

# Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması<sup>1</sup>

Mehmet Okan TAŞAR<sup>2</sup>

## Özet

Küresel Kriz süreciyle yaşanan gelişmeler, serbest piyasa ekonomilerinde son yirmi yıl açısından geçerli olan liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarını tartışılır hale getirmiştir. Devlet-ekonomi ilişkisi, özellikle banka sistemi açısından, doğrudan müdahaleleri ve kamulaştırmayı uygulayacak kadar iç içe geçmiştir. Ancak piyasa ekonomilerinde devlet müdahalelerinin şekli “regülasyon” olarak benimsendiğinde, piyasa ekonomisinin özüne uygun daha etkin bir işleyiş mümkün olmaktadır. Bu nedenle, bankacılık sisteminin regülasyonu, gelecek dönemler açısından vazgeçilmez bir unsur olarak nitelendirilmektedir. Türkiye ise 2001 Krizi sonrası dönemde, bağımsız regülasyon birimleri oluşturarak, finansal sektörlerini düzenleme ve denetlemeye yani regülasyonlara yönelmiştir. Bu gelişme bankacılık sistemine; küresel ölçekli finansal krizden reel ekonomi açısından olmasa da bankacılık sektörü açısından etkilenmeyecek kadar sağlıklı ve sağlam bir yapısal özellik kazandırmıştır. Türkiye deneyiminin, bankacılık sistemleri uluslararası finansal piyasalara yeni uyum sağlayan Türk Dünyası ülkeleri için anlamlı sonuçlar oluşturması mümkündür.

**Anahtar kelimeler:** *finansal regülasyon, Küresel Kriz, bankacılık sistemleri*

<sup>1</sup> Bu araştırma Selçuk Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) Koordinatörlüğü tarafından 09701215 Proje Numarasıyla desteklenmiş ve 29-31 Mayıs 2009 tarihleri arasında Hazer Üniversitesi tarafından Bakü/Azerbaycan’da düzenlenen “Dünyada Yeni Oluşumlar ve Türk Dünyası” Uluslararası Sempozyumu’nda bildiri olarak sunulmuştur.

<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ekonomi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, otasar@selcuk.edu.tr

## **Financial Regulations and Restructuring of the Banking Systems in Turkic World During Global Crisis Process**

### ***Abstract***

The situation, having been experienced throughout the process of Global Crisis, has made applications of liberalization and deregulation which have been valid for last 20 years, disputable. The state-economy relation, especially from the perspective of banking system, has intertwined so far as to apply direct intervention and nationalization. However, in market economies, when the form of interventions has been adopted as “regulation”, a much effective operation suitable to the essence of market economies is possible. Therefore the regulation of banking system has been considered as an indispensable factor for next terms. After the Crisis of 2001, Turkey, by establishing independent units of regulations head to regulate and control its financial sectors. This development has provided its banking system so healthy and strong structural feature that has not been effected by global financial crises, although the same cannot be claimed for its real sector. This experience of Turkey may offer some meaningful outcomes for Turkic World which have been trying to integrate their banking system to international financial markets.

**Keywords:** *financial regulation, Global Financial Crisis, banking systems*

## Giriş

Hukukî, iktisadî, toplumsal, siyasi ve politik unsurların bir bileşimi olarak nitelendirilen regülasyon; devlet müdahalesinin politik sınırlarını belirleyen, özel hukuk - kamu hukuku ilkeleri ve yasal devlet faaliyetleri sonucunda piyasa sisteminin genişletilmesine ve işlerlik kazandırılmasına yönelik uygulamalardır. Bu özellikleriyle oldukça geniş bir alanı kapsayan regülasyonların; uyumlu ve organize edilmiş bir bütün olarak gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.

Son iki yıl açısından yaşanan gelişmeler ve Küresel Kriz, özellikle devlet-ekonomi ilişkilerinde yeni bir değişimin gerekli olduğunu, piyasa ekonomisinin işleyişine, finansal sektörlerin düzenlenmesine yönelik beklentileri açıkça ortaya çıkarmaktadır. Bankacılık sisteminin Küresel Kriz sürecinde oynadığı etkin rol, gelecek dönemler açısından sistemin regüle edilmesine ya da düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik açılımları da beraberinde getirecektir. Gelişmiş ekonomilerin finans piyasalarından tetiklendiğine inanılan Küresel Kriz'in öncesinde yaşanan liberalizasyon sürecinin etkinliği dikkate alındığında; gelecek dönemler için hem Küresel Kriz'in olumsuz etkilerinin giderilmesi hem de benzer krizlerin tekrarının önlenmesi noktasında, devlet müdahalesi, kamu ekonomisi ve regülasyon uygulamalarına ağırlık verilmesi gerekli görülmektedir.

Regülasyon uygulamalarına yönelik olarak Türkiye ekonomisinin 2001 Krizi önemli bir dönüm noktasını oluşturmuş, özellikle bankacılık sisteminin regüle edilmesine yönelik bir dizi uygulamaya zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla "2008 Küresel Kriz" sürecinde geline nokta açısından, Türk bankacılık sisteminin nispeten daha dayanıklı ve istikrarlı bir yapısal özellik taşıdığı ileri sürülebilir. Finansal regülasyonların ve sektörel düzenleyici kurumların hukukî formatlarında oluşturulan değişiklikler ve kanunlar; daha istikrarlı bir bankacılık sistemini ve daha etkin bir merkez bankası oluşumunu gerçekleştirmiştir.

Türkiye ekonomisinin 2001 Krizi'yle almış olduğu mesafe, benzer özelliklere sahip ancak henüz piyasa ekonomisine geçiş sürecini gerçekleştiren Türk Dünyası ülkeleri açısından Küresel Kriz sürecinde anlamlı bir örnek sunabilmektedir. Türk Dünyası ülkelerinde bankacılık sisteminin; gerek uluslararası sisteme entegrasyonu gerekse finansal regülasyonlarla etkin işleyişinin sağlanması noktasında, benzer makro ekonomik bir yapıya sahip olan ülke örnekleriyle düzenlenmesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu incelemenin amacı; Küresel Kriz sürecinde Türkiye ve Türk

Dünyası'nın finansal yapılarının güçlendirilmesi açısından, mutlak zorunlu olan işbirliğinin ve teorik temellerin oluşturulmasıdır.

Bu çerçevede çalışmamız üç ana başlık üzerine şekillendirilmekte; regülasyon kavramı içerisinde finansal regülasyonların esas alınarak tanımlanmasının ardından, ikinci bölümde Küresel Kriz sürecinde finans sektörüyle ilgili gelişmelerin ve regülasyon uygulamalarının ele alınmasıyla devam etmekte, Türkiye ve Türk Dünyası perspektifinde mevcut yapısal işleyiş incelenmektedir. Son bölümde ise finansal regülasyon ve regülasyon kurumlarına ilişkin temel esasların oluşturulması hedeflenmektedir.

