

FİNANSAL KRİZLER, FİNANSAL REGÜLASYON ve TÜRKİYE¹

**Turan Yay (Yıldız Teknik Üniversitesi)
Gülsün Gürkan Yay (Yıldız Teknik Üniversitesi)
Ensar Yılmaz (Yıldız Teknik Üniversitesi)**

ÖZET

20. Yüzyılın son çeyreğinde uluslararası finansal sistemde önemli gelişmeler yaşandı.: serbestleşme (deregulation), liberalizasyon, mal ve sermaye akımlarının uluslararasılaşması, finansal araç ve işlemlerdeki yenilikler, bilgi-iletışim teknolojisindeki gelişmeler ve artan rekabet. Çalışmada sözkonusu bu gelişmelerin finansal krizlerle bu krizleri önlemeye yönelik finansal regülasyonun yeniden yapılandırılmasına ilişkin Uluslararası düzeyde ve Türkiye'deki gelişmeler ele alınacak ve Türkiye'deki Kasım-ın 2000 ve Şubat 2001 krizleri değerlendirilmeye çalışılacaktır.

FINANCIAL CRISES, FINANCIAL REGULATION AND TURKEY

ABSTRACT

During the last quarter of the 20th century, there have been considerable developments in the international financial system: deregulation, liberalization, internationalization of goods and capital flows, innovations of financial instruments and transactions, important developments in communication technology and increased competition. In this context, we try to elaborate the impacts of these developments on financial crises and the restructuring of financial regulation to prevent financial crises in the world, especially in Turkey. The November 2000 and February 2001 crises in Turkey have been analyzed in detail in the light of these developments.

¹ İstanbul Üniversitesi **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 2004 Mart, 30, 101-130

I- GİRİŞ

20. Yüzyılın son çeyreğinde uluslararası finansal sistemde, önceki döneme göre önemli değişim ve gelişmeler yaşandı. “Finansal karmaşa” olarak adlandırılabilen bu gelişimin unsurlarını, serbestleşme (deregulation), liberalizasyon, mal ve sermaye akımlarının uluslararasılaşması, finansal araç ve işlemlerdeki yenilikler, bilgi-iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve artan rekabet şeklinde sıralayabiliriz. Banka ve diğer aracı kurumların ulusal ve uluslararası düzeyde giderek artan hacim ve hızda yeni finansal araç ve işlemlere yönelmesi, bir yandan tasarruf-yatırım sürecinin uluslararasılaşmasına yol açarken, diğer yandan da finansal ve parasal risklerin (faiz ve döviz kurundaki değişkenlikler) ve dolayısıyla finansal kırılganlıkların artmasına neden oldu (Sijben,2002). Bu bağlamda finansal krizler, gelişmiş (ABD, İskandinav ülkeleri gibi), gelişmekte-olan (Latin Amerika ve Güneydoğu Asya Ülkeleri) demeden, bazı ülkeleri tekrar tekrar (Arjantin, Meksika, Venezüella ve Türkiye) etkisi altına almış ve kimi kez ülkelerin GSYİH'lerinin %5-10'una, kimi kez %50-60'ına varan mali kayıplara yol açmıştır (Kane, 2002:222). Yaşananların ışığında, krizlerin etkilerinin yalnızca ortaya çıktığı ülke ile sınırlı kalmayıp çevre ülkelere de yayıldığını, hatta, giderek büyüyen ve hız kazanan uluslararası sermaye hareketlerinin de etkisiyle, tüm uluslararası mali sistemi sarstığını söyleyebiliriz.

Yeni bir uluslararası finansal sistemin ortaya çokmasına yol açan tüm bu gelişmeler, merkez bankalarının (ya da denetim ve gözetim kurumlarının) finansal sistemlerinin istikrarını sağlama işlevlerinde önemli güçlükler yarattı. Merkez Bankaları arasında yaygın kanı, finansal piyasaların serbestleştirilmesi sürecinde hızlı davranıldığı ve özellikle bankaların denetim-gözetim işlemlerinde bir düzeltme işlemine ihtiyaç olduğudur. Öte yandan bankaların portföy kalitelerinin bozulması ve türev piyasa işlemlerine aktif olarak katılmaları yeterli sermaye rezervleri olmaksızın kredi ve piyasa risklerinin artmasına yol açtı. Bu süreç, bankacılık denetim ve gözetim kurumlarını, karları düşen ve sermayeleri aşınan ama yüksek getirili ve daha riskli işlemlere yönelen bankacılık kesiminde, bankalar-arası rekabeti geliştirerek finansal piyasaların nasıl güçlendirilebileceği sorunuyla karşı karşıya getirdi.

Şüphesiz sözkonusu bu gelişmelerin iktisat teorisini ve ülkelerin finansal sistemlerinin kurumsal yapılarını etkilememesi olanaksızdı: İktisatçılar, sürekli ihmal edegeldikleri mali piyasaların ne kadar önemli olduğunu yaşayarak öğrenirken, açığı kapama gayretiyle neredeyse geometrik olarak artan bir literatür ortaya koymuşlardır. Öte yandan, krizlerle birlikte ülkelerin tek tek kendi finansal regülasyon yasa ve yapılarını değiştirme çabaları, bir süre sonra, *"sağlam-güvenilir ulusal mali sistemler ve istikrarlı bir uluslararası mali sistem"* için gerekli regülasyon politikalarını, kurallarını ve standartlarını saptamaya çalışan bir dizi bölgesel ya da uluslararası kurumun ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde kısaca finansal kriz modelleri ile finansal regülasyon teorisi üzerinde durulacak. İkinci bölümde uluslararası düzeyde son 20 yılda finansal regülasyonun kurumsal düzeyde geliştirilmesine yönelik çalışmalar ele alınacak. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de yaşanan son krizler ve sonrasında Türk Bankacılık kesiminin regülasyonuna ilişkin gelişmeler değerlendirilmeye çalışılacaktır.

II- FİNANSAL KRİZ MODELLERİ ve FİNANSAL REGÜLASYON

Son yıllarda para (currency), bankacılık ya da borç krizleri şeklinde karşımıza çıkan finansal krizlere ilişkin bir dizi model öne sürülmüştür. Finansal krizleri açıklamaya yönelik bir grup modele göre, krizin nedeni hükümetlerin kötü makroekonomik yönetimleri ve bu nedenle kredibilitelerini yitirmeleridir (Aghion, Bacchetta ve Banerjee,2001). Bu grupta yer alan *birinci nesil modellere* (Krugman,1979) göre, finansal krizler bütçe açıklarının sonucudur: bütçe açıklarının para basılarak finanse edilmesinden başka çare kalmamasının sabit döviz kurunun çökmesine yol açması bir yanda, döviz rezervlerinin belirli kritik seviyenin altına düşmesinin yatırımcıların sermaye kayıplarını önlemek için spekülaiif ataklara yönelmesi diğer yanda, krizlere yol açmaktadır. *İkinci nesil modeller* ya da *kendi-kendini besleyen bekleyişler modelleri* de bu bağlamda değerlendirilebilir(Obstfeld,1996): Kriz, sabit döviz kuru ile genişletici para politikası arasındaki çelişkiden ve yatırımcıların hükümetin dövizini kurunu serbest bırakacağı beklentilerinden doğar. Dolayısıyla hükümetler ya sabit döviz kurunu (ve dolayısıyla yüksek faizleri ve resesyonu) savunmak ya da devalüasyona karar vermek zorundadırlar. Bu iki model arasındaki fark, krizin çıkmasının rastgele olup olamayacağı ile ilgilidir: İlk nesil modellerde krizi tetikleyen, başta döviz rezervleri olmak üzere temel bazı makroekonomik faktörlerin kritik seviyeleri aşması iken, ikinci nesil modellerde krizin nedeni tamamen rastlantısal / beklenmedik gelişmelerin bekleyişleri değiştirmesidir. Bu grup modeller yaşanan krizlerin önemli bir kısmını (sırasıyla 1998 Rusya Krizi ve 1992 İngiltere-sterling krizi) açıklayabiliyorsa da (Krugman, 1999), Asya Krizi, makroekonomik temellerin iyi olmasının bankacılık krizlerini önlemek için yeterli olmadığını göstermiştir.

Asya krizi üzerine tartışmalar beraberinde ikinci grup kriz modellerini doğurmuştur. Genelde *üçüncü nesil modeller* olarak adlandırılan bu grup modellerin bir kısmı, asimetrik bilgi (ters seçim ve ahlaki-zayıflık) kavramlarından hareketle, *mali piyasaların mikro-financeal kırılma niteliği* üzerinde odaklaşarak, mali piyasa kurum ve aktörlerinin riskleri etkin bir şekilde yönetecek müşevviklerden yoksun olduklarını ve bu nedenle aşırı riskli karar ve faaliyetlere yöneleceklerini savunur. Bu modellere göre aslında görünürdeki sağlam makroekonomik temellerin altında, bankalara ve politikacı yakınlarına (cronies of politicians) sağlanan (açık ya da gizil) hükümet garantileri ile “aşırı borçlanma sendromu” yatmaktadır. Dolayısıyla bankaların giriştikleri aşırı borçlanma girişimi, bir anlamda gizlenmiş bütçe açıkları ya da kamu borçlarını ifade etmektedir. Bu grup modellerin bir diğer türü, uluslararası kreditorlerin kendi-kendini besleyen kötümser beklentilerinin yaratacağı “finansal kırılma” kavramı üstünde durur:Buna göre uluslararası kreditorler, uluslararası yatırımlarında düşük getirili kısa dönemli yatırımlar ile yüksek getirili uzun dönemli yatırımlar arasında bir seçim yapmak zorundadırlar; ancak beklemedik gelişmeler nedeniyle hızla uzun dönemli yatırımların tasfiyesi sözkonusu olduğunda, bu yatırımcılar bir getiri elde edemeyeceklerdir ve bunun ne zaman olacağı *ex-ante* belli değildir. Bu ise bir panik durumunda bankaların kırılma niteliğini artıracaktır. Sabit döviz kuru sisteminin geçerli olduğu açık bir ekonomide merkez bankasının sınırlı rezervleri de Merkez Bankalarının son kredi mercii işlevini görmesini engelleyecektir.

Bu grup modellerin bir kısmı da finansal piyasalardaki mikro kırılma niteliğinin, reel sektör firmalarının bilançoları üzerindeki etkisini vurgulamaktadır. Bu modeller, nominal fiyat rijitlikleri ve aksak kredi piyasaları (credit market imperfections) varsayımları altında, özel firmaların banka kredilerine muhtaç oldukları (credit constraints) bir durumda, kredi-para(currency) krizlerinin makroekonomik etkilerini araştırırlar. *Finansal hızlandırıcı* olarak

adlandırılan (Aghion, Bacchetta ve Banerjee, 2000; 2001) bu etki, banka ve reel kesim bilançoları üzerinden reel kesimi etkiler. Bu modellerde finansal hızlandırıcı etkisinin gücü *bankacılık sektörünün yapısı* ile bağlantılıdır (Disyatat, 2003): Para krizi sonrasında yaşanan devalüasyonun ardından bankacılık kesimi sağlamsa, reel faktör maliyetleri düşerken üretim artacak; bankacılık sistemi (hedge edilmemiş döviz cinsinden yükümlülüklerle yakalanması anlamında) zayıfsa, reel ekonomide bir daralma (resesyon) yaşanacaktır. Bu süreç, ülke parasının değer yitirmesi, özel firmaların döviz cinsinden borç geri-ödeme yükümlülüklerinin artması ve karlılıklarının düşmesi, (kredi-kısıtı nedeniyle) firmaların borçlanma kapasitelerinin ve dolayısıyla yatırım ve üretimlerinin düşmesi, ülke parasına olan talebin düşmesi ve ülke parasının tekrar değer yitirmesi şeklinde işleyecektir. (Aghion, Bacchetta ve Banerjee, 2001). Krugman'a göre, firmaların bilanço problemleri, bankalardaki ödenmemiş-borçlardan kaynaklansa da, sorun özellikle bankacılık sorunu değildir. Bankaların sermaye ihtiyacının karşılanması, firmaların finansal-güçlüklerini çözmeyecektir (Krugman, 1999).

