

**FİNANSAL İSTİKRAR ve
BANKACILIK DÜZENLEMELERİ
(1990-2010 Türkiye Tecrübesi Işığında)**

Dr. Göksel Tiryaki





**FİNANSAL İSTİKRAR ve
BANKACILIK DÜZENLEMELERİ
(1990-2010 Türkiye Tecrübesi Işığında)**

Dr. Göksel Tiryaki

Yayın No: 289

İstanbul, 2012

Türkiye Bankalar Birliği

Nispetiye Caddesi
Akmerkez B3 Blok Kat:13
34340 Etiler-İSTANBUL
Tel. : 212-282 09 73
Faks : 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.

Bu yayın Türkiye Bankalar Birliği internet sitesinde yer almaktadır.

ISBN 978-605-5327-17-0 (Basılı)
ISBN 978-605-5327-18-7 (Elektronik)

Sertifika No: 17188

2012.34.Y.5327.289

Baskı Tarihi: Kasım 2012

Finansal İstikrar ve Bankacılık Düzenlemeleri (1990-2010 Türkiye Tecrübesi Işığında)

İçindekiler

Tablolar	iv
Şekiller	iv
Grafikler	v
Kısaltmalar Listesi.....	vi
Önsöz	vii
Giriş.....	viii

I. Bölüm

1. Finansal İstikrar	1
1.1. İstikrar	1
1.2. Tarihi Arka Plan	1
1.3. Finansal Krizler, İstikrar ve İktisat Ekolleri.....	3
1.3.1. Klasik İktisat Teorisi ve Finansal İstikrar	3
1.3.2. Keynesyen İktisat Teorisi ve Finansal İstikrar	4
1.3.3. Marksist İktisat Teorisi ve Finansal İstikrar	5
1.3.4. Yeni Klasik İktisat, Parasalcı Yaklaşım, Rasyonel Beklentiler Teorisi ve Finansal İstikrar	8
1.3.5. Yeni Keynesyen ve Post Keynesyen İktisat Teorileri ve Finansal İstikrar	10
1.4. Finansal İstikrarı Tanımlamanın Sorunları	13
1.5. Finansal İstikrarın Tanımlanması	16
1.6. Finansal İstikrarın Önemi.....	20
1.7. Finansal İstikrarın Unsurları	23
1.7.1. Makroekonomik Koşullar	26
1.7.2. Finansal Kurumlar	29
1.7.3. Finansal Piyasalar	34
1.7.4. Finansal Altyapı.....	35

1.8. Finansal İstikrarı Tehdit Eden Riskler.....	38
1.9. Finansal İstikrar ve Sistemik Risk.....	39
1.10. Finansal İstikrarın Ölçümü.....	41
1.11. Finansal İstikrarın Göstergeleri	43
1.12. Finansal İstikrar ve Merkez Bankaları	51
1.13. Finansal İstikrar ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar.....	56
1.14. Finansal İstikrarın Korunması.....	61
II. Bölüm	
2. Bankacılık Düzenlemeleri	67
2.1. Bankalar ve Düzenleme	67
2.2. Tarihsel Gelişim.....	69
2.2.1. Dünya	69
2.2.2. Türkiye.....	74
2.3. Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Committee On Bank Supervision)	76
2.4. Basel I.....	79
2.5. Basel II.....	82
2.5.1. Yapısal Blok 1: Asgari Sermaye Yeterliliği	83
2.5.2. Yapısal Blok 2:Denetim Otoritesinin İnceleme Süreci.....	84
2.5.3. Yapısal Blok 3: Piyasa Disiplini	85
2.6. Küresel Finans Krizi (2007 - 2009) Sonrası Gelişmeler	85
2.6.1. Washington G20 Zirvesi.....	86
2.6.2. Londra G20 Zirvesi.....	87
2.6.3. Pittsburgh G20 Zirvesi.....	89
2.6.4. Toronto G20 Zirvesi	89
2.6.5. Seul G20 Zirvesi.....	90
2.6.6. Cannes G20 Zirvesi	91
2.7. Basel III.....	92
2.7.1. Yeni Sermaye Düzenlemeleri.....	93
2.7.2. Yeni Likidite Düzenlemeleri.....	94
2.8. Bankacılık Düzenlemelerinin Kapsamı	95
2.8.1. Düzenleme ve Denetim	97
2.8.2. Farklı Bankacılık Düzenlemeleri.....	100
2.8.3. Lisanslama ve Faaliyet Sınırlamaları	103

2.8.4. Sermaye Düzenlemeleri.....	107
2.8.5. Likidite ve Döviz Pozisyonu Düzenlemeleri	109
2.8.6. Muhasebe ve Karşılık Düzenlemeleri	112
2.8.7. Mevduat Sigortası ve Sorunlu Bankaların Tasfiye Süreci.....	115

III. Bölüm

3. Finansal İstikrar Ve Bankacılık Düzenlemeleri İlişkisi	121
3.1. Bankacılık Düzenlemeleri İle Finansal İstikrar Arasındaki İlişki	121
3.1.1. Tarihsel Perspektif.....	121
3.1.2. Teorik Çerçeve	129
3.1.3. Ampirik Bulgular	137
3.2. Bankacılık Düzenlemelerine ve Finansal İstikrara İlişkin Temel Göstergelerin Belirlenmesi	148
3.2.1. Finansal İstikrar Endeksi	148
3.2.2. Finansal İstikrar Endeksinin Kısıtları.....	154
3.2.3. Bankacılık Düzenleme Göstergeleri.....	156
3.3. Türkiye’de Bankacılık Düzenlemeleri İle Finansal İstikrar Arasındaki İlişkinin Analizi	159
3.3.1. Finansal İstikrar Endeksinin Alt Bileşenleri	160
3.3.1.1. Aracılık Fonksiyonu	160
3.3.1.2. Aktif Kalitesi	162
3.3.1.3. Kârlılık.....	163
3.3.1.4. Sermaye Gücü.....	164
3.3.2. Finansal İstikrar Endeksinin Oluşturulması	165
3.3.2.1. Finansal İstikrar Endeksi 1990-1998	167
3.3.2.2. Finansal İstikrar Endeksi 1999-2002	171
3.3.2.3. Finansal İstikrar Endeksi 2003-2010	175
3.3.3. Bankacılık Düzenleme Göstergeleri.....	180
3.3.3.1. Sermaye Tedbirleri	180
3.3.3.2. Likidite Yaklaşımı.....	181
3.3.3.2. Karşılık Politikası	183
3.3.3.4. Zorunlu Karşılıklar	184
3.3.4. Finansal İstikrar Endeksi İle Bankacılık Düzenleme Göstergeleri Arasındaki İlişki.....	184

3.3.4.1. Birim Kök Testi, Eşbütünleşme Analizi ve Hata Düzeltme Modelleri.....	187
3.3.4.2. Model Sonuçları.....	190
Sonuç	196
Kaynakça	207

Tablolar

Tablo 1	: IMF Finansal Sağlık Göstergeleri.....	46
Tablo 2	: TCMB Finansal Sağlık Endeksi Alt Bileşenleri.....	48
Tablo 3	: BDDK Bankacılık Sektörü Finansal Sağlık Göstergeleri50	
Tablo 4	: Finansal İstikrar İçin Politika Araçları.....	62
Tablo 5	: Makro ve Mikro İhtiyatlı Yaklaşımların Karşılaştırılması ...	63
Tablo 6	: Finansal İstikrar Endeksi Alt Bileşenleri.....	150
Tablo 7	: Temel Bankacılık Düzenleme Göstergeleri	156
Tablo 8	: Türkiye’de 2002-2010 Arasında Bazı Makro Ekonomik Göstergeler	175
Tablo 9	: Birim Kök Test Sonuçları	190
Tablo 10	: Johansen Test Sonuçları	191
Tablo 11	: Vektör Hata Düzeltme Modeli Sonuçları.....	192
Tablo 12	: Granger Nedensellik Test Sonuçları.....	194

Şekiller

Şekil 1	: Finansal Sistemin Performansını Etkileyen Faktörler	24
Şekil 2	: Finansal İstikrarın Sürdürülebilmesi İçin Gerekli Operasyonel Yapı.....	25
Şekil 3	: Türkiye’de Bankacılık Sisteminin İstikrarı İçin Kamu Kurumlarının Temel Fonksiyonları.....	58
Şekil 4	: Bankacılık Düzenleme Çerçevesi	102

Grafikler

Grafik 1	: 1999-2010 Türkiye GSYH Artış Oranı Gelişimi (%).....	28
Grafik 2	: 2004 Yılında Finansal Sektörün Bilanço Büyüklüğünün Dağılımı (%)	32
Grafik 3	: 2009 Yılında Finansal Sektörün Bilanço Büyüklüğünün Dağılımı (%)	33
Grafik 4	: Türk Bankacılık Sektörü Aracılık Fonksiyonu 1990-2010.....	160
Grafik 5	: Finansman Darboğazındaki İşletmelerin Oranı 2001-2010..	162
Grafik 6	: Türk Bankacılık Sektörü Aktif Kalitesi 1990-2010.....	163
Grafik 7	: Türk Bankacılık Sektörü Kârlılık 1990-2010	163
Grafik 8	: Türk Bankacılık Sektörü Sermaye Gücü 1990-2010	164
Grafik 9	: Finansal İstikrar Endeksi 1990-2010	165
Grafik 10	: Finansal İstikrar Endeksi 1990-1998	170
Grafik 11	: Finansal İstikrar Endeksi 1999-2002	175
Grafik 12	: 2002-2010 Arasında Enflasyon ve İç Borç /GSYH	176
Grafik 13	: 2002-2010 Arasında Büyüme, İşsizlik ve Cari Açık/GSYH ..	177
Grafik 14	: Finansal İstikrar Endeksi 2003-2010	179
Grafik 15	: Türk Bankacılık Sektörü Birinci Kuşak Sermaye Oranı 1990-2010	181
Grafik 16	: Türk Bankacılık Sektörü Likit Aktifler /Toplam Aktifler Oranı 1990-2010	182
Grafik 17	: Türk Bankacılık Sektörü Toplam Karşılıklar/Özkaynaklar Oranı 1990-2010.....	183
Grafik 18	: Türk Bankacılık Sektörü Zorunlu Karşılıklar/Yabancı Kaynaklar Oranı 1990-2010.....	184
Grafik 19	: Finansal İstikrar Endeksi ve Birinci Kuşak Sermaye Oranı ...	185
Grafik 20	: Finansal İstikrar Endeksi ve Birinci Derece Likit Aktifler / Toplam Aktifler	185
Grafik 21	: Finansal İstikrar Endeksi ve Toplam Karşılıklar / Özkaynaklar	186
Grafik 22	: Finansal İstikrar Endeksi ve Zorunlu Karşılıklar / Yabancı Kaynaklar	186

Kısaltmalar Listesi

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BCBS	Basel Bankacılık Denetim Komitesi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	Uluslar Arası Ödemeler Bankası
EFT	Elektronik Fon Transfer
EMKT	Elektronik Menkul Kıymet Transfer
FDIC	ABD Federal Mevduat Sigorta Fonu
FED	ABD Merkez Bankası
FSB	Finansal İstikrar Kurulu
G10	10'lar Grubu
G20	20'ler Grubu
GDP	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
IMF	Uluslar Arası Para Fonu
İMKB	İstanbul Menkul Kıymet Borsası
OCC	ABD Federal Banka Otoritesi
OECD	Uluslar arası Ekonomik ve İşbirliği Örgütü
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBB	Türkiye Bankalar Birliği
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

Önsöz

Bu kitap, bana finansın kapılarını açan ve eğitimimi doktora seviyesine çıkarmama imkân sağlayan “Bankalar Yeminli Murakıplığı” mesleğine ithaf edilmiştir.

Kitabın, ülkemizde finansal istikrarın anlaşılması, değerlendirilmesi, sağlanması ve bankacılık düzenleme teorisi konularında küçük de olsa belirli bir ihtiyacı karşılamasını temenni ediyorum.

Bu eserin meydana gelmesinde, aynı zamanda meslektaşım olan sevgili hayat arkadaşım Selda TİRYAKİ'nin katkı ve desteği çok büyüktür. Kendisinin emek ve sabrı olmasaydı, bu çalışmanın tamamlanması mümkün olmazdı, dolayısıyla kendisine sonsuz teşekkür ediyorum.

Çalışmanın ekonometrik kısmının tamamlanmasında önemli katkısı olan değerli dostum Doç. Dr. Mübariz HASANOV'a ve bu çalışmaya başlama ve devam konusundaki desteğinden dolayı kıymetli ağabeyim Dr. Tercan TİRYAKİ'ye de şükranlarımı sunuyorum.

Bu çalışmanın akademik olarak yeterliliğini konusundaki emek ve önerileri için Tez Danışmanım Doç. Dr. Ahmet YILMAZ başta olmak üzere, değerli Doktora Tez Jürisi üyelerine de teşekkürü bir borç sayıyorum.

Ayrıca, kitabın yayımlanması konusundaki görüş ve önerileri için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkan Yardımcısı Murat TÜRKER üstadımıza ve yayınına gerçekleştiren Türkiye Bankalar Birliği'nin değerli yetkililerine de teşekkür ederim.

Ekim 2012, İstanbul.

Giriş

ABD’de “sub-prime mortgage” kredilerinin geri dönüşlerinde yaşanan sorunların 2007 yazında finansal piyasalarda ilk ciddi etkilerinin ortaya çıkması ile başlayan ve Eylül 2008’de Lehman Brothers yatırım bankasının iflası ile derinleşip küresel bir hal alan finansal kriz, tüm dünyada dikkatleri bir kez daha ve bu sefer daha yakın bir ilgiyle finansal istikrar konusuna toplamıştır. Geçmişte fiyat istikrarı ve Merkez Bankalarının bağımsızlığı konusunu yoğun bir şekilde ele alan finansal ekonomik literatür de, krizlerle birlikte finansal istikrar konusunu gündemine daha fazla almaya başlamıştır.

Son küresel finans krizi sonrasında, krizin ortaya çıkışının bankacılık düzenleme yetersizliklerinden kaynaklandığı fikri gündeme gelmiş ve “kriz - bankacılık düzenlemeleri” akademik çevreler ve dünya iktisat kamuoyunda yoğunlukla tartışılan önemli meselelerden biri haline gelmiştir. Dolayısıyla bu çalışmada, dünya akademik literatüründe önemi giderek artan “kriz - bankacılık düzenlemeleri” ilişkisini Türkiye deneyiminde incelemek maksadıyla yapılmıştır.

Bu itibarla, önemi bir tartışma konusu dahi olmayan finansal istikrarın sağlanması hususunda düzenlemelerin, özellikle bankacılık düzenlemelerin nasıl bir rol oynadığı büyük önem taşımaktadır. Zira 2008 küresel finans krizi sonrası süreçte de, piyasalara büyük oranda likidite sağlanması dışında, ulusal ve uluslararası arenada krize karşı alınan önlemlerin büyük kısmı finansal düzenlemelere ilişkin olmuştur. Dolayısıyla bu çalışmada esas olarak, yurt dışındaki teorik gelişme ve uygulamalar ışığında ve Türkiye tecrübesinden hareketle bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrarın sağlanmasında bir rolü olup olmadığı hususu analiz edilerek, bu konu ampirik olarak incelenmektedir. Böylece, özellikle yaşanan her finansal şok ve ekonomik kriz sonrası ilk akla gelen sıkı düzenleme aracının, istikrar yönünden gerçekten önemli bir değişken olup olmadığının ortaya konulması amaçlanmaktadır. Ayrıca yapılan bu çalışmayla, bundan sonra yapılacak etkin bankacılık düzenleme çabalarına da katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Öte yandan bu çalışma, mevcut teorik çerçevenin sınanması bakımından da önem taşımaktadır. Zira var olan teorik bakış açısı, bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar için önemli olduğunu, sağlıklı ve etkin bir bankacılık düzenleme ve denetim altyapısının finansal sistemin ve ekonominin verimliliği artırarak, negatif dışsallıkları azaltıcı yönde etkide bulunduğunu göstermektedir. Her ne kadar finansal istikrar, çok fazla değişkenin tesiri altında kalan çok boyutlu bir kavram olmakla birlikte, sağlam bir düzenleme ve denetim mekanizmasının varlığı ve devamlılığı finansal sistemdeki risklerin kontrolüne yardımcı olmakta ve sistemin sağlıklı işleyişine katkıda bulunduğu genelde kabul görmektedir. Dolayısıyla temel

bankacılık düzenleme araçlarının finansal sistemin çalışması üzerindeki etkilerinin ortaya konulması, bu enstrümanların muhtemel kullanım alanlarının ve ağırlıklarının belirlenmesi açısından da önemlidir.

Bu nedenle çalışmada, Türk Bankacılık Sistemi'nde günümüzde büyük oranda uluslararası standartlara bağlanan sermaye, likidite ve karşılık kuralları gibi temel bankacılık düzenleme araçlarının finansal sistemin istikrarı bakımından uzun ve kısa dönemde hangi boyutta ve nasıl bir rol oynadığı analiz edilmektedir. Böylece, 1990-2010 döneminde bankacılık sisteminde yaşanan olayların, banka mali tablolarına etkisi aracılığıyla, Türkiye'de finansal istikrarı nasıl şekillendirdiği de incelenmiş olmaktadır.

Bu çerçevede çalışmamız üç ana bölümden meydana gelmektedir. Öncelikle finansal istikrar konusu tüm yönleriyle ele alınmaktadır. Akabinde bankacılık düzenlemeleri teori ve uygulama bakımından detaylı bir şekilde incelenmektedir. Ardından finansal istikrar ile bankacılık düzenlemeleri arasındaki ilişki çok geniş ve kapsamlı bir analize tabi tutulmaktadır.

Birinci bölümde, finansal istikrar kavramının üzerine oturduğu tarihi arka plan, mevcut iktisat ekollerinin bakış açısı, finansal istikrar kavramının soyutluğu ve karmaşıklığı, tanımlanması, önemi, unsurları, finansal istikrarı tehdit eden riskler, bu bağlamda sistemik risk kavramı, finansal istikrarın ölçülmesi, bu konuda kullanılabilecek göstergeler, merkez bankalarının ve düzenleyici ve denetleyici kurumların rolleri ile finansal istikrarın korunması konuları detaylı bir şekilde irdelenmiştir.

İkinci bölümde, dünyada ve Türkiye'de bankacılık düzenlemelerinin tarihsel gelişimi, Basel Bankacılık Denetim Komitesi, Basel I, Basel II, küresel finans krizi sonrası finansal düzenlemelere ilişkin meydana gelen gelişmeler ve Basel III üzerinde durulmak suretiyle, bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar bakımından kapsamı ve önemli düzenleme alanları ile araçları teorik olarak ele alınmaktadır.

Üçüncü bölümde ise, bankacılık düzenlemeleri ile finansal istikrar arasındaki ilişkinin tarihsel geçmişi, bu konuda literatürde yapılmış değerlendirmeler ve teorik çalışmalar ile ampirik bulgulara kapsamlı ve ayrıntı olarak yer verilerek suretiyle, çalışmamız açısından bankacılık düzenlemelerine ve finansal istikrara ilişkin temel göstergeler belirlenmektedir. Bu çerçevede, mevcut teorik ve uygulamadaki çalışmalardan hareketle bu çalışmada oluşturulan Finansal İstikrar Endeksi izah edilerek, ulaşılan bulgular ortaya koyulacaktır. Ayrıca analizimiz açısından önemli olan temel bankacılık düzenleme araçları ve göstergeleri hakkında detaylı açıklamalar yapılmaktadır. Daha sonra çalışmada oluşturulan Finansal İstikrar Endeksi'nin alt bileşenleri bazında gerekli bilgiler verilmek suretiyle, yapılan hesaplamalar sonucunda Endeksin 1990-1998,

1999-2002 ve 2003-2010 Şeklinde üç döneme bölünmüş seyri ayrıntılı olarak incelenmektedir. Yine, belirlenen inceleme dönemi itibariyle, temel bankacılık düzenleme araçlarının seyri hakkında da detaylı bilgiler verilmektedir. Bu bölümün son kısmında ise, Finansal İstikrar Endeksi ile temel bankacılık düzenleme araçları arasındaki ilişki eşbütünleşme yöntemine dayalı ekonometrik model yardımıyla izah edilecek ve teste tabi tutulacaktır.

Sonuç olarak ise, (yapılan araştırma ve çalışma neticeleri) ana hatlarıyla detaylı bir şekilde ortaya konulmak suretiyle, elde edilen bulguların mevcut teorik çerçeve karşısındaki durumu ile bundan sonra bu konuda yapılacak araştırmalara ve bankacılık düzenleme çalışmalarına faydalı olacak noktalara dikkat çekilmektedir.

Birinci Bölüm

1. Finansal İstikrar

1.1. İstikrar

Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'nde istikrar kelimesi "*aynı kararda, biçimde sürme, kararlılık, stabilizasyon*" şeklinde tanımlanmıştır. "İstikrar" kelime anlamı bakımından her alanda temel bir başarı kriteri olarak her zaman gözde bir kavram olmuştur. Zira herhangi bir alanda ulaşılan veya elde edilen olumlu durumun devam ettirilmesine, o hedefe ulaşmak kadar önem atfedilmektedir. Bu açıdan "istikrar" arayışı veya beklentisi dikkate değer bir toplumsal talep olarak her zaman insanların gündemindedir. Daha özel bir durum olan finansal istikrar ise 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, iletişim, teknoloji ve finans alanındaki devasa gelişmelere paralel olarak önem kazanmaya başlamıştır. 2008'de derinleşen son küresel finans krizi ise finansal istikrarın önemini daha da artırarak, ekonomi yönetimleri açısından temel bir hedef haline getirmiştir.

1.2. Tarihi Arka Plan

1929 Buhranı'yla temel ekonomi paradigmasının değişmesi akabinde 1960'lı yılların sonuna gelindiğinde, serbest piyasa inancının tekrar güçlenmesi, doğrudan kontrol politikalarının gevşemesi ve iletişim teknolojisinin gelişmeye başlaması, bankaların daha riskli stratejileri tercih etmesine yol açmıştır. Ayrıca, Eurodollar piyasasının ortaya çıkması ve finansal kuruluşların bu piyasaları Bretton Woods sisteminin kur kontrollerini aşmak amacıyla kullanmaya başlaması ve bankalar dışındaki finansal kuruluşların etkinlik kazanması hem makro ölçekte hem de bankacılık sisteminde kırılmalıları artırmıştır.¹ Dolayısıyla finansal istikrar konusunun popülerlik kazanması 1970'li yıllara dayanmaktadır. Özellikle sermaye birikimi ve finans kapitalin yükselişe geçmesi bu konuda öncü rol oynamıştır. Nitekim 1970 yılların başında bankacılık sisteminin öneminin daha da artması nedeniyle, dünya genelindeki denetim otoritelerinin karşılıklı fikir alış verişini önem kazanmıştır.

Bankacılık sektöründeki istikrar arayışının kökenlerini daha geçmiş zamanlarda bulmak da mümkündür. Tarihsel olarak ilk bankalar 13. yüzyılda İtalya'da kurulmuş ve bu kuruluşlar temel olarak kamu harcamalarını finanse etmişlerdir. Yine 17. yüzyılda kurulan İngiltere Merkez Bankası, Kral III. William'ın savaş borçlarını finanse etmek amacıyla ihdas edilmiştir. Bu çerçevede, tarihsel olarak bankacılık krizlerinin kamu borçlanması ile yakın

¹ C.A.E. GOODHART, D.P. TSOMOCOS, **Analysis of Financial Stability**, FMG Special Papers, sp173, 2007, Sf. 9.

bir ilişki içinde olduğu kabul görmektedir.² Ancak bankacılığın finansal sıkıntılarla esas olarak tanışıklığı 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında ABD’de meydana gelmiştir. Yalnız söz konusu sıkıntılar daha çok bankacılık paniği şeklinde gerçekleşmiştir. Yaşanan bankacılık panikleri 1929 Buhranı’nda daha da derinleşmiştir.³

Aslında, Birinci Dünya Savaşı ve arkasından gelen 1929 Buhranı, 1915 öncesindeki finansal sistemi önemli ölçüde değiştirmiştir. Yeni sistemde Avrupa ülkelerinin görece etkinliklerinin azalması ve yüksek devlet borçlarının varlığı daha önce merkez bankalarının kontrolünde işleyen bankacılık sistemlerini büyük oranda etkilemiştir. Daha önce yaşanan likidite sorunlarını (bankacılık paniklerini) merkez bankalarının desteği ile aşabilen bankalar, yeni dönemde yaşanan iflaslar ile kredi riski ile karşı karşıya kalmış, bu durum da devlet müdahalelerini kaçınılmaz hale getirmiştir. Zira artık bankalar likiditeden çok sermayeye ihtiyaç duymaya başlamışlar ve merkez bankaları bu noktada etkisiz kalmışlardır.⁴

Diğer taraftan, ABD’de mevduat sigortasının ihdas edildiği 1934 yılından en son küresel krizin başladığı 2007 yılına kadar aradan geçen -yaklaşık 75 yıllık- dönemde “bankacılık paniği” yaşanmamıştır. Yine bu dönemde ABD’de sistemik bir bankacılık krizi olmamıştır. Bu aralık ABD bankacılığı için “sessiz dönem” niteliğindedir. Bu “sessiz dönem” bankacılık paniklerinin adeta geçmişe ait bir görüntü olduğu izlenimini doğurmuştur. Esasında bu dönemdeki “sessizlik” ekonomistlerin “büyük yatışma” (the great moderation) dedikleri ve gelişmiş ülkelerdeki toplam ekonomik aktivitedeki dalgalanmaların aşırı derecede azalması ile ilgilidir. Ancak son küresel kriz tüm bu görüntüyü köklü biçimde değiştirmiştir.⁵

Bu çerçevede, finansal istikrarın anlamı ve önemi konusunda akademik dünyada da ilginin giderek artmakta olduğu gözlenmektedir. Özellikle 1990’lı yılların başından itibaren gelişmekte olan ülkelerdekiler başta olmak üzere yaşanan ekonomik ve finansal krizler finansal istikrar konusundaki arayışların, 2007 yılında ortaya çıkan küresel finansal kriz öncesinde de önemli bir gündem maddesi olduğunu göstermektedir. Ancak küresel kriz öncesi akademik çalışmalarda finansal istikrarın tanımlanması, anlaşılması ve analiz edilmesine daha çok odaklandığını söylemek mümkündür. 2007 küresel krizinden sonra ise finansal istikrar konusundaki akademik çalışmaların daha çok finansal istikrarın sağlanmasına yoğunlaşarak, bu

² Andrew G. HALDANE, **The International Financial Crisis: Have the Rules of Finance Changed?**, 12. The International Banking Conference Speech, Chicago, 25 September 2009, Sf. 1

³ Gary GORTON, **Slapped in the Face by the Invisible Hand: Banking and the Panic of 2007**, Prepared for the Federal Reserve Bank of Atlanta’s 2009 Financial Markets Conference: Financial Innovation and Crisis, May 11-13, 2009, Sf. 1-3.

⁴ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 6.

⁵ GORTON, a.g.m., Sf. 1-3.

konudaki operasyonel yapıların varlığına ve etkinliğine odaklandığı görülmektedir.

1.3. Finansal Krizler, İstikrar ve İktisat Ekolleri

İktisat tarihinde farklı düşünce akım ve ekollerinin bulunduğu bilinmektedir. Merkantilist, Fizyokrat, Klasik, Keynesyen, Parasalcı, Neo Klasik, Marksist, Yeni Klasik, Yeni Keynesyen ve Post Keynesyen Teoriler gibi özellikle dönemsel olarak belirli olayların tetiklediği farklı iktisadi düşünce biçimleri bulunmaktadır. Avrupa'ya sömürge bölgelerinden gelen değerli metallerin Merkantilizm'in, 19. yüzyılın genel düşünce sistematiğine paralel bir şekilde fiyat mekanizmasına dayanan doğal düzenin Klasik İktisat'ın, Kapitalist sistemin krizlere ve gelir adaletsizliğine meyilli yapısının Marksist Teori'nin şekillenmesinde önemli katkısı olmuştur. Aynı şekilde, 1929 Buhranı Keynesyen Teori'nin, 1970'li yıllarda yaşanan fiyat şokları Parasalcı ve Neo-Klasik Teori'nin ve 1970-80'li yıllarda yaşanan finansal şoklar Yeni ve Post Keynesyen Teori'nin yapılanmasında önemli rol oynamıştır. Dolayısıyla çeşitli iktisadi düşünce ekollerinin, yaşanan dönemsel olayların da etkisiyle, finansal krizlerin anlaşılmasına ve finansal istikrarın sağlanmasına ilişkin farklı açıklama ve önerileri bulunmaktadır. Finansal istikrar kavramının günümüzde modern merkez bankacılığı ve uluslararası finansal kuruluşlar tarafından belirlenen geleneksel anlam ve içeriğine geçmeden önce, temel iktisadi düşünce ekollerinin finansal krizler ve istikrar konusundaki yaklaşımlarından bahsedilmesi faydalı olacaktır.

1.3.1. Klasik İktisat Teorisi ve Finansal İstikrar

Britanya'daki Merkantilist gelenek ve Fransa'da hüküm sürmüş Fizyokrat ekol farklı açılardan iktisadî olarak "artı değer" kavramının önemine dikkat çekmişlerdir. Ancak klasik iktisatçılar bu artı değer arayışına farklı bir yorum getirmişlerdir. Merkantilistler dış ticaret fazlasına dayalı bir artı değer yaklaşımını savunurken, Fizyokratlar artı değerın ticaret yoluyla değil de üretimle, özellikle tarımsal üretimle, gerçekleştiğini daha bütüncül bir bakış açısıyla savunmuşlardır. Klasik iktisatçılar kendilerinden önceki analizlerin dar çerçevesini eleştirerek, artı değerın özelliklerine ve büyüklüğünü etkileyen faktörlere daha fazla yoğunlaşmıştır. Klasik iktisat geleneğinin öncüleri ve daha önceki merkantilist ve fizyokratlar, *"İktisadî düzeni Newtonyen mekaniğin portresini çizdiği fiziksel evrene benzer görmüşlerdir."*⁶

Dolayısıyla klasik iktisatçılar, daha öncekiler gibi, doğal düzenin var olduğuna inanarak, herhangi bir müdahaleye gerek kalmadan işleyen bir fiyat mekanizmasının, "görünmez bir el" gibi faaliyet göstererek ekonomiyi

⁶ William J. BARBER, *İktisadi Düşünce Tarihi*, Çv. İhsan Durdu, Çıdam Yayınları, 1991, İstanbul, Sf. 18-22.

kendiliğinden tam istihdama ulaştıracağını ve atıl kapasitenin oluşmayacağını kabul etmektedir. Bu çerçevede, klasik teoride firma ve hane halkının kararlarının mutlak fiyatlar yerine nispi fiyatlara bağlı olduğu varsayılmaktadır. Nitekim *“bir işçinin ürettiği ürünün değerinin işçinin ücretini aştığı durumda, hem fiyatların hem de ücretlerin aynı oranda artması”* nedeniyle firmaların yatırım kararları değişmemektedir. Bu nedenle klasik iktisatçılar, parayı üretim kararlarını etkilemeyen (ekonomiyi örten bir peçe) yansız bir unsur olarak görmektedir. Klasik iktisatçılar, *“dışarıdan müdahale edilmeyen ve etkin işleyen bir fiyat mekanizmasının olması durumunda, ekonomideki dengesizliklerin geçici olacağı ve para ve maliye politikalarının istikrarsızlığa yol açacağı için faydasız olacağını”* ileri sürmekte ve söz konusu varsayımlar doğrultusunda *“klasik teoride sistemli bir kriz kavramının”* olmadığı iddia edilebilmektedir.⁷ Neticede klasik iktisat teorisi, genel olarak bir ekonomide tam rekabet koşullarının geçerli olduğu, ücret, faiz oranları ve mal fiyatlarının elastiki olduğu ve her arzın kendi talebini yarattığı varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımların şekillendirdiği ve klasik teorinin parasal boyutunu oluşturan klasik miktar teorisi ise nominal gelir veya fiyatlardaki değişimlere nominal para arzındaki değişimlerin sebep olduğunu savunmaktadır.⁸

1.3.2. Keynesyen İktisat Teorisi ve Finansal İstikrar

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları arasında sanayileşmiş ülkelerin önemli kısmı daha önce karşılaşılmamış ölçüde bir ekonomik durgunluğa maruz kalmıştır. Özellikle işsizlik oranları rekor seviyelere ulaşmış ve fabrikalardaki atıl kapasite bir türlü daha önceki düzeylerine gelememiştir. Bu durum klasik teorinin şekillendirdiği iktisadî yaklaşımların çaresiz kalmasına neden olmuş ve ekonomilerin bir türlü öngörülen doğal dengeye ulaşmasına imkân vermemiştir. Ortodoks iktisat geleneği olarak nitelendirilen klasik teorinin 1929 Buhranı'nın giderilmesinde yetersiz kalması, Keynes'in Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi isimli çalışması ile devletin ekonomi içerisindeki rolüne ilişkin kuramsal temelleri ortaya atması iktisat dünyasında yeni bir çığır açmıştır.⁹

Keynes, klasik iktisatçıların sürekli denge içinde olunacağı varsayımına iştirak etmeyerek, *“talep ve arz şoklarından sonra fiyatların, hızlı bir şekilde ayarlanmakta başarısız olduğunu ve ekonominin yıllarca dengesizlik durumunda kalabileceğini savunmaktadır”*. Keynes, normal şartlarda asıl eksik istihdamın bir denge durumu olduğunu ve bunun temelinde de *“nominal ücretlerin aşağı doğru esnek olmamasının yattığını”* ileri

⁷ Bülent DAMAR, **Bankacılık Sektörünün Kırılganlığının İzlenmesi Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Uygulamalı Bir Çalışma**, BDDK Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 2004, Sf. 95-96.

⁸ T. ÖÇAL, Ö. F. ÇOLAK, S. TOGAY, K. ESER, **Para Banka Teori ve Politika**, Gazi Kitabevi, 1. Baskı, 1997, Ankara, Sf. 346.

⁹ BARBER, a.g.e., Sf. 235-239.

sürmektedir. Yine, paranın klasik iktisatçıların iddia ettiğinin tersine yansız olmadığını, *“ekonominin eksik istihdamda bulunduğu bir ortamda para arzının artırılması kanalıyla efektif talebin uyarılarak üretimin artırılabilceğini düşünmektedir”*. Keynes, klasik iktisatçıların *“tam bilgi”* varsayımı yerine *“belirsizlik”* kavramını kullanarak, sermayenin getirisinin hesaplanmasında gelecekle ilgili değerlendirmelerin de söz konusu olması nedeniyle, beklentilerdeki farklılaşmaların *“sermayenin marjinal etkinliğini”* değiştirebileceğini ve bu nedenle sermayenin marjinal etkinliğinin *“subjektif”* olduğunu savunmaktadır. Dolayısıyla bir ekonomideki *“karamsarlık”* ve *“iyimserlik”* ortamının çoğu zaman sermayenin faiz oranlarına olan esnekliğinden daha etkili olduğu ileri sürülmektedir. Başka bir belirsizlik unsurunun ise likidite tercihinde meydana geldiği, belli bir faiz seviyesinden sonra, *“faizlerin daha fazla düşmeyeceği ve ileride yükselebileceği düşüncesiyle”* kişilerin ve firmaların nakit sahibi olmayı tercih etmeleri sebebiyle (likidite tuzağı), genişletici para politikalarının faizlerin daha fazla düşmesini sağlamayacağı belirtilmektedir. Bu nedenle bir ekonomide spekülâtif para talebinin olması halinde, para politikasının etkisiz kalacağı ve ekonomiyi canlandırmak ve yatırımları tetiklemek için hükümet tarafından genişletici maliye politikalarının uygulanması gerekeceği savunulmaktadır. Dolayısıyla Keynesyen İktisat Teorisi, piyasa ekonomisine karşı veya alternatif olmamakla beraber, *“dengesizliğin teorisi olarak karşımıza çıkmakta”* ve *“krizleri, yaşanması olağan ve yönetilmesi gereken bir olgu”* olarak görmektedir.¹⁰

1.3.3. Marksist İktisat Teorisi ve Finansal İstikrar

Piyasa ekonomisini savunanlar, her büyüme rakamı sonrasında kapitalist sistemin temel sorunu olan kriz eğiliminin üstesinden geldiğini iddia etmektedirler. Büyüme eğiliminin sekteye uğraması halinde, hâkim görüşe taraftar iktisatçılar, krizlere ilişkin kısmî açıklamalar nedeniyle tartışmaya girmektedirler. Klasik anlayış, arz ve talebin normal işleyişinin daima dengeye doğru bir eğilimi garanti ettiğini, krizlerin bu dengeyi geçici olarak bozan dışsal şokların veya piyasa mekanizmasını engelleyen veya yok eden içsel faktörlerin sonucu olduğunu savunmuştur. Tüm matematiksel inceliklerine karşın günümüz iktisatçıların yapmış olduğu kriz açıklamalarının 19. yüzyılda ileri sürülen açıklamalardan farklı olmadığı görülmekte olup krizlerin asıl sebebinin ekonominin doğal işleyişine yapılan keyfi müdahaleler olduğu iddia edilmiştir. Keynesyen iktisada göre de mevcut kriz eğilimi, kapitalist üretim biçimine özgü olmayıp kurumsal düzenleme ve politikaların yetersizliğinden kaynaklandığından, uygun politika seçenekleri ile kriz eğiliminin üstesinden gelinebileceği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla her kriz, mevcut iktisadî anlayışa bağlanmadan, insan hatasına indirgenmeye çalışılmaktadır. Ancak tüm bu izahatlara rağmen son iki yüzyılda dönemsel olarak çok sayıda ekonomik ve finansal

¹⁰ DAMAR, a.g.t., Sf. 96-97.

kriz yaşanmıştır. Öte yandan Marksist İktisat Teorisi, özel olarak krizlerin belirli nedenlerine odaklanmak yerine, ekonomik krizlerin düzenli olarak tekrar etmesinin kapitalist üretim biçiminin gelişme sürecinin doğal bir parçası olduğu savına dayanmaktadır. Marksist Teori'nin temel özelliği ise mevcut kapitalist sisteminin nesnel sınırlarını tanımlayarak, bu sisteminin “*üretim tarzının esas ve yok edilemez özelliği olarak kriz zorunluluğuna*” yapmış oldukları açık vurgudur.¹¹

Diğer taraftan Marksizm, Marx'ın yazdıkları kadar, onu izleyenlerin fikirlerini de içine alan çok geniş, karmaşık ve iç tutarlılığının takip edilmesi zor bir külliyyat olarak da nitelendirilmektedir. Marksizm esas sorunsalı, toplumların değişimlerinin, Newton fiziğinin hareket yasaları statüsünde temel yasaları olduğu inancıyla, hareket yasalarının bulunmasıdır. Bu sorunsal nedeniyle Marx, hem tarih felsefesi, hem antropoloji hem de politik iktisat gibi çok sayıda alanda çalışmalar yapmıştır. Bu çerçevede Marx, geliştirdiği “tarihin hareket yasaları” kavramı ile tarihsel süreçte birer bozulma olarak kabul ettiği devletin ve özel mülkiyetin var olmadığı, ancak insanın herhangi bir engellemeyle karşılaşmadan hareket edebildiği ve istediklerini gerçekleştirebileceği maddi koşulların kendine sağlandığı bir dünyayı istemektedir.¹²

Marksizmin, serbest piyasa ekonomisine dayalı kapitalist ekonomik sisteme ciddi eleştiri ve öngörüler getirmekle birlikte, çerçevesi esaslı bir şekilde belirlenmiş müstakil bir kriz teorisine sahip olmadığı belirtilmektedir. Bununla beraber; servet birikimlerini periyodik olarak sekteye uğratan krizlerin kapitalist üretim tarzının temel çelişkisini en yüzeysel göstergesi olduğu ve yayılcı bir eğilime sahip olduğu üzerinde durulmaktadır. Kapitalist sistemin ayırt edici özelliği, piyasa ekonomisinden ziyade, artı değer üretimi ve servet birikimine dayalı üretim sistemi olarak görölmektedir. Bu nedenle, Marx'a göre krizler ne kapitalizmin nihai gerçeği ne de tarihin sonu olarak kabul edilmektedir. Krizler, kapitalist üretim tarzının en temel çelişkisinin yüzeysel ve geçici ifadesi olarak nitelendirilmekte ve kriz eğiliminin toplumsal var oluşun günlük gerçekliğinin her yönüne ilişkin olduğu vurgulanmaktadır. Kapitalist üretim tarzının temel çelişkisi de nesne üretimiyle değer üretimi arasındaki tezatlık ve birinci üretimin ikinciye tabi olması şeklinde görölmektedir. Aşırı üretim, sınırlı tüketim gücü, rekabeti düşürme çabaları, aşırı birikim, kâr oranlarındaki düşüş ve kriz şeklinde tezahür eden kapitalist sistemin çalışma dinamiğinin, bu yapının normal işleyişi olduğuna işaret edilmektedir.¹³ Dolayısıyla kapitalist ekonomik düzen içerisinde krizlerinin kaçınılmaz olması bir yana, krizler normal ekonomik sürecinin rutin bir parçası şeklinde değerlendirilmektedir.

¹¹ Simon CLARKE, **Marx'ın Kriz Teorisi**, Çv. Cumhuriyet ATAY, Otonom Yayıncılık, 1. Basım, 2009, İstanbul, Sf. 11-16.

¹² Y. Sezai TEZEL, **İktisadi Büyüme**, İmaj Yayıncılık, 2. Baskı, 1995, Ankara, Sf. 162-170.

¹³ CLARKE, a.g.e., Sf. 309-317.

Mevcut egemen iktisat anlayışına yakın zamanlı yapılan bazı eleştiriler ise yaşanan krizlere daha farklı açılardan bakmaktadır. Kapitalizmin yaklaşık 600 yıllık tarihi süresince pek çok küresel ölçekli genişleme ve krizlere şahitlik edildiği, ancak hiçbir küresel genişleme veya daralma (kriz) döneminin basit ve tekdüze bir nitelik arz etmediği, yine son yaşanan küresel krizin de önceki kriz süreçlerinden ayırt edici mahiyette ve çok önemli bir özelliğine vurgu yapılmaktadır. Son küresel krizin, *“insanlık tarihinde paranın herhangi bir değerli maden standardına bağlı olmadığı, hayali değerlerin hüküm sürdüğü bir finansallaşma sürecine denk geldiği”* vurgulanmaktadır. Söz konusu krizi meydana getiren altyapılar ise neo-liberal yeniden yapılanma, neo-liberal küreselleşme ve finansallaşma şeklinde özetlenmiştir. Yeniden yapılanmadan kast edilen; özelleştirmeler, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi, sendikalaşmanın sınırlandırılması ve serbest piyasanın dogmatlaştırılmasıdır. Küreselleşme akımı ile de sermayeye dünya çapında hareket serbestisi tanındığı ifade edilmektedir. İşgücü maliyetlerinin azalması, buna karşılık üretim seviyesinin artması ve küreselleşme ile her türlü mal ve hizmet piyasasının genişlemesi, alım gücü düşük olan geniş halk kesimlerinin kredilendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada finansallaşma devreye girmekte, yeni finansal hizmet ve ürünler geniş halk kesimleri açısından üretilen mallara talebi ve sermayenin kazancını artırmakla birlikte, finansal şişkinlikleri (balonları) kaçınılmaz hale getirmektedir.¹⁴ Ortaya çıkan bu finansal şişkinliklerin (balonların) sönmesi (daralma) veya patlaması (kriz) ise makûs bir son olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yine son dönemde küresel krizin anatomisiyle ilgili Kozanoğlu (2009) tarafından yapılan bir çalışmada; yaşanan sürecin, art arda milli gelirden daralma ile açıklanan konjonktürel nitelikte veya sistemsel dönüşümü tetikleyecek sistemik boyutta bir kriz olarak değerlendirilemeyeceği, ancak yapısal bir kriz olarak görülebileceği belirtilmektedir. Etkin piyasa hipotezi gibi neo-liberalizmin teorik dayanaklarının çöktüğü bir ortamda, cari işlemler dengesi bakımından açık ve fazla veren ülkeler ile farklı ülke döviz rezervlerinin resmettiği küresel dengesizliklerin ve artan finansallaşma eğiliminin küresel krizin oluşmasında temel bir rol oynadığı ifade edilmektedir. Öte yandan, küresel krizin kapitalizmin doğasından ve yapısal sorunlarından meydana geldiğini söylemenin, aşırı hırs, yüksek risk iştahı ve kamu otoritelerinin düzenleme ve denetim eksikliklerinin krizin derinleşmesinde kusuru olmadığı anlamına gelmediği vurgulanmaktadır. Neo-liberalizmin kurguladığı çok tüketen, tasarrufa pek yönelmeyen ve geliri kısıtlı olsa dahi tüketimden vazgeçmeyen birey tipinin finansallaşmanın en önemli öznesi ve finansal birikimin nesnesi haline geldiğine dikkat çekilmektedir. Bu noktada, küresel krizin merkez ülkesi olan ABD’de insanların yaklaşık yüzde 50’sinin dolaylı veya doğrudan hisse senedi

¹⁴ **Bağımsız Sosyal Bilimciler**, Türkiye’de ve Dünya’da Ekonomik Bunalım 2008-2009, (Ed. Oktar TÜREL ve Ebru VOYVODA), Yordam Kitap: 73, 2009, İstanbul, Sf. 52-69.

piyasasında yatırımı olması, hane halkı toplam harcamalarının yüzde 13'ünü gıda masraflarına ayırırken, yüzde 14'ünü borç ödemelerine tahsis etmesi bir çeşit “finansal tahakküm” olarak nitelendirilmektedir.¹⁵

Finansallaşma, yeni Marksist ve Keynesyen iktisatçıların ileri sürdüğü, neo-liberal ekonomi politikalarının ücret ve gelir adaletsizliği yoluyla talep eksikliğine neden olduğu yönündeki tezleriyle, Minsky'nin finansal istikrarsızlıkla ilgili görüşlerinin birleşmiş bir hali olarak da kabul edilmektedir. Nitekim son 30 yıla damgasını vuran ve Minsky'nin dikkat çektiği finansal yenilikler ve serbestleşme, finansal sektörün varlığını ve ekonomik gücünü artırarak finansallaşmayı pekiştirmiştir. Dolayısıyla finansal sistemde yaşanan sorunların aşırı spekülasyon ve risk alma iştahının yeniden düzenlenmesi ile çözülemeyeceği ve düzenlemelerin gerekli olmakla birlikte, tek başına ekonomik istikrarı getiremeyeceğine inanılmaktadır.¹⁶

1.3.4. Yeni Klasik İktisat, Parasalcı Yaklaşım, Rasyonel Beklentiler Teorisi ve Finansal İstikrar

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında dönemde Keynesyen İktisat, dünya genelinde çok önemli bir rol oynamıştır. Ancak 1960'lı yıllardan itibaren, arka arkaya yaşanan krizler, Bretton Woods altın standardı sisteminin çökmesi, petrol şokları, kronik işsizlik ve enflasyon sorunlarının birlikte yaşanmaya başlaması, “talep yönlü iktisat” olarak nitelendirilen Keynesyen ekolün daha yoğun eleştirilerek alternatif yaklaşımların geliştirilmesini tetiklemiştir.

Klasik iktisadın “modern tarzda ifade edilmesinden” ve “yeniden keşfedilmesinden” başka bir şey olmadığı ifade edilen “arz yönlü iktisat” ise genel olarak klasik iktisat geleneğini temsil etmektedir. Klasik iktisadın temel noktalarından olan ve Say Kanunu olarak bilenen “*her arz kendi talebini yaratır*” ilkesinden hareketle, Yeni Klasikler Keynesyen yaklaşımın talep yetersizliğine dayalı sistemine tepki olarak üretimin taleple uyumlu olmaması gerektiği fikrine odaklanmakta ve üretim açısından vergi indirimlerine büyük önem atfetmektedir. Monetarizm (Parasalcılık)'in ise özünde klasik iktisadın Miktar Teorisi'nin yeniden yorumlanmasından başka bir şey olmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, Monetarizm'den hareketle oluşturulan Rasyonel Beklentiler Teorisi de iktisat teorisinde fiyat beklentilerini ve tüketici davranışlarını analize dâhil eden klasik kökenli bir yaklaşımdır.¹⁷

Parasalcılar serbest piyasa ekonomisinin kendi iç dinamikleriyle temelde istikrarlı bir model olduğunu belirtmekle birlikte, klasik iktisatçılardan

¹⁵ Hayri KOZANOĞLU, **Küresel Krizin Anatomisi**, Agora Kitaplığı, Birinci Basım, 2009, İstanbul, Sf. 9-27.

¹⁶ Hayri KOZANOĞLU (Der.), **Uç(ur)amayan Balon: Finans Türkiye'de ve Dünya'da Finansallaşma**, Ayrıntı Yayınları No: 584, I. Basım, 2011, İstanbul, Sf. 32-33.

¹⁷ Coşkun Can AKTAN, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Mart 2004, Ankara, Sf. 53-60, 187.

ekonominin her zaman tam istihdam düzeyinde olamayacağı fikriyle ayrılmaktadır. Bir ekonomide “doğal işsizlik” seviyesinin her zaman olabileceğini ve insanların belirli bir süre işsiz kalabileceğini iddia etmektedir. Öte yandan Monetaristler, klasik iktisatçılar gibi enflasyonun para arzından kaynaklandığı ve bu konuda en etkin aracın para politikası olduğunu savunmaktadır. Para arzındaki değişimlerin para talebinden bağımsız şekilde belirlenmesi önemli olmakla birlikte, para otoritesinin bu yetkisini sık sık değişen oranlarda kullanmasının istikrarsızlıklara neden olacağı ileri sürülmektedir. Bu tür istikrarsızlıklara karşı para arzının ekonomideki gelişmelere paralel şekilde belirlenmiş oranlar dâhilinde kademeli olarak yürütülmesi önerilmektedir.¹⁸

Rasyonel Beklentiler Teorisi ise bireylerin “uyumcu” olmaktan ziyade “rasyonel” beklentiler ile hareket ettiklerini ileri sürerek, insanların ekonomik politikalar karşısında hemen aktif bir pozisyon alarak, bu politikalardan beklenen neticeleri değiştirdiklerini savunmaktadır. Teoriye göre, bireyler kullanılan iktisat politikalarının etkileri konusunda tam bir bilgiye sahip olup sistematik hatalar yapmamaktadırlar. Dolayısıyla, bireylerin rasyonel hareketleri sonucunda uygulanan maliye ve para politikalarından beklenen etkiler oluşmamaktadır. Bu nedenle, “aktif” nitelikli ekonomi politikaları yerine “istikrar” odaklı politikaların uygulanması elzemdir. Buna göre, “*devlet sadece oyunun kurallarını belirlemeli; fertler de, hangi imkânların kendilerine açık olduğunu bilip kararlarının muhtemel sonuçlarını önceden kestirebilmelidir.*” Politika değişiklikleri ise zorunlu hallerde tedricen yürürlüğe konulmalıdır. Rasyonel Beklentiler Teorisi ekonomi dünyasında geniş bir yankı uyandırmakla birlikte, bireyler başta olmak üzere, ekonomik birimlerin geleceği analiz yeteneğine aşırı güven ve bir ekonomide menkul kıymetler piyasasının etkin çalışma özelliğinin mal ve emek piyasaları için de olduğunun varsayılması konularında eleştirilmiştir.¹⁹

Parasalcıların yaşanan ekonomik dalgalanmalara bakış açıları ise “ılımlı” ve “derin” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ekonomide istikrarsızlıkları para arzındaki dalgalanmalara, krizleri ise para arzındaki azalmalara bağlamışlardır. Bu nedenle, “*1929 büyük ekonomi bunalımında piyasaya doğru zamanda ve miktarda likidite sağlanmış olması halinde krizin küçük bir daralma ile sınırlı kalacağını iddia etmişlerdir.*” Dolayısıyla, genel denge yapısını savunan Parasalcı yaklaşımda, serbest piyasa ekonomisinin geçerli olduğu sistemlerde ekonomik krizlerin geçici olacağını kabul edildiği anlaşılmaktadır. Rasyonel Beklentiler Teorisi’ne göre ise hükümetlerin ekonomi politikalarının etkileri konusundaki “*başarı şansı, uygulayabilecekleri şok politikalar ve ekonomik karar birimlerini şaşırtma yeteneğine*” bağlıdır. Netice olarak Yeni Klasikler, rasyonel ekonomik birimler, etkin piyasalar, esnek ücret ve fiyatlar varsayımlarına dayanmak

¹⁸ AKTAN, a.g.e., Sf. 167-168.

¹⁹ AKTAN, a.g.e., Sf. 184-187.

suretiyle, ekonomik krizleri “dışsal şoklarla açıklamakta ve piyasaların kendiliğinden dengeye geleceğini savunmaktadır”.²⁰

1.3.5. Yeni Keynesyen ve Post Keynesyen İktisat Teorileri ve Finansal İstikrar

İktisadi analizin gelişim sürecinde yeni klasik yaklaşımı yeni Keynesyen analiz izlemiştir. Bu yaklaşımın üzerine bina edildiği üç temel varsayımı bulunmaktadır. Bunlar; nominal ücretlerin kısa dönemde esnek olmadığı, bazı piyasalarda işlemlerin arz-talep dengesine göre gerçekleşmediği ve ekonomik karar birimlerinin fiyat düzeyinin gelecekteki değerini tahmin ettikleri hususlarıdır. Keynesyen modelde olduğu gibi yeni Keynesyen yaklaşımda da toplam talep istihdam ve milli gelir üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olup toplam talepteki sıkıntıların milli gelir üzerindeki negatif etkilerinin bertaraf edilmesi için devlet müdahalesinin aktif olarak kullanıldığı bir ekonomi politikası gerekli görülmüştür.²¹

Yeni Keynesyenler, finansal krizlerin en önemli nedeni olarak da asimetrik bilgidен kaynaklanan kredi piyasasındaki aksaklıklara değinmiştir. Asimetrik bilginin iki önemli olumsuz neticesi, ters seçim ve ahlaki risk sorunlarıdır. Asimetrik bilgi ve onun sonucunda meydana gelen ters seçim problemi, kredi tayinlemesine yol açmaktadır. Kredi tayinlemesi, borçluların daha yüksek faiz oranları ödemeye razı oldukları durumda bile kredi bulamamalarını ifade etmektedir. Ahlaki risk ise, kredi kullananların risk alma konusunda daha az duyarlı olmaları ve borçluların ödenmesini tehlikeye sokacak şekilde aşırı risk alarak girişilen her türlü faaliyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm bunların sonucunda, finansal kurumlar daha ihtiyatlı davranmak suretiyle, normalde kredilendireceği yatırımları ahlaki risk ve ters seçim tehlikesi sebebiyle finanse etmekten kaçınacaktır. Kredi mekanizmasında yaşanacak bozulma ise, normal şartlar altında borçlularını ödeme kapasitesi olan ekonomik birimlerin likidite yetersizliğine düşerek iflaslarına neden olacaktır. Kredi tayinlemesi ve borçluların sıkıntıya düşmesi ekonomik aktivitenin azalmasına yol açarak, mevcut kredilerin geri dönmeme riskini de artırmakta ve bankaların mali yapılarının kırılganlaşmasını tetikleyecektir. Bu olumsuz süreçte, Yeni Keynesyen Teori'nin önerileri; “genişletici para politikaları kanalıyla faizlerin aşağı çekilmesi, faiz tavanı konması, kamu tarafından hem firmaların hem de bankaların mali durumları hakkında bilgilerin yayımlanması sayesinde asimetrik bilginin azaltılması ve kamunun gözetiminin sıkılaştırılması” şeklindedir.²²

“Asimetrik Bilgi”, “Finansal Kırılganlık Hipotezi” ve “Paranın İçselliği” kavramları ise Post Keynesyenlerin finansal krizler konusundaki görüşlerinin

²⁰ DAMAR, a.g.t., Sf. 98-99.

²¹ Erdal M. ÜNSAL, **Makro İktisat**, İmaj Yayıncılık, 8. Baskı, 2009, Ankara, Sf. 291-293.

²² DAMAR, a.g.t., Sf. 99-100.

temelini oluşturmaktadır. Yeni Keynesyen Teori gibi asimetric bilgi sorununun ve yanlış uygulanan ekonomi politikalarının finansal krizlerin ortaya çıkmasında önemli rol oynadığını kabul etmekle birlikte, Post Keynesyenlere göre “finansal krizlerin temel nedeni kapitalist ekonominin doğasından kaynaklanan istikrarsızlıklardır”.²³ Post Keynesyen Teori’ni en önemli temsilcilerinden olan Minsky’ye göre, kapitalist ekonomik sistem içerisinde ekonomik dalgalanmalardan ve krizlerden kaçınmak mümkün değildir. Bu durumun temel nedeni ise; “toplumsal denetimin dışına çıkmış ve sadece kâr güdüsüyle sürekli kendisini genişletmeye çalışan sermaye”dir. Dolayısıyla yaşanan ekonomik krizler “sermayenin çelişkili yapısının olgunlaşmış bir ifadesi” olmaktadır. Artan sermaye birikimi ekonomik döngünün devresel geçişlerini daha belirsiz ve sarsıntılı hale getirmektedir. Bir ekonomideki reel üretim unsurlarının tasarruf ve yatırım ihtiyaçlarından hareketle var olan kredi sistemi ve finansal piyasalar, bir noktadan sonra reel bir karşılığı olmadan üretilen finansal varlıklar (spekülatif ve Ponzi finansman) nedeniyle krizlere davetiye çıkarmaktadır.²⁴

“(Türkiye’de) 1994 ve 2001 yılında yaşananlardan sonra (I) sistemdeki sorunlu bankaların temizlenmesi; (II) bankacılık sistemindeki son düzenlemeler; (III) merkez bankası denetimlerinin artırılması; (IV) devletin birincil bütçede fazla vererek piyasanın açıklarını üstlenmesi ve (V) holdingleşen firmaların finansman yapısı Minskian çerçevede düşünülebilecek konulardır. Özellikle, devletin, toplam talebi artırarak değil de doğrudan sermaye aktarımında bulunarak piyasayı desteklemesi ve krizlerin yükünü toplumsallaştırması bu çerçevede tartışmaya değerdir.”²⁵

Literatürde Minsky’nin, günümüzde egemen iktisat anlayışı olan neo-liberal modelin beklenenden daha uzun süre hâkimiyet sürmesinde etkisi olduğu da belirtilmektedir. Minsky’nin kapitalist sisteminin işleyişi bakımından büyük önem attığı finansal yenilikler, finansal serbestleşme, düzenlemelerden kaçınma ve artan risk iştahı gibi kavramlar, mevcut neo-liberal politikaların devamına katkı sağlamıştır. Ancak bu durum dahi, finansal piyasaların var olan limitlerinin aşılması halinde şiddetli bir krizin oluşmasına engel olamamıştır.²⁶

Ayrıca, son küresel finans krizinin Post-Keynesyen çerçevede analizleri yapılmaktadır. Nitekim CHO (2010) finansal serbestleşme ve finansal yenilikler ile “bırakınız yapsınlar” ve serbest rekabet ortamının 2008 yılında açık etkileri ortaya çıkan küresel finansal krizin nedenlerini oluşturduğunu, bu

²³ DAMAR, a.g.t., Sf. 101-103.

²⁴ Bülent KARADAĞ, **Finansal İstikrarsızlık Hipotezi ve Minsky**, Mülkiye Dergisi, Cilt: XXXII, Sayı:260, 2008, Sf. 25-56.

²⁵ KARADAĞ, a.g.m., Sf. 55-56.

²⁶ KOZANOĞLU (2011), a.g.e., Sf. 32.

nedenle yeni bir finansal ve ekonomik düzenin gerekli olduğunu belirtmektedir. Bu amaçla, öncelikle finansal krizlerin önlenmesi amacıyla, ikincil sermaye piyasalarındaki aşırı gelişmenin ve borçlanma ürünlerinin menkul kıymetleştirilmesinin finansal sistemde sebep olduğu aşırı şişkinliğin ve spekülasyonun sınırlandırılması gerekmektedir. İkincil piyasalardaki gelişmelerin ve menkul kıymetleştirme faaliyetlerinin hareketlendirdiği likidite ihtiyacı riskli finansal yükümlülükleri artırmakta ve finansal sistemde kırılğanlıklara neden olmaktadır. Dolayısıyla, Post Keynesyen çerçevede bankaların, zorunlu karşılıkların, kredi dağılımlarının, kendi nam ve hesaplarına ikincil piyasalarda işlem yapabilmelerinin ve menkul kıymetleştirme işlemlerinin kontrol edilmesi hususunda önlemler alınmalıdır. Ayrıca, sermaye piyasalarındaki kısa vadeli ve spekülatif finansman yöntemlerine karşı tedbir alınması, finansal sistemin daha banka odaklı hale dönüştürülmesine çalışılması ve finansal varlıkların dağılımına ilişkin ihtiyatlı düzenlemeler yapılması gibi öneriler getirilmektedir.²⁷

Günümüzde önemli Keynesyen iktisatçılardan olan Krugman (2010) son küresel krizi 1930'lı yılların bunalım ekonomisine benzeten çalışmasında, bugünün koşullarına ilişkin önemli değerlendirmeler yapmaktadır. Öncelikle, Marksist ekonomik anlayışın, yalnızca egemen bir ideoloji olarak değil, aynı zamanda insanların zihinlerini yönlendirme gücü itibarıyla de çöktüğünü ifade etmektedir. Rus Devrimi'nin yılı olan 1917'den beri ilk kez mülkiyet haklarının ve serbest piyasaların gönülsüz şekilde uygulanan yöntemler olmadığı, temel ilkeler olarak kabul edildiği, eşitsizlik, işsizlik ve adaletsizlik gibi piyasa sisteminin sevimsiz taraflarının hayatın birer gerçeği olarak görüldüğü bir dünyada yaşanıldığını ileri sürerek, kapitalizmin ekonomik bir sistem olarak zaferinden bahsetmektedir. Ancak bu durumun, sonsuza kadar sürmeyebileceği ve kapitalizmin gerçek başarılarından ziyade, daha akla yatkın bir alternatifinin ortaya çıkmamasından kaynaklandığı da vurgulanmaktadır. Kapitalist istikrarın en önemli düşmanları savaşlar ve art arda gelen ekonomik durgunluklarının sebep olduğu (depresyon) bunalımlardır. Tarihin kaydettiği en önemli bunalımlardan olan 1930 buhranı neredeyse kapitalizmin sonunu getirmiş ve arkasından çok yıkıcı bir savaş yaşanmıştır. Savaş sonrasında 1970'li yıllara kadar, makro ekonomik boyutta herhangi ciddi bir sorunla karşılaşmadan kuvvetli bir büyüme döneminin yaşanması, artık bunalım döneminin geride kaldığı şeklinde bir düşüncüyü gündeme getirmiştir. Fakat 1970'li ve 1980'li yıllarda yaşanan durgunluk dönemleri ve şoklar bu düşüncüyü biraz törpülemişken, 1990'lı yıllar ile birlikte tekrar bunalım dönemlerinin artık geçmişte kaldığı gibi bir algı oluşmuştur. Yaşanan küresel kriz, durumun hiç de iddia edildiği gibi olmadığını tüm dünyaya göstermiştir. Küresel kriz, bu tür koşullarda kredi

²⁷ Bokhyun CHO, **Financial Crisis and Post Keynesian Financial Reform**, The Association for Heterodox Economics 12. Annual Conference, The University of Bordeaux, 7-10 July 2010, Sf. 14-15.

kanallarının yeniden çalışmaya başlamasının önemini ve toplam harcamaların desteklenmesi gerektiğini bir kez daha göstermiştir.²⁸

1.4. Finansal İstikrarı Tanımlamanın Sorunları

Schinasi (2004) tarafından finansal istikrarın tanımlanması aşamasında dikkate alınması gereken bazı prensiplerden bahsedilmektedir. Öncelikle finansal istikrarın geniş bir kavram olduğu ve finansal çerçeve, kurumlar ve piyasalar gibi finansın (finansal sistemin) farklı yönlerini kapsadığı kabul edilmelidir. İkinci olarak, finansal istikrarın sadece kaynakların ve risklerin iyi yönetilmesine, tasarrufların hareketlendirilmesine, servet birikiminin, büyüme ve kalkınmanın kolaylaştırılmasına odaklanmamalı, bir ekonomideki tüm ödemeler sisteminin sağlıklı işlemlerini de göz önünde bulundurmalıdır.²⁹

Üçüncüsü finansal istikrar kavramı sadece finansal krizlerin engellenmesine değil, genel ekonomi için bir tehdit oluşturmadan önce finansal sistemde oluşabilecek dengesizliklerin yönetilmesine ve sınırlandırılmasına imkân verecek bir yapıya işaret etmektedir. Ayrıca, istikrarlı ve iyi işleyen bir finansal sistem piyasa disiplini ve kendini düzeltici mekanizmalar ile sorunları sistem geneline yayılmadan engelleyecek ve sistemin direnç kazanmasına olanak sağlayacak bir yapıda olmalıdır. Dördüncü olarak, finansal istikrar açısından reel ekonomi için ortaya çıkan sonuçlar da önemlidir. Mikro ölçekte finansal kurumlarda yaşanan bazı sorunlar veya finansal piyasalarda yaşanan küçük boyutlu dalgalanmalar sistemik ölçekte ve genel ekonomiye ciddi oranda zarar verecek boyutta değilse, finansal istikrar bakımından bir tehdit olarak görülmemelidir. Bu çeşit dalgalanmaların finansal istikrar açısından düzeltici etkileri de olabilecektir.

Son olarak, finansal istikrar bakımından önemli olan devamlılıktır. Bu açıdan yaşayan bir organizmaya benzetilebilecektir. Finansal sistemin tüm parçaları her zaman etkin ve zirvede çalışmak zorunda değildir. Uzun süreli istikrar için zaman zaman sistemik ve bulaşıcı olmayan şokların yaşanması, finansal bünyenin sıhhati ve bağışıklığı için faydalı olabilmektedir. Ayrıca finansal istikrarın devamlılığı, belirsizliğin ve dinamik bir ortamın hakim olduğu finans dünyasında, içerisinde finansal çerçeve, kurumlar ve piyasaların yer aldığı elementlerden oluşan çok sayıda unsurun karşılıklı iyi ve etkin çalışmasını gerekli kılmaktadır.³⁰

Yine Schinasi (2004) tarafından uygulamada önemli olan bazı karmaşık sorunların finansal istikrarın tanımlanması aşamasında dikkate alınması

²⁸ Paul KRUGMAN, **Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü ve Küresel Kriz**, (Çv. Neşener DOMANIÇ), Literatür Yayınları, 6. Basım, 2008, İstanbul, Sf. 2-7, 170.

²⁹ Garry J. SCHINASI, **Defining Financial Stability**, IMF Working Paper, WP/04/187, October 2004, Sf. 6-7.

³⁰ SCHINASI (2004) , a.g.m., Sf. 7

gerektiği vurgulanmıştır. Bu hususlar iyi işleyen bir finansal sistemdeki risklerin değerlendirilmesi ve finansal istikrarın sağlanması için kamu politikalarının belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır. Birincisi, finansal istikrar konusundaki gelişmeleri sadece bir sayısal değişkenle özetlemek mümkün değildir. Fiyat istikrarından farklı olarak finansal istikrarın bir ölçüm birimi mevcut değildir. Bu durum finansal istikrarın finansal kurumların istikrar ve dayanıklılığı ve finansal piyasalar ile ödemeler sistemlerinin sağlıklı işleyişi gibi değişik boyutlarını yansıtmaktadır. Ayrıca, bu çok boyutlu durum farklı faktörlerin reel ekonomik aktivite üzerindeki potansiyel nihai etkisinin ağırlıklandırılmasını da zorunlu kılmaktadır.

İkinci olarak, finansal istikrar konusundaki gelişmeleri tahmin etmek doğal olarak güçtür. Finansal istikrarı etkileyen çok sayıda faktör nedeniyle bu konudaki belirsizliklerin olasılık dağılımının elde edilmesi bir hayli zordur. Özellikle parasal ve makroekonomik istikrara ilişkin modellere göre finansal göstergelerin daha yeni kullanılmaya başlanması ve daha az güvenilir olması, ortak kullanılan ve güçlü göstergelerin henüz var olmaması, bu konudaki verilerin eksikliği ile finansal istikrar konusundaki kurumsal yapıların yeni oluşu finansal istikrar hususunda şu an için öngörülerde bulunmayı güçleştirmektedir.

Finansal istikrar konusundaki gelişmeler yalnızca kısmen kontrol edilebilmektedir. Finansal istikrar konusundaki enstrümanlar genelde başka amaçlar için kullanılan araçlardır. Bunlar, tasarruf sahiplerinin menfaatlerini korumak için mevduat sigortası, fiyat istikrarının sağlanması için para politikası ve ödemeler sistemini yönetmek amacıyla hızlı finansal ödeme sistemlerinin teşvik edilmesi gibi araçlardır. Dolayısıyla, bu tür araçların uygulamadaki zamanlama farklılıkları bir yana, finansal istikrar konusundaki etkileri dolaylı olmakta ve hatta bazı durumlarda esas amaçları ile çelişebilmektedir. Ayrıca, finansal istikrarı etkileyen hususlar, doğal afetlerden piyasalardaki algılamalara kadar farklı konuları ve dışsal şokları içerdiğinden kontrol edilmesi güçtür.

Finansal istikrarı sağlamak amacıyla kullanılan politikalar genellikle sistemin dayanıklılığı ile etkinliği arasında tercih yapmaya zorlamaktadır. Örneğin yüksek likidite tutma zorunluluğu bir bankanın olası şok ve krizler karşısında dayanıklılığını artırırken, sermaye maliyetini yükseltmekte ve muhtemel yatırım fırsatlarının kaçırılmasına neden olabilmektedir. Aynı şekilde kurlar için getirilecek bir sınırlama uluslararası sermaye hareketlerinden doğabilecek riskleri azaltırken, bu sermaye hareketlerinin iç piyasalar için sağlayacağı etkinlik katkısını sınırlayabilecektir. Dolayısıyla bu noktada risk getiri ilişkisine benzer bir ilişki söz konusudur.³¹ Finansal istikrar için gerekli politikalar dönemsel açıdan tutarsızlıklar sergileyebilmektedir. Kısa vade için finansal istikrar açısından elzem görülen bazı politikalar uzun

³¹ SCHINASI (2004) , a.g.m., Sf. 11-12

vadede finansal istikrarı tahrip edecek sonuçlar üretebilecektir. Örneğin, merkez bankalarının likidite olanakları ve mevduat sigortası gibi uygulamalar kısa vadede uygulanmak zorunda kalınırken, uzun vadede bu politikalar piyasa disiplini bozan, ahlaki riziko ve ters seçime sebep olan uygulamalar haline gelebilecektir. Aslında bu durum finansal sistem politikalarının belirlenmesi açısından da temel bir sorundur.

Finansal istikrar değerlendirilirken sınırları pek belli olmayan muhtemel durumların devamlılığı dikkate alınması ve finansal sistemin, finansal kurumlar ve piyasalar ile bunları çerçeveleyen alt yapı ve faaliyette bulunduğu makro ekonomik çevre ile birlikte düşünülmesi gerekmektedir.³²

Finansal istikrar konusunu incelerken, sistemik istikrarı tehdit eden potansiyel zorlukların yoğunluğu ve ölçeği ile finansal koşulları da gözönünde tutmak faydalı olacaktır. Zira sorunların kurumsal mı sistemsel mi olduğu, geçici mi yoksa yapısal mı olduğu, piyasalar ve ekonominin geneli için yayılma eğilimde olup olmadığı, alınacak tedbirlerin niteliği açısından önem taşımaktadır. Çözüm tedbirlerinin mikro ölçekteki mi yoksa makro boyutta mı olacağı, denetim ve gözetim faaliyetlerinin ne oranda ve hangi alanlarda yoğunlaştırılacağı veya likidite kolaylıklarının kimlere nasıl sağlanacağı, yaşanan sorunların niteliği ile yakından ilgilidir.³³

Öte yandan, finansal istikrarın operasyonel çerçevesi için bazı finansal istikrar tanımları diğerlerine göre daha kullanışlıdır. Örneğin, tanımlamanın son derece geniş tutulduğu ve finansal sistemin kendisinin bir şok kaynağı olarak görüldüğü tanımlar pek kullanışlı değildir. Zira geniş kapsamlı tanımlar için gerek somut bir hedef belirlemek ve gerekse ilgili yasal otoritelere sorumluluk yüklemek güçtür. Aynı şekilde finansal sistemin kendisinin bir şok kaynağı olduğu tanımlarda, söz konusu risk hem sınırlı hem de yanlış olarak yönlendirici olabilecektir. Bu bakımdan finansal çöküntü (financial distress) ve finansal istikrarsızlık (financial instability) kavramlarının birlikte kullanılması faydalı bulunmaktadır. Finansal çöküntü veya finansal kriz finansal kurumların önemli oranda zarar ya da iflas etmesiyle reel ekonomide meydana gelen olası ciddi kayıplar şeklinde tanımlanabilecektir. Finansal istikrarsızlık ise finansal sistem veya reel ekonomi kökenli normal boyutlu şokların öncülük edeceği finansal çöküntü veya krizlere yol açabilecek koşullar şeklinde değerlendirilebilecektir.³⁴

³² A. HOUBEN, J. KAKES, G.J. SCHINASI, **Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability**, IMF Working Paper, WP/04/101, June 2004, Sf. 14-16.

³³ SCHINASI (2004), a.g.m., Sf. 11.

³⁴ Claudio BORIO, Mathias DREHMANN, **Towards an Operational Framework for Financial Stability: "Fuzzy" Measurement and its Consequences**, BIS Working Papers, No 284, June 2009, Sf. 3-5.

1.5. Finansal İstikrarın Tanımlanması

Literatürde finansal istikrarın tanımı konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Bazı tanımlar her türlü finansal sıkıntıyı kapsayacak şekilde genişken, bazı tanımlar sadece finansal sistemin işleyişini bozacak sıkıntılara odaklanmaktadır. Yine bazı tanımlar finansal sistemin dışsal şoklara karşı dayanıklılığını önemserken bazıları finansal sistemin kendisini bir şok kaynağı olarak görmektedir. Ayrıca, bazı tanımlar açıklanması zor olan sistemik risk kavramını finansal istikrar ile birlikte değerlendirmektedir. Öte yandan, finansal istikrara ilişkin çoğu tanım üç önemli unsuru paylaşmaktadır. İlk olarak, finansal sistem bir bütün olarak ele alınmaktadır, ikincisi, finansal sistem ekonominin genelinden ayrıştırılmamakta, nihai etkinin ekonomik aktiviteye ve reel ekonomiye tesiri dikkate alınmaktadır, üçüncü olarak daha somut ve gözlemlenebilir olması nedeniyle finansal istikrarsızlığa açık bir vurgu yapılmaktadır.³⁵

Ne yazık ki geniş ölçekte kabul gören ve kullanılan tek bir finansal istikrar tanımı bulunmamaktadır. Bu konuda teşebbüsler olmakla birlikte, bunların çoğu bir makale veya konuşmanın belirli bir yerindeki bir tema çerçevesinde yapılmaktadır. Ayrıca, pek çok yazar finansal istikrarsızlık ve sistemik risk kavramlarını tanımlamayı tercih etmektedir. Bu bağlamda, finansal istikrar finansal sistemin ekonomik kaynakların etkin tahsis ve kullanımına, finansal risklerin yönetilmesine, fiyatlanmasına ve değerlendirilmesine ve bu ana fonksiyonlarının dışsal bir şok veya içsel bir dengesizlik ile sekteye uğramaması için düzeltici mekanizmalara sahip olan bir kavramsal çerçevede düşünölmelidir.³⁶

Finansal piyasalar ve kurumlar konusunda önemli akademik çalışmaları olan Frederic S. Mishkin (2000a) finansal istikrarın tersinden hareketle konuya yaklaşmaktadır. Mishkin finansal sistemdeki temel istikrarsızlık kaynağını ahlaki riziko ve ters seçime neden olduğu için asimetrik bilgi soruna bağlamaktadır. Bu çerçevede finansal istikrarsızlığa giden süreçte, öncelikle finansal kuruluşların bilançoları kötüleşmekte, varlık fiyatlarındaki değışikler ile reel sektör firmalarının da bilançoları da bozulmakta, böylece faizler ve belirsizlik artmaktadır. Mishkin bir finansal sistemin geçmişte veya içinde bulunduğu zamanda etkin bir şekilde çalışmak suretiyle asimetrik bilgi sorununun etkilerini asgariye indirmesinin mümkün olması halinde bile, bu durumun öngördüğu gibi devam edemeyebileceğini ileri sürmektedir. Bu şekilde asimetrik bilgi sorununa odaklanmak suretiyle finansal istikrarsızlığın nedenleri üzerine yoğunlaşmaktadır. “*Finansal sistemdeki şoklar piyasada sağlıklı bilgi akımlarına engel olarak, finansal sistemin tasarrufların verimli yatırım fırsatlarına aktarılması şeklindeki temel işleyişine mani olması finansal istikrarsızlığa neden olmaktadır.*” Finansal istikrarsızlık, finansal

³⁵ BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 4.

³⁶ SCHINASI (2004), a.g.m., Sf. 3, 8.

piyasaların temel fonksiyonlarını yerine getirmesine engel olacak şiddette ise bu durum bir finansal kriz olarak değerlendirilebilecektir.³⁷

Finansal istikrar kavramının dünya genelinde önem kazanmasında, önemli rolü olan Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) eski Genel Müdürü Andrew Crockett (1997) finansal istikrar kavramını açıklarken, parasal istikrar ile finansal istikrarsızlık kavramlarından hareket etmektedir. Öncelikle literatürde tarihsel olarak, parasal istikrar ile finansal istikrar arasında bir fark görüldüğü parasal istikrarın fiyatlar genel düzeyindeki istikrara işaret ettiği, buna karşılık finansal istikrarın finansal sistemi oluşturan temel kurumlar ile piyasalardaki istikrar olduğu değerlendirilmesini yapmaktadır. Yüksek enflasyonun zararları ile ilgili olarak genel bir kabul bulunduğundan, parasal istikrar konusunda belirli bir uzlaşma görülürken, finansal istikrar hususunda bir konsensüs oluşmamıştır. Bununla birlikte, özetle finansal istikrarı, temel finansal kurumların dışarıdan bir müdahale veya destek olmadan, akdî yükümlülüklerini yüksek bir güvenle sorunsuz şekilde yerine getirmelerini ve finansal piyasalarda temel gerçekleri yansıtacak şekilde, kısa vadede önemli dalgalanmalar olmaksızın, oluşacak fiyatlar ile piyasa katılımcılarının güvenle işlem yapabilmeleri şeklinde izah etmektedir.³⁸

Kanada Merkez Bankası'ndan John Chant (2003) da finansal istikrar kavramını istikrarın olmamasından hareketle tanımlamaktadır. Ayrıca, finansal istikrarsızlığın makro ekonomik istikrarsızlık gibi diğer istikrarsızlık türlerinden de farklarının ortaya konulması üzerinde durmaktadır. Mali piyasalarda yaşanacak fiyat ve faiz oranı dalgalanmalarının genel ekonomik etkilerinin olmasının finansal istikrarsızlık için yeterli olup olmadığını sorgulamaktadır. Bu çerçevede finansal istikrarsızlığın, finansal piyasalardaki koşulların finansal sistemin sağlıklı çalışmasını etkileyerek, ekonominin performansına zarar vermesine veya tehdit etmesine işaret ettiğini söylemektedir. Bu sorun, finansal sisteminin içinden veya başka bir yerden kaynaklı şoklardan dolayı olabilecektir. Finansal istikrarsızlığın diğer istikrarsızlıklardan esas farkı ise büyük oranda finansal piyasalar odaklı oluşudur. Ayrıca, neticeleri itibariyle bir ekonomideki pek çok finansal veya finansal olmayan birimin bu sorundan farklı açılardan etkilendiği açıktır. Şöyle ki, finansal olmayan birimlerden hanehalkı, kamu ve reel sektör, finansman olanakları bakımından, finansal kurumlar ve piyasalar ise çoğu faaliyetleri açısından finansal istikrarsızlıktan etkilenmektedir.³⁹

³⁷ Frederic S. MISHKIN, **Financial Stability and The Macroeconomy**, Central Bank of Iceland Working Papers, No 9, May 2000, Sf. 2-4.

³⁸ Andrew CROCKETT, **Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?**, Symposium of "Maintaining Financial Stability in a Global Economy", FED of Kansas City, August 1997, Sf. 6-7.

³⁹ John CHANT, **Financial Stability as a Policy Goal**, Bank of Canada Technical Report, No 95, Essays on Financial Stability, 2003, Sf. 3-4.

ABD Merkez Bankası yetkililerinden Ferguson (2002) da finansal istikrarsızlığın tanımlama açısından yararlı olduğunu ifade etmektedir. Gerek merkez bankaları ve gerekse diğer yasal otoriteler açısından reel ekonomik faaliyetleri etkileyen piyasa başarısızlıkları ve dışsallıklar dikkate alınmalıdır. Buradan hareketle, finansal istikrarsızlık üç esas kritere dayanmaktadır. Bunlar; bazı önemli finansal varlık fiyatlarının ciddi olarak oynaklık göstermesi, piyasa işleyişinin ve kredi olanaklarının ulusal ve uluslararası ölçekte önemli ölçüde değişmesi ve dolayısıyla toplam harcamaların ekonominin üretim olanaklarından belirli boyutta saptmasıdır.⁴⁰ Ferguson (2002) tarafından finansal sistemin özellikle makroekonomik etkileri daha çok vurgulanmakta ve küresel boyutu finansal istikrar kavramına dâhil edilmektedir. Bu durum, ABD Merkez Bankası'nın parasal istikrar yanında ekonomik büyümeyi de temel bir hedef olarak dikkate alması olgusunu yansıtmaktadır.

Avrupa Merkez Bankası'ndan Padoa-Schioppa (2002) finansal istikrarı bir ekonomideki ödemeler sistemini ve verimli yatırımlara kaynak tahsisini bozacak boyuttaki şoklara karşı finansal sistemin dayanıklılığı olarak değerlendirmektedir. Ancak bu tanımlamada finansal sistem kavramının içeriği önem kazanmaktadır. Finansal sistem, tüm finansal araçları, örgütlü veya tezgâh üstü piyasaları, ödemeler sistemini, finansal faaliyetleri destekleyen teknik altyapıyı, hukuki ve düzenleyici hükümleri ve denetleyici kurumları kapsamaktadır. Bu tanımlama, bir ekonominin genelinde tasarrufların yatırım fırsatlarına aktarılmasını, bilginin yayılmasını ve işlenmesini, riskin ekonomik birimler arasında paylaşılmasını ve ödemeler sistemini göz önünde bulundurmak suretiyle bütüncül bir bakış açısını vermektedir.⁴¹

İngiltere Merkez Bankası'ndan Andrew G. Haldane ise daha farklı ve geniş kapsamlı bir finansal istikrar kavramını tercih etmektedir. Finansal istikrar, bireyler için zaman içinde daha istikrarlı bir tüketim (gerekirse tasarruf ve borçlanma ile) imkânını ifade ederken, yatırımların tasarruflarla etkin bir şekilde finanse edilmesini de kapsadığından, özünde bir tasarruf – yatırım ilişkisidir. Dolayısıyla, finansal istikrarsızlık da finansal sistemdeki sorunlar sebebiyle ekonominin optimum tasarruf yatırım dengesinden saptması şeklinde tanımlanabilecektir. Finansal sistemdeki sorunlardan anlaşılana ise genelde finansal, özelde sistemik bankacılık krizleri olmaktadır. Sistemik bankacılık krizleri ile finansal istikrar arasındaki ilişki çok yönlü olmaktadır. Özellikle sistemik bankacılık temerrütlerinin (iflas) yaygınlaşması

⁴⁰ Roger FERGUSON, **Should Financial Stability Be An Explicit Central Bank Objective?**, Conference at the IMF in Washington, D.C., September 16–17 2002, Sf. 1-3.

⁴¹ Tommaso PADOA-SCHIOPPA, **Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between**, Second ECB Central Banking Conference Frankfurt am Main 24 and 25 October 2002, Sf. 20-21.

finansal sistemde esas şok kaynağı olabilmektedir.⁴² Görüldüğü üzere, bu tanımlama genel ekonomik kavramlar çerçevesinde daha makro bir bakış açısıyla yapılmaktadır.

Finansal istikrar konusunda çok sayıda önemli çalışması olan ve IMF’de görev yapmış Garry J. Schinasi (2004) de finansal istikrarı: *“Bir finansal sistemin öngörülemez ve önemli olaylar sonucunda veya içsel bazı sebeplerle ortaya çıkan finansal dengesizlikleri dağıtıcı ve bir ekonominin performansını kolaylaştırıcı yeterlilikte olmasıdır”* şeklinde tanımlamaktadır.⁴³

Diğer taraftan TCMB ise finansal istikrarı, *“finansal piyasalarda, bu piyasalarda faaliyet gösteren kurumlarda ve ödeme sistemlerindeki istikrarı ve şoklara karşı dayanıklılığı ifade etmektedir”* şeklinde tanımlamaktadır. Ayrıca, *“... istikrar genelde finansal sistemin sağlıklı ve istikrarlı işlemesini, dolayısıyla ekonomideki kaynakların üretken bir şekilde tahsisini ve risklerin uygun bir şekilde yönetim ve dağılımını beraberinde getirmektedir”*⁴⁴ denilmek suretiyle, uluslararası literatürdeki finansal istikrara ilişkin vurguların TCMB’nin yaklaşımına yansıdığı görülmektedir.

Literatürde, özellikle bankacılık krizlerini temel alan finansal istikrar tanımları da bulunmaktadır. Bu tanımlar, finansal istikrarsızlığı bankacılık krizleri ile özdeşleştirerek bankacılık krizlerini bir çeşit ölçümleme yöntemi olarak da kullanılmaktadır. Bu çerçevede, 20. yüzyılın son çeyreğinde ve 21. yüzyılın hemen başında, özellikle gelişmekte olan ülkelerde finansal sistemler üzerindeki etki ve rolleri nedeniyle, bankacılık krizleri özel bir ilgi görmekte ve finansal istikrar kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu kapsamda literatürde geçen bazı bankacılık krizi tanımları aşağıda verilmiştir.⁴⁵

Friedman ve

Schwartz : Mevduat hücumları (banka panikleri),

Lindgren : Finansal bozulmaya neden olan yüksek etkinsizlik, düşük gelir ve sermaye birikimi,

Caprio ve

Klingebiel : Banka yükümlülüklerinin finansal sistemin kendi olanakları ile ödenebilirliğini ortadan kaldıran veya devletin bankacılık işleyişine müdahale etmesinin zorunlu hale gelmesine neden olan gerçek ve yeni başlamış banka panikleri ve iflasları,

⁴² A.G. HALDANE, G.G. HOGGART, V. SAPORTA, P. SINCLAIR, **Financial Stability and Bank Solvency**, The International Banking Conference Chicago, October 2004, Sf. 2-3.

⁴³ SCHINASI (2004) , a.g.m., Sf. 10.

⁴⁴ TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sss.php> (15.11.2010).

⁴⁵ Serkan ÖZCAN, **Para Politikası Tercihleri ile Finansal İstikrar Arasındaki İlişki, Enflasyon Hedeflemesi Politikasında Finansal İstikrar ve Türkiye Analizi**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, Mayıs 2006, Sf. 12-14.

- Gupta : Bankaların varlıklarının piyasa değerini aşan yükümlölükleri, mevduat hücumları, finansal kuruluşların çökmesi ve devletin sisteme müdahale etmesi,
- IMF : Gerçek ve potansiyel banka hücumları veya iflaslarının banka yükümlölüklerinin kendi olanakları ile yerine getirilmesini ortadan kaldırmasına ya da devletin büyük oranda bankacılık faaliyetlerine müdahale etmesine sebep olması.

Literatürde finansal istikrar küresel ölçekte “kamusal bir mal” olarak da görölmektedir. *“Küresel kamusal mallar faydasından kimsenin dışlanamadığı ve tüketiminde bireyler arasında bir rekabetin olmadığı, faydası ülkelere, dünyadaki pek çok insana ve gelecek nesillere yayılan mallar”* şeklinde tanımlanmaktadır. Bu açıdan başta yayılma etkisi nedeniyle “potansiyel bir kamusal kötü” şeklinde nitelendirilen finansal istikrarsızlık, finansal istikrarı küresel çapta değerli hale getirmektedir. “Kamusal mal” şeklinde bir nitelendirmede, finansal istikrarsızlığın negatif dışsallık, asimetrik bilgi sorunu ve finansal kurumlarda sorunlar gibi çeşitli piyasa başarısızlıkları yoluyla olumsuz sonuçların ülke, bölge ve dünya genelinde ortaya çıkması etkili olmaktadır. Söz konusu piyasa başarısızlıkları ve finansal piyasaların istikrarsızlığa eğilimli yapısı bu tür piyasalara kamusal ilginin varlığına önemli gerekçe olmakta ve istikrarsızlığın yayılma etkisi uluslararası düzeyde ilgiyi hep canlı tutmaktadır.⁴⁶

Tüm bu açıklama ve tanımlamalardan hareketle, finansal istikrarın bir ekonomideki kaynakların etkin ve verimli şekilde yatırımlara tahsis edilmesi amacıyla, finansal kurumlar, piyasalar ve ödemeler sistemlerinden müteşekkil finansal sistemin dışsal ve içsel şoklara karşı dirençli olması ve sağlıklı şekilde aracılık faaliyetlerini sürdürmesi olarak anlaşılması mümkündür.

