değerlendirilerek ihraç eden bankalar açısından maliyetlerinin düşük seviyede kalmasını sağlamıştır.

Ancak, hisse senedine yatırım yapması yasak olan birçok kurumsal yatırımcının hisse senedine dönüşüm riskine sahip olan söz konusu araçlara yatırım yapamaması ve BCBS’nin zarar karşılama kapasiteleri düşük olan düşük tetikleyici eşik değerli “hibrit” araçların sadece T2 sermaye olarak kullanılabilmelerine izin vermesi nedeniyle söz konusu piyasaların beklenildiği ölçüde gelişmemiş olduğu görölmektedir⁵⁶⁵. Komite’nin Basel III kapsamında AT1 sermaye tahvili araçlarının sonsuz vadeye⁵⁶⁶ sahip olmasını zorunlu hâle getirmiş olmasına rağmen ihraç eden bankanın genellikle 5 yılın sonunda geri ödeme yapabilme⁵⁶⁷ hakkına sahip olmasına izin vererek faizlerin düşük olduğu dönemlerde bankaların borçlarını daha düşük kupon faizi üzerinden yeniden yapılandırılmalarına izin vermiş olduğu bilinmektedir. Komite’nin, bu sürenin sonunda bankaların geri ödeme yapmasına izin vermesi söz konusu araçların piyasa fiyatlarının bu tarihlere göre belirlenmesine yol açarak bu sürenin sonunda geri ödemenin gerçekleşmemesi hâlinde risk primlerinin artmasına yol açabilmiştir.

⁵⁶⁵ Hale, T. and McCrum, D. Why coco bonds are worrying investors, Financial Times, 9 Şubat 2016, <https://www.ft.com/content/b75b285c-cf07-11e5-92a1-c5e23ef99c77>

⁵⁶⁶ Bkz. “perpetual”

⁵⁶⁷ Bkz. “call”

Böylelikle, bankaların 5 yılın sonunda ödeme gerçekleştireceğine yönelik beklentiler artarken, bankaların bu beklentilerin aksine 5 yılın sonunda geri ödeme yapmaması AT1 sermaye tahvili piyasalarında paniğe yol açabilmiştir⁵⁶⁸. Bu süreçte, AT1 sermaye tahvillerine ilişkin ortaya çıkabilecek sorunların aynı bankanın hisse senedi fiyatlarını da olumsuz etkileyebileceğine ve bankaların karşılıklı olarak birbirlerinin tahvillerine yatırım yapması nedeniyle bankacılık sistemindeki sistemik risklerin artabileceğine ilişkin çeşitli eleştirilerin gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir⁵⁶⁹.

Öte yandan, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi, AB'de 2019 yılında açıklanan CRR II düzenlemeleri kapsamında G-SIB'lerin 2022 yılından itibaren mevcut sistemik sermaye tamponlarının %50'si kadar bir ilave kaldıraç yükümlülüğüne maruz tutulmalarına karar verilmiş olması nedeniyle uluslararası finans piyasalarında söz konusu kaldıraç tamponu yükümlülüklerini yerine getiremeyen G-SIB'lerin L-MDA kurallarına bağlı olarak ileride AT1 kupon ödemelerini gerçekleştiremeyebileceğine ilişkin bir takım endişelerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁵⁷⁰. Bu endişelerin küresel finans piyasalarında uzun süre tedirginlik yaratmış olduğu bilinmektedir.

9.5 Makro ihtiyati standartlar

Küresel krizin ardından BCBS'nin mikro-ihtiyati standartların yanı sıra, sistemik risklere yönelik olarak bir takım makro-ihtiyati standartlar da ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Nitekim, Komite bankaların birinci yapısal blok kapsamında sermaye yükümlülüğünün Basel II standartlarında öngörüldüğü şekilde RWA'ların toplamının %8'i seviyesinde olmasına karar verirken, makro-ihtiyati politikalar kapsamında öncelikli olarak CCB adı verilen ve RWA'larının %2,5'i seviyesinde hesaplanacak olan bir ilave sermaye tamponu uygulanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir⁵⁷¹.

Öte yandan, Komite bankaların genellikle ekonomik koşulların olumlu olduğu dönemlerde daha fazla, ekonomik şartların kötüleştiği dönemlerde ise, daha az kredi kullandırması nedeniyle ekonominin daralma devrelerinde

⁵⁶⁸ Hale, T. ve McCrum, D. Why coco bonds are worrying investors, Financial Times, 9 Şubat 2016, <https://www.ft.com/content/b75b285c-cf07-11e5-92a1-c5e23ef99c77>

⁵⁶⁹ Coffee, J. C. (2011). Systemic risk after Dodd-Frank: Contingent capital and the need for regulatory strategies beyond oversight. Columbia Law Review 111: 795-847.

⁵⁷⁰ Pugsley, J., EU banking package could restrict AT1 capital payouts, 7 Mayıs 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/EU-banking-package-could-restrict-AT1-capital-payouts>

⁵⁷¹ BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Aralık 2010, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

ciddi bir likidite sıkışıklığı yaşanmasını göz önünde bulundurarak kredilerdeki döngüsellik etkisini azaltmaya yönelik bir tedbir olarak CCyB adı verilen bir başka sermaye tamponu uygulaması da ortaya koymuřtur⁵⁷². Söz konusu uygulamanın ekonomide aşırı kredi genişlemesinin olduğu dönemlerde ortaya çıkabilecek riskleri sınırlandıracağı, ekonomik daralma dönemlerinde yaşanabilecek finansal kırılganlıkları ortadan kaldıracığı ve böylelikle bankacılık sektörünün daha istikrârlı bir yapıya kavuşmasını sağlayacağı öngörülmüştür.

Özetlemek gerekirse, CCyB'nin ekonomide yaşanan aşırı kredi büyümesinin sistem genelindeki risklerin artmasına yol açması durumunda, Komite'nin ulusal otoritelerin inisiyatifine bağlı olarak RWA'ların %0 ile %2,5'i arasında bir ilave sermaye tamponu devreye sokulmasına karar vermiş olduğu görülmektedir⁵⁷³. Ancak, kriz sonrası dönemde pek fazla ülkede kredi genişlemesi yaşanmaması nedeniyle CCyB'nin pratikte çok az sayıda ülkede uygulamaya girmiş olduğu görülmektedir⁵⁷⁴. Nitekim, söz konusu uygulama 2019 yılı itibarıyla AB, Birleşik Krallık, Danimarka, İsveç ve Hong Kong gibi sınırlı sayıda ülkede uygulamaya girerken, ABD'de ise ne zaman uygulamaya girmesinin doğru olacağına ilişkin yoğun tartışmalar yaşanmakta olduğu bilinmektedir⁵⁷⁵.

CCyB uygulaması kapsamında, her bir bankanın uyması gereken CCyB kuralının, bankaların kredi risklerinin bulunmuş olduğu ülkelerde yürürlükte olan CCyB oranlarının ağırlıklı ortalaması olarak hesaplanmasına karar verilmiştir. Bu kural ile ilgili olarak uluslararası finans çevrelerinde birçok eleştirinin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu eleştirilere bakıldığı zaman, özellikle ekonomideki döngüsellik zamanlamasının tespit edilmesinin zor olması nedeniyle ilave sermaye yükümlülüklerinin doğru şekilde belirlenemeyebileceği ve bunun da ekonomik döngüsellik yarattış olduğu likidite krizlerinin daha da derinleşmesine yol açabileceği yönünde yorumlar dikkat çekmektedir.

Öte yandan, benzer bilanço yapılarına ve varlık portföylerine sahip olup farklı ülkelerde faaliyet gösteren bankaların bu ülkelerde yaşanabilecek ekonomik döngüsellik bağlı olarak farklı CCyB tamponlarına maruz kalacakları ve bunun da uluslararası rekabet koşullarını olumsuz

⁵⁷² BCBS, Strengthening the resilience of the banking sector, Consultative Document, Aralık 2009, <https://www.bis.org/publ/bcbst164.pdf>

⁵⁷³ BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Aralık 2010, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

⁵⁷⁴ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

⁵⁷⁵ Woodall, L., Fixing the roof while the sun – wait, is that rain?, Risk.net, 12 Temmuz 2019, <https://www.risk.net/regulation/6805236/fixing-the-roof-while-the-sun-wait-is-that-rain>

etkileyebileceği şeklinde eleştirilerin de uluslararası finans piyasalarında gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir. Nitekim, bu uygulamanın birinci yapısal blok kapsamında uygulanacak bir kural olarak değil ikinci yapısal blok çerçevesinde her bankaya özel bir uygulama olarak ortaya konması gerektiği yönünde çeşitli önerilerin gündeme gelmiş olması göze çarpmaktadır.

Komite, Basel III standartlarının ardından CCyB'ye ilişkin değerlendirmelerine devam ederek 2017 yılında SCCyB adı verilen yeni bir makro-ihtiyati standart üzerinde çalışmaya başlamıştır⁵⁷⁶. Komite'nin CCyB'ye ilave olarak kullanılmasını öngörmüş olduğu ve zorunlu olmayan bir uygulama olarak gündeme getirmiş olduğu SCCyB'ye ilişkin çalışmalarına 2020 yılı itibarıyla devam etmekte olduğu anlaşılmaktadır⁵⁷⁷. Dolayısıyla, bu konuda ulusal düzenleme otoritelerine inisiyatifleri doğrultusunda hareket edebilme ve kendi ülke koşullarına göre karar verebilme imkanı tanınmıştır. Komite, bu uygulamayla birlikte, ulusal düzenleme otoritelerinin risklerin artış gösterdiği belirli sektörlerle yönelik olarak CCyB'yi tamamlayıcı nitelikte ilave sermaye yükümlülükleri saptayabilmesini sağlamayı hedeflemektedir. Komite'nin, söz konusu standardı uygulamaya karar verecek olan ülkelerin bu standardı tutarlı bir şekilde uygulayabilmesini sağlamak amacıyla 2019 yılında bir rehber yayımlanmış olduğu görülmektedir⁵⁷⁸.

9.6 Kâr dağıtımı kısıtlamaları

Basel III sermaye standartları kapsamında ortaya konmuş olan CCB tamponu, 2016 ve 2019 yılları arasında kademeli olarak uygulamaya girerek nihai şeklini RWA'ların %2,5'i olarak almıştır. BCBS, söz konusu tamponun karşılanamaması durumunda bankaların faaliyetlerini normal bir şekilde sürdürebilmese izin verirken, kâr dağıtımlarına CDC uygulaması kapsamında değişen oranlarda kısıtlamalar getirilmesini öngörmüştür. Komite, bu uygulama ile birlikte CDC sınırlamaları kapsamına girmiş olan bir bankanın, sermayesini gerekli seviyeye yükseltene kadar temettü dağıtımı ve yönetici ikramiyesi ödemelerine kısıtlama getirilmesine ve ulusal denetim otoritesi tarafından daha yoğunlaştırılmış bir gözetime tabi tutulmasına karar

⁵⁷⁶ BCBS, Towards a sectoral application of the countercyclical capital buffer, Nisan 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/wp36.pdf>

⁵⁷⁷ Feridun, M., SCCyB vs CCyB: Macroprudential substitutes or complements?, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 December 2019, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2019/12/23/sccyb-vs-ccyb-macroprudential-substitutes-or-complements>

⁵⁷⁸ BCCS, Guiding principles for the operationalisation of a sectoral countercyclical capital buffer, Kasım 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d487.pdf>

vermiştir⁵⁷⁹. Komite, bankanın CET1 sermaye rasyosu ve “Sermaye Koruma Rasyosu” olarak rakamlandırmış olduğu kâr dağıtımına ilişkin kısıtlamalar arasındaki ilişkiyi Tablo 12’de görüldüğü gibi hesaplamaktadır.

Tablo 12. Asgari sermaye koruma rasyosu (banka gelirinin yüzdesi olarak)
CET1 (RWA’ların yüzdeliği olarak) Asgari Sermaye Koruma Rasyosu

%4,5 - %5,125	%100
> %5,125 - %5,75	%80
> %5,75 - %6,375	%60
> %6,375 - %7	%40
> %7	%0

Kaynak: BCBS, The capital buffers in Basel III - Executive Summary, 28 Kasım 2018, https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/b3_capital.pdf

Basel III kapsamında ortaya konmuş olan CDC prensipleri bankaların CCyB yükümlülüklerini karşılayamadığı durumlarda da devreye girmektedir. BCBS’nin RWA’ların yüzdeliği olarak %2,5 seviyesinde CCyB yükümlülüğüne maruz olan bir banka örneğinde CET1 sermaye rasyosu ile kâr dağıtımına ilişkin kısıtlamalar arasındaki ilişkiyi nasıl hesaplamakta olduğu Tablo 13’de görülmektedir.

Tablo 13. CCyB’li senaryoda asgari sermaye koruma rasyosu (banka gelirinin yüzdesi olarak)
CET1 (RWA’ların yüzdeliği olarak) Asgari Sermaye Koruma Rasyosu

%4,5 - %5,75	%100
> %5,75 - %7	%80
> %7 - %8,25	%60
> %8,25 - %9,5	%40
> %9,5	%0

Kaynak: BCBS, The capital buffers in Basel III - Executive Summary, 28 Kasım 2018, https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/b3_capital.pdf

AB’de ise CRD IV kapsamında uygulamaya girmiş olan bu uygulama kısaca “MDA” olarak bilinmektedir⁵⁸⁰. Söz konusu uygulama nedeniyle AT1 sermaye araçlarına ilişkin daha önce gündemde olmayan bir riskin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, söz konusu araçlara

⁵⁷⁹ BCBS, The capital buffers in Basel III - Executive Summary, 28 Kasım 2018, https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/b3_capital.pdf

⁵⁸⁰ Bkz. Maximum Distributable Amount – some clarity achieved, 9 Mayıs 2016, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2016/05/maximum-distributable-amount-some-clarity-achieved-fs.html>

bağlı hem kupon ödemelerinin hem de yönetici ikramiyelerinin MDA sınırlamaları kapsamında değerlendirilmesi nedeniyle yönetimin çoğunlukla hissedarlardan oluştuğu bankalarda yönetimin olası bir sermaye sıkıntısı durumunda ikramiye veya temettü ödemeleri yerine, öncelikli olarak kupon ödemelerini iptal veya ertelemeyi tercih edebilmesi nedeniyle olası bir çıkar çatışması riski gündeme gelmiştir.

9.7 Büyük kredilere ilişkin standartlar

Büyük krediler⁵⁸¹ çerçevesinin geçmişine bakıldığı zaman, BCBS'nin ilk kez 1990'li yılların başında ortaya koymuş olduğu büyük kredilere ilişkin kuralların, bankaların tek bir karşı tarafa kullandırmış olduğu ve kredi miktarının banka sermayesinin %10'unu geçmiş olduğu kredilerin toplamını %800 ile sınırlandırmış olduğu görülmektedir⁵⁸². Komite, 2007-2008 küresel krizinin ardından ortaya koymuş olduğu standartlar kapsamında kısaca "LEX" olarak bilinen büyük kredileri, bankanın T1 sermayesinin %10'unun üstündeki krediler olarak tanımlamış ve bankanın T1 sermayesinin %25'ini aşmaması yönünde bir kural ortaya koymuştur⁵⁸³.

Küresel kriz öncesi süreç incelendiği zaman, bu dönemde özellikle büyük bankaların büyük kredilere ilişkin kurallara uyum sağlamaya genellikle önem vermemiş oldukları görülmektedir. Nitekim, küresel krizin hemen öncesinde kredi derecelendirme kuruluşu Standard & Poor's tarafından gerçekleştirilmiş olan bir araştırma bankaların kredi riski yoğunlaşmasının tehlikeli boyutlara ulaşmış olduğunu göstermiştir. Söz konusu araştırma, bu dönemde büyük krediler kurallarının en sıkı şekilde uygulayan ülkenin ABD olduğu sonucuna varırken, bu konuda en esnek davranan ülkenin ise Japonya olduğunu göstermiştir⁵⁸⁴.

Komite'nin, krizin ardından büyük kredilere ilişkin olarak Basel III'ü tamamlayıcı nitelikte standartlar ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin 2013 yılında ortaya koymuş olduğu öneriler kapsamında büyük krediler sınırının birçok ülkede kullanılmakta olan sermayenin %10'u yerine %5'i olarak kullanılmasını önermiş olması göze çarpmaktadır. Ancak, Komite'nin daha sonra büyük kredileri bankanın tek bir karşı tarafa

⁵⁸¹ Bkz. "Large Exposures"

⁵⁸² Turmaine, S., EU large exposure rules may become 'backstop', Global Risk Regulator, 30 Ağustos 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/EU-large-exposure-rules-may-become-backstop>

⁵⁸³ Bkz. BCBS, Standards Supervisory framework for measuring and controlling large exposures, Nisan 2014, <https://www.bis.org/publ/bcbs283.pdf>

⁵⁸⁴ Global Risk Regulator, Newsletter Jan 2006: S&P calls for tougher large exposure regulations, 21 Şubat 2007, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Newsletter-Jan-2006-S-P-calls-for-tougher-large-exposure-regulations>

kullandırmış olduğu kredilerin T1 sermayesinin %10'unu geçmiş olduğu durumlar olarak tanımlamış olduğu görülmektedir. Komite'nin Basel III standartlarına paralel olarak 2014 yılında açıklamış olduğu büyük krediler çerçevesi⁵⁸⁵ bir bankanın karşı tarafa kullandırmış olduğu kredi miktarının T1 sermayesinin %25'ini geçmemesini öngörülürken, G-SIB'lerin birbirlerine kullandıracakları kredilerde bu sınırın %15 olarak hesaplanması uygun görülmüştür⁵⁸⁶.

Öte yandan, Komite'nin sermaye tanımı⁵⁸⁷ kapsamına T2 sermaye unsurlarını dâhil etmemiş olması dikkat çekmektedir⁵⁸⁸. Nitekim, söz konusu sermaye tanımının daha dar olmasının bankaların faaliyetleri üzerinde kısıtlayıcı bir etkisi olması beklenmektedir⁵⁸⁹. Komite'nin 2019 yılından itibaren uygulanmasını öngörmüş olduğu büyük kredilere ilişkin standartlar ayrıca bankaların %5 sınırının üzerindeki bütün kredilerinin yanı sıra, en büyük 20 kredisine ilişkin detayları da düzenleme otoritelerine raporlamasını zorunlu hâle getirmiştir⁵⁹⁰. AB'de ise, CRR II kapsamında buna ilave olarak bankaların gölge bankalara kullandırmış oldukları en büyük on krediye ilişkin detayları da düzenleme otoritelerine raporlamalarının zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir⁵⁹¹.

9.8 Sistemik öneme sahip bankalara yönelik standartlar

Kitabın daha önceki bölümlerinde de ele alındığı gibi, TBTF olarak tanımlanan finansal kuruluşların iflas etmeleri hâlinde devlet tarafından kurtarılacağı yönündeki beklentiler daha fazla risk almalarına yol açarken, bağımsız kredi derecelendirme kuruluşlarının da kısmen de olsa bu beklentilere dayanarak saptamış olduğu yüksek kredi notları da bu

⁵⁸⁵ Bkz. "Supervisory framework for measuring and controlling large exposures"

⁵⁸⁶ Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, 20 Ekim 2010, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101111a.pdf

⁵⁸⁷ Bkz. "eligible capital"

⁵⁸⁸ Turmaine, S., Newsletter April 2013: Basel Committee tightens large exposure regime, Global Risk Regulator, 16 Nisan 2013, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Liquidity/Newsletter-April-2013-Basel-Committee-tightens-large-exposure-regime>

⁵⁸⁹ Turmaine, S., Newsletter April 2013: Basel Committee tightens large exposure regime, Global Risk Regulator, 16 Nisan 2013, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Liquidity/Newsletter-April-2013-Basel-Committee-tightens-large-exposure-regime>

⁵⁹⁰ Turmaine, S., Newsletter April 2013: Basel Committee tightens large exposure regime, Global Risk Regulator, 16 Nisan 2013, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Liquidity/Newsletter-April-2013-Basel-Committee-tightens-large-exposure-regime>

⁵⁹¹ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

bankaların fonlama maliyetlerini düşürerek diğer bankalar karşısında rekabet avantajına sahip olmalarını sağlamıştır⁵⁹².

Küresel kriz ise bu finansal kuruluşların karşılaşılabileceği finansal sıkıntılarının bir domino etkisi yaratarak tüm finansal sistemin istikrârını tehdit edebileceğini göstermiştir. Söz konusu kuruluşların küresel kriz sırasında kamu müdahaleleriyle kurtarılması büyük tepkilere neden olurken, krizin ardından bu kuruluşların sağlamış olduğu temel bankacılık fonksiyonlarının kesintiye uğramasını önlemek ve iflas etmeleri durumunda ortaya çıkabilecek zararların kamu kaynakları kullanılmaksızın karşılanmasını sağlamak üzere bir takım çalışmaların gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁵⁹³. Örneğin, FSB 2010 yılında bir çalışma gerçekleştirerek sistemik açıdan önem arz eden kuruluşların sebep olduğu sistemik risklerin önlenmesine ve bu kuruluşların daha sıkı bir denetime tabi tutulmasına yönelik olarak bir takım prensipler ortaya koymuştur⁵⁹⁴. Bu prensipler çerçevesinde, söz konusu kuruluşların 2016 yılından itibaren faaliyetleri ile ilgili ilave veri paylaşması zorunlu hâle getirilirken ilave olarak yukarıda belirtildiği gibi büyük krediler çerçevesi kapsamında da G-SIB'lere özel bir uygulama ortaya konmuştur⁵⁹⁵.

Diğer taraftan, 2011 yılından başlayarak küresel seviyede sistemik öneme sahip olduğu düşünülen ve mali sistemi tehdit etme potansiyeli olan G-SIB, G-SII, G-SIFI ve NBNI G-SIFI'lerin belirlenmesi yönünde çalışmaların da gerçekleştirilmeye başlanmış olduğu görülmektedir⁵⁹⁶. FSB'nin bu çalışmalar kapsamında söz konusu bankaların sermaye yapısına, risklilik düzeyine, karmaşıklık derecesine, finansal faaliyetlerine, büyüklüğüne ve diğer risk faktörlerine bağlı olarak bir derecelendirme gerçekleştirerek her yıl düzenli olarak güncellenen listeler yayımlamaya başlamış olması dikkat çekmektedir⁵⁹⁷. Bu güncelleme sırasında her yıl bazı kuruluşlar liste dışına çıkarılırken yeni kuruluşlar listeye eklenmektedir. Tablo 14'te 2019 yılı için belirlenmiş olan G-SIB listesi ve her bir sınıf için saptanmış olan sistemik risk sermaye tamponları görülmektedir. Söz konusu listelerin hazırlanması aşamasında kullanılan yöntemin bankacılık sistemindeki değişiklikler ve sistemik riskin öneminin ölçülmesindeki diğer gelişmelerin gerisinde

⁵⁹² BCBS, Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement, Temmuz 2013, <http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>

⁵⁹³ BCBS, Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement, Kasım 2011

⁵⁹⁴ Bkz. "Reducing the Moral Hazard Posed by Systematically Important Financial Institutions"

⁵⁹⁵ Basel, Supervisory framework for measuring and controlling large exposures, Nisan 2014, <https://www.bis.org/publ/bcbs283.pdf>

⁵⁹⁶ Consultative Document, Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, Temmuz 2011, BCBS.

⁵⁹⁷ BCBS (2013), Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement

kalmaması için her 3 yılda bir yeniden gözden geçirilmesinin öngörölmüş olduğu görölmektedir⁵⁹⁸.

Tablo 14. Güncel G-SIB listesi ve sistemik risk sermaye tamponları (2019 itibarıyla)

Tampon	G-SIB
%2,5	JP Morgan Chase
%2	Citigroup, HSBC
%1,5	Bank of America, Bank of China, Barclays, BNP Paribas, Deutsche Bank, Goldman Sachs, Industrial and Commercial Bank of China, Mitsubishi UFJ FG, Wells Fargo
%1	Agricultural Bank of China, Bank of New York Mellon, China Construction Bank, Credit Suisse, Groupe BPCE, Groupe Crédit Agricole, ING Bank, Mizuho FG, Morgan Stanley, Royal Bank of Canada, Santander, Société Générale, Standard Chartered, State Street, Sumitomo Mitsui FG, Toronto Dominion, UBS, UniCredit

Kaynak: FSB, 2019 list of global systemically important banks (G-SIBs), 22 Kasım 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P221119-1.pdf>

Sistemik açıdan önem arz eden kuruluşlara yönelik olarak daha etkin bir gözetim ve denetim ihtiyacının gündeme gelmesiyle birlikte, söz konusu bankaların 2019 yılına kadar aşamalı olarak devreye girecek şekilde CET1 sermayeden oluşacak ilave sistemik risk sermaye tamponlarına sahip olmalarına karar verilmiştir⁵⁹⁹. Bu uygulamanın detaylarına bakıldığı zaman, Komite'nin söz konusu sermaye tamponlarının bankaların sistemik önem derecelerine göre RWA'ların %1 ilâ %3,5'i arasında değişecek şekilde hesaplanmasına karar vermiş olduğu görölmektedir⁶⁰⁰. Öte yandan, sistemik risk sermaye tamponu kuralının küresel açıdan sistemik öneme sahip olmamasına rağmen ulusal olarak sistemik öneme sahip olduğu kabul edilen D-SIB'ler için de uygulanmasına karar verilirken, söz konusu tamponların belirlenmesinin ulusal otoritelerin inisiyatifine bırakılmış olması dikkat çekmektedir⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ , BCBS, A framework for dealing with domestic systemically important banks, Ekim 2012, BCBS.

⁵⁹⁹ BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Aralık 2010, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

⁶⁰⁰ FSB, 2017 list of global systemically important banks (G-SIBs), <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P211117-1.pdf>

⁶⁰¹ Binham, C. Vickers lashes out at BoE bank buffers, Financial Times, 14 Şubat 2016, <https://www.ft.com/content/4da8fd78-d338-11e5-8887-98e7feb46f27>

9.9 Türev işlemlere ilişkin sermaye yükümlülüğü standartları

Küresel krizle birlikte türev sözleşmelerde yer alan tarafların temerrüde uğramadığı hâllerde dâhi taraflardan birinin kredi değerliliklerinin azalmasından dolayı finansal kuruluşların büyük kayıplara maruz kalabileceği ortaya çıkmıştır. Türev işlemlerinde karşı tarafın kredi kalitesindeki bozulmaya bağlı olarak ortaya çıkabilecek bu riskler kısaca CVA riskleri olarak bilinmektedir⁶⁰². Krizin ardından BCBS'nin bankalara bu riskler için de ilave sermaye yükümlülüğü getirmiş olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, bankaların söz konusu ilave sermaye miktarını karşı tarafın bağımsız kredi derecelendirme notlarına dayanan bir hesaplama yöntemi olan SA-CVA veya riske maruz değer yaklaşımına dayanan IMA-CVA kullanarak hesaplamasını öngörülmüştür⁶⁰³. Ancak, Komite'nin 2016 yılında içsel modellere dayalı olarak hesaplanan CVA kullanımına son vererek bankaların SA yaklaşımının yanı sıra, BA-CVA adı verilen bir hesaplama yöntemi kullanabilmelerine izin vermiş olduğu görülmektedir⁶⁰⁴. Söz konusu düzenlemenin ülkeler arasında farklı şekillerde uygulanmakta olması dikkat çekmektedir.

Örneğin, AB'de bankaların emeklilik fonları, şirketler ve devlet kurumları ile gerçekleştirmiş olduğu işlemler ilave CVA sermaye zorunluluğundan muaf tutulurken, ABD'de buna benzer bir uygulama olması dikkat çekmektedir. Buna bağlı olarak bazı belli başlı Amerikan bankalarının bulundurması gereken ilave CVA sermaye yükümlülüğünün Kıta Avrupası'ndakilere oranla çok daha yüksek olmasının uluslararası finans piyasalarında çeşitli eleştirilere yol açmış olduğu görülmektedir⁶⁰⁵. Nitekim, CVA risklerine ilişkin tartışmalar nedeniyle BCBS'nin de bu konudaki çalışmalarına Basel IV standartlarını açıkladıktan sonra da devam etmiş olduğu ve 2019 yılı sonunda CVA riski çerçevesine ilişkin bir takım değişiklikleri içeren bir istişare metni yayımlamış olduğu görülmektedir⁶⁰⁶.

Öte yandan Komite'nin, Basel III standartlarını kapsamında ayrıca bankaların türev portföyleri için EAD'lerini ve buna bağlı olarak hesaplanacak sermaye rakamlarını Basel I Sermaye Uzlaşısı çerçevesinde ortaya konmuş olan CEM ve OEM yöntemleri yerine kısaca SA-CCR olarak bilinen yeni bir yaklaşım kullanarak hesaplamalarına karar vermiş olduğu görülmektedir⁶⁰⁷.

⁶⁰² BCBS, Counterparty credit risk in Basel III – Executive Summary, 25 Eylül , 2019, https://www.bis.org/fsi/summaries/ccr_in_b3.pdf

⁶⁰³ Woodall, L. US CVA charges over seven times higher than EU, Risk.net, 1 Haziran 2018, <https://www.risk.net/risk-quantum/5656911/us-cva-charges-over-seven-times-higher-than-eu>

⁶⁰⁴ Wood, D. IMA-CVA is dead, Risk.net, Nisan 2016, 1

⁶⁰⁵ Woodall, L. US CVA charges over seven times higher than EU, Risk.net, 1 Haziran 2018, <https://www.risk.net/risk-quantum/5656911/us-cva-charges-over-seven-times-higher-than-eu>

⁶⁰⁶ BCBS, Credit Valuation Adjustment risk - targeted revisions, 28 Kasım 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d488.htm>

⁶⁰⁷ Albanese, C. ve diğerleri (2013). Restructuring Counterparty Credit Risk. International Journal of Theoretical and Applied Finance, 16, 1-29.

Ancak, bu yaklaşımın başlangıç teminatını ve birbiri ile korelasyonu olan ürünlerin riski azaltıcı etkilerini dikkate almaması uluslararası finans çevrelerinde çeşitli eleştirilere yol açmış olduğu bilinmektedir⁶⁰⁸. CEM yaklaşımına göre daha fazla türev işleme yönelik uygulanabilecek şekilde kapsamı genişletilmiş olan ve riske daha duyarlı bir yaklaşım olan SA-CCR'in, özellikle teminatlandırma ve netleştirme⁶⁰⁹ etkisini dikkate almış olmasından dolayı bankalar açısından genel olarak daha avantajlı bir yaklaşım olarak değerlendirilmekte olduğu bilinmektedir. Ancak, söz konusu yöntemin CEM'e göre daha fazla veri gerektirmesi ve hesaplama yöntemlerinin karmaşık olması nedeniyle uygulama aşamasında bankaların bir takım önemli zorluklarla karşılaşabileceği tahmin edilmektedir⁶¹⁰.

Bu nedenle BCBS'nin SA-CCR ile ilgili ortaya koymuş olduğu standartları ileriki yıllarda tekrar gözden geçirebileceği düşünölmektedir⁶¹¹. SA-CCR yaklaşımının AB'de 2019 yılında açıklanan CRD V kapsamında 2021 yılından itibaren uygulanmasına karar verilirken, belli bir miktarın altında türev pozisyonlara sahip olan küçük bankalara yönelik olarak OEM yönteminin ve basitleştirilmiş bir SA-CCR yaklaşımının⁶¹² da kullanılmasına izin verilmiş olduğu görölmektedir. Öte yandan, ABD'de ise OCC, Fed ve FDIC'in bu yöntemin öncelikli olarak ileri risk ölçüm yaklaşımları kullanmalarına izin verilmiş olan büyük bankalar tarafından uygulanmasını değerlendirmekte oldukları bilinmektedir. Bu üç kurumun 2018 yılında ortaya koymuş olduğu istişare metni incelendiği zaman, ABD'deki küçük bankaların ise türev işlemlerden kaynaklanan risklerini hesaplarken CEM veya SA-CCR yöntemlerinden birini seçebilmelerine izin verilmiş olduğu görölmektedir⁶¹³. Söz konusu yaklaşımın küresel düzeyde uygulanma çalışmaları 2020 yılı itibarıyla devam etmektedir⁶¹⁴. Komite'nin 2020 yılı itibarıyla özellikle CVA risklerine ilişkin standartları piyasa riski çerçevesi ile uyumlu hâle getirmeye yönelik olarak bir takım çalışmalar sürdürmekte olduğu anlaşılmaktadır⁶¹⁵.

⁶⁰⁸ Albuquerque ve diğerleri Repeal CEM; reform SA-CCR, Risk.net, 24 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/regulation/5307456/repeal-cem-reform-sa-ccr>

⁶⁰⁹ Bkz. "netting"

⁶¹⁰ Demuyne, K., SA-CCR: The importance of integration, Global Risk Regulator, 28 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/SA-CCR-The-importance-of-integration>

⁶¹¹ Contiguglia, C. 22 Haziran 2017, Focus on Basel output calibration misses the point, <http://www.risk.net/regulation/5294081/focus-on-basel-output-floor-calibration-misses-the-point>

⁶¹² Bkz. "Simplified SA-CCR"

⁶¹³ Pugsley, J., US agencies consult on use of SA-CCR approach for measuring derivatives exposures, Global Risk Regulator, 5 Kasım 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/US-agencies-consult-on-use-of-SA-CCR-approach-for-measuring-derivatives-exposures>

⁶¹⁴ Demuyne, K., SA-CCR: The importance of integration, Global Risk Regulator, 28 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/SA-CCR-The-importance-of-integration>

⁶¹⁵ BCBS, Credit Valuation Adjustment risk: targeted final revisions, 28 Kasım 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d488.pdf>

9.10 Kaldıraç rasyosu ve beraberinde getirdiği tartışmalar

Basel I Uzlaşısı'nın 1988 yılında uygulamaya girmesinin ardından önemini büyük ölçüde yitirmiş olan kaldıraç rasyosu, BCBS'nin 2014 yılında "Basel III Kaldıraç Oranı Çerçevesi ve Kamuoyuna Açıklama Yapma Yükümlülükleri" isimli dokümanı yayımlamasıyla birlikte yeniden gündeme gelmiştir⁶¹⁶. Söz konusu düzenlemenin gündeme gelmesinden önce Kanada, ABD ve İsviçre gibi çok sınırlı sayıda ülkede kullanılmakta olan kaldıraç kurallarının genellikle birbirinden farklı şekilde uygulanmakta olduğu görülmektedir. Örneğin, Kanada'da kaldıraç ölçütü olarak bilanço içi ve dışı aktiflerin toplamının bankanın sermayesine oranının kullanıldığı ve bazı koşulları yerine getiren bankaların 23 kata kadar kaldıraç kullanımına izin verilmiş olduğu görülmektedir⁶¹⁷. Öte yandan, ABD'de ise T1 sermayenin bilanço içi varlıklara oranı şeklinde hesaplanan kaldıraç rasyosunun 25 kata kadar kaldırıca izin verdiği görülmektedir⁶¹⁸. Ancak, her iki ülkede de Basel III kaldıraç kuralından farklı olarak söz konusu rasyonun hesaplanmasında bilanço dışı varlıkların tamamıyla dikkate alınmamış olması dikkat çekmektedir⁶¹⁹.

Kaldıraç rasyosu kuralının ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin kaldıraç rasyosu ile ilgili çalışmalarına başta Fransız ve Alman bankaları olmak üzere kredi portföylerinde risk ağırlıkları düşük olan bireysel gayrimenkul ipotekli krediler bulunan Kıta Avrupası'ndaki bankaların ve çeşitli lobi gruplarının tepki göstermiş olduğu görülmektedir. Söz konusu çevrelerin kaldıraç kuralının bireysel gayrimenkul ipotekli kredilerini Fannie Mae ve Freddie Mac'e satarak bilançoları dışına taşıyabilen Amerikan bankalarına büyük bir avantaj sağlayacağını öne sürmüş olması göze çarpmaktadır.

Diğer taraftan, uluslararası finans çevrelerinde bu uygulamanın emlak kredisi kullandırmaya dayalı düşük riskli iş modellerine sahip olan Kıta Avrupası'ndaki bankaları daha çok risk almaya teşvik edebileceğine ilişkin eleştirilerin de gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Nitekim, riske duyarlı olmayan kaldıraç rasyosunun tek başına kullanılması hâlinde bankaları getirisi daha yüksek olan daha riskli varlıklara yatırım yapmaya yönlendirebileceğini göz önünde bulunduran Komite, bu rasyonun risk ağırlıklı sermaye standartlarının yerine geçecek bir kural olarak değil, mevcut

⁶¹⁶ Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements

⁶¹⁷ Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation, Peterson Institute

⁶¹⁸ Covas, F. ve B. Nelson, Shortcomings of Leverage Ratio Requirements, The Clearing House,

https://www.theclearinghouse.org/media/tch/documents/research/articles/2016/08/20160809_tc_h_research_note_leverage_ratio.pdf

⁶¹⁹ Bailey, A. The capital adequacy of banks: today's issues and what we have learned from the past, 10 Temmuz 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech745.pdf>

sermaye hesaplamalarının yanı sıra, kullanılacak ilave bir sermaye yeterlilik standardı olarak kullanılmasını uygun görmüştür.

Komite'nin bu dönemde yapmış olduğu açıklamalar incelendiği zaman, uygulamayla bankaların RWA'larına bağlı olarak hesaplayacakları sermaye yeterlilik seviyelerine bir alt sınır koyarak risk ağırlıklarını sermaye yeterliliklerini düşürecek şekilde hesaplayabilmelerini engellemeyi hedeflemiş olduğu anlaşılmaktadır. Komite, kısaca "LRD" olarak da anılan Basel III kaldıraç rasyosunun bankanın T1 sermayesinin toplam risk tutarına oranı olarak hesaplanmasını öngörürken⁶²⁰, rasyonun paydasında yer alacak olan toplam risk tutarının bilanço içi varlıkların, bilanço dışı işlemlerin, türev finansal araçlar ile kredi türevlerinin ve menkul kıymet veya emtia teminatlı finansman işlemlerinin risk tutarlarının toplamından oluşmasına karar vermiştir. Komite'nin, bilanço dışı işlemlerin ise belirli dönüşüm faktörleri kullanılarak toplam aktiflere eklenmesine karar vermiş olduğu görülmektedir⁶²¹.

Bu hesaplama yöntemi basit olsa da, ABD'de kullanılmakta olan GAAP'ın, diğer ülkelerde kullanılmakta olan IFRS'in aksine bankaların türev işlemlerinden dolayı maruz kalmış olduğu risklerini netleştirmelerine olanak tanınmasının, kaldıraç rasyolarının uluslararası seviyede mukayese edilebilirliğini olumsuz etkilemiş olduğu bilinmektedir. Örneğin, küresel sistemik öneme sahip Amerikan bankalarının 2016 yılı ortalama kaldıraç rasyosunun GAAP standartlarına göre ortalama %8 olarak hesaplanırken, IFRS standartlarına göre yaklaşık %6 civarına tekabül edeceği görülmektedir⁶²².

Kaldıraç kuralının en doğru şekilde nasıl hesaplanacağına ilişkin değerlendirmeler uluslararası finans çevrelerinde uzun süre devam ederken, bu kuralın birinci yapısal bloğa mı yoksa ikinci yapısal bloğa mı bağlı bir kural olarak uygulanması gerektiğine ilişkin olarak yoğun müzakereler yaşanmış olduğu bilinmektedir. Özetlemek gerekirse, başta IIF olmak üzere birçok lobi grubu kaldıraç rasyosunun birinci yapısal blok çerçevesinde her bankanın uyması gereken asgari bir standart kural olarak değil, ikinci yapısal blok kapsamında, düzenleyicilerin inisiyatifine bağlı olarak banka bazında uygulanacak bir kural olarak değerlendirilmesi gerektiğini öne sürmüş olduğu görülmektedir.

Öte yandan, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı şekilde ele alınacağı gibi bu süreçte ayrıca, bankaların müşterileri adına gerçekleştirmiş olduğu türev takas işlemleri için müşterilerinden temin etmiş olduğu başlangıç teminatının, kaldıraç rasyosunun hesaplanmasına nasıl dâhil

⁶²⁰ Kaldıraç oranı = T1 Sermaye / (bilanço içi + dışı riskler)

⁶²¹ BCBS, Revised market risk framework and work programme for Basel Committee is endorsed by its governing body, 11 Ocak 2016, <https://www.bis.org/press/p160111.htm>

⁶²² International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017 , 3-14

edilmesi gerektiğine ilişkin müzakerelerin de uzun süre devam etmiş olması dikkat çekmektedir. Komite, bu müzakerelerin sonucunda kaldıraç rasyosu kuralının sistemik öneme sahip olmayan bankalar için asgari %3 olmasına karar verirken, söz konusu kuralın sistemik öneme sahip olan bankalar için ise %5 olarak uygulanmasına karar vermiştir⁶²³.

Komite'nin kaldıraç kuralı olarak beklenenin altında bir rakam belirlemesi finans çevrelerinde Komite'nin büyük bankaların yürütmüş olduğu yoğun lobi faaliyetlerinin etkisinde kalmış olabileceği şeklinde yorumlanırken, ABD, Birleşik Krallık ve İsviçre gibi birçok ülkedeki düzenleme otoritelerinin daha yüksek kaldıraç sınırlamaları ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir. AB'de ise 2019 yılında açıklanan CRR II kapsamında %3 seviyesindeki Basel III kaldıraç kuralının uygulanmasına ve Basel III standartlarından farklı olarak başlangıç teminatının riski azaltıcı bir etkiye sahip olmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁶²⁴.

Söz konusu rasyonun ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, bu dönemde farklı önerilerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶²⁵. Özellikle, aralarında BoE eski başkanı Mervyn King'in de olduğu birçok otoritenin %10 gibi çok daha yüksek bir kaldıraç rasyosu kullanılması gerektiğini öne sürmüş olması göze çarpmaktadır⁶²⁶. Öte yandan, Charles Goodhart, Stephen Ross, Franklin Allen, Eugene Fama gibi dünyanın önde gelen akademisyenlerinin ise, söz konusu rasyonun en az %15 olması gerektiğini savunmuş olduğu bilinmektedir⁶²⁷. Bu önerilere paralel olarak, ABD'de 500 milyar doları aşan bilanço büyüklüğüne sahip bankalar için kademeli olarak %15'e kadar artacak bir kaldıraç rasyosu uygulanmasının da önerilmiş olduğu görülmektedir⁶²⁸. Hatta, başta Financial Times ekonomi başyazarı Martin Wolf olmak üzere birçok otoritenin ise, söz konusu rasyonun %20 seviyesinde olması gerektiğini öne sürmüş olduğu görülmektedir⁶²⁹.

⁶²³ Coen, W. Regulatory equivalence and the global regulatory system, International Financial Services Forum, London, 25 Mayıs 2017.

⁶²⁴ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

⁶²⁵ Wolf, M. Banking remains far too undercapitalised for comfort, Financial Times, 21 Eylül 2017, <https://www.ft.com/content/9dd43a1a-9d49-11e7-8cd4-932067fbf946>

⁶²⁶ Hoenig, T. Get Basel III right and avoid Basel IV, Financial Times, 12 Aralık 2012, <https://www.ft.com/content/99ece1b0-3fa0-11e2-b2ce-00144feabdc0#axzz2L0Pdf76J>

⁶²⁷ Healthy banking system is the goal, not profitable banks, Financial Times, 9 Kasım 2010, <https://www.ft.com/content/63fa6b9e-eb8e-11df-bbb5-00144feab49a>

⁶²⁸ Haldane, A. G. Constraining discretion in bank regulation, Federal Reserve Bank of Atlanta, 9 Nisan 2013, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2013/speech657.pdf>

⁶²⁹ Jenkins, R. Let s make a deal, Bank of England Speech, 10 Temmuz 2012, <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2012/speech593.pdf>

Dolayısıyla, BCBS'nin belirlemiş olduğu %3'lük kaldıraç sınırlaması beklentilerin oldukça altında kalmıştır. Bu kural altında finans alanında kullanılan klasik kaldıraç tanımı kapsamında değerlendirildiği zaman bankaların 33 kat kaldıraç sağlamasına izin verildiği anlamına gelmektedir. Kuşkusuz bu oran birçok bankanın faaliyetlerini kısıtlamaktan oldukça uzaktır. Diğer taraftan, Komite'nin bankaların merkez bankalarında tutmuş oldukları nakit hesaplarının da kaldıraç rasyosu hesaplamalarında kullanılmasını önermesinin uluslararası finans çevrelerinde çeşitli eleştirilere yol açmış olduğu görülmektedir⁶³⁰. Nitekim, 2017 yılında Birleşik Krallığın AB'den ayrılma sürecinde bankaların likidite sorunu yaşamasını önlemek ve merkez bankası rezerv olanaklarından faydalanmaya devam etmesini sağlamak için BoE'de tutmuş oldukları rezervlerinin kaldıraç rasyosu hesaplamalarına dâhil edilmemesi yönünde bir karar alınmış olduğu görülmektedir.

Buna paralel olarak, bankaların yasal kaldıraç rasyosunun %3,25'e yükseltilmiş olması dikkat çekmektedir⁶³¹. Birleşik Krallık'ta ayrıca, kaldıraç rasyosu kapsamında CET1 sermayenin kullanılmasına karar verilirken, bankaların rasyonun en fazla %25'ini AT1 sermaye araçları kullanarak karşılayabilmelerine izin verilmiş olduğu görülmektedir⁶³². ABD'ye bakıldığı zaman ise, diğer ülkelerden farklı olarak kaldıraç rasyosunun genellikle "tamamlayıcı kaldıraç rasyosu"⁶³³ olarak anılıyor olması dikkat çekmektedir. ABD'de RWA'ların hesaplanmasından kaynaklanabilecek sorunlar göz önünde bulundurularak, ileri risk ölçüm yaklaşımları kullanmalarına onay verilmiş olan bankaların %4, geriye kalan bankaların ise %3 kaldıraç sınırlamasına tabi tutulmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir.

Öte yandan, ABD'de G-SIB'lerin ise kısaca eSLR olarak bilinen bir uygulama kapsamında %5 asgari kaldıraç rasyosuna maruz tutulmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁶³⁴. ABD'de ayrıca, herhangi bir G-SIB'in mevduat sigortası kapsamındaki iştiraki konumundaki bankaların "iyi sermayelendirilmiş" olarak kabul edilebilmesi için %6'lık yükseltilmiş eSLR kaldıraç rasyosuna maruz tutulmasına karar verilmiş olduğu bilinmektedir⁶³⁵.

⁶³⁰ Pugsley, J., Associations concerned over leverage ratio, Global Risk Regulator, 8 Eylül 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Associations-concerned-over-leverage-ratio>

⁶³¹ PwC, "Basel IV": Leverage ratio revisited, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-the-leverage-ratio.pdf>

⁶³² PRA Policy Statement, UK leverage ratio: treatment of claims on central banks, Kasım 2017, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2017/ps2117.pdf>

⁶³³ Bkz. "supplementary leverage ratio"

⁶³⁴ Bank of England, The Financial Policy Committee's review of the leverage ratio, Ekim 2014, http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/fs_1rr.pdf

⁶³⁵ Covas, F. ve B. Nelson, Shortcomings of Leverage Ratio Requirements, The Clearing House, https://www.theclearinghouse.org/media/tch/documents/research/articles/2016/08/20160809_tc_h_research_note_leverage_ratio.pdf

2020 yılında gündeme gelen COVID-19 krizi nedeniyle ise Fed, kaldıraç rasyosu kuralında geçici bir değişiklik gerçekleştirerek ABD devlet tahvillerini ve banka rezervlerini 12 ay süresince kaldıraç rasyosu hesaplamalarından çıkarmaya karar vermiştir⁶³⁶.

Kaldıraç kuralının uygulamaya girme süreci incelendiği zaman, Birleşik Krallığın birçok ülkeden daha hızlı davranarak 2016 yılından itibaren kaldıraç rasyosunu bireysel mevduat büyüklüğü 50 milyar sterlinin üzerinde olan bankalara yönelik bağlayıcı bir kural olarak yürürlüğe koymuş olduğu görülmektedir. Küresel krizin ardından Birleşik Krallık hükümeti tarafından oluşturulan ICB'nin, kaldıraç sınırının %4 olması şeklinde bir tavsiyede bulunmuş olmasına rağmen PRA'nın yasal kaldıraç rasyosunu %3 olarak belirlemiş olması ve yukarıda bahsedildiği gibi 2017 yılında bu kuralı %3,25'e yükseltmiş olması dikkat çekmektedir.

Kaldıraç rasyosunun AB'de CRR II kapsamında 2021 yılında uygulamaya girmesi beklenirken, söz konusu düzenlemeye ilişkin çalışmaların yakın gelecekte de devam etmesi beklenmektedir⁶³⁷. Örneğin, 2018 yılında Birleşik Krallık'ta ilave kaldıraç tamponları uygulamasının D-SIB'ler için de uygulanmasının gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶³⁸. Öte yandan, BoE bünyesindeki FPC'nin de 2019 yılında kaldıraç kuralı düzenlemelerinin gözden geçirilebileceğini açıklamış olması dikkat çekmektedir⁶³⁹. Aynı dönemde, BCBS de yayımladığı bir açıklama ile bazı bankaların bilançolarını optimize ederek düzenleyici arbitrajdan faydalanmakta olduğuna dikkat çekerek yakın gelecekte bu konuda bir takım yeni tedbirler gündeme gelebileceğinin sinyallerini vermiştir⁶⁴⁰.

Kitabın ilerleyen bölümlerinde de ele alınacağı gibi, BCBS 2014 yılında kaldıraç rasyosu hesaplamalarında müşteri teminatlarının risk azaltıcı etkisinin dikkate almak amacıyla, CCR riskleri için mevcut CEM ve SM yaklaşımları yerine OTC türev işlemlerde müşterilerden başlangıç teminatı temin edilmesi hâlinde daha düşük bir risk tutarı hesaplanabilmesini öngören

⁶³⁶ Feridun, M., COVID-19 Outbreak Requires Prompt and Innovative Regulatory Response, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 7 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/07/covid-19-outbreak-requires-prompt-and-innovative-regulatory-response/>

⁶³⁷ Feridun, M., Ever-changing leverage ratio framework may cause regulation fatigue, Oxford Business Law Blog, 25 Haziran 2019, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2019/06/ever-changing-leverage-ratio-framework-may-cause-regulation-fatigue>

⁶³⁸ PRA, The systemic risk buffer: Updates to the Statement of Policy Consultation Paper | CP29/18, Kasım 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/consultation-paper/2018/cp2918.pdf>

⁶³⁹ PRA, The Prudential Regulation Authority's approach to banking supervision, Ekim 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/approach/banking-approach-2018.pdf>

⁶⁴⁰ Basel, Statement on leverage ratio window-dressing behaviour, 18 Ekim 2018, https://www.bis.org/publ/bcbs_nl20.htm

SA-CCR kullanılmasına karar vermiştir⁶⁴¹. Ancak, bu yaklaşımının teminatlandırma etkisini dikkate almaması bankaların müşterileri adına gerçekleştirmekte olduğu takas işlemlerini olumsuz etkilemiştir⁶⁴². Bu nedenle, Komite söz konusu düzenlemeyi 2019 yılında gözden geçirerek uluslararası finans piyasalarının beklentileri doğrultusunda bankaların 2022 yılından itibaren müşterileri adına gerçekleştirmiş oldukları türev takas işlemlerinde SA-CCR yöntemi çerçevesinde müşterilerinden temin etmiş oldukları nakit ve nakit dışı başlangıç ve değişim teminatlarını netleştirebilmelerine izin vermiştir⁶⁴³.

Öte yandan, yine kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi, küresel ve ulusal sistemik öneme sahip olan bankaların ise ilave kaldıraç tamponlarına sahip olması öngörülmüştür⁶⁴⁴. BCBS, G-SIB'lerin ilave kaldıraç yükümlülüklerinin her bir banka için belirlenmiş mevcut sistemik sermaye tamponlarının %50'si olarak hesaplanmasını öngörmektedir. Örneğin, sistemik sermaye tamponu %2,5 olan bir G-SIB'in ilave kaldıraç yükümlülüğü %1,25 olarak hesaplanacaktır. Söz konusu kuralın uygulama tarihi 2020 yılında dünyayı etkisi altına almış olan COVID-19 krizi nedeniyle diğer Basel IV standartlarıyla birlikte 2023 yılına ertelenmiştir.

9.11 Likidite risklerine ilişkin çerçeve ve likidite karşılama oranı

BCBS'nin Basel III kapsamında likidite risklerine ilişkin olarak öncelikle bankaların kısa vadeli fonlamaya olan aşırı bağımlılığını azaltmaya yönelik bir takım yeni kurallar ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin özellikle bankaların bilançolarında ortaya çıkabilecek uzun vadeli yapısal likidite uyumsuzluklarını önlemek ve yeterli miktarda ve üzerinde herhangi bir kısıt olmayan HQLA aktiflere sahip olmalarını sağlamak amacıyla "Likidite

⁶⁴¹ Clancy, L. Interview: IOSCO's Andrews stresses CCP resilience and recovery, Risk.net, 20 Haziran 2016, <http://www.risk.net/regulation/2461923/interview-ioscos-andrews-stresses-ccp-resilience-and-recovery>

⁶⁴² Khaliq, F., FSB sees potential problems with rules on clearing OTC derivatives , 3 Ekim 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/FSB-sees-potential-problems-with-rules-on-clearing-OTC-derivatives>

⁶⁴³ Pugsley, J., Basel Committee revises SA-CCR leverage ratio treatment on client derivatives margins, 5 Haziran 2019, Basel-Committee-revises-SA-CCR-leverage-ratio-treatment-on-client-derivatives-margins

⁶⁴⁴ PwC, Structural reform study: Supplementary report 2, <https://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/pdf/pwc-supplementary-report-2.pdf>

Riskinin Ölçümü, Standartları ve Kontrolüne Yönelik Uluslararası Çerçeve” isimli bir takım radikal standartlar ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁶⁴⁵.

Öte yandan, Komite'nin bankaların kullandırmış olduğu uzun vadeli kredileri diğer banka veya finans kuruluşlarından sağlamış oldukları kurumsal mevduatlar yerine çok daha istikrârlı olarak kabul edilen bireysel mevduatlarla fonlaması yönünde bir yaklaşım benimseyerek, bu konudaki kararlarını “Likidite Karşılama Oranı ve Likidite Riski Kontrol Araçları” isimli ayrı bir çerçeve aracılığıyla açıklamış olması dikkat çekmektedir⁶⁴⁶. Özetlemek gerekirse, Komite Basel III ile birlikte ilk kez LCR isimli rakamsal bir likidite kuralı ortaya koyarak, bankaların ani ve beklenmedik bir likidite krizi sırasında gerçekleşecek net nakit çıkışlarını merkez bankası desteğine başvurmaksızın karşılayabilecek seviyede HQLA varlıklara sahip olmasını zorunlu hâle getirmiştir⁶⁴⁷. Böylelikle bir likidite riski ölçüm ve izleme mekanizması oluşturularak bankacılık sektöründeki kırılganlıkların azaltılması konusunda çok önemli bir mesafe daha katedilmiştir.

Söz konusu kural incelendiği zaman, Komite'nin bu uygulamayı piyasalarda yaşanabilecek bir likidite sıkışıklığı sırasında bankaların en az 30 gün boyunca yasal yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayabilecek düzeyde ve üzerinde herhangi bir kısıt olmayan HQLA varlıklara sahip olmasını güvence altına almaya yönelik kısa vadeli bir likidite stres testi olarak ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Komite, bu oranın, 30 günlük bir kriz senaryosu sırasında gerçekleşmesi beklenen net nakit çıkışlarının bankanın sahip olduğu HQLA varlık stokuna bölünmesiyle hesaplanmasına karar verirken, bankaların muhtemel bir kriz anında kolaylıkla nakde çevrilmesi mümkün olan HQLA stokunun net nakit çıkışlarını karşılayabilecek düzeyde olmasına, yani rakamsal olarak %100 veya üzeri seviyesinde olmasına karar vermiş olduğu görülmektedir⁶⁴⁸.

Komite'nin, LCR hesaplamalarına ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu kurallar incelendiği zaman, nakit girişlerinin bankanın çeşitli kategorilerden oluşan sözleşmeye dayalı alacaklarının belirli ağırlıklar kullanılarak hesaplanmasını öngörürken, nakit çıkışlarının da bankanın bilanço dışı yükümlülüklerini de içerecek şekilde ağırlıklandırılarak hesaplanmasını

⁶⁴⁵ BCBS, International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring, Aralık 2010, <http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf>.

⁶⁴⁶ BCBS, Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and Liquidity Risk Monitoring Tools, Ocak 2013, <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>

⁶⁴⁷ Alexander, P, Regulators struggle to conjure the right leverage ratio, Risk.net, 31 Oct 2016, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2475251/regulators-struggle-conjure-right-leverage-ratio>

⁶⁴⁸ BCBS, Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools, Ocak 2013, <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>

görmüş olduğu görülmektedir⁶⁴⁹. Örneğin istikrârlı mevduatlar için asgari %3, istikrârlı olmayan mevduatlar için ise asgari %10'luk "kaçış oranları"⁶⁵⁰ belirlenmiştir. Ancak ulusal düzenleme otoritelerine daha yüksek oranlar belirleme yetkisi verilmiştir⁶⁵¹. Dolayısıyla, bu konuda ulusal düzenleme otoritelerine inisiyatifleri doğrultusunda hareket edebilme ve kendi ülke koşullarına göre karar verebilme imkanı tanınmıştır.

Basel III düzenlemelerinin uygulanmasının öncesinde örneğin Türkiye'de bankacılık sektöründe bankaların belirli likidite rasyolarını tuttumalarını zorunlu tutan ve LCR rasyosu ile önemli ölçüde paralellik arz eden bir likidite riski yönetmeliğinin halihazırda uygulanmakta olması nedeniyle bankaların likiditesi açısından büyük bir zorunluluk gündeme gelmemiştir⁶⁵². Ancak, söz konusu düzenlemeler birçok gelişmiş ülkede bankaların maliyetlerini büyük ölçüde yükselterek manevra alanlarını önemli ölçüde kısıtlamıştır. Nitekim, söz konusu uygulamanın birçok tartışmayı da beraberinde getirmiş olduğu görülmektedir.

LCR kuralına ilişkin olarak uluslararası finans çevrelerinde gündeme gelmiş olan eleştirilere göz atıldığı zaman, BCBS'nin özellikle türev pozisyonları kapsamında gerçekleştirilen takas işlemleri için daha yüksek kalitede likit teminat kullanılması yönündeki kararının piyasalarda HQLA varlık sıkıntısına yol açabileceği yönünde endişelerin gündeme gelmesine yol açmış olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, LCR uygulamasının bankaları düşük getirili uzun vadeli devlet tahvillerine yatırım yapmaya zorlayarak faiz oranı risklerinin yükselmesine yol açacağına ilişkin bir takım eleştirilerin de gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir.

Bu eleştirilere paralel olarak, kredi derecelendirme kuruluşlarının kriz dönemlerinde söz konusu tahvillerin derecelendirme notlarını düşürmesi hâlinde bankaların LCR kapsamında kullanabilecekleri HQLA varlıkları temin etme konusunda sıkıntı yaşayabileceği yönünde eleştirilerin de gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶⁵³. Ancak, 2020 yılı itibarıyla özellikle AB'de LCR düzenlemesinin beklenenin aksine bankaların HQLA temin etme konusunda bir sıkıntı yaşamasına yol açmadığı ve bankaların genellikle

⁶⁴⁹ BCBS, Liquidity coverage ratio disclosure standards, Ocak 2014, <http://www.bis.org/publ/bcbs272.pdf>

⁶⁵⁰ Bkz. "run-off rates"

⁶⁵¹ BCBS, Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools, Ocak 2013, <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>

⁶⁵² Delikanlı, U., Basel-III, Uluslararası Bankacılık ve Finans Sisteminin Yeni Mimarisi ve Türk Bankalarına Etkileri Konferansı, Mayıs 2011, https://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru_basel_0001_54.pdf

⁶⁵³ Jaidev, R. LCR should include equity, says ACP's Nouy, 15 Haziran 2011, <https://www.risk.net/regulation/basel-committee/2078595/lcr-should-include-equity-says-acps-nouy>

asgari yasal LCR seviyesinin çok üstünde rasyolara sahip olduğunu görülmektedir⁶⁵⁴.

Komite başlangıçta LCR uygulaması kapsamında nakde çevrilmesi kolay olan yerel para cinsinden ihraç edilmiş olan ülke tahvillerini ve bankaların merkez bankalarında bulundurmuş oldukları rezervlerin kullanılabilmesini önermiş, bu öneri ABD'de Fed'in merkez bankası rezervleri için bankalara faiz ödemesi gerçekleştiriyor olması nedeniyle özellikle Amerikan bankaları tarafından olumlu karşılanmıştır⁶⁵⁵. Ancak, Komite'nin bu önerisi geliştirmekte olan ülkelerdeki menkul kıymet piyasalarının derinliğini ve HQLA varlıkların çeşitliliğini dikkate almamış olması nedeniyle çeşitli eleştirilere yol açmıştır. Bu dönemde gündeme gelmiş olan tartışmalar incelendiği zaman, birçok bankanın Komite'nin söz konusu likit varlıkların kapsamını yüksek getiri sağlayan varlıkları da içerecek şekilde genişletmesini talep etmiş olduğu görülmektedir⁶⁵⁶.

Nitekim, Komite'nin özellikle bilançolarında çoğunlukla kurumsal tahviller bulduran Fransız ve Alman bankalarının yürütmüş olduğu yoğun lobi faaliyetlerinin sonucunda bankaların LCR kapsamında RMBS, düşük dereceli şirket tahvilleri ve diğer menkul kıymetleri kullanılabilmelerine izin vermiş olması dikkat çekmektedir. Komite, söz konusu varlıkların bir bankanın toplam HQLA stokunun ne kadarını oluşturabileceğine dair bir takım kısıtlamalar ortaya koyarken, söz konusu varlıkların acil satış anında değer kaybetme potansiyellerini yansıtacak şekilde % 50'ye varan bir kesintiye⁶⁵⁷ tabi tutulmasına karar vermiştir. Ancak, bu dönemde Komite'nin saptamış olduğu iskonto miktarlarının özellikle RMBS gibi araçların olası bir kriz esnasında likiditelerini büyük ölçüde yitirebilecek olması nedeniyle bankaların HQLA stokunu güvenceye alma açısından yeterli olmayabileceği şekilde eleştirilerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶⁵⁸.

Öte yandan, bu süreçte LCR uygulamasının ekonomik büyümeyi yavaşlatarak küresel krizin ardından merkez bankalarının ortaya koymuş olduğu ekonomiyi canlandırma çabaları ile ters düşeceği ve piyasalarda HQLA varlık arzının daralmasına yol açarak krizin ardından toparlanmakta

⁶⁵⁴ EBA, EBA report on liquidity measures under article 509(1) of the CRR, 2 Ekim 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2551996/EBA+Report+on+Liquidity+Measures+under+Article+509%281%29%20of+the+CRR.pdf>

⁶⁵⁵ Madigan, P. Basel liquidity ratios destructive US Senate told, Risk.net, 7 Haziran 2016, https://www.risk.net/regulation/2460777/basel-liquidity-ratios-destructive-us-senate-told#cxrecs_s

⁶⁵⁶ Woodall, L. UK proposes gold plating of liquidity risk rules, Risk.net, 24 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5307131/uk-proposes-gold-plating-of-liquidity-risk-rules>

⁶⁵⁷ Bkz. "haircut"

⁶⁵⁸ Madigan, P. Basel liquidity ratios destructive US Senate told, Risk.net, 7 Haziran 2016, https://www.risk.net/regulation/2460777/basel-liquidity-ratios-destructive-us-senate-told#cxrecs_s

zorluk yaşayan bankaları mali yönden sıkıntıya sokabileceği yönünde eleştiriler de gündeme gelmiştir. Nitekim, başlangıçta LCR kuralının 2013 yılında uygulamaya girmesini planlayan BCBS, gerek küresel ekonomideki durgunluk, gerekse ulusal düzenleme otoritelerinin gerçekleştirmekte oldukları uyum çalışmalarının planlanandan daha uzun sürmesi nedeniyle geçiş dönemini 2019 yılına kadar uzatmıştır.

Ancak, söz konusu uygulamanın Birleşik Krallık ve ABD gibi ülkelerin yani sıra, AB’de de daha kısa bir geçiş döneminin ardından yürürlüğe girmiş olduğu görülmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak, EBA’nın 2019 yılından itibaren LCR kuralının AB üyesi ülkeler tarafından tutarlı olarak uygulanıp uygulanmadığına ilişkin bir rapor yayımlamaya başlamış olduğu görülmektedir⁶⁵⁹. LCR kuralının ulusal düzeydeki uygulanma süreci incelendiği zaman, bazı ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin söz konusu kuralın likidite risklerini karşılama konusunda yetersiz kalabileceği düşüncesiyle Komite’nin ortaya koymuş olduğu kurala ilave olarak bir takım farklı uygulamalar ortaya koymuş olduğu görülmektedir.

Örneğin, ABD’de büyük bankaların likidite karşılama oranını hesaplamalarında 30 gün boyunca ortaya çıkması muhtemel olan toplam nakit çıkışlarını değil en yüksek nakit çıkışını dikkate almasına ve vade uyumsuzluğu riskleri için ilave likidite bulundurulmasına karar verilirken⁶⁶⁰, Birleşik Krallık’ta ise CFMR adı verilen bir uygulama çerçevesinde bankaların bilançolarında 90 günlük bir süre boyunca oluşabilecek likidite uyumsuzluklarını dikkate almaları öngörülmüştür⁶⁶¹. Bu uygulama uyarınca Birleşik Krallık’taki bankaların nakit akışı uyumsuzluğu risklerini 2019 yılından itibaren günlük olarak takip etmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir⁶⁶².

Öte yandan, Birleşik Krallık’ta ayrıca bankaların likidite risklerini daha yakından takip etmelerini sağlamak amacıyla gerekli görülmesi hâlinde gün içi nakit akışı uyumsuzluğu riskleri⁶⁶³ için ikinci yapısal blok kapsamında ilave likidite tamponları bulundurmaları gündeme gelmiştir⁶⁶⁴. Bu uygulama

⁶⁵⁹ EBA, Monitoring of liquidity coverage ratio implementation in the EU - first report, 12 Temmuz 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2551996/Monitoring+of+the+LCR+implementation+in+the+EU+-+first+report.pdf>

⁶⁶⁰ Tarullo, D. K. Liquidity Regulation, The Clearing House 2014 Annual Conference, Kasım 2014, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/tarullo20141120a.pdf>

⁶⁶¹ Woodall, L. UK proposes gold plating of liquidity risk rules, Risk.net, 24 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5307131/uk-proposes-gold-plating-of-liquidity-risk-rules>

⁶⁶² PRA, Liquidity reporting: FSA047 and FSA048, and PRA110, Policy Statement 1/19, 8 Ocak 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2018/liquidity-reporting-fsa047-and-fsa048>

⁶⁶³ Bkz. “intraday liquidity”

⁶⁶⁴ PRA, Pillar 2 liquidity, Policy Statement, Şubat 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy->

kapsamında ayrıca, türev işlemlere ilişkin başlangıç teminatlarının kriz dönemlerinde yükselerek bankalar açısından ilave likidite ihtiyacına yol açabileceği göz önünde bulundurularak bankaların gerekli durumlarda bu riskler için de ilave likidite tamponuna sahip olmaları öngörülmüştür⁶⁶⁵.