Yukarıda sözünü ettiğimiz somut yaşamdaki gelişmeler ve bunlara ilişkin kriz modellerinden hareketle, bir ekonominin makro ve mikro istikrarlılığının sağlanmasında sağlam ve etkin çalışan bankacılık sisteminin olmazsa-olmaz bir koşul olarak karşımıza çıktığını ve bu bağlamda finansal piyasaların regülasyon gözetim ve denetiminin gerek akademik, gerekse kurumsal düzeyde yoğun bir şekilde tartışıldığını söyleyebiliriz.

Çalışmamızda bankacılık kesiminin regülasyonunun özellikle iktisadi gerekçesi üzerinde yoğunlaşacağımızdan, bazı kavramları netleştirmekte yarar var: Bankaların davranışlarına ilişkin kuralların belirlenmesini *regülasyon (düzenleme)*, bu kurallara uyulup uyulmadığının kontrolünü *izleme (monitoring)* ve bankaların faaliyetlerinin genel olarak kontrolünü ise *gözetim-denetim (supervision)* olarak adlandırıyoruz.

O halde bankaların regülasyonuna ilişkin temel soruları; bankalar neden regülasyona tabi tutulurlar? Regülasyon bankaların özel durumlarından mı kaynaklanmaktadır? Eğer öyleyse bankalar (piyasası) neden ve nasıl özeldir? şeklinde ifade edebiliriz. Bu üç soruyu daha teknik bir ifade ile bankacılık kesiminde *piyasa başarısızlıkları (market failures)* sözkonusu mu dur? sorusuna indirgeyebiliriz.

Liberal iktisatçılar bu soru(lara)ya, genellikle olumsuz yanıt verirler. Onlara göre, bankacılık kesiminde yaşanan kırıma ve olumsuz gelişmeler, bankacılık piyasasının kendine has özelliklerinden değil, bankacılık piyasasına uygulanan (yanlış) regülasyon politikalarından (kamu müdahalelerinden) kaynaklanmaktadır. Bu anlama bankacılık kesiminde yaşanan kırıma ve sorunlar, *piyasa başarısızlıklarından* değil, aksine *kamu başarısızlıklarından* kaynaklanmaktadır. Bu nedenle finansal regülasyonların toplumsal maliyeti, toplumsal yararını aşmaktadır (Bkz. England, 1991; Llewellyn, 1999:7; Kaufman, 1996).

Biz burada bankacılık kesiminin hiç regüle edilmemesinin toplumsal refah üzerindeki etkilerinin neler olacağı tartışmasına girmeksizin, kısaca finansal regülasyon teorisinin iki temel sorunsalı üzerinde duracağız: (i) Finansal regülasyonun iktisadi mantığı/rasyonalitesi nedir? (niçin regülasyon?) (ii) Makro ve mikro iktisadi amaçlar için uygun-optimal regülasyon araçlarının nelerdir? (nasıl regülasyon?).

Devletin finansal piyasalara müdahalesinin, önemli teorik gerekçelerinden biri, yukarıda sözünü ettiğimiz gibi, *piyasa başarısızlıklarıdır* (Diğer gerekçeler hakkında Bkz. Yılmaz, 2000; Llewellyn, 1999): (Mali) Piyasalar kendi haline bırakıldığında, etkin olmayan sonuçlarla, **asimetrik bilgi** ve **dışsallık** gibi problemlerle karşılaşılır ki bunlar, devlet müdahalesine gerekçe oluşturur:

(i) **Asimetrik bilgi problemi**, mali piyasalardaki iktisadi aktörlerin eksik ve farklı bilgiye sahip olmalarından doğar. Mali piyasalarda borç alan kişi ya da kurum, girişeceği yatırımın getirisi ve riski hakkında, borç verene (kreditöre) görece, daha fazla bilgiye sahiptir ve bu bilgi farklılığı iki çeşit probleme yol açar: ters seçim ve ahlaki zaafiyet/risk (moral hazard). **Ters seçim problemi**, işlem-öncesinde söz konusudur. Aldığı borcu geri ödeyemeyeceğini bilmekle birlikte krediye ihtiyaç duyan kişi ya da kurum, piyasadan borçlanabilmek için en fazla gayret gösteren ve yüksek risk primini ödemeye razı olan (bu anlamda kreditor açısından yüksek kredi riski taşıyan) taraftır. Bu nedenle kreditorler, iyi kredi risklerini kötü kredi risklerinden ayırabilmek için ince eleyip sık dokumalıdırlar (Akerlof, 1970; Mishkin, 1996; 2000). **Ahlaki risk problemi** ise, borç alan kişinin daha çok getirili ama riski yüksek projelere yönelmesi nedeniyle, işlem-den-sonra doğar. Bir başka ifade ile, ahlaki zaafiyet, aşırı riski alımını ya da kredinin proje dışı kişisel amaçlar için kullanımını teşvik ederek finansal piyasalarda sistemik riskin artmasına yol açar. Bu nedenle, kreditorler de kredi alanların borcu geri ödememelerine karşı sözleşme şartlarını ağırlaştırır ya da onları izlemeye alır. Böylece kredi verenle borçlanan arasındaki çelişki, borçlanma/kredi miktarının olması gerekenden daha farklı olmasına, teknik ifade ile etkinlikten uzaklaşılmasına yol açar.

Ahlaki zaafiyet olgusu ile ilgili olarak dikkate alınması gereken bir diğer iktisadi ajan da regülasyon otoritesidir. Regülasyon otoritesinin temel işlevi belirli amaçları (genel olarak sağlam, istikrarlı ve etkin bir mali piyasa oluşturmak diyebiliriz) gerçekleştirmek üzere, mali aracı kurumların (en başta bankaların) faaliyetlerini düzenlemektir. Bankalar ise, regülasyon otoritesi tarafından yeterince bilinemeyecek ya da izlenemeyecek karar ya da faaliyetlere ilişkin bilgilerinden hareketle kendi amaç fonksiyonlarını (karlarını) ençoklaştırmaya çalışırlar. Bu nedenle regülasyon otoriteleri (principal), finansal aracı kurumların (agent) (ve onların müşterileri olan kişi ya da kurumların) ahlaki zaafiyetlerinden doğabilecek sistemik riskleri önlemek üzere, ihtiyatlı sermaye yeterlilik oranları, sürekli gözetim ve denetim, şeffaf ve doğru bilgi sağlama gibi birtakım regülasyon araçlarına başvurmaları gerekir.

(ii) İkinci piyasa başarısızlığı problemi **dışsallık**; finansal piyasaların ekonomi için bir ödeme sistemi işlevi gördüğü, finansal aracı kurumların da fon arz edenlerle fon talep edenler arasında anahtar bir rol oynadığı düşüncesinden hareketle, mali sektörde yaşanacak bir problemin, tüm ekonomi için tehlikeli sonuçlar yaratabileceğini ifade eder. Mali piyasalardaki aktörlerin kararları, diğer aktörlerin kararlarını, kolay, hızlı ve sistemik olarak etkiler: **Sirayet etkisi** ya da **domino etkisi**. Küçük bir güven kaybı, mali aktiflerin değer yitirmesine, giderek kendi kendini besleyen bir kreditor paniğinin doğmasına ve daha çok satışlara ve aktiflerin tekrar değer yitirmesine (sarmal daralma sürecine) dönüşebilir. Kriz dönemlerinde çok daha şiddetlenen sirayet etkisi nedeniyle, regülasyon politikalarını oluşturan regülasyon otoritelerinin dışsallık probleminin sonuçlarını dikkate almaları gerekir. Bu nedenle, önleyici (preventive) ve koruyucu (protective) regülasyon araçları kullanılır. Sermaye yeterlilik oranları, şeffaf ve doğru-zamanında bilgi yayımlama gibi *önleyici regülasyon araçları*, mali aracı kurumların/bankaların finansal riskle karşılaşma olasılıklarını asgari düzeyde tutarak, ödeme gücünü gibi sorunlarla karşılaşmamasını amaçlayan bu nedenle kriz öncesi tedbirleri ifade eder. Son başvuru-mercii,

mevduat sigortası gibi *koruyucu regulasyon araçları* ise, kriz sonrasında mevduat sahiplerinin haklarını ve finansal sistemin istikrarını korumayı amaçlarlar.

III. REGÜLASYON YAPI VE ARAÇLARINI GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI

Girişte de belirttiğimiz gibi, son otuz yılda dünya ölçeğinde artan serbestleşme ve deregülasyon, artan ve hızlanan sermaye hareketleri ve yeni gelişen finansal araçların, ülkelerin finansal ve iktisadi yapılarının kırılma olasılıklarını artırması; her ülke için olduğu kadar uluslararası finansal sistem için de, sağlam, istikrarlı ve etkin bir bankacılık ya da finansal sisteminin ne kadar önemli olduğunu açık bir şekilde ortaya koymuştur. Başlangıçta krizle karşılaşan ülkelerin tekil ülke olarak bankacılık kanun ve düzenlemelerinde değişiklikler yapma ve yenilikler arama çabaları, giderek mali ve bankacılık sistemlerini güçlendirmeyi ve bunlara ilişkin düzenleme, gözetim ve denetim standartlarını geliştirmeyi amaçlayan bir dizi bölgesel ya da uluslararası kurumun oluşturulması sürecine dönüşmüştür. Bu kurumların belli başlıları Tablo 1'de gösterilmiştir.

Biz burada kısaca bankacılık sisteminin düzenlenmesi konusunda uluslararası düzeyde geline noktayı saptamak üzere, uluslararası standartları belirleyen iki kurumun çalışmaları üzerinde duracağız: *Basel Bankacılık Düzenleme Denetim ve Gözetim Komitesi* ve IMF-Dünya Bankası işbirliği ile başlatılan *Finansal Sektör Değerlendirme Programı (Financial Sector Assessment Program)*.

III.I - Basel Komite:

Tam adıyla, *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Uygulamaları Komitesi*, uluslararası bankacılık ve finansal piyasalarda dalgalanmaların sözkonusu olduğu 1974 yılında G10 ülkelerinin merkez bankası başkanlarınca, dünya ölçeğinde *bankacılık denetim anlayışını* ve *denetim kalitesini* geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu amaç doğrultusunda Komite; (i) *ulusal denetim sistemlerine ilişkin bilgi alışverişinin yaygınlaştırılmasına*, (ii) *uluslararası bankacılık denetim tekniklerinin etkinliğinin artırılmasına*, (iii) gerekli görülen alanlarda *minimum denetleme standartlarının oluşturulmasına* yönelik çalışmalar yapmaktadır (Basel Committee, 2001a).

Bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda uluslararası standartların oluşturulması ve geliştirilmesi çalışmalarında, Basel Komite'nin yaptığı/yayımladığı üç belge, özellikle önemlidir:

(i) 1988 Basel Sermaye Uzlaşısı:

1980'li yılların başında özellikle yüksek-derecede borçlu ülkeler nedeniyle uluslararası risklerin artması ve başlıca uluslararası bankaların sermaye oranlarının gerilemesi nedeniyle, Basel Komite, uluslararası bankacılık sisteminin istikrarını güçlendirmek ve ulusal sermaye yeterlilik oranları farklılığından doğan haksız rekabeti ortadan kaldırmak için, *Basel Sermaye Uzlaşısı (Basel Capital Accord)* (ya da *1988 Uzlaşısı*) olarak adlandırılan bir sermaye yeterlilik oranını ölçme sistemi geliştirmiş ve bu sistem G10 Ülkeleri Merkez Bankaları Başkanlarınca kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.