1.6. Finansal İstikrarın Önemi

Finansal istikrarsızlık sağlıklı işlemeyen bir finansal sistem nedeniyle genel ekonomi üzerinde zararlı etkilere neden olmaktadır. Ampirik çalışmalar finansal sistemin özellikle aracılık ve ödemeler sistemi fonksiyonları itibariyle ekonomik büyüme için hayati olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla finansal istikrarsızlık genel ekonomi üzerindeki etkileri nedeniyle finansal piyasalarda gözlenen kısmi dalgalanmalardan farklıdır. Finansal istikrarsızlığın en şiddetli hali finansal krizdir. Bu noktada, finansal sistem üzerinde oluşan stres açısından finansal sistemin krizlere karşı dayanıklılığı da önem taşımaktadır. Finansal istikrarsızlığın sonuçları yönünden bu stresin derecesi ve boyutu önemlidir. Diğer makroekonomik istikrarsızlık türlerinde olduğu gibi, finansal

⁴⁶ Zeliha GÖKER, **Küresel Bir Mal: Finansal İstikrar**, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, (17), 2009, Sf. 7-22.

istikrarsızlığın sonuçları mevcut istihdam ve üretim düzeyini doğrudan etkilemekte ve daha uzun vadede ekonomik büyüme üzerinde ciddi olumsuz etkileri olmaktadır.⁴⁷

Finansal istikrarsızlığın en önemli göstergesi ve en şiddetli hali olan finansal krizlerle, finansal sistemde ciddi bir çöküntü meydana gelmekte ve ödemeler sisteminin çalışmasında ve kredilerin verimli yatırımlara tahsis edilmesinde sıkıntı yaşanmaktadır. Ayrıca finansal kuruluşların iflası, piyasa altyapısının çalışmaması ve likidite sıkıntısı oluşmaktadır. Bu durum genel ekonomik aktivite üzerinde olumsuz neticeler yapmaktadır.⁴⁸

Yapılan pek çok akademik çalışma özellikle 80'li yıllardan itibaren bankacılık krizlerinin meydana gelme sıklığının ve maliyetlerinin artmakta olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla finansal istikrar konusu gelişen finansal ekonomiyle birlikte daha da önem kazanmıştır. Bu durumun oluşmasında finansal ekonomiye ilişkin olarak yakın geçmişte yaşananların ciddi katkısı olmuştur. Öncelikle finansal sistem reel ekonomiye göre daha hızlı büyümektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde toplam finansal varlıklar ülkelerin ulusal gelirlerinin birkaç katı büyüklüğe ulaşmıştır. Finansal derinlikteki bu gelişmeler finansal sistemin kompozisyonunu da değiştirmiştir. Finansal sistemde daha yüksek kaldıraç oranları kullanılmaya başlanmış ve parasal olmayan varlıkların payı artmıştır. Sektörler ve ülkeler arası geçişlerin ve bütünleşmelerin artması ulusal ve uluslararası çapta finansal sistemleri birbirine daha bağlı hale getirmiştir. Finansal araçların sofistikeleşmesi, portföy çeşitlendirmeleri ve aynı zamanda risk transfer yöntemlerinin bunlara eşlik etmesi finansal sistemlerin daha karmaşık hale gelmesine neden olmuştur.⁴⁹

Tüm bu gelişmeler, ekonomik etkinliğin artırılması noktasında ciddi katkılar sağlamak suretiyle, finans alanında dikkate değer bir ilerlemeyi yansıtmakla birlikte, aynı zamanda finansal risklerin ve kırılganlıkların yapısında da değişiklikler meydana getirerek, ülke ekonomilerinin geneli için hassas noktalara işaret etmektedir. Örneğin, risk yönetimi ve portföy çeşitlendirme teknikleri finansal sistemlerin görece dayanıklılığını kuvvetlendirmekle birlikte, sektörler ve ülkeler arasındaki bağın ve etkileşimin genişlemesi nedeniyle yayılma riskini artırmaktadır. Ayrıca, risk transfer teknik ve faaliyetlerindeki artış, bu risklerin takibini güçleştirmektedir. Dolayısıyla, düzenleyici ve denetleyici otoriteler üzerinde mevcut riskler için etkin izleme faaliyetlerinin yoğunluğu ve yetkili otoritelerin kendi aralarında sağlıklı şekilde eşgüdümün sağlanması yönünde baskılar artmaktadır.

⁴⁷ CHANT, a.g.e., Sf. 8-9.

⁴⁸ E. Philip DAVIS, **Towards a Typology For Systemic Financial Instability**, 12 November 2003, <http://ephilipdavis.com/typology2.pdf> (15.10.2010), Sf.2.

⁴⁹ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 3-4.

Böylece finansal istikrarın temini konusunda açık bir gereklilik ve beklenti oluşmaktadır.⁵⁰

Diğer taraftan, ekonomik büyüme ve dengeler için finansal istikrar bir önkoşuldur. Kaynakların etkin olarak dağıtıldığı, risklerin iyi yönetildiği, menkul kıymet işlem ve ödemelerin sağlıklı bir şekilde yerine getirildiği bir ortam finansal istikrarı ifade etmektedir. Finansal istikrar zor şartlarda da işleyen ve şoklara karşı direnç gösteren bir finansal yapıya işaret etmektedir. Finansal istikrar ile belirsizlik azalmakta ve reel ekonomi için olumlu bir ortam üretilmektedir.⁵¹

Pek çok araştırma bankaların insanların refahı ve ekonomik büyüme açısından önemli olduğunu göstermiştir. Özellikle bankacılık sorunları bankaları daha önemli hale getirmektedir. Yapılan araştırmalar, 1980 yılından itibaren gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bankacılık krizlerinin maliyetinin 1 Trilyon ABD dolarını geçtiğini, hatta yalnızca 1990'lı yıllarda yaşanan Japon bankacılık sorunlarının maliyetinin bu rakamı aştığını göstermektedir. Etkin çalışan bir bankacılık sistemi, bir ekonomideki tasarrufların hareketliliğini ve tahsisini verimli bir şekilde tesis ederek, sosyal ve ekonomik bakımdan yüksek getirili projelerin finansmanını mümkün kılarak, büyüme ve yeniliklere olanak sağlayan bir ekonomik ortama katkı yapmaktadır. Ayrıca son dönemde yapılan bazı çalışmalar bankaların gelir dağılımı ve yoksulluk yönünden de önemli etkileri olduğunu göstermiştir.⁵²

Nitekim FED New York Başkanı Dudley (2010), şiddetli finansal bozulmaların (krizlerin) en büyük ve uzun süreli maliyetinin ekonomik aktivite ve istihdam üzerindeki etkiler olarak ortaya çıktığını, son küresel krizin en önemli dersinin de bu olgunun yaşanarak öğrenilmesi olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla yasa yapıcıların ve düzenleyici otoritelerin, finansal sistemin ekonomik büyümeye ve yeniliklere, mevcut sermayenin etkin kullanımıyla gerekli katkıyı yapabilmesi için dinamizminin de korunmak suretiyle, daha güçlü ve dayanıklı bir küresel yapıya kavuşturulabilmesi için kapsamlı değişiklikler yapması gerektiğini vurgulamaktadır.⁵³

⁵⁰ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 6-7.

⁵¹ Ali ŞEN, Hüseyin ALTAY, **Finansal İstikrarsızlık Hipotezi Bağlamında Global Finansal Kriz**, Eskişehir Osmangazi Üni. Sos. Bil. Dergisi, 10(1), 2009, Sf. 163-179.

⁵² Ross LEVINE, **Bank Regulation and Supervision**, The National Bureau of Economic Research (NBER), Reporter Summary, 2005, <http://www.nber.org/reporter/fall05/levine.html> (15.10.2010).

⁵³ W. C. DUDLEY, **Basel and The Wider Financial Stability Agenda**, IIF Annual Membership Meeting Washington DC, 10 October 2010, <http://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2010/dud101010.html> (15.11.2010).

1.7. Finansal İstikrarın Unsurları

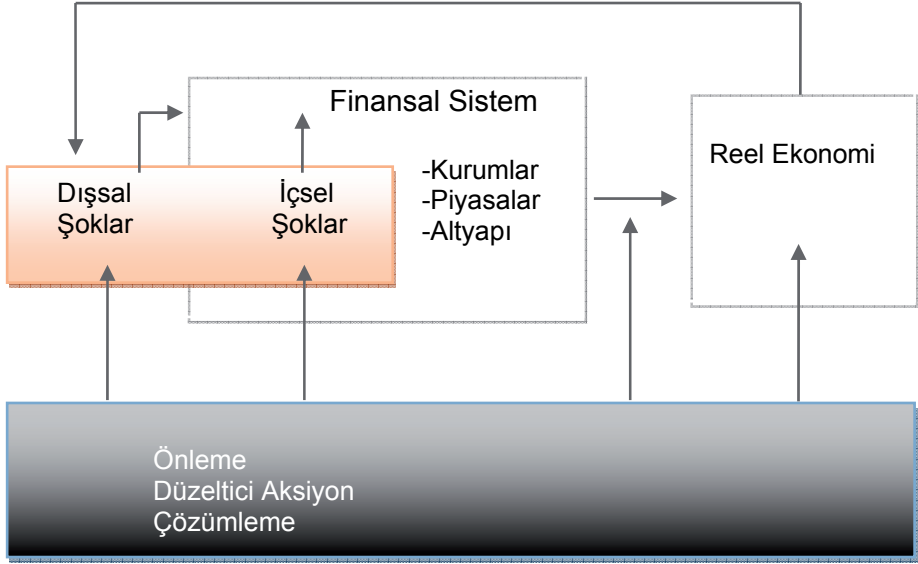
Finansal istikrarın unsurlarını incelerken, genel olarak finansal istikrarın üzerine bina edildiği kavramsal çerçevesinin karakteristiği önem taşımaktadır. Finansal istikrarın tanımlanma aşamasında kısmen değinilen bu kavramsal çerçevede, bir ülke için finansal istikrarın o ülkenin makroekonomik dengeleri, para ve finansal piyasaları, düzenleme ve denetim yapısı gibi girdiler bağlamında değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu tür bir değerlendirme aşamasında ise, finansal istikrarın tesisi için muhtemel kırılğanlıkların önceden fark edilmesi, önleyici ve tedavi edici politikaların teşvik edilmesi, alınan tedbirlerin yetersiz kalmaması ve bir istikrarsızlık durumunda sorunların giderilmesi için finansal sistemde bir operasyonel yapının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.⁵⁴

Söz konusu operasyonel yapı, finansal sistem ile reel ekonominin etkileşimini yansıtarak bir ekonomi için kaynakların etkin tahsisi, risklerin iyi yönetilmesi ve şoklara karşı dayanıklılığının sağlanması gibi temel finansal hedeflere ulaşmak konusunda yardımcı olmalıdır. Ayrıca, içsel ve dışsal şoklara ve muhtemel piyasa başarısızlıklarına karşı alınacak tedbirlere ilişkin kamu otoritelerinin rolünün de bu yapı içerisinde bulunması gereklidir. Bu tür bir yapının gerekliliği finansal sistemin kendi işleyiş mekanizması bağlamında da önem taşımaktadır. Nitekim izleyen Şekil 1'de görülen finansal sistemin örnek işleyiş mekanizması, mevcut finansal sistem içerisinde finansal istikrarın sağlanması konusunda bir operasyonel yapı ihtiyacını açık bir şekilde göstermektedir. Ayrıca Şekil 1'den sonra verilen Şekil 2'de ise finansal sistemin istikrarı açısından ideal bir operasyonel yapı modeli yer almaktadır.

Günümüzde finansal sistemin genel işleyişi açısından bu operasyonel yapının merkez bankaları ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar vasıtasıyla gerçekleştirilmesi gereklidir. Hâlihazırda gerek akademik çevrelerin ve gerekse uluslararası ekonomik kurum ve kuruluşlarının önerdiği finansal reform paketlerinde de tüm operasyonel çerçeve merkez bankaları ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar odağında şekillenmektedir. Dolayısıyla finansal istikrarın unsurlarının, sağlanmasının ve korunmasının merkez bankası ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan operasyonel yapıdan ayrı düşünülmesi mümkün değildir.

⁵⁴ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 10-14.

Şekil 1: Finansal Sistemin Performansını Etkileyen Faktörler



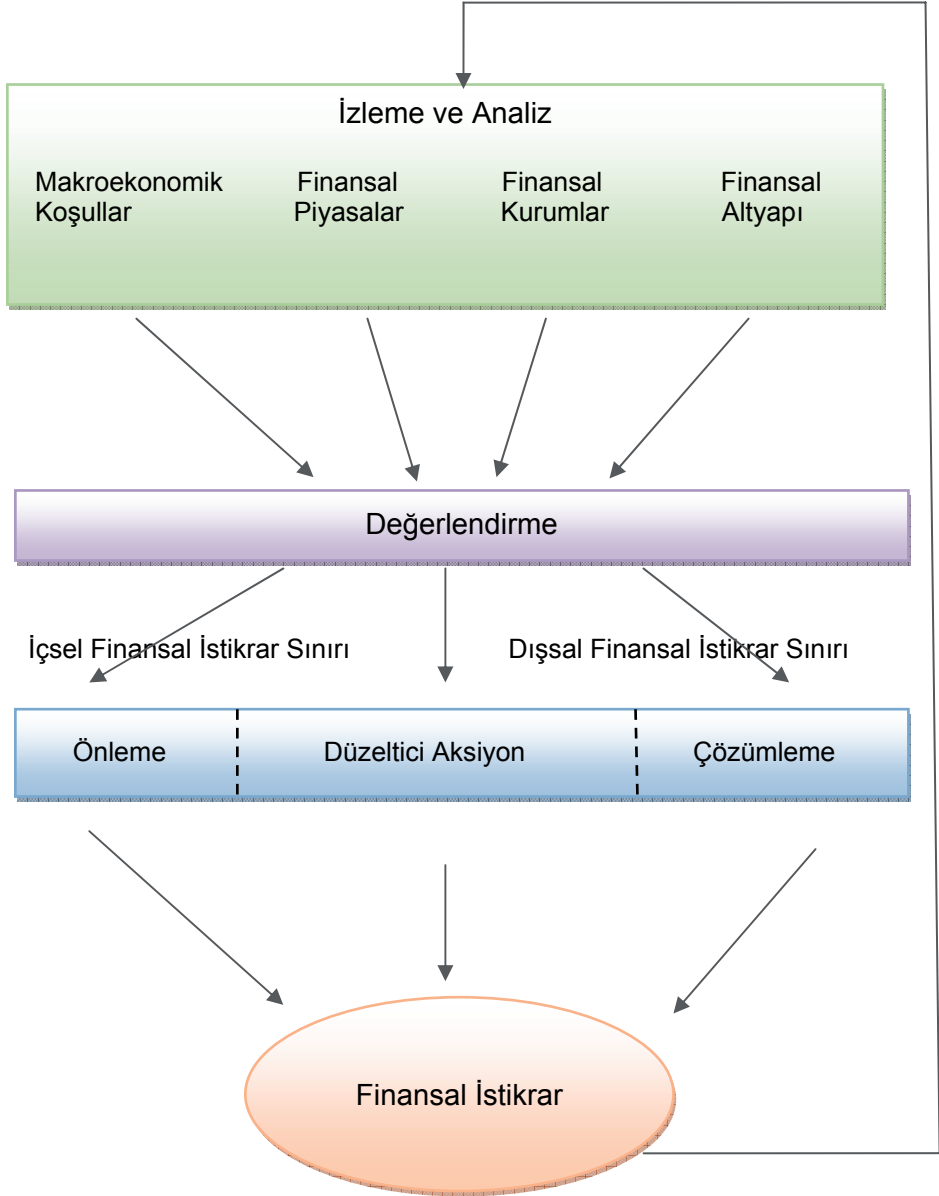
Dengesizlikler

Politika Seçenekleri

→ Etki Yönü

Kaynak: HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 15

Şekil 2: Finansal İstikrarın Sürdürülebilmesi İçin Gerekli Operasyonel Yapı



Diğer taraftan, Şekil 2’de yer alan model temel olarak finansal istikrar için gerekli unsurları vermektedir. Şekil 2’den makroekonomik koşulların, finansal piyasaların, kurumların ve altyapının finansal istikrar için önemi açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Bunlar yanında, bir finansal istikrar unsuru olarak uluslararası etkilerin de dikkate alınması son derece önemlidir. Zira 2007 yılından itibaren büyük oranda dünya genelini etkileyen küresel finans krizi küresel şokların ülkeler açısından olumsuz etkisini açık bir şekilde göstermiştir. Bu nedenle uluslararası ölçekte dışsal şokların da bir finansal istikrar unsuru gibi analizlerde dikkate alınması gerekmektedir.

TCMB tarafından 2005 yılından itibaren yılda iki defa olmak üzere yayımlanmaya başlanan Finansal İstikrar Raporu’nun içeriği de yukarıda verilen teorik çerçeveye uygunluk göstermektedir. Bahis konusu raporda, ülkemizdeki finansal istikrar makroekonomik gelişmeler, finansal sektörün genel yapısı, bankacılık sektörü riskleri ve finansal altyapı ana başlıkları altında değerlendirilmektedir.

1.7.1. Makroekonomik Koşullar

Finansal sektörün faaliyet gösterdiği bir ekonomide, finansal sistemin güvenilirliğinin ve sağlamliğının o ekonominin makroekonomik koşullarından bağımsız düşünülmesi mümkün olamayacaktır. Temel makroekonomik göstergeler olan büyüme, enflasyon ve işsizlik oranları ile dış ödemeler dengesi bir ülkenin finansal sisteminin faaliyet hacmi ve niteliği konusunda önemli etkileri haizdir.

Dil bilimi açısından Yunanca “makros” kelimesinden türetilen bir ön ekle meydana gelen makro iktisat esas olarak “*iktisadi büyümenin ve dalgalanmaların nasıl ortaya çıktığını*” ve “*işsizlik ve enflasyon hadlerindeki değişmelerin ve iktisadi büyümenin belirleyicilerinin neler olduğunu*” araştıran bir ekonomi dalı olarak tanımlanmaktadır. Makro iktisat ile “... *ekonomideki tüm tüketiciler ve firmalar, sırasıyla hane halkı ve iş alemi sektörü adı altında toplulaştırılarak, ... tüm tüketici ve firmaların nasıl karar aldıkları ve piyasada birbirlerinin davranışlarını nasıl etkiledikleri ...*” irdelenmektedir.⁵⁵ Dolayısıyla bir ekonominin genel olarak tüm unsurlarını toplu olarak dikkate alan makroekonomik yapı, bu yapı içerisinde faaliyet gösteren finansal sistem için de büyük önem taşımaktadır.

Toplam Harcama Yaklaşımı’na göre, bir ekonomideki toplam yurt için hâsıla;

$$GDP = \text{Tüketim (C)} + \text{Yatırım (I)} + \text{Kamu Harcamaları (G)} + \text{Net İhracat (NX)}$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Söz konusu formülasyondan hareketle finansal sistemin makro ekonomik yapıyla olan ilişkisi daha net olarak

⁵⁵ ÜNSAL, a.g.e., Sf. 20.

görülebilecektir. Gerek hane halkı ve gerekse reel sektör açısından tüketim ve yatırım araçlarının en önemli finansörü hiç şüphesiz finansal kuruluşlardır. Bu nedenle toplam tüketim ve yatırım harcamalarının düzeyi ve istikrarı finansal sektörün faaliyetlerinin temel referans noktalarından birisidir. Yine kamu harcamalarının zamanında yapılabilmesi açısından kamu borçlanma senetleri hayati bir rol oynamaktadır. Bu borçlanma senetlerinin en önemli müşterisi genelde finansal kuruluşlar olmaktadır. Uluslararası ticaret açısından yurt dışı ödemelerin sorunsuz bir şekilde gerçekleşmesi ve bazı durumlarda finansmanı, başta bankalar olmak üzere, finansal kuruluşlar üzerinden yapılmaktadır. Bu bakımından net ihracat rakamı ve gelişmeleri de finansal sistem için önemli bir faaliyet alanıdır.

Geçen yüzyılın sonlarına kadar makro ekonomik istikrardan, düşük enflasyon ortamında istikrarlı bir büyüme ve tam istihdama dayalı içsel ve dışsal bir denge durumu anlaşılmaktaydı. Daha sonra maliye politikaları ve fiyat istikrarı dikkatleri üzerine toplamış, reel ekonomik aktivite önem kazanmıştır. Ancak makro ekonomik istikrar çok yönlü bir kavramdır. Makro ekonomik istikrar sadece fiyat istikrarını veya sağlam kamu mali politikalarını kapsamamakta, iyi işleyen bir reel ekonomiyi, sürdürülebilir borç oranlarını ve sağlıklı finansal ve finansal olmayan özel sektör bilançolarını da içermektedir. Sağlam bir makro ekonomik yapı için ise sürdürülebilirlik büyük bir öneme sahiptir. Bu tür bir sürdürülebilirlik ise geniş bir kavram olmakla birlikte, temel olarak fiyat, kamu mali ve finansal istikrarı içermekte ve aynı zamanda makro ekonomik ve finansal politikaların konjonktüre karşı (counter-cyclical) olmasını gerektirmektedir.⁵⁶

Netice olarak, genel makro ekonomik yapının ana unsurları ile finansal sistem arasında çok yönlü ve yakın bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim TCMB'nin 2010 Mayıs Finansal İstikrar Raporu'nda "Makroekonomik Gelişmeler"; "Dış Alem", "Büyüme ve Enflasyon", "Kamu Maliyesi" ve "Özel Kesim Gelişmeleri" alt başlıkları şeklinde değerlendirilmektedir.

"Dış Alem" başlığı altında uluslararası piyasalar ve dünya ekonomisi için önemli ülkelerin durumu değerlendirilirken, ülkemizin ödemeler dengesi gelişmeleri incelenmektedir. "Büyüme ve Enflasyon" başlığı altında ise bu konudaki oranların genel trendleri ile oluşan sonuçlara değinilmektedir. "Kamu Maliyesi" bölümünde bütçenin gelir ve gider yönüyle gerçekleşme sonuçları ve kamu borçlarının yapısı irdelenmektedir. "Özel Kesim Gelişmeleri"nde ise hanehalkı ve reel sektörün borçluluk durumuna yer verilmektedir.

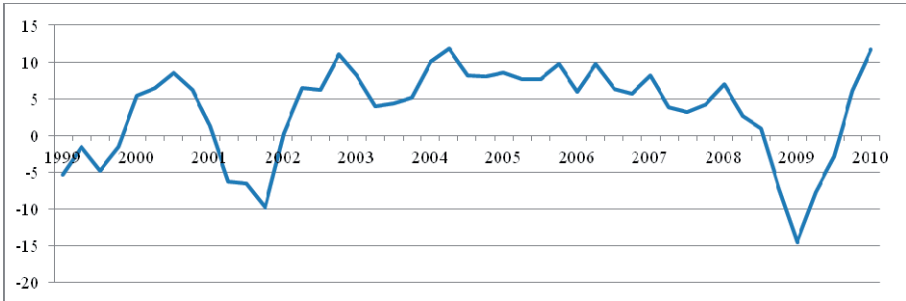
Öte yandan, makro ekonomik çevrenin Bankacılık Sektörü açısından ne kadar önemli olduğu, 2001 krizinden çıkış sürecinde Türkiye Ekonomisi ve

⁵⁶ Jose A. OCAMPO, **A Broad View of Macroeconomic Stability**, DESA Working Paper, No.1, October 2005, Sf. 2.

Bankacılık Sektörü'nün durumunun kıyaslanması ile de somut olarak ortaya çıkmaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 döneminde yaşanan finansal krizler Türkiye Ekonomisi'ni ve Bankacılık Sektörü'nü ciddi anlamda etkilemiştir. Yaşanan 2000 ve 2001 krizlerinde bankacılık sektörünün ciddi sorunları önemli rol oynamıştır. Bu çerçevede anılan dönemde çok sayıda bankanın yönetimi TMSF'ye devredilmiş ve bazı bankalara Devlet tarafından sermaye konulmuştur. Bu olumsuz ortamdan çıkış sürecinde, IMF ile yapılan anlaşmalarla birlikte, uluslararası koşulların da yardımcı olması ile önemli bir iyileşme süreci yaşanmıştır. Ancak bu süreç sonrasında Türk Bankacılık Sektörü makro ekonomik koşullardaki iyileşmeye paralel olarak önemli bir düzelme periyodu yaşamıştır.⁵⁷

Yaşanan ulusal ve küresel finans krizlerinin bir ülkenin milli hâsılası üzerinde nasıl bir etkisinin olduğunu görmek açısından aşağıdaki Grafik 1 son derece önemli sonuçlar içermektedir. Gerek 2001 yılında yaşanan finansal kriz ve gerekse 2008 yılında yaşanan küresel kriz Türkiye'nin milli hâsılası üzerinde ciddi düşüşleri beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla makro ekonomik istikrar ile finansal sistemin istikrarı açık bir şekilde irtibat halindedir.

Grafik 1: 1999-2010 Türkiye GSYH Artış Oranı Gelişimi (%)



Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr> (15.01.2011)

TCMB'den Özcan'ın (2006) yapmış olduğu "*para politikasının temel hedefi olan fiyat istikrarının sağlanmasının finansal istikrarı ne şekilde etkilediğinin anlaşılması, bu yolla ülkemizde enflasyon ve finansal istikrar arasındaki ilişkinin analiz edilebilmesi*" konulu çalışmada, temel makro ekonomik değişkenlerle finansal istikrar arasındaki ilişkiler incelenmiştir. Bahis konusu çalışmada; GSMH'deki büyümelerin finansal sistem istikrarını olumlu yönde etkilediği, İç Borç Stoku/GSMH oranının düşüş eğilimini sürdürmesinin ülkemiz finansal sisteminin istikrarına olumlu katkı

⁵⁷ Göksel TİRYAKİ, **Basel Regulations, Economic Capital and Their Implications For The Turkish Banking Industry**, Doğu Üniversitesi Dergisi, 10. Cilt 1. Sayı, Ocak 2009, Sf. 130-131.

yapmasının beklendiği ve genel olarak yüksek reel faizlerin finansal sistemi hem aktif hem de pasif yönüyle olumsuz etkilediği görülmüştür. Her ne kadar yapısal bazı faktörler de söz konusu olmakla birlikte, 2002-2005 dönemi verilerine göre finansal sağlık ile enflasyon oranları ve Cari Denge/GSMH arasında ters yönlü bir ilişki olduğu anlaşılmıştır.⁵⁸

Gençay (2007)'de finansal istikrar ile finansal dolarizasyon arasındaki ilişkiyi incelediği çalışmasında, finansal istikrar ile pek çok makro ekonomik değişkeni birlikte analiz etmiştir. Finansal istikrarın temel unsurlarından olan makro ekonomik göstergelerden; enflasyon, büyüme, kur seviyesi, iç borçlanma faiz oranları, ödemeler dengesi ve ülke riski dolarizasyon ile Türkiye uygulaması açısından ilişkilendirilmiştir. Buna göre finansal sağlık endeksi ile dolarizasyon göstergeleri arasında negatif yönlü bir ilişki görülmüştür. Bu durum, literatürdeki tespitler paralelinde, finansal sistem istikrarının artmasına bağlı olarak dolarizasyonun azaldığı değerlendirilmesini desteklemektedir. Nitekim *"finansal kırılganlığın ve dolarizasyonun birbirini beslediği"* ve *"sürdürülebilir büyümenin finansal istikrarın olmazsa olmaz göstergelerinden birisi ..."* olduğu ifade edilmektedir.⁵⁹

1.7.2. Finansal Kurumlar

Finansal sistemin en önemli unsuru finansal araçlar olarak da nitelendirilen finansal kurumlardır. Bir finansal sistemin işleyişi ve etkinliği açısından finansal kurumlar son derece hayattır. Bu kurumların mali açıdan sağlamlığı ve güvenilirliği finansal sistemin sağlığı bakımından temel referans noktalarından birisidir. Dolayısıyla bu kurumların hangileri olduğuna, neler yaptıklarına ve sistem içerisindeki ağırlıklarına finansal istikrarın sağlanması amacıyla dikkat edilmesi gerekmektedir.

Mishkin (2000b) finansal aracı kurumları genel olarak üç kategoriye ayırmaktadır. Bunlar; mevduat toplayan kurumlar, sözleşmeli tasarruf kurumları ve yatırım aracı kurumlarıdır. En önemli mevduat toplayan kurumlar bankalardır. Bankalar kendi aralarında ticari, yatırım ve kalkınma gibi ayrımlara tabi tutulsa da, ticari bankalar halktan mevduat toplama yetkisi ile en önemli banka türüdür. Yine halktan topladıkları fonları kredi olarak kullandırmaları açısından bankalar, en önemli finansal aracı kuruluşlarıdır. Ayrıca para tanımı ve çoğaltarı içerisinde mevduatın özel bir yeri olması bakımından da bankalar önem arz etmektedir.⁶⁰

⁵⁸ ÖZCAN, a.g.t. Sf. 81-109.

⁵⁹ Oya GENÇAY, **Finansal Dolarizasyon ve Finansal İstikrar Arasındaki İlişki: Türkiye Değerlendirmesi**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Şubat 2007, Ankara, Sf. 84-89.

⁶⁰ Frederic S. MISHKIN, **Finansal Piyasalar ve Kurumlar**, (Çev. ÇAKMAK A., ŞIKLAR İ., YAVUZ S.), Bilim Teknik Yayınevi, 2000, İstanbul Sf. 39-43.

Mishkin (2000b) tarafından sözleşmeli tasarruf kurumları olarak sigorta şirketleri ve emeklilik fonları gösterilmektedir. Bu kurumlar yapılan sözleşmelere istinaden belirli dönemler itibariyle fon toplayan finansal araçlar olarak değerlendirilmektedir. Bu kuruluşlar hangi koşullarda ödeme yapacakları daha kesin kurullarla belirlendiğinden, likidite ihtiyaçlarını önceden büyük oranda öngörebilmekte ve yatırımlarını daha uzun vadeli yatırım alanlarına aktarabilmektedir. Dolayısıyla bu kurumların likidite hassasiyetleri bankalar kadar yüksek olmamaktadır.

Mishkin (2000b) yatırım araçlarını ise temel olarak finansman şirketleri ve yatırım fonları şeklinde belirlemektedir. Buradaki finansman şirketleri tabirinin geniş yorumlanmasında fayda bulunmaktadır. Zira esas olarak tüketici ve küçük yatırımcı finansmanına odaklanan bu şirketlere; leasing, faktoring ve tüketici finansman şirketleri örnek olarak gösterilebilir. Yatırım fonları da çok sayıda kişiye pay satmak suretiyle fon toplamakta ve bu fonları likidite ve risk tercihlerine göre uzun veya kısa vadeli yatırım araçlarına kanalize etmektedirler. Bu yatırım araçları dışında, özellikle Türkiye uygulaması açısından sermaye piyasası aracı kurumlarını da bu kategoride değerlendirmekte fayda bulunmaktadır.

Gorton ve Winton (2002) finansal kurumlar arasında bankaların finansal aracılık fonksiyonu açısından önemine atıfta bulunmak suretiyle, sermaye piyasalarının bu konuda görece daha az önem taşıdıklarına vurgu yapmaktadır. Zira gelişen alternatif ürün ve piyasalara karşın, birey ve kurumlar fon ihtiyaçlarını genellikle bankalar üzerinden temin etmeye devam etmektedir. Bu durumun temel nedenleri, sermaye piyasası gibi alternatif piyasalardaki işlem maliyetlerinin bankalara göre yüksek olması ve asimetric bilginin varlığıdır. Bankalar, kaynak aktarma konusunda uzmanlaşmış birimler olmaları ve ölçek ekonomilerinden yararlanmaları nedeniyle, işlem maliyetlerini belirgin ölçüde aşağı çekebilmektedir.⁶¹

Bankalara varlığına ihtiyaç duyulmasının diğer nedeni ise, kredi verenle kredi kullanan kesim arasında bilgi asimetrisinin mevcut olmasıdır. Kredi veren, borçlunun borcu uygun şekilde kullanıp/kullanmayacağı ve geri ödeyip/ödemeyeceği konusunda borçlu kadar doğru bilgiye sahip değildir. Asimetric bilgi olarak adlandırılan bu durum nedeniyle kredi veren, ters seçim (adverse selection) ve ahlaki riziko (moral hazard) riskleri ile karşı karşıyadır. Bankalar, asimetric bilgidan kaynaklanan bu problemleri yürüttükleri izleme faaliyetleriyle (monitoring) azaltmaktadırlar. Bankalar tarafından kredi kullananlar kredi talebi ile başvurduğu andan itibaren izlemeye alınarak, aldığı kaynağı beyanlarına uygun kullanıp kullanmadığı, ödeme taahhütlerine uyup uymadığı takip edilmekte ve böylece ahlaki riziko problemi asgariye indirilmeye çalışılmaktadır.

⁶¹ G. GORTON, A. WINTON, **Financial Intermediation**, The Wharton School Financial Institutions Center, Working Paper 02, 28 March 2002, Sf. 4-26.

Bankalar halktan fon toplayarak sahip oldukları büyük kaynak havuzlarına küçük girişimcilerin ulaşmasını sağlayarak, onlara yüksek kaynak gerektiren yatırımları gerçekleştirebilme imkânı verebilmektedir. Yatırımların büyüklüğüne paralel olarak bu yatırımların riski de genelde büyük olmaktadır. Bu nedenle bankalar bu büyük riski alabilme ve dağıtabilme özelliğine sahiptir.

Yukarıda verdiğimiz açıklamalar bağlamında Gorton ve Winton (2002) tarafından bankaların özellik arz eden nitelikleri şu şekilde sıralanmaktadır;

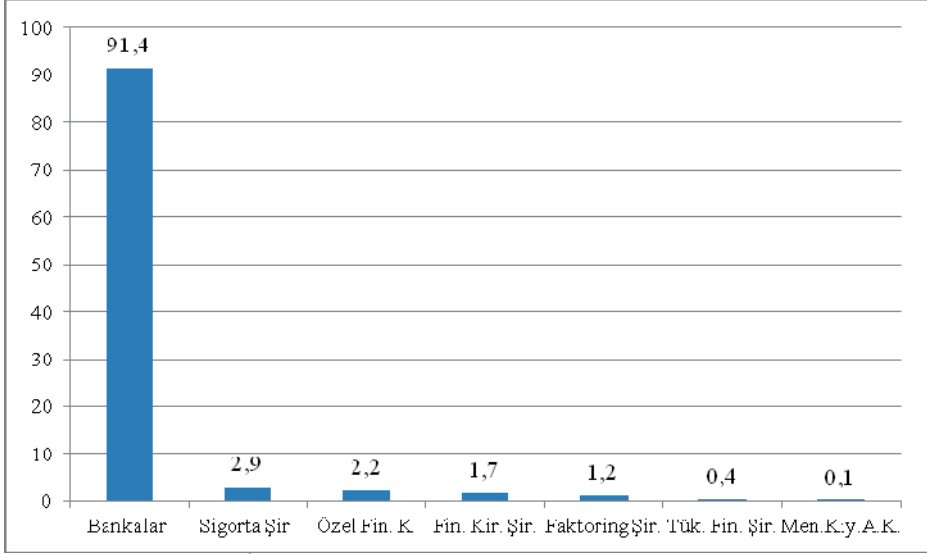
- Bankalar faaliyetleri itibariyle benzersiz kurumlardır.
- Bankaların para piyasası üzerinde bir gözetim fonksiyonu bulunmaktadır.
- Bankaların müşterileri ile olan ilişkileri çerçevesinde bilgi üretim işlevi vardır.
- Bankaların tüketim eğilimindeki dalgalanmaları azaltıcı yönde bir rolü vardır.
- Bankaların piyasalar ve müşteriler bakımından likidite sağlama fonksiyonu vardır.
- Bankalar kısa vadeli yükümlülükler ile uzun vadeli varlıkları finanse edebilirler.
- Bankalar, müşteriler ve diğer piyasa katılımcıları arasındaki bilgi asimetrisini azaltırlar.
- Bankacılık sektörünün yapısı kredi verme biçimlerini etkilemektedir.
- Bankaların ilave fonlama gücü ile kredilendirme imkânları bulunmaktadır.
- Bankacılık krizleri finansal sistemin istikrarı için çok önemlidir.
- Bankacılık sektörünün niteliği gereği özel olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, yüksek gelir seviyesine sahip ülkelerde, hem bankalar ve diğer finansal araçlar, hem de bankacılık dışı finansal kuruluşlar ve hisse senedi piyasaları daha büyük, aktif ve etkin durumdadır. Dolayısıyla, finansal sistemin gelişmişliği ülkenin gelişmişlik düzeyi ile paralellik göstermektedir. Örneğin sigortacılık sektörü, emeklilik ve yatırım fonları gibi banka dışı finansal aracılık alanları kişi başına gelirin yüksek olduğu ülkelerde daha gelişmiştir. Yüksek gelir seviyesine sahip ülkelerde finansal sistem büyüme eğilimini sürdürmekte ve daha aktif ve etkin bir şekilde işlemektedir. Banka ve sigorta şirketleri, emeklilik ve yatırım fonları gibi diğer finansal araçların gelişmeye paralel olarak zaman içinde milli hâsıladan aldıkları pay artmaktadır.⁶²

⁶² A. KUNT DEMİRGÜÇ, R. LEVINE, **Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons**, The World Bank Working Paper No. 2143, Temmuz 1999, Sf. 35-37.

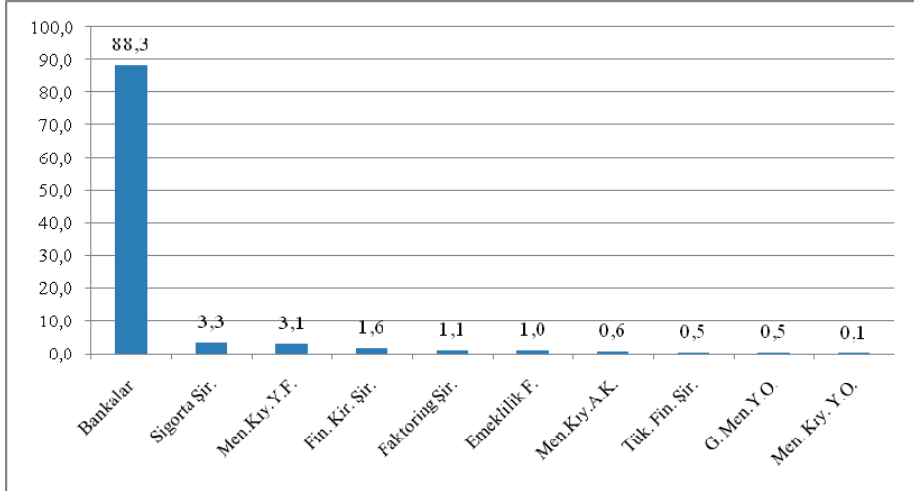
Bu noktada, Türk Finans Sektörü'ndeki kurumlar ile bu kurumların geldiği aşamadan bahsedilmesi faydalı olacaktır. Aşağıda verilen Grafik:2 ve Grafik:3 Türk Finans Sektörü'nün 2004 ve 2009 yılsonları itibariyle yapısını ve önemli finansal kurumları göstermektedir.

Grafik 2: 2004 Yılsonunda Finansal Sektörün Bilanço Büyüklüğü'nün Dağılımı (%)



Kaynak: TCMB Finansal İstikrar Raporu, Ağustos 2005, Sayı: 1, Sf. 47

Grafik 3: 2009 Yılında Finansal Sektörün Bilanço Büyüklüğünün Dağılımı (%)



Kaynak: TCMB Finansal İstikrar Raporu, Mayıs 2010, Sayı: 10, Sf. 39

Türk Finans Sektörü 2004 sonunda 335 milyar TL büyüklüğünde iken 2009 sonunda 944 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2004 sonunda sektörün % 93,6'sını Bankacılık Sektörü (Bankalar ve Özel Finans Kurumları⁶³) meydana getirirken, bu oran 2009 sonunda % 88,3'e gerilemiştir. Bu gerilemede özellikle menkul kıymet yatırım fonları ile bireysel emeklilik fonlarının önemli payı olmuştur. Söz konusu iki yatırım ürününün 2004 sonu itibarıyla dikkate değer bir payı yokken, 2009 sonunda yatırım fonları toplam finans sektörünün % 3,1'ini, bireysel emeklilik fonları ise % 1'ini oluşturur hale gelmiştir. Bu ürünler yanında aracı kuruluşlar, menkul ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının paylarında kısmî artışlar olmak ile birlikte, sigorta şirketleri ile leasing ve faktoring şirketlerinin paylarında önemli bir değişiklik yaşanmamıştır.

Günümüzde Türk Finans Sektörü'nde bankacılık kesiminin hâkimiyeti çok az bir küçülmeye devam etmekle birlikte, yatırım fonlarına dayalı ürünlerin finans sistemi içerisindeki payı artmaktadır. Öte yandan, bu yatırım ürünlerinin temel ihraççısı bankalar veya iştirakleri olduğundan, dolaylı olarak bu ürünlerin kontrolünün bankalarca yapıldığı dikkate alındığında, konsolide bazda bankaların finansal sistem içerisindeki ağırlığı daha da artmaktadır. Bu durum Türkiye'de finansal istikrar açısından bankaların en önemli finansal kurum olduğunu açık bir şekilde teyit etmektedir.

⁶³ Özel Finans Kurumları, 2005 yılında yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Katılım Bankaları olarak kabul edilerek, Bankacılık Sektörü içerisinde değerlendirilmeye başlanmıştır.

1.7.3. Finansal Piyasalar

Dolaylı finansman kurumları olan finansal aracilar dışında, finansal sistemin diğer bir önemli unsuru doğrudan finansman yöntemi olarak da nitelendirilen finansal piyasalardır. Finansal piyasalar bir ekonomide tasarruf veya fon fazlası olan kişi veya kurumların, tasarruf açığı veya fon ihtiyacı olan kişi veya kurumlara fon aktarımı yapmak amacıyla bir araya geldikleri örgütlü veya tezgâh üstü piyasalardır.

Finansal piyasalar farklı bakış açılarına göre değişik sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Borç ve ortaklık piyasaları, birincil ve ikincil piyasalar, örgütlü ve tezgâh üstü piyasalar, para ve sermaye piyasaları şeklinde tasnif edilmektedir.⁶⁴ Söz konusu sınıflandırmalarda; alacağın hukuki niteliği, doğrudan halka arz durumu, piyasanın düzeni, borçlanma dönemi piyasaların adlandırılması bakımından önemli rol oynamaktadır. Bu piyasalarda, hamiline ortaklık veya alacaklılık hakkı veren menkul kıymetler aracılığıyla fon fazlası olanlar ile fon açığı olanlar birincil piyasalarda karşı karşıya gelmektedir. Birincil piyasalardan temin edilen menkul kıymetler daha sonra örgütlü veya tezgâh üstü piyasalarda (borsa) işlem görmektedir. Bu piyasaların büyüklüğü, derinliği ve gelişmişliği, ülkelerin genel ekonomik ve sosyal düzeylerinin yansıması şeklindedir.

Demirgüç-Kunt ve Levine (1999) sermaye piyasası gelişmemiş, bankacılık sistemi zayıf ve küçük olan az gelişmiş ülkelerin banka temelli bir yapıda olduğunu ifade etmektedir. Gelir seviyesi ve hukuk sistemi standartları yüksek olan ülkelerin hisse senedi piyasaları bankalara göre daha etkin olmakta ve dolayısıyla bu ülkelerde finansal sistem piyasa temelli olmaya daha eğilimli olmaktadır. Anglo-Sakson hukuk düzenini esas alan ülkelerin finansal sistemleri çoğunlukla piyasa temellidir. Az gelişmiş finansal sisteme sahip ülkelerin ise çoğunlukla Kıta Avrupası hukuk sistemini esas alan ülkeler olduğu görülmüştür.

Öte yandan, banka temelli finansal sistemlerde bankalar finansal kararların verilmesi sürecinde son derece belirleyici rol oynamaktadır. Piyasa temelli sistemlerde ise, sermaye piyasaları bankalarla birlikte, ekonomideki tasarrufların tahsisinde temel belirleyici fonksiyonu icra etmektedir. Neticede, ülkelerin gelirleri artıçça finansal sistemlerinin daha piyasa temelli olma eğilimi de artmaktadır.⁶⁵

Ülkemizde finansal piyasalar arasında, özellikle İMKB ve Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsası gerek örgütlü ve gerekse işlem çeşit ve boyutları itibarıyla en önemli piyasalardır. Bu piyasalar dışında özellikle bankalar arasında var olan tezgâh üstü piyasalar, para piyasası işlemleri ve türev

⁶⁴ MISHKIN (2000b), a.g.e., Sf. 22-25.

⁶⁵ DEMİRGÜÇ, LEVINE, a.g.m., Sf. 2-5.

işlemler açısından son derece işlevsel ve büyük piyasalardır. Bunlar dışında yine TCMB nezdindeki örgütlü bankalar arası piyasalar, Türk Lirası, Döviz ve Devlet İç Borçlanma Senetleri'ne dayalı işlem türleri ile üye banka ve diğer finans kuruluşlarının yoğun olarak kullandığı piyasalardır. Her ne kadar ülkemizde doğrudan borçlanma senetleri ihracına - son dönemdeki banka bono ve tahvilleri ihraçlarına kadar - pek rastlanmasa da, hisse senetlerinin doğrudan halka arzı birincil piyasa türüne örnek olması bakımından sermaye piyasasında ciddi rağbet görmektedir.

Ülkemizde 2010 yılsonu itibariyle, 344'ünün hisse senedi İMKB'de işlem görmekte olan, toplam 566 şirket SPK kaydındadır. Toplam bir milyondan fazla hisse senedi yatırımcısı olan İMKB'deki şirketlerin piyasa değeri, anılan tarih itibariyle, 308 milyar dolar civarındadır. Yine önemli bir menkul kıymet yatırım aracı olan yatırım fonlarının katılımcı sayısı üç milyonun üzerinde olup bu fonların portföy değeri 30 milyar dolar dolayındadır. Ayrıca, 2010 sonu itibariyle Kamunun ihraç ettiği menkul kıymet stoku 235 milyar dolarken, özel kesimin ihraç ettiği menkul kıymet stoku ise 58 milyar dolar düzeyindedir.⁶⁶

Tüm bu piyasalar ve sermaye piyasası araçları henüz gelişme evresinde olmakla birlikte, ülkemizde finansal piyasaların gelişmesi yönünden son derece önemlidir. Ancak, bu gelişmeler Türkiye'de Bankacılık Sektörü'nün finansal sistem içerisindeki ağırlığını ve önemini fazla etkilememekte, çoğu zaman finansal piyasalardaki gelişmeler bankaların veya kontrollerindeki finansal kuruluşların doğrudan veya dolaylı müdahalesiyle şekillenmektedir.

1.7.4. Finansal Altyapı

Finansal sistemin temel unsurlarından birisi de, ekonomik aktivitelerin sorunsuz bir şekilde gerçekleşmesinde önemli rol oynayan, ödemeler sistemi başta olmak üzere, finansal altyapıdır. Finansal altyapının sağlıklı işlemesi bir ekonomide işlem yapan tarafların birbirine olan güveni ve sistemde faaliyet gösteren kurumların sağlamlığı açısından bir başka gösterge konumundadır. Nitekim TCMB Finansal İstikrar Raporu'nda;

“Son yıllarda küresel piyasalarda yaşanan gelişmelerin de gösterdiği gibi büyük tutarlı ve perakende ödeme sistemleri, menkul kıymet mutabakat sistemleri, merkezi karşı taraflar, menkul kıymet saklayıcılarından oluşan uluslararası standartlarla uyumlu, etkin ve güvenilir bir finansal altyapı, finansal istikrarın sürdürülmesine önemli bir katkı sağlamaktadır”⁶⁷

değerlendirmesiyle, finansal altyapının finansal istikrar için taşıdığı önem açıkça vurgulanmıştır.

⁶⁶ SPK, **2010 Faaliyet Raporu**, Ankara, 2011, Sf. 25-26.

⁶⁷ TCMB (2010), a.g.r., Sf. 85.

Bu konuda daha önceden yapılan bazı çalışmalar ve komiteler olmakla birlikte, BIS bünyesinde faaliyet gösteren Ödeme ve Mutabakat Sistemleri Komitesi (Committee for Payment and Settlement Systems – CPSS) finansal altyapının önemine binaen 1990 yılında resmen kurulmuştur. Komite, üye merkez bankaları, ödemeler sistemi sağlayıcıları, yasal otoriteler, piyasa katılımcıları ve bankacılık ve finansal istikrar konusunda çalışan diğer uluslararası kuruluşlarla koordineli bir şekilde, küresel çapta ödemeler sistemlerinin etkin ve sağlıklı çalışması konusunda faaliyetler yürütmektedir. Bu çerçevede, Sistemik Önemi Haiz Ödeme Sistemleri İçin Temel İlkeler, Menkul Kıymet Ödemeler Sistemi İçin Öneriler ve Takas Merkezleri İçin Öneriler gibi uluslararası ödemeler sisteminin sağlıklı işleyişi açısından temel standartları, kuralları ve en iyi uygulamaları içeren yayınlar yapılmıştır. Ayrıca Komite, ödemeler sistemlerine ilişkin olarak muhtelif rapor ve istatistikler de yayımlamaktadır.⁶⁸

Özellikle, 2008 yılında derinleşen küresel krizle birlikte finansal istikrar için ödemeler sistemlerinin işleyişi daha da önem kazanmıştır. Merkez bankalarının, ödemeler sistemlerinin mevcudiyetini, etkinliğini ve bütünlüğünü sağlamakla mükellef olduğu ve bunun sistemik riskin azaltılması açısından önemli görüldüğü dile getirilmeye başlanmıştır. Zira mevcut krizde finansal kurumların çok büyük ve birbirine sıkı biçimde bağlı olması finansal istikrar ve düzenleyici otoriteler açısından ciddi sıkıntı kaynağı olmuştur. Günümüzde finansal piyasaların karmaşıklığı ve birbirine bağılılığı, önemli bir finansal kurumun batışında diğer finansal kurum, müşteri ve piyasaların etkilenmesini kaçınılmaz hale getirmektedir. Karşı taraf ve kredi veren konumundaki kişilerin işlem yaptıkları kurumları riskli olarak görmemeleri piyasa disiplinini bozmaktadır.⁶⁹ Dolayısıyla önümüzdeki dönemde, merkez bankalarının ödemeler sistemlerinin geliştirilmesi, düzenlenmesi ve gözetimi konularında daha etkin rol almaları gerekebilecektir.

TCMB Finansal İstikrar Raporu'na göre, ülkemizde Türk Lirası ödeme işlemlerinin bankalar arasındaki gerçek zamanlı mutabakatının yapıldığı EFT Sistemi, menkul kıymet aktarım ve mutabakatının elektronik ortamda, kaydî ve gerçek zamanlı olarak yapıldığı EMKT Sistemi, çeklerin bankalar arasında tahsilinin sağlandığı çek takası sistemi ve kartlı ödeme sistemindeki gelişmeler finansal altyapı olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde EFT Sistemi'nde gerçekleşen yıllık işlem tutarı, 2009 yılında bir önceki yıla göre % 8,1 artış göstererek, 23.704 milyar TL'ye ulaşmış ve 129 milyon adet işlem gerçekleşmiştir. 2009 yılında EMKT Sisteminde

⁶⁸ BIS, <http://www.bis.org/cpss/index.htm> (20.10.2010).

⁶⁹ Charles I. PLOSSER, **Redesigning Financial System Regulation**, New York University Conference "Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System", March 2009, Sf. 3-4.

gerçekleşen ödeme karşılığı teslimat işlem adedi % 18,7 azalarak 25,3 bin, işlem tutarı ise % 67,6 artarak 1.710 milyar TL olmuştur. EFT Sistemi'nde gerçekleşen işlem tutarının GSYH'ye oranı Avrupa ülkelerinin gerisinde olmakla birlikte, finansal piyasaların gelişmesi ve EFT Sistemi'nde gerçekleşen işlem adetlerinin yıllar itibarıyla artması sonucu 2009 yılında GSYH'nin 24,7 katı olarak gerçekleşmiştir.

Bankalar arası Takas Odası Merkezi'nde işleme alınan çek sayısı 2008 yılına göre % 16,6 oranında azalarak 2009 yılında 19,3 milyon adet olmuştur. Anılan dönemdeki çek tutarı ise yüzde 14,3 oranında azalarak 200,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Nakit dışı ödeme araçları içerisinde önemli bir paya sahip olan banka ve kredi kartları kullanımının yaygınlaşmaya devam ettiği ve ekonomi içerisinde öneminin her geçen yıl daha da arttığı görülmektedir. Nitekim 2008 yılında 43,4 milyon adet olan kredi kartı sayısı, 2011 yılında 51,4 milyon adede ulaşmıştır. 2008 yılında 60,6 milyon olan banka kartı sayısı ise 2011 sonu itibarıyla 81,9 milyon adede yükselmiştir. Bankalararası Kart Merkezi verilerine göre, 2008 yılında kredi kartları takasına konu işlem adedi 143,7 milyon adetken, 2011 sonu itibarıyla 202,1 milyon adede, işlem tutarı ise aynı dönemde 16,3 milyar TL'den 27,5 milyar TL'ye yükselmiştir.⁷⁰

Öte yandan, TCMB tarafından kurulan veya takip edilen ödemeler sistemleri dışında sermaye piyasasındaki işlemlerin takas ve takibi ise İMKB Takas ve Saklama Bankası (Takasbank) A.Ş. ve Merkezi Kayıt Kuruluşu (MKB) A.Ş. tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda verilen EFT, EMKT, çek takası, banka ve kredi kartı rakam ve bilgilerinden anlaşılacağı üzere, ülkemizde ödemeler sisteminin etkin ve sağlıklı çalışması Bankacılık Sektörü'nün faaliyetleri ile doğrudan ilgilidir. Finansal istikrarın önemli bir unsuru olan ödemeler sistemi bankaların likidite yönetimini doğrudan etkileyen bir faktördür. Dolayısıyla finansal istikrarı tehdit eden riskler arasında özellikle likidite riski ödemeler sisteminin etkin çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Başlangıçta küçük bir likidite krizi olarak ortaya çıkabilecek bir durum, ilerleyen aşamalarda bankaların itibar riskine maruz kalmasına ve banka paniğine neden olabilecektir.

Finansal altyapının sadece ödemeler sistemi ile sınırlı tutulmaması gerektiği düşünülmektedir. Finansal sistemin faaliyet gösterdiği ülkedeki düzenleme ve denetim çerçevesi, hukuk sistemi, muhasebe sistem ve pratiği de finansal altyapının önemli alt unsurlarındandır. Zira finansal sistemde faaliyet gösteren kurum ve kişilerin ilişkilerini doğrudan bu alt unsurlar belirlemektedir. Bu alt unsur kalemlerindeki sağlıklı işleyiş finansal sistemin

⁷⁰ Bankalararası Kart Merkezi,
http://www.bkm.com.tr/istatistik/kart_islem_basina_ortalama_tutarlar.asp (30.03.2012).

kendi işleyişini de belirlemektedir. Örneğin finansal sisteme giriş çıkışlar, sistem içerisinde kurumların kendi aralarında ve müşterileri ile olan ilişkilerinde sürekli yasal altyapının durumu ve uygulamaları göz önünde bulundurulmaktadır. Bu konular ise finansal sistemin işleyişini ve istikrarını etkilemektedir.

1.8. Finansal İstikrarı Tehdit Eden Riskler

Sonuçları itibariyle istenmeyen durumların ortaya çıkma olasılığı risk olarak nitelendirilmektedir. Bir bankanın karşılaşılabileceği risklerin üç temel kaynağı olduğu literatürde ifade edilmektedir.⁷¹ Bunlar; etkisiz çeşitlendirme, yetersiz likidite ve risk alma eğilimi olarak sayılmaktadır. Finans teorisinde çeşitlendirmenin portföyün riskini azalttığı bilinmektedir. Bankacılık sisteminin esası ise likidite yönetimidir. Aynı şekilde bankacılık faaliyeti bir çeşit risk yönetme sanatıdır. Literatürdeki bankacılık risk tiplerinin tasnif eden çalışmaları inceleyen Karacan (2000) farklı ve daha geniş risk sınıflandırmaları ve türleri vermekle birlikte, temel olarak bankacılık sistemindeki ana risk tiplerinin; likidite, kredi, faiz oranı, kur ve operasyon riskleri olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar dışında, özellikle finansal istikrar açısından sistemik riski de bankacılık sektörünün genelini ilgilendirmesi bakımından vurgulamakta fayda bulunmaktadır. Ayrıca, her ne kadar operasyon riski kısmen kapsasa da, banka kaynaklarının suiistimal edilmesine yol açabilen usulsüzlükler ve uyum riski de önemlidir.

Yukarıda finansal istikrarın unsurları incelenirken, dört temel unsurdan bahsedilmişti. Bu unsurlar çerçevesinde finansal istikrarı tehdit eden risklerin kaynağı ve neler olduğu ortaya konulabilir. Öncelikle finansal istikrarı tehdit eden riskler finansal sistemin kendinden veya dışından kaynaklanabilir. Böylelikle finansal istikrarı tehdit eden risklerin içsel veya dışsal nitelikte olabileceği söylenebilir. Finansal kurumlar, finansal piyasalar veya finansal altyapı kaynaklı riskler içsel risk olarak değerlendirilirken, makro ekonomik gelişmelere veya olağanüstü olaylara dayalı riskler dışsal risk olarak ifade edilmektedir.⁷²

Finansal kurumlar finansal istikrar için önemli bir risk kaynağıdır. Sadece bir finansal kuruluşun sorunlu olması dahi finansal sistemin tamamını etkileyebilecek problemlerin tetikleyicisi olabilir. Keza çoğu finansal kuruluşun benzer faaliyet politikası ve risk iştahına sahip olması, sorun yaşayan bir veya daha fazla finansal kuruluşun diğer finansal kuruluşlardaki sorunları da açığa çıkarmasına yol açabilir. Geleneksel olarak, kredi, piyasa (faiz ve kur) ve likidite riskleri finansal riskler olarak değerlendirilmektedir.

⁷¹ Ali İhsan KARACAN, **Bankacılık ve Kriz**, Creative Yayıncılık, 3. Baskı, Aralık 2000, İstanbul, Sf. 19

⁷² HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 18-19.

Ancak son zamanlarda finansal kurumlar için operasyonel, uyum, itibar ve strateji risklerinin de önemli risk unsurları olduğu kabul edilmektedir.⁷³

İçsel risk kaynaklarından bir diğeri ise finansal piyasalarda meydana gelebilecek olumsuz gelişmelerdir. Karşı taraf riski ve varlık fiyatlarında yaşanabilecek yüksek oynaklıklar bu tip olumsuz gelişmelere iyi birer örnektir. Ayrıca, finansal piyasalar faaliyet itibarıyla kredi ve likidite olanakları açısından son derece hassas olup bu alanlardaki olumsuzlukların yayılma etkisi yüksektir.⁷⁴

Finansal kurumlar ve piyasalar bakımından finansal alt yapı üçüncü bir risk kaynağıdır. Örneğin ödemeler sistemleri finansal işlemlerin ve dolayısıyla finansal sistemin etkin ve sağlıklı bir şekilde çalışması açısından hayatidir. Bu sistemde yaşanacak bir olumsuzluk domino etkisi ile sistemin tümünü olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bunun yanında finansal sistemin faaliyetleri açısından bir ülkedeki hukuki yapı ile muhasebe standart ve uygulamaları da son derece önemlidir. Finansal sistemde taraflar arasında bir ihtilaf durumunda hukuk sisteminin işleyiş ve sonuç alış biçimi ve süresi, bir ekonomide yayımlanan bilanço ve diğer istatistikî verilerin sıhhati genel olarak finansal sistemin faaliyeti ortamını doğrudan etkileyen faktörlerdendir.

Finansal istikrarı tehdit eden riskler finansal sistemin dışından da kaynaklanabilmektedir. Bir ülkenin makro ekonomik koşullarında önemli bir değişiklik, emtia fiyatlarında bir dalgalanma, teknolojik yenilikler, para ve maliye politikalarında farklı uygulamalar ve siyasi gelişmeler birer dışsal risk kaynağı olarak finansal istikrarı etkileyebilmektedir. Yine mikro ekonomik boyutta reel sektörde veya önemli bir finansal olmayan işletmede yaşanacak sıkıntı ekonomik ortamda güven kaybına sebebiyet verebilecektir. Ayrıca, deprem ve diğer doğal afetler gibi olağanüstü olaylar da finansal istikrarı dışsal olarak etkileyebilecek faktörlerdendir.

Finansal istikrarın korunması açısından tüm bu risk ve hassasiyet kaynaklarına dayalı genel bir bakış açısının sağlanması gereklidir. Farklı risk kaynaklarının tespiti için sektörler ve sınırlar arası bağlantılar analizlere dâhil edilmelidir. Risklerin içsel ve dışsal karakteri yanında, bu risklerin hassasiyet boyutu ve finansal sistemin bütününe etkisi de önemlidir.⁷⁵

1.9. Finansal İstikrar ve Sistemik Risk

Sistemik risk finansal sistemde kurumsal seviyedeki sorunların aksine sistemin tamamını veya büyük bir kısmını etkileyebilecek sıkıntıların

⁷³ Söz konusu riskler, BDDK tarafından yayımlanan Bankaların Sermaye Yeterliliğine İlişkin ve Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmeliklerle yasal olarak tanımlanmıştır.

⁷⁴ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 18-19.

⁷⁵ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 20.

gerçekleşme olasılığını ifade etmektedir. Dolayısıyla sistemik risk, başta bankacılık sektörü olmak üzere, finansal sistemdeki yüksek korelasyon ile bankacılık sorunlarının bir ülkede, bölgede veya dünya genelinde yayılma hızını göstermektedir. Sistemik riski açıklamak üzere literatürde üç farklı yaklaşım üzerinde durulmaktadır. Birincisi, sistemik risk; büyük ve ani bir şokla finansal sistemin ve ekonominin tamamının veya büyük bir kısmının ters bir etkiye maruz kalması olarak kabul edilmektedir. Diğer iki yaklaşım ise daha çok mikro düzeyde başlayan sorunların, zincirleme mekanizması ile finansal sistemin tamamına yayılma potansiyeline işaret etmektedir. Bu sorunlar, finansal sistem içerisinde bir veya daha fazla kurumun yükümlülüklerini yerine getirememesinden, ödemeler sisteminin likidite veya başka sıkıntılar nedeniyle sağlıklı çalışmamasından ve sistem içinde yaşanacak ani bir şoktan kaynaklanabilmektedir.⁷⁶

Finansal istikrar konusu ile paralel bir şekilde, bankacılık krizleri gündeme geldiğinde, çoğu zaman sistemik risk kavramı da dikkat çekmektedir. Finansal istikrar gibi kesin bir tanımı olmamakla birlikte, çoğu akademik çevre ve düzenleyici otorite yetkilisi için sistemik risk, aynı anda çok sayıda finansal kuruluşun yükümlülüklerini yerine getirme konusunda sıkıntı yaşaması şeklinde görülmektedir. Çok sayıda finansal kuruluşun sıkıntı yaşamasının yayılma ve domino etkisi ile ekonominin diğer kesimlerine olumsuz tesirlerinin olması sistemik riskin genel ekonomi üzerindeki maliyetini göstermektedir.

Bankacılık sistemindeki kredi ilişkisinin ekonominin diğer kesimleri ile olan bağı özel bir risk unsurudur. Dolayısıyla bankacılık sektöründe birkaç kurumda yaşanabilecek bir sıkıntı diğer alanlarda şiddetli sorunlara yol açabilmektedir. Günümüz ekonomilerinde finansal kurumlar ve firmalar arasında karşılıklı finansal bağların daha da artması sistemik riskin boyut ve etkisini artırmaktadır.⁷⁷

Kısa vadeli borçların ve uzun vadeli, likit olmayan varlıkların bilançolarına hakim olduğu ve belirsizlik ortamında faaliyet gösteren bankacılık sektörü için kredi kullandırımından kaynaklanan kırılganlıklar yanında, panik ve bilgi etkisi de önemli sistemik risk unsurlarındandır. Ayrıca, sistemik risk tartışmalarının temelinde yapısal olarak finansal sistemin istikrarsızlığı ve kırılganlığı yatmaktadır. Finansal kırılganlık ise “ekonomik davranış” ve “risk alma” kavramı ile birlikte değerlendirilmelidir. Bu bakımından risklerin yönetilmesi açısından bankalar bir ekonomideki en önemli kurumlardandır. Bankalar kısa vadeli, likit borçları, uzun vadeli ve likit

⁷⁶ George G. KAUFMAN, Kenneth E. SCOTT, **What is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?**, The Independent Review, v. III, n. 3, Winter 2003, Sf. 371-391.

⁷⁷ Martin SUMMER, **Banking Regulation and Systemic Risk**, Working Paper 57, Austrian Nationalbank, 2002, Sf. 8-9.

olmayan varlıklara plase ederek, önemli bir riski üstlenmekte ve bu riski yönetmeye çalışmaktadırlar. Dolayısıyla bankacılık sektörü için sistemik risk bir anlamda risklerin iyi yönetilmesi problemi olmaktadır. Bu durum, bir ekonomideki kredilerin geri ödenmemesi halinde ortaya çıkacak zincirleme reaksiyon sorunu (yayımla ve domino etkisi) ve çoğu kurum arasındaki karşılıklı bağımlılık etkisi bakımından da önem taşımaktadır.⁷⁸

Tüm bu değerlendirmeler sistemik riskin neden bir bankacılık düzenleme alanı olması gerektiğini de ortaya koymaktadır. Klasik ekonomi teorisine göre düzenleme, piyasa başarısızlıkları teorisi üzerine inşa edilmiştir. Bu bakış açısı ile düzenleme piyasa mekanizmasının etkinliğinin sağlanması veya önündeki engellerin kaldırılması, dışsallıkların ve piyasa katılımcıları arasındaki asimetrik bilgi sorunlarının önlenmesi amacına yöneliktir. Ancak yine de düzenleme şeklindeki önlemlerin sistemik risk konusunda ne kadar etkili olduğu hususunun değerlendirilmesi oldukça güçtür.⁷⁹

Son zamanlarda finansal sistemlerin serbestleşmesinin, bütünleşmesinin ve küreselleşmesinin daha da hız kazanması, sistemik riskin doğasında da önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla sistemik riskin değerlendirilmesi ve daha iyi yönetilmesi açısından daha geniş ve kapsamlı göstergelere ihtiyaç duyulmaktadır. Gelişen finansal piyasalar ve enstrümanlar yaşanan veya yaşanabilecek sorunların yayılma etkisini umulmadık bir hıza ve boyuta kolayca ulaştırabileceklerdir.⁸⁰

1.10. Finansal İstikrarın Ölçümü

Finansal istikrar hususunda en önemli sorun şüphesiz finansal istikrar veya istikrarsızlığın ne şekilde ölçülebileceğidir. Ölçme işleminin gerçekleşmesi finansal istikrar konusundaki operasyonel yapının şekillenmesini de büyük oranda belirleyecektir. Tutarlı bir ölçünün olması hem izlenecek politikaların etkilerinin görülmesi hem de bu politikaların uygulayıcısı konumundaki karar alıcıların performansının değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Borio ve Drehmann (2009) tarafından finansal istikrarın ölçümü ile ilgili olarak bazı noktalara dikkat çekilmektedir.

Öncelikle, finansal istikrarsızlığın finansal çöküntüden (kriz) ayrı tutulması faydalı olacaktır. Finansal çöküntü finansal kurumların ciddi kayıplara uğradığı veya iflas ettiği ve bunun reel ekonomiye önemli yansımalarının olduğu durumu ifade ederken, finansal istikrarsızlık finansal sistemin kırılğan olduğu ve finansal çöküntüye neden olabilecek nitelikte normal boyutlu şokların yaşandığı durum olarak değerlendirilebilir.

⁷⁸ SUMMER, a.g.m., Sf. 10.

⁷⁹ SUMMER, a.g.e., Sf. 10.

⁸⁰ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 20.

İkinci olarak, operasyonel bir yapı içerisinde ölçümlene performansını iki önemli rol oynayabilecektir. Bunlar, belirlenmiş bir hedef doğrultusunda belli bir stratejinin uygulanmasına katkı sağlama ve bu politikaları uygulamakla yükümlü olanların performansının değerlendirilmesidir.

Üçüncüsü, her ne kadar bazı yöntemler diğerlerine göre faydalı olsa da, finansal istikrarsızlığın önceden ölçülmesi oldukça güçtür. Çoğu teknikler adeta sıcaklık ölçer gibi çalışmakta ve olaylar gerçekleştiikten sonra sonuçlara yansımaktadır. Oysa finansal çöküntünün basınç ölçer gibi çalışacak tekniklerle önceden anlaşılması önem taşımaktadır. Öte yandan, çoğu gösterge Minsky-Kindleberger geleneğine uygun olarak, finansal piyasalardaki risklerin tedricen oluştuğunu göstermekte, düşük risk primi, artan risk iştahı, kredi genişlemesi ve yükselen varlık fiyatlarını müstakbel krizlerin habercisi olarak işaret etmektedir.

Dördüncü olarak, finansal istikrar konusundaki bütün operasyonel yapılar makro sağduyulu olup mikro bazlı değildir. İstikrarsızlığın reel ekonomi üzerindeki etkisi dikkate alınarak, finansal sistem bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, bir sıkıntı durumunda ekonomik birimlerin davranışları üzerindeki toplam etki açısından potansiyel istikrarsızlaştırıcı risklere odaklanılmaktadır.

Beşincisi, makro sağduyulu düzenleyici ve denetleyici kuralların güçlendirilmesinin, finansal sistemdeki toplam risklerin zaman ve birimler arası özelliklerine bağlı olarak, politika araçlarının ayarlanması açısından bazı sonuçları bulunmaktadır. Örneğin bir firmanın kendine özgü riskleri ile toplam risklerine karşı alınacak önlemler ile finansal sistemin dönerselliği (pro-cyclicalıty) artırıcı özelliği farklı politika seçeneklerini gerektirebilmektedir.

Altıncı olarak, finansal istikrarın ölçülmesindeki muğlaklık operasyonel yapıların pek çok niteliğini belirlemektedir. Örneğin önceden ölçümlenmeyi hedef alan yapılar belli bir takdir yetkisinden ziyade daha kural bazlı çalışmak zorundadır.⁸¹

Finansal istikrarın veya istikrarsızlığın sayısallaştırılması amacıyla Borio ve Drehmann (2009) bilanço ve piyasa verileri, erken uyarı göstergeleri, vektörel oto-regresyon ve makro stres testleri şeklinde dört grup yöntemden bahsetmektedir.⁸²

Öte yandan, gerek yasal otoriteler ve gerekse akademik çevreler tarafından finansal istikrarın analiz edilmesi amacıyla çok sayıda sayısal ölçümlere bakılmaktadır. Literatürde finansal istikrarın ölçümü konusunda

⁸¹ BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 2-3.

⁸² BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 11.

özellikle altı sektör bazında bazı değişkenlerden yararlanılmaktadır. Bu alanlar, reel sektör, şirketler, hane halkı, dış âlem, finansal sektör ve finansal piyasalar şeklinde belirlenmektedir. Reel ekonomi, büyüme oranı, kamu bütçesi ve enflasyon oranı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Şirketler, kaldıraç ve kazanç oranları, döviz pozisyonu ve iflas durumları gibi değişkenlerle analiz edilmektedir. Hane halkı için, varlık ve borç seviyesine, gelir ve tüketim durumuna, anapara ve faiz ödemelerine bakılmaktadır. Dış âlem açısından döviz kurları, döviz rezervleri, cari açık, sermaye hareketleri ve döviz ve vade uyumsuzlukları incelenmektedir. Finansal sektör, toplam parasal büyüklükler, faiz oranları, banka kredileri, kaldıraç oranları, sorunlu kredi oranları, risk primleri ve spreadler, sermaye yeterliliği, likidite oranları, derecelendirme notları, sektörel ve bölgesel yoğunlaşma gibi ölçümlerle değerlendirilmektedir. Finansal piyasalar ise menkul kıymet borsa endeksleri, şirket bonolarının risk primleri ve spreadleri, piyasa likiditesi, oynaklık (volatilité) düzeyi ve konut fiyatları gibi değişkenlerle analiz edilmektedir. Söz konusu değişkenler niteliklerine göre günlük, haftalık, aylık, üç aylık ve yıllık bazda izlenmekte ve genel olarak bu değişkenlerden tek başına veya birleşik şekilde finansal istikrar konusundaki sinyaller takip edilmektedir.⁸³

Özellikle erken uyarı göstergeleri ve sistemleri finansal kurumlardaki ve piyasalardaki stresin tespit edilmesi açısından önemli rol oynayabilmektedir. Bu tür sistemlerde tarihsel veriler ve deneyimler ışığında bazı öncü göstergeler yardımıyla finansal tansiyonun durumu görülebilmektedir. Örneğin faiz oranlarının seviyesi varlık fiyatlarındaki gelişmeler açısından önem taşımaktadır. Muhtelif akademik çalışmalar toplam kredilerin GSMH'ya oranının özellikle yatırım düzeyindeki ciddi artışlarla birlikte, varlık fiyatlarındaki balonların ve finansal krizlerin tahmin edilmesinde öncü bir gösterge olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, bono ve hisse senedi gibi finansal piyasa göstergelerinin bu piyasalardaki gelişmelerin çok ötesinde ekonominin geneli hakkında önemli bilgileri yansıttığı da belirtilmektedir.⁸⁴

1.11. Finansal İstikrarın Göstergeleri

Finansal istikrar kavramı izah edilirken, finansal istikrarın tek bir göstergeye indirgenmesinin ve belirli göstergelerden hareketle takip edilmesinin ne kadar güç olduğuna değinilmişti. Ancak yine de finansal istikrarın izlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınabilmesi bakımından bazı göstergelerden faydalanılması zaruridir. Aksi takdirde finansal sistemde emareleri ortaya çıkan bazı olumsuz gelişmelerin sistemik etkileri meydana çıkmadan her hangi bir önlem alınması mümkün olamayacaktır.

⁸³ B. GADANECZ, K. JAYARAM, **Measures of Financial Stability - A Review**, Banks For International Settlements IFC Bulletin No 31, July 2009, Sf. 366-370.

⁸⁴ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 20-21.

Öncelikle finansal istikrar göstergelerinin finansal sistemin tümü ve unsurları hakkında bilgiler içermesi gerekmektedir. Bu çerçevede finansal sistem içerisinde oluşan stresin muhtelif değişkenler ile belirlenmesi gerekmektedir. Ancak böylesi bir finansal stresin sadece belirli bir gösterge ile anlaşılmasının güçlüğü nedeniyle finansal kurumlar ve piyasalar ile finansal sistemin bütünü nü temsil eden değişkenlerden müteşekkil endeksler oluşturulmaktadır. Söz konusu endeksler ile finansal sistemin unsurlarının etkinliği ve bu unsurların finansal sistemin tamamı ve ekonominin geneli ile olan ilişkisi ve etkisi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Endeksleme çalışmalarında son derece gelişmiş modellemeler ve formülasyonlar kullanılmakla birlikte, daha basit göstergelerden de yararlanılmaktadır. Ayrıca, belirli alt ve üst eşikler hesaplanmak suretiyle finansal istikrar konusundaki hassas noktalar takip edilmektedir.⁸⁵

Uygulamada piyasa fiyatlarına dayalı göstergelere de ağırlık verilmektedir. Özellikle piyasaların finansal sistemdeki gelişmeleri yakından takip ettiği ve doğru fiyatladığı yönündeki tespitler bu tür gelişmeleri teşvik etmektedir. Ayrıca, piyasalardan temin edilen bilgilerin sonraki dönemler açısından önemli ipuçları barındırması ve bu tür bilgilere ulaşmanın hızlı ve kolay olması diğer cazip hususlardır. Örneğin piyasa verilerine dayalı oynaklık (volatilité) ve iflas olasılıkları göstergelerinden hareketle finansal istikrar belirli ölçüde izlenebilmektedir.⁸⁶

Finansal istikrarın izlenebilmesi açısından bankacılık krizlerinin ve iflaslarının da dikkate alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Zira bankalar finansal sistem içerisinde gerek faaliyet hacmi ve gerekse ağırlıkları itibarıyla son derece hayati kurumlardır. Dolayısıyla bu kurumların mikro bazda yaşayacağı sorunların finansal istikrar bakımından önemli bir gösterge olduğu ve bu nedenle bankacılık krizlerinin ve iflaslarının takip edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak bu noktada bankacılık krizlerinin ne olduğu ve bu ifadeden ne anlaşılması gerektiği hususu önem kazanmaktadır. Literatürde farklı bankacılık krizi tanımları olmakla birlikte, bu tanımlamalar temelde mudilerin “banka paniği”ne kapılmasını en önemli bankacılık krizi göstergesi olarak değerlendirmektedir. Bunun dışında, bankaların yükümlülüklerini yerine getirememesi, yüksek sorunlu kredi oranları, kârlılık zafiyetleri ve kamu müdahalesinin zorunlu hale gelmesi birer kriz göstergesi olarak kabul edilmektedir.⁸⁷

Finansal istikrar göstergelerinin değerlendirilmesinde mikro ve makro düzeyde ihtiyatlı göstergeler kullanılmaktadır. Bilanço verilerine dayalı

⁸⁵ J. Willem VAN DEN END, **Indicator and Boundaries of Financial Stability**, DNB Working Paper, No 97, March 2006, Sf. 2.

⁸⁶ M. BLAVARG, M. PERSSON, **The Use of Market Indicators in Financial Stability Analysis**, Riksbank Economic Review, II, 2003, Sf. 25-26.

⁸⁷ A.G. HERRERO, P. D. RIO, **Financial Stability and The Design of Monetary Policy**, Bank of Spain Working Paper, No 315, 2003, Sf. 9-11.

sektörel pozisyonlar, gelir ve borçluluk oranları, kredi spreadleri gibi karşı taraf risk ölçümleri, sorunlu kredi oranları gibi aktif kalitesine ve likiditeye ilişkin ölçümler, kur riski bakımından açık pozisyonlar ve bunların sektörel yoğunluk dağılımları standart göstergeler olarak da nitelendirilmektedir. Bu tip mikro bazda ihtiyatlı göstergeler makro düzeyde toplanmaktadır. Ayrıca bu toplamanın da ötesine geçilerek daha geniş bir bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır. Finansal sistemi bir bütün olarak kapsayan ve para, repo, bono, sermaye ve türev ürünleri gibi önemli piyasalardaki koşulları gösteren gösterge setleri gerekmektedir. Bu tür gösterge setleri, piyasa likidite ölçümleri (spreadler vb.), varlık fiyat beklentileri (türev ürün fiyatları vb.), piyasa belirsizlik ve risk düzeyi (volatilité göstergeleri vb.) ve varlık fiyatlarının devamlılığı (piyasa derinliği ve genişliği, fiyat-kazanç oranı vb.) gibi hususları içermelidir.⁸⁸

Finansal istikrara ilişkin göstergelerin sadece kırılganlıklara veya potansiyel dalgalanmalara odaklanmaması, ayrıca finansal sistemin dayanıklılığını gösteren ve krizlere karşı tampon görevi yapacak değişkenlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu noktada finansal kurumların sermaye yapısı, sigorta olanakları ve diğer koruma tedbirlerinin gücü önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, IMF tarafından hazırlanan ve üye ülkelerin finansal gücünü gösteren finansal sağlamlık göstergeleri yukarıda verdiğimiz faktörleri yansıması bakımından dikkate değerdir. IMF Yönetim Komitesi, üye ülkelerden alınan anket sonuçlarına göre asıl ve destekleyici olmak üzere, finansal sağlamlık göstergelerini ilk olarak 2001 yılında yayımlamıştır.

“IMF, yayımladığı finansal sağlamlık göstergeleri ve makro göstergeler yardımıyla finansal istikrarı analiz etmektedir. Buna göre finansal istikrarın unsurları; mevduat kabul eden finansal kuruluşlar, diğer finansal kuruluşlar, reel sektör, hanehalkı, piyasa likiditesi, emlak piyasası ve makroekonomik göstergelerden oluşmaktadır.”⁸⁹

⁸⁸ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 20-21.

⁸⁹ GENÇAY, a.g.t., Sf. 27, 84.

Tablo 1: IMF Finansal Sağlamlık Göstergeleri

Asıl Set	
Mevduat Kabul Eden Finansal Kuruluşlar	
Sermaye Yeterliliği	Yasal Özkaynak / Risk Ağırlıklı Varlıklar Birinci Kuşak Sermaye / Risk Ağırlıklı Varlıklar Net Takipteki Alacaklar / Sermaye
Varlık Kalitesi	Takipteki Alacaklar / Toplam Krediler Kredilerin Sektörel Dağılımı
Gelir ve Karlılık	Net Kâr / Toplam Aktifler Net Kâr / Özkaynaklar Faiz Marjı / Toplam Gelir Faiz Dışı Giderler / Toplam Gelir
Likidite	Likit Varlıklar / Toplam Aktifler (Likit Varlık Oranı) Likit Varlıklar / Kısa Vadeli Yükümlülükler
Piyasa Riskine Duyarlılık	Yabancı Para Net Açık Pozisyon / Sermaye
Destekleyici Set	
Mevduat Kabul Eden Finansal Kuruluşlar	Sermaye / Toplam Aktifler Büyük Krediler / Sermaye Kredilerin Coğrafi Dağılımı Finansal Türevlerde Toplam Varlık Pozisyonu / Sermaye Finansal Türevlerde Toplam Yükümlülük Pozisyonu / Sermaye Hazine Geliri / Toplam Gelir Personel Harcamaları / Faiz Dışı Giderler Gösterge Kredi Faiz ve Mevduat Faiz Farkı En Yüksek ve En Düşük Bankalararası Faiz Farkı Müşteri Mevduatları / Toplam Krediler (Bankalar Hariç) Yabancı Para Krediler / Toplam Krediler Yabancı Para Yükümlülükler / Toplam Pasifler Özkaynakların Net Açık Pozisyonu / Sermaye
Diğer Finansal Kuruluşlar	Varlıklar / Toplam Finansal Sistem Varlıkları Varlıklar / GSYİH
Finans Dışı Sektör	Toplam Borçlar / Özkaynaklar Net Kâr / Özkaynaklar Toplam Gelirler / (Faiz + Ana Para Ödemeleri) Net Yabancı Para Pozisyonu / Özkaynaklar Alacaklılardan Korunma Başvuru Sayısı
Hanehalkı	Hanehalkı Borcu / GSYİH Hanehalkı Borç Servisi ve Ana Para Ödemeleri / Toplam Gelir
Piyasa Likiditesi	Hisse Senedi Piyasalarındaki (Likit Diğer Piyasalarda) Alış-Satıő Spread Ortalaması Hisse Senedi Piyasasında (Likit Diğer Piyasalarda) Günlük Ortalama Devir Hızı
Emlak Piyasası	Mesken Konut Fiyatları (Yıllık Fiyat Değişimi) Ticari Emlak Fiyatları (Yıllık Fiyat Değişimi) Mesken Amaçlı Konut Kredisi / Toplam Krediler Ticari Amaçlı Konut Kredisi / Toplam Krediler

IMF'in finansal sağlık göstergeleri ile makro ekonomik koşullardan, finansal sisteme, hane halkından, reel sektöre ve finansal altyapıya kadar pek çok konuyu finansal açıdan ölçen oran ve hesaplamalar sağlanmaktadır. Böylece üye ülkelerin finansal sistemlerinin sağlık ve hassasiyet düzeyi takip edilmeye çalışılmaktadır. Yukarıda Tablo 1'de IMF'nin finansal sağlık göstergeleri toplu olarak yer almaktadır.⁹⁰

Günümüzde dünya genelinde merkez bankaları hazırlamış oldukları finansal istikrar raporları ile erken uyarı sistemlerini ve geniş çaplı değişken endeks ve göstergeleri, finansal istikrarın izlenmesi açısından dikkate almaktadır. Örneğin Avrupa Merkez Bankası Finansal İstikrar Raporu'nda spesifik değişkenlere dayalı dört grup bazında analiz yapmaktadır. İlk olarak bankacılık kesiminin bilançolarına dayalı bir değerlendirme yapılmaktadır. Sistemik açıdan önemli olan bankalar ele alınarak bankaların genel olarak kârlılık, aktif kalitesi ve sermaye yeterliliğine bakılmaktadır. İkinci olarak finansal sektör açısından temel risk kaynakları incelenmektedir. Bu çerçevede, bankacılık sektöründeki rekabet durumu, kredi büyümesi, risk yoğunlaşması, varlık fiyatlarındaki gelişmeler, ekonomik konjonktür ve parasal koşullar değerlendirilmektedir. Üçüncü olarak finansal sektörün dayanıklılığı ve riskleri karşılama gücü ele alınmaktadır. Dördüncü grup olarak sermaye piyasasında yer alan muhtelif yatırım ürünleri fiyatlarından hareketle geleceğe yönelik hesaplamalar yapılmaktadır.⁹¹

Bileşik finansal istikrar göstergeleri, finansal sağlık endeksleri, erken uyarı sistemleri, merkez bankalarının finansal istikrar raporlarındaki veri setleri, belirsizlik ve oynaklık göstergeleri, finansal kurumların bilanço verileri ve finansal piyasalardaki gelişmelerden hareketle kurulan pek çok finansal istikrar hesaplamasına rağmen, finansal istikrarın tek bir göstergeye veya hesaplama indirgenmesi mümkün görülmemektedir. Ancak tüm hesaplama ve göstergeler finansal sistemin sağlığı açısından bir fikir vermesi ve muhtemel gelişmelerin yönünün tahmin edilmesi bakımından son derece önemlidir. Bu nedenle, başta merkez bankaları tarafından hazırlanmakta olan finansal istikrar raporlarında yer alanlar olmak üzere, bu tür veri, gösterge ve hesaplamalardan finansal istikrarın durumu hakkında bilgi edinmekte faydalanılmaktadır.

TCMB (2010) Finansal İstikrar Raporu'nda da bir finansal sağlık endeksi bulunmaktadır. Söz konusu Rapor'da endekisle ilgili olarak:

“... bankacılık sektörünün finansal yapısının sağlamlığının ne yönde hareket ettiğine ilişkin bir “bileşik gösterge” oluşturmak amacıyla hesaplanmaktadır. Endeksin oluşturulmasında; aktif kalitesi, likidite, kur riski, faiz riski, kârlılık ve sermaye yeterliliği endeksleri olmak üzere altı

⁹⁰ IMF, <http://www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/fsi.htm> (30.07.2010).

⁹¹ GADANECZ, JAYARAM, a.g.m., Sf. 372-376.

alt endeks kullanılmıştır. Her bir alt endeks için de bankacılık sektörünün risklerini ve kırılma noktalarını yansıtabilecek rasyolar seçilerek, bunlar belli ağırlıklar çerçevesinde endeksi oluşturmuştur”

ifade edilmektedir. Endeksin detayına ilişkin bilgiler aşağıda Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2: TCMB Finansal Sağlık Endeksi Alt Bileşenleri

	Göstergeler	Endekse Etkinin Yönü	Ağırlık
Aktif Kalitesi	Brüt Takipteki Alacaklar / Brüt Kredi	Negatif	0.33
	Net Takipteki Alacaklar / Özkaynaklar	Negatif	0.33
	Duran Aktifler (1) / Toplam Aktifler	Negatif	0.33
Likidite	Likit Aktif (2) / Toplam Aktif	Pozitif	1.00
Kur Riski	Bilanço İçi Açık Poz. / Özkaynaklar (3)	Negatif	0.50
	Yabancı Para Net G. Poz. (4) / Özkaynaklar	Negatif	0.50
Faiz Riski	(1 Aya Kadar Faize Duyarlı TP Aktifler - TP Pasifler) (5) / Özkaynaklar	Negatif	0.50
	(1 Aya Kadar Faize Duyarlı YP Aktifler - YP Pasifler) (5) / Özkaynaklar	Negatif	0.50
Kârlılık	Ner Kâr / Toplam Aktif	Pozitif	0.50
	Net Kâr / Özkaynaklar	Pozitif	0.50
Sermaye Yeterliliği	Serbest Sermaye (6) / Toplam Aktif	Pozitif	0.50
	Sermaye Yeterliliği Rasyosu	Pozitif	0.50
(1) Duran Aktifler; iştirak, bağlı ortaklık, elden çıkarılacak kıymetler, sabit kıymetler ve net takipteki alacaklar toplamından oluşmaktadır.			
(2) Likit Aktifler; nakit değerler, Merkez Bankası, piyasalar, bankalar ve ters repo işlemlerinden alacaklar toplamından oluşmaktadır.			
(3) Özkaynaklar, yasal özkaynak tanımı olup, bilançonun pasifinde yer alan özkaynak tanımından farklıdır. Hesaplama mutlak değer olarak yapılmıştır.			
(4) Bilanço içi yabancı para pozisyonu ile bilanço dışı kalemlerin toplanması ile yabancı para net genel pozisyonu elde edilmektedir. Hesaplama mutlak değer olarak yapılmıştır.			
(5) Hesaplama mutlak değer olarak yapılmıştır.			
(6) Serbest sermaye, özkaynak tutarından duran aktiflerin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır.			

Kaynak: TCMB (2010), a.g.r., Sf. 80-81

TCMB Finansal İstikrar Raporu’nun daha önceki sayılarına bakıldığında, finansal sağlık endeksinin zaman içerisinde değişiklik geçirdiği görülmektedir. Bankacılık mevzuatında meydana gelen değişikliklerle birlikte

bankaların hesaplamak zorunda oldukları oran ve yükümlülükler de zaman içerisinde değişmiş ve buna bağlı olarak endeksin yapısında bazı farklılıklar olmuştur.

TCMB'den Özcan (2006) yapmış olduğu çalışmada, yukarıda sözü edilen finansal sağlık endeksini, daha geniş bir zaman aralığında hesaplayabilme açısından biraz değiştirmek suretiyle kullanmıştır. TCMB tarafından hazırlanan finansal sağlık endeksinde bankalar tarafından detayları kamuoyuna açıklanmayan bazı rasyolar (sermaye yeterliliği, yabancı para net genel pozisyonu ve likidite gibi) bulunduğundan, bu oranların yaklaşık muadilleri kamuya açık bilanço verileri üzerinden hesaplanmak suretiyle analize dâhil edilmiştir. Anılan çalışmada bu durum hakkında;

“finansal sistem istikrarının analizinde kullanılacak bir endeks tespit edilmeye çalışılacaktır. Her ne kadar tek bir endeks ile birçok makro ve mikro unsurdan etkilenmekte olan finansal istikrarın varlığı hakkında kesin yargılara ulaşamıyor olsa da, bu şekilde bir endeksin tespitinin finansal istikrarın analizi için anlamlı bilgiler içeriyor olması ihtimali de göz ardı edilmemelidir”

belirtilmektedir.⁹² Yine TCMB'den Gençay (2007) da TCMB'nin finansal sağlık endeksine benzer bir endeksi finansal istikrarın ölçülmesi amacıyla kullanmıştır. Bu çerçevede endeksin hesaplanmasında, farklı kurumlardan elde edilen verilerin kullanılması nedeniyle endekste bazı uyarlamalar yapıldığı ve konsolide endeksin, aktif kalitesi, likidite, kur riski, kârlılık ve sermaye yeterliliğini ölçen oranlardan hareketle hesaplandığı belirtilmektedir.⁹³

Ülkemizde bankacılık sektörünün düzenlenmesinden ve denetiminden sorumlu yasal otorite olan BDDK da bankacılık sektörünün sağlık göstergelerini üç ayda bir yayımlanan Finansal Piyasalar Raporu'nda kamuoyu ile paylaşmaktadır. Söz konusu Rapordaki “Finansal Sağlık Göstergeleri” aşağıda Tablo 3'de verilmiştir.

⁹² ÖZCAN, a.g.t. Sf. 80-83.

⁹³ GENÇAY, a.g.t. Sf. 51-52.

Tablo 3: BDDK Bankacılık Sektörü Finansal Sağamlık Göstergeleri

Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu
Serbest Sermaye/Toplam Özkaynaklar
Toplam Özkaynaklar/Toplam Yabancı Kaynaklar (1)
Toplam Özkaynaklar/Toplam Aktifler
Krediler/Toplam Özkaynaklar
Likidite Göstergesi (2)
Yabancı Para Net Genel Pozisyonu /Özkaynaklar
Bilanço dışı İşlemler/Toplam Aktifler
Takipteki Alacaklar/Brüt Krediler
Takipteki Alacaklar Karşılığı/Takipteki Alacaklar
Bireysel Krediler/Toplam Krediler
Kâr Eden Banka Sayısı/Toplam Banka Sayısı
Kâr Eden Bankaların Aktifleri/Toplam Aktifler
Vergi Sonrası Aktif Kârlılığı (ROA)
Vergi Sonrası Özkaynak Kârlılığı (ROE)
Provizyon Sonrası Net Faiz Gelirleri /Toplam Brüt Gelirler (3)
Faiz Giderleri/Toplam Giderler
Faiz Gelirleri/Faiz Giderleri
Faiz Dışı Gelirler/Faiz Dışı Giderler
(1) Toplam Yabancı Yükümlölükler=Toplam Yükümlölükler–Toplam Özkaynaklar
(2) Likidite Göstergesi = (Nakit Değerler+Bankalardan (Merkez Bankası ve Para Piyasalarından Değerler+ Zorunlu Alacaklar dâhil) Alacaklar+Alım Satım Amaçlı Menkul Değerler+Satılmaya Hazır Menkul Karşılıklar)/(Mevduat+Bankalara (Merkez Bankası ve Para Piyasalarına Borçlar dâhil) Borçlar)
(3) Toplam Brüt Gelirler= Faiz Gelirleri+Faiz Dışı Gelirler

Kaynak: BDDK **Finansal Piyasalar Raporu** Sayı 17 Mart 2010 Sf. 16.