## **1. Finansal Regülasyonlar**

### **1.1. Regülasyon Kavramı**

Devlet-ekonomi ilişkilerinin farklı bir formu olarak nitelendirilebilen regülasyonlar; sözlük anlamının ötesinde sadece düzenleme işlevini değil aynı zamanda denetleme ve hatta yönlendirme fonksiyonlarını da tanımlama gücüne sahiptir. Esas unsur olarak devlet ve ekonomi kavramları dikkate alındığında, regülasyonların hukukî, sosyal, ekonomik ve siyasi olmak üzere farklı nitelikleri ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle G. Majone'un regülasyonları tanımlamaya yönelik ifadesi oldukça anlamlıdır: Majone regülasyonları bir hukukçu açısından, devlet ve piyasalar arasındaki sınır; bir siyaset bilimciye göre, ülkeler için yaygın ve genel kabul gören bir olgu; bir ekonomist gözüyle, devletin ya da hükümetlerin neye, nasıl ve ne ölçüde müdahale edeceğinin bir ölçüsü olarak tanımlamaktadır.<sup>3</sup>

Ekonomi bilimi açısından regülasyon terimi; kamu politikasının ya da geniş bir çerçevede devlet-toplum-ekonomi ilişkilerinin hukukî şekli olarak ifade edilmektedir. Bireylerin ya da firmaların; belirlenmiş fiyatları sürdürmeleri, belirlenmiş piyasalara girmemeleri, belirlenmiş üretim tekniklerini kullanmaları, belirlenmiş ücret politikalarını uygulamaları, belirlenmiş mal ve hizmetleri üretmeleri, uyulmamaları durumunda ise belirlenmiş yaptırımlarla karşı karşıya bırakılmaları anlamını taşımaktadır. Regülasyonların ortak nitelikleri olarak tanımlanabilecek bu unsurlar aynı zamanda regülasyonların sınıflandırılmasında da ölçü olarak kullanılmaktadır. Yapısal regülasyonlar; mal ve hizmetlerin niteliklerinin belirlenmesi,

<sup>3</sup> Uğur Emek, "Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi", *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayınları, No: T/2002-12/349, Aralık 2002, s. 58.

piyasa giriş-çıkışlarının ve piyasa yapılarının düzenlenmesi gibi unsurları içerirken, davranışsal regülasyonlar ise; piyasa sürecinde firma davranışlarının fiyat kontrolleri, reklam ve kalite standartları gibi alanlarda düzenlenmesine yönelik girişimler olarak gruplandırılmaktadır.<sup>4</sup>

Sonuç olarak regülasyon uygulamaları ya da rejimleri, devlet tarafından düzenleyici unsurlar ve araçlardan oluşturulan bir politika seti olarak tanımlanmakta ve yasal-kurumsal-müeyyide özelliğine sahip bir terim olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla regülasyonların; sektörel, tarihsel ve ülke bazında değişik özellikler taşıması mümkün olmaktadır. Ayrıca regülasyonlar politik amaçları açısından da farklılık taşımaktadır. Örneğin, telekomünikasyon alanında regülasyonların etkinlik ve eşitlik amaçları ağır basarken, bankacılık sektöründe regülasyonların amacı; etkinlik, güvenlik ve istikrar olarak ön plana çıkmaktadır.<sup>5</sup>

## 1.2. Finansal Regülasyon

Finansal regülasyonların tanımlanmasında, regülasyon kavramının içerdiği düzenleme-denetleme-yönlendirme işlevlerinin ve müeyyide unsuruyla birlikte hukukî formların sektörel düzeyde dikkate alınması gerekmektedir. Dolayısıyla en temel şekliyle finansal regülasyonlar; finans sektöründeki faaliyet ve süreçlerin, müeyyide oluşturma imkanına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, kısıtlar veya teşvikler yoluyla denetim altına alınması, şekillendirilmesi veya yönlendirilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Ancak tanımlamanın sektörel ağırlığı dikkate alındığında öncelikle finans sektörünün ortaya konulması gerekmektedir.

Genel olarak finansal sistemler; bankalar, finansal kiralama şirketleri, tüketici finansmanı şirketleri ve sigorta şirketleri olmak üzere oluşturulmaktadır.<sup>6</sup> Bu noktada dikkate alınması gereken unsur finans piyasaları ya da finans sektörü kavramının; bankalar ve banka dışı finansal birimler ve diğer aktörler (devlet-bireyler ya da hane halkı) tarafından oluşturulan bir ekonomik terim olarak nitelendirilmesidir.

Esas olarak bankacılık regülasyonları ise, gerek yapısal gerekse davranışsal regülasyonlara yönelik olarak bankalar açısından uygun kriterlerin ya da rasyoların, regülatör birimler tarafından belirlenmesidir. Yapısal bankacı-

<sup>4</sup> M. Okan Taşar, *Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform*, Sayram Yayınları, Yayın No: 28, Konya, 2008, s. 86.

<sup>5</sup> Markus M. Muller, "Reconstructing The New Regulatory State in Germany: Telecommunication, Broadcasting and Banking", *German Politics*, Vol.10, No: 3, December 2001, pp. 53-55.

<sup>6</sup> BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008, s. 17.

lık regülasyonları; bankacılık hizmetlerinin niteliklerinin belirlenmesi, piyasa yoğunlaşma oranlarının izlenmesi, piyasa giriş-çıkışlarının düzenlenmesi olarak ortaya çıkarken, davranışsal bankacılık regülasyonları ise; piyasa sürecinde banka davranışlarının, hizmet fiyatlandırmalarının, reklam ve kalite standartlarının belirlenmesine yönelik düzenlemeleri içermektedir.

Finansal regülasyonlara ilişkin literatür, özellikle Law&Economics (Hukuk-Ekonomi) yaklaşımının bakış açısıyla şekillendirilmekte, ancak alternatif yaklaşımların da farklı ülke örnekleriyle test çalışmaları ve kuramsal sonuçları ortaya konulmaktadır. Law&Economics bakış açısı, La Porta, Stulz ve Williamson, Beck ve Levine, Barth vd. bazı eksikleri bulunmakla birlikte, işlevsel ve etkin bir bankacılık sistemini belirleyen faktörleri tanımlamaktadırlar. Bankacılık sektöründeki faaliyetler büyük ölçüde tarihsel süreçlerden etkilenmekte, hükümetlerin regülasyon uygulamaları, politik baskı grupları, tarihsel miras, uluslararası kurumların etkileriyle şekillenmektedir.<sup>7</sup>

Bankacılık sektörüne yönelik regülasyon sınırlamalarının gevşetilmesi ya da yumuşatılması, özellikle gelişmiş ekonomilerde giderek yaygınlık kazansa da gevşek bankacılık regülasyonlarının gelişmekte olan ülkeler açısından gerekliliği ise tartışmalıdır. Xie, faiz oranlarının ve ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkilerinin, gelişmekte olan ülkeler açısından izlenecek ekonomi politikalarını belirleyen esas tartışma konusu olduğunu ifade etmektedir. Ancak bankacılık faaliyetleri üzerindeki regülasyon sınırlamalarının ekonomik büyümeyle olan ilişkisi noktasında, kuramsal gelişimini sağlamış ve yatırımcıların güçlü bir şekilde korunduğu ülkeler açısından herhangi bir probleme yol açmadıkları ileri sürülmektedir.<sup>8</sup>