Tablo 1: ULUSLAR ARASI FİNANSAL SİSTEM STANDARTLARI		
Kuruluş	Standart	
	Şeffaflık	Düzenleme
Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi (Basel Committee on Banking Supervision) (BCBS)		Etkin Bankacılık Gözetim ve Denetim Temel İlkeleri
Uluslararası Sigorta Denetim Otoriteleri Birliği (International Association of Insurance Supervisors) (IAIS)		Sigortacılık Gözetim ve Denetim İlkeleri
Uluslararası Menkul Kıymet Komisyonları Örgütü (International Organization of Securities Commissions) (IOSCO)		Menkul Kıymet Piyasalarının Düzenlenme Amaç ve İlkeleri
Ödeme Sistemleri Komitesi (Committee on Payment and Settlement Systems) (CPSS)		Sistemik-Önemde Ödeme Sistemleri Temel İlkeleri
Birleşik Tartışma Grubu (Joint Forum Comprising BCBS-IAIS-IOSCO)		Bankacılık, Menkul Değerler ve Sigortacılık Düzenlemelerindeki Tutarsızlıkları Giderme Finansal Sistemin Regülasyon İlkeleri
Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund) (IMF)	Para ve Mali Politikalarda Şeffaflık İlkeleri Kamu Maliyesi Şeffaflık İlkeleri Veri Yayma Standartı/sistemi	
Finansal İstikrar Tartışma Grubu (The Financial Stability Forum)		Mali İstikrarla İlgili Standartların Uygulanmasını Sağlama
Birleşik WB-IMF Finansal Sektör Değerlendirme Programı (The Joint Bank-Fund Financial Sector Assessment Program) (FSAP)	BCBS- IAIS- IOSCO-CPSS ile ilgili ilkelerle Para ve Finansal politikalarına ilişkin şeffaflık ilkelerinin temel tartışılma / değerlendirilme birimi	
Dünya Bankası (The World Bank)	muhasabe ve hesap standartları	İflas, şirket yönetişi, ilke ve tavsiyeleri
Birleşmiş Milletler Ticaret Hukuku Komisyonu (United Nations Commission on International Trade Law-) (UNCITRAL)		İflas ilke ve tavsiyeleri
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development) (OECD)		Şirket Yönetişim İlkeleri
Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (International Federation of Accountants) (IFAC)	40 Sayıda Uluslararası Muhasebe Standartları	
Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi (International Accounting Standards Committee) (IASC)	30 Sayıda Uluslararası Hesap Standartları	

KAYNAK: Sundararajan, Marston, Basu,2001; www.tbb.org.tr

Bankalarda minimum sermaye seviyelerinin oluşturulmasını sağlamak için düzenlenen 1988 Uzlaşısı özellikle *kredi riski* (kredi verilen tarafın başarısızlık riski) ile ilgili sermaye değerlendirilmesi üzerine yoğunlaşmıştır: Dört bölümden oluşan Uzlaşısı'nın 1. bölümünde sermayenin ana sermaye ve katkı sermaye kalemleri ile sermayeden indirilecek değerler tanımlanmıştır. Risklerin ağırlıklandırılmasının ele alındığı ikinci bölümde, varlıkların risk derecesine göre (%0,10,20,50,100 olarak) ağırlıklandırıldığı ağırlıklı risk oranı yöntemi, bankaların sermaye yeterliliğinin tespiti için benimsenmiştir. Bu bölümde, yatırım, faiz haddi,

döviz kuru ve yoğunlaşma risklerinden söz edilmekle birlikte, asıl kredi riski ve onun bir boyutu olan ülke transfer riski üzerinde durulmaktadır. 3. bölümde risk ağırlıklandırılmış varlıklar (assets) için hedef standart sermaye oranı (en az %4'ü çekirdek sermaye olmak üzere) %8 olarak kabul edilmiştir. Son bölüm ise geçiş sürecine ait düzenlemeleri içermektedir. Söz konusu bu sistem, 1993 yılının ortalarına kadar G10 ülkelerinin tamamında gerçekleştirilmesinin ötesinde, üye olan ya da olmayan yüzden fazla ülkede de benimsenmiştir (Basel Committee, 1988; 1999b).

(ii) Haziran 1999 Yeni Sermaye Yeterliliği Çerçevesi (Birinci Taslak):

1980'ler sonrasında dünya finansal sisteminde yaşanan hızlı ve büyük değişkenliğin (turbulence) yarattığı (yalnızca kredi riskini değil) tüm riskleri, finansal yenilikleri ve risk ölçme ve kontrol sistemlerindeki gelişmeleri kucaklamak amacıyla hazırlanan *1999 Yeni Sermaye Yeterliliği Çerçevesi*, güvenli ve sağlam bir finansal sistemin köşetaşı/temeli olarak görülmektedir. Yeni Çerçeve üç temele dayanmaktadır: 1988 Uzlaşısı'nın standart ilkelerini geliştirmeyi ve genişletmeyi amaçlayan yeni *minimum sermaye gerekleri* (requirement), bankaların *sermaye yeterliliği ve içsel değerlendirme süreçlerinin denetim otoritesince denetim-gözetimi* ve şeffaflığın-açıklığın (disclosure) güçlendirilmesi ve güvenli ve sağlam bankacılık uygulamalarının teşviki için *piyasa disiplininin* etkin bir şekilde kullanımı (Basel Committee, 1999a).

Çerçeve'nin *yeni minimum sermaye gerekleri* bölümünde, 1988 Uzlaşısı gibi, sermayenin kapsamı, risk ölçekleri ve bunlara göre gerekli sermayenin saptanması ele alınmakta ve bu amaçla sağlam muhasebe ilkelerinin önemine dikkat çekilmektedir. Öncekinden farklı olarak riskler üç kategoriye ayrılmaktadır: *Kredi riski, piyasa riski ve diğer riskler (faiz haddi, operasyonel, likidite ve yasal riskler)*.

Kredi riski bağlamında minimum sermaye gereklerinin hesaplanması için üç yöntem düşünülmektedir: 1988 Uzlaşısı'ndaki yöntemin değiştirilmiş bir biçimi, bankaların kendilerinin geliştireceği içsel-risk değerlendirme (Value at-Risk) sistemleri kurmaları ve portfolyo kredi risk modelleri. İlk yöntemle ilgili olarak, banka hissedarlarının, bankaların ve şirketlerin risklerini ayırabilmek için, ulusal denetleme otoritelerinin saptadığı, açıklık, nesnellik, kredibilite, bağımsızlık gibi kriterler taşıyan *dış kredi değerlendirme kurumları* kullanılması önerilmektedir. Komite, gelişmiş bankaların geliştirdikleri kendi iç risk-ölçüm yöntemlerini desteklemekte, portfolyo risk yönetim modellerinin ise henüz temel bir yaklaşım olarak kullanılmasını erken bulmaktadır. Ayrıca kredi risklerinin hesaplanmasında vade yapısının da dikkate alınması gerektiğini savunmaktadır. Kredi ve piyasa riski dışında özellikle operasyonel risk ve faiz haddi riski için de sermaye ayrılması gereği vurgulanmaktadır.

Sermaye yeterliliği ve içsel değerlendirme süreçlerinin denetim otoritesince denetim-gözetimi, bankaların tüm risk profilleri ve stratejilerine uygun sermaye gereklerine sahip olduklarının teftişi ve bu seviyelerin korunması için gerekli tedbirlerin önceden alınmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda Ulusal Denetim Otoriteleri, bankaların, subjektif risk ölçme, dikkatli sermaye tahsisi yöntem ve modelleri kullanılmaları durumunda, bunların riskleri sağlıklı yansıtıp yansıtmadığını ya da çeşitli stres-testleri sonuçlarını denetlerler.

Komite *piyasa disiplini*ni, güvenli ve sağlam bankacılık ve finans sistemleri için gerekli diğer iki denetim-gözetim tedbirini destekleyici-tamamlayıcı bir unsur olarak görmektedir. Bu bağlamda bankaların, ilişki içinde oldukları tasarruf sahibi, kreditor, yatırımcılarla olan

ilişkilerine ait mali koşulları, performansları, ticari faaliyetleri, iştirakleri, risk profilleri ve risk yönetim faaliyetleri hakkında güvenilir ve zamanında bilgi açıklamaları ve şeffaflık önem kazanmaktadır (Basel Committee, 1999a, 1999b).

(iii) Ocak 2001 Yeni Sermaye Yeterliliği Çerçevesi (İkinci Taslak):

Haziran 1999 Çerçevesi'ne getirilen eleştirilerden hareketle Komite, Ocak 2001'de yeni bir taslak hazırlayarak tartışmaya açmış ve 2001 yılı sonunda yayımlamayı planlamıştır. Ancak uluslararası düzeyde konuya ilişkin yoğun tartışmaların sürmesi nedeniyle taslağın geliştirilerek yayımlanması 2003 sonuna bırakılmıştır. Buna göre, Yeni düzenlemenin 2006 yılı sonunda G-10 Ülkelerinde, 2007 yılı sonunda ise diğer ülkelerde uygulamaya konulmasına karar verilmiştir.

Bu taslakta 1999 taslağındaki üç temele dayalı yaklaşım korunurken, risklere karşı daha duyarlı ve daha esnek bir yapı oluşturulmaya çalışılmış ve sermaye yeterlilik oranı aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

$$\text{Banka Sermaye Yeterlik Oranı (\%8)} = \frac{\text{Toplam Sermaye}}{\text{(Kredi Riski + Piyasa Riski + Faaliyet Riski)}}$$

Burada *kredi riski* daha ayrıntılı hale getirilmiş; *standart kredi riski hesaplama yönteminde*, borçlunun dahil olduğu ülke, banka ve kuruluş kategorilerine göre risk ağırlıklarını kullanmaktan uluslararası derecelendirme kuruluşlarının kriterlerine geçiş sözkonusu olmuştur. Kredi riskinin *dahili derecelendirmeye* göre hesaplanmasında *temel yaklaşım* (banka borçlunun ödememe olasılığını tespit ederken, Denetim Otoritesi ödememe durumunda doğacak risk ve zarar tahminlerine ilişkin veri sağlayacaktır) ve *ileri yaklaşım* (her iki işi de banka yapacak) şeklinde sınıflama yapılmakta ve Banka Yönetim Kurulları bu dahili kredi derecelendirme sistemlerinden sorumlu tutulmaktadır. Bu taslakta *faaliyet riski (operational risk)* ayrı bir risk türü olarak dikkate alınmış, bu konuda bankanın tüm faaliyeti için tek bir gösterge, farklı iş kolları için farklı göstergeler ve bankaların kendi zarar rakamlarının kullanılabilmesi belirtilmiştir. Faaliyet riskinin toplam sermaye yeterliliğinin %20'sine tekabül edeceği tahmin edilmiştir. Bankaların sermaye yeterliliklerinin denetimi konusunda ise, bankaların sermaye seviyeleri ile risk profilleri arasında bağlantı kuran bir sistem kurmaları istenmekte, bu sistemin Denetim Otoritesince izlenmesi, denetiminin yapılması ve sermaye yeterliliğinin asgari oranın altına düşmeden müdahale edilmesi önerilmektedir (Basel Committee, 2001b; 2001c; TBB, 2002)

(iv) Etkin Bankacılık Gözetim ve Denetiminin Temel İlkeleri:

Dünya ölçeğinde sağlam denetim standartlarının oluşturulması konusundaki rolü giderek artan Komite, Haziran 1996'da Lyon Zirvesi'nde G7 Hükümet Başkanları'nın aldığı kararla, Gelişen Piyasalardaki (emerging markets) denetim standartlarının geliştirilmesi amacıyla, gerek G10 gerekse diğer ülke temsilcileri ile işbirliğine girilerek, 1997'de etkin bir denetim sistemi için gerekli olan "**Etkin Bankacılık Gözetim ve Denetiminin Temel İlkeleri**" (EBGDTİ)'ni yayımlamıştır. Bu ilkelerin giderek bankacılık düzenleme, denetim ve gözetiminin uluslararası standartları olarak benimsendiğini söyleyebiliriz (Bkz. Tablo 2) (Basel Committee, 1997; TBB, 2001; Karcadağ ve Taylor, 2000).