BDDK tarafından yayımlanan Finansal Piyasalar Raporu'nda ayrıca "Bankacılık Sektörü Performans Endeksi" de bankacılık sektörünün sıhhatinin izlenebilmesi bakımından 2003 yılı baz alınmak suretiyle açıklanmaktadır. Söz konusu Endeks, likidite, özkaynak, kur riski, kârlılık ve aktif kalitesi olarak 5 ana başlık altında hesaplanarak, bileşik bir endeks değeri oluşturmaktadır.⁹⁴

⁹⁴ BDDK (2010a), a.g.r., Sf. 17.

1.12. Finansal İstikrar ve Merkez Bankaları

Merkez bankalarının temel olarak fiyat istikrarını hedeflemesi ve bu amaçla bağımsız hareket edebilmesi konusunda genel bir uzlaşma olduğunu kabul etmek mümkündür. Buna karşılık merkez bankalarının finansal istikrar açısından fonksiyonu konusunda geniş bir yapısal çeşitlilik olduğu söylenebilecektir. Öte yandan, merkez bankalarının bankacılık düzenleme ve denetimi konusunda ortak bir geleneğe sahip olduğunu ileri sürmek ise oldukça güçtür. Merkez bankalarının bankacılık düzenleme ve denetim yetkisi ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Buna rağmen, bankacılık ve ödemeler sistemindeki sistemik istikrar ve finansal krizlerin çözümlenmesi açısından merkez bankalarının önemli fonksiyonlarının olması gerekmektedir.⁹⁵

Bir ülkedeki ödemeler sisteminin işleyişi açısından merkez bankasının rolü hayattır. Bu tür bir rol finansal piyasaların işleyişi ve risk yönetimi faaliyetleri ile ilgilenmeyi de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla parasal sistemdeki istikrarın yalnızca fiyat istikrarına indirgenmemesi, finansal piyasaların istikrarının da gözetilmesi gerekmektedir. Bir ekonomideki finansal kurumların ve piyasaların sağlıklı işleyişini gözetmeden para piyasası işlemlerine odaklanmakla makroekonomik hedeflere ulaşmak ve olumlu sonuçlar elde etmek mümkün olamayacaktır. Bu nedenle, her ne kadar bağımsız bankacılık otoriteleri de bulunmakla birlikte, bir ekonomideki en önemli likidite kaynağı olan merkez bankalarını finansal istikrar ve krizlerin yönetilmesi bakımından göz ardı etmek olası değildir. Ayrıca, merkez bankalarının makro ekonomik istikrar hedefi de finansal istikrardan ayrı düşünülmemelidir.⁹⁶

Goodhart ve Tsomocos (2007) genel olarak finansal istikrar analizinin para politikası konusunun çok gerisinde kaldığını belirtmektedir. Bu noktada finansal istikrarın modellenmesinin güçlüğü önemli rol oynamaktadır. Finansal istikrarsızlık genelde iflas ve ödeme güçlüğü olasılığı ile ilişkilendirilmiştir. Buna karşılık çoğu makro ve parasal analiz hiçbir ekonomik unsurun iflas etmediğini varsayım olarak kullanmaktadır. Ayrıca, ekonomik modeller genel olarak ekonomik unsurların homojenliği üzerine kurulmaktadır. Ancak, iflas, ödeme güçlüğü olasılığı ve ekonomik unsurların homojen olmaması (bankalar ve müşteriler) hususları dikkate alınmadan finansal istikrarın analiz edilmesi mümkün değildir. Ayrıca, bankacılığın her geçen gün daha da uluslararası bir boyut kazanması, düzenleme ve denetim yapılarının ülke sınırları ile bağlı olması ve kriz yönetimlerinde kullanılan kamusal fonların ülkelerin kendi kamu maliyelerine ait olması finansal istikrar konusunu daha karmaşık hale getirmektedir. Tüm bu gelişmelere rağmen, gerek teorik açıdan ve gerekse uygulama bakımından hâlâ, fiyat istikrarı

⁹⁵ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 1-2.

⁹⁶ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 19-29.

yönünden merkez bankalarının bağımsızlığına atfedilen önem kadar, finansal istikrarın korunması için uygun bir kurumsal ve operasyonel yapının varlığı ve gerekliliği konusunda açık bir uzlaşmadan bahsedilememektedir.

Mishkin (2000a)'e göre de finansal istikrarsızlığın yıkıcı etkileri ortada iken, politika yapıcılar, özellikle merkez bankası yetkilileri, sadece fiyat istikrarına odaklanmamalı, finansal istikrarı tesis edecek politikaları da yakından değerlendirmelidir. Bununla birlikte fiyat istikrarı ile finansal istikrar birbirlerine zıt kavramlar değildir. Fiyat istikrarı hedefinin daha uzun vadeli borç sözleşmeleri ve daha sağlam bir ulusal para birimi gibi sonuçları finansal istikrarın temininde de önemli rol oynamaktadır. Zira uzun vadeli borçlanma yapısı finansal istikrarsızlığa karşı daha az hassas bir ortam oluşturmanın yanında, bir finansal kriz ortamından daha kolay çıkılmasına katkı sunacaktır. Yine ani fiyat ve kur hareketlerinin piyasalar ve makro ekonomi üzerindeki muhtemel olumsuz neticeleri fiyat istikrarı hedefi ile engellenmeye çalışılacaktır.⁹⁷

Padoa-Schioppa (2002) merkez bankalarının finansal istikrar konusu ile ilgilenmek zorunda olduğunu ifade etmektedir. Gerek nihai likidite kaynağı olmaları ve gerekse kamu menfaati hedefleri, kendileri de bir banka olan merkez bankalarını bir anlamda karşı taraf (özellikle bankalar) konumundaki finansal sistemin sağlamlığını dikkate almaya zorlamaktadır. Merkez bankaları kadar finansal krizlerin olumsuz etkilerini giderme ve önleme konusunda yetkin başka kurumların bulunmadığı, bazı ülkelerde finansal sistemin kurumsal denetimi ile görevli olmasalar da merkez bankalarının finansal istikrarın sağlanması açısından çok önemli rollerinin olduğu muhakkaktır.⁹⁸

Padoa-Schioppa (2002) tarafından fiyat istikrarı ve finansal istikrarın sağlanması amacıyla finansal kurumlar üzerinde ve sistem genelinde etkili olan on adet politik araçtan bahsedilmektedir. Bu politik araçlardan ihtiyatlı düzenleme ve denetim ile mevduat sigortası dışındaki yedi politik araç konusunda merkez bankalarının doğrudan veya dolaylı etkisinin olduğu belirtilmektedir. Bunlar; fiyat istikrarı bakımından para politikası stratejisi, kısa vadeli faiz oranları, para piyasası işlemleri ve yapılan resmi ve özel açıklamalar şeklinde sıralanırken, finansal istikrar açısından fiyat istikrarı araçlarına ilave olarak ödemeler sistemi, acil likidite destekleri ve kriz koordinasyon çalışmaları finansal sistem ve kurumlar bazındaki politik enstrümanlar olarak gösterilmektedir.

IMF'den Schinasi (2003) ise gelişmiş ülke tecrübelerinin finansal istikrarın sağlanması bakımından merkez bankalarının finansal sistem içerisinde doğal bir rolü olduğunu gösterdiğini söylemektedir. Zira para arz

⁹⁷ MISHKIN (2000a), a.g.m., Sf. 32.

⁹⁸ PADOA-SCHIOPPA, a.g.m., Sf. 22.

etme imtiyazının, sağlıklı bir ödemeler sisteminin tesis edilmesinin, finansal sisteme likidite sağlanmasının, para politikaları açısından bankacılık sisteminin mevcut fonksiyonunun, fiyat istikrarı ile finansal istikrar arasındaki bağın ve finansal krizlerin yayılma etkisinin merkez bankalarını finansal istikrar konusunun doğal bir parçası haline getirdiğini belirtmektedir. Ancak bazı durumlarda, merkez bankalarının finansal istikrar hususunda rol oynamasının, finansal sistemin düzenleme ve denetim yetkisini haiz olmasını gerektirebileceği ve finansal istikrarın sağlanması görevinin merkez bankalarının bilançolarına ilave riskler yükleyebileceği anlaşılmaktadır.⁹⁹

İspanya Merkez Bankası'ndan Herrero ve Rio (2003) para politikasının finansal istikrarın sağlanmasındaki ve bankacılık krizlerindeki rolü konusunda yaptıkları 79 ülkeyi kapsayan çalışmalarında, merkez bankalarının para politikası tercihlerinin bankacılık krizlerinin oluşmasında etkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Merkez bankalarının dar bir hedef çerçevesinde, fiyat istikrarına odaklanarak hareket etmesinin ve merkez bankalarının bağımsızlık derecesinin bankacılık krizi olasılığını azalttığı ve merkez bankalarının finansal sistem içerisindeki etkilerini arttırdığı belirtilmektedir. Ayrıca, literatürde bu konu tartışmalı olmakla birlikte, merkez bankalarının bankacılık düzenleme ve denetim yetkisini haiz olmasının bankacılık krizlerinin oluşma ihtimalini önemli oranda azalttığı saptanmıştır. Ancak bu durumun analizdeki verilerin zaman serisi ve uygulama farklılıkları dikkate alınarak ihtiyatlı şekilde değerlendirilmesi talep edilmektedir. Ayrıca, çalışmada finansal istikrarsızlığın bankacılık krizi ile özdeşleştirilerek dar olarak tanımlandığı, finansal istikrarın daha geniş bir perspektifle tanımlanmasının farklı neticeler verebileceği ifade edilmektedir.¹⁰⁰

Netice olarak, merkez bankaları finansal istikrar konusunu son derece yakın bir ilgi ve hassasiyetle takip etmektedirler. Bu çerçevede, ABD, Kanada, İngiltere, Japonya, Avrupa, Yeni Zelanda ve İsveç Merkez Bankaları'nın yasal amaçları arasında, ödemeler sistemleri ve finansal sistemin etkin çalışması başta olmak üzere, genel ekonominin ve finansal sistemin durumunun gözetilmesi sayılmaktadır.¹⁰¹ Örneğin İngiltere Merkez Bankası'nın resmi internet sayfasında iki temel amacından açıkça bahsedilmektedir. Bu hedeflerin parasal ve finansal istikrar olduğu belirtilmekle birlikte, parasal istikrar için bu hedefin sağlanması amaçlanırken, finansal istikrar için bu hedefin gerçekleşmesine katkı yapılması şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir.¹⁰² Dolayısıyla bu ifadelerle finansal istikrarın önemine açıkça vurgu yapılırken, finansal istikrarın

⁹⁹ G. J. SCHINASI, **Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets**, IMF Working Paper, WP/03/121, June 2003, Sf. 16.

¹⁰⁰ HERRERO, RIO, a.g.m., Sf. 45-46.

¹⁰¹ FERGUSON, a.g.m., Sf. 13.

¹⁰² İngiltere Merkez Bankası, <http://www.bankofengland.co.uk/about/corepurposes/index.htm> (30.09.2010).

sağlanması konusunda daha geniş bir uzlaşısı ve ortak çabaya göndermede bulunulmuştur.

TCMB'ye göre de finans piyasalarında son dönemlerde ortaya çıkan gelişmeler ve bu gelişmelerin 90'lı yıllarda giderek ivme kazanması, merkez bankalarının temel fonksiyonlarını etkilemiştir. Fiyat istikrarının yanı sıra küreselleşme, finansal serbestleşme ve teknolojik gelişmelere paralel olarak yaşanan finansal krizler nedeniyle, fiyat istikrarı hedefinin gerçekleştirilmesi doğrultusunda finansal istikrar konusu merkez bankalarının politika gündemlerinde öncelik kazanmaya başlamıştır. Birçok merkez bankasının, bankaların gözetim ve denetimini diğer bağımsız kuruluşlara devretmesi, finansal istikrarın sağlanması amacıyla merkez bankalarının finansal sistemi değerlendirme çalışmalarına verdiği önemi azaltmamış, tam tersine, fiyat istikrarı ve finansal istikrar hedeflerinin birbirlerinden ayrı düşünölemeyeceği görüşü giderek yaygınlaşmıştır. Özet olarak TCMB'ye göre etkin işleyen güçlü bir finansal sistem, para politikasının uygulanmasına yardımcı olduğu gibi, dışsal şokların atlatılması için gerekli esnekliği de sağlamaktadır.¹⁰³

TCMB'ye göre;

“merkez bankaları para politikası karar sürecinde bir bütün olarak finansal sistemin istikrarını gözetmekte ve sistemi tehdit eden ve sistemik risk yaratıcı çeşitli faktörleri makro bazda değerlendirmektedir. Finansal sistemin makro düzeyde değerlendirilmesi, finansal istikrarı bozabilecek unsurların tespiti ve gereken önlemlerin alınması, para politikası uygulayıcısı, ödeme sistemleri sorumlusu ve son kredi mercii olan merkez bankalarının görevleri arasındadır. Ayrıca, bankacılık sisteminin parasal aktarım mekanizmasının bir parçası olması ve finansal istikrarsızlığın sürdürülebilir büyüme ve fiyat istikrarı gibi makroekonomik hedefler açısından tehdit yaratması gibi nedenlerle merkez bankalarınca finansal istikrara verilen önemi artırmaktadır. Merkez bankaları, para politikası karar sürecinde finansal sistemin bir bütün olarak istikrarını gözettiğinden, güçlü ve etkin işleyen bir finansal sistemin varlığı, esas hedefleri olan fiyat istikrarının sağlanması için son derece önemlidir.”¹⁰⁴

Ayrıca, TCMB Kanunu'na göre; finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak, mali piyasaları izlemek ve mali piyasaları izlemek amacıyla, bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemek ve istatistiki bilgi toplamak TCMB'nin yasal bakımdan temel görev ve yetkileri arasında da sayılmaktadır.

¹⁰³ TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sss.php> (30.09.2010).

¹⁰⁴ TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sss.php> (30.09.2010).

Dünya çapında merkez bankalarının finansal istikrar konusundaki en kapsamlı ve resmi çalışmaları periyodik olarak yayımlanan finansal istikrar raporlarıdır. IMF'den Cihak (2006) dünya genelinde merkez bankalarının yayımlamış olduğu finansal istikrar raporları konusunda yaptığı araştırma sonucunda, bu raporların yayımlanması ve içeriğinin geliştirilmesi ile ilgili olarak giderek artan bir trendin söz konusu olduğunu belirtmektedir. Her ne kadar geliştirilmeye muhtaç tarafları olsa da bu raporların merkez bankalarının finansal istikrar konusunu analiz etmeleri açısından önemli ipuçları verdiğini ifade etmektedir. Cihak (2006) tarafından finansal istikrar raporlarında; finansal sektörün sağlamlığı konusunda operasyonel bir tanım getirilmesinin, zaman içerisinde dönemsel olarak yayımlanan bu raporların temel analizlerinin açıklanmasının, analizlerde kullanılan verilerin açıklanmasının, finansal sistemde risklerin ve yoğunlaşmanın daha açık tartışılmasının, verilerin genelleştirilmeyerek daha çok ayrıştırılarak kullanılmasının, geçmiş verilere dayalı göstergelerden ziyade geleceğe dönük hesaplamalara odaklanılmasının, zaman içerisinde karşılaştırılabilir stres testlerin yayımlanmasının ve kullanılan senaryolara, likidite ve yayılma risklerine değinilmesinin önemli olduğundan bahsedilmektedir.¹⁰⁵

Diğer taraftan, küresel finans krizi sürecinde gündeme gelen finansal istikrar konusunda merkez bankalarının yeni roller üstlenmesinin, bu bankaların esas görevi olan fiyat istikrarı ile ilgili olarak bir takım sıkıntılar yaratabileceği ileri sürülmektedir. Merkez bankalarının klasik anlamda para politikasının uygulanması, nihai likidite kaynağı olma ve ödemeler sisteminin gözetimi şeklindeki temel görevleri yanında, finansal düzenlemelerin etkinliği gibi mikro konularda inisiyatif almasının bu bankaların kullandığı mevcut araçların makro ihtiyatlı kullanımını etkileyebileceği belirtilmektedir. Önemli artıları olmakla birlikte, merkez bankalarının finansal düzenleme alanına dâhil olması halinde, yeri geldiğinde düzenleme araç ve amaçlarının para politikası hedefleri ile çelişmesi durumunda, bu bankaların nasıl davranacağına çok büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir. Bu nedenle, finansal istikrar konusunda yeni oluşturulabilecek muhtemel bir operasyonel çerçeve içerisinde merkez bankalarının üstleneceği rollerin sonuçlarının ciddi biçimde ele alınması gerekmektedir.¹⁰⁶

Yukarıda verilen tüm açıklama ve değerlendirmelerden görüldü üzere, finansal istikrarın sağlanmasının belirli oranda merkez bankalarının temel görevleri arasında olduğu genelde kabul görmektedir. Ancak bu görevin tek başına merkez bankalarının politikaları ile temin edilmesinin imkân dâhilinde olmadığı konusunda da uzlaşmaktadır.

¹⁰⁵ Martin CIHAK, **How Do Central Banks Write on Financial Stability?**, IMF Working Paper, WP/06/163, June 2006, Sf. 45-47.

¹⁰⁶ Erlend Walter NIER, **Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis**, IMF Working Paper, WP/09/70, April 2009, Sf. 54-55.

1.13. Finansal İstikrar ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

G10 ülkelerinin merkez bankalarının öncülüğünde BIS bünyesinde Basel Bankacılık Denetim Komitesi'nin kurulmasında ve 70'li ve 80'li yıllarda finansal düzenlemelerin yapılmasında merkez bankaları belirleyici olmuşlardır. Ancak, 80'li yılların sonuna doğru ve 90'lı yılların başında fiyat istikrarının ve merkez bankalarının bağımsızlığının önem kazanmasının da bir sonucu olarak, bağımsız düzenleyici otoriteler bankacılık düzenleme ve denetimi konusunda daha çok ön plana çıkmıştır. Basel Bankacılık Kuralları'nın popülerlik kazanması, merkez bankalarının enflasyon hedeflemesi doğrultusunda bağımsızlıklarının önemli hale gelmesi, uluslararası bankacılık faaliyetlerinin daha da yaygınlaşması gibi nedenler düzenleyici otoritelerin finansal istikrar bakımından ağırlığını daha da artırmıştır.¹⁰⁷

Gelişen ve bütünleşen ekonomik, finansal ve teknolojik altyapıyla birlikte 90'lı yıllardan sonra finansal istikrarsızlık ulusal ve uluslararası düzeyde karar alıcıların en öncelikli konularından biri olmuştur. Özellikle 2007 yazından itibaren etkisini göstermeye başlayan küresel finans krizi bu trendi daha da güçlendirmiştir. Bugüne kadar yapılan çalışmalara rağmen finansal istikrar konusunda, fiyat istikrarında olduğu gibi, geliştirilmiş ortak bir operasyonel yapıdan bahsetmek mümkün değildir. Dolayısıyla bu konudaki çalışmalar ve bir uzlaşma arayışı halen devam etmektedir.¹⁰⁸ Ancak bu süreçte özellikle düzenleyici otoritelere yeni ve daha etkin görevlerin verilebileceği ciddi şekilde beklenmektedir.

Nitekim daha önceleri merkez bankalarının fiyat istikrarı yanında ikincil bir unsur olarak hedefledikleri finansal istikrar, son küresel finans krizi ile birlikte, düzenleyici kurumları daha yakından ilgilendirmeye başlamıştır. Federal Reserve Bank of Philadelphia'nın Başkanı Plosser (2009) küresel krizin yoğun olarak yaşandığı bir dönemde, finansal sistem düzenlemelerinin yeniden tasarlanması aşamasında üç hususun özellikle dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır. Bunların; batmayacak kadar büyük ve batmayacak kadar birbirine bağlı ön kabulleri, sistemik risk oluşturan kurumların çözümlenmesinde sistematik ve saydam düzenleme yaklaşımlarının geliştirilmesi ve yasal otoritelerin finansal istikrarın sağlanmasındaki rolleri olduğunu belirtmektedir.¹⁰⁹

Merkez bankalarının fiyat istikrarını sağlamak konusunda bağımsızlığına atfedilen önem kadar, bankacılık otoritelerinin bağımsızlığının da finansal istikrarın temini hususunda önemli olduğu kabul edilmektedir. Özellikle Basel Bankacılık Denetim Komitesi'nin yayımlanmış olduğu Etkin Bankacılık

¹⁰⁷ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 12-13.

¹⁰⁸ BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 1.

¹⁰⁹ PLOSSER, a.g.m., Sf. 4-5.

Denetimi için Temel Prensipler arasında bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerinin düzenleme, denetim, kurumsal ve mali açılardan bağımsızlığına son derece büyük önem verilmektedir.¹¹⁰

Diğer taraftan, etkin bir düzenleme ve denetim uygulaması için bankacılık otoritesinin bağımsız olması tek başına yeterli görülmemekte ve yeterli bir sorumluluk çerçevesinin varlığı da zorunlu tutulmaktadır. Belirli dengeleyici unsurlar ile kontrol edilmeyen bağımsızlığın bankacılık kesimi üzerinde baskı oluşturabileceği, yeni kurumsal tutuculuklara yol açabileceği, aşırı düzenlemelere neden olabileceği, bankacılık sektörünün şekillenmesinde sorunlara ve yeni maliyetlere maruz kalınmasına sebebiyet verebileceği ve diğer kamu kurumları ile iletişim eksikliklerini gündeme getirebileceği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bağımsızlığının son derece dengeli kontrol mekanizmaları ile belirli bir sorumluluk çerçevesine alınması önem arz etmektedir.¹¹¹

Bu bağlamda, bağımsız bankacılık otoritesinin yasal statüsü, hukuki olarak düzenlenmiş amaçları, yönetici ve çalışanlarının atanma, işten ayrılma ve görevden alınma prosedürleri, yetkilerin diğer kurum ve kişilerle çakışma durumu, hükümet, parlamento ve yargı çevreleriyle olan ilişkileri, kurumsal saydamlık ve bütçe olanaklarının kullanımına ilişkin sorumlulukları birer denge ve kontrol noktası şeklinde açıkça belirlenmelidir.

Ülkemizde TCMB dışında finansal sistemden sorumlu temel yasal otoriteler Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı'dır. Finansal sistemdeki kurumların ağırlığı dikkate alındığında, bu yasal otoriteler arasında bilhassa bankalar, leasing, faktoring ve tüketici finansman şirketlerinin düzenlenmesinden ve denetlenmesinden sorumlu olan BDDK finansal istikrar açısından en önemli düzenleyici ve denetleyici kurumların başında gelmektedir. TMSF, tasarruf mevduatının sigorta edilmesi ve BDDK'nın kararı ile sorunlu bankaların çözümlenmesiyle vazifelidir. SPK, borsalar, aracı kurumlar, yatırım fonları ve ortaklıklarının düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Hazine Müsteşarlığı ise sigorta ve bireysel emeklilik şirketlerini düzenleme ve denetleme ile görevlidir.

BDDK, TMSF, SPK ve Hazine Müsteşarlığı gibi finansal sistemin doğrudan düzenleyici ve denetleyici kurumları yanında, finansal sistem açısından dolaylı, ancak önemli etkileri bakımından Maliye Bakanlığı, Rekabet Kurumu ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı da önemli yasal otoriteler arasında sayılmaktadır. Verginin finansal sistem ve aracılık maliyetleri açısından ne kadar önemli bir teşvik ve engelleme unsuru olduğu

¹¹⁰ Marc QUINTYN, Michael W. TAYLOR, **Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability**, IMF Working Paper, WP/02/46, March 2002, Sf. 33-34.

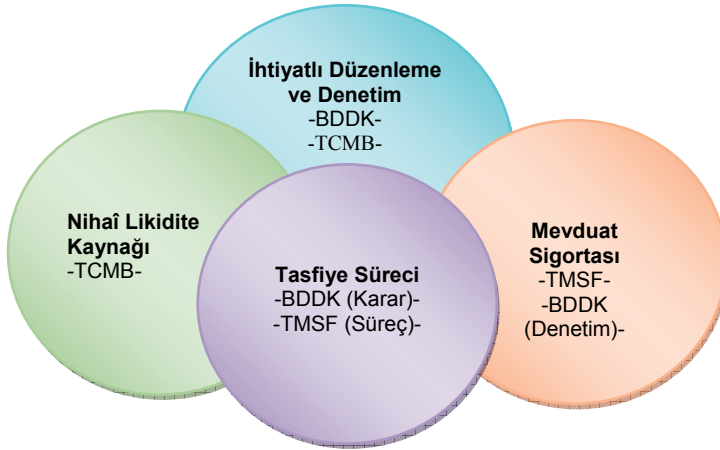
¹¹¹ QUINTYN, TAYLOR, a.g.m., Sf. 35.

bilinmektedir. Özellikle Avrupa Birliği uyum sürecinde rekabet hukukunun önem kazanması ve finansal sistemdeki oligopolistik piyasa yapı dikkate alındığında Rekabet Kurumu'nun önemi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, birer anonim ortaklık olmaları ve tüketici haklarının takibi bakımından finansal sistem içerisindeki kurumsal yapılar Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın düzenleme ve denetimi kapsamına zaman zaman girmektedir.

Netice olarak, ülkemizde finansal sistem TCMB dışında dördü doğrudan üçü ise dolaylı etki sahibi altı önemli kamu otoritesine farklı düzenleme ve denetim alanları yönünden muhatap olarak faaliyet göstermektedir. Bu kurumlardan BDDK, TMSF, SPK ve Rekabet Kurumu idari ve mali açıdan özerk olarak teşekkül ettirilmiştir. Buna karşılık diğer üç kamu organı bakanlıklar şeklinde merkezi hükümete doğrudan bağlı olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla, TCMB de dâhil edilerek, bu kurumlar arasında eşgüdümün sağlanması finansal sisteminin sağlıklı bir şekilde faaliyet göstermesi açısından önemlidir.

Finansal sistemin güvenli ve sağlam bir ortamda faaliyet göstermesi bakımından kamu otoritelerinin birbirleriyle eşgüdüm içinde icra etmesi gereken dört esas fonksiyon bulunmaktadır. Bunlar; ihtiyatlı bir düzenleme ve denetim mekanizması, nihai likide kaynağı, mevduat sigortası ve tasfiye sürecidir.¹¹² Bu işlevler ülkemiz uygulamasında bankalar açısından BDDK, TCMB ve TMSF tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, Şekil 3'te de görüldüğü üzere, bu kamu kurumları arasındaki ilişkiler ve eşgüdüm son derece yüksek bir önemi haizdir.

Şekil 3: Türkiye'de Bankacılık Sisteminin İstikrarı İçin Kamu Kurumlarının Temel Fonksiyonları



¹¹² Sebastian SCHICH, **Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects**, Financial Market Trends OECD, 2008, Sf. 4-5.

Türk Bankacılık Sistemi bakımından BDDK, TCMB ve TMSF'nin temel rolleri değerlendirildiğinde, bankaların doğrudan düzenlenmesi ve denetlenmesi BDDK tarafından yapılmaktadır. TCMB, bankalar için nihai likidite merci konumunda olmakla birlikte, mevduat ve zorunlu karşılıklar konusunda düzenleme ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Mevduat sigortası ve faaliyet izni iptal edilen bankalar için esas görevler TMSF tarafından yerine getirilmekle birlikte, BDDK mevduat sigortasının denetimini yapmakta ve bankaların faaliyet izinlerinin iptal edilmesine karar vermektedir.

Ülkemiz uygulaması bakımından finansal sistemin en önemli unsuru olan bankacılık sektörünün doğrudan düzenlenmesi ve denetlenmesi BDDK tarafından yapıldığından, bu kurumun oluşumu ve faaliyetleri son derece önem taşımaktadır. BDDK kurulmadan önce bankacılık kesiminin denetim ve gözetiminde, Hazine Müsteşarlığı, TCMB, SPK ve Maliye Bakanlığı gibi kurumların kısmen yer alması uygulamada ciddi anlamda çok başlılık yaratmıştır. Bahis konusu sistemde, bankaların birçok kuruma raporlama yükümlülüğünün olması, muhtelif kamu kurumlarının düzenleme, denetim ve gözetim sürecine girmesi, muhasebe ve bağımsız denetim standartlarının uygulamadaki farklılıkları gibi hususlar, bankacılık alanında düzenleme ve denetim etkinliğine zarar vermiştir. BIS ve IMF gibi uluslararası kuruluşların teşviki başta olmak üzere, *“küresel ölçekte de düzenleyici çerçevede yeni arayışlar bir zorunluluk olarak 1990'lı yılların sonlarına doğru ortaya çıkmıştır.”* Bu küresel eğilimlere paralel bir biçimde ve yurtiçi ihtiyaçlara da cevap vermek amacıyla, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na istinaden 31 Ağustos 2000 tarihinde BDDK faaliyete geçmiştir.¹¹³

BDDK'nın kurulması Türkiye Tarihi'nin en önemli ekonomik krizlerinin arifesinde gerçekleşmiştir. 2000 yılının Kasım ayında faiz oranları önemli ölçüde yükselmiş, yurtdışına hızlı sermaye çıkışı yaşanmış, hisse senedi fiyatlarında keskin bir düşüş gözlenmiş ve orta ölçekte bir banka TMSF'ye devredilmiştir. Krizin daha da derinleşmesini önlemek amacıyla kısa vadede bir dizi önlem alınmış ve piyasalarda nispi bir iyileşme sağlamıştır. Ancak, 2001 yılı Şubat ayında IMF destekli programa olan güven tamamen kaybolmuş ve Türk Lirası önemli oranda değer kaybetmiş ve üç ay içerisinde ikinci ve daha derin bir kriz yaşanmıştır.¹¹⁴ Bahis konusu krizler sonucunda toplam 22 banka TMSF'ye devredilmek zorunda kalmıştır.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin etkisiyle, mali bünyeleri ve kârlılık performansları önemli ölçüde bozulan bankacılık kesimini sağlıklı bir yapıya dönüştürmek amacıyla, 2001 yılı Mayıs ayında “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” uygulanmaya başlanmıştır. Bu program ile *“kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, TMSF'ye devredilen*

¹¹³ BDDK, **Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi**, Çalışma Tebliği, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, 3 Eylül 2010, Sf. 16.

¹¹⁴ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 20.

bankaların çözümlenmesi, özel bankacılık sisteminin rehabilitasyonu, gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesi ile sektörde rekabet ve etkinliğin artırılması” hedeflenmiştir. Bu amaçla, program kapsamında kamu bankalarının sermayeleri güçlendirilmiş, görev zararı alacakları Hazine tarafından ödenmiş ve yeni görev zararlarının oluşmaması için düzenlemeler değiştirilmiş, likidite sıkışıklığına yol açan kısa vadeli yükümlülükleri çözümlenmiştir. Ayrıca, özel bankacılık sisteminin açık pozisyonları iç borç takasıyla önemli oranda kapatılmış, sermaye yetersizliği olan bankalar hakkında gerekli tedbirler alınmış, bilançoların daha şeffaf hale gelmesi sağlanmak ve sorunlu aktiflerin çözümüne yardımcı olacak mekanizmalar devreye sokulmak suretiyle özel bankaların daha sağlıklı bir yapıya kavuşmasına çalışılmıştır.¹¹⁵

BDDK (2010b) tarafından yayımlanan ve Türkiye'nin kriz tecrübesini konu eden söz konusu çalışma tebliğinde;

“Krizler sonrası alınan tedbirler sayesinde bankacılık sektöründe hızlı bir iyileşme yaşanmıştır. Kamu bankalarının sistem üzerindeki bozucu etkileri azalırken, tüm bankaların bilanço yapıları güçlenmiş ve sağlanan istikrar ortamında küresel sermayenin payı artış göstermiştir. Kriz ve takip eden süreçte kurumsal kapasitenin artırılması amacıyla, BDDK'nın denetim alanı genişletilmiş, organizasyon yapısı gözden geçirilmiş, stratejik planlama yaklaşımı benimsenmiş, düzenleme süreci daha katılımcı ve şeffaf hale getirilmiş, denetim sistemi yerinde denetim ve uzaktan gözetimin bütünleştirilmesi ve yeni yaklaşım, yöntem ve uygulamalar ile güçlendirilmiştir. Kriz süreci ve sonrasındaki yeniden yapılanma faaliyetlerinin idari ve mali özerkliğe sahip BDDK tarafından yürütülmesi, sürecin etkinliğini arttırmıştır”.¹¹⁶

denilmek suretiyle, güçlü ve güncel düzenlemeler ile donatılmış, idari ve mali özerkliği haiz bir düzenleyici otoritenin bankacılık sisteminin tekrar istikrar kazanması için ne kadar önemli olduğuna açıkça vurgu yapılmaktadır.

Bu çerçevede, Türkiye'nin 2001 kriz döneminde ve sonrasında yaşadığı tecrübeler, *“bankacılık sistemindeki sorunların zamanında tespit edilerek, hızlı ve etkin bir şekilde çözümlenmesini sağlayacak”* düzenlemelerin, krizlerin çözümünün yanı sıra, bankacılık sistemini sağlamlaştıran faktörlerin başında geldiğini ortaya koymaktadır. Öte yandan yaşanan son küresel finans krizi de, *“ekonomilerin canlı dönemlerinde düzenlemelerin sıkılaştırılması yoluyla birikim yapılmasının, durgunluk dönemlerinde ise bu birikimlerin kullanılarak sorunların giderilmesine yönelik altyapıların oluşturulmasının”* önemini göstermiştir.¹¹⁷

¹¹⁵ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. VII-VIII.

¹¹⁶ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. VIII-IX.

¹¹⁷ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. IX.

1.14. Finansal İstikrarın Korunması

Finansal istikrarın sağlanması kadar bu istikrar ortamının sürdürülmesi de önemlidir. Yukarıda yapılan açıklamalarda finansal istikrarın ne olduğuna ve hangi unsurlardan müteşekkil olduğuna ve finansal istikrara etki eden faktörlerin belirlenmesine ve izlenmesine odaklanılmıştır. Bu süreçte finansal istikrarın korunabilmesi amacıyla bir operasyonel yapının zorunlu olduğu ve bu yapı içerisinde merkez bankaları ile düzenleyici ve denetleyici otoritelerin önemli rol oynadığına değinilmişti.

Şekil 1 ve 2’de gösterilen operasyonel yapı içerisinde finansal istikrarın korunması amacıyla önleyici, düzeltici ve çözümleyici faaliyetlerin gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Her üç grupta yer alan tedbir ve faaliyetlerin finansal sistemin durumu ve koşulları ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Önleyici tedbirler, finansal istikrar açısından halihazırda bir sorunun (olumsuz göstergelerin) olmadığı ve finansal sistemin etkin çalıştığı koşullarda, mevcut olumlu durumun devamını sağlayacak aksiyonlar şeklinde değerlendirilmektedir. Düzeltici önlemler, varlık fiyatlarındaki aşırı oynaklık ve bankacılık sisteminin sermaye kaybına uğraması gibi finansal istikrarı tehdit edecek göstergelerin kendini göstermeye başladığı ve bu durumun devamı halinde finansal istikrarın ciddi risk altına gireceği koşullarda devreye girmektedir. İkinci aşama gerek ayırt edilmesi ve gerekse uygun araçların kullanılması bakımından en güç ortamdır. Zira finansal ortamın ne oranda tehdit altında olduğu ve mevcut sorunlara karşı alınacak tedbirlerin boyutu belirsiz durumdadır. Çözümleyici önlemler ise artık finansal istikrarsızlığın yaşandığı bir aşamada uygulanmaktadır. Bu aşamada finansal sistem fonksiyonlarını sağlıklı bir şekilde yerine getirememekte ve mevcut sorunlar finansal sistem dışına yansımaya eğilimindedir.¹¹⁸

Houben, Kakes ve Schinasi (2004) her üç kategorinin niteliğini ve bu aşamalarda kullanılacak araçların ve alınacak tedbirlerin neler olduğunu aşağıda Tablo 4’deki gibi sınıflandırmaktadır.

¹¹⁸ HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 22-25.

Tablo 4: Finansal İstikrar İçin Politika Araçları

Araçlar	Önleme: Finansal istikrarın korunması amacıyla mevcut politikaların uygulanması	Düzeltilici Aksiyon: Finansal istikrara karşı oluşan risklerin azaltılması için öncelikli tedbirlerin alınması	özümleme: Finansal istikrarın yeniden tesisi için tepkisel politik müdahalelerin hedeflenmesi
Piyasa Disiplini	Devam, Güncelleme	Güçlendirme	İhtiyari Tedbirler
Mekanizmaları	Devam, Güncelleme	Güçlendirme	İhtiyari Tedbirler
Kurum içi Düzenleme	Devam, Güncelleme	Güçlendirme	Likidite, Mevduat Sigortası
Finansal Güvenlik Ağları	Devam, Güncelleme	Yoğunlaştırma	İlave Yoğunlaştırma
İzleme	Devam, Güncelleme	Yoğunlaştırma	İhtiyari Tedbirler
Düzenleme / Denetim	Mevcut Politikalar	İkna	Güvenin Yeniden Tesisi
Resmi İletişim Kanalları	Devam, Güncelleme	Dengesizlikleri Azaltma	İhtiyari Tedbirler
Makro Ekonomik Politikalar	Devam, Güncelleme	Güçlendirme	İhtiyari Tedbirler
Hukuk Sistemi			

Kaynak: HOUBEN, KAKES, SCHINASI, a.g.m., Sf. 23.

Finansal istikrarın korunması için ana esasları belirlenmiş ve genel olarak kabul gören bir operasyonel yapı bulunmamakla birlikte, bu konuya ilişkin bazı hususlar ön plana çıkmaktadır. Öncelikle, finansal istikrar için tasarlanacak bir operasyonel yapının mikro değil makro ihtiyatlı bir çerçevede olması gerekmektedir. Bu tür bir makro ihtiyatlı yapı finansal kurumlar yerine finansal sistemin tamamına odaklanmalıdır. İkinci olarak, finansal sektörde bazı kurumlar diğerlerine göre daha fazla dikkati hak etmektedir. Finansal sistemde bazı kurumlar kaldıraç oranları, likidite olanakları, diğer kurumlarla bağları ve sistem içerisinde oynadıkları rol gereği daha önemli olabilmektedir. Üçüncü olarak, finansal kurumların maruz kaldığı risklerin sistemik risk açısından yoğunluğuna önem verilmelidir. Sistemik riskte meydana gelen bir artış finansal sistemin istikrarını doğrudan tehdit etmektedir. Dördüncüsü, bu tür bir makro ihtiyatlı operasyonel yapıda finansal sistemin ekonomik döngü ile paralel hareket tarzının (procyclicality) yumuşatılması gerekmektedir. Dolayısıyla, ekonomik konjonktürün iyi olduğu zamanlarda, başta sermaye ve likidite olmak üzere, rezervlerin artırılması ve bu rezervlerin finansal stresin yükseldiği zamanlarda kontrollü bir şekilde serbest bırakılması önemlidir. Beşinci olarak, operasyonel yapının hareket tarzının takdir yetkisine dayalı olmaksızın otomatik dengeleme unsurlarına bağlı olması tercih edilmelidir. Takdir yetkisine dayalı sistemler hataya daha açık olduğundan risklerin tanımlanmasına ve ölçümlenmesine dayalı otomatik dengeleyicilerin de (stabilisers) bulunması faydalıdır. Ancak otomatik dengeleyicilerin takdir yetkisine tam bir alternatif olduğu düşünülmemeli, risklerin tanımlanmasının ve ölçümlenmesinin de sınırları olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Son olarak, bir operasyonel finansal

istikrar yapısının öngörülen amaçları doğrultusunda hangi araçları nasıl kullanacağını belirli bir düzen içerisinde olması önemlidir.¹¹⁹

Finansal istikrarın korunması için kurulacak bir operasyonel yapının makro ve mikro ihtiyatlı bakış açısının, öngörülen amaçlar çerçevesinde karşılaştırılması faydalı olacaktır. Zira her ne kadar makro ihtiyatlı bir bakış açısı tercih edilse de, finansal istikrarın korunması amacına yönelik mevcut operasyonel yapılarda hem makro hem de mikro ihtiyatlı yaklaşımlar olabilmektedir. Borio ve Drehmann'ın (2009) bu konuda yaptıkları bir karşılaştırma aşağıda Tablo 5'te verilmiştir.

Tablo 5: Makro ve Mikro İhtiyatlı Yaklaşımların Karşılaştırılması

	Makro İhtiyatlı	Mikro İhtiyatlı
İlk Hedef	Finansal sistemdeki sıkıntıların sınırlandırılması	Finansal kurumlardaki sıkıntıların sınırlandırılması
Nihai Hedef	Finansal istikrarsızlık nedeniyle milli hâsıla kaybı oluşmaması	Müşteri (yatırımcı/mudi) haklarının korunması
Riskin Niteliği	Kolektif davranışa dayalı olarak içsel	Bireysel (ekonomik birimlerin) davranışa dayalı olarak dışsal
Kurumlar Üzerindeki Ortak Risk Değerleri ve Korelasyonlar	Önemli	İlgisiz
İhtiyatlı Kontrollerin Ayarlanması	Sistem çapında; tündengelim (top-down)	Kurumsal riskler bazında; tümevarım (bottom-up)

Kaynak: BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 26.

Sonuç olarak, 2007 yılından itibaren etkilerini göstermeye başlayan küresel finans krizinin neticeleri dikkate alınarak; finansal düzenleme ve denetimlerin makro ihtiyatlı bir çerçevede güçlendirilmesi, finansal sistemin ekonomik konjonktürle paralel hareket tarzının sistemik etkilerinin dikkate alınması, karar alıcıların takdir yetkilerinin belirli bir disiplin içinde kullanılması ve otomatik dengeleyici araçların takdir yetkisine dayalı aksiyonlara karşı mümkün olduğunca tercih edilmesi, finansal istikrarın korunması amacıyla merkez bankaları ve finansal düzenleme ve denetim otoriteleri yanında konuyla ilgili farklı uzmanlık alanlarındaki yetkililerin de içinde yer aldığı kurumsal yapıların oluşturulması önem taşımaktadır.¹²⁰

Öte yandan, finansal istikrarın korunması amacıyla oluşturulacak yeni bir politika çerçevesinin sistemik riskin doğasını dikkate alması gerekmektedir. Sistemsel seviyede önemli finansal kuruluşların mikro ihtiyatlı bir şekilde

¹¹⁹ BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 25-27

¹²⁰ BORIO, DREHMANN, a.g.m., Sf. 32.

düzenlenmesine ilave olarak, bu kuruluşlar için özel bir tasfiye sürecinin oluşturulması ve para politikasının finansal dengesizliklere yol açan taraflarının makro ihtiyatlı araçlar ile elimine edilerek sistemik riski azaltacak enstrümanların güçlendirilmesi için özel bir çaba gösterilmesi zorunlu görölmektedir.¹²¹

Bu çerçevede, küresel finans krizi sonrasında finansal istikrarın korunması ve gözetilmesi konusunda önemli bir adım ABD'de atılmıştır. 21 Temmuz 2010 tarihinde yürürlüğe giren ve Dodd–Frank Kanunu olarak adlandırılan Wall Street Reformu ve Tüketicileri Koruma Yasası ile resmi olarak ilk kez Finansal İstikrar Gözetim Komitesi ve bu Komite'ye faaliyetlerinde destek verecek bir Finansal Araştırma Ofisi ABD Hazine Birimi altında ihdas edilmiştir. Bu komite, ABD'de finansal ve finansal olmayan kuruluşlardan kaynaklanan ve finansal istikrarı tehdit eden risklerin belirlenmesi, herhangi bir başarısızlık durumunda devletin yardım edeceği beklentisini yok ederek piyasa disiplininin artırılması ve ABD finansal sisteminin istikrarını tehdit eden hususların bertaraf edilmesi amacıyla kurulmuştur. Komite, Hazine Bakanı'nın başkanlığında ABD'de finansal sistemin kontrol ve gözetiminden sorumlu kurum ve kuruluşların başkanlarından oluşmaktadır. Komite, 10 asil ve 4 gözlemci üyeden müteşekkil olup yılda en az dört kez toplanmaktadır. Komite, ABD finansal piyasalarının istikrar, rekabet, ve bütünlük içinde, etkin şekilde faaliyet göstermesinin teminini, piyasa disiplinin artırılmasını ve yatırımcı güveninin sürdürülmesini temel hedef olarak belirlemiştir. Komite'ye bu amaçla, gerekli verilerin toplanması, finansal sistemin risklerinin değerlendirilmesi, finansal hizmet piyasasının izlenmesi, ilgili kuruluşlara düzenleme önerilerinde bulunulması, sistemik riskin kontrolü için gerektiğinde FED'in ilgili kuruluşlar düzeyinde gözetim yapması için harekete geçirilmesi ve ulusal ve uluslararası düzenleme öneri ve gelişmelerini takip ederek Kongre'ye tavsiyede bulunması şeklinde daha spesifik görevler de verilmiştir. Ayrıca Komite Finansal Araştırma Ofisi ile birlikte, eyalet ve federal düzeyde faaliyette bulunan yasal otoritelerin finansal hizmetler politikasının gelişimi, karar alma, raporlama, denetim ve uygulama faaliyetleri konularında kurumlar arası bilgi paylaşımının ve yeknesaklığın sağlanmasında da sorumlu tutulmuştur.¹²²

Netice olarak, küresel finans krizinden edinilen tecrübeler ışığında finansal istikrarın korunması amacıyla en kapsamlı reformlardan birisi ABD'de yapılmıştır. Bu reform paketiyle finansal istikrarın korunması amacıyla önemli bir makro yapısal çerçevenin kurulduğu açık şekilde görölmektedir.

¹²¹ NIER, a.g.m., Sf. 54.

¹²² ABD Kongresi [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:6:./temp/~c111E16ZWY:](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:6:./temp/~c111E16ZWY) (30.11.2010)

Genel olarak finansal kırılganlıkların kaynakları ve sistemik risk finansal istikrar için ciddi tehdit oluşturmadan önce, yetkili kamu otoriteleri tarafından gerekli önlemlerin alınması büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, finansal istikrar düzenlemeleri bağlamında, bir sistemik risk yasal otoritesinin makro finansal izleme ve ihtiyatlı denetiminin ciddi katkı yapacağı savunulmaktadır. Bugüne kadar makro ihtiyatlı bir denetim için mevcut verilerin toplanması ve analiz edilmesi konusunda yeterli çaba sarf edilmediği görülmektedir. Finansal istikrar için bağımsız bir düzenleyici otorite konusunda ise farklı yapılanma modelleri olmakla birlikte, çoğu gelişmiş ülke uygulamasının farklı yasal kurumların bir arada temsil edildiği ve konsey şeklindeki yapıların yaygın olduğu müşahede edilmiştir. Bu konseylerde, finansal sistemden sorumlu merkez bankaları ve düzenleyici otoritelerin eşgüdümlü bir şekilde, gerekli bilgi ve tecrübeleri paylaşmak suretiyle bir araya gelmeleri sağlanmaktadır. Ayrıca, bu konseylerde yer alan merkez bankalarının makro ekonomik ve finansal izlemeyi yapmaları, denetim otoritelerinin ise konsolide bazda yürütülen makro (sistemsel) ihtiyatlı yaklaşımlara ilave olarak mikro (finansal kurum) düzeydeki denetim faaliyetlerini de gerçekleştirmeleri beklenmektedir. Ancak uygulamada, farklı ülkelerde değişik şekilde görülen bu finansal istikrar otoritelerinin benzerinin küresel ölçekte olmamasının önemli sonuçları olmaktadır. Uluslararası finansal sistem, ülkeler bakımından zorunlu ve bağlayıcı olmayan bir takım global standartlar çerçevesinde çalışmaktadır. Bu nedenle, ulusal ölçekteki muhasebe politikaları, şeffaflık, sermaye ve kaldıraç gibi konulardaki düzenleme farklılıkları ciddi birer rekabet avantajı haline gelmekte ve finansal kurumlar söz konusu düzenleme arbitrajı neticesinde düzenlemeleri daha esnek ülkelere yönelebilmektedir. Bu durum, finansal istikrarsızlığın ihraç edilmesine yol açabilecek bir husus olup mevcut yapıda dünya çapındaki bu işleyişin değişmesi pek muhtemel görülmektedir. Her ne kadar son dönemde yapılan reform çalışmaları ile uluslararası düzeyde, BIS bünyesindeki Finansal İstikrar Kurulu'nun varlığı ve görev alanı güçlendirilse de, bu kurum henüz global bir finansal istikrar otoritesi olarak değerlendirilemeyecek bir konumdadır.¹²³

¹²³ Masahiro KAWAI, Michael POMERLEANO, **Regulating Systemic Risk**, Asian Development Bank Institute, Working Paper Series No: 189, January 2010, Sf. 15-16.

İkinci Bölüm

2. Bankacılık Düzenlemeleri

2.1. Bankalar ve Düzenleme

Finansal sistem içerisinde en önemli aracı kuruluşlar olan bankalar, her zaman hane halkı, iş âlemi ve devlet açısından yakından takip edilen ekonomik unsurlardan olmuştur. Diğer işletmelerle karşılaştırıldığında, bankalar son derece yüksek kaldıraç oranları ile çalışmaktadır. Halktan doğrudan para toplama imtiyazı ile parasal yükümlülük oluşturabilmektedir. Söz konusu parasal yükümlülükler yatırım ve tüketimin finansmanında kullanılmak suretiyle, bir ekonominin canlılık ve büyüklüğü ile toplumun refah seviyesini doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla bu kadar hayati işlevleri olan bankalar gibi finansal araçların düzenlenmesine her zaman çok büyük önem atfedilmiştir.

Akademik alanda bankaların neden, nasıl ve ne oranda düzenlenmesi gerektiği konusunda bir uzlaşmadan bahsedilememektedir. Ayrıca bankacılık düzenlemeleri için bankaların aracılık fonksiyonu, ödemeler sistemindeki işlevi ve yüksek kaldıraç oranı ile çalışması gibi özelliklerine ve özel yükümlülükler, mevduat sigortası, likidite hükümleri gibi farklı düzenleme boyutlarına aşırı bir vurgu yapıldığı ileri sürülmektedir. Dolayısıyla bankacılık düzenlemelerini ortaya çıkaran gerekçelerin ve yapılan düzenlemelerin bankalara olan etkilerinin analiz edilmesinin önemli olduğu söylenmektedir. Bu tür bir araştırma sonucunda, bankacılık düzenlemelerinin özünde küçük tasarruf sahibinin haklarının korunması amacıyla yapıldığı neticesine ulaşılmaktadır. Küçük tasarruf sahiplerinin bankaların faaliyet ve işlemlerini izleyebilecek olanak ve yeterlilikte olmaması sebebiyle, bankaların esas fon kaynağını oluşturan bu küçük tasarruf sahiplerinin menfaatlerinin kamu adına takibi gerekmektedir. Netice olarak, bankaların düzenlenmesi gerekliliğinin temelinde yine ahlaki riziko ve ters seçim hususları söz konusudur.¹

Diğer taraftan, bankacılık düzenlemelerinin optimal olarak uygulanması sorunu hem çok önemli hem de son derece karmaşık bir konudur. Genel düzenleme teorisi optimal düzenleme kurallarının tasarlanması ile ilgilenmekte ve normatif kalmaktadır. Bu nedenle bu alandaki çalışmalar genelde düzenlemelerin analizine odaklanmakta ve matematiksel modeller yoluyla düzenlemelerin etkisini ayırtırmaya çalışmaktadır. Bu çerçevede söz konusu akademik araştırmaları üç gruba ayırmak mümkün olmaktadır.

¹ Mathias DEWATRIPONT, Jean TIROLE, *The Prudential Regulation of Banks*, The Walras-Pareto Lectures The MIT Press, 2. Edition, Massachusetts, 1999, Sf. 29-32.

Bunlar; serbest (düzenlemesiz) bankacılık, farklı bankacılık düzenlemeleri ve bankacılık düzenlemelerinin optimal seçimi şeklinde ayrımlanmıştır.²

Bakirov ve Grishan (2000), serbest bankacılık sisteminin literatürde pek ikna edici bulunmadığını, genelde tarihsel argümanlara ve piyasa katılımcılarının tam bilgiye sahip olduğu varsayımına dayanan bu yaklaşımın, günümüz koşullarını fazla yansıtmadığını vurgulamaktadırlar. Buna karşılık ikinci grupta yer alan akademik çevreler serbest bankacılık sisteminin krizlere yol açtığını ve özellikle ani ve yoğun mevduat çekilişlerinde piyasadaki tam bilgiye erişim sorununun önemli rol oynadığını belirtmektedir. Üçüncü grupta yer alan araştırmacıların ise artık düzenlemelerin gerekliliğinden ziyade optimal düzeyi ile ilgilendikleri ifade edilmektedir.

Bankacılık düzenlemeleri konusunda önemli çalışmaları olan Barth, Caprio ve Levine (2006) bankacılık düzenlemeleri hususunda kamu ve özel menfaat görüşü şeklinde iki temel yaklaşım olduğunu belirtmektedir. Kamu menfaati yaklaşımının piyasaların mükemmel işlemediği ve başarısızlıkların var olduğu kabulüyle, bu sorunların devletin girişim ve müdahaleleri ile giderilebileceği varsayımına dayandığını ifade etmektedir. Özel menfaat yaklaşımı ise düzenlemeyi herhangi bir pazarlanabilir mal veya hizmet gibi değerlendirerek, kendi özel arz ve talep koşullarına göre analiz etmektedir. Ancak her iki yaklaşımın da kendi alanlarında aşırı uçları temsil ettiği ve bankacılık sisteminin düzenlenmesinin ne kadar karmaşık bir mesele olduğunu gösterdiği kabul edilmektedir. Bugün pek çok düzenleme sistemi her iki uç yaklaşım arasında zaman içerisinde değişen ihtiyaçlara göre düzenleme yapmaktadır.³

Dewatripont ve Tirole (1999) kamu tarafından yapılan bankacılık düzenlemelerinde iki yaklaşımın hâkim olduğunu belirtmektedir. Bunlar; takdir yetkisine dayanan düzenlemeler ile görev ve kural esaslı düzenlemeler şeklinde belirlenmektedir. Kural bazlı düzenlemeler, düzenlemeleri mekanik bir forma indirgeyerek, bankacılık otoritelerinin müdahale politika ve süreçlerinde esnekliğin kaybolmasına ve düşük önemdeki bilgilere tepki verilememesi gibi neticeler doğurmakla birlikte, bankacılık otoritelerinin keyfi karar ve eylemlerine imkân verebileceği endişesiyle takdir yetkisine dayalı düzenlemelere göre daha çok tercih edilmektedir. Nitekim Basel Komitesi'nin genel düzenleme çerçevesi ve önerileri de, kısmen takdir yetkisine yer vermekle birlikte, kural bazlı bir düzenleme yapısını teşvik etmektedir.⁴

² R. BAKIROV, M. GRISHAN, **Banking Regulation and Financial Stability**, Russia Economics Education and Research Consortium, Final Report, May 2000, Sf. 2-6.

³ J.R. BARTH, G. Jr. CAPRIO, R. LEVINE, **Rethinking Bank Regulation Till Angels Govern**, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2006, Sf. 21-46.

⁴ EWATRIPONT, TIROLE, a.g.e. Sf. 199, 220.

Esas itibarıyla bankacılık düzenlemelerinin oluşum sürecine bakıldığında, bu düzenlemeler genelde finansal krizlere, tarihsel ve politik olaylara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Başlangıçtan itibaren merkezi olarak tasarlanmış bir bankacılık yapısı ve buna göre inşa edilmiş bir düzenleme çerçevesi gelişmemiştir. Yaşanan finansal krizlerin olumsuz sonuçları veya bazı önemli politik ve tarihi olayların bir neticesi olarak bankacılık düzenlemeleri oluşturulmuştur. Netice olarak Spong (2000) bankacılık düzenlemelerinin dört temel amaç için yapıldığını ifade etmektedir. Bu amaçlar; tasarruf sahiplerinin (mudi) haklarını korumak, parasal ve finansal istikrarı sağlamak, etkin ve rekabetçi bir finansal sistemi temin etmek ve müşteri haklarını gözetmek şeklinde sıralanmıştır.⁵ Jeunemaitre (1997) ise ekonomi literatürünün düzenlemelerin piyasa başarısızlıklarına odaklanması gerektiğine vurgu yaptığını belirtmekle birlikte, ilgili kanunların yazılırken temel olarak müşterilerin haklarını korumayı esas aldığını ifade etmektedir. Ayrıca, düzenlemelerin finansal sistemde asimetrik bilgi sorunu, güvenin temini ve sistemik riskin önlenmesi gibi temel amaçları olduğundan da bahsetmektedir.⁶

2.2. Tarihsel Gelişim

Günümüz bankacılık düzenlemelerinin daha iyi anlaşılması için geçmiş tecrübelerin ve gelişen düzenleme çerçevesinin incelenmesi faydalı olacaktır. Dolayısıyla bankacılık düzenlemelerinin tarihsel seyirinin ve bu konudaki düzenleme yaklaşımlarının Dünya ve Türkiye tecrübeleri bağlamında ortaya konulması önemli görülmektedir.

2.2.1. Dünya

Bankaların kurumsal olarak ilk örnekleri 13. yüzyılda Avrupa'da ortaya çıkmakla birlikte, para, kredi ve borçlanma kavram ve araçlarının geçmişi büyük oranda insanlık tarihi ile paralellik arz etmektedir. İlk kurulan bankalar özel sermayeli olmakla birlikte, kraliyet ve feodal hükümdarlıklarla yakın bir ilişki içinde olmuş, özellikle savaşların ve orduların finansmanında önemli rol oynamıştır. Özel bankaların zaman içerisinde başarısızlıklar göstermesi üzerine 15. yüzyıldan itibaren kamu bankalarının kuruluşuna şahit olunmuştur.⁷

ABD'de bankacılık faaliyetlerinin başlaması İngiltere Krallığı'ndan bağımsızlık savaşı öncesine kadar dayanmaktadır. Savaş sonrası bazı eyaletler mevcut yasal düzenlemeleri çerçevesinde bankacılık lisansları

⁵ Kenneth SPONG, **Banking Regulation: Its Purpose, Implementation on Effects**, Federal Reserve Bank of Kansas City, 5. Edition, 2000, Sf. 5-15.

⁶ Alain JEUNEMAITRE (Editor), **Financial Market Regulation A Practitioner's Perspective**, Macmillan Press, 1997, Sf. 21-22.

⁷ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e. Sf. 36-37.

vermeye başlamıştır. Bu dönemde bankacılık klasik olarak mevduat toplama ve kısa vadeli kredi verme şeklinde işlemiştir. Ayrıca, altın ve gümüş madenleri ile teminata bağlanmış banknotlarda bankalar tarafından ihraç edilmiştir. Dolayısıyla ilk bankacılık denetimleri de son derece sınırlı düzeyde bu banknotların değeri ve tedavülü konularında olmuştur. ABD’de federal düzeyde ilk bankacılık düzenlemesi 1791 yılında Kongre’den geçen ve Bank of United States’i kuran yasadır. Yüzde 80 oranında özel sermaye ile kurulan Banka, ticari bankacılık prensipleriyle çalışmakla birlikte, kısmen merkez bankası fonksiyonları ile de donatılmıştır.⁸

Yaşanan bazı idari ve bankacılık sorunları nedeniyle Bank of United States’in lisansı 1811 ve 1816 yıllarında iki defa Kongre onayı ile değışikliğe uğramıştır. Bu değışikler ile merkez bankası fonksiyonu daha da artırılan Banka’nın lisansı 1836 yılında tekrar güncellenmiştir. Bu tarihten sonra bankacılık düzenlemeleri konusunda ABD Hazine’sinin yetkileri daha da arttırılmıştır. Bu tarihten sonra “serbest bankacılık” düzenlemelerinin de etkisiyle eyalet bankaları gittikçe artmış ve faaliyetleri genişlemiştir. Bu dönemde bankacılık düzenlemeleri bir takım özel düzenlemeler şeklinde yalnızca lisanslamaya odaklanmıştır. Ulusal Nakit ve Bankacılık Kanunları’nın kabul edildiği 1863 ve 1864 yıllarına kadar bankacılık denetimi de son derece sınırlı kalmıştır. Daha çok tedavüldeki banknotların sıhhati ve mudilerin haklarının gözetilmesi amacıyla, özellikle tasfiye sürecine girmek üzere olan bankalar denetime tabi tutulmuştur.⁹

ABD’de özellikle Sivil Savaş döneminde artan banknot ve nakit para problemleri ve kamu finansman ihtiyacı istikrarlı bir ulusal para ve bankacılık sistemini zorunlu kılmaktaydı. Bu amaçla, 1863 ve 1864 yıllarında yürürlüğe konulan kanunlarla, o zamana kadar federal düzeyde yalnızca Bank of United States’te bankacılık lisansı bulunurken ABD Hazinesi bünyesinde kurulan OCC’ye federal olarak lisanslama ve denetim yapma yetkisi verilmiştir. Böylece, Federal Hükümetin ticari bankaları aktif olarak denetlemesi ve bankaların topladıkları mevduat ve ihraç ettikleri banknotlar karşılığında rezerv tutmaları sağlanmıştır. Başlangıçta vergisel avantajlar yüzünden federal seviyede bankacılık cazip hale gelmişse de, 1870-80 döneminde çek kullanımının yaygınlık kazanması ve banknot ihracının yeterli kazanç getirmemesi üzerine tekrar eyalet bankacılığı revaçta olmuştur. 1864 yılından itibaren bankacılık sisteminin gelişmesi, çeşitlenmesi ve eyalet ve federal bankacılık düzenlemelerinin yoğunluk kazanmasıyla birlikte, 1864-1913 arasında banka panikleri ve finansal krizler de yaşanmaya başlamıştır.¹⁰

⁸ SPONG, a.g.e. Sf. 16.

⁹ SPONG, a.g.e., Sf. 17-18.

¹⁰ SPONG, a.g.e., Sf. 18-20.

Yaşanan finansal krizler ve banka panikleri sonucunda yapılan öneri ve yoğun tartışmalar sonucunda 1913 yılında kabul edilen bir yasayla, ABD'yi 12 bölgeye ayıran FED kurulmuştur. Ticari bankaların bölgesel olarak oluşturulan 12 merkez bankasının hisselerini satın alarak FED'e girmelerine imkân tanınmıştır. ABD genelinde merkez bankası faaliyetleri öncelikle bölgesel merkez bankaları aracılığıyla yapılırken, sistemin kontrolü ve denetimi Federal Rezerv Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Bankaların denetimi konusunda yetki karmaşasının önlenmesi amacıyla ise 1917 yılında ulusal bankaların denetimi OCC'ye, FED üyesi eyalet bankalarının denetimi FED'e bırakılmıştır.¹¹

ABD'de FED 1913 yılında kurulmakla birlikte, Avrupa'da bankacılığın ve finansın gelişimine paralel olarak merkez bankaları çok daha önceden kurulmuştur. Almanya'da Wisselbank 1609, İsveç'te Riksbank 1668, Britanya'da Bank of England 1694, Fransız Merkez Bankası 1800 ve Hollanda Merkez Bankası 1814 yılında bugünkü merkez bankalarının bazı fonksiyonları ile teşhis edilmek suretiyle kurulmuştur.¹²

FED'in kurulmasından sonra meydana gelen Birinci Dünya Savaşı koşullarında uluslararası finansal sistemde kötüleşmeler gözlenmiş, savaş sonrası enflasyonist bir süreç yaşanmış ve 1920'li yılların başında ekonomik bir daralma olmuştur. Ancak bu ekonomik daralma sonrasında iyimser bir ortamda uzun süreli bir refah dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde bankacılık düzenlemelerinde önemli bir değişiklik olmazken, banka sayısında ve bankacılık faaliyetlerinde yüksek bir artış ve büyüme görülmüştür. Öte yandan, bu iyimser süreç 1929 Buhranı ile son bulmuş ve finansal sektör 1930 yılından itibaren ABD tarihinin en ağır krize girmiştir. Bankalar iflas etmiş ve bankalara güven tamamen kaybolmuştur. Bu ortamda 1933 yılında Bankacılık Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bankacılık sisteminde önemli değişiklikler yaşanan bu süreçte en dikkate değer gelişme bankacılık sistemine tekrar güvenin sağlanması için mevduat sigorta sisteminin getirilmesidir. Böylece, tasarruf mevduatının sigorta edilmesi yoluyla bankacılık sistemini denetleyecek FDIC adında yeni bir kurum oluşturulmuştur.¹³

İki dünya savaşı arasında pek çok ülkede bankacılık düzenleme ve denetimi farklı şekillerde yapılandırılmıştır. İtalya, İspanya, İrlanda ve Hollanda'da bankacılık düzenleme ve denetim yetkisi merkez bankaları bünyelerinde oluşturulmuştur. Buna karşılık, Kanada, Almanya, Danimarka, Norveç, İsveç ve İsviçre'de merkez bankalarından bağımsız otoriteler kurulmuştur. Belçika ve Fransa'da ise bankacılık düzenleme ve denetimi için ayrı kurumlar oluşturulmakla birlikte, bu kurumların merkez bankaları ile her açıdan yakın bir ilişki içinde olmaları tasarlanmıştır. Dolayısıyla merkez

¹¹ SPONG, a.g.e., Sf. 20-21.

¹² BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e., Sf. 32.

¹³ SPONG, a.g.e., Sf. 22-23.

bankalarının bankacılık düzenleme denetimi konusunda ortak bir geleneğe sahip olduğunu söylemek de pek mümkün değildir.¹⁴

Merkez bankalarının bankacılık sisteminin istikrarı için ilk denetim faaliyetleri ticari senetlerin kalitesinin kontrolü şeklinde başlamıştır. Zira bu kısa vadeli senetler nakde dönüştürülmek amacıyla nihai olarak merkez bankalarına devredildiğinden, bu senetlerin niteliği önem arz etmektedir. Nitekim İngiltere’de 1973/74 yıllarında yaşanan Fringe Bank krizi öncesinde İngiliz Merkez Bankası’nın denetim birimi Banka’daki Discount Office (Reeskont Ofisi)’e bağlı küçük bir birimdir. Bu birim, esas olarak herhangi bir yerinde denetim yetkisi olmadan, banka ve kredi kurumları hakkında genel istihbarat toplamak suretiyle faaliyet göstermiştir. Ayrıca, bu birimin bankaların üst düzey yöneticileri düzeyinde bazı bilgi alış-verişi haricinde ciddi bir denetim yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkün değildi.¹⁵

Öte yandan, 1935 ile 1970 arasındaki dönem bankacılık düzenleme ve denetiminin yapılandırılması açısından çok hareketli bir zaman aralığı olmamıştır. Bu durumun oluşmasında söz konusu dönemde bankacılık krizi yaşanmaması önemli bir faktördür. Ayrıca, 1929 Buhranı sonrasında faizlerin düşmesi ve istikrar kazanması, bankaların daha ihtiyatlı davranmaya başlanması, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra devletlerin borçlanmalarını artırmaları ve bu ihtiyacın bankalar üzerinden giderilmesi, kontrolsüz kredi genişlemesinin yaşanmaması ve sosyalist devletlerin doğrudan kredi kontrollerine başvurması bir bütün halinde değerlendirildiğinde daha güvenli bir bankacılık atmosferi mümkün hale gelmiştir.¹⁶

Ayrıca, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Bretton Woods Sistemi’nin ve bu sistem içerisinde IMF’in kurulması küresel bankacılık bakımından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu zamana kadar döviz kurlarının seyri önemli bir istikrarsızlık kaynağı iken, Bretton Woods Sistemi ile ABD dolarının altına karşı sabitlenmesi ve diğer tüm önemli para birimlerinin bu sabit kura göre ayarlanması kur oynaklıklarını büyük oranda gidermiştir. Ancak bu sistem 1973 yılına kadar çalışabilmiştir. Bretton Woods Sistemi’nde öngörüldüğü gibi ABD sıkı para politikası izleyememiş ve altın stokunun üzerinde para arz etmeye başlamıştır. Dolayısıyla 1944-1973 yılları arasında yaşanan görece istikrarlı süreç sona ermiştir. Nitekim 1974 yılında Alman Herstatt Bankası döviz pozisyonu nedeniyle iflas etmiştir.¹⁷

Diğer taraftan, 1957 Roma Anlaşması ile Avrupa Topluluğu’nun ortak bir pazara doğru yönelmesi bankacılık konusundaki bütünleşmeyi ve üye ülkeler

¹⁴ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 7-8.

¹⁵ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 4-5.

¹⁶ GOODHART, TSOMOCOS, a.g.m., Sf. 8-9.

¹⁷ Laurent BALTHAZAR, **From Basel 1 to Basel 3 The Integration of State-of-the-Art Risk Modeling in Banking Regulation**, PALGRAVE MACMILLAN, 2006, Sf. 7-8 .

arasındaki düzenleme farklılıklarının giderilmesi için önemli bir süreci başlatmıştır. Bu çerçevede, 1974 ve 1977 yıllarında Avrupa Komisyonu tarafından çıkarılan direktiflerle aynı ülkede faaliyet gösteren, yabancı bankalar dâhil, tüm bankaların aynı kurallara tabi olması ve diğer ülkelerde faaliyet gösteren bankaların merkezlerinin bulunduğu ülke tarafından da denetlenmesi istenmiştir.¹⁸

Bu bağlamda Avrupa'nın ekonomik ve parasal bir birliğe dönüşmesi ve Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması önemli bir finansal entegrasyon projesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Haziran 1988'de Avrupa Konseyi'nin ekonomik ve parasal dönüşümü onaylamasıyla bu süreç ciddi biçimde başlamıştır. Söz konusu süreç üç önemli aşamada tamamlanmıştır. Birinci aşama; 1 Temmuz 1990 tarihinden itibaren Avrupa Birliği genelinde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, Birlik içerisinde merkez bankaları arasında işbirliğinin artırılması, ECU olarak nitelendirilen ilk ortak para biriminin kullanılmaya başlanması ve üyeler arası ekonomik yakınsamanın geliştirilmesi şeklinde belirlenmiştir. İkinci aşama; 1 Ocak 1994 tarihinden itibaren Avrupa Para Kurumu'nun teşekkülü, merkez bankalarının kamuya kredi açmalarının yasaklanması, merkez bankalarının bağımsızlıklarının iyice artırılması, para politikasında üyeler arasında eşgüdümün kuvvetlendirilmesi, merkez bankaları arasında "Euro-Sistemin" kurulması ve üyeler arasında ekonomik yakınsamanın güçlendirilmesidir. Son aşama ise; 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren ortak Euro para birimine geçiş, birlik üyelerinin para birimlerinin Euro'ya dönüşüm oranlarının belirlenmesi ve Avrupa Merkez Bankası'nın devreye girmesiyle parasal birliğin tamamlanması şeklinde olmuştur.¹⁹

Ülkeler arasındaki düzenleme farklılıkları ve 1970'li yıllardan itibaren sermayenin dünya çapında hareketlenmesine hız vermesi küresel ölçekte bir takım yeni ihtiyaçlar doğurmuştur. Bu gereksinimlerden birisi de uluslararası piyasalarda faaliyet gösteren bankaların daha rekabetçi bir ortamda çalışmalarınıdır. Ülkelerin birbirlerinden farklı bankacılık düzenlemelerine sahip olmaları bu ülkeler arasında düzenleme arbitrajına (regulatory arbitrage) neden olabilmektedir. Bu şekilde bankalar arasında faaliyet gösterdikleri hukuki çevreye göre haksız rekabetin oluşması ve bankacılık faaliyetlerinin daha gevşek düzenlemelerin bulunduğu ülkelerde yoğunlaşması muhtemel olmaktadır. Bu durum, hem bankacılık sektörünün küresel ölçekte adil bir şekilde gelişmemesine hem de bazı ülkelerin avantajlı duruma gelmesine yol açabilmektedir.²⁰ Bu nedenle gelişmiş ülke merkez bankaları arasında bir iştişare ortamı ve bankacılık düzenlemeleri konusunda ortak hareket tarzının

¹⁸ BALTHAZAR, a.g.e., Sf. 7-8.

¹⁹ Avrupa Merkez Bankası, <http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.en.html>(30.06.2011).

²⁰ Göksele TIRYAKI, **Bankacılık Sektöründe -Basel Sermaye Uzlaşmaları- Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu Gerçekten Yeterli Midir? Kaldıraç Oranı'na ve Daha Güçlü Bir Bankacılık Düzenleme Çerçevesine İlişkin Değerlendirmeler**, Vergi Dünyası Dergisi, 347. Sayı, Temmuz 2010, Sf. 118.

sağlanması amacıyla 1974 yılında G10 ülkelerinin merkez bankalarının öncülüğünde BIS bünyesinde Basel Bankacılık Denetim Komitesi kurulmuştur. Komite, bir zorunluluk olmamasına rağmen, kurulmasından itibaren küresel bankacılık düzenlemeleri konusunda önemli bir belirleyici konumuna gelmiştir.

2.2.2. Türkiye

Klasik Osmanlı düzeninde, “*para arzının ayarlanması, kredi hacminin düzenlenmesi, altın ve döviz rezervlerinin yönetimi ile iç ve dış ödemelerin gerçekleştirilmesi; hazine, darphane, sarraflar, vakıflar, bedestenler ve loncaların yüklendiği değişik rollerin bir araya gelmesiyle*” yerine getirilmiştir. Osmanlı paraları İmparatorluk sınırları içerisinde Venedik, Floransa, Macaristan ve Memluk paraları ile birlikte tedavül etmiştir. “Akçe”, ilk Osmanlı parası olarak 1326 yılında, ilk altın sikke “Sultani” ise 1477 yılında basılmıştır. İlk banknotlar da “Kaime” adında 1843 yılında dolaşıma çıkmıştır. Altın ve gümüşe dayalı iki metalli para sistemi 1879 yılında terk edilmiş ve tek metalli para sistemi yürürlüğe girmiştir. Buna göre bir Osmanlı altını, 100 kuruş değerinde yeni para birimi olmuştur. Daha sonra yeni bir para reformunun 1916 yılında devreye girmesiyle para birimi kuruş olmuş ve 100 kuruş bir lira olmuştur.²¹

Yapılan araştırmalara göre, İslam’ın faize karşı bakışına ve batılı ülkelere olduğu gibi bankacılık kurumlarının bulunmayışına rağmen, 16. yüzyılda Anadolu’da kredi ilişkisinin yaygın olduğu anlaşılmaktadır. Osmanlı mahkeme kayıtlarına dayanan araştırmalar borç verenlerle alacaklılar arasında çok yoğun ilişki ağlarının geliştiğini göstermektedir. Hatta yapılan araştırmalar bahis konusu dönemde yıllık faiz oranlarının yüzde 10 ile 20 arasında değiştiğine dahi işaret etmektedir. Osmanlı döneminde faizle borç vermede ve para piyasasındaki işlemlerde uzmanlaşan ve daha çok gayri müslim olan sarrafların 18. yüzyıldaki hızlı yükselişleri ve 19. yüzyılın ilk yarısında Galata Bankerleri şeklinde büyük sermayedarlara dönüşmeleri bir anlamda bankacılık gelişmelerine öncülük etmiştir. Osmanlı devletinin artan finansman ihtiyacına paralel olarak ve Avrupa’yla iktisadi ve mali açılardan bütünleşmenin hızlanmasıyla birlikte, ülkemizde de 1840’lı yıllarda yabancıların girişimiyle ilk kez bankalar kurulmaya başlanmıştır.²²

Osmanlı döneminde bankacılık sistemine yönelik düzenlemeleri 1865 tarihinde yayımlanan Murabaha Nizamnamesi ile ilişkilendirmek mümkündür. Söz konusu düzenleme ile faiz uygulamasının ana esasları belirlenmiş ve aylık yüzde bir yıllık yüzde 12 ile faize bir üst sınır getirilmiştir. Bu Nizamname’de 1887 yılında bir değişiklik yapılarak yıllık azami faiz oranı

²¹ TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/tarihce.html> (15.01.2011).

²² Şevket PAMUK, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Paranın Tarihi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 4. Baskı, 1999 İstanbul, Sf. 85-86, 217, 229.

yüzde 9'a indirilmiştir. Ayrıca bu tarihte yapılan değişiklik ile faizin anaparayı hiçbir şekilde geçemeyeceğinin de hükme bağlanması ciddi neticeler doğurmuştur. Öte yandan, Ziraat Bankası'nın 1888 yılında kurulması ise bankacılık düzenlemeleri bakımında önemli bir dönüm noktasıdır. Gerek bu bankanın ülke sınırları içinde zirai faaliyetleri desteklemeye başlamasının ve gerekse finansman sıkıntısı yaşayan Osmanlı Devleti'nin bazı bölgelerinde tahsilât ofisine dönüşmesinin önemli sonuçları olmuştur. Ziraat Bankası ile ilgili ilk düzenleme 1900 yılında artırılan bir takım vergilerin bazı bölgelerde bu banka aracılığıyla toplanmaya başlanması üzerine gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, Birinci Dünya Savaşı sırasında devletin artan finansman ve diğer ihtiyaçları için 1916 yılında çıkarılan Ziraat Bankası Kanunu ile devlet, bankayı adeta bir merkez bankası gibi kullanmak istemiştir.²³

Türk Bankacılık Tarihi açısından büyük önem taşıyan İngiliz sermayeli Osmanlı Bankası 1856 yılında Londra'da kurulmuştur. Osmanlı Bankası 1863'te önce kendini feshetmiş ve daha sonra İngiliz ve Fransız ortaklığı şeklinde Bank-ı Osmanii Şahane adını almıştır. Banknot basma imtiyaz ve tekeli otuz yıl süreyle Bank-ı Osmanii Şahane'ye verilmiştir. Banka devletin haznedarlığını yapacak, devlet gelirlerini tahsil edecek, Hazine'nin ödemelerini yerine getirecek, hazine bonolarını iskonto edecek, iç ve dış borçlara ilişkin faiz ve anapara ödemelerini yapacak, ancak Osmanlı hükümeti Banka'nın kârına iştirak edemeyecektir.²⁴

Türkiye'de bir ulusal merkez bankası kurulmasının fikri temelleri ise İttihat ve Terakki zamanında atılmıştır. Bu dönemde kurulan "İtibar-ı Milli Bankası" ileride Osmanlı Bankası'nın yerini alacak bir devlet bankası adayı olarak görülmüştür. Ulusal bir merkez bankası oluşturulması hareketi Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni bir evreye girmiştir. Muhtelif çalışma ve girişimler sonucunda Merkez Bankası Yasa Tasarısı 11 Haziran 1930 tarihinde Meclis'ten geçerek kanunlaşmıştır. Böylece 1715 Sayılı Kanuna istinaden TCMB 3 Ekim 1931 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır.²⁵

TCMB'nin kuruluş süreci dışında, Cumhuriyet döneminde bankacılığa yönelik özel düzenlemeler de 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu'nun 05.06.1933 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla başlamıştır. 9 Haziran 1936 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2999 sayılı Bankalar Kanunu ile ise bankalara özel hükümler getirilmiştir. Arada geçen zaman zarfında 2999 sayılı Kanun önemli değişiklikler geçirmiş, 2 Temmuz 1958 tarihinde ise 7129 sayılı Bankalar Kanunu yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2 Mayıs 1985 tarihine kadar muhtelif değişiklikler ile yürürlükte kalan 7129

²³ Haydar KAZGAN, **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Bankacılık Tarihi**, Türkiye Bankalar Birliği, 1997, Sf. 163-171.

²⁴ TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/tarihce.html> (15.01.2011).

²⁵ TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/tarihce.html> (15.01.2011).

sayılı Kanun söz konusu tarihte yerini bazı önemli değişikliklerle 3182 sayılı Bankalar Kanunu'na bırakmıştır.²⁶

Ülkemizde bankacılık düzenlemeleri konusunda en köklü değişiklikler 23 Haziran 1999 tarihinde yayımlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile meydana getirilmiştir. Söz konusu Kanun ile merkezi bütçe ve idareden bağımsız ve mali özerkliği haiz bir otorite olarak BDDK teşekkül ettirilmiş ve bankacılık sisteminin düzenleme ve denetim görevi tek elde toplanarak bu kuruma tevdi edilmiştir. Diğer taraftan, bankacılık sisteminin tarihinin en büyük krizlerini yaşaması ertesinde, 1 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile ise, gelişen ve büyüyen finansal sektörün ihtiyaçları doğrultusunda BDDK'nın görev alanı, diğer finansal şirketleri de kapsayacak şekilde, biraz daha genişletilmiş ve mevcut bankacılık mevzuatı uluslararası düzenlemelere paralel hale getirilmeye çalışılmıştır.

2.3. Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Committee on Bank Supervision)

Basel Komitesi (Basel Committee), 1974 yılında G10 ülkeleri tarafından kurulmuşken, günümüzde mevcut kriz ortamının etkisiyle yükselen ülkelerin de Komite'ye katılımı ile üye sayısı 20'ye ulaşmıştır. BIS, Komite'nin toplantılarına ve sekreteryasına ev sahipliği yapmaktadır. Komite'nin dört alt komitesi bulunmakta olup Komite görevlerini bu alt komiteler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu komiteler küresel finans krizi sonrasında yeniden yapılanma kapsamında oluşturulmuştur. Alt komiteler; Standartların Uygulanması Grubu, Politika Geliştirme Grubu, Muhasebe Görev Grubu ve Uluslararası İlişki Grubu şeklinde örgütlenmiştir. Komite, banka denetimi konusunda sağlıklı bir işbirliğinin temini amacıyla bir forum şeklinde yapılmıştır. Bu çerçevede Komite, bankacılık denetiminin daha iyi anlaşılması ve kalitesinin artırılması amacıyla çalışmalar ve araştırmalar yapmaktadır.²⁷

Komite'nin kendi açıkladığı görevlerinden birisi de, en iyi banka denetim uygulamalarının ve kurallarının belirlenmesi ve duyurulmasıdır. Bu amaçla Komite, kurulduğundan itibaren muhtelif dokümanlar yayınlamıştır. Komite, daha sağlıklı bir bankacılık denetim sistemi için ilk olarak, 1975 yılında "Concordat"²⁸ ı, 1983 yılında bu "Concordat"ın uluslararası aktif bankaların denetimi açısından değişmiş halini, 1992 yılında "Minimum Standartlar"ı ve 1996 yılında "Sınır Ötesi Bankacılık Denetimi"ni yayınlamıştır. 1997 yılında ise 90'lı yıllardaki bankacılık krizlerinden edinilen tecrübelerin de katkısı ile

²⁶ Abdullah TAŞCIOĞLU (Hazırlayan), **Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler**, Türkiye Bankalar Birliği, 1998, İstanbul, Sf. 4-9.

²⁷ BCBS, <http://www.bis.org/bcbs/> (15.12.2010).

²⁸ Report on the Supervision of Banks' Foreign Establishments, Principles for the Supervision of Banks' Foreign Establishments.

Komite, “Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipleri” (Core Principles) çıkarmıştır. Daha sonra 2002 ve 2006 yıllarında kapsamlı değişiklikler geçiren bu prensiplerle denetim otoriteleri, bankalar ve yatırımcılar için bankacılık sisteminin güvenliği ve sağlamlığının temini için gerekli temel unsurlar hakkında kapsamlı bir çerçeve çizilmiştir.²⁹

Komite'nin küresel bankacılık uygulamaları açısından şimdiye kadar çok önemli üç faaliyeti olmuştur. Bunlardan birincisi; 25 adet ana maddeden oluşan “Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipler”dir. Bu prensipler, hem IMF ve Dünya Bankası tarafından ülkelerin finansal sistemlerinin sağlamlılığı konusunda 1999 yılından itibaren yapılan Finansal Sektör Değerleme Süreci (FSAP)'nde hem de genel olarak ülkelerin finansal düzenleme ve denetim çerçevesinin belli kriterler bağlamında değerlendirilmesinde kullanılmaktadır. Son küresel kriz sonrasında söz konusu prensiplerin tekrar revize edileceği belirtilmekle³⁰ birlikte, en son kapsamlı değişiklik 2006 yılında yapılmıştır. Ekim 2006'da yayımlanan bu prensipler şu başlıklar halinde sıralanmaktadır³¹;

- 1) Bankacılık düzenleme ve denetim otoritesinin amaçları, bağımsızlığı, gücü, saydamlığı ve eşgüdümü,
- 2) İzin verilen bankacılık faaliyetleri,
- 3) Bankacılık lisans kriterleri,
- 4) Önemli ortaklık paylarının devri,
- 5) Önemli yatırım ve şirket alımları kararları,
- 6) Sermaye yeterliliği,
- 7) Risk yönetim süreçleri,
- 8) Kredi riski,
- 9) Sorunlu varlıklar, karşılıklar ve rezervler,
- 10) Kredi limitleri,
- 11) Banka hâkim ortak ve yönetici kredileri,
- 12) Ülke ve transfer riskleri,
- 13) Piyasa riskleri (faiz, kur, fiyat),
- 14) Likidite riski,
- 15) Operasyonel risk,
- 16) Vadeye kadar elde tutulacak portföyün faiz oranı riski,
- 17) İç kontrol ve denetim,
- 18) Finansal hizmetlerin kötüye kullanılması,
- 19) Bilinçli bir denetim yaklaşımı,
- 20) Denetim teknikleri (uzaktan gözetim ve yerinde denetim),
- 21) Denetim raporları (konsolide ve solo bazda),

²⁹ R. J. BARTH, J. GAN, E. D. NOLLE, **Global Banking Regulation & Supervision: What Are The Issues And What Are The Practices?**, Global Banking Issues Editor E. KLEIN, Nova Science Publisher, 2005, Sf. 27-32.

³⁰ BCBS, **The Basel Committee's Response to the Financial Crisis: Report to the G20**, October 2010, Sf. 2.

³¹ BCBS, **Core Principles for Effective Banking Supervision**, October 2006, Sf. 2-5.

- 22) Muhasebe ve kamuya açıklama kuralları ve politikaları,
- 23) Denetim elemanlarının düzeltici ve iyileştirici güçleri,
- 24) Konsolide denetim (banka-hâkim grup ilişkileri),
- 25) Farklı ülkelerde faaliyet gösteren bankaların denetim otoriteleri arasındaki ilişkiler.

Komite, bu prensiplerin bankacılık alanındaki tüm sorun ve riskleri kapsamadığını belirtmekte ve ülkelerin kendi uygulamalarını göz önünde bulundurarak, bu prensipleri en iyi denetim standartları olarak benimsemesini istemektedir. Ayrıca, bu prensiplerin bankacılık sorunlarını ortadan kaldırmayacağı, başarısızlıkların piyasa mekanizmasının ve risk alma faaliyetinin doğal bir sonucu olduğu kabul edilmektedir. Yine Komite, etkin bir bankacılık denetim sistemi için ön şart mahiyetinde bazı dışsal faktörlerin gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bu dışsal ön şartların; güvenilir ve istikrarlı makro ekonomik politikalar, iyi düzeyde gelişmiş bir kamu altyapısı (hukuki, adli, muhasebe, denetim, ödemeler sistemi, kurumsal yapılar vb.), sağlam bir piyasa disiplini mekanizması ve uygun seviyede sistemik koruma araçları ve kamu koruma şemsiyesi (nihai likidite mercii, mevduat sigortası ve sorunlu finansal kurumların çözülmesi) olduğu belirtilmektedir.³² Böylece, bir anlamda finansal istikrar bakımından da etkin bir düzenleme ve denetim yapısının çerçevesi ve ihtiyaçları ana hatları itibarıyla belirlenmiştir.

Öte yandan, Komite Aralık 2011’de etkin bankacılık denetim prensiplerinde değişikliğe gitmek amacıyla yeni bir istişare metnini duyurmuştur. Yeni metne göre, söz konusu etkin denetim prensiplerinin sayısı 29 çıkmış ve mevcut bazı kriterlerin isim ve nitelendirmesinde değişikliklere gidilmiştir. Taslak metinde; daha önce ayrı olan ilke ve yöntem dokümanları birleştirilmiş ve bankaların uygulamalarını güçlendirmek ve düzenleyici kurumlarla bankalar arasındaki beklenti ve bunların gerçekleşmesine vurgu yapılmıştır. Bu çerçevede, mevcut prensiplerin yeniden tasnifine gidilerek; 1 ve 13 numaralı ilkelere arasında denetim yetkisi, sorumluluklar ve fonksiyonlara yer verilmiştir. 14 ve 29 numaralı ilkeler arasında ise ihtiyatlı düzenleme ve yükümlülüklerle değinilerek, bankaların bu kurallara uyumunun önemini vurgulamaktadır. Genel olarak yeniden ele alınması planlanan bu ilkelere, yaşanan küresel finans krizi tecrübesinden hareketle etkin risk yönetimi ve denetim uygulamaları, sistemik risk, kurumsal yönetim, sistemsel zafiyetler ve şeffaflık konularında sistemi güçlendirme amaçlı yeni durumlara dikkat çekilmektedir.³³

Barth, Caprio ve Levine (2007) Dünya Bankası ve IMF tarafından 1999 yılından itibaren dünya genelinde ülkeler bazında yapılan Finansal Sektör Değerleme Süreci (FSAP) sonuçlarının, bir takım politik çekinceler sebebiyle

³² BCBS (October 2006), a.g.e., Sf. 5.

³³ BCBS, <http://www.bis.org/publ/bcbs213.htm> (30.12.2011).

genellikle yayımlanmadığını belirtmektedir. 2005 yılı itibariyle yayımlanan ve yayımlanmayan değerlendirmelere göre, Basel Komitesi'nin temel kriterleri çerçevesinde yapılan değerlendirmelere istinaden dünya çapında Sahra Çölü'nün güneyindeki Afrika Ülkeleri'nin en yüksek notları aldığı anlaşılmıştır. Yazarlar tarafından bu durum, o bölgedeki ülkelerin yoksul olması, bu ülkelerin finansal reformlarını henüz yapmaları ve kaynak sıkıntısı yaşamaları nedeniyle pek inandırıcı bulunmamıştır. Nitekim, bu değerlendirmelerin politik önyargılardan yoksun olmadığı, bazı Dünya Bankası ve IMF personelinin ve gelişmiş ülkelerin yasal otorite temsilcilerinin, bir takım eski sömürge alışkanlıklarından dolayı bazı gelişmekte olan ülkeleri daha iyi göstermek için sempati duyabildiği, dahası bu ülkelerin bulunduğu tropikal ortamın hastalıkları ve diğer riskleri en iyi denetim elemanlarının bu bölgelere gitmesini engellediği, dolayısıyla bu ülkelerin finansal sistemlerinin Basel Temel Prensipleri'ne uygunluğunun tam olarak değerlendirilmesinin güç olduğu ve IMF merkezinde bu değerlendirmelere pek önem verilmediği ileri sürülmektedir.³⁴

Öte yandan başta ABD olmak üzere, bazı gelişmiş ülkelerin FSAP kapsamına girmemesi küresel finans krizi boyunca eleştiri konusu olmuştur. Nitekim aşağıda değinileceği üzere, finans krizi sonrası yapılan G20 toplantılarında bu konu da gündeme getirilmiş ve FSAP kapsamının genişletilmesi için muhtelif G20 kararları alınmıştır.