İlerleyen yıllarda diğer ülkelerde de LCR kuralı kapsamında bir takım farklı uygulamalarının gündeme geleceği tahmin edilmektedir. Nitekim, LCR ile ilgili güncel değerlendirmeler incelendiği zaman, özellikle ECB'nin 2019 yılında gerçekleştirmiş olduğu stres testlerinde AB'deki bazı bankaların likidite hesaplamalarını LCR rasyolarını yüksek gösterecek şekilde optimize etmiş olduklarını tespit etmesiyle birlikte söz konusu rasyoların hesaplanması konusunda yakın gelecekte çok daha sıkı bir gözetim ve denetimin gündeme gelmesi beklenmektedir⁶⁶⁶.

Öte yandan, 2020 yılında bütün dünyayı etkisi altına almış olan COVID-19 salgınına cevap olarak birçok ülkede likidite kurallarının esnetilmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, AB'de ECB, kriz sırasında bankaların ulusal denetim otoritelerine "likidite restorasyon planlarını" bildirmeleri şartıyla likidite tamponlarını kullanmalarına, yani %100'lük asgari LCR kuralının altında bir rasyo ile faaliyet göstermelerine izin vermiştir. Bu kararı Hollanda, İtalya, Portekiz, Danimarka ve İsveç gibi birçok ülkede ulusal düzenleme otoritelerinin de izlemiş olduğu görülmektedir⁶⁶⁷.

9.12 Net istikrârlı fonlama oranı

BCBS, Basel III çerçevesinde LCR'nin yanı sıra, kısaca NSFR olarak bilinen bir başka likidite rasyosu daha ortaya koyarak bankaların istikrârlı fonlama kaynaklarına sahip olmasını sağlayarak uzun vadeli yapısal likidite sorunlarını ortadan kaldırmayı amaçlamıştır⁶⁶⁸. Komite, NFSR'nin bankaların bilançolarındaki ASF olarak bilinen likidite kaynaklarının, RSF olarak adlandırılan likidite ihtiyacına bölünmesiyle hesaplanmasına ve bu rasyonun LCR kuralında olduğu gibi asgari %100 olmasını öngörmüştür. Böylelikle bankacılık sektöründe kısa vadeli fonlama stratejilerinden

statement/2018/february/ps218.pdf?la=en&hash=1B058B3B76EDE73D8C2A520698D19297323C3E9F

⁶⁶⁵ PRA, Consultation Paper CP13/17, Pillar 2 liquidity, Temmuz 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/prc/Documents/publications/cp/2017/cp1317.pdf>

⁶⁶⁶ Woodall, L., ECB exposes LCR window-dressing, Risk.net, 7 Ekim 2019, <https://www.risk.net/risk-quantum/7062091/ecb-exposes-lcr-window-dressing>

⁶⁶⁷ Feridun, M., COVID-19 Outbreak Requires Prompt and Innovative Regulatory Response, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 7 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/07/covid-19-outbreak-requires-prompt-and-innovative-regulatory-response/>

⁶⁶⁸ Alexander, P, Regulators struggle to conjure the right leverage ratio, Risk.net, 31 Oct 2016, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2475251/regulators-struggle-conjure-right-leverage-ratio>

kaynaklanabilecek kırılğanlıkların azaltılması konusunda büyük bir mesafe katedilerek bankacılık sektörünün istikrârının güvenceye alınması açısından önemli bir adım atılmıştır.

Özetlemek gerekirse, Komite'nin bankaların ASF kaynaklarının sermaye ve pasiflerinin vade yapısına göre ağırlıklandırılarak hesaplanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Söz konusu ağırlıklar incelendiği zaman, Komite'nin özellikle bir yıl içerisinde geri ödenmesi gerekmeyen perakende ve KOBİ mevduatları, T1 ve T2 sermaye araçları ve bir yıldan uzun vadeli krediler gibi istikrârlı fonlama unsurları için daha yüksek ağırlıklar belirlemiş olması göze çarpmaktadır. Ancak, Komite'nin NSFR kapsamında bir yıldan daha uzun vadeli mevduatları istikrârlı fonlama olarak kabul etmesinin bankalar arasındaki rekabeti artırarak bireysel müşterilerin daha sık banka değiştirmesine yol açabileceği ve bunun da söz konusu mevduatların bankaların risk yönetimi açısından istikrârlı yapısını zayıflatılabileceğine ilişkin yorumların gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Komite'nin NSFR çerçevesinde bankaların RSF ihtiyaçlarını ise aktiflerinin ne kadar hızlı bir şekilde nakde dönüştürülebileceklerine bağlı olarak ağırlıklandırmış olduğu görülmektedir. Buna göre, Komite'nin tahsili gecikmiş alacaklar ve bir yıldan uzun vadeli krediler gibi varlıklar için daha yüksek ağırlık belirlerken, nakit, merkez bankasında bulundurulmuş rezervler ve devlet tahvilleri gibi unsurlar için ise daha düşük ağırlık kullanılmasına karar vermiş olması göze çarpmaktadır⁶⁶⁹.

Söz konusu düzenlemenin ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin NSFR'ye ilişkin yürütmüş olduğu çalışmalarının yeterince şeffaf olmadığı, hatta ortaya koymuş olduğu önerilere destek sağlayacak sonuçlar üretmesi konusunda teknik araştırma birimlerine baskı uygulamış olduğu şeklinde eleştirilerin de gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶⁷⁰. Komite'nin bu süreçte çeşitli kesimlerden ciddi eleştirilere maruz kalmış olduğu görülmektedir. Örneğin, NSFR'nin uygulamaya girmesiyle birlikte bankaların bilançolarının pasif tarafında daha fazla uzun vadeli mevduat bulundurmaları gerekeceği için maliyetlerinin büyük ölçüde yükselebileceğine ilişkin endişelerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir.

Nitekim, 2007-2008 küresel krizinin öncesinde sadece bankaların sermaye yükümlülüklerine odaklı bankacılık mevzuatlarının kapsamının Basel III düzenlemeleri sonrasında istikrârlı fonlama yükümlülükleri ortaya koymuş olan NSFR rasyosu ile genişletilmiş olduğu dikkate alındığı zaman, bankaların manevra alanlarında önemli ölçüde kısıtlamalar ortaya çıkmış olduğu aşikârdır. Ayrıca, uluslararası finans piyasalarında birçok bankanın

⁶⁶⁹ BCBS, Net stable funding ratio disclosure standards, Mart 2015, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d302.pdf>

⁶⁷⁰ Madigan, P. Basel liquidity ratios destructive US Senate told, Risk.net, 7 Haziran 2016, https://www.risk.net/regulation/2460777/basel-liquidity-ratios-destructive-us-senate-told#cxrecs_s

HQLA varlık talebinin aynı anda artmasıyla birlikte bu varlıkların fiyatlarının yükseleceği ve özellikle raporlama döneminin hemen öncesinde fonlama piyasalarında büyük bir yoğunluk yaşanabileceği yönünde eleştirilerin de gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir.

Öte yandan, Komite'nin olası bir kriz anında gündeme gelebilecek potansiyel teminat tamamlama çağrılarına⁶⁷¹ karşı bir önlem olarak NSFR hesaplamalarına türev işlemlerden kaynaklanabilecek likidite risklerini de dâhil ederken, bu kararın herhangi bir teminat kullanılıp kullanılmadığına bakılmaksızın türev işlemler için ilave bir istikrârlı fonlama gereksinimi doğurarak finansal kuruluşların hedging maliyetlerini artıracak olmasının da uluslararası finans çevrelerinde yoğun eleştirilere yol açmış olduğu görülmektedir.⁶⁷² Nitekim, NSFR'ye ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin öncelikli olarak büyük bankaların istikrârlı fonlama sorunlarını göz önünde bulundururken, toptan finansmana erişimleri yeterli olmayan küçük ölçekli bankaların yaşayacağı sorunları büyük ölçüde göz ardı etmiş olması göze çarpmaktadır, Komite'nin bu süreçte türev işlemler için ilave fonlama şartının düşürülmesine ilişkin olarak farklı yaklaşımları değerlendirmeye almış olmasına rağmen sonuç olarak bu konudaki kararı ulusal düzenleme otoritelerinin inisiyatifine bırakmış olduğu görülmektedir.⁶⁷³

Komite'nin başlangıçta 2018 yılında uygulamaya girmesini öngörmüş olduğu NSFR'nin, ulusal mevzuatlara aktarılması konusunda başta Japonya ve diğer Asya ülkeleri olmak üzere birçok ülke'nin BCBS'nin ortaya koymuş olduğu takvime uyum sağlarken, AB ve ABD'de ise söz konusu kuralın ulusal mevzuatlara aktarılma aşamasında çeşitli gecikmeler yaşanmış olması dikkat çekmektedir.⁶⁷⁴ AB'de CRR II müzakerelerinin uzaması nedeniyle bir gecikme yaşanırken, kuralın 2021 yılının Mayıs ayında uygulamaya girmesine karar verilmiş olduğu görülmektedir. ABD'de ise Trump yönetiminin bankacılık düzenlemelerini gözden geçirme kararı almış olması ve ABD Hazinesi'nin NSFR uygulamasının ertelenmesi yönünde bir tavsiyede bulunmuş olması, söz konusu kuralın ABD'de uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin belirsizliğe yol açmıştır.⁶⁷⁵

⁶⁷¹ Bkz. "margin call"

⁶⁷² Woodall, L. European NSFR revamp could save banks billions in funding costs, Risk.net, 21 Kasım 2016, https://www.risk.net/risk-management/2477977/european-nsfr-revamp-could-save-banks-billions-funding-costs#cxrecs_s

⁶⁷³ BCBS, Implementation of net stable funding ratio and treatment of derivative liabilities , Press release, 6 Ekim 2017, <https://www.bis.org/press/p171006.htm>

⁶⁷⁴ Woodall, L. European NSFR revamp could save banks billions in funding costs, Risk.net, 21 Nov 2016, https://www.risk.net/risk-management/2477977/european-nsfr-revamp-could-save-banks-billions-funding-costs#cxrecs_s

⁶⁷⁵ Woodall, L. Basel set to reopen NSFR derivatives debate, Risk.net, 28 Sep 2017, <https://www.risk.net/risk-management/5336446/basel-set-to-reopen-nsfr-derivatives-debate>

NSFR rasyosunun özellikle bankaların yapısal olarak bireysel mevduatlara dayalı bir fonlama modeline sahip olmasına önem vermesi ve kısa dönemli piyasa kaynaklarına aşırı bağımlılığı ortadan kaldırmayı hedeflemesi, kaçınılmaz olarak birçok bankanın iş modellerinde ve uzun vadeli stratejilerinde önemli değişikliklere yol açacaktır. Nitekim, NSFR kuralının uluslararası alanda farklı zamanlarda uygulamaya girmesi hâlinde bu kuralı uygulamaya daha geç koyan ülkelerdeki bankaların küresel rekabette haksız bir avantaj elde edecek olması uluslararası finans piyasalarında çeşitli tepkilere yol açmaktadır⁶⁷⁶. Söz konusu tepkilere bağlı olarak bu konunun BCBS'nin gündemini uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir.

Öte yandan, NSFR kuralının uygulanması açısından ülke örnekleri incelendiği zaman, LCR kuralında olduğu gibi farklı ülkelerde farklı uygulamaların gündeme gelmiş olduğu görölmektedir. Örneğin, AB'de 2019 yılında açıklanan CRR II kapsamında NSFR'nin hesaplanması ile ilgili olarak BCBS'nin önermiş olduğu yaklaşımdan farklı olarak riske daha duyarlı bir yöntem ortaya konularak bankaların değişim teminatını toplam türev miktarından düşebilmelerine izin verilmiş olduğu görölmektedir. Bu önerinin bankalar tarafından likit fonlama ihtiyaçlarını rahatlatacak olması nedeniyle olumlu karşılanmış olduğu bilinmektedir. Bunun yanı sıra, ABD'deki bankacılık düzenlemelerinin bankaların sadece nakit teminatları toplam türev miktarından düşebilmesine izin vermesi nedeniyle AB ve ABD arasında bir takım uygulama farklılıklarının ortaya çıkabileceği şeklinde yorumların gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir⁶⁷⁷. AB'de CRR II kapsamında ayrıca küçük bankalara yönelik olarak daha basitleştirilmiş bir NSFR kuralı daha ortaya konmuş olduğu görölmektedir⁶⁷⁸.

⁶⁷⁶ Osborn, T. Banks fear uneven playing field on NSFR, Risk.net, 20 Eylül 2017, <http://www.risk.net/risk-management/liquidity-risk/5333921/banks-fear-uneven-playing-field-on-nsfr>

⁶⁷⁷ Woodall, L. European NSFR revamp could save banks billions in funding costs, Risk.net, 21 Kasım 2016, <https://www.risk.net/risk-management/2477977/european-nsfr-revamp-could-save-banks-billions-funding-costs#cxrecss>

⁶⁷⁸ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

Onuncu Bölüm

Risk ağırlıklı varlıklara ilişkin sorunlar ve “Basel IV” standartları

10.1 Risk ağırlıklı varlıkların hesaplanmasına ilişkin sorunlar

Kitabın daha önceki bölümlerinde da kısaca değinildiği gibi, BCBS'nin bankaların RWA'larını ve kredi riski sermaye yükümlülüklerini kendi geliştirmiş oldukları ileri seviyedeki içsel risk ölçüm modellerini kullanarak hesaplamalarına izin vermesinin ardından gelişen süreçte, bankaların zamanla söz konusu modellerde kullanmış olduğu parametreleri ve veri setlerini risklerini daha düşük gösterecek şekilde kullanarak kredi riski sermaye gereksinimlerini olması gerekenden daha düşük hesaplayabildiği anlaşılmıştır⁶⁷⁹. Nitekim, Komite'nin bankaların ortak portföyler üzerinden sermaye modellemesi yaparak içsel modellerinin ortaya çıkaracağı sonuçları kıyaslamak için gerçekleştirmiş olduğu HPE değerlendirmelerinin sonuçları bankaların RWA'larını hesaplamak için kullanmış olduğu içsel modellerin sonuçları arasında çok büyük tutarsızlıklar olduğunu ortaya koymuştur⁶⁸⁰. Öte yandan, EBA'nın gerçekleştirmiş olduğu benzer çalışmalar da bankaların RWA hesaplamalarında büyük tutarsızlıklar olduğunu göstermiştir⁶⁸¹.

Bilindiği üzere, bankaların içsel modellerini kullanarak RWA'larını olması gerekenden çok daha düşük hesaplayabilmeleri, piyasalarda bankaların RWA'larına ve sermaye yeterliliklerine ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesini zorlaştırmış ve bankaların sermaye artırımını faaliyetlerini daha masraflı hâle getirmiştir⁶⁸². Diğer taraftan, BCBS'nin Basel III standartları kapsamında küresel krizin ortaya çıkmasında büyük rol oynamış olan RMBS ve dışsal kredi derecelendirme notlarının kredi riski SA yaklaşımında

⁶⁷⁹ BCBS, Analysis of the trading book hypothetical portfolio exercise, Eylül 2014

⁶⁸⁰ Alexander, P., Europe to reconsider banks' internal models, 10 Mart 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Europe-to-reconsider-banks-internal-models>

⁶⁸¹ EBA, Results from the 2016 Market Risk Benchmarking Exercise, 3 Mart 2017, <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/15947/EBA+Report+results+from+the+2016+market+risk+benchmarking+exercise+--+March+2017.pdf>

⁶⁸² BCBS, The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability, Temmuz 2013. <https://www.bis.org/publ/bcbs258.pdf>

kullanılmasına ilişkin herhangi bir değişiklik ortaya koymamış olması da Komite'nin bir takım eleştirilerle karşı karşıya kalmasına yol açmıştır⁶⁸³.

10.2 Basel IV standartlarının gündeme gelişi

BCBS, yukarıda özetlenmiş olan çeşitli eleştiri ve tepkilere cevap verebilmek için 2012 yılında çalışmalarına başlamış ve bu çalışmaların neticesinde 2017 yılının sonunda bankaların kendi risk ölçüm modellerini kullanarak aynı riskler için farklı yasal sermaye yükümlülüğü rakamları hesaplayabilmelerini önlemek ve sermaye yeterlilik rasyolarındaki tutarsızlıkları ortadan kaldırmak amacıyla "Basel III: Kriz Sonrası Reformların Sonuçlandırılması"⁶⁸⁴ isimli bir takım yeni standartlar ortaya koymuştur. Bu standartların uygulamaya girmesiyle birlikte 2007-2008 küresel krizinin öncesine göre bankaların manevra alanlarında önemli ölçüde kısıtlamalar ortaya çıkacağı anlaşılmaktadır.

Komite'nin bu standartlar kapsamında öncelikli olarak bütün risklere ilişkin olarak içsel model yaklaşımlarının kullanımına bir takım kısıtlamaları getirmiş olduğu görülmektedir⁶⁸⁵. Komite, söz konusu standartları bankaların yasal sermaye yeterlilik seviyelerini artırmak amacıyla ortaya koymadığını ve açıklanan kuralların "Basel IV" olarak tanımlanabilecek yeni bir düzenleyici çerçeve olarak algılanmaması gerektiğini açıklamış olsa da, söz konusu standartlar uluslararası finans çevrelerinde kısaca "Basel IV" olarak anılmaktadır⁶⁸⁶. Uluslararası finans çevrelerinde uzun süre merakla beklenen söz konusu standartların, bankaların endişe ettiğinden daha uygun koşullar içermiş olması nedeniyle genellikle olumlu karşılanmış olduğu görülmektedir⁶⁸⁷.

Özetlemek gerekirse, bu standartlar çerçevesinde bankaların kredi riskleri, operasyonel riskleri, piyasa riskleri ve türev pozisyonlardan kaynaklanan CVA risklerinin hesaplanması için içsel risk modellerinin kullanımına son verilmiş ve birinci yapısal blok kapsamında kullanılmakta olan SA yaklaşımlarının gözden geçirilerek riske daha duyarlı hâle getirilmiş

⁶⁸³ Moosa, I. A. (2016), Contemporary Issues In The Post-crisis Regulatory Landscape, World Scientific

⁶⁸⁴ BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

⁶⁸⁵ PwC, 'Basel IV' constrains the use of IRB approach to credit risk, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-constrains-the-use-of-irb-approach-to-credit-risk-0203.pdf>

⁶⁸⁶ BCBS, Simplicity, risk sensitivity and comparability: The Regulatory balancing act , Şubat 2013, <http://www.bis.org/speeches/sp130226.pdf>

⁶⁸⁷ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

olduğu görülmektedir⁶⁸⁸. Komite'nin bunlara ilave olarak ayrıca birinci yapısal blok kapsamında ele alınan bütün riskler için SA yaklaşımlarına bağlı olarak hesaplanacak %72,5 seviyesinde bir sermaye tabanı kuralı uygulanmasına da karar vermiş olması göze çarpmaktadır⁶⁸⁹.

Başlangıçta 2022 yılında uygulamaya girmesi beklenen ancak, COVID-19 krizi nedeniyle 1 Ocak 2023'e ertelenmiş olan söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, uluslararası piyasalarda özellikle taban sermaye uygulamasına ilişkin bir takım tartışmalar gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, Almanya'da ulusal yasaların haciz işlemlerinin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesine olanak sağlaması nedeniyle konut kredisi portföylerinin bu ülkede daha düşük riskli olması ve, başta Hollanda ve Danimarka olmak üzere birçok ülkede kredilerde PD'nin çok daha düşük olması gibi bir takım faktörlerin dikkate alınmamış olması nedeniyle taban sermaye uygulamasının adil bir uygulama olmayabileceğinin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁶⁹⁰.

Öte yandan, gözden geçirilmiş kredi riski modellerinde kullanılan risk sınıflarına ve bu sınıflar için tespit edilmiş olan ağırlıklara ilişkin olarak da bir takım görüş ayrılıklarının yaşanmış olduğu da görülmektedir⁶⁹¹. Nitekim, bu eleştiriler doğrultusunda 2019 yılında açıklanan CRR II ve CRD V kapsamında AB'deki küçük bankaların daha basitleştirilmiş sermaye ve likidite yaklaşımları kullanmalarına ve daha düşük sıklıkta raporlama yapabilmelerine izin verilmiş olduğu görülmektedir. Kitabın son bölümünde tartışılacağı gibi, 2020 yılında COVID-19 salgını nedeniyle Basel IV reformlarının son aşamasının küresel uygulanma tarihinin ertelenmesinin reformlarının bütünüyle uygulanmasını riske atabileceğinden endişe edilmektedir⁶⁹².

Nitekim, bu süreçte birçok ülkedeki ulusal bankacılık düzenleme otoritelerinin bu konuya ilişkin olarak kamuoyunu bilgilendirmemeleri de belirsizliğe yol açmaktadır. 2020 yılı itibarıyla, Basel IV standartlarının özellikle, BCBS üyesi olmayan ülkelerde uygulanıp uygulanmayacağı ve eğer uygulanacaksa, bunun Komite'nin uygulama takvimi çerçevesine

⁶⁸⁸ BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hisummary.pdf

⁶⁸⁹ BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

⁶⁹⁰ Pugsley, J., ECB aims to raise credibility of internal models, 24 Mart 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/ECB-aims-to-raise-credibility-of-internal-models>

⁶⁹¹ Hoenig, T. Get Basel III right and avoid Basel IV, Financial Times, 12 Aralık 2012, <https://www.ft.com/content/99ece1b0-3fa0-11e2-b2ce-00144feabdc0#axzz2L0Pdf76J>

⁶⁹² Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>

uyumlu bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmeyeceği belirsizliğini korumaktadır⁶⁹³. Söz konusu standartların bankaların sermaye yükümlülükleri açısından kayda değer bir etkiye yol açması beklenmektedir. Örneğin, EBA'nın 2019 yılında yayımlanmış olduğu bir araştırmanın sonuçları, başlangıçta planlandığı şekilde 2027 yılına kadar Basel IV standartlarının tamamıyla uygulamaya girmesiyle birlikte AB'deki bankaların T1 asgari sermaye yükümlülüklerinin ortalama olarak %19,3 artacağını göstermektedir⁶⁹⁴. Öte yandan, ECB'nin bankaların kredi, piyasa ve karşı taraf riskleri için kullanmakta olduğu içsel modellerinin birbirinden tutarsız sonuçlara yol açmasının nedenlerini incelemek üzere 2015 yılından 2019'a kadar süren ve kısaca TRIM olarak bilinen bir proje gerçekleştirmiş olduğu görülmektedir.

Söz konusu projenin içeriği incelendiği zaman, ECB'nin bu proje kapsamında içsel modellerin birbirinden tutarsız sonuçlar ortaya koymasına nelerin yol açtığını tespit edebilmek amacıyla ulusal düzenleme otoriteleri tarafından onaylanmış binlerce içsel risk modelini incelemeye almış olması dikkat çekmektedir⁶⁹⁵. İleriki dönemlerde bankaların kullanmakta olduğu farklı modelleme yaklaşımlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi ve bu modellerin kapsamında kullanılan hesaplamaların şeffaflığının artırılması beklenmektedir. Öte yandan, söz konusu modellere yönelik olarak bir takım düzenleyici prensiplerin ortaya konması da beklenmektedir. Nitekim, bu konuda ilk adım olarak ECB'nin 2019 yılında içsel risk modellerinin tutarlı bir şekilde kullanılmasını sağlamaya yönelik bir rehber ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁶⁹⁶.

10.3 Kredi riski standart yaklaşımının revize edilmesi

BCBS'nin Basel IV kapsamında kredi riski standart yaklaşımına ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu ilk taslak standartlar incelendiği zaman, başlangıçta ABD'deki Dodd-Frank Kanunu'na benzer şekilde bankaların RWA'larının hesaplanmasında kredi derecelendirme kuruluşlarının saptamış

⁶⁹³ Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>

⁶⁹⁴ EBA, Basel III monitoring exercise report based on 31 December 2018, 2 Ekim 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2551996/Basel+III+monitoring+exercise.pdf>

⁶⁹⁵ ECB, Information on the current version (February 2017) of the guide to the Targeted Review of Internal Models (TRIM), Şubat 2017, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/trim_guide.en.pdf

⁶⁹⁶ ECB, ECB guide to internal models Risk-type-specific chapters, Temmuz 2019, https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/internal_models_risk_type_chapters/ssm.guiderisktypespecific201907.en.pdf

olduğu derecelendirme notlarının kullanılmasına tamamen son verilmesini önermiş olmasına rağmen, daha sonra ilgili kesimlerden gelen yorumları dikkate alarak daha farklı bir yaklaşım izlemiş olduğu görülmektedir. Nitekim, 2007-2008 küresel krizinin ardından FSB tarafından yürütülen çalışmalarda derecelendirme notlarına bağımlılığın azaltılması oldukça açık bir şekilde talep edilirken, Komite'nin Basel IV kredi standartları çerçevesinde yeniden derecelendirme notlarına dayalı bir SA yaklaşımı ortaya koymuş olması bu dönemde uluslararası finans çevrelerinde büyük şaşkınlık yaratmıştır.

Öte yandan, Basel IV standartlarına ilişkin müzakere süreci incelendiği zaman, Komite'nin bankalardan gelen eleştirileri dikkate alarak, ortaya koymuş olduğu ilk önerilere göre KOBİ kredileri, bireysel gayrimenkul ipotekli krediler, bilanço dışı yükümlülükler ve varlık sınıfları için saptamış olduğu risk ağırlıklarının zamanla düşürmüştüğü olması dikkat çekmektedir. Örnek vermek gerekirse, Komite'nin söz konusu müzakere sürecinde özellikle Birleşik Krallığın yoğun lobi faaliyetleri sonucunda düşük LTV rasyosuna sahip olan bireysel gayrimenkul ipotekli krediler için kullanılacak olan risk ağırlığını %35'ten %20'ye düşürmüştüğü bilinmektedir⁶⁹⁷. Komite'nin Basel IV kredi riski kapsamında ulusal düzenleme otoritelerinin alternatif bir yaklaşım olarak dışsal kredi derecelendirme notlarına bağlı olmayan ve SCRA adı verilen bir yaklaşım uygulayabilmelerine izin vermiş olduğu görülmektedir⁶⁹⁸. Buna paralel olarak, Komite'nin bankalara ve şirketlere kullanırılmış olup dışsal kredi notlarıyla derecelendirilmemiş olan kredilere yönelik düzenleyici çerçeveyi daha detaylı ve daha kapsamlı bir hâle getirmiş olduğu görülmektedir.

Komite'nin dışsal derecelendirme notu olan kredilere ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu standartlar çerçevesinde ise, öncelikli olarak kredi riski SA yaklaşımını riske daha duyarlı hâle getirmek için derecelendirilmiş kredilerin risk ağırlıklarının yeniden tespit etmiş olduğu görülmektedir. Buna ilave olarak, Komite'nin ulusal düzenleme otoritesinin dış derecelendirme kuruluşu notlarının kullanımına izin vermemesi durumunda kullanılacak risk ağırlıklarının da detaylandırılmış olması dikkat çekmektedir. Komite'nin, risk ağırlıkları konusunda ayrıca bankaların diğer banka ve kurumsal alacaklar için risk ağırlıklarını belirlerken ECRA kapsamında bağımsız kredi derecelendirme kuruluşlarının saptamış olduğu derecelendirme notlarını kullanabilmelerine izin verirken, bankaların bu uygulama çerçevesinde kendilerinin de bu dışsal derecelendirme notlarının doğruluğu konusunda bir değerlendirme yaparak gerekli durumlarda daha yüksek risk ağırlığı

⁶⁹⁷ Woods, S., Credit union meets robot, 24 Ekim 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/credit-union-meets-robot-speech-by-sam-woods.pdf?>

⁶⁹⁸ PwC, Revised standardised approach for credit risk – Enhancing risk sensitivity, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-revised-standardised-approach-for-credit-risk-enhancing-risk-sensitivity.pdf>

kullanmalarını zorunlu hâle getirmiş olması dikkat çekmektedir⁶⁹⁹. Tablo 15 ve Tablo 16'da görülebileceği gibi, Basel IV kredi riski çerçevesinde banka kredileri ve kurumsal kredilerde hem kredi derecelendirme notu kullanılmasına izin verilen, hem de izin verilmeyen durumlar için daha ayrıntılı bir yaklaşım ortaya konmuştur.

Tablo 15. Basel IV kurumsal krediler için risk ağırlıkları

Kredi derecelendirme notu kullanılabiliriyorsa		
Derecelendirme Notu	Risk ağırlıkları	
AAA ile AA- arası	%20	
A+ ile A- arası	%50	
BBB+ ile BBB- arası	%75	
BB+ ile B- arası	%100	
B-'nin altı	%150	
Kredi derecelendirme notu kullanılamıyorsa		
SCRA sınıfı	Yatırım yapılabilir	Diğer
Genel kurumsal	%65	%100
KOBİ	%85	%85

Kaynak: BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

Tablo 15'te görülebileceği gibi kurumsal kredilerde, kredi derecelendirme notu kullanılmasına izin verilmeyen durumlar için krediler genel kurumsal ve KOBİ olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Aynı tablodan anlaşılabilirceği gibi, Komite SCRA sınıflarında risk ağırlıklarını ise kurumsal müşterinin yatırım yapılabilir olup olmamasına göre sınıflandırmıştır. Bankaların söz konusu değerlendirmeyi müşterinin ekonomik döngüden bağımsız olarak finansal yükümlülüklerini yerine getirebilir durumda olup olmamasına, menkul kıymetler borsasında işlem gören menkul kıymeti olup olmamasına ve ilgili sektördeki diğer şirketlere göre finansal performansının tatmin edici olup olmamasına bağlı olarak gerçekleştirmeleri öngörülmüştür. Komite, banka kredilerine ilişkin olarak ise, yine Tablo 15'te görülebileceği gibi ilgili risk ağırlıklarının bir kısmının yeniden kalibre etmiştir. Yeni standartlar çerçevesinde özellikle derecelendirilmemiş kredilerde mevcut tek risk ağırlığı uygulaması yerine üç farklı sınıftan oluşan daha detaylı bir yaklaşım ortaya konmuş olması dikkat çekmektedir.

Öte yandan, Komite'nin ipotek teminatlı tahviller için kullanılacak olan ağırlıkların söz konusu tahvillerin kredi derecelendirme notlarına sahip olup

⁶⁹⁹ BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

olmadıklarına bağlı olarak belirlenmesine karar verirken, derecelendirme notlarına sahip olmayan tahviller için ise, tahvili ihraç etmiş olan bankanın risk ağırlığının kullanılmasını uygun görmüş olması dikkat çekmektedir⁷⁰⁰. Komite, Tablo 17’de görüldüğü gibi ipotek teminatlı tahviller⁷⁰¹ için de oldukça detaylandırılmış risk ağırlıkları kullanılmasına karar vermiştir.

Tablo 16. Basel IV bankalar için risk ağırlıkları

Kredi derecelendirme notu kullanılabiliriyorsa		
Derecelendirme Notu	Uzun vadeli	Kısa vadeli
AAA ile AA- arası	%20	%20
A+ ile A- arası	%30	%20
BBB+ ile BBB- arası	%50	%20
BB+ ile B- arası	%100	%50
B-'nin altı	%150	%150
Kredi derecelendirme notu kullanılamıyorsa		
SCRA sınıfı	Uzun vadeli	Kısa vadeli
A Sınıfı	%40	%20
B Sınıfı	%75	%50
C Sınıfı	%150	%150

Kaynak: BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

Komite, kredi derecelendirme notu mevcut olan ipotek teminatlı tahviller için %10 ve %150 arasında değişen risk ağırlıkları ortaya koyarken, kredi derecelendirme notu mevcut olmayan ipotek teminatlı tahviller için ise, ihraç eden bankanın kredi derecelendirme notuna bağlı olarak %10 ve %100 arasında değişen risk ağırlıkları kullanılmasına karar vermiştir. Basel IV kredi riski çerçevesi detaylı şekilde incelendiği zaman, Komite'nin bireysel gayrimenkul ipotekli krediler ve ticari gayrimenkul ipotekli kredilere ilişkin riskleri LTV ve “gayrimenkulden kaynaklanan nakit akışına olan bağımlılığı” gibi faktörleri göz önünde bulunduracak şekilde riske daha duyarlı bir yaklaşım ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Komite'nin ayrıca bireysel gayrimenkul ipotekli krediler kapsamında yeni bir grup olarak ADC olarak isimlendirilmiş olan yeni bir sınıf ilave etmiş olması göze çarpmaktadır⁷⁰².

Komite'nin benzer şekilde, mevcut kredi riski SA çerçevesindeki SL'ye ilişkin olarak da PF, OF, CF ve IPRE olmak üzere bir takım alt gruplar ortaya

⁷⁰⁰ BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

⁷⁰¹ Bkz. “covered bonds”

⁷⁰² BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

koymuş olduğu görölmektedir. Böylelikle, daha önce sadece mevcut IRB kapsamında kullanılan söz konusu alt grupların kredi riski SA kapsamında da kullanılmasına karar verilmiştir. Öte yandan, Komite'nin Basel II kapsamında standart %100 risk ağırlığına sahip olan tahsil önceliği kısıtlanmış tali krediler ve menkul kıymetler için ise, risk ağırlıklarını %150 ve %250 arasında değişecek şekilde dört farklı kategoriye ayırarak daha detaylı ve riske duyarlı bir hâle getirmiş olduğu görölmektedir. Ayrıca, bilanço dışı kalemler için kullanılan CCF'leri de %10 ve %100 arasında değişecek şekilde beş farklı kategoriye ayırmış olması göze çarpmaktadır.

Tablo 17. Basel IV ipotek teminatlı tahviller için risk ağırlıkları

Kredi derecelendirme notu mevcutsa	
Derecelendirme Notu	Risk ağırlığı
AAA ile AA- arası	%10
A+ ile BBB- arası	%20
BB+ ile B- arası	%50
B-'nin altı	%150

Kredi derecelendirme notu mevcut değilse	
İhraç eden bankanın notu	Risk ağırlığı
%20	%10
%30	%15
%40	%20
%50	%25
%75	%35
%100	%50
%150	%100

Kaynak: BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

Dolayısıyla, Basel IV çerçevesinin açıklanmasıyla birlikte bankaların kredi riskleri için sağlam ve güvenilir risk ölçüm ve yönetim sistemlerine sahip olmalarının öneminin bir o kadar daha artmış olduğunu iddia etmek mümkündür. Ancak, bu konudaki çalışmaların devam edeceği anlaşılmaktadır. Komite'nin Basel IV çalışmalarının tamamlanmasının ardından merkezi yönetimden ve merkez bankalarından alacaklara ilişkin riskleri yeniden gözden geçirmesi beklenirken, bunun siyasi bir konu olması nedeniyle uzun bir süre alması beklenmektedir⁷⁰³.

⁷⁰³ Jones, H. Basel says sovereign debt bank capital change could take years, Reuters, 17 Mayıs 2016, <http://www.reuters.com/article/us-finance-summit-basel/basel-says-sovereign-debt-bank-capital-change-could-take-years-idUSKCN0Y80KO>

10.4 Kredi riski içsel modelleme yaklaşımının revize edilmesi

Kitabın daha önceki bölümlerinde de anlatıldığı gibi, bankaların IRB modellerine ilişkin gerçekleştirilen birçok çalışma, aynı kredilerden oluşan örnek portföylerde dâhi hesaplanan kredi riski rakamları arasında büyük tutarsızlıklar olduğunu göstermiştir⁷⁰⁴. Bu rakamların özellikle büyük şirketlere kullandırılan krediler veya devlet tahvilleri gibi temerrüt olasılığı düşük portföylerde oldukça tutarsız sonuçlara yol açmış olduğu bilinmektedir⁷⁰⁵. Söz konusu değerlendirmelerin bankaların kredi portföylerine bağlı RWA'larını hesaplamak için kullanılmış olduğunu parametrelere özellikle PD'ye ilişkin önemli tutarsızlıklar olduğunu göstermesi, Komite'nin Basel IV kapsamında bu sorunların giderilmesine ilişkin bir takım yeni standartlar ortaya koymasına yol açmıştır⁷⁰⁶.

Komite'nin küresel krizin ardından IRB yaklaşımlarına ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu ilk istişare dokümanlarında bankaların kredi risklerine bağlı RWA'larını hesaplariken bazı portföyler için IRB yaklaşımları kullanmalarını tamamen yasaklamayı önermiş olması göze çarpmaktadır. Komite'nin özellikle büyük şirketlerin kredi riski ile ilgili piyasalarda kamuya açık olarak yeterli düzeyde bilgi mevcut olmasından dolayı, bankaların bu kuruluşlara verilen krediler nedeniyle maruz kalacakları riskleri IRB modelleri yerine, SA yaklaşımı kullanarak hesaplamalarının daha doğru olacağını öngörmüş olduğu anlaşılmaktadır⁷⁰⁷. Komite'nin bu süreçte ortaya koymuş olduğu öneriler incelendiği zaman, devlet tahvillerinin yanı sıra, menkul kıymetler, bankalara ve finansal kurumlara olan krediler, toplam grup aktifleri 50 milyar avrodan yüksek olan büyük şirketlere kullandırılan krediler, ticari gayrimenkul ipoteği karşılığı krediler ve menkul kıymetleştirme işlemlerinden kaynaklanan riskler gibi birçok risk grubu için IRB modellerinin kullanılmasını tamamen yasaklama gibi bir düşüncesi olduğu görülmektedir.

Bu önerinin, ABD'de halihazırda Dodd-Frank Kanunu çerçevesinde kredi derecelendirme notlarının kullanılmasının sınırlandırılmış olması ve kredi risklerine yönelik olarak SA yaklaşımının kullanılıyor olması nedeniyle olumlu karşılanmış olduğu bilinmektedir. Öte yandan, IRB modellerini yoğun

⁷⁰⁴ Contiguglia, C, Regulatory fragmentation drives Basel RWA impasse, Risk.net, 29 Eylül 2016, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2472331/regulatory-fragmentation-drives-basel-rwa-impasse>

⁷⁰⁵ Alexander, P., Europe to reconsider banks' internal models, 10 Mart 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Europe-to-reconsider-banks-internal-models>

⁷⁰⁶ PwC, 'Basel IV' constrains the use of IRB approach to credit risk, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-constrains-the-use-of-irb-approach-to-credit-risk-0203.pdf>

⁷⁰⁷ Contiguglia, C. Basel to allow IRB models for low-default portfolios, Risk.net, 14 Eylül . 2016, <https://www.risk.net/regulation/basel-committee/2470641/basel-to-allow-irb-models-for-low-default-portfolios>

bir şekilde kullanmakta olan birçok önde gelen Avrupa bankasının ise bu öneriye tepki göstermiş olduğu bilinmektedir⁷⁰⁸. Nitekim, bu olumsuz tepkileri dikkate alan Komite'nin daha sonra IRB yaklaşımlarının tamamen ortadan kaldırmak yerine, finansal kurumlar ve büyük şirket kredileri için A-IRB kullanılmasını yasaklamış olması dikkat çekmektedir. Ancak, Komite'nin modelleme yapmaya yetecek ölçüde geçmişe dönük verinin mevcut olmadığı ülke tahvilleri veya PF gibi portföyler için bankaların RWA hesaplamalarında IRB modelleri yerine SA yaklaşımı kullanmalarına karar vermiş olduğu görülmektedir⁷⁰⁹.

Komite'nin daha önce yayımlamış olduğu istişare metinleri çerçevesinde A-IRB yaklaşımının tamamen kaldırılmasını önermiş olmasına rağmen bu kararını değiştirmiş olması bankalar tarafından olumlu karşılanırken, Komite'nin bu yaklaşımın kullanımını tamamen ortadan kaldırmak yerine hesaplamalarda denetim otoritelerinin sağlamış olduğu girdilerin kullanılacağı F-IRB yaklaşımının kullanılmasını ön plana çıkarmış olduğu görülmektedir. Ancak, Komite'nin bu karar çerçevesinde bankaların içsel değerlendirme sistemlerinin ulusal denetim otoritelerinin yakın gözetimine tabi tutularak kredi riski sistemlerinin yeterli derecede güvenilir olup olmadığının SREP kapsamında değerlendirilmesini zorunlu kılmış olması dikkat çekmektedir. Basel IV standartlarına ilişkin müzakere süreci incelendiği zaman, Komite'nin bu süreçte ilk olarak orta boy şirketlere olan krediler için IRB modellerin kullanımının yasaklanmasını, 50 milyar avrodan küçük aktiflere sahip olup 200 milyon avrodan fazla cirosu olan şirketlere olan riskler için ise F-IRB kullanılabilmesini, KOBİ kredileri, kredi kartları ve diğer benzeri bireysel kredileri için ise A-IRB kullanabilmelerini önermiş olduğu görülmektedir⁷¹⁰.

Komite'nin başlangıçta 200 milyon avrodan daha düşük cirosu olan şirketlerin F-IRB veya A-IRB yaklaşımları kullanmalarına izin verilmesini önermiş olmasına rağmen, daha sonra bu öneriyi gözden geçirerek bu sınırı 500 milyon avroya yükseltmiş olduğu görülmektedir. Komite'nin bu tartışmalı kararı almasında, Global Credit Data adı verilen ve 50'nin üzerinde banka tarafından oluşturulmuş olan veri havuzunun, LGD hesaplamaları konusunda Komite'yi tatmin edecek sonuçlar ortaya koyacak düzeyde veri temin etmiş olmasının büyük rol oynamış olduğu düşünülmektedir⁷¹¹. Sonuç

⁷⁰⁸ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

⁷⁰⁹ PwC, Revised standardised approach for credit risk – Enhancing risk sensitivity, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-revised-standardised-approach-for-credit-risk-enhancing-risk-sensitivity.pdf>

⁷¹⁰ Contiguglia, C. Basel to allow IRB models for low-default portfolios, Risk.net, 14 Eylül . 2016, <https://www.risk.net/regulation/basel-committee/2470641/basel-to-allow-irb-models-for-low-default-portfolios>

⁷¹¹ Pugsley, J., Banks looking into more consistent modelling methodologies, 22 Mayıs 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/Banks-looking-into-more-consistent-modelling-methodologies>

olarak, Tablo 18’de görüleceği gibi, Komite büyük şirketlere ve finansal kuruluşlara kullandırılan kredilerin yanı sıra, SL kredileri kredileri ve 500 milyon avronun altında cirosu olan şirketlere kullandırılan krediler için F-IRB kullanılmasına izin verirken, sadece SL kredileri ve 500 milyon avronun altında cirosu olan şirketlere kullandırılan krediler için A-IRB kullanılmasına izin vermiştir.

Tablo 18. Revize edilmiş IRB yaklaşımı kapsamı

Varlık sınıfı / kredi portföyü	Basel II mevcut yaklaşım	Revize edilmiş yaklaşım
Büyük işletmeler ⁷¹²	A-IRB, F-IRB, SA	F-IRB, SA
Bankalar ve finansal kuruluşlar	A-IRB, F-IRB, SA	F-IRB, SA
Sermaye / hisse senedi yatırımı	IRB	SA
SL ⁷¹³	A-IRB, F-IRB, SA	A-IRB, F-IRB, SA

Kaynak: BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

Böylelikle, Komite’nin sadece bu iki kredi kalemi için hem A-IRB hem de F-IRB kullanılmasına izin vermiş olması dikkat çekmektedir. Öte yandan, IRB yaklaşımları çerçevesinde bankaların sermaye yeterliliğinin PD, LGD ve EAD gibi parametrelere bağlı olarak hesaplanması nedeniyle Basel IV ile birlikte bu parametrelere yönelik bir taban uygulaması⁷¹⁴ gündeme gelmiştir. Komite, böylelikle kredi riskine ilişkin RWA’ların hesaplanmasında yaşanan tutarsızlıkları ortadan kaldırmayı amaçlamıştır⁷¹⁵. Buna göre, Komite’nin Tablo 19’da görüldüğü gibi IRB yaklaşımlarının kullanılmasına izin vermiş olduğu kredi kalemleri için risk hesaplamalarında kullanılan söz konusu parametrelerine ilişkin bir takım taban değerler belirlemiş olduğu görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, Komite’nin ikamet amaçlı gayrimenkul kredileri için %5’lik bir asgari LGD parametresi kullanılmasına karar vermiş olduğu görülürken, kullanılacak olan ipotekler için de teminatın niteliğine bağlı olarak %0 ve %15 arasında değişen asgari LGD parametreleri saptamış olduğu görülmektedir.

⁷¹² 500 milyon avronun üzerinde cirosu olan işletmeler

⁷¹³ Bu krediler için A-IRB, F-IRB ve SA yaklaşımlarının yanı sıra slotting (sınıflandırma) yöntemi de kullanılabilir.

⁷¹⁴ Bkz. “input floors”

⁷¹⁵ PwC, ‘Basel IV’ constrains the use of IRB approach to credit risk , Şubat 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-constrains-the-use-of-irb-approach-to-credit-risk-0203.pdf>

Tablo 19. Revize edilmiş IRB yaklaşımı asgari parametre değerleri

	PD		LGD		EAD
		Teminatsız	Teminatlđ		
Kurumsal krediler	%0,05	%25	İpotek tipine göre: • %0 finansal teminat • %10 alacak teminat • %10 ticari veya ikamet amaçlı gayrimenkul • %15 diğer fiziki teminat	EAD tabanı řu iki unsurun toplamından oluşmaktadır: (i) bilanço içi riskler (ii) Kredi riski SA yaklaşımındaki CCF kullanılarak hesaplanacak bilanço dışı riskler tutarının %50'si	
Bireysel krediler					
Konut kredisi	%0,05	-	%5		
Kredi kartları	%0,05	%50	-		
Kredili mevduat hesabı	%0,10	%50	-		
Diğer bireysel krediler	%0,05	%30	İpotek tipine göre: • %0 finansal teminat • %10 alacak teminat • %10 ticari veya ikamet amaçlı gayrimenkul • %15 diğer fiziki teminat		

Kaynak: BCBS, *High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017*, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

10.5 Basel IV taban sermaye uygulaması

Daha önce de belirtildiği gibi, bankaların içsel modelleriyle hesaplamış oldukları RWA'ları arasındaki tutarsızlıkları gidermek amacıyla BCBS Basel IV standartları kapsamında SA yaklaşımlarına bağlı olarak hesaplanacak bir taban sermaye uygulanmasına karar vermiştir. Söz konusu düzenlemelere ilişkin yürütülmüş olan müzakere sürecince göz atıldığı zaman, Basel III kapsamında uygulamaya girmesine karar verilmiş olan kaldıraç rasyosunun içsel risk ölçüm modelleriyle hesaplanacak sermaye yükümlülüğünün çok

üzerinde yasal sermaye yükümlülükleri ortaya koyacak olmasından dolayı bankaların genellikle taban sermaye uygulamasının gereksiz olacağını savunmuş olduğu görülmektedir. Ancak, Komite'nin sektörden gelen baskıya rağmen taban sermaye uygulanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Bu kararın alınmasından önceki süreçte özellikle sermaye tabanlarının toplam sermaye gereği üzerinden mi yoksa RWA'lar üzerinden mi hesaplanması gerektiği ve sadece ileri risk ölçüm yöntemleri kullanılan portföyleri mi yoksa bütün portföyleri mi kapsayacağı konusunda yoğun tartışmalar yaşanmış olduğu görülmektedir.⁷¹⁶ Sonuç olarak, Komite'nin farklı risk sınıfları için farklı hesaplama yöntemleri ortaya koymuş olduğu görülmektedir.

Örneğin, operasyonel risklere uygulanacak tabanın SA yaklaşımı kullanılarak yasal sermaye yükümlülüğü üzerinden hesaplanması gerekirken, kredi riskleri kapsamında bankaların söz konusu tabanları sermaye yükümlülüğü rakamı üzerinden değil, gözden geçirilmiş SA yaklaşımı kullanılarak, varlık sınıfları bazında ayrı ayrı hesaplanmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir.⁷¹⁷ Bu süreçte SA yaklaşımları ile hesaplanan yasal sermaye yükümlülüklerinin yüzde kaç kadar bir taban seviye belirleneceğine ilişkin olarak Komite'ye üye ülkeler arasında yoğun müzakereler yaşanmış olması nedeniyle bu konuda bir uzlaşma sağlanmasının oldukça gecikmiş olduğu bilinmektedir.⁷¹⁸

Bu dönemde ayrıca, Komite nezdinde ABD'yi temsil etmek üzere Fed'in kimi görevlendireceğine ilişkin belirsizliğin uzun süre devam etmiş olmasının da ilgili çalışmaların gecikmesinde önemli rol oynamış olduğu bilinmektedir.⁷¹⁹ Bu süreçte, AB üyesi ülkeler genel olarak daha düşük bir taban uygulanmasını savunurken, risk ölçümlerinin basitleştirilmesi için SA yaklaşımlarının kullanılmasına daha sıcak bakan ABD'nin ise daha yüksek bir sermaye tabanı uygulanarak SA ve içsel modelleme yaklaşımlarının sonuçlarının birbirine yakınlaştırılmasına öncelik vermiş olması dikkat çekmektedir.⁷²⁰

Basel IV standartlarına ilişkin müzakere süreci incelendiği zaman, Komite'nin başlangıçta SA yaklaşımlarının %90'ı seviyesinde bir sermaye

⁷¹⁶ Contiguglia, C. Basel to allow IRB models for low-default portfolios, Risk.net, 14 Eylül . 2016, <https://www.risk.net/regulation/basel-committee/2470641/basel-to-allow-irb-models-for-low-default-portfolios>

⁷¹⁷ PwC, "Basel IV": The output floor, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-the-output-floor.pdf>

⁷¹⁸ Lubochinsky, C. France balks at reforms that will standardise banking rules, Financial Times, 23 Ekim 2017, <https://www.ft.com/content/f2b107a0-b7d6-11e7-bff8-f9946607a6ba>

⁷¹⁹ Bingham, C. ve E.Dunklet, Basel postpones bank reform vote amid policy differences, Financial Times, 3 Ocak 2017, <https://www.ft.com/content/589f1ce0-d1a1-11e6-9341-7393bb2e1b51>

⁷²⁰ Binham, C. Basel III reforms package closer to being finalised, Financial Times, 25 Mayıs 2017, <https://www.ft.com/content/4da280d2-40ac-11e7-82b6-896b95f30f58>

tabanı uygulamasını gündemine almış olmasına rağmen, zamanla çok daha düşük bir taban seviyeyi değerlendirmeye başlamasının, uluslararası finans çevrelerinde genel olarak Komite'nin lobi gruplarına boyun eğmiş olması şeklinde yorumlanmış olduğu görülmektedir⁷²¹. Bu süreçte, başta Fransa olmak üzere AB üyesi birçok ülke sermaye tabanının SA yaklaşımları ile hesaplanacak sermaye yükümlülüğünün %70'i üzerinde bir seviyede belirlenmesine itiraz ederken, içsel modellerden daha çok SA yaklaşımları kullanılmakta olan ABD'nin ise %75-80 seviyesinde bir taban seviyesi uygulanması konusunda ısrar etmiş olduğu bilinmektedir⁷²².

Bu tartışmaların sonucunda, Komite'ye üye birçok ülkenin SA yaklaşımları ile hesaplanacak olan RWA'ların %72,5'i seviyesinde bir sermaye tabanı uygulaması üzerinde mutabakat sağlamış olduğu görülmektedir⁷²³. Nitekim, Komite 2017 yılının sonunda açıklamış olduğu Basel IV çerçevesinde söz konusu kuralın kredi riskleri, CCR, CVA riskleri, piyasa riskleri, operasyonel riskler ve menkul kıymetleştirme pozisyonları için nasıl uygulanacağına ilişkin olarak uluslararası finans piyasalarında uzun süre merak konusu olan detayları kamuoyuyla paylaşmıştır⁷²⁴. Sermaye tabanı uygulaması veya bazı varlık kategorileri için SA yaklaşımının kullanılmasının zorunlu hâle getirilmesi gibi bir takım tedbirlerin ABD, Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa gibi birçok ülkede Basel IV sermaye tabanı uygulamasından önce farklı şekillerde uygulamaya girmiş olması dikkat çekmektedir⁷²⁵. Örneğin, Birleşik Krallık'ta devlet tahvillerinin temerrüte düşmesine ilişkin yeterli seviyede veri olmaması ve bankaların IRB modellerinde kullanmış olduğu LGD rakamları arasında ciddi tutarsızlıklar olması nedeniyle, 2013 yılında A-IRB yaklaşımı kullanan bankaların bütün devlet tahvilleri için LGD rakamı olarak asgari %45 kullanmalarına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁷²⁶.

Öte yandan, ABD'de ise bankaların gelişmiş sermaye piyasaları ve Fannie Mae gibi kurumlar aracılığıyla menkul kıymetleştirme gerçekleştirerek riskleri bilançolarının dışına taşıyabilmeleri nedeniyle, gerekli sermaye yeterliliğine sahip olmalarını sağlamak amacıyla SA kullanmalarının zorunlu

⁷²¹ Binham, C. Basel III reforms package closer to being finalised, Financial Times, 25 Mayıs 2017, <https://www.ft.com/content/4da280d2-40ac-11e7-82b6-896b95f30f58>

⁷²² Contiguglia, C. 22 Haziran 2017, Focus on Basel output calibration misses the point, <http://www.risk.net/regulation/5294081/focus-on-basel-output-floor-calibration-misses-the-point>

⁷²³ Binham, C and J. Brunson, France hardens stance against higher bank capital requirements, Financial Times, 10 Ekim 2017, <https://www.ft.com/content/ee8f42eb-422a-3dc9-92a2-8ceb7d9fb4ef>

⁷²⁴ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

⁷²⁵ Haldane, A. G, Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 Ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

⁷²⁶ PRA, Internal Ratings Based approaches, Supervisory Statement SS11/13, Aralık 2013, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/supervisory-statement/2013/ss1113.pdf>

hâle getirilmiş olduğu görülmektedir⁷²⁷. Buna göre, 2010 yılında Dodd-Frank Kanunu kapsamında ortaya konmuş olan “Collins Amendment” adı verilen bir düzenleme ile IRB yaklaşımı kullanan bankalara SA yaklaşımına bağlı olarak hesaplamaları gereken %100 seviyesinde bir taban uygulaması şartı getirilmiş olduğu görülmektedir⁷²⁸.

Bu düzenleme ile birlikte ABD’de küçük bankalar haricindeki bütün bankaların 2014 yılından itibaren SA yaklaşımı kullanması öngörülmüş, bilanço büyüklüğü 250 milyar doları geçen bankaların ise ileri seviye içsel modeller kullanmasına izin verilirken, SA yaklaşımıyla hesaplanan sermaye seviyesinin daha yüksek olması hâlinde bu seviyenin yasal sermaye seviyesi olarak kabul edilmesine karar verilmiştir. Nitekim, halihazırda SA yaklaşımına bağlı bir sermaye tabanı uygulanmakta olan ABD’nin, Basel IV taban sermaye uygulamasına ilişkin yürütülen müzakerelerde bu uygulamaya destek veren ülkelerin başında gelmiş olması dikkat çekmektedir⁷²⁹.

Basel III düzenlemelerinin uygulanmasının öncesinde örneğin Türkiye’de bankacılık sektörünün halihazırda önemli düzeyde bir sermaye tamponuna sahip olduğu ve özellikle Basel IV sermaye standartlarının uygulanması sonrasında önemli sermaye kısıtları ile karşı karşıya kalmayacak oldukları bilinmektedir. Benzer şekilde, bu uygulamanın halihazırda SA yaklaşımının %100’ü seviyesinde bir taban düzenlemesine maruz olan Amerikan bankaları üzerinde herhangi bir etkisi olması beklenmezken, içsel risk ölçüm yaklaşımları kullanmakta olan Avrupa ve Asya’daki bankalarının sermaye seviyelerinde büyük bir artışa yol açabileceği düşünülmektedir⁷³⁰.

Dolayısıyla, taban sermaye uygulaması birçok gelişmiş ülkede bankaların maliyetlerini büyük ölçüde yükseltecek ve manevra alanlarını önemli ölçüde kısıtlayacaktır. Söz konusu uygulamanın özellikle içsel risk ölçüm yaklaşımları kullanmalarına izin verilmiş olan sistemik öneme sahip bankaların sermaye yeterlilik seviyelerini büyük ölçüde artırabileceği tahmin edilmektedir⁷³¹. Ancak, bu uygulamanın bankaların hangi iş modeline ve kredi portföylerine sahip olduğuna bağlı olarak farklı bankalar üzerinde farklı etkileri olması beklenmektedir.

⁷²⁷ Pugsley, J, ECB Aims to Raise Credibility of Internal Models, Global Risk Regulator, Nisan 2017, 13-14.

⁷²⁸ Haldane, A. G. Constraining discretion in bank regulation, Federal Reserve Bank of Atlanta, 9 Nisan 2013, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2013/speech657.pdf>

⁷²⁹ Contiguglia, C. Regulatory fragmentation drives Basel RWA impasse, Risk.net, 29 Eylül 2016, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2472331/regulatory-fragmentation-drives-basel-rwa-impasse>

⁷³⁰ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017 , 3-14

⁷³¹ PwC, “Basel IV”: The output floor, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-the-output-floor.pdf>

Tablo 20. Basel IV sermaye tabanları revize edilmiş uygulama takvimi

Sermaye tabanı	İlk takvim	Revize edilmiş takvim
%50	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
%55	1 Ocak 2023	1 Ocak 2024
%60	1 Ocak 2024	1 Ocak 2025
%65	1 Ocak 2025	1 Ocak 2026
%70	1 Ocak 2026	1 Ocak 2027
%72,5	1 Ocak 2027	1 Ocak 2028

Kaynak: BCBS, Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19, 27 Mart 2020, <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

Hiç kuşku yok ki, Basel IV çerçevesi ile getirilen sermaye tabanı uygulaması nedeniyle birçok ülkedeki bankacılık sektöründe kârlılık ve kredi büyümesi açısından önemli sıkıntıların yaşanması muhtemeldir. Nitekim, Komite taban uygulamasının özellikle Kıta Avrupası'ndaki bankaların sermaye rakamlarını önemli ölçüde yükseltebileceğini göz önünde bulundurarak, söz konusu standartların beş yıllık bir geçiş bir geçiş süreciyle birlikte kademeli bir şekilde hayata geçirilmesini ve her yıl %5 artırılabilecek şekilde %50'lik bir taban seviyesi ile uygulanmaya başlanmasını öngörmüştür⁷³².

Basel IV standartlarının sermaye tabanı uygulamasına ilişkin hükümleri incelendiği zaman, Komite'nin sermaye tabanlarına ilişkin geçiş dönemi boyunca ulusal düzenleme otoritelerinin inisiyatif kullanarak sermaye tabanı uygulamasının RWA'lar üzerindeki etkisini en fazla %25 olacak şekilde sınırlı tutmaya yönelik olarak bir "geçiş dönemi tabanı"⁷³³ kullanmalarına izin vermiş olması dikkat çekmektedir⁷³⁴. Ancak, Tablo 20'da görüldüğü gibi, başlangıçta 1 Ocak 2022 yılından başlayarak yürürlüğe girmesi öngörölmüş olan bu uygulamanın, 2020 yılının başında bütün dünyayı etkileyen COVID-19 salgını nedeniyle 1 Ocak 2023'ten itibaren devreye girmesine karar verilmiştir⁷³⁵.

⁷³² BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

⁷³³ Bkz "Transitional Cap"

⁷³⁴ BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

⁷³⁵ Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>

10.6 Kaldıraç rasyosunun revize edilmesi

BCBS'nin Basel IV kapsamında kaldıraç rasyosuna ilişkin olarak da bir takım yeni standartlar ortaya koyarak kaldıraç rasyosunun paydasını oluşturan toplam risk tutarının hesaplanmasına ilişkin detayları gözden geçirmiş olduğu görülmektedir. Komite, G-SIB'lerin 2022 yılından itibaren mevcut sistemik sermaye tamponlarının %50'si kadar bir ilave kaldıraç yükümlülüğüne maruz tutulmalarına karar verirken bu tamponları T1 sermaye ile karşılamalarına karar vermiştir. 2022 yılında uygulamaya girmesi öngörülen gözden geçirilmiş kaldıraç rasyosu düzenlemelerinin bankalar tarafından genellikle olumlu karşılanmış olduğu anlaşılmaktadır⁷³⁶.

Ancak, bu uygulamaya ilişkin olarak 2020 yılı itibarıyla birçok başka tartışmalı konunun gündemdeki yerini halen korumakta olduğu görülmektedir. Örneğin, G-SIB'lerin mevcut sistemik sermaye tamponlarının %50'si kadar bir ilave kaldıraç yükümlülüğüne maruz tutulmalarına karar verilmiş olmasının ardından uluslararası finans piyasalarında söz konusu kaldıraç tamponu yükümlülüklerini yerine getiremeyen G-SIB'lerin L-MDA kapsamında temettü ve AT1 kupon ödemelerini gerçekleştiremeyebileceği yönünde bir takım endişelerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁷³⁷. Öte yandan, Komite Basel IV çerçevesinde ilave kaldıraç yükümlülüğünü karşılayamayan bir G-SIB'in daha önce de bahsedilmiş olan CDC prensipleri çerçevesinde kâr dağıtımına kısıtlama getirilmesi öngörmüştür. Örneğin, Tablo 21'de %1'lik sistemik risk sermaye tamponuna maruz olan bir G-SIB'in CET1 sermaye rasyosu ve kaldıraç rasyosuna denk gelen "sermaye koruma oranının" nasıl saptanacağı, yani sermaye dağıtımına nasıl bir kısıtlama getirileceği görülmektedir⁷³⁸.

Gözden geçirilmiş kaldıraç düzenlemelerinin ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Komite'nin bu standartlar kapsamında başlangıç teminatının risk azaltıcı etkisini dikkate almayarak bankaların müşterileri adına gerçekleştirmiş olduğu türev takas işlemleri için müşterilerinden temin etmiş olduğu nakit teminatları kaldıraç rasyosu paydasını oluşturan toplam risk tutarından düşmelerine izin vermemesi uluslararası finans piyasalarında tepki ile karşılanmıştır⁷³⁹. Bu dönemde gündeme gelen tartışmalara göz

⁷³⁶ Pugsley, P., Basel Committee revises SA-CCR leverage ratio treatment on client derivatives margins, Global Risk Regulator, 5 Temmuz 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-Committee-revises-SA-CCR-leverage-ratio-treatment-on-client-derivatives-margins>

⁷³⁷ Pugsley, J., EU banking package could restrict AT1 capital payouts, 7 Mayıs 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/EU-banking-package-could-restrict-AT1-capital-payouts>

⁷³⁸ Bkz. BCBS, Leverage ratio requirements for global systemically important banks, 15 Aralık 2019, https://www.bis.org/basel_framework/chapter/LEV/40.htm?inforce=20220101&export=pdf

⁷³⁹ PwC, "Basel IV": Leverage ratio revisited, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-the-leverage-ratio.pdf>

atıldığı zaman, BCBS'nin ilk önerilerinde müşterileri adına takas faaliyetleri gerçekleştiren bankaların kaldıraç rasyosu hesaplamalarında başlangıç teminatı da dâhil olmak üzere karşı taraflardan alınan teminatların da toplam risk tutarına ilave edilmesini öngörmüş olduğu, IOSCO'nun ise bu uygulamanın müşterileri adına takas faaliyetleri gerçekleştiren bankaların işlemlerini aşırı derecede masraflı hâle getirebileceğini ve bu işlemlerin sınırlı sayıda bankada yoğunlaşmasına yol açarak sistemik riskleri artırabileceğini öne sürmüştüğü görülmektedir⁷⁴⁰.

Tablo 21. G-SIB'ler için asgari sermaye koruma rasyosu

CET1 (RWA'ların yüzdeliği olarak)	Kaldıraç rasyosu (T1)	Asgari Sermaye Koruması (gelirin yüzdeliği olarak)
%4,5 – %5,375	%3% – %3,125	%100
> %5,375 – %6,25	> %3,125 – %3,25	%80
> %6,25 – %7,125	> %3,25 – %3,375	%60
> %7,125 – %8	> %3,375 – %3,50	%40
> %8,0	> %3,50	%0

Kaynak: BCBS, Leverage ratio requirements for global systemically important banks, 15 Aralık 2019,

https://www.bis.org/basel_framework/chapter/LEV/40.htm?inforce=20220101&export=pdf

Bu müzakere süreci boyunca farklı ulusal düzenleme otoritelerinin birbirinden oldukça farklı görüşler ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir. Örneğin, BoE, müşterileri adına takas işlemleri gerçekleştiren bankaların kaldıraç hesaplamaları sırasında müşteri teminatlarının risk azaltıcı etkisinin dikkate alınabilmesi gerektiğini savunurken, Amerikan düzenleme otoritesi FDIC'nin ise bunun tersini savunmuş olması göze çarpmaktadır. Sonuç olarak, kaldıraç rasyosu hesaplamalarında müşteri teminatlarının risk azaltıcı etkisinin dikkate alınmamasına ilişkin uluslararası finans çevrelerinde gündeme gelen eleştirileri dikkate alan BCBS'nin, CCR için kullanılmakta olan ve risk duyarlılığı düşük olan CEM ve SM yerine OTC türev işlemlerde müşterilerden başlangıç teminatı temin edilmesi hâlinde daha düşük bir risk tutarı hesaplanabilmesini öngören SA-CCR kullanılmasına karar vermiş olduğu görülmektedir⁷⁴¹. Ancak, Komite'nin 2014 yılında açıklamış olduğu

⁷⁴⁰ Rundle, J. Clearing portability under threat as FCM pool shrinks, Risk.net, 23 Şubat 2017, <http://www.risk.net/risk-management/3912341/clearing-portability-under-threat-as-fcm-pool-shrinks>

⁷⁴¹ Clancy, L. Interview: IOSCO's Andrews stresses CCP resilience and recovery, Risk.net, 20 Haziran 2016, <http://www.risk.net/regulation/2461923/interview-ioscos-andrews-stresses-ccp-resilience-and-recovery>

SA-CCR yaklaşımının özellikle teminatlandırma etkisini dikkate almaması nedeniyle birçok tartışmayı da beraber getirmiş olduğu bilinmektedir⁷⁴².