EBGDTİ'nin ilk maddesi, etkin gözetim ve denetim için, makroekonomik temellerin sağlam olması ve denetim otoritesinin politik etkilerden bağımsız olması ve bunun için gerekli yasal çerçevenin sağlanması gerekliliği vurgulanmaktadır. Yine bu 25 maddede(Bkz. Tablo 2), bankaların ihtiyatlı yönetimi için uluslararası standart rasyoların sağlanması ve bankaların kendi risk yönetim sistemlerini kurmaları gerektiği önerilmekte ve piyasa disiplini anlamında bankaların faaliyetleri hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve tüm faaliyetleri yetkin bir şekilde kontrol edecek bir regülasyon sisteminin gerekliliği savunulmaktadır (Bkz. International Monetary Fund and World Bank, 2002)

III.2. IMF ve Dünya Bankası: Finansal Sektör Değerlendirme Programı

1990'ların ikinci yarısında Asya, Latin Amerika, ve Rusya krizleri ile uluslararası finansal sistemde görülen çalkantılar ve yaşanan telaş, ulusal ve uluslararası düzeyde finansal sistemlerin sağlaştırılması ve izlenmesi konusunu ön plana çıkardı. Bu bağlamda IMF'in *Finansal Sistemin İstikrarlılığının Değerlendirilmesi* çalışmaları, Mayıs 1999'da IMF-WB Finansal Sektör Değerlendirme Programı'na dönüşmüştür (Evans, O., A.M. Leone, M. Gill ve P. Hilbers, 2000).

Finansal Sektörlerin sağlamlılığını izleme çalışmaları, sektörün sağlamlığı ve istikrarını değerlendirmeye yönelik bazı göstergelerin varlığını gerektirir. *Makro-ihiyati göstergeler (macroprudential indicators)* olarak adlandırılan bu göstergeler birkaç nedenle önemlidir: Herşeyden önce bu sayede, mali sistemin sağlamlılığının değerlendirilmesi, objektif ölçütlere dayandırılmaktadır. Temel mali göstergelerin kamuya açık olması, ulusal ve uluslararası düzeyde piyasaların bilgi edinmesine ve karşılaştırma yapmasına yardımcı olmaktadır. IMF Eylül 1999 ve Ocak 2000'de makro-ihiyati göstergelerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla, merkez bankası ya da regülasyon otoriteleri, akademisyenler, çeşitli uluslararası kurumlar ve özel sektör temsilcileri ile iki önemli toplantı yapmıştır.

Makro-ihiyati göstergeler; tekil mali kurumların sağlamlılığını gösteren *mikro-ihiyati göstergelerle*, mali sistemin sağlamlılığını gösteren *makroekonomik değişkenlerden* oluşur. Finansal krizler çoğunlukla, bu göstergelerin kırılma eğiliminin arttığını göstermesinin ardından doğmaktadır (Evans, O., A.M. Leone, M. Gill ve P. Hilbers, 2000) (Tablo3).

Bir finansal sistemin sağlıklı olup olmamasını tespiti yönelik göstergeler, o finansal sistemdeki tekil kuruluşların sağlıklı olup olmadığını gösteren verilerin bütüncül hale getirilmesi ile elde edilir. Bu amaçla kullanılan çerçevelerden biri olan *CAMELS çerçevesi*, bir mali kurumun altı önemli özelliğini dikkate alır: Sermaye Yeterliliği (Capital adequacy), Aktif Kalitesi(Asset quality), Yönetimde sağlamlık (Management soundness), Kazanç(karlılık)(Earnings), likidite(Liquidity), piyasa riskine duyarlılık(Sensitivity to market risk).

CAMELS Çerçevesi

- *Sermaye(Capital)*: Sermaye Yeterliliği, bir mali kuruluşun bilançosunun, şokla karşılaşıldığında nasıl etkileneceğinin ya da bilançosundan hareketle şokla nasıl baş edeceğinin temel göstergesidir. Bu nedenle mali kuruluşların/bankaların varlıklarının (döviz kuru, kredi, faiz haddi gibi) çeşitli finansal risklere göre ağırlıklandırılmış sermaye-yeterlik oranlarının izlenmesi çok önemlidir.

Tablo 2: Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler

Amaçlar, Otonomi, Güç ve Kaynaklar

1. 1.1. Denetim Otoritesinin sorumluluk ve amaçlarının tanımı
 - 1.1 Denetim Otoritesinin kaynak ve bağımsızlığı
 - 1.2 Yasal çerçeve
 - 1.3 Yasalara uyma zorunluluğu
 - 1.4 Denetçilerin yasal kounması
 - 1.5 Bilgilerin paylaşılması

Faaliyet İzni ve Yapı

2. Bankalara izin verilen faaliyet alanları
3. Faaliyet iznine ilişkin esaslar ve süreç
4. Banka hisselerinin el değiştirme taleplerine ilişkin inceleme ve reddetme yetkisi
5. Bankaların önemli büyüklükteki ele geçirme faaliyetlerini ve yatırımlarını inceleme

Bankaların İhtiyatlı Yönetimine İlişkin Düzenlemeler ve Yükümlülükler

6. Bankaların asgari sermaye yükümlülükleri. Uluslar arası faaliyet gösteren bankalar için bu yükümlülükler Basle Komite'nin belirlediği Sermaye Yeterliliği Rasyosu'nun altında olmamalıdır.
7. Bankaların kredi verme, yatırım yapma, kredi ve yatırım portföylerini yönetmelerine ilişkin politika, yöntem ve uygulamalarının bağımsız olarak değerlendirilebilmesi
8. Bankaların aktif kalitesi ve kredi karşılıklarının yeterliliğinin değerlendirilmesine ilişkin oluşturduğu politika ve kullandığı yöntemlerin yeterliliği.
9. Bir kişi ya da gruba verilebilecek kredilerin sınırlandırılmasına ilişkin esaslar
10. Bağlantılı kuruluşlara verilebilecek kredilere ilişkin kurallar belirleme
11. Bankaların ülke ve transfer risklerini belirleme ve yönetmeye ilişkin politikaların gerekliliği.
12. Bankaların piyasa risklerini ölçme, izleme ve kontrol sistemlerinin olması gerekliliği
13. Bankaların diğer riskleri ölçme, izleme ve kontrol sistemlerinin olması gerekliliği
14. Bankaların yeterli içsel kontrol sistemlerine sahip olmasının istenmesi
15. Banka faaliyetlerinin kötüye kullanılmaması amacıyla yönelik müşterilerini tanımaya yönelik kuralların oluşturulması

Aralıksız Banka Gözetimi Yöntemleri

16. Yerinde ve uzaktan denetim çerçevesini tanımlar
17. Denetim otoritesi, bankaların faaliyetlerini tam olarak anlamalı ve banka yönetimiyle düzenli olarak temaslarda bulunmalıdır.
18. Uzaktan denetimin koşulları
19. Denetim otoritesi, bağımsız denetçiler kullanarak ya da yerinde denetim yaparak gözetim bilgilerinin doğruluğunu bağımsız olarak değerlendirebilecek araçlara sahip olması
20. Banka gruplarının konsolide bazda denetlenmesi gerekliliği ve yetkisi

Bilgi Verme Yükümlülükleri

21. Her bankanın, bankanın durumunu doğru olarak yansıtacak muhasebe kayıtlarını tutması ve finansal durumunu yansıtan bu kayıtların yayımlanması gerekliliği

Bankacılık Gözetim ve Denetim Otoritesinin Yasal Yetkileri

22. Denetim Otoriteleri, Bankaların sermaye yeterliliği yükümlülüğünü yerine getiremez duruma düşmeleri, yasal düzenlemelere aykırı davranışları ya da mevduat sahiplerinin menfaatlerine yönelik herhangi bir şekilde tehdit oluşturmaları halinde düzenleyici tedbirler alma ve uygulama yetkisine sahip olmalıdır.

Sınır Ötesi Bankacılık

23. Uluslar arası faaliyeti olan bankalara global konsolide denetim uygulanması
24. Konsolide gözetim ve denetimin temeli, ev sahibi ülkenin yetkili otoriteleri başta olmak üzere, tüm gözetim ve denetim otoriteleri ile temaslarda bulunmak ve bilgi alış verişini sağlamaktır.
25. Bankacılık gözetim ve denetim otoritesi, yabancı bankaların ülke içindeki faaliyetlerine ilişkin olarak, yerel bankalara uygulanan aynı yüksek standartları aramalıdır. Konsolide bazda gözetim ve denetimin yapılabilmesi için söz konusu yabancı bankaların ait oldukları ülke otoriteleri ile bilgi paylaşımı yetkisine de sahip olmalıdır.

- *Varlıklar (Assets)*: kalitesi bozulan mali kuruluşların ödeyememe (insolvency) riski artacağından, aktiflerin kalitesini izleme göstergeleri (spesifik risklere aşırı açıklık, ödenmeyen-kredilerin gelişme trendi, bankadan kredi alan kişi ya da kuruluşların sağlamlığı ve karlılığı) önem kazanır.
- *Yönetim (Assets)*: İyi yönetim, bankaların performanslarında en önemli etkenlerden biri olmakla birlikte ölçülmesi zor, niteliksel (qualitative) bir etkidir. Bu nedenle çeşitli etkinlik kriterleri ile nicelleştirilmeye çalışılır.
- *Karlılık (Earnings)*: Karsız finansal kuruluşlar, ödeyememe riski yüksek kurumlardır. Bununla birlikte kurumların karlılık trendlerinin yorumlanması diğer göstergelere göre daha zordur: Genellikle yüksek karlılık, yüksek risk alma anlamına gelmektedir.
- *Likidite (Liquidity)*: Ödeyememe sorunu olmayan bir mali kuruluş, kötü (kısa dönemde) likidite yönetimi nedeniyle kapanma durumuyla karşılaşabilir. Bu nedenle göstergeler, fon kaynaklarını ve vade-uyumsuzlukları (maturity mismatches) ile ülke parası-yabancı para uyumsuzluklarını (currency mismatches)dikkate alınmalıdır.
- *Piyasa Riskine Duyarlılık (Sensitivity to Market Risk)*: Bankacılık işlemleri, uluslararası sermaye hareketlerinin artması ve yeni mali araçların gelişimi ile giderek genişlemekte ve karmaşıklaşmaktadır. Bu nedenle, faiz, döviz kuru riskleri ile menkul değerler ve mal fiyatlarının değişme riski de izlenmelidir.

Makroekonomik Göstergeler

Mali sistemin işleyişi, ekonominin genel gidişine bağlıdır ve bu nedenle mali kuruluşlar makroekonomik değişkenlerdeki değişimlerden önemli ölçüde etkilenir. Yapılan çalışmalar belirli makroekonomik trendlerdeki gelişmelerin bankacılık krizleri hakkında sinyaller verdiğini gösterdiğinden, mali sağlamlığın değerlendirilmesinde, daha geniş ekonomi bazında bir bakış açısına (özellikle ülkenin sermaye giriş ve çıkışları ile para (currency) krizleri karşısında kırılganlıklarının göz önünde tutulmasına) gerek vardır.

Belli başlı makroekonomik değişkenleri, *bütüncül yada sektörel büyüme oranları, ödemeler bilançosundaki gelişmeler, enflasyon oranı ve enflasyon oranı değişkenliği, faiz ve döviz kurları, kredi hacmindeki gelişmeler, menkul ve gayrimenkul varlıkların fiyatlarındaki gelişmeler* şeklinde sıralayabiliriz.

Bunların yanında, ülkenin, diğer ülkelerdeki finansal gelişmelerden etkilenme derecesini, krizlerin yayılmasına karşı duyarlılığını dikkate alan göstergelere de bakılmalıdır.