Farklı teorik açılımlara göre finansal regülasyonlar ticari bankaların risk alma iştahını arttıran önemli bir faktör olarak nitelendirilmektedir. Hendrickson ve Nichols, bankacılık regülasyonlarının dinamik bir makro ekonomik istikrarsızlığa yol açacağını dolayısıyla deregülasyon ya da bankacılık sınırlamalarının kaldırılmasının sektörel olarak artan bir şekilde istikrar sağlayacağını ileri sürmektedir.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Ralf Babenroth, Diema Dietrich and Uwe Vollmer, "Bank Regulation and Supervision in Bank-Dominated Financial Systems: A Comparison Between Japan and Germany", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 27, No: 2, April 2009, p. 178.

<sup>8</sup> Lili Xie, "Universal Banking, Conflicts of Interest and Firm Growth", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 32, No: 3, December 2007, p. 197.

<sup>9</sup> Jill M. Hendrickson and Mark W. Nichols, "How Does Regulation Effect the Risk Taking of Banks", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No: 1, June 2001, p. 79.

Diğer taraftan Singer finansal sektör regülasyonlarının iki farklı boyutunu karşılaştırarak; sermaye yeterlilik kriterlerinin piyasa dışı bir faktör olduğunu ileri sürmekte ve bu kriterleri politik uygulamalar olarak tanımlamaktadır. Uluslararası organizasyonların ve finansal regülatörlerin sınırlı bir rol oynayabildiklerinin kabul edilmesiyle farklı bir tartışma konusu da bu kuruluşların statüleri ve bağımsızlıklarıyla ilişkili olarak ortaya çıkmaktadır. Barnett ve Finnemare, Hawkins vd., Nielson ve Tierney, Bradley ve Kelley analizlerine göre, uluslararası hükümet-dışı organizasyonların etkinliği hükümetler tarafından oluşturulan organizasyonların etkinliğinden daha az değildir. Ancak devletlerin hükümet-dışı regülatör birimlerin yönetim yapılarına artan ölçüde müdahalelerde buldukları da ifade edilmektedir.<sup>10</sup> Bu kuramsal ve ampirik tartışmalar, uluslararası regülatör birimlerin kapasite ve sınırlarının anlaşılması ve küresel sermaye düzenlemelerinin geleceğinin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir.

### 1.2.1. Finansal Regülasyonların Nitelikleri

Bankacılık regülasyonlarının ve finansal düzenlemelerin belirlenmesinde etkin olan regülasyon birimleri açısından üç temel görev ifade edilmektedir.<sup>11</sup> Bu görevler, finansal işlemlerde ayrımcılığın, performans dayalı olmayan sözleşmelerin ve risklerin sınırlandırılması, finansal kurumların yetersizlikleri ve haksız rekabet nedeniyle oluşabilecek risklerin en aza indirgenmesine yönelik güvenlik operasyonlarının gerçekleştirilmesi, dolandırıcılıkların kontrol edilmesine ve toplum açısından güvenli finansal piyasaların yaratılmasına yönelik işlevlerin yerine getirilmesi olarak sıralanmaktadır.

Finansal sektörde yaşanan hızlı değişimler ve dinamik gelişmeler finansal kurumların da yapısal değişikliklerle regüle edilmesini gerekli kılmaktadır. Öncelikle bilgi-işlem teknolojilerindeki ilerleme ve finansal araçların gelişmesi, sektörel yapıyı önemli ölçüde değiştirmekte ve finansal kurumların aralarındaki farklılıkları belirsiz hale getirmektedir. İkinci olarak küreselleşmeyle birlikte coğrafi sınırlamaların ortadan kalkması ve büyük finansal kurumların küresel bir karakter kazanmaları, ulusal ölçekli regülasyon uygulamalarını zorlaştırmaktadır. Ayrıca finansal piyasalarda ve coğrafi sınırlardaki belirsizlik, bankacılık sektöründe birleşme eğilim-

<sup>10</sup> Tim Buthe, "Politics and Institutions in the Regulation of Global Capital: A Review Article", *The Review of International Organizations*, Vol. 3, No: 2, June 2008, pp. 211-217.

<sup>11</sup> Edward J. Kane, "Architecture of Supra-Governmental International Financial Regulations", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 18, No: 2-3, December 2000, p. 305.

lerinin artmasına, finansal kurumların yeniden şekillenmesine ancak buna karşılık regülasyonların başlangıç aşamasındaki nitelikleriyle kalmasına yol açmaktadır.<sup>12</sup>

Finansal regülasyonların nitelikleri ve genişletilmiş ilkeleri ise çok sayıda başlıktan oluşmaktadır. Bu ilkeler<sup>13</sup> açıkça tanımlanmış objektif sınırlamalar, güçlü bir piyasa disiplini mekanizması, fayda/maliyet analizleri ve etkinlik testlerine yönelik spesifik regülasyon ölçümleri, daha etkin bir piyasa işleyişi için rekabet ve enformasyon tanımlaması, enformasyon sürecine yönelik şeffaflık, risk analizleri, risk yönetimi ve risk kontrol sistemleri oluşturulması olarak sıralanmaktadır. Ayrıca kurumsal yönetimin teşvik edilmesi, farklı regülasyon birimleri arasında içsel kontrol mekanizmalarının oluşturulması, regüle edilmiş firma ve sektörlerin sınıflandırılması, piyasaların perakende-toptan kriteriyle ayrıştırılarak, özel regülasyon uygulamaları, kamusal hesap verilebilirlik mekanizmaları ve regülatör birimlerine duyulan güveni artırıcı bir işleyişin sağlanması gibi önemli ilkeler sıralanmaktadır.

Küresel Kriz’le birlikte ortaya çıkan gelişmeler, finans ve bankacılık sistemine yönelik olarak uygulanan regülasyonların farklı önceliklerle yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Regülasyonların ve bankacılık sektöründeki piyasa operasyonlarının statik ve pasif unsurlar olarak görülmesine yönelik yaklaşımların yeniden şekillendirilmesi, dinamik ve bir döngü olarak ifade edilmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle finansal regülasyonların, içerisinde bulunulan konjonktüre uygun olarak “döngüsel” nitelikler taşıması gerekmektedir. Ekonomilerin genişleme dönemlerinde bankaların sektörel gereksinimleri açısından sermaye düzeylerinin düşük tutulması mümkün olmakta, oysa bankacılık sistemi düzenleme kriterleri daha yüksek bir miktarda sermayelendirme ölçüsü benimseyebilmektedir.