Buna paralel olarak, bu uygulamanın bankaların müşterileri adına gerçekleştirmekte olduğu takas işlemleri üzerinde olumsuz bir etki yaratabileceğinden⁷⁴³ endişe duyan Komite'nin kaldırma hesaplamasında SA-CCR kullanılmasına ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu standartları 2019 yılında gözden geçirerek bu yaklaşımı kullanmakta olan bankaların 2022 yılından itibaren SA-CCR yöntemi çerçevesinde müşterileri adına gerçekleştirmiş oldukları takas işlemlerinde müşterilerinden temin etmiş oldukları nakit ve nakit dışı başlangıç ve değişim teminatlarını netleştirebilmelerine izin vermiş olduğu görülmektedir⁷⁴⁴. Komite'nin kaldırma rasyosu hesaplamaları çerçevesinde bankaların türev pozisyonlarını netleştirilebilmesine izin verirken bankaların gerek kendi nam ve hesaplarına, gerekse müşterileri adına aracı olarak yürütmüş oldukları repo işlemlerine ilişkin buna benzer bir kolaylık sağlamamış olması dikkat çekmektedir. Nitekim, Komite'nin bu kararının uluslararası finans piyasalarında bankaların repo işlemlerini daha masraflı hâle getireceği ve bu işlemlerin gerçekleştirilmekte olduğu piyasalardaki likiditeyi olumsuz yönde etkileyebileceği yönünde yoğun eleştirilere yol açmış olduğu görülmektedir⁷⁴⁵.

10.7 Operasyonel risk çerçevesinin revize edilmesi

BCBS'nin Basel II çerçevesinde ortaya koymuş olduğu operasyonel risk ölçüm yaklaşımlarının söz konusu risklerin hesaplanması konusunda istenilen ölçüde bir standartlaşma sağlayamamış olduğu bilinmektedir. Özellikle bankaların AMA yaklaşımı kullanarak hesaplamış olduğu operasyonel risk sermaye yükümlülüğü rakamlarının bankalar arasında sağlıklı şekilde mukayese edilebilmesi pek mümkün olmamıştır. Komite, bu sorunlara cevap olarak 2014 yılında bankaların operasyonel riske esas tutarlarını hesaplamak için sadece riske daha duyarlı olacak şekilde gözden geçirilmiş SMA yaklaşımı kullanabilmelerine izin verilmesini ve AMA risk modellerinin kullanımına son verilmesini önermiştir.

⁷⁴² Sherif, N., SA-CCR may need more fundamental fixes, Risk.net, 29 Nisan 2019, <https://www.risk.net/our-take/6597226/sa-ccb-may-need-more-fundamental-fixes>

⁷⁴³ Khaliq, F., FSB sees potential problems with rules on clearing OTC derivatives , 3 Ekim 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/FSB-sees-potential-problems-with-rules-on-clearing-OTC-derivatives>

⁷⁴⁴ Pugsley, J., Basel Committee revises SA-CCR leverage ratio treatment on client derivatives margins, 5 Haziran 2019, Basel-Committee-revises-SA-CCR-leverage-ratio-treatment-on-client-derivatives-margins

⁷⁴⁵ Bucalossi, A. and Scalia, A., Leverage Ratio, Central Bank Operations and Repo Market, 21 Temmuz 2016, Bank of Italy Occasional Paper No. 347.

Ancak, özellikle büyük bankaların bu öneriye operasyonel risklerin AMA yaklaşımı ile modellenmesine ilişkin halihazırda gerçekleştirmiş oldukları teknik altyapı yatırımlarını boşa çıkaracağı gerekçesiyle sıcak bakmamış olduğu bilinmektedir. Operasyonel risklere ilişkin yürütülen müzakere süreci incelendiği zaman, Komite'nin önermiş olduğu ve kısaca SMA yaklaşımı olarak bilinen yeni risk ölçüm yaklaşımına özellikle operasyonel riskleri Amerikan bankalarına oranla daha düşük olan Kıta Avrupası'ndaki bankaların sıcak bakmamış olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, söz konusu bankalar önerilen bu yeni yaklaşımın AMA yaklaşımına göre risk duyarlılığının daha düşük olmasından dolayı sermaye yükümlülüklerinde bir artışa yol açabileceğinden endişe etmiştir⁷⁴⁶.

Ancak, Komite sonuç olarak 2017 yılının sonunda açıklamış olduğu Basel IV çerçevesinde operasyonel risk sermaye yükümlülüğü hesaplamalarında AMA yaklaşımının kullanılmasının tamamen yasaklanmasa ve 2023 yılından itibaren sadece riske duyarlı olmayan SMA yaklaşımının kullanılmasına karar vermiştir. Komite, böylelikle bankaların kullanmakta olduğu BIA, SA ve AMA yaklaşımlarını gözden geçirerek tek bir risk ölçüm yaklaşımı ortaya koymuştur. Söz konusu yaklaşım incelendiği zaman, esas olarak bankaların karşı karşıya kalabileceği operasyonel risklerin gelirleri ile paralel olarak artış göstereceği ve geçmişte operasyonel zarar yaşayan bankaların benzer zararlarla karşı karşıya kalma olasılığının nispeten daha yüksek olduğu gibi bir takım varsayımlara dayanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Komite, bu yaklaşım çerçevesinde operasyonel riske bağlı yasal sermaye yükümlülüğü rakamlarının riske daha duyarlı hâle getirilmesi için bankaların brüt gelirleri yerine kısaca BIC olarak bilinen farklı faaliyetlerinden elde etmiş olduğu gelirlerini kullanmalarına karar vermiştir.

Komite'nin bunun yanı sıra, bankaların iç kayıplarını gösteren ILM'yi de dikkate alarak , son 10 yılda gerçekleşen operasyonel riske bağlı yaşanan kayıplarını da operasyonel risk hesaplamalarına dâhil etmelerine karar vermiş olduğu görülmektedir. Komite, ulusal düzenleme otoritelerine ILM değerini bütün bankalar için sabitleme yetkisi tanıyarak, gerekli durumlarda operasyonel risklere ilişkin sermaye yükümlülüklerinin sadece BIC değerine bağlı olarak hesaplanabilmesini öngörmüştür. Komite, bu yaklaşımın model karmaşıklığının giderilmesine ve bankaların operasyonel risk hesaplamalarının karşılaştırılabilirliğinin sağlanmasına yardımcı olacağını öngörmektedir⁷⁴⁷.

Öte yandan, Komite'nin uygulamanın devreye gireceği geçiş dönemi süresince 10 yıllık kayıp verilerine sahip olmayan bankaların en az 5 yıllık

⁷⁴⁶ PwC, Operational risk - a single standardised approach for all, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-operational-risk-a-single-standardised-approach-for-all.pdf>

⁷⁴⁷ BCBS, High-level summary of Basel III reforms, Aralık 2017, https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

veri setleri kullanabilmelerine izin vermiş olması göze çarpmaktadır. Komite'nin ayrıca yeni operasyonel risk çerçevesinde geçmiş kayıpların bankanın operasyonel risk sermaye yükümlülüğünü orantısız bir şekilde artırmasını önlemek amacıyla hesaplamalarda bir takım ayarlamalar gerçekleştirmiş olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak, Komite'nin ulusal düzenleme ve denetim otoritelerinin onayına tabi olmak koşulu ile bankaların belli başlı istisnai operasyonel kayıplarını operasyonel risk hesaplamalarının dışında tutabilmelerine de izin vermiş olması göze çarpmaktadır.⁷⁴⁸ Operasyonel riske ilişkin yasal sermaye yükümlülüğünün hesaplanmasında AMA modellerinin kullanımının yasaklanmasının bankaların operasyonel risklerin modellenmesine dair yapmış olduğu yatırımları boşa çıkaracağı ve bankaların operasyonel riske verdikleri önemi azaltabileceği yönünde iddialar gündeme gelmiş olsa da, içsel risk modellerinin ICAAP kapsamında birçok ülkede bankalar tarafından ikinci yapısal blok çerçevesinde kullanılmasına devam edilmesi beklenmektedir.⁷⁴⁹ Dolayısıyla, yasal bir zorunluluk olmasa da operasyonel riskleri için ileri seviyede istatistiki yaklaşımlar kullanmaya devam edecek olan özellikle büyük bankaların personel, teknolojik altyapı ve veri seti ihtiyacının devam edeceği tahmin edilmektedir.

Komite'nin Basel IV operasyonel risk çerçevesinde ortaya koymuş olduğu kurallar ile birlikte bankaların veri saklama altyapılarını ve kapasitelerini geliştirmeleri gerekli hâle gelmiştir. Komite'nin bu standartlar kapsamında özellikle bankaların veri depolama sistemlerinin gerek iç gerekse dış denetime tabi tutulmasına ilişkin bir takım kurallar ortaya koymuş olması nedeniyle birçok bankanın söz konusu kurallara uyum konusunda sıkıntı yaşayabileceği tahmin edilmektedir. 2020 yılı itibarıyla Komite'nin yeni operasyonel risk SA yaklaşımının küresel olarak tutarlı bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla web sitesi üzerinden bu yaklaşıma ilişkin teknik sorulara yanıt vermekte olduğu ve ilgili sayfayı düzenli aralıkla güncellemekte olduğu görülmektedir.⁷⁵⁰

10.8 Kredi değerlendirme ayarlamaları çerçevesinin revize edilmesi

BCBS'nin Basel IV kapsamında bankaların tezgâhüstü türev pozisyonlardan kaynaklanabilecek CCR riskleri için ilave sermaye bulundurulmasını öngören CVA çerçevesine ilişkin de bir takım standartlar ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Komite'nin gözde geçirilmiş standartlarla birlikte öncelikli olarak CVA çerçevesine CCP'ler üzerinden

⁷⁴⁸ PwC, Operational risk – a single standardised approach for all, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-operational-risk-a-single-standardised-approach-for-all.pdf>

⁷⁴⁹ Contiguglia, C. Tweaks to standard op risk method not enough, experts warn, Risk.net. 21 Ekim 2016, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/2474759/tweaks-to-standard-op-risk-method-not-enough-experts-warn>

⁷⁵⁰ BCBS, Frequently asked questions on the Basel III standardised approach for operational risk, Ağustos 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d476.pdf>

takas edilmeyen bütün türev işlemleri dâhil etmiş olması dikkat çekmektedir. Bu uygulamanın, kitabın ilerleyen bölümlerinde ele alınacak olan OTC türev işlemlere ilişkin ortaya konmuş olan diğer uluslararası düzenlemelerle paralel olarak bankaların takas işlemlerini CCP'ler üzerinden gerçekleştirmelerini teşvik edeceği tahmin edilmektedir. Bu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, bu süreçte Komite'nin bankaların içsel CVA modellerin kullanılmasını yasaklayıp yasaklamayacağına ilişkin belirsizliğin uzun süre devam etmiş olduğu ve bu ihtimalin bankalar arasında büyük bir tedirginliğe yol açmış olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, sonuçta bankaların korktuğu olmuş ve CVA risklerinin bankalar tarafından sağlıklı şekilde modellenemediğine karar veren Komite, Basel IV ile birlikte bankaların CVA riskleri için bulundurması gereken sermaye yükümlülüğünü kendi içsel modellerini kullanarak hesaplamalarını yasaklamıştır⁷⁵¹. Bu süreçte özellikle ISDA'nın yeni standartların belirlenmesi aşamasında Komite'ye destek vermiş olduğu bilinmektedir⁷⁵².

Gözden geçirilmiş CVA çerçevesi incelendiği zaman, Komite'nin CVA risklerine ilişkin SA yaklaşımını riske daha duyarlı olacak şekilde gözden geçirerek BA-CVA ve SA-CVA adı verilen iki farklı yöntem ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁷⁵³. Komite'nin SA-CVA yaklaşımını kullanacak olan bankaların modelleme yapacak risk yönetim sistemlerine sahip olmasını, bankanın üst yönetim birimlerinin risk yönetimi süreçlerinde aktif rol oynamasını ve CVA modellerinin bağımsız onay sürecinden geçmiş olmasını zorunlu hâle getirmiş olması dikkat çekmektedir⁷⁵⁴. Komite'nin gözden geçirilmiş CVA çerçevesi kapsamında ayrıca SA-CVA yaklaşımını daha geniş hedge pozisyonlarını da kapsayacak şekilde revize ederek, bankaların CVA risklerine karşı bir tedbir olarak gerçekleştirmiş oldukları hedging işlemlerini sermaye yeterlilik rakamlarını düşürecek şekilde kullanabilmelerine izin vermiş olduğu görülmektedir⁷⁵⁵. Ancak, mevcut CVA çerçevesi sadece düzenleyici otoriteler tarafından önemli olduğuna karar verilen SFT'leri kapsarken, Komite'nin Basel IV birlikte bütün SFT'leri bu kapsama dâhil etmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bu kararın neticesinde bankaların CVA sermaye yükümlülüklerinde genel bir artış gerçekleşmesi de olasılık dâhilindedir.

⁷⁵¹ Sherif, N, Banks fear costs from loss of AAD under simpler FRTB rules, Risk.net, 19 Ağustos 2016, <https://www.risk.net/risk-management/2468339/banks-fear-costs-loss-aad-under-simpler-frtb-rules>

⁷⁵² Alexander, P., Banks defend internal models for CVA charge, 29 Ekim 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Banks-defend-internal-models-for-CVA-charge>

⁷⁵³ BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

⁷⁵⁴ PwC, 'Basel IV' constrains the use of IRB approach to credit risk , Şubat 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-constrains-the-use-of-irb-approach-to-credit-risk-0203.pdf>

⁷⁵⁵ PwC, 'Basel IV' CVA – More risk sensitive and granular, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-cva-more-risk-sensitive-and-granular.pdf>

Öte yandan, Komite'nin bankaların türev işlemlerinin yoğunluğuyla daha orantılı bir CVA çerçevesi ortaya koymaya çalışarak basitleştirilmiş bir BA-CVA yaklaşımı da ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak Komite'nin sadece çok sınırlı miktarda türev işlemlere sahip olan bankalara yönelik olarak daha da basitleştirilmiş bir yaklaşım ortaya koyarak, 100 milyar avronun altında türev işlemlere sahip olan bankaların, düzenleyici otoritelerin onayını almak koşulu ile, CVA riskleri için bulundurmaları gereken sermaye yükümlülüklerini CCR'ye ilişkin sermaye yükümlülüklerinin %100'ü şeklinde hesaplayabilmelerine izin vermiş olması dikkat çekmektedir⁷⁵⁶.

⁷⁵⁶ PwC, 'Basel IV' CVA – More risk sensitive and granular, Ocak 2018, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/hot-topic-basel-iv-cva-more-risk-sensitive-and-granular.pdf>

Onbirinci Bölüm

Basel gözden geçirilmiş piyasa riski standartları

11.1 FRTB piyasa riski çerçevesinin ortaya çıkış süreci ve potansiyel etkileri

2007-2008 küresel krizinin ardından, BCBS'nin Basel 2.5 piyasa riski düzenlemelerini kapsamlı bir şekilde gözden geçirmeye yönelik olarak bir takım çalışmalar yürütmüş olduğu ve kısaca FRTB olarak anılan söz konusu çalışmalarını 2012 yılından itibaren kamuoyuyla paylaşmaya başlamış olduğu görülmektedir⁷⁵⁷. Komite, FRTB çerçevesine ilişkin ortaya koymuş olduğu standartları 2016 yılında tamamlamış olmasına rağmen daha sonra gerçekteşirmiş olduğu QIS'lerin sonuçlarını dikkate alarak söz konusu çerçeveyi gözden geçirmeye karar vermiştir. Komite'nin bu kararı almasında FRTB kapsamındaki birçok uygulamanın yoruma açık olmasının ve uluslararası finans çevrelerinde yeni piyasa riski kurallarının ölkeler arasında tutarlı bir şekilde uygulanamayabileceği şeklinde yorumların giderek yoğunluk kazanmış olmasının da büyük rol oynamış olduğu bilinmektedir⁷⁵⁸. Nitekim, FRTB'ye ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, bu dönemde uluslararası finans çevrelerinde FRTB'nin uygulanması hâlinde bankaların sermaye piyasası işlemlerinin aşırı masraflı hâle gelebileceği ve piyasaların likiditesinin olumsuz etkilenebileceği şeklinde yorumların gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir⁷⁵⁹.

Nitekim, piyasalarda FRTB kapsamında ortaya konmuş olan bir takım yeni uygulamaların bankaların piyasa riskleri için hesaplayacakları sermaye yükümlölüklerini yükselterek yatırım bankacılığı faaliyetlerini daha masraflı hâle getireceğine ilişkin endişelerin giderek yoğunluk kazanması üzerine Komite, gerek QIS'lerin sonuçları ışığında bazı belli başlı kuralları gözden geçirmek, gerekse risk ölçüm sistemlerine yönelik altyapılarını geliştirmeleri için bankalara daha fazla zaman tanımak amacıyla FRTB'nin uygulamaya giriş tarihini ertelemeye karar vermiřtir⁷⁶⁰. Bu süreç daha kapsamlı bir şekilde incelendiği zaman, bu dönemde bankaların iş modellerinde ve alım-satım hesaplarında bir takım radikal değişiklikler gerçekteşmiş olduğu

⁷⁵⁷ BCBS, 2012. Fundamental review of the trading book (consultative document 1). <http://www.bis.org/publ/bcbs219.pdf>

⁷⁵⁸ Nazneen, S, A capital challenge, Risk.net, Nisan 2016, 34-36.

⁷⁵⁹ Isa, A. Malaysia set to delay FRTB implementation, Risk.net, 27 Jul 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5308971/malaysia-set-to-delay-frtb-implementation>

⁷⁶⁰ Binham, C. Basel committee to ease some new rules on bank capital, Financial Times, 22 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/3fdeb6b0-2dea-11e8-a34a-7e7563b0b0f4>

görülmektedir. Örneğin, 2006 ve 2013 yılları arasında Birleşik Krallık'taki büyük bankaların alım-satım hesabında tutulan varlıklarının ortalama risk ağırlıkları %45 artış gösterirken, alım-satım hesaplarının ise %24 küçülmüş olması dikkat çekmektedir. Aynı süre zarfında, G-SIB'lerin alım-satım hesaplarının ise %45 küçülmüş olduğu görülmektedir⁷⁶¹. Bu gelişmeler piyasa risklerinin kriz öncesi döneme göre giderek azalmakta olduğunu göstermiş olsa da, Komite'nin FRTB kapsamında yürütmüş olduğu çalışmalara kararlılıkla devam etmiş olduğu bilinmektedir.

FRTB'nin uygulamaya giriş tarihinin ertelenmesinin ardından bankaların alım-satım hesaplarına yönelik bazı kuralların yeniden müzakere edilmiş olduğu süreçte Komite'ye üye ülkeler arasında bir takım derin görüş ayrılıkları gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁷⁶². Nitekim, söz konusu müzakerelerin zamanında tamamlanamaması nedeniyle, Komite 2017 yılının sonunda Basel IV çerçevesini açıklarken, FRTB'nin uygulamaya giriş tarihini 2022 yılına ertelemiştir⁷⁶³. Daha sonra COVID-19 salgını nedeniyle söz konusu tarih 2020 yılında bir yıl daha ertelenmiştir. Komite'nin aynı dönemde FRTB kapsamında ortaya koymuş olduğu standartların bankaların yatırım bankacılığı faaliyetlerini nasıl etkileyeceğini takip ederek söz konusu faaliyetlerin olumsuz olarak etkilendiğinin ortaya çıkması hâlinde piyasa riskine yönelik ortaya koymuş olduğu kuralları yeniden gözden geçirebileceğini açıklamış olduğu bilinmektedir⁷⁶⁴.

Nitekim, Komite çok geçmeden 2018 yılında FRTB kapsamındaki bir takım tartışmalı konuları istişareye açmış ve bu istişare süreci uluslararası finans çevrelerinde gündemi uzun süre meşgul etmiştir⁷⁶⁵. Bankaların bu süreçte özellikle kısaca NMRF olarak bilinen modellenemeyen risk faktörlerinin kapsamının genişletilebileceğinden endişe etmiş olduğu ve bu konuyla ilgili olarak yoğun müzakereler yaşanmış olduğu bilinmektedir⁷⁶⁶. Bu müzakereler incelendiği zaman, taraflar arasında bir türlü bir uzlaşma sağlanamaması üzerine bu dönemde uluslararası finans piyasalarında FRTB'nin bir kez daha ertelenebileceğine yönelik yorumların gündeme

⁷⁶¹ Haldane, A. G. Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute for International Economics, 12 ekim 2017, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech1006.pdf>

⁷⁶² BCBS, Minimum capital requirements for market risk, Ocak 2016, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d352.pdf>

⁷⁶³ Binham, C. ve Jones, C. Global rulemakers reach long-awaited compromise on bank measures, Financial Times, 7 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/d25fb8f9-5ee1-3c1a-b8c0-a80c2b36287c>

⁷⁶⁴ Binham, C. ve diğerleri, New Basel rules on capital hit European banks, Financial Times, 7 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/ec3fb98e-db67-11e7-a039-c64b1c09b482>

⁷⁶⁵ Binham, C. Basel committee to ease some new rules on bank capital, Financial Times, 22 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/3fdeb6b0-2dea-11e8-a34a-7e7563b0b0f4>

⁷⁶⁶ DeFrancesco, D. Banks fear more trades will be caught in NMRF trap, Risk.net, 31 may 2018, <https://www.risk.net/risk-management/5636151/banks-fear-frtb-amendments-could-increase-scope-of-nmrf>

gelmiş olması dikkat çekmektedir⁷⁶⁷. Ancak, bu beklentilerin aksine Komite'nin gözden geçirilmiş FRTB çerçevesini 2019 yılının başında kamuoyuna açıklamış olduğu görülmektedir⁷⁶⁸. Söz konusu nihai FRTB standartları incelendiği zaman, 2016 yılında açıklanan çerçeveye göre ES, IMA, PLA testleri ve piyasa riski SA yaklaşımında kullanılan risk ağırlıkları gibi birçok konudaki uygulamaların gözden geçirilmiş olduğu ve NMRF'ye ilişkin sermaye yükümlülüklerinin SSRM'ye bağlı olarak hesaplanmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁷⁶⁹.

Dolayısıyla, FRTB çerçevesinin açıklanmasıyla birlikte bankaların piyasa riskleri için sağlam ve güvenilir risk ölçüm ve yönetim sistemlerine sahip olmalarının öneminin bir o kadar daha artmış olduğu görülmektedir. Benzer şekilde, bankalarda piyasa risklerine ilişkin olarak daha kapsamlı veri tabanlarının oluşturulması da çok büyük önem kazanmıştır. Buna paralel olarak, söz konusu standartların uygulamaya girmesiyle birlikte gerek birçok bankanın iş modelleri açısından, gerekse finansal piyasalardaki dinamikler açısından önemli değişikliklerin gerçekleşmesi beklenirken, bazı bankaların alım-satım hesaplarının giderek küçülebileceği de tahmin edilmektedir. FRTB'nin değişik bankalar üzerindeki potansiyel etkileri incelendiği zaman, söz konusu çerçevenin daha çok dünyanın önde gelen yatırım bankalarını etkileyeceği tahmin edilmektedir. Örneğin, 2018 yılı itibarıyla Morgan Stanley, Goldman Sachs ve Credit Suisse'in piyasa riski RWA'larının toplam RWA'larının sırasıyla yaklaşık %17, %12 ve %6'sını oluştururken, bu rakamın Barclays, Deutsche Bank ve JPMorgan gibi yatırım bankalarında ise %9 civarında olduğu görülmektedir⁷⁷⁰. FRTB'nin uygulamaya girmesiyle birlikte yoğun sermaye piyasası faaliyetleri gerçekleştirmekte olan bu bankaların sermaye yükümlülüklerinin büyük ölçüde artması beklenmektedir⁷⁷¹.

FRTB piyasa riski çerçevesinin genel olarak bankaların alım-satım hesaplarındaki pozisyonlarını daha masraflı hâle getireceği tahmin edilirken, 2019 yılında açıklanmış olan nihai standartların ilk önerilmiş olan taslak çerçeveye göre sermaye yükümlülüklerinde çok daha az bir artışa yol açacağı hesaplanmaktadır⁷⁷². Nitekim, Komite ortaya koymuş olduğu ilk

⁷⁶⁷ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

⁷⁶⁸ BCBS, Minimum capital requirements for market risk, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d457.htm>

⁷⁶⁹ EBA, Instructions for filling the NMRF SSRM data template, 27 Haziran 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2844292/Instructions+on+NMRF+data+collection.pdf>

⁷⁷⁰ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

⁷⁷¹ Binham, C. Basel committee to ease some new rules on bank capital, Financial Times, 22 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/3fdeb6b0-2dea-11e8-a34a-7e7563b0b0f4>

⁷⁷² PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, Şubat 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

FRTB kurallarının bankaların piyasa riski sermaye yükümlüklerini yaklaşık %40 artıracığını hesaplariken, 2019 yılında açıklamış olduğu gözden geçirilmiş çerçevenin ise yaklaşık %22'lik bir artışa yol açacağını tahmin etmektedir⁷⁷³.

11.2 FRTB piyasa riski standartlarının uygulamaya girişi

FRTB piyasa riski standartlarının uygulamaya girişi ile birlikte kaçınılmaz olarak bazı bankalar sistemden çıkarken, sektörde kalan bankaların iş modellerinde köklü değişiklikler meydana gelecektir. Ancak, söz konusu çerçevenin ulusal mevzuatlara aktarılması konusunda 2020 yılı itibarıyla AB dışında neredeyse bütün ülkelerde bir belirsizlik sürerken, söz konusu standartların farklı ülkelerde farklı zaman çerçevesinde uygulamaya girmesi hâlinde uluslararası bankalar açısından düzenleyici arbitraj fırsatları ortaya çıkabileceği şeklinde endişelerin gündeme gelmekte olduğu görülmektedir⁷⁷⁴. AB'ye bakıldığı zaman, FRTB'nin bütün olarak uygulamaya girmesinin CRR III'ün 2022 yılında açıklanmasıyla birlikte gerçekleşmesi beklenirken, AB'deki müzakere süreçlerinin genellikle beklenenden uzun sürdüğü göz önünde bulundurulduğu zaman, FRTB'nin AB'de BCBS'nin öngörmüş olduğu uygulama tarihi olan 2022 yılına kadar gerçekleşmesinin oldukça zor olacağı tahmin edilmektedir⁷⁷⁵. FRTB'nin AB'de uygulanmasına yönelik olarak ilk adımların 2019 yılında açıklanan CRR II ile birlikte atılmış olduğu ve FRTB'nin 2020 yılının sonundan itibaren sadece belli bir büyüklüğün üzerinde alım-satım hesaplarına sahip olan bankalara yönelik bir raporlama yükümlülüğü olarak uygulamaya girecek olduğu görülmektedir⁷⁷⁶.

Buna göre, söz konusu bankalar sermaye yükümlülüklerini CRR II kapsamında BCBS'nin öngörmüş olduğu uygulama tarihinden 2 yıl önce, Komite tarafından SBA olarak adlandırılan, ancak CRR II kapsamında kısaca ASA olarak adlandırılmış olan yeni SA yaklaşımını kullanarak hesaplamaya ve raporlamaya başlarken, piyasa riskine esas tutarı hesaplanmaları için IMA kullanmalarına onay verilmiş olan bankaların ise söz konusu yaklaşım ile hesaplamış oldukları sermaye rakamlarını 3 yıllık bir

⁷⁷³ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

⁷⁷⁴ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

⁷⁷⁵ Rigaud, A. and Feridun, M., What does the new market risk framework mean for firms?, PwC FSRR Being Better Informed, Ekim 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/being-better-informed-october-2019.pdf>

⁷⁷⁶ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

geçiş sürecinin ardından raporlamaya başlamaları öngörülmüştür⁷⁷⁷. 2020 yılı itibarıyla AB’de FRTB’nin uygulanmasına yönelik çalışmaların yoğun bir şekilde sürmekte olduğu görülmektedir. Bu çalışmalar yakından incelendiği zaman, FRTB SA yaklaşımının AB’de CRR II kapsamında ASA olarak isimlendirilmiş olması dikkat çekmektedir. EBA’nın 2019 yılında FRTB’nin AB’de uygulanmasına ilişkin ortaya koymuş olduğu “yol haritası”⁷⁷⁸ kapsamında IMA modelleriyle ilgili bir takım istişare metinleri yayımlarken, buna paralel olarak NMRF’lere ilişkin bir veri toplama çalışması da gerçekleştirilmekte olması dikkat çekmektedir⁷⁷⁹. Ancak, EBA’nın piyasa risklerine ilişkin gerçekleştirilmekte olduğu bu çalışmalarını 2020 yılından önce sonuçlandıramayabileceği ve FRTB’nin AB’de bütünüyle uygulamaya girmesinin 2025 yılına sarkabileceği tahmin edilmektedir⁷⁸⁰.

Öte yandan, ABD’ye bakıldığı zaman ise, FRTB’nin uygulanması konusunda 2020 yılı itibarıyla büyük bir belirsizlik yaşanmakta olduğu görülmektedir. Hatta, söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, ABD’nin FRTB çerçevesine uyum sağlama konusunda başından beri isteksiz davranmasının Fransa ve Almanya’nın tepkisine yol açmış olması dikkat çekmektedir⁷⁸¹. Nitekim, ABD ve AB arasında düzenleyici arbitraj fırsatları yaratmamak adına söz konusu standartların ABD’de de BCBS’nin belirlemiş olduğu uygulama tarihine kadar gerçekleştirileceği tahmin edilmektedir⁷⁸². Hong Kong, Japonya, Singapur, Çin, Hindistan ve Avustralya gibi ülkelerin de küresel FRTB uygulama takvimine uyum sağlamaları beklenirken, bu ülkelerin dışındaki ülkelere ise, FRTB’nin uygulanma aşamasında bir takım sorunların ve gecikmelerin yaşanabileceği tahmin edilmektedir. Önümüzdeki yıllarda FRTB’nin çeşitli ülkelerde ulusal mevzuatlara aktarılmasına ilişkin çalışmaların giderek yoğunluk kazanması beklenmektedir⁷⁸³. Ancak, geçmiş tecrübeler göz önünde bulundurulacak olursa, bankacılık sektörü göreceli olarak daha zor

⁷⁷⁷ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

⁷⁷⁸ EBA, EBA roadmap for the new market risk approach, 27 Haziran 2019, <https://eba.europa.eu/eba-publishes-its-roadmap-for-the-new-market-and-counterparty-credit-risk-approaches-and-launches-consultation-on-technical-standards-on-the-ima-under>

⁷⁷⁹ EBA, Instructions for filling the NMRF SSRM data template, 27 Haziran 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2844292/Instructions+on+NMRF+data+collection.pdf>

⁷⁸⁰ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

⁷⁸¹ Binham, C. ve Jones, C. Global rulemakers reach long-awaited compromise on bank measures, Financial Times, 7 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/d25fb8f9-5ee1-3c1a-b8c0-a80c2b36287c>

⁷⁸² Woodall, L. Doubts grow over US FRTB implementation, Risk.net, 22 Mart 2017, <https://www.risk.net/risk-management/market-risk/4303811/doubts-grow-over-us-frtb-implementation>

⁷⁸³ Evans-Pritchard, B. Japan regulator: we are racing to finish FRTB in 2018, Risk.net, 7 Haziran 2018, <https://www.risk.net/regulation/5671221/japan-regulator-we-are-racing-to-finish-frtb-in-2018>

durumda olan pek çok ülkenin BCBS'nin çizmiş olduğu takvimin dışına çıkarak söz konusu uygulama sürecini planlanandan çok daha uzun sürede tamamlayabileceğini tahmin etmek güç değildir.

2022 yılı itibarıyla FRTB'nin uygulanmasına yönelik olarak ulusal düzeydeki hazırlıkların oldukça yavaş ilerlemekte olduğu görülmekte ve söz konusu çerçevenin ulusal mevzuatlara aktarılması konusunda AB ve Birleşik Krallık dışında bir ülkede henüz somut bir adım atılmamış olduğu göze çarpmamaktadır. Öte yandan, 2020 yılında dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgınının etkisini hafifletmek amacıyla, Komite FRTB'nin küresel uygulama tarihini 1 Ocak 2023'e ertelemiştir⁷⁸⁴. Bu gelişmelere bağlı olarak, 2020 yılı itibarıyla FRTB'nin Komite'nin saptamış olduğu uygulama takvimi çerçevesinde yürürlüğe girip girmeyeceği belirsizliğini korumaktadır⁷⁸⁵. Söz konusu çerçevenin küresel olarak farklı zamanlarda yürürlüğe girmesi hâlinde özellikle alım-satım faaliyetlerinin gerek getirinin en yüksek olduğu, gerekse FRTB kurallarının henüz bankacılık mevzuatlarına aktarılmamış olduğu piyasalara doğru kayacağını tahmin etmek güç değildir.

11.3 Bankacılık ve alım-satım hesapları arasındaki sınırın güçlendirilmesi

FRTB'nin ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, BCBS'nin öncelikli olarak bankaların bilançolarındaki varlıkları sermaye yükümlüklerini düşürecek şekilde bankacılık hesapları ve alım-satım hesapları arasında taşıyarak düzenleyici arbitrajdan faydalanmalarını engellemeyi amaçlayarak, söz konusu iki hesap arasındaki geçirgenliğe sınırlandırma getirecek bir takım tedbirler ortaya koymaya çalışmış olduğu görülmektedir⁷⁸⁶. Bu konuya ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu müzakereler incelendiği zaman, Komite'nin başlangıçta alım-satım ve bankacılık hesapları arasındaki sınırı tamamen kaldırmayı gündemine almış olduğu, ancak bu uygulamanın özellikle sermaye piyasası faaliyetleri yoğun olan bankaların alım-satım işlemlerini daha maliyetli bir hâle getireceğine ve piyasa yapıcı olarak faaliyet gösteren bankaların portföylerinde tutmuş oldukları varlıkların likiditesini olumsuz etkileyebileceğine ilişkin eleştirilerin gündeme gelmesi üzerine bu fikirden vazgeçmiş olduğu görülmektedir.

⁷⁸⁴ BCBS, Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19, 27 Mart 2020, <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

⁷⁸⁵ Feridun, M., Inconsistent Implementation of the FRTB Could Jeopardize Post-Crisis Banking Reforms, 20 November 2019, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2019/11/20/inconsistent-implementation-of-the-frtb-could-jeopardize-post-crisis-banking-reforms>

⁷⁸⁶ BCBS, Frequently asked questions on market risk capital requirements, Ocak 2017, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d395.htm>

Nitekim, Komite'nin daha sonra bu iki hesap arasındaki sınırı tamamen kaldırmak yerine bankaların alım-satım hesabında bulundurmış oldukları pozisyonları için alım-satım işlemi yapma niyeti taşıdıklarına dair ulusal düzenleme otoritelerine kanıt sunmaları fikrini değerlendirmeye almış olduğu bilinmektedir⁷⁸⁷. Ancak, Komite daha sonra bu fikirden de vazgeçerek, ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin onayına bağlı olarak alım-satım hesabında tutulması gereken varlıkların bir listesinin oluşturulmasına ve varlıkların bu listeye göre sınıflandırılmasına karar vermiştir. Komite'nin ayrıca, bankaların sermaye yükümlülüklerini düşürmek amacıyla varlıklarını bir hesaptan diğerine taşımasına büyük ölçüde bir kısıtlama getirmiş olması dikkat çekmektedir. Nitekim, Komite'nin 2019 yılında açıklamış olduğu gözden geçirilmiş FRTB kapsamında bankacılık hesabı ve alım-satım hesaplarına ilişkin kurallara açıklama getirerek söz konusu kuralın uygulanmasını bankalar açısından nispeten daha kolay hâle getirmiş olduğu görülmektedir⁷⁸⁸. Komite'nin gözden geçirilmiş FRTB çerçevesi kapsamında özellikle repo ve yatırım fonlarının⁷⁸⁹ sınıflandırılmasına ilişkin bir takım standartlar ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir⁷⁹⁰. Komite'nin bu standartlar kapsamında örneğin, bankaların günlük fiyat verilerine sahip olduğu menkul kıymet fonlarının alım-satım hesabında tutulmasına izin verirken, hedge fonlarının bankacılık hesabında tutulmasını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir⁷⁹¹.

11.4 FRTB piyasa riski standart yaklaşımı

Komite'nin, FRTB kapsamında özellikle piyasa riski SA yaklaşımı konusunda da bir takım radikal değişiklikler ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse. Komite, SA yaklaşımını risk duyarlılığını yükseltecek şekilde gözden geçirerek, IMA modelleri kullanan bankaların sermaye yükümlülükleri açısından elde etmiş olduğu avantajı ortadan kaldırmaya çalışmıştır⁷⁹². Komite'nin 2019 yılında açıklamış olduğu gözden geçirilmiş SA kurallarının, 2016 yılında açıklanan çerçeveye göre risk hesaplamalarında kullanılan risk ağırlıklarını gözden geçirmiş olduğu

⁷⁸⁷ BCBS, 2014. Fundamental review of the trading book: Outstanding issues (consultative document 3) <http://www.bis.org/bcbs/publ/d305.pdf>

⁷⁸⁸ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, Şubat 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-rtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁷⁸⁹ Bkz. "mutual funds", "equity funds" ve "fund of funds"

⁷⁹⁰ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, Şubat 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-rtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁷⁹¹ BCBS, Minimum capital requirements for market risk, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d457.htm>

⁷⁹² BCBS, Fundamental review of the trading book: A revised market risk framework, Consultative Document, Ekim 2013, <https://www.bis.org/publ/bcbs265.pdf>

görülmektedir. Komite, gözden geçirilmiş FRTB çerçevesinde özellikle SA yaklaşımı kapsamında faiz oranı riski, döviz kuru riski ve bazı CSR'ler için kullanılan risk ağırlıklarının bankalar açısından daha avantajlı olacak şekilde gözden geçirmiştir⁷⁹³. Nitekim ilk açıklanan standartlar ile kıyaslanacak olursa, üzerinde mutabakata varılmış olan nihai paketin önemli düzeyde geri adımlar içerdiği görülmektedir. Komite'nin özellikle döviz kuru riskine ait risk ağırlıklarının daha avantajlı hâle getirmesinin sınır ötesi döviz işlemleri yoğun olan bankalara piyasa riski sermaye yükümlükleri açısından bir rahatlama sağlayacağı tahmin edilmektedir⁷⁹⁴.

Nitekim, gözden geçirilmiş risk ağırlıklarının sadece SA yaklaşımı kullanacak olan bankalar tarafından değil, aynı zamanda sermaye tabanlarını SA yaklaşımı ile hesaplamaları gerekecek olan IMA kullanan büyük bankalar tarafından da olumlu karşılanmış olması dikkat çekmektedir⁷⁹⁵. Komite'nin yeni SA'yı IMA modellerine yakınlılaştırarak bankaların alım-satım faaliyetlerinden kaynaklanabilecek zararlara karşı daha fazla sermaye bulundurmalarını sağlamak için RRAO ve DRC adı verilen diğer iki bileşenin yanı sıra, Delta, Vega ve Gamma duyarlılıklarına dayalı SbM adı verilen yeni bir yöntem de ortaya koymuş olduğu görülmektedir. SbM yöntemi, farklı risk grupları için söz konusu duyarlılıkları dikkate alınarak sermaye yükümlülükleri hesaplamaktadır. Özetlemek gerekirse, SbM yöntemi kapsamında ele alınan risk grupları CSR, GIRR, emtia riski ve döviz kuru riskinden oluşurken, DRC ise korelasyon alım-satım portföyleri dâhil olmak üzere alım-satım portföylerindeki JTD riskleri için sermaye yükümlülükleri hesaplamaktadır⁷⁹⁶. Öte yandan, RRAO ise belirli türev ürünler ve tahviller için artık riskleri ele alarak ilgili sermaye yükümlülüklerini tespit etmektedir. Bu hesaplamalara bağlı olarak, FRTB kapsamına ortaya konulmuş olan gözden geçirilmiş SA yaklaşımı, piyasa riskleri için tutulması gereken asgari sermaye miktarını SbM, DRC ve RRAO bileşenlerince tespit edilecek sermaye miktarlarının toplamı olarak hesaplamaktadır.

Söz konusu SA yaklaşımının, basitleştirilmiş bir yaklaşım olan SSA'ya göre oldukça karmaşık olmasının uluslararası finans çevrelerinde çeşitli tartışmalara yol açmış olduğu bilinmektedir. Komite'nin bu konudaki eleştirilere cevap olarak 2017 yılında yayımlanmış olduğu bir istişare metni ile,

⁷⁹³ BCBS, Minimum capital requirements for market risk, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d457.htm>

⁷⁹⁴ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

⁷⁹⁵ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

⁷⁹⁶ BCBS, MAR - Calculation of RWA for market risk, 15 Aralık 2019, https://www.bis.org/basel_framework/chapter/MAR/21.htm?ldate=20220101&inforce=20220101&export=pdf

sınırlı miktarda alım-satım işlemlerine sahip olan küçük ölçekli bankaların daha basitleştirilmiş bir SbM yaklaşımı olan R-SbM modellerini kullanabilmesi fikrini tartışmaya açmış olduğu görülmektedir⁷⁹⁷. Ancak, birçok bankanın bu basitleştirilmiş yöntemi dâhi uygulamakta zorlanabileceğini öne sürerek bu öneriye de olumsuz yaklaşmış olduğu bilinmektedir⁷⁹⁸. Nitekim, bu süreçte gündeme gelmiş olan çeşitli önerilerle kıyaslanacak olursa, üzerinde mutabakata varılmış olan nihai FRTB paketinin önemli düzeyde geri adımlar içerdiği görülmektedir. Örneğin, Komite'nin 2019 yılında açıklamış olduğu revize edilmiş FRTB çerçevesi kapsamında Komite'nin G-SIB'ler haricindeki, alım-satım hesapları küçük olan bankaların, ulusal düzenleme otoritelerinin onayına bağlı olmak koşuluyla, yeni SA yerine Basel 2.5 kapsamında ortaya konmuş olan mevcut SA yaklaşımını kullanabilmelerine izin vermiş olduğu görülmektedir⁷⁹⁹.

Öte yandan, Komite IMA modelleri ile hesaplanacak piyasa riski sermaye yükümlülüklerinin, SA yaklaşımı ile hesaplanacak seviyenin çok altına düşmesini engellemek için IMA kullanan bankaların aynı zamanda SA da kullanmasını ve iki yaklaşım arasındaki sermaye yükümlülüğü farkının ne olduğuna dair kamuyu bilgilendirmelerini zorunlu hâle getirmiştir. Komite, bu uygulama kapsamında piyasa risklerini hesaplamak için IMA modellerini kullanan bankaların SA yaklaşımı ile hesaplayacakları sermaye seviyelerini IMA modelleri için %72,5 seviyesinde bir sermaye tabanı oluşturacak şekilde hesaplamalarını gerekli hâle getirmiştir. Komite, bu kararlar bankaların IMA ile hesaplanmış oldukları sermaye yeterlilik seviyesi ne olursa olsun, piyasa riski sermaye yükümlülüklerinin SA yaklaşımı ile hesaplayacakları belli bir taban seviyenin altına düşmemesini sağlamayı hedeflemiştir.

Komite'nin ayrıca mevcut Basel 2.5 piyasa riski SA yaklaşımını kullanmalarına izin verilmiş bankalar haricindeki bütün bankaların yeni SA yaklaşımını kullanmalarını zorunlu hâle getirmiş olması dikkat çekmektedir. Buna göre, 2019 yılında açıklanan nihai FRTB çerçevesi kapsamında IMA kullanmasına onay verilmiş olan bankalar dâhil olmak üzere, bütün bankaların SA yaklaşımı ile hesaplanmış oldukları sermaye yükümlülüklerini denetim otoritelerine raporlamaları gerekeceğinden, aslında pratikte bütün bankaların SA yaklaşımını kullanmaları zorunlu hâle getirilmiştir. AB'ye bakıldığı zaman, CRR II kapsamında buna paralel bir piyasa riski çerçevesinin açıklanmış olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, kısıtlı büyüklükte alım-satım hesaplarına sahip olan bankaların ASA olarak

⁷⁹⁷ BCBS, June 2017, Consultative Document: Simplified alternative to the standardised approach to market risk capital requirements, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d408.pdf>

⁷⁹⁸ Isa, A. FRTB: Asian banks criticise simpler standardised approach, Risk.net, 21 Temmuz 2017, FRTB: Asian banks criticise simpler standardised approach, <http://www.risk.net/risk-management/5306601/frtb-asian-banks-criticise-simpler-standardised-approach>

⁷⁹⁹ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

adlandırılmış olan yeni SA yaklaşımı yerine, bu yaklaşıma göre daha fazla sermaye yükümlülüğü rakamlarına yol açması beklenen ve CRR II kapsamında SSA olarak adlandırılmış olan mevcut Basel 2.5 piyasa riski SA yaklaşımını kullanmalarına izin verilmiştir. CRR II kapsamında ayrıca, kayda değer bir alım-satım işlemi gerçekleştirmeyecek olan bankaların ise, alım-satım hesapları için de kredi riskleri için kullanmakta oldukları hesaplama yöntemlerini kullanabilmelerine izin verilmiş olduğu görülmektedir.

11.5 FRTB beklenen kayıp yaklaşımı

FRTB çerçevesinde gözden geçirilmiş IMA yaklaşımına ilişkin olarak sVaR yöntemi yerine CVaR veya ES olarak adlandırılan yeni bir risk hesaplama yaklaşımı kullanılmasına karar verilmiştir. VaR'ı gerçekleştirme ihtimali çok düşük olan aşırı üç gözlemlere göre kalibre eden bu yaklaşım, VaR yönteminin piyasalarda likidite krizi yaşandığı dönemlerde ortaya çıkan “kuyruk risklerini” de risk hesaplayarak çok daha kapsamlı ve güvenilir sonuçlar ortaya koymaktadır. ES yöntemi, muhtemel bir kriz anında likiditesi çok büyük ölçüde düşebilecek olan bir takım türev ürünlerden kaynaklanabilecek kayıpları belirli bir güven seviyesinin üzerinde hesaplayabilmektedir⁸⁰⁰. FRTB çerçevesinde farklı piyasa riski faktörleri için farklı “likidite ufukları” ortaya konmuş olduğu ve böylelikle piyasalarda yaşanabilecek likidite darlığının muhtemel etkilerinin çok daha detaylı bir şekilde dikkate alınmış olduğu görülmektedir. BCBS, likidite ufkunu, finansal araçlar açısından stresli piyasa koşullarında piyasa fiyatlarını önemli ölçüde etkilemeden bir pozisyondan çıkabilmek veya hedging işlemi gerçekleştirmek için gerekli olan zaman zarfı olarak tanımlanmaktadır. Nitekim, ES yaklaşımı likiditesi düşük risk faktörleri için çok daha yüksek sermaye yeterlilik yükümlülükleri ortaya koymaktadır⁸⁰¹.

FRTB çerçevesinde toplam ES sermaye yükümlülüğü, faiz oranı, döviz ve emtia gibi bütün risk sınıfları için çeşitlendirme faydasının dikkate alınmış olduğu “kısıtlanmamış” bir ES değeri ile, herhangi bir çeşitlendirme etkisinin hesaba katılmadığı ve her bir risk faktörü için ayrı ayrı hesaplanan bir ES değerlerinin toplamı olarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla, piyasa riski sermaye yükümlülüklerinin hesaplanmasında çeşitlendirme etkisi sınırlandırılmıştır⁸⁰². Dolayısıyla, FRTB standartlarının özellikle alım-satım faaliyetleri yoğun olan gelişmiş ülke bankalarının önümüzdeki yıllarda kayda

⁸⁰⁰ BCBS, Explanatory note on the minimum capital requirements for market risk, Ocak 2019, https://www.bis.org/bcbs/publ/d457_note.pdf

⁸⁰¹ BCBS, Explanatory note on the minimum capital requirements for market risk, Ocak 2019, https://www.bis.org/bcbs/publ/d457_note.pdf

⁸⁰² BCBS, Explanatory note on the minimum capital requirements for market risk, Ocak 2019, https://www.bis.org/bcbs/publ/d457_note.pdf

değer büyüklükte ilave sermaye gereksinimleriyle karşı karşıya kalacakları anlaşılmaktadır.

11.6 FRTB kâr ve zarar tablosu onay testleri

BCBS'nin IMA modellerinin ortaya koymuş olduğu kâr ve zarar rakamları ile alım-satım işlemlerini gerçekleştiren masaların hesaplamış olduğu kâr ve zarar rakamlarının birbiriyle tutarlı olup olmadığını değerlendirmek amacıyla zorunlu hâle getirmiş olduğu PLA testleri sayesinde alım-satım işlemi gerçekleştiren masaların da zamanla bankaların risk yönetim süreçlerine entegre olacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, Basel piyasa riski standartlarını artık yalnızca sermaye yeterliliğinin hesaplandığı bir hesaplama süreci olarak değil, çok kapsamlı bir düzenleme ve denetleme çerçevesi olarak değerlendirilmek gerekmektedir. Özetlemek gerekirse, Komite'nin FRTB kapsamında IMA modellerine ilişkin olarak gerçekleştirmiş olduğu taslak çalışmalar incelendiği zaman, bu modelleri kullanmalarına izin verilecek olan bankaların ön şart olarak söz konusu modellerinin en az 1 senelik süre zarfındaki performansının ulusal denetim otoriteleri tarafından değerlendirilmesinin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Komite, söz konusu değerlendirmelerin nasıl gerçekleştirileceği konusunda yaşanan uzun bir belirsizliğin ardından, bankaların kullanmış olduğu IMA modellerinin piyasa risklerini doğru şekilde yansıtıp yansıtmadığını aylık olarak gerçekleştirilecek olan ve kısaca PLA olarak isimlendirilen, zorluk derecesi oldukça yüksek testlerde başarılı olarak ispat etmeleri koşulunu ortaya koymuştur⁸⁰³.

Komite'nin bu kural kapsamında herhangi bir bankanın 12 aylık bir süre zarfında PLA testlerinde 4 kez başarısız olması hâlinde, IMA yerine çok daha ağır sermaye yükümlülüğü rakamları hesaplamalarına yol açabilecek SA yaklaşımı kullanmalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir. Bu süreçte uluslararası finans çevrelerinde PLA testlerinin aşırı zor olması nedeniyle, IMA'nın sermaye yükümlülüğü açısından herhangi bir avantaj sağlamaması hâlinde bankaların FRTB kullanmaya yönelik yeni yatırım yapmak yerine SA kullanmayı tercih edebilecekleri yönünde çeşitli yorumların gündeme gelmiş olması göze çarpmaktadır⁸⁰⁴.

⁸⁰³ Wilkes, S. EU lawmakers consider extending FRTB deadline, Risk.net, 24 Mayıs 2017, <http://www.risk.net/regulation/basel-committee/5269351/eu-lawmakers-consider-extending-frtb-deadline>

⁸⁰⁴ Evans-Pritchard, B. Japan regulator: we are racing to finish FRTB in 2018, Risk.net, 7 Haziran 2018, <https://www.risk.net/regulation/5671221/japan-regulator-we-are-racing-to-finish-frtb-in-2018>

Ayrıca, bu testlerin alım-satım işlemlerini gerçekleştiren her bir alım-satım masasının ayrı olarak yerine getirmesi gereken bir koşul olarak ortaya konmuş olması nedeniyle, halihazırda IMA modelleri kullanmak için onay almış olan birçok bankanın FRTB'nin yürürlüğe girmesi ile birlikte bu modelleri kullanabilmelerinin çok daha zorlaşacağı tahmin edilmektedir. Hiç kuşkusuz, bu gelişmeler göz önünde bulundurulduğu zaman, bankaların piyasa riski modellerinin ve sistemlerinin daha etkin denetimi ve gözetiminin, uluslararası bankacılık sektöründe en çok öne çıkan konularının başında gelmeye devam edeceği tahmin edilmektedir. Hiç şüphesiz, bu gelişmelere bağlı olarak küresel bankalar giderek daha zorlu bir ortamda rekabet etmek zorunda kalacaktır. Komite'nin 2019 yılında açıklamış olduğu gözden geçirilmiş FRTB çerçevesinde bankaların PLA testlerini 2016 yılında ortaya koymuş olduğu parametrik yöntem yerine parametrik olmayan bir yöntem ile yılda 4 kez gerçekleştirmelerine karar vermiş olduğu görülmektedir⁸⁰⁵. Komite, IMA modellerinden SA yaklaşımına geçiş yapacak olan bankaların sermaye yükümlülüklerinde ani bir artış yaşanmaması için, "trafik ışıkları" olarak da bilinen geçiş prosedürünü ve ilgili eşik değerlere ilişkin olarak bir takım önemli değişiklikler gerçekleştirerek IMA modellerinden SA yaklaşımına geçiş sürecinde bankaların karşılaşılabileceği mali ve operasyonel zorlukları ortadan kaldırmaya çalışmıştır⁸⁰⁶.

Buna göre, IMA modellerinden SA yaklaşımına geçiş sürecinde alım-satım masalarının daha yüksek sermaye yükümlülüğüne yol açacak olan "kırmızı bölgeye" girmeden önce, IMA modelleriyle ilgili sorunları gidermek için daha fazla zamana sahip olacakları bir "turuncu bölge"⁸⁰⁷ oluşturularak, bankaların ani sermaye yükümlülüğü artışlarıyla karşı karşıya kalmalarının önlenmesi öngörülmüştür⁸⁰⁸. Komite'nin FRTB kapsamında PLA testlerinin yanı sıra, alım-satım masaları tarafından gerçekleştirilen piyasa riski modellerinin sonuçlarını da her günün sonunda geriye dönük testlerle⁸⁰⁹ gözden geçirmelerini zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir⁸¹⁰. Bu uygulamalara ilişkin yorumlar incelendiği zaman, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki bankaların Komite'nin geriye yönelik testlere ilişkin ortaya koymuş olduğu yeni uygulamayı pek olumlu karşılamamış olmaları dikkat

⁸⁰⁵ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁸⁰⁶ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁸⁰⁷ Bkz. "amber zone"

⁸⁰⁸ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

⁸⁰⁹ Bkz. "backtesting"

⁸¹⁰ FRTB Special report 2017, Risk.net, <http://www.risk.net/content-hub/frtb-special-report-2017-4474556>

çekmektedir⁸¹¹. Bu süreçte, özellikle gelişmiş ülkelerdeki bankacılık sektörünün yeni piyasa riski standartlarına uyum konusunda çok önemli boyutta sıkıntılar ile karşı karşıya kalacağı tahmin edilmektedir. Söz konusu testlerin özellikle çok sayıda alım-satım birimine sahip olan büyük bankalar için risk yönetimi süreçlerini çok daha karmaşık ve masraflı hâle getirebileceği düşünölmektedir. Ayrıca, bankaların bu testleri gerçekleştirebilmelerinin risk modelleme, veri temin etme ve teknolojik altyapıları ile ilgili belirli koşulları yerine getirmelerine bağlı olması nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerdeki bankaların söz konusu testleri uygulamakta büyük zorluklar yaşayabileceği tahmin edilmektedir⁸¹².

11.7 Modellenemeyen risk faktörleri

Basel 2.5 çerçevesinde bankaların IMA modelleri kapsamında alım-satım portföylerinde bulunan bütün risk faktörlerini modellemelerine izin verilirken, FRTB kapsamında gözlemlenebilir tarihsel piyasa verileri sınırlı düzeyde olan belli başlı döviz kurları veya hisse senedi fiyatları, egzotik türevler ve belli başlı kurumsal tahviller gibi risk faktörlerinin modellenmesine izin verilmemiş ve her bir NMRF için sermaye yükümlölüklerinin SSRM, yani stres testleri ile belirlenmesine karar verilmiştir⁸¹³.

BCBS, böylelikle bankaların IMA ile modelleme yapmaya yetecek miktarda ve kalitede fiyat verisine sahip olmadığı, likiditesi düşük modellenemeyen finansal araçlara ilişkin daha kapsamlı bir risk analizi gerçekleştirmesini zorunlu hâle getirmiştir⁸¹⁴. Komite, başlangıçta 30 gün boyunca alım-satım işlemi gerçekleşmemiş olan ürünlerin NMRF olarak sınıflandırılmasını öngörürken, bu kararın mevsimsel nedenlerden dolayı işlem görmemiş olan ürünleri de kapsayacak olması ve piyasa riski sermaye yükümlölüklerini artıracak olması bankaların tepkisine yol açmıştır⁸¹⁵.

Bu konuya ilişkin tartışmaların gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir. Nitekim, Komite'nin bu eleştiriler nedeniyle bu tasarıyı gözden geçirerek, sadece 90 günlük süre zarfında dört kereden az veya 12 aylık bir

⁸¹¹ Isa, A. Malaysia set to delay FRTB implementation, Risk.net, 27 Jul 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5308971/malaysia-set-to-delay-frtb-implementation>

⁸¹² Isa, A. Malaysia set to delay FRTB implementation, Risk.net, 27 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5308971/malaysia-set-to-delay-frtb-implementation>

⁸¹³ EBA, Instructions for filling the NMRF SSRM data template, 27 Haziran 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2844292/Instructions+on+NMRF+data+collection.pdf>

⁸¹⁴ Wilkes, S. EC gold-plating of FRTB raises risk of global divergence, Risk.net, 26 Ocak 2017, <http://www.risk.net/risk-magazine/feature/2480660/ec-gold-plating-of-frtb-raises-risk-of-global-divergence>

⁸¹⁵ Pugsley, J., Basel shifts on FRTB, but banks still see compliance as challenging, Global Risk Regulator, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-shifts-on-FRTB-but-banks-still-see-compliance-as-challenging>

sürede 100 kereden az işlem görmüş olan ürünleri NMRF olarak nitelemiş olduğu görülmektedir⁸¹⁶.

Komite'nin 2019 yılında açıklamış olduğu gözden geçirilmiş FRTB standartları incelendiği zaman, NMRF'lerin sınıflandırılmasına ilişkin olarak bir takım kapsamlı kriterler ortaya konulmuş olduğu görülmektedir⁸¹⁷. Komite'nin gözden geçirilmiş FRTB çerçevesinde ayrıca NMRF'lere ilişkin hesaplamaların kapsamını mevsimsel faktörleri ve çeşitlendirme etkisini de dikkate alacak şekilde gözden geçirerek IMA yaklaşımının kullanılmasını bankalar açısından daha kolay hâle getirmiş olduğu görülmektedir⁸¹⁸.

Komite'nin NMRF'ye ilişkin ortaya koymuş olduğu kurallar nedeniyle SA yaklaşımı kullanmak zorunda kalmaları hâlinde yasal sermaye yükümlülüklerinin artabileceğinden endişe duyan birçok bankanın, söz konusu veri eksikliği sorununun çözümü için bütün bankaların verilerinin bir havuzda toplanarak paylaşımına açılmasını önermiş olduğu görülmektedir⁸¹⁹. Nitekim, NMRF'lere ilişkin sorunlara potansiyel bir çözüm olarak gündeme gelmiş olan söz konusu veri havuzlarının oluşturulmasına yönelik çalışmaların son yıllarda yoğunluk kazanmaya başlamış olması dikkat çekmektedir⁸²⁰. Ancak, bu uygulamanın da söz konusu havuzlarından elde edilecek verilen geçerliliğine ilişkin bir takım sorunlara sorunların gündeme gelmesine yol açabileceğinden endişe edilmektedir⁸²¹.

⁸¹⁶ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, Şubat 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁸¹⁷ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, Şubat 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁸¹⁸ PwC, What does the revised FRTB framework mean for firms?, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/what-does-the-revised-frtb-framework-mean-for-firms.pdf>

⁸¹⁹ Sherif, N. A capital challenge, Nisan 2016, 34-36.

⁸²⁰ DeFrancesco, D. Banks fear more trades will be caught in NMRF trap, Risk.net, 31 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/risk-management/5636151/banks-fear-frtb-amendments-could-increase-scope-of-nmrfs>

⁸²¹ Browne, C., Banks should think twice before diving head first into the data pool, 7 Mayıs 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Banks-should-think-twice-before-diving-head-first-into-the-data-pool>

Onikinci Bölüm

Bankaların çözümlenmesine yönelik düzenlemeler

12.1 Bankaların çözümlenememesinden kaynaklanan sorunlar

Kitabın daha önceki bölümlerinde değinildiği gibi küresel kriz sırasında sistemik öneme sahip bankaların yapılarının karmaşıklığı ve sistemdeki diğer finansal kurumlarla iç içe geçmiş bağlantıları, yatırımcı ve kreditorlerin bu bankaların kredi riskini doğru şekilde fiyatlayamamasına yol açarak sistemdeki risklerin büyümesine yol açarken, söz konusu kuruluşların organizasyon yapılarının karmaşıklığı ve faaliyet gösterdikleri iş kollarının sayısı, herhangi bir iflas durumunda çözümlenmelerini oldukça zorlaştırmıştır⁸²². Öte yandan kriz öncesindeki süreç incelendiği zaman, TBTF banka algısı ve bu bankaların olası bir iflas durumunda vergi mükelleflerince kurtarılacaklarına dair beklentilerin söz konusu bankaların daha riskli faaliyetler gerçekleştirmelerine zemin hazırlamış olduğu ve diğer küçük ölçekli bankalara göre faaliyetlerini çok daha düşük maliyetli bir şekilde fonlayarak hızlı bir şekilde büyüyebilmelerini sağlamış olduğu görülmektedir⁸²³.

Ancak, ABD'nin en büyük yatırım bankalarından Lehman Brothers'ın 2008 yılında iflas etmesi, sistemik açıdan önem arz eden bankaların mali sıkıntı yaşamaları hâlinde ne pahasına olursa olsun mutlaka kurtarılacağına ilişkin genel kanıyı değiştiren, küresel kriz esnasında uluslararası finans piyasalarında bu algının değişmesine bağlı olarak yaşanan güven kaybı bankaların karşı karşıya olduğu likidite sorunlarının daha da derinleşmesine ve sistemik bir boyut kazanarak diğer bankalara da hızla yayılmasına yol açmıştır⁸²⁴. Bu dönemde çeşitli ülkelerde yaşanan banka iflasları incelendiği zaman, sorunlu bankaların çözümlenme aşamasında gündeme gelen bu sorunların bankaların karmaşık organizasyon yapıları kadar, tasfiye sürecine ilişkin hukuki engellerin ve bankacılık mevzuatlarına ilişkin bir takım

⁸²² Goodhart, C. and E. Avgouleas (2014), A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms, CEPR Discussion Paper No 10065.

⁸²³ Pugsley, J, Congress told cyber is the biggest risk to the financial system, 7 Mayıs 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Regulatory-Relations/Congress-told-cyber-is-the-biggest-risk-to-the-financial-system>

⁸²⁴ Fleming, M. J. ve Sarkar, A., The failure resolution of Lehman Brothers, <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/2014/1412flem.pdf>

eksikliklerin de büyük rol oynamış olduğu görülmektedir⁸²⁵. Küresel kriz sırasında banka iflaslarına bağlı olarak ortaya çıkan zararların bankaların alacaklıları ve hissedarları tarafından karşılanmasına ilişkin örneklere göz atıldığı zaman, farklı ülkelerde birçok farklı uygulamanın gündeme gelmiş olduğu görülmektedir.

Örneğin, 2008 yılında Birleşik Krallık'ta Northern Rock'ın kamulaştırılması ve Bradford & Bingley'in iflas sürecinde tahsil önceliği kısıtlanmış⁸²⁶ "hibrit" tahvil sahipleri sözleşmelerinde yer alan hükümlerin dışında bir uygulamaya maruz tutularak banka zararlarına ortak edilirken, İrlanda'da Anglo Irish Bank ve Irish Nationwide Building Society'nin tahvil sahiplerinin söz konusu bankaların çözülme süreçlerinde zararları karşılamak zorunda bırakılmış oldukları görülmektedir. Öte yandan, ABD'de Citigroup'un kurtarılması sırasında ise, "hibrit" tahvil yatırımcılarına ödenmesi gereken temettü ödemeleri iptal edilerek bankanın zararlarının karşılanması sürecine katkıda bulunmalarının sağlanmış olduğu görülmektedir⁸²⁷.

Bu örneklerde de görüldüğü gibi, bankaların özellikle organizasyonel yapılarındaki karmaşıklık, çözülme aşamasında tasfiye süreçlerinin uzamasına ve krizin derinleşmesine yol açarken, bankaların büyüklükleri ve diğer finansal kuruluşlarla iç içe geçmiş mali bağlantıları, iflas aşamasına gelmeleri hâlinde kolay bir şekilde tasfiye edilmelerini engelleyerek vergi mükellefleri tarafından kurtarmalarını zorunlu hâle getirmiştir⁸²⁸. Bankaların çözümlenebilirliğine ilişkin bu tip sorunların sadece 2007-2008 küresel krizi döneminde yaşanan banka iflaslarıyla sınırlı kalmamış olduğu ve daha sonraki dönemlerde iflas aşamasına gelmiş olan finansal kuruluşların finansal istikrarı tehdit etmeyecek bir şekilde çözümlenebilmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yeterli olmadığı birçok ülkede bu tip sorunların tekrar tekrar gündeme gelmeye devam etmiş olduğu görülmektedir.

Örneğin, İspanya'nın önde gelen bankalarından Bankia'nın 2012 yılında kötü kredilerinden dolayı iflasın eşiğine gelmesi sonucunda bankanın açıklamış olduğu ve İspanya tarihindeki en büyük kurumsal zarar olarak tarihe geçen 18,2 milyar avroluk zararın devlet tarafından karşılanması gündeme gelmiştir⁸²⁹. Tartışmalı bir sürecin ardından banka İspanya

⁸²⁵ Fleming, M. J. ve Sarkar, A., The failure resolution of Lehman Brothers, <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/2014/1412flem.pdf>

⁸²⁶ Bkz. "subordinated"

⁸²⁷ Acharya, V, Drechsler, I and Schnabl, P (2014), A Pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk, The Journal of Finance, Vol. LXIX, No. 6, s. 2,689-739.

⁸²⁸ Bank of England News Release - <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2014/138.aspx>

⁸²⁹ World Bank Group, Bank resolution and bail-in in the EU : selected case studies pre and post BRRD, 12 Aralık 2016, pubdocs.worldbank.org/en/120651482806846750/FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf

hükümeti tarafından kurtarılırken, söz konusu kurtarma operasyonu için İspanya AB'den kurtarma paketi talep etmek zorunda kalmıştır⁸³⁰.