IV. TÜRKİYE'DE KASIM 2000-ŞUBAT 2001 KRİZLERİ VE BANKALARIN REGÜLASYONUNA İLİŞKİN GELİŞMELER

Bilindiği gibi Türkiye, 9 Aralık 1999'da IMF'e sunulan niyet mektubu ile, yaklaşık çeyrek yüzyıldır içinde yaşadığımız "enflasyonu düşürmek, reel faiz oranlarını makul seviyelere çekmek, ekonominin potansiyel büyümesini artırmak ve kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak" amaçlarını taşıyan üç yıllık bir istikrar programı uygulamaya koymuştur. Programın dört temel ayağı, kamu sektörü açığını kapamayı amaçlayan sıkı maliye politikası, (döviz kurunun çapa olarak alındığı ayarlanabilir sabit kuru sistemine ve Merkez Bankası Net İç Varlıklar kaleminin hedef olarak belirlenmesine dayanan) sıkı döviz kuru ve para politikası,

Tablo 3: MAKRO-İHTİYATİ GÖSTERGELER

Bütüncül Mikro-İhtiyatî Göstergeler		Makroekonomik Göstergeler
Sermaye Yeterliği (Capital Adequasy) <ul style="list-style-type: none">Bütüncül Sermaye OranlarıSermaye Oranlarının Sıklık Dağılımı	Likidite <ul style="list-style-type: none">Mali Kurumlara Açılan MB KredileriMevduat/Parasal Büyüklükler Oranlarıİnterbank Faiz Oranlarının SınıflanmasıKredi/mevduat OranıVarlık ve Yükümlülüklerin Wade Yapısıİkincil Piyasa Likidite Ölçüleri	İktisadi Büyüme <ul style="list-style-type: none">Bütüncül Büyüme OranlarıSektörel Üretim Gelişmeleri
Aktif Kalitesi (Asset quality) <ul style="list-style-type: none">Kredi Kurumu'nun<ul style="list-style-type: none">Sektörel Kredi YoğunlaşmasıYabancı Para KredileriGeri Dönmeyen KredilerKamu Kurumlarına Krediler Varlıkların Risk ProfiliBağlantılı KredilerKaldıraç OranlarıBorçlu'nun<ul style="list-style-type: none">Kredi/Özsermaye OranıŞirket KarlılığıŞirket Hakkında Diğer BilgilerBireysel Borçlarİyi Yönetim (Management soundness)<ul style="list-style-type: none">Harcama Oranlarıİşçi Başına KazançMali Kurumların Sayısında ArtışKazanç ve Karlılık (Earnings and Profitability)<ul style="list-style-type: none">Aktiflerin GetirisiÖzsermaye BetirisiGelir-Harcama OranlarıYapısal Karlılık Oranları	Piyasa Riskine Duyarlılık (Sensitivity to Market Risks) <ul style="list-style-type: none">Döviz Kuru RiskiFaiz Haddi RiskiMenkul-Değer Fiyatları RiskiMal fiyatları Riski Piyasa-Temelli Göstergeler <ul style="list-style-type: none">Finansal Araçların Piyasa FiyatlarıKarlılık GöstergeleriKredi Reytingleri	Ödemeler Dengesi <ul style="list-style-type: none">Cari İşlemler DengesiDöviz Rezerv YeterliliğiDış Borçlar (ve Wade Yapısı)Dış Ticaret HaddiSermaye Akımlarının Bileşimi ve Wade Yapısı Enflasyon <ul style="list-style-type: none">Enflasyonun Değişkenliği Faiz Haddi ve Döviz kurları <ul style="list-style-type: none">Faiz Haddi ve Döviz Kuru HareketliliğiÜlke İçi Reel Faiz OranıDöviz Kurunun SürdürülebilirliğiDöviz Kuru Garantileri Kredi ve Aktif Fiyatları Artışı <ul style="list-style-type: none">Kredilerde artışAktif Fiyatları Artışı Sirayet Etkileri <ul style="list-style-type: none">Finansal Piyasa KorelasyonuTicaretin yayılması Diğer Faktörler <ul style="list-style-type: none">Kredi ve YatırımlarHükümetin Bankacılık Kesimine BaşvurmasıEkonomide Gecikmiş Borçlar

bunları destekleyen tutarlı gelirler politikası ve yapısal reformlardan oluşmaktaydı: Kamu kesimi finansman sorununu çözmeye yönelik tarım ve sosyal güvenlik reformları, kamu yönetiminde şeffaflık ve vergi idaresi reformu, özelleştirme ve bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılma ve düzenlenme reformu. (Programın değerlendirilmesi için Bkz. Yay, 2001).

Yine bilindiği gibi, ilki daha İstikrar Programı'nın birinci yılı dolmadan olmak üzere, Türkiye dört ay içinde Kasım 2000 ve Şubat 2001 finansal krizleriyle karşılaşmıştır. Orta ölçekli bir bankanın kötü risk yönetimi/yönetimsizliğinin getirdiği likidite ve faiz riski nedeniyle yaşanan ilk bankacılık krizi, aslında yıllardır bilinen ve görmezden gelinen ve iktisat politikalarınca çarpıtılan bankacılık sisteminin kırılma eğiliminin ilk işaretini oluşturuyordu. Şubat 2001 krizi ise, yaşanan kur riski ile birlikte, başta Türk Bankacılık sisteminin %40'ını oluşturan kamu bankaları olmak üzere kamu ya da özel tüm bankacılık sistemimizin içyüzünü ortaya koymuştur.

Kriz öncesi ve sonrasında Türk Bankacılık sisteminin yapısal niteliklerine girmeden önce, İstikrar Programı'nın gelişimini seçilmiş bazı makroekonomik göstergeler yardımıyla izleyebiliriz:

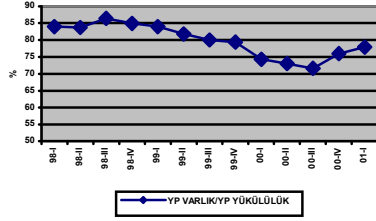
- Her şeyden önce, Türkiye'nin temel makro ekonomik göstergeleri, büyüme ve enflasyon oranlarının seyri son derece istikrarsızdır.
- Kredi/Mevduat oranı gelişmeleri, ekonomide talebin nasıl arttığına iyi bir göstergesi. Ayrıca tüketici kredileri dört kat artmıştır.
- İstikrar programının kırılma eğilimini artıran en önemli değişken olan faiz oranının değişkenliği önemli boyutlara varmıştır.
- Tartılı Efektif Döviz Kuru'nun seyri, programın ilk altı ayından itibaren, TL'nin değer kazandığını göstermektedir.
- Ekonomideki menkul değerlerin fiyatlarındaki gelişmelerin temel göstergelerinden biri olan İMKB indeksinin seyri, programın ilk üç ayında bir yükselme ve giderek %50'leri aşan bir düşme göstermektedir.
- Ekonomide para arzı sürekli artarken, krize kadar Merkez Bankası döviz rezervleri hafif artışlı bir trend göstermiş, kriz sonrasında ise önemli ölçüde azalmıştır.
- İhracat aslında son iki yılın trendini izleyerek önemli ölçüde değişmezken ithalat patlaması yaşanmış, bu beraberinde dış ticaret ve cari işlemler açıklarını getirmiştir.

Finansal Kırılma Eğiliminin artıp artmamasına ilişkin diğer üç değişkenin seyri şöyledir:

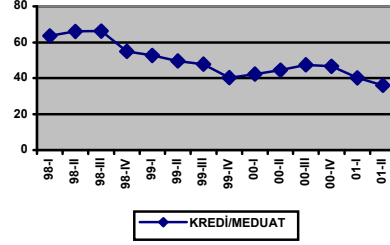
- Bankaların Açık Pozisyonları'nın artışını göstermek üzere, Türk Bankacılık Sistemi (Yabancı Para Varlıklar Toplamı/ Yabancı Para Yükümlülükler Toplamı) oranına baktığımızda, bu oran Kasım'a kadar sürekli düşüş göstermektedir.
- Öte yandan, Kısa Vadeli Dış borçların rezervlere oranı, 2000 yılının altınca ayından itibaren artış gösterirken, İhracatın kısa vadeli borçlara oranı da azalma göstermiştir.

Kısaca uygulanan sabit kur sistemi, bir yandan TL'yi değerli kılarak ödemeler dengesini bozarken, kamu kesiminin borçlanma politikası, bankacılık sisteminin kırılma eğilimini büyük ölçüde artırmıştır.

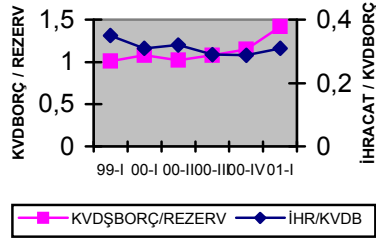
FİNANSAL KIRILGANLIK 1: AÇIK POZİSYON



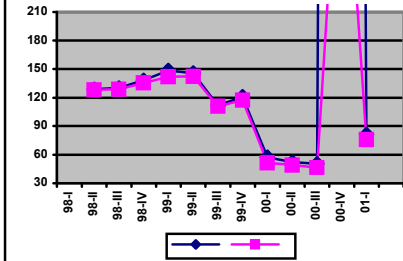
KREDİ/MEVDUAT ORANI



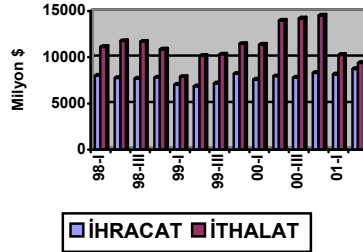
FİNANSAL KIRILGANLIK 2



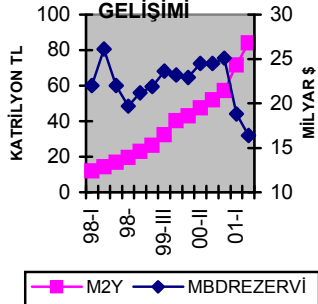
GECELİK FAİZ ORANI



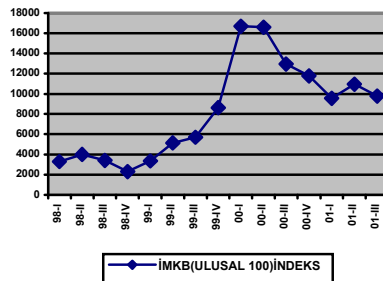
İTHALAT - İHRACAT



PARA ARZI VE REZERV GELİŞİMİ



HİSSE SENEDİ PİYASASI



IV.1. Türk Bankacılık Sistemi ve Yapısal Sorunları

Türk mali sistemi, fon ihtiyacının büyük ölçüde (yaklaşık %75) bankacılık sisteminden karşılandığı banka-ağırlıklı (bank-based) bir mali sistemdir. Bu yapısıyla Anglosakson (ABD ve İngiliz) finansal sistemlerden çok kıta Avrupası finansal sistemlerine benzemektedir (Sermaye Piyasasının kapitalize değeri İngiltere'de %110 ve ABD'de %80 iken, Fransa'da%35, Almanya'da %24 düzeylerindedir) (Barth, Rolle ve Rice,2000).