Komite'nin ikinci önemli faaliyeti dünya bankacılık gündemine 1988 yılında sermaye yeterliliği kavramını ve ölçümünü geniş ölçüde duyuran ve kabul ettiren Basel Sermaye (Basel I) Uzlaşısı'dır. Üçüncüsü ise, dünya finans ve akademik çevrelerinde çok popüler olmakla birlikte, küresel finans krizi nedeniyle küresel ölçekte tam olarak uygulamaya geçilemeyen Basel II Uzlaşısı'dır.

2.4. Basel I

Bankacılık düzenlemelerinde 1970 ve 80'li yıllarda gözlenen değişikliklerin temelde üç önemli faktöre cevap niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu faktörler; makro ekonomik ortamın değiştiği bir süreçte faiz oranları ve kurlar konusundaki serbestleşme politikaları, finansal sektörün bankalar ve diğerleri şeklinde ayrıştığı bir zamanda teknoloji ve iletişim alanındaki muazzam gelişmeler ve bankacılığın uluslararası çapta bütünleşmesi sonucunda artan rekabet koşulları altında küresel bankacılık düzenlemelerinde yeknesaklık ihtiyacı şeklindedir. Bu dönemde, yüksek ve değişken enflasyon oranları yatırımcıları hedge tekniklerini kullanmaya sevk ederek, daha az riskli ve yüksek getirili yatırım ürünlerine yönelmiş ve

³⁴ J. R. BARTH, G. Jr. CAPRIO, R. LEVINE, **Reassessing the Rationale and Practice of Bank Regulation and Supervision around the Globe**, Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law Washington D.C., October 23-27 2006, Sf. 8-9.

bankacılık sektöründe rekabeti artırmıştır. Finansal sistemde bankaların görece önemlerinin azalmaya başlaması ve 1980'li yıllarda borç krizi sürecinde bankacılık sisteminde yaşanan hassasiyetler, uluslararası toplumu ortak bankacılık düzenlemeleri konusunda harekete geçirmiştir. Dolayısıyla bu süreç, özellikle uluslararası bankaların global ölçekte sermaye yeterliliğinin ölçülebilmesi açısından Basel I kurallarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.³⁵

Basel I, yasal sermaye ve risk ağırlıklı varlıkların tanımına dayanan bir sermaye yeterliliği yaklaşımıdır. Aslında bir çeşit detaylandırılmış sermaye yeterliliği rasyosudur. İlk çıkarıldığında sadece uluslararası aktif bankalar için öngörülmekle birlikte, dünya genelinde 100'den fazla ülke bu standardı sermaye yeterliliği düzenlemesi olarak benimsemiş ve kendi ülkelerine uyarlamıştır. Basel I Uzlaşısı, 1988 yılında yayımlandıktan sonra 1995 ve 1996 yıllarında iki önemli değişiklik geçirmiştir. 1995 yılındaki değişiklik ile türev ürünler açısından standart yeniden ele alınmış ve 1996 yılında ise piyasa riski Basel I'e dahil edilmiştir.

Basel I'de, bankaların sermayesi üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur.³⁶ Bunlar;

Birinci Kuşak Sermaye (Ana Sermaye): risk yönetimi açısından en kaliteli sermaye olarak kabul edilmektedir. Ortaklar tarafından ödenmiş sermaye ile geçmiş ve dönem kârlarından oluşmaktadır. Zararlar bu tutardan düşülmektedir.

İkinci Kuşak Sermaye (Katki Sermaye): gizli rezervler, değerlendirme farkları, genel karşılıklar, ikincil sermaye benzeri kredilerdir.

Üçüncü Kuşak Sermaye: sadece piyasa riski için tutulabilen kısa vadeli ve teminatsız sermaye benzeri kredilerdir.

Basel I temel olarak kredi riskine odaklanmıştır. Bir bankanın risk profili aktiflerinin ve bilanço dışı taahhütlerinin ağırlıklandırılmış haliyle ortaya konulmaktadır. Aktiflerin risk ağırlığı % 0 ile % 100 arasında değişmektedir. Örneğin nakit varlıklar % 0 risk ağırlığına sahipken, bir bankanın diğer bankalardaki varlıkları % 20 risk ağırlığına tabi tutulmaktadır. Aynı şekilde bilanço dışı yükümlülükler de belli dönüştürme oranları (% 0 ile % 100 arası) ile dönüştürüldükten sonra, diğer varlıklar gibi risk ağırlıklarına göre sınıflandırılmaktadır.³⁷

³⁵ R. CHAMI, M. S. KHAN, S. SHARMA, **Emerging Issues in Banking Regulation**, IMF Working Paper, WP/03/101, May 2003, Sf. 9.

³⁶ BCBS, **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**, Bank for International Settlements, 1988, Basel, Sf. 17-20 .

³⁷ BCBS (1988), a.g.e., Sf. 21-28.

1996 yılındaki değişiklik ile piyasa riski de Basel l'e dahil edilmiştir. Piyasa riski kısaca, piyasadaki değişimlerin banka pozisyonunda meydana getireceği zarar ihtimali olarak tanımlanabilir. Piyasa riski sermaye yeterliliği rasyosu hesaplamasında, banka portföyünde yer alan borçlanma ve sermaye piyasası araçları için faiz oranı ve fiyat riski, ayrıca bankanın tüm bilançosu açısından kur riski bakımından dikkate alınmaktadır. Basel l'de yapılan değişiklik ile piyasa riskinin sermaye yeterliliğinde hesaplanabilmesi için kredi riski ölçümüne benzer standart bir yöntem geliştirilmiştir. Bunun dışında, yetkili denetim otoritelerinden izin alınmak kaydıyla, bankaların kendi geliştirecekleri içsel ölçüm modellerini de piyasa riski için kullanabilmesine olanak tanınmıştır.³⁸

Basel l'de minimum sermaye yeterliliği risk ağırlıklı varlıkların toplamının % 8'i şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca, ana sermayenin (birinci kuşak sermaye) de risk ağırlıklı varlıkların asgari % 4'ü seviyesinde olacağı kabul edilmiştir. Risk ağırlıklı varlıklar hesaplanırken bilanço içindeki varlıklar ile bilanço dışı yükümlülükler dönüşüm oranı ile çevrildikten sonra risk ağırlıklarına göre sınıflandırılmakta ve piyasa riskine esas tutar ile birlikte toplanmaktadır.³⁹

Basel I, pek çok ülkenin denetim otoriteleri tarafından kabul edilmiş ve resmi olarak çoğu ülkenin ulusal sermaye yeterlilik standardı olarak kullanılmıştır. Bu bakımdan dünya genelinde, bankacılık sektörünün sermaye yeterliliğinin sağlanması açısından Basel I önemli bir işlev görmüştür. Ancak, zaman içinde 1988 yılında yayımlanan ve 1996 yılında önemli değişiklik geçiren Basel I, sürekli gelişen ve karmaşıklaşan finansal piyasalar, kurumlar ve enstrümanlar karşısında yetersiz kalmaya başlamıştır. Örneğin Basel l'de aktifteki varlıklar çeşitli risk ağırlıklarında kabaca sınıflandırılmakla birlikte, her bir işlemin riske duyarlılığı göz ardı edilmektedir. Ayrıca, Basel l'in uygulamaya başlanmasından itibaren bankalar mevcut risk profillerinin tespiti, ölçümü ve yönetilmesi bakımından son derece sofistike modeller geliştirmiştir. Bankalar daha etkin portföy ve risk yönetimi için gelişmiş risk odaklı modeller kullanmaya başlamışlardır. Her ne kadar tüm bu modeller daha sonra 2007 yılından itibaren etkileri görülmeye başlanan küresel finans krizini öngörememişse de, 1999 yılında Basel l'in yeniden ele alınması sürecini başlatmıştır.

Balin (2008), Basel l'in uygulamaya başlandığı dönem için çığır açıcı nitelikte bir düzenleme olduğunu, ancak daha çok ülkeler arasında bankacılık düzenlemelerinin uyumlu olmasına ve G-10 ülkeleri arasında ve dünyada uluslararası bankacılığın büyümesine odaklandığını vurgulamıştır. Ayrıca, Basel l'in kısıtlı düzenleme alanının ve gayet genellemeci dilinin bankaların bu düzenlemelerin yorumlanmasında aşırıya kaçmasına ve daha

³⁸ BCBS, **Amendment to The Capital Accord to Incorporate Market Risks**, Bank for International Settlements, 1996, Basel, Sf. 1-25.

³⁹ BCBS (1988), a.g.e., Sf. 3-14.

az sermaye düzeyi ile aşırı ve uygun olmayan riskleri almasına neden olduğunu belirtmektedir.⁴⁰

Öte yandan Basel Komitesi, Basel I standardının öngörüldüğü gibi uluslararası bankalar için üstlenmiş olduğu misyonu yerine getirdiğine, bu bankaların sermaye yapılarının büyük oranda iyileştiğine ve aralarındaki rekabet ortamının önemli ölçüde dengeli hale geldiğine inanmaktadır. Ayrıca, standart sadece uluslararası bankalar tarafından kullanılmamış, dünya çapında çoğu ülke bakımından bankacılık düzenleme modeli haline gelmiştir. Bu durum, özellikle OECD üyesi olmayan ülkeler açısından dezavantaj oluşturmuş, bu üyeler haricindeki ülkeler için standartta daha yüksek sermaye ihtiyacı öngörülmesi, bu ülkelerin kaynak maliyetini görece yükseltmiştir.⁴¹

2.5. Basel II

Basel I'in eksikliklerini gidermek ve bankacılık endüstrisinin tecrübelerinden faydalanmak amacıyla, Basel Bankacılık Denetim Komitesi Haziran 1999 yılında müzakerelere başlamıştır. Komite çalışmalarını 2004 yılında tamamlamış ve taslak metni 2007 sonuna kadar tartışmaya açmıştır. Yeni Sermaye Uzlaşısının veya Basel II'nin temel noktası varlıkların riske duyarlılığı olmuştur. Basel II, özellikle kredi riski konusunda daha gelişmiş ve kaliteli risk yönetim uygulamalarını teşvik eden bir sistematikle, yasal sermayenin daha iyi kullanılması amacıyla tasarlanmıştır.⁴²

Basel II, sermaye yeterliliğini üç yapısal blok çerçevesinde değerlendirmektedir. Bunlar; asgari sermaye gereksinimi, denetim otoritesinin finansal kurumların risklilik düzeyine göre sermayelerini değerlendirmesi ve daha güçlü piyasa disiplini açısından finansal kurumların risk ve sermaye yapıları ile ilgili yeterli bilgilerin kamuoyuna açıklanması şeklinde belirlenmiştir. Chami, Khan ve Sharma (2003) tarafından söz konusu üç yapısal bloğun sırasıyla uygulanacak düzenlemeleri, yapılacak denetimleri ve piyasa disiplinini temsil ettiği belirtilmektedir. Basel II ile yeni dönemin bankacılık uygulamaları için gerekli bankacılık düzenlemelerinin yapılması amacıyla bir girişimde bulunulduğu vurgulanmaktadır. Yeni Sermaye Uzlaşısı finansal kurumlara, kredi ve operasyonel risklere daha fazla ağırlık verecek şekilde riske duyarlı asgari sermaye yeterliliği için

⁴⁰ Bryan J. BALIN, **Basel I, Basel II, and Emerging Markets: A Nontechnical Analysis**, The Johns Hopkins University, SAIS Working Paper, 10 May 2008, Sf. 15-16.

⁴¹ Nihal DEĞİRMENÇİ, **Sermaye Yeterliliği Konusundaki Basel Standartları ve Seçilmiş Bazı Ülkelerdeki Uygulamaların Değerlendirilmesi**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2003, Ankara, Sf. 115.

⁴² BCBS, **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework**, Bank for International Settlements, 2004, Basel, Sf. 1-5.

gelişmiş riske duyarlı yaklaşımların kullanımı konusunda da inisiyatif tanımıştır.⁴³

Öte yandan, Kane (2007) Basel II'yi meydana getiren üç yapısal bloğun aslında eşit ağırlığa sahip olmadığını ifade etmektedir. Basel II'de bankaların sermaye yeterliliğinin analiz edildiği birinci yapısal bloğun, denetim otoritelerinin ve kamuya yapılan açıklamaların düzenlendiği ikinci ve üçüncü yapısal bloklardan daha fazla ağırlığa sahip olduğu, ikinci ve üçüncü yapısal blokların sermaye uzlaşısı sırasında yapılan müzakereler ile önemli oranda ağırlığını ve etkisini yitirdiğini vurgulamaktadır.⁴⁴

BIS'in Eski Genel Müdürü Andrew Crockett Basel II'ye ilişkin eleştirileri beş başlık altında toplamıştır.⁴⁵ Bu eleştirileri; aşırı karmaşıklık (kompleks), ekonomik döngü ile paralel hareketi güçlendirmek (pro-cyclical), kredi derecelendirme şirketlerinin değerlendirmelerine aşırı bağlılık, küçük ve orta ölçekli işletmeleri cezalandırması ve gelişmekte olan ülkelerin özel durumlarının yeterince dikkate alınmaması şeklinde sıralamaktadır. Basel II'nin aşırı karmaşık olduğu yönündeki eleştiriler en sık karşılaşılan olumsuz görüştür. OCC'nin eski başkanlarından John D. Hawke da ekleri hariç yaklaşık dört yüz (eklerle beraber yaklaşık bin) sayfa olan Basel II için *"kendisini var eden nedenlerin ötesinde karmaşık"* nitelemesinde bulunmuştur.

Değirmenci (2003) de Basel II'nin üç yapı taşı üzerine inşa edildiğini vurgulayarak, ilk yapısal bloğun sermaye yeterliliğinin riske duyarlı hale getirilmesini hedeflediğini, diğer iki yapı taşının ise değişen koşullar gereği bankacılık denetimindeki yeni anlayışı yansıttığını vurgulamaktadır. Bu yeni anlayışa göre, bankaların üstlendiği risklerden yalnızca düzenleyici otoritelerin değil, banka ortak ve yöneticilerinin de sorumlu olması gerektiği, bankaların nitelikleri gereği düzenlemelerden kaçınmak suretiyle maliyetlerini düşürmeye ve kârlarını artırmaya çalışacakları, ancak gerek denetim gerekse piyasa disiplini aracılığıyla bu eğilimlerin azaltılabileceği ifade edilmektedir.⁴⁶

2.5.1. Yapısal Blok 1: Asgari Sermaye Yeterliliği

Basel I'de olduğu gibi, Basel II'de de sermaye yeterliliği rasyosu yasal özkaynaklar ile risk ağırlıklı varlıklar yoluyla hesaplanmaktadır. Sermaye tanımlarında, yani rasyo hesaplamasının pay kısmında, bir değişiklik olmazken risk ağırlıklı varlıklar kaleminde önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Aynı şekilde, asgari sermaye yeterlilik rasyosunun oranında

⁴³ BCBS (2004), a.g.e., Sf. 6.

⁴⁴ Edward J. KANE, **Basel II: A Contracting Perspective**, Boston College, August 2007, Sf. 5

⁴⁵ BIS, <http://www.bis.org/speeches/sp030213.htm> (02.12.2010).

⁴⁶ DEĞİRMENCİ, a.g.t. Sf. 115-116.

ve katkı sermayenin (ikinci kuşak sermaye) dikkate alınma oranında da Basel I'e göre bir değişiklik olmamıştır.⁴⁷

Basel II kredi riskinin sermaye yeterliliğinin hesaplanması konusunda bankalara iki seçenek sunmuştur. Bunlar; dışsal kredi değerlemesiyle desteklenmiş standart metod ve içsel derecelendirme yaklaşımıdır. Standart metod Basel I'in eksikliklerini gidermeye dönük olarak hazırlanmış ve kural temelli bir sistemdir. Yaklaşım, bilanço içi ve dışı varlıkların her bir varlık bazında dışsal kredi değerlendirmesine göre riskliliklerinin ağırlıklandırılmasına dayanmaktadır.

İçsel derecelendirme yaklaşımı ise, bankacılık sektöründeki ileri risk yönetim uygulamalarından esinlenerek oluşturulmuştur. Bu yöntemle bankalara geniş bir inisiyatif tanınmakta ve bankalar kendi kuracakları kredi riski modelleri ile risk düzeylerini belirleyerek, kredi riski için gerekli sermaye miktarını hesaplayacaktır. Ancak Basel II içsel derecelendirme yaklaşımının kullanımını ilgili denetim otoritesinin iznine bağlamıştır. Bankaların bu tür içsel modellerinin risklerin belirlenmesi ve hesaplanması gibi açılardan kontrol edilmesi gerekmektedir. Basel II; temerrüt olasılığı, temerrüt durumunda kayıp, temerrüt tutarı ve efektif vade şeklinde kredi riskinin bileşenlerini belirlemiştir.

Basel II, 1996 yılında yapılan değişiklikle yürürlüğe giren piyasa riski kurallarında önemli bir değişiklik getirmemekle beraber, alım-satım amacıyla tutulan menkul kıymetlerin tanımında değişiklik yapmaktadır. Buna göre bir finansal aracın alım-satım amaçlı ya da hedge için tutulup tutulmamasına bağlı olarak kayıtların farklılaştırılması uygun görülmüştür. Taşınan pozisyonların dönemsel olarak doğru değerlenmesi ve aktif olarak yönetilmesi gerekli görülmüştür.

Basel II'nin getirdiği temel değişikliklerden birisi şüphesiz operasyonel risk konusunda olmuştur. Her ne kadar operasyonel risk için sermaye yeterliliği hesaplanması konusunda yeterli model olmaması ve tarihsel verilerin eksikliği bir güçlükmiş gibi görölse de, Basel II bu hususta da üç yöntem önermektedir. Bunlar; temel gösterge yaklaşımı, standart yaklaşım ve ileri ölçüm yöntemidir.

2.5.2. Yapısal Blok 2: Denetim Otoritesinin İnceleme Süreci

Basel II'nin ikinci yapısal bloğuyla, sadece bankaların mevcut riskleri ile uyumlu bir sermaye yapısına sahip olup olmamaları hususuna odaklanılmayarak bankaların risk yapılarını daha iyi izleyip yönetebilecekleri risk yönetim teknik ve sistemlerini geliştirmelerinin ve kullanmalarının da

⁴⁷ BCBS (2004), a.g.e., Sf. 12-14.

teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, denetim otoritelerinin gözden geçirmeleri için dört temel prensip belirlenmiştir.⁴⁸

Bankalar sermaye yapılarını korumak için risk yapıları ve stratejileri ile uyumlu sermaye yeterliliği değerlendirmeleri için gerekli süreçlere sahip olmak zorundadır. Bu zorunluluğun; üst yönetimin gözetimi, etkin sermaye değerlemesi, kapsamlı risk analizi, izleme ve raporlama ile iç kontrol incelemesi şeklinde niteliklere sahip olması istenmiştir. Denetim otoritesi, bankaların sermaye yeterlilik değerlemelerini ve stratejilerini gözden geçirmeli ve değerlendirmeli, bankaların yasal rasyolara uyumlarını izlemeli ve gerekiyorsa önlem ve tedbir almalıdır. Basel II denetim otoritelerinin bankaların asgari sermaye yeterliliğinin üzerinde çalışmalarını temin ederek, gerektiğinde daha fazla sermaye isteme yetkisine de sahip olmalarını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, denetim otoritelerinin sorunlara erken aşamada müdahale etmek ve düzeltici tedbirleri hızlı almak konusunda aktif davranması gerekmektedir.

2.5.3. Yapısal Blok 3: Piyasa Disiplini

Basel II'nin üçüncü yapısal bloğunun amacı, bankaların risk ve sermaye yapıları hakkında temel bilgilerin kamuoyuna açıklanmak suretiyle, bankaların piyasa disiplinine tabi olmalarını sağlamaktır. Basel II, kamuoyuna yapılacak açıklama için bir kural seti getirmek suretiyle, piyasa katılımcılarının ilgili kurumun uygulama ölçeği, sermayesi, risklilik seviyesi, risk değerlendirme süreçleri ve sermaye yeterliliği konularında temel bilgileri değerlendirmesine olanak verilmesini amaçlamaktadır. Basel II, bankaların sermayeleri ve taşıdıkları riskleri ile ilgili yapılacak açıklama için ortak bir çerçevede belirleyerek, bankalar arasında karşılaştırma yapılabilmesine de olanak sağlamaya çalışmaktadır.⁴⁹

2.6. Küresel Finans Krizi (2007 - 2009) Sonrası Gelişmeler

Küresel finansal krizin ilk işareti ABD konut piyasasında kendini göstermiş, buradan yatırım bankalarına, hedge fonlarına, sigorta ve bankacılık kesimine uzanmıştır. 2007 yılında ABD'ye özgü bir kriz algılamasının hâkim olduğu bir ortamın yerini 2008 yılında küresel bir kriz almıştır. Her ne kadar ortada kesin bir kanıt bulunmasa da, küresel finans krizinin baş sorumlusu olarak bankacılık sektörü ön plana çıkmıştır. Kriz sonrası uluslararası, ulusal, siyasi, bürokratik, akademik, karar alıcı, piyasa katılımcısı, kurumsal ve bireysel seviyede çok sayıda toplantı, konferans, seminer, çalışma ve tebliğ yapılmış ve yayımlanmıştır. Tüm bu çalışmalar ile krizin nedenleri ve sonuçları ile alınacak tedbirlere ilişkin analizler yapılmıştır. Ancak tüm bu çalışmalar içerisinde, hepsini bir anlamda derleyen ve bunlara

⁴⁸ BCBS (2004), a.g.e., Sf. 158-165.

⁴⁹ BCBS (2004), a.g.e., Sf. 175-177.

siyasi bir anlam yükleyen G20 toplantıları bir ilk olması bakımından son derece büyük önem taşımaktadır. Zira 21. yüzyılın yeni finansal mimarisinin şekillenmesi açısından bu toplantılar ve burada alınan kararlar önemli oranda belirleyici olmaktadır.⁵⁰

2.6.1. Washington G20 Zirvesi

İlk zirve, küresel finans krizinin açık etkilerinin tüm dünyada, özellikle ABD başta olmak üzere sanayileşmiş ülkelerde, net bir şekilde görülmeye başlanan bir aşamada, 14-15 Kasım 2008 tarihinde yapılmıştır. G20 toplantısı sonrası yayımlanan deklarasyonda, mevcut finansal krizin nedenleri konusunda; dünya genelinde geçmişte gözlenen güçlü büyüme eğiliminin sermaye hareketlerini büyük oranda artırdığı, bu süreçte gerekli risk değerlemeleri yapılmaksızın yüksek getiri arayışlarına girildiği, aynı zamanda zayıf aracılık yüklenimi standartları, yeterli olmayan risk yönetim uygulamaları, kompleks ve saydam olmayan finansal ürünlerin artışı ve aşırı yüksek kaldıraç oranları birleşince finansal piyasalarda ciddi bir kırılganlığın oluştuğu belirtilmiştir. Ayrıca, gelişmiş ülkelerdeki karar alıcıların, düzenleyici ve denetleyici kurumların finansal piyasalarda artan riskleri yeterince değerlendiremediği, finansal yenilikleri yeterince takip edemediği ve ulusal düzenlemelerin sistemik sonuçlarını yeterince dikkate alamadığı ifade edilmiştir. Bu duruma tutarsız ve etkin olmayan makroekonomik politikalar ile yetersiz yapısal reformlar eklendiğinde, piyasalar üzerindeki kırılganlığın iyice arttığı vurgulanmıştır.⁵¹

Bankacılık sektörünün mevcut krizde, derecesi tartışılabilirse bile, belli bir sorumluluk payının olduğu ve bu durumun bazı yapısal sorunlara işaret ettiği açıktır. Bu nedenle küresel finans krizinin ortaya çıkmasından sonra dünya genelinde krize karşı atılacak adımlara ilişkin G20 ülkelerinin liderleri ile görevli bakanlarının yılda iki kez bir araya geldiği toplantılar yapılmaya başlanmıştır. Krizin etkilerinin şiddetli bir şekilde hissedildiği 2008 ve 2009 yılında gerçekleştirilen G20 toplantılarında çok önemli kararlara imza atılmıştır.

15 Kasım 2008 tarihinde Washington'da gerçekleştirilen "Finansal Piyasalar ve Dünya Ekonomisi" konulu ilk toplantıda ciddi reform beklentileri dile getirilmiştir. Söz konusu G20 toplantısı sonrasında açıklanan Liderler Bildirgesi'nde, gelecekte finansal krizlerden kaçınma amacına yönelik en etkin yolun düzenlemelere ağırlık vermek olduğuna vurgu yapılarak, finansal piyasaların reforme edilmesi için ortak prensipler belirlenmiştir. Buna göre daha sağlıklı küresel bir sistem için ülkeler arasındaki işbirliği ve

⁵⁰ Göksel TIRYAKI, **Küresel Krizlerin Gölgesinde Yeni Bir Global Finansal Mimariye Doğru**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 57. Sayı, 2009, Sf. 34.

⁵¹ Göksel TIRYAKI, **Küresel Bankacılık Düzenlemelerinde Yeni Dönem**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 60. Sayı, 2009, Sf. 38.

dayanışmanın çok önemli olduğu ifade edilerek, saydamlığın ve sorumluluk bilincinin güçlendirilmesi, güçlü düzenlemelerin artırılması, finansal piyasalardaki bütünleşmenin teşvik edilmesi ve uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi başlıkları altında küresel bankacılık ve finansal piyasalar açısından önemli neticeleri olan kararlar alınmıştır.⁵²

2.6.2. Londra G20 Zirvesi

Washington'da yapılan G20 toplantısı küresel krizin iyice dünya gündemini belirlediği bir sırada, Kasım 2008'de yapılmıştır. Toplantıdan sonra o dönemde dünya ekonomisine ilişkin olarak olumsuz rakamlar ve beklentiler artarak açıklanmaya devam etmiştir. Bu nedenle gerek Washington'da alınan kararların nihai durumunun ve gerekse yeni gelişmelerin değerlendirilmesi amacıyla 2 Nisan 2009 tarihinde G20 ülkelerinin Devlet Başkanları bu kez Londra'da "İyileşme ve Reform İçin Küresel Plan" başlıklı bir toplantıda bir araya gelmiştir. Bu toplantıda, küresel büyümenin ve kredi mekanizmasının tekrar canlandırılması ile küresel finansal sistemin güçlendirilmesi konuları öne çıkmıştır. Söz konusu toplantı sonucunda yayımlanan resmi bildiriye, "Finansal Denetim ve Düzenlemenin Güçlendirilmesi" özel başlığı altında⁵³;

- Krizin temel nedenlerinin finans sektöründeki ve finansal denetleme ve düzenlemelerdeki büyük başarısızlıklar olduğu, finans sektörüne olan güven yeniden tesis edilmeden çözüme ulaşmanın mümkün olmadığı ve finans sektörü için daha güçlü ve küresel anlamda tutarlı bir denetleme ve düzenleme sisteminin oluşturulması için gerekli adımların atılacağı,
- Üye devletlerin yerel düzenleyici sistemlerinin güçlü olmasını temin edeceği, ayrıca ülkeler arasında sistematik bir işbirliği ve tutarlılık sağlanacağı ve uluslararası standartların uygulanacağı,
- Güçlendirilmiş düzenleme ve denetleme sisteminin şeffaflığı ve dürüstlüğü teşvik etmesi, aşırı risk alımını engellemesi gerektiği, düzenleyici ve denetleyicilerin, tüketici ve yatırımcıları koruması, piyasa disiplini desteklemesi, diğer ülkeler üzerindeki olumsuz etkileri engellemesi, düzenleme arbitrajını azaltması, rekabet ve dinamizmi desteklemesi gerektiği,
- 15 Kasım 2008 tarihinde kararlaştırılan Aksiyon Planı'nın uygulanacağı, ayrıca Finansal Sistemin Güçlendirilmesi Deklarasyonu'nun yayımlanacağı ve bu çerçevede:

⁵² TIRYAKI (2009b), a.g.m., Sf. 39.

⁵³ TIRYAKI (2009b), a.g.m., Sf.40-41.

- Finansal İstikrar Forumu'nun yerini alacak, G20 üyelerini, FSF üyelerini, İspanya ve Avrupa Komisyonu Üyeleri'ni içine alan daha güçlü yeni bir Finansal İstikrar Kurulu (FSB) kurulması,
- FSB'nin IMF ile işbirliği halinde makroekonomik ve finansal riskler için erken uyarı sağlayacak ve bu riskleri bertaraf etmek için gerekli tedbirleri belirleyecek şekilde çalışması,
- Makro risklerin daha iyi belirlenmesi için düzenleme sisteminin yeniden şekillendirilmesi,
- Düzenleme ve gözetimin sistemik olarak önemli tüm finansal kurumları, araçları ve piyasaları içerecek şekilde genişletilmesi (ilk defa hedge fonları da içerecektir),
- FSB'nin maaş ve tazminatlara ilişkin yeni sert prensiplerinin uygulanması ve sürdürülebilir tazminat şekillerinin ve kurumsal sosyal sorumluluğun desteklenmesi,
- İyileşme sağlandıktan sonra, bankacılık sistemi sermayesinin nitelik, nicelik ve uluslararası düzeyde tutarlılığının artırılması, gelecekte düzenlemelerin aşırı kaldıracı engellemesi ve tampon görevi görecek kaynak biriktirilmesini zorunlu kılmasının sağlanması,
- Vergi cennetleri dâhil işbirliği yapmayan bölgelere karşı tedbir alınması, bankacılık sırrı döneminin sona ermesi, OECD'nin vergi bilgilerinin uluslararası paylaşımına karşı olan ülkelerin listesini yayınlaması,
- Muhasebe standartlarını belirleyen kurumların, değerleme ve karşılık standartlarını iyileştirmek ve küresel tek bir muhasebe standartları seti belirlemek için acil olarak denetleyici ve düzenleyici otoriteler ile birlikte çalışmaya çağırılması,
- Düzenleme ve gözetimin kredi derecelendirme kuruluşlarını da içerecek şekilde genişletilmesi ve bu kuruluşların uluslararası standartları yakalamasının sağlanması ve çıkar çatışmalarının engellenmesi

hususlarına açık bir şekilde yer verilmiştir.⁵⁴

⁵⁴ TİRYAKİ (2009b), a.g.m., Sf. 41.

2.6.3. Pittsburgh G20 Zirvesi

Küresel finans krizi akabinde üçüncü G20 toplantısı 24-25 Eylül 2009 tarihinde ABD'nin Pittsburgh kentinde yapılmıştır. Bu toplantıda da diğer G20 toplantılarında olduğu gibi küresel olarak istikrarlı bir büyüme ortamının yakalanması, finansal sistemin düzenleme ve diğer alanlarda alınacak önlemler ile krizlere karşı direnç kazanması, uluslararası finans kuruluşlarının yapılarının değiştirilmesi ve mevcut küresel ekonomik yapının istikrarlı bir şekilde devamı için gerekli tedbirler konusunda muhtelif kararlar alınmış ve tespitler yapılmıştır. Anılan toplantı neticesinde özellikle finansal düzenlemeler konusunda; daha güçlü bir sermaye yapısı ve ekonomik döngü ile paralel hareketin (pro-cyclicalıty) etkilerinin azaltılması, finansal kurumların ücret ve prim politikalarının düzenlenmesi, tezgâh üstü türev piyasalarının geliştirilmesi ve sistemik olarak önemli finansal kuruluşların ve uluslararası çapta faaliyet gösteren kurumların tasfiye süreçlerinin ele alınması hususlarına odaklanılmıştır.⁵⁵

Pittsburgh G20 zirvesi sonrası yayımlanan Liderler Bildirgesi'nin "Uluslararası Finansal Düzenleme Sisteminin Güçlendirilmesi" başlığı altında Basel II'nin risk odaklı yaklaşımına ilave olarak finansal kuruluşlar için Kaldıraç Oranı'nın da ilave bir tedbir olarak uygulanmasının desteklediği, bu amaçla finansal kuruluşların daha güçlü bir sermaye yapısına kavuşmasının istendiği ifade edilmiştir. Ayrıca, bu tür bir rasyonun Basel II'ye uyumu ve küresel ölçekte bir yeknesaklığın sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması, özellikle ülkeler arasındaki muhasebesel farklılıkların ortadan kaldırılmasının önemli olduğu belirtilmiştir.⁵⁶

Pittsburgh G20 toplantısında alınan kararlar ile daha önceki G20 toplantılarında alınan kararlar karşılaştırıldığında, gerek krizin etkilerinin hafiflemeye başlaması ve gerekse 2009 yılının ikinci yarısından sonra düzelmeye başlayan finansal piyasa göstergeleri ile birlikte küresel ölçekte finansal alandaki reform istek ve azminde bir yavaşlama göze çarpmaktadır. Önceki G20 toplantılarında daha kapsamlı ve köklü reform hedefleri belirlenmişken, sonra gelen her toplantıda bu kapsam ve şiddette bir daralma ve yumuşama gözlenmektedir.

2.6.4. Toronto G20 Zirvesi

Dördüncü G20 zirvesi Kanada'nın Toronto kentinde 26-27 Ocak 2010 tarihinde gerçekleştirilmiştir. G20 zirvesi sonrası açıklanan Liderler Bildirgesi, konu başlıkları itibariyle bir önceki toplantı ile benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla bundan sonra alınacak kararların izlenmesi ve yeknesaklığın

⁵⁵ 24-25 Eylül 2009 Pittsburgh **G20 Toplantı Bildirgesi**, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm> (15.11.2010).

⁵⁶ TİRYAKI (2010), a.g.m., Sf. 121.

sağlanması bakımından bir çerçevenin oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu bildirmede de, Güçlü ve İstikrarlı Bir Büyüme Yapısı, Finansal Sektör Reformu, Uluslararası Finansal Kuruluşlar ve Kalkınma, Korumacılıkla Mücadele ve Ticaret ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ve Diğer Konular ve Bir Sonraki Gündem ana başlıkları çerçevesinde kararlar tasnif edilmiştir. Bildirmede, finansal sektör reformunun dört yapısal bloktan oluştuğu belirtilmiştir. Bunlar; güçlü bir düzenleyici yapı, etkin bir denetim sistemi, sistemik olarak önemli kuruluşların belirlenmesi ve tasfiye süreci ve saydam bir uluslararası değerlendirme ve karşılıklı kontrol mekanizması şeklinde belirlenmiştir.⁵⁷

2.6.5. Seul G20 Zirvesi

Küresel kriz sonrası beşinci G20 liderler toplantısı, Güney Kore'nin Seul kentinde 11-12 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirilmiştir. G20 Devlet Başkanları'nın katılımı ile gerçekleşen söz konusu toplantı sonrasında, daha etkin bir gözetim ve denetim sisteminin uygulanması, sistemik olarak önemli finansal kuruluşların daha sıkı düzenlenmesi başta olmak üzere, bankaların sermaye ve likidite standartlarının yeni finansal düzenleme çerçevesinde ele alınması bir kez daha kararlaştırılmıştır. Daha önce de ifade edildiği üzere, küresel krizinin etkilerinin azalmaya başlaması ile birlikte, G20 üyesi ülkeler arasında fikir ayrılıkları belirginleşmeye başlamış ve finansal sektöre ilişkin reform çabalarındaki kararlılıkta bir hafifleme gözlenmiştir.

Seul Zirvesi'nde, bu anlamda finansal sektör reformuna ilişkin Basel Denetim Komitesi (BCBS) ve Finansal İstikrar Kurulu'nun (FSB) açıklamış olduğu yeni kural ve standartlar desteklenmekle birlikte, bu konuda ekonomik iyileşmeye paralel bir şekilde üye ülkelerin söz konusu standartlara intibak etmesi için önemli geçiş süreleri öngörölmüştür. Özellikle Basel III olarak bilinen kurallara üye ülkelerce 2013 yılından başlayarak 2019 yılına kadar uyum sağlanması, sistemik olarak önemli finansal kurumların ahlaki rizikosunu azaltacak ve tasfiye süreçlerini iyileştirecek kuralların 2012'ye kadar tamamlanması, sınırlar ötesi tasfiye kurallarının nihai olarak belirlenmesi ve finansal denetim ve gözetimin güçlendirilmesine onay verilmiştir. Ayrıca, Finansal Sektör Değerlendirme Programı'nın, hedge fonların, tezgah üstü piyasaların ve kredi derecelendirme kurumlarının güçlü bir şekilde düzenlenmesinin, dünya genelinde ortak bir muhasebe standardının, ülkeler arasındaki düzenleme farklılıklarının, eşgüdümün ve işbirliğinin ne kadar önemli olduğuna bir kez daha vurgu yapılmıştır.⁵⁸

⁵⁷ 26-27 Ocak 2010 Toronto **G20 Toplantı Bildirgesi**, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communic.html> (15.11.2010).

⁵⁸ 11-12 Kasım 2010 Seul **G20 Toplantı Bildirgesi**, http://media.seoulsummit.kr/contents/dlob/E1_Seoul_Summit_Leaders_Declaration.pdf (20.11.2010)

2.6.6. Cannes G20 Zirvesi

Özellikle batılı ülkeler bakımından global iyileşme beklentilerinin ve verilerinin zayıfladığı, istihdam sorununun ciddiyetini koruduğu, Avrupa Birliği ülkelerinin borç krizinin tetiklediği finansal piyasalardaki tansiyonun arttığı, yükselen ülkelerde kırılabilirlik işaretlerinin belirginleştiği, dünya genelinde döviz kurlarındaki oynaklığın büyüme ve finansal istikrar açısından risk teşkil ettiği, emtia fiyatlarının büyüme beklentilerine zarar verdiği, bu konudaki hassasiyetlerin tavan yaptığı ve küresel dengesizliklerin sürmekte olduğu bir ortamda, 3-4 Kasım 2011 tarihinde Fransa'nın Cannes kentinde G20 zirvesi bir kez daha toplanmıştır. Toplantının sonuç bildirgesinde, mevcut finansal ortamla ilgili iki önemli ana başlık altında alınan kararlara yer verilmiştir. Daha istikrarlı ve güçlü bir uluslararası para sisteminin inşa edilmesi ve finansal sektör reformlarının derinleştirilmesi ve uygulanması bu iki ana başlığı oluşturmaktadır. Daha istikrarlı bir uluslararası para sistemi için finansal bütünleşmenin faydalarının ve sermaye hareketlerinden kaynaklı oynaklıklara karşı direncin artırılması amacıyla uluslararası finansal kuruluşların öncülüğünde bir aksiyon planı kararlaştırılmıştır. Bu maksatla, özellikle kurlara dayalı şokların önlenmesi için IMF'nin özel çekme hakkı sunan SDR'sinin yeni bir uluslararası rezerv para olması konusunda çalışmalara başlanması istenmektedir. Ayrıca krizlere karşı IMF'nin likidite sağlama olanağı üzerinde durularak, özellikle acil durumlarda IMF'nin kısa vadeli likidite olanaklarının güçlendirilmesi planlanmaktadır. Bu nedenle, IMF'nin yapısal dönüşümünün ve kaynak ihtiyacının karşılanmasının önemli olduğu vurgulanmıştır. İlave olarak yine IMF'nin küresel ölçekte gözetim fonksiyonunu, diğer uluslararası finansal kuruluşlar ile birlikte, sağlıklı şekilde yerine getirmesinin önemi hatırlatılarak, bu konudaki çalışmaların geliştirilmesi temenni edilmiştir.⁵⁹

Diğer taraftan, finansal sektör reform çalışmalarının derinleştirilmesi ve uygulanması ile ilgili olarak; bankaların finansal ve ekonomik şoklara karşı dayanıklılığının geliştirilmesi hususundaki kararlılık ve taahhütler bir kez daha tekrarlanmış olup Basel II ve Basel III takvimi teyit edilmiştir. Tezgâh üstü türev piyasaları, finansal kuruluşların ücret ve prim politikaları, kredi derecelendirme kuruluşlarına aşırı bağımlılık ve finansal kuruluşların gözetimi konularında reform çabalarının devamına karar verilmiştir. Batmayacak kadar büyük ve sistemik olarak önemli finansal kuruluşlar için öngörülen düzenleme takvimine uyulması kararlaştırılmıştır. Banka benzeri finansal kuruluşlar, para ve sermaye piyasaları, emtia piyasaları, müşteri hakları ve makro ihtiyatlı politik çerçeve konusundaki düzenleme ve denetim eksikliklerinin giderilmesi ve bu konudaki çalışmaların artırılmasına vurgu yapılmıştır. Ayrıca küresel ölçekte ortak bir muhasebe standardının

⁵⁹ 03-04 Kasım 2011 **Cannes G20 Toplantı Bildirgesi**
<http://www.g20.org/Documents2011/11/Cannes%20Declaration%204%20November%202011.pdf> (16.11.2011)

oluşturulması için bir takvim belirlenmiştir. Tüm bu reform çalışmalarında özellikle IMF, BIS ve FSB'nin koordineli bir şekilde hareket etmesine açık bir önem atfedilmiş ve bu çerçevede FSB'nin kaynak ve kapasitesinin artırılmasına da dikkat çekilmiştir.⁶⁰

Görüldüğü üzere, 2011 yılının ikinci yarısında daha da kötüleşen küresel finansal ve ekonomik koşullar doğrudan G20 toplantı sonucuna yansımakta, daha önce kriz etkilerinin hafiflemesiyle finansal reformlar konusunda zayıflayan uluslararası iradenin, her ne kadar uzun bir hazırlık ve uyum süreci öngörmekle birlikte, daha somut kararlar alabildiğine şahit olunmaktadır.

2.7. Basel III

Basel II kuralları dünya genelinde tam olarak uygulanmaya başlamadan 2007 ortalarında küresel finans krizinin etkileri ortaya çıkmıştır. Önceki bölümlerde anlattığımız üzere, bu durum yeni bir düzenleme çerçevesi için küresel boyutta istek ve beklenti meydana getirmiştir. Dolayısıyla Basel III şeklinde nitelendirilen yeni çalışmalar Basel Komitesi bünyesinde başlatılmıştır.

“Bankalar için Uluslararası Düzenleme Çerçevesi” şeklinde isimlendirilen Basel III, bankacılık sektöründe düzenleme, denetim ve risk yönetimini güçlendirmek amacıyla oluşturulan kapsamlı bir reform paketi olarak kabul edilmektedir. Bu reform paketinde; kaynağı ne olursa olsun finansal ve ekonomik streslerin neden olduğu şoklara karşı bankacılık kesiminin direnç ve kabiliyetinin artırılması, risk yönetimi ve kurumsal yönetişimin iyileştirilmesi, bankaların şeffaflılığının ve kamuya yaptığı açıklamaların geliştirilmesi temel hedefler olarak seçilmiştir. Bu yolla, mikro ihtiyatlı bazda veya banka düzeyinde stres dönemlerinde tekil olarak bankaların dayanıklılığının düzenlemelerle güçlendirilmesi ve makro ihtiyatlı seviyede veya finansal sistem ölçeğinde bankacılık sektöründe oluşan risklerin ve bu risklerin ekonomik döngü ile paralel hareket tarzının dikkate alınması gündeme alınmaktadır. Bankacılık düzenleme ve denetimi bakımından bu iki yaklaşımın birbirini tamamlayacak şekilde dikkate alınması ve böylece banka düzeyinde artan direnç kabiliyetiyle sistem genelindeki şok riskinin azalması beklenmektedir.⁶¹

Bu çerçevede, Basel Komitesi'ne üye devletlerin merkez bankası ve denetim otoritesi başkanları Eylül 2009'da Basel III'ün geniş kapsamını kabul etmiş ve Komite söz konusu düzenleme çerçevesini Aralık 2009'da somut

⁶⁰ 03-04 Kasım 2011 **Cannes G20 Toplantı Bildirgesi**
<http://www.g20.org/Documents2011/11/Cannes%20Declaration%204%20November%202011.pdf> (16.11.2011)

⁶¹ BCBS, <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> (20.12.2010).

öneriler şeklinde yayımlamıştır. Bu dokümanlar, G20 liderlerinin almış oldukları kararlar bağlamında finansal sistemin düzenleme çerçevesinin güçlendirilmesi konusundaki küresel inisiyatifin bir parçası ve finansal krize karşı Basel Komitesi'nin bir önlem paketi olarak tasarlanmıştır. Ayrıca Basel III, Basel II kuralları üzerine inşa edilmiş olup bankacılık düzenleme çerçevesi konusundaki geliştirme çabaları da devam etmektedir. Öte yandan, Temmuz 2010'da bu dokümanlara ilişkin öneri ve eleştiriler Komite tarafından değerlendirilmiş ve Eylül 2010'da bu dokümanlardaki tedbirlerin uygulanabilmesi için gerekli zaman ve kural ayarlamaları yapılmıştır.⁶²

Komite tarafından, Eylül 2009'da ilk kez duyurulan yeni düzenleme çerçevesinin esas unsurları; daha yüksek sermaye ve likidite yükümlülüğü, daha düşük kaldıraç düzeyi, ekonomik döngüyle paralel hareket tarzının hafifletilmesi, daha ihtiyatlı bir risk alma yaklaşımıyla uygun bir uzun dönem performansının dikkate alınması, daha sağduyulu bir ücret ve prim politikası ile stres ve şoklara karşı bankacılık sektörünün gücünün artırılması şeklinde özetlenmektedir.⁶³ Komite tartışmaya açtığı dokümanlara ilişkin ilk somut düzenleme adımlarını Temmuz 2010'da atmıştır.⁶⁴ Komite'nin söz konusu tarihte almış olduğu kararlar ile yeni Basel III kurallarına ilişkin ana çerçeve şekillenmeye başlamıştır. Buna göre; sermaye tanımı, karşı taraf kredi riski, kaldıraç oranı, ekonomik döngüye karşı düzenleyici önlemler, sistemik ölçekteki bankalar ve küresel likidite prensipleri ana başlıkları altında yeni düzenleme yapısının detayları ve geçiş sürecine ilişkin bilgiler verilmiştir.

2.7.1. Yeni Sermaye Düzenlemeleri

Sermaye tanımı ile ilgili olarak, Aralık 2009'da yayımlanan dokümandaki hususlar konusunda mutabakat sağlanmıştır. İştirak edilen ortaklıklardaki küçük pay sahiplerinin sermayeden indirilmesine, konsolide olmayan finansal kuruluşlara yapılan yatırımların belli oranları aşması halinde sermayeden düşülmesine, maddi olmayan duran varlıkların sermayeden indirilmesi konusunda Uluslararası Muhasebe Standartları'na ABD uygulamasında olduğu gibi esneklik sağlanmasına ve konsolide olmayan finansal kuruluşların sermayeden indirilmesi ilgili olarak mevcut kuralların esnetilmesine karar verilmiştir.⁶⁵

Karşı taraf kredi riski bakımından kredi değerlemesinde bono eşdeğer yaklaşımını içerecek şekilde, risk ağırlıklarını ve hesaplamalarını etkileyecek yeni faktörler çerçevesinde değişiklikler yapılmıştır. Mevcut risk bazlı düzenleme çerçevesine ilave olarak basit ve saydam bir Kaldıraç Oranı'nın çeyrek dönemler itibarıyla hesaplanması zorunlu hale getirilecektir.

⁶² BCBS, <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> (23.12.2010).

⁶³ BCBS, <http://www.bis.org/press/p090907.htm> (27.12.2010).

⁶⁴ BCBS, <http://www.bis.org/press/p100726.htm> (28.12.2010).

⁶⁵ BCBS, <http://www.bis.org/press/p100726/annex.pdf> (28.12.2010).

Muhtemel Kaldıraç Oranı'nın sadece bilanço kalemlerinin değil, ülkeler arasındaki muhasebeleştirme farklılıkları da gözetilerek gayri nakdi kredi ve türev ürünleri gibi bilanço dışı yükümlülükleri de belirli ağırlıklar dâhilinde hesaplama katması sağlanacaktır. İlk etapta birinci kuşak sermaye baz alınarak % 3'ü geçmemesi planlanan Kaldıraç Oranı'nın 2018 yılına kadar öngörülen geçiş sürecinde, ülke uygulamalarına bakılarak gerekli uyumlaştırmaların ve ayarlamaların yapılması kararlaştırılmıştır.⁶⁶

Ayrıca, tüm bankalar için Birinci Kuşak Sermaye / Risk Ağırlıklı Varlıklar oranı yükseltilirken, 25 Haziran 2011 tarihinde Basel Komitesi küresel ölçekte sistemik olarak önemli bankalar için bir takım ilave sermaye yeterlilik kuralları daha getirmiştir. Buna göre; aktif büyüklüğü, diğer bankalarla karşılıklı ilişkinin yoğunluğu, ikame edilebilirliğin yetersizliği, küresel düzeydeki faaliyetlerin boyutu ve işlemlerin karmaşıklığı gibi beş temel gösterge seti kullanılmak suretiyle belirlenecek uluslararası ölçekte sistemik olarak önemli bankalara, birinci kuşak (Tier 1) sermayelerinin % 1 ile % 2,5 arasında ilave sermaye yükümlülüğü bulundurma zorunluluğu getirilmesi kararlaştırılmıştır. Daha yüksek oranda zararı karşılama gücü olarak da ifade edilen bu ilave kuralların, Basel III'ün sermaye koruma ve ekonomik döngüye karşı sermaye tamponu oluşturma hedeflerine paralel şekilde, 2016 yılından itibaren uygulanmaya başlanması ve tam olarak ise 2019 yılında yürürlüğe girmesi amaçlanmaktadır.⁶⁷

2.7.2. Yeni Likidite Düzenlemeleri

Bankacılık sektöründe ekonomik döngü ile paralel hareket tarzının yumuşatılması, olumsuz koşullar için rezerv ve karşılık ayrılması amacıyla sermaye koruma rezervi ve karşı döngüsel rezerv ayrılması ve karşılık ayırmada geleceğe dönük bakış açısının benimsenmesi hususlarında yapılacak değerlendirmelere göre nihai bir karar verilmesi konusunda uzlaşmıştır. Yapılan reform çalışmalarına ilave olarak, sistemik riskin azaltılması amacıyla kriz durumlarında banka hisselerinin dönüştürülebilmesi için yasal otoritelere yetki verilmesi, rezerv olarak şarta bağlı sermaye ihtiyacı öngörülmesi ve sistemik açıdan önemli kuruluşlar için ilave sermaye tutulması şeklinde kurallar konusunda anlaşılmıştır. Bir diğer önemli reform alanı ise global bir likidite standardının oluşturulmasıdır. Bu konuda, (Liquidity Coverage Ratio:Likidite Karşılama Oranı) likit varlıkların en azından 30 gün içinde gerçekleşecek net çıkışları karşılması istenmekte ve (Net Stable Funding Ratio: Net İstikrarlı Fonlama Rasyosu) mevcut istikrarlı fonların (bir yıldan uzun vadeli yükümlülükler ve sermaye) en azından ihtiyaç duyulan istikrarlı fonlara (bir yıldan uzun vadeli krediler, konut kredileri, ticari krediler) eşit olması beklenmektedir. Ancak bu oranlarla ilgili olarak, küresel boyutta likit varlık ve yükümlülüklerin belirlenmesi ve hesaplamaların

⁶⁶ BCBS, <http://www.bis.org/press/p100726/annex.pdf> (15.01.2011).

⁶⁷ BCBS, <http://www.bis.org/press/p110625.htm> (30.06.2011).

detayına ilişkin çalışmaların devam ettirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede, bu rasyoların bankacılık sektörü ve ekonomi üzerindeki etkilerinin görülmesi maksadıyla 2018 yılına kadar bir geçiş süreci öngörülmüştür.⁶⁸

Komite, Eylül 2010 tarihinde yapmış olduğu toplantı ile sıkılaştırılan yeni sermaye düzenleme çerçevesine nihai halini vermiştir. Komite, nitelikli sermaye olarak kabul edilen ödenmiş sermaye ile geçmiş ve dönem kârlarından oluşan Birinci Kuşak (Tier 1) Sermaye Yeterlilik Oranı'nı %2'den %4,5'a çıkarmış ve ayrıca bankaların niteliklerine ve uygulamalarına göre %2,5 oranında da ilave sermaye rezervi tutmalarına karar verilmiştir. Kabul edilen bu daha güçlü sermaye tanımlarının 2011 yılından itibaren bankaların alım-satım, türev ve menkul kıymetleştirme portföyleri için kullanılmaya başlanacağı, ancak 2018 yılına kadar öngörülen geçiş sürecinin bankaların tüm portföyü için 2013 yılından itibaren uyumlaştırılmaya başlanacağı hususunda anlaşılmıştır. Yine bu toplantıda, Kaldıraç Oranı ile Net İstikrarlı Fonlama Oranı'nın 2011 yılında başlanacak uyumlaştırma ve gözetim uygulamaları 2018 yılına kadar sürdürülerek daha önce öngörülen geçiş süreçleri teyit edilmiştir. Likidite Karşılama Oranı için ise uyum çalışmalarının 2011 yılında başlatılması ve 2015 yılında tam olarak uygulamaya konulması kararlaştırılmıştır. Komite, güçlendirilen yeni sermaye yükümlük çerçevesi ile küresel likidite standardının dünya gündeminde olan finansal reform çalışmalarının en önemli unsuru olduğunu ve G20 ülke liderlerine sunulmasını da kabul etmiştir.⁶⁹

2.8. Bankacılık Düzenlemelerinin Kapsamı

Bankacılık düzenlemelerinin gerekliliği ve gelişimi yanında bu kuralların kapsam ve uygulaması da yüksek derecede önemi haizdir. Düzenlemeler şekil itibariyle birer hukuki metin olduğundan son derece detaylı ve farklı ağırlıklara sahip hükümlerdir. Anayasal temelleri olmakla birlikte, düzenlemeler esas itibariyle yasa olarak çıkarılmaktadır. Kanunların vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde, Bakanlar Kurulu Kararları, Yönetmelik, Genelge, Tebliğ ve İdari Kararlar şeklinde alt düzenlemeler silsilesi halinde yayımlanmaktadır. Dolayısıyla düzenleme şeklinde nitelendirilecek çok sayıda ve ayrıntıda hüküm bulunmaktadır. Örneğin hâlihazırda yürürlükte olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 169 adet madde ile 23 geçici maddeden oluşmaktadır. Bu yasal çerçeve dışında, BDDK tarafından yayımlanmış çok sayıda Yönetmelik bankacılık düzenlemelerinin ana kapsamını oluşturmaktadır.

Bankacılık sektörünün yapısı, gelişimi ve faaliyetleri yönünden esas olarak dikkate alınması gereken düzenlemelerin açıklanması ve belirlenmesi bu konuda yapılacak analizler bakımından son derece önemlidir. Aksi

⁶⁸ BCBS, <http://www.bis.org/press/p100726/annex.pdf> (15.01.2011).

⁶⁹ BCBS, <http://www.bis.org/press/p100912.htm> (15.01.2011).

takdirde çok geniş ve detaylı hukuki metinler içerisinde özellikli ve dikkate değer hususların kaybolması mümkündür. Öte yandan, hukuki metin şeklindeki çoğu düzenleme de bir hükmi şahsiyet ve anonim ortaklık olan bankaların hukuki varlıkları, yönetim ve işleyişleri açısından sadece ihtiyaç duyulduğunda başvuru normatif ve formalite niteliğinde kurallardır. Ayrıca düzenleme olarak tasnif edilen kuralların bir kısmı da müşteriler ile bankalar arasındaki ilişkilerin belirlenmesi amacıyla yöneliktir. Bu nedenle, yapılacak analizlerde bankacılık faaliyetlerinin esasını, hacmini ve kapasitesini belirleyen temel bankacılık düzenlemelerinin referans alınması gerekmektedir.

Nitekim yukarıda ayrıntılı bir şekilde verilen uluslararası düzenleme çerçevesi ve literatürdeki çalışmalar bankacılık düzenlemelerini belirli ana başlıklar altında sınıflandırmaktadır. Örneğin Mishkin (2000) bankacılık düzenleme enstrümanlarını; kamu koruma tedbirleri (mevduat sigortası), faaliyet sınırlamaları, sermaye yükümlülüğü, lisanslama ve denetim, kamuoyuna açıklama zorunluluğu, müşteri haklarını koruma ve rekabet sınırlamaları şeklinde sıralamaktadır. Summer (2002) sistemik riske karşı kullanılacak bankacılık düzenleme araçlarını; mevduat sigortası, sermaye yeterliliği, bankaların tasfiye süreci ile banka denetimi ve risk yönetiminin değerlendirilmesi şeklinde belirlemiştir.

Fabrice, Jens ve Rudiger (2009) ise, Dünya Bankası verilerine dayalı olarak bankacılık düzenlemeleri ile finansal piyasalardaki rekabeti ve istikrarı analiz ettikleri çalışmalarında, bankacılık düzenlemelerinin göstergelerini; sermaye yükümlülüğü, likidite ve portföy çeşitlendirme zorunluluğu, muhasebe ve karşılık politikası, bağımsız denetim ve kamuoyuna açıklama zorunluluğu, lisanslama ve ortaklık payları düzenlemeleri, piyasadan çıkış ve disiplin kuralları, mevduat sahiplerinin haklarının korunması ve denetimin gücü şeklindeki başlıklar halinde tasnif etmektedir.⁷⁰ Bakirov ve Grishan (2000) bankacılık düzenlemelerinin optimal düzeyi ile ilgilenenlerin, özellikle mevduat sigortası, sermaye yükümlülükleri, mevduat ve rezerv sınırlamaları başlıkları altında değerlendirme yaptığını ifade etmektedir.

Barth, Caprio ve Levine (2006) devletin bankacılık sistemine müdahale etmek amacıyla, bu sektöre girişten çıkışa kadar muhtelif seçeneklere sahip olduğunu vurgulamakla birlikte, bazı düzenleme alanlarının etkileri ve işlevleri itibarıyla ön plana çıktığını belirtmektedir. Bu alanların; bankacılık faaliyetlerinin sınırlandırılması, lisanslama, sermaye yeterliliği, denetimin gücü, kamu koruması (mevduat sigortası), piyasa disiplini ve bankacılıkta kamu payı şeklinde olduğunu ifade etmektedir.⁷¹

⁷⁰ Ahrend RUDIGER, Arnold JENS, Murtin FABRICE, **Prudential Regulation and Competition in Financial Markets**, OECD Economics Department Working Papers, No. 735, December 2009, Sf. 5-6

⁷¹ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e. Sf. 46-63.

Suadiye (2006) tarafından banka başarısızlıklarına karşı sistemik risk önlemleri açısından dört temel düzenleme ve kamu müdahale alanı olduğu belirtilmektedir. Bu alanlar; sermaye düzenlemeleri, mevduat sigortası, son likidite mercii olanağı, bankacılıkta yeniden yapılandırma ve tasfiye süreci şeklinde tasnif edilmektedir.⁷²

Barth, Gan ve Nolle (2005) küresel ölçekte önemli bankacılık düzenleme ve denetleme konularını araştırdıkları çalışmalarında, bankacılık politikalarının belirlenmesi amacıyla temel düzenleme alanlarını değerlendirmiştir. Buna göre; bankacılık faaliyet sınırlamaları, banka sahiplik kuralları, bankacılık düzenleme ve denetim çerçevesi, sağlam ve güvenilir bir bankacılık sistemi için denetim uygulamaları, piyasa disiplini ve kurumsal yönetim, bankacılık denetiminde uluslararası işbirliği, standartlar ve uygulamalar, off-shore bankacılık ve mevduat sigortası dünya çapında önemli bankacılık düzenleme alanları olarak sınıflandırılmıştır.

Diğer taraftan bankacılık düzenleme ve denetim yapısının nihai etkisi ve etkinliği bakımından en kapsamlı tasnif Basel Komitesi'nin temel denetim prensipleri tarafından yapılmakla birlikte, bu çalışmada kapsam olarak, bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrara etkisinin analizi açısından önemli düzenleme ve kamu müdahale noktalarını ortaya koyan daha genel bir sınıflandırma tercih edilmektedir.

2.8.1. Düzenleme ve Denetim

Bankacılık düzenlemelerinin önemli başlıklar şeklinde tasnif edilmesinden önce düzenleme ve denetim kavramları arasındaki ilişkiden de bahsedilmesi gerekmektedir. Her ne kadar bu çalışmada düzenleme ibaresi kullanılmakla birlikte, bu durum denetimin ve kurallara uyumun düzenlemelerin olmazsa olmaz bir parçası olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Ayrıca, düzenleme kavramının geniş açıdan yorumlanması gerektiği ve bu tür bir yaklaşımın denetimi de kapsadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Zira düzenleme doğrudan bir takım hukuki metinleri ifade etmekle birlikte, normal şartlar altında bu kurallara uyum gösterilmesi ile bir anlam kazanmaktadır. Dolayısıyla finansal sistem içerisindeki kurum ve oyuncuların bu kurallara uydukları ve ilgili yasal otoriteler tarafından da bu kurallara uyumun kontrol edildiği ve gözetildiği varsayılmaktadır. Aksi takdirde bankacılık düzenlemelerinin bir sonucunun olmayacağı açıktır. Nitekim literatürde de bankacılık düzenleme kavramı ile denetimin paralel biçimde kullanıldığı müşahade edilmektedir. Yukarıda bankacılık düzenlemelerinin kapsamı konusunda verilen genel açıklamalar

⁷² Gülhan SUADİYE, **Banka Başarısızlıkları ve Bankacılık Düzenlemeleri: İMKB'de İşlem Gören Türk Ticaret Bankalarının Başarısızlık Olasılığının Tahmini**, Ankara Üni. SBE Doktora Tezi, 2006, Sf. 47-77.

sırasında, literatürde bu konuda yer alan tasnif ve yaklaşımlar verilmiştir. Bu tür bir yaklaşımın en somut örneği ise bankacılık düzenlemeleri konusunda en önemli uluslararası kurumun adının Basel Bankacılık Denetim Komitesi olmasıdır.

Spong (2000) bankacılık düzenlemelerinin bankaların hukuki kurullarla çevrelenmiş bir yapı içerisinde faaliyet gösterdikleri ortamı ifade ettiğini ve düzenleme ile denetim kavramlarının zaman zaman birbirlerinin yerine kullanılabilir kadar iç içe geçmiş olduğunu belirtmektedir. Nitekim Padoa-Schioppa (2002) da bankacılık denetimi kavramını hem bu konudaki düzenlemeleri hem de bu düzenlemelere uyumun kontrol edilmesini kapsayacak şekilde kullanmıştır.⁷³ Aynı şekilde, Barth, Caprio ve Levine (2006) de bankacılık düzenleme kavramının genel olarak banka ve bankacılıkla ilgili tüm politika ve uyum mekanizmalarını tanımladığını, bazı durumlarda ifade düzeyinde düzenleme ve denetim ayırımına gidilmesinin, özellikle bu tür bir vurgu ihtiyacının incelenen konu bağlamında oluşmasından kaynaklanabildiğini söylemektedir. Bu nedenle bankacılıkta düzenleme ve denetim kavramları hiçbir şekilde birbirlerinden ayrı düşünülmemelidir. Netice olarak bu çalışmada, daha geniş bir kavram olması sebebiyle bankacılık düzenleme ibaresi tercih edilmekle birlikte, denetimin bankacılık düzenlemelerinin çok önemli bir unsuru olduğu hatırdta tutulmalıdır. Ayrıca, bankacılıkta denetim (supervision) sistemi, genel olarak yerinde denetim (on-site) ve uzaktan gözetim (off-site) şeklinde birbirini tamamlayan ve destekleyen iki temel faaliyetten meydana gelmektedir.⁷⁴

Mishkin (2000b), banka denetiminin faaliyetleri itibariyle son derece önemli olan bankaların kimler tarafından nasıl yönetildiğinin anlaşılması ve bankacılık işlemlerinde kötü niyet ve ters seçimi azaltmaya dönük gerekli bir araç olduğunu belirtmektedir.⁷⁵ Yine Mishkin (2000a) tarafından güçlü bir bankacılık denetim sistemi için on temel kural önerilmektedir. Bu kurallar; bankacılık düzenleme ve denetim otoriteleri için yeterli kaynak ve yasal bir statü, bankalar için denetimlerde düzeltici aksiyonların teşvik edilmesi, denetimde risk yönetimine odaklanması, portföy çeşitlendirmesine katkıları ve iyi uygulamalara örnek olabilmeleri bakımından yabancı bankaların sektöre girişine izin verilmesi, bankacılık otoritesinin bağımsız olmasının sağlanması, banka denetçilerinin sorumluluk çerçevesinin belirlenerek korunmaları, batmayacak kadar büyük finansal kurumların sınırlandırılması, muhasebe ve kamuya açıklama zorunluluğunun kapsam ve detaylarının iyi belirlenmesi, banka sahip ve yöneticilerinin banka kaynaklarını suüstimalinin

⁷³ PADOA-SCHIOPPA, a.g.m. Sf. 6.

⁷⁴ Zaman zaman farklı çalışmalarda yerinde denetim (on-site/examination) ve uzaktan gözetim (off-site/monitoring) kavramları ayrı olarak veya birbirlerinin yerine kullanılmakla birlikte, bu çalışmada denetim (supervision) kavramı yasal otoriteler tarafından yürütülmekte olan tüm kontrol faaliyetlerini kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

⁷⁵ MISHKIN (2000b), a.g.e., Sf. 289.

önlenmesi ve sağlıklı işleyen bir hukuk ve yargı sisteminin varlığı şeklinde sıralanmaktadır.

Fitzgerald ve Vogel (2000) banka denetiminin etkinliği ve gelişmesi açısından dört hususun altını çizmektedir. Bu noktalar, CAMELS⁷⁶ banka derecelendirme ve değerlendirme sistemi, Basel Sermaye Uzlaşıları, Basel Temel Prensipleri ve teminata dayalı kredi kullanımının düşük risk anlamına gelmediğinin kabul görmesi şeklinde ifade edilmektedir. Söz konusu hususlardan özellikle CAMELS yöntemi, günümüzde başta ABD olmak üzere, dünya üzerinde çoğu bankacılık denetim otoritesi için bankaların genel olarak değerlendirilmesi ve derecelendirilmesi amacıyla kullanılan temel araçlardan birisidir.⁷⁷ Denetim otoriteleri bu sistemle, tüm finansal kuruluşların kapsamlı ve standart bir şekilde değerlendirilmesine imkân sağlamayı, malî ve işlevsel bakımdan zayıflık gösteren finansal kurumları ayırt edebilmeyi amaçlamaktadır.

Ersel (1999)'da özellikle 1998 yılında yaşanan Doğu Asya ekonomik krizi sonrasında banka denetiminin ne kadar önemli olduğu hususunun dünya genelinde giderek daha çok tartışıldığından bahisle, konunun Türkiye'de de giderek önem kazandığını belirtmektedir. Ülkemizde banka denetiminin güçlendirilmesi tartışmasının, bankacılık sektöründe kural dışı uygulamalar ve bu uygulamaların doğrudan veya dolaylı şekilde toplumsal zarara dönüşmesi temelinde şekillendiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda kural dışı uygulamaların, bankacılıkta haksız rekabet ve dışsallık gibi iki önemli neticesi olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla, tüm bankaların olumsuz dışsallık üretecek faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarının etkin bir şekilde denetlenmesinin ve olumsuz dışsallığa neden olan bankaların sistemik riske dönüşmeden çözümlenmesinin son derece önemli olduğunu söylemektedir. Öte yandan denetimin sistemik riskin artmasını önleyecek şekilde yapılmasının ve gerçekleştirilmesinin de gerekli olduğu belirtilerek, iki hususun ciddi biçimde ele alınması istenmektedir. Denetimin sadece yasal düzenlemelere uygunluğun kontrolü olarak değerlendirilmemesi, bazı bankacılık faaliyetlerinin sonuçlarının kasıtsız bir şekilde (olumsuz dışsallık)

⁷⁶ CAMELS şeklinde anılan Finansal Kuruluşlar Derecelendirme Sistemi (The Uniform Financial Institutions Rating System), 1979 yılında ABD'de Federal Finansal Kurumlar Denetim Konseyi (Federal Financial Institutions Examination Council) tarafından bir inceleme ve değerlendirme yöntemi olarak kabul edilmiştir. CAMELS, tüm finansal kuruluşlar için temel ve ortak özellikler olan finansal, yönetsel ve mevzuata uyum faktörlerini baz almaktadır. CAMELS metoduyla neticede her bir finansal kuruluşa 6 bileşenin değerlendirilmesine ve derecesine dayalı bir bileşik derece verilmektedir. Bu bileşenler; sermaye yeterliliği (C), aktif kalitesi (A), yönetim kabiliyeti (M), gelir-gider dengesi ve kârlılık (E), likidite (L) ve piyasa riskine duyarlılık (S) konu başlıklarından oluşmaktadır. Bu bileşenlerin değerlendirilmesinde bankanın büyüklüğü, faaliyetlerinin karmaşıklığı, niteliği ve risk profili dikkate alınmaktadır..

⁷⁷ Robert VOGEL, Thomas FITZGERALD, **Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies**, Consulting Assistance on Economic Reform (CAER II) Project Discussion Paper, No. 66, May 2000, Sf. 6-7.

sistemik riski artırabileceği, bu durumda kural ihlali olmasa bile (ekonomik neticeler hukuki sonuçları aşmaktadır) gerekli önlemler alınmalıdır. Bankacılık denetimi durağan bir ortamda yürütülmediğinden, finansal piyasalardaki yenilik ve değişimlerin ortaya çıkardığı yeni dışsallıklar denetim otoriteleri tarafından zamanında değerlendirilmek zorundadır.⁷⁸

Bankacılık düzenleme çerçevesi bakımından denetimin ne kadar önemli olduğunu, ülkemizde yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilen sorunlu bankaların devir gerekçelerinden hareketle ortaya koymak da mümkündür. TMSF'ye devredilen bankalarda, banka hâkim ortak ve yöneticilerinin bankaları zarara uğratan ciddi boyuttaki usulsüzlükleri yanında, "... kurumsal yönetimin yetersizliği, sermaye yetersizliği, yabancı kaynakların ve gelirlerin artırılmaması, açık pozisyon ve banka portföyünden kaynaklanan riskler gibi yapısal sorunlar ..."⁷⁹ ile bazı bankalarda ciddi tutarlara ulaşan ve aynı zamanda adli birer suç⁸⁰ olan kayıt dışı işlemler etkili olmuştur. Tüm bu usulsüzlük ve eksikliklerin tespit edilebilmesi ve değerlendirilebilmesi bakımından, dar anlamda hukuki metin formundaki bankacılık düzenlemelerinin var olması yeterli olmamakta, ayrıca bu bankacılık düzenlemelerinin etkin bankacılık denetimi ile desteklenmesi gerekmektedir.

2.8.2. Farklı Bankacılık Düzenlemeleri

Bankacılık düzenlemelerinin önemli başlıklar şeklinde tasnif edilmesinden önce bu düzenlemelerin genel hukuki çerçevesi hakkında bilgi verilmesinde fayda görülmektedir. Daha önce de bahsedildiği üzere, 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren ülkemizde bankacılık düzenlemeleri konusunda yasal otorite BDDK'dır. Ancak bankacılık ve diğer konularda temel düzenleme yönteminin yasa olduğu dikkate alındığında, bu konuda hükümet ve yasama organının inisiyatifi her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Bilindiği üzere, tüm alt düzenlemeler kanunların verdiği yetkiler çerçevesinde ve kanunlara göre yapılmaktadır. Dolayısıyla Basel Komitesi'nin "Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipler"i arasında yer alan bağımsız otorite kuralı uyarınca, her ne kadar finansal piyasalar için özerk yasal otoriteler kurulsun da, yapılan hukuki düzenlemelerin her zaman siyasi bir boyutunun olduğu da kabul edilmelidir. Nitekim aşağıda yer alan Şekil 4 bankacılık düzenlemelerinin çerçevesini vermesi bakımından son derece önemlidir. Söz konusu şemada bankacılık düzenlemelerine etkisi olan veya bu düzenlemelerin etkisinin olduğu tüm toplumsal ve ekonomik birimler görülmektedir. Şekil 4'teki diyagram bankacılık sisteminin, çevrili olduğu politik, hukuki, kültürel ve teknolojik ortamda asimetrik bilgi sorununa

⁷⁸ Hasan ERSEL, **Bankacılıkta Sistematik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Sayı: 6, Nisan-Mayıs 1999, Sf.32-35.

⁷⁹ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 16.

⁸⁰ **Bankacılık suçları açısından denetimin önemi hakkında**: Göksel TİRYAKI, **Ekonomik Suçlar, Bankacılık Suçları ve Bu Tür Suçlarla Mücadele Stratejisi**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 34. Sayı, 2004, Sf. 56-76

dayalı vekâlet meselesi ile işlediğini ve kuşatıldığını göstermektedir. En temelde banka ile müşteri ilişkisinden, banka ile yasal otoriteler, yasal otoriteler ile politikacılar ve politikacılar ile genel kamuoyu arasında asimetrik bilgi sorununun var olduğu kabul edilmektedir. Şekil 4'teki doğrudan ok işareti bu vekâlet sorununun yönünü göstermektedir. Bu ilişkilerde asimetrik bilgi sorununun olduğu durumlarda, vekâlet sorunu açısından temsil edilenler vekillerinin davranış ve niyetleri konusunda tam olarak bilgi sahibi olamamaktadır. Müşteriler bankalarla, bankalar yasal otoritelerle yaşadıkları sorunları bir takım "lobicilik" faaliyetleriyle politik kademelere taşımakta ve bu süreçte suüstimaller gündeme gelmektedir.

Dolayısıyla Şekil 4'teki kavisli ok işaretleri de muhtemel suüstimal yönlerini göstermektedir. Netice olarak, bankacılık düzenleme çerçevesi çok yönlü karmaşık ilişkilerin hâkim olduğu bir ortama işaret etmektedir.⁸¹

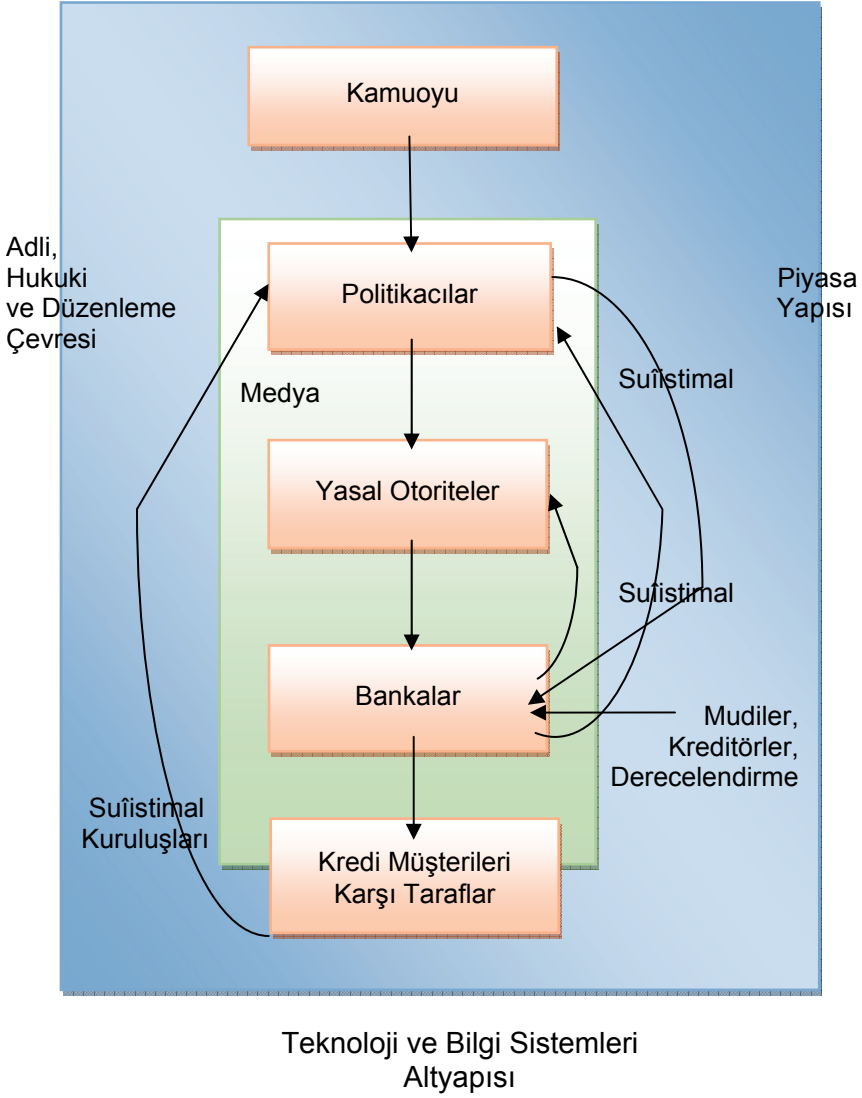
Ülkemizde mer'i mevzuata göre bankacılık faaliyetlerinin esasını Bankacılık Kanunu'nun vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde BDDK tarafından çıkarılan muhtelif Yönetmelikler belirlemektedir. Hâlihazırda BDDK tarafından çıkarılan ve doğrudan bankacılık sektörüne yönelik 19 adet temel Yönetmelik⁸²;

- 1) Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik,
- 2) Bankaların Likidite Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik,
- 3) Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik,
- 4) Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 5) Bankalar ve Konsolide Denetime Tabi Kuruluşlarca Yapılabilecek Bağış ve Yardımlara İlişkin Yönetmelik,
- 6) Bankaların İzne Tabi İşlemleri ile Dolaylı Pay Sahipliğine İlişkin Yönetmelik,
- 7) Bankaların Muhasebe Uygulamalarına ve Belgelerin Saklanması İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 8) Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik,
- 9) Bankaların Destek Hizmeti Almalarına ve Bu Hizmeti Verecek Kuruluşların Yetkilendirilmesine İlişkin Yönetmelik,
- 10) Bankaların Üst Yönetimine Atanacakların Bildirimi, Yemin ve Mal Beyanında Bulunması ve Karar Defterlerinin Tutulmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,

⁸¹ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e., Sf. 6-8

⁸² BDDK, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanununa_Iliskin_Duzenlemeler/Bankacilik_Kanununa_Iliskin_Duzenlemeler.aspx (15.02.2011).

Şekil 4: Bankacılık Düzenleme Çerçevesi Kurumsal Çevre Demokratik, Politik Yapı/Sistem



Kaynak: BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e., Sf. 6

- 11) Bankaların Özkaynaklarına İlişkin Yönetmelik,
- 12) Bankaların Kıymetli Maden Alım Satımına ve Alacaklarından Dolayı Edindikleri Emtia ve Gayrimenkullerin Elden Çıkarılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 13) Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının Bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanması ve Uygulanması Hakkında Yönetmelik
- 14) Finansal Holding Şirketleri Hakkında Yönetmelik,
- 15) Mevduat ve Katılım Fonunun Kabulüne, Çekilmesine ve Zamanaşımına Uğrayan Mevduat, Katılım Fonu, Emanet ve Alacaklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 16) Bankalarca Yıllık Faaliyet Raporunun Hazırlanmasına ve Yayınlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 17) Bankaların Birleşme, Devir, Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelik,
- 18) Bankaların Kurumsal Yönetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik,
- 19) Bankaların İradi Tasfiyeleri Hakkında Yönetmelik

şeklinde. BDDK tarafından bu Yönetmeliklerin uygulamasını açıklamak amacıyla yayımlanmış muhtelif Tebliğ ve Genelgeler de bulunmaktadır. Öte yandan, yukarıda yer almayan ve TMSF tarafından yayımlanmış Sigortaya Tabi Mevduat ve Katılım Fonları ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunca Tahsil Olunacak Primlere Dair Yönetmelik⁸³ ise ülkemizde tasarruf mevduatına uygulanan sigortanın detaylarına yer vermektedir. Yine, TCMB tarafından mevduatın vade ve türüne ve zorunlu karşılıklara ilişkin düzenlemeler mevcuttur.

Sonuç olarak, önemlerine binaen aşağıda tasnifi yapılmış temel düzenleme alanlarının Türkiye uygulamasının hukuki arka planında, esas olarak yukarıda yer alan Yönetmeliklerdeki hükümler bulunmaktadır.

2.8.3. Lisanslama ve Faaliyet Sınırlamaları

Yapılan teorik ve ampirik çalışmalar bankacılık sisteminde rekabetin ekonomik gelişme açısından son derece önemli olduğunu açık bir şekilde göstermektedir.⁸⁴ Bankacılık sistemindeki rekabetin en önemli göstergesi ise sistem giriş ve çıkışlarının durumudur. Barth, Caprio ve Levine (2006) bankacılık sistemindeki rekabet açısından iki hususun ön plana çıktığını belirtmektedir. Bunlar, bankacılık sistemine genel olarak giriş ve yabancı ortaklık payının sınırlanması şeklinde kendini göstermektedir. Söz konusu yazarlar yaptıkları çalışmada dünya genelinde % 80'den fazla ülkede bankacılık sistemine girişler konusunda önemli koşullar getirildiğini ifade

⁸³ TMSF, http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=36 (15.02.2011).

⁸⁴ RUDIGER, JENS, FABRICE, a.g.m., Sf. 19.

etmektedir. Bu koşullar; bankacılık lisanslarının yetkili otoritelerce ilgili kanunlar uyarınca değerlendirilmesi, başvuran kişilerin mali yeterlilikleri, tecrube ve geçmiş kayıtları, kullanılan sermayenin tutar ve niteliği, bankacılık faaliyetlerine ilişkin projeksiyon ve hedefler ile banka yöneticilerine ilişkin bilgiler olarak belirlenmektedir.

Yabancı sermayedar oranı ise diğer bir rekabet unsuru olarak değerlendirilmiştir. Anılan çalışmada, dünya genelinde birkaç ülke dışında bankacılık sektörüne yabancı girişini doğrudan yasaklayan ülke olmadığını, ancak yabancı girişlerinin şube, iştirak veya ilgili ülkede banka kurulması şeklinde muhtelif sınırlamalara konu olabildiği söylenmektedir. Örneğin bazı ülkelere yabancı bankaların şube olarak girmelerine izin verilmemekte, doğrudan banka kurulması veya mevcut bankalardan birinin satın alınmasına cevaz verilmektedir. Öte yandan, her ne kadar çoğu ülke yabancı girişlerine doğrudan yasak veya sınır getirmese de, banka lisanslarının bir takım idari süreç ve kararları gerekli kılması nedeniyle, bazı durumlarda bu süreçler uzayarak veya konuya ilişkin karar alınamayarak fiili bir engel de çıkarılabilmektedir.⁸⁵ Dolayısıyla bankacılık lisansları her hal ve şartta bankacılık sisteminin işleyişini ve niteliğini belirleyen bir düzenleme alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nitekim Laeven ve Levine (2008) tarafından yapılan bir araştırma; banka sahipliği, banka düzenlemeleri ve bankaların risk almaları konusunda önemli sonuçlar vermektedir. Teoride, risk alma konusunda potansiyel menfaat çatışması nedeniyle banka yöneticileri ile hissedarların farklı olduğu ve aynı düzenlemelerin farklı hissedarlar üzerinde risk alma etkisi bakımından bankaların yönetim yapısına ve ortakların sermaye payına bağlı olarak değişiklik gösterebileceği söylenmektedir. Bu yaklaşım, risk alma hususundaki politikaları etkilemesi sebebiyle ekonomik büyüme, döngü ve kırılğanlıklar açasından son derece hayatidir. Araştırma sonuçları, banka sermayesinde önemli paya sahip olan ortakların daha büyük risk almadan yana olduğuna işaret etmektedir. Dolayısıyla bu sonuçlar, sermayedarların hissedar olmayan yönetici ve banka alacaklılarına göre daha yüksek risk iştahına sahip olduğunu ve banka sermayesindeki büyük hissedarların daha çok risk almak istediklerini göstermektedir. Ayrıca, bankacılık düzenlemelerinin bankaların risk tercihi üzerindeki etkisi ortaklık yapısına göre farklılık gösterebilmektedir. Dolayısıyla, bankaların ortaklık yapılarını göz önünde bulundurmadan sermaye düzenlemelerinin, mevduat sigortasının ve faaliyet sınırlamalarının tesiri konusunda değerlendirme yapmanın eksik ve hatalı olacağı belirtilmektedir.⁸⁶

⁸⁵ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e., Sf. 110-115.

⁸⁶ L. A. LAEVEN, R. LEVINE, **Bank Governance, Regulation, and Risk Taking**, NBER Working Paper 14113, July 2008, Sf. 27-28 <http://www.nber.org/papers/w14113> (01.03.2011).

Bankacılık lisanslarının, banka krizleri ve bankacılık sisteminin istikrarı ile olan ilişkisi bakımından Türkiye’de 1994 yılından günümüze yönetim ve denetimleri TMSF’ye devredilen toplam 25 bankanın TMSF’ye devir gerekçeleri son derece önemli birer gösterge niteliğindedir. Bu bankaların hemen hemen tamamında farklı tutar ve oranlarda olmakla birlikte, ortak ve yöneticilerin ciddi usulsüzlükleri bulunmaktadır.

“Bu çerçevede donuk krediler ve grup (ana ortak) kredilerinden kaynaklanan problemler, bankaların mali bünyelerinin bozulmasında önemli rol oynamıştır. Bağlı ortaklıklara, iştiraklere veya başka gruplara, yasal sınırları aşarak fonlama amacıyla yapılan karşılıklı işlemler, fiktif krediler, hâkim ortağa doğrudan kullandırılan krediler ve aşırı risk iştahı, söz konusu bankaları zor duruma düşüren başlıca hususlardır.”⁸⁷

Görüldüğü üzere, bankaların kaynakları bu bankaların sahipleri tarafından mevzuat hılasına ve bankaların mali yapılarının bozulması pahasına kendi menfaatlerine kullanılmıştır. Dolayısıyla bankacılık lisansının verildiği kişiler ile bu lisansı kullanan ve yöneten hissedar, yönetici ve bankacıların son derece ehil kişiler olmasında fayda bulunmaktadır. Nitekim 2001 krizinden sonra Türk Bankacılık Sektörü’nün kazandığı olumlu görünümde yeni bankacılık lisansları konusundaki ihtiyatlı yaklaşımın da önemli katkısı olduğu düşünülmektedir.⁸⁸

Ülkemizde bankacılık sektörüne giriş ve çıkışlara BDDK tarafından karar verilmektedir. Bankacılık lisansları konusunda BDDK bünyesindeki 7 kişilik Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu yetkilidir. Söz konusu Kurulun en az beş üyesinin olumlu oyu ile banka kurulabilmektedir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 6 ve 12 nci maddeleri arasında Türkiye’de banka kuruluşundan, faaliyet iznine ve iptaline kadar tüm hususlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak ülkemizde 2001 krizi sonrasında yeni bankacılık lisansları hususunda fazla bir yoğunluk gözlenmemiştir. Daha önce yatırım bankası hüviyetinde olan bir yabancı bankanın mevduat bankasına dönüşmesi dışında yeni bankacılık lisansı verilmemiştir. Buna karşılık, özellikle doğrudan yabancı sermaye yatırımları şeklinde çok sayıda mevcut bankacılık lisansının devri gerçekleşmiştir. BDDK verilerine göre yabancı sermayenin bankacılık sektöründeki payı doğrudan ve halka açık hisseler yoluyla Mart 2010 dönemi itibarıyla % 39,8 düzeyinde olmuştur.⁸⁹

Bankacılık tüm dünyada düzenleme altına alınmış bir faaliyettir. Günümüzde tüm ülkeler farklı ağırlık, içerik, çeşitlilik ve özellikte olmakla birlikte bankacılık düzenlemelerine sahiptir. Her ülkedeki faaliyet türleri ve çeşitleri birbirinden farklı olmakla birlikte, tüm ülkeler banka tanımını

⁸⁷ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 15.

⁸⁸ TIRYAKI (2010), a.g.e., Sf. 122.

⁸⁹ BDDK (2010a), a.g.r., Sf. 19

kullanmaktadır.⁹⁰ Barth, Caprio ve Levine (2006) dünya genelinde ülkelerin geleneksel bankacılık faaliyetleri dışında düzenleme değişkeni olarak, özellikle üç alanın bankacılık sistemi ile yakın bir ilişkide olduğunu belirtmektedir. Bu alanlar, menkul kıymet, sigorta ve gayrimenkul sektörleridir. Dolayısıyla, faaliyet sınırlaması olarak özellikle bu üç sektördeki banka faaliyetleri dikkate alınmaktadır. Bankaların sermaye piyasasında, sigorta sektöründe ve gayrimenkul alanında herhangi bir oranda faaliyette bulunması hem bankalar hem de bu sektörler ve bu sektörlerdeki katılımcılar bakımından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Barth, Caprio ve Levine (2006) yaptıkları araştırma neticesinde bankaların faaliyet alanlarını dört farklı kategoriye ayırmıştır. Bu kategoriler, bankaların sınırsız olarak gerçekleştirdikleri, sınırlı bir şekilde yaptıkları, izne tabi olarak yürüttükleri ve yasak kapsamında olan faaliyetler şeklinde tasnif edilmiştir.⁹¹

Ülkemiz uygulamasında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 4 üncü maddesinde nelerin bankacılık faaliyeti olduğu açık bir şekilde maddeler halinde sayılmaktadır. Bu faaliyet konuları arasında; mevduat, kredi ve bunlarla ilişkili olan geleneksel bankacılık ürünleri yanında, yatırım danışmanlığı, menkul kıymet ve sigortacılık işlemlerine aracılık da kabul edilmektedir. Diğer taraftan, ülkemizde bankaların gayrimenkul ve emtia üzerine işlem yapmalarına da aynı Kanunun 57 nci maddesi ile sınırlı bir şekilde izin verilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de bankaların geleneksel bankacılık faaliyetleri dışında, üç temel alandaki faaliyetlerine, izne tabi olarak sınırlı bir şekilde cevaz verilmektedir.

Faaliyet sınırlamaları konusundaki bir diğer husus da finansal krizler sonucunda bankaların faaliyet alanlarının sınırlandırılmasıdır. Bu konuda ABD uygulaması temel alınarak 1930'lu yıllardan ve hâlihazırda etkileri görülmekte olan küresel finans krizinden iki önemli örnek vermek mümkündür. 1929 Buhranı sonrasında ABD'de yürürlüğe giren Glass-Steagall Kanunu ticari ve yatırım bankacılığını birbirinden ayırmış, ticari bankaların sermaye piyasası işlemleri yapmasını yasaklamıştır. Kısacası bankaların faaliyet alanları ciddi ölçüde sınırlandırılmıştır. Aynı şekilde günümüzde küresel finans krizi sonrasında tartışılan finansal reform çabalarından birisi ise "Volcker Kuralı" olarak da nitelendirilen bankaların kurdukları yatırım fonu veya hedge fonları vasıtasıyla kendi kaynaklarıyla veya müşterileri hesaplarına riskli yatırım fonu ve hedge fonu işlemlerine girişmelerine ciddi oranda (sermayelerinin % 3'ünü aşmamak üzere) sınırlama getirilmesidir.