12.2 Sorunlu bankaların çözümlenmesine ilişkin ilk adımlar

Bankaların çözümlenmesine ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, G20 liderleri tarafından iflas etme aşamasına gelmiş olan bankaların çözümlenmesine ilişkin standartlar ortaya koymakla görevlendirilen FSB'nin, gerekli durumlarda söz konusu bankaların finansal sistemin istikrârını bozmayacak şekilde en az zararla çözümlenebilmelerini sağlamak üzere bir takım uygulamaların ortaya konmasına öncülük etmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu standartların ortaya çıkış sürecine göz atıldığı zaman ise, sistemik öneme sahip olan finansal kuruluşlara sağlanan örtülü kamu desteğinden kaynaklanan ahlâkî tehlikenin ortadan kaldırılmasına ve iflas aşamasına gelen bankaların temel bankacılık faaliyetlerini kesintiye uğratmaksızın çözümlenebilmesine yönelik olarak FSB önderliğinde bir takım çalışmalar gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir⁸³¹.

FSB'nin bu çalışmalar sonucunda 2011 yılında açıklamış olduğu "Finansal Kuruluşlar için Etkin Çözümleme Rejimlerinin Temel Özellikleri"⁸³² isimli prensiplerin, düzenleme otoritelerinin iflas aşamasına gelen bankaların çözümleme süreçlerini sistemik sorunlara yol açmayacak şekilde yönetebilmesini amaçlayan bir düzenleyici çerçeve ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁸³³. Söz konusu çözümleme çerçevesinin detayları incelendiği zaman, FSB'nin ulusal çözümleme rejimlerinin güçlendirilmesi, bankaların çözümleme süreçlerine ilişkin sınır ötesi iş birliğinin güçlendirilmesi ve çözümleme süreçlerinde karşılaşılabilecek yasal zorlukların giderilmesi gibi konulara öncelik vermiş olduğu görülmektedir.

Bankalara özgü çözümleme süreçlerinin belirli kurallar dâhilinde yürütülmesini öngören söz konusu çerçeve, iflas aşamasına gelen bankaların normal tasfiye süreçlerinden farklı olarak kritik faaliyetlerine devam ederek finansal istikrârı tehdit etmeyecek şekilde tasfiye edilmelerini sağlamayı ve vergi mükelleflerince kurtarılmalarını engellemeyi amaçlamaktadır. Bu düzenlemeler kapsamında ayrıca, ulusal otoritelerin gerekli görmeleri hâlinde finansal istikrârı güvence altına almak için iflas aşamasına gelmiş olan bankalara müdahalede bulunabilmeleri ve söz

⁸³⁰ Spanish banking, The Economist, 18 Şubat 2017, s. 69.

⁸³¹ Sommer, J (2014) Why bail-in? And how! Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review 20(2):207–228

⁸³² Bkz. "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions"

⁸³³ FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Kasım 2011, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf

konusu bankaların finansal istikrârı tehdit etmeyecek bir şekilde çözümlenebilmelerini sağlayacak tedbirler alabilmeleri de öngörülmüştür⁸³⁴. Bankaların çözümlenmesine ilişkin bu prensiplerin özellikle mali sıkıntı yaşayan bir bankanın düzenleyici otorite tarafından gerçekleştirilmiş olan erken müdahalenin yetersiz kalması hâlinde PIA değerlendirmesinin sonucuna bağlı olarak çözümlene veya iflas sürecine alınmasını öngörmüş olması dikkat çekmektedir⁸³⁵.

Bununla birlikte, iflas aşamasına gelmiş olan bankadaki mevduat sigortası kapsamındaki mevduatların korunması, bankanın temel bankacılık fonksiyonlarının devamının sağlanması, fonlama sıkıntılarının giderilmesi ve piyasalar nezdindeki güvenilirliğinin yeniden tahsis edilmesi amacıyla çözümlene sürecine alınmasına yönelik bir takım kurallar ortaya konulmuş olduğu görülmektedir⁸³⁶. Sorunlu bankaların çözümlenmesine ilişkin düzenlemeler kapsamında çözümlene sürecine giren bir bankanın düzenleyici otoritenin kararına bağlı olarak satılması, bir köprü bankaya devredilmesi, bilançosunun yeniden yapılandırılması veya sistemli bir şekilde tasfiye edilmesi gibi seçeneklerin uygulanmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁸³⁷.

Bunlara ilave olarak, iflas aşamasına gelen bankaların tasfiye süreçlerinde yaşanabilecek hukuki karmaşıklıkların giderilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin çözümlene otoriteleriyle ortak olarak geliştirilmesi öngörülmüştür⁸³⁸. Söz konusu düzenleyici çerçeve incelendiği zaman, bu seçeneklerin uygulanma aşamasında gündeme gelebilecek olası hukuki sorunları önlemek amacıyla bankanın alacaklılarının içsel çözümlene nedeniyle normal bir iflas sürecinde uğrayacaklarından daha fazla hak kaybına uğratılmaması yönünde bir prensip⁸³⁹ benimsenerek, iflas noktasına gelmiş olan bir bankanın çözümlene sürecinde bankanın alacaklıları açısından olabilecek en düşük zarara yol açacak alternatifin uygulanmasının öngörülmüş olması göze çarpmaktadır⁸⁴⁰.

⁸³⁴ Avgouleas, E., C. Goodhart, and D. Schoemaker (2013): Bank Resolution Plans as a catalyst for global financial reform, *Journal of Financial Stability*, 9, 210-218.

⁸³⁵ Wilkes, S. Public interest loophole casts doubt on EU banking union, *Risk.net*, 10 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/regulation/5300336/public-interest-loophole-casts-doubt-on-eu-banking-union>

⁸³⁶ World Bank Group, Bank resolution and bail-in in the EU : selected case studies pre and post BRRD, 12 Aralık 2016, pubdocs.worldbank.org/en/120651482806846750/FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf

⁸³⁷ FSB (2011). Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

⁸³⁸ Babis VSG (2014) European bank recovery and resolution directive: recovery proceedings for cross-border banking groups. *Eur Bus Law Rev* (3):459-480

⁸³⁹ Bkz. "No Creditor Worse off than under Liquidation (NCWOL) test"

⁸⁴⁰ Davies, G and Dobler, M (2011), Bank resolution and safeguarding the creditors left behind , *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol. 51, No. 3, s. 213-23,

Bu standartların ortaya çıkmış olduğu süreçte, özellikle ulusal çözümleme rejimleri ve alacaklı hiyerarşileri ile ilgili yasal çerçevenin ülkeler arasında uyumlu hâle getirilmesinin uzun zaman alabilecek olması nedeniyle, bazı ülkelerdeki bankaların daha düşük maliyetli fonlama sağlayabilecek olmalarının uluslararası finans piyasalarında çeşitli tepkilerin gündeme gelmesine yol açmış olduğu görülmektedir⁸⁴¹. Bu nedenle ulusal ve uluslararası düzenleme otoritelerinin bankaların çözümleme süreçlerine ilişkin standartların küresel olarak eş zamanlı olarak uygulanmasına gayret göstermiş olduğu görülmektedir. Söz konusu standartların ulusal düzeyde uygulanmasına ilişkin örnekler incelendiği zaman, ABD'de iflas etme aşamasına gelen bankaların tasfiye süreçlerini yönetme sorumluluğunun FDIC'ye verilirken, Birleşik Krallık'ta ise bu görevin BoE'ye verilmiş olduğu görülmektedir. AB'de ise sınır ötesi işlemleri olan büyük bankaların iflas aşamasına gelmesi hâlinde üye ülkeler arasındaki hukuki çözümleme süreçlerine ilişkin farklardan kaynaklanabilecek karmaşıklıkları ortadan kaldırmak amacıyla SRM adı verilen müşterek bir çözümleme mekanizması oluşturulmuş olması dikkat çekmektedir⁸⁴².

Bankaların çözümlenmesine ilişkin düzenlemeler kapsamında bankaların kritik öneme sahip faaliyetlerinin ve hizmetlerinin çözümleme sırasında sürekliliğinin sağlanmasının da gündeme gelen bir diğer önemli konu olduğu görülmektedir. Kısaca OCIR olarak bilinen bu prensip, bankanın reel ekonomi veya finansal istikrârın sağlanması açısından önem arz eden faaliyetlerinin⁸⁴³ olası bir çözümleme süreci sırasında herhangi bir kesintiye uğramaksızın sürdürülebilmesini sağlamayı amaçlamaktadır⁸⁴⁴. Örneğin, AB'de EBA'nın 2015 yılında bankaların çözümlenmeleri sırasında devamının sağlanması gereken kritik faaliyetlerine ilişkin bir rehber yayımlamış olduğu görülmektedir⁸⁴⁵. Ulusal boyutta ise, Birleşik Krallık'ta belli başlı bazı bankaların 2019 yılından itibaren olası bir çözümleme sırasında reel ekonomi veya finansal istikrârın sağlanması açısından önemli olduğuna karar verilmiş olan bir takım faaliyet ve hizmetlerinin devamlılığını sağlayacak tedbirleri almasının zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir.

⁸⁴¹ Evans-Pritchard, B, Bail-in ambiguity hands funding advantage to Japanese G-Sibs, Risk.net, 15 Mayıs 2017, <http://www.risk.net/regulation/5264116/bail-in-ambiguity-hands-funding-advantage-to-japanese-g-sibs>

⁸⁴² Avrupa Komisyonu, Bank Recovery and Resolution Directive, Journal of the European Union, 15 Mayıs 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

⁸⁴³ Bkz. "Critical Economic Functions (CEF)"

⁸⁴⁴ Bank of England, Discussion Paper Building the UK financial sector's operational resilience, Temmuz 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/discussion-paper/2018/dp118.pdf?la=en&hash=4238F3B14D839EBE6BEFBD6B5E5634FB95197D8A>

⁸⁴⁵ EBA, Final Draft Guidelines on the minimum list of services or facilities that are necessary to enable a recipient to operate a business transferred to it under Article 65(5) of Directive 2014/59/EU, 20 Mayıs 2015, <https://eba.europa.eu/documents/10180/1080790/EBA-GL-2015-06+Guidelines+on+the+minimum+list+of+services.pdf>

Buna benzer standartların ileriki yıllarda diğer ülkelerde de gündeme gelmesiyle birlikte OCIR konusunda uluslararası düzenleme ve denetim otoriteleri arasında iş birliği faaliyetleri gerçekleştirilmeye başlanması beklenmektedir.

12.3 Bankaların Kurtarma ve Çözümleme Planlarına İlişkin Düzenlemeler

Bankaların çözümlenmesine ilişkin olarak FSB önderliğinde ortaya konmuş olan standartlar kapsamında özellikle sistemik öneme sahip olan bankaların RRP hazırlayarak iflas etme aşamasına gelmeleri durumunda izlenecek prosedürleri gösteren detaylı ve kapsamlı planları hazır bulundurmaları bir yükümlülük hâline gelmiştir⁸⁴⁶. Bu yükümlülüklerin ülkeler bazında uygulanışına bakıldığı zaman, ilgili kuralların ABD’de Dodd-Frank Kanunu, AB’de ise BRRD ile birlikte ulusal mevzuatlara aktarılmış olduğu görülmektedir⁸⁴⁷. Öte yandan, FSB’nin ise RRP’ye ilişkin ortaya koymuş olduğu standartların ulusal otoritelerce doğru şekilde uygulanıp uygulanmadığını yakından takip ederek bulgularını düzenli aralıklarla raporlamaya⁸⁴⁸ başlamış olması dikkat çekmektedir⁸⁴⁹.

Bu gelişmelere paralel olarak, bankaların düzenleme ve denetim otoritelerinden önce kendi çözümlenebilirliklerini kendilerinin değerlendirmelerini sağlamaya yönelik ulusal düzeyde bir takım düzenlemeler gündeme geleceğe başlamıştır⁸⁵⁰. Örneğin, Birleşik Krallık’ta RAF adı verilen bir uygulama çerçevesinde 50 milyar sterlin ve üzerinde mevduatlara sahip olan HSBC, Standard Chartered, Barclays, Lloyds Banking Group, Royal Bank of Scotland, Nationwide ve Santander gibi bankaların 2022 yılına kadar kendi çözümlenebilirliklerini değerlendirmeleri ve raporlamaları zorunlu hâle getirilmiştir⁸⁵¹. Birleşik Krallık’ta ayrıca, banka üst düzey yönetiminin söz konusu faaliyetlerden sorumlu olmasına ilişkin de

⁸⁴⁶ Avgouleas, E., C. Goodhart, and D. Schoemaker (2013), Bank Resolution Plans as a catalyst for global financial reform, *Journal of Financial Stability* 9, 210-218

⁸⁴⁷ Marlin, S. Fed s outgoing CCAR chief defends stress tests, *Risk.net*, 5 Ekim 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5335061/feds-outgoing-ccar-chief-defends-stress-tests>

⁸⁴⁸ Bkz. “Thematic Review on Bank Resolution Planning”

⁸⁴⁹ FSB, FSB publishes peer review on bank resolution planning, <https://www.fsb.org/2019/04/fsb-publishes-peer-review-on-bank-resolution-planning/>

⁸⁵⁰ Cunliffe, J., Central Clearing and Resolution – learning some of the lessons of Lehman’s, 5 Haziran 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2018/central-clearing-and-resolution-learning-some-of-the-lessons-of-lehman-s-speech-by-jon-cunliffe.pdf>

⁸⁵¹ Bank of England, Introduction to the Resolvability Assessment Framework, Aralık 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2018/introduction-to-the-raf.pdf>

bir takım standartların gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir⁸⁵². Buna benzer standartların ileriki yıllarda diğer ülkelerde de gündeme gelmesi beklenmektedir.

Bankaların RRP faaliyetleri çerçevesinde son yıllarda gündeme gelmiş olan bir diğer önemli gelişmenin ise, bankaların kurtarma planları çerçevesinde bir seçenek olarak işlemlerini mümkün olan en az zararla sonlandırarak piyasadan çekilmelerine ilişkin ortaya konmuş olan SWD düzenlemeleri olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerden önce ABD ve Birleşik Krallık'ta gündeme gelmiş olan bu standartların bankaların özellikle yatırım bankacılığına ilişkin faaliyetlerinin sürdürülebilir olmaktan çıkmış olduğu durumlarda, finansal istikrarı tehdit etmeyecek bir şekilde çözümlenebilmelerini sağlayacak tedbirlerin neler olduğuna dair bir değerlendirme yapmalarını zorunlu hâle getirmeyi amaçlamakta olduğu görülmektedir⁸⁵³.

Bankaların işlemlerine son vererek piyasadan çekilmesinin ne kadar maliyetli ve karmaşık olacağı konusunda düzenleyici otoritelere bilgi sağlamayı amaçlamakta olan SWD değerlendirmeler kapsamında, bankaların alım-satım portföylerini risk profillerine göre ayırmaları, her bir portföyü nasıl elden çıkarabileceklerini önceden belirlemeleri ve çözümlene süreci sonunda elden çıkaramayacakları varlıkları önceden tespit ederek denetim otoritelerine raporlamaları gerekmektedir⁸⁵⁴. Finans çevrelerinde genellikle "living wills" olarak da anılmakta olan SWD planlarına ilişkin standartların ulusal düzeyde uygulanmasına ilişkin örnekler incelendiği zaman, söz konusu kuralların 2015 yılından itibaren ABD ve Birleşik Krallık'ta uygulanmaya başlanmış olduğu görülürken, son yıllarda AB'de ECB ve SRB'nin de bazı bankalardan bu planları hazırlamalarını talep etmeye başlamış oldukları görülmektedir⁸⁵⁵.

Öte yandan, FSB'nin de özellikle G-SIB'lerin SWD hazırlamasına ilişkin ulusal mevzuatların küresel düzeyde uyumlaştırılmasına ilişkin bir takım çalışmalar yürütmekte olduğu görülmektedir⁸⁵⁶. Kurul'un son yıllarda

⁸⁵² PRA, Strengthening individual accountability: Resolution assessments and reporting amendments, 27 Eylül 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2014/ensuring-operational-continuity-in-resolution>

⁸⁵³ Pugsley, J., UK's resolution regime disclosure requirements spook banks, 28 Ağustos 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/UK-s-resolution-regime-disclosure-requirements-spook-banks>

⁸⁵⁴ Cox, A. What's the link between solvent wind down exercises and resolution valuations?, 7 Ekim 2019, <https://pwc.blogs.com/deals/2016/10/solent-wind-down-exercise-resolution-valuation.html>

⁸⁵⁵ Cunliffe, J., Central Clearing and Resolution – learning some of the lessons of Lehman's, 5 Haziran 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2018/central-clearing-and-resolution-learning-some-of-the-lessons-of-lehman-s-speech-by-jon-cunliffe.pdf>

⁸⁵⁶ Pugsley, J., FSB looking to harmonise resolution of G-SIB derivatives portfolios, 5 Temmuz 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/FSB-looking-to-harmonise-resolution-of-G-SIB-derivatives-portfolios>

bankaların çözümlene planlarıyla ilgili olarak kamuyu aydınlatmalarına ilişkin olarak bir takım prensipler de ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁸⁵⁷. Kurul'un son olarak 2019 yılında G-SIB'lerin türev ve alım-satım pozisyonlarına ilişkin olarak çözümlene stratejileri kapsamında dikkate almaları gereken konuları istişareye açmış olduğu görülmektedir⁸⁵⁸. Bu gelişmeler ışığında bankaların çözümlenmesine ilişkin standartların ileriki yıllarda daha da yoğunluk kazanması beklenmektedir⁸⁵⁹.

12.4 İyi banka-kötü banka uygulamaları

2007-2008 küresel kriziyle birlikte iflas aşamasına gelmiş olan bir bankanın finans sektörü ve ekonomi açısından önem arz eden temel faaliyetlerinin kesintiye uğramasını önlemek ve tasfiye sürecinin sistemli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, gerekli durumlarda bankanın batık kredileri ve sorunlu varlıklarının yeni oluşturulacak "kötü banka" olarak adlandırılabilir bir tüzel kişiliğe devredilmesi de bir seçenek olarak gündeme gelmiştir. Örneğin, küresel kriz sırasında Northern Rock, Bradford & Bingley ve Dexia gibi mali sorun yaşamakta olan bankaların sorunlu kredi portföyleri, yeni oluşturulan kötü bankalara aktarılmıştır. Söz konusu yöntemin özellikle İspanya ve İrlanda gibi ülkelerde ileriki yıllarda da sorunlu bireysel veya ticari gayrimenkul ipotekli kredilerin bankaların dışına taşınması amacıyla kullanılmış olması dikkat çekmektedir⁸⁶⁰. Küresel krizin ardından

AB'de yaşanan likidite sorunları nedeniyle birlik çapında bir kötü banka oluşturulması fikrinin gündeme gelmiş olduğu ve 2017 yılında EBA'nın bankaların bilançolarındaki sorunlu varlıklarının üye ülkelerce oluşturulacak ortak bir kötü bankaya devredilmesini önermiş olduğu bilinmektedir. Bu plan çerçevesinde mali sıkıntı yaşamakta olan bankaların sorunlu varlıkları için bulundurmaları gereken yüksek sermaye yükümlülüğünden kurtulması, kötü bankaların ise sorunlu varlıklar üstlendikten sonra zamanla bu varlıkları uygun bir fiyat üzerinden elden çıkarmaları öngörülmüştür. Ancak, kötü bankanın fonlanması için kamu kaynaklarının kullanılacak olması nedeniyle başta Almanya olmak üzere birçok ülkenin söz konusu öneriyeye destek

⁸⁵⁷ FSB, FSB publicly consults on resolution-related disclosures and on the operationalisation of bank recovery and resolution, 3 Haziran 2019, <https://www.fsb.org/2019/06/fsb-publicly-consults-on-resolution-related-disclosures-and-on-the-operationalisation-of-bank-recovery-and-resolution/>

⁸⁵⁸ FSB, Solvent Wind-down of Derivatives and Trading Portfolios, 3 Haziran 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030619-1.pdf>

⁸⁵⁹ Pugsley, J., UK's resolution regime disclosure requirements spook banks, 28 Ağustos 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/UK-s-resolution-regime-disclosure-requirements-spook-banks>

⁸⁶⁰ Schillig M (2013) Bank resolution regimes in Europe-Part I: recovery and resolution planına, early intervention. Eur Bus Law Rev (6):751–779

sağlamaktan kaçınması nedeniyle bu projenin gerçekleştirilememiş olduğu görülmektedir⁸⁶¹.

İyi banka-kötü banka uygulamalarına daha güncel bir örnek verilecek olursa, 2015 yılında Portekiz'in en büyük bankası Banco Espírito Santo'nun kurtarılması aşamasında Novo Banco isminde bir "iyi banka" oluşturulurken, bankanın geriye kalan sorunlu varlıklarının ise Banco Espírito Santo tarafından devralınarak bankanın faaliyetlerini sürdürmeye devam etmiş olduğu görülmektedir⁸⁶². İyi banka-kötü banka uygulamasına ilişkin bir örnek de 2017 yılında İtalya'da gündeme gelmiştir. Bu örnekte ise, iflas aşamasına gelen iki İtalyan bankası Banca Popolare di Vicenza ve Veneto Banca'nın "sağlıklı" varlıklarının sembolik bir rakama İtalya'nın en büyük bankası olan Intesa Sanpaolo'ya satılırken, "kötü" varlıklarının ise bir "kötü" bankaya devredilmesine karar verilmiş olduğu görülmektedir. Ancak, bu süreçte söz konusu satış işleminden dolayı Intesa'ya devlet yardımı yapılacak olması nedeniyle bankaların aslında İtalyan vergi mükellefleri tarafından kurtarılması olacağı yönünde ciddi eleştirilerin gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir⁸⁶³. Bu uygulamalar daha yakından incelendiği zaman, kötü banka uygulaması kapsamında iflas aşamasına gelmiş olduğuna karar verilen bir bankanın çoğunlukla çözümlenme otoritelerince "içsel çözümlenme"⁸⁶⁴ sürecine alınmak suretiyle teminatsız borçları ve hisse senetlerinin sermayeye dönüştürüldüğü veya zarar yazılarak bankanın bilançosundan silindiği görülmektedir.

Türkçe'ye "otofinansman" olarak da çevrilmiş olan bu uygulamayla birlikte mali sıkıntı yaşayan bankaların gerek yeniden yapılandırılması, gerekse iflas etmeleri nedeniyle ortaya çıkabilecek zararların söz konusu bankaların hissedarları ve alacaklıları tarafından karşılanması amaçlanmaktadır. Böylece, bankaların mevduat sahipleri ve alacaklılarının bankanın olası iflası hâlinde ortaya çıkabilecek zararlara ortak edilerek bankanın riskli olabilecek faaliyetlerinin daha yakından takip edilmesinin sağlanması hedeflenmektedir⁸⁶⁵. İçsel çözümlenme prensibi çerçevesinde, bankaların iflas etmesi hâlinde ortaya çıkabilecek olan zararların vergi mükellefleri yerine, söz konusu kuruluşların hissedarları ve tahvil yatırımcıları tarafından karşılanması öngörülürken, bir bankanın iflas sürecinde karşılaşılabilecek hukuki karmaşayı ortadan kaldırmak ve tasfiye sürecinin ulusal denetim otoritelerinin kontrolü dışında düzensiz bir şekilde gerçekleşmesini önlemek amacıyla bankaların bilançolarında iflas sürecine girmeden önce özkaynağa dönüşerek zararları karşılayabilecek nitelikte içsel

⁸⁶¹ Khan, M. The problem with an EU-wide 'bad bank' – Fitch, Financial Times, 15 Şubat 2017, <https://www.ft.com/content/c8a91485-a773-3c10-bcb3-05e0522e1443>

⁸⁶² Tiago Cardao-Pito and Diogo Baptista (2017) Portugal s banking and financial crises: unexpected consequences of monetary integration? Journal of Economic Policy Reform Vol. (20) 2, 165-191.

⁸⁶³ European Banks, The Economist, 1 Temmuz 2017, 67

⁸⁶⁴ Bkz. "bail-in"

⁸⁶⁵ Afonso, G, Santos, J A C and Traina, J (2014), Do too-big-to-fail banks take on more risk? , Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, Vol. 20(2), pages 41–58.

çözümleme özelliğine sahip borçlanma araçları bulundurmaları zorunlu hâle getirilmiştir⁸⁶⁶.

Böylelikle, normal koşullarda bir bankanın tasfiye sürecine girmesi hâlinde o bankanın tahvillerine yatırım yapmış olan yatırımcıların alacaklarını bankanın hissedarlarından daha önce tahsil etmesi gerekirken, içsel çözümleme kapsamında tahvil yatırımcılarının da hissedarlar gibi bankanın zararlarını karşılamayı üstlenmesi öngörülmüştür⁸⁶⁷. Bu sayede, olası bir iflas aşamasında bankanın kamu kaynakları kullanılmasına gerek olmaksızın yeniden yapılandırılması veya sistemik risklere yol açmayacak şekilde kontrollü olarak tasfiye edilmesi öngörülmüştür⁸⁶⁸. Söz konusu düzenlemelerin ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, AB’de bu uygulamanın ilk örneğinin 2012 yılında Güney Kıbrıs’ta yaşanan bankacılık krizi sırasında gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Bu örnekte mevduat sigortası kapsamındaki mevduatların da içsel çözümleme sürecine dâhil edilerek mali sıkıntı yaşamakta olan Bank of Cyprus ve Laiki Bank isimli bankaların mudilerinin de söz konusu bankaların zararlarını karşılamaya katkıda bulunmasının planlanmış olduğu görülmektedir⁸⁶⁹. Söz konusu kriz sırasında bu iki bankadaki mevduat sigortası kapsamı dışındaki mevduatların ise AB tarafından sağlanacak acil likidite yardımı⁸⁷⁰ karşılığında hisse senedine çevrilmesi gündeme gelmiştir⁸⁷¹.

12.5 AB Banka Kurtarma ve Çözümleme Direktifi

AB’de iflas aşamasına gelmiş olan bankaların kurtarılması veya çözümlenmesine ilişkin olarak 2014 yılında kısaca BRRD olarak bilinen düzenleyici bir çerçevenin oluşturulmuş olduğu görülmektedir. Söz konusu çerçeve incelendiği zaman, iflas aşamasındaki bir bankanın parçalarının hissedarların onayı gerekmeksizin satılabilmesi, bankaya kayyum atanabilmesi, bankanın sorunlu aktiflerinin ayrı bir kuruluşa aktarılabilmesi ve bankanın alacaklılarının içsel çözümlenmeye tabi tutulması gibi birçok alternatif yaklaşımın ortaya konmuş olması dikkat çekmektedir⁸⁷². 2015

⁸⁶⁶ Siegert, C and Willison, M (2015), Estimating the extent of the too big to fail problem - a review of existing approaches , Bank of England Financial Stability Paper No. 32

⁸⁶⁷ Goodhart, C. and E. Avgouleas (2014) A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 10065, Temmuz 2014.

⁸⁶⁸ Chennels, L., & Wingfield, V. (2015). Bank failure and bail-in: an introduction. Bank of England Quarterly Bulletin Quarterly Bulletin 2015 Q3. 228-241

⁸⁶⁹ Zenios, S. A., The Cyprus Crisis and a way forward , Cyprus Economic Policy Review, 2013, Vol.7 (1), 3-13

⁸⁷⁰ Bkz. “Emergency Liquidity Assistance”

⁸⁷¹ Sofronis Clerides (2014) The Collapse of the Cypriot Banking System: A Bird s Eye View , Cyprus Economic Policy Review 8(2): 3-35

⁸⁷² Micossi, S (2014), Bail-in rules in EU banking union and financial stability , VoxEU, 5 Haziran.

yılında yürürlüğe girmiş olan olan bu düzenlemeler kapsamında, iflas noktasına gelmiş olan önemli bankaların çözümlenebilirlik faaliyetlerinin tek bir merkezden etkin bir şekilde yürütülmesini ve bankaların düzenli şekilde tasfiye edilebilmesini sağlamak amacıyla kısaca SRM olarak bilinen bir çerçeve oluşturulmuş ve önemli bankaların çözümlenebilirlik süreçlerinin gözetimine ilişkin sorumluluk SRB'ye verilmiştir⁸⁷³. Böylelikle, önemli bankaların denetim ve gözetiminden ECB'nin sorumlu olmasına benzer bir uygulama ortaya konarak, önemli bankaların çözümlenebilirlik süreçlerinden tek bir yetkili otorite olarak SRB'nin sorumlu olması öngörülmüştür.

Nitekim, bu düzenlemeler çerçevesinde ortaya konmuş olan ve kısaca RAP olarak bilinen bir program aracılığıyla G-SIB'lerin çözümlenebilirliklerinin SRB tarafından yıllık olarak değerlendirilmeye başlanmış olduğu görülmektedir⁸⁷⁴. Söz konusu kararların ortaya çıkış süreci incelendiği zaman, özellikle İtalya, Almanya ve Fransa gibi Kıta Avrupası'ndaki bazı ülkeler arasında çeşitli görüş ayrılıkları gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, siyasi nedenlerden dolayı mevduat sahiplerini korumaya öncelik veren İtalya hükümeti söz konusu karara olumsuz yaklaşırken, Alman hükümetinin ise bu karara destek vererek bankaların sadece hisse senetlerinin ve teminatsız borçlarının değil bütün borçlarının içsel çözümlenebilirlik kapsamına dâhil edilmesi gerektiğini savunmuş olması dikkat çekmektedir.

Bu dönemde Fransa hükümetinin ise, söz konusu uygulamaya destek vermesine rağmen mevcut tahvillerin bu düzenlemenin dışında bırakılması gerektiğini ve bankaların içsel çözümlenebilirlik özelliğine sahip yeni borçlanma araçları ihraç etmesinin daha uygun olacağını savunmuş olduğu bilinmektedir. Öte yandan, Avrupa Komisyonu ise bankaların fonlama maliyetlerini yükseltebileceği gerekçesiyle Alman hükümetinin savunmuş olduğu uygulamaya sıcak bakmazken, mevduatların korunmasına öncelik veren İtalya hükümeti ve bankaların içsel çözümlenebilirlik özelliğine sahip yeni tahvil ihraç etmesini savunan Fransa hükümetinin ortaya koymuş olduğu yaklaşımlara genellikle daha sıcak bakmış olduğu görülmektedir⁸⁷⁵.

Bu tartışmaların yanı sıra, içsel çözümlenebilirlik kapsamına bankaların sadece yeni ihraç etmiş oldukları içsel çözümlenebilirlik tahvillerinin mi dâhil edileceği yoksa eski tahvillerinin de bu kapsamda değerlendirileceği konusunda da AB üyesi ülkeler arasında derin görüş ayrılıklarının yaşanmış olduğu bilinmektedir. AB'de ayrıca ulusal çözümlenebilirlik fonlarının yerini alacak

⁸⁷³ Hadjiemmanuil, C (2015) Bank resolution financing in the Banking Union. LSE Law, Society and Economy Working Papers, No. 6

⁸⁷⁴ SRB, 2020 Work Programme, https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb.2019.4871_wp_2020_final_version_web.pdf

⁸⁷⁵ Bschor, B., Italian bail-in proposal raises MREL fears, International Financial Law Review, 14 Eylül 2015, www.iflr.com/Article/3488322/Italian-bail-in-proposal-raises-MREL-fears.html?ArticleId=3488322.

şekilde kısaca SRF olarak bilinen bir ortak çözümlenme fonu oluşturulması fikrinin de gündeme gelmiş olduğu ve özellikle Almanya'nın bankaların fona yapacakları katkının adaletli olmasına ilişkin ısrarlı tutumu neticesinde bankaların söz konusu fona bilançolarının büyüklükleri ve risk profilleri ile orantılı bir şekilde katkıda bulunmasının zorunlu hâle getirilmiş olduğu bilinmektedir⁸⁷⁶.

12.6 AB'de banka çözümlenme süreçlerinde karşılaşılan sorunlar

BRRD kapsamında benimsenmiş olan “zarar paylaşımı prensibi”⁸⁷⁷ çerçevesinde iflas aşamasına gelen bir bankanın SRF'ten veya devletten likidite desteği almadan önce öncelikle mevduat sigortası kapsamı dışındaki mevduatlarının ve pasiflerinin en az %8'inin içsel çözümlenmeye tabi tutularak zararlarının hissedarlar ve kreditorler tarafından karşılanmasının zorunlu hâle getirilmiş olması dikkat çekmektedir⁸⁷⁸. Ancak, söz konusu kararın gündeme gelmesinin ardından özellikle Yunanistan ve İtalya gibi ülkelerde, mevduat sahiplerinin zarara uğratılmaması amacıyla söz konusu kurallar uygulamaya girmeden önce mali yönden zayıf bankaların hızlı bir şekilde çözümlenmeye alınarak yeniden sermayelendirilmiş olduğu görülmektedir. Hatta, içsel çözümlenme kuralının yürürlüğe girmesine rağmen, Yunanistan'da bu dönemde devam etmekte olan borç krizi nedeniyle uygulamaya sokulmayarak, oldukça tartışmalı bir şekilde bankaların yeniden sermayelendirmesine izin verilmiş olduğu bilinmektedir⁸⁷⁹.

BRRD kapsamında çözümlenme kurallarının uygulanmış olduğu ilk örnek incelenecek olursa, içsel çözümlenme prensibinin uygulanmış olduğu ilk bankanın İspanyol bankası Banco Popular olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, ECB'nin 2017 yılında söz konusu bankanın iflas aşamasına geldiğine karar vermesinin ardından, banka çözümlenme sürecine alınmıştır. Bunu müteakip, bankanın hissedarlarının ve imtiyazsız tahvil yatırımcılarının zararı karşılanmasının ardından banka kısa süre içerisinde sembolik bir satış bedeli karşılığında bir diğer İspanyol bankası olan Santander'e devredilmiş ve bu süreçte kamu kaynakları kullanılmamıştır⁸⁸⁰. Ancak, aynı yıl iflas aşamasına gelen iki İtalyan bankası Banca Popolare di Vicenza ve Veneto Banca'nın ise benzer bir çözümlenme sürecine dâhil edilmemiş olması dikkat çekmektedir. Bu süreçte ECB'nin Banca Popolare di Vicenza ve Veneto

⁸⁷⁶ Huertas, T and M J Nieto (2014), How much is enough? The case of the Resolution Fund in Europe, VoxEU, London, 18 March

⁸⁷⁷ Bkz. “burden-sharing condition for state aid”

⁸⁷⁸ Restoy, F., Bail-in in the new bank resolution framework: is there an issue with the middle class?, 23 Mart 2018, <https://www.bis.org/speeches/sp180323.htm>

⁸⁷⁹ World Bank Group, Bank resolution and bail-in in the EU : selected case studies pre and post BRRD, 12 Aralık 2016, pubdocs.worldbank.org/en/120651482806846750/FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf

⁸⁸⁰ European Banks, The Economist, 1 Temmuz 2017, 67

Banca'nın iflas etmeye yakın olduklarına hükmetmiş olmasına rağmen, söz konusu bankaların diğer finansal kuruluşlarla olan karmaşık ilişkileri nedeniyle SRB'nin çözümlene süreci başlatmaktan kaçınmış olduğu görülmektedir. SRB, söz konusu bankaların çözümlenmeye alınmalarının "kamu çıkarına ters düşeceğini" öne sürerek, bu konudaki yasal sürecin İtalyan ulusal iflas kanunu çerçevesinde yürütülmesine izin vermiştir⁸⁸¹.

Nitekim, İtalya'da gündeme gelmiş olan bu uygulamanın BRRD'nin AB üyesi ülkeler tarafından tutarlı şekilde uygulanacağı yönündeki beklentileri zayıflatmış olduğu görülmektedir. Özellikle SSM çerçevesinde Euro bölgesindeki banka çözümlenmelerinin sorumluluğunu üstlenmiş olan SRB'nin söz konusu iki bankanın çözümlene süreçleri ile ilgili sorumluluk almaktan kaçınmasının yanı sıra, söz konusu iki bankanın kamu müdahalesi ile kurtarılmadan önce BRRD zarar paylaşımı prensibinin aksine, pasiflerinin en az %8'inin içsel çözümlenmeye tabi tutulmamış olmasının yoğun eleştirilere yol açmış olduğu bilinmektedir⁸⁸². Görüldüğü gibi, AB'deki çözümlene süreçlerini düzenlemek amacıyla açıklanmış olan BRRD kapsamında, ulusal yargı süreçlerinde yaşanabilecek sorunları önlemek amacıyla sistemik açıdan önem arz eden bankaların haricindeki bankaların çözümlene süreçlerinde alacaklı hiyerarşisine ilişkin kararların ulusal denetim otoritelerinin inisiyatifine bırakılması bir takım farklı uygulamaların gündeme gelmesine yol açmıştır⁸⁸³. Nitekim, Banca Popolare di Vicenza ve Veneto Banca örneklerinde, bankaların zararlarının hissedarlar ve imtiyazsız tahvil yatırımcıları tarafından karşılanmasına karar verilirken, zararların bireysel yatırımcılara yansıtılmamasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁸⁸⁴.

Öte yandan, BRRD çerçevesindeki çözümlene süreçlerinde aynı özellikteki tahvillerin alacaklı hiyerarşisindeki konumunun "eşitlik ilkesince"⁸⁸⁵ güvence altına alınmış olmasının da bir takım sorunlara yol açmış olması dikkat çekmektedir⁸⁸⁶. Örneğin, Portekiz bankası Banco Espírito Santo'nun kurtarılması aşamasında Portekiz çözümlene otoritesi olan Portekiz Merkez Bankası'nın⁸⁸⁷ bankanın aynı özelliklere sahip olan imtiyazlı tahvillerden bazılarını yeni oluşturulan kötü bankanın bilançosuna aktararak, söz konusu tahvillere yatırım yapmış olan yatırımcıları zarara uğratmış olmasının ülkede

⁸⁸¹ Hale, T. Banco Popular investors to press ahead with legal action, Financial Times, 17 Temmuz 2017, <https://www.ft.com/content/bdc009ca-68b1-11e7-8526-7b38dcaef614>

⁸⁸² Wilkes, S. Public interest loophole casts doubt on EU banking union, Risk.net, 10 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/regulation/5300336/public-interest-loophole-casts-doubt-on-eu-banking-union>

⁸⁸³ Alexander, P. EU Council aims to limit bail-in debt rules, Risk.net, 17 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5609801/eu-council-aims-to-limit-bail-in-debt-rules>

⁸⁸⁴ Central Banking Newsdesk, EC approves state aid for two Italian banks, 26 Haziran 2017, https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-stability/3264261/ec-approves-state-aid-for-two-italian-banks#cxrecs_s

⁸⁸⁵ Bkz. "pari passu"

⁸⁸⁶ European Banks, The Economist, 1 Temmuz 2017, 67

⁸⁸⁷ Bkz. "Banco de Portugal"

bir takım ciddi hukuki sorunların gündeme gelmesine yol açmış olduğu bilinmektedir.

Hatırlanacağı gibi, bu süreçte ECB'nin de BRRD prensipleri ile örtüşmeyen bu uygulamaya seyirci kalması, Avrupa finans çevrelerinde yoğun eleştirilere yol açmıştır⁸⁸⁸. Bu konuya ilişkin tartışmaların AB'de gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir. Sonuç olarak, BRRD'nin yürürlüğe girmesinden hemen sonra gündeme gelmiş olan bu örnekte imtiyazlı tahvil sahiplerinin de bankanın kurtarma maliyetini üstlenmeye zorlanmasının, söz konusu düzenlemelerin AB'de tartışmalı bir şekilde uygulamaya girmesine yol açmış olduğu görülmektedir⁸⁸⁹. Nitekim, BRRD'nin uygulanma sürecine göz atıldığı zaman, söz konusu bankaların kamu desteği ihtiyacını ortadan kaldırmak amacıyla tasarlanmış olmasına rağmen, ECB'nin gerçekleştirmekte olduğu gerek stres testleri, gerekse AQR gibi değerlendirmelerin sonucunda henüz iflas aşamasına gelmemiş olan bankalara da belli durumlarda sermaye enjeksiyonu sağlanmasına olanak tanımış olmasının da bu düzenlemelerin uygulanma aşamasında bir takım siyasi tartışmalara yol açmış olduğu görülmektedir.

Örneğin, dünyanın en eski bankası olarak bilinen İtalyan Monte dei Paschi di Siena bankasının BRRD'in yürürlüğe girmesinin hemen ardından devlet yardımı ile kurtarılmasının gündeme gelmiş olmasının AB içerisinde yoğun tartışmalara yol açmış olduğu bilinmektedir⁸⁹⁰. Özetlemek gerekirse, İtalyan hükümeti mali sıkıntı yaşamakta olan bankanın kurtarılması için bireysel yatırımcıları içsel çözümlenmeye tabi tutmak yerine, 2016 yılının sonunda bankayı "tedbir amaçlı yeniden sermayelendirmeye"⁸⁹¹ tabi tutarak bankaya likidite enjekte etmeye karar vermiş olması, AB içerisinde büyük tartışmalara yol açmıştır. Bu süreçte, başta Almanya olmak üzere birçok ülke Monte dei Paschi di Siena'nın zararlarının mevduat sahipleri, banka hissedarları ve tahvil yatırımcıları tarafından karşılanması yönünde İtalyan hükümetine yoğun baskı yapmış olduğu bilinmektedir. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu'nun ancak imtiyazsız tahvil yatırımcılarının içsel çözümlenmeye tabi tutulması, bankanın bazı faaliyetlerini elden çıkarması ve bankanın hisse

⁸⁸⁸ Zavvos, G S and S Kaltsouni (2015), The Single Resolution Mechanism in the European Banking Union: Legal Foundation, Governance Structure and Financing , in M Haentjens and B Wessels (eds.), Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd

⁸⁸⁹ De Groen, W P and D Gros (2015), Estimating the Bridge Financing Needs of the Single Resolution Fund: How expensive is it to resolve a bank? , CEPS Special Report No. 122, CEPS, Brussels, November

⁸⁹⁰ American Financial Regulation, The Economist, 11 February 2017, 59-60

⁸⁹¹ Bkz. "precautionary recapitalisation"

fiyatının sulandırılması şartıyla İtalyan hükümetinin kurtarma paketine onay vereceğini açıklamış olduğu görölmektedir⁸⁹².

Bu örneklerde de görüldüğu gibi, BRRD kapsamında ortaya konmuş olan kurallar ve bu kurallara ilişkin yorumlar incelendiği zaman, söz konusu düzenlemelerin uygulanabilirliği açısından belirsizliğe yol açan birçok tartışmalı konunun ön plana çıktığı görölmektedir. Örneğin, bir bankanın çözümlene sürecine alınmasının bankanın PoNV aşamasına gelip gelmediği, mali sorunlarının diğer kuruluşlara yayılma riski olup olmadığı, PIA değerlendirmesinin yapılıp yapılmadığı ve bankanın sürdürülebilir olup olmadığı gibi yoruma açık bir takım kriterlere bağlı olmasının ileriki süreçlerde çeşitli sorunlara yol açmış olduğu görölmektedir⁸⁹³. Öte yandan, mali sıkıntı yaşamakta olan bankaların çözümlene sürecine çok erken alınması hâlinde bunun mevduat hücumlarını tetikleyerek finansal istikrârı tehdit edebileceği yönünde eleştirilerin de gelmiş olduğu görölmektedir⁸⁹⁴. Bu nedenle, AB üyesi ülkelerdeki ulusal mevzuatların birbirleriyle daha uyumlu hâle getirilmesi ve ulusal otoritelere daha az konuda inisiyatif kullanma hakkı tanınması amacıyla ileriki yıllarda bir takım yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi beklenmektedir⁸⁹⁵.

⁸⁹² Dan Hardie, European Commission approves Monte dei Paschi recapitalisation, Central Banking, 05 Temmuz 2017, <https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-stability/3267516/european-commission-approves-monte-dei-paschi-recapitalisation>.

⁸⁹³ Goodhart, C. and E. Avgouleas (2014), A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms, CEPR Discussion Paper No 10065.

⁸⁹⁴ Central Banking Newsdesk, Italian bail-outs may set bad precedent, ECB supervisor warns, Central Banking, 30 Ağustos 2017, <https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-stability/3289031/italian-bail-outs-may-set-bad-precedent-ecb-supervisor-warns>

⁸⁹⁵ Alexander, P. ECB's Angeloni: bullish on Brexit, wary on regulatory reform, Risk.net, 6 Haziran 2018, <https://www.risk.net/regulation/5667141/ecbs-angeloni-bullish-on-brexit-wary-on-regulatory-reform>

Onüçüncü Bölüm

Banka bilançolarının zarar karşılama kapasitesinin artırılması

13.1 Toplam Zarar Karşılama Kapasitesi

2007-2008 küresel krizinin ardından gerçekleştirilmiş olan bankacılık reformları çerçevesinde TBTF olarak tanımlanabilecek olan bankalara sağlanan kamu desteğinin sonlandırılmasına ve banka kurtarma maliyetlerinin vergi mükelleflerince değil, bankanın hissedarları ve alacaklıları tarafından karşılanmasını sağlamaya yönelik olarak ortaya konmuş olan çalışmalar incelendiği zaman, FSB'nin BCBS ile istişarede bulunarak 2015 yılında kısaca TLAC olarak bilinen yeni bir yükümlülük ortaya koymuş olduğu görülmektedir. BCBS, G-SIB'lerin TLAC yükümlülüğünü karşılamak amacıyla tutmuş olduğu CET1 sermaye unsurlarının aynı zamanda Basel III sermaye tamponlarını karşılamak için kullanılmasına izim vermemiştir⁸⁹⁶.

Nitekim, Basel III sermaye yükümlülüklerinin yanı sıra, TLAC yükümlülüklerinin de gündeme gelmesiyle birlikte G-SIB'lerin toplam sermaye yükümlülüklerinin RWA'larının yaklaşık %20'sine ulaşmış olduğu hesaplanmaktadır⁸⁹⁷. Özetlemek gerekirse, bu kural çerçevesinde G-SIB'lerin bilançolarında bankanın iflas aşamasına yaklaşmasıyla özkaynağa dönüşerek içsel çözümlenmeye tabi olabilecek nitelikte araçlar bulundurmalarına karar verilmiştir⁸⁹⁸. FSB, bu uygulama ile birlikte, sistemik riskleri G-SIB'lerin bilançolarından uzaklaştırarak piyasaya dağıtmayı amaçlamış olduğu anlaşılmaktadır.

Kurul ayrıca G-SIB'lerin bilançolarından kaynaklanabilecek risklerin diğer bankalara da bulaşmasını önlemek amacıyla, söz konusu bankaların diğer G-SIB'ler tarafından ihraç edilmiş olan içsel çözümlenmeye tabi olabilecek nitelikteki TLAC araçlara yapmış olduğu yatırımlara bir takım miktarsal sınırlamalar getirilmesine karar vermiştir⁸⁹⁹. Kurul TLAC standardı

⁸⁹⁶ BCBS, TLAC holdings standard, 12 Ekim 2016, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d387.pdf>

⁸⁹⁷ FSB, Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, 9 Kasım 2015 (<http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>)

⁸⁹⁸ FSB, Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution, Kasım 2014, <http://www.fsb.org/2014/11/adequacy-of-loss-absorbing-capacity-of-global-systemically-important-banks-in-resolution>

⁸⁹⁹ Philp, A. Financial Stability Board faces battle for consistent TLAC implementation, Global Risk Regulator, Ekim 2015, 1-5

kapsamında ayrıca bankaların yurt dışındaki iştiraklerinde ortaya çıkabilecek zararların bankacılık grubunun bizzat kendisi tarafından karşılanması ve bu iştiraklerin gerekli durumlarda etkin bir şekilde çözümlenebilmelerini sağlamak amacıyla ana bankanın başka bir ülkedeki iştiraklerinin ihraç ettiği TLAC araçlara yatırım yapmasına da karar vermiştir.

Böylelikle, G-SIB'lerin bilançolarında kendi iştiraklerinin ihraç etmiş olduğu "dâhili TLAC"⁹⁰⁰ adı verilen araçlar bulundurarak, söz konusu iştiraklerinin mali sıkıntı yaşaması hâlinde ortaya çıkabilecek zararlarının ana banka tarafından karşılanması öngörülmüştür⁹⁰¹. TLAC'a ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, FSB'nin çözümlenebilecek işlemlerinin yürütülebilmesi açısından TLAC araçların vade bitimine kadar en az bir yıl süre kalmış olması şartını getirirken, vade bitimine 1 ve 2 yıl arası kalmış olan bir takım borç senetlerinin ise, ancak %50 seviyesinde bir iskonto uygulamasına tabi olma koşuluyla kullanılabilmesine izin vermiş olduğu görülmektedir⁹⁰².

FSB'nin bu kararı nedeniyle bir yıl içerisinde geri ödenme hakkına sahip olan "geri ödenebilir"⁹⁰³ tahvillerin TLAC kapsamına dâhil edilip edilmeyeceği konusunda uluslararası finans çevrelerinde bir takım belirsizliklerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca, söz konusu tahvillerin TLAC kapsamında kullanılmasına izin verilmemesi hâlinde bankalar açısından fazladan bir fonlama ve sermaye ihtiyacı ortaya çıkabilecek olmasının da uluslararası finans piyasalarında endişe yaratmış olması dikkat çekmektedir⁹⁰⁴. FSB, gerçekleştirmiş olduğu QIS'lerin sonucunda G-SIB'lerin 2019 yılından itibaren RWA'larının %16'sı ve kaldıraç rasyosunun paydasında kullanılan toplam risk miktarının %6'sı seviyesinde içsel çözümlenmeye uygun varlıklara sahip olmasına karar verirken, 2022 yılına kadar bu seviyenin %18'e ve %6,75'e yükseltilmesini öngörmüştür.

Ancak, yükselen piyasalardaki G-SIB'lere daha uzun bir geçiş süresi tanıyarak, bu bankalara 2022 yılından 2025 yılına kadar ilave bir süre tanıyıştır. Tablo 22'de 2019 yılı itibarıyla TLAC standartlarının küresel olarak uygulanma aşamaları özetlenmektedir. FSB, TLAC yükümlülüğünün %8'inin CET1 sermaye araçlarından oluşmasına karar verirken, geriye kalan %8'inin ise T1 ve T2 sermaye araçlarla karşılanmasına izin vermiştir. Ancak,

⁹⁰⁰ Bkz. "internal TLAC"

⁹⁰¹ Krahnert, J P (2014), Implementing bail-in properly , Policy Letter No. 35, SAFE, Frankfurt, 13 Kasım

⁹⁰² FSB, Principles of Loss-Absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in resolution: Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, 9 Kasım 2015, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>

⁹⁰³ Bkz. "callable"

⁹⁰⁴ Tanner, C. Bankers warn first TLAC bail-in could spark market shock, Risk.net, 22 Eylül 2017, <https://www.risk.net/regulation/5334836/bankers-warn-first-tlac-bail-in-could-spark-market-shock>

Kurul'un TLAC yükümlülüğünün vadesi 5 yıldan kısa olan eski tip T2 sermaye araçları kullanılarak karşılanabilmesine izin vermemiş olması dikkat çekmektedir⁹⁰⁵.

Kurul'un buna paralel olarak, TLAC'nin Basel III sermaye tamponlarını karşılamak için kullanılacak olan sermaye unsurları haricindeki CET1 ve AT1 sermaye araçları ile diğer uzun vadeli teminatsız ve tahsil önceliği kısıtlanmış⁹⁰⁶ borçlanma araçlarıyla karşılanmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Kurul, ayrıca TLAC yükümlülüğünün alacaklı hiyerarşisinde mevduatlar ve tedarikçilere olan borçlar gibi ofofinansman kapsamı dışında tutulan kalemlerden daha sonra gelmesine ve bu yükümlülüğün belli bir kısmının içsel çözümlenmeye uygun araçlarla karşılanmasına karar vermiştir. Kurul ayrıca TLAC nitelikli araçların ödeme önceliğinin sözleşmelerindeki hükümlerce kısıtlanmış olmasını zorunlu hâle getirmiştir⁹⁰⁷.

Tablo 22. Küresel TLAC uygulamaları (Temmuz 2019 itibarıyla)

Ülke	Uygulamaya giriş yılı	RWA	LRD
AB	2022	%18	%6,75
Kanada	2021	%18	%6,75
Hong Kong	2022	%18	%6,75
Japonya	2022	%18	%6,75
İsviçre	2020	%18 - %22,3	%6,75 - %8
Birleşik Krallık	2022	%18	%6,75
ABD	2019	%18	%7,5

Kaynak: FSB, Review of the Technical Implementation of the Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Standard, 2 July 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P020719.pdf>

13.2 Özkaynaklar ve nitelikli yükümlülükler için asgari koşullar

Küresel bir uygulama olarak gündeme gelmiş olan TLAC'a paralel olarak, AB'de BRRD kapsamında iflas etme aşamasına gelen bankaların finansal istikrarı tehdit etmeyecek bir şekilde çözümlenebilmesini sağlamak için MREL ismi verilen bir düzenlemenin ortaya konulmuş olduğu

⁹⁰⁵ Vickers, J (2015) Initial response to the FSB s consultative document on Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution, <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/John-Vickers-on-TLAC.pdf>

⁹⁰⁶ Bkz. "subordinated"

⁹⁰⁷ Alexander, P. Flexible FSB seeks to meet most concerns on TLAC, Global Risk Regulator, December 2015, 1-5.

görülmektedir⁹⁰⁸. Ancak, EBA'nın 2014 yılında açıklamış olduğu ve SRB tarafından yıllık olarak gözden geçirilmekte olan MREL düzenlemelerinin, sadece G-SIB'lere yönelik bir uygulama olarak ortaya konmuş olan TLAC'tan farklı olarak AB'deki bütün bankalara yönelik olarak uygulanmasına karar verilmiş olması dikkat çekmektedir. Bankalar açısından ilave sermaye ihraç etme ihtiyacı doğuracak olan MREL düzenlemesi nedeniyle AB'deli bankaların fonlama maliyetlerinin yükseleceği ve küçük bankaların içsel çözümlene niteliklerine sahip tahvil ihraç etme konusunda büyük bankalarla rekabet etmekte zorluk yaşayabileceğine ilişkin çeşitli endişeler gündeme gelmektedir⁹⁰⁹. Örnek vermek gerekirse, sorunlu kredilerin yüksek olduğu İtalya gibi ülkelerdeki bankaların MREL kapsamında değerlendirilebilecek borçlanma araçları ihraç etmekte zorluk yaşamakta oldukları bilinmektedir.

Tablo 23. TLAC ve MREL arasındaki temel farklar

Ülke	MREL	TLAC
Uygulama tarihi	1 Ocak 2016	1 Ocak 2019 ⁹¹⁰
Kapsam	Bütün AB bankaları	G-SIB'ler
Referans değer	Pasifler ve özkaynaklar	RWA'lar ve LRD
Asgari yükümlülük	Pasiflerin %8'i	RWA (%18), LGD (%6,75) ⁹¹¹
Uygulama seviyesi	CET1 rasyosu	İlgili çözümlene birimleri
İçsel dağılım	-	%75 - %90

Kaynak: KPMG, MREL – Impact on funding and business strategy still unknown, 6 Eylül 2016,

<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2016/09/mrel-impact-on-funding-business-strategy-still-unknown-fs.html>

MREL kuralının gündeme gelmesinin ardından yaşanan süreç incelendiği zaman, özellikle söz konusu uygulamanın G-SIB'ler için ne şekilde uygulanacağı konusundaki belirsizliklerin AB'de gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu görülmektedir⁹¹². Bu süreçte birçok bankanın MREL ile uyumlu borçlanma araçları ihraç etme konusunda Avrupa finans piyasalarının kendine özgü koşullarına bağlı olarak bir takım zorluklar yaşayabileceğinden endişe ederek MREL düzenlemelerine tepki göstermiş

⁹⁰⁸ Bank of England, The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), Aralık 2015, www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/resolution/mrelconsultation2015.pdf

⁹⁰⁹ Feridun, M., EU Banking Package: is MREL transparency really warranted?, Finextra, 14 Temmuz 2019, <https://www.finextra.com/blogposting/17500/eu-banking-package-is-mrel-transparency-really-warranted>

⁹¹⁰ Yükselen piyasalardaki G-SIB'ler için 1 Ocak 2022

⁹¹¹ 2019'dan itibaren RWA'nın %16'sı ve LGD'nin %6'sı

⁹¹² Interim Report on MREL implementation / EBA July 2016, <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/EBA+Interim+report+on+MREL>

olduğu görülmektedir. Tablo 23’de TLAC ve MREL arasındaki temel farkları görülmektedir.

MREL ile uyumlu araçların TLAC kapsamında kullanılabilir borçlanma araçları ile aynı özelliklere sahip olması ve birkaç istisna dışında zarar karşılama özelliğine sahip olan tahsil önceliği kısıtlanmış borçlanma araçlarından oluşması öngörülmüşken, AB dışındaki bankaların ihraç etmiş olduğu borçlanma araçlarının da MREL yükümlülüklerinin karşılanması amacıyla kullanılabilmesine izin verilmiştir. MREL düzenlemelerin kapsamında ayrıca bankaların karşılaması gereken asgari MREL yükümlülüklerinin TLAC hesaplamalarının aksine toplam pasifler üzerinden değil, RWA’lar ve kaldıraç rasyosunun paydasında kullanılan toplam risk miktarı üzerinden hesaplanmasına karar verilmiş olması dikkat çekmektedir⁹¹³. SRB’nin 2020 yılına kadar bütünüyle uygulamaya girmesini öngörmüş olduğu MREL düzenlemeleri kapsamında bütün bankaların bilançolarında kendilerine özel riskleri ve fonlama koşulları dikkate alınarak belirlenecek miktarda içsel çözümleme niteliği taşıyan araçlar bulundurmaları zorunlu hâle getirilmiştir. BRRD düzenlemeleri çerçevesinde bankalar için MREL hedefleri belirlenirken, bankanın bilanço büyüklüğü, iş ve fonlama modelleri, risk profili ve çözümleme stratejileri gibi bir takım faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir⁹¹⁴.

Dolayısıyla, bankaların toplam MREL yükümlülüklerini hesaplarken zarar karşılama kapasitelerinin yanı sıra, çözümleme planlarını ve olası bir mali sıkıntı sırasında piyasaların güvenini tekrar kazanarak faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde sürdürmelerini sağlayacak yeniden sermayelendirme hesaplamalarını da dikkate almaları gerekmektedir. MREL düzenlemelerine ilişkin müzakere süreci incelendiği zaman, BRRD’nin “zarar paylaşımı” prensibi nedeniyle EBA’nın başlangıçta sistemik öneme sahip olan bankaların MREL yükümlülüklerinin pasiflerinin en az %8’i düzeyinde belirlenmesine ilişkin bir öneride bulunmuş olduğu görülmektedir. Ancak, mali sıkıntı yaşayan küçük bankaların çözümleme sürecine alınması yerine tasfiye edilmesi yönünde bir yaklaşımın daha doğru olacağını savunan Avrupa Komisyonu ise bu konudaki kararı ulusal çözümleme otoritelerine bırakmış ve bankaların MREL yükümlülüklerinin sistemik önemlerine ve çözümleme planlarına göre belirlenmesini uygun görmüştür⁹¹⁵. Öte yandan, bireysel mevduatlarla fonlama sağlamakta olan bankaların bilançolarında MREL ile uyumlu araçlar bulundurmalarının gereksiz olduğuna ilişkin çeşitli

⁹¹³ PwC, MREL, TLAC and Banking Resolution, https://digital.pwc-tools.de/basel-iv/wp-content/uploads/sites/23/2017/03/4174_RZ_Booklet_Toolbox_MREL_A6_SCREEN.pdf

⁹¹⁴ EBA, EBA publishes final technical standards to ensure effective resolution under the BRRD, 3 Haziran 2015, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/regulatory-technical-standards-on-minimum-requirement-for-own-funds-and-eligible-liabilities-mrel>

⁹¹⁵ Willkes, S. No safety net: EU urged to accelerate bail-in buffers, Risk.net, 13 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/regulation/5300671/no-safety-net-eu-urged-to-accelerate-bail-in-buffers>

eleştiriler de gündeme gelmiştir⁹¹⁶. Buna paralel olarak, MREL niteliğine sahip araçların ihraç edilmesinin bankalar açısından maliyetli olması nedeniyle küçük bankaları rahatlatmak için belli bir sınırın altında bilanço büyüklüğüne sahip bankaların MREL kuralından muaf tutulmasına ilişkin tartışmaların da AB’de gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir.

Ancak, söz konusu sınırın çok yüksek belirlenmesi durumunda Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerdeki bankaları da kapsayacak olması, bu önerinin kabul görmesini engellemiştir⁹¹⁷. Nitekim, bu tartışmalar nedeniyle, MREL yükümlülüğünün nasıl hesaplanacağına dair AB’de uzlaşa sağlanması tahmin edilenden çok daha uzun bir süre almıştır⁹¹⁸. Bu süreçte özellikle İtalya ve Fransa gibi ülkelerin, MREL için bir üst sınır uygulanması fikrini savunmuş olduğu görülürken, SRB’nin ise MREL yükümlülüklerine yönelik olarak bir üst sınır yerine bir taban uygulanması yönünde öneride bulunmuş olması dikkat çekmektedir⁹¹⁹. Sonuç olarak, bankaların uyması gereken MREL kuralının ve bankaların MREL yükümlülüklerini karşılamak için kullanabilecekleri araçların her bir banka için ulusal çözümleme otoriteleri tarafından SRB tarafından belirlenen kriterler çerçevesinde öncelikle banka için tercih edilen çözümleme stratejisi dikkate alınarak saptanması öngörülmüştür.

MREL düzenlemeleri kapsamında alacaklı hiyerarşisine ilişkin de bir takım tartışmaların gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁹²⁰. Nitekim, MREL yükümlülükleriyle ilgili son düzenlemeler 2019 yılında açıklanan gözden geçirilmiş BRRD⁹²¹ çerçevesinde açıklanırken, AB üyesi ülkeler arasında çözümleme süreçlerine ilişkin alacaklı hiyerarşilerinin uyumlaştırılması konusunda da bir takım hükümlerin de ortaya konmuş olduğu görülmektedir. Ancak, özellikle bankaların çözümleme süreçlerine ilişkin ülkeler arasındaki yasal iflas süreçlerinin uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların önümüzdeki yıllarda gündemi meşgul etmesi beklenmektedir⁹²². Buna paralel olarak,

⁹¹⁶ Minenna, M. How Italian banks are disadvantaged by new MREL rules, Financial Times, 21 Temmuz 2017, <https://ftalphaville.ft.com/2017/07/21/2191734/guest-post-how-italian-banks-are-disadvantaged-by-new-mrel-rules/>

⁹¹⁷ Alexander, P. EU Council aims to limit bail-in debt rules, Risk.net, 17 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5609801/eu-council-aims-to-limit-bail-in-debt-rules>

⁹¹⁸ Minenna, M. How Italian banks are disadvantaged by new MREL rules, Financial Times, 21 Temmuz 2017, <https://ftalphaville.ft.com/2017/07/21/2191734/guest-post-how-italian-banks-are-disadvantaged-by-new-mrel-rules/>

⁹¹⁹ Alexander, P. Funding in the dark: EU banks wait on bail-in bond rules, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5635171/funding-in-the-dark-eu-banks-wait-on-bail-in-bond-rules>

⁹²⁰ Tanner, C. European banks face forex volatility on bail-in ratios, Risk.net, 15 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5595846/european-banks-face-forex-volatility-on-bail-in-ratios>

⁹²¹ Bkz. "BRRD II"

⁹²² Alexander, P. Funding in the dark: EU banks wait on bail-in bond rules, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5635171/funding-in-the-dark-eu-banks-wait-on-bail-in-bond-rules>

AB'deki MREL düzenlemesine benzer uygulamaların yakın gelecekte diğer ülkelerdeki bütün bankalara yönelik olarak da uygulanmasının gündeme gelmesi ve zamanla bütün bankaların belirli düzeyde otofinansman özellikleri taşıyan borçlanma araçları ihraç etmelerinin zorunlu hâle getirilmesi beklenmektedir⁹²³.

⁹²³ Alexander, P. Regulators rebuff fragmentation complaints, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5635631/regulators-rebuff-fragmentation-complaints>

Ondördüncü Bölüm

Yapısal bankacılık reformları

14.1 Sistemik açıdan önem arz eden bankalara yönelik standartlar

Bilindiği gibi, 2008 yılının Eylül ayında patlak veren ve daha sonra tüm dünyaya yayılan küresel kriz sırasında mali sıkıntı yaşayan Bear Stearns, AIG, Royal Bank of Scotland ve Merrill Lynch gibi birçok finansal kuruluşun iflas etmeleri durumunda finansal sistemin tümünü tehlikeye atabilecek olmalarından endişe edilerek devlet müdahaleleriyle kurtarılmaları gündeme gelmiştir⁹²⁴. Kitabın daha önceki bölümlerinde de anlatıldığı gibi, söz konusu kuruluşların karmaşık yapıları, finansal sistemde yer alan diğer kuruluşlarla bağlantıları ve sağlamış oldukları kritik hizmetlerin diğer bankalarca kısa sürede ikame edilemeyecek olması, sistemik açıdan önem arz etmelerine yol açarak kriz sırasında vergi mükellefleri tarafından kurtarılmalarını kaçınılmaz hâle getirmiştir⁹²⁵.

Krizin ardından, FSB sistemik risk yaratma potansiyeli taşıyan finansal kuruluşlardan kaynaklanan sorunların ileride tekrarlanmaması için TBTF algısından kaynaklanan ahlâkî risklerin giderilmesine yönelik bir düzenleyici çerçeve⁹²⁶ hazırlayarak G20 liderlerinin dikkatine sunmuştur⁹²⁷. Söz konusu çerçeve kapsamında, Kurul'un küresel finans sisteminin bütününe sirayet edebilecek sistemik risklerin belirlenmesi, finansal piyasaların daha yakından izlenmesi, TBTF olduğu düşünülen bankaların olası bir iflas aşamasında kamu müdahaleleriyle kurtarılacağına dair beklentilerin ortadan kaldırılması, ülkeler arasında sistemik risklerin yönetimine ilişkin koordinasyonun sağlanması ve sistemik risklerin azaltılmasına ilişkin bir takım politika önerileri ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁹²⁸.

TBTF olarak algılanan bankalara ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Kurul'un 2010 yılında G20 liderlerinin onayını almasının ardından bu konudaki çalışmalarını yoğunlaştırarak 2013

⁹²⁴ PwC, Cracking “too big to fail”: are we nearly there yet?, Kasım 2013, <https://www.pwc.co.uk/assets/pdf/binder-cracking.pdf>

⁹²⁵ Finansal İstikrâr Kurulu, Evaluation of too-big-to-fail reform, 23 Mayıs 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P230519.pdf>

⁹²⁶ Bkz. “Reducing the moral hazard posed by SIFs”

⁹²⁷ PwC, Bank structural reform study: Supplementary report 1, Kasım 2014, <https://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/pdf/pwc-supplementary-report-1.pdf>

⁹²⁸ FSB, Reducing the Moral Hazard Posed by Systemically Important Financial Institutions, 11 Kasım 2010, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P230519.pdf>

yılında sistemik risk yaratma potansiyeli taşıyan finansal kuruluşlara yönelik olarak bir takım politika tedbirlerini kamuoyuna açıklamış olması dikkat çekmektedir⁹²⁹. Kitabın daha önceki bölümlerinde de ele alındığı gibi, bu tedbirler arasında küresel açıdan sistemik önem taşıyan finansal kuruluşların daha yüksek zarar karşılama yükümlülüklerine maruz tutulması, bu kuruluşlara yönelik denetim ve gözetim faaliyetlerinin daha sıkı bir hâle getirilmesi ve çözümlenebilmelerinin daha basit hâle getirilmesi gibi bir takım uygulamalar yer almaktadır⁹³⁰.