Bankacılık sektörü, 1980'den günümüze uzanan dönemde, banka ve şube sayısı, personel istihdamı ve teknolojik alt yapı açısından önemli gelişmeler göstermiştir. 1980'de 43 olan banka sayısı, 2000'de 79'a çıkmış, ancak yaşanan krizlerin ardından 55'e düşmüştür. Krizin ardından banka şube sayısında %21, personel sayısında ise %25.7 (yaklaşık 45 bin kişi) azalma olmuştur. Bankacılık Sisteminin mali yapısının son yirmi yıldaki gelişimi Tablo 5'de görülmektedir: 1980'de 20.7 milyar(GSMH'nın %28.6'sı) \$ olan toplam aktif büyüklüğü 2000 yılında 155 milyar \$'a (GSMH'nın %76.9'una) çıkmış, Eylül 2002 itibarıyla 123 milyar \$'a (GSMH'nın %67.9) geri-

Tablo 4: Bankacılık Sektöründeki Gelişmelere İlişkin Bazı Göstergeler

	1980	1990	1994	1999	2000	2001	2002
Banka Sayısı	43	66	67	81	79	61	55
Şube Sayısı	5.954	6.560	6.087	7.691	7.837	6918	6156
Personel Sayısı	125.312	154.089	139.046	173.988	170.401	147.453	129.332

Kaynak: BDDK, 2001a:3

lemiştir. Toplam kredilerin GSMH'ya oranı 1980-2000 arasında %15.4 'den %25.2 'ye çıkarken, 2001'de %20'ye 2002'de ise %14.4'e düşmüştür. Tasarruf mevduatı da 1980-2000 döneminde önemli gelişme kaydetmiş, %6'dan %32'ye çıkmış, 2002'de ise %36.6 olmuştur. 2000 yılında tasarruf mevduatlarının yaklaşık %60'ı Döviz Tevdiat Hesaplarından oluşurken, 2002'de %70'e çıkmıştır. Devlet İç Borçlanma Senetlerinin repo yoluyla fonlanması ve dövizle ilgili vadeli işlemlerin artması sonucu, bilanço dışı işlemlerin toplam aktifler içindeki payı, 1994'de %49.5

Tablo 5: Bankacılık Sisteminin Finansal Büyüklüklerindeki Gelişmeler (Milyon Dolar)

	1980	1990	1994	1999	2000	2001	2002
Toplam Aktifler	20.785	58.171	52.552	133.533	155.237	111.806	122.525
Toplam Krediler	11.168	27.342	20.559	40.206	50.931	29.090	25.996
Menkul Değerler Cüzdanı	1.339	5.997	5.955	22.955	17.848	11.670	13.758
Mevduat (Bankalararası Mevd. Dahil)	10.188	32.564	33.191	89.361	101.884	76.686	79.093
-Tasarruf Mevduatı	4.288	19.343	24.190	58.807	64.352	64.355	65.951
-TL	4.288	11.914	8.612	24.701	26.628	19.084	19.760
-YP	..	7.429	15.578	34.106	37.724	45.271	46.191
Mevduat Dışı Kaynaklar	1.289	11.760	9.019	22.934	29.435	-	-
-Yurt Dışı Bankalar	..	3.460	2.675	12.073	16.284	-	-
Özkaynaklar+Kar	1.147	5.903	4.409	7.840	11.367	10.903	12.576
Toplam Aktif / GSMH (%)	28,6	38,2	40,3	71,7	76,9	77,5	67,9
Toplam Krediler/GSMH (%)	15,4	17,9	15,8	21,6	25,2	20,2	14,4
Men. Değ. Cüzd./GSMH (%)	1,8	3,9	4,6	12,3	8,8	8,1	7,6
Tasarruf Mevduatı/GSMH (%)	5,9	12,7	18,5	31,6	31,9	44,6	36,6
Kamu Bank. Aktifleri/Toplam Sektör Aktifleri (%)	44,1	44,6	39,6	34,9	34,2	31,7	33,0
Bilanço Dışı İşlemler/Toplam Aktifler (%)	49,5	103,5	100,8	53,0	48,3

Kaynak: BDDK, 2001:a; 2002

iken 2000'de %100'e çıkmış, kriz sonrasında %50'lere inmiştir. Kamu bankaları aktiflerinin toplam aktifler içindeki payı, 1980'de %44'iken 2000'de %34'e 2002'de %33'e inmekle birlikte önemini korumaktadır.

Bankacılık sisteminde yoğunlaşmanın derecesine baktığımızda; ilk beş bankanın toplam aktiflerdeki payı 1990'da %54 iken 1997-98'de %44' e düşmüş, 2000'de ise %48' çıkmış, Eylül 2002 itibariyle %57.5 olmuştur. İlk beş bankanın 2000 yılı itibariyle toplam mevduat ve toplam krediler içindeki payı, sırasıyla %51 ve %42 iken (TBB, 2001a:41), 2002'de sırasıyla %60 ve %48'e çıkmıştır.

Tekil bankaların aktif büyüklükleri incelendiğinde, 20 milyar \$'ı aşan bir kamu bankası (Ziraat Bankası) ile 2 özel banka (Akbank ve İş Bankası) görülmekte, yine aktif büyüklüğü, sırasıyla 10–20 milyar \$ olan 4, 5–10 milyar \$ olan 2, 1 milyar \$'ın altında olan ise 30 banka bulunmaktadır. [BDDK; Aktif Büyüklüklerine Göre Banka Sıralaması(Enflasyon muhasebesine göre, 30.09.2002)] 2000 yılı itibariyle Türk mali sisteminin yalnızca 5 bankası dünyanın 1000 büyük bankası içinde yer almaktadır (TBB, 2001a:41).

Bankaların kredilerinin takibe dönüşme oranları, sektör itibariyle 1998'de %7.2 den 2000'de %11'e çıkmış, krizin ardından 2001'de %28.6 ve 2002'de %24.4 olmuştur. Bu oran 2002 yılında özel kesim bankaları için %20 iken kamu sermayeli bankalar için %39 ve TMSF İdaresindeki Bankalar için %51.8'dir.

Tablo 6. Kredilerin Takibe Dönüşme Oranları					
Yüzde	1998	1999	2000	2001	Temmuz 2002
Kamu Bankaları	5,6	9,6	11,6	37,1	39,0
Özel Bankalar	7,3	3,7	6,0	24,7	20,0
TMSF İdaresindeki Bankalar	49,8	62,4	41,8	55,4	51,8
Yabancı Bankalar	1,1	2,2	2,6	5,5	5,0
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	3,4	3,1	2,5	10,7	4,2
SEKTÖR	7,2	10,5	11,0	28,6	24,4

Kaynak: BDDK, 2001a, 2001c; 2002

Bankaların [(Özkaynak +Toplam Kar)/ Toplam Aktifler] oranı 1998'de %8.9 iken bu oran 1999'da %5.9'a düşmüş 2000'de %7.3, 2002'de ise %10.3 olmuştur. 2000(ve 2002)'de aynı oran, kamusal sermayeli bankalar için %3.1 (%8.9), özel sermayeli bankalar için %14 (10.9) ve TMSF kapsamındaki bankalar için %-23.2 (-%9)dir.

Yine bankaların karlılıklarına baktığımızda, (Net Kar(Zarar)/Ortalama Özkaynaklar) oranının kamusal sermayeli bankalar için 1998'de %20 iken, 1999'da %48.2, 2000'de ise -20.6 olmuştur. Aynı oranlar özel bankalar için sırasıyla, %70.8, %65.2 ve %12.5dir. Bankalar 2001 yılını zararla kaparken, 2002 yılının ilk yarısında düşük de olsa kara geçmişlerdir.

Bankaların Kriz öncesi ve sonrası açık pozisyonları Tablo 7 ve Tablo 8'de görülmektedir: İstikrar programının başlangıcından Kasım krizine kadar olan on aylık dönemde bankaların döviz pozisyon açığı %84.5 (TMSF dahil %50) artmıştır. Krizde 18,5 milyar \$ açık pozisyonla yakalanan Türk Bankacılık Sisteminin son iki yılda bu sorununu önemli ölçüde çözdüğü görülmektedir(Tablo 8).

Tablo 7: Döviz Endeksli Pozisyon Hariç Bilanço İçi Döviz Pozisyonu

Milyon dolar	Ocak 2000	Kasım 2000	Aralık 2000	Ocak-Kasım 2000 (% Değ.)
YP Aktifler	54.115	59.484	63.122	9,9
YP Pasifler	68.482	81.019	81.111	24.1
NET YP POZİSYONU	-14.367	-21.535	-17.989	49.9
NET YP POZİSYONU (TMSF hariç)	-8.553	-15.780	-13.675	84.5

**Tablo 8: Bankacılık Sektörü Bilanço-İçi Döviz Pozisyonu Açığı
(Döviz Endeksli Pozisyon Dahil)**

Milyon \$	Bilanço-İçi Yabancı Para Pozisyonu (DEP Dahil)			Yabancı Para Net Genel Pozisyonu		
	2000 Kasım	2001 Aralık	11 Ekim 2002	2000 Kasım	2001 Aralık	11 Ekim 2002
Kamu	-184	-130	190	-184	-132	189
Özel	-10.674	-1.486	-119	-954	110	-122
TMSF	-5.177	-441	-433	-4777	-441	-432
Yabancı	-1.966	108	-118	-110	-9	-14
Kalk./Yat	-441	40	18	-108	22	59
Toplam	-18.442	-1.909	-460	-6133	-450	-320

Kaynak: BDDK, 2001a; 2002

2001 yılının ilk yarısında kamu bankaları ve TMSF kapsamındaki bankalara, bankaların yeniden yapılandırılması bağlamında Hazine ve TMSF'dan sağlanan sermaye desteği sonucunda, krizin başlangıcında %7.7 olan Bankacılık Sektörü sermaye yeterlilik oranı ortalaması, Haziran 2001'de %19.7'ye çıkmış, Eylül 2001'de (bazı bankaların TMSF kapsamına alınması nedeniyle) %15.9'a düşmüştür. Haziran 2002 itibariyle özel bankaların sermaye yeterlilik oranı %15.8 ve Eylül 2002 itibariyle sektör ortalaması %16.75'dir.

Tablo 9. Sermaye Yeterliliği Rasyosu

Yüzde	2000		2001	
	Eylül	Aralık	Haziran	Eylül
Kamu Bankaları	7,9	7,7	19,8	26,9
Özel Bankalar	16,6	15,3	10,4	10,9
TMSF Bankaları	-241,7	-62,3	91,4	13,4
Yabancı Bankalar	19,9	21,9	27,1	25,7
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	32,2	32,5	31,0	31,3
SEKTÖR (TMSF Bankaları dahil)	7,7	9,3	19,7	15,9
SEKTÖR (TMSF Bankaları hariç)	15,9	15,2	14,3	16,1

Kaynak: BDDK, 2001e

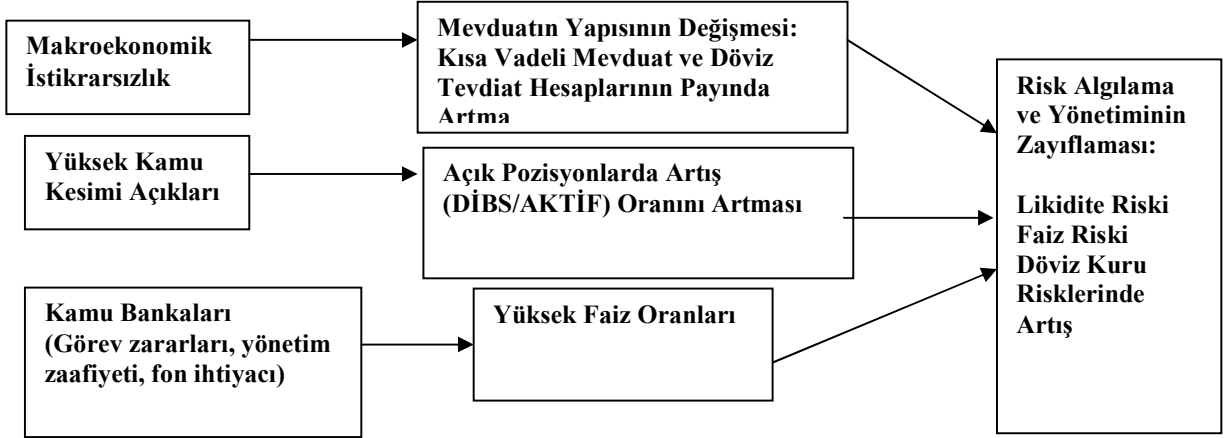
Bu veriler ışığında Türk Bankacılık Sisteminin yapısal özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz(BDDK, 2002):

- Yetersiz özkaynaklar
- Küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı
- Kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği
- Zayıf aktif kalitesi (kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve risklerinin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk)

- Piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılabilirlik (vade uyumsuzluğu, açık pozisyon)
- Yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim
- Saydamlık eksikliği

Türk Bankacılık Sistemi'nin yapısal sorunlarının kriz öncesi ve sonrasındaki makroekonomik temellerle bağlantısını şu şekilde ifade edebiliriz:

TABLO 10



1990'lar Türkiye Ekonomisi için, istikrarsız büyüme, yüksek enflasyon, bozuk kamu dengesi, yüksek iç borçlar, önemli ödemeler dengesi açıkları ve risk kavramının hiç dikkate alınmadığı sığ bir bankacılık ve finans sistemi ile ifade edilebilecek "kayıp yıllardır": Ülkenin yapısal sorunlarına hiç dokunmaksızın, borçlanma ile finanse edilen artan kamu harcamaları ile "benden sonra tufan" politikası sürdüren Hükümetlerle, borçlanmanın bir süre sonra kendisine ya daha yüksek enflasyon ya da artan vergiler şeklinde yansıyacağını göremeyen toplumun her kesiminden "miyop seçmen" in üzerinde gizil olarak anlaştıkları, "günü kurtarma stratejisi"(!) nin yarattığı belirsizlik ortamının bankacılık kesimine yansımaları şu şekilde sıralayabiliriz:

(i) Toplam mevduatın vade yapısı çok kısalmıştır. Toplam mevduatın vade yapısı Aralık 1999'da 3.5 ay iken kriz anında (Aralık 2000'de) 2.6 aya düşmüştür. Eylül 2002 itibariyle vade yapısı (2.5ay) aynı durumunu korumaktadır. Bankacılık sisteminde 2001 yılında toplam aktiflerin %40'ı 3 aydan, %73'ü bir yıldan daha kısa vadeli iken, toplam kaynakların %70'inin 3 aydan %80'inin ise 1 yıldan kısa vadeli olması, banka bilançolarının vade riskine ve fiyat hareketlerine son derece duyarlı olduğunu göstermektedir (TBB,2002).