Risk karşıtı eğilimlerin hâkim olduğu sektörel daralma dönemlerinde ise regülatör birimlerin tanımladığı sermaye oranlarından daha fazlası bulundurulmak istenmektedir. Dolayısıyla içerisinde bulunulan konjonktüre uygun olarak sermaye yeterliliklerinin yumuşatılması ya da katılaştırılmasına yönelik olarak geniş ölçekli politik baskılar söz konusu olmaktadır. Yedek sermaye oluşumunun ekonominin genişleme sürecinde kolaylıkla ortaya konabileceği, bu kaynakların daralma dönemlerinde

<sup>12</sup> Eric S. Rosengren, “Modernizing Financial Regulation: Implications for Bank Supervision”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000, p. 117.

<sup>13</sup> David T. Llewellyn, “Financial Regulation: A Perspective From United Kingdom”, *ibid*, p. 313.



önemli bir fonksiyon taşıyacağı ileri sürülmektedir. Finansal istikrarın sağlanmasında döngüsel özellikler taşıyan genişletilmiş maliyet, etkin ve yedek (ihtiyat) sermaye kavramının oluşturulmasına yönelik regülasyonlar gerekmektedir.<sup>14</sup>

Ayrıca yeni regülasyonlar, daimî sermaye miktarlarının arttırılmasına yönelik kurumsal düzenleyici kriterlerin yerine zor durumda bulunan banka ya da bankacılık sistemine yedek sermaye enjekte edilmesini düzenleme yönünde olmalıdır. Bu değişim, bankaların risk yapılarını bozmadan gelecek dönemlerde yedek sermayelerini kullanabilmelerine imkân sağlamakta, sermaye birikiminin kıt olduğu kriz süreçlerinde oluşturulan yedek sermaye unsurları, gerek bankacılık sistemini gerekse toplum ve vergi mükelleflerini korumaktadır.<sup>15</sup>

Finansal regülasyonların başarıya ulaşması için, güvenilir ve istikrarlı makro ekonomik politikaların uygulanması, mali sistemin güçlendirilmesi, finans sektöründe erken uyarıyı gerçekleştirecek etkin gözetim ve denetimin sağlanması, mali yapıya ilişkin uluslararası standartların ülkelerin genel ekonomik yapıları dikkate alınarak uygulamaya konulması da önem taşımaktadır. Ekonomilerde yaşanan krizlerin finansal sisteme ve en önemli unsuru olan bankacılık sektörüne yansiyarak tüm ekonomiyi etkileyecek sorunlar ortaya çıkarabilecek olması ve bu krizlerin küreselleşen ekonomi nedeniyle uluslararası nitelik kazanabilme ihtimali; ulusal ölçekte regülasyon birimlerini ve uluslararası işbirliğini gerekli kılmaktadır.<sup>16</sup>

### 1.2.2. Uluslararası Regülasyon Otoriteleri

Uluslararası finansal regülasyon birimleri, ulusal nitelikli regülasyon otoriteleri arasında küresel ölçekte genişliğe sahip ve köprü görevini üstlenmiş oluşumlardır. Bu oluşumlar, ülkelerarası kriz yönetimi ve finansman gibi sorunların çözümünde bir tartışma formu olmanın ötesinde, kredi veren birimler olarak belirli görevleri yerine getirmektedirler. Genel olarak finansal işlemler ya da ilişkiler; para, kredi ve sermaye olmak üzere üç başlık altında ifade edilmekte ve doğal olarak ülkelerarası ilişkilerde bu üç başlık, uluslararası finansal regülatörler tarafından bağımsız bir görev anlayışıyla koordine edilmektedir.

<sup>14</sup> Raghuram Rajan, "Cycle-proof Regulation", *The Economist*, April 11th 2009, p. 71.

<sup>15</sup> *Ibid*, s. 71.

<sup>16</sup> C. Murat Baykal, "Hukuki Boyutlarıyla Finansal Krizler", *Bankacılar Dergisi*, S. 60, Mart 2007, s. 47.

Dünya çapında IMF ve Dünya Bankası dışında bu anlayış üzerine şekillendirilmiş çok sayıda uluslararası kurum tesis edilmiştir. Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), The Bank for International Settlement (BIS), International Organization of Securities Commission (IOSCO), International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ve Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) olmak üzere en az altı farklı uluslararası finansal regülasyon birimi söz konusudur.<sup>17</sup>

Özellikle BIS çok uluslu finansal birliklerin ve finansal işlemlerin kayıt altına alınması açısından önem taşımaktadır. İsviçre, Belçika, Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya, Japonya ve ABD'nin kurucu üye olarak yer aldıkları BIS'in çağdaş misyonu; üye ülkelerin bankacılık regülasyonları ve gözetimlerini uyumlaştırmak, uluslararası finansal politikaları koordine etmektir. IOSCO (1970) ve IAIS (1992) nispeten daha yeni oluşumlardır ve IOSCO'nun üye sayısı 158 ülkeyi içermektedir. Bu kurumlara ek olarak Joint Forum on Financial Conglomerates (1996), IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin de temsil edildiği ve 1999'da oluşturulan Financial Stability Forum ifade edilebilmektedir.<sup>18</sup>

Avrupa Birliği'nde ise finansal gözetim ve denetim ulusal hükümetler ve Euro bölgesinde Avrupa Merkez Bankası (ECB) alt koordinatörlüğünde gerçekleştirilmektedir. Avrupa ülkeleri regülasyon uygulamaları; merkez bankaları, regülatör birimler ya da her ikisinin ortaklaşa düzenlemelerinden oluşmaktadır. Yunanistan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Portekiz ve İspanya olmak üzere altı ülkede merkez bankaları esas düzenleme otoritesi olarak benimsenirken, Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya ve son dönemlerde İngiltere ise bağımsız regülasyon birimleriyle finansal regülasyonları yönlendirmektedir. Fransa, bankacılık regülasyonlarının sorumluluğunu merkez bankası ve regülatör birim arasında bölüştürmüş, Avusturya ise finans bakanlığının görev alanına dahil etmiştir. İngiltere, 1997 yılında İngiltere Merkez Bankası Kanunu'ndaki düzenlemeyle Financial Service Authority (FSA) ile finansal regülasyonlara işlerlik kazandırmıştır. ECB ise bankacılık ve finans sistemine yönelik, Banking Supervision Committee of the ECB oluşumu ile kurumsal bir yapılanmaya gitmiştir.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Kane, *ibid*, p. 302.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 303.

<sup>19</sup> Xavier Vives, "Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 19, No: 1, February 2001, pp. 58-65.