Buna paralel olarak, FSB'nin G20 üyesi ülkelerin ulusal düzeyde gerçekleştirmekte oldukları uygulamaları yakından izlemekte ve bu konuda G20 liderlerini devamlı olarak bilgilendirmekte olduğu bilinmektedir⁹³¹. Dolayısıyla, FSB'nin çalışmaları da bankacılık sektörü açısından en az BCBS'nin çalışmaları kadar büyük önem arz etmekte ve bu çalışmaların yakından takip edilmesi gerekmektedir. 2020 yılı itibarıyla bu konudaki çalışmalarına yoğun bir şekilde devam etmekte olan Kurul'un, 2020 yılının sonunda bu konuda kapsamlı bir rapor yayımlaması beklenmektedir⁹³². Küresel düzeyde yürütülen bu çalışmaların yanı sıra, ulusal düzenleme otoritelerinin de vergi mükelleflerince fonlanan banka kurtarma operasyonlarına son vermek ve bankacılık sektöründeki TBTF algısının yaratmış olduğu ahlâkî tehlikeyi ortadan kaldırmak amacıyla ulusal düzeyde bir takım düzenlemeler gerçekleştirmeye başlamış olması dikkat çekmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, son yıllarda bu çalışmalar kapsamında özellikle sistemik açıdan önem arz eden bankaların gerekli durumlarda finansal istikrarı tehdit etmeksizin ve kamu fonlarını riske atmaksızın çözümlenebilmelerini sağlamak amacıyla bir takım yeni düzenlemeler gerçekleştirilmekte olduğu görülmektedir⁹³³.

Sistemik açıdan önem arz eden bankalara ilişkin olarak özellikle ABD'de gündeme gelmiş olan reform girişimleri arasında, bu kuruluşların mali sıkıntı yaşayan birimlerinin faaliyet göstermekte olduğu ev sahibi ülkedeki ulusal düzenleme otoriteleri tarafından daha kolay tasfiye edilebilmesi amacıyla söz konusu bankaların iştiraklere ayrılması gibi önerilerin de gündeme gelmiş

⁹²⁹ FSB, Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions, 4 Kasım 2011, https://www.fsb.org/2011/11/r_111104bb/

⁹³⁰ Bank of England, Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?, Quarterly Bulletin 2016 Q4, <https://www.bankofengland.co.uk/quarterly-bulletin/2016/q4/ring-fencing-what-is-it-and-how-will-it-affect-banks-and-their-customers>

⁹³¹ FSB, Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms, 3 Temmuz 2017, <https://www.fsb.org/2017/07/framework-for-post-implementation-evaluation-of-the-effects-of-the-g20-financial-regulatory-reforms/>

⁹³² FSB, Evaluation of too-big-to-fail reform, 23 Mayıs 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P230519.pdf>

⁹³³ Bank of England, Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions, 10 Aralık 2012, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2012/resolving-globally-active-systemically-important-financial-institutions.pdf>

olması göze çarpmaktadır⁹³⁴. Ancak, söz konusu bankacılık gruplarının iştiraklere ayrılarak çok parçalı bir yapıya dönüştürülmesi hâlinde, grup içerisindeki özkaynakların etkin şekilde kullanılamayabileceği ve bankaların sermaye maliyetlerinin yükselebileceğinden endişe edilmektedir.

2007-2008 küresel krizinin hemen ardından TBTF bankalara ilişkin risklerin azaltılmasına yönelik yoğun çalışmalar gerçekleştirilmeye başlanmış olmasına rağmen, bu süreçte gerek ulusal seviyede, gerekse sınır ötesi seviyede gerçekleşen birleşme ve satın almalar, hem ulusal hem de küresel düzeyde sistemik öneme haiz bankaların yeniden gündeme gelmesine yol açmıştır. Nitekim, bu konsolidasyon sürecinin birçok ülkede TBTF banka algısından kaynaklanan ahlâkî risklerin giderilmesi açısından bir takım yapısal reformların gerçekleştirilmesini zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir⁹³⁵. Özellikle Birleşik Krallık, Fransa, Almanya ve ABD gibi ülkelerde ulusal düzenleme otoritelerinin bankacılık sektörünü muhtemel krizlere karşı daha dirençli hâle getirmeye yönelik olarak bir takım yapısal reformlar gerçekleştirmiş olması göze çarpmaktadır⁹³⁶. Sistemik açıdan önem arz eden finansal kuruluşlara ilişkin risklerin giderilmesine yönelik olarak yakın gelecekte diğer ülkelerde de ulusal düzeyde benzer yapısal reformların gerçekleştirilebileceği tahmin edilmektedir.

14.2 ABD’de gerçekleştirilmiş olan yapısal bankacılık reformları

ABD’de 2007 yılında konut kredisi sektöründe başlayarak küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyaya yayılmış olan finansal krizin ardından, bankaların riskli spekülâtif işlemlerinden doğan zararlarının kamu kaynakları ile karşılanmasına olan ihtiyacı ortadan kaldırmak amacıyla Obama yönetimi tarafından 2010 yılında “Dodd-Frank Wall Street Reformu ve Tüketicinin Korunması Kanunu”⁹³⁷ adı altında bir düzenlemenin yürürlüğe sokulmuş olduğu görülmektedir. Söz konusu kanunu hazırlamış olan Senatörler Chris Dodd ve Barney Frank’in adını taşıyan ve uluslararası finans çevrelerinde kısaca “Dodd-Frank Kanunu” olarak bilinen bu reformun özellikle OTC türev işlem piyasalarının şeffaflığını ve güvenilirliğini yeniden tesis etmeye, yatırımcıları korumaya ve bankacılık sektörünü daha sağlıklı

⁹³⁴ Pugsley, J, Congress told cyber is the biggest risk to the financial system, 7 Mayıs 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Regulatory-Relations/Congress-told-cyber-is-the-biggest-risk-to-the-financial-system>

⁹³⁵ FSB, Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, 20 Ekim 2010, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101111a.pdf

⁹³⁶ Barth, J.R., Caprio, G., Levine, R., 2008. Bank regulations are changing: for better or worse? World Bank Policy Research Working Paper 4646.

⁹³⁷ Bkz. “Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”

bir yapıya kavuşturmaya yönelik olarak çok kapsamlı bir takım düzenlemeler ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁹³⁸.

Öte yandan, söz konusu kanun çerçevesinde Lehman Brothers ve Bear Stearns gibi yatırım bankalarının iflas etmesiyle ortaya çıkan mali kayıplar göz önünde bulundurularak, mevduat ve yatırım bankacılığı faaliyetlerini yürüten iştiraklerin yapısal olarak aynı holding şirketi çatısı altında bulunmasının yasaklanmış olması dikkat çekmektedir⁹³⁹. Söz konusu kanun kapsamında ayrıca finans sektöründeki TBTF banka algısından kaynaklanan ahlâkî risklerin giderilmesine yönelik olarak da bir takım tedbirler alınmış olduğu görülmektedir. Örneğin, bankacılık sektöründeki risklerin tek bir kurum bilançosunda yoğunlaşmasını engellemek amacıyla 50 milyar dolar ve üzerinde bilanço büyüklüğüne sahip kuruluşların konsolide pasiflerinin ABD finans sektörünün toplam pasiflerinin %10'unu aşmasını yasaklayan bir sınırlama getirilmiştir⁹⁴⁰.

Buna paralel olarak ABD bankacılık sektörünün krizlere karşı dayanıklılığını artırmak ve istikrârını güvence altına almak amacıyla kendi namlarına alım-satım işlemi yapmak isteyen bankaların bankacılık lisanslarının iptal edilmesine karar verilmiştir⁹⁴¹. Böylelikle Goldman Sachs ve Morgan Stanley gibi yatırım bankalarının Banka Holding Şirketi'ne dönüştürülerek Fed'in denetimi altına girmiş oldukları görülmektedir⁹⁴². Dodd-Frank Kanunu kapsamında ayrıca, bankacılık sektöründeki düzenleme ve denetim boşluklarının giderilmesi amacıyla yeni otoritelerin oluşturulmuş olduğu görülmektedir. Örneğin, piyasalardaki riskleri tespit etmek, piyasa disiplini sağlamak ve sistemik açıdan önem arz eden finansal kuruluşların çözümlene süreçlerini yürütmek amacıyla 2010 yılında FSOC faaliyete geçirilirken, finansal piyasalardaki tüketicileri korumak amacıyla 2011 yılında CFPB kurulmuştur⁹⁴³. Dodd-Frank kanunu ayrıca bankaların bilanço büyüklüklerine ve yönetim şekillerine ilişkin de bir takım düzenlemeler ortaya koyarken, sistemik öneme sahip olduğu düşünülen bankaların Fed tarafından yıllık stres testlerine maruz tutulmaları ve çözümlene planlarına

⁹³⁸ Lechitskiy, Kirill, 'The Volcker Rule: Criticisms and Compliance Issues,' Berkley Law Network, 21 Nisan 2014, <https://sites.law.berkeley.edu/thenetwork/2014/04/21/criticism-and-compliance-issues-of-the-volcker-rule>

⁹³⁹ Brownback, Nathan S. et al., 'Significant Revisions of the Volcker Rule,' Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, 18 Haziran 2018, <https://corp.gov.law.harvard.edu/2018/06/18/significant-revisions-of-the-volcker-rule/>

⁹⁴⁰ Viola, Matias; Abascal, Maria; and Chaibbe, Safeddine, 'US regulation for Foreign Banking Organizations (FBOs),' BBVA Regulatory Flash, https://www.bbva-research.com/KETD/fbin/mult/140219_Regulatory_FlashUS_Regulation_for_FBOs_tcm348-427068.pdf.

⁹⁴¹ McLannahan, B. US banks can now expect a streamlined Volcker rule 2.0, Financial Times, 25 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/25ef17c2-5fd6-11e8-9334-2218e7146b04>

⁹⁴² International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017, 3-16

⁹⁴³ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017, 3-16

sahip olmaları gibi birçok yeni uygulamayı da beraberinde getirmiştir⁹⁴⁴. Söz konusu kanun kapsamında ortaya konmuş olan en önemli kuralın, eski Fed Başkanı Paul Volcker tarafından hazırlanmış olan ve uluslararası finans çevrelerinde kısaca “Volcker Kuralı” olarak anılan 619’uncu maddesi olduğu bilinmektedir.

Bu kural incelendiği zaman, bankaların ABD devlet tahvilleri dışında kendi namlarına spekülasyon amaçlı ve 60 günden daha kısa vadeye sahip alım-satım işlemi yapmasını⁹⁴⁵ yasaklamış olması dikkat çekmektedir. Söz konusu kuralın ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, başlangıçta sadece 10 sayfalık bir dokümandan ibaret olan ilgili maddenin, zaman içerisinde ABD bankacılık denetim ve gözetim otoritelerince geliştirilerek yüzlerce sayfalık kapsamlı bir düzenleme hâline getirilmiş olduğu görülmektedir⁹⁴⁶. 2015 yılında yürürlüğe giren söz konusu kural, bankaların hedging ve girişim sermayesi fonlarıyla gerçekleştirilen işlemlerine çeşitli kısıtlamalar getirirken, beklenenin aksine bankaların müşterileri adına piyasa yapıcılık⁹⁴⁷ faaliyetleri gerçekleştirmelerini ise yasaklamamış olması dikkat çekmektedir⁹⁴⁸. Volcker Kuralı’nın uygulanma süreci incelendiği zaman, özellikle bankaların kendi namlarına spekülasyon amaçlı gerçekleştirmiş oldukları işlemler ile müşterilerin nam ve hesaplarına gerçekleştirmiş oldukları alım-satım işlemlerinin pratikte birbirinden ayırt edilmesinin zorluğunun, bankalarının yoğun tepkisine yol açarak söz konusu kuralının uygulanmasını zorlaştırmış olduğu görülmektedir.

Özellikle bankaların herhangi bir alım-satım işlemi kendi namlarına mı yoksa müşterileri adına mı gerçekleştirmiş olduğunun, bankanın söz konusu işlemi gerçekleştirirken “niyetinin” ne olduğuna bağlı olarak değerlendirilmesinin ve bankaların 60 günden kısa vadeli alım-satım işlemlerinin mekanik bir şekilde kendi namlarına gerçekleştirmiş oldukları şeklinde değerlendirilmesi gibi tartışmalı uygulamaların sektörde büyük karmaşıklığa yol açmış olduğu bilinmektedir⁹⁴⁹. Bu süreç yakından incelendiği zaman, başta ABA olmak üzere birçok lobi grubunun ve bankanın uluslararası rekabet edebilirliklerinin olumsuz etkileyebileceğini

⁹⁴⁴ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

⁹⁴⁵ Bkz. “proprietary trading”

⁹⁴⁶ McLannahan, B. US banks can now expect a streamlined Volcker rule 2.0, Financial Times, 25 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/25ef17c2-5fd6-11e8-9334-2218e7146b04>

⁹⁴⁷ Bkz. “market-making”

⁹⁴⁸ The Fed, Frequently Asked Questions, <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/faq.htm>

⁹⁴⁹ McLannahan, B. US banks can now expect a streamlined Volcker rule 2.0, Financial Times, 25 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/25ef17c2-5fd6-11e8-9334-2218e7146b04>

öne sürerek Volcker Kuralı'nın uygulanmasına karşı yoğun lobi faaliyetleri gerçekleştirmiş oldukları görülmektedir⁹⁵⁰.

Aynı dönemde söz konusu kuralın piyasalardaki likiditenin azalmasına yol açarak ABD'deki finansal istikrarı ve ekonomik büyümeyi tehdit edebileceği şeklinde endişelerin de gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir⁹⁵¹. Nitekim, sektörden gelen endişelerin ve yoğun lobi faaliyetlerinin neticesinde söz konusu kuralın yürürlüğe girme tarihinin yaklaşık 3 yıl ertelenmiş olduğu görülmektedir⁹⁵². Öte yandan, Dodd-Frank Kanunu'nun bir sonucu olarak, en büyük Amerikan bankalarının küresel kriz öncesinde %8 seviyesinin altında olan ortalama sermaye rasyolarının 2010 sonrasındaki dönemde %12-14 seviyelerine yükselirken, bunun ABD bankacılık sektörünün reel ekonomiye kullandırmış olduğu kredi hacminin düşmesine yol açmış olduğuna ilişkin eleştirilerin gündeme gelmekte olduğu görülmektedir⁹⁵³. Nitekim, bankacılık sektöründen gelen yoğun tepkilerin zaman içerisinde artarak devam etmesi nedeniyle, Donald Trump'ın göreve başlamasının ardından Dodd-Frank Kanunu'nun gözden geçirilmesini istemiş olduğu bilinmektedir. Buna bağlı olarak, 2017 yılında ABD'de söz konusu düzenlemelerin küçük ve orta boy bankalara yönelik olarak esnetilerek, sermaye yeterliliği yüksek olan bankaların bu kanundan muaf tutulmasına ilişkin olarak kısaca CHOICE olarak bilinen yeni bir mevzuat önerisinin⁹⁵⁴ gündeme gelmiş olduğu görülmektedir⁹⁵⁵. Söz konusu öneri çerçevesinde kaldırılacak oranı %10'un üzerinde olan bankaların kendi nam ve hesaplarına alım-satım faaliyetleri gerçekleştirmelerine⁹⁵⁶ izin verilmesi, çözümleme planlarına sahip olma yükümlülüğünden muaf tutulmaları ve Fed'in gerçekleştirmiş olduğu stres testlerine dâhil edilmemelerinin teklif edilmiş olduğu görülmektedir⁹⁵⁷.

Bu önerilerin, küresel kriz sırasında yüksek sermaye yeterliliğine sahip olan birçok bankanın da iflas etmiş olması nedeniyle, özellikle akademik çevreler tarafından yoğun eleştiriyile karşılanmış olması dikkat çekmektedir⁹⁵⁸. Ancak, daha önce de bahsedildiği gibi Donald Trump'ın söz konusu mevzuat önerisine büyük destek sağlamış olması nedeniyle Dodd-

⁹⁵⁰ Parker, E. ve Compton, M. City could profit from EU's IHC proposals, Financial Times, 16 Ocak 2017, <https://www.ftadviser.com/investments/2017/01/16/city-could-profit-from-eu-s-ihc-proposals/>

⁹⁵¹ Braithwaite, T and van Duyn, A. Regulatory reform: A disappearing act?, Financial Times, Temmuz 2011, <https://www.ft.com/content/9c61755a-b2c0-11e0-bc28-00144feabdc0>

⁹⁵² Pugsley, J. The end of the Volcker Rile as we know it?, The Banker, Kasım 2017.

⁹⁵³ Financial regulation in America, The Economist, 11 Şubat 2017, 10-11

⁹⁵⁴ Bkz. "Creating Hope and Opportunity for Investors, Consumers and Entrepreneurs (CHOICE) Act"

⁹⁵⁵ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017 , 3-14

⁹⁵⁶ Bkz. "proprietary trading"

⁹⁵⁷ Laursen, C. A 10% leverage ratio does not justify waiving the Volcker rule, Risk.net, 23 Haziran 2017, <http://www.risk.net/regulation/5295036/a-10-leverage-ratio-does-not-justify-waiving-the-volcker-rule>

⁹⁵⁸ Matthew P. Richardson ve diğerleri (2017), Regulating Wall Street: CHOICE Act vs. Dodd-Frank, 2007, NYU Stern ve NYU School of Law.

Frank Kanunu'nun esnetilebileceği⁹⁵⁹ yönünde beklentiler 2020 yılı itibarıyla gündemdeki yerini koruduğu görülmektedir⁹⁶⁰. Nitekim, bu gelişmelere bağlı olarak, ABD'de bir deregülasyon sürecinin yaşanmasına yönelik beklentiler son yıllarda yoğunluk kazanmaktadır. Volcker Kuralı'nın yanı sıra, Dodd-Frank kanunu kapsamında gündeme gelmiş olan EPS uyarınca TBTF finansal kuruluşlardan kaynaklanan sistemik riskleri azaltmaya yönelik olarak bir yapısal reformun daha gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Buna göre, ABD'deki faaliyetleri 50 milyar doların üzerinde olan yabancı bankaların iştiraklerinin, 2016 yılından itibaren IHC olarak adlandırılan bir holding şirket çatısı altında faaliyet göstermeleri zorunlu hâle getirilmiştir⁹⁶¹. Bu yapısal düzenleme ile birlikte ABD'de faaliyet göstermekte olan Credit Suisse, Barclays, Deutsche Bank ve UBS gibi yabancı bankaların iştiraklerinin likidite, sermaye yükümlülüğü, stres testleri ve çözümlene planları gibi düzenlemelere konsolide olarak tabi tutulmalarına karar verilmiş olması dikkat çekmektedir. Söz konusu düzenleme birçok tartışmayı da beraberinde getirirken, bu kural nedeniyle birçok bankanın ABD'deki iştiraklerindeki varlıklarını 50 milyar dolar sınırının altına çekmiş olduğu görülmektedir⁹⁶². Ayrıca, ABD'nin bu düzenlemesine bir cevap olarak, 2019 yılında AB'de açıklanan CRR II düzenlemeleri kapsamında AB sınırları içerisinde faaliyet göstermekte olan belli başlı yabancı bankacılık gruplarına yönelik olarak ABD'deki IHC kuralına benzer bir uygulamanın ortaya konulmuş olması dikkat çekmektedir⁹⁶³.

14.3 Birleşik Krallık'ta gerçekleştirilmiş olan yapısal bankacılık reformları

Küresel kriz sırasında Birleşik Krallık'ta sistemik açıdan önem arz eden Royal Bank of Scotland, Lloyds TSB ve HBOS gibi bankalara devlet tarafından sermaye ve likidite yardımı sağlanması, kamuoyunda büyük tepkilere yol açmış ve krizin ardından TBTF banka algısından kaynaklanan sorunlara yönelik politika önerileri ortaya koymakla görevlendirilen ve kısaca

⁹⁵⁹ McLannahan, B. US banks can now expect a streamlined Volcker rule 2.0, Financial Times, 25 Mayıs 2018, <https://www.ft.com/content/25ef17c2-5fd6-11e8-9334-2218e7146b04>

⁹⁶⁰ Valladares, M. R. Weakening Dodd-Frank's Volcker Rule Puts Depositors And Tax Payers At Risk, Forbes, 21 Ağustos 2019, <https://www.forbes.com/sites/mayrarodriguezvalladares/2019/08/21/weakening-dodd-franks-volcker-rule-puts-depositors-and-tax-payers-at-risk/#31bdf807ba7>

⁹⁶¹ PwC, Holding company proposals under CRD 5, Aralık 2016, <https://www.pwc.com/gx/en/advisory-services/basel-iv/iepc-hot-topic-for-b4website.pdf>

⁹⁶² Kreicher, L. L. ve McCauley, R. N. The new US intermediate holding companies: reducing or shifting assets?, BIS Quarterly Review, 11 Mart 2018, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1803u.htm

⁹⁶³ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

ICB olarak bilinen bir komisyon oluşturulmuştur⁹⁶⁴. Oxford Üniversitesi'nden John Vickers'in başkanlığında toplanan söz konusu komisyonun 2011 yılında kamuoyuyla paylaşmış olduğu ve kısaca "Vickers Raporu" olarak anılmakta olan değerlendirmelerin, Birleşik Krallık'taki finansal sistemin istikrârının güvence altına alınması açısından bankaların temel mevduat bankacılığı faaliyetlerinin riskli yatırım bankacılığı faaliyetlerinden ayrılması ve bankacılık sektörünün daha etkin bir şekilde gözetim ve denetime tabi tutulması yönünde birçok tavsiye ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁹⁶⁵. Nitekim, Birleşik Krallık hükümetinin Vickers Raporu kapsamında ortaya konmuş olan tavsiyeleri dikkate alarak, 2013 yılında "Bankacılık Reform Yasası"⁹⁶⁶ olarak bilinen düzenlemeleri yürürlüğe koymuş olduğu görülmektedir. Söz konusu yasanın, ABD'de Büyük Buhran'dan sonra yürürlüğe konmuş olan Glass Steagall Kanunu'na benzer şekilde sistemik açıdan önem arz eden bankaların bireysel mevduat bankacılığı işlemlerini, yatırım bankacılığı faaliyetlerinden bağımsız olarak farklı bir tüzel kişilik altında yürütmelerini zorunlu hâle getirmiş olduğu bilinmektedir⁹⁶⁷.

Ancak, Glass Steagall Kanunundan farklı olarak, Birleşik Krallık'taki yapısal reform kapsamında bireysel bankacılık ve yatırım bankacılığı faaliyetlerini gerçekleştiren iştiraklerin mali, operasyonel ve kurumsal yönetime ilişkin belirli şartları yerine getirmek koşuluyla aynı ana bankacılık grubu bünyesinde yer almalarına izin verilmiş olması dikkat çekmektedir⁹⁶⁸. "Retail banking ring-fencing" veya kısaca "ring-fencing" olarak bilinen ve 2019 yılının başında yürürlüğe girmiş olan söz konusu yapısal düzenlemeler⁹⁶⁹, mevduat büyüklüğü 25 milyar sterlin ve üzerinde olan bankacılık gruplarının mevduat kabul etme, hesaptan para çekme ve ödeme yapma gibi temel bankacılık fonksiyonlarının olası bir kriz anında kesintiye uğramaması ve iflas noktasına gelmiş olan bankaların çözümlene süreçlerinde yasal engellerle karşılaşılması için riskli sermaye piyasası faaliyetlerinin mevduat bankacılığı faaliyetlerinden ayrı yürütülmesini sağlamayı hedeflemektedir⁹⁷⁰.

Söz konusu yapısal reform kapsamında öncelikle Barclays, Royal Bank of Scotland, Lloyds Banking Group, Santander ve HSBC gibi Birleşik Krallık'taki finansal sistem açısından sistemik önem arz eden bankaların bireysel müşterilere ve KOBİ'lere sağlamış oldukları mevduat bankacılığı ve cari hesap hizmetleri gibi faaliyetlerini sadece RFB adı verilen tüzel kişilikler

⁹⁶⁴ ICB, Final Report, Eylül 2011. <http://www.hmtreasury.gov.uk/d/ICB-Final-Report.pdf>

⁹⁶⁵ The Independent Commission on Banking: The Vickers Report, Ocak 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06171.pdf

⁹⁶⁶ Bkz. "The Banking Reform Act 2013"

⁹⁶⁷ Binham, C. ve Dunkley, E. Banks score victory on ringfencing rules, Financial Times, 15 Kasım 2015, <https://www.ft.com/content/53986f2e-7317-11e5-bdb1-e6e4767162cc>

⁹⁶⁸ The Independent Commission on Banking: The Vickers Report, Ocak 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06171.pdf

⁹⁶⁹ Bkz. "Retail Banking Ring-Fencing"

⁹⁷⁰ ICB, The Vickers Report, Ocak 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06171.pdf

bünyesinde gerçekleştirebilmelerine izin verilmiştir. Söz konusu tüzel kişiliklerin devlet iç borçlanma senetleri, ikamet amaçlı ipotek kredileri, likit menkul kıymetler, basit türev ürünler gibi varlıklara yatırım yapmasının ise yasaklanmamış olması dikkat çekmektedir⁹⁷¹. Öte yandan, RFB'lerin faiz, döviz, enflasyon, kredi ve likidite risklerinden korunmak amacıyla gerçekleştirecekleri hedging amaçlı işlemler dışında kendi nam ve hesaplarına sermaye piyasası alım-satım faaliyetleri gerçekleştirmeleri yasaklanırken, kendi sahip oldukları aktiflere ilişkin menkul kıymetleştirme işlemleri ve basit türev ürünlerin alım-satımı gibi bir takım düşük riskli faaliyetler gerçekleştirmelerine ise izin verilmiş olduğu görülmektedir⁹⁷². Söz konusu beş banka, 2019 yılına kadar yapısal reforma uyum sağlarken, Tablo 24'de görülebileceği gibi daha sonraki süreçte Clydesdale and Yorkshire Banking Group (CYBG) ve Trustee Savings Bank (TSB) gibi bankalar da yapısal reform kapsamına dâhil edilmiştir⁹⁷³.

Birleşik Krallık bankacılık sisteminin önemli ölçüde yeniden yapılandırılmasını sağlayan söz konusu yapısal reform çerçevesinde ortaya konmuş olan kurallar incelendiği zaman, reform kapsamındaki bankacılık grupları bünyesinde faaliyet gösterecek iştiraklerin kendilerine ait sürdürülebilir iş modellerine, sermaye yeterliliğine, likidite ve fonlama stratejilerine ve kurumsal yönetime sahip olmalarının öngörülmüş olması dikkat çekmektedir⁹⁷⁴. Buna göre, RFB'lerin mensubu buldukları ana bankacılık grubu içerisinde yatırım bankacılığı faaliyetlerini yürütmesine izin verilmiş olan ve kısaca NRFB olarak adlandırılan tüzel kişiliklerden özellikle mali, operasyonel ve kurumsal yönetim açısından bağımsız olarak faaliyet göstermelerinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir⁹⁷⁵. Söz konusu yapısal reform kapsamında ayrıca, büyük krediler düzenlemeleriyle uyumlu olacak şekilde, bir iştirakin diğer bir iştirake kullandırmış olduğu kredi miktarının T1 sermayesinin %25'ini geçmesine izin verilmemiş olduğu görülmektedir⁹⁷⁶. Buna paralel olarak, sadece belli koşulların yerine getirilmesi durumunda bir RFB'den mensubu bulunduğu bankacılık grubunun diğer iştiraklerine likidite ve sermaye aktarımı gerçekleştirilmesine izin verilirken, diğer iştiraklerden bu bankaya sermaye ve likidite

⁹⁷¹ HM Treasury, Ring-fencing information, 24 Mart 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/ring-fencing-information/ring-fencing-information>

⁹⁷² The Financial Services and Markets Act 2000 (Ring-fenced Bodies and Core Activities) Order 2014, http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/1960/pdfs/ukxi_20141960_en.pdf

⁹⁷³ PRA, Banks in scope of ring-fencing as at 1 January 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/authorisations/which-firms-does-the-pra-regulate/2019/ring-fenced-bodies-list-1-january-2019.pdf>

⁹⁷⁴ ICB, The Vickers Report, Ocak 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06171.pdf

⁹⁷⁵ PRA, The implementation of ring-fencing: the PRA's approach to ring-fencing transfer schemes, Policy Statement, Mart 2016, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2016/ps1016.pdf>

⁹⁷⁶ FCA, Guidance on the FCA's approach to the implementation of ring-fencing and ring-fencing transfer schemes, Mart 2016, <https://www.fca.org.uk/publication/finalised-guidance/fg16-1.pdf>

aktarılmasına ilişkin herhangi bir kısıtlama getirilmemiş olması dikkat çekmektedir⁹⁷⁷.

Tablo 24. Birleşik Krallık'ta ring-fencing reformu kapsamındaki bankalar
(1 Ocak 2019 itibarıyla)

Bankacılık grubu	Etrafı çitle çevrilmiş bankalar
Barclays	Barclays Bank UK Plc
CYBG	Clydesdale Bank Plc, Virgin Money plc
HSBC	HSBC UK Bank Plc, HSBC Private Bank (UK) Limited, Marks & Spencer Financial Services Plc, HSBC Trust Company (UK) Ltd
LBG	Lloyds Bank Plc, Bank of Scotland Plc
Royal Bank of Scotland	National Westminster Bank Plc, Royal Bank of Scotland plc, The Coutts & Company, Ulster Bank Ltd
Santander	Santander UK Plc, Cater Allen Limited
TSB	TSB Bank plc

Kaynak: Bank of England, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/authorisations/which-firms-does-the-pra-regulate/2019/ring-fenced-bodies-list-1-january-2019.pdf>

Öte yandan, söz konusu reform kapsamındaki bankaların kurumsal yönetimine ilişkin de bir takım düzenlemelerin gerçekleştirilmiş olduğu olduğu görülmektedir. Buna göre, RFB'lerin mensubu buldukları bankacılık grubunun diğer iştiraklerinden tamamen bağımsız bir yönetim yapısına sahip olmalarını sağlamak ve iştirakler arasında ortaya çıkabilecek olası çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla bu kuruluşların yönetim kurulu üyelerinin üçte birinden fazlasının diğer iştiraklerin yönetim kurullarında yer alması yasaklanmıştır⁹⁷⁸. Ayrıca, RFB'lerin yönetim kurullarında görev alan yöneticilerin, bu kuruluşlar bünyesinde gerçekleştirilmesine izin verilmeyen herhangi bir faaliyetin gerçekleştirilmekte olduğu diğer iştiraklerde yönetici pozisyonunda görev almalarına da bir kısıtlama getirilmiş olduğu görülmektedir⁹⁷⁹.

Bütün bu kısıtlamalara rağmen, söz konusu yapısal reform kapsamında olabildiğince esnek bir yaklaşım benimsenerek bankaların kendi stratejilerine ve iş modellerine en uygun olacak şekilde yeniden yapılanmalarına izin verilmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, diğer bankalara göre daha yoğun yatırım bankacılığı faaliyetleri gerçekleştirmekte olan HSBC, Barclays ve Royal Bank of Scotland, sermaye piyasası işlemlerine devam edebilmek ve

⁹⁷⁷ ICB, The Vickers Report, Ocak 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06171.pdf

⁹⁷⁸ FCA, Ring-fencing, 14 Eylül 2016, <https://www.fca.org.uk/consumers/ring-fencing>

⁹⁷⁹ ICB, The Vickers Report, Ocak 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06171.pdf

fonlama maliyetlerini düşük tutabilmek amacıyla bireysel bankacılık faaliyetlerini üstelenecek olan RFB'lerinin kapsamını mümkün olduğunca dar tutarken, nispeten daha yoğun mevduat, kurumsal ve ticari bankacılık faaliyetleri gerçekleştirmekte olan LBG ve Santander, bu faaliyetlerini üstelenecek olan RFB'lerinin kapsamını olabildiğince geniş tutmuştur⁹⁸⁰.

Söz konusu yapısal reformun ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, reformun gündeme gelmesi ile birlikte NRFB'lerin bağlı oldukları bankacılık grubunun diğer iştiraklerinden finansman sağlayamayacak olmaları, toptan finansmana bağlı bir fonlama stratejisine mahkûm kalacak olmaları ve kredi derecelendirme notlarında bir düşüş yaşayabilecek olmalarının Birleşik Krallık'taki finans piyasalarında bir takım endişelerin gündeme gelmesine yol açmış olduğu görülmektedir⁹⁸¹. Bunun yanı sıra, Basel III kapsamında açıklanmış olan NSFR kuralının yürürlüğe girmesiyle birlikte RFB'lerin kredi derecelendirme notlarının düşük olması hâlinde söz konusu rasyoyu karşılayabilmek için teminat olarak kullanabilecekleri HQLA varlıkları temin etme konusunda sıkıntı yaşayabileceklerine ilişkin bir takım endişelerin de gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir. Bu endişelerin Birleşik Krallık finans piyasalarında uzun süre tedirginlik yaratmış olduğu bilinmektedir.

Öte yandan, RFB'lerin piyasalarda HQLA temin etme konusunda sıkıntı yaşamaları hâlinde, söz konusu varlıkları teminat olarak göstererek fonlama sağlayabilecekleri repo piyasalarından finansman sağlama konusunda da zorluklarla karşı karşıya kalabilecek olmalarının da uluslararası finans piyasalarında endişeye yol açmış olması dikkat çekmektedir⁹⁸². Buna paralel olarak, söz konusu reform kapsamındaki bankaların fonlama maliyetlerindeki artışlarını kurumsal müşterilerine yansıtabileceğine ve bunun da toptan fonlama piyasalarının likiditesini ve istikrârını olumsuz etkileyebileceğine ilişkin bir takım karamsar tahminler de gündeme gelmiştir⁹⁸³. Ancak, sonuç olarak, söz konusu yapısal reform planlandığı şekilde 2019 yılının başına kadar gerçekleştirilirken, aynı dönemde Birleşik Krallığın AB'den ayrılma sürecinin de yaşanıyor olmasına rağmen Birleşik Krallık'taki finansal piyasalarda tahmin edildiği ölçüde bir likidite sıkıntısı yaşanmamıştır.

⁹⁸⁰ Binham, C. and Dunkley, E. Regulators get ready to authorise 'ringfenced' UK banks, Financial Times, 19 Ağustos 2017, <https://www.ft.com/content/5ca81a48-8372-11e7-a4ce-15b2513cb3ff>

⁹⁸¹ Sherifg, N. Banks discount legacy swaps ahead of ring-fencing deadline, Risk.net, <http://www.risk.net/derivatives/5340366/banks-discount-legacy-swaps-ahead-of-ring-fencing-deadline>

⁹⁸² Britton, K ve diğerleri, Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?, Quarterly Bulletin 2016 Q4, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2016/ring-fencing-what-is-it-and-how-will-it-affect-banks-and-their-customers.pdf>

⁹⁸³ Jenkins, P. Why UK bank ringfences don't make everyone safer, Financial Times, 18 Aralık 2017, <https://www.ft.com/content/1d529c3c-e1a6-11e7-a8a4-0a1e63a52f9c>

14.4 AB’de gündeme gelmiş olan yapısal bankacılık reformları

2007-2008 küresel krizinin ardından, AB’deki finansal istikrarı yeniden tesis etmek ve yeni bankacılık krizleri yaşanmasını önleyecek tedbirler almaya yardımcı olacak politika önerileri ortaya koymak üzere, Birleşik Krallık’taki ICB’ye benzer bir komisyon oluşturulmuştur. Finlandiya Merkez Bankası başkanı ve ECB Yönetim Kurulu Üyesi Erkki Liikanen başkanlığında çalışmalarını tamamlayan söz konusu komisyonun 2012’de kamuoyuna açıklamış olduğu ve uluslararası finans çevrelerinde kısaca “Liikanen Raporu” olarak bilinen rapor, çeşitli politika önerilerinin yanı sıra, ABD’deki Volcker kuralı ve Birleşik Krallık’taki yapısal reforma benzer şekilde, Deutsche Bank, BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole gibi büyük bankaların yatırım bankacılığı ve mevduat bankacılığı faaliyetlerinin birbirinden ayrılması yönünde bir takım tavsiyeler ortaya koymuştur⁹⁸⁴.

Söz konusu rapor kapsamlı bir şekilde incelendiği zaman, ilgili reform önerilerinin AB’deki bankaların iştiraklerinin iflas etme durumunda daha kolay bir şekilde çözümlenebilmeleri için bağımsız fonlama stratejilerine sahip olmaları ve bilançolarında içsel çözümlenmeye uygun borçlanma araçları bulundurmaları gibi birçok önemli tavsiyeler de ortaya koymuş olduğu görülmektedir⁹⁸⁵. Söz konusu raporun yapısal reform gerçekleştirilmesine ilişkin önerilerine bakıldığı zaman, ABD’deki Volcker kuralının da ötesine giderek bankaların gerçekleştirmekte olduğu riskli sermaye piyasası alım-satım faaliyetlerine bir takım önemli kısıtlamalar getirilmesini tavsiye etmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, raporun bankaların kendi nam ve hesaplarına gerçekleştirmiş oldukları spekülatif alım-satım işlemlerinin yanı sıra, belli bir miktarın üzerindeki türev işlemlerine ve piyasa yapıcılığı faaliyetlerine de bir takım kısıtlamalar getirilmesini önermiş olması dikkat çekmektedir⁹⁸⁶. Ancak, detaylı bir şekilde incelendiği zaman, raporun Birleşik Krallık’taki yapısal reforma benzer şekilde mevduat bankaları ve diğer şirketlerin aynı holding çatısı altında faaliyet göstermesine ilişkin bir kısıtlama getirmeyerek evrensel bankacılık modelinin devam etmesini tavsiye etmiş olduğu göze çarpmaktadır.

Nitekim, Avrupa Komisyonu’nun uzun bir istişare süreci ardından 2013 yılında açıklamış olduğu önerilerin, ECB ve ulusal otoritelerce ortak olarak seçilecek 30 civarındaki büyük bankanın, menkul kıymet ve türev piyasalarında kâr elde etme amacıyla kendi nam ve hesaplarına gerçekleştirmiş olduğu işlemlerini 2020 yılından itibaren farklı bir tüzel kişilik

⁹⁸⁴ Liikanen Group. (2012). High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector chaired by Erkki Liikanen

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

⁹⁸⁵ Burgis, T. The Liikanen report decoded, Financial Times, 2 Kasım 2012, <https://www.ft.com/content/0ff0b3a4-0c8a-11e2-a73c-00144feabdc0>

⁹⁸⁶ Liikanen, E. High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, 2 Ekim 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

altında gerçekleştirmelerini tavsiye etmiş olduğu görülmektedir. Ancak, söz konusu önerilerin AB'deki bankaların çeşitliliğini ve rekabet gücünü korumak amacıyla bireysel bankacılık hizmetleri sunan bankaların müşterileri adına gerçekleştirmiş olduğu hedging amaçlı piyasa yapıcılığı ve menkul kıymet ihracı gibi faaliyetlere herhangi bir kısıtlama getirmemiş olması dikkat çekmektedir⁹⁸⁷. Komisyon'un ayrıca, mevduat bankacılığı faaliyetlerinin yatırım bankacılığı faaliyetlerinden nasıl ayrılması gerektiği konusunda kararı ulusal düzenleme otoritelerine bırakmış olduğu görülmektedir. Öte yandan, hangi sermaye piyasası işlemlerinin hedging amaçlı piyasa yapıcılığı faaliyeti olarak, hangi işlemlerin ise spekülative amaçlı işlemler olarak nitelendirilebileceğine ilişkin sağlıklı bir tespit gerçekleştirilebilmesinin zor olmasının söz konusu reformun pratikte nasıl uygulanacağına ve ne gibi sonuçlar doğurabileceğine ilişkin bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiş olduğu bilinmektedir. Bu süreçte ayrıca bankaların piyasa yapıcılığı faaliyetlerinin de söz konusu reform kapsamına dâhil edilme olasılığının gündeme gelmesi, piyasalarda bu uygulamanın reel ekonominin finansmanına zarar verebileceğine ilişkin endişelerin gündeme gelmesine yol açmıştır⁹⁸⁸.

AB'deki söz konusu reformlara ilişkin yürütülmüş olan müzakere süreci incelendiği zaman, özellikle Almanya ve Fransa'nın bankaların gerçekleştirmiş olduğu piyasa yapıcılığı faaliyetlerinin kısıtlanmasının bankaların küresel rekabet güçlerini olumsuz etkileyebileceği ve kurumsal banka müşterilerinin fonlama maliyetlerinin yükselmesine yol açabileceği gerekçesiyle reform önerilerine olumsuz yaklaşmış oldukları görülmektedir. Benzer şekilde, özellikle Danske, Nordea ve Swedbank gibi küresel kriz sırasında herhangi bir sorun yaşamamış olan birçok bankanın da ister istemez söz konusu yapısal reform kapsamına dâhil edilebilecek olmasının ise, İskandinav ülkelerinin yapısal reform önerisine sıcak bakmamasına yol açmış olduğu bilinmektedir. Nitekim, özellikle bankaların kendi nam ve hesaplarına alım-satım işlemi yapmasını kısıtlamaya yönelik düzenlemelerin bankaların piyasa yapıcılığı işlemlerini de olumsuz etkileyebileceğine ilişkin endişelerin giderek yoğunluk kazanmasıyla birlikte 2017 yılının sonunda Avrupa Komisyonu söz konusu reform teklifini geri çekmiştir⁹⁸⁹. Böylelikle, Birleşik Krallık ve ABD'de gerçekleştirilmiş olan yapısal reformların aksine, AB'de bankacılık sektörüne yönelik benzer bir yapısal reformun gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır. Ancak, daha önce de değinildiği gibi Liikanen Raporu'nun ortaya koymuş olduğu öneriler doğrultusunda Fransa ve Almanya gibi ülkelerde ulusal düzeyde yapısal reformlar gerçekleştirilerek sistemik öneme sahip bankaların kendi nam ve hesaplarına gerçekleştirmiş

⁹⁸⁷ Jenkins, P. 'Barnier rule' looks like a shadow of what it set out to be, Financial Times, Ocak 2014, <https://www.ft.com/content/0880ca58-76d5-11e3-807e-00144feabdc0>

⁹⁸⁸ ESRB, Market liquidity and market-making, Ekim 2016, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/20161005_market_liquidity_market_making.en.pdf

⁹⁸⁹ Brunsden, J. European Commission withdraws bank separation proposal, Financial Times, <https://www.ft.com/content/ddebcd9-2dea-3b68-b8e2-2e1bc1eda13f>

oldukları alım-satım işlemlerine bir takım sınırlamalar getirilerek bu işlemlerin ayrı iştirakler bünyesinde gerçekleştirilmesinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu bilinmektedir⁹⁹⁰.

AB'de Liikanen Raporu'nun ortaya koymuş olduğu reform önerilerinin uygulanmasından vazgeçilirken, 2019 yılında açıklanmış olan CRD V düzenlemeleri kapsamında ABD'deki IHC kuralına benzer bir yapısal reformun AB'de de uygulanmasına karar verilmiş olduğu görülmektedir⁹⁹¹. CRD V düzenlemelerinin yürürlüğe girmesinden birkaç yıl sonra, yani 2022 yılından itibaren uygulanmasına karar verilmiş olan söz konusu yapısal reform kapsamında AB'deki sistemik öneme haiz yabancı bankaların AB sınırları içerisinde faaliyet göstermekte olan iştiraklerinin, kısaca IPU olarak adlandırılan bir ana banka bünyesinde yeniden yapılandırılmaları zorunlu hâle getirilmiştir⁹⁹². Söz konusu reformun ABD'nin IHC kuralına siyasi bir karşılık olarak gündeme gelmiş olduğu düşünülmektedir⁹⁹³. Avrupa Komisyonu başlangıçta bilanço büyüklüklerine bakılmaksızın AB sınırları içerisinde iki ve daha fazla iştirak ile faaliyet göstermekte olan bütün yabancı G-SIB'lerin reform kapsamına dâhil edilmesini önerirken, özellikle ICBC⁹⁹⁴ ve Bank of China gibi Çin bankalarının yoğun lobi faaliyetleri neticesinde, 2019 yılında açıklanan CRD V kapsamında bu önerinin esnetilerek bütün yabancı G-SIB'ler yerine sadece 40 milyar avronun üzerinde bilanço büyüklüğüne sahip olan üçüncü ülke bankacılık gruplarının bir IPU bünyesinde yeniden yapılanmalarının zorunlu hâle getirilmiş olması dikkat çekmektedir.

Ancak, söz konusu yapısal reform çerçevesinde yabancı bankacılık gruplarının AB'deki şubelerinin de 40 milyar avroluk bilanço büyüklüğü hesaplamasına dâhil edilmesine rağmen bir IPU bünyesinde faaliyet göstermelerinin zorunlu hâle getirilmemiş olduğu görülmektedir. CRD V düzenlemelerinin ilgili hükümleri incelendiği zaman, IPU uygulamasının AB'deki yabancı bankaların bankacılık faaliyetlerini iştiraklerinden şubelerine taşımaya yol açıp açmadığının EBA tarafından yakından takip edilmesinin öngörülmüş olduğu görülmektedir⁹⁹⁵. EBA'nın söz konusu uygulamanın böyle bir düzenleyici arbitraja yol açtığı sonucuna varması hâlinde, AB'deki

⁹⁹⁰ Safeguarding European banks, Economist, 1 Şubat 2014, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2014/02/01/volcker-plus>

⁹⁹¹ Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/36/EU 14 Şubat 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6289-2019-INIT/en/pdf>

⁹⁹² Alexander, P. Regulators rebuff fragmentation complaints, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5635631/regulators-rebuff-fragmentation-complaints>

⁹⁹³ Kreicher, L. L. ve McCauley, R. N. The new US intermediate holding companies: reducing or shifting assets?, BIS Quarterly Review, 11 Mart 2018, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1803u.htm

⁹⁹⁴ Industrial and Commercial Bank of China

⁹⁹⁵ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

yabancı bankaların şubelerinin ileride daha yakın gözetim ve denetime tabi tutulması beklenmektedir.

IPU kuralına ilişkin düzenlemelerin ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, Avrupa Komisyonu'nun CRD V kapsamında ortaya koymuş olduğu ilk tasarılar, tek bir IPU'dan oluşacak bir yapılanmayı öngörürken, 2019 yılında açıklanan nihai kararların merkez ülke mevzuatları kapsamında mevduat bankacılığı ve yatırım bankacılığı faaliyetlerini ayrı olarak yürütmesi zorunlu olan yabancı bankacılık gruplarının AB içerisindeki yapılanmalarının ulusal bankacılık mevzuatları ile ters düşmesini önlemek amacıyla çift IPU'dan oluşacak bir yapılanmaya da olanak sağlamış olduğu görülmektedir⁹⁹⁶. CRD V kapsamında ayrıca, SRB'nin tek bir IPU'dan oluşan grup yapısının bankanın çözümlenmesini zorlaştırabileceğine hükmetmesi hâlinde de çift IPU'dan oluşan bir yapılanmaya izin verilmiş olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak, IPU olarak ise hali hazırda AB'de faaliyet göstermekte olan finansal holding şirketleri⁹⁹⁷ veya iştiraklerin kullanılmasına izin verilmiş olması dikkat çekmektedir⁹⁹⁸.

Söz konusu reform kapsamında, başta önerildiğinin aksine, bütün G-SIB'lerin bu uygulamaya dâhil edilmemiş olması, AB'de düşük yoğunlukta faaliyet göstermekte olan üçüncü ülke bankacılık gruplarının bu uygulamanın kapsamı dışında tutulmuş olması ve çift IPU'dan oluşan bir yapılanmaya izin verilmiş olması AB'de faaliyet göstermekte olan küresel bankacılık grupları tarafından genel olarak olumlu karşılanırken, Birleşik Krallığın AB'den ayrılması ile birlikte söz konusu bankacılık gruplarının faaliyetlerinin büyük kısmını Londra'ya taşıyarak IPU uygulamasının kapsamı dışına çıkarmayı tercih edeceği tahmin edilmektedir⁹⁹⁹.

⁹⁹⁶ PwC, Intermediate Parent Undertaking: time to prepare, 19 Eylül 2018, <https://pwc.blogs.com/fsrr/2018/09/intermediate-parent-undertaking-time-to-prepare.html>

⁹⁹⁷ Bkz. "financial holding company" ve "mixed financial holding company"

⁹⁹⁸ Council of the European Union, 14 February 201914 Şubat 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6289-2019-INIT/en/pdf>

⁹⁹⁹ Parker, E. ve Compton, M. City could profit from EU's IHC proposals, Financial Times, 16 Ocak 2017, <https://www.ftadviser.com/investments/2017/01/16/city-could-profit-from-eu-s-ihc-proposals/>

Onbeşinci Bölüm

Sermaye piyasalarına yönelik standartlar

15.1 Gölge bankacılık sistemine yönelik düzenlemeler

2007-2008 küresel kriziyle birlikte geleneksel bankacılık sistemi dışında oluşan “gölge bankacılık” faaliyetlerinin de sistemik risklere yol açarak finansal istikrarı tehdit edebileceği ortaya çıkmıştır. Krizin ardından ortaya konmuş olan değerlendirmelere göz atıldığı zaman, krizin patlak vermesiyle birlikte gölge bankacılık ve geleneksel bankacılık sistemleri arasındaki menkul kıymetleştirme, repo ve MMF işlemleri¹⁰⁰⁰ gibi karmaşık bağlantıların domino etkisi yaratarak piyasalarda yaşanmakta olan likidite sıkıntılarının daha da büyümesine yol açmış olduğu görülmektedir¹⁰⁰¹. Nitekim, kriz sonrası standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, FSB'nin “kısmen veya tamamen standart bankacılık sisteminin dışında gerçekleşen kredi aracılığı işlemleri ve bunları gerçekleştiren finansal kurumlar” olarak tanımlamış olduğu gölge bankacılık kuruluşlarından kaynaklanabilecek risklere karşı gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik olarak bir takım çalışmalar gerçekleştirmiş olması göze çarpmaktadır¹⁰⁰². Özellikle 2014 yılında G20 liderlerinin gölge bankacılığa yönelik standartların belirlenmesine ve gözetim faaliyetlerinin sıkılaştırılmasına ilişkin bir yol haritası¹⁰⁰³ üzerinde uzlaşmaya varmasının ardından, ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin de bu konuda sınır ötesi iş birliğine yönelik faaliyetler gerçekleştirmeye başlamış oldukları görülmektedir¹⁰⁰⁴.

Söz konusu çalışmaların gölge bankacılık sektörünü ortadan kaldırmaya çalışmak yerine bu sektörden kaynaklanabilecek risklere karşı gerekli tedbirlerin alınması üzerine yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir. Finans sektörü açısından büyük önem arz eden gölge bankacılık sektörünün büyüklüğü incelendiği zaman, bu sektörün büyüklüğünün 2020 yılı itibarıyla

¹⁰⁰⁰ Alexander, P., IMF seeks broader definition of shadow banking, 15 Ocak 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Shadow-Banking/IMF-seeks-broader-definition-of-shadow-banking>

¹⁰⁰¹ Kodres, L., What Is Shadow Banking?, Finance & Development, Haziran 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/pdf/basics.pdf>

¹⁰⁰² Sender, H. AIG saga shows dangers of credit default swaps, Financial Times, 6 Mart 2009, <https://www.ft.com/content/aa741ba8-0a7e-11de-95ed-0000779fd2ac>

¹⁰⁰³ Bkz. “Shadow Banking Roadmap”

¹⁰⁰⁴ FSB, To G20 Leaders, 2 Temmuz 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-1.pdf>

oldukça dikkate değer olduğu görülmektedir¹⁰⁰⁵. ECB'nin 2018 yılında yayımlamış olduğu bir rapor, gölge bankaların AB'de finans sektöründeki toplam aktiflerin neredeyse yarısına, toplam kredilerin ise üçte birine tekabül ettiğini gösterirken, ABD'de ise gölge bankacılık sektörünün neredeyse bankacılık sistemi ile aynı büyüklüğe ulaşmış olduğunu göstermektedir¹⁰⁰⁶.

Nitekim, gölge bankacılık sektörünün giderek büyümesiyle birlikte, bu sektöre ilişkin risklerin daha yakından gözetime tabi tutulması gündeme gelirken, buna paralel olarak gölge bankacılık sektöründen kaynaklanabilecek risklerin son yıllarda bankaların zorunlu stres testlerinde kullanmaları gereken senaryolara da dâhil edilmekte olduğu görülmektedir¹⁰⁰⁷. Küresel krizin ardından gölge bankacılık kuruluşlarına yönelik olarak gerçekleştirilmiş olan standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, FSB'nin bu çalışmalar kapsamında öncelikle gölge bankacılık kuruluşlarının yürütmüş olduğu faaliyetlerden kaynaklanabilecek risklerin takip edilmesine yönelik olarak 2011 yılından itibaren yıllık olarak "Küresel Gölge Bankacılığı İzleme Raporu"¹⁰⁰⁸ isimli bir araştırma gerçekleştirmeye başlamış olduğu görülmektedir¹⁰⁰⁹. Kurul'un buna paralel olarak geleneksel bankacılık sistemi ve gölge bankacılık sistemi arasındaki krizlerin bulaşma kanallarının tespit edilmesine yönelik de bir takım çalışmalar da yürütmüş olduğu görülmektedir. Kurul'un özellikle yatırım bankaları, hedge fonları ve repo piyasaları ile ilgili küresel düzeyde bilgi toplanmasına ilişkin gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar kapsamında 2018 yılından itibaren repo işlemlerine ilişkin asgari aylık seviyede veri raporlanmasına karar vermiş olması göze çarpmaktadır¹⁰¹⁰. Buna ilave olarak, AB'de sistemik risklere karşı tedbir almak amacıyla kurulmuş olan ESRB'nin, 2016 yılından itibaren gölge bankacılık faaliyetlerine ilişkin olarak yıllık bir rapor¹⁰¹¹ yayımlamaya başlamış olduğu görülmektedir¹⁰¹².

¹⁰⁰⁵ Pugsley, J., Non-bank financial entities continue to expand, but at slower pace - FSB, Şubat 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Shadow-Banking/Non-bank-financial-entities-continue-to-expand-but-at-slower-pace-FSB>

¹⁰⁰⁶ Pugsley, J., ECB paper proposes tax to regulate shadow bank sector, 8 Eylül 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Shadow-Banking/ECB-paper-proposes-tax-to-regulate-shadow-bank-sector>

¹⁰⁰⁷ Alexander, P., Shadow banking focus in EU stress test, 3 Mart 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Shadow-banking-focus-in-EU-stress-test>

¹⁰⁰⁸ Bkz. "Global Shadow Banking Monitoring Report"

¹⁰⁰⁹ FSB, Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities. Consultative Document, Financial Stability Board, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130829c.htm.

¹⁰¹⁰ FSB, Securities Financing Transactions, 5 Mart 2018, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P050318-3.pdf>

¹⁰¹¹ Bkz. "EU Shadow Banking Monitor"

¹⁰¹² ESRB, EU Shadow Banking Monitor, Eylül 2018, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report180910_shadow_banking.en.pdf

Öte yandan, EBA da AB'deki bankaların maruz kalmış oldukları gölge bankacılığı risklerini tespit etmeye yönelik olarak bir takım içsel raporlama kuralları ortaya koyarak, 2017 yılından itibaren bankaların gölge bankacılığı sisteminden kaynaklanabilecek risklerini yakından takip etmelerini ve kendi iç risk limitlerini belirlemelerini zorunlu hâle getirmiştir¹⁰¹³. Ayrıca, 2019 yılında açıklanmış olan CRR II kapsamında ortaya konmuş olan büyük krediler düzenlemelerinin de bankaların gölge bankacılık sektörüne kullandırmış olduğu en büyük on krediyi raporlamalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir¹⁰¹⁴. Gölge bankacılıkla ilgili olarak AB'de ortaya konmuş olan bir diğer düzenlemenin ise, SFT'lere ilişkin raporlama yükümlülükleri olduğu bilinmektedir. 2020 yılından itibaren yürürlüğe girecek olan söz konusu raporlama yükümlülükleri, SFT işlemlerinde kullanılan teminatların aynı anda birden fazla işlemde kullanılmasından kaynaklanabilecek riskleri azaltmayı amaçlamaktadır¹⁰¹⁵. Bu gelişmelerin yanı sıra, küresel krizle birlikte özellikle ABD'de gölge bankacılık sisteminin en önemli aktörlerinden olan ve kısaca MMF olarak bilinen kısa vadeli fonlara karşı bir takım düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir.

Bilindiği gibi, 2008 yılında Lehman Brothers'ın iflas etmesiyle yaşanan piyasalardaki panik ve güven kaybına bağlı olarak repo piyasalarında işlem gören MMF'lere yönelik bir "mevduat hücumu" yaşanması ciddi likidite sorunlarına yol açmıştır. Nitekim, IOSCO'nun MMF'lere hücum ihtimalini azaltmak için kriz anında alım-satım işlemlerinin durdurulması veya bu fonlardan nakit çekiminin daha masraflı hâle getirilmesi gibi bir takım düzenlemeler ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹⁰¹⁶. MMF'lere ilişkin gündeme gelmiş olan alternatif öneriler arasında gerekli hâllerde bu kurumlara merkez bankaları tarafından likidite yardımıyla bulunulabilmesi de gündeme gelirken, bu uygulamanın piyasalarda bir ahlâkî tehlike sorununa yol açabilecek olmasının finans çevrelerinde yoğun eleştirilere yol açmış olduğu görülmektedir. Nitekim, bunun yerine, ulusal düzeyde bir takım başka düzenlemeler gündeme gelmiştir. Örneğin, ABD'de SEC 2014 yılında MMF'lere yönelik gerçekleştirmiş olduğu reformlar kapsamında bu uygulamanın yerine kurumsal tahvillere yatırım yapmış olan MMF'lerin

¹⁰¹³ EBA, Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU, Eylül 2017, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1972987/Final+Guidelines+on+Internal+Governance+%28EBA-GL-2017-11%29.pdf>

¹⁰¹⁴ PwC, Time to prepare for finalised CRR 2 and CRD 5, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/time-to-prepare-for-finalised-crr2-and-crd5.pdf>

¹⁰¹⁵ PwC, ESMA publishes feedback on SFTR reporting: is the industry ready ?, Eylül 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/esma-publishes-feedback-on-sftr-reporting-is-the-industry-ready.pdf>

¹⁰¹⁶ Financial Stability Board, Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking, 29 Ağustos 2013, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130829b.pdf

likidite seviyelerini yüksek tutmak amacıyla %30 oranında likiditesi yüksek menkul kıymetlere yatırım yapmalarını zorunlu hâle getirmiştir¹⁰¹⁷.

AB'de ise 2018 yılında yürürlüğe giren ve MMF'lerin faaliyetlerini düzenleyen EMMFR kapsamında söz konusu fonların yatırım yapmış oldukları varlıkların fiyat değerlendirmelerine ilişkin bir takım kurallar ortaya konmuş olduğu görölmektedir¹⁰¹⁸. Bunun yanı sıra, MMF'lerin de bankalar gibi stres testleri gerçekleştirmelerine yönelik bir takım düzenlemeler gündeme gelmiştir. Örneğin, ESMA 2018 yılında söz konusu kuruluşların stres testlerine tabi tutulmasına ilişkin bir rehber¹⁰¹⁹ yayımlamıştır. Bu rehber incelendiği zaman, 2020 yılından itibaren MMF'lerin stres testleri gerçekleştirmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görölmektedir¹⁰²⁰. Gölge bankacılık sektörüne yönelik olarak farklı uygulamaların da sıklıkla gündeme gelmiş olduğu görölmektedir. Örnek vermek gerekirse, AB'de, ESRB'nin gölge bankacılığa yönelik vergilendirmenin yükseltilmesine ilişkin bir takım çalışmalar gerçekleştirmiş olduğu görölmektedir. Ancak, özellikle hangi kuruluşların gölge banka olarak tanımlanabileceğine ilişkin bir takım zorlukların gündeme gelmesi nedeniyle bu fikrin gerçekleşmesi 2020 yılı itibarıyla zor görünmektedir. Ancak, EMIR, AIFMD ve SFTR gibi düzenlemelerle birlikte gölge bankacılığa ait daha sağlıklı verilerin elde edilmesine bağlı olarak, ileriki yıllarda söz konusu kuruluşlara yönelik özel bir vergi uygulamasının gündeme gelebileceği düşünölmektedir¹⁰²¹.

15.2 Dâhil olma riskine ilişkin standartlar

2007-2008 küresel krizii sırasında özellikle AB ve ABD'deki birçok bankanın herhangi bir yasal yükümlölüklerinin bulunmamasına karşın itibarlarını koruma kaygısıyla mali sıkıntı yaşamakta olan SIV ve MMF gibi özel ilişkileri olan bilanço dışı gölge bankacılık kuruluşlarına likidite sağlamak zorunda kalmış olduğu bilinmektedir. Nitekim, krizin ardından gölge bankacılık sistemine yönelik olarak gerçekleştirilmiş olan standartlar

¹⁰¹⁷ Tobias, A. ve diğerleri, Shadow Bank Monitoring, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, Eylül 2013,

https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr638.pdf

¹⁰¹⁸ PwC, Money Market Fund (MMF) regulation finalised - PwC comments, https://pwc.blogs.com/press_room/2017/04/money-market-fund-mmf-regulation-finalised-pwc-comments.html

¹⁰¹⁹ Bkz. "Guidelines on stress test scenarios under the MMF Regulation"

¹⁰²⁰ ESMA, Guidelines on stress test scenarios under the MMF Regulation, 19 Temmuz 2018, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma34-49-164_guidelines_mm_f_stress_tests_draft_final_report.pdf

¹⁰²¹ Pugsley, J., ECB paper proposes tax to regulate shadow bank sector, 8 Eylül 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Shadow-Banking/ECB-paper-proposes-tax-to-regulate-shadow-bank-sector>

kapsamında Türkçe'ye "dâhil olma"¹⁰²² riski olarak çevrilmiş olan bu risklere karşı da bir takım tedbirler alınması gündeme gelmiştir.

Dâhil olma riskine ilişkin standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, BCBS'nin 2015 ve 2017 yıllarında yürütmüş olduğu iki istişare sürecinin ardından 2017 yılında dâhil olma riskinin tanımlanması ve bu riskin yönetimine ilişkin ortaya koymuş olduğu bir rehber¹⁰²³ aracılığıyla bu konudaki uluslararası prensipleri kamuoyuna açıklamış olduğu görülmektedir¹⁰²⁴. Komite'nin söz konusu rehber çerçevesinde bankaların dâhil olma risklerini kapsamlı bir şekilde değerlendirmeye alarak, denetim ve gözetim otoritesine raporlamalarını zorunlu hâle getirmiş olması göze çarpmaktadır. Buna göre bankaların ilişki içerisinde oldukları tüm kuruluşları dikkate almaları, dâhil olma risklerinin bilançoları üzerindeki olası etkilerini hesaplamaları ve özellikle bu risklerin likidite ve sermaye yeterlilikleri üzerine olası etkilerini tespit ederek kendi iç risk yönetimleri kapsamında ne gibi tedbirler alacaklarını düzenleme ve denetim otoriteleriyle düzenli olarak paylaşımları zorunlu hâle getirilmiştir¹⁰²⁵.

Bu standartlar incelendiği zaman, Komite'nin dâhil olma risklerine ilişkin olarak ortaya koymuş olduğu düzenleyici çerçeve kapsamında ilgili ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin gerçekleştirecekleri SREP sürecinin sonucunda gerekli görmeleri hâlinde dâhil olma riskleri için ikinci yapısal blok kapsamında her bir bankaya özel ilave yasal yükümlülük saptayabilmelerine karar vermiş olduğu görülmektedir¹⁰²⁶. Öte yandan, Komite'nin diğer Basel III standartlarının aksine, söz konusu rehber kapsamında dâhil olma riskine ilişkin olarak bankaların büyüklüğü ve faaliyetleriyle doğru orantılı ve nispeten esnek raporlama ve denetim yükümlülükleri ortaya koyarak, ulusal düzenleme ve denetim otoriteleri tarafından her bir bankanın kendine özgü koşullarına uygun olarak belirlenecek bir yaklaşım izlenmesini uygun görmüş olması dikkat çekmektedir. 2020 yılı itibarıyla, söz konusu rehberin Komite'ye üye ülkelerce yavaş yavaş uygulanmaya başlandığı anlaşılmaktadır¹⁰²⁷.

¹⁰²² Bkz. "step-in risk"

¹⁰²³ Bkz. "Guidelines on identification and management of step-in risk"

¹⁰²⁴ BCBS, Identification and management of step-in risk, Ekim 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d423.pdf>

¹⁰²⁵ Pugsley, J., Basel Committee brings flexible and tailored approach to step-in risk, 2 Kasım 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Shadow-Banking/Basel-Committee-brings-flexible-and-tailored-approach-to-step-in-risk>

¹⁰²⁶ BCBS, Identification and management of step-in risk, Ekim 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d423.pdf>

¹⁰²⁷ Pugsley, J., Basel Committee brings flexible and tailored approach to step-in risk, 2 Kasım 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Shadow-Banking/Basel-Committee-brings-flexible-and-tailored-approach-to-step-in-risk>

15.3 Piyasaların ve yatırımcıların korunmasına yönelik düzenlemeler

Bankaların faaliyetlerinin düzenlenmesine olan ihtiyacın yanı sıra, finansal piyasaların gelişmesi ve derinleşmesiyle birlikte piyasalarda işlem gerçekleştiren yatırımcıların haklarının korunmasının ve sermaye piyasalarının adil ve şeffaf bir şekilde faaliyet göstermesinin öneminin de giderek artmakta olduğu görülmektedir. Nitekim, daha önce de ele alındığı gibi, Basel II standartları kapsamında üçüncü yapısal blok çerçevesinde ortaya konmuş olan kamuyu aydınlatma şartları, bankaların yatırımcıların kararlarını etkileyebilecek nitelikteki finansal bilgileri hızlı ve doğru bir şekilde piyasalarla paylaşılmasını zorunlu hâle getirmiştir. Yakın geçmişte ise, BCBS'nin üçüncü yapısal blok çerçevesine ilişkin olarak 2015 ve 2017 yıllarında iki doküman yayımladıktan sonra 2018 yılında ise Basel IV kapsamında "Gözden Geçirilmiş Üçüncü Yapısal Blok Standartları"¹⁰²⁸ isimli bir doküman yayımlayarak bankaların piyasa disiplininin sağlanmasına ilişkin olarak uyması gereken son standartları ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹⁰²⁹. BCBS, söz konusu gözden geçirilmiş üçüncü yapısal blok çerçevesiyle birlikte bankaların kamuya açıklamalarının tutarlılığı ve mukayese edilebilirliği açısından gündeme gelmiş olan sıkıntıları gidermeyi amaçlamıştır. Komite, bu çerçeve kapsamında bankaların rakamsal açıklamaları için standartlaştırılmış şablonlar ortaya koyarken, nicel bilgilerine ilişkin olarak ise, daha ayrıntılı açıklama şartları getirerek bankaların bilgilerinin şeffaflığını ve karşılaştırılabilirliğini artırmayı amaçlamıştır¹⁰³⁰.