(ii) Döviz tevdiat hesaplarının oranı artmıştır. Krizde %62.4 olan DTH/M2YF oranı, kur rejiminin değişmesi ve TL'nin hızlı değer yitirmesi ve para ikamesi nedeniyle Eylül 2002'de %109.8'e çıkmıştır.

(iii) Uygulanan istikrar politikası ve hükümete olan güven nedeniyle kriz öncesinde artan bankaların açık pozisyonu, kriz sonrasında TL'nin hızlı değer kaybı, net dış borç ödeme ve mevzuatta yapılan değişikliklerle önemli ölçüde azalmışsa da bu, döviz kaynakları üzerinden bankaların TL yaratmalarını önemli ölçüde azaltmıştır. Sektörün yurt dışı kaynak kullanımını da yaklaşık %50 oranında düşmüştür.

(iv) Krize kadar kamu açıkları bankaların DİBS/Toplam Aktifler payını artırırken, kriz sonrasında aşağıda ele alacağımız Bankacılık Sistemi'nin Yeniden Yapılandırılması Programı çerçevesinde gerek kamu gerek TMSF'deki bankalara verilen kamu kağıtları nedeniyle kamu iç borç stoku büyüyerek özel sektörün kredi kullanma olanağını önemli ölçüde sınırlamıştır:

Dışlama etkisi. Kamu kağıtları/M2RF oranı Aralık 2000'de %93 iken, Eylül 2002'de %222'ye çıkmış, (Krediler+Tahsili Gecikmiş Alacaklar) / M2YRF oranı ise aynı dönemde %80'den %61'e düşmüştür. Hazinesinin riski bu nedenle önemli ölçüde artmıştır.

(v) Kriz nedeniyle, bankaların özkaynakları erimiş, karlılıkları zarara dönüşmüş, tahsili gecikmiş alacakları (Aralık 2000'de %10.5 iken Eylül 2002'de %25.5'dir) artmış, krizin etkileri yanında risk yönetim anlayışının değişmesi nedeniyle de kredi arzının GSMH'ya oranı, %23'lerden %17'lere düşmüştür(TBB, 2002).

IV.2 Türk Bankacılık Sisteminin Regülasyonu

Türkiye'de finansal piyasaların düzenleme (regülasyon) yapısı dört kurumdan oluşmaktadır: TCMB, BDDK, Hazine Müsteşarlığı ve SPK. Bankacılık Sisteminin Regülasyonu ve TMSF'nun yönetimi, Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, 31 Ağustos 2000'de bağımsız bir kurum olarak çalışmaya başlayan BDDK'ya verilmiştir

Değişiklikler sonrasında TCMB'nin temel yetki ve sorumluluk alanı, para politikasının bağımsız yönetimi olarak belirlenirken, bankacılık sisteminin regülasyonu ile ilgili olarak, finansal sistemin etkin bir şekilde işleminin alt-yapısını oluşturmak, gerektiğinde bankaların günlük likidite ihtiyacını karşılamak, olağanüstü durumlarda da BDDK'nın talebi üzerine gerekli fonu sağlamak(son başvuru mercii işlevi) olarak belirlenmiştir.

Hazine Müsteşarlığı'nın yetki ve sorumluluk alanı ise, olağanüstü durumlarda BDDK'nın talebi üzerine BDDK adına borçlanma ve tüm finansal regülasyon kurumları arasında koordinasyon sağlama olarak belirlenmiştir.

BDDK'nın yetki ve sorumluluklarını tanımlayan yeni Bankalar Kanunu ve TMSF ve ilgili diğer yönetmelikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, 2000 yılından günümüze uzanan dönemde Türk bankacılığının hukuksal altyapı anlamında uluslararası standartlarına (Basel Komite ilkelerine) önemli ölçüde yaklaştığını söyleyebiliriz. Bu anlamda Türk Bankacılık Sistemi, BDDK'nın *“bankaların ve finansal kurumların piyasa disiplini içinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için (...) gerekli düzenleyici ve denetleyici çerçeveyi yaratmak, uygulamak ve geliştirmek”* amacına yönelik, sermaye yeterliliği, risk tanımlaması ve yönetimi, kredi ve iştiraklerin sınırlanması, kredi karşılıkları, uluslararası muhasebe standartlarına uyum, bağımsız denetim ve yabancı ülke denetim kurumları ile işbirliği gibi çeşitli konularda gerçekleştirdiği yasal düzenlemelere uyum sürecini yaşamaktadır(Bkz. BDDK, 2002).

V. DEĞERLENDİRME

Finansal krizler ve bankacılık sistemi'nin regülasyonuna ilişkin literatür, bankacılık ya da finansal krizlerin ortaya çıkmasında, makroekonomik denge bozukluklarının yanısıra, finansal piyasalarda görülen ahlaki zafiyet davranış kalıbı, bankacılık sisteminin zayıf yapısı ve regülasyon kurumlarının yetersizliğinin önemli rol oynadığını ortaya koymaktadır. Yine iyi bir bankacılık regülasyonu için alınması gereken önlemler olarak şu noktalar vurgulanmaktadır:

- Bankaların kredi, likidite, döviz kuru ve faiz risklerine karşı korunması için ihtiyatlı rasyolar benimsenmelidir. Bankaların sektör olarak kaldırılacak güçlerinin yüksek olması

nedeniyle, sermaye yeterliği oranları hiç olmazsa uluslararası standartlara (%8) uygun olmalı; hatta gelişmekte olan ülkeler için risklere göre daha da fazla olarak belirlenmelidir.

- Bankaların etkin gözetimi için; bankaların her türlü faaliyet ve risklerine ilişkin hesaplarında, uluslararası standartlara uygunluk, şeffaflık, doğruluk ilkelerine uyulması ve bunun kamuoyuna sunulması sağlanmalıdır.
- Bankaların düzenlenmesi ve denetimi, bankaları kısıtlayıcı değil, güvenli risk yönetimini teşvik edici nitelikte olmalıdır.
- Gelişmekte olan ülkelerin finansal piyasalarında kırılabilirliği artıran önemli bir etken olan uluslararası sermaye hareketlerinin büyük değişkenliğine karşı, özellikle kriz anında ve gecici olarak vergi ya da miktar kısıtlamaları düşünülebilir. Ancak bu tedbirlerin uzun süreli olmasının bankacılık sisteminin güçlenmesi üzerindeki etkisi tartışmalıdır.

Finansal krizlerin yönetimi üç aşamalı bir süreç olarak tanımlanabilir(Fisher, 2001): (i) Paniğin durdurulması ve finansal(ödeme) sistemin(in) kısa dönemde istikrarının sağlanması; (ii) Finansal kurumları ve finansal sistemi kısa dönemde ve hızlı bir şekilde yeniden yapılandıracak güvenilir bir stratejinin hazırlanması; (iii) Finansal stratejinin uygulanmasının denetimi ve sistemin normalleştirilmesi.

Bu çerçevede Türkiye'de yaşanan iki krizin ardından şunları söyleyebiliriz: Krizin hemen ardından Merkez Bankası, uyguladığı istikrar programının dayandığı kur ve para politikası nedeniyle son başvuru mercii işlevini yerine getirmekte çelişkiler yaşamıştır. İlk krizde IMF'den alınan kredi ile uygulanan para ve döviz kuru sisteminden sapılmamakla birlikte ikinci krizde sistem tutulamamış ve dalgalı döviz kuru sistemine geçilmiştir.

BDDK üçayaklı bankacılık sistemini yeniden yapılandırma sistemini açıklamıştır: Kamusal sermayeli bankaların yeniden yapılandırılması; TMSF'na devredilen bankaların yeniden yapılandırılması, özel kesime devri ve kapatılması ve özel bankaların finansal yapılarının güçlendirilmesi.

Kamusal sermayeli bankaların yeniden yapılandırılması:

BDDK, *Kamu Bankalarının Finansal Yeniden Yapılandırılmasını* 2001 yılı içinde tamamlarken, operasyonel yeniden yapılandırılmasını da 2002 yılı sonuna kadar önemli ölçüde sağlamıştır. *Finansal yeniden yapılandırılma* bağlamında 23 katrilyon TL. tutarında özel tertip tahvil verilmek suretiyle görev zararları ve bunların faiz tutarlarının tamamı menkul kıymete bağlı hale getirilmiş, ayrıca görev zararlarına yol açan Kanun ve Bakanlar Kurulu kararları yapılan yasal düzenlemeyle 3 Temmuz 2001 itibariyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yanında kamu bankalarının sermayelerinin güçlendirilmesi amacıyla Hazineden 3 katrilyon TL. nakit ve 1.7 katrilyon özel tertip tahvil ihracıyla 4.7 katrilyon TL kaynak aktarılmıştır.

Kamu Bankaları sözkonusu bu özel tahvillerle, Merkez Bankası'ndan repo ve özel satışla temin ettiği likidite ile 16 Mart 2001 itibariyle 8,5 katrilyon TL. tutarındaki özel bankalar ve banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülüklerini sıfırlamıştır. Kamu bankaları nakit ve menkul kıymet olarak kaynak aktarımı ile sermaye yapılarını güçlendirmiş, toplam ödenmiş

sermayeleri Aralık 2000'de 476 trilyon TL iken Eylül 2002'de 3.4 katrilyon katrilyon TL'ye özkaynakları da aynı dönemde 713 TL'den 5 katrilyon TL'ye çıkmıştır. Ayrıca Kamu Bankaları mevduat faiz oranlarını DİBS piyasa faiz oranları altında belirlerken, takipteki alacaklara da gerekli karşılıklar ayırarak etkinliklerini artırmışlardır. Kamu Bankaları *operasyonel yeniden yapılandırma* bağlamında da şube ve personel sayısında son birbuçuk yılda %50 indirime gitmiştir. Bu çalışmalar sonucunda Kamu Bankaları Eylül 2002 itibariyle 1.2 trilyon TL kar elde etmişlerdir(BDDK, 2002).

TMSF'na Devredilen Bankaların Yeniden Yapılandırılması:

1997–2002 döneminde TMSF'na alınan 20 bankanın devir tarihi itibariyle yükümlülükleri 25.8 milyar \$, zarar toplamı ise 13.6 milyar\$'dı. Fon bankalarının zararları, kambiyo zararları, sermaye piyasası işlem zararları ve donuk hale gelen kredilerden kaynaklanıyordu ki, özellikle sonuncu zararda hakim ortakların kendi bankalarından ve diğer Fon Bankalarından kullandıkları kaynaklar (7.9 milyar\$) önemli miktardadır.

TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerinin devri için gerekli fonlar, Hazine Müsteşarlığının Fona ikrazen çıkadığı özel tertip tahviller, Merkez Bankası avansları ve Fon'un kendi kaynaklarından sağlanmıştır. Hazinesin çıkardığı bu tahvillerinin değeri 16.9 milyar \$'dır. Ayrıca TMSF kendi kaynaklarından fon bankalarına 2.2 milyar \$ aktarmıştır. Fon bankaları bu fonları kullanarak kısa vadeli yükümlülüklerini sıfırlamış (5.2 katrilyon TL), Mayıs 2001 döneminde 4-5 milyar \$ olan açık pozisyonunu Haziran 2001'de 561 milyon\$'a indirmiş, Pamukbank'ın fona alınmasıyla bu miktar bir miktar artmışken 11 Ekim 2002 itibariyle tekrar 306 milyon \$'a gerilemiştir. Ayrıca bu bankaların mevduat faiz oranlarının DİBS piyasa faiz oranının altında belirlenmesi ve mevduat ve döviz yükümlülüklerinin ihale yoluyla diğer bankalara devredilmesi, mali açıdan yeniden yapılandırılmasında önemli rol oynamıştır. Operasyonel açıdan ise devir tarihi itibariyle 1815 olan şube sayısı, banka ya da şube satışı ile birlikte 255'e düşürülmüş, personel sayısı ise 37.889 kişiden 4.11.2002 itibariyle 6358'e inmiştir. Böylece TMSF kapsamına alınan 20 bankadan 12'si birleştirilmiş, 5 banka satılmış, T.Ticaret Bankası tasfiye edilirken, geriye satış süreci devam eden Pamukbank ile, geçiş bankası olarak yapılandırılan Bayındırlık Bankası kalmıştır(BDDK, 2002).

Özel Bankaların Yeniden Yapılandırılması:

Özel Bankaların kendi kaynakları ile sermayelerini güçlendirmeleri ve piyasa risklerini sınırlandırmayı amaçlayan bu yeniden yapılandırmada, 31 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren "4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la, (i) Özel Bankaların erozyona uğrayan sermaye yapılarının gerekirse kamu desteği de sağlanarak güçlendirilmesi, (ii) bankacılık sektöründeki kötü aktifler sorununun İstanbul Yaklaşımı ve Varlık Yönetim Şirketlerinin kurulması yoluyla çözümlenmesi stratejisi benimsenmiştir. Ayrıca bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleştirilmesi ile bankaların kendi iç denetim ve risk yönetim sistemlerini oluşturmaları özendirilmiştir

Bu bağlamda özel bankalar Ağustos 2002'ye kadar 3 katrilyon TL sermaye artışı gerçekleştirmişlerdir. Ayrıca 2000 yılı sonunda 9 milyar \$ olan özel bankaların bilanço içi döviz

pozisyon açıkları, Haziran 2001’de yapılan iç borç takas işlemi ile önemli ölçüde kapatılmış, bu miktar 2001 sonunda 1.5 milyar \$’a gerilerken, 11 Ekim 2002 itibariyle 119 milyon \$’a inmiştir. İç borçlanmada değişken faizli, döviz ve dövize endeksli tahvillerin payının büyük olması bankaların kur ve faiz riskini önemli ölçüde azaltmıştır.

Kriz nedeniyle ödeme gücüne düşen reel sektör şirketlerinin mali sektöre olan borçlarının yeniden yapılandırılması bağlamında İstanbul Yaklaşımı olarak bilinen düzenleme yapılmış ve 41 küçük ölçekli 128 büyük ölçekli firma ile sözleşme imzalanmış ve 2.8 milyar\$ olan borç tutarının Ekim 2002 itibariyle 405 milyon \$’lık kısmının yeniden yapılandırılması sonuçlandırılmıştır. Ayrıca 7 adet banka devir ve birleşme işlemi gerçekleştirilmiştir.

Türkiye Ekonomisi Kasım 2000 ve Şubat 2001’de Cumhuriyet Tarihinin en önemli krizini yaşamıştır. Krizde ekonominin makro temellerinin bozukluğu kadar gelişmemiş bankacılık sistemimizin yapısı da önemli rol oynamıştır. Ekonomi TL bazında %9.4, dolar bazında ise %27.4 (201 milyar \$’dan 147 milyar \$’a) küçülmüştür. Kamu bankalarının ve TMSF’na alınan bankaların zararları ve yeniden yapılandırılmaları için Hazineden aktarılan tutarlar yaklaşık 38 milyar \$ kadardır (Kriz öncesi GSMH’nın %19’u). Son iki yıllık gelişime bakıldığında, bankacılık kesiminin regülasyonunun hukuksal-kurumsal boyutunda önemli ilerlemeler kaydedildiğini, finansal sisteminin risklerini büyük ölçüde Hazine tarafından yüklenildiğini, halen Hazinesinin risklerinin ve dolayısıyla bankacılık kesiminin kırılabilirliğini sürdürdüğünü söyleyebiliriz. Bu bağlamda bankaların düzenleme-denetim ve gözetimi için BDDK’nın personel ve donanım açısından güçlendirilmesi, bankaların risk yönetim yetilerinin geliştirilmesinin teşvik edilmesi, ahlaki zaafiyet davranışlarına fırsat verilmemesi önem kazanmaktadır.

KAYNAKÇA

Aghion, P., P. Bacchetta, A. Banerjee (2000): "A Simple Model of Monetary Policy and Currency Crises", *European Economic Review*, 45, 1121-1150

Aghion, P., P. Bacchetta, A. Banerjee (2001): "Currency Crises and Monetary Policy in an Economy with Credit Constraints", *European Economic Review*, 45, 1121-1150

Akerlof, G. (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.

Barth, J.R., D.E. Rolle ve T.N. Rice (2001): "Commercial Banking Structure, Regulation and Performance: an International Comparison", *World Bank Working Paper*, No. 2537

Basel Committee on Banking Supervision(1988): "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", July, Basel

Basel Committee on Banking Supervision(1997): "Core Principles for effective Banking Supervision", September

Basel Committee on Banking Supervision(1999a): "A New Capital Adequacy Framework", Consultative Paper, June, Basle

Basel Committee on Banking Supervision (1999b), "Supervisory Lessons to be Drawn from the Asian Crisis", *Working Paper*, No.2, June 1999.

Basel Committee on Banking Supervision(2001a): "History of Basel Committee and Its Membership", March

- Basel Committee on Banking Supervision(2001b): “Consultative Document: Overview of The New Basel Capital Accord”, January, Bank for International Settlements
- Basel Committee on Banking Supervision(2001c): “The New Basel Capital Accord:An Explanatory Note”, January, Bank for International Settlements
- BDDK(2001a): “Yıllık Rapor:2000”, Mayıs, (<http://www.bddk.org.tr>)
- BDDK(2001b): “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı”, 18 Mayıs, (<http://www.bddk.org.tr>)
- BDDK (2001c): “Bankacılık Sektörü Gelişme Raporu”, 2 Ağustos, (<http://www.bddk.org.tr>)
- BDDK (2001d): “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalar:Performans ve Gelişme Raporu”, 24 Ağustos, (<http://www.bddk.org.tr>)
- BDDK(2001e): Bankacılık Sektörü Değerlendirme Raporu, Haziran ve Eylül , (<http://www.bddk.org.tr>)
- BDDK (2002): "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu V", Kasım, (<http://www.bddk.org.tr>)
- Caprio, G. (1998), “Banking on Crises: Expensive Lessons From Recent Financial Crises”, **The World Bank Working Paper**.
- Caprio, G., and D. Klingebiel (1996), "Bank Insolvencies: Cross Country experience", **Working Papers 1620, Washington, DC: The World Bank**.
- Dell' Ariccia, G. and R.Marquez (2001), “Competition Among Regulators”, **IMF Working Paper No.73**.
- Demirgüç-Kunt, A. and E. Detragiache (1998), “Financial Liberalization and Financial Fragility”, **Policy Research Working Paper No. 1917, World Bank**.
- Demirgüç, A. Kunt and E. Detragiache (2000), "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability", World Bank Development Research Group, Paper for Deposit Insurance Conference, June.
- Emirdağ, O. (2001): “Bankalar Kanunda 4672 Sayılı Kanun İle Getirilen Değişiklikler” (www.tbb.org.tr)
- Disyatat, P. (2003): "Currency Crises and the Real Economy: The Role of Banks", **European Economic Review**,
- England, C. (1991): “Are Banks Special?” **Cato Journal**, 14(2)
- Evans, O., A.M. Leone, M. Gill ve P. Hilbers (2000): "Macroprudential Indicators of Financial System Soundness", **IMF Occasional Paper 192**
- Fisher, S. (2001): “Financial Sector Crisis Management”, IMF Speeches, file://A:Financial Sector Crisis Management, Remarks by Stanley Fischer.htm.
- International Monetary Fund and World Bank (2002): “Implementation of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, Experiences, Influences, and Perspectives”, 23 September
- Kane, E. J. (2002): "Resolving Systemic Financial Crises Efficiently", **Pacific-Basin Finance Journal**, 10, 217-226
- Karacadağ ve Taylor (2000): "Toward a New Global Banking Standart:The Basel Committee's Proposals", **Finance and Development**, 37(4)
- Kaufman, G.G. (1996): "Bank Failures, Systemic Risk and Bank regulation", **Cato Journal**, 16(1)

- Krugman, P. (1979): "A Model of Balance -of-Payments Crises", *Journal of Money Credit and Banking*, 11(3), August,311-325
- Krugman, P. (1999): "Balance Sheets, The Transfer Problem and Financial Crises",
- Krugman, P. (1999): "Analytical Afterthoughts on the Asian Crisis"
- Lane, T. and S. Phillips (2000), "Does IMF Financing Result in Moral Hazard?", **IMF Working Paper** 168.
- Liewellyn, D. (1999): The Economic Rationale for Financial Regulation, **FSA Occasional Paper**
- Mehrez, G. and D. Kaufmann (2000): "Transparency, Liberalization and Banking Crises", *World Bank Working Paper*, March.
- Mishkin, F.S (1996), "Understanding Financial Crises", **NBER Working Paper** Series No. 5600, May.
- Mishkin, F.S. (2000), "Prudential Supervision: Why is it Important and What are the Issues?" *NBER Paper*, March.
- Obstfeld, M. (1996): "Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features", *European Economic Review*, 40, 1037-1047
- Sijben, J.J. (2002): "Regulation versus Market Discipline in Banking Supervision: An Overview", *Journal of International Banking Regulation*, 4(1), 55-71
- Stiglitz, J. E., and A. Weiss (1981): "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, June.
- Sundurajan, V., D. Marston, R. Basu (2001):"Financial System Standards and Financial Stability: The Case of the Basel Core Principles", **IMF, WP/01/62**
- Taşçıoğlu, A. (1998): Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler, İstanbul:Türkiye Bankalar Birliği
- Türkiye Bankalar Birliği (2001a): *Bankalarımız 2000*, İstanbul, (<http://www.tbb.org.tr>)
- Türkiye Bankalar Birliği (2001b): "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler", Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi", (<http://www.tbb.org.tr>)
- Türkiye Bankalar Birliği (2001c):"Yeni Sermaye Uzlaşısı:Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi Ocak 2001 Belgesi", (<http://www.tbb.org.tr>)
- Türkiye Bankalar Birliği (2002): "Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi:TBB'nin Değerlendirme ve Önerileri", *Bankalar Dergisi*, 43, 3-17
- The World Bank (1999): *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Beyond Financial Crises*, World Bank, Washington, D.C.
- Yay, G. G. (2001): "Enflasyonu Düşürme Politikalarının Maliyetleri:Teori, Uygulama ve Türkiye", *İktisat, İşletme ve Finans*, 184, Temmuz,66-83
- Yılmaz, E. (2000): *Finansal Regülasyon Üzerine Oyun Teorik Üç Deneme*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, SBE