Ancak gerek AB ve İngiltere’de gerek ABD’de, en uygun regülasyon kurumsal yapısının belirlenmesi temel tartışma alanını oluşturmaktadır. Merkez bankalarının “lender of last resort” (LOLR) fonksiyonu regülasyon görevinin merkez bankalarına ait olması noktasında sağlam bir gerekçe oluştururken, görev sınırlarının belirgin bir şekilde tespit edilmesini zorunlu kılmaktadır. Görev sınırlarının belirlenmesindeki zorluklar ve bankacılık krizleri; piyasa yapısını çok iyi bilen, muhtemel gelişmeleri öngörebilecek ihtisas sahibi özel regülatör birimlerini vazgeçilmez bir statüye kavuşturmuştur.<sup>20</sup>

## 2. Bankacılık Sistemi ve Değişim

### 2.1. Sektörel Yapı

Serbest piyasa ekonomilerinde finansal yapı; ticari bankalar, yatırım bankaları, ticari güvenlik ve sigorta şirketleri olmak üzere dört unsur üzerine şekillenmektedir. Bankalar finansal yapı içerisindeki en ağırlıklı birimler olarak kabul edilmekte ve bu etkinlik her geçen dönem artmaktadır.<sup>21</sup>

Etkin bir bankacılık sisteminin ekonomik gelişme ve kalkınma üzerinde olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı, kuramsal ve ampirik olarak tanımlanmaktadır. Örneğin Pagano, Bencivenga ve Beck vd. iyi işleyen bir banka sisteminin ülkelerin ekonomik gelişmeleri için vazgeçilmez bir unsur olduğunu kabul etmektedirler. Ancak ekonomi literatürü açısından tartışmalı olan nokta; ülkelerin farklı bankacılık sistemlerini benimsemeleri ve bu sistemlerin hangilerinin daha etkin ya da başarılı olduğudur. La Porta, Beck ve Levine’e göre; ülkelerin hukuk sistemlerinin ya da geleneklerinin farklılıklar taşıdığı, finansal sistemlerin ve yönetim felsefelerinin hukukî yaklaşım farklılıklarından etkilendiğini ortaya koyarken, Acemoğlu, hukuk sistemlerinin bölgesel ve küresel stratejilere oranla daha küçük bir etkiye sahip olduğunu ileri sürmektedir. Stilz ve Williamson ile Guiso ise; kültürel ve dini farklılıkların finansal sistemlerdeki farklılıklar üzerinde daha etkili olduğunu kabul etmektedirler. Bunun da ötesinde Rajan ve Zingales, Barth vd. bankacılık sistemlerinin ülkeler arasında farklılıklar taşımasını, bankacılık düzenleme-denetleme anlayışları ve finansal regülasyonlarla açıklamaktadırlar.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>21</sup> Llewellyn, *ibid*, p. 312.

<sup>22</sup> Babenroth, Dietrich and Vollmer, *ibid*, p. 177.

### 2.1.1. Bankacılık Sistemlerinin Yapısal Özellikleri ve İşlevleri

Bankacılık sistemleri açısından yapısal özellikler kurumsal ve ekonomik olmak üzere iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Kurumsal yapı, bankaların fonksiyonel ayrımını ve sahiplik paylarını içermekte, ekonomik yapı ise bankacılık sektöründe rekabet işleyişinin eksikliğini gösteren oligopol yapı ve sektörel faaliyetlerin gerçekleştirdiği finans sisteminin yapısını esas almaktadır.<sup>23</sup>

Banka sisteminin en önemli fonksiyonu, reel ekonominin sermaye ve kaynak ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak ekonomide sermaye birikiminin gerçekleştirilmesidir. Bireysel tasarrufların etkin bankacılık hizmetleriyle birlikte ekonominin sermaye ihtiyacını karşılayabilecek bir düzeye ulaşması, uygun teknoloji ve iletişim imkânlarının geliştirilerek müşteri odaklı bir hizmet anlayışının oluşturulması, bir banka sisteminden beklenebilecek temel özellikler arasında tanımlanmaktadır.

Ancak ekonomik kriz dönemlerinde bankaların klasik olarak nitelendirilebilen bu fonksiyonel işleyişleri, ekonomiye kaynak sağlamaktan çok, bağlı buldukları grubun veya holdinglerin ya da kamu kesiminin açıklarını finanse etmeye yönelmektedirler. Kamu borçlanma senetleri aracılığıyla kolay ve güvenilir yoldan para kazanılması, bankalar için cazibe merkezi haline gelmekte ancak bu durumda özel ekonomi ve reel sektörler kaynak bulmakta zorlanmaya başlamaktadırlar.<sup>24</sup>

Bankacılık sisteminin bütünü açısından ortaya çıkan sorunlar özellikle gerçekçi olmayan beklentilere dayalı kredi uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Emlak piyasalarında başlangıçta güvenli görülen kredilerin sonraki aşamalarda kayıplara dönüşmesi, pek çok ülkede bankaların risk algılamasındaki sorunlarla ifade edilmektedir. Bir diğer sorun ise, hükümetlerin banka kredi mekanizmasını sosyal nitelikli politikalarının bir aracı olarak kullanmalarından kaynaklanmaktadır.<sup>25</sup>

Finansal nitelikli krizlerin oluşumuna yol açan ve bankacılık sistemleri açısından problem oluşturan temel faktörler; sektörel rekabet işleyişinin zayıflığı ve oligopolistik yapı, denetim yetersizliği, kamu bankalarının varlığı ve sistem içerisindeki ağırlığı olarak sıralanmaktadır.

<sup>23</sup> Mehmet Günal, “Türkiye’de Bankacılık: Sorunlar, Gelişmeler, Çözüm Önerileri”, (Ed. Ahmet Ay), *Türkiye Ekonomisi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s. 333.

<sup>24</sup> Günal, *agm*, s. 335.

<sup>25</sup> Rosengren, *ibid*, p. 118.

**Tablo 1: Türkiye ve Seçilmiş Türk Dünyası Ülkelerinde Kamu-Özel Bankalar Ayrımı (Sayısal Dağılım)**

Ülkeler	Kamu Bankaları	Özel Bankalar	Kamu-Özel Ortaklığı Bankalar	Yabancı Sermayeli Bankalar	Yatırım Bankaları	Katılım Bankaları	Toplam
Türkiye (2008)	3	11	-	18	13	4	50 <sup>26</sup>
Azerbaycan (2003)	4	60	-	11	-	-	75
Kırgızistan (2005)			14	5	-	-	20
Türkmenistan (2002)	5	4	3	2	-	-	14
Özbekistan (2003)	2	13	14	5	14 <sup>27</sup>	-	35

Kaynak: BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008; TİKA *Ülke Raporları*.