Başlangıçta diğer Basel IV standartlarının olduğu gibi 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanmış olan bu uygulamaların , 2020 yılında dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgını nedeniyle bir yıl ertelenerek 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesine karar verilmiştir¹⁰³¹. Söz konusu düzenlemeler incelendiği zaman, ortaya konmuş olan kuralların bankaların ihtiyati göstergeleri, risk yönetim süreçleri ve risk ağırlıklı varlıkları ile ilgili olarak kamuyu detaylı ve kapsamlı bir şekilde aydınlatmalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak, bankaların finansal durumlarına ilişkin verilerin daha şeffaf olmasına ve piyasaların bu

¹⁰²⁸ Bkz. "Pillar 3 disclosure requirements - updated framework"

¹⁰²⁹ BCBS, Pillar 3 disclosure requirements - updated framework, Aralık 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d455.htm>

¹⁰³⁰ Feridun, M., Integration of Pillar 3 Disclosures into Regulatory Reporting: New Challenges and Opportunities, Finextra, 12 Şubat 2020, <https://www.finextra.com/blogposting/18385/integration-of-pillar-3-disclosures-into-regulatory-reporting-new-challenges-and-opportunities>

¹⁰³¹ BCBS, Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19, 27 Mart 2020, <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

verilere daha kolay erişiminin sağlanmasına yönelik bir takım girişimlerin ulusal düzeyde de gündeme gelmekte olduğu görülmektedir.

Örneğin, EBA'nın AB'deki piyasalardaki risklerin yakından takip edebilmek amacıyla yıllık olarak bir değerlendirme¹⁰³² gerçekleştirmekte olduğu ve yaklaşık 130 bankaya ait sermaye yeterliliği ve diğer belli başlı risk verilerini raporlayarak¹⁰³³ kamuoyuyla paylaşmakta olduğu görülmektedir. EBA'nın 2019 yılında gerçekleştireceği yıllık değerlendirmenin ardından bankaların RWA'larına ilişkin olarak kamuoyuyla daha detaylı veriler paylaşmaya başlaması beklenmektedir¹⁰³⁴. Bunun yanı sıra, yatırım şirketlerinin finansal piyasalarda gerçekleştirmiş olduğu alım-satım işlemlerinin düzenlenmesi, piyasalarda etkin bir rekabet ortamının oluşturulması ve yatırımcıların korunması amacıyla AB'de 2007 yılında MiFID düzenlemelerinin yürürlüğe konmuş olduğu görülmektedir. Sermaye piyasalarının şeffaf, istikrârlı, adil ve rekabetçi bir ortamda faaliyet göstermesini ve yatırımcıların menfaatlerinin korunmasını amaçlayan bu düzenlemelerin, AB'deki yatırımcılar açısından finansal araç seçeneklerinin artmasını sağlarken, işlem maliyetlerinin ise düşmesine yol açmış olduğu bilinmektedir. Ancak, zaman içerisinde OTC türev işlemlerin hacminin artması ve emtiaya dayalı türev araçlarda aşırı fiyat artışlarının gözlenmesi nedeniyle söz konusu düzenlemelerin yetersiz kaldığına karar verilmesiyle birlikte¹⁰³⁵, OTC türev araç piyasalarının şeffaf bir yapıya kavuşturulması ve piyasalardaki karşı taraf risklerinin tespit edilmesi amacıyla MiFID düzenlemelerinin 2014 yılının sonunda gözden geçirilmiş olduğu görülmektedir¹⁰³⁶.

MiFID II olarak anılan gözden geçirilmiş düzenlemeler, AB'de 2019 yılından itibaren yürürlüğe girerken, bu reformun etkilerinin sadece AB içerisinde sınırlı kalmayıp bütün dünyadaki piyasaları yakından etkilemiş olduğu bilinmektedir¹⁰³⁷. Finans piyasalarına yönelik olarak gerçekleştirilmiş olan en önemli reformlardan biri olarak kabul edilen ve AB'deki sermaye piyasalarının yapısını ve işleyişini büyük ölçüde değiştiren MiFID II çerçevesi kapsamında yatırımcıların korunmasına yönelik olarak birçok konuda yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir¹⁰³⁸. Örneğin, yalnızca

¹⁰³² Bkz. "EU-wide transparency exercise"

¹⁰³³ Bkz. "Risk Assessment Report (RAR)"

¹⁰³⁴ EBA, EBA launches its 2019 EU-wide transparency exercise, 22 Eylül 2019, <https://eba.europa.eu/-/eba-launches-its-2019-eu-wide-transparency-exercise>

¹⁰³⁵ Wilkes, S. Day of the MiFIDs: what happens on January 3, Risk.net, 05 Eylül 2017, <https://www.risk.net/regulation/MiFID/5321641/day-of-the-MiFIDs-what-happens-on-january-3>

¹⁰³⁶ Wilkes, S. Tradeweb s MiFID bilateral trading plans draw fire, Risk.net, 07 Ağustos 2017, <https://www.risk.net/regulation/MiFID/5311646/tradewebs-MiFID-bilateral-trading-plans-draw-fire>

¹⁰³⁷ Blake Evans-Pritchard, B. ve Somasundaram, N. Mifid fuels Asian equities e-trading surge, 17 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5612716/mifid-fuels-asian-equities-e-trading-surge>

¹⁰³⁸ Wilkes, S. Numbers game: MiFID guidance adds to swaps trading confusion, Risk.net, 19 Haziran 2017

hisse senetleri için geçerli olan şeffaflık hükümlerinin kapsamı tahvil ve türev araçlarını da içerecek şekilde genişletilirken, alım-satım işlemlerinin yatırımcıların menfaatine olacak şekilde gerçekleştirilmesini sağlamayı amaçlayan¹⁰³⁹ kurallar ise daha sıkı hâle getirilmiştir. Öte yandan, MiFID II kapsamında ayrıca, yatırımcıların kimliklerini, işlem hacimlerini veya fiyatlarını açıklamak zorunda kalmadan yüksek miktarda alım-satım işlemi gerçekleştirmelerini sağlayan elektronik alım-satım platformlarında¹⁰⁴⁰ gerçekleşen menkul kıymet alım-satım işlemlerine miktarsal bir sınırlama getirilerek bu işlemlerin daha güvenli olan MTF'ler veya aracı kurumlar¹⁰⁴¹ üzerinden gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Bu platformların tercih edilme sebebi incelendiği zaman, özellikle kurumsal yatırımcıların alım-satım stratejilerini piyasalardan gizlemek amacıyla söz konusu platformlar üzerinden işlem yapmayı tercih ettikleri görülmektedir¹⁰⁴².

Bu platformların kullanımının finansal ürünlerin fiyatlanması konusunda bir takım riskleri beraberinde getirmiş olduğuna dair çeşitli endişeler gündeme gelirken, bir takım avantajları olduğu da görülmektedir. Örneğin, FCA'nın 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu bir araştırma¹⁰⁴³ bu risklere dair bir takım istatistikler ortaya koyarken, ECB'nin aynı dönemde gerçekleştirmiş olduğu bir çalışma ise, söz konusu platformların veri güvenliği açısından diğer platformlara göre daha avantajlı olduklarını ortaya koymuştur¹⁰⁴⁴. MiFID II kapsamında ayrıca, yapılandırılmış ürünlerin ihraç edilmesine ilişkin bir takım kuralların da ortaya konmuş olduğu¹⁰⁴⁵ ve alım-satım işlemlerinde gündeme gelebilecek olası çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla yatırım bankalarının müşterilerine sunmuş oldukları araştırma hizmetleri için satış komisyonundan ayrı bir ücret talep etmeleri¹⁰⁴⁶ zorunlu hâle getirilmiştir¹⁰⁴⁷. Söz konusu kuralın uygulanması konusunda özellikle Birleşik Krallık ve

<http://www.risk.net/regulation/MiFID/5289946/numbers-game-MiFID-guidance-adds-to-swaps-trading-confusion>

¹⁰³⁹ Bkz. "best execution"

¹⁰⁴⁰ Bkz. "dark pools"

¹⁰⁴¹ Bkz. "Systematic Internaliser (SI)"

¹⁰⁴² Pugsley, J., MiFID II forcing dark pool operators to evolve, 22 Ağustos 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/MiFID-II-forcing-dark-pool-operators-to-evolve>

¹⁰⁴³ FCA, Aggregate Market Quality Implications of Dark Trading, Ağustos 2017, <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/op17-29.pdf>

¹⁰⁴⁴ ECB, Dark pools in European equity markets: emergence, competition and implications, Temmuz 2017,

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op193.en.pdf?0c043c702ae95020d9003e632e3deaac>

¹⁰⁴⁵ Wilkes, S. The long arm of European law: MiFID alarms the world, Risk.net, 15 Mart 2017, <https://www.risk.net/regulation/MiFID/4103946/the-long-arm-of-european-law-MiFID-alarms-the-world>

¹⁰⁴⁶ Bkz. "research unbundling reforms"

¹⁰⁴⁷ Bailey, A., Keynote speech on MiFID II at the European Independent Research Providers Association, 25 Şubat 2019, <https://www.fca.org.uk/news/speeches/andrew-bailey-keynote-speech-mifid-ii-european-independent-research-providers-association>

Fransa'nın öncü olduğu görülürken¹⁰⁴⁸, bu konunun ilk kez gündeme gelmiş olduğu dönemde piyasalarda büyük bir belirsizlik yaşanmış olduğu görülmektedir¹⁰⁴⁹.

Özetlemek gerekirse, yatırım bankalarının sermaye piyasası işlem birimlerinin müşterilerine "önemli ölçüde" araştırma hizmetlerini bedava olarak sunması yasaklanırken¹⁰⁵⁰, araştırma hizmetlerinin kapsamı ve alım-satım işlemlerini gerçekleştiren birimlerin toplamış olduğu piyasa bilgilerinin yatırım araştırma hizmeti olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusunda yeterli açıklama yapılmaması piyasalarda bir takım belirsizliklere ve tepkilere yol açmıştır¹⁰⁵¹. Bu konuya ilişkin tartışmaların Birleşik Krallık finans çevrelerinde gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir. Ancak, FCA'nın 2019 yılında gerçekleştirmiş olduğu kapsamlı bir araştırma, MiFID II'nin alım-satım işlemlerindeki olası çıkar çatışmalarını önleme konusunda başarılı olduğunu göstermiştir¹⁰⁵². Söz konusu tepkilere bağlı olarak bu konunun FCA'nın gündemini uzun süre meşgul etmiş olduğu bilinmektedir. Nitekim, AB'de başarı sağlamış olan bu uygulamaya benzer bir kuralın 2020 yılı itibarıyla ABD'de SEC'in gündemine de gelmiş olduğu görülmektedir. Ancak, SEC'in küçük ve orta büyüklükteki ulusal şirketlere ilişkin halihazırda sınırlı miktarda üretilmekte olan araştırmaların devamını güvence altına almak amacıyla MiFID II'den daha farklı bir uygulama ortaya koyabileceği tahmin edilmektedir¹⁰⁵³. SEC'in bu konudaki çalışmalarını önümüzdeki yıllarda hızlandıracağı tahmin edilirken, yatırım bankalarının müşterilerine sunmuş oldukları araştırma hizmetleri için satış komisyonundan ayrı bir ücret talep etmelerine ilişkin bir düzenleme gerçekleştirilmesi hâlinde bunun olası etkilerinin neler olabileceğini

¹⁰⁴⁸ Pugsley, J. France shows the way in unbundling debate, 4 Kasım 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/France-shows-the-way-in-unbundling-debate>

¹⁰⁴⁹ Pugsley, J., FCA widens interpretation on paying for research, 29 Kasım 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/FCA-widens-interpretation-on-paying-for-research>

¹⁰⁵⁰ Pugsley, J., MiFID unbundling rules hurting analyst coverage of smaller listed firms, 3 Aralık 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/MiFID-unbundling-rules-hurting-analyst-coverage-of-smaller-listed-firms>

¹⁰⁵¹ Wilkes, S. Banks claim front-office content is safe from MiFID II, Risk.net, 12 Ekim 2017, <http://www.risk.net/regulation/MiFID/5342261/dealers-look-to-by-pass-MiFID-research-unbundling>

¹⁰⁵² FCA, Implementing MiFID II – multi-firm review of research unbundling reforms, 19 Eylül 2019, <https://www.fca.org.uk/publications/multi-firm-reviews/implementing-mifid-ii-multi-firm-review-research-unbundling-reforms>

¹⁰⁵³ Carpenter, D., US research houses pondering MiFID II compliance at home, 2 Eylül 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Global/US-research-houses-pondering-MiFID-II-compliance-at-home>

değerlendiren bir rapor hazırlayarak ABD Kongresi'ne sunması da beklenmektedir¹⁰⁵⁴.

MiFID II müzakereleri sırasında bunlara ilave olarak bir takım farklı konuların da tartışma yaratmış olduğu görülmektedir. Örneğin, özellikle MiFID II hükümlerinin yeterince açık olmamasının çeşitli eleştirilerin gündeme gelmesine yol açmış olduğu bilinmektedir. Buna paralel olarak, MiFID II düzenlemeleri kapsamındaki bazı hükümlerin yoruma açık olması ve uygulama konusunda ulusal düzenleme otoritelerine inisiyatif kullanma hakkı tanınması nedeniyle ülkeler arasında kuralları farklı şekilde uygulanabileceği ve düzenleyici arbitraj fırsatlarının ortaya çıkabileceği yönünde endişeler de gündeme gelmiştir¹⁰⁵⁵. Öte yandan, MiFID II düzenlemelerine uyum konusunda bankaların özellikle alım-satım işlemlerine ait veri sağlama ve raporlama konusunda çeşitli zorluklar yaşamış olduğu görülmektedir¹⁰⁵⁶. Bunun yanı sıra, söz konusu düzenlemelerin sermaye piyasalarındaki alım-satım faaliyetlerine ilişkin fiyat bilgilerini şeffaf hâle getirmesinin AB'deki alım-satım işlemlerini daha zahmetli ve masraflı hâle getirerek piyasalardaki likiditeyi olumsuz etkileyebileceği ve finansal kuruluşların sermaye piyasalarına erişimini sınırlandırabileceği yönünde eleştiriler giderek yoğunluk kazanmıştır¹⁰⁵⁷. Nitekim, ESMA'nın 2021 yılında MiFID II düzenlemelerinin AB'deki piyasaların likiditesini olumsuz etkileyip etkilemediğine ve KOBİ'lerin sermaye piyasalarına erişimini sınırlandırıp sınırlandırmadığına yönelik bir değerlendirme gerçekleştirmesi beklenmektedir¹⁰⁵⁸.

AB'de ancak bir yıllık gecikme ile hayata geçirilebilmiş olan MiFID II düzenlemelerine ilişkin bir takım eleştirilerin halen daha gündemdeki yerini korumakta olduğu görülmektedir¹⁰⁵⁹. Özellikle fon yöneticilerinin araştırma hizmetleri için satış komisyonundan ayrı bir ücret talep etmeleri zorunluluğuna bağlı olarak sermaye piyasası faaliyetlerinin daha masraflı hâle gelmiş olduğu yönünde eleştirilerin sıklıkla gündeme gelmekte olması

¹⁰⁵⁴ Pugsley, J., SEC ponders alignment with EU on investment research funding, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/SEC-ponders-alignment-with-EU-on-investment-research-funding>

¹⁰⁵⁵ Wilkes, S. Regulatory arbitrage fears over MiFID post-trade reporting, Risk.net, 24 Mart 2017, <https://www.risk.net/regulation/MiFID/4169676/regulatory-arbitrage-fears-over-MiFID-post-trade-reporting>

¹⁰⁵⁶ Campbell, S., Data issues continue to bug MiFID II compliance, 7 Mart 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/Data-issues-continue-to-bug-MiFID-II-compliance>

¹⁰⁵⁷ Myles, D. MiFID II's Collateral Damage, The Banker, Kasım 2017

¹⁰⁵⁸ Wilkes, S. MiFID should be reviewed with Brexit in mind, Risk.net, 18 Ekim 2017, <http://www.risk.net/regulation/5345116/ferber-MiFID-should-be-reviewed-with-brexit-in-mind>

¹⁰⁵⁹ Bailey, A., Keynote speech on MiFID II at the European Independent Research Providers Association, 25 Şubat 2019, <https://www.fca.org.uk/news/speeches/andrew-bailey-keynote-speech-mifid-ii-european-independent-research-providers-association>

dikkat çekmektedir¹⁰⁶⁰. Ayrıca, alım-satım işlemlerine ilişkin raporlama kuralları konusunda yoğun eleştirilerin gündeme gelmekte olduğu bilinmektedir¹⁰⁶¹. Nitekim, ESMA'nın 2020 yılı itibarıyla MiFID II düzenlemelerinin tartışmalı yönlerini gözden geçirmeye başlamış olduğu görülmektedir¹⁰⁶².

15.4 Açığa satış işlemlerine ilişkin düzenlemeler

Küresel krizin ardından sermaye piyasalara ilişkin gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında, özellikle 2007-2008 küresel krizi sırasında Lehman Brothers'in iflasında büyük rol oynamış olan açığa satış işlemlerini¹⁰⁶³ sınırlayan bir takım düzenlemelerin de gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir. Açığa satış işlemlerine ilişkin düzenlemelerin gündeme gelmiş olduğu süreç incelendiği zaman, bu konuda ortaya konmuş olan ilk uygulamanın 2008 yılında ABD'de SEC tarafından gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir. SEC bu uygulama kapsamında küresel kriz nedeniyle piyasalarda oluşan güven kaybı ve panik satışlarının hisse senedi fiyatlarında ani bir düşüşe yol açmasını engellemek için 1.000 civarında finansal kuruluş hisselerine açığa satış yapılmasını geçici olarak yasaklamıştır.

AB'de ise, açığa satış pozisyonlarına ilişkin olarak 2012 yılında gerçekleştirilmiş olan SSR düzenlemeleri kapsamında bir şirkete ait hisse senetlerinin %0,5'den fazlasını oluşturan açığa satış pozisyonlarının düzenleyici otoritelere raporlanmasının zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir¹⁰⁶⁴. Son yıllarda bu konuda herhangi başka bir düzenlemenin gündeme gelmemiş olması dikkat çekerken, ESMA'nın 2018 yılında gerçekleştirmiş olduğu bir araştırmanın sonuçlarının, söz konusu kuralın yatırımcılar arasında bir sürü davranışına yol açabileceğini göstermiş olması bu konudaki tartışmaların yeniden alevlenmesine yol açmıştır¹⁰⁶⁵. Bu konudaki tartışmalar 2020 yılı itibarıyla devam ederken, ileriki dönemlerde

¹⁰⁶⁰ Blake Evans-Pritchard, B. ve Somasundaram, N. Mifid fuels Asian equities e-trading surge, 17 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5612716/mifid-fuels-asian-equities-e-trading-surge>

¹⁰⁶¹ Wilkes, S. Esma expected to tighten rules for Mifid data services, Risk.net, 16 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5604111/esma-expected-to-tighten-rules-for-mifid-data-services>

¹⁰⁶² ESMA, ESMA writes to European Commission on MiFID II/MiFIR Review reports, 27 Mart 2019, <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-writes-european-commission-mifid-ii-mifir-review-reports>

¹⁰⁶³ Bkz. "short-selling"

¹⁰⁶⁴ Flemming, S. ve Oakley, D. Call to close 'loophole' that allows shadowy short selling, Financial Times, 21 Kasım 2014, <https://www.ft.com/content/f4ec350c-7199-11e4-9048-00144feabdc0>

¹⁰⁶⁵ ESMA, ESMA study shows impact of short-selling disclosure on investor behaviour test, 13 Nisan 2018, <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-study-shows-impact-short-selling-disclosure-investor-behaviour>

açığa satış pozisyonlarına ilişkin düzenlemelerin yeniden gözden geçirilebileceği tahmin edilmektedir.

15.5 AB'de yatırım şirketlerine yönelik düzenlemeler

AB'de piyasaları yakından ilgilendiren bir diğer gelişme de yatırım şirketlerine yönelik olarak 2019 yılında ortaya konmuş olan yeni düzenleyici çerçevedir.¹⁰⁶⁶. Yatırım şirketleri için halihazırda yürürlükte olan düzenlemelerin öncelikli olarak bankalar için tasarlanmış olmasından dolayı söz konusu kuralların birçok yatırım şirketinin risk yapısı ve iş modelleri ile örtüşmemesi, Avrupa Komisyonu'nun 2017 yılının sonunda IFR ve IFD'den oluşan yeni bir düzenleyici çerçeve ortaya koymasına yol açmıştır. Söz konusu düzenlemelerin yatırım şirketlerini bilanço büyüklüklerine, faaliyetlerine ve iş modellerine göre farklı sınıflara ayırarak, her bir şirket için risk yapıları ile doğru orantılı bir takım ihtiyati kurallar ortaya koymuş olduğu görölmektedir.

Bu düzenleyici çerçeve kapsamında en riskli yatırım şirketleri oldukları kabul edilen ve bilanço büyüklükleri 30 milyar avronun üstünde olan şirketlerin bankalarla birlikte CRR düzenlemelerine tabi tutulmalarına karar verilirken, söz konusu şirketlerin aynı zamanda da SRM kapsamına dâhil edilerek ECB'nin denetim ve gözetimine tabi tutulmalarına karar verilmiştir.¹⁰⁶⁷. Buna ilave olarak, bilanço büyüklüğu 15 ilâ 30 milyar avro arasında olup kendi nam ve hesaplarına alım-satım işlemi gerçekleştiren şirketlerin de bankalarla aynı düzenlemelere tabi olmasına, ancak ECB yerine kendi ulusal denetim ve gözetim otoriteleri tarafından denetlenmelerine karar verilmiştir. Öte yandan, bilanço büyüklüğu 5 ilâ 15 milyar avro arasında olup, kendi nam ve hesaplarına alım-satım işlemi gerçekleştiren şirketlerin de ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin gerekli görmesi durumunda bankalarla aynı düzenlemelere tabi tutulması uygun görölmüştür.¹⁰⁶⁸. AB'deki yatırım şirketlerine yönelik bu yeni düzenlemelerin 2021 yılında uygulamaya girmesi beklenmektedir.

¹⁰⁶⁶ PwC, Investment firms: the perfect regulatory storm?, 21 Ağustos 2018, <https://pwc.blogs.com/fsrr/2018/08/investment-firms-the-perfect-regulatory-storm.html>

¹⁰⁶⁷ Feridun, M., EU prudential regime for investment firms - what's the state of play?, 8 Temmuz 2019, <https://www.finextra.com/blogposting/17478/eu-prudential-regime-for-investment-firms---whats-the-state-of-play>

¹⁰⁶⁸ PwC, EU's investment firms prudential regime: all change please, Mayıs 2019, <https://www.pwc.co.uk/industries/financial-services/regulation/understanding-regulatory-developments/eu-investment-firms-prudential-regime.html>

Onaltıncı Bölüm

Tezgâhüstü türev işlemler ve finansal altyapı kuruluşlarına yönelik standartlar

16.1 Tezgâhüstü türev işlemlerine yönelik düzenlemeler

1990'lı yıllarda sermaye piyasası işlemlerinin yoğunluk kazanmasına bağlı olarak giderek derinleşen OTC türev piyasalar, bankaların karşılaştıkları riskleri hedging stratejileri uygulamak suretiyle daha etkin bir şekilde kontrol edebilmelerine olanak tanımıştır. Ancak, bu süreçte ne ulusal düzenleme ve denetim otoritelerinin, ne de OTC türev pozisyonlarına taraf olan kuruluşlar, bu işlemlerden kaynaklanan risklerin boyutunu hesaplayabilmek için gerekli olan verilere sahip olmadıklarından dolayı risklere karşı gerekli tedbirleri alamamıştır. 2007-2008 küresel krizine yol açan faktörler incelendiği zaman, uluslararası finans piyasalarındaki aktörlerin OTC türev işlemlerden doğan karşı taraf yükümlülüklerini yerine getirememesinin krizin büyümesine ve mali sorunların diğer finansal kuruluşlara yayılmasına sebep olduğu anlaşılmaktadır. Küresel krizin ardından G20 liderlerinin öncelikli olarak OTC türev işlemlere yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmesi konusunda bir fikir birliğine varmış olduğu bilinmektedir.

Bu fikir birliği çerçevesinde liderlerin bankacılık ve finans sisteminin gelecekte yaşanabilecek mali krizlere karşı daha dirençli olabilmesini sağlamak amacıyla OTC türev piyasalardaki riskleri azaltmak ve söz konusu işlemler nedeniyle finansal sistemde oluşabilecek domino etkisini sınırlandırmaya yönelik olarak bir takım düzenlemeler gerçekleştirilmesine karar vermiş olduğu görülmektedir¹⁰⁶⁹. Kriz öncesi süreç incelendiği zaman, özellikle iç içe geçmiş karmaşık CDS işlemlerinden dolayı bir tarafın swap sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirememesinin diğer işlemleri de zincirleme bir şekilde etkileyerek bankaların ve finansal kuruluşların karşılıklı yükümlülüklerini yerine getirememesine yol açmış olduğu görülmektedir¹⁰⁷⁰.

Söz konusu kriz, olası bir finansal kriz durumunda ortaya çıkabilecek teminat tamamlama çağrılarının piyasalarda tam da likiditeye en çok ihtiyaç

¹⁰⁶⁹ FSB, Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation, Ekim 2011, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111027a.pdf

¹⁰⁷⁰ The Economist, The origins of the financial crisis, 7 Şubat 2013, <https://www.economist.com/schools-brief/2013/09/07/crash-course>

duyulduğu dönemlerde sistemik likidite sıkıntlarına yol açabileceğini göstermiştir¹⁰⁷¹. Öte yandan, kriz esnasında OTC piyasalarda kullanılan teminatların değerinin maruz kalınan riskleri karşılayamayacak seviyeye düşmesi yüksek miktarda teminat tamamlama çağrılarına¹⁰⁷² yol açarak Lehman Brothers ve Bear Stearns gibi dünyanın önde gelen yatırım bankalarının iflas etmesinde büyük rol oynamıştır. Bunun yanı sıra, OTC türev işlemlere dâhil olan tarafların teminat değerleme işlemlerini pratikte yeterli sıklıkta gerçekleştirememelerinden dolayı bu işlemlerde kullanılan teminat miktarları maruz kalınan riskleri karşılama açısından yetersiz kalmıştır.

Bu sorunların yanı sıra, sermaye piyasalarındaki karmaşık borç-alacak ilişkileri nedeniyle de OTC türev pozisyonlardan kaynaklanabilecek potansiyel risklerin zamanında tespit edilmesinin mümkün olmadığı bilinmektedir. Nitekim, krizin ardından gündeme gelmiş olan düzenlemeler incelendiği zaman, OTC türev işlemlere ilişkin sağlıklı veri elde edilmesinin birinci öncelik olarak gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Buna göre, özellikle, IOSCO, FSB ve CPMI gibi uluslararası kurumların 2012 yılından beri OTC türev işlemlere ilişkin veri toplanmasına, bu verilerin uyumlaştırılmasına ve belli başlı veri depolarında¹⁰⁷³ muhafaza edilmesine ilişkin yoğun çalışmalar gerçekleştirmekte olduğu görülmektedir¹⁰⁷⁴. Bu çalışmaların sonuçlarına bakıldığı zaman, IOSCO ve BIS bünyesinde faaliyet gösteren CPMI'nın OTC türev işlemlere ilişkin veri paylaşımı ve raporlama konusunda ortaya koymuş olduğu prensiplerin ulusal mevzuatlara aktarılmasına yönelik olarak gerçekleştirmekte olduğu çalışmaların başlangıçta arzulanan hızda ilerlememiş olmasına rağmen, özellikle son yıllarda küresel boyutta başarılı sonuçlar elde edilmiş olduğu görülmektedir¹⁰⁷⁵. Öte yandan, AB'ye bakıldığı zaman, 2012 yılında kabul edilen EMIR kapsamında OTC türev işlemlerinin bu kurumun gözetimine tabi olan belli başlı veri depolarına bildirilerek yakından izlenmesinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir¹⁰⁷⁶.

2013 yılının başından itibaren yürürlüğe girmiş olan söz konusu kurallar, OTC piyasadaki risklerin takip edilebilmesini sağlamak amacıyla OTC türev sözleşmelerin CCP'ler üzerinden gerçekleştirilmesini ve OTC türev

¹⁰⁷¹ Hardie, D. ECB requests powers to regulate CCPs, Risk.net, 23 Haziran 2017, <http://www.risk.net/regulation/5295616/ecb-requests-powers-to-regulate-ccps>

¹⁰⁷² Bkz. "margin call"

¹⁰⁷³ Bkz. "Trade Repositories"

¹⁰⁷⁴ Pugsley, J., Global regulators seek feedback on OTC derivatives data, 6 haziran 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Global-regulators-see-feedback-on-OTC-derivatives-data>

¹⁰⁷⁵ Financial Stability Board, To G20 Leaders, 2 Temmuz 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-1.pdf>

¹⁰⁷⁶ Turmaine, S., Newsletter October 2010: Commission proposals on OTC derivatives, 13 Ekim 2010, <https://www.globalriskregulator.com/Archive/Newsletter-October-2010-Commission-proposals-on-OTC-derivatives>

sözleşmelere dair detayların söz konusu veri depolarında toplanarak kayıt altına alınmasını sağlamıştır. ABD’de ise Dodd Frank Kanunu kapsamında CFTC ve SEC, OTC’nin, türev işlemlere ait işlem hacmi ve fiyat verilerine ilişkin olarak şeffaflık sağlanması amacıyla türev işlemlerinin 2013 yılından itibaren merkezi bir otoriteye bildirilmesini zorunlu hâle getirmiş oldukları görülmektedir. Nitekim, BCBS, CPMI ve IOSCO’nun 2018 yılının sonunda yayımlanmış olduğu ortak bir rapor, FSB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda OTC türev faaliyetlere ilişkin veri toplanmasına ilişkin gerekli standartların gerçekleştirilmiş olduğunu göstermiştir¹⁰⁷⁷. Ancak 2020 yılı itibarıyla bu çalışmaların gündemdeki yerini korumaya devam etmekte olduğu görülmektedir¹⁰⁷⁸.

16.2 Tezgâhüstü türev işlemlerine ilişkin zorunlu teminat yükümlülüğü

2007-2008 küresel krizinin ardından OTC türev işlemlerde kullanılan teminatların değerinin düşmesine bağlı olarak ortaya çıkabilecek risklerin giderilmesine yönelik olarak bir takım düzenlemeler gerçekleştirilerek herhangi bir CCP üzerinden takas edilmeyen türev işlemler için zorunlu teminatlandırma şartı getirilmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemeler incelendiği zaman, BCBS ve IOSCO’nun, CCP üzerinden takas edilmeyen türev işlemlere ilişkin olarak ilgili taraflara nakit veya yüksek kaliteli tahvillerden oluşacak ve Tablo 25’te görüldüğü şekilde hesaplanacak başlangıç teminatı yükümlülüğü getirmiş olduğu görülmektedir. Tezgâhüstü türev işlemlerine ilişkin söz konusu standartların ortaya çıkmış olduğu süreç incelendiği zaman, BCBS ve IOSCO’nun CCP’ler üzerinden takas edilmeyen türev işlemlerinde zorunlu başlangıç teminatı kullanılmasına ilişkin uygulamayı 2015 yılından 2020 yılına kadar aşamalı bir şekilde yürürlüğe sokmaya karar vermiş oldukları görülmektedir¹⁰⁷⁹. İlerleyen yıllarda değişikliğe uğramış olan bu uygulama takvimi çerçevesinde bankaların büyüklüklerine göre gruplara ayrılarak bu uygulamayı 5 farklı grup dâhilinde sırayla gerçekleştirmelerine karar verilmiş olması dikkat çekmektedir¹⁰⁸⁰.

CCP’ler üzerinden takas edilmeyen türev işlemlere ilişkin zorunlu teminatlandırma kuralının uygulanmasına ilişkin süreç incelendiği zaman, bu

¹⁰⁷⁷ FSB, Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives, 19 Kasım 2018, <https://www.fsb.org/2018/11/incentives-to-centrally-clear-over-the-counter-otc-derivatives-2/>

¹⁰⁷⁸ Pugsley, Feedback sought on governance arrangements for OTC derivatives data, 3 Eylül 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Feedback-sought-on-governance-arrangements-for-OTC-derivatives-data>

¹⁰⁷⁹ BCBS, Margin requirements for non-centrally cleared derivatives, Eylül 2013, <https://www.bis.org/publ/bcbs261.pdf>

¹⁰⁸⁰ Becker, L. 11 Mayıs 2017, Banks urged to engage custodians in time for IM phase two, Risk.net, <https://www.risk.net/derivatives/5264246/banks-urged-to-engage-custodians-in-time-for-im-phase-two>

uygulamanın başlangıç aşamasının daha sonra çeşitli nedenlerle ertelenerek 2016 yılında yürürlüğe girmesine karar verilmiş olduğu görülmektedir¹⁰⁸¹. Benzer şekilde, söz konusu uygulamanın son aşamasında da başlangıçta olduğu gibi bir gecikme yaşanmış olduğu ve bu aşamanın 2020 yılı yerine 2021 yılında yürürlüğe girmesine karar verilmiş olduğu görülmektedir¹⁰⁸². Ancak, 2020 yılında bütün dünyada etkisini gösteren COVID-19 krizi nedeniyle BCBS ve IOSCO, bu kez de söz konusu uygulamanın iki final aşamasının yürürlüğe girme tarihlerini bir yıl süreyle erteleme kararı almıştır. Bu karar neticesinde final aşamanın uygulama tarihini 1 Eylül 2022 olarak güncellenirken, bir önceki aşamanın uygulama tarihini ise 1 Eylül 2021 olarak belirlemiştir¹⁰⁸³.

Tablo 25. Standart başlangıç teminatı yükümlülüğü hesaplaması (nominal işlem değerinin yüzdeliği olarak)

Varlık sınıfı	Başlangıç teminatı yükümlülüğü
Kredi: 0–2 yıl vadeli	%2
Kredi: 2–5 yıl vadeli	%5
Kredi: 5 yıldan uzun vadeli	%10
Emtia	%15
Hisse senedi	%15
Döviz	%6
Faiz oranı: 0–2 yıl vadeli	%1
Faiz oranı: 2–5 yıl vadeli	%2
Faiz oranı: 5 yıldan uzun vadeli	%4
Diğer	%15

Kaynak: BCBS, Margin requirements for non-centrally cleared derivatives, Temmuz 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d475.pdf>

CCP üzerinden işlem görmeyen türev ürünler için zorunlu başlangıç ve değişim teminatı yükümlülüğü belirlenmesine ilişkin kuralının küresel olarak yürürlüğe girme sürecine bakıldığı zaman, türev piyasasındaki büyük yatırım bankalarının BCBS ve IOSCO'nun kararı doğrultusunda kendi aralarında gerçekleştirmiş oldukları CCP'ler üzerinden takas edilmeyen türev işlemlerde 2016 yılından itibaren başlangıç teminatı bulundurmaya başlamış oldukları

¹⁰⁸¹ Basel, Revisions to implementation of margin requirements for non-centrally cleared derivatives issued by the Basel Committee and IOSCO, 18 Mart 2015, <https://www.bis.org/press/p150318a.htm>

¹⁰⁸² BIS, Basel Committee and IOSCO agree to one-year extension of the final implementation phase of the margin requirements for non-centrally cleared derivatives, 23 Temmuz 2019, <https://www.bis.org/press/p190723.htm>

¹⁰⁸³ BCBS, Basel Committee and IOSCO announce deferral of final implementation phases of the margin requirements for non-centrally cleared derivatives, 3 Nisan 2020, <https://www.bis.org/press/p200403a.htm>

görülmektedir¹⁰⁸⁴. Öte yandan, ulusal düzeyde ise, diğer ülkelerden önce 2016 yılında Kanada, Japonya ve ABD’de kademeli olarak yürürlüğe girmiş olması dikkat çekmektedir. Bu süreç incelendiği zaman, ABD’deki teminat yükümlülüğü miktarlarının AB’dekilerden daha yüksek olması nedeniyle, FSB’nin uluslararası düzenlemelerin arasında bir tutarsızlık yaşanmaması için söz konusu reformların dünyada eş zamanlı olarak uygulanması yönünde ısrarcı olmuş olduğu görülmektedir. Ancak, AB’de varlık yöneticileri, sigorta şirketleri ve yatırım fonları gibi tarafların yeni düzenlemelere uyum sağlama konusunda yeterince hızlı davranmaması nedeniyle bir gecikme yaşanmış olması dikkat çekmektedir¹⁰⁸⁵.

Bu süreçte başlangıç teminatının yanı sıra, piyasa fiyatlarındaki düşüş durumunda gerekli olacak, bir ilave teminat¹⁰⁸⁶ yükümlülüğü getirilmesi de gündeme gelmiştir. Ancak, beklenildiği gibi, bu radikal karar uluslararası finans çevrelerinde birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte özellikle OTC türev ürünleri sadece hedging amacıyla kullanmış olduklarını öne süren birçok bankanın takas işlemleri için zorunlu CCP kullanımı ve teminatlandırma fikrine karşı çıkarak söz konusu uygulamanın türev piyasalarındaki işlem hacimlerinin düşmesine ve piyasaların likiditesinin azalmasına yol açacağını öne sürmüş olduğu görülmektedir¹⁰⁸⁷. Nitekim, bu uygulamanın bir sonucu olarak özellikle CCP’lere doğrudan üye olan belli başlı yatırım bankalarının aksine, takas işlemlerini yatırım bankaları aracılığı ile gerçekleştirmekte olan sigorta şirketleri, emeklilik fonları, küçük bankalar gibi kuruluşların teminatlandırma yükümlülükleri artmış, bu da hedging faaliyetlerinin daha masraflı hâle gelmesine yol açmıştır¹⁰⁸⁸. Bu maliyet artışının bir sonucu olarak yatırım bankalarının takas faaliyetlerini azaltabileceği ve bunun da söz konusu işlemlerin az sayıda büyük yatırım bankası tarafından gerçekleştirilmesine bağlı olarak risklerin yoğunlaşmasına yol açabileceğine dair endişelerin bu süreçte piyasalarda sıklıkla dile getirilmekte olduğu görülmektedir¹⁰⁸⁹.

Bunların yanı sıra, tezgâhüstü türev işlemlerine ilişkin zorunlu teminat yükümlülüğü uygulaması nedeniyle uluslararası finans çevrelerinde birçok bankanın OTC türev portföylerini söz konusu zorunlu teminatlandırma

¹⁰⁸⁴ Becker, L. Just six banks caught by phase two of IM regime, Risk.net, 14 Haziran 2017, <http://www.risk.net/derivatives/5290656/just-six-banks-caught-by-phase-two-of-im-regime>

¹⁰⁸⁵ Becker, L. 11 Mayıs 2017, Banks urged to engage custodians in time for IM phase two, Risk.net, <https://www.risk.net/derivatives/5264246/banks-urged-to-engage-custodians-in-time-for-im-phase-two>

¹⁰⁸⁶ Bkz. "Variation Margin"

¹⁰⁸⁷ Malia, S. 04 Jul 2016, Non-cleared market is changing – not dying, Risk.net, http://www.risk.net/derivatives/2463500/non-cleared-market-is-changing-not-dying#cxrecs_s

¹⁰⁸⁸ Pugsley, J., OTC derivatives clearing rules may not be working as intended , 8 Eylül 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/OTC-derivatives-clearing-rules-may-not-be-working-as-intended>

¹⁰⁸⁹ ISDA, Central Clearing in the Equity Derivatives Market, Haziran 2014, <https://www.isda.org/a/DSiDE/central-clearing-in-the-eqd-market-final.pdf>

kuralının kapsamı dışına çıkacak şekilde optimize ettikleri şekilde söylentiler de sıklıkla gündeme gelmektedir¹⁰⁹⁰. Nitekim, söz konusu standartların bankaların müşterileri adına gerçekleştirmekte olduğu takas işlemleri üzerinde olumsuz bir etki yaratmış olabileceğini kabul eden FSB'nin bu konuda yakın gelecekte bir takım açıklamalar ortaya koyabileceği tahmin edilmektedir¹⁰⁹¹.

Öte yandan, bu dönemde özellikle ABD'de başlangıç teminatına ilişkin düzenlemelerin esnetilmesine ilişkin bir takım önerilerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Örneğin, ABD Hazine Bakanlığı 2017 yılında Donald Trump'a sunmuş olduğu bir raporda, CCP'ler üzerinden işlem görmeyen OTC türev ürünler için başlangıç teminatının bir iş günü içerisinde yatırılmasını zorunlu kılan uygulamanın Amerikan bankalarının gerçekleştirmekte olduğu sınır ötesi işlemlerde zorluk yaşamalarına sebep olduğunu öne sürerek teminatlandırma kurallarının esnetilmesine yönelik bir öneri ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir¹⁰⁹². Söz konusu standartların küresel düzeyde uygulamaya girme sürecinde türev işlemlerin CCP'ler üzerinden gerçekleştirilmesinin ABD'de birkaç yıl önce yürürlüğe girmesi nedeniyle, düzenleyici otoritelerin sınır ötesi yasal arbitraj fırsatlarının ortaya çıkmasını önlemek ve standartları uyumlaştırmak için yoğun çaba harcamış olduğu bilinmektedir.

Bu dönemde, ABD'deki CCP'lerin daha yüksek miktarda teminat yükümlülüğü gerektirmesi nedeniyle AB'deki bankaların Amerikan CCP'leri üzerinden gerçekleştirdiği işlemler, Amerikan bankalarının ABD'deki CCP'ler üzerinden gerçekleştirdiği işlemlere göre daha masraflı hâle gelirken, AB üyesi ülkelerin bankalarının ABD'deki CCP'ler üzerinden takas etmiş olduğu türev pozisyonları için daha çok sermaye bulundurmaları gerekmiştir. Sonuç olarak, birkaç yıl süren müzakerelerin ardından CFTC ve Avrupa Komisyonu'nun 2016 yılında birbirlerinin CCP'lerini karşılıklı olarak tanıma konusunda uzlaşmaya varmış olduğu görülmektedir¹⁰⁹³. Bu uzlaşma çerçevesinde ayrıca, ABD'deki CCP'lerin daha düşük teminat yükümlülüğü gerektirmesi konusunda anlaşma sağlanmış ve 2017 yılında AB ve ABD düzenleme otoriteleri türev ürünlere ilişkin ulusal mevzuatlarını karşılıklı olarak tanımıştır¹⁰⁹⁴. Böylelikle, Amerikan ve Kıta Avrupası'ndaki bankaların

¹⁰⁹⁰ Becker, L. Just six banks caught by phase two of IM regime, Risk.net, 14 Haziran 2017, <http://www.risk.net/derivatives/5290656/just-six-banks-caught-by-phase-two-of-im-regime>

¹⁰⁹¹ Khaliq, F., FSB sees potential problems with rules on clearing OTC derivatives , 3 Ekim 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/FSB-sees-potential-problems-with-rules-on-clearing-OTC-derivatives>

¹⁰⁹² Smith, R. M. Industry hails potential US relaxation of margin timing rules, Risk.net, 18 Ekim 2017, <http://www.risk.net/derivatives/5344781/industry-hails-potential-us-relaxation-of-margin-timing-rules>

¹⁰⁹³ Khaliq, F., CCP deal heralds new transatlantic co-operation, 3 Mart 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/CCP-deal-heralds-new-transatlantic-co-operation>

¹⁰⁹⁴ Myles, D. MiFID II's Collateral Damage, The Banker, Kasım 2017

türev işlemlerini karşılıklı olarak daha uygun koşullarda gerçekleştirmeleri sağlanmıştır. Tahmin edileceği gibi, söz konusu uzlaşma takas işlemlerinin masrafının düşmesine yol açacak olması ve ileriye yönelik olarak CCP'lerin düzenlenmesi açısından AB ve ABD arasında bir koordinasyon sağlanmasına yardımcı olacak olması nedeniyle piyasalar tarafından oldukça olumlu karşılanmıştır.

16.3 Zorunlu merkezi karşı taraf kullanılmasına ilişkin düzenlemeler

Küresel krizin ardından FSB, CPMI ve IOSCO gibi düzenleyici kurumlar OTC türev ürün piyasalarının şeffaflığını artırmak ve bu araçların alım-satım işlemlerinden kaynaklanabilecek riskleri azaltmak amacıyla, bütün standartlaştırılmış OTC türev sözleşmelerin sıkı bir gözetim ve denetim kapsamına alınarak en geç 2013 yılına kadar CCP'ler üzerinden takas edilmesi yönünde bir karar almıştır¹⁰⁹⁵. Bu kararın OTC türev piyasalarının istikrarını güvence altına alacağı ve etkinliğini artıracığı düşünülmüştür. Bilindiği gibi, CCP'ler OTC türev sözleşmelerindeki taraflardan birinin temerrüde düşmesi durumunda işlemlerin tamamlanmasını ve diğer tarafının alacağına kavuşmasını sağlamaktadır. Detay vermek gerekirse, CCP'ler OTC türev araçların alıcısına karşı satıcı, satıcısına karşı ise alıcı rolünü üstlenerek söz konusu işlemlerin takasını garanti etmektedir. Bu sayede, işlemlerin takas aşamasında işlemi gerçekleştiren hem alıcının hem de satıcının muhatabı olarak söz konusu işlemlerin tamamlanmasını güvence altına almaktadır. CCP'ler bu süreçte maruz kaldıkları karşı taraf riskini bir takım risk azaltım teknikleriyle kontrol altına almaktadır.

Bu kararın uygulanması konusundaki girişimlere göz atıldığı zaman, bu süreçte ABD'de Dodd-Frank Kanunu, AB'de ise EMIR'in önemli rol oynamış olduğu görülmektedir. Öte yandan, Basel IV kapsamında 2022 yılından itibaren uygulamaya girecek olan yeni CVA riski kuralları uyarınca QCCP olarak kabul edilen CCP'ler üzerinden gerçekleştirilen takas işlemleri için sermaye yükümlülüklerinin daha düşük hesaplanacak olması ve QCCP'ler üzerinden takas edilmeyen türev işlemler için ilave sermaye yükümlülüğü getirilmesine karar verilmiş olmasının da bankaların takas işlemlerinin CCP üzerinden gerçekleştirilmesini sağlaması beklenmektedir¹⁰⁹⁶. Ancak, OTC türev ürünlerin CCP'ler üzerinden işlem görmesine karar verilmiş olmasının birçok tartışmayı da beraberinde getirmiş olduğu görülmektedir¹⁰⁹⁷. Bu karar

¹⁰⁹⁵ FSB, Resilience through resolvability – moving from policy design to implementation, 18 Ağustos 2016, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Resilience-through-resolvability-%E2%80%93-moving-from-policy-design-to-implementation.pdf>

¹⁰⁹⁶ Cœuré, B. (2017), Central clearing: Reaping the benefits, controlling the risks, Banque de France, Financial Stability Review, No. 21, Nisan.

¹⁰⁹⁷ Feridun, M., Addressing Systemic Risks from the Procyclicality of Collateral Requirements in Derivatives Markets and SFTs, 31 Ocak 2020, Duke Law Global Financial Markets Center

çerçevesinde yeterli likiditeye sahip olan türev ürünlerin bu kuruluşlar üzerinden işlem görmesine karar verilmiş olmasının çeşitli tartışmalara yol açmış olduğu görülmektedir.

Örneğin, ABD’de likit olduğuna karar verilen türev ürünlerin 2013 yılından itibaren CCP’ler üzerinden işlem görmesi ve işlemlerin hem öncesi hem de sonrası ile ilgili bilgilerin yayınlanması zorunlu hâle getirilirken, söz konusu ürünlerin likidite seviyelerinin ne şekilde tespit edileceği konusunda çeşitli belirsizliklerin gündeme gelmiş olduğu ve likidite eşik değerlerinin hesaplanmasında kullanılacak olan verilerin kamuya paylaşılmamasının çeşitli tartışmalara yol açmış olduğu görülmektedir¹⁰⁹⁸. Buna paralel olarak, AB’de de MiFID II düzenlemeleri ile birlikte yeterli likiditeye sahip olan türev ürünlerin CCP’ler üzerinden işlem görmesine karar verilirken, Birleşik Krallığın AB’den ayrılma kararı almasına bağlı olarak Londra’da gerçekleşen işlemlere ait verilerin hesaplamalardan çıkarılması durumunda eşik değerlerin hesaplanmasına ilişkin bir takım belirsizliklerin gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹⁰⁹⁹. Bu belirsizliğin küresel finans piyasalarında uzun süre tedirginlik yaratmış olduğu bilinmektedir.

Bu dönemde ayrıca, OTC türev sözleşmelerin CCP’ler üzerinden takas edilmesinin, likiditesi nispeten düşük olan bir takım türev ürünlerin yok olmasına yol açabileceği ve bunun da bankaların risk yönetimi faaliyetlerini olumsuz etkileyeceği yönünde eleştirilerin gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir. Aynı dönemde, standartlaşmış faiz türevleri işlemlerinin büyük bir çoğunluğunun CCP üzerinden işlem görmesinin bankaların hedging faaliyetlerini daha masraflı hâle getirmiş olduğuna ilişkin yorumların da uluslararası finans çevrelerinde sıklıkla gündeme gelmiş olduğu görülmektedir¹¹⁰⁰. Öte yandan, zorunlu CCP kullanımı nedeniyle türev işlemlerden kaynaklanan risklerin finansal sistemin belli bir noktasında yoğunlaşacağı ve söz konusu kuruluşların TBTF hâle gelerek mali sıkıntı yaşamaları hâlinde kamu müdahaleleri ile kurtarılmaları gerektirebileceği yönünde endişelerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Nitekim, özellikle sistemik öneme sahip olan bir CCP’nin iflas etmesi hâlinde ortaya çıkabilecek domino etkisinin finansal sistemin tamamına yayılabileceğine

FinReg Blog, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/01/31/addressing-systemic-risks-from-the-procyclicality-of-collateral-requirements-in-derivatives-markets-and-sfts/>

¹⁰⁹⁸ Maxwell, F. MiFID II liquidity data described as garbage , Risk.net, 12 Mayıs 2015, <https://www.risk.net/regulation/MiFID/2407557/MiFID-ii-liquidity-data-described-garbage>

¹⁰⁹⁹ Wilkes, S. MiFID malfunction: Brexit breaks data foundations, Risk.net, 13 Şubat 2017, <https://www.risk.net/regulation/MiFID/3854501/MiFID-malfunction-brexit-breaks-data-foundations>

¹¹⁰⁰ Malia, S. 04 Jul 2016, Non-cleared market is changing – not dying, Risk.net, http://www.risk.net/derivatives/2463500/non-cleared-market-is-changing-not-dying#cxrecs_s

ilişkin endişeler uluslararası finans piyasalarında sıklıkta gündeme gelmektedir¹¹⁰¹.

16.4 Merkezi karşı taraflara ilişkin düzenlemeler

CCP'lerin faaliyetlerini sistemik risklere yol açmadan sürdürmesini sağlamak amacıyla bu kuruluşların denetim ve gözetimlerine yönelik olarak da bir takım önemli kararlar alınmış olması dikkat çekmektedir¹¹⁰². Örneğin, AB içerisindeki CCP'lerin ve OTC türev piyasalarının denetlenmesi ve düzenlenmesinden ESMA sorumlu hâle getirilirken, aynı görevlerin ABD'de ise CFTC ve SEC'in sorumluluğuna verilmiş olduğu görülmektedir. Birleşik Krallığa bakıldığında ise, CCP'lerin gözetiminin 2013 yılında gerçekleştirilen finansal reform çerçevesinde FSA'nın sorumluluğundan alınarak BoE'nin sorumluluğuna verilmiş olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, BoE'nin bankalara sağlamış olduğu likidite yardımı¹¹⁰³ kapsamına 2015 yılında CCP'leri de dâhil etmiş olması dikkat çekmektedir¹¹⁰⁴.

CCP'lere yönelik olarak gerçekleştirilmiş olan standartların müzakere edildiği süreç incelendiği zaman, öncelikle söz konusu kuruluşların herhangi bir likidite sorunu yaşaması hâlinde izlenecek olan prosedürlere ilişkin çeşitli önerilerin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, bu süreçte kayıpların öncelikli olarak CCP üyelerinin yatırmış olduğu başlangıç teminatı veya temerrüt fonu ile karşılanarak söz konusu üyelerin içsel çözümlenmeye tabi tutulmasının ve geriye kalan pozisyonlarının çözümlenme otoritesinin belirlediği fiyat üzerinden diğer üyeler arasında zorunlu olarak paylaşılmasının gündeme gelmiş olduğu görülmektedir¹¹⁰⁵. Ayrıca, herhangi bir CCP üyesinin yükümlülüklerini yerine getiremeyecek duruma gelmesi hâlinde, bu üyenin müşterilerinin mağdur olmaması adına açık pozisyonlarının acil olarak açık artırma yöntemi ile diğer üyelere devredilmesi fikrinin de gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak, CCP'lerin bütün üyelerinin açık artırmaya katılımını ve yüksek teklif vermesini teşvik etmek amacıyla iflas eden üyenin en sorunlu pozisyonlarının zorunlu olarak en düşük teklifi veren üyeye devredilmesinin de gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir.

¹¹⁰¹ Clancy, L. CCP stress tests need improvement, argues new research, 22 Mayıs 2018, Risk.net, <https://www.risk.net/risk-management/5626616/ccp-stress-tests-need-improvement-argues-new-research>

¹¹⁰² DHardie, D. ECB requests powers to regulate CCPs, Risk.net, 23 Haziran 2017, <http://www.risk.net/regulation/5295616/ecb-requests-powers-to-regulate-ccps>

¹¹⁰³ Bkz. "Discount Window" ve "Sterling Monetary Framework"

¹¹⁰⁴ Piggott, C., CCP resolution rises to the top of global agenda , 26 Kasım 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/CCP-resolution-rises-to-the-top-of-global-agenda>

¹¹⁰⁵ Wood, D. Fear of something worse seen as key to CCP recovery, Risk.net, 24 Nisan 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5049396/fear-of-something-worse-seen-as-key-to-ccp-recovery>

Ancak, bu önerilerin uluslararası finans çevrelerinde genel olarak olumlu karşılanmamış olduğu bilinmektedir. Bu süreçte gündeme gelmiş olan tartışmalar incelendiği zaman, başta Amerikan bankaları olmak üzere birçok bankanın iflas etmiş olan CCP üyesinin açık pozisyonları için teklif vermeleri durumunda geçici bir yasal sermaye yükümlülüğü muafiyetine sahip olmalarının uygun bir açılım olabileceğini öne sürmüş oldukları görülmektedir¹¹⁰⁶. Bu dönemde ayrıca, FSB'nin bankalar konusunda uzmanlaşmış olması nedeniyle CCP'lerle ilgili riskleri kavrama konusunda yetersiz kaldığı yönünde eleştirilerin gündeme gelmiş olduğu¹¹⁰⁷ ve CCP'lerin yaşayacağı sorunların bankalardaki gibi sermaye yetersizliğine bağlı olarak değil likidite sorunlarından kaynaklanacağına ilişkin görüşlerin giderek daha çok ağırlık kazanmış olduğu görülmektedir¹¹⁰⁸. Nitekim, CCP'lere yönelik olarak gündeme gelmiş olan en somut düzenlemelerden birinin bu kuruluşların yeterli düzeyde likiditeye sahip olmalarını güvence altına almaya yönelik olarak ortaya konmuş olan kurallar olduğu görülmektedir. Özetlemek gerekirse, CCP'lerin likit kaynaklara sahip olmalarını zorunlu hâle getirilmesi amacıyla CPSS ve IOSCO'nun 2012 yılında CCP'lerin düzenlenmesi ile ilgili olarak "Finansal Piyasa Altyapılarına İlişkin Prensipler"¹¹⁰⁹ isimli bir rapor hazırlayarak, bu kuruluşların özellikle stres koşullarında üyelerinden birinin temerrüte düşmesi hâlinde ortaya çıkacak zararları ve ödeme yükümlülüklerini yerine getirebilmelerine yetecek düzeyde likit kaynaklara sahip olmalarını zorunlu hâle getirmiş oldukları görülmektedir¹¹¹⁰.

Buna paralel olarak, AB'de EMIR çerçevesinde CCP'lerin olası bir kriz durumunda ortaya çıkabilecek zararları karşılayacak nitelikte likit kaynaklara sahip olması zorunlu hâle getirilmiştir¹¹¹¹. EMIR'in bu konudaki hükümleri incelendiği zaman, CCP'lerin bankacılık faaliyetleri gerçekleştirmesi yasaklanırken, üyelerinden almış oldukları nakit teminatları ve garanti fonu katkı paylarını ancak yüksek kalitede devlet tahvillerine yatırım yaparak veya devlet tahvilleri ile teminatlandırılmış repo işlemleri gerçekleştirerek değerlendirmelerinin zorunlu hâle getirilmiş olduğu görülmektedir¹¹¹². Öte yandan, ABD'de ise Dodd-Frank kanunları çerçevesinde CCP'lerin yeterli

¹¹⁰⁶ Madigan, P. Suspend bank capital rules following an FCM default, CFTC told, Risk.net, 18 Kasım 2016, http://www.risk.net/regulation/2477703/suspend-bank-capital-rules-following-fcm-default-cftc-told#cxrecs_s

¹¹⁰⁷ Insalaco, G. CCPs must be able to haircut initial margin in a crisis, Risk.net, Nisan 2016, 30-31

¹¹⁰⁸ Insalaco, G. CCPs must be able to haircut initial margin in a crisis, Risk.net, Nisan 2016, 30-31

¹¹⁰⁹ Bkz. "Principles for financial market infrastructures"

¹¹¹⁰ BIS, Principles for Financial Market Infrastructures, Nisan 2012, https://www.bis.org/cpmi/info_pfmi.htm

¹¹¹¹ Madigan, P. CCP resolution plans on the wrong path, says Fed adviser, Risk.net, 17 Mart 2017, <http://www.risk.net/regulation/4155731/ccp-resolution-plans-on-the-wrong-path-says-fed-adviser>

¹¹¹² Wilkes, S. New EU bank rules threaten Eurex, LCH investment policies, Risk.net, 21 Ağustos 2017, <http://www.risk.net/regulation/5314421/new-eu-bank-rules-threaten-eurex-lch-investment-policies>

finansal kaynaklara sahip olmalarının zorunlu hâle getirilmiş olması ve ihtiyaç duyulması hâlinde sadece sistemik öneme sahip olduğu kabul edilen CCP'lere¹¹¹³ Fed tarafından likidite yardımı sağlanabilmesine izin verilmiş olması dikkat çekmektedir¹¹¹⁴. Böylelikle, ABD'deki sistemik öneme sahip olan belli başlı CCP'lerin de Birleşik Krallık'ta olduğu gibi merkez bankası likidite yardımından faydalanabilmesine izin verilmiş olduğu görülmektedir¹¹¹⁵. Bu süreçte özellikle AB'de Almanya ve Fransa'da yürürlükte olan ulusal bankacılık düzenlemeleri çerçevesinde CCP'lerin bankacılık lisansına sahip olması nedeniyle AB'deki bütün CCP'lerin bankacılık lisansına sahip olmasının zorunlu hâle getirilmesinin de gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir¹¹¹⁶.

Özetlemek gerekirse, 2017 yılında CRR II önerileri kapsamında bankacılık lisansına sahip olan CCP'lerin da bankalar gibi sermaye, kaldıraç ve likidite rasolarına ilişkin kurallarına tabi olması gündeme gelmiştir. Ancak, EBA'nın CCP'lerin bankalar gibi uzun vadeli aktifleri kısa vadeli pasiflerle fonlayarak vade dönüştürme işlemi gerçekleştirmemeleri gerekçesiyle bu kuruluşların bankalara uygulanmakta olan likidite ve sermaye yükümlülüklerinden muaf tutulması gerektiğini savunmuş olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, bu dönemde gündeme gelmiş olan diğer öneriler incelendiği zaman, CCP üyesi bir kuruluşun iflas etmesi hâlinde ortaya çıkabilecek zararları karşılamak için sadece iflas eden kuruluşun başlangıç teminatlarının da kullanılabilmemesinin gündeme gelmiş olduğu görülmektedir¹¹¹⁷. Bu önerinin krizin ilk belirtilerinin ortaya çıkmasıyla CCP üyelerinin toplu olarak çıkışına yol açabileceği gerekçesiyle kabul görmemiş olması dikkat çekmektedir¹¹¹⁸. Bunun yerine, CCP'lerin iki üye kuruluşun aynı anda iflas etmesi hâlinde ortaya çıkabilecek zararları karşılayarak takas faaliyetlerine devam etmelerini sağlayacak düzeyde mali kaynaklara sahip olmalarına ilişkin bir prensibin kabul görmüş olduğu bilinmektedir¹¹¹⁹. Bu süreçte Basel III kaldıraç kuralı nedeniyle müşterileri adına takas işlemi

¹¹¹³ Bkz. "systemically important financial market utility (SIFMU)"

¹¹¹⁴ Alexander, P. CCPs must step up cyber risk efforts, says EU legislator, Risk.net, 29 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5636311/ccps-must-step-up-cyber-risk-efforts-says-eu-legislator>

¹¹¹⁵ Piggott, C., CCP resolution rises to the top of global agenda , 26 Kasım 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Resolution-and-Recovery/CCP-resolution-rises-to-the-top-of-global-agenda>

¹¹¹⁶ Wilkes, S. New EU bank rules threaten Eurex, LCH investment policies, Risk.net, 21 Ağustos 2017, <http://www.risk.net/regulation/5314421/new-eu-bank-rules-threaten-eurex-lch-investment-policies>

¹¹¹⁷ Wood, D. EU's evolving CCP resolution rules get mixed reviews, Risk.net, 27 Nisan 2018, <https://www.risk.net/regulation/5555806/eus-evolving-ccp-resolution-rules-get-mixed-reviews>

¹¹¹⁸ Rundle, J. Dealers urge further clarity on rules for ailing CCPs, Risk.net, 29 Kasım 2016, <http://www.risk.net/risk-management/2478574/dealers-urge-further-clarity-rules-ailing-ccps>

¹¹¹⁹ Wilkes, S. ve Osborn, T. Europe leaves IM haircutting in CCP recovery crosshairs, Risk.net, 26 Ocak 2018, Europe leaves IM haircutting in CCP recovery crosshairs, <https://www.risk.net/regulation/5389336/europe-leaves-im-haircutting-in-ccp-recovery-crosshairs>

gerçekleştiren bankaların sayısı azalırken¹¹²⁰, özellikle ABD'de FSOC ve OFR gibi kurumların G-SIB'lerle yakın bağlantıları olan sistemik öneme sahip CCP'lerin finansal istikrâr için bir tehdit yaratabileceğine dair sık sık uyarıda bulunması dikkat çekmektedir¹¹²¹.

Takas işlemlerinin az sayıda CCP bünyesinde yoğunlaşmış olmasına bağlı olarak sistemik risklerin artmış olduğuna yönelik bu endişelerin son yıllarda özellikle akademik çevrelerce de sıklıkla gündeme getirilmekte olduğu bilinmektedir¹¹²². Nitekim, CCP'lerin mali sıkıntı yaşamaları hâlinde, kamu müdahaleleri ile kurtarılmasının gerekebileceği yönünde gündeme gelmiş olan bu endişeleri dikkate alan FSB, CCP'lerin olası bir kriz durumunda nasıl kurtarılacakları veya çözümleneceklerinin önceden planlanmasına yönelik bir takım çalışmalar gerçekleştirerek, CCP'lerin de bankalar gibi RRP'lere sahip olmasını bir zorunluluk olarak gündeme getirmiştir¹¹²³. FSB önderliğinde CCP'lerin risk yönetimi, stres testleri ve RRP'ye sahip olmaları gibi birçok önemli konuda çalışmalarını yoğunlaştıran CPMI, IOSCO ve BCBS'nin, 2017 yılında rehber niteliğinde üç rapor yayımlamış olduğu görülmektedir¹¹²⁴.

Nitekim, CCP'lerin RRP'lere sahip olmasına ilişkin müzakerelerin 2020 yılı itibarıyla tamamlanma aşamasına gelmiş olduğu görülmektedir¹¹²⁵. Bunun yanı sıra, kitabın ilerleyen bölümlerinde daha kapsamlı bir şekilde ele alınacağı gibi, son yıllarda CCP'lerin de bankalar gibi stres testlerine maruz tutulmalarının¹¹²⁶ ve özellikle siber saldırılara karşı hazırlıklı olmalarının gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹¹²⁷. Ulusal düzeydeki gelişmeler incelendiği zaman ise, bu konuda ilk somut düzenlemeleri ortaya koyan ulusal düzenleme otoritesinin ABD'deki CFTC olduğu görülmektedir. CFTC'nin 2013 yılında CCP'lerin de bankalar gibi RRP'lere sahip olmasına

¹¹²⁰ Khaliq, F., Risk concentration raises questions about CCP safety, 3 Ekim 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/Risk-concentration-raises-questions-about-CCP-safety>

¹¹²¹ Piggott, C., OFR warns of rising contagion risk and CCP concentration, 11 Şubat 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/OFR-warns-of-rising-contagion-risk-and-CCP-concentration>

¹¹²² Pugsley, J., CFTC commissioner expresses concern over CCP concentration, 2 Eylül 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Financial-Markets/CFTC-commissioner-expresses-concern-over-CCP-concentration>

¹¹²³ Binham, C. FSB unveils guidance on living wills for clearing houses, Financial Times, 1 Şubat 2017, <https://www.ft.com/content/ce839b64-f664-32b9-9f69-db1826d363fc>

¹¹²⁴ FSB, Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives, Kasım 2018, <http://www.fsb.org/2018/11/incentives-to-centrally-clear-over-the-counter-otc-derivatives-2/>

¹¹²⁵ Avrupa Parlamentosu, Framework for the recovery and resolution of central counterparties, 27 Mart 2019, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0300_EN.pdf

¹¹²⁶ Clancy, L. CCP stress tests need improvement, argues new research, 22 Mayıs 2018, Risk.net, <https://www.risk.net/risk-management/5626616/ccp-stress-tests-need-improvement-argues-new-research>

¹¹²⁷ Alexander, P. CCPs must step up cyber risk efforts, says EU legislator, Risk.net, 29 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5636311/ccps-must-step-up-cyber-risk-efforts-says-eu-legislator>

ilişkin ortaya koymuş olduğu kuralların ardından, 2016 yılında ise bu planlara ilişkin oldukça kapsamlı bir rehber¹¹²⁸ ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹¹²⁹. Buna paralel olarak, ABD’de iflas eden CCP’lerin FDIC’nin sorumluluğunda gerçekleştirilecek çözümlene prosedürlerine tabi tutulmasının da gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹¹³⁰. Bu konudaki standartların önümüzdeki yıllarda diğer ülkelerde de gündeme gelmesi beklenmektedir.