⁹⁰ BARTH, GAN, NOLLE, a.g.m., Sf. 11

⁹¹ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e., Sf. 103-106

2.8.4. Sermaye Düzenlemeleri

Bir bankanın sağlam ve güvenli bir şekilde faaliyetlerine devam edebilmesi için sahip olması gereken sermaye düzeyi bir banka yönetiminin ve denetim otoritesinin alması gereken en önemli kararlarından birisidir. Genel Finans Teorisi'nde piyasa mekanizmasının etkin çalıştığı varsayımı altında optimal sermaye düzeyi şeklinde bir sorun bulunmamaktadır. Teorik yaklaşım firma değerini ve bu nedenle beklenen getiriye baz aldığından, Etkin Piyasa Teorisi bağlamında borç-sermaye oranı firma değerini etkilememektedir. Ancak bu konudaki teorik arka plan fiili durum ile örtüşmemektedir. Uygulamada, teoride öngörülen varsayımların ötesinde asimetrik bilgi sorunu, vergi, iflas, piyasaların mükemmel olmaması ve düzenleyici otoritelerin, müşterilerin, piyasa katılımcılarının ve banka yöneticilerinin yaklaşımı gibi unsurlar sermaye seviyesini önemli bir faktör olarak karşımıza çıkarmaktadır. Sermaye bir firmanın sahibi açısından (varlıklar – yükümlülükler=) net varlık değeridir. Genel olarak sermaye bir banka açısından iki önemli işlev görmektedir. Bunlar; ortakların banka (kârı) üzerindeki pay oranlarını ve sigorta kapsamında olmayan mevduat sahipleri, kredi verenler ve diğer alacaklılar bakımından koruma unsurunu göstermektedir. Sermaye seviyeleri bankaların güçlülüğünün bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle bankaların sermaye düzeyleri hem genel kamuoyu hem de kamu otoriteleri açısından önem taşımaktadır.⁹²

Kane (2007) bir kurumda sermayenin zaman içindeki muhasebe değerinin karmaşık kural ve modellerin bulunduğu sonuçlardan daha etkili bir gösterge olduğunu söylemektedir. Bir işletmenin iflas sürecini muhasebesel olarak sermayenin düzeyi ile belirlemenin daha işlevsel olduğuna vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla sermaye düzeyinin tespiti açısından muhasebe eksikliklerinin giderilmesinin önemli olduğunu ve daha güvenilir muhasebe verileri ile daha etkili sonuçlar alınmanın mümkün olduğunu belirtmektedir.

1980'li yılların başından itibaren dünyanın pek çok yerinde bankacılık sisteminde faiz tavanı düzenlemelerinden vazgeçilmeye başlanmıştır. Mevduat ve krediler için uygulanacak faiz oranlarının serbest bırakılması ile sermaye düzenlemelerinin uygulamaya konulması arasında bir zamanlama farkı ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda dünya çapında bankacılık sektörü 1980'li yılların başında faiz oranlarından kaynaklanan önemli risklerle karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle, genel olarak düzenleyici otoritelerin sermaye düzenlemelerini uygulamaya koymalarının temel sebebinin bankacılık sisteminin istikrarının sağlanması olduğu kabul edilmektedir.⁹³

Gerek ülkemiz açısından ve gerekse uluslararası ölçekte yapılan çalışmalar sermaye düzenlemelerinin banka başarısızlıkları ve finansal

⁹² TIRYAKI (2009a), a.g.m., Sf. 119-120.

⁹³ KARACAN, a.g.e., Sf. 144-145.

istikrar bakımından önemli olduğunu göstermektedir. Teker (2004) yapmış olduğu çalışma neticesinde, kullanılan tüm yöntemlerde, özkaynakların toplam aktifler içindeki payının en önemli ağırlığa sahip değişken olduğunu ve güçlü bir sermaye yapısının banka başarısızlıklarını önlemede önemli bir rol oynadığını ifade etmektedir.⁹⁴ Dünya Bankası verilerine dayalı olarak Fabrice, Jens ve Rudiger (2009) tarafından yapılan çalışma sonuçlarına göre de sermaye düzenlemeleri hem finansal sağlamlık hem de bankacılık sektöründe rekabet açısından önemli bir faktör olarak nitelendirilmektedir. Barth, Caprio ve Levine (2006) de bankaların performanslarının, kırılğanlıklarının ve bankacılık sektörünün gelişmesinin anlaşılması bakımından bankaların sahip oldukları aktif büyüklüğüne kıyasla, belirli bir tutar ve oranda sermaye tutma yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin gerekli olduğuna dair genel bir mutabakat olduğuna dikkat çekmektedir.

VanHoose (2008) bankalara yönelik sermaye düzenlemelerinin ekonomik istikrar ve para politikasına etkileri konusunda literatürde yapılan çalışmaları incelemiş ve sermaye düzenlemelerinin genel etkisi konusunda iki temel sonuca ulaşmıştır. Birincisi; risk bazlı sermaye düzenlemeleri kısa vadede bankaların kredi kullandırmalarında bir azalmaya neden olmaktadır. İkinci olarak, uzun vadede ise bankaların sermaye düzeylerinin artmasına yol açmaktadır. Bu iki hususun birlikte dikkate alınması halinde, risk bazlı sermaye düzenlemelerinin bankaların sermaye seviyelerini artırmak suretiyle, mudileri ve mevduatları sigorta eden kamu kurumlarını banka başarısızlıklarına karşı koruduğu konusunda genel bir mutabakattan bahsetmek mümkündür. Dahası, sermaye düzenlemeleri bankaların kredilendirme politikalarını genel olarak belirlemek suretiyle, bir ekonomideki çıktı ve fiyat düzeyi gibi genel denge durumlarını etkileyebilecek kanallara sahip olması nedeniyle para politikası bakımından da önem taşımaktadır.⁹⁵

Küresel finans krizi sonrasında BIS (2010) tarafından finansal kurumların iflas olasılıklarının azaltılması amacıyla yapılacak reform çalışmalarında üç temel noktaya vurgu yapılmaktadır. Bu noktalar; finansal kurumların bilanço büyüklüklerinin, içeriğinin ve risklerinin daha iyi yönetilmesi, yönetişimin ve müşevvıkların geliştirilmesi ve piyasa disiplininin iyileştirilmesi şeklinde belirlenmektedir. Finansal kurumların bilanço büyüklüklerinin, içeriğinin ve risklerinin daha iyi yönetilmesi başlığı altında ise bu kurumların sermayelerinin niteliğinin ve niceliğinin geliştirilmesi ve kaldıraç oranlarının sınırlandırılması da açık bir şekilde sayılmaktadır.⁹⁶

⁹⁴ Başak YETİŞEN TEKER, **Bankalarda Mali Başarısızlığın (Banka İflaslarının) Matematiksel Programlama Tabanlı Yöntemlerle Tahmini ve Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Bir Uygulama**, BDDK Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 2004, Sf. 171-172.

⁹⁵ David D. VANHOOSE, **Bank Capital Regulation, Economic Stability, and Monetary Policy: What Does The Academic Literature Tell Us?**, Atlantic Economic Journal, 36. Volume 1. Issue, March 2008, Sf. 1-14.

⁹⁶ BIS, **80th Annual Report** (1 April 2009- 31 March 2010), June 2010, Basel, Sf. 13.

Yine kriz sonrasında G20 liderleri tarafından da onaylanan uluslararası finansal reform çalışmaları bağlamında özellikle Basel III kuralları önemli bir yer tutmaktadır. Basel II kurallarına ilave olarak getirilmesi planlanan bu yeni önerilerin temelinde de finansal kurumların daha güçlü bir sermaye yapısına sahip olması yatmaktadır. Basel III'le, her ne kadar bir geçiş süreci öngörülse de, Basel II kapsamında uygulanmakta olan sermaye yeterliliği rasyosu, birinci kuşak (ana sermaye: ödenmiş sermaye ve kâr yedekleri) sermaye yükümlülüğü için kademeli olarak 2,5 kat artırılmıştır. Ayrıca, risk bazlı sermaye yükümlülüğü hesaplamasına ek olarak bankaların kaldıraç oranlarının da birinci kuşak sermayenin % 3'ünü aşmaması istenmektedir. Dolayısıyla sermaye düzenlemeleri bankacılık sistemine müdahale etmek ve onu şekillendirmek amacıyla her zaman gündemde olan ve sıklıkla başvurulan bir araçtır. Basel Komitesi'nin 1988 yılında kabul edilen Basel I Sermaye Uzlaşısı'ndan bu yana, bankaların sermaye yükümlülüğü hem uluslararası hem de ulusal düzeyde hep en önemli düzenleme alanlarının başında gelmektedir.

Nitekim finans krizine Basel Komitesi'nin bir cevabı olarak, geliştirilen mikro ve makro bazlı tedbirler arasında bankaların sermayeleri için getirilen yeni kurallar Komite tarafından Kasım 2010'daki G20 zirvesine sunulmuştur. Sunulan Rapor'da; mikro bazdaki tedbirler olarak, bankaların mevcut sermayelerinin niteliğinin de artırılarak, tüm riskleri koruma altına alabilecek seviyeye yükseltilmesi ve bankaların kaldıraç oranlarının sınırlandırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Ayrıca, makro ihtiyatlı düzeyde bankaların ekonomik döngü ile paralel hareket tarzının azaltılması amacıyla iyi zamanlarda ilave sermaye tamponu oluşturmaları önerilmiştir.⁹⁷

2.8.5. Likidite ve Döviz Pozisyonu Düzenlemeleri

İpeker (2002) literatürden hareketle bankacılık krizlerinin nedenlerini toplulaştırdığı çalışmasında, öncelikle makro ve mikro faktörler şeklinde ikiye ayırdığı kriz nedenlerini gelişmekte olan ülkeler için; yurt içi ve yurt dışı makroekonomik koşullardaki değişkenlik, kredi hacminin hızlı gelişimi, aktif fiyatlarında beklenmeyen değişimler ve sermaye hareketlerinde ani dalgalanmalar, önemli ölçüde vade ve döviz cinsi uyumsuzluğu olan banka yükümlüklerinin artışı, düzenlemesi yetersiz olan finansal serbestleşme süreci, bankacılık sistemlerinde kamu ağırlığının yüksek olması ve gözetim ve denetim fonksiyonunun yetersizliği, muhasebe, finansal bilgilerin raporlanması ve yasal alt yapı konularındaki yetersizlikler ve şeffaflığın olmaması, döviz kuru sistemleri ve uluslararası rezervler, bankacılık stratejileri ana başlıkları altında derlemiştir.⁹⁸

⁹⁷ BCBS (October 2010), a.g.r., Sf. 4-9.

⁹⁸ Melih İPEKER, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Finansal Sistem İstikrarının Sağlanmasındaki Rolü**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Mart 2002, Ankara, Sf. 50-63.

Global finansal krizleri detaylı olarak incelediği çalışmasında Özel (2005), gelişmekte olan ülkelerde döviz, bankacılık ve borç krizleri olarak ortaya çıkan finansal krizlerin geçmiş tecrübeler incelendiğinde, bazı ortak özelliklerinin olduğunu ifade etmektedir. Bu ortak özellikler; ekonomilerin dışa açılması ve finansal serbestleşme, zayıf bankacılık sistemleri, sermaye hareketlerinin kontrol edilememesine, gevşek bütçe politikalarına, yapısal dönüşüm ve verimlilik artışı illüzyonuna, kısa vadeli ve kırılğan cari denge açığı finansmanına, yüksek cari açığa ve hızlı ekonomik büyümeye dayalı sürdürülemez makroekonomik politikalar, aşırı sıkı para politikalarına ve yanlış kur rejimi seçimlerine dayalı döviz kuru dengesizlikleri, küresel ekonomik koşullar ve likidite bolluğu ile sorunlu siyasi yapılar şeklinde belirlenmektedir.⁹⁹

Yükselen ekonomilerde bankacılık krizlerini detaylı olarak inceleyen Goldstein ve Turner (1999) da bankacılık krizlerinin gerisinde yatan faktörleri tasnif etmiştir. Bu faktörler; içsel ve dışsal olarak yaşanabilen makro ekonomik oynaklıklar, kredilendirmede genişleme, varlık fiyatlarındaki çöküş ve sermaye akımlarında ani dalgalanmalar, bankaların aktif-pasifleri arasında vade ve döviz pozisyon uyumsuzluğu, hazırlıksız finansal serbestleşme, yoğun devlet müdahalesi ve banka sermayesine hâkim grup veya banka yöneticileri ile ilişkili kredilerdeki artış, muhasebe, kamuya açıklama ve yasal çerçevede yaşanan ciddi sorunlar, piyasayı bozan teşebbüsler (müşevvikler) ve sorunlu kambiyo kuru sistemleri şeklinde sıralanmıştır.¹⁰⁰ Anlaşılacağı üzere, likidite (vade) ve döviz pozisyonlarına ilişkin sorunlar ve zayıf yapı bankacılık krizlerinin tetikleyicisi durumundadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ülke içi faizler yüksek olduğundan ve bu durum o ülkedeki açık veya örtülü kambiyo rejimi tarafından (göreceli kur güvencesi) da desteklendiği zaman, döviz üzerinden borçlanmak bankalar ve müşteriler bakımından son derece cazip olabilmektedir. Dolayısıyla, hedge edilmemiş yüksek miktardaki yabancı para borçlar hem bankalar hem de banka müşterilerinin kırılğanlığını kolaylıkla artırabilmektedir. Nitekim Meksika Krizi'nde, finansal kurumların pasiflerinin % 60'ı yabancı para borçlardan oluşurken, büyük ve orta ölçekli Meksika firmalarının toplam satışlarının % 10'undan daha azı yabancı para satışlardan oluşmaktaydı. Yüksek döviz borçlarından ve düşük döviz varlıklarından oluşan bir bilanço yapısından kaynaklanan döviz açık pozisyonu bankacılık krizleri için önemli bir risk kaynağıdır. Benzer şekilde, gelişmiş ülkelerin bankacılık sistemlerine göre gelişmekte olan ülkelerde, gerek tasarruf eğilimi ve gerekse sermaye birikiminin düşük olması nedenleriyle uzun vadeli fonlama kaynaklarına ulaşmak daha güçtür. Gelişmemiş sermaye piyasaları sebebiyle de mevcut

⁹⁹ Saruhan ÖZEL, **Global Finansal Krizler**, Deniz Kültür Yayınları, No:13, Temmuz 2005, İstanbul, Sf. 221-250.

¹⁰⁰ M. GOLDSTEIN, P. TURNER (Çev. Ali İhsan KARACAN), **Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri**, Dünya Yayıncılık, 1999, İstanbul, Sf. 110-144.

riskleri dağıtmak ve likiditeyi artırmak zor olduğundan, yükselen ekonomilerde yüksek vade uyumsuzluğu (likidite riski) dikkat çekmektedir. Örneğin Almanya'daki mevduat kabul eden bankaların pasiflerinin % 45'i uzun vadeli durumdadır.¹⁰¹ Buna karşılık, ülkemizde bankaların topladıkları toplam mevduatın içerisinde üç aya kadar vadeli olan mevduatın oranı % 91,3 gibi son derece yüksek bir seviyededir.¹⁰²

Diğer taraftan son küresel finans krizi ile birlikte, likidite ve döviz açık pozisyon riskleri bağlamında dünya yeni bir durumla karşı karşıya kalmıştır. Bu krizin kaynağı ve hazırlayıcı ortamı, ABD başta olmak üzere, gelişmiş ülkelerin finansal sistemleri olmuştur. Dolayısıyla, daha önce gelişmekte olan ülkelere meydana gelen krizlerde olduğu gibi, bu krizde de uluslararası sermaye (özellikle portföy yatırımları) ilk etapta, krizin derinleştiği 2007-08 yıllarında yükselen ekonomilerden çıkarak gelişmiş ülkelere yönelmiştir. Ancak, 2009 yılından itibaren gelişmiş ülkelerin iyileşme sürecinin yükselen ülkelere nazaran daha uzun olacağı beklentisiyle, uluslararası sermaye tekrar gelişmekte olan ülkelere doğru yoğunluk göstermiştir.¹⁰³ Bu nedenle, yeni dönemde ucuz ve bol uluslararası döviz likiditesi, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin para birimlerinin değerlenmesine ve yabancı paraya dayalı yüksek borçlanmalar nedeniyle, yeni kırılganlıklara sebebiyet verebilecektir.

Şüphesiz bankacılık krizlerinin nedenleri konusunda, yukarıda verilenler dışında, daha farklı ve geniş bir sebepler listesi ve yelpazesi sunmak mümkündür. Zira ülkelerin ve yaşanan dönemin kendine has koşulları yeni kriz nedenleri ortaya çıkarabilecek veya bazı mevcut sorunları daha da derinleştirebilecektir. Ancak derlenen bu toplu nedenler dahi yaşanan bankacılık krizlerinin sebepleri konusunda sağlam ipuçları vermektedir. Görüldüğü üzere, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından bankacılık krizlerinin en önemli sebeplerinden birisi, bankacılık sisteminin taşıdığı veya taşımak zorunda kaldığı likidite ve döviz pozisyonlarının seyri ve durumudur. Bu nedenle, daha önce ayrıntılı olarak değinildiği üzere, IMF'in Finansal Sağlık Endeksi'nde, TCMB'nin Finansal Sağlık Endeksi'nde ve BDDK'nın Finansal Sağlık Göstergeleri'nde, birer değerlendirme faktörü olarak, bankaların likidite oranları ile döviz pozisyonlarının yasal özkaynaklara oranları dikkate alınmaktadır. Bu nedenle bankaların uymaları gereken likidite ve döviz pozisyon oranları hukuki metinlere bağlanarak ilgili yasal otoriteler tarafından yakından izlenmektedir. Nitekim son küresel finans krizi sonrasında dünya genelinde likidite düzenlemelerinin yetersiz olduğu değerlendirilerek, Basel Komitesi'nce yeni bir likidite standardı yayınlanmış ve yeni likidite oranları ve düzenlemeleri Basel III'ün önemli bir unsuru olmuştur.

¹⁰¹ GOLDSTEIN, TURNER, a.g.e., Sf. 117-120.

¹⁰² BDDK (2010a), a.g.r., Sf. 40.

¹⁰³ BIS (2010), a.g.e., Sf. 47-58.

2.8.6. Muhasebe ve Karşılık Düzenlemeleri

Bankaların faaliyet sonuçlarının ve taşıdıkları risklerin anlaşılması bakımından en önemli göstergeler, bilanço ve gelir-gider tablosu başta olmak üzere, yayımlanan finansal tablolardır. BDDK tarafından çıkarılan Bankaların Muhasebe Uygulamalarına ve Belgelerin Saklanması İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e göre finansal tablolar; nazım hesaplar ile birlikte bilanço (finansal durum tablosu), gelir tablosu (kâr ve zarar cetveli), özkaynaklarda muhasebeleştirilen gelir gider kalemlerine ilişkin tablo, özkaynak değişim tablosu, nakit akış tablosu ile kâr dağıtım tablosundan oluşmaktadır. Ayrıca, önemli muhasebe politikalarını özetleyen dipnotlar, Türkiye Muhasebe Standartları'nda verilmesi öngörülen diğer açıklayıcı notlar ile finansal tablolarda yer alan bilgilere ilişkin açıklayıcı rapor ve tablolar, finansal tabloların ayrılmaz parçaları şeklinde değerlendirilmektedir. Söz konusu Yönetmelik'in amacı;

“bankaların; muhasebe ve raporlama sisteminde şeffaflık ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, konsolide ve konsolide olmayan bazda mali durumları, mali performansları ile yönetimin etkinliği hakkında bilgileri içeren finansal tablolarının zamanında ve doğru bir şekilde hazırlanması, raporlanması ve yayımlanmasına ve belgelerin saklanması”

olarak belirlenmek suretiyle konunun önemi açık bir şekilde belirlenmiştir. Nitekim ülkemizde halka açık bankaların üçer aylık finansal tabloları Bağımsız Denetim Şirketleri'nin refakatinde son derece detaylı ve hacimli bir şekilde, başta bankaların kendi internet sayfalarında olmak üzere, yayınlanmaktadır.

Bankaların faaliyet sonuçlarının ve maruz kaldıkları risklerin kamuoyuna açıklanma durumu küresel ölçekte bir bankacılık düzenleme fenomeni haline gelen Basel II kurallarına da yansımıştır. Daha önce değinildiği üzere, Basel II'nin Üçüncü Yapısal Bloğu: Piyasa Disiplini ile bankaların risk ve sermaye yapıları hakkında temel bilgilerin kamuoyuna açıklanması istenmektedir. Dolayısıyla bankalar hakkındaki temel bilgilerin kamuoyuna doğru bir şekilde sunulması piyasa disiplini yönünden son derede önem arz etmektedir. Piyasa disiplini, doktrinde aşırı banka düzenlemelerine olumsuz yaklaşanların dahi bu konudaki en sağlam argümanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu konunun temel savunucularından Benston ve Kaufman (1996) piyasanın mükemmel olmamakla birlikte, piyasa disiplininin

bankacılık sistemi için devlet müdahalesinden daha etkili olduğunu belirtmektedir.¹⁰⁴

Mishkin (1997)'de finansal sistemdeki mevcut asimetrik bilgi sorunu nedeniyle, finansal sisteme düzenleme ve denetim yoluyla devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu belirtmektedir. Öncelikle devletin finansal kurumların bilgi üretme mekanizmalarının sağlıklı işleyişini düzenlemesi ve kontrol etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Finansal kurumların düzenlenen standart muhasebe ilkelerine göre işlem ve faaliyet sonuçlarını göstermesi ve bu ilkelere uyulmadığı halde sorumluların gerekli müeyyidelere çarptırılmasının, bilginin doğru üretimi ve dağıtılması bakımından önem taşıdığı vurgulanmaktadır. Özellikle finansal kurumların portföyleri ve taşıdıkları riskler konusunda güvenilir ve yeterli bilgileri kamuoyu ile paylaşmasının temin edilmesinin kamu otoritesinin önemli bir görevi olduğunu söylemektedir.¹⁰⁵

Borio ve Tsatsaronis (2005) de finansal sistemin etkin ve istikrarlı faaliyet göstermesi için finansal kurumların hangi bilgilerinin kamuoyuna açıklanacağı hususunun son derece önemli olduğunu ifade etmektedir. Bu çerçevede ideal bir finansal raporlama sisteminin iki boyutunun olduğu, bunlardan ilkinin bu kurumların finansal karakteristikleri ile ilgili olduğu ve bunun üç bacaklı bir yapıyı içerdiği belirtilmektedir. Finansal kurumların mevcut mali koşullarının tahmin edilmesi, risk profillerinin öngörülmesi ve bu tahminlerin hata payları ile belirsizliklerinin ölçülmesi söz konusu finansal karakteristikleri oluşturmaktadır. Bu bilgilerin analiz edilmesinin ikinci boyutu teşkil ettiği ve bunun da firma bazında mikro ve sistem düzeyinde makro bilgilerden oluştuğu vurgulanmaktadır. Bugüne kadar ki finansal raporlama uygulamalarının, büyük oranda finansal kurumların mevcut mali durumlarına odaklı mikro bilgilere dayandığı, risk profiline ilişkin bilgilerinin son dönemde dikkat çekmeye başladığı, buna karşılık hata payı ölçülmesinin ve makro bilgilerin hak ettiği ölçüde değer görmediği belirtilmektedir. Ayrıca, mikro bilgiler bakımından muhasebe ve raporlama kurallarını oluşturanlar ile denetim otoritelerinin farklı bakış açılarına sahip olduğu ve bu farklılıkların giderilmesi amacıyla ortak bir zeminde uzlaşılması için iki prensibe dayalı bir stratejinin uygulanabileceği önerilmektedir. Bu prensipler; uzun vadede finansal kurumların faaliyetlerinde arzu edilir bir ihtiyatlılık düzeyine gelmeleri telkin edilerek finansal raporların doğruluk amacından uzaklaşmaması ve buna paralel olarak finansal istikrar için tehdit oluşturan finansal raporlama

¹⁰⁴ G. J. BENSTON, G. G. KAUFMAN, **The Appropriate Role of Bank Regulation**, The Economic Journal 106, May 1996, Sf. 688-697.

¹⁰⁵ Frederic S. MISHKIN, **The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers**, Federal Reserve Bank of Kansas City, Proceedings 1997, Sf. 55-96.

standartlarındaki değişikliklerin düzenleyici otoriteler tarafından etkisiz hale getirilmesi şeklinde özetlenmektedir.¹⁰⁶

Diğer taraftan, finansal kurumlar için genel muhasebeleştirme yaklaşımları yönünden, piyasa değeri yöntemine karşılık kullanılan tarihsel maliyetle muhasebeleştirmenin iki önemli yetersizliğinden bahsedilmektedir. Bunlar; elde etme maliyeti ile muhasebeleştirmede bir finansal kurumun en iyi portföy kararlarını düşük değerlerken (undervalue), en kötü yatırım kararlarını ise aşırı şekilde değerlendirmesi (overvalue) ve varlıkları tarihsel değer ile göstererek, piyasa gelişmelerinin yatırımlar üzerindeki potansiyel gözlemlenebilir etkisinin mali tablolara yansıtılmaması olarak sunulmaktadır. Piyasa değer ile muhasebeleştirmenin faydaları ise; varlık ve yükümlülüklerin piyasa fiyatları ile değerlenmesinin özkaynakların daha doğru tespit edilmesini sağlayarak bir çeşit erken uyarı sistemi etkisi göstermesi, bunun yasal otoritelerin bankacılık sistemini izlemesini ve tedbir almasını kolaylaştırması ve sadece muhasebeleştirmelerle durum düzeltici faaliyetlerin engellenmesi olarak sayılmaktadır.¹⁰⁷

Piyasa değer ile muhasebeleştirme ise, bir varlığın vadesine kadar elde tutulmasının amaçlanması, piyasa fiyatının tespitinin güç olması ve gerçeği tam olarak yansıtamayabileceği ve banka kârlarının cari fiyatlara göre yüksek oynaklık göstermesinin kamuoyu tarafından yanlış yorumlanabileceği şeklinde küresel finans krizi öncesinde muhtelif eleştirilere maruz kalmıştır.¹⁰⁸ Bu eleştiriler küresel finans krizi sonrası daha da yoğunlaşmış ve piyasa değer yaklaşımının ekonomik döngü ile paralel hareket (procyclicality) tarzını daha da artırdığı belirtilerek, finansal kuruluşların bilançolarının kriz dönemlerinde daha da kötüleşmesine neden olduğu ve finansal aracılık faaliyetlerini yavaşlatarak ekonomik canlanmaya engel olduğu söylenmektedir. Buna karşılık tarihsel değerle muhasebeleştirmenin de finansal sistem için bir çözüm olmadığı ifade edilmektedir.¹⁰⁹

Bankaların mali tablolarını ve faaliyet sonuçlarını etkilemesi bakımından 1980'li yılların başından beri tartışılmakta olan piyasa değer ile muhasebeleştirme yaklaşımı ve bankaların mevcut karşılık politikaları, son küresel finans krizi ile birlikte daha da popüler bir hale gelmiştir. Bu konular, finans krizine karşı alınacak önlemler ve reform paketleri içerisinde ve G20 zirvelerinde önemli konu başlıklarından biri olmuştur. Bu çerçevede bankaların ekonomik döngü ile paralel hareket tarzının azaltılması amacıyla

¹⁰⁶ C. BORIO, K. TSATSARONIS, **Accounting, Prudential Regulation and Financial Stability: Elements of a Synthesis**, BIS Working Papers No 180, September 2005, Sf. 22-23.

¹⁰⁷ KARACAN, a.g.e., Sf. 147.

¹⁰⁸ KARACAN, a.g.e., Sf. 148.

¹⁰⁹ C. LAUX, C. LEUZ, **The Crisis of Fair Value Accounting: Making Sense of the Recent Debate**, Initiative on Global Markets The University of Chicago Booth School of Business, Working Paper No. 33, April 2009, Sf. 1-2.

karşılık politikalarında değişikliğe gitmeleri ve bu konudaki değerlendirme belirsizliklerinin ortadan kaldırılması amacıyla Basel Komitesi tarafından beklenen zarar yaklaşımı ile karşılık ayrılması amacıyla Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu'na başvurulmuştur. Böylece bankaların kredi portföylerinin muhtemel kayıplarının mali tablolar üzerindeki etkilerinin daha iyi anlaşılması ve yanlış bilgilendirmelerin engellenmesi hedeflenmektedir.¹¹⁰

Kamuoyuna açıklanan finansal tabloların sıhhati, bankaların etkin ve doğru işleyen bir muhasebe sistemi ile ihtiyatlı ve tutarlı bir karşılık politikasına sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla bankaların beklenen ve beklenmeyen zararlar için ayıracağı genel, özel ve serbest karşılıklar son derece önemlidir. Ülkemizde bankalar, BDDK tarafından yapılan düzenlemeler uyarınca toplam alacakları üzerinden genel karşılık, sorunlu alacakları için özel karşılık ve kendi ihtiyar ve bilanço politikaları gereği serbest karşılık ayırmaktadır.¹¹¹ Bu karşılık rakamlarının doğruluğunun ve kontrolünün hem bankaların gerçek durumlarının anlaşılması hem de faaliyet sonuçlarının kamuoyu tarafından tam olarak görülmesi bakımından yakından takip edilmesi gerekmektedir. Nitekim 2001 finansal kriz sürecinde TMSF'ye devredilen bankaların takip hesaplarına aktarılan ve karşılık ayrılan alacaklarının ve kredilerinin, devir öncesinde yayımlanan mali tablolarındaki rakamların çok üstünde olduğu görülmüştür.¹¹²

2.8.7. Mevduat Sigortası ve Sorunlu Bankaların Tasfiye Süreci

Bankacılık krizlerinin en şiddetli göstergesi ve sonuçları itibariyle en yıkıcı aşaması şüphesiz "banka hücum"larıdır. Banka hücumları (bank run) bankacılık sistemine karşı güven zafiyetinin ciddi bir boyuta ulaştığı durumlarda, bankaların en önemli fon kaynağı konumundaki mevduat sahiplerinin mevduatlarını çekmek istemesi şeklinde tezahür etmektedir. Özellikle küçük tasarruf sahipleri açısından banka hücumları daha da önemli olup muhtemel krizlerde bankaların en çok dikkat ettikleri müşteri segmentini küçük tutarlı mudiler oluşturmaktadır. Zira büyük montanlı mudilerin bankalarla olan ilişkileri son derece gelişmiştir. Mevduatı vadesinden önce çekmenin maliyeti mevduat tutarı artıka yükselmektedir. Ayrıca, küçük mevduat sahipleri arasında panik psikolojisi daha kuvvetli olmaktadır. İlk olarak, 1929 Buhranı sonrasında ABD'de 1933 yılında çıkarılan Glass-Steagall Kanunu ile bankacılık sistemine güvenin tesisi amacıyla tasarruf mevduatına sigorta getirilmiştir.

¹¹⁰ BCBS (October 2010), a.g.r., Sf. 9-10.

¹¹¹ BDDK tarafından yayımlanan Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

¹¹² BDDK (2010b), a.g.e. Sf. 14-15.

Barth, Caprio ve Levine (2006) mevduat sigorta sistemini nihaî likidite mercîi kolaylığı ile birlikte, bankalara sunulan en önemli iki kamu güvenlik şemsiyesi olarak görmektedir. Mevduat sigorta sisteminin 1934 yılında ABD’de uygulanmaya başlamasından otuz yıl sonra, dünya genelinde sadece altı ülkenin bu sistemi benimsediği, ancak daha sonra bu sistemin küresel boyutta benimsenerek daha çok ülkeye yayıldığı anlaşılmaktadır. Yazarlar, 2004 yılı itibarıyla dünya genelinde 78 ülkenin net bir mevduat sigorta sistemine sahip olduğunu ve bazı ülkelerin de kurma girişimlerinin olduğunu ifade etmektedir. Küçük tutarlı mudileri korumak ve bankacılık sistemine toplu hücumu önlemek amaçlarıyla tasarlanan mevduat sigorta sisteminin, bankacılık sektöründe ahlaki tehlikenin kaynağı olduğu ileri sürülmektedir. Özellikle tüm bankaları aynı risk primine tabi tutan mevduat sigorta sistemlerinin bankaların risk alma iştahlarını artırdığı bazı akademik çalışmalar ile ortaya konulmuştur. Ayrıca, kurumsal ve yasal çerçevenin tam olarak gelişmediği, bankacılık düzenleme ve denetim yapısının yeterince sağlam olmadığı ve bankacılığın hızlı büyüdüğu ülkelerde mevduat sigorta sistemlerinin ülke ekonomileri açısından yüksek maliyetli sonuçları olabildiği belirtilmektedir.¹¹³

Ülkemizde ise 1960 yılında yürürlüğe giren 153 sayılı Kanun ile 7129 sayılı Bankalar Kanunu’nda yapılan bir değişlikle bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilmiş ve Bankalar Tasfiye Fonu adı ile bir fon kurulmuştur. Daha sonra, 1983 yılında yürürlüğe giren ve 7129 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TMSF kurulmuştur. TMSF’ye tasarruf mevduatlarının sigorta edilmesi dışında, bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve ihtiyaç halinde yeniden yapılandırma görevi de 1994 yılında verilmiştir. 1999 yılında ise 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile TMSF’nin BDDK tarafından idare ve temsil olunmasına kara verilmiştir. Dolayısıyla, 1983 yılından itibaren tüzel kişiliği haiz olan TMSF’nin idare ve temsili önce TCMB, sonra BDDK tarafından yerine getirilmiştir. 2003 yılında Bankalar Kanunu’nda yapılan bir değişlikle TMSF idari ve mali açıdan BDDK’dan ayrılarak, müstakil bir kurum olarak faaliyete başlamıştır.¹¹⁴

ABD’de FDIC ve Türkiye’de TMSF türü kuruluşlar, başlangıçta finansal sistemde güvenin sağlanmasını teminen tasarruf mevduatlarının sigorta edilmesi amacıyla kurulmakla birlikte, bir süre sonra bu kuruluşlara bankaların iyileştirme ve tasfiye süreçlerinde rol almaları görevi de verilmiştir. Ülkemizde 90’lı yılların sonunda başlayan ve özellikle 2000-2001 kriz döneminde artan bankacılık operasyonlarında TMSF aktif bir şekilde faaliyet göstermiştir.

¹¹³ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.e., Sf. 132-136.

¹¹⁴ TMSF, http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=13 (10.02.2011).

“İkiz kriz ve sonrası dönemde toplam 11 bankanın daha Fona devredilmesiyle birlikte, 1994-2003 yıllarında Fona devrolan banka sayısı 25’e yükselmiştir. TMSF’ye devredilen bankalar, ilgili dönemde sektörün toplam aktif ve pasif büyüklükleri bakımından beşte bir düzeyine ulaşmıştır. ... 1994-2009 döneminde Fon bankalarına Hazinesen borçlanmak suretiyle TMSF tarafından toplam 30,2 milyar dolar tutarında kaynak aktarımı gerçekleştirilmiştir... Yönetim ve denetimi Fona devredilerek çözümlenen bankaların, devir tarihleri itibarıyla toplam zararları yaklaşık 23,2 milyar dolar seviyesindedir... Fona devrolan bankaların varlıklarının kısa sürede ve etkin çözümlenmesi amacıyla, TMSF bünyesinde yeni organizasyonel yapılanmaya gidilmiş ve takipteki alacaklar, iştirakler ve gayrimenkullerin bu yeni yapılanma içerisinde çözümlenmesi amacıyla Tahsilat, İştirakler ve Gayrimenkuller Daireleri kurulmuştur.”¹¹⁵

Küresel finans krizi bağlamında ABD’de de FDIC’nin işlevleri konusunda önemli tartışmalar yaşanmaktadır. Plosser’e göre (2009) dinamik bir finansal sistemde iflasların kaçınılmaz bir sonuç olduğunun kabul edilmesi ve piyasanın iflasın olası bir sonuç olduğuna inanması gerekmektedir. Bu nedenle reform çabaları sistemdeki önemli kurumların muhtemel iflas süreçlerinin maliyetini azaltıcı çalışmalara odaklanmalıdır. Bu tasfiye prosedürlerinin sistematik olarak finansal kurumların önemli operasyonlarına özgü farklı kuralları içermesi önemlidir. Örneğin sistemsel olarak önemli ticari bankalar için halihazırda bu çeşit bir mekanizma bulunmaktadır. FDIC büyük bir ticari bankanın batışını çözümlerken, sınırlı bir süre finansal sistemin bozulmaması için “köprü banka” kullanmaktadır. Bu sistemde ortaklar ile sigorta kapsamında olmayan alacaklılar mağdur olurken, finansal sistemin işleyişi aksatılmamaya çalışılmaktadır. Mevcut iflas mevzuatı sadece kredi verenlere odaklı bir bakışı yansıtmakta ve sistemik risk unsurunu dikkate almamaktadır. Yeni tasfiye sürecinin finansal kuruluşların bazı önemli bölümlerini, sistemik risk unsurunu dikkate alarak diğerlerinden ayırt etmesi gerekmektedir. Bu çerçevede sigorta edilmemiş durumda olan ancak sistemik açıdan önemli olan kreditelere ve bazı işlemlerin karşı taraflarına ödeme yapılabilmesi gerektiği ve hâlihazırda FDIC’nin bazı durumlarda bu yola başvurduğu belirtilmektedir.

Nitekim Temmuz 2010 tarihinde yasalanan Dodd-Frank Reform Kanunu ile finansal istikrar konusunda tehdit oluşturan finansal kuruluşların ABD Hazinesi’nin onayı ile yeni kurulan Çözümleme Otoritesi’ne (Orderly Liquidation Authority) devri öngörülmüştür. Bu süreçte mevcut banka

¹¹⁵ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 43-46.

kanunlarının ötesinde idareye daha önce görölmemiş boyutta gücün ve takdir yetkisinin verildiği ifade edilmektedir.¹¹⁶

Öte yandan, mevduat sigortasına piyasa disiplini bozduğu ve ahlaki rizikoyu artırdığı gerekçesiyle karşı çıkanlar da bulunmaktadır.¹¹⁷ Ayrıca, mevduat sigorta sisteminin işleyişine yönelik eleştiriler de yapılmaktadır. Pennacchi (2009), mevduat sigortasının banka paniklerinin azaltılması ve deneyim ve bilgi sahibi olmayan küçük yatırımcıların korunması bakımından önemli olduğunu belirterek, devletin politik olarak bankaların risklerinin değerlendirilmesi konusunda sıkıntıları olduğunu, kamu mevduat sigortasının yeterli ölçüde fiyatlandırılmadığını ve etkin şekilde yönetilemediğini vurgulamaktadır. Bu nedenle kamu mevduat sigortasının finansal sistemi bozabileceğini belirtmektedir. Mevduat sigortasının doğru fiyatlandırılması durumunda, ödenen sigorta primlerinin mevduat sigorta fonundan ayrılabilceğini ve kriz dönemindeki kayıpların telafisi için ilave bir sistemik risk primi eklenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Mevduat sigorta fiyatlama sisteminin bu şekilde çalışmamasının sistemik riski artırdığından bahsedilmektedir. Dolayısıyla, mevduat sigortasının doğru fiyatlanması ve finansal sistemi bozucu etkisinin önlenmesi açısından, bankalar tarafından zorunlu ikincil sermaye bulundurulması, devlet güvenceli özel sigorta uygulanması, mevduat sigorta primi hesaplanmasında piyasa bilgilerine dayanılması ve sigorta edilmiş mevduatın zorunlu olarak teminatlandırılması gibi alternatif yöntemlerin kullanılması gerektiği ileri sürölmektedir.¹¹⁸

Ayrıca, küresel finans krizi sürecinde finansal kurumların çok büyük ve birbirine çok bağlı olması finansal istikrar ve düzenleyici otoriteler açısından ciddi sıkıntı kaynağı olmuştur. Günümüzde finansal piyasaların karmaşıklığı ve birbirine bağlılığı, önemli bir finansal kurumun batışında diğer finansal kurum, müşteri ve piyasaların etkilenmesini kaçınılmaz hale getirmektedir. Ayrıca karşı taraf ve kredi veren kurumundaki kişilerin işlem yaptıkları kurumları riskli olarak görmemeleri piyasa disiplini bozmaktadır. Finansal kurumlara borç verenlere düzenleyici otoritelerin destek olacağı fikri ahlaki riziko yaratmaktadır. Bu durum risk alma iştahını artırmakta ve risk izleme fonksiyonlarını bozmaktadır. Dahası, bu mali destekler finansal kurumları, batmayacak kadar büyük ve karmaşık olmak konusunda teşvik etmektedir.¹¹⁹

¹¹⁶ Kenneth E.SCOTT, **Dodd-Frank: Resolution or Expropriation?**, Stanford Law School, August 25 2010, Sf. 1-2 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1673849 (17.02.2011).

¹¹⁷ BENSTON, KAUFMAN, a.g.m., Sf. 695-697.

¹¹⁸ George G. PENNACCHI, **Deposit Insurance**, Working Paper prepared for AEI Conference on Private Markets and Public Insurance Programs, August 2009, Sf. 19 http://www.cbpp.illinois.edu/pdf/research/George_DepInsRevGP.pdf (17.02.2011).

¹¹⁹ PLOSSER, a.g.m., Sf. 1-3.

Mevduat sigorta sisteminin varlığı kadar onun işleyiş biçimine yönelik de önemli tartışmalar yapılmaktadır. Bunlardan birisi mevduat sigortası karşılığında ödenen primlerin ne oranda piyasa koşullarını ve finansal kurumların risk durumlarını yansıttığıdır. Ayrıca, mevduat sigortası fonksiyonunun kamu yerine özel şirketler aracılığıyla yapılması bir diğer önemli tartışma konusudur. Mevduat sigorta primlerinin bankaların toplam mevduatlarına göre ödenen bir tutar olmasının, hem daha iyi faaliyet gösteren bankaların aleyhine olduğu hem de ahlaki rizikoyu artırdığı ifade edilmektedir. Bunun yerine piyasa koşullarını dikkate alan özel mevduat sigorta uygulamaları çözüm olarak önerilmekle birlikte, bu sistemin ciddi zafiyetleri bünyesinde barındırdığı da belirtilmektedir.¹²⁰ Mevduat sigortasının esas varlık nedeni finansal sisteme olan güvenin artırılması ve panik havasının önüne geçilmesi olduğundan bu tür öneriler belli oranda etkili olmakla birlikte, tek tip kamu mevduat sigorta sisteminin varlığını korumasına engel olamamıştır.

Nitekim ülkemizde 2009 yılı öncesinde bankaların sermaye yeterlilik oranlarına göre üçer aylık toplam tasarruf mevduatları üzerinden iki çeşit (on binde iki ve beş) prim oranı uygulanmaktaydı. 2009 yılı başından itibaren ise yine çeyrek dönemler itibarıyla toplam tasarruf mevduatı üzerinden bankaların risk durumlarını ve diğer faaliyetlerini dikkate alan detaylı bir hesaplama tablosuyla prim hesaplanmakta olup TMSF'nin mevduat sigortası her bir mudi için 50 bin TL'yi garanti etmektedir.¹²¹ Ancak 1994-2003 döneminde yaşanan bankacılık krizlerinde, tasfiye yöntemi olarak genelde bankaların bir bütün halinde TMSF'ye devri tercih edildiğinden, TMSF tarafından bu bankalardaki tüm tasarruf, ticari ve diğer mevduatlar yanında, bankaların off-shore merkezlerinde bulunan şube ve iştiraklerindeki mevduatları dahi faizleriyle birlikte tam olarak ödenmiştir.¹²²

Netice olarak mevduat sigortasının, bünyesinde bir takım ahlaki tehlike risklerini barındırmakla birlikte, finansal istikrarın sağlanması konusunda, özellikle panik havasının giderilmesi hususunda, önemli bir işlev gördüğü ve bu tür hizmetleri yerine getiren kamu kurumlarının finansal kuruluşların iyileştirme ve tasfiye sürecine dâhil olarak, finansal sistemin sağlıklı bir şekilde çalışmasına katkı yaptığı anlaşılmaktadır.

¹²⁰ DEWATRIPONT, TIROLE, a.g.e., Sf. 59-63, 201-205.

¹²¹ TMSF tarafından çıkarılan "Sigortaya Tabi Mevduat ve Katılım Fonları ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunca Tahsil Olunacak Primlere Dair Yönetmelik"le detayları belirlenmiştir.

¹²² TMSF tarafından yönetim ve denetimi devralınan bankalara yapılan toplam ödeme 30,2 milyar dolardır. BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 44 .

Üçüncü Bölüm

3. Finansal İstikrar ve Bankacılık Düzenlemeleri İlişkisi

3.1. Bankacılık Düzenlemeleri ile Finansal İstikrar Arasındaki İlişki

Ülkemizde mevcut uygulamalar yönünden en önemli bankacılık düzenleme metni olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Amaç" başlıklı birinci maddesinde; *"Bu Kanunun amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına..."*denmek suretiyle, finansal istikrarın önemi mer'i düzenleme çerçevesi ile teminat altına alınmaktadır. Aynı şekilde bu Kanunun 93 üncü maddesinde BDDK'nın "Görev ve Yetkileri" açıklanırken; *"Kurum, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için ..."* ifadelerine yer vermek suretiyle, BDDK'nın finansal istikrarın sağlanması konusundaki görevi açık bir şekilde hatırlatılmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışmanın önceki bölümlerinde verilen teorik ve akademik çalışmaların sonuçlarıyla, bankacılık düzenlemeleri ile finansal istikrar arasındaki ilişki bilimsel olarak ortaya konulmaya çalışılırken, bu konuda yasa koyucunun açık talimat ve beklentisinin de dikkate alınmasında fayda görülmektedir. Kanun koyucu bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrarın sağlanması ve korunması bakımından çok önemli bir faktör olduğunu kabul ederek, düzenleme çerçevesini oluşturmaktadır. Bu ilişkinin fiiliyatta da bu şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin hem tarihi tecrübeler hem de günümüz uygulamaları ve teorik çerçeve açısından ortaya konulması büyük önem taşımaktadır.

3.1.1. Tarihsel Perspektif

Bankacılık düzenlemelerine karşı ileri sürülen temel tarihsel argüman geçmişte bazı ülkelerde görülen serbest bankacılık uygulamalarıdır. Serbest bankacılık sisteminin özünü kamuya ait bir merkez bankası bulunmadan, bankaların kendi banknotlarını ihraç etmeleri oluşturmakla birlikte, buradaki merkez bankasının bankacılık sistemine devlet müdahalesini temsil ettiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, serbest bankacılık sistemini savunanların bir kısmı bir ekonomi için nihai likidite kaynağı olarak merkez bankalarının varlığını zaruri görmektedir. Öte yandan günümüzün teknolojik olarak ileri düzeyde gelişmiş ve küresel ölçekte bütünleşmiş finansal sistem ve işlemlerinin geçmişteki bankacılık uygulamaları ile karşılaştırılmasının sağlıklı ve tutarlı bir bakış açısı olmadığı düşünülmektedir. Ancak, özellikle yeni klasik iktisat ekolünün temsilcileri tarafından bankacılık sektörüne yönelik düzenlemeler

eleştirilirken, genelde geçmişteki bankacılık uygulama ve düzenlemelerine atıfta bulunmaktadır.¹

Özellikle İskoçya'da 1716-1845 yılları arasında uygulandığı belirtilen serbest bankacılık, 1980 ve 90'lı yıllarında akademik ekonomi dünyasının gündemini yoğun bir şekilde işgal etmiştir. Lawrence H. White, "Free Banking in Britain: Theory, Experience, and Debate, 1800-1845" isimli kitabının bir bölümünde, İskoçya ve İngiltere bankacılık sistemlerini karşılaştırmış ve iki temel önerme ileri sürmüştür. İskoçya sistemine kıyasla İngiltere Bankacılık Sistemi'nin İngiltere Merkez Bankası'nın hâkimiyeti ve banknotlarının tedavülde olması sebebiyle serbest olmadığını birinci husus olarak ifade etmektedir. İkinci olarak, İngiltere Merkez Bankası'nın etkisinde olmayan İskoçya Bankacılık Sistemi'nin İngiliz sistemi ile karşılaştırıldığında daha iyi durumda olduğunu belirtmektedir. Rothbard (1988) söz konusu kitabın içerisinde bu önermelerin çok az bir yer tuttuğunu ifade etmekte, kitabın esas konusunu bu hususun oluşturmadığından bahisle, o dönemde İskoçya Bankacılık Sistemi'nin İngiltere Merkez Bankası'nın etkisinden uzak olmadığı için serbest olmadığına ve İskoçya sisteminin İngiliz Bankacılık Sistemi'nden iyi olmadığına dikkat çekmektedir.²

Aynı şekilde Dow (1996)'da bankacılık sistemine yönelik düzenlemelere karşı çıkarak, serbest bankacılığı savunanlar açısından 1695-1845 arası İskoçya ve 1820-1935 dönemi Kanada tecrübelerinin genellikle karşı argüman olarak sunulduğunu ifade etmektedir. Ancak anılan ülke tarihlerindeki serbest bankacılık uygulamalarına yakından bakıldığında, bu örneklerin tam olarak serbest bankacılığı yansıtmadığı ileri sürülmektedir. Öncelikle dönemin İskoçya'sının son derece küçük, uyumlu ve insanlar arasında güçlü bir bağımsızlık duygusunun hâkim olduğu, iki bankanın dominantlığına dayanan bir bankacılık sisteminin var olduğu ve ayrıca bankacılık sisteminde İngiltere Merkez Bankası'nın olmasının göz ardı edilemeyeceği belirtilmektedir. Aynı şekilde, ilgili dönemde Kanada'da da politikacıların etkisinde iki bankanın hâkim olduğu bir bankacılık sisteminin dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir. Zira serbest bankacılık için asıl önemli olanın iki bankaya dayalı bir sistem değil, bankacılık sistemine giriş ve çıkışların rahatlıkla yapılabildiği rekabetçi bir ortam olduğu, ciddi bir rekabetin olmadığı bir piyasada serbest bankacılığın olamayacağı vurgulanmaktadır.³

¹ BENSTON, KAUFMAN, a.g.m., Sf. 688-694, Sheila C. DOW, **Why the Banking System Should Be Regulated**, The Economic Journal 106, Royal Economic Society, May 1996, Sf. 698-707, Kam Hon CHU, **Is Free Banking More Prone to Bank Failures than Regulated Banking?**, Cato Journal, Vol. 16 No. 1, Spring/Summer 1996, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj16n1-3.html> (15.03.2011).

² Murray N. ROTHBARD, **The Myth of Free Banking in Scotland**, The Review of Austrian Economics 2, 1988, Sf. 229-245.

³ DOW, a.g.m., Sf. 700-705.

İskoçya'da yaşanan serbest bankacılık uygulamasının iki büyük kamu bankasının ve İngiltere Merkez Bankası'nın sistem içerisindeki rolleri nedeniyle kısmen merkez bankalı bir sistem olduğu da belirtilmektedir. Ayrıca, İskoçya'da 1844 ve 1845 yıllarında yürürlüğe giren iki kanun ile sona eren serbest bankacılık uygulamasının, etkili olduğu uzun tarihsel dönemde boyunca tekdüze ve sorunsuz bir sistem olmadığı ve sistem içerisinde faaliyet gösteren bankaların, faiz ve rekabet konusu başta olmak üzere, muhtelif kamu düzenlemelerine muhatap oldukları ifade edilmektedir. Özellikleri gereği kısmen merkez bankalı ve serbest bankacılık nitelikleri gösteren bu sistemin aslında karma bir sistem olduğuna dikkat çekilmektedir. Yine bu sistemde, bankacılık iflas ve panikleri yaşandığı, tedavüldeki banknotların konvertibilitesinin olmadığı, kriz durumlarında İngiltere Merkez Bankası kaynaklarına başvurulduğu, sistemdeki üç büyük bankanın önemli ayrıcalıkları olduğu ve sistemin geçerli olduğu zamanlarda ciddi ekonomik dengesizliklerin görüldüğü ileri sürülmektedir.⁴ Ancak tüm bu olumsuzluklara ve farklılıklara rağmen, İskoçya'da 100 yıldan fazla hüküm süren serbest bankacılık uygulamasının hem günümüz bankacılık işlemleri hem de paranın ve bankaların bir ekonomideki işlevleri konusunda işaret ettiği önemli yansımalar ve neticeler bulunmaktadır.⁵

ABD'de 1837'den 1865 yılına kadar yoğun bir şekilde yaşanan, bankaların kendi banknotlarını federal hükümet tarafından denetlenmeden bastıkları ve bu bankaların önemli kısmı için sisteme herhangi bir giriş sınırlamasının bulunmadığı, bir serbest bankacılık dönemi yaşanmıştır. Bankalar tarafından ihraç edilen ve aynı zamanda tedavül eden bu banknotlar için herhangi bir garanti veya kamu denetim mekanizması olmadığından, söz konusu banknotlar karşılığında sadece bankaların aktif varlıkları bulunmaktadır. Serbest bankacılık döneminin ilk yıllarında banknotların değerleri konusunda ciddi sorunlar yaşanmış ve bunun üzerine çoğu eyalette serbest bankacılık yasaları çıkarılmıştır. Ancak çıkarılan bu yasalara rağmen özellikle Indiana, Illinois ve Wisconsin eyaletlerinde bankaların ihraç ettikleri banknotların değerlerinde ciddi düşüşler yaşanmış ve akabinde bankacılık paniklerinin yaşandığı gözlenmiştir. Bunlara ilave olarak, 1863 yılında Ulusal Nakit Kanunu'nun kabul edilmesi ve 1865 yılında eyaletlerde çıkarılan banknotlar için vergi getirilmesi serbest bankacılık faaliyetlerinin sona ermesine neden olmuştur.⁶

Diğer taraftan, serbest bankacılık döneminin kapanmasında yayılma etkisiyle çoğalan banka hücumlarının önemli bir tesirinin olduğu ampirik

⁴ Larry J. SECHREST, **White's Free Banking Thesis: A Case of Mistaken Identity**, Review of Austrian Economics 2, 1988, Sf. 247-257.

⁵ Roger W. GARRISON, **Central Banking, Free Banking and Financial Crises**, The Review of Austrian Economics, Vol.9 No.2, 1996, Sf. 109-127.

⁶ Gerald P. Jr. DWYER, **Wildcat Banking, Banking Panics, and Free Banking in the United States**, Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, December 1996, Sf. 1-20.

olarak kanıtlanmıştır. Serbest bankacılık sisteminin alternatiflerine göre çok da kötü bir bankacılık sistemi olmadığı ve kamunun özellikle banknotların değeri ve takası konusunda sistemi iyileştirici yönde biraz müdahil olmasının bu sistemin daha iyi şekilde işlemlerini mümkün kılabileceği de ileri sürülmektedir.⁷

Chu (1996) da geleneksel olarak serbest bankacılık hakkındaki baskın görüşün, dışsallıklar, doğal monopol ve bilgi asimetrisi gibi faktörler nedeniyle, bu sistemin doğası gereği istikrarsız olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda, serbest bankacılığın sahtecilik, şiddetli rekabet, bankacılık usulsüzlükleri, aşırı banknot ihracı ve banka genişlemesi sebepleriyle başarısızlıklara ve sistemik bankacılık sorunlarına yatkın olduğunu iddia edildiğini vurgulamaktadır. Buna karşılık bankacılık düzenlemelerinin, küçük mudileri koruduğu, parasal istikrarı sağladığı, ödemeler sistemini koruduğu, finansal kurumların sağlamlığını ve güvenilirliğini temin ettiği, iflas eden finansal kurumların olumsuz etkilerini sınırladığı, finansal sistemde etkinlik ve rekabeti teşvik ettiği gibi bir takım ekonomik veya diğer tür gerekçelerle haklılaştırılmaya çalışıldığını ifade etmektedir. Bu kapsamda, ABD tarihinde serbest bankacılığın uygulandığı dönemde özellikle Indiana, Wisconsin ve Minnesota'da görülen banka iflaslarının kanıt olarak ileri sürüldüğünden bahsetmektedir. Ancak 1970'li yıllardan itibaren yapılan çok sayıdaki akademik çalışmanın, serbest bankacılığın merkez bankalı sistemden daha istikrarlı olduğunu teorik, tarihsel ve ampirik olarak kanıtlandığını belirtmektedir.

Bu çerçevede, Chu (1996) tarafından 1935 ve 1964 döneminde, büyük oranda serbest bankacılığın yaşandığı Hong Kong, bankacılık düzenlemelerinin olduğu Kanada ve bankacılık düzenlemelerine ilave olarak mevduat sigortasının da bulunduğu ABD bankacılık sistemlerindeki istikrar durumu karşılaştırılmıştır. Söz konusu süreçte, tam olarak serbest bankacılık uygulaması olmamakla beraber Hong Kong ve Kanada bankacılık sistemlerinin ABD bankacılık sektörüne göre banka iflasları yönünden daha istikrarlı olduğu belirtilmektedir. Bu durum, bankacılık düzenlemelerinin büsbütün faydasız olduğunu göstermemekle birlikte, bankacılık düzenlemelerinin artı ve eksilerinin iyi değerlendirilmesi gerektiğine, varlığı kadar uygulanmasının da önemli olduğuna ve sadece daha fazla düzenleme ile bankacılık sistemindeki sorunların çözülemeyeceğine işaret etmektedir.⁸

Barth, Caprio ve Levine (2006) ise bankacılık sisteminin etkinliği ve istikrarı bakımından politik ortamın ve buna bağlı düzenleme çerçevesinin ne kadar önemli olduğunu göstermek amacıyla ABD ve Meksika tarihinden hareketle önemli değerlendirmeler yapmıştır. 1821 yılında bağımsızlığını ilan

⁷ G. P. Jr. DWYER, H. IFTEKHAR, **Contagious Bank Runs in the Free Banking Period**, Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Papers 1989-002A, April 1989, Sf. 30-31.

⁸ CHU, a.g.m., <http://www.cato.org/pubs/journal/cj16n1-3.html> (15.03.2011).

eden Meksika'da 1876 yılında Porfirio Diaz başkan olana kadar 75 başkanın görev yaptığını ve bu nedenle Meksika'nın önemli ekonomik kayıplar yaşadığını söylemektedir. Diaz liderliğini korumak amacıyla kamu gücünü merkezileştirmiş ve bu amaca uygun bir bankacılık politikası izlemiştir. Bankacılık sisteminde küçük elit bir grubun hâkimiyet kurduğu bu yapıda, ulusal düzeyde faaliyet göstermek amacıyla sadece iki büyük bankaya izin verilmiştir. Kamu harcamalarını da finanse eden bu bankalar kısa sürede politik müdahalelere maruz kalmıştır. Bu nedenle bankacılık sistemindeki bu merkezileştirme ekonomik açıdan başarılı olamamıştır. 1920 yılında Meksika Devrimi sonrasında başkan Calles döneminde bankalar tekrar bir yeniden yapılanmaya gitmiş, ancak eski politik alışkanlıkların devam etmesi nedeniyle bankacılık sistemi, küçük elit bir grubun menfaatinin ötesinde ekonomik yönden etkin sonuçlar üretememiştir.

ABD'de ise 1789 Anayasa'sıyla birlikte, eyaletlerin vergi yetkilerine önemli sınırlamalar getirilmiş ve para basma imtiyazı eyaletlerden alınmıştır. Önemli oranda gelir kaybına uğrayan eyaletler bu açıklarını kapatmak amacıyla bankacılık sistemine yönelmişlerdir. Özellikle bankacılık lisanslarının verilmesinde ve banka kaynaklarının kullanılmasında eyalet yönetimlerinin etkisi artmaya başlamıştır. Bu durum Meksika örneğini andırsa da, ABD politik sistemindeki rekabet ekonomik yapıya da yansiyabilmiştir. Cumhuriyetçiler ve demokratlar arasındaki politik çekişme ve her iki grubun kendi taraftarlarına bankacılık lisansları konusunda öncelik vermesi birbirlerini dengelemiştir. Dolayısıyla eyaletlerin finansman ihtiyacı ve politik rekabet ABD'de Meksika'da olduğu gibi banka tekellerinin oluşmasını önlemiştir. Ayrıca, ABD genelinde 1810 yılından itibaren oy verme hakkı konusundaki kısıtlamaların kaldırılmaya başlanması ve eşitlik yaklaşımının popülerlik kazanması, 1830'lı yıllarda serbest bankacılık⁹ diye anılan dönemin başlamasına yol açmıştır. 1860'lı yıllara kadar süren bu dönemde bankacılık lisansları konusunda adeta bir patlama yaşanmıştır. Bazı eyaletler sıkı bankacılık düzenlemelerine sahip olmasına rağmen, 1811 yılında ABD'de yalnızca 88 eyalet bankası varken, bu sayı 1840'da 901'e ve 1860'da 1562'ye yükselmiştir.¹⁰

Küresel finans krizi sürecinde, özellikle repo piyasasında 2007-08 döneminde yaşananları 19. yüzyılın sonundaki bankacılık paniklerine (hücumlarına) benzeten Gorton (2009), bankacılık düzenlemelerinin bankacılık krizlerine etkisi konusunda son derece önemli değerlendirmeler yapmaktadır. Banka paniğinin esas olarak bankacılık sisteminin iflası olduğu ve bankacılık sisteminin bu durumda akdi yükümlülüklerini yerine

⁹ Burada serbest bankacılıktan kasıt, isteyen herkesin bankacılık yapabilmesi değildir. Anılan dönemde bankacılık lisansları konusunda farklı eyaletler bazında kolaylıklar yaşanmakla birlikte, bu dönemin esas niteliği bankaların kayıt edilmek suretiyle serbestçe kendi banknotlarını ihraç edebilmeleridir. Nitekim bu dönemde faaliyete geçen eyalet bankalarının karakteristiği şube açamamalarıdır.

¹⁰ BARTH, CAPRIO, LEVINE, a.g.e., Sf. 262-271.

getiremediğini ve bunun ekonominin diğer kesimleri için ciddi sonuçlar doğurduğunu söylemektedir. Bankacılığın esas fonksiyonu, özel olarak bilgilendirilmiş taraflarca ters seçime karşı bağışıklık kazanmış borçlanma ürünleri yaratabilmesidir. Bu ürünlerin en önemlilerinden birisi vadeli mevduattır.¹¹ Bu tür borçlar son derece likit olup değerleri konusunda bir şüphe olmaksızın işlem görmektedirler. Dolayısıyla bu tür borçları “bilgiye duyarsız”¹² yükümlülük şeklinde nitelendirmek mümkündür.

Küresel krizin kökleri bankacılık sisteminin dönüşümü ile birlikte iki temel değişikliğe dayanmaktadır. Birincisi son yirmibeş yıllık periyotta türev ürünler aşırı derece büyümüş ve bu gelişme “bilgiye duyarsız” teminat talebini yüksek miktarda artırmıştır. İkincisi bankalar tarafından sermaye piyasalarında menkul kıymetleştirme ve alacak satımı yoluyla yüksek miktarda hareketlilik yaşanmıştır. Menkul kıymetleştirme işlemleri ile ihraç edilen bonolar yoğun olarak repo amacıyla kullanılmıştır. Repo ise özünde teminata bağlanmış çok kısa vadeli mevduat ürünü gibidir.¹³

Gorton’a (2009) göre, küresel finans krizindeki “bankacılık paniği”nin odağında repo piyasası bulunmaktadır. Bankaların iflas risklerinin yükselmesi bu bankaların teminat niteliğindeki menkul kıymetlerinin değerini ve likiditesini düşürmüş, dolayısıyla repo işlemlerinin sağlıklı şekilde işleyebilmesi için ilave teminat (haircut) gerekli hale gelmiştir. Ağustos 2007’de repo teminatlarının (haircut) bazı firmalarca artırılması ile “panik” başlamıştır. Ev fiyatlarının düşmesiyle eşik altı (subprime) mortgage’ların değeri azalmış ve yaşanan bu şok “bilgiye duyarsız” durumdaki borçlanma araçlarını bilgiye duyarlı hale getirmiş ve böylece “bankacılık paniği” oluşmuştur. Zira, sigorta edilmemiş banka borçları paniklere karşı hassastır.

¹¹ Vadeli mevduatlar, kısa süre için yüklü miktarda paraya ihtiyaç duyabilen büyük firmalar, bankalar, hedge fonlar ve diğer kurumsal yatırımcılar için kullanılabilir bir enstrüman değildir. Ayrıca, yüksek tutarlı (500 milyon USD gibi) bir mevduatı sigortalatmak pek mümkün değildir. Bunun yerine kısa vadeli menkul kıymetlerin teminat olarak kullanıldığı repo piyasası kullanılmaktadır. Ancak bu piyasa için en önemli unsur teminat olarak kullanılan menkul kıymetlerdir. Repoya olan talebin artması teminat vasfını haiz menkul kıymetler için menkul kıymetleştirmeyi artırmıştır. Bununla beraber, türev ürünlerin teminat ihtiyaçları da yine bu menkul kıymetler ile karşılanmaktadır. GORTON, a.g.m., Sf. 2-6.

¹² Bilgiye Duyarsız (Information Free) Yükümlülük: Tarihsel olarak, sadece bankalar ve devletler “bilgiye duyarsız” borçlanma ürünleri çıkarabilmekte, ancak bu tür araçlara olan talep sürekli artmaktadır. Öte yandan, günümüzde bilgiye duyarlı pek çok menkul kıymet bulunmaktadır. “Bilgiye duyarsız” borç kavramı, sermayeden farklı olarak bankalar gibi borçlanma ile şekillenmiş kurumlar için geçerlidir. Sermaye ise bilgiye son derece duyarlıdır. Zira sermayeyi temsil eden hisse senetleri örgütlü piyasalarda işlem görmekte ve insanlar tarafından yakından takip edilmektedir. Dolayısıyla, “bilgiye duyarsız” borçlar sermaye gibi gelişmiş bir kurumsal yapıya ihtiyaç duymamakta, belli bir portföyün garantisi (bankanın aktifi gibi) yeterli olmaktadır. Bu anlamda en üst düzeydeki (senior tranches) menkul kıymetleştirme ürünleri de “bilgiye duyarsız” borç olarak değerlendirilebilecektir. GORTON, a.g.m., Sf. 3-6.

¹³ GORTON, a.g.m., Sf. 4-6.

Dolayısıyla, geleceğin finansal görünümünün tasavvuru için bu krizin bir bankacılık paniği olduğunun anlaşılması önemlidir.

Ayrıca, bu köklü değişimin yaşanmasında son 30 yıllık periyotta bankacılık sisteminin geçirmiş olduğu büyük dönüşüm önemli rol oynamıştır. “Gölge bankacılık sistemi”¹⁴ anlaşılmadan günümüzde yaşanan bankacılık paniklerinin aydınlatılması güçtür. “Gölge bankacılık sistemi”nin bir realite olduğu ve önemli bir işlev gördüğü kabul edilmeli ve korunmalıdır. Bu çerçevede, ABD bankacılık sisteminin 1934 ve 2007 arasında neden ciddi bir sorun yaşamadığı sorgulanmalıdır. Bu “sessiz dönem”in iki önemli sebebi bulunmaktadır. Birincisi 1934 yılından itibaren banka borçlarının sigortalanmasıdır. İkincisi, bankacılık düzenlemelerine ilave olarak, bankacılığa sınırlı giriş, yerel mevduat monopolleri, faiz oranlarına sınır ve ucuz mevduat sigortası gibi sübvansiyonlar bankacılık lisanslarını değerli hale getirmiştir. Diğer bir ifade ile bankacılık düzenlemeleri yalnızca sermaye, likidite ve aktivite sınırlaması gibi kesin kurallar içermemiş, aynı zamanda sübvansiyon “havuç”unu da dikkate almıştır. Sınırlamalar ve sübvansiyonlar zaman içinde farklılık göstermiştir. Ancak 1990’lı yıllara gelindiğinde, “gölge bankacılık sistemi”nin gelişmesi, banka dışı finansal kurumların rekabeti artırması ve bankaların sadece sınırlamalara muhatap olması bankacılık lisanslarının değerini aşındırmıştır. Bu çerçevede, yeni bir “sessiz dönem” için banka borçlarının sigortalanması, bilgiye duyarsız hale gelmesi ve banka olarak nitelendirilen kurumların lisanslarının değerlendirilmesi gerekmektedir.¹⁵ Dikkat edileceği üzere, bankacılık krizlerinin önlenmesi ve istikrarlı bir bankacılık sistemi konusunda kamu müdahalesine (düzenlemesine) açık bir vurgu vardır.

Bankaların ülke ekonomilerindeki önemi ve üstlendikleri rolleri nedeniyle, bankacılık sektöründe yaşanan olumsuzlukların ve başarısızlıkların, finansal piyasaları da etkileyerek, genel ekonomi üzerindeki yıkıcı tesiri açıktır. Dolayısıyla, bankaların iflas olasılıklarının tahmin edilmesi amacıyla, 1930’lı yıllardan itibaren gerek akademisyenler gerekse de uygulayıcılar, bankacılık sektöründeki sorunları önceden tahmin edebilecek yöntemler geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bu amaçla geliştirilen ilk çalışmalarda klasik oran analizi ile tek değişkenli yöntemlere dayanılarak, başarılı/başarısız kurumlar ayırt edilmeye odaklanılmıştır. 1960’lı yılların sonundan itibaren tahmin çalışmalarında temel olarak çok değişkenli istatistiksel yöntemler uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu metodlar hâlâ mali başarısızlık tahminlerinde en çok tercih edilen yöntemlerdendir. 1980’li yıllarla birlikte çok

¹⁴ Gölge Bankacılık (Shadow Banking) Sistemi: ticari banka olmamakla birlikte mevduat toplayan finansal kuruluşlar gibi faaliyet gösteren, ancak yasal düzenleme çerçevesi olmayan, kısa vadeli fonlamayla çalışan, FED sistemine dâhil olmayan ve yüksek kaldıraçla faaliyet imkânı bulunan hedge fonlar, para fonları (özel yatırım fonları), yapılandırılmış yatırım araçları (SIV), monoline’lar, özel amaçlı kuruluşlar (SPV, conduit) ve yatırım bankalarından oluşan ve “paralel” bankacılık sistemi de denilen finansal kuruluşlardır.

¹⁵ “GORTON, a.g.m. Sf. 42-43.

değişkenli istatistiksel teknikler ile yapılan çalışmalara, firma iflas olasılığını da analiz eden modeller dâhil edilmiştir. 90'lı yıllarda ise teknolojiye yaşanan gelişmelerle birlikte, “yapay sinir ağları, genetik algoritma” gibi yöntemler aracılığıyla mali başarısızlık tahminleri yapılmaya başlanmıştır. Ancak, çoğu mali başarısızlık tahmininde kullanılan geleneksel istatistikî yöntemlerin bazı varsayımlara dayanması ve çoğunlukla bu varsayımların sağlanamaması, bu yöntemler kullanılarak elde edilen modellerin genelleştirilmesinde muhtelif sorunları da ortaya çıkarmaktadır.¹⁶

Bankacılık düzenleme tarihinin ve evriminin yaşanan krizler tarafından şekillendirildiği ve bu kriz dönemlerini takip eden zamanlarda sıkılaştırıldığı veya serbestleştirildiği yönünde bir değerlendirme, literatürde muhtelif yazarlar tarafından paylaşılmaktadır.¹⁷ Ülkemiz uygulamalarından hareketle de bu tür bir tespitin haklılığını savunmak mümkündür. 2000-2001 döneminde yaşanan finansal ve ekonomik krizler sonrası yapılan bankacılık düzenlemeleri ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun özellikle İmar Bankası olayı sonrasında IMF telkinlerinin etkisiyle yasallaşması ve BDDK'nın denetim yapısının ciddi oranda değiştirilmesi büyük oranda bankacılık sisteminde yaşanan sorunların birer neticesi olmuştur. Nitekim BDDK tarafından yayımlanan Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi isimli çalışmada;

“Kriz dönemlerinde ve takip eden süreçte Türk bankacılık sistemini yeniden istikrarlı ve sağlam hale getirmek amacıyla bir dizi düzenleme yapılmıştır. Düzenleyici çerçeveyi iyileştiren söz konusu düzenlemeler ile sistemin sağlamlığı güçlendirilmiştir. Düzenlemeler, kriz dönemlerinde önemli hususlar olan mevduat garantisi, karlılıklar, sermaye ve kredi sınırları gibi öncelikli alanlarda yoğunlaşsa da, sektörün uzun dönemli istikrarına katkı yapan muhasebe standartları, rekabet, etkinlik ve kurumsal düzenlemeleri de kapsamıştır ...”, “Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden önemli dersler alınmıştır. Nitekim bu derslerin yansımaları, esas olarak 1 Kasım 2005’de yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve uygulamalarında görülmektedir. Bu suretle, düzenlemenin kapsamı genişletilmiş ve denetimin etkinliği artırılmıştır. BDDK Stratejik Planı 2010-2012’de öngörülen faaliyetler bu krizlerden alınan derslerin içselleştirilmesi, yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması yönünde bir diğer önemli adımdır. Finansal istikrar odaklı bir perspektifte hazırlanan Stratejik Plan, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği ve bilgi paylaşımının artırılmasına özel bir vurgu yapmaktadır”

denilmek suretiyle bu hususlar açık bir şekilde dile getirilmiştir.¹⁸

¹⁶ TEKER, a.g.t., Sf. 168-169.

¹⁷ SPONG, a.g.e., Sf. 5, BALTHAZAR, a.g.e., Sf. 5, PADOA-SCHIOPPA, a.g.m., Sf. 7, Joshua AIZENMAN, **Financial Crisis and Paradox of Under- and Over-Regulation**, NBER Working Paper N. 15018, May 2009, Sf. 17-18.

¹⁸ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 32-85.

Netice olarak, bankacılık düzenlemelerinin çoğu zaman tepkisel yaklaşımlar tarafından belirlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bu tür bir yaklaşımın eşyanın tabiatına uygun olduğu da dikkatlerden kaçmamalıdır. Kamusal düzenlemelerin temel hedeflerinden birisinin kamu menfaatini ve kaynakların etkin tahsisini gözetmek olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla finansal krizler neticesinde ortaya çıkan kamu ve özel zararların bir daha tekrarlanmaması veya şiddetinin azaltılması için yaşanan sorunlardan hareketle tepkisel düzenlemeler yapılması normaldir. Fakat bu tepkisel yaklaşımların bir dengesinin olması, aşırıya kaçmaması, finansal sisteminin faaliyetlerini, işleyişini, yapısını ve ekonomiye katkısını dikkate almadan çok katı düzenlemeler yapılmaması önemlidir.

3.1.2. Teorik Çerçeve

Bu bölümde bankacılık düzenlemeleri ile finansal istikrar arasında olumlu veya olumsuz yönde ilişki kuran akademik çalışmalara yer verilerek suretiyle, bu konudaki teorik yaklaşımlar ve bulgular sunulmaktadır. Böylece bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar bakımından ne gibi etkileri olduğu ve hangi düzenleme araçlarının ne yönde neticeler verdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Aslında çalışmamızın daha önceki bölümlerinde yapılan analiz ve değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, bankacılık düzenlemelerinin gerekliliği konusunda çok ciddi bir karşı görüş bulunmamaktadır. Hem tarihî deneyimler hem de bilimsel veriler bankacılık düzenlemelerinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu noktada temel tartışma veya anlaşmazlık konusu bankacılık düzenlemesi olarak hangi araçların ne ayarda kullanılması gerektiği sorunudur.

1970'li yıllardan sonra gündeme gelen finansal serbestleşme süreci ile birlikte, bankacılık denetimi araç ve uygulamalarında daha esnek bir yaklaşım hakim olmuştur. Akademik dünyada da, bankacılık sektörüne devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığı tartışması gündeme gelmiştir. Bankacılık sisteminin bazı dönemler yaşadığı sorunlar nedeniyle finansal istikrarın sağlanması amacıyla yapılan bir takım müdahaleler uzun vadede problem olarak geri dönmüştür. Yapısı gereği kısa vadeli borçlanıp uzun vadeli plasman yapan bankacılık sektörü için vade uyumsuzlukları nedeniyle ortaya çıkan sorunlara devletin mevduat sigortasıyla müdahale etmesi gerekli olmaktadır. Sözü edilen problemler sistemik sorunlar olup banka düzeyindeki mikro sorunlar her zaman müdahale gerektirmeyebilmektedir. Nitekim bu bakış açısı Basel Komitesi'nin temel denetim prensiplerinde de kabul edilmektedir. Ayrıca, mevduat sigorta sistemi sonucunda ortaya çıkan ahlaki riziko bankaların aşırı risk almalarına sebep olmaktadır. Bu nedenle, mevduat sigortası sınırlı olmalı, bankaların bazı alacaklıları bahis konusu sigorta kapsamı dışında tutulmalı ve bir takım riskleri üstlenmelerine izin verilmelidir. Bankalar için mevduat sigortası olmakla birlikte, sigorta sistemi esas olarak küçük mudileri korumaktadır. Günümüzde, banka pasiflerinin büyük bir bölümü sigortasız yükümlülüklerden oluşmaktadır. Bankaların

sigortasız bu yükümlülüklerini yerine getirememeleri sistemik riski artırarak, diğer bankalara da zarar verebilmektedir. Dolayısıyla, finansal istikrarın temini konusunda mevduat sigorta sistemi ve nihai likidite mercii olanağının etkin denetimle desteklenmek suretiyle uygulanması önem taşımaktadır.¹⁹

Değirmenci (2003) diğer sektörlerle karşılaştırıldığında bankacılık sektörünün yoğun bir şekilde düzenlenen bir alan olduğunu ve bu durumun 1980'li yıllardan sonra düzenlemelerin azaltılması eğilimine rağmen varlığını koruduğunu belirtmektedir. Ayrıca yoğun bankacılık düzenleme ve denetimlerinin gerekliliği konusunda literatürde farklı bakış açıları olmakla birlikte, bu görüşlerin tamamında bankacılık sistemine yönelik düzenlemelerin olmaması halinde finansal sistemde istikrarsızlıkların ve çöküşlerin olabileceği konusunda hemfikir olduğunu vurgulamaktadır. Öte yandan, bankacılık düzenlemeleri konusundaki tartışmaların odağında asimetrik bilgi sorunu, yanlış (ters) seçim ve ahlaki tehlike kavramlarının başlıca rolü oynadığı ifade edilmektedir.²⁰

Karacan (2000)'da finansal krizler karşısındaki politika araçlarını, nihai likidite mercii (merkez bankaları), mevduat sigortası, yasal düzenlemeler, erken uyarı sistemleri ve piyasa disiplini ve derecelendirme (rating) şeklinde beş başlıkta saymaktadır. Yasal düzenlemeler içerisinde ise genel düzenleme yaklaşımına ve çerçevesine, düzenleme ve denetimin kurumsal örgütlenmesine, sermaye düzenlemelerine ve piyasa değeri muhasebeleşirmesine özellikle dikkat çekmektedir. Yazar, yasal düzenlemelerin bankacılığa ve finansal istikrara etkileri bakımından farklı bakış açıları olduğunu ifade etmektedir. Serbest bankacılık fikrinin temsilcisi olanların görüşü yasal düzenlemelerin istikrarı bozucu etkisi olduğu yönündedir. Yasal düzenlemeler portföy çeşitliliğini kısıtlamakta, kârlılığı azaltmakta ve mevduat sigortasının yol açtığı ahlaki riziko nedeniyle aşırı risk almayı teşvik etmektedir. Bu nedenle, yasal düzenlemelerin bankaların mikro bazda istikrarını; çeşitlendirme (varlık sınırlamaları) kısıtlamaları, kârlılığı artırıcı ve azaltıcı tedbirler, banka ortak ve yöneticilerinin risk alma veya riskten kaçma hususunda teşvik ve olanaklarını değiştirmek ve suüstimallerin ve yetersiz yöneticilerin önlenmesi amacıyla denetim ve gözetim gibi dört temel yöntemle etkileyebildiği belirtilmektedir.

Bankacılık düzenlemelerine taraftar olanların ise, geniş manada üç neden ileri sürdüğü, bunların; sistemik risk oluşturma eğiliminde olan finansal kurumların ortaya çıkardığı sorunların bertaraf edilmesi, müşterilerin finansal kurumların çıkarıcı davranışlarından korunması ve kredinin ekonomi içindeki tahsisi, politik gücün aşırı kullanımı ve yasal olmayan faaliyetlerin önlenmesi gibi daha sosyal amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olduğu ifade edilmektedir. Bu üç temel amaç doğrultusunda, rekabet kurallarının, faaliyet

¹⁹ PADOA-SCHIOPPA, a.g.m., Sf. 3-11.

²⁰ DEĞİRMENCİ, a.g.t., Sf. 5.

sınırlamalarının, sermaye standartlarının, menfaat çatışmasının, kamuya açıklama yükümlülüğünün, coğrafi ve ürün bazında lisans kısıtlamalarının, faiz oranı tavanlarının, yatırım zorunluluklarının ve raporlama yükümlülüklerinin birer düzenleme aracı olarak kullanıldığı belirtilmektedir. Yine, bankacılık sistemine yönelik yasal düzenlemelerin bankacılık sektöründe güvenin, istikrarın ve etkin piyasa yapısının sağlanması amaçlarına hizmet ettiği vurgulanmaktadır. Bu amaçların da sırasıyla, mevduat sahiplerinin haklarını ve mevduat sigorta fonlarını korumaya, finansal sistemin genel ekonomi üzerindeki olumsuz tesirlerini gidermeye ve bankacılık sisteminde tekelci yaklaşımlardan müşterileri muhafaza etmeye yönelik olduğuna dikkat çekilmektedir.²¹

Öte yandan Dow (1996), doğası ve ortaya çıkardığı maliyetler nedeniyle ideal seviyesinin tayini zaten sorunlu bir konu olan bankacılık düzenlemelerinin, sadece mevduat sigortası ve genelleştirilmiş bir nihaî likidite mercii ile sınırlandırılmasına veya büsbütün kaldırılmasına karşı çıkmaktadır. Paranın gerekli olduğu işleyen bir parasal sistemde düzenlemelerin kamusal bir mal olduğunu belirtmektedir. Buna karşılık, düzenlemelerin fayda ve maliyet analizinin iyi yapılması gerektiği ve düzenlemelerin değerlendirilmesi aşamasında genellikle fayda veya maliyet yönünde bir tercihte bulunulmasının zorunlu olabileceğini ifade etmektedir. Ekonomik birimlerin yüksek kaldıraçlarla faaliyet gösterdiği, özellikle genişleme dönemlerinde finansal kırılganlıkların artmakta olduğu ve kamu gücünün para arzını kontrol amacıyla kullanılmasının finansal istikrarsızlıkları tetiklediği vurgulanmaktadır. Bunlara ilave olarak, bankacılık düzenleme yapısının bozulmasının ve deregülasyon gibi yollara başvurulmasının ise finansal istikrarsızlık ihtimalini daha da artıracağı söylenmektedir.²²

Etkin bir kamu düzenleme yapısının kamusal mal niteliği yanında, konuyu ekonomik ve finansal dışsallıklar bağlamında da değerlendirenler bulunmaktadır. Ersel (1999) genel olarak bir firmanın faaliyetleri neticesinde, o firmayla doğrudan herhangi bir ilişkisi olmayan başka kuruluşların maliyetlerinin etkilenmesi durumunda dışsallıktan bahsedileceğini belirtmektedir. Dışsallıkların isteyerek ortaya çıkan mal veya hizmetler olmadığı ve başka bir faaliyet sırasında kendiliğinden oluşan sonuçlar olduğu ifade edilmektedir. Ancak dışsallıkların yaşandığı bir ekonomide, piyasa mekanizmasının etkin çalışmamasının önemli bir sorun olduğunun altı çizilmektedir. Bu nedenle kamunun piyasa mekanizmasına müdahale etmesinin gerekli olabileceği düşünülmektedir. Nitekim malî aracılık gibi temel bir işlevi gören bankacılık sektörünün dışsallıklara sebep olma etkisinin güçlü olduğu açıktır. Sorunların yayılma etkisinin ve sistemik riskin son derece kuvvetli olduğu bankacılık sisteminin finansal sağlamlığını koruyarak, istikrarlı bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesinin sağlanması

²¹ KARACAN, a.g.e., Sf. 132-134.

²² DOW, a.g.m., Sf. 698-707.

(olumlu dışsallık) hem bankalar hem de toplum bakımından son derece faydalıdır. Buna karşılık, tekil olarak bankalar açısından olumsuz dışsallıklara neden olmadan (kurallara uymak suretiyle aşırı risk almadan) faaliyet göstermenin doğrudan bir getirisi (hatta kısa vadeli kâr kaybı, iç kontrolü artırmak gibi ilave maliyetleri vardır) bulunmadığından, kamunun bu noktada bankacılık sistemine müdahil olması bir anlamda zorunlu olmaktadır. Zira bankacılık sistemi içerisinde mevcut olumlu dışsallıklardan yararlandığı halde, olumsuz dışsallıklara sebep olmama konusunda özenli davranmayan kuruluşların ve yöneticilerin var olması mümkündür.²³

Yine, Chami, Khan ve Sharma (2003) finansal dışsallıklar nedeniyle bankacılık düzenlemelerinin gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bankacılık sistemine; çalıştığı kaldıraç oranının yüksek seviyesi, piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli olan ödemeler sisteminin en önemli unsurlarından olması ve herhangi bir şok veya bir bankanın iflası durumunda sorunların diğer bankalara yayılma ihtimalinin yüksek olması nedenleriyle, başta mevduat sigorta sisteminin kurulması olmak üzere, kamu müdahalesinin gerekli olduğuna işaret etmektedir. Hatta bu kapsamda, Basel II kurallarına, herhangi bir kriz durumunda kamunun müdahale çerçevesinin açık bir şekilde belirlenmesi amacıyla “politik disiplin” şeklinde yeni bir yapısal blok eklenmesini önermektedir. Kanun yapıcılar ile bankacılık sektörü arasındaki geleneksel ilişkiler, sürekli gelişen ve hızlı bir şekilde değişen finansal koşullar ve araçlar nedeniyle, finansal sistemdeki sorunlara karşı acil ve dengeli kamu müdahalesinin şart olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle, kamunun bankacılık sistemine müdahale sistematığının önceden belirlenmiş kurullarla bir çerçeveye oturtulmasının, Basel II'nin mevcut yapısal bloklarının etkinliğini artıracığı belirtilmektedir.²⁴

Mishkin (1997) ise finansal sistemde istikrarsızlığın yayılmaması ve mevcut asimetrik bilgi sorunu nedeniyle finansal düzenlemelerin gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Özellikle, finansal kurumların bilgi üretme mekanizmalarının sağlıklı işleyişinin düzenlenmesi ve kontrol edilmesi gerektiği, bu nedenle finansal kurumların düzenlenen standart muhasebe ilkelerine göre işlem ve faaliyet sonuçlarını göstermesi ve finansal kurumların portföyleri ve taşıdıkları riskler konusunda güvenilir ve yeterli bilgileri kamuoyu ile paylaşmasının temin edilmesinin önemli olduğunu belirtmektedir.

Ayrıca, finansal kurumların sahip olabileceği ve yatırım yapabileceği varlıkların sınırlandırılmasının, bu kurumların aşırı risk almalarının önlenmesi bakımından son derece faydalı olduğu ve belirli oranda sermaye tutma zorunluluğunun iflaslara karşı ciddi bir emniyet unsuru olacağı ifade edilmektedir. Finansal istikrarsızlığa karşı bir diğer zorunlu düzenleme

²³ ERSEL, a.g.m., Sf. 32-35.

²⁴ CHAMI, KHAN, SHARMA, a.g.m., Sf. 20-21.

alanının ise mevduat sigortası olduğu, zira olası şoklarda zor durumdaki bankalar yanında iyi bankaların da mevduat çekilişi ile karşılaşabildiği ve bunun belirsizlikleri artırabildiği söylenmektedir. Mevduat çekilişlerinin bir panik ortamına yol açabileceğine ve bankacılık sistemine ciddi zararlar verebileceğine, bu nedenle mevduatların tamamı olmasa bile belli bir kısmının dahi kamu tarafından garanti edilmesinin finansal sistemdeki güvensizliği engelleyebileceğine dikkat çekilmektedir.

Finansal sistem için devlet korumasının sadece mevduat sigortası ile olmayacağı, gerektiğinde merkez bankasının zor durumdaki bankalara likidite sağlayabileceği veya devletin kendi olanaklarıyla doğrudan veya garanti vermek suretiyle bu kurumlara yardımda bulunabileceği belirtilmekle birlikte, tüm bu devlet koruması yöntemlerinin bankalar için ahlaki rizikoya sebep olarak, piyasa disiplini bozucu ve aşırı risk almaya teşvik edici sonuçlarının da olabileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla, devletin finansal sistemin istikrarı için bir diğer önemli fonksiyonunun bu kurumların, mevcut kurallara uyum, sufiştimal, aşırı risk alma ve ahlaki riziko açısından etkin bir şekilde denetlenmesi ve banka yöneticilerinin bu konularda değerlendirilmesi olduğu vurgulanmaktadır.²⁵

Yine Mishkin'e göre (2000b) finansal sistem ABD ekonomisinde en sıkı şekilde düzenlemeye tabi sektörlerden birisidir. Devletin üç önemli gerekçe nedeniyle finansal piyasaları düzenlemesi gerektiğini, bunların; yatırımcılar için mevcut bilgilerin artırılması, finansal sistemin sağlıklı bir şekilde çalışması ve para politikasının etkinliğinin sağlanması olduğunu söylemektedir.²⁶

Neticede Mishkin (1997, 2000b), finansal istikrarsızlığın yayılarak ekonominin geneli için yıkıcı etkileri olmaması için bankacılık düzenlemelerinin gerekli olduğunu kabul etmektedir.

Padoa-Schioppa (2002)'da finansal istikrarın sağlanması açısından devlet müdahalesinin (düzenlemelerin) gerekli olduğunun teorik ve ampirik olarak güçlü bir şekilde ispatlandığını belirtmektedir. Bankaların genel ekonomi bakımından olumlu işlevlerini yerine getirmeleri için bankacılığın doğasındaki istikrarsızlığın kabul edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, bankaların birbirine son derece yakın bir şekilde faaliyet gösterdiğine ve bankacılık sektöründe yaşanan sorunların yayılma etkisinin yüksek bir eğilimi olduğuna dikkat çekilmektedir. Finansal sistem, alınan önlemlere ve yapılan düzenlemelere rağmen finansal istikrarsızlığa karşı bir bağımsızlık geliştirememiştir. Halihazırda devam eden finansal sistemin gelişim ve dönüşüm süreci de muhtemel istikrarsızlıkların şekil değiştirmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla, başta merkez bankaları olmak üzere, finansal

²⁵ MISHKIN (1997), a.g.m., Sf. 55-96.