ABD ve İngiltere’de kamu bankacılığı uygulamalarına rastlanmazken, Alman bankacılık sisteminde, kamu bankaları ticari bankacılık ve konut sektörü başta olmak üzere sübvans edilen belirli sektörlerde işlevlerini yerine getirmekte, kamu bankaları kapsamına; tasarruf bankaları, belediye bankaları ve federal devlet bankerleri girmektedir. Fransa’da kamu bankacılığı uygulaması, sosyalist hükümetlerin ekonomi politikalarına dayanmakta, İtalya’da ise kamu bankacılığı sermaye paylarının ya tamamı ya da çoğunluğu devlete ait olan bankalar olmak üzere iki farklı grup oluşturmaktadır. İspanya ve Yunanistan bankacılık sistemleri esas alındığında da, kamu bankacılığının bu ülkelerde önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir.<sup>28</sup>

Gelişmekte olan ülkelerde ise bankacılık sistemlerinin genel özellikleri; finans piyasalarının kamusal sermayeli bankaların kontrolünde olması, mali piyasalarda derinleşmenin gerçekleştirilmemesi ve piyasa işleyiş yapısında eksiklikler yoğunlaşma oranları açısından izlenebilmektedir.<sup>29</sup> Bu yapısal özellik, finansal performansları düşük kamu bankalarının görev zararlarını bütün sisteme yüklemekte ve rekabet şartlarını ortadan kaldırarak, haksız rekabet oluşumuna sebebiyet vermektedir.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamında 1 banka yer almaktadır.

<sup>27</sup> Kredi Birliği statüsündedir.

<sup>28</sup> Tunay ve Uzuner, *agm*, s. 261.

<sup>29</sup> *Agm*, s. 263.

<sup>30</sup> *Agm*, s. 265.

**Tablo 2: Seçilmiş AB Ülkelerinde Bankacılık Yoğunlaşma Oranları**

Ülkeler	HHI					İlk 5 Yüzdesi		
	2002	2003	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Türkiye	852	905	906	935	911	58,0	61,4	60,9
Fransa	551	597	623	758	727	49,2	52,3	52,3
Almanya	163	173	178	174	178	22,1	21,6	22,0
İngiltere	307	347	376	399	394	34,5	36,3	35,9
İspanya	513	506	482	487	442	41,9	42,0	40,4
Polonya	792	754	692	650	599	50,2	48,6	46,5
Macaristan	856	783	798	795	823	52,7	53,2	53,5
Bulgaristan	-	-	721	698	707	52,3	50,8	50,3
Romanya	-	1251	1111	1115	1165	59,5	59,4	60,1

Kaynak: BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007, s.12.

Herfindhal-Hirschman Endeksi'nin (HHI) artış eğiliminde olduğu, ancak 2007 açısından yoğunlaşma oranının azaldığı Tablo 2'de görülmektedir. Türkiye'nin aktif yoğunlaşması; Almanya, Fransa, İtalya gibi gelişmiş ülkelere ve Polonya, Bulgaristan ve Macaristan gibi yükselen piyasalara oranla yüksek bir seviyeyi işaret etmekte, Yunanistan ve Finlandiya gibi nispeten benzer ekonomik göstergelere sahip olan ülkelere göre daha düşük bir yoğunlaşma oranını ortaya koymaktadır.<sup>31</sup>

### 2.1.2. Türk Dünyası Ülkeleri Bankacılık Sistemleri ve Yapısal Özellikleri

Geçiş ekonomileri (Transition Economies) olarak adlandırılan ve yaklaşık olarak dünya nüfusunun %30'unu oluşturan 31 Avrupa ve Doğu Asya ülkesi, merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş süreciyle bir dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu çerçevede geçiş ekonomileri yeniden yapılanma ve piyasa ekonomisine geçiş niteliğindeki reformları uygulamaya koymuşlardır. Ancak yapısal alanlarda ortaya çıkan bir dizi uyumsuzluk reformların ilerlemesi açısından engel oluşturmakta, finansal piyasalar ve bankacılık sektörlerinde zayıf ve hassas yapısal özellikler nedeniyle önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bankacılık ve finansal sektörlerin düzenlenmesi ve yönetimi en az ilerleme sağlanan alanlar içersin-

<sup>31</sup> BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007, s. 12.

de tanımlanmaktadır. Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası'nın (EBRD) geliştirmiş olduğu geçiş göstergeleri yapısal reform sürecinin bütünüyle tamamlanmamış olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>32</sup>

EBRD puanlama sistemi uyarınca “1 reform puanı”, merkezi planlı bir ekonominin varlığı ve değişmeyen şartları tanımlarken, en yüksek seviye olan “4 reform puanı”, ileri bir piyasa ekonomisinin işleyiş şartlarının geçerli olduğunu nitelendirmektedir. Tablo 3'te, Türk Cumhuriyetleriyle karşılaştırma yapılabilmesi açısından, geçiş ekonomileri olarak tanımlanan ve reform puanları yüksek seyreden bazı Avrupa ülkelerine de yer verilmektedir. Özellikle Macaristan ve Polonya gibi ülkeler dikkate alındığında Türk Dünyası ülkelerinin, özellikle bankacılık reformu açısından belirli bir mesafe kat etmiş olsalar bile henüz istenen gelişmeyi gerçekleştiremedikleri ortaya çıkmaktadır. Bu durum, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformların, Türk Dünyası ülkeleri açısından fazlasıyla gerekli olduğunu göstermektedir.

**Tablo 3: Türk Dünyası Ülkelerinin Finansal Piyasa Reform Puanları (2008)**

Ülkeler	Rekabet Politikası			Bankacılık Reformu			Sermaye Piyasaları		
	1989	1999	2008	1989	1999	2008	1989	1999	2008
Azerbaycan	1	2	2	1	2	2,33	1	1,67	1,67
Kazakistan	1	2	2	1	2,33	3	1	2	2,67
Kırgızistan	1	2	2	1	2,33	2,33	1	2	2
Tacikistan	1	2	1,67	1	1	2,33	1	1	1
Türkmenistan	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Özbekistan	1	2	1,67	1	1,67	1,67	1	2	2
Ukrayna	1	2,33	2,33	1	2	3	1	2	2,67
Bulgaristan	1	2,33	3	1	2,67	3,67	1	2	3
Hırvatistan	1	2,33	2,67	1	2,67	4	1	2,33	3
Çek Cumh.	1	2,67	3	1	3	-	1	3	-
Macaristan	1	3	3,33	1	4	4	1	3,33	4
Polonya	1	2,67	3,33	1	3,33	3,67	1	3,33	3,67
Slovakya	1	3	3,33	1	2,67	3,67	1	2,33	3

Kaynak: EBRD, *Transition Report 2008*; www.ebrd.com. Erişim: 20.04.2008.

<sup>32</sup> Güngör Turan, “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar ve Yeni Devletin İşlevleri”, *Kamu-İş Dergisi*, C. 8, S. 4, 2006, s. 153.