¹¹²⁸ Bkz. “CFTC Guidance”

¹¹²⁹ Ryan, D. Recovery and Resolution: Uneven Bars for CCPs and Banks, <https://corpgov.law.harvard.edu/2016/08/27/recovery-and-resolution-uneven-bars-for-ccps-and-banks/>

¹¹³⁰ Wright, J. US Treasury hands CCP resolution powers to FDIC, Risk.net, 12 Kasım 2017, <https://www.risk.net/regulation/dodd-frank-act/5342896/us-treasury-hands-ccp-resolution-powers-to-fdic>

Onyedinci Bölüm

Stres testlerine ve modelleme risklerine ilişkin düzenlemeler

17.1 Stres testlerine ilişkin düzenlemeler

2007-2008 küresel krizinden önceki dönemde genellikle bankaların belirli portföyleri için bir risk yönetim aracı olarak kullanılmakta olan stres testlerinin, krizin ardından ulusal denetim ve gözetim otoriteleri tarafından bankaların potansiyel risklerine karşı dayanıklılıklarını ölçmek, yasal sermaye yükümlülüklerini saptamak ve finansal istikrârı tehdit edebilecek faktörleri tespit etmek amacıyla oldukça yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmış olduğu görülmektedir¹¹³¹. Ulusal bankacılık otoritelerinin 2000 yılların başından itibaren geliştirmeye başladığı söz konusu testlerin, 2004 yılında Basel II standartları kapsamında F-IRB ve A-IRB yaklaşımı kullanmalarına onay verilmiş olan bankaların kredi portföylerine yönelik yasal bir zorunluluk olarak uygulanmaya başlandığı görülmektedir¹¹³². Nitekim, BCBS'nin 2009 yılında bu konuda "Sağlam Stres Testi Uygulamaları ve Denetimi İlkeleri" adı verilen temel prensipleri ortaya koymuş olduğu bilinmektedir.

Stres testlerinin günümüzde birçok ülkede bankaların risk yönetim sistemleri, stratejileri ve kurumsal yönetim kalitesinin artırılması konusunda da önemli rol oynamakta olduğu bilinmektedir¹¹³³. Örnek vermek gerekirse, stres testlerinin özellikle ABD'de 2011 yılında gerçekleştirilmeye başlanan CCAR kapsamında, diğer ülkelerden oldukça farklı olarak, bankaların risk yönetim sistemleri ve kurumsal yönetim kalitesinin artırılmasına yönelik bir düzenleyici araç olarak da kullanılmakta olması dikkat çekmektedir¹¹³⁴. Stres testlerinin ülkeler bazında nasıl uygulanmakta olduğu incelendiği zaman, birçok ülkede bu testlerin bankacılık sektöründe makro seviyede eş zamanlı olarak gerçekleştirilmekte olduğu ve aynı testlerin özellikle bankaların yasal

¹¹³¹ Alexander, P., Stress testing moves into new territory, 26 Kasım 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Stress-testing-moves-into-new-territory>

¹¹³² BCBS, Principles for sound stress testing practices and supervision, Mayıs 2009, <https://www.bis.org/publ/bcbs155.pdf>

¹¹³³ Pugsley, J., Stress tests improving, but challenges remain, 7 Şubat 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Stress-tests-improving-but-challenges-remain>

¹¹³⁴ Pugsley, J., Stress tests improving, but challenges remain, 7 Şubat 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Stress-tests-improving-but-challenges-remain>

sermaye yükümlülüklerini belirlemek amacıyla da kullanılmakta olduğu görülmektedir. Tablo 26'da küresel stres testi uygulamalarını kapsam kriterleri, gerçekleştirme sıklığı ve senaryo sayısı gibi detaylar çerçevesinde özetlenmektedir.

Tablo 26. Küresel stres testi uygulamaları (2016 yılı itibarıyla)

	BoE	Fed	EBA	IMF	BoJ
Kapsam kriteri	Bireysel mevduatlar > 50 milyar sterlin	Bilanço büyüklüğü > 50 milyar dolar	Bilanço büyüklüğü > 30 milyar avro	Ülkeye bağlı	350 banka
Sıklık	Yıllık	Yıllık	İki yılda bir	FSAP ile	Yılda iki
Makro senaryo	✓	✓	✓	✓	✓
Senaryo sayısı	1-2	2	1	Ülkeye bağlı	2
Ters döngüsel	✓	Kısmen	x	x	✓
Mikro- ihtiyati politika	✓	✓	✓	Kısmen	x
Makro- ihtiyati politika	✓	Kısmen	ESRB üzerinden	Kısmen	x
Sistemik risk tespiti	✓	✓	ESRB üzerinden	✓	✓

Kaynak: Dent, K. ve Westwood, B. Stress testing of banks: an introduction, Bank of England, Quarterly Bulletin, 2016 Q3, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2016/q3/a1.pdf>

Örneğin, ABD'de 2009 yılında uygulamaya giren SCAP ile birlikte gerçekleştirilmeye başlanan eş zamanlı stres testleri, 2011 yılından başlayarak CCAR kapsamında bir ihtiyati uygulama olarak bankaların sermaye yeterlilik seviyelerini tespit etmek amacıyla kullanılmaktadır¹¹³⁵. Benzer şekilde AB'ye bakıldığı zaman ise, stres testlerinin 2009 yılında CEBS tarafından gerçekleştirilmiş olduğu ve söz konusu testlerin gerçekleştirilmesinin sorumluluğunun kısa süre sonra EBA'ya geçmiş olduğu

¹¹³⁵ Alexander, P, Basel s backward step on operational risk, Global Risk Regulator, December 2015, 2.

görülmektedir. Bu görevi CEBS'ten devralan EBA'nın ise AB'deki eş zamanlı stres testlerini 2011 yılında gerçekleştirmeye başlamış olduğu görülmektedir¹¹³⁶. Öte yandan, Birleşik Krallık'ta ise, BoE'nin 2014 yılında gerçekleştirmeye başlamış olduğu stres testlerinin sonuçlarını bankaların yasal sermaye yükümlülüklerini saptamak amacıyla SREP kapsamında kullanmakta olduğu görülmektedir. Stres testlerinin bazı ülkelerde mikro-ihiyati bir uygulama olduğu kadar, makro-ihiyati politikaların belirlenmesi amacıyla da yaygın bir şekilde kullanılmakta olduğu görülmektedir¹¹³⁷. Örneğin, BoJ'un altı ayda bir gerçekleştirmekte olduğu stres testlerini bankaların sermaye yükümlülüklerini belirlemek amacıyla değil, bankacılık sektörü ile makroekonomik dinamikler arasındaki bağlantıları kapsamlı bir şekilde değerlendirebilmek amacıyla kullanmakta olduğu bilinmektedir¹¹³⁸.

IMF ve Dünya Bankası tarafından 1999 yılından başlayarak FSAP kapsamında gerçekleştirilmekte olan stres testlerinin ise, 2009 yılından önce bankaların sermaye yeterliliğine odaklanırken, söz konusu testlerin kapsamının zamanla likidite ve sistemik riskleri de kapsayacak şekilde genişletilmiş olduğu görülmektedir¹¹³⁹. Buna paralel olarak, stres testlerinin zamanla bankacılık sektörünün daha şeffaf bir hâle gelmesine yardımcı olarak bankaların finansal durumları hakkında piyasaların daha sağlıklı fikir sahibi olmasını sağlamış olduğu görülmektedir¹¹⁴⁰. Hatta, ABD'de bankaların CCAR stres testleri kapsamında küresel stres testleri ve sermaye planlamalarına ilişkin stratejilerini 2017 yılından itibaren Fed ile paylaşımlarının yasal bir zorunluluk hâline getirilmiş olması dikkat çekmektedir. Ancak, ABD'deki bu kuralın yabancı bankalara da uygulanıyor olmasının bankacılık düzenlemeleri açısından küresel düzeyde bir tutarsızlığa yol açıyor olmasından dolayı, diğer ülkelerdeki ulusal düzenleme ve denetim otoritelerinin bu yaklaşımdan genellikle hoşnut olmadıkları bilinmektedir¹¹⁴¹. Son yıllarda birçok ülkede stres senaryolarına paralel

¹¹³⁶ Andreson, R. ve diğerleri, Macroprudential Stress Tests and Policies: Searching for Robust and Implementable Frameworks, Şubat 2018, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp18197.ashx>

¹¹³⁷ Andreson, R. ve diğerleri, Macroprudential Stress Tests and Policies: Searching for Robust and Implementable Frameworks, IMF Working Papers, Eylül 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/09/11/Macroprudential-Stress-Tests-and-Policies-Searching-for-Robust-and-Implementable-Frameworks-46218>

¹¹³⁸ Dent, K. and B Westwood, B. Stress testing of banks: an introduction, Quarterly Bulletin 2016 Q3, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2016/stress-testing-of-banks-an-introduction.pdf>

¹¹³⁹ Dent, K. ve Westwood, B. Stress testing of banks: an introduction, Bank of England Quarterly Bulletin, 2016 Q3, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2016/q3/a1.pdf>

¹¹⁴⁰ Enria, A., The future of stress testing – realism, relevance and resources , 26 Eylül 2019, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2019/html/ssm.sp190926-341f1e0cb6.en.html>

¹¹⁴¹ Pugsley, J., Stress tests improving, but challenges remain, 7 Şubat 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Stress-tests-improving-but-challenges-remain>

olarak bankaların hangi koşullar altına iflas aşamasına geldiğini değerlendirmek amacıyla "ters stres testlerinin"¹¹⁴² de kullanılıyor olduğu görülmektedir¹¹⁴³. Söz konusu testlerin özellikle makro-ihtiyati stres testlerinin tespit etmekte başarısız olabileceği bir takım riskleri ortaya çıkarma konusunda daha etkili olabileceği düşünülmektedir¹¹⁴⁴. Nitekim, 2020 yılı itibarıyla bankaların stres testlerinde başarılı olmak amacıyla bir takım bilanço teknikleri kullanıyor olabileceği yönünde bir takım endişelerin gündeme gelmesiyle birlikte bu konuda daha sıkı düzenlemelerin gündeme gelmesi beklenmektedir¹¹⁴⁵.

Öte yandan, yakın gelecekte stres testlerinin bankaların çözümlenmesine ilişkin değerlendirmeler kapsamına entegre edilebileceği de düşünülmektedir. Örneğin, ABD'de bankaların stres testleri ve çözümlene planlarının birleştirilmesinin halihazırda Fed'in gündeminde olduğu bilinmektedir¹¹⁴⁶. Günümüzde bu konudaki çalışmalar devam ederken, gölge bankacılık sektörüne ilişkin risklerin de son yıllarda yavaş yavaş stres testlerinde kullanılan senaryolara dâhil edilmekte olduğu görülmektedir. Stres testlerine ilişkin güncel tartışmalar incelendiği zaman, söz konusu uygulamalara ilişkin en tartışmalı konunun ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin kendi kullanmış olduğu stres testi modelleriyle ilgili şeffaf davranmaması olduğu görülmektedir. Günümüzde birçok ülkedeki denetim ve gözetim otoriteleri, eş zamanlı stres testleri kapsamında kullanılacak olan stres senaryolarını bankalara bildirirken, bankaların bilançolarını söz konusu testlerin sonuçlarını etkileyecek şekilde optimize etmelerini engellemek ve kendi içsel risk ölçüm modellerini geliştirmelerini teşvik etmek amacıyla kendi kullanmış oldukları modellere ilişkin bankalara bilgi vermeye sıcak bakmamaktadır¹¹⁴⁷. Örneğin, ABD'de Fannie Mae ve Freddie Mac için kullanılmakta olan stres testlerine ilişkin bilgilerin kamuya paylaşılmasının 2007-2008 küresel krizi esnasında ortaya çıkan kayıpların önceden tespit edilememesine yol açmış olması nedeniyle, Fed'in kullanmakta olduğu modellere ilişkin detayları krizin ardından gizli tutmaya başlamış olduğu görülmektedir¹¹⁴⁸.

¹¹⁴² Bkz. "reverse stress tests"

¹¹⁴³ Bank of England, Stress Testing, <https://www.bankofengland.co.uk/stress-testing>

¹¹⁴⁴ Pugsley, J., Stress tests improving, but challenges remain, 7 Şubat 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Stress-tests-improving-but-challenges-remain>

¹¹⁴⁵ Alexander, P., How banks game stress tests: the 'shocking' truth, Risk.net, 20 Eylül 2019, <https://www.risk.net/regulation/6989811/how-banks-game-stress-tests-the-shocking-truth>

¹¹⁴⁶ Marlin, S. Fed s outgoing CCAR chief defends stress tests, Risk.net, 5 Ekim 2017, <http://www.risk.net/risk-management/5335061/feds-outgoing-ccar-chief-defends-stress-tests>

¹¹⁴⁷ International Banking, The Economist, 6 Mayıs 2017 , 3-14

¹¹⁴⁸ Marlin, S. Fed weighs increased transparency on CCAR models, Risk.net, 9 Ekim 2017 <http://www.risk.net/risk-management/5337631/fed-weighs-increased-transparency-on-ccar-models>

Bu konunun uzun yıllar boyunca ABD'deki bankaların büyük tepkisine yol açmakta ve sürekli olarak gündeme gelmekte olduğu bilinmektedir. Nitekim, 2017 yılında Trump yönetiminin ABD'deki finansal düzenlemelerin gözden geçirilmesi yönündeki girişimleri çerçevesinde hazırlanmış olan raporda Fed'in stres testleri kapsamında kullanılmakta olduğu risk modellerine ilişkin detayları bankalarla paylaşması önerilmiştir¹¹⁴⁹. 2020 yılı itibarıyla bu tartışmalar gündemdeki yerini korurken, Fed'in CCAR kapsamında kullanılmakta olduğu modellere ilişkin olarak önümüzdeki yıllarda daha şeffaf davranması ve özellikle bu modeller çerçevesinde kullanılmakta olduğu hipotetik portföylere ilişkin bilgileri bankalarla paylaşması beklenmektedir¹¹⁵⁰. Öte yandan, AB'de ise, lobi kuruluşu EBIC'in stres testlerinin eksikliklerini gidermeye yönelik olarak 2019 yılında bir takım öneriler ortaya koymuş olduğu ve söz konusu testlerin yöntemlerinin daha şeffaf bir hâle getirilmesine ilişkin olarak bir takım tavsiyelerde bulunmuş olduğu görülmektedir¹¹⁵¹.

Buna bağlı olarak, EBA'nın stres testi modellerine ilişkin daha şeffaf davranmasının önümüzdeki yıllarda gündeme gelebileceği düşünülmektedir. Stres testlerine ilişkin olarak küresel düzeydeki gelişmeler incelendiği zaman ise, BCBS'nin 2017 yılının sonunda yayımlanmış olduğu bir raporun, stres testlerine ilişkin bir takım eksiklikleri ortaya koyarak, özellikle ulusal düzenleme ve denetim otoriteleri arasındaki bilgi paylaşımı ve iş birliği faaliyetlerinin artırılmasına ilişkin bir takım tavsiyelerde bulunmuş olduğu görülmektedir¹¹⁵². Söz konusu rapor doğrultusunda, stres testleri konusunda küresel iş birliğinin sağlanmasına yönelik girişimlerin ileriki yıllarda da gündemdeki yerini koruması beklenmektedir. Nitekim, Komite'nin 2018 yılında özellikle büyük ve uluslararası faaliyetleri yoğun olan bankalara yönelik stres testlerinin nasıl gerçekleştirilmesi gerektiği konusunda "Stres Testi İlkeleri" adı verilen bir takım prensipler ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹¹⁵³.

Günümüzde, bankacılık düzenlemelerinin temel unsurlarından biri hâline gelmiş olan stres testlerinin sadece bankalar için değil, aynı zamanda da

¹¹⁴⁹ A Financial System That Creates Economic Opportunities: Banks and Credit Unions, U.S. Treasury, 12 Haziran 2017, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/A%20Financial%20System.pdf>

¹¹⁵⁰ Pugsley, J., Fed to open up on its models in bid to make stress testing more transparent, 8 Şubat 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Fed-to-open-up-on-its-models-in-bid-to-make-stress-testing-more-transparent>

¹¹⁵¹ Pugsley, P., Latest EU stress tests reveal some concerns, 7 Mart 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Latest-EU-stress-tests-reveal-some-concerns>

¹¹⁵² BCBS, Supervisory and bank stress testing: range of practices, Aralık 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d427.pdf>

¹¹⁵³ BCBS, Stress testing principles, Ekim 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d450.pdf>

CCP'ler için de kullanılmasının gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹¹⁵⁴. Nitekim, birçok ülkede CCP'lere ilişkin çözümlene süreçlerine yönelik düzenlemeler çerçevesinde CCP'lerin de stres testlerine maruz tutulmasına karar verilmiş olduğu bilinmektedir¹¹⁵⁵. Örneğin, 2016 yılından itibaren ABD'de CFTC, AB'de ise ESMA'nın CCP'lere yönelik stres testleri gerçekleştirmeye başlamış olması dikkat çekmektedir. Bu konudaki gelişmeler incelendiği zaman, söz konusu testlerde kullanılan standart senaryoların modelleme risklerine yol açabileceğine dair bir takım eleştirilerin sıklıkla gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹¹⁵⁶.

Bu tartışmalar kapsamında, CCP'lerin dayanıklılığının piyasalar tarafından daha sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak amacıyla, söz konusu testler çerçevesinde her bir CCP'nin kendi geliştirmiş olduğu senaryoları da kullanması ve bu senaryolara ilişkin detayları kamuoyu ile paylaşması gündeme gelmektedir¹¹⁵⁷. Buna ilave olarak, CCP'lere yönelik olarak gerçekleştirilmekte olan stres testlerine ilişkin düzenlemelerin giderek daha kapsamlı bir hâle gelmekte olduğu görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, CCP'lerin olası bir siber saldırı karşısında dayanıklı olmasını sağlamak amacıyla ABD'de SEC 2015 yılında bir takım düzenlemeler ortaya koyarken, buna benzer bir uygulamanın son yıllarda AB'de de sıklıkla gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹¹⁵⁸. Küresel ve ulusal düzeyde gündeme gelen bu gelişmeler dikkate alındığı zaman, stres testlerinin önümüzdeki yıllarda düzenleyici otoritelerin gündemini meşgul etmeye devam etmesi beklenmektedir.

17.2 Modelleme risklerine ilişkin düzenlemeler

Daha önce de ifade edildiği gibi, küresel piyasalarının entegrasyonu, hızlı teknolojik ilerlemeler, düşük işlem ve bilgi maliyetleri bankacılık sektöründeki risklerin hızlı bir şekilde artmasına yol açmıştır. Nitekim, 2007-

¹¹⁵⁴ FSB, Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking: Regulatory framework for haircuts on non-centrally cleared securities financing transactions, Ekim 2014, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_141013a.pdf

¹¹⁵⁵ Alexander, P. CCPs must step up cyber risk efforts, says EU legislator, Risk.net, 29 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5636311/ccps-must-step-up-cyber-risk-efforts-says-eu-legislator>

¹¹⁵⁶ Clancy, L. CCP stress tests need improvement, argues new research, 22 Mayıs 2018, Risk.net, <https://www.risk.net/risk-management/5626616/ccp-stress-tests-need-improvement-argues-new-research>

¹¹⁵⁷ Contiguglia, C. Uniform EU stress test backed by CCPs and banks, Risk.net, 16 Şubat 2017, <https://www.risk.net/regulation/3915531/uniform-eu-stress-test-backed-by-ccps-and-banks>

¹¹⁵⁸ Alexander, P. CCPs must step up cyber risk efforts, says EU legislator, Risk.net, 29 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/regulation/5636311/ccps-must-step-up-cyber-risk-efforts-says-eu-legislator>

2008 küresel krizinin bütün finansal piyasalara yayılmasına yol açan faktörler incelendiği zaman, özellikle bankalar arasında benzer VaR modellerinin kullanılmasının hemen hemen bütün risk yöneticilerinin kriz sırasında piyasalardaki riskleri tespit etme konusunda başarısız olmasına yol açmış olduğu anlaşılmaktadır. Kriz sırasında, varlık portföylerindeki birbirleriyle düşük korelasyona sahip olan araçların dâhi aynı yönde hareket etmiş olması nedeniyle özellikle ABD'deki finansal kuruluşların bilançolarında beklenenin çok üzerinde kayıplar ortaya çıkarken, bankaların kullanmış olduğu risk ölçüm modelleri riskleri tespit etme konusunda başarısız olmuştur¹¹⁵⁹. Krizin ardından gerçekleştirilmiş olan birçok değerlendirme, bankaların genellikle birbirine oldukça benzer risk ölçüm modelleri kullanmalarının kriz öncesi süreçte sistemik risklerin artmasına yol açmış olduğu sonucuna varmıştır¹¹⁶⁰. Bilindiği üzere, risk ölçümlerinde kullanılan teknik ve yaklaşımlar gittikçe karmaşık ve zor bir nitelik kazanmakta ve özel bir uzmanlık gerektirmektedir. Ancak, kriz sonrası süreçte birçok bankanın birleşmesiyle birlikte toplam banka sayısı azalırken, bankaların birbirine benzer risk modelleri kullanmaya devam etmesi nedeniyle gelişmiş risk modellemesi konusundaki çeşitliliğin giderek azalmakta olduğu görülmektedir. Nitekim, özellikle akademik çevrelerde bunun küresel kriz öncesinde olduğu gibi sistemik bir modelleme riskine yol açabileceği yönünde eleştirilerin sıklıkla gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹¹⁶¹.

Buna paralel olarak, banka birleşmeleri ve satın almalarının bir diğer sonucu olarak, son yıllarda birçok bankanın risk yapısı ile pek de örtüşmeyen bir takım risk modelleri kullanmaya devam etmesi veya aynı bankacılık grubu bünyesinde birbiri ile tutarsız birçok farklı risk modelinin aynı anda kullanılmaya başlanması nedeniyle günümüzde modelleme risklerinin giderek artmakta olduğu ve MRM'in büyük önem kazanmakta olduğu görülmektedir¹¹⁶². Nitekim, bu sorunların giderilmesine yönelik olarak gerek Basel IV, gerekse FRTB kapsamında yasal sermaye yükümlülüğü hesaplama standartlarının gözden geçirilmiş olduğu bilinmektedir. Öte yandan, özellikle modelleme risklerine ilişkin olarak ise ulusal düzeyde bir takım düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir. Örneğin, 2011 yılında ABD'de Fed ve OCC'nin bankalarda modelleme riski yönetimine ilişkin yayımlanmış oldukları prensipler¹¹⁶³ kapsamında öncelikli olarak risk ölçüm modellerinin yönetim ve onay süreçlerine ilişkin bir takım standartlar

¹¹⁵⁹ Brown, J. ve diğerleri, Model Risk and the Great Financial Crisis: The Rise of Modern Model Risk Management, 7 Ocak 2015, <https://ssrn.com/abstract=2557213>

¹¹⁶⁰ Brown, J. ve diğerleri, Model Risk and the Great Financial Crisis: The Rise of Modern Model Risk Management, 7 Ocak 2015, <https://ssrn.com/abstract=2557213>

¹¹⁶¹ Danielsson, J., Risk and Crises, VOX CPER Policy Portal, 18 Şubat 2011, <https://voxeu.org/article/risk-and-crises-how-models-failed-and-are-failing>

¹¹⁶² Pugsley, J., ECB aims to raise credibility of internal models, 24 Mart 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/ECB-aims-to-raise-credibility-of-internal-models>

¹¹⁶³ Bkz. "Supervisory Guidance on Model Risk Management"

ortaya koymuş oldukları görülmektedir¹¹⁶⁴. Söz konusu prensipler incelendiği zaman, bankaların sadece risk ve hazine birimlerinin değil, bütün fonksiyonlarının risk modellerinin geliştirilmesi ve validasyon süreçlerine katkı koymalarının zorunlu hâle getirilmiş olması dikkat çekmektedir¹¹⁶⁵.

ABD’de gündeme gelmiş olan bu prensiplerin açıklanmasının ardından, AB’de de bankaların içsel risk ölçüm modellerinin yönetim ve onay süreçlerine ilişkin olarak ECB’nin benzer prensipler ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹¹⁶⁶. Özetlemek gerekirse, bu prensipler öncelikle AB’deki bankaların kullanmakta olduğu IRB modellerine ve bu modelleri kullanarak hesaplanmış olan RWA’lara olan güveni yeniden tesis etmeyi amaçlamaktadır¹¹⁶⁷. ECB’nin buna paralel olarak ayrıca TRIM olarak bilinen kapsamlı değerlendirmeler çerçevesinde 2016 yılından itibaren bankaların kredi, piyasa ve CCR risklerini hesaplamak amacıyla kullanmakta olduğu içsel risk ölçüm modellerini yerinde incelemeler gerçekleştirerek değerlendirmeye almış olduğu görülmektedir¹¹⁶⁸. Özellikle son yıllarda modelleme risklerinin birçok ülkede giderek daha fazla önem kazanmaya başlamasına bağlı olarak, başta Birleşik Krallık olmak üzere birçok ülkede ulusal düzenleme ve denetim otoritelerinin bu risklere ilişkin bankaların uyması gereken bir takım yeni düzenlemeler ortaya koymakta olduğu görülmektedir¹¹⁶⁹. Bu düzenlemeler kapsamında özellikle stres testlerinde kullanılan risk modellerine ilişkin risklerin son yıllarda giderek daha fazla gündeme gelmekte olması dikkat çekmektedir¹¹⁷⁰.

Hiç kuşkusuz, bu gelişmeler göz önünde bulundurulduğu zaman, bankacılık sektöründe kullanılan risk modellerinin daha etkin denetimi ve gözetiminin, bankacılık sektöründe en çok öne çıkan konularının başında gelmeye devam edeceği tahmin edilmektedir. Örneğin BoE 2018 yılında

¹¹⁶⁴ Board of Governors of the Federal Reserve System Office of the Comptroller of the Currency, Supervisory Guidance on Model Risk Management, 4 Nisan 2011, <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1107a1.pdf>

¹¹⁶⁵ Sherif, N. European banks pressed to boost model risk management, Risk.net, 31 Mayıs 2016, <https://www.risk.net/risk-management/2459856/european-banks-pressed-to-boost-model-risk-management>

¹¹⁶⁶ ECB, Information on the current version (February 2017) of the guide to the Targeted Review of Internal Models (TRIM), Şubat 2017, https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/trim_guide.en.pdf

¹¹⁶⁷ Pugsley, J., ECB aims to raise credibility of internal models, 24 Mart 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/ECB-aims-to-raise-credibility-of-internal-models>

¹¹⁶⁸ ECB, What is the targeted review of internal models?, 15 Şubat 2017, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/trim.en.html>

¹¹⁶⁹ Sherif, N. US model risk rules put lions back in their cages, Risk.net, 21 Haziran 2016, <https://www.risk.net/risk-management/2461304/us-model-risk-rules-put-lions-back-their-cages>

¹¹⁷⁰ Osborn, T. BoE: UK banks falling short on stress-test model risk, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/risk-management/5635746/boe-uk-banks-falling-short-on-stress-test-model-risk>

modelleme risklerine ilişkin bir takım prensipler yayımlarken¹¹⁷¹, buna paralel olarak PRA'nın da her bir bankanın stres testlerine ilişkin modelleme risklerini kendilerinin tespit edip bu konudaki değerlendirmelerinin sonuçlarını 2019 yılından itibaren ICAAP çerçevesinde raporlamalarını zorunlu hâle getirmiş olduğu görölmektedir. PRA'nın bu düzenlemeler kapsamında ayrıca, banka yönetim kurullarının modelleme risklerinin eksikliklerine dair yeterince bilgi sahibi olmalarını ve modelleme süreçlerini yakından takip etmelerini zorunlu hâle getirmiş olması göze çarpmaktadır¹¹⁷². Hiç kuşkusuz, bu düzenleme Basel II çerçevesinde açıklanmış olan denetim otoritesinin incelemesi, yani ikinci yapısal bloğu bankalar açısından çok daha önemli bir hâle getirmiştir.

Bu gelişmelerle birlikte, modelleme risklerine ilişkin benzer düzenlemelerin zamanla diğer ölkelerde de gündeme gelebileceği tahmin edilmektedir. Her ne kadar da bu düzenlemelerin bankaların risk modelleme faaliyetlerini daha maliyetli hâle getirebileceğine ilişkin olarak uluslararası finans piyasalarında zaman zaman bir takım eleştiriler gündeme gelmekteyse de, ulusal bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerinin gerek stres testlerine ilişkin modelleme risklerini, gerekse bankaların kendi geliştirmiş oldukları içsel risk ölçüm modellerini giderek daha yakından gözetime tabi tutmaları beklenmektedir¹¹⁷³. Nitekim, son yıllarda başta Birleşik Krallık, AB ve ABD olmak üzere birçok ölkede özellikle AI ve ML teknolojilerinin risk modelleme süreçlerinde nasıl kullanılacağına ilişkin bir takım çalışmalar gerçekleştirilmekte olduğu görölmektedir. Bu konudaki gelişmelerin ileriki yıllarda ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin gündemini daha yoğun bir şekilde meşgul etmesi beklenmektedir¹¹⁷⁴.

¹¹⁷¹ Osborn, T. BoE: UK banks falling short on stress-test model risk, Risk.net, 25 Mayıs 2018, <https://www.risk.net/risk-management/5635746/boe-uk-banks-falling-short-on-stress-test-model-risk>

¹¹⁷² Feridun, M. ve Sumawong, A., Stress testing model risk management: New challenges for firms, PwC FSRR blog, 4 Şubat 2019, <https://pwc.blogs.com/fsrr/2019/02/stress-testing-model-risk-management-new-challenges-for-firms.html>

¹¹⁷³ Woodall, L. Regulatory blitz weakening model risk management, say banks, Risk.net, 2 Nisan 2017, <https://www.risk.net/risk-management/4580926/regulatory-blitz-weakening-model-risk-management-say-banks>

¹¹⁷⁴ Barnes, D., AI raises new governance challenges for regulators and industry, 14 Ocak 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/AI-raises-new-governance-challenges-for-regulators-and-industry>

Onsekizinci Bölüm

Teknoloji ve iklim değişikliğine ilişkin bankacılık düzenlemeleri

18.1 FinTech, RegTech ve SupTech alanındaki gelişmeler

Son yıllarda finansal teknoloji alanında kaydedilen gelişmelerle eş zamanlı olarak birçok ülkede ulusal düzenleme ve denetim otoritelerinin bu gelişmelerden kaynaklanabilecek riskleri daha yakından değerlendirmeye almaya başlamış oldukları görülmektedir¹¹⁷⁵. Kısaca “FinTech” olarak adlandırılan bu alana ilişkin olarak son yıllarda gündeme gelmiş olan çeşitli değerlendirmeler incelendiği zaman, bu alandaki risklerin henüz finansal istikrarı tehdit edecek boyutta olmadığı anlaşılmaktadır¹¹⁷⁶. Öte yandan, FinTech alanında gündeme gelmeye başlayan risklere rağmen, Tablo 27’de görüldüğü gibi, düzenleme ve denetim otoriteleri finansal inovasyonu teşvik etmek amacıyla bu konudaki faaliyetlere destek sağlamakta ve “start-up” firmaların bu tip faaliyetlerini gözetim altında gerçekleştirmelerini sağlamaya yönelik olarak bir takım adımlar atılmaya başlanmış olduğu görülmektedir.

Buna bağlı olarak, söz konusu şirketleri desteklemek amacıyla inovasyon merkezleri, hızlandırıcı programlar ve “kum havuzu”¹¹⁷⁷ olarak anılan, risklerin kontrol altında tutulduğu özel teknoloji geliştirme platformları sağlanarak yeni şirketlerin onay süreçlerine destek verilmektedir. Örnek vermek gerekirse, Birleşik Krallık’ta FCA’nın FinTech alanındaki yeniliklere bağlı olarak yeni iş modellerinin geliştirilmesini teşvik etmek ve söz konusu iş modellerin finansal sistemi tehlikeye atmadan hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla 2015 yılında bir “kum havuzu” oluşturulmuş olduğu görülmektedir¹¹⁷⁸. Böylelikle, FinTech alanında ortaya çıkabilecek risklere yönelik kısıtlayıcı bir takım düzenlemeler gerçekleştirmek yerine, yeni girişim

¹¹⁷⁵ Admati, A. and M. Hellwig (2014), *The Bankers New Clothes: What s Wrong with Banking and What to Do about It: with a new preface by the authors*, Princeton University Press

¹¹⁷⁶ FSB, *Financial Stability Implications from FinTech - Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities’ Attention*, 27 Haziran 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

¹¹⁷⁷ Bkz. “sandbox”

¹¹⁷⁸ FCA, *Regulatory sandbox*, <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox>

ve projelerin yatırımcılardan gerekli finansmanı sağlayabilmeleri kolaylaştırılmaktadır¹¹⁷⁹.

Tablo 27. Düzenleme otoritelerinin FinTech destek programları

	İnovasyon merkezi	Hızlandırıcı programlar	“Kum havuzu”
Avusturalya	✓	✓	✓
Belçika	✓		
ECB	✓		
Fransa	✓	✓	
Almanya	✓		
İtalya	✓		
Hong Kong	✓	✓	✓
Japonya	✓		
Güney Kore	✓		✓
Lüksemburg	✓		
Hollanda	✓		✓
Polonya	✓		
Singapur	✓	✓	✓
İsviçre	✓		✓
Birleşik Krallık	✓	✓	✓

Kaynak: BCBS, Sound Practices Implications of fintech developments for banks and bank supervisors, Şubat 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>

2019 yılında FSB'nin FinTech alanındaki gelişmelere ilişkin bir rapor yayımlamış olduğu ve söz konusu raporda bu gelişmelerin gerek desteklenmesinin, gerekse teşvik edilmesinin önemine vurgu yapmış olduğu görülmektedir. Kurul'un aynı zamanda da finansal inovasyonun desteklenmesine ilişkin olarak merkez bankaları arasında uluslararası iş birliği sağlanması amacıyla Basel, Singapur ve Hong Kong'da teknoloji merkezlerinin kurulmasına da öncülük etmekte olması dikkat çekmektedir. Kurul'un bu konudaki faaliyetleri incelendiği zaman, yakın gelecekte bunlara benzer merkezlerin Amerika ve Avrupa'da kurulmasının planlanmakta olduğu görülmektedir¹¹⁸⁰. AB'ye bakıldığı zaman ise, 2018 yılında Avrupa Komisyonu'nun FinTech'i desteklemeye yönelik olarak bir faaliyet planı¹¹⁸¹

¹¹⁷⁹ Kaminska, I. The FCA wants to have its cake and eat it, sandbox edition, Financial Times, 25 Ekim 2017, <https://ftalphaville.ft.com/2017/10/25/2195224/the-fca-wants-to-have-its-cake-and-eat-it-sandbox-edition/>

¹¹⁸⁰ FSB, Decentralised financial technologies: Report on financial stability, regulatory and governance implications, 6 Haziran 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P060619.pdf>

¹¹⁸¹ Bkz. “Fintech Action Plan”

ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹¹⁸². Buna paralel olarak, ESMA'nın da FinTech'e dayalı iş modelleri üzerinde bir takım çalışmalar sürdürmekte olması ve son birkaç yılda art arda yayımlamış olduğu raporlar kapsamında özellikle Fintech, kripto varlıklar ve siber güvenlik gibi konulara ilişkin olarak bir takım tavsiyeler ortaya koymuş olması dikkat çekmektedir¹¹⁸³.

Son yıllarda, FinTech alanındaki gelişmelerin özellikle gelişmiş ülkelerde düzenleme ve denetim otoriteleri tarafından daha yakından takip edilmeye başlandığı görülmektedir¹¹⁸⁴. Benzer şekilde, uluslararası finans piyasalarında, teknolojik ilerlemelerle eş zamanlı olarak "açık bankacılık"¹¹⁸⁵, "yeşil finans"¹¹⁸⁶ "kripto paralar"¹¹⁸⁷, DLT ve P2P platformları gibi birçok farklı konuya ilişkin olarak da bir takım düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin de yavaş yavaş gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹¹⁸⁸. Özellikle, FSB'nin bu alandaki gelişmeleri yakından takip etmekte olduğu ve teknolojik gelişmelerin finansal sistemi tehdit edip etmediğine ilişkin olarak bir takım değerlendirmeler gerçekleştirmekte olduğu bilinmektedir¹¹⁸⁹. Söz konusu değerlendirmelere bağlı olarak önümüzdeki yıllarda bu konudaki gelişmelerin gündemi meşgul etmeye devam etmesi ve bir takım küresel standartların belirlenmesi beklenmektedir¹¹⁹⁰. Nitekim, bu değerlendirmelere bağlı olarak gerek BCBS'nin, gerekse birçok ulusal düzenleme ve denetim otoritesinin son birkaç yılda FinTech alanındaki risklerin tespit edilmesine yönelik olarak bir takım çalışmalar gerçekleştirmeye başlamış oldukları görülmektedir.

Örneğin, BCBS'nin 2018 yılında FinTech alanında gündeme gelmekte olan gelişmelerle ilgili olarak "FinTech Gelişmelerinin Bankalar ve Denetim Otoriteleri için Önemi"¹¹⁹¹ isimli bir rapor yayımlayarak bu gelişmelerden kaynaklanabilecek risklerin küresel düzeyde etkin bir şekilde gözetiminin sağlanmasına yönelik değerlendirmelerini ortaya koymuş olduğu

¹¹⁸² Avrupa Komisyonu, FinTech: Commission takes action for a more competitive and innovative financial market 8 Mart 2018, http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1403_en.htm?locale=en

¹¹⁸³ ESMA, Licensing of FinTech business models, 12 Temmuz 2019, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-164-2430_licensing_of_fintech.pdf

¹¹⁸⁴ FSB, Financial Stability Implications from FinTech - Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention, 27 Haziran 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

¹¹⁸⁵ Bkz. "open banking"

¹¹⁸⁶ Bkz. "green finance"

¹¹⁸⁷ "crypto currencies"

¹¹⁸⁸ Carney, M., Enable, Empower, Ensure: A New Finance for the New Economy, 20 June 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/enable-empower-ensure-a-new-finance-for-the-new-economy-speech-by-mark-carney.pdf>

¹¹⁸⁹ Binham, C. Global financial regulator presses pause on new rules, Financial Times, 18 Mart 2018, <https://www.ft.com/content/8d709166-2a91-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>

¹¹⁹⁰ FSB, Decentralised financial technologies: Report on financial stability, regulatory and governance implications, 6 Haziran 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P060619.pdf>

¹¹⁹¹ Bkz. "Sound Practices: Implications of FinTech developments for banks and bank supervisors"

görülmektedir¹¹⁹². Söz konusu rapor incelendiği zaman, FinTech ile ilgili olarak bankalar açısından ortaya çıkan en temel risklerin stratejik, operasyonel, siber ve uyum riskleri olduğu görülmektedir¹¹⁹³. Komite'nin, FinTech alanındaki gelişmelerin özellikle bankaların iş modellerini etkileyebileceğine dikkat çekmiş olduğu ve bu alanda faaliyet göstermekte olan bankaların risk yönetim süreçlerine ilişkin bir takım tavsiyeler ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Komite'nin söz konusu raporda bankaların etkin yönetim yapılarına ve risk yönetim süreçlerine sahip olmalarının önemine vurgu yaparken, FinTech ile ilgili risklerini yönetebilmek için özellikle sağlam stratejik ve iş planlama süreçlerine sahip olmalarının ve operasyonel risklerin yönetimine ilişkin olarak PSMOR ilkelerini uygulamalarının önemini ön plana çıkarmış olduğu görülmektedir¹¹⁹⁴.

Dolayısıyla, Komite bir yandan yeni bankacılık standartlarının bankacılık sektörü tarafından aşırı risk alınmasını engelleyecek şekilde gerçekleştirilmesine önem verirken, diğer taraftan da FinTech alanındaki çalışmaları ve finansal inovasyonu teşvik etmeye gayret sarf etmektedir. Komite'nin önümüzdeki yıllarda bu konulara ilişkin çalışmalarını yoğunlaştırması beklenirken, aynı zamanda da AI ve ML alanlarındaki riskler üzerine de odaklanmaya başlamış olduğu görülmektedir¹¹⁹⁵. Komite'nin AI ve ML'ye ilişkin olarak sürdürmekte olduğu bu çalışmaları kapsamında özellikle bankaların kurumsal yönetim süreçlerinin gözden geçirilmesine yönelik bir takım düzenlemeler gerçekleştirilmesi beklenmektedir¹¹⁹⁶. Öte yandan, FinTech alanındaki bu gelişmelere paralel olarak, kısaca "RegTech" olarak bilinen "düzenleyici teknoloji" ve kısaca "SupTech" olarak bilinen "Gözetim Teknolojisi" alanlarındaki gelişmelerin de son yıllarda giderek ivme kazanmakta olduğu görülmektedir. RegTech alanındaki gelişmelere bağlı olarak özellikle bankaların düzenleyici otoritelere veri raporlama süreçlerinde AI ve ML kullanımına ağırlık vermelerinin bir sonucu olarak bu faaliyetlerin zaman içerisinde gerek bankalar, gerekse düzenleyici otoriteler açısından daha etkin bir hâle gelmesi beklenmektedir.

RegTech ve SupTech alanlarındaki bu gelişmelerin bir sonucu olarak yakın bir gelecekte düzenleyici çerçevenin giderek bankalardan veri toplamaya dayalı bir yapıdan, gerekli verilerin anında elde edilerek gerekli

¹¹⁹² BCBS, Sound Practices Implications of fintech developments for banks and bank supervisors, Şubat 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>

¹¹⁹³ BCBS, Sound Practices: Implications of fintech developments for banks and bank supervisors, Consultative Document, 31 Ekim 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d415.pdf>

¹¹⁹⁴ BCBS, Sound Practices: Implications of fintech developments for banks and bank supervisors, Consultative Document, 31 Ekim 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d415.pdf>

¹¹⁹⁵ PwC, Capital Markets Future (2020) Will it change for good?, <https://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/capital-markets-2020/assets/capital-markets-2020.pdf>

¹¹⁹⁶ Barnes, D., AI raises new governance challenges for regulators and industry, 14 Ocak 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/AI-raises-new-governance-challenges-for-regulators-and-industry>

değerlendirme ve analizlerin daha kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmesinin mümkün olacağı bir yapıya evrilmesi beklenmektedir¹¹⁹⁷. Nitekim, son birkaç yılda birçok ülkede düzenleyici otoritelerin bu yönde bir takım çalışmalar gerçekleştirmeye başlamış olduğu görülmektedir. Bu konudaki gelişmelerin son yıllarda özellikle Birleşik Krallık'ta hız kazanmakta olduğu bilinmektedir¹¹⁹⁸. 2019 yılında BoE tarafından hazırlanmış olan "Finansın Geleceği"¹¹⁹⁹ isimli bir rapor Birleşik Krallık finans sektörünün geleceğini değerlendirirken¹²⁰⁰, söz konusu raporun önerileri doğrultusunda BoE önümüzdeki on yılda düzenleyici verilerin otomatik olarak toplanması, muhafaza edilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin olarak bir geliştirme süreci başlatarak, bu alanda AI ve ML teknolojilerinin nasıl daha etkin bir şekilde kullanılabileceğini yoğun bir şekilde araştırmayı hedeflediğini açıklamıştır¹²⁰¹. Öte yandan, Birleşik Krallık'ta PRA ve FCA'nın DRR adı verilen bir pilot uygulama kapsamında bankacılık düzenlemelerinin bilgisayar tarafından okunabilecek formatta hazırlanması ve raporlamaların otomatik bir şekilde gerçekleştirilmesine yönelik ortak bir çalışma yürütmekte oldukları görülmektedir. Söz konusu uygulamanın şirketlerin düzenlemelere uyum sağlama konusunda karşılaşmış oldukları zorlukların üstesinden gelmelerine yardımcı olması ve raporlama süreçlerini hem şirketler, hem de denetim ve gözetim otoriteleri tarafından daha etkin bir hâle getirmesi beklenmektedir¹²⁰².

18.2 Operasyonel dayanıklılığa ilişkin standartlar

Son yıllarda özellikle AI ve Cloud sistemlerinin kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte bankaların veri toplama, depolama ve analiz etme kapasiteleri artarken, siber saldırılardan kaynaklanabilecek riskler de giderek daha çok gündeme gelmeye başlamıştır. Hiç kuşkusuz, bilgi teknolojisi ve FinTech ile ilgili gelişmelerin hız kesmeden gelecekte de devam edeceği düşünüldüğü zaman bankalar arasındaki rekabetin küresel düzeyde çok hızlı

¹¹⁹⁷ Buttar, R., Digitisation becoming crucial for tackling regulatory fragmentation, Global Risk Regulator, 2 Eylül 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Digitisation-becoming-crucial-for-tackling-regulatory-fragmentation>

¹¹⁹⁸ Peter El Khoury, P and Feridun, M., Making the first move on technology for regulatory reporting quality assessments, 15 Temmuz 2019, <https://pwc.blogs.com/fsrr/2019/07/making-the-first-move-on-technology-for-regulatory-reporting-quality-assessments.html>

¹¹⁹⁹ Bkz. "The future of finance report"

¹²⁰⁰ van Steenis, H., The future of finance report, 20 Temmuz 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/report/2019/future-of-finance-report.pdf>

¹²⁰¹ Carney, M., Enable, Empower, Ensure: A New Finance for the New Economy, 20 Temmuz 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/enable-empower-ensure-a-new-finance-for-the-new-economy-speech-by-mark-carney.pdf>

¹²⁰² Feridun, M. UK regulatory reporting regime is unduly complex - could RegTech be the solution?, Finextra, 2 Temmuz 2019, <https://www.finextra.com/blogposting/17455/uk-regulatory-reporting-regime-is-unduly-complex---could-regtech-be-the-solution>

bir şekilde yoğunlaşacağını tahmin etmek güç değildir. Nitekim, bu gelişmelere bağlı olarak, gerek BCBS'nin, gerekse ulusal düzenleme ve denetim otoritelerinin dikkatinin son yıllarda giderek siber riskler ve bankaların bu risklere karşı gerekli operasyonel dayanıklılığa sahip olup olmadığının tespit edilmesi üzerine yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir. Bu konudaki gelişmeler incelendiği zaman, BCBS bünyesinde oluşturulmuş olan operasyonel dayanıklılık çalışma grubunun¹²⁰³ bankaların siber risklere karşı operasyonel dayanıklılıklarının sağlanmasına ilişkin olarak 2018 yılında kapsamlı bir rapor¹²⁰⁴ yayımlamış olduğu görülmektedir. Komite'nin kısaca PSMOR olarak bilinen operasyonel risklere ilişkin prensiplerinin yanı sıra, bankaların siber risklere karşı operasyonel dayanıklılıklarının sağlanmasına ilişkin olarak da bir takım standartlar ortaya koyması ve yakın bir gelecekte bu konuyla ilgili bir takım prensipler açıklaması beklenmektedir¹²⁰⁵.

Küresel düzeyde ayrıca, IMF'nin 2019 yılında bu konuya ilişkin bir rapor yayımlayarak siber saldırılara ilişkin risklerin denetim ve gözetimine ilişkin bir takım değerlendirmeler ortaya koymuş olması göze çarparken¹²⁰⁶, FSB'nin de bu konuda bir takım prensipler açıklamayı planlamakta olduğu anlaşılmaktadır¹²⁰⁷. Öte yandan, bu konuya büyük önem verdiği bilinen AB'deki gelişmeler incelendiği zaman ise, EBA'nın 2018 yılında ICT risklerine ilişkin olarak bir taslak rehber¹²⁰⁸ hazırlamış olduğu¹²⁰⁹ ve bu rehber çerçevesinde önümüzdeki yıllarda özellikle FinTech'e ilişkin riskleri değerlendirmeye devam edeceğini açıklamış olduğu görülmektedir¹²¹⁰. EBA'nın ICT risklerine ilişkin yürütmüş olduğu faaliyetler incelendiği zaman, söz konusu risklerle ilgili olarak bir taslak metin yayımlamasının ardından çalışmalarını kısa süre içerisinde tamamlayarak bu konuda rehber niteliğinde bir dokümanı 2019 yılının sonunda yayımlamış olduğu görülmektedir¹²¹¹. EBA'nın 2019 yılında ayrıca bankaların dış kaynak

¹²⁰³ Bkz. "Basel Operational Resilience Working Group"

¹²⁰⁴ BCBS, Cyber-resilience: Range of practices, Aralık 2018, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d454.pdf>

¹²⁰⁵ Marlin, S., Basel set to update op risk and resilience principles, Risk.net, 18 Haziran 2019, <https://www.risk.net/risk-management/6747901/basel-set-to-update-op-risk-and-resilience-principles>

¹²⁰⁶ IMF, Cybersecurity Risk Supervision, 24 Eylül 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/09/23/Cybersecurity-Risk-Supervision-46238>

¹²⁰⁷ FSB, FSB MENA group discusses regional financial stability, stablecoins, cyber incidents and implementation of financial reforms, 17 Kasım 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R171119.pdf>

¹²⁰⁸ Bkz. "Draft Guidelines on ICT and security risk management"

¹²⁰⁹ EBA, EBA draft Guidelines on ICT and security risk management Consultation Paper, 13 Aralık 2018, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2522896/EBA+BS+2018+431+%28Draft+CP+on+Guidelines+on+ICT+and+security+risk+management%29.pdf>

¹²¹⁰ EBA, Annual Report 2018, 29 May 2019, <https://eba.europa.eu/documents/10180/2590106/2018+EBA+Annual+report.pdf>

¹²¹¹ EBA, Final Guidelines on ICT and security risk management, 28 Kasım 2019, <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2522896/32a28233-12f5->

kullanımına ilişkin olarak yayımlamış olduğu rehberi gözden geçirerek, FinTech konusundaki risklere dikkat çekmiş olması dikkat çekmektedir¹²¹².

Bu gelişmelere paralel olarak AB’de bu konudaki düzenlemelerin son birkaç yılda hiç hız kesmeden devam etmekte olması dikkat çekmektedir. Örneğin, Avrupa Komisyonu 2020 yılında siber saldırılara ilişkin olarak “dijital operasyonel dayanıklılık” konusunda bir takım düzenlemeler gerçekleştirmeyi planlanmakta olduğunu açıklamıştır¹²¹³. Bu konuda ulusal düzeyde gündeme gelmiş olan girişimlere göz atıldığı zaman ise, örneğin Birleşik Krallık’ta BoE bünyesindeki FPC’nin 2019 yılında siber risklere ilişkin bir stres testi gerçekleştirilmesine yönelik değerlendirmelerini¹²¹⁴ kamuoyuyla paylaşmış olduğu görülürken, FCA ve PRA’nın ise başta Cloud teknolojisi olmak üzere teknolojik servis sağlayıcılarına ilişkin bir takım prensipler yayımlamayı planlamakta oldukları bilinmektedir¹²¹⁵. Nitekim, PRA, FCA ve BoE’nin 2019 yılının sonunda operasyonel dayanıklılığa ilişkin bir takım istişare metinleri yayımlayarak bu konudaki düzenlemelerin gerçekleştirilmesine hız vermiş oldukları görülmektedir¹²¹⁶.

18.3 İklim değişikliğinden kaynaklanabilecek risklere ilişkin düzenlemeler

Bankacılık sektörüne ilişkin olarak gerek bankaların risk yönetimi, gerekse ihtiyati düzenlemeler açısından son yıllarda giderek önem kazanmaya başlayan konulardan biri de iklim değişikliğinden kaynaklanan risklerdir. 2007-2008 küresel krizinin ardından Basel III standartları gibi daha acil konulara öncelik vermiş olan düzenleyici otoriteler son yıllarda iklim değişikliği risklerine odaklanmaya başlamıştır. Özellikle FSB’nin girişimleri

49c8-9bb5-

f8744ccb4e92/Final%20Guidelines%20on%20ICT%20and%20security%20risk%20management.pdf

¹²¹² EBA, Final Report on EBA Guidelines on outsourcing arrangements, 25 Şubat 2019, [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2551996/38c80601-f5d7-4855-8ba3-](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2551996/38c80601-f5d7-4855-8ba3-702423665479/EBA%20revised%20Guidelines%20on%20outsourcing%20arrangements.pdf)

[702423665479/EBA%20revised%20Guidelines%20on%20outsourcing%20arrangements.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2551996/38c80601-f5d7-4855-8ba3-702423665479/EBA%20revised%20Guidelines%20on%20outsourcing%20arrangements.pdf)
¹²¹³ Opening remarks by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the ECOFIN press conference, 5 Aralık 2019, https://www.europa-nu.nl/id/vl47cnrk7ljq/nieuws/opening_remarks_by_executive_vice?ctx=vhesf063wxu9&tab=0

¹²¹⁴ PwC, FPC reveals operational resilience stress test details, <https://www.pwc.co.uk/industries/financial-services/regulation/understanding-regulatory-developments/fpc-reveals-operational-resilience-stress-test-details.html>

¹²¹⁵ Saporta, V., Bank regulation: on the benefits of flexibility, 26 Haziran 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/speech/2019/bank-regulation-on-the-benefits-of-flexibility-speech-by-victoria-saporta.pdf>

¹²¹⁶ PwC, UK supervisory authorities reveal more on how firms should build their operational resilience, Aralık 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/uk-supervisory-authorities-reveal-more-on-how-firms-should-build-their-operational-resilience.pdf>

sayesinde, iklim değişikliğinden kaynaklanabilecek risklerin başta gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün dünyada daha yoğun bir şekilde tartışılmaya başlandığı ve son birkaç yılda bu risklere yönelik olarak bir takım düzenlemelerin özellikle AB ve Birleşik Krallık'ta gündeme gelmeye başlamış olduğu görülmektedir¹²¹⁷. Bu gelişmelere bağlı olarak, söz konusu risklerin özellikle bankaların risk modelleme, sermaye yönetimi, kurumsal yönetim ve risk yönetimi süreçlerine entegre edilmesine ilişkin olarak çalışmaları giderek yoğunlaştırmakta olduğu görülmektedir. Öte yandan, BCBS'nin de son yıllarda iklim değişikliğinden kaynaklanabilecek finansal risklere ilişkin çalışmalar gerçekleştirmeye başlamış olması da dikkat çekmektedir. Komite, 2020 yılında bu konuda gerçekleştirmiş olduğu bir araştırmanın sonuçlarını açıklamıştır. Araştırmanın sonuçları Komite'ye üye ülkelerin büyük çoğunluğunda bankaların iklim değişikliğiyle ilgili finansal risklerin ölçümü üzerinde çalışmaya başladığını göstermiştir. Komite'nin bu konudaki çalışmalarına önümüzdeki yıllarda devam edeceği anlaşılmaktadır¹²¹⁸.

İklim değişikliğine ilişkin risklerin ulusal düzeyde ele alınmasına ilişkin girişimler incelendiği zaman, son yıllarda bu risklere ilişkin bir düzenleyici çerçevenin oluşturulmasını sağlamak amacıyla FCA ve PRA'nın ortak bir girişim¹²¹⁹ başlatmasıyla birlikte, Birleşik Krallık'ın bu konuda küresel düzeyde öncü ülke konumuna gelmiş olduğu görülmektedir¹²²⁰. Kısaca CFRF olarak bilinen söz konusu foruma BNP Paribas, HSBC, JP Morgan ve Royal Bank of Scotland gibi önde gelen bankaların da destek vermekte olması dikkat çekmektedir¹²²¹. Bu süreçte Birleşik Krallık'ta iklim değişikliğine bağlı riskler kapsamında özellikle risk yönetimi, senaryo analizi ve kamuya açıklama gibi alanlarda bir takım yeni düzenlemelerin gündeme gelmeye başlamış olduğu görülürken¹²²², söz konusu risklerin bankalar tarafından etkin bir şekilde ele alınmasını sağlamak amacıyla özellikle kurumsal yönetim çerçevesi, kamuyu aydınlatma¹²²³ ve banka üst düzey yöneticilerinin sorumlulukları gibi birçok farklı konuda da yeni düzenlemelerin peşi sıra

¹²¹⁷ Carney, M., Remarks given during the UN Secretary General's Climate Action Summit 2019, 23 Eylül 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/remarks-given-during-the-un-secretary-generals-climate-actions-summit-2019-mark-carney.pdf>

¹²¹⁸ BCBS, Climate-related financial risks: a survey on current initiatives, Nisan 2020, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d502.pdf>

¹²¹⁹ Bkz. "FCA-PRA Joint Forum on Climate Change"

¹²²⁰ FCA, Climate Change and Green Finance Discussion PaperDP18/8, Ekim 2018, <https://www.fca.org.uk/publication/discussion/dp18-08.pdf>

¹²²¹ BoE, Climate Financial Risk Forum, Mart 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/news/2019/march/first-meeting-of-the-pra-and-fca-joint-climate-financial-risk-forum>.

¹²²² Smart, V., Policy-makers hardening their stance on climate change reporting, 5 Temmuz 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Policy-makers-hardening-their-stance-on-climate-change-reporting>

¹²²³ Alexander, P., Carney throws down climate risk gauntlet, 14 Ocak 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Stress-Testing/Carney-throws-down-climate-risk-gauntlet>

gerçekleştirilmeye başlandığı görülmektedir¹²²⁴. Nitekim, BoE'nin 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu oldukça kapsamlı bir araştırmanın sonuçları, Birleşik Krallık'taki bankaların büyük bir çoğunluğunun iklim değişikliğine bağlı riskleri aktif bir şekilde dikkate almakta olduğunu göstermektedir.

Ancak, aynı araştırmanın söz konusu bankaların çok azının bu riskleri stratejik bir şekilde yönetmekte olduğu sonucuna varmış olduğu görülmektedir¹²²⁵. Bu araştırmanın sonuçlarına bağlı olarak, PRA'nın yıllık faaliyet programlarında¹²²⁶ söz konusu risklere ilişkin olarak risk yönetimi, senaryo analizi ve kamuya açıklama gibi konulara öncelik vermeye başlamış olduğu ve bu konuya ilişkin olarak 2019 yılında bir takım prensipler yayımlamış olduğu görülmektedir¹²²⁷. Öte yandan, bu konuda küresel düzeyde yürütülen çalışmalara bakıldığı zaman ise, bankaların iklim değişikliğine ilişkin finansal risklerini kamuya açıklamasına ilişkin olarak FSB bünyesinde oluşturulan TCFD'nin, 2017 yılında bankaların söz konusu risklerine ilişkin bilgileri kamuya paylaşmalarını öngören bir takım prensipler ortaya koymuş olduğu görülmektedir¹²²⁸. TCFD'nin buna paralel olarak, bankaların söz konusu kamuya açıklama prensiplerine ne ölçüde uyum sağlamış olduğunu izlemek amacıyla bir durum raporu yayımlamaya başlamış olduğu da görülmektedir¹²²⁹.

Bu girişime son yıllarda özellikle BNP Paribas, UBS, HSBC, Crédit Agricole ve Société Générale gibi dünyanın önde gelen bankalarının gönüllü olarak destek sağlamakta oldukları görülmektedir¹²³⁰. Bu gelişmelere paralel olarak bankaların iklim değişikliğine ilişkin risk verilerini kamuya açıklamalarına ilişkin olarak ulusal mevzuatlar kapsamında da bir takım

¹²²⁴ PRA, Consultation Paper on Enhancing banks' and insurers' approaches to managing the financial risks from climate change, Ekim 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2018/enhancingbanks-and-insurers-approaches-to-managing-the-financial-risks-from-climate-change>.

¹²²⁵ BoE, Transition in thinking: The impact of climate change on the UK banking sector, Eylül 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/report/transition-in-thinking-the-impact-of-climate-change-on-the-uk-banking-sector.pdf>

¹²²⁶ PwC, FCA and PRA Business Plans for 2019/20, <https://www.pwc.co.uk/industries/financial-services/regulation/understanding-regulatory-developments/fca-and-pra-business-plans-for-2019-20.html>

¹²²⁷ PRA, Enhancing banks' and insurers' approaches to managing the financial risks from climate change, Nisan 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/supervisory-statement/2019/ss319>

¹²²⁸ Task Force on Climate-Related Disclosures, Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures, Haziran 2017, <https://www.fsb-tcfd.org/wp-content/uploads/2017/06/FINAL-2017-TCFD-Report-11052018.pdf>

¹²²⁹ Task Force on Climate-Related Disclosures, Task Force on Climate-related Financial Disclosures: Status Report, Haziran 2019, <https://www.fsb-tcfd.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-TCFD-Status-Report-FINAL-053119.pdf>

¹²³⁰ Pugsley, J., Climate change rises to become a systemic risk, 5 Kasım 2018, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Climate-change-rises-to-become-a-systemic-risk>

yükümlülüklerin gündeme gelmeye başlamış olması dikkat çekmektedir¹²³¹. Örneğin, Fransa'da borsaya kote şirketlerin 2015 yılından itibaren iklim risklerine ilişkin verileri kamuya açıklamaları gerekirken, Birleşik Krallık'ta ise 2019 yılında açıklanmış olan bir ulusal strateji çerçevesinde borsaya kote şirketlerin en geç 2022 yılına kadar iklim risklerine ilişkin verileri yayımlamaya başlamaları öngörülmektedir¹²³². Son yıllarda iklim değişikliğine bağlı riskler kapsamında stres testleri ve senaryo analizi gibi uygulamaların da gündeme gelmeye başlamış olduğu görülmektedir. Bu konuya ilişkin olarak ulusal düzeyde yürütülen çalışmalar incelendiği zaman, dünyada ilk kez 2019 yılında Birleşik Krallık'ta FPC ve PRC'nin finansal sistemin bu risklere karşı dayanıklılığını tespit etmek amacıyla bir stres testi gerçekleştirmeye karar vermiş oldukları bilinmektedir¹²³³.

Bankaların söz konusu test kapsamında küresel ısınma, hava değişkenliği ve deniz seviyesinin yükselmesi gibi faktörlerin varlık değerlerini ve kredi risklerini kısa, orta ve uzun vadede nasıl etkileyeceğini hesaplamaları beklenmektedir. Buna paralel olarak bankaların risk yönetimi süreçlerinde iklim değişikliğine bağlı faktörleri dikkate alacak şekilde kendi senaryo analizlerini gerçekleştirmelerinin giderek bir yasal yükümlülük hâline gelmeye başladığı görülmektedir¹²³⁴. Örnek vermek gerekirse, Birleşik Krallık'ta PRA'nın bankaların iklim değişikliğine bağlı faktörlerin özellikle iş stratejilerini nasıl etkileyebileceğini tespit etmek amacıyla senaryo analizi kullanmalarını beklemekte olduğu görülmektedir¹²³⁵. Bu uygulama çerçevesinde Birleşik Krallık'taki bankaların deniz seviyesinin yükselmesi ve hava sıcaklıklarının artması gibi bir takım doğa olaylarının varlık portföyleri ve bilançoları üzerindeki olası etkilerini dikkate almaları giderek yasal bir yükümlülük hâline gelmektedir.

Öte yandan, küresel düzeyde ise, iklim değişikliğine bağlı risklerin stres testlerine dâhil edilmesine yönelik olarak çok sayıda ülkenin merkez bankaları ve düzenleyici otoritelerinden oluşan NGFS isimli çalışma grubu

¹²³¹ Alexander, P., Financial Stability Board focuses on climate risk, 26 Kasım 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Financial-Stability-Board-focuses-on-climate-risk>

¹²³² HM Government, Green Finance Strategy Transforming Finance for a Greener Future, Temmuz 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/820284/190716_BEIS_Green_Finance_Strategy_Accessible_Final.pdf

¹²³³ Carney, M., , A New Horizon, 21 Mart 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/a-new-horizon-speech-by-mark-carney>

¹²³⁴ Feridun, M., What do the evolving prudential regulations on climate change risks mean for banks?, Oxford Business Law Blog , 24 Ocak 2020, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/01/what-do-evolving-prudential-regulations-climate-change-risks-mean>

¹²³⁵ PRA, Transition in thinking: The impact of climate change on the UK banking sector, Eylül 2018, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/report/transition-in-thinking-the-impact-of-climate-change-on-the-uk-banking-sector.pdf>

bünyesinde bir takım faaliyetlerin yürütülmekte olduğu görülmektedir¹²³⁶. NGFS'nin aktif bir üyesi olarak bu konudaki girişimlere son zamanlarda IMF'nin de destek sağlamaya başlamış olması dikkat çekmektedir¹²³⁷. Buna paralel olarak, AB'de ise EBA'nın 2019 yılı sonunda açıklamış olduğu "Sürdürülebilir Finansmana ilişkin Eylem Planı"¹²³⁸ kapsamında bankaların iklim değişikliğine bağlı risklere karşı ne gibi tedbirler alması gerektiğine ilişkin bir takım prensipler ortaya koyarken, özellikle senaryo analizi kullanmalarının önemine vurgu yapmış olduğu görülmektedir. EBA'nın söz konusu yol haritası kapsamında iklim değişikliğine bağlı risklerin yönetimiyle ilgili olarak 2020 ve 2025 yılları arasında bankaların uyması gereken bir takım yeni prensipler ortaya koyması ve bu konuya ilişkin bir rehber yayımlaması beklenmektedir¹²³⁹.

İklim değişikliğinden kaynaklanabilecek risklere ilişkin olarak giderek yoğunluk kazanmakta olan bu düzenlemelerle eş zamanlı olarak, ilerleyen yıllarda "yeşil finansmanı" teşvik etmeye yönelik olarak da bir takım girişimlerin gündeme gelmesi beklenmektedir. Nitekim, 2020 yılı itibarıyla özellikle AB'de bankaların "yeşil tahvillere" yapmış oldukları yatırımlar ve sürdürülebilir "yeşil projeler" için kullandırmış oldukları krediler için tutmaları gereken yasal sermaye miktarlarının daha düşük olarak hesaplanmasına yönelik olarak bir takım düzenlemelerin gerçekleştirilebileceği konuşulmaktadır¹²⁴⁰. Bu süreçte başta ING ve BNP Paribas gibi büyük bankalar olmak üzere birçok bankanın insiyatif kullanarak çevre kirliliğine yol açan şirketlere kullandırmış oldukları kredilerin fiyatlamasını daha yüksek hesaplamaya ve kredi analizleri sırasında söz konusu şirketlerin karbon emisyon miktarı gibi çevresel faktörleri de dikkate almaya başlamış oldukları görülmektedir. Benzer şekilde, son zamanlarda bazı bankaların ise çevre kirliliğine yol açan kurumsal müşterilerine kullandırmış oldukları kredilere ilişkin RWA'larını daha yüksek hesaplayarak¹²⁴¹ "yeşil yatırımları" desteklemeye başladıkları görülmektedir¹²⁴².