²⁶ MISHKIN (2000b), a.g.e., Sf. 43-47.

istikrarın korunması ile görevli yasal otoritelerin finansal istikrarın temini konusunda gerekli yaklaşımları (kamu müdahalesi) geliştirmek zorunda olduğu vurgulanmaktadır.²⁷

Gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan finansal krizleri inceleyen Özel (2005), zayıf bankacılık sistemlerini önemli bir kriz nedeni olarak göstermektedir. Krizler öncesinde bağımsız ve etkin çalışabilen bir banka denetim mekanizmasının bulunmaması halinde, bankacılık sisteminin döviz, faiz, likidite (vade) ve kredi riski gibi temel finansal riskler konusunda aşırıya gidebildiğine dikkat çekmektedir. Nitekim 1997 krizinden sonra Endonezya'da 78, Güney Kore'de 33, Tayland'da 68 ve Malezya'da 22 adet özel banka ve finans kuruluşunun faaliyetlerine son verilmesi veya devredilmesi, 1998 krizinden sonra Rusya'da 348 bankanın lisansının kaldırılması ve Türkiye'de 2001 krizi sonrasında özel banka sayısının 14 adet azalması, buna karşılık 1999 yılında Brezilya'da yaşanan döviz krizinden yaklaşık üç yıl önce kapsamlı bir bankacılık reformunun yapılması ve bu krizde bankaların ciddi bir zarar görmemesi bankacılık düzenleme ve denetim yapısının önemini göstermektedir. Dolayısıyla, finansal krizlerin oluşmasında çok önemli bir unsur olan bankacılık sisteminin iyi bir şekilde takip edilmesi ve risklerin izlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla, sayısal göstergelerden hareketle finansal krizlerin öngörülmesi güç olmakla birlikte, sermaye yeterliliği (serbest sermaye oranı gibi), sorunlu (batık) kredi oranı, banka kredilerinin sektörel yoğunlaşması, döviz pozisyonları (açık pozisyon) ve banka sahibi kişilerin şirketlerine kullandırılan kredilerin toplam krediler içindeki payı gibi göstergelerin kullanılabilceği söylenmektedir.²⁸

Suadiye (2006)'de banka başarısızlıklarının nedenleri arasında yasal düzenlemeler, şeffaflık ile etkin gözetim ve denetimin yetersizliğini de saymaktadır. Bankacılık düzenlemelerinin yetersiz olmasının veya mevcut düzenlemelere uyulmamasının piyasa disiplinini bozduğunu, etkin olmayan gözetim ve denetim uygulamaları ile yetersiz düzenlemelerin, düşük sermayeli bankaları aşırı risk almaya teşvik ettiğini ve böylece ahlaki rizikonun artığını ifade etmektedir. Öte yandan bankacılık düzenlemeleri piyasa mekanizmasına bir müdahale olarak değerlendirilmekle birlikte, düzenlemelerin bankaları likidite şoklarına karşı koruyucu mekanizmalar sunduğu ve mevduat sigortasının bankacılık sistemine güveni artırdığı, buna karşılık aşırı risk almayı teşvik ederek ahlaki tehlikeye neden olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca, bankalar için getirilen sermaye düzenlemelerinin veya standartlarının bankaların daha iyi yönetilmesi için bir araç olabileceği, zira bu durumda kontrolün kısmen hissedar ve yöneticilerden düzenleyici otoriteye geçtiği belirtilmektedir.²⁹

²⁷ PADOA-SCHIOPPA, a.g.m., Sf. 3-11.

²⁸ ÖZEL, a.g.e., Sf. 221-250.

²⁹ SUADIYE, a.g.t., Sf. 31-52.

Finansal krizler ve bankacılık sisteminin düzenlenmesine ilişkin literatür; bankacılık veya finansal krizlerin ortaya çıkmasında makroekonomik dengesizliklerin yanında, finansal piyasalarda görülen ahlaki riziko kaynaklı ve aşırı risk doğurucu davranışlar, bankacılık sisteminin yapısal zayıflığı ve düzenleyici otoritelerin yetersizliğinin de etkili olduğunu göstermektedir. Daha güçlü bir düzenleme çerçevesi için; kredi, likidite, kur ve faiz risklerine karşı ihtiyatlı oranların (sermaye yeterliliği rasyosu gibi) kullanılması, bankaların etkin gözetimi için bankaların faaliyet sonuçlarına ve taşıdıkları risklere ilişkin doğruluk, saydamlık ve kamuoyuna açıklama kurallarının, uluslararası standartlar bağlamında oluşturulması, bankaların düzenleme ve denetiminin faaliyetleri kısıtlayıcı olmaması, etkin risk yönetimini teşvik edecek şekilde olması önem taşımaktadır. Ayrıca, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından uluslararası sermaye hareketlerinin büyük değişkenlikler göstermesinin neden olduğu kırılganlıklara karşı kısa vade için önlem alınması faydalı görülmektedir. Bu çerçevede Türkiye'de yaşanan 2000 ve 2001 krizleri sonrasında, daha güçlü bir bankacılık sisteminin temini için BDDK üçayaklı bir yeniden yapılandırma programı yürütmüştür. Buna göre, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, TMSF'ye devredilen bankaların çözümlenmesi ve özel bankaların mali durumlarının güçlendirilmesi şeklinde bir politika benimsenmiştir.³⁰

Doktrinde, bankacılık düzenlemelerine, piyasa sistemine bir devlet müdahalesi olduğu gerekçesiyle eleştiriler de getirilmektedir. Benston ve Kaufman (1996) paranın ekonomik değerinin gelişimi için bankacılık düzenlemelerinin gerekli olmadığını, bankaların ekonomik değerlerin saklandığı en önemli kurumlar olduğunu ve ihtiyatlı düzenlemeler ortaya çıkmadan çok önce de bankaların bulunduğunu belirtmektedir. Uzun süredir ihtiyatlı bankacılık düzenlemelerinin zor durumdaki bankalara likidite sağlamayı esas aldığını, buna rağmen devlet müdahalesinin çok da etkili olmadığını ileri sürmektedir. Yapılan ampirik çalışmaların finansal istikrarın sağlanmasında bankacılık düzenlemelerinin ve devlet müdahalesinin olumsuz neticeleriyle karşılaştığı, devletin piyasa mekanizmasına sıkı düzenlemelerle müdahale ederek finansal istikrarsızlıklara davetiye çıkardığını ileri sürmektedir. Mikro ölçekteki sorunların sistemik açıdan ciddi risk oluşturduğuna ve düzenlemeler yoluyla devlet müdahalesinin bir çözüm olduğuna ilişkin yeterli bir kanıt bulunmadığı, devlet müdahalesinin bizatihi bir sorun olduğu ve bankacılık sistemi için bankacılık düzenlemelerine göre piyasa disiplininin daha etkin bir yöntem olduğunu vurgulamaktadırlar. Dolayısıyla mevduat sigortasına kesinlikle karşı çıkan ancak bankacılık sisteminde kamu sermayeli bir merkez bankasını gerekli gören yazarlar, bankacılık sorunlarına karşı bankaların belirli bir sermaye düzeyine sahip olmasını ve bunun izlenmesini istemektedirler.³¹

³⁰ G.G. YAY, T. YAY, E. YILMAZ, **Finansal Krizler, Finansal Regülasyon ve Türkiye**, İstanbul Üniversitesi S. B. F. Dergisi, 30. Sayı, Mart 2004, Sf. 101-130.

³¹ BENSTON, KAUFMAN, a.g.m., Sf. 688-697.

Chu (1996) bazı ekonomistlerin faiz tavanı, kredi ve yatırım sınırlaması ve karşılık ayrılması gibi bankacılık düzenlemelerinin istikrarsızlık kaynağı olabileceğini ileri sürdüğünden bahisle, düzenlemelerin finansal kurumların istikrarını dört temel yönden olumsuz bir şekilde etkilediğini vurgulamaktadır. Düzenlemeler, bankaların portföy tercihlerini ve şubeleşmelerini sınırlandırmak suretiyle yatırım çeşitliliğini azaltmakta ve ani şoklar karşısında bankaların hareket kabiliyetini yavaşlatmaktadır. Düzenlemeler örtülü vergileme gibi sonuçlarıyla bankaların kârlılığını azalmakta ve ortaya çıkan ahlaki riziko sorunları nedeniyle aşırı risk almayı teşvik etmektedir. Son olarak, düzenleyici otoritelerin bankacılık usulsüzlüklerinin önlenmesi ve yetersiz banka yönetimlerinin belirlenmesi amacıyla yürüttüğü gözetim ve denetimler genellikle yetersiz kalmaktadır. Bu çerçevede, özellikle mevduat sigortasının ahlaki tehlikeye sebep olmasına rağmen, sistemik riski ve mevduat hücumlarını önlediğinin çok net olmadığı ileri sürülmektedir.³²

Delice, Doğan ve Uzun (2004) banka ve diğer finansal kurumların etkin bir şekilde düzenlenmesinin ve denetiminin finansal sistemin sağlamlılığı ve istikrarı bakımından önemli olmakla birlikte, bu etkinin sınırlı olduğunu belirtmektedir. Yasa koyucuların, uluslararası bütünleşme ve serbestleşme sürecinde teknolojiye ve finansal sistemde değişiklikleri zamanında öngöremeyerek çoğu zaman etkisiz ve yetersiz kaldığını, bu nedenle düzenlemeler açısından dengesiz bir durumun söz konusu olmasının krizlere ortam hazırlayabildiğini vurgulamaktadır. Buna karşılık kamunun düzenleyici ve denetleyici yapısının günün koşullarına göre güçlendirilmesinin önemli olduğu, finansal kurumların sürekli yenilenerek karmaşıklaşan yapılarının ve işlemlerinin, piyasa güçlerinden faydalanarak düzenlenmesi ve denetlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla, düzenleme, denetim ve piyasa disiplini arasında yeni bir denge oluşturulmasının gerekli olduğu, finansal sistemin gelişimi konusunda piyasa mekanizmasına daha fazla imkân tanınması gerektiği, ancak gerek ahlaki riziko ve gerekse kamuoyu baskısı gibi faktörler nedeniyle bu yeni dengede piyasa güçlerine aşırı ölçüde dayanılmayacağı da kabul edilmektedir. Piyasa disiplini kamunun düzenleme ve denetim fonksiyonunun bir alternatifi olarak değil, onun destekleyicisi ve tamamlayıcısı şeklinde ele alınmalıdır. Bu çerçevede düzenleyici stratejinin çok sayıda değişkenin optimizasyonu ile ilgili olduğu belirtilmektedir.

Gelecekte de finansal sistemin aralıklarla krizlere eğilimli olmasının muhtemel olduğu, bu nedenle olası krizlerin etkilerinin sınırlandırılması ve sağlıklı bir şekilde çözülmesi için gerekli mekanizmaların geliştirilmesinin yerinde olacağı söylenmektedir. Bu noktada düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bağımsızlığının önemli olduğu, ancak düzenleyici çerçevenin iyileştirilmesinin finansal krizleri önleyemeyeceği ve istikrarsızlığın finansal piyasaların doğasında olduğu belirtilmektedir. Zira bu kurumların aracılık fonksiyonları ve mevcut riskleri yönetme işlevleri nedeniyle finansal

³² CHU, a.g.m., <http://www.cato.org/pubs/journal/cj16n1-3.html> (15.03.2011).

piyasalarda muhtelif oynaklıklar her zaman söz konusu olacaktır. Dolayısıyla gelecekteki krizlerden kaçınma stratejilerinin; makro ekonomik politikaları, düzenleme ve denetim faaliyetlerini, uygun teşvik yöntemleriyle geliştirilecek piyasa disiplini ve finansal kurumların içsel kontrol mekanizmalarını kapsayacak biçimde çok boyutlu şekilde ele alınması talep edilmektedir.³³

Altay ve Şen (2009) ise bankacılık düzenlemelerinin olası etkilerini Hyman Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi bağlamında teorik olarak değerlendirmiştir. Yazarlara göre, Finansal İstikrarsızlık Hipotezi küresel krizin doğuş ve gelişim sürecini başarılı bir şekilde açıklamaktadır. Ancak Minsky'nin önerileri krizi önleyebilmesi bakımından yetersiz bulunmuştur. Minsky'nin finansal istikrarın sağlanmasına amacıyla ileri sürdüğü önlemlerin sadece finansal sistemi düzenleme ve denetlemeyi öngördüğü belirtilmiştir. Buna karşın, finansal istikrarsızlığın nedeni olarak aşırı hırslı davranış biçimine Minsky tarafından işaret edilmekle birlikte, düzenleyici ve denetleyici kurumların sayı ve büyüklüğünün artırılmasının buna çözüm olamayacağı ileri sürülmektedir.³⁴ Dolayısıyla, faizlerin düşürülmesi, likidite sağlanması, kurtarma operasyonları veya daha sıkı denetim ve gözetim faaliyetlerinin geçici çözümler üreteceği ve asıl sorun olan, insan doğasındaki aşırı kazanç hırslının varlığını koruyacağı vurgulanmak suretiyle, mevcut neo-liberal ve kapitalist ekonomik paradigmanın ekonomik ve finansal krizlere açık ve eğilimli yapısının devam edeceği vurgulanmaktadır.

Sonuç olarak, bankacılık krizleri, finansal istikrar ve bankacılık düzenlemeleri konusundaki akademik çalışmalarda geniş bir politika seçeneğine rastlamak mümkündür. Önceki bölümde detaylı şekilde açıklandığı üzere, finansal istikrar konusundaki temel düzenleme ve politika araçlarının; lisanslama (sisteme giriş - çıkış) ve faaliyet sınırlamaları, sermaye düzenlemeleri, likidite ve döviz pozisyonu kuralları, muhasebe ve karşılık politikaları ve mevduat sigortası ile sorunlu bankaların tasfiye süreci şeklinde sınıflandırılması daha uygundur. Ancak literatürde, ana unsurlar aynı kalmak ve benzer politika araçlarına dikkat çekilmek suretiyle, daha geniş ve farklı düzenleme seçenekleri üzerinde de durulmaktadır.

3.1.3. Ampirik Bulgular

Bankacılık düzenlemelerini temel alan akademik çalışmalar arasında, esas hareket noktasını toplanan verilere dayalı istatistiki ve ekonometrik model sonuçlarına dayandıran çalışmalar da bulunmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalar genel olarak bankacılık düzenlemelerinin gerekliliğini açık bir tartışma konusu yapmamakta, tartışma konuları çoğunlukla finansal istikrarı

³³ G. DELİCE, A. DOĞAN, M. UZUN, **Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 5 Sayı 1, 2004, Sf. 101-130.

³⁴ ŞEN, ALTAY, a.g.m., Sf. 163-179.

sağlamak konusunda bankacılık sisteminin ne tür enstrümanlarla, ne yoğunlukta ve düzeyde düzenlenmesi gerektiğine odaklanmaktadır.

1980'li yıllardan sonra dünya genelinde finansal sistemin ve sermaye hareketlerinin büyük oranda serbestleştirilmesi, şiddetli ekonomik ve bankacılık krizlerini de beraberinde getirmiştir. Bu krizlere birer tepki olarak çoğu yerde bankacılık düzenlemeleri sıkılaştırılmış, denetimler artırılmış ve sermaye hareketlerine belirli ölçülerde kontrol getirilmiştir. Böylece finansal sistemlerin kırılğanlığının azaltılması ve krizlere daha dayanıklı hale getirilmesi hedeflenmiştir. Bu durum, IMF'den Rossi (1999) tarafından 15 gelişmekte olan ülkenin 1990-1997 yılları arasındaki sermaye hareketleri kontrolü uygulaması, bankacılık düzenleme ve denetimi yapısı ve mevduat sigorta sistemi verileri kullanılmak suretiyle analiz edilmiştir. Analiz sonuçları, gevşek bankacılık düzenlemeleri, kapsamlı mevduat sigortası uygulamaları ve yurtdışına sermaye ihracı üzerindeki aşırı kısıtlamaların finansal kırılğanlığı artırdığını göstermiştir. Yurtdışına sermaye ihracı üzerindeki aşırı kontroller bankaların bu düzenlemelerden kaçınmak amacıyla daha riskli yollara başvurmasına neden olmaktadır. Öte yandan, yurt içine sermaye girişleri için getirilen kontroller ise döviz krizlerinin oluşma ihtimalini artırmaktadır. Dolayısıyla, belirli kısıtları da olmak üzere sözü edilen çalışma sonuçları, daha ihtiyatlı bankacılık düzenlemelerinin, güçlü bir denetim yapısının ve sınırlı kapsamda bir mevduat sigorta uygulamasının daha sağlıklı bir finansal sistemin oluşumuna katkı vererek, bir ülkedeki ekonomik aktiviteyi artırdığını göstermiştir.³⁵

Barth, Caprio ve Levine (2004) dünya genelindeki bankacılık düzenleme ve denetim uygulamaları politika seçenekleri ile banka gelişimi, performansı ve istikrarı arasındaki ilişkiyi inceleyerek bazı önemli sonuçlara ulaşmışlardır. Bankacılık faaliyetlerinin sınırlandırılmasının banka gelişimi ve istikrarı üzerinde negatif bir etkisi olduğu görülmüştür. Portföy çeşitliliğinin bankacılık sistemindeki istikrarı olumlu yönde etkilediği tespit edilmiştir. Bankacılık sistemine girişlerin engellenmesi ile banka kırılğanlıkları arasında kuvvetli bir bağ olduğu saptanmıştır. Sıkı sermaye düzenlemeleri ile bankacılık gelişimi arasında bir pozitif yönlü ilişki olmakla birlikte, bu ilişkinin çok kuvvetli olmadığı ve sermaye düzenlemelerinin bankacılık sektöründe arzu edilen sonuçları meydan getirdiği konusunda bir kanıta ulaşamadığı vurgulanmaktadır.

Ayrıca, kapsamlı mevduat sigortası uygulamaları ile bankacılık kesiminin istikrarı arasında negatif yönde güçlü bir ilişki olduğu bulunmuştur. Sıkı sermaye düzenlemeleri, etkin denetimler ve piyasa disiplininin teşvik edilmesi gibi bankacılık düzenleme ve denetim araçları dahi kapsamlı bir

³⁵ Marco ROSSI, **Financial Fragility and Economic Performance in Developing Economies: Do Capital Controls, Prudential Regulation and Supervision Matter?**, IMF Working Paper, WP/99/66, May 1999, Sf. 20-21.

mevduat sigorta sisteminin ortaya çıkardığı ahlaki tehlikeyi tam olarak bertaraf edememektedir. Bankaların portföy çeşitleme zorunluluğu dışında kamu denetim göstergeleri ile bankacılık performans ve istikrarı arasında güçlü bir ilişki görülmemiştir. Piyasa gözetimi yoluyla disiplinin teşvik edilmesi ve desteklenmesiyle sağlıklı ve etkin bir bankacılık sistemi arasında önemli bir bağ bulunmakla birlikte, bu durumun bankacılık krizlerini önleyebilme kapasitesi hakkında bir kanıt elde edilememiştir. Kamu bankaları ile bankacılık sektörünün sıhhati ve usulsüzlükler arasında negatif yönde bir korelasyon tespit edilmiştir. Kamunun banka sahibi olması düzenleme ve denetleme çerçevesine de doğrudan tesir ettiğinden, sektörün bağımsızlığı, gelişimi ve istikrarı üzerinde önemli ölçüde etkili olmaktadır.³⁶

Araştırmaları sonucunda yukarıdaki bulgulara ulaşan Barth, Caprio ve Levine (2004); kamuya doğru bilgi açıklamasına ilişkin altyapının güçlendirilmesi, özel sektörün ve yatırımcıların bankalar üzerindeki kurumsal kontrol gücünün artırılması ve piyasa katılımcılarının kurumsal kontrol mekanizmalarına dâhil olmaları amacıyla bu konudaki inisiyatiflerin geliştirilmesinin bankaların gelişimini, performansını ve istikrarını teşvik ettiği sonuca varmaktadır. Ancak, bu sonucun resmi düzenleme ve denetim çerçevesinin önemli olmadığı neticesini vermediğinin, özellikle kamuya açıklanacak bilgilerin doğruluğu ve ahlaki tehlike meselelerine karşı düzenleme ve denetim uygulamalarının ciddi birer araç olduğunun altı çizilmektedir.

Son on yıl içerisinde dünya genelinde bankacılık düzenlemelerinin etkilerini üç kez, Dünya Bankası'nın sunmuş olduğu geniş bir örneklem olanağı ile inceleyen Barth, Caprio ve Levine (2008); dünya çapında en iyi düzenleme çerçevesine sahip bir ülkenin tespitinin kolay olmadığını ve bankacılık düzenlemelerinin artı ve eksileri bakımından son derece geniş bir yelpazede olduğunu belirtmektedir.

Günümüzde pek çok ülkenin Basel kuralları bağlamında, sermaye düzenlemelerini sıkılaştırdığını ve bağımsız bankacılık otoritelerini güçlendirdiğini, buna mukabil mevcut verilerin bankacılık sisteminde istikrarın geliştiğini, bankaların aracılık fonksiyonunun daha iyi gerçekleştiğini ve kredilendirme sürecindeki suiistimallerin azaltıldığını göstermediği ileri sürülmektedir. Son dönemlerde, bazı ülkeler bankaların üzerindeki kamu denetiminin ve izlemesinin artırılması ve faaliyet sınırlandırılmasına gidilmesi şeklinde veya bunların tersi istikamette reformlar gerçekleştirmiştir. Bu konuda Malezya ve Meksika iki önemli örneği teşkil etmektedir. Malezya, yaşanan kriz sonrası özel izleme mekanizmalarını azaltarak kamu denetimini daha da güçlendirmiş ve bankacılık faaliyetlerinde önemli sınırlamalar yapmıştır. Meksika'da ise özel izleme mekanizması da güçlendirilerek kamu

³⁶ James R. BARTH, Gerard Jr. CAPRIO, Ross LEVINE, **Bank Regulation and Supervision: What Works Best?**, Journal of Financial Intermediation 13, 2004, Sf. 205-248.

denetimi ve bankacılık düzenlemeleri artırılmış, ancak bankacılık faaliyetlerinde sınırlama azaltılmıştır. Bankacılık düzenlemelerinin etkileri bakımından her ülkenin kendi şartları ve kurumsal nitelikleri çerçevesinde bir değerlendirme yapmak gerekmele birlikte, Meksika'nın yapmış olduğu reformun daha iyimser neticeleri olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda, özellikle bankacılıkta kredilendirme dışındaki faaliyetlerin sınırlandırılmasının olumsuz sonuçlarına açık bir vurgu yapılmakta ve son dönemde bankacılık düzenlemelerinde küresel ölçekte yapılan tüm reform çalışmalarının olumlu bir netice vermediğinden bahsedilmektedir.³⁷

Yine, Barth, Caprio ve Levine (2006) tarafından yapılan başka bir çalışmada, finansal sistemde devletin rolünün, özellikle 1970'li yıllardan itibaren artış gösterdiği, bankacılık sistemine doğrudan müdahalelerin azalmış olmakla birlikte, kamu denetiminin ağırlığının artmaya başladığı belirtilmektedir. Özellikle Basel II kurallarıyla birlikte, sermaye ve risk yönetimine ilişkin karmaşık teknik tavsiyelerden denetim elemanlarının artan takdir yetkisine kadar kamunun bankacılık sistemindeki rolü daha da artmıştır. Ancak yazarlar tarafından yapılan analiz, bu yaklaşımın çalışmadığını ve denetim ile desteklenmiş piyasa disiplininin ve müşevviklerinin sosyal refah açısından daha tercih edilebilir olduğunu söylemektedir. Yazarlara göre son derece detaylı ve karmaşık Basel II kuralları piyasa mekanizmasının yerini almaya çalışmaktadır. Aşırı düzenlemelerin bankacılık sektörü açısından ciddi maliyetleri olmaktadır. Portföy çeşitleme gerekliliğinin, piyasa mekanizmasının izleme fonksiyonunun denetimle desteklenmesinin ve kamuoyuna yapılan açıklama ve verilen bilgilerle piyasa disiplininin teşvik edilmesinin bankacılık sisteminin yönetişimini, bütünlüğünü, istikrarını, etkinliğini ve gelişmesini sağlayacak bir düzenleme çerçevesi olduğu ifade edilmektedir. Özellikle merkez bankası yetkililerinin, banka düzenleme ve denetim süreçlerindeki mevcut yasal statülerini dikkate almadan, Basel Komitesi'ne daha aktif katılarak, bankacılık düzenlemelerini daha fazla önemsemeleri gerektiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla, son dönemde kendi bağımsızlıklarına hep vurgu yapan merkez bankalarının, bankacılık sektöründe daha iyi sonuçların temini için denetimin destekleyici rolüyle piyasa mekanizmasının izleme işlevine, piyasa disiplinine ve müşevviklerine dayalı bir bankacılık düzenleme yaklaşımına odaklanması talep edilmektedir.³⁸

Levine (2005) bankacılık, düzenleme ve denetim konusunda yapmış olduğu müstakil ve ortak araştırmaları özetlediği çalışmasında, dünya çapında bankacılık düzenlemeleri hususunda genel olarak iki yaklaşımın hâkim olduğunu ifade etmektedir. Bu yaklaşımların, kamu menfaati bakış açısı ile piyasa temelli (özel menfaat) yaklaşım olduğunu ileri sürmektedir.

³⁷ J. R. BARTH, G. J. CAPRIO, R. LEVINE, **Bank Regulations Are Changing: For Better or Worse?**, World Bank Working Paper, No 4646, June 2008, Sf. 18-19.

³⁸ BARTH, CAPRIO, LEVINE (2006), a.g.m., Sf. 25-26.

Kamu menfaati yaklaşımı, bilgi ve sözleşme uygulama maliyetleri gibi piyasa başarısızlıklarının özel sektörün bankaları etkin şekilde izlemesini ve kontrol etmesini engellediğini, bu nedenle güçlü düzenleyici otoritelerin bankaların doğrudan izlenmesi ve faaliyetlerinin gelişimi bakımından faydalı olduğunu söylemektedir. Buna karşılık, piyasa temelli yaklaşım ise düzenleyici kurumların piyasa başarısızlıklarını giderme ve bankaların sosyal açıdan etkin çalışmaları için gerekli inisiyatiflere ve yeteneklere sahip olup olmadıkları hususunda sorunlara işaret etmektedir. Bu yaklaşım, politikacıların ve kamu denetçilerinin sosyal refahı maksimize edemeyeceğini, kendi menfaatlerine odaklanacaklarını iddia etmektedir. Bu nedenle, düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bankacılık karar ve işlemleri üzerinde bir ağırlıkları olması halinde, politikacıların ve kamu görevlilerinin bu yetkilerini kötüye kullanabileceği ve banka kaynaklarının toplum menfaatine değil de kendi menfaatlerine kullanılması yönünde baskı kurabilecekleri belirtilmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşıma göre, bankalar üzerindeki kamu düzenleme ve denetiminin güçlendirilmesi bankaların etkinliğini azaltabilecek ve kredilendirme sürecinde suüstimalleri artıracaktır.³⁹

Piyasa temelli yaklaşıma göre, dünya genelinde çoğu ülkede halkın refahını öncelikli tutan ve temel alan politik ve hukuki sistemler bulunmamakta, bu sebeple sıkı bankacılık düzenlemeleri ile bankacılık faaliyetlerine müdahalede bulunulması istikrarlı bir bankacılık sistemi için tehdit olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, bu yaklaşım “bırakınız yapınlar” türünde bir uygulanmayı da kabul etmemektedir. Özellikle, kamuoyuna etkin şekilde bilgi açıklama ve şeffaflık mekanizması ile sözleşmelerin uygulanması için sağlam bir hukuki altyapı, bankacılık sisteminin sağlıklı bir şekilde faaliyet göstermesi ve maliyetlerin azaltılması bakımından elzem görülmektedir. Levine (2005) farklı ülkeler arasında, banka ve firmalar düzeyinde yapılan araştırmaların ve elde edilen kanıtların, piyasa temelli düzenleme yaklaşımının öngörü ve varsayımlarını destekler mahiyette olduğunu söylemektedir.

Ayrıca, her ne kadar kamuya bilgi açıklama ile banka kırılganlıkları arasında doğrudan bir ilişki tespit edilemese de, kamuoyuna bilgi açıklama kurallarının iyi işleyen bir adli sistemle birlikte, kredilendirmede suüstimalleri azaltma konusunda ciddi bir etkisi olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle özel yatırımcıların güçlü yönetim süreçlerini kullanabilmesi için yeterli bilgi açıklamanın ve etkin bir adli sistemin gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Öte yandan, mevduat sigorta sistemi ile bankacılık krizleri arasında kuvvetli bir ilişki bulunmaktadır. Araştırma sonuçları, kapsamlı bir mevduat sigorta uygulamasının özel yatırımcıların bankalar üzerindeki izleme inisiyatifini azalttığını, banka ortak ve yöneticilerini aşırı risk almaya teşvik ettiğini ve böylece sistemik riskin artmasına neden olduğunu göstermektedir. Böylece,

³⁹ LEVINE, a.g.m., <http://www.nber.org/reporter/fall05/levine.html> (15.10.2010).

bankacılık faaliyetlerinin sınırlandırılması, sektöre girişlerin engellenmesi, yurt dışı yatırımların kısıtlanması, kamunun banka sahibi olması ve takdir yetkisine dayalı kamu denetim elemanlarının güçlendirilmesi portföy ve lokasyon çeşitleyememenin ters etkisiyle bankacılık sisteminin aracılık faaliyetlerindeki etkinliğini azaltarak, kayırmacılık ve suüstimalleri artırmaktadır. Bu durum piyasa temelli (özel menfaat) yaklaşımın tezleri ile büyük oranda tutarlı olmakla birlikte, araştırma sonuçları iyi işleyen bir politik, hukuki ve adli sistemin ve güçlendirilmiş bir kamu denetiminin negatif neticeleri bertaraf ettiğine dikkat çekmektedir. Ancak güçlendirilmiş bir kamu düzenleme ve denetim çerçevesi ile bankacılık faaliyetlerinin gelişmesi arasında anlamlı bir ilişki de görülememiştir.⁴⁰

Aspachs-Bracons, Goodhart, Tsomocos ve Zicchino (2006) tarafından Almanya, Japonya, İngiltere, İsveç, Finlandiya, Güney Kore ve Norveç verileri esas alınmak üzere, finansal kırılganlık ile sermaye düzenlemeleri arasındaki ilişki geliştirilen model bağlamında test edilmiştir. Buna göre modelde, bankacılık sistemine yönelik sermaye düzenlemelerinin olduğu veya bulunmadığı durumlara göre temel makro ekonomik verilerdeki değişimlerin etkisi incelenmiştir. Sermaye düzenlemelerinin olmadığı şartlarda, meydana gelen ekonomik şoklarda bankaların kârlarının azaldığı, temerrüt olasılıklarının yükseldiği ve milli gelirden düşüşlerin yaşandığı görülmüştür. Buna karşılık, sermaye düzenlemelerinin var olduğu koşullarda, ortaya çıkan pek çok ekonomik şok sonucunda bankaların kârlılığında bir düşüş yaşanmamıştır. Bunun nedeni; sermaye düzenlemelerinin olduğu durumlarda, bankaların kârlılıklarını artırmak ve sermayelerini korumak için daha riskli yatırımlara yönelmesi şeklinde açıklanmıştır. Ayrıca, sözü edilen model bağlamında bankacılık sistemindeki stresin gayri safi yurt içi hâsılayı azalttığı yönündeki önerme de test edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre, söz konusu yedi ülke verileri üzerinden hesaplanan bankacılık sektörü temerrüt olasılığı ve bankacılık kârlılık göstergeleri yukarıdaki önermeyi desteklemektedir.⁴¹

Ganioğlu (2007) tarafından yapılan bir çalışmada ise bankacılık düzenleme ve denetim çerçevesi bankacılık krizleri bağlamında ele alınmış ve zayıf bir düzenleme ve denetim yapısının bankacılık krizleri için uygun bir ortam oluşturup oluşturmadığı sorgulanmıştır. Bahis konusu çalışmada elde edilen sonuçlara göre enflasyonun etkisi, krizlerin oluşmasında rol oynayan önemli bir makro ekonomik gösterge olmakla birlikte, bu etki sağlam bir düzenleyici ve denetleyici yapıda sınırlı kalmaktadır. Bu durum bankacılık sisteminde düzenleyici ve denetleyici çerçevenin önemini bir kez daha göstermektedir. Yapılan çalışmadaki ampirik bulgular, bankacılık krizlerinin

⁴⁰ LEVINE, a.g.m., <http://www.nber.org/reporter/fall05/levine.html> (15.10.2010).

⁴¹ O. ASPACHS-BRACONS, C.A.E. GOODHART, D.P. TSOMOCOS, L. ZICCHINO, **Towards a Measure of Financial Fragility**, London School of Economics Financial Markets Group Discussion Paper 554, February 2006, Sf. 13-18.

doğasının finansal sistemin kurumsal yapısı ile bir ekonomideki makro ekonomik göstergelere kıyasla daha yakın ilişkili olduğunu göstermektedir. Bu çalışma olası krizlerin önlenmesi açısından, yasal otoritelerin ahlaki riziko, sermaye düzenlemeleri ve banka faaliyetlerinin sınırlandırılması gibi kurumsal faktörlere odaklanmasının çok önemli olduğunu, bu koşullar sağlanmadan makro ekonomik şartlarda yaşanacak bir kötüleşmenin krizlere yol açabileceğini işaret etmektedir.⁴²

Etkin bankacılık düzenleme ve denetimi finansal kurumların aşırı risk almalarını engelleyici bir unsur olduğundan, finansal liberalizasyonun bankacılık sektörünün istikrarı açısından ters etkiler doğurduğu da tartışılmaktadır. Bankacılığın temelinde asimetrik bilgi ve belirsizlik söz konusu olduğundan, ahlaki riziko, ters seçim ve vekâlet sorunu gibi hususlar bankacılık sektörüne ilişkin aşırı risk almayı engelleyici düzenlemelere ilişkinin çerçevesinin oluşmasını güçleştirmektedir. Ancak aşırı risk almanın bankaların bilanço yapıları üzerindeki tahrip edici etkisi göz önünde bulundurulduğunda, bu konudaki yasal düzenlemelerin varlığı gereklilik arz etmektedir. Ampirik çalışmalar, mevduat sigortası ve sermaye düzenlemelerinin krizler bakımında önemli olduğunu göstermiştir. Buna karşın, bazı çalışmalar da mevduat sigortasının ahlaki riziko problemi nedeniyle krizlerin oluşmasına etki edebildiğini ve sermaye düzenlemelerinin krizlerin önlenmesindeki etkisinin önemli düzeyde olmadığını gösterebilmektedir. Bununla beraber, Ganioglu (2007) sermaye düzenlemelerinin krizlerin önlenmesinde çok önemli bir faktör olduğunu göstererek, yüksek sermaye gerekliliğinin önemini bir kez daha vurgulamıştır. Öte yandan, uluslararası finansal kurumların iddia ettiğinin aksine sıkı sermaye düzenlemelerinin sınırsız mevduat sigorta sistemlerin neden olduğu ahlaki riziko sorunlarının olumsuz etkisini azaltmada çok tesirli olmadığı anlaşılmaktadır.

Hekimoğlu, Kutlukaya ve Yayla (2008), Türk Bankacılık Sektörü'nün 2000 ve 2006 yılları arasındaki finansal istikrarını opsiyon temelli bir modelle ölçmeye çalışmıştır. 2000-2001 kriz dönemini de kapsamına alan bu çalışmada kullanılan model, iflas olasılığı ile iflas aralığının zaman içerisinde farklılaştığını göstermiştir. Modelin sonuçlarına göre, iflas eden ve sistem dışına çıkan bankaların sayılarının çok olduğu 2001 yılı iflas aralıklarının en kısa olduğu dönemdir. Modele göre 2003 yılından itibaren Türk Bankacılık Sektörü'ndeki durum düzelmiştir. Mayıs-Haziran 2006'da yaşanan şok ortamında dahi iflas aralığı 2000-2002 dönemine göre önemli oranda uzamıştır. Böylece, bankacılık sisteminin 2003 sonrasında 2001 kriz

⁴² Aytül GANİOĞLU, **Prudential Regulation and Supervision of the Banking Sector and Banking Crises: A Cross Country Empirical Investigation**, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, Cilt:1 Sayı:2, 2007, Sf. 11-29.

dönemine göre önemli ölçüde direnç kazandığı sonucuna ulaşılmış ve sektördeki istikrarın artışı gösterdiği anlaşılmıştır.⁴³

Tchana (2008)'da bankacılık düzenlemelerinin finansal krizlerin önlenmesinde etkili olup olmadığını modellediği çalışmada, analizinde kullanmış olduğu dört temel düzenleme aracı üzerinden özellikle Endonezya Bankacılık Sistemi bakımından önemli neticelere ulaşmıştır. Söz konusu çalışmada, bankacılık sistemine giriş kısıtlamalarının, karşılık zorunluluğunun, mevduat sigorta sisteminin ve sermaye yeterliliği kurallarının bankacılık sistemindeki istikrara ne yönde tesir ettiği üzerinde durulmuştur. Buna göre; bankacılık sistemine girişlerin sınırlandırılmasının kriz süresini ve meydana gelme olasılığını azalttığı, yüksek karşılık zorunluluklarının kriz süresini azaltmakla birlikte bankacılık kesiminde kırılabilirlikleri artırdığı, mevduat sigorta sisteminin bankacılık sektöründe istikrarı yükselttiği ve kriz sürecini azalttığı ve sermaye yeterliliği kurallarının istikrarı geliştirerek muhtemel bankacılık krizlerinin süresini kısalttığı sonuçlarına ulaşmıştır.⁴⁴

Yapılan çalışma kriz öncesi verilere dayanmakla birlikte, son dönemde Fabrice, Jens ve Rudiger'in (2009) Dünya Bankası verilerine dayalı olarak bankacılık düzenlemeleri ile finansal piyasalardaki rekabeti ve istikrarı analiz ettikleri çalışmaları düzenleme çerçevesinin etkileri bakımından önemli sonuçlar vermektedir. Bu çalışmada, içerisinde Türkiye'nin de olduğu çoğunluğu OECD üyesi 38 ülkenin düzenleme yapıları kriz öncesi ortamda soru anketlerine alınan cevapları temel alarak, güçlü düzenleme standartlarına uyumun niteliksel değerlendirmesine dayanmaktadır. Son küresel kriz sonrası ortaya çıkan tartışmalarla bir kez daha gündeme geldiği üzere, ülke içinde ve ülkeler arasındaki düzenleme farklılıkları ve eksiklikleri ortak bir düzenleme çerçevesi kurmayı, ölçüm yapmayı ve ülkeler arasından karşılaştırmalı analiz yapmayı zorlaştırmaktadır. Buna rağmen bu çalışmada, Dünya Bankası tarafından derlenen bilgiler kullanılmış ve 100 adetlik bir soru seti ile ülkelerin farklı finansal düzenleme alanları değerlendirilmiştir.

Söz konusu analiz iki aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada ihtiyatlı bankacılık düzenleme göstergeleri finansal istikrar ölçümleri ile hem normal zamanlarda hem de kriz ortamında kontrol edilmektedir. İkinci aşamada, bankacılık düzenlemeleri ve finansal istikrar arasındaki ilişkinin uygun finansal piyasa segmentlerindeki rekabet ölçümleriyle olan ilişkisi değerlendirilmektedir. Çalışma neticesinde; bankaların piyasa değerlerindeki azalma ve banka kurtarmalarının mali yükü ile düzenleme göstergeleri arasında oldukça kuvvetli bir ilişki saptanmıştır. Kısacası bankacılık

⁴³ A. HEKİMOĞLU, M. KUTLUKAYA, M. YAYLA, **Financial Stability of The Turkish Banking Sector**, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, Cilt:2 Sayı:1, 2008, Sf. 9-26.

⁴⁴ Fulbert TCHANA TCHANA, **The Empirics of Banking Regulation**, MPRA Working Paper No: 9299, Haziran 2008, Sf. 22-23.

düzenlemeleri krizlerin maliyetini azaltmaktadır. Bankacılık düzenlemeleri ile finansal sağlık arasında da önemli bir ilişki mevcuttur. Bankacılık ve sigortacılık sektöründeki rekabet ölçümü baz alındığında, genel olarak güçlü düzenlemelerin söz konusu sektörlerdeki rekabetin derecesi açısından ters sonuçlarının olmadığı görülmüştür. Ayrıca, bankacılık denetiminin güçlü gibi bazı düzenleme alanlarının piyasanın işleyişine olumlu katkıları nedeniyle, bankacılıktaki rekabet ile yakın ilişki içinde olduğu anlaşılmıştır. Yine güçlü sermaye düzenlemeleri, güçlü bankacılık denetimi ve gerekli koşulların sağlanamaması halinde piyasadan çıkmak zorunda kalma gibi bazı düzenleme alanları daha rekabetçi bankacılık sektörü için önem taşımaktadır.

Bununla beraber, piyasaya giriş ve sahiplik kurallarındaki sıkı düzenlemeler ile bankacılıktaki rekabet arasında ters yönlü bir ilişki de belirlenmiştir. Teorik ve ampirik çalışmalar, finansal piyasalardaki rekabetin ekonomik büyüme için olumlu katkıları olduğunu göstermektedir. Bu durum finansal düzenlemelerin rekabeti engellememesi gerektiğine işaret etmektedir. Ancak en son yaşanan küresel finans krizi güçlü ve iyi tasarlanmış ihtiyatlı bir düzenleme çerçevesinin ne kadar önemli olduğunu da hatırlatmıştır. Dolayısıyla, güçlü düzenlemeler ile rekabet arasındaki ilişkinin tespiti ve ikisi arasında olası bir seçimin analizi önemli bir konudur.⁴⁵

2007 yazında ABD’de açık etkileri ortaya çıkmaya başlayan küresel finans krizi bağlamında düzenlemelerin büyüme üzerindeki etkisini inceleyen Barrell, Hurst ve Kirby (2008), finansal krizler nispeten genel bir olay olmakla birlikte, bu kriz boyutundaki olayların sıklıkla karşılaşılamayacak türden olduğunu ve bu tür dönemlerin genellikle finansal yeniliklerin ve serbestleşmenin yaşandığı zamanları takip ettiğini belirtmektedir. Finansal yenilikler ve serbestleşme yatırımcılar açısından yeni tip risklerin fiyatlandırılmasını güçleştirmektedir. Ayrıca, finansal piyasaların küreselleşmesi dünya çapında bankalar arasında yeni varlık ve risklerin oluşmasına ortam sağlamaktadır. Bu nedenle, bankaların düzenlemelere uyması ve borçlanmayı azaltmaları konusunun dikkate alınması, düzenleyici otoritelerin piyasanın yeniliklerine karşı her zaman hazırlıklı olması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Finansal piyasaların ekonominin etkinliğini geliştirdiği ve toplumun refahını artırdığı, düzenlemelerin ise bazı maliyetlere neden olmakla birlikte, finansal piyasaların daha iyi çalışmasına imkân verebileceği belirtilmektedir. Düzenlemeler ilk etapta bir ekonomideki çıktı ve tüketim düzeyini azaltmakla birlikte, o ekonomideki riskleri genel olarak azaltmak suretiyle maliyetlerinin ötesinde faydalı olabilmektedir. Dolayısıyla, yapılacak düzenlemelerin etkilerinin ortaya konulması ve fayda-maliyet analizinin yapılması önem taşımaktadır.⁴⁶

⁴⁵ RUDIGER, JENS, FABRICE, a.g.m., Sf. 1-32.

⁴⁶ Ian HURST, Ray BARRELL, Simon KIRBY, **Financial Crises, Regulation and Growth**, National Institute Economic Review, N. 206, May 2008, Sf. 56-65 .

Aizenman (2009) küresel finans krizi sonrasındaki finansal reform çalışmalarına atfen aşırı veya yetersiz düzenleme ikileminden (paradox) bahsetmektedir. Yazar, krizlerin tekil nedenleri konusundaki belirsizlikten bahisle, belli ölçüde ekonomik maliyetleri olmakla beraber, düzenlemelerin kriz olasılığını azaltabileceğini vurgulamaktadır. Ancak krizler sonrasında, düzenlemelerin olması gerekenden daha fazla yapılmasının aşırı destek görebildiğini belirtmektedir. Öte yandan, krizlerin yaşanmadığı normal zamanlarda ise düzenlemelerin gevşetildiği, hatta uzun süre krizlerin olmadığı durumlarda düzenlemelerin optimal düzeyinin de altına doğru esnetilebildiği görülmektedir. Bu nedenle, saydamlığın ve kamuoyuna gerekli bilgilerin zamanında açıklanmasının, düzenleyici otoritelerin politik süreçten bağımsızlığının artırılmasının, düzenleyici sürecin merkezileştirilmesinin (tekilleştirilmesi) ve asgari ihtiyatlı düzenlemeler konusunda uluslararası standartların kabul görmesinin ve uygulanmasının tüm bu sorunların halledilebilmesi açısından faydalı olduğu ifade edilmektedir.⁴⁷

Caprio (2010) sağlam ve güvenilir bir bankacılık sistemi için bankacılık düzenlemelerinin ekonomik döngüye karşı (counter-cyclical) hareket tarzının daha fazla olması gerektiğini belirtmektedir. Bu yaklaşımı karayollarındaki hız kasislerine benzeterek, varlık fiyatlarının temel göstergelerin işaret ettiğinin çok ötesinde yükselmesi durumunda, düzenleyici otoritelerin kredi genişlemesini önlemesinin önemine dikkat çekmektedir. Yaşanan son küresel finans krizi, denetim elemanlarının takdir yetkisine dayalı önlemlerin yeterli olmadığını ve ekonomik gelişmeler paralelinde, çerçevesi daha net olan otomatik düzenleme tedbirlerine ihtiyacı göstermiştir. Yazar bu konuda, asgari sermaye yeterliliğinin uygulamasında dönemler itibariyle farklılaşmaya gidilmesi ve ekonomik döngüyü dikkate alan dinamik bir karşılık politikası şeklinde iki önerinin olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla kriz süreci durağan düzenleme yaklaşımlarının yetersizliğini göstererek, dinamik bir düzenleme yapısına gereksinimi ortaya koymuştur. Aynı şekilde dünya genelinde, özellikle ABD'de görülen düzenleme ve denetim sistemindeki çok başlılık ciddi biçimde eleştirilmiş, İngiltere, İrlanda, İzlanda, İspanya ile pek çok Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkesinde yaşanan bankacılık sorunlarında takdir yetkisine dayalı düzenleme ve denetim çerçevesinin payının altı çizilmiştir.

Öte yandan, Basel II kurallarının birinci yapısal bloğunda yer alan derecelendirme ve içsel modellerin son krizde ekonomik döngüyle paralel hareket tarzını artırdığı ve ekonomik döngüye karşı getirilen düzenleme önerilerinin bankacılığın doğasında varolan tam tersi uygulamalar konusunda ne kadar etkili olduğunun henüz kanıtlanmadığı ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, ekonomik döngüyle paralel hareket eden düzenlemelerin azaltılması veya kaldırılması sürecinde, para otoritesinin daha aktif olması, piyasa disiplininin kuvvetlendirilmesi ve finansal sistemin

⁴⁷ AIZENMAN, a.g.m., Sf. 1-16.

kendi inisiyatifıyla düzelmesi bakımından kamuoyuna açıklanan bilgilerin doğruluğu hususunda denetim otoritelerinin sorumluluğu da son derece önemli görülmektedir.⁴⁸

Diğer taraftan, Maymin ve Maymin (2010)'de bankacılık düzenleme ve mevduat sigorta sisteminin bankacılıktaki risk düzeyini artırdığını ifade etmektedir. ABD'de yapılan çok sayıdaki araştırmanın müşterilerin bankaları tercih etmesinde, risk algılamasının sadece % 2 rol oynadığını, buna karşılık bankaların müşterilerine mekânsal yakınlığı, finansal ürün çeşitliği ve komisyon oranlarının müşterilerin banka seçiminde çok daha belirleyici olduğunu gösterdiği belirtilmektedir. Ayrıca, yapılan pek çok araştırmanın da mevduat sigortasının bankacılık sorunlarını gidermediğine ve bankacılık sistemindeki riskleri artırdığına işaret ettiği vurgulanmaktadır. Basel kurallarına dayalı yaklaşımlar, mevduat sigortasının ortaya çıkardığı bu ahlaki riziko sorununu risk odaklı sermaye düzenlemeleri ile gidermeye çalışmakta ve bunun için istatikselsel olarak tarihsel verilere ve standart sapmaya dayalı hesaplamalar kullanmaktadır. Özellikle son küresel finans krizi ile birlikte, Basel II'de piyasa riski için hesaplanan sermaye yükümlülüğünün artırıldığı, ancak bu çeşit uygulamaların tarihsel verileri baz alan standart sapma hesaplamasına dayanması sebebiyle, bankaların risklerini daha da yükselttiği ileri sürülmektedir. Mevcut yaklaşımlara dayalı tüm risk düzenlemelerinin, riskleri yatırım araçlarının piyasa fiyatları üzerinden ölçtüğü, yatırımlar arasındaki alternatif fırsatları dikkate almadığı ve bankaların daha yüksek getiri beklentisiyle sınırlı sayıdaki yatırım araçları arasında görünenden daha riskli yatırım enstrümanlarına yönelmesine engel olamadığı vurgulanmaktadır. Bu durum, finansal kurum ve sistem düzeyindeki risklerin artmasına neden olmaktadır.⁴⁹

Görüldüğü üzere literatürde, bankacılık düzenlemelerinin muhtelif açılardan etkilerini araştıran çalışma sonuçlarına göre, sağlam bir bankacılık düzenleme çerçevesinin gerekliliği konusunda ciddi anlamda herhangi bir itirazla karşılaşmak mümkün değildir. Konuya ilişkin teorik çerçeve verilirken de ifade edildiği gibi, yapılan analizlerin temel neticelerine bakıldığında, finansal sistemin krizlere karşı direnç kazanması ve bu krizlerin etkilerinin hafifletilmesi amacıyla kullanılacak bankacılık düzenleme araçlarının sayısı, niteliği ve etki alanı gibi hususlarda ise açık bir uzlaşıdan bahsedilememektedir. Her ne kadar, sermaye kuralları, mevduat sigortası, karşılık ve muhasebe politikası, likidite desteği, faaliyet izinleri ve sınırlamaları gibi düzenleme başlıkları konusunda belirli bir ortak görüş olduğu kabul edilse bile, bu düzenlemelerin düzeyi ve süresi gibi konularda

⁴⁸ Gerard Jr. CAPRIO, **Safe and Sound Banking: A Role for Countercyclical Regulatory Requirements?**, Policy Research Working Paper 5198, The World Bank, February 2010, Sf. 24-26.

⁴⁹ Philip Z. MAYMIN, Zakhar G. MAYMIN, **Any Regulation of Risk Increases Risk**, April 15 2010, Sf. 1-15 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1587043 (15.04.2011).

yine farklı görüş ve seçenekler üzerinde durulmaktadır. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde, Türk Bankacılık Sistemi'nin 1990-2010 dönemi verileri kullanılmak suretiyle sermaye, likidite ve karşılık gibi temel bankacılık düzenlemelerinin bankacılık sisteminin istikrarı üzerindeki etkileri analiz edilecektir. Böylece finansal istikrarın sağlanması konusunda, temel bankacılık düzenleme araçlarının önemli bir etkisi olup olmadığına, Türkiye tecrübesi ışığında katkı sunulmaya çalışılacaktır.

Ayrıca çalışmamızın önceki bölümlerinde sunulan teorik çerçevenin sınanması bakımından da yapılacak analiz önem taşımaktadır. Zira mevcut teorik bakış açısı, bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar için önemli olduğunu, sağlıklı ve etkin bir bankacılık düzenleme ve denetim altyapısının finansal sistemin ve ekonominin verimliliğini artırarak, negatif dışsallıkları azaltıcı yönde etkide bulunduğunu göstermektedir. Her ne kadar finansal istikrar, çok fazla değişkenin tesiri altında kalan çok boyutlu bir kavram olsa da sağlam bir düzenleme ve denetim mekanizmasının varlığı ve devamlılığı finansal sistemdeki risklerin kontrolüne yardımcı olmakta ve sistemin sağlıklı işleyişine katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla temel bankacılık düzenleme araçlarının finansal sistemin çalışması üzerindeki etkilerinin ortaya konulması, bu enstrümanların muhtemel kullanım alanlarının ve ağırlıklarının belirlenmesi açısından da önemlidir. Bu nedenle çalışmamızda, günümüzde büyük oranda uluslararası standartlara bağlanan sermaye, likidite ve karşılık kuralları gibi temel bankacılık düzenleme araçlarının finansal sistemin istikrarı bakımından uzun ve kısa dönemde hangi boyutta ve nasıl bir rol oynadığını Türk Bankacılık Sistemi'nin rakamları üzerinden test etmeye gayret edilecektir.

3.2. Bankacılık Düzenlemelerine ve Finansal İstikrara İlişkin Temel Göstergelerin Belirlenmesi

Finansal istikrar ile bankacılık düzenlemeleri arasındaki ilişkinin somut olarak analiz edilebilmesi amacıyla her iki kavramın da sayısallaştırılması zorunludur. İstikrar ve düzenleme gibi iki soyut ve geniş kapsamlı kavramın belirli varsayımlar altında bazı göstergeler yoluyla rakamsallaştırılmasının güçlüğü ve sıkıntıları olmakla birlikte, mevcut teorik değerlendirmelerin daha somut bir temele oturtulması bakımından bu tür bir çaba yararlı görülmektedir. Dolayısıyla konunun analize uygun hale getirilmesi amacıyla bu çalışmada mevcut uygulamalardan da hareketle oluşturulan Finansal İstikrar Endeksi'ne ve temel bankacılık düzenleme göstergelerine ilişkin açıklamalar izleyen alt başlıklarda yer almaktadır.

3.2.1. Finansal İstikrar Endeksi

Yukarıda finansal istikrarın incelenmesi aşamasında finansal istikrara ilişkin göstergelerin belirlenmesinin ve ölçülmesinin güç olduğu ve bu konuda net bir hesaplama yapılmasının pek mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Ancak

tüm bu güçlülere rağmen finansal istikrara ilişkin somut verilerin değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Zira finansal istikrara ilişkin politikaların belirlenmesi ve uygulanabilmesi açısından ölçümlenebilir göstergelerden faydalanmak zorunludur. Aksi takdirde soyut bir takım kavram ve analizlerle uğraşmanın herhangi bir pratik faydası görülmeyebilecektir. Nitekim başta IMF olmak üzere, Merkez Bankaları ve diğer yasal otoriteler finansal istikrarın analiz edilmesi bakımından belirli endeks ve finansal oranlardan yararlanmaktadır. Genelde finansal sağlık göstergeleri şeklinde nitelendirilen bu rasyolar, bir ülkenin finansal sisteminin sıhhat ve etkinliğinin ölçülmesi açısından ciddi şekilde dikkate alınmaktadır.

Bu çerçevede TCMB'nin Finansal İstikrar Raporu'nda bankacılık sisteminin sağlamlılığını izlemeye kullandığı finansal sağlık endeksi, bazı uyarlamalar ile bu çalışmada kullanılmıştır. Söz konusu finansal sağlık endeksi yine bazı uyarlamalarla TCMB'den Özcan (2006) ve Gençay'ın (2007) uzmanlık tezi çalışmalarına da konu olmuş ve analizlere dâhil edilmiştir. Hem yukarıda değinilen farklı finansal sağlık endekslerine hem de BDDK tarafından benzer rasyo ve değerlendirmelerle hesaplanan Bankacılık Sektörü Performans Endeksi'ne, bu çalışmanın birinci bölümünde detaylı olarak yer verildiğinden bu bölümde, yalnızca kullanılacak olan Finansal İstikrar Endeksi'nden bahsedilecektir.

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, finansal istikrarın tek bir rakamsal göstergesiyle açıklanması ve analiz edilmesi son derece iddialı bir önermedir. Ancak kullanılan verilerden hareketle finansal istikrar konusunda anlamlı ve tutarlı sonuçlara ulaşmak amacıyla, mevcut somut bilgilerden de faydalanmak gereklidir. Ülkemizde konsolide rakamlar dikkate alındığında finansal sistemin yaklaşık % 95'i doğrudan veya dolaylı şekilde bankacılık sektörü tarafından kontrol edilmektedir. Bu bağlamda, bankacılık sektörünün faaliyet sonuçlarının izlenmesi bakımından kamuya açık durumdaki en önemli ve nesnel bilgiler, şüphesiz bankalar tarafından açıklanan üçer aylık bilanço ve kâr-zarar cetvelleridir. Özellikle 2000-2001 ekonomik krizinden sonra bankacılık sisteminde yaşanan yapısal dönüşüm sonucunda, bankacılık sektörünün bilanço verilerindeki saydamlığın arttığı genel olarak kabul görmektedir. Ancak tüm şeffaflık gelişimine rağmen, hiçbir bilançonun tam anlamıyla tüm gerçeği yansıttığı şeklinde bir görüşe katılmak da mümkün değildir. Esasında tüm muhasebeleştirme ve değerlendirme çalışmaları doğruya en yakına ilişkin bir çabanın ürünüdür. Dolayısıyla özelde bankaların genelde finansal kurumların bilançolarındaki bilgilerin, varsayımsal olarak gerçeğe en yakın bilgileri yansıttığını kabul etmek gerekmektedir. Buradaki asıl mesele bu bilançoların asgari kontrol mekanizmalarıyla doğrulunun sınanması ve teyit edilmesidir. Ülkemizde bu tür denetleyici uygulamalar gerek bağımsız denetim şirketleri ve gerekse ilgili kamu otoritelerince yapılmaktadır. Bu nedenle bankacılık sektörünün faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesi açısından bankalara ilişkin bilanço ve gelir-

gider tablosu verilerinin kullanılması, mevcut koşullar altında makul kabul edilebilir.

Bankaların bilanço ve gelir tablosundaki stok ve akım değişkeni şeklindeki verileri etkileyen çok sayıda makro ve mikro değişken bulunmaktadır. Finansal sistem içerisinde son derece önemli bir rol oynayan bankalar, bir ekonomideki en önemli finansal aracı kuruluşlardandır. Dolayısıyla bankaların bilanço ve gelir tablosu rakamlarının finansal sistemdeki duyarlılık ve kırılğanlıkların gözlenmesi, olumlu gelişmelerin izlenmesi ve muhtemel sorunların tahmin edilmesi yönünden önemli bir işleve sahip olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu nedenle çalışmamızda kullanacağımız Finansal İstikrar Endeksi ve temel bankacılık düzenleme göstergeleri bankaların üçer aylık bilanço ve gelir-gider tablosu rakamlarından hareketle oluşturulmaktadır.

TCMB'nin Finansal İstikrar Raporu'ndaki Finansal Sağlık Endeksi'nden hareketle ve bazı uyarlamalar yapılmak suretiyle, Türkiye uygulaması yönünden finansal istikrarın ölçülmesi ve takip edilebilmesi bakımından aşağıda Tablo 6'da detayları verilen şekilde bir Finansal İstikrar Endeksi bu çalışma için oluşturulmuştur.

Tablo 6: Finansal İstikrar Endeksi Alt Bileşenleri

	Göstergeler	Endekse Etkinin Yönü	Ağırlık
Aracılık Fonksiyonu	Krediler /Mevduat	Pozitif	0.25
	Mevduat /Toplam Aktifler	Pozitif	0.25
	Krediler /Toplam Aktifler	Pozitif	0.25
	Krediler Artış Oranı	Pozitif	0.25
Aktif Kalitesi	Özkaynaklar /Krediler	Pozitif	0.25
	Brüt Takipteki Alacaklar / Krediler	Negatif	0.25
	Net Takipteki Alacaklar / Özkaynaklar	Negatif	0.25
	Duran Aktifler / Toplam Aktifler	Negatif	0.25
Kârlılık	Ner Kâr / Toplam Aktif	Pozitif	0.25
	Net Kâr / Özkaynaklar	Pozitif	0.25
	Faiz Gelirleri /Faiz Giderleri	Pozitif	0.25
	Faiz Dışı Gelirleri /Faiz Dışı Giderler	Pozitif	0.25
Sermaye Gücü	Kaldıraç Oranı	Pozitif	0.50
	Serbest Sermaye / Toplam Aktif	Pozitif	0.50
(1) Duran Aktifler; iştirak, bağlı ortaklık, elden çıkarılacak kıymetler, sabit kıymetler ve net takipteki alacaklar toplamından oluşmaktadır.			
(2) Serbest sermaye, özkaynak tutarından duran aktiflerin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır.			
(3) Kaldıraç Oranı; Özkaynaklar / (Toplam Aktifler + (Gayrinakdi Krediler ve Yükümlülükler + Taahhütler)x0.5 + Türev Ürünlerx0.01) Bilanço dışı kalemler için kullanılan söz konusu dönüşüm oranları Bankacılık Mevzuatı'ndan hareketle dikkate alınmıştır.			

Endeks eşit ağırlıkta dört ana alt bileşenden oluşturulmuştur. Bu alt bileşenler, bankacılık sisteminin toplam bilanço ve gelir tablosu rakamları üzerinden hesaplanan muhtelif rasyolardan teşekkül etmektedir. Finansal istikrara ilişkin bilgileri tam olarak yansıtabilmesi açısından, bankacılık sektörünün uygun bilanço ve gelir-gider tablosu kalemlerinin seçilmesi ve ilgili rasyoların oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, finansal istikrarın bankacılık sektörü mali tablolarından hareketle izlenip değerlendirilmesine yardımcı olacak rasyolar dikkatli bir şekilde seçilmiş ve Endeks içerisinde tasnif edilmiştir. Tablo 6'da sözü edilen rasyoların detayı ve ilgili alt bileşen üzerindeki etkisi ve bu etkinin yönü yer almaktadır. Finansal İstikrar Endeksi'ndeki rasyolar Türk Bankacılık Sektörü'nün toplam bilanço ve gelir-gider tablosu verileri üzerinden Mart 1990-Aralık 2010 dönemi için hesaplanmıştır. Bankacılık Sektörü verileri ise, TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi ve TBB İstatistiki Raporlar internet sayfaları marifetiyle elde edilmiştir.⁵⁰

Bu çalışmada oluşturulan söz konusu endekste, TCMB Finansal Sağlık Endeksi'nden farklı olarak aracılık fonksiyonu alt bileşeni ilave edilmiştir. Zira finansal istikrarın temel unsurlarından birisi finansal sistemin ekonomi içerisindeki aracılık fonksiyonunu etkin ve sağlıklı bir şekilde yerine getirmesidir. Dolayısıyla bankaların finansal aracılık fonksiyonunun finansal istikrar bakımından dikkate alınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu bakımdan mevduatın krediye dönüşüm oranı, kredilerin artış oranı, mevduatın ve kredilerin toplam aktif içerisindeki payları, bankacılık sisteminin temel finansal aracılık fonksiyonunun birer göstergesi olarak rasyolar şeklinde Finansal İstikrar Endeksi'nin ilgili alt bileşeni içerisine yerleştirilmiştir. Böylelikle bankacılık sektörünün temel bir finansal aracı olarak finansal istikrara katkısı vurgulanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, finansal aracılık fonksiyonu endekse dâhil edilmek suretiyle finansal istikrar kavramının taşıdığı anlamdan hareketle, konunun daha da somutlaştırılması hedeflenmiştir.

TCMB tarafından 2005 yılından itibaren yayımlanmaya başlanan Finansal İstikrar Raporu'nda yer alan Finansal Sağlık Endeksi'nin alt bileşenlerinde zaman içerisinde önemli değişiklikler olmuştur. Bu çerçevede TCMB Finansal Sağlık Endeksi'nde yer almakla birlikte, oluşturulan Finansal İstikrar Endeksi'nde bulunmayan alt bileşenler de mevcuttur. Ayrıca mevcut alt bileşenlerin hesaplanmasına esas teşkil eden rasyolar bakımından da TCMB Finansal Sağlık Endeksi ile kullandığımız endeks arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların nedeni; tarafımızca oluşturulan endeksin kamuya açıklanan bilgiler bağlamında oluşturulması nedeniyle, endeksin tutarlı sonuçlar vermesi amacına yöneliktir. Yeni bir finansal istikrar endeksi oluşturulurken hem inceleme dönemi için

⁵⁰ TCMB, <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html> (30.06.2011).

TBB, http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Tum_Raporlar.aspx (30.06.2011).

kullanılacak verilerin ulaşılabilir hem de hesaplanacak verilerin anlamlı ve tutarlı olmasına azami özen gösterilmiştir. TCMB Finansal Sağlık Endeksi'nde yer alan likidite, kur ve faiz riski gibi alt bileşenler tarafımızca oluşturulan endekse dâhil edilmemiştir. Tarafımızca likidite ve kur riskine ilişkin bilgiler temin edilmekle birlikte, gerek söz konusu rakamların sıhhati ve gerekse Endeks üzerindeki ağırlığı ve önemi gibi konular sebebiyle kullanılmamıştır. Zira yaklaşık 20 yıllık bir periyotta bu tür detay bilgilerin sıhhati konusunda net bir bilgiye sahip olunmaması ve bu riskler için ortaya çıkan rakamların endeks üzerinde aşırı dalgalanmalara sebebiyet vermesi, kur riski ve likidite riski bilgilerinin endeksten çıkarılmasına neden olmuştur. Ayrıca, mevcut Finansal İstikrar Endeksi'nin diğer alt bileşenlerinin kur ve likidite risklerinin dolaylı etkilerini bünyelerinde barındırdığı da açıktır.

Bunların yanı sıra, faiz riskinin görece yeni bir kavram olması, bu konudaki sektörel bilgilere ulaşmanın güç olması ve finansal istikrar açısından önemi dikkate alınarak, tarafımızca alt bileşenler arasından çıkarılmıştır. Nitekim TCMB'den Özcan (2006) ve Gençay (2007) da uzmanlık tezlerinde faiz riskine kendi oluşturdukları finansal sağlık endekslerinde yer vermemişlerdir. Yine Özcan (2006) ve Gençay (2007) tarafından oluşturulan finansal sağlık endekslerinin alt bileşenlerinde TCMB'nin hesapladığı endeksten farklı şekilde rasyo hesaplamaları bulunmaktadır. Tüm bunlara ilave olarak, Özcan (2006) ve Gençay (2007) kendi oluşturdukları sağlık endekslerinde, inceleme dönemlerinin görece daha kısa olmasının da yardımıyla, kur ve likidite riski alt bileşenlerinin hesaplanma biçimlerini TCMB endeksinden büyük oranda farklılaştırmak suretiyle bu riskleri endekste kullanmışlardır.

Kibritçioğlu (2003) tarafından oluşturulan benzer bir endekse de bankacılık kesiminin kırılganlığının aylık olarak izlenmesi amaçlanmıştır. Bankacılık Sektörü Kırılganlık Endeksi üç ana alt bileşenden teşekkül etmektedir. Banka mevduatları, bankaların yurt içine kullandırdığı kredilerin seyri ve bankaların yabancı para yükümlülüklerinin gelişimi likidite, kredi ve kur riskinin dolaylı birer göstergesi olarak endekse dâhil edilmiştir. Kibritçioğlu (2003) bu üç göstergedeki aylık değişimlerin bir ülkede bankacılık sektörünün kırılganlığını göstereceği varsayımına dayanmaktadır. Dolayısıyla banka bilançolarında gözlemlenen ekonomik risklerin bankacılık kesiminin kırılganlığının izlenmesinde önemli katkısı olacağına işaret etmektedir.⁵¹

Ahumada ve Budnevich (2001) de finansal kırılganlığın erken uyarı göstergeleri ile tahmin edilmesini araştırdıkları çalışmalarında, hazırladıkları bir gösterge seti içerisinde özellikle bankalar için bazı spesifik oranları kullanmışlardır. Bankaların bilanço verilerinden hareketle sorunlu krediler,

⁵¹ Aykut KİBRİTÇİOĞLU, **Monitoring Banking Sector Fragility**, The Arab Bank Review, Vol. 5 No. 2, October 2003, Sf. 51-66.

sermaye, etkinlik, likidite, kâr-zarar ve kredi büyümesi gibi kalemlere ilişkin hesapladıkları rasyoları birer temel finansal kırılma göstergesi olarak değerlendirmişlerdir.⁵²

Aspachs-Bracons, Goodhart, Tsomocos ve Zicchino (2006) ise finansal kırılmanın (istikrarsızlığın) ölçümüne ilişkin geliştirdikleri modellerinde, finansal kırılmanın yüksek temerrüt olasılığı ve düşük banka karlılığının bileşimi ile ölçülebileceğini belirtmektedir. Bu çerçevede söz konusu modelde, ilgili ülkelerin bankacılık sektörünün temerrüt olasılığı ile bankacılık sisteminin kârlılığını yansıtan bir bankacılık sermaye endeksi kullanılmıştır. Bankacılık sektörü temerrüt olasılığı, IMF'in Finansal Sağlık Göstergeleri'nden hareketle, bazı uyarlamalar sonucu hesaplanmıştır.⁵³

ABD'de küresel finans krizi sonrası yapılan Dodd-Frank Reformu ile getirilecek yeni düzenleme çerçevesine katkıda bulunmak üzere, Tymoigne (2011) tarafından hazırlanan bir çalışmada, finansal istikrarın temin edilmesi bakımından finansal kırılmanın anlaşılmasının ve ölçülmesinin çok önemli olduğu belirtilmektedir. Bir ekonomide, başta hane halkı, reel sektör ve finansal sistem için olmak üzere, Minsky'nin finansal istikrarsızlık hipotezi bağlamında bir finansal kırılma endeksinin hazırlanmasının, özellikle denetim otoriteleri açısından faydalı olacağı üzerinde durulmaktadır. Her ne kadar erken uyarı sistemlerine ilişkin geniş bir literatür olmasına ve çoğu ekonomik krizin beklenmedik şekilde oluşmasına rağmen, bu tür bir endeksin amacının ekonomik krizlerin veya resesyonların tespit edilmesinden ziyade, krizler öncesi meydana gelen olumsuzlukların önceden belirlenerek gerekli tedbirlerin alınmasına katkı sağlamak olduğu ifade edilmektedir.⁵⁴

Netice olarak, finansal istikrar ile bankacılık düzenlemeleri arasındaki ilişkinin analiz edilebilmesi bakımından bir Finansal İstikrar Endeksi oluşturulması zorunlu görülmüş ve bu Endeks yardımıyla bankacılık sistemi bilanço ve gelir-gider tablosundan hareketle finansal istikrarın 1990 yılından itibaren çeyrek dönemler itibarıyla seyri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Böylelikle daha uzun bir dönemi dikkate almak suretiyle finansal istikrar bağlamındaki olayların etkilerinin görülmesine imkân sağlanmaktadır. Oluşturulan Finansal İstikrar Endeksi'nin gerek belirlenen alt bileşenlerin finansal istikrar tanımına daha uygun olması ve gerekse inceleme döneminin 1990-2010 şeklinde geniş bir süreyi kapsamaması, kurulacak modelin literatür açısından önemini ortaya koymaktadır. Zira Türkiye'de finansal istikrarın analiz edilmesi açısından daha önce yapılan çalışmaların finansal aracılık, kaldıraç oranı gibi konuları bu çalışmadaki detayda dikkate almadığı

⁵² Antonio AHUMADA C., Carlos BUDNEVICH L., **Some Measures of Financial Fragility in the Chilean Banking System: An Early Warning Indicators Application**, Central Bank of Chile Working Papers, N. 117, November 2001, Sf. 9-10.

⁵³ ASPACHS-BRACONS, GOODHART, TSOMOCOS, ZICCHINO, a.g.m., Sf. 3-13.

⁵⁴ Eric TYMOIGNE **Measuring Macprudential Risk: Financial Fragility Indexes** Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 654 March 2011 Sf. 4-9.

gözlemlenmiştir. Dolayısıyla daha önceki çalışmalarda, bu çalışmadaki bakış açısını ve kullanılan zaman aralığını esas alan bir modele rastlanmamış olup bu haliyle, geliştirilen Finansal İstikrar Endeksi'nin bu konudaki literatüre önemli bir katkı yaptığı düşünülmektedir.

Ayrıca, TCMB'nin Finansal Sağlık Endeksi'nde yapılan bazı uyarlamalar ile finansal istikrar kavramının çerçevelediği anlama daha yakın bir endeks oluşturulmak suretiyle, Türkiye'de finansal istikrarın ölçülmesinde ve izlenmesinde daha işlevsel bir ölçütün kullanılması amaçlanmaktadır.

3.2.2. Finansal İstikrar Endeksinin Kısıtları

Finansal istikrarın analiz edilmesi amacıyla tarafımızca oluşturulan endeksin kullanımından önce, bu tür bir Finansal İstikrar Endeksi'nin sınırlarından ve açıklama gücünden de bahsedilmesi gerekli görülmektedir. Tüm endeks ve model çalışmalarında olduğu gibi, oluşturulan Endeksin bazı varsayımlara dayandırılması zorunlu olmuştur. Öncelikle Türkiye'de bankacılık kesiminin finansal sistem içerisindeki doğrudan ve dolaylı (diğer finansal şirketlerin önemli kısmı da banka iştirakidir) payı nedeniyle, Endekste bankacılık sisteminin bilanço ve gelir tablosu rakamlarının kullanılması finansal sistemdeki tüm değişkenleri kapsamamaktadır. Bankaların bilanço ve kâr-zarar durumunu etkileyen çok sayıda faktör bulunmaktadır. Bunlar arasında finansal istikrar riskini etkileyecek tüm hususların tam olarak tespiti mümkün bulunmamaktadır. Ancak yine de bir ekonomideki en önemli finansal aracı kuruluş olan bankaların mali tabloları finansal istikrarın etkilerini izlemeye en müsait araçtır. Nitekim piyasa katılımcıları, hissedarlar, kreditorler, düzenleyici kurumlar, derecelendirme kuruluşları ve banka yöneticilerinin bankacılık sistemini değerlendirirken kullandıkları temel hareket noktası bankaların doğrudan faaliyet sonuçlarını yansıtan bankaların mali tablolarıdır. Yapısı gereği mali tablolar geçmiş verilere dayanmaktadır. Her ne kadar bankaların mali tabloları tarihsel verileri içerse de, uzun vadede bu tarihsel verilerin seyri ve işaret ettiği duyarlılıklar gelecek açısından da önemli bir gösterge olarak kullanılabilir.

Bankaların mali tabloları finansal istikrarın analiz edilmesi bakımından bir bütün olarak kullanılabilmesi gibi, finansal sistemin hareket tarzını daha iyi göstermesi için, daha seçici davranılarak, bazı özellikli kalemlerin kullanılması yöntemi de benimsenebilecektir. Bu noktada Endekste kullanılan alt kırılımların temel aldığı finansal rasyo ve rakamlar önem taşımaktadır. Bu rasyolar, başta IMF, merkez bankaları ve düzenleyici kurumlar gibi otoritelerin finansal eğilimleri ölçmekte kullandığı araçlardır. Hiç şüphesiz var olan tüm olay ve gerçekliklerin bu rasyolar aracılığıyla saptanması ve izah edilmesi mümkün olmamakla birlikte, bu rasyoların finansal istikrar konusunda genel eğilimi yansıttığı kabul edilmektedir. Nitekim geçmiş kriz ve finansal dalgalanmalar karşısında kullanılan rasyo

değişkenlerinin izlediği seyir bahis konusu eğilimin yansıtıldığı görülmüş yönünden önemlidir. Bu noktada, değişkenler arasındaki korelasyonun varlığı, boyutu ve yönü de önemli olup bu çerçevede Endekste alt bileşenlerin ağırlıkları eşit tutulmuştur. Ayrıca her bir alt bileşenin dayandığı rasyo ve değişkenin sayısı, bu değişkenlerin önemine binaen farklılık gösterebilmektedir. Söz konusu alt bileşenlerin normalde Endeks üzerinde birbirinden farklı ağırlıklara sahip olduğu iddia edilebilse de, kullanılan rasyolar arasında önem sırasına dayalı bir ağırlıklandırma yapılmamıştır. Zira finansal istikrar açısından hangi rasyonun daha önemli olduğunu ortaya çıkarmak son derece güç ve bir o kadar yararsız görülmüştür. Daha önce de ifade edildiği üzere, finansal istikrar bakımından tek başına en önemli değişkenlerin tespiti ve analizinin beyhude bir çaba olduğu, aslolanın kullanılan değişkenlerin finansal istikrara katkısının ve bu konudaki eğilimlerin ortaya konulması olduğu düşünülmektedir.

Bu çerçevede, benzer şekilde ihtiyatlı düzenlemelerin ve denetimin finansal kırılganlık ve ekonomik gelişme açısından önemini inceleyen bir analiz yapan Rossi (1999), bahsi geçen çalışma sonuçlarının; kullanılan verilerin durumu, tahminde bulunma yöntemlerinin mevcut sınırları ve incelenen konuların kendi doğal yapısındaki dinamik koşullarına özgü içsel sorunları göz önünde bulundurularak dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir.⁵⁵ Böylece, aslında pek çok analizin içerisinde barındırdığı doğal sınırlara dikkat çekmektedir.

Kriz koşullarının önceden fark edilip gerekli tedbirlerin alınması amacıyla bir finansal kırılganlık endeksi kullanımını öneren Tymoigne (2011) de, bu çeşit bir endeksin sınırlarına dikkat çekmektedir. Öncelikle endeksin açıklama gücünün kullanılan verilere ve bunların ağırlığına bağlı olduğuna, dolayısıyla bu verilerin doğru ve tutarlı olmasının ve gerçek riskleri tam olarak yansıttığından emin olunması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Kullanılan verilerin gerçek durumu olduğundan daha olumlu veya olumsuz gösterebileceğine işaret etmek suretiyle, endekste yapılacak ağırlıklandırmaların da genelde takdire dayanması sebebiyle problemsiz olamayacağına değinmektedir.⁵⁶

Ayrıca, Evans, Leone, Gill ve Hilbers (2000) öncülüğünde IMF çalışanları tarafından hazırlanan bir çalışmada, finansal sistemin sağlamlığına ilişkin göstergeler hakkında geniş bir literatür taraması ile önemli değerlendirmeler yapılmaktadır. Çalışmada, konuya ilişkin literatürün finansal sistemin sağlamlığının makro ekonomik ve ihtiyatlı bazı göstergelerle değerlendirilmesini destekleyen önemli bulgulara yer verildiği, yapılan araştırmaların dönemsel, değişken ve amaçsal farklılıklarının kullanılan göstergelerin önceliği konusunda bir fikir vermediği, ancak bu tür

⁵⁵ ROSSI, a.g.m., Sf. 21.

⁵⁶ TYMOIGNE, a.g.m., Sf. 10.

göstergelerin kullanımının faydalı olduğu hususlarına vurgu yapılmaktadır. Nitekim bu çalışma, daha önce üzerinde durduğumuz ve önemli bir referans noktası olan IMF Finansal Sağlamlık Göstergeleri'nin de teorik alt yapısı mahiyetindedir.⁵⁷

3.2.3. Bankacılık Düzenleme Göstergeleri

Önceki bölümlerde bankacılık düzenlemelerinin genel çerçevesi ve önemli enstrümanları konusunda detaylı açıklamalar yapılmıştır. Söz konusu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Basel kuralları başta olmak üzere, sermaye, likidite ve karşılıklar en önemli bankacılık düzenleme araçları arasındadır. Dolayısıyla bankacılık düzenlemelerinin analizi bakımından bu düzenleme alanlarının kullanılması kaçınılmaz olmaktadır. Şüphesiz başka bankacılık düzenleme araçları da bulunmakla birlikte, yapacağımız analiz açısından Finansal İstikrar Endeksi ile aynı dönemlere ilişkin bankaların sermaye, likidite ve karşılık verilerine ulaşmak mümkün olmuştur. Bu tür verilere ulaşmak yanında, söz konusu verilerin sermaye, likidite ve karşılık düzenlemelerini de rakamsal olarak temsil ve teyit etmesi önemlidir. Bahis konusu düzenleme araçlarının rakamsal etkilerinin bankacılık sisteminin bilançosundan hareketle incelenebilmesi amacıyla 1990 yılının ilk çeyreğinden itibaren Tablo 7'deki rasyolar hesaplanmıştır.

Tablo 7: Temel Bankacılık Düzenleme Göstergeleri

Sermaye Tedbirleri	Birinci Kuşak Sermaye Oranı
Likidite Yaklaşımı	Birinci Derece Likit Aktifler/Toplam Aktifler
Karşılık Politikası	Toplam Karşılıklar/Özkaynaklar
Zorunlu Karşılıklar	Zorunlu Karşılık/Yabancı Kaynaklar
(1) Birinci Kuşak Sermaye Oranı; Özkaynaklar/Toplam Aktif	
(2) Birinci Derece Likit Aktifler; Nakit Değerler, Merkez Bankası, Piyasalar, Bankalar ve Ters Repo İşlemlerinden Alacaklar toplamından oluşmaktadır.	
(3) Toplam Karşılıklar / Özkaynaklar; (Takipteki Krediler Karşılığı+Diğer Karşılıklar)/ Özkaynaklar	

Bankacılık düzenlemelerinin toplu bir şekilde etkilerinin ve sonuçlarının ölçülebilmesinin ancak Bankacılık Sistemi'nin bilançosu üzerinden gerçekleştirilebileceği düşünölmektedir. Aksi takdirde düzenleme gibi hukuki ve soyut bir alanın somutlaştırılması pek olanaklı olamayacaktır. Bu amaçla, daha önce bankalar için önemini ve oynadığı rolü açık bir şekilde ortaya koyduğumuz sermaye düzenlemeleri ilk etapta sayısallaştırma yoluna gidilmiştir. Araştırmamızda kullandığımız 1990-2010 dönemi verileri için ortak bir sermaye düzenleme göstergesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konuda

⁵⁷ Owen EVANS, Alfredo M. LEONE, Mahinder GILL, Paul HILBERS, **Macroprudential Indicators of Financial System Soundness**, IMF Occasional Paper 192, April 2000, Sf. 13-17.

en temel gösterge ise bankaların toplam özkaynaklarının bilanço içerisindeki payıdır. Bu rasyonun finansal analizler çerçevesinde farklı isimlendirmeleri de olmakla birlikte, banka özkaynaklarının bilanço içerisindeki payı tüm sermaye ölçümlerinin özünü oluşturmaktadır. Bir bankanın mali bünyesinin analizinden iflasına karar verilmesine, Basel I kurallarından Basel III düzenlemelerine kadar pek çok temel düzenleme ve denetim standardında bankaların mevcut özkaynak düzeyleri temel referans noktasıdır.

Yine uluslararası düzenleme standartları yanında, mevcut 5411 sayılı Bankacılık Kanunu da düzeltici ve iyileştirici önlemler başlıklı 68 ve 69 uncu maddelerinde, mali yapısı bozulan veya bozulma ihtimali olan bankalar açısından sermayeye ilişkin tedbirlerin önemine dikkat çekmek suretiyle, bankalar yönünden sermayenin bir düzenleme ve denetim enstrümanı olarak rolüne açık bir atıf yapmaktadır. Ayrıca, bankacılık denetim otoriteleri bankacılık sistemine ilişkin düzenleme ve denetimlerini sıkılaştırdığında öncelikle takip ettikleri ve artırılmasını istedikleri bilanço kalemi sermayedir. Bu yaklaşımın en tipik örneği Basel III kurallarıdır. Basel III kuralları ile ilk yapılmak istenen bankaların sermaye güçlerinin artırılmaya çalışılmasıdır. Bu nedenle, çalışmamızda nihai olarak özkaynakların bilanço içerisindeki payı sermaye düzenlemelerinin etki ve sonuçlarının izlenmesi ve analiz edilmesi bakımından bir gösterge olarak kullanılmıştır. Bu durumun, sermayenin bilanço içerisindeki işlevi nedeniyle hem finans teorisi hem de bankacılık uygulaması yönünden tutarlı olduğu kanaati taşınmaktadır. Nitekim Basel III kurallarının Türk Bankacılık Sektörü'ne etkilerinin incelendiği bir BDDK çalışmasında Haziran 2010 dönemi için bankaların bilançosunda yer alan ana sermayenin yasal özkaynaklar içindeki payı % 91,2 olarak belirlenmiştir.⁵⁸ Dolayısıyla Türkiye'de bankaların özkaynak güçlerinin bilançoda yer alan sermaye kalemi ile ilişkilendirilmesi hem teorik hem de pratik açıdan mümkün ve anlamlıdır.

İkinci düzenleme göstergesi ise bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerinin bankaların likiditelerini takip ettikleri likit varlıklara dayanmaktadır. Yine önceki bölümlerde likidite düzenlemelerinin genel bankacılık düzenlemeleri bakımından neden ve nasıl önemli olduğu detaylı bir şekilde irdelenmiştir. Özellikle bankacılık ve finansal krizler bakımından likidite en önemli düzenleme ve denetim alanı ve enstrümanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bankaların likidite yönetimi ve yaklaşımının izlenmesi ve analiz edilmesi için ise bilançodaki likit varlıklar en önemli likidite göstergesi olarak kullanılmaktadır. Likit varlıkların gerek kısa ve uzun vadeli yükümlülüklere gerekse toplam yükümlülüklere oranı her zaman takip edilmesi gereken likidite göstergeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada likit varlık olarak banka bilançolarında yer alan hangi kalemlerin dikkate alınacağı her zaman en kritik konudur. Çalışmamızda herhangi bir tereddütte yer vermemek için sadece nakit değerler ve bankalar hesabı gibi

⁵⁸ BDDK, **Sorularla Basel III**, Risk Yönetimi Dairesi, Aralık 2010, Sf. 11.

en likit aktifler likidite düzenlemelerinin etki ve sonuçlarının izlenmesi açısından dikkate alınmıştır. Yukarıda sermaye tedbirleri bakımından değinilen hususlar temelde likidite yaklaşımı için de geçerlidir. Uluslararası kural ve standartlardan ulusal düzenlemelere kadar pek çok alanda likidite düzenlemeleri ile karşılaşmak mümkündür. Dolayısıyla denetim otoritelerinin aldığı likidite karar ve denetimlerinin etki ve sonuçlarının bankaların bilançolarındaki en likit varlıkların ağırlığı çerçevesinde takip edilmesinin makul bir yöntem olduğu görüşü taşınmaktadır.

Bankaların ana düzenleme başlıkları arasında sermaye ve likidite düzenlemeleri yanında, muhasebe ve karşılık politikalarının da çok önemli bir role sahip olduğuna daha önce de değinilmişti. Özellikle şeffaflık ve piyasa disiplininin sağlanması bakımından bankaların muhasebe ve karşılık politikalarının güvenilir ve tutarlı olması önemlidir. Bankaların kamuya açıklamış oldukları mali tablolar bankaların faaliyet sonuçlarının ve mali yapılarının herkes tarafından izlenebilmesi bakımından çok önemli göstergelerdir. Bu tabloların gerçeğe yakın derecede kamuoyuna duyurulmasında bankaların izledikleri karşılık politikası temel bir düzeltici ve belirleyici unsurdur. Bu nedenle düzenleyici otoriteler tarafından bankaların karşılık ve muhasebe politikalarının değerlendirilmesi ve takip edilmesi esaslı bir bankacılık düzenleme enstrümanı olarak kullanılmaktadır. Bankaların işlemlerinin gerçeğe uygun bir şekilde muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarının tutarlı bir şekilde yayınlanması açısından gerek 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda gerekse bu Kanuna istinaden çıkarılan alt düzenlemelerde detaylı hüküm ve kurallar bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeler ile bankaların yayınladıkları, başta kâr rakamları olmak üzere, tüm verilerin sağlıklı ve tutarlı bir şekilde muhasebeleştirilmesi temin edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle, çalışmamız için bankaların hesapladıkları toplam karşılık rakamlarının özkaynaklarına oranı bir düzenleme göstergesi olarak kullanılmıştır. Böylece, yıllar içinde bankaların karşılık politikalarının sıklığı izlenmeye çalışılacaktır. Nitekim düzenleyici ve denetleyici yasal otoriteler bankaların karşılık politikalarında değişikliğe gitmeyi sıklıkla bir düzenleme enstrümanı olarak kullanmaktadır. 2008 yılında küresel olarak etkili olmaya başlayan finans krizi sonrasında, özellikle G20 kararları ile mevcut ekonomik döngüden daha bağımsız karşılık politikalarının belirlenmesi genel olarak tavsiye edilmektedir. Bu çerçevede, BDDK tarafından krizin etkilerinin arttığı 2009 yılında Karşılıklar Yönetmeliği'nde geçici bir düzenleme yapılmak suretiyle, bankaların sorunlu kredilerine ilişkin karşılık politikalarında daha esnek bir yaklaşım izlemelerine imkân sağlanmıştır. Dolayısıyla bankaların bilançolarında yer alan karşılık tutarının düzenleyici ve denetleyici yasal otoriteler bakımından önemli bir düzenleme aracı olduğu açık bir şekilde görülmektedir.

Günümüzde merkez bankalarının fiyat istikrarı kadar finansal istikrarı da gözetmesi gerektiği ve bu nedenle geleneksel para politikası araçlarının finansal istikrar koşulları göz önünde bulundurularak kullanılması tavsiye

edilmektedir. Dolayısıyla, esasında bir para politikası aracı olmakla birlikte, bankaların bilanço yapılarına etkisi nedeniyle zorunlu karşılık tutarları da bir bankacılık düzenleme enstrümanı olarak değerlendirilmiş ve bankaların toplam yabancı kaynaklarına oranı bir düzenleme göstergesi şeklinde analizimize dâhil edilmiştir. Böylece, merkez bankasının belirlediği farklı zorunlu karşılık oranları ile bankacılık sisteminin bilanço yapısında meydana getirdiği değişikliklerin etkisi ve bu politikaların finansal istikrara katkısının incelenmesi hedeflenmiştir.

3.3. Türkiye’de Bankacılık Düzenlemeleri ile Finansal İstikrar Arasındaki İlişkinin Analizi

Ülkemizde bankacılık düzenlemelerinin geçmişinin 19. yüzyıl sonlarındaki Murabaha Nizamnamesi’ne kadar dayandırılması mümkün olmakla birlikte, bugünkü anlamda yasal temeli olan bankacılık düzenlemeleri TCMB’nin kurulmasından sonra, 1930’lu yıllarda başlamıştır. Bu yıllardan itibaren ülkemizde özel bir bankacılık kanunu her zaman bulunmakla birlikte, bankacılık sisteminin düzenlenmesine münhasır bir kurumun oluşturulması 2000 yılında gerçekleşmiştir. BDDK’nın kurulmasından önce Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı gibi kurumlar tarafından gerçekleştirilen bankacılık düzenlemelerinin, BDDK’nın kurulması ile birlikte daha çok gündeme geldiği ve önem kazandığı söylenebilecektir.

Öte yandan, ülkemizde bankacılık krizlerinin geçmişi daha eskilere dayanmakla birlikte, finansal istikrar konusunun 1990’lı yıllardan itibaren dikkatleri daha çok üzerine topladığı ve bu konudaki çalışmalar çerçevesinde BDDK gibi müstakil bir kurumun teşekkül ettirildiği ifade edilebilecektir. Dolayısıyla ülkemizde gerek finansal istikrar gerekse bankacılık düzenleme konularının 1990’lı yıllarda ön plana çıkmaya başladığı ve 2000’li yıllarla birlikte ise, bu konuların önemli bir ekonomik ve politik gündem maddesi haline geldiğini belirtmek mümkündür. Özellikle 2008 yılında küresel bir hal alan finans krizi sonrasında gündeme gelen tartışma konularının başında, finansal düzenlemelerin geleceği ve finansal istikrarın korunması yer almaktadır. Bu nedenle çalışmamızda, 1990-2010 yılları arasında Türkiye’de yaşanan finansal istikrar ve bankacılık düzenleme gelişmelerinin araştırılmasına ve analiz edilmesine odaklanılmıştır. Böylece, söz konusu dönemde bankacılık sisteminde yaşanan olayların, banka mali tablolarına etkisi aracılığıyla Türkiye’de finansal istikrarın nasıl şekillendiği ve bazı önemli bankacılık düzenleme enstrümanlarının finansal istikrarı nasıl etkilediği üzerinde durulacaktır. Bu analiz sonucunda, bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar üzerinde bir etkisi olup olmadığı, varsa bu etkinin yönü ve boyutları konusunda bir fikir edinilmesi ve sonuçlara ulaşılması hedeflenmektedir.