Geçiş döneminin ilk on yılında oldukça istikrarsız ve krizlerle dolu bir süreç yaşayan geçiş ekonomilerinde, bankacılık reformları iki “dalga” tarafından belirlenmektedir. Her iki dalga açısından ortak özellik, bankacılık krizleriyle bağlantılı olmasıdır. Bankacılık reformlarına yönelik ilk akım; merkezî kredi sisteminin kaldırılması, fiyat serbestisi, nakit akım planları ve iki kademeli bankacılık sisteminin oluşturulması esasına dayanmaktadır. Bankacılık lisanslarının özelleştirilmesi, başlangıçta gevşek ya da yumuşak bankacılık regülasyonları, yüzeysel-kısmî banka özelleştirmeleri de karakteristik uygulamalar olarak ortaya konulmaktadır. Ancak Macaristan ve Polonya dışında bu süreç, makro istikrarı sağlayacak şekilde kritik yapısal reformlarla desteklenebilmiş değildir.<sup>33</sup>

Buna rağmen geçiş ekonomilerinin çoğunluğu açısından 1990’ların ortalarında ekonomik büyüme, belirli oranlarda canlanmış ve makro ekonomik gelişmeler en azından geçici olarak istikrar kazanmıştır. Ekonomik işleyiş ve hukuk sisteminin eksikliği bankacılık sektörü açısından önemli zorluklar oluşturmuş, serbest piyasa mekanizması içerisinde finansal ve endüstriyel gruplar bankacılık faaliyetlerine yönelmişlerdir. Aynı zamanda yapısal ve kurumsal problemlerle birleşen enflasyonist baskı ve gerilimler makro ekonomik açıdan süreklilik arz etmeye başlamış ve kronik sorunlar haline dönüşmüştür. Bu sürecin ise, açık bankacılık işlemleri ve kötü kredi dağılımıyla birlikte finansal nitelikli krizlere yol açtığı ve ekonomik durğunluğu ortaya çıkardığı görülmektedir.

İkinci dalga reformlarda bankacılık sistemine yönelik hukukî çerçeve, merkez bankası ve denetleme otoriteleriyle, sıkı kurallar-katı uygulamalara yönelmekte, sektörel derinliğe sahip yüzeysel olmayan özelleştirmeleri ve kredi kurumlarının yabancı sermaye ağırlıklı bir piyasa yapısına dönüştürülmesini benimsemektedirler. Böylece Batı Avrupa ve Euro bölgesi yatırımcıları, geçiş ekonomileri bankacılık sistemlerini yapısal olarak değiştirerek, AB bankaları ile bağlantılı hale getirmişlerdir.<sup>34</sup>

Tablo 4’ten de izlenebileceği gibi, geçiş ekonomilerinin çoğunda banka özelleştirmeleri tamamlanmıştır. Yabancı ortaklı bankaların; Rusya, Ukrayna, Özbekistan ve Kazakistan hariç bankacılık sistemine rekabetçi bir özellik kazandırdığı ifade edilebilmektedir. Rusya, Ukrayna, Özbekistan ve Kazakistan açısından ise, bankacılık sektörünün sistemik ve yapısal

<sup>33</sup> Stephan Barisitz, *Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006*, Routledge Publishing, New York, 2008, p. 79.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 80.



farklılıklar nedeniyle ulusal sermaye ve devlet ağırlıklı bir özellik taşıdığı ortaya çıkmaktadır.

1998 Rusya finansal krizi on yıllık bir dönem için Türk Dünyası ülkelerinin makro ekonomik göstergelerinde bozulmaya yol açarken, finansal piyasaların yapısal dönüşümünü de önemli ölçüde olumsuz etkilemiştir. Türkmenistan, Tacikistan ve Özbekistan’da devlet bankalarının finansal paylarında zaman içerisinde bir artış gözlenirken, diğer ülkelerde tersine bir eğilim göze çarpmaktadır. Bu noktada T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi (TİKA)’nin hazırlamış olduğu ülke raporları esas alınarak, ülkesel bankacılık süreçlerinin anlaşılması önem arz etmektedir.

**Tablo 4: Geçiş Ekonomileri ve Türk Dünyası Ülkeleri Bankacılık Sektöründe Kamu-Yabancı Sermaye Payları (1990-2005 / Yüzde Dağılım)**

Ülkeler	Kamu Sahipliği Bankalar			Yabancı Sermayeli Bankalar		
	1992-1997	2000	2005	1992-1997	2000	2005
Macaristan	74,4	7,7	7,0	41,8	66,7	84,5
Polonya	86,2	23,9	21,5	4,2	69,5	74,2
Çek C.	-	27,8	2,5	15,9	71,8	94,5
Slovakya	70,7	49,1	1,1	32,7	28,1	97,3
Bulgaristan	82,2	19,8	1,7	9,5	67,7	72,8
Romanya	80,4	48,0	6,5	20,0	50,9	59,2
Hırvatistan	58,9	5,7	3,4	1,0	84,1	91,2
Rusya	37,0	-	38,1	-	-	11,2
Ukrayna	13,5	11,9	8,0	-	-	21,4
Azerbaycan	80,5	60,4	55,2		4,4	6,6
Kazakistan	24,3	1,9	3,5	-	19,8	7,3
Kırgızistan	69,7	15,8	4,8	-	24,6	73,6
Tacikistan	-	6,8	9,7	79,4	71,9	8,9
Türkmenistan	26,1	97,1	96,1	0,0	1,3	1,6
Özbekistan	46,7	77,5	67,6	0,1	2,2	3,4

Kaynak: Stephan Barisitz, *Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006*, Routledge Publishing, New York, 2008, pp. 80-157.

Öncelikle Azerbaycan’da “Merkez Bankası Kanunu” ve “Bankalar ve Bankaların Faaliyetleri Hakkındaki Kanun”un Ağustos 1992’de yürürlüğe girmesiyle birlikte, iki aşamalı bankacılık sistemi kurulmuştur. Birinci

seviyede Merkez Bankası ve ikinci seviyede diğer bankaların oluşturduğu Azerbaycan bankacılık sektöründe; politika belirleme, denetim ve kontrol yetkisi dolayısıyla regülasyon birimi olarak Merkez Bankası sorumluluk almaktadır. 2000 yılında “banka sistemi sağlamlaştırma politikası” çerçevesinde Merkez Bankası asgari banka sermayesi tutarını 2 milyon dolar olarak belirlemiş, bu limite çıkmayan bankaların lisanslarını geri almıştır. Bankalar Kanunu gereği Azerbaycan banka sisteminde yabancı bankaların tamamen kendi sermayeleri ile kurulabileceği, ancak toplam bankacılık sermayesi içerisinde yabancı sermaye payının %30’u aşamayacağı kabul edilmektedir.<sup>35</sup>

Kazakistan Milli Bankası ise özellikle 1994’ten itibaren banka sayılarının azaltılmasına yönelik düzenlemeleriyle dikkat çekerken, banka sayısını 1994-1997 arasında banka sayısını 200’den 100’e indirmiştir. Bankacılık regülasyon otoritesi olarak Merkez Bankası, bankaların kendi aralarında birleşerek güçlenmelerine yönelik konsolidasyon uygulamalarına ağırlık vermektedir. Yabancı sermayeli bankaların bankacılık sermayesi toplamı içerisinde %26’lık bir paya sahip olması, Kazakistan’ın uluslararası finansal piyasalara uyum sağlama noktasında belirli bir mesafe aldığını göstermektedir.<sup>36</sup>