¹²³⁶ Jeffery, C., Central bankers call for 'practical action' to tackle climate risks, 18 Nisan 2019, <https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-stability/4154731/central-bankers-call-for-practical-action-to-tackle-climate-risks>

¹²³⁷ Georgieva, K., The Adaptive Age, Finance & Development, Aralık 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/climate-change-and-the-age-of-adaptation-georgieva.htm#author>

¹²³⁸ Bkz. "Sustainable Finance Action Plan"

¹²³⁹ PwC, EBA sets out intent on ESG risks in its Sustainable Finance Action Plan, Aralık 2019, <https://www.pwc.co.uk/financial-services/assets/pdf/eba-sets-out-intent-on-esg-risks-in-the-sustainable-finance-action-plan.pdf>

¹²⁴⁰ Dombrovskis, V., Keynote speech of Vice-President Valdis Dombrovskis on challenges and impacts of implementing Basel III, 12 Kasım 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6269

¹²⁴¹ Bkz. "Green Weighting Factor"

¹²⁴² Devasabai, K., The backlash against green weightings, Risk.net, 10 Aralık 2019, <https://www.risk.net/our-take/7236926/the-backlash-against-green-weightings>

Ondokuzuncu Bölüm

Diğer güncel bankacılık standartları

19.1 Bankaların kurumsal yönetimine ilişkin düzenlemeler

Küresel kriz sonrasında banka yönetim kurulları ve üst düzey yönetimlerinin hesap verebilirliklerinin yasal bir yükümlülük hâline getirilmesine ve bankaların daha etkin bir risk yönetimi kültürüne sahip olmalarının sağlanmasına yönelik olarak da bir takım yeni uygulamaların gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu uygulamaların temel amacı bankaların kurumsal yapısı çerçevesinde bir risk kültürü oluşturulması ve kurumsal yönetim yapılarının güçlendirilmesini sağlamaktır. Bir diğer temel amaç ise banka yönetim süreçlerinde hesap verebilirlik mekanizmalarının tesis edilmesidir. Ulusal düzeyde gerçekleştirilmiş olan birçok mevzuat değişikliğinin yanı sıra, BCBS ise bankaların yönetimine ilişkin olarak ilk kez 1999 yılında yayımlayıp, 2006 yılında gözden geçirdiği “Kurumsal Yönetişimi Geliştirme İlkeleri”¹²⁴³ olarak bilinen prensiplerini 2010 yılında yeniden gözden geçirmiştir¹²⁴⁴.

Söz konusu prensipler arasında öne çıkan konular yönetim kurulunun bankanın risk stratejisinin ve kurumsal yönetim ilkelerinin belirlenmesindeki sorumluluğu, üst yönetiminin bankanın faaliyetlerini bankanın risk toleransı çerçevesinde yürütmesi ve bankanın etkin bir iç denetim sistemi ve risk yönetimine sahip olmasıdır. Komite, ayrıca 2015 yılında yayımlamış olduğu “Bankalar için Kurumsal Yönetim İlkeleri”¹²⁴⁵ ile bankalara yönelik yeni kurumsal yönetim prensiplerini ortaya koymuştur. Komite’nin bu prensipler kapsamında özellikle bankaların yönetim kurullarının doğru yeteneklere ve kriterlere sahip bağımsız üyelerden oluşmasını tavsiye etmiş olduğu görülmektedir¹²⁴⁶. Söz konusu ilkeler incelendiği zaman, bankaların yönetim kurulu ve üst yönetiminin strateji ve hedef belirleme, mevduat sahiplerinin çıkarlarını koruma, hissedarlara olan yükümlülüklerini yerine getirme, kurumsal kültürü belirleme ve kontrol fonksiyonları oluşturma gibi sorumluluklarını ön plana çıkarmış olduğu anlaşılmaktadır.

¹²⁴³ Bkz. “Principles for Enhancing Corporate Governance”

¹²⁴⁴ BCBS, Principles for Enhancing Corporate Governance , Mart 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs168.pdf>

¹²⁴⁵ Bkz. “Corporate Governance Principles for Banks”

¹²⁴⁶ BCBS, Corporate governance principles for banks, 8 Temmuz 2015, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>

Küresel düzeyde, BCBS'nin yanı sıra FSB'nin de ulusal düzenleme otoritelerinin söz konusu kurumsal yönetim ilkelerini doğru şekilde uygulayıp uygulamadığını yakından takip ederek 2013 yılında bu konuda bir rapor¹²⁴⁷ yayımlamış olması dikkat çekmektedir¹²⁴⁸. FSB'nin bunun yanı sıra, 2017 yılında OECD'nin kurumsal yönetim ilkelerinin FSB'ye üye ülkeler tarafından ne şekilde uygulanmakta olduğuna dair kapsamlı bir rapor da yayımlamış olması dikkat çekmektedir¹²⁴⁹. Öte yandan, banka üst yönetimlerinin riskli kararlar almasına yol açan teşvik mekanizmalarının küresel krizin ortaya çıkışında önemli rol oynamış olduğu anlaşılmasının ardından, FSB'nin banka yöneticilerinin hesap verebilirliğini sağlamaya yönelik olarak da bir takım çalışmalar gerçekleştirmiş olduğu görülmektedir.

Kurul'un bu çalışmalar kapsamında 2009 yılında kısaca "P&S" olarak bilinen bir takım prensipler¹²⁵⁰ ve uygulama standartları¹²⁵¹ yayımlamış olduğu görülmektedir. Söz konusu dokümanlar, banka üst yönetimlerinin maaş ve ikramiye sözleşmelerinin hükümlerinden kaynaklanabilecek ahlâkî riskleri ortadan kaldırmayı amaçlayan bir takım prensipler ortaya koymuştur¹²⁵². FSB'nin bu konuda düzenli aralıklarla bir ilerleme raporu da yayımlamakta olduğu bilinmektedir. Kurul'un 2019 yılında yayımlamış olduğu son rapor incelendiği zaman, söz konusu prensiplerin üye ülkelerce uygulanmakta olduğu ve ulusal düzenleme otoritelerinin bu uygulamaları risk değerlendirme süreçlerine giderek daha yoğun bir şekilde entegre etmekte oldukları anlaşılmaktadır¹²⁵³. Rapor ayrıca birçok ülkede söz konusu FSB prensiplerinin denetim ve inceleme süreçlerine halihazırda dâhil edilmiş olduğunu göstermektedir. Kurul'un bu konudaki çalışmalarına ileriki yıllarda da devam etmesi beklenmektedir. Küresel düzeyde sürdürülen bu çalışmalara paralel olarak, ulusal seviyede ise, bankaların üst düzey yöneticilerinin yasal sorumluluklarını artırmak ve kurumsal risk kültürünü geliştirmek amacıyla hesap verebilirliklerine ilişkin olarak bir takım uygulamaların gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹²⁵⁴.

¹²⁴⁷ Bkz. "Thematic Review on Risk Governance – FSB peer review report"

¹²⁴⁸ Turmaine, S., Newsletter March 2013: Big gaps seen in firms' risk governance, 14 Mart 2013, <https://www.globalriskregulator.com/Archive/Newsletter-March-2013-Big-gaps-seen-in-firms-risk-governance>

¹²⁴⁹ FSB, Thematic Review on Corporate Governance, 28 Nisan 2017, <https://www.fsb.org/2017/04/thematic-review-on-corporate-governance/>

¹²⁵⁰ Bkz. "FSF Principles for Sound Compensation Practices"

¹²⁵¹ Bkz. "Implementation Standards for the FSB Principles for Sound Compensation Practices"

¹²⁵² FSF Principles for Sound Compensation Practices, 2 Nisan 2009, https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0904b.pdf

¹²⁵³ FSB, Implementing the FSB Principles for Sound Compensation Practices and their Implementation Standards Sixth progress report, 17 Haziran 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P170619-1.pdf>

¹²⁵⁴ Scott, L., Governance: marking your own homework, 7 Mayıs 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Governance-marking-your-own-homework>

Örneğin, Birleşik Krallık'ta 2016 yılında üst düzey yöneticilere yönelik olarak ortaya konmuş olan ve kısaca "SM&CR" olarak anılan düzenlemeler kapsamında banka yönetim kurulları ve üst yönetimlerinin hesap verebilirliklerinin ve sorumluluklarının artırılmış olduğu bilinmektedir¹²⁵⁵. SM&CR ile özellikle banka yönetim kurulları ve üst düzey yöneticilerinin aldıkları riskli kararlar için sorumluluk üstlenmesi ve bu kararların yol açabileceği risklere karşı gerekli adımları atmış olduklarını kayıt altına almaları zorunlu hâle getirilmiştir¹²⁵⁶. Başlangıçta sadece Birleşik Krallık'taki bankalar için gündeme gelmiş olan SM&CR düzenlemelerinin kısa bir süre sonra sigorta şirketleri için de gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹²⁵⁷. Özetlemek gerekirse, ilk etapta bankalar, büyük yatırım firmalarında ve sigorta şirketlerinde geçerli olacak şekilde 2016 yılında yürürlüğe giren söz konusu düzenlemeler, 2019 yılının sonundan itibaren ise, Birleşik Krallık'taki bütün finansal kuruluşlara yönelik olarak uygulamaya girmiştir¹²⁵⁸. Öte yandan, 2007-2008 küresel krizi sırasında TBTF olarak kabul edilen bankaların kamu kaynaklarıyla kurtarılmasına rağmen, birçok bankada yönetim kurulları ve üst yönetimlerin ikramiye almaya devam etmesi büyük tepki çekmiştir.

Bu nedenle, krizin ardından bankaların yönetim kurulları ve üst yönetimlerinin alacakları önemli kararları uzun vadeli performanslarıyla uyumlu hâle getirmek ve ilgili karar alma süreçlerinde bankaların uzun vadeli çıkarlarını gözetmelerini sağlamak amacıyla bazı ülkelerde banka yönetim kurulları ve diğer üst düzey yöneticilerinin maaş ve ikramiyelerine ilişkin olarak da bir takım önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta PRA ve FCA'nın banka yönetim kurulları ve diğer üst düzey yöneticilerinin maaşlarına ilişkin olarak 2015 yılında ortaya koymuş olduğu kurullarla¹²⁵⁹ birlikte Birleşik Krallık bankacılık sektörü bu konuda dünyanın en sıkı düzenlemelerine sahip sektör konumuna gelmiştir¹²⁶⁰. Buna benzer şekilde, AB'de de CRD IV kapsamında banka yöneticilerinin performanslarına bağlı ikramiyelerine bir sınırlandırma getirilmiş olduğu

¹²⁵⁵ FCA, CP17/25: Individual accountability - extending the Senior Managers and Certification Regime to all FCA firms, Temmuz 2017, <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp17-25.pdf>

¹²⁵⁶ Alexander, P., New UK bank governance regime takes shape, 10 Mart 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/New-UK-bank-governance-regime-takes-shape>

¹²⁵⁷ Global Risk Regulator, UK turns governance focus onto insurance, 3 Temmuz 2014, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Insurance/UK-turns-governance-focus-onto-insurance>

¹²⁵⁸ FCA, CP17/25: Individual accountability - extending the Senior Managers and Certification Regime to all FCA firms, Temmuz 2017, <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp17-25.pdf>

¹²⁵⁹ Bkz. "Remuneration Codes"

¹²⁶⁰ PwC, UK bank pay regulations now the toughest in the world – PwC responds to final Remuneration Codes, 23 Haziran 2015, https://pwc.blogs.com/press_room/2015/06/uk-bank-pay-regulations-now-the-toughest-in-the-world-pwc-responds-to-final-remuneration-codes.html

görülmektedir¹²⁶¹. Bu gelişmelerle eş zamanlı olarak, bazı ülkelerde banka üst yönetiminin performanslarına bağlı olarak kazanmış oldukları ikramiyelerinin gerekli durumlarda belirli bir süre zarfında geri alınabilmesine karar verilmiş olması dikkat çekmektedir. Örneğin, ABD’de 2008 yılında TARP kapsamına alınmış olan bankaların üst düzey yöneticilerinin ikramiyelerinin geriye dönük olarak belli bir süre zarfında geri alınabilmesi öngörülmüştür. Birleşik Krallık’ta ise, 2014 yılında alınan buna benzer bir karar çerçevesinde, bankaları önemli boyutta zarara uğratacak ölçüde riskli kararlara imza atmış olan yöneticilerin ikramiyelerinin belli bir süre zarfında geri alınabilmesine karar verilmiştir¹²⁶².

Öte yandan, son birkaç yılda özellikle Birleşik Krallık, ABD ve AB’de bankacılık sektöründe yaşanan hızlı ilerlemelere bağlı olarak AI ve ML teknolojilerinin bankacılık sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Bu gelişmelerle birlikte ilgili teknolojik uygulamaların kullanımına ilişkin kurumsal yönetim süreçlerinin de giderek önem kazanmaya başlamış olması dikkat çekmektedir. Dolayısıyla, kurumsal yönetime ilişkin bankacılık düzenlemelerinin yakın gelecekte AI ve ML ile ilgili yönetim süreçleri üzerine yoğunlaşması beklenmektedir¹²⁶³. Nitekim, görüleceği gibi, Basel II çerçevesinin açıklanmasından önce bankacılık düzenlemeleri büyük ölçüde bankaların denetim otoriteleri için hesaplamaları gereken bir sermaye rasyosunun hesaplanma sürecinden ibaret bir zorunluluktan ibaretken, günümüzde hem finansal ve hem de kurumsal yönetim gibi finansal olmayan birçok risk faktörünün yönetimini kapsayan çok boyutlu ve süreklilik arz eden bir süreçtir.

19.2 Bankacılık muhasebe standartlarına ilişkin düzenlemeler

Küresel kriz esnasında bankaların sorunlu kredilerden doğan zararlarını bilançolarına çok geç yansıtması, kredi karşılıklarının ve özkaynaklarının ortaya çıkan zararları karşılama açısından yetersiz kalmasına yol açmıştır. Nitekim, krizin ardından G20 liderlerinin bu sorunların tekrar yaşanmasını engellemek amacıyla temelde “geçmişe dönük” bir yaklaşım olan ve ancak bir zarar ortaya çıktıktan sonra karşılık ayrılmasını esas alan mevcut IAS 39 muhasebe standardının¹²⁶⁴ sorunlu kredilerden kaynaklanan zararları “ileriye

¹²⁶¹ PRA, Clawback Policy Statement PS7/14, Temmuz 2014, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2014/ps714.pdf>

¹²⁶² Schafer, D. and Fleming, S. Bank of England proposes six-year bonus clawback rule, 13 March 2014, <https://www.ft.com/content/bdf61ad0-aacb-11e3-83a2-00144feab7de>

¹²⁶³ Barnes, D., AI raises new governance challenges for regulators and industry, 14 Ocak 2019, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/AI-raises-new-governance-challenges-for-regulators-and-industry>

¹²⁶⁴ Bkz. “IAS 39 - Financial Instruments: Recognition and Measurement”

dönük bir şekilde” ve daha hızlı bir şekilde yansıtacak şekilde gözden geçirilmesi konusunda ortak bir karar almış olduğu görülmektedir. Söz konusu kararın uygulanması amacıyla IASB ve FASB'nin 2009 yılında “Finansal Kriz Danışma Grubu”¹²⁶⁵ isimli bir platform oluşturarak, kredi kayıplarının IAS 39 muhasebe standardında öngörülenden çok daha erken bir şekilde banka bilançolarına yansıtılmasını sağlamaya yönelik bir takım çalışmalar gerçekleştirmeye başlamış oldukları görülmektedir.¹²⁶⁶ Bu dönemdeki gelişmeler incelendiği zaman, başlangıçta çalışmalarını ortak olarak yürütmekte olan bu iki kurulun kısa süre sonra görüş ayrılığı yaşamaya başlamış olmaları dikkat çekmektedir. Nitekim, kısa süre sonra iki kurul arasında gündeme gelen görüş ayrılıkları nedeniyle, ABD’de FASB çalışmalarını ayrı olarak yürüterek 2020 yılında uygulanmak üzere CECL muhasebe uygulamasını ortaya koyarken, IASB ise 2018 yılında uygulanmak üzere IFRS 9 olarak bilinen yeni muhasebe standartlarını yayımlamıştır.¹²⁶⁷ 2014 yılında IASB tarafından açıklanmış olan IFRS 9 uygulaması, bankaların sorunlu kredileri için ömür boyu beklenen kredi kaybı hesaplamalarını öngörürken, birinci aşamadaki, yani sorunlu olmayan krediler için ise 12 aylık beklenen kredi kayıplarını dikkate alarak karşılık ayırmalarını öngörmektedir.

2016 yılında FASB tarafından açıklanmış olan CECL uygulamasının ise bankaların kredinin kullandırıldığı tarihten itibaren tamamen geri ödenene kadar geçen süre zarfında beklenen kredi kayıpları için karşılık ayırmalarını zorunlu hâle getirmiş olması dikkat çekmektedir. Nitekim, bu dönemde uluslararası finans piyasalarında yaşanan tartışmalar incelendiği zaman, CECL ve IFRS 9 muhasebe çerçeveleri arasındaki farklı uygulamaların sınır ötesi faaliyetleri olan bankaların rekabet edebilirliğini olumsuz etkileyebileceği yönünde yorumların gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Bu süreçte ayrıca iki muhasebe çerçevesinin uygulamaya girmesinin, Amerikan bankalarının bilanço yapılarında IFRS 9 muhasebe rejimine maruz kalacak olan bankalara göre daha temel değişikliklere yol açacak olduğuna ilişkin de bir takım endişelerin oldukça yoğun bir şekilde dile getirilmiş olduğu görülmektedir.¹²⁶⁸ Öte yandan, 2020 yılında COVID-19 salgını nedeniyle ABD’de yürürlüğe sokulmuş olan CARES kanunu kapsamında bankalara CECL uygulamasını 2020 yılı sonuna kadar erteleme seçeneği verilmiş olması dikkat çekmektedir. Amerikan ulusal denetim otoriteleri ise CECL

¹²⁶⁵ Bkz. “Financial Crisis Advisory Group”

¹²⁶⁶ Khalique, F., IFRS 9: banks factor Brexit into new accounting standards, 7 Temmuz 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/IFRS-9-banks-factor-Brexit-into-new-accounting-standards>

¹²⁶⁷ Marlin, S. New accounting rules expected to hit US banks hardest FASB s CECL rule could mean loss provisions for loans are three times higher compared with IFRS 9, Risk.net, 15 Ağustos 2016, <http://www.risk.net/risk-management/2467710/new-accounting-rules-expected-hit-us-banks-hardest>

¹²⁶⁸ Contiguglia, C. EBA call for simpler IFRS 9 phase-in applauded, Risk.net, 10 Mart 2017, <http://www.risk.net/regulation/4007996/eba-call-for-simpler-ifs-9-phase-in-applauded>

uygulamasının Amerikan bankalarının yasal sermaye rasyosu hesaplamaları üzerindeki etkisini iki aşamalı bir plan çerçevesinde toplam 5 yıllık bir süre boyunca sınırlandırma kararı almıştır. Bu uygulamaların bankaların reel sektöre kredi kullandırmasını teşvik etmesi beklenmektedir¹²⁶⁹.

IASB tarafından CECL'dan önce tamamlanmış olan IFRS 9'a ilişkin uygulama takviminin, başlangıçta Basel IV standartları kapsamında içsel risk modellerine yönelik olarak ortaya konmuş olan taban sermaye uygulaması konusunda sürdürülen çalışmalarla aynı zamana denk gelecek olması nedeniyle¹²⁷⁰ söz konusu muhasebe rejiminin bankaların sermaye yükümlülüğü hesaplamalarını nasıl etkileyeceği konusunda da bankalar arasında uzun süre bir tedirginlik yaşanmış olduğu bilinmektedir¹²⁷¹. Nitekim, IFRS 9'ye ilişkin çalışmaların yürütülmüş olduğu süreç incelendiği zaman, bu dönemde, AB'nin söz konusu düzenlemelerin ivedilikle gerçekleştirilmesi konusunda IASB'ye yoğun siyasi baskı uygulamış olduğu bilinmektedir¹²⁷². Ancak, kitabın önceki bölümlerinde de ele alındığı gibi, BCBS'nin 2017 yılında taban sermaye uygulaması konusunda başlangıçta öngörülenden çok daha uzun bir geçiş dönemi uygulanmasına karar vermesiyle birlikte söz konusu karmaşıklığın giderilmiş olduğu görülmektedir. AB'de 2018 ve 2022 yılları arasında kapsayan bir geçiş süreci ile uygulamaya konmasına karar verilmiş olan IFRS 9 düzenlemeleri incelendiği zaman, bu muhasebe yaklaşımının IAS 39 kapsamında kullanılan "gerçekleşen zarar" modeli yerine, kısaca ECL olarak bilinen beklenen kredi zararı modelini ortaya koymuş olduğu görülmektedir.

Söz konusu model böylelikle bankaların bozulan kredileri için gerçekleşmesi muhtemel olan olumsuz koşulları göz önünde bulundurarak yeterli seviyede karşılık ayırmalarını zorunlu hâle getirmiştir¹²⁷³. Dolayısıyla, bu yaklaşım bankaların kredi portföyündeki muhtemel kayıpları daha ihtiyatlı bir şekilde değerlendirerek zamanında karşılık ayırmalarını zorunlu hâle getirmektedir. Ancak, tahmin edileceği gibi, söz konusu uygulama bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Örnek vermek gerekirse, IFRS 9 Basel sermaye standartları çerçevesinde ortaya konmuş olan ve beklenen kayıp hesaplamasına dayanan IRB modelleri ile aynı prensiplere sahiptir. Bu nedenle, IFRS 9 uygulamasının bankaların üzerindeki muhtemel etkisinin

¹²⁶⁹ FitchRatings, Coronavirus Will Magnify CECL Challenges for US Lenders,13 Nisan 2020, <https://www.fitchratings.com/research/banks/coronavirus-will-magnify-cecl-challenges-for-us-lenders-13-04-2020>

¹²⁷⁰ Contiguglia, C. 22 Haziran 2017, Focus on Basel output calibration misses the point, <http://www.risk.net/regulation/5294081/focus-on-basel-output-floor-calibration-misses-the-point>

¹²⁷¹ Piggott, C. Basel Committee weighs on IFRS 9, Global Risk Regulator, Mart 2015, 22-23

¹²⁷² Tumaine, S., Newsletter December 2011: IFRS 9 tweaking reignites fair value debate, 15 Aralık 2011, <https://www.globalriskregulator.com/Regions/Global/Newsletter-December-2011-IFRS-9-tweaking-reignites-fair-value-debate>

¹²⁷³ Contiguglia, C. EBA call for simpler IFRS 9 phase-in applauded, Risk.net, 10 Mart 2017, <http://www.risk.net/regulation/4007996/eba-call-for-simpler-ifs-9-phase-in-applauded>

kredi riskleri için SA mı, yoksa IRB yaklaşımı mı kullanmakta olduklarına bağlı olarak farklılık göstermektedir. IFRS 9 kapsamında gerçekleştirilecek ileriye yönelik tahminlerde de PD, LGD ve EAD gibi faktörlerin kullanılması öngörülmektedir. Ancak, Tablo 28'de görüldüğü gibi IFRS 9 çerçevesinde kullanılacak olan söz konusu parametreler bazı açılardan Basel IRB yaklaşımlarındakilerden farklılık göstermektedir. IFRS 9'u Basel III IRB yaklaşımından ayıran bu farklılara rağmen, IRB yaklaşımları kullanmalarına onay verilmiş olan bankalara bir avantaj sağlaması söz konusudur. Bu nedenle IFRS 9'un özellikle küçük bankaların sermaye yükümlülüklerinde önemli ölçüde bir artışa yol açabilecek olmasının uluslararası finans çevrelerinde çeşitli tepkilere yol açmış olduğu görülmektedir¹²⁷⁴.

Özetlemek gerekirse, bu dönemde muhtemel kredi kayıplarını IFRS 9'la aynı ihtiyatlı prensiplere çerçevesinde dikkate alan IRB yaklaşımı kullanan bankaların halihazırda ECL yaklaşımı kullanmakta olmaları nedeniyle söz konusu uygulamasından çok fazla etkilenmeleri beklenmezken, kredi riski SA yaklaşımı kullanmakta olan küçük bankaların CET1 sermaye rasyolarının IFRS 9 uygulamasından daha çok etkilenecek olmasına ilişkin tartışmaların gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu görülmektedir¹²⁷⁵. Ayrıca, bu dönemde kredi portföylerindeki riskleri hesaplamak için SA yaklaşımı kullanmakta olan küçük bankaların, IRB yaklaşımı kullanmakta olan büyük bankaların aksine veri temin etme ve risk modellemesi konusunda da ciddi sıkıntılar yaşayabilecekleri yönünde endişelerin de gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹²⁷⁶. Bu süreçte ayrıca, uluslararası finans piyasalarında temerrüt tanımına ilişkin olarak da bir takım belirsizliklerin ortaya çıkmış olduğu görülmektedir.

Örneğin, BCBS'nin 2015 yılında beklenen kredi kaybı karşılıklarına ilişkin olarak yayımlamış olduğu prensipler¹²⁷⁷ çerçevesinde temerrüt tanımına ilişkin detaylı bir açıklama yapmamış olması nedeniyle IFRS 9'un bankaların yasal sermaye yükümlülüğü hesaplamaları üzerindeki etkilerinin ülkeden ülkeye değişebileceğine ilişkin bir takım yorumlar gündeme gelmiştir¹²⁷⁸. Bunun yanı sıra, IFRS 9 kapsamında bankaların kredi zararlarını tahmin ederken bütün muhtemel sonuçları göz önünde

¹²⁷⁴ Pugsley, J., Banks need a breather on accounting rules , 4 Kasım 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Banks-need-a-breather-on-accounting-rules>

¹²⁷⁵ Alexander, P. EBA urges European banks to step up IFRS 9 preparations, Risk.net, 14 Temmuz 2017, <http://www.risk.net/regulation/5303306/eba-urges-european-banks-to-step-up-ifrs-9-preparations>

¹²⁷⁶ Alexander, P., Calls for EU to back IFRS 9 implementation, 14 Ocak 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/Calls-for-EU-to-back-IFRS-9-implementation>

¹²⁷⁷ BCBS, Guidance on accounting for expected credit losses, 15 Şubat 2015, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d311.pdf>

¹²⁷⁸ Piggott, C., Basel Committee weighs in on IFRS 9, 10 Mart 2015, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-Committee-weighs-in-on-IFRS-9>

bulundurmalarının ve ilgili hesaplamalarını geçerli verilerle desteklemelerinin zorunlu hâle getirilmesi nedeniyle söz konusu yöntemin uygulanması aşamasında özellikle küçük bankaların bir takım zorluklarla karşılaşabileceklerine ilişkin endişelerin gündemi uzun süre meşgul etmiş olduğu görülmektedir¹²⁷⁹. Bu dönemde ayrıca, söz konusu uygulama nedeniyle özellikle beklenen kayıpların yüksek olduğu kredi kartları ve bireysel krediler gibi faaliyetler üzerine yoğunlaşmış iş modeline sahip olan bankaların sermaye yeterliliklerinin olumsuz etkilenebileceği yönünde eleştirilerin de sıklıkla gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹²⁸⁰.

Öte yandan, IFRS 9 kapsamında kredilerin kullanıldığı veya başka bir bankanın kredi portföyünün devralınmış olduğu tarihten itibaren, bankaların kredi kalitesindeki bozulmayı üç aşamalı bir sistem çerçevesinde takip ederek, gerekli durumlarda ayırmış oldukları karşılıkları gözden geçirmelerine karar verilmiş olduğu görülmektedir¹²⁸¹. IFRS 9 kapsamında bir bankanın kredi portföyünün başka bir banka tarafından satın alındıktan sonra birinci aşamada kabul edilebilmesi sayesinde bankaların birbirlerinin kredi portföylerini satın alarak ikincil kredi piyasalarının likiditesinin yükselmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak, bu yaklaşıma ilişkin olarak, gerek döngüsellığe bağlı olarak, gerekse kredi değerlendirmelerinin subjektif olması nedeniyle bankaların sermaye yeterlilik seviyelerinde belli dönemlerde dalgalanmalar yaşanabileceğine ilişkin çeşitli endişelerin gündeme gelmiş olduğu bilinmektedir¹²⁸². Bu konuya ilişkin tartışmalar incelendiği zaman, özellikle PD'nin her bir çeyrek sonunda gözden geçirilmesi zorunluluğu nedeniyle, birçok bankanın çevrimsel etkilerden dolayı sermaye planlamaları konusunda çeşitli zorluklarla karşılaşabileceklerine ilişkin bir takım endişelerin de gündemi meşgul etmiş olduğu görülmektedir¹²⁸³.

¹²⁷⁹ Pugsley, J., IASB tarafından 2014 yılında tamamlanmış olan, 1 Aralık 2016, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Reporting-and-Governance/BCBS-Banks-need-more-time-to-adjust-to-IFRS-9>

¹²⁸⁰ Cohn, M., IASB s Leisenring: pay no attention to IFRS 9, Aralık 2010, <http://www.accountingtoday.com/news/IASB-Leisenring-Pay-No-Attention-IFRS-9-52702-1.html>, accessed on April 18, 2011

¹²⁸¹ Hegarty, M. Banks struggle to crack very complex nut of IFRS 9, Risk.net, 8 Nisan 2016, <http://www.risk.net/risk-management/2448724/banks-struggle-crack-very-complex-nut-ifs-9>

¹²⁸² Contiguglia, C. IFRS 9 to drive regulatory capital volatility, experts warn - Risk.net, 29 Kasım 2016, <http://www.risk.net/regulation/2478670/ifs-9-to-drive-regulatory-capital-volatility-experts-warn>

¹²⁸³ Cohn, M., IASB s Leisenring: pay no attention to IFRS 9, Aralık 2010, <http://www.accountingtoday.com/news/IASB-Leisenring-Pay-No-Attention-IFRS-9-52702-1.html>, accessed on April 18, 2011

Tablo 28. Basel IRB yaklaşımları ve IFRS 9'un karşılaştırılması

Risk faktörü	Basel III	IFRS 9
PD	Ölçüm standardı	12 aylık ortalama kayp oranı
	Ölçüm süresi	PIT ve TTC uzun vadeli ortalama temerrüt oranı
LGD	Ölçüm sebebi	Ekonomik gerileme zamanındaki LGD
	Tahsilat maliyeti	Doğrudan ve dolaylı maliyetler
	İskonto oranı	WACC veya risksiz faiz oranı
	Ölçüm süresi	En az 5 yıl (bireysel krediler) En az 7 yıl (ülke tahvilleri, kurumsal ve banka krediler)
EAD	Ölçüm sebebi	Ekonomik gerileme zamanındaki EAD
	Ölçüm süresi	En az 5 yıl (bireysel krediler) En az 7 yıl (ülke tahvilleri, kurumsal ve banka krediler)
ECL	Hesaplama	EAD'ye uygulanan PDxLGD
	Ekonomik Varsayımlar	Ekonomik gerileme zamanındaki EAD ve LGD

Kaynak: Temim, J. The IFRS 9 Impairment Model and its Interaction with the Basel Framework, Kasım 2016, <https://www.moodyanalytics.com/risk-perspectives-magazine/convergence-risk-finance-accounting-cecl/spotlight-cecl/ifrs-9-impairment-model-interaction-with-the-basel-framework>

Ancak, söz konusu düzenlemenin yol açacağı sonuçlara ilişkin rakamsal tahminler incelendiği zaman, bankacılık sistemi üzerinde yaratacağı muhtemel etkinin endişe edildiği kadar olumsuz olmayabileceği görülmektedir. Örneğin, Moody's Investor Services'in 200'e yakın bankaya ait verileri kullanarak 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu kapsamlı bir araştırmanın sonuçlarının IFRS 9'un bankaların CET1 sermaye rasyoları

üzerinde endişe edilen boyutta bir etkiye yol açmayacağını göstermiş olması dikkat çekmektedir¹²⁸⁴.

Öte yandan, muhasebe uygulamalarına ilişkin ortaya konmuş olan kuralların yanı sıra, IFRS 9 kapsamında ayrıca bankalara kredi riskleri ve ECL karşılıklarına ilişkin olarak bir takım kamuyu aydınlatma yükümlülükleri getirilmiş olduğu da görülmektedir¹²⁸⁵. Buna bağlı olarak, örneğin AB’de IFRS 9’nin bankaların sermaye yapıları ve kaldıraç seviyeleri üzerine etkisinin ne olduğuna dair bankaların üçüncü yapısal blok çerçevesinde kamuyu aydınlatmalarına karar verilmiş olduğu ve EBA’nın bu konuda 2018 yılında kapsamlı bir rehber yayımlanmış olduğu görülmektedir¹²⁸⁶. Birleşik Krallık’ta ise, PRA’nın IFRS 9 uygulamasına yönelik olarak 2019 yılında bir takım değerlendirmeler gerçekleştirerek söz konusu muhasebe rejiminin uygulanmasına ilişkin tespit etmiş olduğu bir takım eksiklikleri bankalarla paylaşmış olduğu görülmektedir¹²⁸⁷. Önümüzdeki yıllarda IFRS 9 uygulamasının sonuçlarına ilişkin tartışmaların gündemdeki yerini koruması ve ulusal denetim otoritelerinin bankaların söz konusu muhasebe rejimini doğru şekilde uygulayıp uygulamadığını yakından takip etmesi beklenmektedir.

19.3 Sınır ötesi denetim otoriteleri arasındaki iş birliğine ilişkin standartlar

2007-2008 küresel krizinin ardından ulusal denetim otoriteleri arasındaki sınır ötesi iş birliğinin güçlendirilmesi de gündeme gelirken, özellikle BCBS’nin bu konuda yoğun çalışmalar gerçekleştirmiş olduğu bilinmektedir¹²⁸⁸. Komite, bu çalışmaların sonucunda ulusal otoritelerin sınır ötesi faaliyetleri bulunan bankaların denetim ve gözetimine ilişkin olarak “Denetleme Komiteleri”¹²⁸⁹ aracılığıyla gerçekleştirmekte olduğu iş birliği faaliyetlerini koordine etmek amacıyla 2010 yılında “Denetleme Komitelerinin

¹²⁸⁴ Pugsley, J., Basel grants banks five-years transition period for IFRS 9, 6 Nisan 2017, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Basel-grants-banks-five-years-transition-period-for-IFRS-9>

¹²⁸⁵ Contiguglia, C. EBA call for simpler IFRS 9 phase-in applauded, Risk.net, 10 Mart 2017, <http://www.risk.net/regulation/4007996/eba-call-for-simpler-ifs-9-phase-in-applauded>

¹²⁸⁶ EBA, EBA publishes final Guidelines on disclosure requirements of IFRS 9 transitional arrangements, 12 Ocak 2018, <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-final-guidelines-on-disclosure-requirements-of-ifs-9-transitional-arrangements>

¹²⁸⁷ Saporta, V. Letter sent to Chief Financial Officers of selected deposit-takers, 15 Nisan 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/letter/2019/written-auditor-reporting-update-and-main-thematic-findings.pdf>

¹²⁸⁸ Turmaine, S., Newsletter April 2010: Crisis spotlights supervisory colleges, governance, 18 Nisan 2010, <https://www.globalriskregulator.com/Subjects/Capital/Newsletter-April-2010-Crisis-spotlights-supervisory-colleges-governance>

¹²⁸⁹ Bkz. “Supervisory Colleges”

Uygulama Yöntemlerine İlişkin Prensipleri”¹²⁹⁰ isimli bir takım prensipler ortaya koymuştur¹²⁹¹. BCBS’nin özellikle birçok farklı iştiraktan oluşan ve sınır ötesi faaliyet göstermekte olan küresel bankaların iştirak ve şubelerinin denetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesine yönelik olarak ortaya koymuş olduğu bu prensipler, sınır ötesi bankacılık faaliyetlerinin yoğunluk kazanmasıyla birlikte giderek daha önemli hâle gelmiştir. Nitekim, Komite söz konusu prensipleri 2014 yılında bir kez daha gözden geçirmiş ve ulusal denetim otoriteleri arasında iş birliği ve bilgi paylaşımının Denetleme Komiteleri’nin dışında da devam etmesinin önemine dikkat çekmiştir. Komite, söz konusu prensipler çerçevesinde ayrıca “Kriz Yönetimi Grupları”¹²⁹² ve makro-ihtiyati konuları da ele almıştır¹²⁹³.

Söz konusu komiteler ilk olarak 2009 yılında önemli düzeyde sınır ötesi faaliyetleri bulunan belli başlı bankaların faaliyet gösterdiği ülkelerin denetim otoritelerinden oluşmaktadır. Söz konusu komitelerin temel amaçları bankaların maruz kaldığı risklere ve risk yönetimine ilişkin bilgi paylaşmak, ulusal düzenleme ve denetim otoriteleri arasında ortak çalışmalar gerçekleştirmek, bankaların kriz yönetimine ilişkin süreçleri değerlendirmek ve makro-ihtiyati çalışmalar yürütmektir¹²⁹⁴. Dolayısıyla, geçmişte gözetim yetkilileri arasında gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde iş birliği eksikliği nedeniyle, bankacılık işlemlerinin karmaşıklaşması ve piyasaların küreselleşmesi özellikle sınır ötesi işlemlerin denetiminde çok büyük güçlüklerle ve hatta bankacılık krizlerinin kontrol altına alınamamasına yol açarken, günümüzde ulusal otoriteler arasında iş birliğinin artırılmasına gereken önemin giderek daha fazla verilmekte olduğu görülmektedir.

Ulusal denetim otoritelerinin Denetleme Komiteleri aracılığıyla gerçekleştirmekte olduğu iş birliği ve bilgi paylaşımına yönelik bu faaliyetlere paralel olarak, küresel düzeyde sistemik risklerin daha yakından takip edilmesini sağlamak amacıyla G-SIB’lerin faaliyetlerine ilişkin veri sağlanmasının da giderek önem kazanmakta olduğu görülmektedir. Bu konuda gündeme gelmiş olan standartlar kapsamında özellikle G-SIB’ler için ortak bir veri şablonu geliştirilmesinin gündeme gelmiş olması dikkat çekmektedir¹²⁹⁵. Ayrıca, kitabın daha önceki bölümlerinde de ele alındığı gibi, 2011 yılından başlayarak söz konusu bankalar büyüklükleri, yapılarının karmaşıkliğı, faaliyetlerinin yapısı, karşılıklı bağlantıları ve ikame

¹²⁹⁰ Bkz. “Good Practice Principles on Supervisory Colleges”

¹²⁹¹ BCBS, Good Practice Principles on Supervisory Colleges, Kasım 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs177.htm>

¹²⁹² Bkz. “Crisis Management Groups”

¹²⁹³ BCBS, Principles for effective supervisory colleges, 26 Temmuz 2014, <https://www.bis.org/publ/bcbs287.pdf>

¹²⁹⁴ BCBS, Good Practice Principles on Supervisory Colleges, Kasım 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs177.htm>

¹²⁹⁵ Harnay, S. ve L. Scialom (2016), The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations, Cambridge Journal of Economics, 40, 401-426

edilebilirlikleri gibi kriterler dikkate alınarak listelenmeye başlanmıştır. Bu listelerin her yıl düzenli olarak güncellenmekte olduğu görülmektedir¹²⁹⁶.

Bu faaliyetlere paralel olarak, özellikle G-SIB'lerin denetimlerine ve çözümlenebilmelerine ilişkin olarak merkez ülke ve ev sahibi ülkelerin düzenleme ve denetim otoriteleri arasındaki iş birliği ve bilgi alış verişinin sağlanmasına yönelik çalışmaların son yıllarda giderek yoğunluk kazanmakta olduğu görülmektedir. Öte yandan, son yıllarda gölge bankacılık faaliyetleri de ulusal düzenleme ve denetim otoriteleri arasında sınır ötesi iş birliği ve bilgi alışverişinin giderek önem kazanmakta olduğu bir diğer alan olarak göze çarpmaktadır. Örneğin, kitabın ilerleyen bölümlerinde de ele alındığı gibi, 2007-2008 küresel krizinin ardından FSB'nin gölge bankacılık sisteminde risklere yol açabilecek gelişmelerin küresel düzeyde takip edilebilmesini sağlamak amacıyla 2011 yılından itibaren yıllık olarak "Küresel Gölge Bankacılığı İzleme Raporu"¹²⁹⁷ adı verilen bir rapor yayımlamaya başlamış olduğu görülmektedir¹²⁹⁸. Bu çalışmalara paralel olarak geleneksel bankacılık sistemi ve gölge bankacılık sistemi arasındaki krizlerin bulaşma kanallarının tespit edilmesi, MMF'lerin toplu hücumlara karşı daha dirençli hâle getirilmesi ve repo piyasalarından kaynaklanabilecek risklerin giderilmesi amacıyla ulusal düzenleme ve denetim otoriteleri arasındaki sınır ötesi iş birliği faaliyetleri ve bilgi alışverişinin de giderek yoğunluk kazanmakta olduğu görülmektedir¹²⁹⁹. Bu konudaki çalışmaların düzenleme ve denetim otoritelerinin gündemini ileriki dönemlerde de meşgul etmeye devam etmesi beklenmektedir¹³⁰⁰.

Ayrıca, bankacılık düzenlemelerinin giderek daha kısıtlayıcı bir hâl alması nedeniyle, bankacılık faaliyetlerinin gölge bankacılık sistemine kayarak finansal istikrârı tehdit edebileceğine ilişkin bir takım endişelerin uluslararası finans piyasalarında ve akademik çevrelerde sıklıkla gündeme gelmekte olduğu görülmektedir. Nitekim, denetim ve gözetim otoritelerinin bu risklere karşı gerekli tedbirleri almak amacıyla sınır ötesi iş birliği faaliyetlerine ileriki yıllarda da devam etmeleri beklenmektedir. Buna paralel olarak, gölge bankacılığı faaliyetlerinin teknolojik ilerlemelere paralel olarak zaman içerisinde değişime uğraması beklenirken, bu faaliyetlere bağlı olarak ortaya çıkabilecek yeni risklerin ileriki yıllarda ulusal gözetim ve denetim otoritelerinin gündemini daha yoğun şekilde meşgul etmesi ve bu alandaki

¹²⁹⁶ FSB, Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions, 4 Kasım 2011, https://www.fsb.org/2011/11/r_111104bb/

¹²⁹⁷ Bkz. "Global Shadow Banking Monitoring Report"

¹²⁹⁸ FSB, Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities. Consultative Document, Financial Stability Board, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130829c.htm.

¹²⁹⁹ FSB, Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation, Ekim 2011, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf

¹³⁰⁰ FSB, To G20 Leaders, 2 Temmuz 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-1.pdf>

sınır ötesi iş birliğinin sağlanmasına ilişkin çalışmaların giderek yoğunluk kazanması beklenmektedir.

Nitekim, bu süreçte gerek FSB'nin, gerekse ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin söz konusu faaliyetleri yakından izlemeyi sürdürmeleri beklenmektedir¹³⁰¹. Öte yandan, ulusal denetim ve gözetim otoritelerinin olası bir kriz döneminde krizin etkilerinin diğer piyasalara yayılmasını engellemeye yönelik olarak gerçekleştirmekte oldukları uluslararası iş birliği faaliyetlerine de ileriki yıllarda yoğun bir şekilde devam etmeleri beklenmektedir. Mesela, IOSCO'nun küresel bankacılık standartlarının tutarlı şekilde uygulanmasını sağlamaya yönelik olarak 2019 yılında yayımlamış olduğu kapsamlı değerlendirme raporunun, özellikle önümüzdeki yıllarda ulusal denetim ve gözetim otoriteleri arasındaki sınır ötesi iş birliği ve bilgi paylaşımının güçlendirilmesinin önemine vurgu yapmakta olduğu görülmektedir¹³⁰². Küresel krizin ardından gelişen süreçte, sınır ötesi denetim ve gözetim otoriteleri arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesinin bir diğer temel amacı ise, yasal arbitraj fırsatlarının ortadan kaldırılması olmuştur. Kitabın daha önceki bölümlerinde detaylı şekilde anlatıldığı gibi, BCBS'nin ortaya koymuş olduğu küresel bankacılık standartlarının birçok ülkede farklı şekillerde uygulanması, bankalar açısından bir takım yasal arbitraj fırsatlarının doğmasına yol açmıştır. Söz konusu arbitraj fırsatları, Basel bankacılık standartlarının ülkeler arasında birbirinden farklı zaman dilimlerinde uygulamaya girmesi nedeniyle de ortaya çıkabilmektedir.

Buna paralel olarak, Basel IV standartlarının açıklanmasının ardından gelişen süreçte AB ve ABD arasında söz konusu kuralları kimin önce uygulamaya başlayacağına ilişkin gizli bir rekabet olduğu ve iki tarafın da ulusal bankalarının rekabet edebilirliğini göz önünde bulundurarak, söz konusu standartları ilk uygulayan taraf olmak istemediği şeklinde yorumların da gündeme gelmekte olduğu görülmektedir¹³⁰³. Nitekim, kitabın daha önceki bölümlerinde de anlatıldığı gibi, 2016 yılının sonunda Donald Trump'ın ABD başkanı seçilmesiyle birlikte ABD'de Dodd-Frank Kanunu'nun daha az kısıtlayıcı bir hâle getirilmesi konusunda bir takım serbestleşme reformlarının gerçekleştirilmesi gündeme gelmiş, bu olasılık uluslararası finans çevrelerinde Basel IV standartlarının eş zamanlı ve tutarlı olarak uygulanabilmesi konusunda ciddi endişelere yol açmıştır¹³⁰⁴. 2020 yılı itibarıyla ABD'de Dodd-Frank Kanunu'nun esnetilmesi yönünde girişimlerin sürmekte olduğu ve bir deregülasyon sürecinin yaşanmasına yönelik beklentilerin zaman zaman yoğunluk kazanmakta olduğu görülmürken, aynı

¹³⁰¹ Financial Stability Board, To G20 Leaders, 2 Temmuz 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-1.pdf>

¹³⁰² IOSCO, Market Fragmentation & Cross-border Regulation, Haziran 2019, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD629.pdf>

¹³⁰³ Tanner, C. Basel rules risk fragmentation after key compromise, Risk.net, 7 Aralık 2018, <https://www.risk.net/regulation/5371091/basel-rules-risk-fragmentation-after-key-compromise>

¹³⁰⁴ American Financial Regulation, The Economist, 11 Şubat 2017, 59-60

zamanda da COVID-19 salgınının etkilerini hafifletmek amacıyla birçok ülkede mevcut Basel III standartlarının geçici olarak esnetilmesi ve Basel IV çerçevesinin uygulama takviminin bir yıl süreyle ertelenmesi bir takım bilinmezliklere yol açmıştır. Bu bilinmezliğe bağlı olarak, 2007-2008 küresel krizinin ardından bankacılık reformlarının eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesi konusunda tesis edilmiş olan uluslararası iş birliğinin tehlikeye gireceğine ve bankalar açısından bir takım yeni yasal arbitraj fırsatlarının ortaya çıkabileceğine dair endişeler gündemdeki yerini korumaktadır.¹³⁰⁵

¹³⁰⁵ Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>

Yirminci Bölüm

Son değerlendirmeler

Bu kitap, geçmişten günümüze kadar gerek ulusal bankacılık mevzuatlarına, gerekse küresel bankacılık standartlarına ilişkin olarak gündeme gelmiş olan temel konular ele almış, bu konularda öne çıkan güncel gelişmeleri ve tartişmaları değerlendirmiş ve yakın gelecekte bankacılık denetim ve gözetim faaliyetlerinin yoğunluk kazanmasının muhtemel olduğu alanlara dikkat çekmiştir. Kitap, küresel bankacılık standartlarının ortaya çıkış sürecini, tarihteki ilk bankacılık düzenlemeleri, modern bankacılık düzenlemelerinin gelişim süreci ve gelişmiş ölkelerdeki ulusal bankacılık düzenlemelerini inceledikten sonra, Basel I uzlaşısından Basel IV olarak anılan son bankacılık standartlarına kadar bütün temel Basel bankacılık standartlarını kapsamlı bir şekilde incelemiş ve yorumlamıştır.

Ancak, bununla yetinmeyerek bankaların kurtarma ve özömlenme süreçleri, banka bilançolarının zarar karşılama kapasitesinin artırılması, gelişmiş ölkelerdeki yapısal bankacılık reformları, gölge bankacılık sistemi, dâhil olma riski, piyasaların ve yatırımcıların korunması, açığa satış işlemleri, AB'deki yatırım şirketleri, OTC türev işlemler, CCP'ler, stres testleri, modelleme riskleri, finansal teknolojiye ilişkin riskler, operasyonel dayanıklılık, iklim değişikliğinden kaynaklanabilecek riskler, bankaların kurumsal yönetimi, bankacılık muhasebe standartları ve sınır ötesi denetim otoriteleri arasındaki iş birliği gibi konularda ön plana çıkan güncel gelişmeleri de değerlendirmiştir. Kitap bunu yaparken, söz konusu alanlarda halihazırda gerek küresel, gerekse ulusal düzeyde yürütölmekte olan çalışmalara dikkat çekerek yakın gelecekte ortaya çıkması muhtemel olan bankacılık standartları ve düzenlemelerine işık tutmaya çalışmıştır.

Kitapta birçok konu ele alınmasına rağmen, bankacılık sektörü açısından en çok önem arz eden konu hiç kuşkusuz 2017 yılının sonunda açıklanmış olan ve bankaların risk ölçüm faaliyetlerini yakından ilgilendiren Basel III standartlarının son aşamasıdır. Bankacılık sektörü tarafından "Basel IV" olarak anılmakta olan söz konusu ereve, bilindiği üzere henüz yürürlöğe girmemiştir. Sermaye tabanlı uygulamasından risk hesaplama yöntemlerinin gözden geçirilmesine kadar birçok önemli konuda yeni standartlar ortaya koymuş olan söz konusu çerçevenin ulusal bankacılık müktesebatlarına aktarılmasına ilişkin çalışmalar 2020 yılı itibarıyla bazı BCBS üyesi ölkelerinde halihazırda başlamıştır. Ancak, söz konusu

standartların küresel olarak uygulanması konusunda uluslararası bankacılık sektöründe büyük bir belirsizliğin söz konusu olduğu görülmektedir.

Örneğin, 2019 yılında AB ve ABD arasında Brüksel'de gerçekleştirilen istişarelerde¹³⁰⁶ Basel IV reformlarının başlangıçta planlandığı şekilde 2022 yılına kadar gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğine ilişkin derin görüş ayrılıklarının gündeme gelmiş olduğu görülmektedir. Nitekim, 2020 yılı itibarıyla Basel IV standartlarının ulusal mevzuatlara aktarılmasına yönelik çalışmalar AB haricinde beklenenden çok daha yavaş ilerlemektedir. Basel IV standartlarının mevzuatlara aktarımı konusunda AB'nin bir istisna olmasında EBA'nın son Avrupa Komisyonu'na Basel IV çerçevesinin tam olarak uygulanmasını öneren iki rapor sunmuş olması büyük rol oynamıştır¹³⁰⁷. Nitekim, AB'de Basel IV standartlarının bir kısmı halihazırda 2019 yılında açıklanmış olan CRR II ve CRD V düzenlemelerine dâhil edilmiştir. Geriye kalan Basel IV standartlarının ise 2020 yılından sonra CRR III ve CRD VI çerçevesinde mevzuatlara aktarılacağı tahmin edilmektedir. Ancak, AB'de dahi CRR III ve CRD VI çerçevesine ilişkin müzakere süreçlerinin uzaması durumunda Basel IV'ün AB'de 2025 yılından önce uygulamaya girmesi zor görünmektedir¹³⁰⁸. Söz konusu standartların rakamsal etkilerine ilişkin olarak gerçekleştirilmiş olan çalışmalar özellikle alım-satım faaliyetleri yoğun olan gelişmiş ülke bankalarının önümüzdeki yıllarda kayda değer büyüklükte ilave sermaye gereksinimleriyle karşı karşıya kalacaklarını açıkça göstermektedir.

Kitabın önceki bölümlerinde tartışıldığı gibi, Basel IV standartlarının müzakere edildiği dönemde özellikle Kıta Avrupası ve ABD'deki bankacılık sistemleri arasındaki bir takım farklardan ve bankalarının farklı iş modellerine sahip olmasından kaynaklanan bir takım anlaşmazlıklar ön plana çıkmıştır¹³⁰⁹. Bu anlaşmazlıklar arasında en önemli konu olarak sermaye tabanı uygulamasının öne çıktığı bilinmektedir. Detay vermek gerekirse, bu dönemde Amerikan bankalarının bilançolarındaki düşük risk ağırlığına sahip olan bireysel veya ticari gayrimenkul ipotekli kredilerini Fannie Mae ve Freddie Mac'a satmalarından dolayı ABD'deki bankalara kıyasla daha yüksek risk ağırlıklarına sahip olmaları nedeniyle sermaye tabanı seviyesinin RWA'lar üzerinden hesaplanacak olması hâlinde, Kıta Avrupası'ndaki bankaların bu uygulamadan olumsuz etkilenebileceğine ilişkin eleştiriler

¹³⁰⁶ Bkz. "The EU-US Joint Regulatory Forum"

¹³⁰⁷ Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>

¹³⁰⁸ Wilkes, S. European FRTB capital charges hang by a thread, Risk.net, 20 mart 2018, <https://www.risk.net/regulation/5460826/european-frtb-capital-charges-hang-by-a-thread>

¹³⁰⁹ Lubochinsky, C. France balks at reforms that will standardise banking rules, Financial Times, 23 Ekim 2017, <https://www.ft.com/content/f2b107a0-b7d6-11e7-bff8-f9946607a6ba>

uluslararası finans piyasalarında yoğun tartışmaların gündeme gelmesine yol açmıştır¹³¹⁰.

Nitekim, EBA'nın bu dönemde gerçekleştirmiş olduğu bir araştırmanın söz konusu sermaye tabanı uygulamasının yürürlüğe girmesinin ardından Kıta Avrupası'ndaki bankaların asgari sermaye yükümlülüklerinin yaklaşık olarak %10 artabileceğini göstermiş olması dikkat çekmektedir¹³¹¹. Bu nedenle, taban sermaye seviyesi uygulamasına daha çok Birleşik Krallık ve ABD'deki büyük bankalar destek verirken, bu dönemde özellikle düşük kârlılıkla boğuşan Kıta Avrupası'ndaki bankaların ise yasal sermaye seviyelerini artıracığı endişesiyle bu fikre sıcak bakmamış oldukları bilinmektedir¹³¹². Bu dönemde gündeme gelmiş olan tartışmalar incelendiği zaman, söz konusu uygulamanın özellikle kredi portföylerinde çok düşük riskli emlak kredisi bulunduran Hollanda, Danimarka ve İsveç gibi ülkelerdeki bankaları olumsuz etkileyeceğinden endişe edilirken, Alman ve Fransız bankalarının da taban sermaye uygulamasına en çok karşı çıkan bankalar arasında olması dikkat çekmektedir¹³¹³. Nitekim, önümüzdeki yıllarda söz konusu ülkelerdeki bankacılık sektörlerinin sermaye tabanı uygulamalarına uyum konusunda çok önemli boyutta sıkıntılar ile karşı karşıya kalacağı anlaşılmaktadır.

2020 yılının başında bütün dünyayı etkileyen COVID-19 salgınının etkisini hafifletmek amacıyla Basel III reformlarının son aşamasını oluşturan bu çerçevenin küresel uygulanma tarihinin Tablo 29'da görüldüğü gibi 1 Ocak 2023'e ertelenmesi birçok soru işaretini de beraberinde getirmiştir. Nitekim, salgının nasıl ilerleyeceğine ve küresel ekonomiye ne kadar zarar vereceğine bağlı olarak, Basel IV standartlarının uygulamaya girişinin daha da ileri bir tarihe ertelenmesi olasılık dâhilindedir. Tablo 29'da görüldüğü gibi, BCBS Basel IV taban sermaye uygulaması için beş yıllık geçiş döneminin tamamlanma tarihini 1 Ocak 2027'den 1 Ocak 2028 tarihine ertelemiştir. Bu gelişme, söz konusu tabanların küresel düzeyde tutarlı ve eş zamanlı olarak uygulanıp uygulanamayacağı konusundaki belirsizliğin büyük ölçüde artmasına yol açmıştır. Özellikle geçmiş tecrübeler dikkate alınacak olursa, bankacılık sektörü göreceli olarak daha zor durumda olan pek çok ülkenin bu süreci planlanandan çok daha uzun sürede tamamlayarak Basel IV çerçevesinde ortaya konmuş olan uygulamaları ulusal bankacılık mevzuatlarına uzun yıllar sonra aktarabileceğini tahmin etmek güç değildir.

¹³¹⁰ Binham, C ve E. Dunklet, Basel postpones bank reform vote amid policy differences, Financial Times, 3 Ocak 2017, <https://www.ft.com/content/589f1ce0-d1a1-11e6-9341-7393bb2e1b51>

¹³¹¹ The Banker, Basel IV's done – now comes the hard part, Ocak 2018.

¹³¹² Binham, C ve E. Dunklet, Basel postpones bank reform vote amid policy differences, Financial Times, 3 Ocak 2017, <https://www.ft.com/content/589f1ce0-d1a1-11e6-9341-7393bb2e1b51>

¹³¹³ Binham, C ve E. Dunklet, Basel postpones bank reform vote amid policy differences, Financial Times, 3 Ocak 2017, <https://www.ft.com/content/589f1ce0-d1a1-11e6-9341-7393bb2e1b51>

Tablo 29. Güncellenmiş Basel IV uygulama takvimi

Standard	İlk tarih	Güncellenen tarih
Kaldıraç rasyosu ve G-SIB tamponu	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
Kredi riski SA yaklaşımı	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
Kredi riski IRB yaklaşımı	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
Operasyonel risk çerçevesi	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
CVA çerçevesi	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
FRTB çerçevesi	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
Taban sermaye uygulaması	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023
Taban sermaye geçiş dönemi	1 Ocak 2027	1 Ocak 2028
Üçüncü yapısal blok çerçevesi	1 Ocak 2022	1 Ocak 2023

Kaynak: BCBS, Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19, 27 Mart 2020, <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

Örnek vermek gerekirse, daha önce Basel II standartları çerçevesinde IRB modelleri kapsamında ortaya konmuş olan %80 seviyesindeki sermaye tabanı kuralının başta ABD olmak üzere birçok ülkede oldukça tutarsız bir şekilde uygulanmış olması, Basel IV çerçevesinde ortaya konmuş olan %72,5 seviyesindeki sermaye tabanı ulusal otoritelerce tutarlı şekilde uygulanıp uygulanmayacağına dair soru işaretlerine yol açmaktadır¹³¹⁴. Öte yandan, hem AB üyesi hem de AB üyesi olmayan BCBS üyelerinin Basel IV'ün tam olarak, zamanında ve tutarlı bir şekilde uygulanması konusunda kararlı bir taahhütte bulunmuş oldukları göz önünde bulundurulacak olursa, bu ülkelerin de ilgili standartları Komite'nin saptamış olduğu uygulama zaman çizelgesine uyumlu bir şekilde kendi ulusal bankacılık mevzuatlarına aktarmaları beklenmektedir. Ancak, bunun tersi olması hâlinde bankacılık faaliyetlerinin gerek getirinin en yüksek olduğu, gerekse bankacılık mevzuatlarının daha az kısıtlayıcı olduğu ülkelere doğru yöneleceğini kestirmek güç değildir.

COVID-19 salgınından kaynaklanan kriz, finans sektörüyle doğrudan ilişkili olmasa da, bu kriz ve 2007-2008 krizi arasında özellikle sermaye piyasalarındaki belirsizlik ve varlık fiyatlarındaki dalgalanmalar açısından bir takım benzerlikler dikkat çekmektedir. Nitekim, dünyanın dört bir yanındaki düzenleyici otoriteler söz konusu krizin olumsuz etkilerini gidermeye yönelik olarak bankalara sermaye ve likidite yükümlülüklerini karşılama konusunda esneklik tanımış ve reel ekonomiye kredi sağlama kapasitelerini artırmak için bir dizi önlemler almıştır¹³¹⁵.

¹³¹⁴. Contiguglia, C. 21 Haziran 2017, Basel capital floor faces credit risk eclipse, <https://www.risk.net/regulation/5292961/basel-capital-floor-faces-credit-risk-eclipse>

¹³¹⁵ Feridun, M., COVID-19 Outbreak Requires Prompt and Innovative Regulatory Response, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 7 Nisan 2020,

Bu süreçte Basel III standartları kapsamında ortaya konmuş olan birçok uygulamanın esnetilmeye başlanması dikkat çekmektedir. Örneğin, COVID-19 salgınına cevap olarak AB'de ECB bankaların geçici olarak ikinci yapısal blok sermaye yükümlülük seviyelerinin ve CCB tamponlarının altında faaliyet göstermelerine izin vermiştir. Ayrıca, bankalara sermaye unsurları açısından da bir rahatlama sağlayarak CET1 sermaye yükümlülüklerini karşılamak için AT1 ve T2 sermaye unsurlarını kısmen de olsa kullanmalarına izin vermiştir. Ulusal düzeyde de AB'deki birçok ülkede bankalara bir takım sermaye rahatlamaı sağlanmıştır. Örneğin, Hollanda'da ABN Amro, ING ve Rabobank'ın gibi sistemik bankaların sistemik risk tamponlarının geçici olarak düşürülmüş olduğu görülmektedir.

Öte yandan, daha önce de belirtildiği gibi, COVID-19 salgını nedeniyle ABD'de yürürlüğe sokulmuş olan CARES kanunu kapsamında bankalara CECL bankacılık muhasebe uygulamasını 2020 yılı sonuna kadar erteleme seçeneği verilmiştir. ABD'de ayrıca, ulusal denetim otoritelerinin buna paralel başka bir karar alarak, CECL uygulamasının Amerikan bankalarının yasal sermaye rasyosu hesaplamaları üzerindeki etkisini iki aşamalı bir plan çerçevesinde toplam 5 yıllık bir süre boyunca sınırlandırma kararı almış oldukları görülmektedir¹³¹⁶. Bunun yanı sıra, birçok ülkedeki düzenleme otoriteleri, bankaların uyması gereken CCyB seviyelerini düşürmüştür. Örneğin, Birleşik Krallık, Almanya, İrlanda, Belçika ve İsveç gibi bazı Avrupa ülkelerinde CCyB 2020 yılının Mart ayında %0'a düşürülmüştür. Birçok ülkede söz konusu uygulamaların yasal sermaye yükümlülükleri açısından bankalara büyük bir rahatlama sağlamış olduğu görülmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık, Danimarka ve İzlanda'da CCyB %2'den %0'a düşürülürken, İsveç'te ise % 2,5'ten %0'a düşürülmüş olması dikkat çekmektedir.

Diğer taraftan, birçok ülkede likidite yükümlülükleri açısından da bankalara büyük bir rahatlama sağlanmış olduğu görülmektedir. Örneğin, ECB, kriz sırasında AB'deki bankaların ulusal denetim otoritelerine "likidite restorasyon planlarını" bildirmeleri şartıyla likidite tamponlarını kullanmalarına, yani %100'lük asgari LCR kuralının altında bir rasyo ile faaliyet göstermelerine izin vermiştir. Bu kararı Hollanda, İtalya, Portekiz, Danimarka ve İsveç gibi birçok ülkede ulusal düzenleme otoritelerinin de izlemiş olduğu görülmektedir¹³¹⁷. Basel III sermaye ve likidite standartlarının esnetilmesinin yanı sıra, kitabın daha önceki bölümlerinde de bahsedilmiş

<https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/07/covid-19-outbreak-requires-prompt-and-innovative-regulatory-response/>

¹³¹⁶ FitchRatings, Coronavirus Will Magnify CECL Challenges for US Lenders, 13 Nisan 2020, <https://www.fitchratings.com/research/banks/coronavirus-will-magnify-cecl-challenges-for-us-lenders-13-04-2020>

¹³¹⁷ Feridun, M., COVID-19 Outbreak Requires Prompt and Innovative Regulatory Response, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 7 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/07/covid-19-outbreak-requires-prompt-and-innovative-regulatory-response/>

olduğu gibi, BCBS ve IOSCO, COVID-19 krizi nedeniyle CCP'ler üzerinden takas edilmeyen türev işlemlere ilişkin zorunlu teminatlandırma kuralının İki final aşamasının uygulama tarihlerini bir yıl süreyle erteleme kararı almıştır¹³¹⁸. Kitabın daha önceki bölümlerinde ele alındığı gibi söz konusu reformun uygulama takvimi daha önce de çeşitli sebeplerden dolayı birkaç kez ertelenmiş olduğundan son erteleme kararı reformun son iki aşamasının uygulanması konusunda az da olsa bir bilinmezliğe yol açmıştır.

Dolayısıyla, görüldüğü gibi COVID-19 krizi, 2007-2008 küresel krizinin ardından gündeme gelmiş olan hemen bütün önemli reformlar üzerinde etkili olmuştur. Kitabın tamamlanmış olduğu 2020 yılı Mayıs ayı itibarıyla, salgının nasıl ilerleyeceğine ve küresel ekonomiye ne kadar zarar vereceğine dair bir öngörüle bulunmak için henüz erken olmakla birlikte, söz konusu krizin etkilerinin beklenilenin üzerinde gerçekleşmesi durumunda, gerek Basel III standartlarının esnetilmeye devam etmesi, gerekse söz konusu reformlarının son aşamasını oluşturan Basel IV çerçevesinin ve kitapta ele alınmış olan diğer önemli bankacılık reformlarının küresel olarak uygulamaya girmesi konusunda gecikmeler yaşanmasının gündeme gelebileceği tahmin edilmektedir¹³¹⁹.

¹³¹⁸ BCBS, Basel Committee and IOSCO announce deferral of final implementation phases of the margin requirements for non-centrally cleared derivatives, 3 Nisan 2020, <https://www.bis.org/press/p200403a.htm>

¹³¹⁹ Feridun, M., COVID-19 Should Not Jeopardize the Implementation of Basel IV, Duke Law Global Financial Markets Center FinReg Blog, 23 Nisan 2020, <https://sites.duke.edu/thefinregblog/2020/04/23/covid-19-should-not-jeopardize-the-implementation-of-basel-iv>