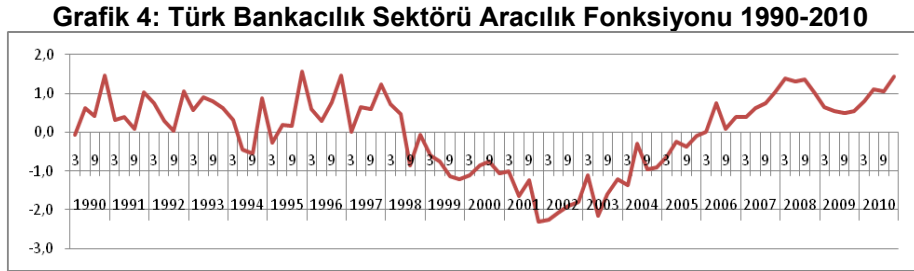
3.3.1. Finansal İstikrar Endeksinin Alt Bileşenleri

Yapılan analizde, Türk Bankacılık Sektörü'nün 1990-2010 yılları arasındaki çeyrek dönemler itibariyle toplu bilanço ve gelir-gider tablosu verileri kullanılmıştır. Bahis konusu mali tablolar üzerinden yukarıda detaylı olarak açıkladığımız oranlar hesaplanarak, çeyrek dönemler itibariyle bu göstergeler arasındaki ilişkiye odaklanılmıştır.

İzleyen bölümde öncelikle Finansal İstikrar Endeksi'nin alt bileşenleri üzerinde durulmuş ve bu bileşenlerin incelenen dönem itibariyle seyri verilmek suretiyle finansal istikrarın alt bileşenleri seviyesinde gelişimi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

3.3.1.1. Aracılık Fonksiyonu

İlk olarak bankacılık sektörünün en önemli faaliyetlerinden birisi olan ve finansal istikrarın da temel hedefleri arasında bulunan aracılık fonksiyonunun istatistikî olarak standartlaştırılmış hali aşağıda Grafik 4'te verilmiştir.



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Yukarıda detaylarını verdiğimiz üzere, bankacılık kesiminin aracılık fonksiyonu; mevduatın krediye dönüşüm oranı, mevduat ve kredilerin banka bilançosundaki payları ile kredilerin artış oranından hareketle hesaplanmıştır. Ülkemizde bankacılık sektörünün icra ettiği aracılık fonksiyonu inceleme dönemi boyunca dalgalı bir seyir izlemiştir. Söz konusu aracılık fonksiyonun temel dayanağı bankaların mevduat ve kredi gibi esas bilanço kalemlerinden oluşmaktadır. Geleneksel olarak, bankalar tasarruf fazlası olanlar ile tasarruf açığı veya ihtiyacı olanlar arasındaki en önemli aracılıkların başında gelmektedir. Şüphesiz bu aracılık fonksiyonunun en önemli iki bankacılık işlem enstrümanları mevduat ve kredi kalemleridir. Nitekim bankaların bilançoları içerisinde yapısal olarak en önemli kaynak kalemi toplam mevduatlar iken, en önemli plasman kalemi de toplam kullanılan krediler olmaktadır.

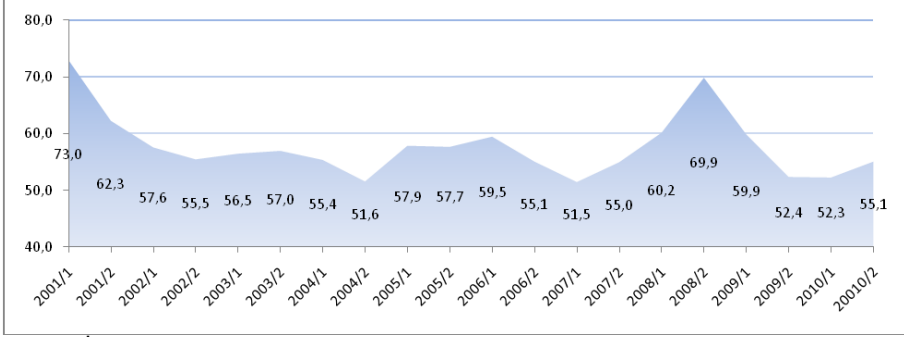
Dikkat edileceği üzere, bankacılık kesiminin aracılık fonksiyonu inceleme dönemi itibariyle son derece dalgalı bir seyir izlemekle birlikte, ilk olarak

1994 yılında negatif bölgeye sarmış, ancak bu olumsuz gelişme kısa süre içerisinde toparlanmaya başlamıştır. Öte yandan, bankacılık kesiminin aracılık fonksiyonunda yapısal boyutta esas bozulma 1998 yılından itibaren gözlenmeye başlamış ve 2001 yılında bu bozulma en dip noktasına ulaşmıştır. 2001 yılından itibaren düzelmeye başlayan aracılık fonksiyonu ancak 2005 sonu itibariyle pozitif bölgeye ulaşabilmiştir. Yukarıda yer alan aracılık fonksiyonu grafiğinden, kötüleşmelerin özellikle ekonomik ve bankacılık kriz dönemlerinde derinleştiği görülmektedir. Ülkemiz özelinde önemli etkileri olan 1994 ve 2000-2001 krizleri ile yurt dışı kaynaklı olan 1998 Asya, 1999 Rusya ve 2008-2009 küresel finans krizleri bankacılık sektörünün aracılık fonksiyonunda ciddi bozulmalara neden olmuştur. Bunlar dışında, 2003 yılındaki Irak Müdahalesi ve 2006 Mayıs ayındaki finansal çalkantının da bankalarımızın aracılık fonksiyonu üzerinde negatif etkileri olduğu gözlemlenmektedir.

Nitekim Esen (2005) Türk Bankacılık Sistemi'nin aracılık fonksiyonunu, 1995-2003 yılları arasındaki veriler ışığında ve diğer bazı gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında, yapılan reform çalışmalarına ve ortaya çıkan kamusal büyük maliyetlere rağmen, Bankacılık Sektörü'nün aracılık fonksiyonunu tam olarak yerine getiremediği ve bir güven sorunu yaşadığını ileri sürmektedir. Bu sonucun oluşmasında esas sorunun, bankaların faaliyet gösterdiği makro ekonomik ortamın hak ettiği ölçüde dikkate alınmaması olduğu belirtilmektedir. Bankaların faaliyet gösterdiği ekonomik ortamın sağlıklı makro verilere sahip olmaması halinde, yeni sorunların tekrar yaşanmasının kaçınılmaz olduğu vurgulanmaktadır.⁵⁹

Ayrıca, İstanbul Sanayi Odası'nın ekonomik durum tespiti anketlerine dayalı olarak hazırlanmış olduğu finansman darboğazı yaşayan işletmeler oranı, ülkemizdeki finansal aracılık fonksiyonunun seyri bakımından önemli ipuçları vermektedir. Finansman darboğazı, esasında işletmelerin bankacılık sisteminde kredi olanaklarına ulaşma imkânının düzeyini göstermektedir. Özellikle kredilerin yeniden yapılandırılabilme kolaylığı, uygun vade ve faiz oranı gibi kriterler finansman olanakları bakımından önemlidir. Bu çerçevede, finansman darboğazındaki işletmelerin yüzde oranı altışar aylık dönemler itibariyle 2001-2010 arası için Grafik 5'te verilmiştir.

⁵⁹ Oğuz ESEN, **Bankacılık Krizleri, Yeniden Yapılandırma Programları ve Türk Bankacılık Sektörü**, Siyasa Dergisi, Yıl:1 Sayı:1, Bahar 2005, Sf. 15-19.

Grafik 5: Finansman Darboğazındaki İşletmelerin Oranı 2001-2010

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası,

http://www.iso.org.tr/tr/web/StatikSayfalar/Kutuphane_yayinlar_list.aspx#1

Dikkat edileceği üzere, 2001 kriz döneminde ve 2008 küresel finans krizi sürecinde finansman sorunu yaşıyan firma sayısı artış sergilemiştir. Bu durum Grafik 4'teki aracılık fonksiyonunun genel eğilimiyle de uyum göstermektedir.

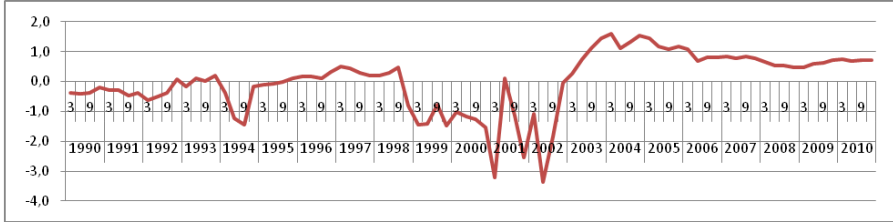
Netice olarak, ülkemizde bankacılık sisteminin 1990 yılından itibaren istikrarlı bir aracılık fonksiyonu sergileyememesi, yaşanan yerel ve uluslararası krizlerin ve dalgalanmaların bankacılık sektörünün aracılık fonksiyonu üzerindeki negatif etkilerini açık bir şekilde göstermektedir. Ancak 2005 yılından itibaren bankaların aracılık fonksiyonundaki olumlu eğilim, zaman zaman sekteye uğramakla birlikte devam etmektedir. Hatta bankaların kredilendirme konusundaki hâlihazırdaki eğilimleri TCMB tarafından makro ekonomik dengeler açısından riskli bulunmak suretiyle, kredi artış oranının sınırlandırılması konusunda, başta zorunlu karşılık oranlarının değiştirilmesi⁶⁰ olmak üzere, yeni politika seçenekleri denenmektedir.

3.3.1.2. Aktif Kalitesi

Bankacılık sisteminin aktif kalitesi; özkaynakların toplam kredilere oranı, brüt takipteki alacakların toplam aktiflere oranı, brüt takipteki alacaklardan ayrılan özel karşılıkların çıkarılması sonucu hesaplanan net takipteki alacakların toplam aktife oranı ile duran değerlerin bilanço içindeki payı üzerinden oluşturulmuştur. Bankacılık kesiminin yukarıdaki veriler ışığında hesaplanan aktif kalitesinin standartlaştırılmış hali aşağıda Grafik 6'da yer almaktadır.

⁶⁰ TCMB, **Enflasyon Raporu**, 2011 – II, Sf. 71-77.

Grafik 6: Türk Bankacılık Sektörü Aktif Kalitesi 1990-2010



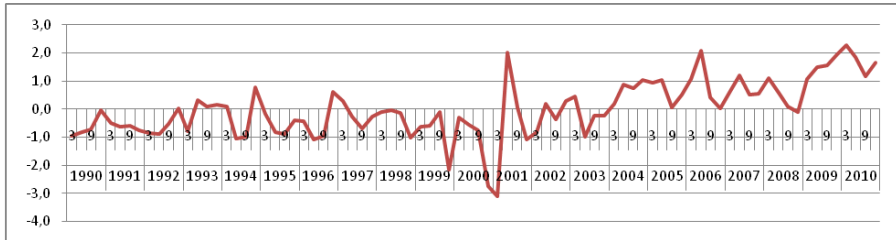
Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Bankalarımızın aktif kalitesi kriz dönemleri dışında görece istikrarlı bir trend izlemiştir. 1994 yılındaki ekonomik kriz süresince ve 1998 yılından itibaren etkileri görülmeye başlanan Asya ve Rusya Krizleri ile başlayan dönemde 2002 sonuna kadar, Bankacılık Sektörü aktif kalitesi bakımından oldukça olumsuz bir süreç geçirmiştir. Grafik 6'dan Bankacılık Sistemi'nin 2002 yılı sonundan itibaren aktif kalitesi yönünden daha istikrarlı bir döneme girdiği anlaşılmaktadır. Her ne kadar Grafik 6 üzerinde 2003 sonunda ve 2006 yılında küçük çaplı olumsuzluklar izlense de, 2002 sonrasındaki genel eğilimin olumlu olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Bu çerçevede, 2000-2001 dönemindeki kriz sürecinin Bankacılık Sektörü'nde ne kadar ciddi bir aktif bozulmasına neden olduğu da net bir şekilde ortadır. Buna karşılık, 2008 yılından itibaren küresel ölçekte etkileri görülmeye başlanan finans krizinin, Türk Bankacılık Sektörü'ne aktif kalitesi yönünden ciddi bir etkisinin olmadığı da gözlemlenmektedir.

3.3.1.3. Kârlılık

Bankacılık Sistemi'nin kârlılık gelişimi; aktif kârlılığı, öz kaynak kârlılığı, faiz gelirlerinin faiz giderlerini karşılama oranı ve faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderleri karşılama oranları üzerinden hesaplanmış olup bu kapsamda oluşturulan ve istatistikî olarak standartlaştırılmış Grafik 7 aşağıda verilmiştir.

Grafik 7: Türk Bankacılık Sektörü Kârlılık 1990-2010



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

1990-2010 döneminde kârlılık, Türk Bankacılık Sistemi açısından son derece dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu durumun oluşmasında kârlılığın genel olarak daha hassas bir gösterge olmasının payı büyüktür. Finansal olarak

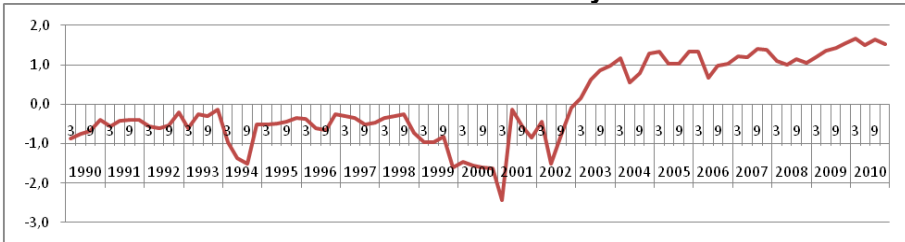
kârlılık, banka mali tabloları içerisinde kısa vadeli gelişmelerden en çabuk ve şiddetli şekilde etkilenen değişkenlerin başında gelmektedir. Dolayısıyla diğer finansal istikrar unsurlarına göre daha yüksek bir oynaklığa sahip olması normal karşılanmakla birlikte, bankacılık kesiminin içsel ve dışsal gelişmelere karşı anı tepkisinin ölçülmesi bakımından da iyi bir gösterge niteliğindedir.

Daha önceki alt bileşenler arasında 1994 krizi önemli bir sapmayı göstermekle birlikte, bankalarımızın kârlılığı yönünden 1990-1998 dönemi aşırı bir hareketliliğe sahne olmamıştır. Öte yandan 1999 sonundan itibaren banka kârlılığında daha şiddetli oynaklıkların yaşandığı anlaşılmaktadır. Nitekim 2000-2001 kriz döneminde, son derece ağır bir kötüleşme ve dalgalanma yaşanan bankacılık kârlılığında, Irak müdahalesinin başladığı 2003 yılındaki kötüleşmeden sonra önemli bir iyileşme sürecine girildiği de dikkat çekmektedir. Kârlılık açısından 2003 yılının bitiminden itibaren olumlu bir sürece girilmesine karşın, bu yeni dönemde de önemli dalgalanmaların yaşandığı görülmektedir. Bu çerçevede, aktif kalitesi bakımından olumsuz bir etkisi olmayan 2008-2009 küresel finans krizinin, bankacılık kesiminin kârlılığı üzerindeki olumsuz etkisi açık bir şekilde görülmektedir. Yine Grafik 7 üzerinden görüleceği üzere, 2006 yılında finans piyasalarında hissedilen aşırı dalgalanmalar sonucunda ve 2010 yılında uluslararası piyasalarda bazı ülke borç sorunlarının gündeme gelmesiyle birlikte, banka kârlılıklarında ciddi düşüşler oluşmuştur.

3.3.1.4. Sermaye Gücü

Bir finansal istikrar unsuru olarak bankaların sermaye gücü; oluşturulan kaldıraç oranı ve bankaların sahip oldukları serbest sermayelerinin bilanço içerisindeki payı üzerinden hesaplanmış ve istatistikî olarak standartlaştırılmış şekilde aşağıda Grafik 8’de verilmiştir.

Grafik 8: Türk Bankacılık Sektörü Sermaye Gücü 1990-2010



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Finansal İstikrar Endeksi'nin diğer alt bileşenleri arasında da görülen 1994 ve 2001 krizlerinin açık olumsuz etkisi, bankaların sermaye gücünde de kendini göstermektedir. Ancak Grafik 8'den 1990-2002 arası boyunca bankalarımızın ciddi bir sermaye yetersizliği sorunları olduğu tereddütsüz

şekilde görülmektedir. 2001 krizi sonrasında bankacılık sektörüne yönelik olarak gerçekleştirilen reform çalışmaları neticesinde, sorunlu bankaların sistemden çıkarılmasının, zorunlu devir ve birleşmelerin, ihtiyaç duyan bankalara sermaye desteği sağlanmasının ve diğer reform çabalarının olumlu etkisi, 2001 yılının altıncı ayından itibaren net bir şekilde görülmektedir. Bankalarımız sermaye gücü bakımından 2002 sonundan itibaren tam olarak bir eşik atlamışlar ve bu tarih bankaların sermaye güçleri için bir dönüm noktası olmuştur. 2003 yılından itibaren de zaman zaman küçük çaplı dalgalanmalar olmakla birlikte (bankacılık sistemindeki kârlılığın bu kadar oynak olduğu bir dönemde bu durum normal görülmelidir), Bankacılık Sektörü'nün sermaye gücü uzun vadede sürekli, kısa vadede ise çoğu zaman olumlu bir seyir izlemiştir. Ayrıca Grafik 8, 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin ciddi olumsuz etkileri ışığında, bu tür krizlerin bankaların sermaye güçleri üzerinde ne kadar tahripkâr sonuçlar meydana getirdiğini göstermektedir.

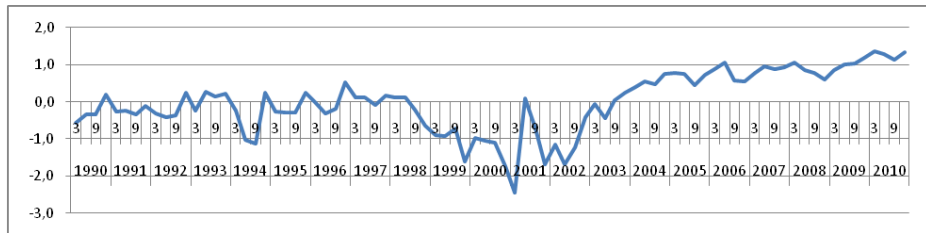
3.3.2. Finansal İstikrar Endeksinin Oluşturulması

Yukarıda nasıl hesaplandığı detaylı olarak verilen Aracılık Fonksiyonu, Aktif Kalitesi, Kârlılık ve Sermaye Gücü bileşenlerinden hareketle, aşağıdaki formülasyon çerçevesinde Finansal İstikrar Endeksi (Fİ) oluşturulmuştur.

$$Fİ_t = \frac{(AF_t - \mu_{AF})}{\sigma_{AF}} + \frac{(AK_t - \mu_{AK})}{\sigma_{AK}} + \frac{(K\hat{A}_t - \mu_{K\hat{A}})}{\sigma_{K\hat{A}}} + \frac{(SG_t - \mu_{SG})}{\sigma_{SG}}$$

Yukarıda yer alan formülasyondaki AF:Aracılık Fonksiyonu, AK: Aktif Kalitesi, KÂ:Kârlılık, SG: Sermaye Gücü, μ : ortalama, σ : standart sapmayı temsil etmektedir. Buna göre hesaplanan Fİ'nin araştırma dönemindeki seyri aşağıdaki Grafik 9'da verilmiştir.

Grafik 9: Finansal İstikrar Endeksi 1990-2010



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Daha önce alt bileşen ve göstergelerin seyrinde de görülen 1994 ve 2001 yıllarındaki kriz sürecinin ciddi etkisi, Fİ'de de kendini net bir şekilde göstermiştir. Bu durumda finansal istikrarın ekonomik ve finansal kriz

dönemlerinde sergilediği kötüleşmelerin, Fİ'ye doğrudan yansıdığını söylemek mümkündür. Ayrıca finansal istikrarsızlığın en önemli göstergelerinden olan banka iflaslarının da Fİ'ye yansıyor yansımadağı önemlidir. İlgili bankacılık otoriteleri tarafından 1990-2010 döneminde toplam 25 bankanın yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiştir. Bu bankaların temel sorunları; sermaye yetersizliği, mali yapılarındaki ağır sıkıntılar ile banka kaynaklarının suiistimal edilmesi olmuştur.⁶¹

90'lı yılların en önemli ekonomik krizi olan 1994 krizinde üç banka TMSF'ye devredilmiştir. Bu bankalar, Nisan 1994 tarihinde TMSF'ye devredilen TYT Bank, Marmara Bank ve Impex Bank olmuştur.⁶² İkinci devir süreci 1997-1998 yıllarında Asya ve Rusya krizleri döneminde gerçekleşmiştir. Kasım 1997'de Türk Ticaret Bankası, Aralık 1998'de de Bank Ekspres TMSF'ye devredilmiştir. 1999 yılında altı banka daha TMSF'ye devredilmiştir. Ocak 1999'da Interbank ve Aralık 1999'da Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Esbank ve Sümerbank TMSF'ye intikal etmiştir. 2000 yılında ise, Eylül ayında Kıbrıs Kredi Bankası'nın, Ekim'de Bank Kapital'in ve Etibank'ın ve Aralık ayında Demirbank'ın yönetimi ve denetimi TMSF'ye geçmiştir. Cumhuriyet tarihinin en önemli ekonomik krizlerinden birisinin en şiddetli şekilde yaşandığı 2001 yılında ise, Şubat ayında Ulusal Bank, Mart'ta İktisat Bankası, Temmuz ayında Kentbank, EGS Bank, Bayındır Bank, Site Bank ve Tarih Bank, Kasım'da ise Toprak Bank TMSF'ye devredilmiştir. Krize yönelik olarak önemlerin alındığı 2002 yılının Haziran ayında Pamukbank ile çok ciddi suiistimallerin ortaya çıktığı İmar Bankası Temmuz 2003'te TMSF'ye intikal etmiştir.⁶³ Bu bağlamda Grafik 9'da görülen Fİ'nin kötüleştiği dönemler ile yukarıda sıralanan banka devir tarihleri arasındaki paralellik, Fİ'nin bankacılık sistemindeki temel sorunları yansıtması bakımından son derece önemli bulunmaktadır.

Esasında yukarıda sıralanan banka devirleri Türk Bankacılık Sistemi'nde, özellikle kriz dönemlerinde yaşanan tüm sorunları tek başına göstermemektedir. Bu devirler dışında, mali ve organizasyonel durumları kötüleşen bankalara yönetici atanması veya bu bankaların yönetim ve denetiminin devralınması (Adabank) gibi tedbirler de uygulanmıştır. Ayrıca özellikle 2001 döneminde; devir ve birleşmelerin teşvik edilmesi sonucu bazı bankalar (Körfez Bank, Osmanlı Bankası gibi) gönüllü olarak başka bankalara devrolmuş, bir kısım bankaların ortaklık yapıları değişmiş ve yapılan reform çalışmaları çerçevesinde bir takım bankalara sermaye desteği sağlanmıştır (Recapitalization Süreci). Yine bu dönemde; sorunlu alacakların yapılandırılması (İstanbul ve Anadolu Yaklaşımı), İhlas Finans Kurumu'nun tasfiye sürecine girmesi ve ciddi nakit ve sermaye açıkları olan

⁶¹ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 15.

⁶² TMSF, http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=22 (30.07.2011).

⁶³ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 14, 23, 43.

kamu bankalarının iyileştirilmesi gibi bankacılık kesimine yönelik ilave önlemler ve destekler de sağlanmıştır. Alınan önlem ve sağlanan desteklerin en bariz göstergesi ise 2001 yılı ortasında Fİ'de göze çarpan güçlü düzelme atağıdır. Bu dönemde TMSF'ye devredilen bankalara yönelik sermaye enjeksiyonu ve Hazine'nin bankalara yönelik iç borç takası bankacılık sistemine çok önemli bir katkı sağlamıştır.

Diğer taraftan Fİ'nin üç ayrı dönem itibarıyla detaylı analiz edilmesinde fayda görülmektedir. Araştırma dönemi yaklaşık 20 yıllık bir sürece işaret ettiği için bu dönemdeki anî değişimler yanında, yapısal bazı dönüşümlerin de önemli olduğu şüphesizdir. Dolayısıyla tüm dönemi tek bir yaklaşımla ele almanın eksik kalabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle, izleyen bölümlerde Fİ'nin 1990-2010 yılları arasındaki gelişimi, 1990-1998, 1999-2002 ve 2003-2010 şeklinde üç döneme ayrılmak suretiyle, bu dönemlere ilişkin önemli ekonomik ve siyasi gelişmeler bağlamında, makro bir çerçevede ele alınacaktır.

3.3.2.1. Finansal İstikrar Endeksi 1990-1998

Türkiye'nin ekonomik olarak dışa açılması ve finansal serbestleşme süreci, 1980-83 dönüşümü ile başlayarak, 1989'da tam konvertibiliteye geçilmesiyle birlikte tamamlanmıştır. Böylece 1989 sonrasında, Türkiye ekonomisinin temel tasarruf ve yatırım stratejisinin büyük oranda "*uluslararası finans piyasalarının faiz ve döviz kuru sinyallerince*" belirlendiği bir döneme girilmiştir. Kısaca yüksek yurtiçi faiz ve düşük döviz kuru şeklinde özetlenebilecek bir politika seçeneği ile cezbedilen kısa vadeli (spekülatif) yabancı sermaye, hem yüksek kamu açıklarının finansmanına yardımcı olmuş, hem de Türkiye ekonomisinin "*ithalat ve tüketim hacmini genişleterek*" 1990'ların ekonomik paradigmasının alt yapısını oluşturmuştur.⁶⁴

Türk Lirası konvertibiliteye geçtikten ve sermaye hareketleri serbestleştirildikten sonra, bu dönemdeki temel ekonomik politikalar, "*sıcak para hareketlerinden faydalanma stratejisi üzerine kurulmuştur*". Bu strateji temelinde 90'lı yıllarda kontrollü esnek kur politikası uygulamasına devam edilmekle birlikte, ihracatı artırmak için 80'li yıllarda uygulanan zayıf TL politikası yerine, kronik hale gelen yüksek enflasyonla mücadele için kur, gizli çapa olarak kullanılmış ve bu şekilde 1989-1994 ve 1994-2000 yılları arasında TL sürekli olarak değer kazanmıştır. Sermaye hareketlerine serbesti tanınmasının 90'lı yıllar boyunca iki önemli sonucu olmuştur. Artan sıcak para miktarına bağlı olarak likidite artmış, bu yolla devletin harcamalarının borçlanmayla finansmanı ve TL'nin değer kazanması ile

⁶⁴ Erinç YELDAN, **Finansal Serbestleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, Türkiye Ekonomisi (Editör Mustafa ÖZER) 8. Ünite, Anadolu Üniversitesi, Yayın No:1579, Eskişehir, Ekim 2004, Sf. 189-199.

ucuzlayan ithal ürünlerin finanse edilmesi sağlanmıştır. Bu çerçevede 90'lı yıllarda reel faizlerin çok yüksek düzeylerde gerçekleştiği, sıcak para girişi ve büyüme arasında kuvvetli bir ilişki olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bahis konusu ekonomik strateji büyük oranda yurtdışından gelecek sıcak para üzerine kurulmuş olup yüksek dış ticaret açıkları ve bozulan bütçe dengesi programın temel eksikliklerini oluşturmuş ve sıcak para akışının sektöre uğraması ekonomik krize davetiye çıkarmıştır.⁶⁵

Bu noktada, 1994 yılı öncesinde “sıcak para politikası” çerçevesinde gerçekleşen bazı makro ekonomik göstergeler son derece dikkat çekmektedir. Öncelikle mevcut sıcak para politikasının ilk sonucu olarak sadece 1989-1990 arasında Türk Lirası % 45 oranında değer kazanmıştır. Bu şartlar altında ithalatın ucuzlamasıyla birlikte, 1993 yılına gelindiğinde dış ticaret açığı bir önceki yıla göre 8 milyar dolardan 14 milyar dolara yükselmiş ve cari açığın milli gelire oranı % 0,6'dan % 3,5'e fırlamıştır. Ayrıca 1990 yılında kamu borcunun milli gelire oranı % 6 seviyesindeyken 1993 yılında % 17'ye yükselmiş ve 1994 sonrasında ise bu oran % 22'ye çıkmıştır.⁶⁶

Yukarıda anlatılan genel strateji çerçevesinde 1990-1993 döneminde yaşanan hızlı ekonomik büyümeden sonra dış ticaret açıklarının artması ve kamu borç stokunun sürdürülemez boyuta gelmesi, mevcut portföy (sıcak paranın) yatırımlarının yurtdışına çıkması ile Türk Ekonomisi 1994 yılı içerisinde kriz sürecine girmiştir. *“1994 yılında ekonomi %5,5 küçülmüş, enflasyon %106'ya fırlamış ve bu krizle 1990'lı yılların ilk konjonktürel dalgalanması gerçekleşmiştir.”*⁶⁷

Sıcak para politikası sonucu yaşanan ilk ciddi tahribat olan 1994 krizi, iki hususu ön plana çıkarmıştır. Sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasına dayanan bu ekonomik model içerisinde, “piyasa” olarak nitelendirilen uluslararası ve uluslararasılaşmış yerli parayla zıtlaşmanın (daha doğrusu bu parayı kontrol etmenin) pek mümkün olmadığı ve cari açığın aşırı yükselmesine izin verilmemesi gerektiğidir. Bu çerçevede, mevcut ekonomik modelden vazgeçilmediği göz önünde bulundurularak, yeni bir şokun yaşanmaması için ülkeye giren sıcak paranın kuru aşırı değerlemesine izin verilmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla 1995 sonrasında “enflasyon kadar devalüasyon” şeklinde özetlenen bir “reel kur hedeflemesi”ne geçilmiştir. “Reel kur hedeflemesi”yle Merkez Bankası geçmiş enflasyon verilerinden hareketle gelecekteki kur seviyesini açıklamaya başlamış ve bu amaçla gerektiğinde döviz kuruna müdahale etmiştir. Böylece, dış ticaret açığının kontrol altına alınması suretiyle, uygulanmakta olan sıcak para politikasına

⁶⁵ A. MÜSLÜMOV, C. ÖZYILDIRIM, M. HASANOV, **Döviz Kuru Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanan Döviz Kuru Sistemlerinin Ekonomiye Etkileri, Bölüm 8: 1990 Yılından Günümüze Türkiye Ekonomisi**, TÜGIAD Yayınları, İstanbul, 2003, Sf. 105-116.

⁶⁶ Selim SOMÇAĞ, **Türkiye'nin Ekonomik Krizi Oluşumu ve Çıkış Yolları**, 2006 Yayınevi, 3. Basım, 2007, İstanbul, Sf. 37-42.

⁶⁷ MÜSLÜMOV, ÖZYILDIRIM, HASANOV, a.g.e., Sf. 105-116.

dayalı ekonomik modelin devamı mümkün hale gelmiştir. Fakat “reel kur hedeflemesi”yle birlikte, 1995-1999 döneminde enflasyon da % 70-90 bandında kronikleşmiştir.⁶⁸

1994 krizinin etkilerinin atlatılmasından sonra ekonomi görece hızlı bir büyüme sürecine girmiştir. Ancak döviz kurunun kontrol altına alınabilmesi ve yüksek kamu finansman ihtiyacının karşılanabilmesi için kamunun yüksek reel faiz vermesi gerekmiştir. Nitekim dolar bazında yıllık reel getiri 1995 ve 1996 yıllarında % 33 ve % 37 seviyelerine çıkmış ve faiz kazancı sanayi şirketlerinin dahi en önemli gelir kalemi haline gelmiştir. Söz konusu yüksek reel faizin cazibesıyla 1995 tarihinden itibaren ülkeye giren sıcak para tekrar yükselişe geçmiş, 1996, 1997 ve 1998 yıllarında sırasıyla 7, 6 ve 6 milyar dolar yıllık net sermaye girişi gerçekleşmiştir. Ülkeye giren sıcak paranın da etkisiyle 1995, 1996 ve 1997 yıllarında toplam milli gelir %7,9 %7,4 ve % 8 gibi yüksek büyüme hızları yakalamıştır. Kamu finansman ihtiyacı ve yüksek reel faizler sonucunda ise, 1990-1999 dönemi boyunca toplam iç borç stoku reel olarak % 385 oranında artarak, milli gelirin % 6’sından % 29’una çıkmıştır.⁶⁹

Bu şekilde Türkiye, 1994-1999 döneminde de yüksek reel faiz ve güçlü TL politikalarıyla beraber, daha önceki döneme benzer ikinci bir sancılı büyüme sürecine girmiştir. Ayrıca, Türkiye’nin 1996 yılında Avrupa Gümrük Birliği’ne katılmasıyla birlikte, ithalatı kısıtlayıcı önlemlerin büyük oranda kaldırılması dış ticaret dengesini daha da bozmuştur. Bu çerçevede, “1998-1999 döneminde Türkiye’nin 90’lı yıllardaki ikinci konjonktürel dalgalanmasının sonuna gelinmiştir.” 1998 yılında yavaşlayan ekonomik büyüme, 1999 yılında % 6,1 oranında daralmıştır. Bu sonucun meydana gelmesinde; “1998 yılında yeni IMF programı ile uygulanmaya başlanan sıkı para ve maliye politikaları” ile Uzakdoğu ve Rusya krizlerinin tetiklediği yabancı sermaye çıkışları gibi negatif neticeler de önemli rol oynamıştır.⁷⁰

Öte yandan Türkiye’de 90’lı yıllar, koalisyon hükümetlerinin kısa süreli görev yaptığı dalgalı bir siyasi atmosferde geçmiştir. Dolayısıyla bu süreç, gerek siyasi ve gerekse ekonomik krizlerin sık yaşandığı bir dönem olmuştur. Ayrıca bu dönem, Türkiye’nin kurumsal ve yapısal dönüşümlerinin bir türlü gerçekleştirilemediği, IMF destekli ekonomik programların sürekli gündemde olduğu ve temel makroekonomik dengesizliklerin kronikleştiği bir zaman dilimi olmuştur. Nitekim Sak ve Özatay (2006) 1990’lı yıllarda Türkiye ekonomisinin önemli potansiyeline rağmen, büyümede aşırı dalgalanmalar, yüksek ve kronik enflasyon, kamu açıkları, mali disiplinsizlik, siyasi ve makroekonomik belirsizlik ortamı, yüksek faiz oranları, ekonomik krizler, terör olayları ve 1999 depremi gibi nedenlerden dolayı çok kötü bir

⁶⁸ SOMÇAĞ, a.g.e., Sf. 42-47.

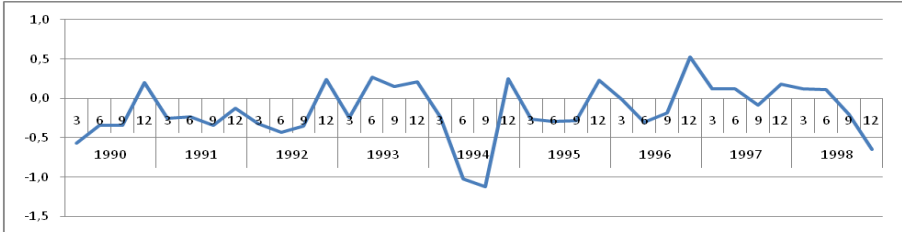
⁶⁹ SOMÇAĞ, a.g.e., Sf. 53-58.

⁷⁰ MÜSLÜMOV, ÖZYILDIRIM, HASANOV, a.g.e., Sf. 105-116.

performans sergilendiğini belirtmektedir.⁷¹ Bununla birlikte Çağlar (2010); Türkiye'de, 1981-1990, 1991-2000, 2001-2010 şeklinde üç farklı dönem için hesaplanan yıllık ortalama reel gayri safi milli hâsıla artış oranına göre, özellikle son iki dönem arasında toplamda ciddi bir büyüme hızı farklılığı olmadığını ifade etmektedir. Her üç dönem için yapılan reel büyüme hızı hesaplamaları sırasıyla, % 5,25, % 4 ve % 4,22 şeklinde gerçekleşmiştir. Buna göre, sözü edilen üç dönem arasında en kötü reel büyüme hızı dönemi % 4 ortalama ile 1991-2000 arası olmuştur.⁷²

Yukarıda verdiğimiz makro ekonomik çerçeve, Türkiye'de 1990-1998 döneminde finansal istikrarın durumunu yansıtmaya açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda Grafik 10'da yer alan Finansal İstikrar Endeksi'nden (1990-1998), 1994 yılındaki ekonomik krizin sonuçları ve 1998 yılından itibaren etkisini göstermeye başlayan ikinci ciddi daralma süreci net bir şekilde görülmektedir.

Grafik 10: Finansal İstikrar Endeksi 1990-1998



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

1990-1998 döneminde sözünü ettiğimiz iki kuvvetli bozulma eğilimi dışında da finansal istikrarın görece dalgalı bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. Körfez savaşının aktif olarak başladığı 1991 yılı ilk çeyreğinde, 1993 yılının başında, 1995 yılının ilk bölümünde, 1996 yılının ilk altı ayında ve 1997 yılının büyük kısmında Finansal İstikrar Endeksi'nde önemli düşüşler gözlenmektedir. Bu durum, 1990-1998 döneminde finansal istikrarın genel eğiliminin mevcut makro ekonomik ve siyasi çevreye büyük oranda paralel gerçekleştiğini göstermektedir.

⁷¹ Güven SAK ve Fatih ÖZATAY, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Dönüşümü: İntibak Yönetimi, Risk Yönetimi ve Rekabet Gücü için Yeni Gündem**, Konferans Sunumu, 28 Nisan 2006, Konya,

http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1256563181r2280.Turkiye_Ekonomisinin_Yapısal_Donusumu_Intibak_Yonetimi_Risk_Yonetimi_ve_Rekabet_Gucu_icin_Yeni_Gundem_GU_VENSAK_FATİHOZATAY.pdf (15.06.2011).

⁷² Esen ÇAĞLAR, **Türkiye'nin Temel Sorunu Orta Vadeli Bir Büyüme Hikâyesinin Olmamasıdır**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 01.02.2010, <http://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi-tepav/s/1905> (30.06.2011).

3.3.2.2. Finansal İstikrar Endeksi 1999-2002

Önceki başlık altında, 1999 yılına kadar ülkemizde uygulanan temel ekonomik strateji ve politikaların, yüksek dış ticaret açığı ve kamu borçlanma gereği gibi sorunlara yol açtığı ve bu sorunların, büyük oranda sıcak para ile finanse edildiği ifade edilmişti. 1999 yılına gelindiğinde, Türkiye bu ağır sorunlar yanında 17 Ağustos ve 12 Kasım tarihlerinde Marmara Bölgesi'nde gerçekleşen şiddetli depremler ile sarsılmış ve ciddi ekonomik kayıplar meydana gelmiştir.

1990'lı yıllar boyunca kamu gelirlerinin üzerinde harcama yapılması, vergi gelirlerini artıracak yeterli önlemlerin alınamaması ve bütçe açığının karşılanması amacıyla yüksek reel faizlerle borçlanılması 1999 yılında, kamunun toplam faiz harcamalarının milli gelirin % 22'sine ulaşmasına neden olmuştur. Faiz harcamaları aynı dönemde toplam vergi gelirlerinin dörtte üçünü aşmış ve tarım kesiminde üretilen katma değere eşit hale gelmiştir. Bu durumun genel ekonomik dengelere etkisi yanında, gelir dağılımı üzerindeki bozucu etkisi de yüksek boyutlarda olmuştur.⁷³ Esasında kamudan faiz transfer edilmesine dayanan bu yapı, iç borç stokunun vadesinin kısa ve faizinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim faiz harcamaları tek başına 1999 bütçesinin % 38'ini teşkil etmiştir.

1997-1998 yıllarında Asya ve Rusya'da meydana gelen ekonomik krizler Türkiye'yi de yakından etkilemiştir. Yüksek cari açık sorunuyla karşı karşıya olan Tayland'ın finansal piyasalarında Temmuz 1997'de önemli bir dalgalanma ile kriz tetiklenmiş ve diğer Asya ülkelerine yayılmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin ekonomik göstergelerinde önemli bir değişiklik olmamasına rağmen, uluslararası sermayenin anî hareketleri nedeniyle, kısa vadeli kamu borçlanma faizleri daha önce % 90-100 bandında hareket ederken, bir anda Ağustos 1997'de % 120'lere çıkmış ve Nisan 1998'e kadar da eski seviyelerine gelememiştir. Aynı şekilde Ağustos 1998'de başlayan Rusya krizi de Türkiye'yi bu sefer daha yakından etkilemiştir. Kapitalist sisteme entegrasyon sürecinden geçen Rusya'nın kontrolsüz şekilde borçlanması, uluslararası sermayenin tedirgin olmasına neden olmuş ve sıcak para Rusya'yı terk etmeye başlamıştır. Rusya krizi Türkiye'den 1998 yılında 2,2 milyar dolar net sermaye çıkışına sebep olmuş, Temmuz 1998'de % 80 civarında olan kamu borçlanma faizleri bir ay içinde % 140'lara ulaşmıştır. Dolayısıyla bozulan kamu mali dengesinin ve cari açık finansmanın da etkisiyle, 1995-1997 döneminde % 7-8 aralığında seyreden ekonomik büyüme 1998'de sadece % 3,8 olabilmıştır.⁷⁴

⁷³ Oktay YENAL, **Cumhuriyet'in İktisat Tarihi**, T. İş Bankası Kültür Yayınları, I. Baskı, 2010, İstanbul, Sf. 153-156.

⁷⁴ SOMÇAĞ, a.g.e., Sf. 67-70.

Görüldüğü üzere, 90'lı yıllar boyunca biriken ekonomik ve finansal riskler 2000 yılının arifesinde ciddi bir düzeye ulaşmış, enflasyon, bütçe dengesi, kamu borçlanma ihtiyacı ve ödemeler dengesi gibi temel makroekonomik göstergeler kırılganlıkların arttığına işaret etmiştir. Türkiye 1999 yılının sonunda % -6,1 ekonomik daralma, % 70 enflasyon ve % 106 ortalama yıllık bileşik Hazine borçlanma faizi ile “*son derece karamsar bir görünüm*”le karşı karşıya kalmıştır.⁷⁵ Dolayısıyla Türkiye 2000 yılına yeni bir IMF programı ile girmiştir. Bu programın en dikkat çeken tarafı ise artış hızı önceden açıklanmış bir döviz kuru rejiminin olmasıdır. 2000 yılının başından itibaren 1,5 yıl boyunca döviz kurunun günlük olarak ne değerler alacağı açıklanacaktır. Bu sürenin sonunda ise kur, giderek genişleyen bir aralık içinde dalgalanacaktır. Programın temel amacı enflasyonla mücadeleyi sadece sıkı maliye ve para politikasına bırakmamak, bu politikaları enflasyonda oluşan uzun soluklu ataleti kırarak başka mekanizmalarla desteklemektir. Ancak bu programda, teorik olarak olması gereken ücret ve fiyat artışı sınırlamalarına yer verilmemektedir. Ayrıca, IMF tarafından Merkez Bankası bilançosu üzerinde parasal bir kontrol mekanizması da konulmuştur.⁷⁶

2000'li yıllarda Türk Bankacılık Sektörü'nün genel durumunun da ayrıca dikkate alınmasında fayda bulunmaktadır. Öncelikle, IMF ile imzalanan yeni ekonomik programa göre, kronik bir nitelik kazanan enflasyonun sabit döviz kuru çapasıyla düşürülmesinin hedeflenmesi, Türkiye'deki finansal aktörlerin döviz açık pozisyonu alma ve taşıma iştahını daha da artırmıştır. Zira önümüzdeki bir buçuk yıllık dönemde döviz kurunun ne olacağı TCMB tarafından ilan edilecektir. Bu tür bir ortam, zaten yüksek olan kamunun borçlanma gereği ve düşmeyen faizler sebebiyle finansal kurumların döviz pozisyonlarını açarak TL üzerinden önemli kazançlar elde etmesine olanak sağlamıştır.

Diğer taraftan, 1994 yılında yaşanan ciddi devalüasyon ve 1997-1998 döneminde Asya ve Rusya krizleri ile ilave darbeler alan Türk Bankacılık Sistemi, 2000'li yıllara gelindiğinde ağır yapısal sorunları bünyesinde taşımaktaydı. Ayrıca 1994 krizinden sonra hâlihazırdaki sorunlara rağmen, yeni sermayedarlara kamu borçlanma gereğinin sunduğu yüksek kazanç beklentisinin de etkisiyle Türkiye'de yeni bankacılık lisansları verilmiştir. Bu durum sektördeki banka sayısını artırmakla birlikte, rekabeti de aşırı şekilde körüklemiştir. Bankalar arasında kaynak toplama konusunda şiddetli bir yarış başlamıştır. Toplanan kısa vadeli fonlar ya uzun vadeli hazine kâğıtlarına yatırılmış ya da kötü niyetli banka patronlarının grup şirketlerine kaynak olarak aktarılmıştır. Bu yapı döviz pozisyonunu açmanın cazip hale

⁷⁵ Mahfi EĞİLMEZ, Ercan KUMCU, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, OM Yayınevi, 2. Baskı, 2002, İstanbul, Sf. 265.

⁷⁶ Fatih ÖZATAY, **Türkiye'de 2000-2008 Döneminde Para Politikası**, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Sayı 295, 2009, Sf. 37-65.

gelmesiyle birleştiğinde, bankacılık sektöründeki riskler de ciddi boyutlara ulaşmıştır.

Öte yandan IMF ile öngörülen 1999 ekonomik programının uygulanması sonucunda, sabit kur sistemine geçilmesi nedeniyle sıcak para girişi de hızlanmıştır. Artan sıcak para girişiyle iç tüketim ve yatırım talebi artmış, dolayısıyla 1998-2001 döneminde kur, faiz ve enflasyon arasında program öngörülere bakımından önemli sapmalar meydana gelmiştir. Nitekim program hedeflerinin aksine enflasyon oranı devalüasyon oranını önemli ölçüde aşmış ve TL aşırı değer kazanmıştır. Ayrıca, nominal faizlerdeki aşırı gerileme 2000 yılında faiz oranlarının enflasyon oranının altında kalmasına ve negatif reel faizlerin ekonomik dengeleri bozmasına neden olmuştur. Artan kredi kullanımı ve negatif reel faizler sebebiyle yükselen tüketim düzeyi, TL'nin değer kazanmasının ve ithalatın artmasının yolunu açmıştır. Dolayısıyla dış ticaret açığı artış göstermiştir. Söz konusu dış ticaret açığının büyük oranda finansmanını sağlayan sıcak para akımı ise Kasım 2000'den itibaren tersine dönmüş ve toplam kısa vadeli para girişi azalmaya başlamıştır.⁷⁷ Gelişmeler Türkiye'nin cari işlemler dengesini olumsuz yönde etkilemiş ve artan döviz açığı piyasalar üzerindeki baskıyı artırmış, gerek merkezi bütçe dengesi ve gerekse kamu bankalarının borçlanma ve nakit ihtiyacı para piyasaları üzerindeki likidite ve faiz baskısını iyice yükseltmiştir.

Yukarıda zikredilen tüm bu riskler, Kasım 2000 tarihinde etkisini doğrudan göstermeye başlamış ve belirli süre ötelenen finansal kriz siyasi riskin artmasının da etkisiyle, Şubat 2001'de kaçınılmaz olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla bahis konusu IMF destekli ekonomik program, Kasım 2000'de çok kuvvetli bir sarsıntı geçirmiş ve Şubat 2001'de ise tamamen çökmüştür. Kriz etkisini döviz kurları ile faiz oranlarında hemen göstermeye başlamıştır. TL ciddi oranda değer kaybetmiş ve faizler binli rakamlara ulaşmıştır. Kasım 2000'den itibaren 2001 sonuna kadar olan dönem faiz ve döviz kuru açısından son derece hareketli geçmiş ve 2001 yılında Türkiye ekonomisi ciddi oranda (% 5,7) küçülmüştür.

Bu çöküş sürecinde muhtelif faktörler önemli rol oynamıştır. Bu sorunların başında bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sıkıntılı durum yatmaktadır. O dönemde BDDK'nın kuruluş süresi uzadığı için bankacılık sektöründe gerekli iyileştirme çalışmalarında geç kalınmıştır. Ayrıca, bankacılık sektörünün; geri ödenmeyen krediler, yüksek döviz açık pozisyonu, kamu bankalarının birikmiş görev zararları nedeniyle yüksek nakit açığı, bankacılık sektörünün çok kısa vadeli kaynak yapısı nedeniyle vade uyumsuzluğu, banka ortak ve yöneticilerinin suiistimalleri gibi ciddi sorunların tetiklediği sermaye yetersizliği gibi temel problemleri mevcuttur. Bankacılık sektörü yanında, yüksek bir orana ulaşmış cari açık, düşürülemeyen kamu borçlanma gereği ve ücret ve fiyat artışları konusunda ciddi bir tedbir

⁷⁷ MÜSLÜMOV, ÖZYILDIRIM, HASANOV, a.g.e., Sf. 105-116.

alınamaması da hâlihazırdaki sorunların ağırlaşmasına neden olmuştur.⁷⁸ Bu dönemde meydana gelen tüm bu gelişmeler zaten hassas bir dengede ilerleyen Türk Bankacılık Sektörü'nün bilançolarındaki yükleri daha da artırmıştır. Bankaların batık kredi ve sorunlu alacakları yükselmiş, açık pozisyon ve yüksek faiz sebebiyle önemli zararlar yazılmıştır. Oluşan zararlarla birlikte, bankaların iflas süreci hızlanmış, pek çok banka TMSF'ye devredilmek zorunda kalmış ve kriz derinleşmiştir.

Makroekonomik açıdan 2001 krizinin en ciddi sonuçları % 5-6'dan % 12'ye fırlayan işsizlik oranı ile sorunlu bankaların rehabilitasyonu için kamunun yüklendiği ilave borçlanmalar ile bir önceki yıl milli gelirin % 53'ü düzeyinde olan iç borç stokunun 2001 sonunda milli gelirin % 98'ine ulaşmasıdır. Dolayısıyla sonraki süreçte ekonomik öncelik kamu iç borç stokunun düşürülmesine tanınmış ve bu amaçla Gayri Safi Milli Hâsıla'nın % 6,5 oranında faiz dışı fazla hedefi benimsenmiştir.⁷⁹

Kriz döneminde mevcut ortamdaki çıkmak üzere, tekrar IMF ile pazarlığa oturulmuş ve 2001 Mayıs ortasında yürürlüğe giren Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı devreye sokulmuştur. Yeni programda çok önemli bir mali disiplin hedefi konulmuş, parasal disiplin sözü verilmiş ve özellikle bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması gündeme alınmıştır. Bu şekilde döviz çapası politikası terk edilmek suretiyle nominal bir çapa ihtiyacı ortadan kaldırılmıştır. Enflasyonun ara hedefler konulmak suretiyle kontrol altında tutulması, dünya ekonomilerinde yaşanan son gelişmeler paralelinde terk edilmiş ve gerekli şartlar oluştuktan sonra, nihai hedef olarak doğrudan enflasyon hedeflemesine geçilmesi planlanmıştır.⁸⁰

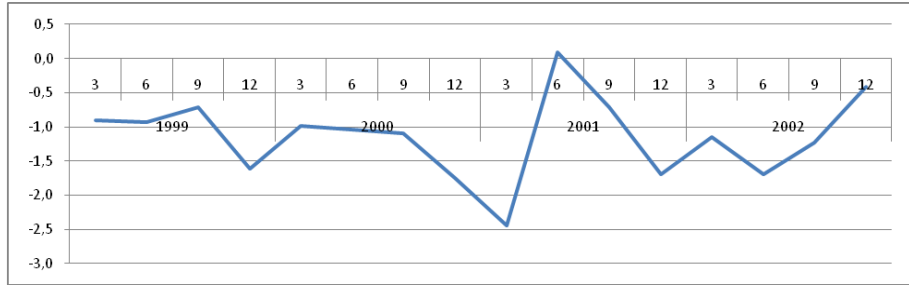
Uzakdoğu ve Rusya krizi gibi dışsal faktörler, şiddetli depremler ve ağır finansal ve ekonomik krizler gibi etkenler sebebiyle Türkiye Ekonomisi bakımından 1999-2002 dönemi son derece sancılı bir zaman dilimi olmuştur. Yaşanan bu sıkıntıların Grafik 11'de yer alan Finansal İstikrar Endeksi'ne 1999-2002 döneminde açıkça yansdığı görülmektedir.

⁷⁸ ÖZATAY, a.g.m., Sf. 37-65.

⁷⁹ Saruhan ÖZEL, **Global Dengesizliklerin Dengesi**, Denizbank Kültür Yayınları, No:22, 2008, İstanbul, Sf. 187-190.

⁸⁰ ÖZATAY, a.g.m., Sf. 37-65.

Grafik 11: Finansal İstikrar Endeksi 1999-2002



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Özellikle 1999 yılı, 2000 yılının ikinci yarılarında ve 2001 başlarında endeks ciddi biçimde negatif bir seyir izlemiştir. Kriz sürecinde oluşan ağır tahribatın baz etkisi ve alınan tedbirlerin neticeleriyle birlikte, 2002 yılından itibaren finansal istikrardaki düzelme emareleri yine Endeksten anlaşılmaktadır.

3.3.2.3. Finansal İstikrar Endeksi 2003-2010

Türkiye'nin IMF desteği ile yürürlüğe koyduğu Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Mayıs 2008 tarihine kadar öngörüldüğü üzere devam etmiştir. Bu süreçte, enflasyonla mücadele için örtülü ve açık enflasyon hedeflemesi para politikasının temelini oluştururken, kamu borçlanma gereğini düşürmek amacıyla milli gelirin % 6,5'u kadar faiz dışı fazla hedefi de maliye politikasının ana esası olmuştur. Ayrıca, önemli kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin reform edilmesi gibi adımlarla mevcut politikalar desteklenmiştir. 2001 krizi sonrasında söz konusu ekonomi politikalarının etkilerini ve krizden çıkış sürecini göstermek amacıyla beş temel makro ekonomik göstergenin 2002-2010 arasındaki seyri aşağıda Tablo 8'de verilmiştir.

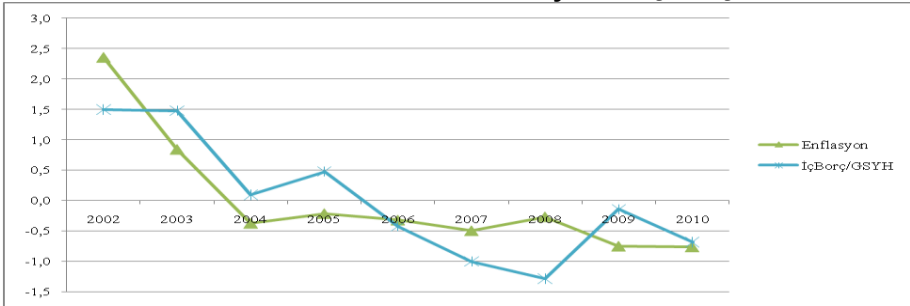
Tablo 8: Türkiye'de 2002-2010 Arasında Bazı Makro Ekonomik Göstergeler

(%)	Büyüme	İşsizlik	Enflasyon	Cari Açık/GSYH	İç Borç/GSYH
2002	6,2	10,3	29,7	0,3	42,8
2003	5,3	10,5	18,4	2,5	42,7
2004	9,4	10,8	9,3	3,3	35,8
2005	8,4	10,6	10,5	4,6	37,7
2006	6,9	10,2	9,7	6,1	33,2
2007	4,7	10,3	8,4	5,9	30,3
2008	0,7	11,0	10,1	5,7	28,9
2009	-4,8	14,0	6,5	2,3	34,6
2010	9,0	11,9	6,4	6,7	31,9

Kaynak: TCMB (EVDS) <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html>, TÜİK <http://www.tuik.gov.tr> (15.08.2011)

Yukarıda 1998 bazlı sabit fiyatlara göre GSYH büyüme hızı, yıllık işsizlik ve on iki aylık tüketici enflasyon oranları ile on iki aylık cari açığın (yıllık ortalama dolar kuru esas alınmıştır) ve yılsonu iç borç stokunun cari fiyatlara göre hesaplanan GSYH'ya oranları yer almaktadır. Bahis konusu makro ekonomik göstergeler arasında enflasyonun ve iç borcun GSYH oranının 2002 yılından itibaren önemli bir düşüş gerçekleştiği dikkati çekmektedir. Nitekim bu oranların aşağı yönlü gelişimi aşağıda istatistikî olarak standartlaştırılmış Grafik 12'de de açık bir şekilde görülmektedir.

Grafik 12: 2002-2010 Arasında Enflasyon ve İç Borç /GSYH

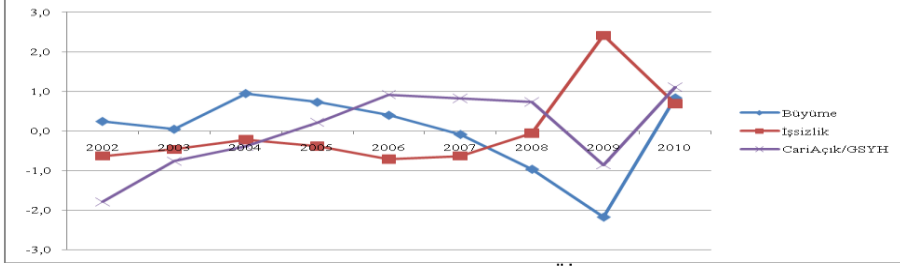


Kaynak: TCMB (EVDS) <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html> , TÜİK <http://www.tuik.gov.tr> (15.08.2011)

Bu çerçevede Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında uygulanmakta olan para ve maliye politikalarının program hedeflerine uygun şekilde fiyatlar genel düzeyi ve iç borç sorununun çözümlenmesi bakımından iyi sonuçlar verdiği anlaşılmaktadır. Ancak bu durumun oluşmasında uygulamada genellikle program hedefleri dışına çıkılmaması yanında, bazı dışsal faktörlerin de etkili olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Anılan dönemde dünya genelinde gelişmiş ülke merkez bankalarının öncülüğünde likidite olanaklarının artması, devlet hazinelerinin daha rahat borçlanmalarına imkân vermiştir. Ayrıca, Çin başta olmak üzere, Asya ülkelerinin düşük maliyetli üretim seferberliği ile ülkelerinin daha ucuza tüketim ihtiyacını rahatlıkla karşılaması enflasyonist baskıların oluşmasına önemli oranda engel olmuştur.

Diğer taraftan, 2002-2010 döneminde Türkiye'nin diğer temel bazı makro ekonomik göstergelerinde hem dalgalanmalar olmuş hem de kötüleşmeler yaşanmıştır. Bu dönemde ortalama olarak Türkiye yaklaşık % 5 düzeyinde büyürken, işsizlik ve dış açık sorunlarının kronikleştiği anlaşılmaktadır. Aşağıdaki standartlaştırılmış Grafik 13 bu durumu önemli oranda yansıtmaktadır.

Grafik 13: 2002-2010 Arasında Büyüme, İşsizlik ve Cari Açık/GSYH



Kaynak: TCMB (EVDS) <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html> , TÜİK <http://www.tuik.gov.tr> (15.08.2011)

Türkiye’de 2002-2010 döneminde büyüme hızı ciddi anlamda dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu sonuçta 2008-2009 döneminde etkileri görülen küresel finans krizi koşullarının önemli etkisi olduğu muhakkaktır. Zira Grafik 13’den de anlaşılacağı üzere, Türkiye’de büyüme hızı ile cari açık arasında aynı yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Uluslararası likidite koşullarının iyi olduğu zamanlarda Türkiye hızlı büyürken, tersi durumlarda GSYH’nin büyüme hızı yavaşlamakta, hatta daralmaktadır. Bir diğer sorunlu alan ise işsizlik konusudur. Bu dönemde işsizliğin % 10 civarında kronikleştiği, hatta küresel kriz sürecinde önemli bir sıçrama yaptığı görülmektedir. Ancak işsizliğin sadece Türkiye’ye özgü bir sorun olmadığı, dünya genelinde pek çok ülkenin yüksek işsizlik oranları ile yaşamak zorunda kaldığının da altı çizilmelidir. Yine de, 2002-2010 arasında Türkiye’de önemli büyüme rakamlarına rağmen, işsizliğin belli bir düzeyin altına gelememesi dikkat çekmektedir.

Netice olarak, Türkiye’nin 2001 kriz sürecinde IMF desteği ile uygulamaya koyduğu Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, para ve maliye politikalarının Program çerçevesindeki ana hedefleri doğrultusunda enflasyon ve iç borç stoku yönünden olumlu sonuçlar vermiştir. Fakat Program, Türkiye’nin iki yapısal sorunu olan tasarruf açığına bağlı dış açık ve kronikleşen işsizlik problemlerine karşı bir tedavi olamamıştır. Dolayısıyla bu durum, geçmiş tecrübeler ışığında Türkiye Ekonomisi’ndeki kırılganlıkların devam ettiğine, içsel ve dışsal, finansal ve ekonomik krizlere karşı hassas yapısının sürdüğüne işaret etmektedir.

Öte yandan 2001 krizi döneminde yaşananlar bankacılık sektöründeki yapısal sorunların çözülmesi sürecini de hızlandırmıştır. Finansal kriz sürecinden çıkmak isteyen Türkiye’nin IMF ile yaptığı yeni anlaşmanın en önemli ayaklarından birisi, bankacılık kesiminin reform edilmesi olmuştur. Bu çerçevede, bankacılık sektöründeki sorunlu bankaların sistemden çıkarılması süreci artarak devam etmiştir. Bankacılık otoritesi tarafından 1999-2003 döneminde 17 banka ve bir özel finans kurumunun Türk Bankacılık Sistemi’nden çıkarılması gerekmiştir. Bu süreçte, kamu bankalarının görev zararları sorununun çözümlenmesi, mevcut bankaların

sermaye açıklarının giderilmesi, sorunlu kredilerin yeniden yapılandırılması ve birleşmeler yoluyla sektördeki konsolidasyonun teşvik edilmesi de temin edilmiştir. Ayrıca, bankacılığın düzenleme ve denetleme işlevinin özerk bir kuruma devredilmesiyle güçlenen yasal yapı, bankacılık alanındaki düzenleme ve denetim uygulamalarının daha ciddiyetle ele alınmasına ve icra edilmesine zemin hazırlamıştır.

Delaysıyla, 2001 krizinden sonraki gelişmeler her ne kadar Türkiye açısından sosyal ve ekonomik olarak maliyetli olsa da, bankacılık sektöründe disiplinin sağlanmasına ve sektörün güçlenmesine dönük adımların atılması için önemli bir itici güç olmuştur. Bu kriz sonucunda, bankacılık sektörünün sermaye yeterliliği güçlü bir konuma gelmiş, uluslararası düzenlemelere uyum giderek artmış ve yeni bankacılık lisansları konusunda ihtiyatlı davranılarak mevcut bankaların mali yönden sağlamlaşmasına imkân tanınmıştır. Kriz sonrasında uluslararası konjonktürün ve likidite koşullarının iyileşmesi, Türkiye için son derece olumlu bir ortamın oluşmasını sağlamıştır. Bu olumlu koşulların 2004 yılında Avrupa Birliği süreci ile yeni bir ivme kazanmasıyla, Türk Bankacılık Sektörü ciddi bir atılım ve gelişim içerisine girmiştir. Özellikle 2006 ve 2007 yıllarında sektöre yabancı sermaye ilgisi yoğunlaşmış ve Türk Bankacılık Sistemi'ndeki yabancı payı artmaya başlamıştır.⁸¹ Bu durum sektördeki düzenleme ve şeffaflık eğiliminin daha da artmasına ve standartların yükselmesine olumlu katkıda bulunmuştur.

Yaşanan ağır kriz koşullarından çıkış sürecinde Türkiye, 2002 yılının sonuna doğru siyasi yönden yeni bir dönem girmiştir. 2002'nin sonuna doğru, koalisyon hükümeti deneyiminden sonra yönetime gelen tek parti iktidarıyla birlikte, risk algılaması tekrar azalmaya başlamış ve güçlü maliye politikalarının da etkisiyle Türkiye Ekonomisi iyi bir büyüme hızını yakalamıştır. Buna karşılık 2003 başında Irak işgalinin başlaması yeni bir şok dalgası meydana getirmiştir. 2005'in sonlarına doğru ise uluslararası piyasalarda Türkiye'nin kredi riskinin tarihsel olarak düşük bir düzeye inmesi, kamu kesimi borçlanma gereğinin önemli oranda düşmesi ve bankacılık sektörünün daha sağlıklı bir yapıya kavuşması yeni bir döneme kapı açmıştır. Hükümetin 2006-2008 döneminde IMF ile yeni bir anlaşma yapacağını açıklaması piyasalardaki güven ortamını artırmıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği sürecinin hız kazanması ve gerekli reformların yapılacağı yönündeki inanç kuvvetlenmiştir. Fakat Mayıs 2006'da, küresel piyasalarda gözlenen ani dalgalanma Türkiye'yi de etkileyerek döviz kurlarının ve faizlerin sıçramasına neden olmuştur. Küresel mali piyasalardaki risk algılamasının azalmasıyla piyasalardaki gerginlik de azalmıştır. Ancak bu kez 2007'nin ilk aylarından itibaren Türkiye'de siyasi gerilim tekrar yükselmeye başlamıştır. Ayrıca, bu dönemde dünya genelinde hem enerji hem de gıda fiyatlarında çok ciddi artışlar yaşanmıştır. 2008 yılında ise dünya ABD'de başlayan küresel mali krizle karşı karşıya kalmış ve

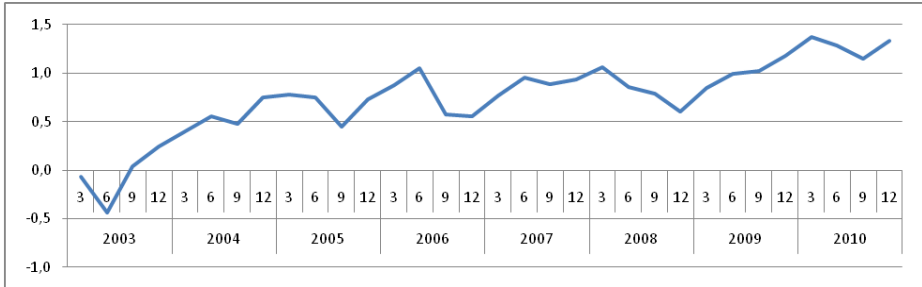
⁸¹ ÖZEL (2008), a.g.e., Sf. 268.

belirsizlikler artmıştır. Döviz kurlarında, faizlerde ve Türkiye'nin kredi riskinde ciddi oynaklıklar yaşanmıştır.⁸²

Uluslararası Finans Sistemi açısından her şeyin son derece olumlu bir patikada ilerlediği düşünülen bir zamanda, 2007 ortasından itibaren etkisini ABD'de göstermeye başlayan küresel finans krizi, Eylül 2008'den itibaren gelişmekte olan ülkelere de tesir etmeye başlamıştır. Dolayısıyla, Türk Bankacılık Sistemi'nin bu ortamdan etkilenmemesi mümkün olamamıştır. Ancak, bu krize Türk Bankacılık Sektörü yukarıda anlattığımız gelişmeler neticesinde oldukça güçlü bir şekilde girmiştir. Nitekim uluslararası likidite ve kredi kanallarının daralması sonrasında Türk Bankalarının yurt dışından kaynak temininde zorluklar ve ciddi faiz artışları görülmüştür. Ayrıca, risk algılamasının yükselmesiyle birlikte rezerv paralara olan talep artmış ve bu durum döviz kurlarının yükselmesine neden olmuştur. Azalan risk iştahı bankacılık sektörünün kredi mekanizmasının çalışmasını da etkilemiştir. Yükselen kredi faizleri kredi kullanımını azaltmış ve mevcut kredilerin bir kısmının ödenememesine neden olmuştur. Ayrıca, yurt dışındaki talep azalışı ve akabinde yurt içindeki talep azalışı reel sektör firmalarının da sıkıntıya girmesine neden olmuş, kredi geri ödemelerindeki sorunların artmasıyla birlikte takibe düşen kredilerde bir artış gerçekleşmiştir.

Yukarıda özetlediğimiz olay ve gelişmelerin izdüşümlerinin Grafik 14'deki Finansal İstikrar Endeksi'ne (2003-2010) birebir yansıdığını söylemek mümkündür. Öncelikle 2001 krizinden sonra finansal istikrarda gözlenen iyileşme süreci, 2003 yılından itibaren olumlu bir aşamaya gelmiş ve bu olumlu seyir, her ne kadar bazı dalgalanmalar gözlenirse de, sonraki yıllarda önemli oranda korunmuştur.

Grafik 14: Finansal İstikrar Endeksi 2003-2010



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Endeksten, 2003 yılında yaşanan Irak işgalinin finansal istikrarı olumsuz etkilediği, 2004 ve 2005 yıllarında küçük boyutlu dalgalanmalar yaşandığı ve 2006 yılında küresel piyasalarda görülen şiddetli sarsıntının finansal istikrara negatif yönde tesir ettiği açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Ayrıca Endeksten,

⁸² ÖZATAY, a.g.m., Sf. 37-65.

2008 yılında dünya çapında etkileri görölmeye başlanan küresel finans krizinin, Türkiye’de finansal istikrar üzerinde sınırlı da olsa olumsuz sonuçları olduğu ve 2009 yılında küresel mali krizin bu etkilerinden kurtulmaya başlandığı hususu görölmektedir. 2010 yılında ise, bazı Avrupa Birliği üyesi ölkeler başta olmak üzere, batılı ölkelerin kamu borç yüklerinin ortaya çıkardığı risklerin ve küresel finans krizinin etkilerinin henüz ortadan kalkmadığı yönündeki verilerin, finansal istikrar üzerindeki negatif neticeleri Finansal İstikrar Endeksi’nden (2003-2010) görölmektedir.

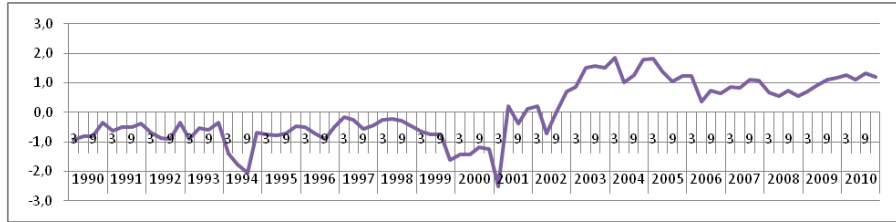
3.3.3. Bankacılık Düzenleme Göstergeleri

Analizimiz açısından finansal istikrarın somutlaştırılması kadar bankacılık düzenlemelerinin de bazı göstergeler yoluyla rakamsallaştırılması son derece önemlidir. Daha önceki bölümlerde hem genel olarak hem de atfedilen önem derecesine göre bankacılık düzenlemeleri konusunda detaylı açıklamalar yapılmıştır. Dikkat edileceği üzere, gerek atfedilen önemin büyük olması ve gerekse sayısallaştırılmasının daha makul olması bakımından sermaye, likidite ve karşılıklar konusundaki düzenlemelerin bankacılık sektörü bilançosu üzerinden hesaplanacak rasyolarla ölçülmesi mümkün görölmektedir. Bu nedenle, bankacılık kesimine yönelik olarak yapılan söz konusu düzenlemelerin ve icra edilen denetimlerin banka bilançolarındaki izinden ve ortaya çıkardığı etkilerden hareketle, belirli düzenleme göstergeleri oluşturulması yoluna gidilmiştir. İzleyen bölümlerde bu dört temel bankacılık düzenleme göstergesine ilişkin bilgiler verilmiştir.

3.3.3.1. Sermaye Tedbirleri

Bankacılık düzenlemeleri ve reformları gündeme geldiğinde, ilk aklı gelen önlemler paketi genelde bankaların sermaye düzeylerine ilişkindir. Bu durumun teorik, akademik ve pratik nedenleri daha önceki bölümlerde detaylı bir şekilde incelenmiştir. Dolayısıyla, bankacılık düzenlemelerine ilişkin göstergelerin belirlenmesinde, ilk etapta ele alınması gereken konu da, bankaların sermaye düzey ve yapılarına yönelik olarak alınan önlemlerin sonuçlarının görölmeye gelmesi açısından sermaye tedbirleridir. Sermaye tedbirleri bakımından esas konu ise, banka sermayesinin niteliği ve banka bilançosu içerisindeki payıdır. En nitelikli banka sermayesi, Basel Bankacılık Kuralları’nda birinci kuşak (Tier I) sermaye olarak adlandırılan, ödenmiş sermaye, dönem ve geçmiş yıllar kârları ile kâr yedekleri toplamından oluşan ve banka bilançosunun pasifinde özkaynakları meydana getiren ana sermaye kalemidir. Bu çerçevede, 1990-2010 yılları arasında çeyrek dönemler itibariyle bankacılık sektörünün Özkaynaklar/Toplam Aktifler oranının istatistikî olarak standartlaştırılmış seyri Grafik 15’te verilmiştir.

**Grafik 15: Türk Bankacılık Sektörü Birinci Kuşak Sermaye Oranı
1990-2010**



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Yaşanan ekonomik krizlerin bankaların sermaye varlıkları üzerinde ne kadar olumsuz etkilerinin olduğu 1994 ve 2001 yıllarında bankacılık sektörünün sermaye oranından açık bir şekilde görülmektedir. Diğer dikkat çekici bir husus ise, 1990-1999 yılları arasında bankacılık sektörünün ciddi bir sermaye yetersizliği sorunu olduğu, grafiğin negatif bölgede olması ile anlaşılmaktadır. Öte yandan, yaşanan ciddi 2001 krizi sonucunda alınan çok yönlü tedbirlerle birlikte, 2002 yılından itibaren bankacılık sisteminin sermaye düzeyinde önemli bir iyileşmenin gerçekleştiği de göze çarpmaktadır. Dolayısıyla Türk Bankacılık Sektörü'nün sermaye yeterliliği bakımından 2001 krizinden sonraki dönemin bir dönüm noktası olduğu açıktır.

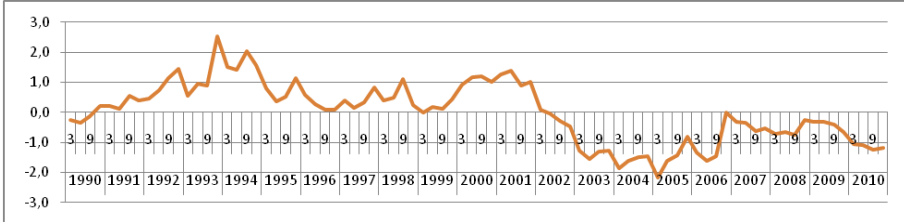
3.3.3.2. Likidite Yaklaşımı

Teorik olarak bankacılık sistemindeki sorunların önlenmesinde ve çözümlenmesinde kullanılan temel düzenleme ve destekleme araçlarından birisi de; bankaların likidite yükümlülüklerinin izlenerek, mevcut likit varlıklarının artırılmasıdır. Yaşanan küresel finans krizi sonrasında bu konudaki uluslararası gayret ve çalışmaların arttığı ve nihayetinde Basel III olarak nitelendirilen yeni bankacılık düzenleme kuralları arasında likidite önlemlerine ağırlık verildiğine daha önce detaylı bir şekilde değinilmişti. Basel III ile birlikte, bankaların bir aylık nakit akımlarına göre belirlenecek oranda (Liquidity Coverage Ratio) ve varlıklarını fonlamada kullanabileceği uzun vadeli yükümlülüklerine göre hesaplanacak oranda (Net Stable Funding Ratio) likidite sınırlamaları getirilmektedir. Uygulanması hedeflenen bu rasyolar açısından en kritik nokta, likit varlık olarak değerlendirilecek kısa vadeli nakit ve benzeri varlıklardır.

Bu çerçevede, nihaî olarak bankaların mevcut likit varlıklarının toplam aktif içerisindeki payının bir likidite düzenleme enstrümanı olarak izlenmesi ve gerekli düzenleme ve denetim tedbirlerinin alınması amacıyla kullanılması son derece önem kazanmaktadır. Zira bankacılık krizlerine karşı likit rezervlerin seviyesi ciddi bir güvence unsurudur. Dolayısıyla, banka bilançolarındaki likit varlıkların düzeyinin bir düzenleme göstergesi olarak kullanılmasının mümkün ve gerekli olduğu düşünülmektedir. Bankaların likidite yönetimlerine ilişkin ilgili yasal otoritelerce yapılan düzenleme ve

denetim faaliyetlerinin doğrudan yansımalarının, yine banka bilançolarındaki toplam likit varlıkların düzeyinden izlenmesinin sağlıklı bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, bankacılık sektörünün 1990-2010 yılları arasında çeyrek dönemler itibarıyla likit varlıklarının bilanço içerisindeki payının istatistikî olarak standartlaştırılmış gelişimi Grafik 16'da verilmiştir.

Grafik 16: Türk Bankacılık Sektörü Likit Aktifler /Toplam Aktifler Oranı 1990-2010



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Grafik 16'da, 2001 finansal krizinin bankaların likit varlıklarının seyri açısından ciddi bir kırılma noktası olduğu görülmektedir. 2001 yılından itibaren bankaların likit varlıklarının bilanço içerisindeki payının azaldığı görülmektedir. Bu durum Sermaye Tedbirleri'nde karşılaşılan seyrin tersi bir gelişime işaret etmektedir. Kanaatimizce bu yapının oluşmasında iki faktör önemli rol oynamaktadır. 1999-2002 yılları arasında Türk Bankacılık Sektörü meydana gelen ekonomik ve finansal krizlerle birlikte ciddi bir yapısal dönüşüm sürecine girmiştir. Bu süreçte, özellikle sorunlu bankaların sistemden ayıklanması ve banka bilançolarının ciddi biçimde şeffaflaştırılması, bankaların bilanço yapı ve görünümünde ciddi değişimleri de tetiklemiştir.⁸³

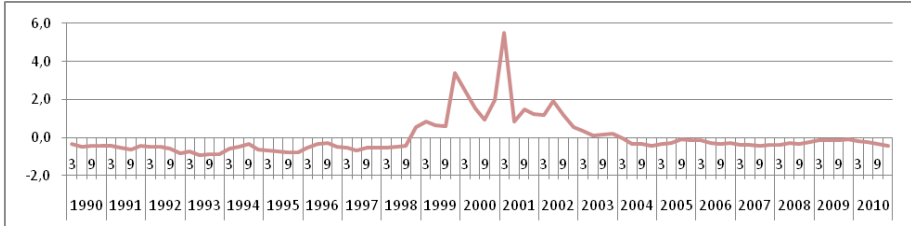
Kriz öncesi özellikle sorunlu bankaların bilançodaki likit varlıkları yapay bir şekilde yüksek gösterme gayretleri, sorunlu aktifleri gizleme çabaları ve bankacılık sisteminin muhasebe politikalarındaki gevşek uygulamaları banka bilançolarındaki likit varlıkların düzeyi konusunda ciddi tutarsızlıklara neden olmuştur. Dolayısıyla 2001 kriz sürecinde gerçekleştirilen reformlarla söz konusu sorunların büyük oranda giderilmesi, banka bilançolarındaki saydamlığı artırmış ve verilerin güvenilirliğini yükseltmiştir. Yine 2002 yılından itibaren düzelmeye başlayan makro ekonomik çevreyle birlikte, bankacılık kesimi ciddi ölçüde tekrar büyümeye başlamış ve banka bilanço yapılarında, kredi ve menkul kıymet kalemleri gibi temel yatırım araçlarının ağırlığı artış sergilemiştir. Dolayısıyla ekonomik ortamın ve beklentilerin genel olarak iyileşmesi bankaların daha az likit varlık tutmalarını teşvik etmiştir.

⁸³ BDDK (2010b), a.g.e., Sf. 14, 64.

3.3.3.3. Karşılık Politikası

Bankaların kamuya açıklanan en önemli bilgi kaynakları dönemler itibariyle yayımlanan mali tablolarıdır. Söz konusu mali tablolardaki verilerin doğru ve tutarlı olması yayımlanan bilgilerin analizi bakımından son derece büyük öneme sahiptir. Bankaların bilanço ve gelir tablosundaki veriler için en önemli dengeleyici unsur bankaların muhtelif riskler ve zarar ihtimallerine karşı ayırmış oldukları karşılık tutarlarıdır. Bu nedenle, bankacılık otoriteleri bankaların yayımladıkları bilanço ve gelir tablosunu yakından etkilemesi nedeniyle bankalarca ayrılan karşılık rakamlarını detaylı şekilde düzenlemelere konu etmekte, sıkı şekilde denetlemekte ve yakından takip etmektedir. Dolayısıyla bankaların, kredi riski başta olmak üzere, muhtemel zarar kalemleri için önceden ayırdığı karşılıkların düzeyi bir düzenleme enstrümanı olarak değerlendirilebilecektir. Ayrılan karşılıkların, özellikle banka özkaynaklarına oranı muhtemel zarar rakamlarının öngörülmesi ve mali tablolarının daha şeffaf olması bakımından da önem taşımaktadır. Bankaların muhtelif riskler için ayırmış oldukları genel ve özel nitelikli karşılıklar, hem ileride oluşabilecek zararlara karşı nispi bir güvence teşkil etmesi hem de mali tabloların gerçeğe daha yakın ve tutarlı olmasına katkı sağlaması sebebiyle dikkate değer bir düzenleme aracıdır. Bu amaçla, bir düzenleme göstergesi olarak bankacılık sektörünün ayrılan toplam karşılıklarının özkaynaklara oranının, 1990-2010 yılları arasındaki çeyrek dönemler itibariyle istatistikî olarak standartlaştırılmış seyrine aşağıdaki Grafik 17’de yer verilmiştir.

Grafik 17: Türk Bankacılık Sektörü Toplam Karşılıklar/Özkaynaklar Oranı 1990-2010



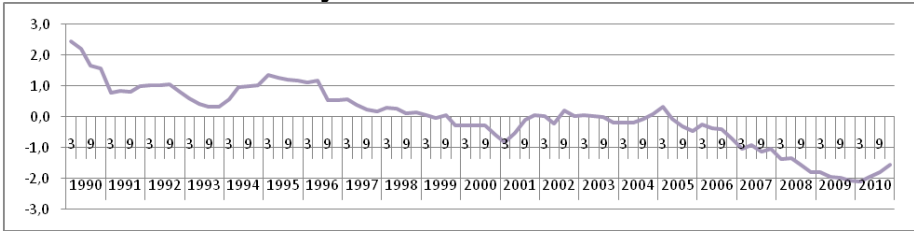
Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Türk Bankacılık Sektörü’nde 1999-2002 dönemi hariç tutulduğunda, 1990-2010 döneminde ayrılan toplam karşılıkların özkaynaklara oranı gayet istikrarlı bir trend izlemiştir. 2001 kriz sürecinde bahis konusu oranda gözlenen yüksek oynaklık ise, hem krizin boyutlarını göstermesi hem de o dönemde ayrılan karşılıklar yoluyla yapılan bilanço düzeltmelerinin büyüklüğünü yansıtmaya yönünden son derece dikkat çekicidir.

3.3.3.4. Zorunlu Karşılıklar

Esas niteliği gereği bir karşılık rakamı olan zorunlu karşılıklar, temelde bir para politikası aracı olarak kullanılmaktadır. Para politikası araçları genelde fiyat istikrarı amacıyla merkez bankaları tarafından kullanılmakla birlikte, özellikle küresel finans krizi sonrasında merkez bankalarının finansal istikrar konusundaki rollerine de büyük vurgu yapılmaktadır. Bu nedenle, son dönemde artan önemi sebebiyle merkez bankalarının temel politika araçlarından olan zorunlu karşılıkların da bir bankacılık düzenleme göstergesi olarak analizimize dâhil edilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu yolla hem zorunlu karşılıkların finansal istikrara bir katkısı olup olmadığı hem de bankacılık düzenleme aracı olarak bir etkisi bulunup bulunmadığı gösterilmeye çalışılacaktır. Dolayısıyla, bankalarca ayrılan zorunlu karşılıkların toplam yabancı kaynaklara oranının istatistikî olarak standartlaştırılmış seyri aşağıda Grafik 18’de yer almaktadır.

Grafik 18: Türk Bankacılık Sektörü Zorunlu Karşılıklar/Yabancı Kaynaklar Oranı 1990-2010



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

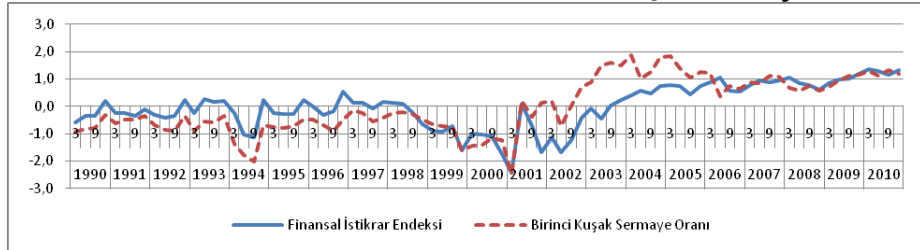
Görüldüğü gibi, zorunlu karşılıkların banka bilançoları içerisindeki ağırlığı 2010 yılına kadar zaman zaman dalgalanmalar göstermekle birlikte, sürekli gerilemiştir. Özellikle, 1991 Irak Krizi, 1994 ekonomik krizi öncesinde, 2001 krizi döneminde ve 2008 küresel finans krizi sürecinde zorunlu karşılıkların bankaların yabancı kaynaklarına oranının bariz şekilde düşüş gösterdiği anlaşılmaktadır. Öte yandan Kasım 2010 tarihinden sonra TCMB'nin zorunlu karşılıkları sıkılaştırıcı para politikası aracı olarak kullanması ile birlikte, yukarı yönlü bir hareketin başladığı da görülmektedir.

3.3.4. Finansal İstikrar Endeksi ile Bankacılık Düzenleme Göstergeleri Arasındaki İlişki

Bu bölümde esas olarak, Türk Bankacılık Sektörü verileri kullanılmak suretiyle oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksi'yle, yine hazırlamış olduğumuz Sermaye Tedbirleri, Likidite Yaklaşımı, Karşılık Politikası ve Zorunlu Karşılıklar şeklindeki dört temel bankacılık düzenleme aracının ilişkisi ekonometrik olarak analiz edilecektir. Ancak söz konusu analize geçmeden önce, oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksi ile temel

bankacılık düzenleme araçları olarak belirlediğimiz göstergeler arasındaki grafiksel ilişkinin verilmesinde fayda görülmektedir. Bu grafiksel ilişkiler istatistikî olarak bir ispat anlamına gelmemekle beraber, finansal istikrar ile mevcut düzenleme göstergeleri arasındaki eğilimin görülmesi bakımından dikkate değer bulunmaktadır. Bu çerçevede, Finansal İstikrar Endeksi ile bahis konusu oranların 1990-2010 yılları arasındaki seyrinin istatistikî olarak standartlaştırılmış hali ayrı ayrı aşağıda Grafik 19, 20, 21 ve 22'de yer almaktadır.

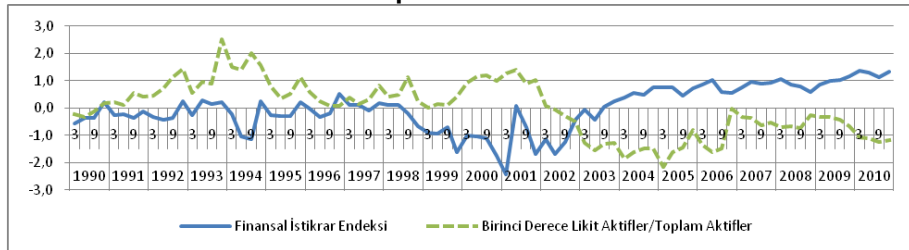
Grafik 19: Finansal İstikrar Endeksi ve Birinci Kuşak Sermaye Oranı



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Grafiksel olarak bankaların özkaynak oranı ile finansal istikrar oldukça paralel bir trend izlemektedir. Dolayısıyla iki değişken arasında yakın bir ilişkinin varlığı hemen dikkat çekmektedir. Ancak bu ilişkinin yönü ve düzeyi de önemlidir. Birinci kuşak sermaye oranı mı finansal istikrar üzerinde etkili olmakta, yoksa finansal istikrar oranı mı bankaların sermaye düzeyini etkilemektedir. Süphesiz bu ilişkinin yönü ve düzeyi diğer düzenleme göstergeleri ile birlikte oluşturulacak ekonometrik model neticesinde ortaya çıkacaktır.

Grafik 20: Finansal İstikrar Endeksi ve Birinci Derece Likit Aktifler / Toplam Aktifler

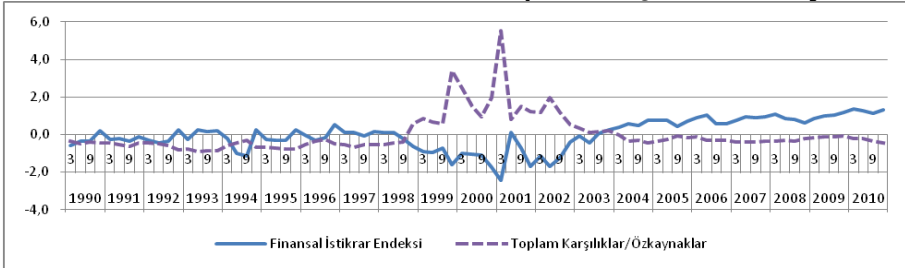


Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Bankaların likit varlıkları ile finansal istikrar arasındaki ters yönlü eğilim ilişkisi Grafik 20'de hemen göze çarpmaktadır. Aslında bu durum genel likidite yaklaşımı ile uyumlu bir sonuçtur. Zira bankaların finansal istikrarın olumlu bir seyir izlediği zamanlarda daha az likit varlık bulundurmaları, finansal kriz ve sıkıntılı zamanlarda daha yüksek likit varlık tutmaları

normaldir. Bu bağlamda mevcut ilişkinin düzeyi ve yönü konusundaki nihai sonucun kurulacak ekonometrik model neticesinde ortaya çıkacağı tahmin edilmektedir.

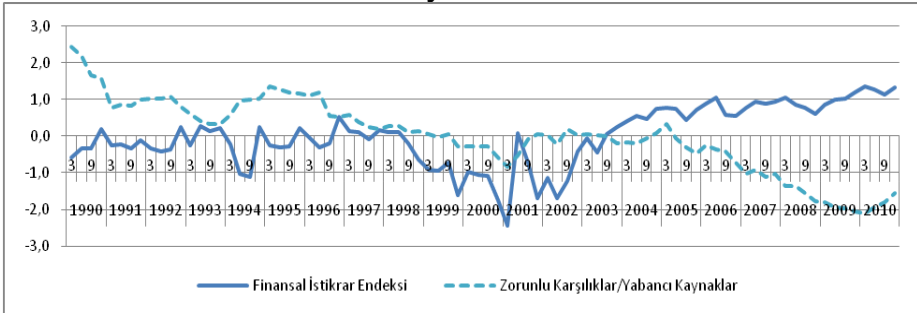
Grafik 21: Finansal İstikrar Endeksi ve Toplam Karşılıklar / Özkaynaklar



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Türkiye Tarihi'nin en şiddetli finansal ve ekonomik krizinin yaşandığı 1999-2002 dönemi dışında oldukça istikrarlı bir trend izleyen Toplam Karşılık/Özkaynaklar oranının, 1994 ve 2001 krizlerinde finansal istikrar ile görülen ters yönlü eğilim ilişkisinin tam boyutu, oluşturulacak ekonometrik model sonucunda ortaya çıkarılacaktır.

Grafik 22: Finansal İstikrar Endeksi ve Zorunlu Karşılıklar / Yabancı Kaynaklar



Kaynak: TCMB ve TBB verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

İlk bakışta, özkaynak düzeyinden farklı, likit varlık ve toplam karşılık seviyesi ile benzer şekilde finansal istikrar ile ters yönlü bir eğilim ilişkisini ortaya koyan Zorunlu Karşılıklar / Yabancı Kaynakların, bir para politikası ve düzenleme aracı olarak finansal istikrar üzerindeki etkisinin düzeyi ve yönü kurulacak ekonometrik model neticesinde netleşmiş olacaktır.

Çalışmanın konusunu oluşturan finansal istikrar modelinin tahmini gerçekleştirilirken, Finansal İstikrar Endeksi ile bu endeksi etkileyebileceği düşünülen Birinci Kuşak Sermaye Oranı, Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı, Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı ve Zorunlu

Karşılıkların Yabancı Kaynaklara Oranı şeklindeki bankacılık sektörü rasyoları analize dahil edilmiştir. Çalışma sonuçlarına geçilmeden önce, kullanılan ekonometrik analiz yöntemlerine ilişkin özet bilgiler izleyen bölümde verilmiştir.

3.3.4.1. Birim Kök Testi, Eşbütünleşme Analizi ve Hata Düzeltme Modelleri

İktisat teorisi, çoğu zaman ekonomik veya finansal değişkenler arasında uzun vadeli bir dengenin var olduğunu, kısa vadede bu dengeden sapmalar olabilese de piyasa koşulları veya müdahaleler ile dengeye dönüldüğünü ifade etmektedir. Yurdakul'a (2003) göre, ekonometrik modeller de bu uzun vadeli ilişkiler üzerine kurulmuştur. Zaman serisi içeren modellerin tahmini yapılırken dikkat edilmesi gereken ilk husus değişkenlerin durağan olması gerekliliğidir. Ekonomik veya finansal değişkenlerin zaman serileri genellikle trend veya mevsimsellik barındırmakta, bu durum ise durağan olma şartının ihlal edilmesine neden olmaktadır. Durağanlık ise, Yurdakul (2003) tarafından, incelenen zaman süresince serinin aritmetik ortalaması ve varyansının sistematik bir değişim göstermemesi veya serinin mevsimsel dalgalanmalardan arındırılmış olması olarak tanımlanmaktadır. Trend veya mevsimsellik içeren veya ortalama ve varyansı belirli periyotlarda değişim gösteren serilerin arasında, bu stokastik özellikleri elimine edilmeksizin kurulan ilişkilerin gerçek bir ilişkiyi ifade etmeyeceği belirtilmektedir. Söz konusu stokastik süreçlerin durağan olmamaları nedeniyle standart istatistik teorisiyle değerlendirilemeyeceği, aksi takdirde böyle değişkenler arasında kurulan ilişkilerin hatalı regresyon (spurious regression) şeklinde ortaya çıkabileceği kabul edilmektedir. Bu nedenlerle, ekonomik veya finansal serilerin durağanlık testinden, bir başka ifade ile birim kök (unit root) testinden geçirilmesi yaygın olarak uygulanmaktadır.⁸⁴

Bir ekonomik veya finansal değişkenin zaman serisinde trend olup olmadığı otokorelasyon fonksiyonunun (ACF) giderek azalmasından kolaylıkla anlaşılabilir. Ancak, bir seride birim kökün varlığının ACF grafiğinden gözlenmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Birim kökün varlığının tespitinde en yaygın olarak kullanılan test Dickey-Fuller (DF) testidir.⁸⁵ Birim kök testleri trend ve sabit değer varlığında da yapılabilmektedir. Durağan olmayan bir seri, y_t dereceden farkı alındığında durağan hale geliyorsa, o seri d dereceden bütünleşik olarak ifade edilir ve $y_t \sim I(d)$ şeklinde gösterilir. Örneğin, $I(0)$ serisi durağan bir seridir, $I(1)$

⁸⁴ Funda YURDAKUL, **Yapısal Kırılmaların Varlığı Durumunda Geliştirilen Birim-Kök Testleri**, Ekonometri Seçme Yazılar (Editörler Aydın Ünsal-Nezri Köse), Gazi Üniversitesi İİBF Gel. Vakfı İşletmesi, 2003, Ankara, Sf. 186-187.

⁸⁵ Aziz KUTLAR, **Eş-Bütünleşme (Cointegration): Türkiye'de Para Talebi ve Döviz Kuru Uygulaması**, Yargı Yayınevi, 2002, Ankara, Sf. 14.

serisi bir birim kök içermektedir. $I(2)$ serisi ise iki birim kök içerir ve durağan hale getirmek için iki kez farkının alınması gereklidir.

Dickey-Fuller testinde, temel amaç aşağıdaki denklemde yer alan katsayılardan β için $\beta = 1$ sıfır hipotezini, $\beta < 1$ alternatif hipotezine karşı test etmektir.

$$y_t = \beta y_{t-1} + u_t \quad (1)$$

Dolayısıyla, H_0 : Seride birim kök var (seri durağan değildir), H_1 : Seride birim kök yok (seri durağandır) şeklinde bir hipotez testi oluşturulmuş olmaktadır. Söz konusu test için genellikle aşağıdaki regresyon denklemi kullanılır:

$$\Delta y_t = \psi y_{t-1} + u_t \quad (2)$$

Bu denklem için $\beta = 1$ testi, $\psi = \beta - 1$ olduğundan, $\psi = 0$ testi haline gelmektedir. Dickey-Fuller hipotez testi trend terimi ve sabit katsayı içerecek şekilde de yapılabilmektedir. Dickey-Fuller test istatistiği geleneksel t dağılımını takip etmemekte, bu nedenle söz konusu test için kritik değerler Monte Carlo denemeleri ile oluşturulmuş bulunmaktadır. Ancak bu test, yukarıdaki denklemin tahminiyle elde edilen hata terimleri (u_t) beyaz gürültü (white noise) ise, bir başka ifade ile otokorelasyon içermiyorsa, geçerli olmaktadır. Dickey ve Fuller bu sorunu gidermek için Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) testini geliştirmiştir. ADF testi için bağımlı değişkenin p gecikme katsayısı kadar geçmiş değeri modele eklenmektedir:

$$\Delta y_t = \psi y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \alpha_i \Delta y_{t-i} + u_t$$

ADF testi için de DF testi ile aynı kritik değerler kullanılmaktadır. Ancak yukarıdaki modelde optimal gecikme katsayısının (p) tahmin edilmesi gerekmektedir. Söz konusu katsayının tahmini data frekansı kullanılarak veya bilgi kriteri kullanılarak yapılmaktadır.⁸⁶

Yukarıda özetlenen ADF testi ile ekonomik veya finansal değişkenlerin zaman serisinde birim kök bulunduğu tespit edildiğinde, incelenmesi gereken bir sonraki özellik bu değişkenlerin eş-bütünleşik olup olmadıklarıdır. İki veya daha fazla değişken aynı dereceden bütünleşik (örneğin $I(1)$) ve bunların

⁸⁶ YURDAKUL, a.g.e., Sf. 188.

doğrusal kombinasyonu durağan ($I(0)$) ise bu seriler eş-bütünleşik (cointegrated) olarak adlandırılmaktadır.⁸⁷

İki serinin eşbütünleşik olup olmadığının tespiti için kullanılan birden çok yöntem bulunmaktadır, Engle-Granger testi, Johansen testi gibi. VAR (Vector Auto Regression) sistemi kullanan Johansen testi ile birden fazla eşbütünleşme ilişkisinin tespit edilmesi mümkündür. Johansen testi ADF testine benzer şekilde, çok değişkenli bir sistemde eşbütünleşme olup olmadığını, maksimum olabilirlik yöntemini kullanarak tespit etmektedir.⁸⁸ Bu yöntem, matris rankı (eşbütünleşik vektörlerin sayısını göstermektedir) ve karakteristik kökleri (eigenvalues) arasındaki ilişkiyi esas almaktadır.⁸⁹ Johansen maksimum olabilirlik yönteminde iki test istatistiği hesaplanmakta olup bunlar iz (trace) ve maksimum özdeğer (maximum eigenvalue) istatistikleridir. Her iki test de eşbütünleşik vektör sayılarının belirlenmesinde kullanılmaktadır. Trace istatistiği, tahmin edilen modeldeki eşbütünleşik vektör sayısı r (matris rankı)'den küçük veya r 'ye eşit sıfır hipotezi ile r 'den büyük alternatif hipotezini müşterek olarak test etmektedir. Maksimum eigenvalue testi ise her bir eigenvalue için ayrı bir test oluşturmaktadır. Her iki test için de $r = 0$ sıfır hipotezi için test istatistiği kritik değer üzerindeyse modelde en az bir eşbütünleşik vektörün olduğu sonucuna varılacaktır. Birden fazla eşbütünleşik vektör için ise test istatistiği kritik değer altındaysa modelde sadece bir eşbütünleşik vektör olduğu sonucu ortaya çıkacaktır.⁹⁰

Daha önce de ifade edildiği üzere, eşbütünleşme denklemi değişkenler arasındaki uzun vadeli ilişkiyi dikkate almaktadır. Eşbütünleşik olduğu tespit edilen değişkenlerin arasındaki kısa vadeli etkileşimlerin ortaya konabilmesi için geliştirilen modeller hata düzeltme modelleri (ECM) olarak adlandırılmaktadır. Hata düzeltme terimi uzun vadeli dengeden sapmaları ölçmektedir. ECM genelde Johansen testi gibi çok değişkenli eşbütünleşme testlerinin bir parçası olarak kullanılmaktadır. Böyle bir modelde birinci dereceden bütünleşik bazı değişkenler arasında eşbütünleşme olduğuna ilişkin sonuçlar elde edilmişse, bu değişkenler arasındaki kısa dönemdeki ilişkiyi ve Granger nedenselliğini vektör hata düzeltme modeli ile tahmin etmek mümkündür.⁹¹

Granger nedenselliği ise şu şekilde tanımlanmaktadır: X değişkeninin geçmiş değerleri Y değişkeninin gelecek değerlerinin tahmininde faydalı olabiliyorsa " X , Y 'nin Granger nedenidir" şeklinde ifade edilir ve $X \rightarrow Y$

⁸⁷ J.J. DOLADO, J. GONZALO, F. MARMOL, **Cointegration in A Companion to Theoretical Econometrics** (ed. B. H. Baltagi), Blackwell Publishing Ltd, 2007, Malden MA USA, Sf. 4.

⁸⁸ DOLADO, GONZALO, MARMOL, a.g.e., Sf. 12.

⁸⁹ Aziz KUTLAR, **Uygulamalı Ekonometri**, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, Ankara, Sf. 368.

⁹⁰ DOLADO, GONZALO, MARMOL, a.g.e., Sf. 13.

⁹¹ DOLADO, GONZALO, MARMOL, a.g.e., Sf. 6-7.

şeklinde gösterilir. Granger nedenselliği tam anlamıyla bir neden-sonuç ilişkisine işaret etmemekte, sadece bir değişkenin diğerinden daha önce gerçekleştiğini ve diğer değişkenin değerinin tahmin edilmesinde faydalı olduğunu ifade etmektedir. Eğer X, Y'nin Granger nedeni ise X, Y'nin değerlerinin tahmininde faydalı olabilmeli ancak Y, X değerlerinin tahmin edilmesinde kullanılamamalıdır.⁹²

3.3.4.2. Model Sonuçları

Daha önce de ifade edildiği üzere, Finansal İstikrar Endeksi'ni (FIE) etkileyebileceği düşünülen değişkenler Birinci Kuşak Sermaye Oranı (BKSO), Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı (BDLAO), Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı (TKO) ve Zorunlu Karşılıkların Yabancı Kaynaklara Oranı (ZKYKO) olarak belirlenmiştir. Zaman serisi içeren ekonomik veya finansal değişkenlerin büyük bölümü durağan olmayan serilere sahiptir. Dolayısıyla, söz konusu değişkenlerin arasında herhangi bir ekonometrik analiz yapılmadan önce ilgili zaman serilerinin birim kök analizlerinin yapılması gerekmektedir. Bu amaçla modeldeki değişkenler için önceki bölümde değinilen ADF birim kök testi sınamaları E-views programı kullanılarak yapılmıştır. İktisat teorisi bir çoğu oran olarak ifade edilen söz konusu serilerde trend olduğunu desteklemediğinden birim kök testleri sadece sabit terimle yapılmıştır. Birim kök testinin sonuçları aşağıda Tablo 9'da sunulmuştur.

Tablo 9: Birim Kök Test Sonuçları

Değişkenin Adı	ADF Test Sonucu
Finansal İstikrar Endeksi (FIE)	-1.100(2)
Finansal İstikrar Endeksi farkı (d(FIE))	-10.084(1)***
Birinci Kuşak Sermaye Oranı (BKSO)	-1.560(1)
Birinci Kuşak Sermaye Oranı Farkı (d(BKSO))	-12.575(0)***
Birinci Derece Likit Aktifler Oranı (BDLAO)	-1.923(0)
Birinci Derece Likit Aktifler Oranı Farkı (d(BDLAO))	-10.510(0)***
Toplam Karşılık Özkaynak Oranı (TKO)	-1.774(5)
Toplam Karşılık Özkaynak Oranı Farkı (d(TKO))	-3.828(4)***
Zorunlu Karşılıklar Yabancı Kaynaklar Oranı (ZKYKO)	-1.935(0)
Zorunlu Karşılıklar Yabancı Kaynaklar Oranı Farkı (d(ZKYKO))	-8.183(0)***

Gecikme Sayısı Schwarz Bilgi Kriteri'ne (SIC) göre seçilmiş ve parantez içinde gösterilmiştir. *, **, ***, birim kök hipotezinin sırasıyla %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeyinde reddedildiğini göstermektedir.

Yukarıdaki tabloda yer alan birim kök testi sonuçlarından görüldüğü üzere, tüm değişkenler birim kök içermekte, dolayısıyla anlamlı bir ekonometrik analiz için gerekli olan durağanlık şartını sağlamamaktadır.

⁹² James D. HAMILTON, *Time Series Analysis*, Princeton Uni. Press, 1994, Princeton New Jersey, Sf. 303.

Ancak, tüm değişkenlerin birinci dereceden farklı alındığında serilerin durağan hale geldiği de görülmektedir. Tüm değişkenlerin, birinci dereceden farklı alındığında durağan hale gelmeleri nedeniyle I(1) (birinci dereceden bütünleşik) oldukları ifade edilebilecektir. Dolayısıyla bu değişkenler arasında eşbütünleşme olup olmadığının kontrol edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla Johansen testi uygulanmıştır. Önceki bölümde özetlendiği üzere, bu yöntemin uygulanması için ilgili değişkenler arasında vektör oto regresif (VAR) modeli tahminin yapılması gerekmektedir. VAR modelinin tahmini için gerekli olan uygun gecikme sayısı SIC'e göre tespit edilmiş ve 1 olarak bulunmuştur.

SIC'e göre belirlenen 1 gecikme sayısı kullanılarak Johansen eşbütünleşme testi uygulanmıştır. İz (Trace) ve maksimum özdeğer (Maximum Eigenvalue) istatistiklerine dayanarak yapılan Johansen testi sonuçları aşağıda Tablo 10'da verilmiştir.

Tablo 10: Johansen Test Sonuçları

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.474608	106.1512	69.81889	0.0000
At most 1 *	0.354630	53.37514	47.85613	0.0139
At most 2	0.111307	17.46477	29.79707	0.6057
At most 3	0.079446	7.788500	15.49471	0.4883
At most 4	0.012128	1.000599	3.841466	0.3172

Trace test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.474608	52.77610	33.87687	0.0001
At most 1 *	0.354630	35.91037	27.58434	0.0034
At most 2	0.111307	9.676271	21.13162	0.7744
At most 3	0.079446	6.787901	14.26460	0.5145
At most 4	0.012128	1.000599	3.841466	0.3172

Max-eigenvalue test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Her iki istatistiğe (“Trace” ve “Maximum Eigenvalue”) göre de Johansen testi ilgili değişkenler arasında eşbütünleşme olduğunu göstermekte, dolayısıyla da değişkenler arasında uzun dönem denge ilişkisi bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Söz konusu ilişkiyi ortaya koymak için ilgili değişkenler arasında vektör hata düzeltme (VEC-Vector Error Correction) modeli tahmini yapılmış ve sonuçlar aşağıda Tablo 11’de verilmiştir

Tablo 11: Vektör Hata Düzeltme Modeli Sonuçları

Cointegrating Eq:	CointEq1
FIE(-1)	1.000000
TKO(-1)	0.791008 (0.06527) [12.1190]
ZKYKO(-1)	0.573840 (0.07231) [7.93546]
BDLAO(-1)	0.867358 (0.11411) [7.60115]
BKSO(-1)	0.751846 (0.13984) [5.37634]
C	-0.004550
Error Correction:	D(FIE)
CointEq1*	-0.280047 (0.12459) [-2.24783]
D(FIE(-1))	0.098163 (0.16909) [0.58053]
D(TKO(-1))*	0.385832 (0.10738) [3.59298]

D(ZKYKO(-1))	-0.034841 (0.26255) [-0.13270]
D(BDLAO(-1))*	0.258461 (0.11738) [2.20188]
D(BKSO(-1))	0.247869 (0.16673) [1.48665]
C	0.012893 (0.04961) [0.25989]
R-squared	0.275884
Adj. R-squared	0.217955
Sum sq. resids.	13.88528
S.E. equation	0.430276
F-statistic	4.762431
Log likelihood	-43.54148
Akaike AIC	1.232719
Schwarz SC	1.438171

Parantez içindeki ifadeler standart hata, kare parantez içindeki ifadeler ise t-istatistikleridir. * Parametreleri istatistiksel olarak anlamlı olan değişkenleri göstermektedir.

Tablo 11'de de görüldüğü üzere, eşbütünleşme denklemi aşağıdaki gibi tahmin edilmiştir. Her bir değişkene ilişkin t-istatistikleri parantez içerisinde verilmiştir.

$$FIE = -0.0046 + 0.791TKO + 0.574ZKYKO + 0.867BDLAO + 0.752BKSO$$

(12.119) (7.936) (7.601) (5.376)

Eşbütünleşme denkleminde görüldüğü üzere, Finansal İstikrar Endeksi ile Birinci Kuşak Sermaye Oranı (BKSO), Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı (BDLAO), Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı (TKO) ve Zorunlu Karşılıkların Yabancı Kaynaklara Oranı (ZKYKO) arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır ve tüm değişkenlerin parametreleri de istatistiksel olarak %99 güvenirlilik düzeyinde anlamlıdır.

Eşbütünleşme denklemi Finansal İstikrar Endeksi ile diğer değişkenler arasında uzun dönemde pozitif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkiyi

göstermektedir. Bu değişkenler arasındaki kısa dönemli ilişkinin ortaya konabilmesi için Granger nedensellik testi yapılmıştır. Granger nedensellik testi hata düzeltme teriminin istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığı ve ilgili değişkenlerin gecikmelerinin anlamlı olup olmadığı sınanarak yapılmıştır. Finansal İstikrar Endeksi için hata düzeltme denklemi aşağıda verilmiştir. Parantez içi ifadeler ilgili değişkenlerin t-istatistiklerini göstermektedir.

$$\Delta FIE = 0.013 - 0.280ECT_{t-1} + 0.098FIE_{t-1} + 0.385\Delta TKO - 0.035\Delta ZKYKO + 0.258\Delta BDLO + 0.248\Delta BKSO$$

$$(-2.247)^* (0.581) (3.592)^* (-0.133) (2.202)^* (1.487)$$

* Parametreleri istatistiksel olarak anlamlı olan değişkenleri göstermektedir.

Hata düzeltme denkleminde, Finansal İstikrar Endeksini kısa dönemde etkileyen ve parametreleri istatistiksel olarak anlamlı olan değişkenlerin TKO ve BDLO olduğu görülmektedir. Bu iki değişken ile Finansal İstikrar Endeksi arasındaki ilişki pozitifdir. Bir başka ifade ile TKO ve BDLO, Finansal İstikrar Endeksi'nin kısa dönemde Granger nedenidir. Ayrıca hata düzeltme teriminin de etkisinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu ve işaretinin de negatif olduğu bulunmuştur. Hata düzeltme modelinin sonuçlarından, TKO ve BDLO'nun Finansal İstikrar Endeksi'nin Granger nedeni olduğu anlaşılmalıdır. Birlikte, değişkenler arasında Granger nedensellik testi de ayrıca uygulanmıştır. Testin sonuçları aşağıda Tablo 12'de yer almaktadır.

Tablo 12: Granger Nedensellik Test Sonuçları

Dependent variable: D(FIE)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(TKO)	12.90952	1	0.0003*
D(ZKYKO)	0.017610	1	0.8944
D(BKSO)	2.210116	1	0.1371
D(BDLAO)	4.848278	1	0.0277**
All	19.68603	4	0.0006

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere, TKO ve BDLOA değişkenleri sırasıyla % 99 ve % 95 güven aralıklarına göre istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu da Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı ve Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı değişkenlerinin Finansal İstikrar Endeksi'ni kısa dönemde etkilediğini, bir başka ifade ile Finansal İstikrar Endeksinin Granger nedeni olduğunu ortaya koymaktadır.

Görüldüğü üzere, yapılan ekonometrik çalışma daha önce literatürden hareketle izah ettiğimiz teorik çerçeveye ve ampirik bulgulara ters sonuçlar vermemiştir. Öncelikle bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar üzerinde

olumlu bir etkisi olduğu yapılan çalışmanın en önemli sonucu olduğu düşünülmektedir. Birer bankacılık düzenleme aracı olarak değerlendirdiğimiz Sermaye Tedbirleri, Likidite Yaklaşımı, Karşılık Politikası ve Zorunlu Karşılıklar finansal istikrara uzun dönemde olumlu katkı vermektedir. Dolayısıyla kamu gücüyle bankaların sermaye düzeylerinin yükseltilmeye, likit varlıklarının artırılmaya, ve ayrılan karşılık tutarlarının yükseltilmeye çalışılması finansal istikrara olumlu yönde yansımaktadır. Daha önce detaylı şekilde izah ettiğimiz üzere, bankaların sermaye yapılarının ve yeterliliklerinin güçlendirilmesi, aktif-pasif vade yapılarının uyumlaştırılması ve likit rezervlerinin artırılması ve yine olası riskler ve zararlar için karşılık ayrılması en önemli bankacılık düzenleme enstrümanları arasındadır. Bu nedenle söz konusu düzenleme araçlarının finansal istikrarı uzun dönemde desteklemesinin çok önemli bir bulgu olduğu kanaati taşınmaktadır. Ulaşılan bu sonuçlar gerek uluslararası kuruluşların gerekse yerel düzenleme otoritelerinin bankacılık düzenlemeleri konusunda özellikle sermaye, likidite ve karşılık politikalarına odaklanılmasını destekler mahiyettedir. Zira bu politika seçeneklerinin finansal istikrarı uzun dönemde olumlu şekilde etkilediği anlaşılmaktadır.

Analize dâhil edilen politika seçenekleri arasında Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı değişkeni uzun dönemde finansal istikrarı en fazla etkileyen (0,867) düzenleme aracı olmuştur. Söz konusu düzenleme enstrümanını Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı (0,791) izlerken, Birinci Kuşak Sermaye Oranı (0,752) üçüncü sırada gelmektedir. Esasında bir para politikası aracı olan Zorunlu Karşılıkların, finansal istikrar üzerindeki etkisinin ise (0,574) diğer düzenleme değişkenlerine göre daha sınırlı olması teorik çerçeveye daha uygun düşmektedir.

Öte yandan finansal istikrar üzerinde kısa dönemde (gözlem dönemleri itibariyle) Granger nedenselliği bağlamında, Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı (0,385) ve Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranının (0,258) etkili olması ve bu durumun istatistikî olarak anlamlı çıkması çarpıcı bir sonuç olmuştur. Zira temel bir düzenleme enstrümanı olan Birinci Kuşak Sermaye Oranının (0,248) regresyon katsayısı, kısa dönem için t-istatistiği çerçevesinde anlamlı bir sonuç vermemiştir. Aynı şekilde, kısa dönemde negatif bir (-0,035) regresyon katsayısı sunan Zorunlu Karşılıklar Yabancı Kaynaklar Oranı da istatistikî olarak anlamlı bir sonuç göstermemiştir. Dolayısıyla, mevcut model bağlamında bankaların kısa vade için özel ve genel karşılık ayırma politikalarının ve likit varlık bulundurma yükümlülüklerinin artırılmasının finansal istikrar bakımından olumlu ve anlamlı sonuçları olduğu neticesine ulaşılmaktadır.

Sonuç

Özel mülkiyet, sözleşme serbestisi ve serbest piyasa ekonomisine dayanan kapitalist ekonomik sistem içerisinde finansal sektör, özellikle de bankalar, son derece hassas ve önemli bir yere sahiptir. Zira üretim olanakları olup yeterli talebe ulaşamayan üreticiler, üretim imkânlarını artırmak isteyen müteşebbisler, pazarlanabilir fikirleri olup üretim olanakları olmayan kişiler, gelirden fazla tüketimi olan kişiler ve refah düzeyini artırmak isteyen tüketiciler başta olmak üzere, bir ekonomide her zaman fon talebi olan taraflar bulunmaktadır. Bunun yanında, bir ekonomide tüketimlerinden fazla geliri olan tasarruf sahipleri, geleceğin belirsizliği karşısında tüketimlerinden vazgeçip tasarrufa yönelen kişiler veya likit varlıklara yatırım yapmak isteyenler başta olmak üzere, fon arz edenlerin olduğu da muhakkaktır. Dolayısıyla, her şeyden önce finansal aracılık faaliyetini gerçekleştiren finansal sektör, kapitalist ekonomik sistemin işleyişi ve mevcut ekonomik büyüme sürecinin devamı açısından bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta bir ekonominin gelişmişlik düzeyi ile finansal sistemin gelişmişliği arasında çok kuvvetli bir bağ olduğu da genel olarak kabul görmektedir. Bu noktada finansal sistemin nasıl işleyeceği, sorunları ve aksaklıkları gündeme gelmektedir. Şüphesiz bu durumda ilk aklı gelen konular, bankacılık ve finansal krizler ile bu şokların tetiklediği ekonomik duraklama ve daralma olmaktadır. Buna karşılık daha geniş bir kavram olan finansal istikrar, finansal sistemin işleyişi ve ekonomiye katkısı açısından, finansal sektörün gelişmesine ve yaşanan sıkıntılara paralel olarak daha bir önem kazanmıştır.

Bir ekonomideki kaynakların etkin ve verimli şekilde yatırımlara tahsis edilmesi amacıyla, finansal kurumlar, piyasalar ve ödemeler sistemlerinden müteşekkil finansal sistemin, dışsal ve içsel şoklara karşı dirençli olması ve sağlıklı şekilde aracılık faaliyetlerini sürdürmesi olarak tanımladığımız finansal istikrarın tesisi ve devamı, günümüzde dünya genelinde ekonomi yönetimleri bakımından temel bir hedef haline gelmiştir. Tanımı ve kapsadığı alan itibariyle, hane halkından dış dünyaya, finansal kurumlardan reel sektöre, kamu kurumlarından özel kesime kadar finansal istikrarı etkileyen çok sayıda makro ve mikro değişken vardır. Fiyat istikrarından farklı olarak, finansal istikrar için belirli bir ölçümleme yöntemi kullanılarak, herhangi bir kurumun tek başına görevlendirilmesi ve belirli politika araçlarının yalnızca finansal istikrarla ilişkilendirilmesi pek mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla finansal istikrarın sağlanması ve devamı için elimizde çerçevesi kesin olarak belirlenmiş bir kuramsal ve kurumsal yapı bulunmamaktadır.

Bu nedenle finansal istikrarın nesnel bir şekilde ölçülmesi, izlenmesi ve gerekli politika araçlarının belirlenmesi son derece önemlidir. Son derece geniş bir kavram olan finansal istikrarın tek bir göstergeye indirgenmesi ve kolay bir şekilde ölçülmesi güç olsa da, bazı gösterge setlerinden hareketle finansal istikrarın sayısallaştırılması yoluyla düzeyinin ve yönünün

belirlenmeye çalışılması uygulamada karşılaşılan bir husustur. Dolayısıyla, finansal istikrarın analiz edilebilmesi amacıyla tarafımızca teorideki ve uygulamadaki örneklerden hareketle özel bir Finansal İstikrar Endeksi oluşturulması yoluna gidilmiştir. Böylece Türk Bankacılık Sektörü'nün 1990-2010 yılları arasındaki çeyrek dönemler itibarıyla ilgili dönem verileri kullanılmak suretiyle, finansal istikrarın seyri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Türk Bankacılık Sektörü bakımından oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksinin, 1990-2010 yılları arasında genel ekonomik şartlarda ve finansal sistemde yaşanan olayları büyük oranda yansıttığı görülmüştür. Düzenlenen Finansal İstikrar Endeksi sadece yurt içindeki gelişmeleri yansıtmakla kalmamış, Türkiye'yi etkileyen uluslararası ekonomik ve finansal olayların izleri de Endeks üzerinde gözlenmiştir. Netice itibarıyla, oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksi ile Türkiye'de finansal istikrarın seyri konusunda önemli bir göstergeye ulaştığımız sonucuna varılmıştır.

Şüphesiz hesapladığımız Finansal İstikrar Endeksinin, tek başına finansal istikrar konusunda tüm bilgileri aksettirdiği de iddia edilemeyecektir. Günümüzde dünya genelinde finansal istikrarın ölçülmesi ve değerlendirilmesi konusunda çok sayıda gösterge ve değışkene bakılabilmektedir. Oluşturduğumuz Endeksin finansal istikrara ilişkin tüm bu gösterge setlerinin içerdığı bilgileri ihtiva etmesi ve yansıtmayı beklenmemektedir. Ancak finansal istikrara ilişkin ana trendin Endeks yardımıyla izlenebilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla analizimiz bakımından bu ana eğilimin önemli bir fikir verdiği kanaati taşınmaktadır.

Kullandığımız Finansal İstikrar Endeksi dört temel alt bileşen üzerine kurulmuştur. Bunlar; Aracılık Fonksiyonu, Aktif Kalitesi, Kârlılık ve Sermaye Gücüdür. Bankacılık sisteminin aracılık fonksiyonu; mevduatın krediye dönüşüm oranı, mevduat ve kredilerin banka bilançosundaki payları ile kredilerin artış oranından hareketle hesaplanmıştır. Bankacılık sisteminin aktif kalitesi; özkaynakların toplam kredilere oranı, brüt takipteki alacakların toplam aktiflere oranı, brüt takipteki alacaklardan ayrılan özel karşılıkların çıkarılması sonucu hesaplanan net takipteki alacakların toplam aktife oranı ile duran değerlerin bilanço içindeki payı üzerinden oluşturulmuştur. Bankacılık Sistemi'nin kârlılık gelişimi; aktif kârlılığı, özkaynak kârlılığı, faiz gelirlerinin faiz giderlerini karşılama oranı ve faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderleri karşılama oranları üzerinden hesaplanmıştır. Bir finansal istikrar unsuru olarak bankaların sermaye gücü; oluşturulan kaldıraç oranı ve bankaların sahip oldukları serbest sermayelerinin bilanço içerisindeki payı üzerinden belirlenmiştir.

Analizimiz açısından finansal istikrarın ne olduğu, unsurları, göstergesi, sağlanması ve korunması kadar bankacılık düzenlemelerinin ne olduğu, kapsamı ve temel enstrümanları da önem taşımaktadır. Dünyada; merkez bankalarının kurulması, 1933 yılında ABD'de mevduat sigorta sisteminin

getirilmesi, yatırım ve ticari bankacılığın ayrılması ile 1974 yılında Basel Bankacılık Denetim Komitesi'nin kurulmasıyla birlikte, izleyen yıllarda Komite'nin yayınladığı düzenleme ve denetim kuralları bankacılık düzenlemeleri bakımından çok önemli dönüm noktalarını oluşturmaktadır. Ülkemizde ise; 1865 yılında Murabaha Nizamnamesi ile başlayan finansal düzenlemeler, 1931 yılında TCMB'nin kurulması ve 2000 yılında BDDK'nın göreve başlaması ile çok önemli dönüşümler geçirmiştir. TCMB'nin kurulması ve akabinde getirilen düzenlemeler ile birlikte bankacılık özel kanunlarla düzenlenmeye başlanmış, BDDK'nın kurulmasıyla ise bankacılığın düzenlenmesi ve denetimine özgü bir kamu kurumu ihdas edilmiştir. Tüm bu önemli düzenleme merhalelerinde her zaman, bankaların ekonomiye azami katkısı sunması ve tasarruf sahiplerinin haklarının korunması amacıyla bu kurumların sıhhatli bir şekilde faaliyetlerini sürdürmeleri hedeflenmektedir. Nitekim halen yürürlükte olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun daha 1 inci maddesinde; “... finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması ...” amaç olarak zikredilmektedir. Dolayısıyla bankacılık sistemine kamu müdahalesi şeklinde yansıyan düzenlemeler finansal istikrarı da temel bir amaç olarak görmektedir.

Ancak bu noktada, yapılan bankacılık düzenlemelerinin finansal istikrar amacına yönelik olup olmadığı veya hangi düzenlemelerin bu amaç doğrultusunda daha etkili olduğu gündeme gelmektedir. Ulusal ve uluslararası çerçevede yaptığımız araştırma sonucunda, bankacılık lisansları ve faaliyet sınırlamaları, sermaye düzenlemeleri, likidite ve döviz pozisyonu düzenlemeleri, muhasebe ve karşılık düzenlemeleri ile mevduat sigortası ve sorunlu bankaların çözülmesi başlıkları önemli bankacılık düzenleme alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Araştırma sonuçlarımız, tüm bu temel bankacılık düzenleme alanlarının etkin denetimle desteklenmesinin de söz konusu düzenleme sürecinin ayrılmaz bir parçası olduğunu göstermiştir.

Bankacılık kesimine yönelik olarak yapılan söz konusu düzenlemelerin ve icra edilen denetimlerin banka bilançolarındaki izinden ve ortaya çıkardığı etkilerden hareketle, belirli bankacılık düzenleme göstergeleri oluşturulması yoluna gidilmiştir.

Bu çerçevede, Basel bankacılık düzenleme kurallarında başta olmak üzere, sermaye, likidite ve karşılıklara yönelik kurallar en önemli bankacılık düzenleme araçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bankacılık düzenlemelerinin analizi bakımından bu düzenleme alanlarının kullanılması gereklilik arz etmektedir. Bu nedenle, Sermaye Tedbirleri, Likidite Yaklaşımı, Karşılık Politikası ve Zorunlu Karşılıklar şeklinde kavramsallaştırdığımız bu düzenleme alanlarını; Birinci Kuşak Sermaye Oranı, Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı, Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı ve Zorunlu Karşılıkların Yabancı Kaynaklara Oranı şeklinde dört rasyo ile

temsil etmenin uygun olacağı düşünülmüştür. Zira bankacılık düzenlemelerinin toplu bir şekilde etkilerinin ve sonuçlarının ölçümlenebilmesinin ancak Bankacılık Sistemi'nin bilançosu üzerinden gerçekleştirilebileceği açıktır. Bu amaçla Sermaye Tedbirleri, bankaların toplam özkaynaklarının bilanço içerisindeki payıyla ilişkilendirilmiştir. Bu rasyonun finansal analizler çerçevesinde farklı adlandırmaları söz konusu olmakla birlikte, banka özkaynaklarının bilanço içerisindeki payı tüm sermaye ölçümlerinin özünü oluşturmaktadır. Bir bankanın mali bünyesinin analizinden iflasına karar verilmesine, Basel I kurallarından Basel III düzenlemelerine kadar pek çok temel düzenleme ve denetim standardında bankaların mevcut özkaynak düzeyleri temel referans noktası konumundadır. Yine uluslararası düzenleme standartları yanında, mevcut 5411 sayılı Bankacılık Kanunu da düzeltici ve iyileştirici önlemler başlıklı 68 ve 69 uncu maddelerinde, mali yapısı bozulan veya bozulma ihtimali olan bankalar açısından sermayeye ilişkin tedbirlerin önemine dikkat çekmek suretiyle, bankalar yönünden sermayenin bir düzenleme ve denetim enstrümanı olarak rolüne açık bir atıf yapılmaktadır.

Ayrıca, Bankacılık denetim otoriteleri bankacılık sistemine ilişkin düzenleme ve denetimlerini sıkılaştırdığında öncelikle takip ettikleri ve artırılmasını istedikleri bilanço kalemi sermayedir. Bu yaklaşımın en tipik örneği son zamanlarda gündemde olan Basel III kurallarıdır. Basel III kuralları ile ilk yapılmak istenen bankaların birinci kuşak sermaye güçlerinin artırılmaya çalışılmasıdır. Bu nedenle, çalışmamızda nihai olarak özkaynakların bilanço içerisindeki payı sermaye düzenlemelerinin etki ve sonuçlarının izlenmesi ve analiz edilmesi bakımından bir gösterge olarak kullanılmıştır. Sermaye tedbirleri bakımından esas konu ise banka sermayesinin niteliği ve banka bilançosu içerisindeki payıdır. En nitelikli banka sermayesi, başta Basel Bankacılık Kuralları'nda birinci kuşak (Tier I) sermaye olarak adlandırılan, ödenmiş sermaye, dönem ve geçmiş yıllar kârları ile kâr yedekleri toplamından oluşan ve banka bilançosunun pasifinde özkaynaklar içerisinde yer alan ana sermaye kalemidir.

Teorik olarak bankacılık sistemindeki sorunların önlenmesinde ve çözümlenmesinde kullanılan temel düzenleme ve destekleme araçlarından birisi de; bankaların likidite yükümlülüklerinin izlenerek, mevcut likit varlıklarının artırılmasıdır. Bu kapsamda likidite yaklaşımı, bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerinin bankaların likiditelerini takip ettikleri temel likit varlıklara dayanmaktadır. Özellikle bankacılık ve finansal krizler bakımından likidite en önemli düzenleme-denetim alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bankaların likidite yönetimi ve yaklaşımının izlenmesi ve analiz edilmesi için bilançodaki likit varlıklar en önemli gösterge olarak kullanılmaktadır. Likit varlıkların gerek kısa ve uzun vadeli yükümlülüklerle gerekse toplam yükümlülüklerle oranı her zaman takip edilmesi gereken likidite göstergeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamızda herhangi bir tereddüde yer vermemek için sadece nakit değerler ve bankalar hesabı gibi

en likit aktifler likidite düzenlemelerinin etki ve sonuçlarının izlenmesi açısından dikkate alınmıştır. Uluslararası kural ve standartlardan ulusal düzenlemelere kadar pek çok alanda likidite düzenlemeleri ile karşılaşmak mümkündür. Yukarıda sermaye tedbirleri bakımından değinilen hususların çoğu temelde likidite ölçümü için de geçerlidir. Dolayısıyla denetim otoritelerinin likiditeye yönelik karar ve denetimlerinin etki ve sonuçlarının bankaların bilançolarındaki en likit varlıkların ağırlığı çerçevesinde takip edilmesi benimsenmiştir.

Basel III ile birlikte ise, bankaların bir aylık nakit akımlarına göre belirlenecek oranda (Liquidity Coverage Ratio) ve varlıklarını fonlamada kullanabileceği uzun vadeli yükümlülüklerine göre hesaplanacak oranda (Net Stable Funding Ratio) likidite sınırlamaları getirilmektedir. Uygulanması hedeflenen bu rasyolar açısından en kritik nokta, likit varlık olarak değerlendirilecek kısa vadeli nakit ve benzeri varlıklardır. Bu çerçevede, nihai olarak bankaların mevcut likit varlıklarının toplam aktif içerisindeki payının bir likidite düzenleme enstrümanı olarak izlenmesi ve gerekli düzenleme ve denetim tedbirlerinin alınması amacıyla kullanılması son derece önem kazanmaktadır. Zira, bankacılık krizlerine karşı likit rezervlerin seviyesi ciddi bir güvence unsurudur.

Bankaların kamuya açıklanan en önemli bilgi kaynakları dönemler itibariyle yayımlanan mali tablolarıdır. Söz konusu mali tablolardaki verilerin doğru ve tutarlı olması yayımlanan bilgilerin analizi bakımından son derece büyük öneme sahiptir. Özellikle şeffaflık ve piyasa disiplininin sağlanması bakımından bankaların muhasebe ve karşılık politikalarının güvenilir ve tutarlı olması önemlidir. Bankaların kamuya açıklamış oldukları mali tablolar bankaların faaliyet sonuçlarının ve mali yapılarının herkes tarafından izlenebilmesi bakımından çok önemli göstergelerdir. Bu tabloların gerçeğe yakın derecede kamuoyuna duyurulmasında bankaların izledikleri karşılık politikası temel bir düzeltici ve belirleyici unsurdur. Bankaların, kredi riski başta olmak üzere, muhtemel zarar kalemleri için önceden ayırdığı karşılıkların düzeyi bir düzenleme enstrümanı olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle düzenleyici otoriteler tarafından bankaların karşılık ve muhasebe politikalarının değerlendirilmesi ve takip edilmesi esaslı bir bankacılık düzenleme enstrümanı olarak görülmektedir.

Hâlihazırda bankaların işlemlerinin gerçeğe uygun bir şekilde muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarının tutarlı bir şekilde yayınlanması açısından gerek 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda, gerekse bu Kanuna istinaden çıkarılan alt düzenlemelerde detaylı hüküm ve kurallar bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeler ile bankaların yayınladıkları, başta kâr rakamları olmak üzere, tüm verilerin sağlıklı bir şekilde muhasebeleştirilmesi temin edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle, çalışmamız için bankaların hesapladıkları toplam karşılık rakamlarının özkaynaklarına oranı bir düzenleme göstergesi olarak kullanılmıştır. Ayrılan

karşılıkların, özellikle banka özkaynaklarına oranı muhtemel zarar rakamlarının öngörülmesi ve mali tablolarının daha şeffaf olması bakımından da önem taşımaktadır. Bankaların muhtelif riskler için ayırmış oldukları genel ve özel nitelikli karşılıklar, hem ileride oluşabilecek zararlara karşı nispi bir güvence hem de mali tabloların gerçeğe daha yakın ve tutarlı olmasına ciddi bir katkısı sebebiyle dikkate değer bir düzenleme aracıdır.

Günümüzde merkez bankalarının fiyat istikrarı kadar finansal istikrarı da gözetmesi gerektiği ve bu nedenle geleneksel para politikası araçlarının finansal istikrar koşulları göz önünde bulundurularak kullanılması tavsiye edilmektedir. Dolayısıyla, esasında bir para politikası aracı olmakla birlikte, bankaların bilanço yapılarına etkisi nedeniyle zorunlu karşılık tutarları da bir bankacılık düzenleme enstrümanı olarak değerlendirilmiş ve bankaların toplam yabancı kaynaklarına oranı bir düzenleme göstergesi şeklinde analizimize dâhil edilmiştir. Böylece, merkez bankasının belirlediği farklı zorunlu karşılıklar oranları ile bankacılık sisteminin bilanço yapısında meydana getirdiği değişikliklerin etkisi ve bu politikaların finansal istikrara katkısı ortaya konulmuştur.

Tüm bu düzenleme araçlarının rakamsal etkilerinin bankacılık sisteminin bilançosundan hareketle incelenebilmesi amacıyla, tıpkı Finansal İstikrar Endeksi'nde olduğu gibi, Türk Bankacılık Sektörü'nün 1990-2010 arasındaki çeyrek dönemlik bilanço verileri üzerinden dört temel bankacılık düzenleme göstergesi hesaplanmıştır.

Finansal sistemin ve istikrarın bir ekonomi için ne kadar önemli olduğu ve finansal istikrarın her bir alt unsurunun dahi genel ekonomik sonuçları itibariyle ciddi şekilde dikkate alınması gerektiği çok açıktır. 90'lı yıllardan itibaren dünyanın farklı bölgelerinde meydana gelen finansal ve ekonomik krizler ile birlikte sık sık gündeme gelen finansal istikrar, 2008 yılından itibaren küresel bir boyut kazanan yeni kriz dalgası ile daha da popüler hale gelmiştir. Kasım 2008'den itibaren, dünya milli gelirinin yaklaşık % 80'ini oluşturan G20 ülkelerinin liderlerini bir araya getiren ve acil önlem alınması gerektiği fikrinde buluşturan ana konu genelde finansal istikrar olmuştur. Bu amaç doğrultusunda, uluslararası alanda Finansal İstikrar Kurulu'nun yeniden dizayn edilip güçlendirilmesi, diğer küresel mali kuruluşların finansal istikrar konusuna daha ciddi yaklaşımlarının istenmesi ve bu çerçevede yeni kural ve ilkelerin getirilmesi önemli birer gelişme olmuştur.

Ülkemiz yönünden ise bankacılık krizlerinin geçmişi daha eskilere dayanmakla birlikte, finansal istikrar konusunun küreselleşme çabalarıyla beraber 90'lı yıllardan itibaren dikkatleri daha fazla üzerinde topladığı söylenebilecektir. Dolayısıyla ülkemizde gerek finansal istikrar gerekse bankacılık düzenleme konularının 1990'lı yıllarda ön plana çıkmaya başladığı ve 2000'li yıllarla birlikte ise, bu konuların önemli bir ekonomik ve politik gündem maddesi haline geldiğini belirtmek mümkündür. Özellikle

2008 yılında küresel bir hal alan finans krizi sonrasında gündeme gelen finansal düzenlemelerin geleceği ve finansal istikrarın korunması konuları ülkemizde de ekonomik ve siyasi gündemin ilk sıralarına yükselmiştir. Nitekim bu çerçevede 2011 yılında, Ekonomiden Sorumlu Başbakan Yardımcısı'nın başkanlığında, TCMB, BDDK, SPK, TMSF başkanlarından ve Hazine Müsteşarı'ndan müteşekkil bir Finansal İstikrar Komitesi hayata geçirilmiştir.

Netice itibariyle yapılan araştırmalar ve analiz sonucunda;

- Türk Bankacılık Sektörünün aracılık fonksiyonunun 1990-2010 döneminde son derece dalgalı bir seyir izlemiş olduğu, 1994 krizinin bankaların aracılık fonksiyonu üzerinde oldukça olumsuz bir etki yaptığı, buna karşılık bankacılık kesiminin aracılık fonksiyonunda oluşan yapısal boyuttaki esas bozulmanın 1998 yılından itibaren gözlenmeye başlandığı ve 2001 yılında bu bozulmanın en dip noktasına ulaştığı anlaşılmıştır. 2001 yılından itibaren düzelmeye başlayan aracılık fonksiyonu ancak 2005 sonu itibariyle olumlu bir seviyeye ulaşabilmiştir. Ülkemizde bankacılık sistemi 1990 yılından itibaren istikrarlı bir aracılık fonksiyonu sergileyememiş, yaşanan yerel ve uluslararası krizler ve dalgalanmalar bankacılık sektörünün aracılık fonksiyonu üzerindeki negatif etkilerini açık bir şekilde göstermiştir. Diğer taraftan, 2005 yılısonundan itibaren bankaların aracılık fonksiyonundaki olumlu eğilim, zaman zaman sekteye uğramakla birlikte halen devam etmektedir.

- Bankalarımızın aktif kalitesi ise kriz dönemleri dışında görece istikrarlı bir eğilim göstermektedir. 1994 yılındaki ekonomik kriz süresince ve 1998 yılından itibaren etkileri görölmeye başlanan Asya ve Rusya Krizleri ile başlayan ve 2002 sonuna kadar devam eden dönemde, Bankacılık Sektörü aktif kalitesi bakımından önemli ölçüde olumsuz bir süreç geçirmiştir. Buna mukabil Bankacılık Sistemi'nin 2002 yılı sonundan itibaren aktif kalitesinin daha istikrarlı bir döneme girdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca 2008 yılından itibaren küresel ölçekte etkileri görölmeye başlanan finans krizinin, Türk Bankacılık Sektörü'ne aktif kalitesi yönünden olumsuz anlamda ciddi bir etkisinin olmadığı da gözlemlenmiştir.

- 1990-2010 döneminde Türk Bankacılık Sistemi'nin kârlılığı da son derece dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu durumun oluşmasında kârlılığın genel olarak daha hassas bir gösterge olmasının payı büyüktür. Finansal olarak kârlılık, banka mali tabloları içerisinde kısa vadeli gelişmelerden en çabuk ve şiddetli şekilde etkilenen değişkenlerin başında gelmektedir. Bankalarımızın kârlılığı bakımından 1990-1998 dönemi nispeten aşırı bir hareketliliğe sahne olmamıştır. Öte yandan 1999 sonundan itibaren banka kârlılığında daha şiddetli oynaklıkların yaşandığı anlaşılmaktadır. Nitekim 2000-2001 kriz döneminde, son derece ağır bir kötüleşme ve dalgalanma yaşanan

bankacılık kârlılığında, Irak müdahalesinin başladığı 2003 yılındaki kötüleşmeden sonra önemli bir iyileşme sürecine girildiği dikkat çekmektedir. Diğer taraftan aktif kalitesi bakımından olumsuz bir etkisi olmayan 2008-2009 küresel finans krizinin, bankacılık kesiminin kârlılığı üzerinde olumsuz etkisi olduğu görülmüştür.

- Bankalarımızın 1990-2002 yılları arasında ciddi bir sermaye yetersizliği sorunu olduğu açık bir şekilde görülmüştür. 2001 krizi sonrasında bankacılık sektörüne yönelik olarak gerçekleştirilen reform çalışmaları neticesinde, sorunlu bankaların sistemden çıkarılmasının, zorunlu devir ve birleşmelerin, ihtiyaç duyan bankalara sermaye desteği sağlanmasının ve diğer reform çabalarının olumlu etkisi neticesinde, 2002 sonu bankalarımızın sermaye gücü açısından tam olarak bir dönüm noktası olmuştur. 2003 yılından itibaren Bankacılık Sektörü'nün sermaye gücü uzun vadede sürekli, kısa vadede ise çoğu zaman olumlu bir seyir izlemiştir. Ayrıca, 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin ciddi olumsuz etkileri ışığında, bu tür krizlerin bankaların sermaye güçleri üzerinde ne kadar tahripkâr sonuçlar meydana getirdiği de açık bir şekilde ortaya çıkmıştır.

- 1994 ve 2001 yıllarındaki kriz sürecinin ciddi etkisi, Finansal İstikrar Endeksi'nde de kendini net bir şekilde göstermiştir. Bu durumda, oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksi'ne, finansal istikrarın ekonomik ve finansal kriz dönemlerinde sergilediği kötüleşmelerin doğrudan yansıdığını söylemek mümkündür. Ayrıca finansal istikrarsızlığın en önemli göstergelerinden olan banka iflaslarının da Finansal İstikrar Endeksi'ne yansıdığı görülmüştür. Ülkemizde ilgili bankacılık otoriteleri tarafından 1990-2010 döneminde toplam 25 bankanın yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiştir. Bu bankaların temel sorunları; sermaye yetersizliği, mali yapılarındaki ağır sıkıntılar ile banka kaynaklarının suiistimal edilmesi olmuştur. Finansal İstikrar Endeksi'nin kötüleştiği dönemler ile yukarıda sıralanan banka devir tarihleri arasındaki paralellik, Finansal İstikrar Endeksi'nin bankacılık sistemindeki temel sorunları yansıttığını göstermesi bakımından da son derece önemli bulunmaktadır.

- Finansal İstikrar Endeksi'nde, 1994 yılındaki ekonomik krizin sonuçları ve 1998 yılından itibaren etkisini göstermeye başlayan GSMH'daki ikinci ciddi daralma süreci de net bir şekilde görülmektedir. 1990-1998 döneminde bu iki kuvvetli bozulma eğilimi dışında da finansal istikrarın görece dalgalı bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. Körfez savaşının aktif olarak başladığı 1991 yılı ilk çeyreğinde, 1993 yılının başında, 1995 yılının ilk bölümünde, 1996 yılın ilk altı ayında ve 1997 yılının büyük kısmında Finansal İstikrar Endeksi'nde önemli düşüşler gözlenmektedir. Bu durum, 1990-1998 döneminde finansal istikrarın genel eğiliminin mevcut makro ekonomik ve siyasi çevreye büyük oranda paralel gerçekleştiğini

göstermektedir. Zira ölkemizde 90'lı yılların ekonomik ve siyasi çalkantılarla dolu bir dönem olduğu genel olarak kabul görmektedir.

- Uzakdoğu ve Rusya krizi gibi dışsal faktörler, şiddetli depremler ve ağır finansal ve ekonomik krizler gibi etkenler sebebiyle Türkiye Ekonomisi için 1999-2002 dönemi son derece sancılı bir zaman dilimi olmuştur. Yaşanan bu sıkıntılardan oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksi'ne yansıdığı tespit edilmiştir. Özellikle 1999 ile 2000 yıllarının ikinci yarılarında ve 2001 yılı başlarında Finansal İstikrar Endeksi ciddi biçimde negatif bir seyir izlemiştir.

- Kriz sürecinde oluşan ağır tahribatin baz etkisi ve alınan tedbirlerin neticeleriyle birlikte, 2001 krizinden sonra finansal istikrarda gözlenen iyileşme süreci, 2003 yılından itibaren olumlu bir aşamaya gelmiş ve bu olumlu seyir, her ne kadar bazı dalgalanmalar da olmakla birlikte, sonraki yıllarda önemli oranda korunmuştur. 2003 yılında yaşanan Irak işgalinin finansal istikrarı olumsuz etkilediği, 2004 ve 2005 yıllarında küçük boyutlu dalgalanmalar yaşandığı ve 2006 yılında küresel piyasalarda görölen şiddetli sarsıntının finansal istikrara negatif yönde tesir ettiği açık bir şekilde görölmektedir. Ayrıca, 2008 yılında dünya çapında etkileri görölmeye başlanan küresel finans krizinin, Türkiye'de finansal istikrar üzerinde sınırlı da olsa olumsuz sonuçları olduğu ve 2009 yılında küresel mali krizin etkilerinden kurtulmaya başlandığı anlaşılmaktadır. 2010 yılında ise, bazı Avrupa Birliği üyesi ölkeler başta olmak üzere, batılı ölkelerin kamu borç yüklerinin ortaya çıkardığı risklerin ve küresel finans krizinin etkilerinin henüz ortadan kalkmadığı yönündeki bazı verilerin, finansal istikrar üzerindeki negatif neticeleri oluşturduğumuz Finansal İstikrar Endeksi'nden açık bir şekilde görölmektedir.

- Yaşanan ekonomik krizlerin bankaların sermaye varlıkları üzerinde ne kadar olumsuz etkilerinin olduğu, 1994 ve 2001 yıllarında bankacılık sektöründe gözlenen düşük sermaye oranından anlaşılmaktadır. Diğer dikkat çekici bir husus ise, 1990-2002 yılları arasında bankacılık sektörünün ciddi bir sermaye yetersizliği sorunu olduğudur. Öte yandan, yaşanan 2001 krizi sonucunda alınan çok yönlü tedbirlerle birlikte, 2002 yılından itibaren bankacılık sisteminin sermaye düzeyinde önemli bir iyileşmenin gerçekleştiği de göze çarpmaktadır.

- 2001 finansal krizinin bankaların likit varlıklarının seyri açasından ciddi bir kırılma noktası olduğu görölmektedir. 2001 yılından itibaren bankaların likit varlıklarının bilanço içerisindeki payının azaldığı görölmektedir. Bu durum Sermaye Tedbirleri'nde karşılaşılan seyrin tersi bir gelişime işaret etmektedir.

Türk Bankacılık Sektörü'nde 1999-2002 dönemi hariç tutulduğunda, 1990-2010 döneminde ayrılan toplam karşılıkların özkaynaklara oranı gayet istikrarlı bir trend izlemiştir. 2001 kriz sürecinde bu oranda gözlenen yüksek oynaklık ise, hem krizin boyutlarını göstermesi hem de o dönemde ayrılan karşılıklar yoluyla yapılan bilanço düzeltmelerinin büyüklüğünü yansıtması yönünden son derece dikkat çekici bulunmuştur.

- Zorunlu karşılıkların banka bilançoları içerisindeki ağırlığı 2010 yılına kadar zaman zaman dalgalanmalar göstermekle birlikte, sürekli gerilemiştir. Özellikle, 1991 Irak Krizi, 1994 ekonomik krizi öncesinde, 2001 krizi döneminde ve 2008 küresel finans krizi sürecinde zorunlu karşılıkların bankaların yabancı kaynaklarına oranının bariz şekilde düşüş gösterdiği anlaşılmaktadır. Öte yandan Kasım 2010 tarihinden sonra TCMB'nin zorunlu karşılıkları sıkılaştırıcı para politikası aracı olarak kullanması ile birlikte, yukarı yönlü bir hareketin başladığı da görülmektedir.

- Grafikselsel olarak; bankaların özkaynak oranı ile finansal istikrar oldukça paralel bir trend izlemektedir. Dolayısıyla iki değişken arasında yakın bir ilişkinin varlığı hemen dikkat çekmektedir. Bankaların likit varlıkları ile finansal istikrar arasında ise ters yönlü bir eğilim ilişkisi hemen göze çarpmaktadır. Aslında bu durum genel likidite yaklaşımı ile uyumlu bir sonuçtur. Zira bankaların finansal istikrarın olumlu bir seyir izlediği zamanlarda daha az likit varlık bulundurmaları, finansal kriz ve sıkıntılı zamanlarda daha yüksek likit varlık tutmaları normaldir. Türkiye Tarihi'nin en şiddetli finansal ve ekonomik krizinin yaşandığı 1999-2002 dönemi dışında oldukça istikrarlı bir trend izleyen Toplam Karşılık / Özkaynaklar rasyosunun, 1994 ve 2001 kriz süreçlerinde finansal istikrar ile ters yönlü bir eğilim ilişkisi bulunmaktadır. Zorunlu Karşılıklar / Yabancı Kaynakların, özkaynak düzeyinden farklı, likit varlık ve toplam karşılık seviyesi ile benzer şekilde finansal istikrar ile ters yönlü bir eğilim ilişkisi olduğu dikkat çekmektedir. Ancak bu grafikselsel ilişkilerin ekonometrik model bağlamındaki sonuçlarına da bakmakta yarar görülmüştür.

- Eşbütünleşme yöntemiyle yapmış olduğumuz ekonometrik çalışma ise mevcut teorik çerçeveye ve ampirik bulgulara büyük oranda uyumlu sonuçlar vermiştir. Bankacılık düzenlemeleri ile finansal istikrar arasında pozitif bir ilişki olması yapılan çalışmanın en önemli sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Birer bankacılık düzenleme aracı olarak değerlendirdiğimiz Sermaye Tedbirleri, Likidite Yaklaşımı, Karşılık Politikası ve Zorunlu Karşılıklar finansal istikrara uzun dönemde olumlu katkı vermektedir. Dolayısıyla kamu gücüyle bankaların sermaye düzeylerinin yükseltilmesi, likit varlıklarının artırılması ve ayrılan karşılık tutarlarının yükseltilmesi şeklindeki düzenlemeler uzun vadede finansal istikrara olumlu yönde katkı yapmaktadır. Ulaşılan bu sonuçlar gerek uluslararası kuruluşların gerekse yerel düzenleme otoritelerinin bankacılık düzenlemeleri konusunda özellikle

sermaye, likidite ve karşılık politikalarına odaklanılmasını destekler mahiyettedir. Zira bu politika seçeneklerinin finansal istikrarı uzun dönemde olumlu şekilde etkilediği anlaşılmaktadır.

- Analize dâhil edilen politika seçenekleri arasında Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı değişkeni uzun dönemde finansal istikrarı en fazla etkileyen (0,867) düzenleme aracı olmuştur. Bilançoları içerisinde, kısa sürede ve fazla zarar etmeksizin nakde dönüştürülebilme özelliği taşıyan likit aktiflerinin ağırlığının yüksek olması, bankaları makroekonomik dalgalanmalara karşı daha dayanıklı kılmakta, bu durum ise finansal istikrarın korunmasında etkili olmaktadır. Dolayısıyla bankaların birinci derece aktiflerinin toplam aktiflere oranı olarak isimlendirilen değişkenin finansal istikrara uzun vadede en fazla etki eden değişken olması son derece anlamlıdır. Söz konusu düzenleme enstrümanını Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı (0,791) izlerken, Birinci Kuşak Sermaye Oranı (0,752) üçüncü sırada gelmektedir. Toplam karşılıkların özkaynaklara oranı bankaların kârlılıklarının yüksek olduğu dönemlerde belirli riskler veya öngörülemeyen durumlar için ayırdıkları yedeklerin miktarını ölçmektedir. Dolayısıyla, bu değişken ile Birinci Kuşak sermaye oranının finansal istikrar üzerinde yaklaşık olarak aynı düzeyde etkiye sahip olması da anlamlı bulunmuştur. Esasında bir para politikası aracı olan Zorunlu Karşılıkların, finansal istikrar üzerindeki etkisinin ise (0,574) diğer düzenleme değişkenlerine göre daha sınırlı olması teorik çerçeveye daha uygun düşmektedir.

- Finansal istikrar üzerinde kısa dönemde (gözlem dönemleri itibariyle) Granger nedenselliği bağlamında, Toplam Karşılıkların Özkaynaklara Oranı (0,385) ve Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranının (0,258) etkili olması ve bu durumun istatistikî olarak anlamlı çıkması çarpıcı bir sonuç olmuştur. Zira temel bir düzenleme enstrümanı olan Birinci Kuşak Sermaye Oranının (0,248) regresyon katsayısı, kısa dönem için istatistiksel olarak anlamlı bir sonuç vermemiştir. Aynı şekilde, kısa dönemde negatif bir (-0,035) regresyon katsayısı sunan Zorunlu Karşılıklar Yabancı Kaynaklar Oranı da istatistiksel olarak anlamlı bir sonuç göstermemiştir. Dolayısıyla, mevcut model bağlamında bankaların kısa vade için özel ve genel karşılık ayırma politikalarının ve likit varlık bulundurma yükümlülüklerinin artırılmasının finansal istikrar bakımından olumlu ve anlamlı sonuçları olduğu neticesine ulaşılmaktadır. Özetle, Birinci Derece Likit Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı ile Toplam Karşılıkların Özkaynaklara oranı Finansal İstikrar Endeksi'nin Granger nedeni olup bu değişkenler ile endeks arasındaki ilişki de pozitifdir. Buna göre, bankaların likit aktiflerinin ve toplam karşılıkların bilanço içerisindeki ağırlıklarının artması kısa vadede finansal istikrarı artırıcı yönde etki yapmaktadır.

Kaynakça

Kitaplar:

ACHARYA V. V., RICHARDSON M., **Restoring Financial Stability How to Repair a Failed System**, New York University Stern School of Business, John Wiley & Sons, 2009, New Jersey.

AKTAN Coşkun Can, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Mart 2004, Ankara, Sf. 53-60, 167-187.

Bağımsız Sosyal Bilimciler, **Türkiye’de ve Dünya’da Ekonomik Bunalım 2008-2009** (Ed. Oktar TÜREL ve Ebru VOYVODA), Yordam Kitap: 73, 2009, İstanbul, Sf. 52-69.

BALTHAZAR Laurent, **From Basel 1 to Basel 3 The Integration of State-of-the-Art Risk Modeling in Banking Regulation**, Palgrave Macmillan, 2006, Sf. 5-8.

BARBER William J., **İktisadi Düşünce Tarihi** (Çv. İhsan DURDU), Çıdam Yayınları, 1991, İstanbul, Sf. 18-22, 235-239.

BARTH J.R., CAPRIO G. Jr., LEVINE R., **Rethinking Bank Regulation Till Angels Govern**, Cambridge University Press, 2006, Cambridge UK, Sf. 6-8, 21-63, 103-115, 132-136, 262-271.

CLARKE Simon, **Marx’ın Kriz Teorisi** (Çv. Cumhuriyet ATAY), Otonom Yayıncılık, 1. Basım, 2009, İstanbul, Sf. 11-16, 309-317.

ÇOLAK Ö. F., ESER K., ÖÇAL T., TOGAY S., **Para Banka Teori ve Politika**, Gazi Kitabevi, 1. Baskı, 1997, Ankara, Sf. 346.

DEWATRIPONT Mathias, TIROLE Jean, **The Prudential Regulation of Banks The Walras-Pareto Lectures**, The MIT Press, 2. Edition, 1999, Massachusetts, Sf. 29-32, 59-63, 199-220.

DOLADO J.J., GONZALO J., MARMOL F., **Cointegration in A Companion to Theoretical Econometrics** (ed. B. H. Baltagi), Blackwell Publishing Ltd, 2007, Malden MA USA, Sf. 4-13.

EĞİLMEZ Mahfi, KUMCU Ercan, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, OM Yayınevi, 2. Baskı, 2002, İstanbul, Sf. 265.

GOLDSTEIN M., TURNER P., **Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri** (Çev. Ali İhsan KARACAN), Dünya Yayıncılık, 1999, İstanbul, Sf. 110-144.

HAMILTON James D., **Time Series Analysis**, Princeton Uni. Pr., 1994, Princeton New Jersey, Sf. 303.

JEUNEMAITRE Alain, **Financial Market Regulation A Practioner's Perspective**, Macmillan Press, 1997, Sf. 21-22.

KARACAN Ali İhsan, **Bankacılık ve Kriz**, Creative Yayıncılık, 3. Baskı, Aralık 2000, İstanbul, Sf. 19, 132-134, 144-148.

KAZGAN Haydar, **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Bankacılık Tarihi**, Türkiye Bankalar Birliği, 1997, Sf. 163-171.

KOZANOĞLU Hayri, **Küresel Krizin Anatomisi**, Agora Kitaplığı 252, Birinci Basım, 2009, İstanbul, Sf. 9-27.

KOZANOĞLU Hayri (Der.), **Uç(ur)amayan Balon: Finans Türkiye'de ve Dünya'da Finansallaşma**, Ayrıntı Yayınları No: 584, I. Basım, 2011, İstanbul, Sf. 32-33.

KRUGMAN Paul, **Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü ve Küresel Kriz** (Çv. Neşenur DOMANIÇ), Literatür Yayınları, 6. Basım, 2008, İstanbul, Sf. 2-7, 170.

KUTLAR Aziz, **Eş-Bütünleme (Cointegration): Türkiye'de Para Talebi ve Döviz Kuru Uygulaması**, Yargı Yayınevi, 2002, Ankara, Sf. 14.

KUTLAR Aziz, **Uygulamalı Ekonometri**, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, Ankara, Sf. 368.

MISHKIN Frederic S., **Finansal Piyasalar ve Kurumlar** (Çev. ÇAKMAK A., ŞIKLAR İ., YAVUZ S.), Bilim Teknik Yayınevi, 2000, İstanbul, Sf. 22-25, 39-43, 289.

ÖZEL Saruhan, **Global Dengesizliklerin Dengesi**, Denizbank Kültür Yayınları No:22, 2008, İstanbul, Sf. 187-190, 268.

ÖZEL Saruhan, **Global Finansal Krizler**, Deniz Kültür Yayınları No:13, Temmuz 2005, İstanbul, Sf. 221-250.

PAMUK Şevket, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 4. Baskı, 1999, İstanbul, Sf. 85-86, 217, 229.

SOMÇAĞ Selim, **Türkiye'nin Ekonomik Krizi Oluşumu ve Çıkış Yolları**, 2006 Yayınevi, 3. Basım, 2007, İstanbul, Sf. 37-70.

SPONG Kenneth, **Banking Regulation: Its Purpose, Implementation on Effects**, Federal Reserve Bank of Kansas City, 5. Edition, 2000, Sf. 5-23.

TAŞCIOĞLU Abdullah (Hazırlayan), **Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler**, Türkiye Bankalar Birliği, 1998, İstanbul, Sf. 4-9.

TEZEL Y. Sezai, **İktisadi Büyüme**, İmaj Yayıncılık, 2. Baskı, 1995, Ankara, Sf. 162-170.

ÜNSAL Erdal M., **Makro İktisat**, İmaj Yayıncılık, 8. Baskı, 2009, Ankara, Sf. 20, 291-293.

YAY G.G., YAY T., YILMAZ E., **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2001/47.

YENAL Oktay, **Cumhuriyet'in İktisat Tarihi**, T. İş Bankası Kültür Yayınları, 1. Baskı, 2010, İstanbul, Sf. 153-156.

YURDAKUL Funda, **Yapısal Kırılmaların Varlığı Durumunda Geliştirilen Birim-Kök Testleri**, Ekonometri Seçme Yazılar (Editörler Aydın Ünsal-Nezri Köse), Gazi Üniversitesi İİBF Gel. Vakfı İşletmesi, 2003, Ankara, Sf. 186-188.

Makaleler, Tebliğler ve Raporlar:

AHUMADA C. Antonio, BUDNEVICH L. Carlos, **Some Measures of Financial Fragility in the Chilean Banking System: An Early Warning Indicators Application**, Central Bank of Chile, Working Papers N. 117, November 2001, Sf. 9-10.

AIZENMAN Joshua, **Financial Crisis and Paradox of Under- and Over-Regulation**, NBER Working Paper N. 15018, May 2009, Sf. 1-18.

ALTAY Hüseyin, ŞEN Ali, **Finansal İstikrarsızlık Hipotezi Bağlamında Global Finansal Kriz**, Eskişehir Osmangazi Üni. Sos. Bil. Dergisi, Sayı 10(1), Sf. 163-179.

ASPACHS-BRACONS O., GOODHART C.A.E., TSOMOCOS D.P., ZICCHINO L., **Towards a Measure of Financial Fragility**, LSE Financial Markets Group Discussion Paper 554, February 2006, Sf. 3-18.

BAKIROV R., GRISHAN M., **Banking Regulation and Financial Stability**, ECONOMICS EDUCATION AND RESEARCH CONSORTIUM RUSSIA, Final Report, May 2000, Sf. 2-6

BALIN Bryan J., **Basel I, Basel II, and Emerging Markets: A Nontechnical Analysis**, The Johns Hopkins University, SAIS Working Paper, 10 May 2008, Sf. 15-16

BARRELL Ray, HURST Ian and KIRBY Simon, **Financial Crises, Regulation and Growth**, National Institute Economic Review, N. 206, May 2008, Sf. 56-65

BARTH J. R., CAPRIO G. J., LEVINE R., **Bank Regulation and Supervision: What Works Best?**, Journal of Financial Intermediation, 13, 2004, Sf. 205-248

BARTH J. R., CAPRIO G. J., LEVINE R., **Bank Regulations Are Changing: For Better or Worse?**, World Bank Working Paper, No 4646, June 2008, Sf. 18-19

BARTH J. R., CAPRIO G. J., LEVINE R., **Banking Systems Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?**, World Bank Working Paper, No 2325, November 1999

BARTH J. R., CAPRIO G. J., LEVINE R., **Reassessing the Rationale and Practice of Bank Regulation and Supervision around the Globe**, Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law, October 23-27, 2006, Washington D.C., Sf. 8-9

BARTH R. J., GAN J., NOLLE E. D., **Global Banking Regulation & Supervision: What Are The Issues And What Are The Practices?**, Global Banking Issues, Editor E. KLEIN, Nova Science Publisher, 2005, Sf. 11, 27-32

BCBS, **Amendment to The Capital Accord to Incorporate Market Risks**, Bank for International Settlements, 1996, Basel

BCBS, **Core Principles for Effective Banking Supervision**, October 2006, Sf. 2-5

BCBS, **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**, Bank for International Settlements, 1988, Basel, Sf. 3-28

BCBS, **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework**, Bank for International Settlements, 2004, Basel, Sf. 1-14, 158-177

BCBS, **The Basel Committee's Response to the Financial Crisis: Report to the G20**, October 2010, Sf. 2, 4-10

BDDK, **Finansal Piyasalar Raporu**, Sayı: 17, Mart 2010, Sf. 13-19, 40

BDDK, **Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi**, Çalışma Tebliği, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, 3 Eylül 2010, Sf. VII-IX, 14-85

BDDK, **Sorularla Basel III**, Risk Yönetimi Dairesi, Aralık 2010, Sf. 11

BENSTON George J., KAUFMAN George G., **The Appropriate Role of Bank Regulation**, The Economic Journal, 106, May 1996, Sf. 688-697

BIS, **80th Annual Report** (1 April 2009- 31 March 2010), 28 June 2010, Basel, Sf. 13, 47-58

BLAVARG M., PERSSON M., **The Use of Market Indicators in Financial Stability Analysis**, Riksbank Economic Review, II, 2003, Sf. 25-26

BORIO Claudio, DREHMANN Mathias, **Towards an Operational Framework for Financial Stability: "Fuzzy" Measurement and its Consequences**, BIS Working Papers, No 284, June 2009, Sf. 1-32

BORIO Claudio, TSATSARONIS Kostas, **Accounting, Prudential Regulation and Financial Stability: Elements of a Synthesis**, BIS Working Papers, No 180, September 2005, Sf. 22-23

CAPRIO Gerard Jr., **Safe and Sound Banking A Role for Countercyclical Regulatory Requirements?**, Policy Research Working Paper, 5198, The World Bank, February 2010, Sf. 24-26

CHAMI Ralph, KHAN Mohsin S., SHARMA Sunil, **Emerging Issues in Banking Regulation**, IMF Working Paper, WP/03/101, May 2003, Sf. 9, 20-21

CHANT John, **Financial Stability as a Policy Goal**, Bank of Canada, Technical Report No 95, Essays on Financial Stability, 2003, Sf. 3-9

CHO Bokhyun, **Financial Crisis and Post Keynesian Financial Reform**, The Association for Heterodox Economics, 12. Annual Conference The University of Bordeaux, 7-10 July 2010, Sf.14-15

CHU Kam Hon, **Is Free Banking More Prone to Bank Failures than Regulated Banking?**, Cato Journal, Vol. 16 No. 1, Spring/Summer 1996, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj16n1-3.html> (15.03.2011)

CIHAK Martin, **How Do Central Banks Write on Financial Stability?**, IMF Working Paper, WP/06/163, June 2006, Sf. 45-47

CROCKETT Andrew, **Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?**, Symposium of "Maintaining Financial Stability in a Global Economy", FED of Kansas City, August 1997, Sf. 6-7.

ÇAĞLAR Esen, Türkiye'nin Temel Sorunu Orta Vadeli Bir Büyüme Hikâyesinin Olmamasıdır, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 01.02.2010, <http://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi-tepav/s/1905>.

DAMAR Bülent, **Bankacılık Sektörünün Kırılganlığının İzlenmesi Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Uygulamalı Bir Çalışma**, BDDK yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, 2004, Sf. 43-58, 96-103

DAVIS E. Philip, **Towards a Typology For Systemic Financial Instability**, 12 November 2003, <http://ephilipdavis.com/typology2.pdf> (15.10.2010) Sf.2

DEĞİRMENCİ Nihal, **Sermaye Yeterliliği Konusundaki Basel Standartları ve Seçilmiş Bazı Ülkelerdeki Uygulamaların Değerlendirilmesi**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2003, Ankara, Sf. 5, 115-116

DELİCE G., DOĞAN A., UZUN M., **Finansal Regülasyon ve Piyasa Disiplini**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 5 Sayı 1, 2004, Sf. 101-130

DEMİRGÜÇ-KUNT A., LEVINE R., **Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons**, The World Bank Working Paper, No. 2143, Temmuz 1999, Sf. 2-5, 35-37

DOW Sheila C., **Why the Banking System Should Be Regulated**, The Economic Journal, 106, Royal Economic Society, May 1996, Sf. 698-707

DUDLEY W. C., **Basel and The Wider Financial Stability Agenda** (Speech), IIF Annual Membership Meeting, 10 October 2010, Washington DC <http://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2010/dud101010.html> (15.11.2010)

DWYER G. P. Jr., IFTEKHAR H., **Contagious Bank Runs in the Free Banking Period**, Federal Reserve Bank of St. Louis Working Papers, 1989-002A, April 1989, Sf. 30-31

DWYER Gerald P. Jr., **Wildcat Banking, Banking Panics, and Free Banking in the United States**, Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review, December 1996, Sf. 1-20

ERSEL Hasan, **Bankacılıkta Sistemik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Yıl:1 Sayı:6, Nisan-Mayıs 1999, Sf. 32-35

ESEN Oğuz, **Bankacılık Krizleri, Yeniden Yapılandırma Programları ve Türk Bankacılık Sektörü**, Siyasa Dergisi, Yıl:1 Sayı:1, Bahar 2005, Sf. 15-19.

EVANS O., LEONE A. M., GILL M. ve HILBERS P., **Macroprudential Indicators of Financial System Soundness**, IMF Occasional Paper, 192, April 2000, Sf. 13-17

FERGUSON Roger, **Should Financial Stability Be An Explicit Central Bank Objective?**, Conference at the IMF, September 16–17, 2002, Washington D.C., Sf. 1-3, 13.

FITZGERALD Thomas, VOGEL Robert, **Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies**, Consulting Assistance on Economic Reform (CAER II), Project Discussion Paper, No. 66, May 2000, Sf. 6-7.

GADANECZ B., JAYARAM K., **Measures of Financial Stability - A Review**, Banks For International Settlements, IFC Bulletin, No 31, July 2009, Sf. 366-372

GANIÖĞLU Aytül, **Prudential Regulation and Supervision of the Banking Sector and Banking Crises: A Cross Country Empirical Investigation**, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, Cilt:1 Sayı:2 2007, Sf. 11-29

GARRISON Roger W., **Central Banking, Free Banking and Financial Crises**, The Review of Austrian Economics, Vol.9 No.2, 1996, Sf. 109-127

GENÇAY Oya, **Finansal Dolarizasyon ve Finansal İstikrar Arasındaki İlişki: Türkiye Değerlendirmesi**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Şubat 2007, Ankara, Sf. 27, 51-52, 84-89

GOODHART C.A.E., TSOMOCOS D.P., **Analysis of Financial Stability**, FMG Special Papers, sp173, 2007, Sf. 4-29

GORTON G., WINTON A., **Financial Intermediation**, The Wharton School Financial Institutions Center Working Paper 02, 28 March 2002, Sf. 4-26

GORTON Gary, **Slapped in the Face by the Invisible Hand: Banking and the Panic of 2007**, Prepared for the Federal Reserve Bank of Atlanta's 2009 Financial Markets Conference: Financial Innovation and Crisis, May 11-13, 2009, Sf. 1-7, 42-43

GÖKER Zeliha, **Küresel Bir Mal: Finansal İstikrar**, Akdeniz Üni. İ.İ.B.F. Dergisi, (17), 2009, Sf. 7-22

HALDANE A.G., HOGGART G.G., SAPORTA V., SINCLAIR P., **Financial Stability and Bank Solvency**, The International Banking Conference, October 2004, Chicago, Sf. 2-3

HALDANE Andrew G., **The International Financial Crisis: Have the Rules of Finance Changed?**, 12. The International Banking Conference Speech, 25 September 2009, Chicago, Sf. 1

HEKİMOĞLU A., KUTLUKAYA M., YAYLA M., **Financial Stability of The Turkish Banking Sector**, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, Cilt: 2 Sayı: 1, 2008, Sf. 9-26

HERRERO A.G., RIO P. D., **Financial Stability and The Design of Monetary Policy**, Bank of Spain Working Paper, No 315, 2003, Sf. 9-11, 45-46

HOUBEN A., KAKES J., SCHINASI G., **Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability**, IMF Working Paper, WP/04/101, June 2004, Sf. 3-25

İPEKER Melih, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Finansal Sistem İstikrarının Sağlanmasıındaki Rolü**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Mart 2002, Ankara, Sf. 50-63

KANE Edward J., **Basel II: A Contracting Perspective**, Boston College, August 2007, Sf. 5

KARADAĞ Bülent, **Finansal İstikrarsızlık Hipotezi ve Minsky**, Mülkiye Dergisi, Cilt: XXXII Sayı:260, 2008, Sf. 25-56

KAUFMAN George G., SCOTT Kenneth E., **What is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?**, The Independent Review, v. III, n. 3, Winter 2003, Sf. 371-391

KAWAI Masahiro, POMERLEANO Michael, **Regulating Systemic Risk**, Asian Development Bank Institute Working Paper, Series No: 189, January 2010, Sf. 15-16

KİBRİTÇİOĞLU Aykut, **Monitoring Banking Sector Fragility**, The Arab Bank Review, Vol. 5 No. 2, October 2003, Sf. 51-66

LAEVEN Luc, LEVINE Ross, **Bank Governance, Regulation, and Risk Taking**, NBER Working Paper, 14113, July 2008, Sf. 27-28
<http://www.nber.org/papers/w14113> (01.03.2011)

LAUX C., LEUZ C., **The Crisis of Fair Value Accounting: Making Sense of the Recent Debate**, Initiative on Global Markets The University of Chicago Booth School of Business Working Paper, No. 33, April 2009, Sf. 1-2

LEVINE ROSS, **Bank Regulation and Supervision**, The National Bureau of Economic Research Reporter, Araştırma Özeti, Güz 2005, <http://www.nber.org/reporter/fall05/levine.html> (15.10.2010)

MAYMIN P. Z., MAYMIN Z. G., **Any Regulation of Risk Increases Risk**, April 15, 2010, Sf. 1-15
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1587043 (15.04.2011)

MISHKIN Frederic S., **Financial Stability and The Macroeconomy**, Central Bank of Iceland Working Papers, No 9, May 2000, Sf. 2-4, 32, 43-47

MISHKIN Frederic S., **The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers**, Federal Reserve Bank of Kansas City Proceedings, 1997, Sf. 55-97

MÜSLÜMOV A., ÖZYILDIRIM C., HASANOV M., **Döviz Kuru Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanan Döviz Kuru Sistemlerinin Ekonomiye Etkileri, Bölüm 8: 1990 Yılından Günümüze Türkiye Ekonomisi**, TÜGIAD Yayınları, İstanbul 2003, Sf. 105-116

NIER Erlend Walter, **Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis**, IMF Working Paper, WP/09/70, April 2009, Sf. 54-55

OCAMPO Jose A., **A Broad View of Macroeconomic Stability**, DESA Working Paper, No.1, October 2005, Sf. 2

ÖZATAY Fatih, **Türkiye'de 2000-2008 Döneminde Para Politikası**, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Sayı 295, 2009, Sf. 37-65

ÖZATAY Fatih, Güven SAK, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Dönüşümü: İntibak Yönetimi, Risk Yönetimi ve Rekabet Gücü için Yeni Gündem**, Konferans Sunumu, 28 Nisan 2006, Konya

ÖZCAN Serkan, **Para Politikası Tercihleri ile Finansal İstikrar Arasındaki İlişki, Enflasyon Hedeflemesi Politikasında Finansal İstikrar ve Türkiye Analizi**, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Mayıs 2006, Ankara, Sf. 12-14, 80-109

PADOA-SCHIOPPA Tommaso, **Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between**, Second ECB Central Banking Conference Frankfurt am Main 24 and 25 October 2002, Sf. 3-11, 20-22

PENNACCHI George G., **Deposit Insurance**, Working Paper prepared for AEI Conference on Private Markets and Public Insurance Programs, August 2009, Sf. 19
http://www.cbpp.illinois.edu/pdf/research/George_DepInsRevGP.pdf
(17.02.2011)

PLOSSER Charles I., **Redesigning Financial System Regulation**, For the New York University Conference "Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System", March 6, 2009, Sf. 1-5

QUINTYN Marc, TAYLOR Michael W., **Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability**, IMF Working Paper, WP/02/46, March 2002, Sf. 33-35

ROSSI Marco, **Financial Fragility and Economic Performance in Developing Economies: Do Capital Controls, Prudential Regulation and Supervision Matter?**, IMF Working Paper, WP/99/66, May 1999, Sf. 20-21

ROTHBARD Murray N., **The Myth of Free Banking in Scotland**, The Review of Austrian Economics, 2, 1988, Sf. 229-245

RUDIGER A., JENS A., FABRICE M., **Prudential Regulation and Competition in Financial Markets**, OECD Economics Department Working Papers, No. 735, December 2009, Sf. 1-32

SCHICH Sebastian, **Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects**, Financial Market Trends, OECD, 2008, Sf. 4

SCHINASI Garry J., **Defining Financial Stability**, IMF Working Paper, WP/04/187, October 2004, Sf. 6-12

SCHINASI Garry J., **Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets**, IMF Working Paper, WP/03/121, June 2003, Sf. 16

SCOTT Kenneth E., **Dodd-Frank: Resolution or Expropriation?**, Stanford Law School August 25, 2010, Sf. 1-2 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1673849 (17.02.2011).

SECHREST Larry J., **White's Free Banking Thesis: A Case of Mistaken Identity**, Review of Austrian Economics, 2, 1988, Sf. 247-257.

SPK, **2010 Faaliyet Raporu**, 2011, Ankara, Sf. 25-26.

SUADIYE Gülhan, **Banka Başarısızlıkları ve Bankacılık Düzenlemeleri: İMKB'de İşlem Gören Türk Ticaret Bankalarının Başarısızlık Olasılığının Tahmini**, Ankara Üni. SBE Doktora Tezi, 2006, Sf. 31-77.

SUMMER Martin, **Banking Regulation and Systemic Risk**, Austrian Nationalbank Working Paper, 57, 2002, Sf. 8-10.

TCHANA TCHANA Fulbert, **The Empirics of Banking Regulation**, MPRA Working Paper, No: 9299, Haziran 2008, Sf. 22-23.

TCMB, **Finansal İstikrar Raporu**, Sayı: 1, Ağustos 2005.

TCMB, **Finansal İstikrar Raporu**, Sayı: 10, Mayıs 2010, Sf. 85, 93.

TCMB, **Enflasyon Raporu**, 2011 – II, Sf. 71-77.

TEKER Başak YETİŞEN, **Bankalar Mali Başarısızlığın (Banka İflaslarının) Matematiksel Programlama Tabanlı Yöntemlerle Tahmini ve Türk Bankacılık Sektörü Üzerine Bir Uygulama**, BDDK Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 2004, Ankara, Sf. 168-169, 171-172.

TİRYAKİ Göksel, **Bankacılık Sektöründe -Basel Sermaye Uzlaşıları-Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu Gerçekten Yeterli Midir? Kaldıraç Oranı'na ve Daha Güçlü Bir Bankacılık Düzenleme Çerçevesine İlişkin Değerlendirmeler**, Vergi Dünyası Dergisi, 347. Sayı, Temmuz 2010, Sf. 118, 121-122.

TİRYAKİ Göksel, **Basel Regulations, Economic Capital And Their Implications For The Turkish Banking Industry**, Doğu Üniversitesi Dergisi, 10. Cilt. 1. Sayı, Ocak 2009, Sf. 119-131.

TİRYAKİ Göksel, **Ekonomik Suçlar, Bankacılık Suçları ve Bu Tür Suçlarla Mücadele Stratejisi**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 34. Sayı, 2004, Sf. 56-76.

TİRYAKİ Göksel, **Küresel Bankacılık Düzenlemelerinde Yeni Dönem**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 60. Sayı, 2009, Sf. 38.

TİRYAKİ Göksel, **Küresel Krizlerin Gölgesinde Yeni Bir Global Finansal Mimariye Doğru**, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 57. Sayı, 2009, Sf. 34.

TYMOIGNE Eric, **Measuring Macroprudential Risk: Financial Fragility Indexes**, Levy Economics Institute of Bard College Working Paper, No. 654, March 2011, Sf. 4-10.

VAN DEN END J. Willem, **Indicator and Boundaries of Financial Stability**, DNB Working Paper, No 97, March 2006, Sf. 2.

VANHOOSE David D., **Bank Capital Regulation, Economic Stability, and Monetary Policy: What Does the Academic Literature Tell Us?**, Atlantic Economic Journal, 36. Volume 1. Issue, March 2008, Sf. 1-14.

YAY G. G., YAY T., YILMAZ E., **Finansal Krizler, Finansal Regülasyon ve Türkiye**, İstanbul Üniversitesi S. B. F. Dergisi, 30. Sayı, Mart 2004, Sf. 101-130.

YELDAN Erinç, **Finansal Serbestleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi** (8. Ünite), Türkiye Ekonomisi (Ed. Mustafa ÖZER), Anadolu Üniversitesi, Yayın No:1579, Ekim 2004, Eskişehir, Sf. 189-199.

İnternet Siteleri:

ABD Kongresi: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:6:./temp/~c111E16ZWY::> (30.11.2010)

Avrupa Merkez Bankası: <http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.en.html> (30.06.2011)

Bankalararası Kart Merkezi: http://www.bkm.com.tr/istatistik/kart_islem_basina_ortalama_tutarlar.asp (30.03.2012)

Basel III (BCBS): <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> (20.12.2010)
<http://www.bis.org/press/p090907.htm> (27.12.2010)
<http://www.bis.org/press/p100726.htm> (28.12.2010)
<http://www.bis.org/press/p100726/annex.pdf> (28.12.2010)
<http://www.bis.org/press/p110625.htm> (30.06.2011)
<http://www.bis.org/press/p100912.htm> (15.01.2011)

- BCBS:** <http://www.bis.org/bcbs/> (15.12.2010)
http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanununa_Iliskin_Duzenlemeler/Bankacilik_Kanununa_Iliskin_Duzenlemeler.aspx (15.02.2011)
- BDDK:** <http://www.bis.org/cps/index.htm> (20.10.2010)
<http://www.bis.org/speeches/sp030213.htm> (02.12.2010)

Cannes G20

- Toplantı** <http://www.g20.org/Documents2011/11/Cannes%20Declaration%20November%202011.pdf> (16.11.2011)
- Bildirgesi:** <http://www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/fsi.htm> (30.07.2010)

İngiltere

- Merkez Bankası:** <http://www.bankofengland.co.uk/about/corepurposes/index.htm> (30.09.2010)

Pittsburgh

- G20 Toplantı** <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm> (15.11.2010)
- Bildirgesi:** http://media.seoulsummit.kr/contents/dlobo/E1._Seoul_Summit_Leaders_Declaration.pdf (20.11.2010)
- Seul G20 Toplantı** http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Tum_Raporlar.aspx (30.06.2011)
- Bildirgesi:** <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sss.php> (30.09.2010)
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/tarihce.html> (15.01.2011)
<http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html> (30.06.2011)
- TBB:** http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=36 (15.02.2011)
http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=22 (30.07.2011)
- TCMB:** http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=22 (30.07.2011)
- TMSF:** http://www.tmsf.org.tr/index.cfm?fuseaction=public.dsp_menu_content&menu_id=22 (30.07.2011)

Toronto G20

- Toplantı** <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicate.html> (15.11.2010)
- Bildirgesi:** <http://www.tuik.gov.tr> (15.08.2011)
- TÜİK:** <http://www.tuik.gov.tr> (15.08.2011)

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

ISBN 978-605-5327-17-0 (Basılı)
ISBN 978-605-5327-18-7 (Elektronik)