İki kademeli bir bankacılık sisteminin benimsendiği diğer ülke Kırgızistan, 1991’de kabul edilen yasal düzenlemeyle Kırgızistan Milli Bankası’nı kurmuş ve Aralık 1992’de parlamentodan göreceli bir özerklik sağlamıştır. Ulusal ve yabancı bankalar tarafından oluşturulan bankacılık sektörünün regülasyon unsurları açısından merkez bankası tarafından yönlendirildiği görülmektedir. 1998 Rusya Krizi ve Kazakistan dış ticaretinde yaşanan süreç, Kırgızistan ekonomisini ve özellikle bankacılık sektörünü olumsuz etkilemiş, Nisan 1999’da bankalar yükümlülüklerini karşılayamaz hale gelmişlerdir. Uluslararası finansal piyasalarla açık bir işbirliği yürüten Kırgızistan bankacılık sistemi; IMF, Dünya Bankası, IFC, EBRD gibi kurumlarla koordineli bir işbirliği sürdürmektedir.<sup>37</sup>

Eski Sovyet sisteminin karakteristik özelliklerini hâlâ büyük ölçüde taşıyan Türkmenistan bankacılık sistemi; krediye erişimin sınırlı olması, kredilerin %95’inden fazlasının kamu sektörüne aktarılması, özel sektöre açık mali aracılık fonksiyonunun asgari düzeyde olması gibi yapısal

<sup>35</sup> TİKA, *Azerbaycan Ülke Raporu*, s. 16; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

<sup>36</sup> TİKA, *Kazakistan Ülke Raporu*, s. 9; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

<sup>37</sup> TİKA, *Kırgızistan Ülke Raporu*, Temmuz 2005, s. 53; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

özellikler sergilemektedir. Bankacılık faaliyetlerinin merkez bankası gözetim ve denetiminde gerçekleştirildiği Türkmenistan’da bankacılık sektörü kamu ağırlıklı 14 banka tarafından oluşturulmuştur.<sup>38</sup>

Özbekistan bankacılık sisteminin oluşumu ise dört aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk aşama 1991 tarihli “Bankalar ve Bankacılık Faaliyetleri Hakkında Kanun” ile merkez bankasının kurulması olarak ifade edilirken, ikinci aşama 1994’te ulusal para birimi “sum” ve “1996 Kanunları” çerçevesinde ticari banka faaliyetleri yasal bir zemine oturtularak gerçekleştirilmiştir. 1997-2000 yıllarını kapsayan üçüncü aşamada, bankalara özel sermaye katılım oranları yükseltilmiş ve devam eden son aşamada ise, bankacılık faaliyetlerinin serbestleştirilmesine yönelik yapısal uygulamalar ortaya konulmuştur. 2002 tarihli Bankacılık Reformu Kararnamesi’yle banka özelleştirmelerine ağırlık verilmiştir. 2003 yılından itibaren mevduat sigorta fonu uygulamasına geçilmesi ve bazı vergi kolaylıklarının sağlanması, bankacılık sektöründe mevduat oluşumu açısından önemli kazanımları beraberinde getirmiştir.<sup>39</sup>

## 2.2. Küresel Kriz Süreci ve Bankacılık Sistemi

1990’lı yılların başlarından itibaren gelişmiş ekonomilerde enflasyon oranları düşük ve istikrarlı bir seyir izlemiş, enflasyon hedefleri tutturulmuş, para otoriteleri açık ya da gizli istikrar hedeflerine ulaşmışlardır. Makro ekonomik istikrarın bankacılık risklerini önemli ölçüde azalttığına inanılmıştır. Bu inanışlar özellikle finansal piyasalarda risk algılamasını geçmiş dönemlere oranla önemli ölçüde değiştirerek artan bir risk iştahını ortaya çıkarmıştır.<sup>40</sup>

Liberalize edilmiş finansal piyasaların yenilikçi gelişmelere yol açmasıyla birlikte yeni sermaye piyasası araçları ortaya çıkmaktadır. Sermaye piyasalarında son on yıl içerisinde piyasa enstrümanları genişlemekte, dolayısıyla bankacılık sistemleri ve küresel ölçekte finansal piyasalar çeşitlenmektedir. Ancak bu süreç piyasaların finansman dengelerini bozarak, bankaların ihtiyat ve yükümlülükleri üzerine gevşetilmiş regülasyon uygulamalarıyla beraber finansal krizi tetiklemektedir.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> TİKA, *Türkmenistan Ülke Raporu*, s. 22; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

<sup>39</sup> TİKA, *Özbekistan Ülke Raporu*, Aralık 2004, s. 46; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

<sup>40</sup> C.A.E. Goodhart, “The Background to the 2007 Financial Crisis”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 4, No: 4, February 2008, p. 332.

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 336.

Liberalizasyon ve deregülasyonların rekabeti arttırdığı, finansal yenilikleri tetiklediği açıkça bilinmekte ve piyasa ekonomilerine işlerlik kazandırılması açısından da olumlu karşılanabilmektedir. Ancak bu durum, pek çok ülke ve özellikle Avrupa ülkeleri açısından önemli bankacılık problemlerine yol açmaktadır. Örneğin AB’de bankacılık sektörünün “yoğunlaşma oranı” ABD’den daha yüksek seyretmekte ve banka birleşmeleriyle aradaki fark giderek açılmaktadır. Bankacılık sektörü yoğunlaşma oranı Almanya hariç AB’de %30 ile %80 arasında değişirken, ABD’de büyük ölçüde şirket birleşmelerinden kaynaklanan 1998 sıçramasına rağmen bu oran %22 olarak ölçülmektedir. Diğer taraftan Fransa ve Almanya açısından kamu bankacılığı da hâlâ önemini korumaktadır. Tüm bu etkenler liberalizasyon sürecinde Avrupa’daki bankacılık hatalarını ya da başarısızlıklarını beraberinde getirmekte, finansal sistemlerde ve bankacılık sektöründe sıklıkla kriz oluşumuna sebebiyet vermektedir. 1970 sonları ve 1980’lerin başlarında İspanya, GSYH’nın %15’ine karşılık gelen, 1990’larda İskandinavya ülkeleri GSYH’nın %4-10’u arasında kayıplarla karşı karşıya kaldığı krizler yaşamıştır.<sup>42</sup>

### 2.2.1. Bankacılık Krizlerinde Yapısal Faktörler ve Küresel Kriz

Genel olarak finansal sistemin özel olarak ise bankacılık sisteminin kriz olarak nitelendirilebilecek gelişmeleri farklı nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Mikro açıdan mevduat sigortası ve faiz oranı gibi faktörler tanımlanırken, makro ekonomik açıdan ise; serbestleşme (liberalizasyon ya da deregülasyon), yüksek enflasyon gibi para ve maliye politikaları ifade edilmektedir. Ancak bu faktörlere ilişkin olarak tam bir görüş birliğinin olduğu ileri sürülmemektedir.

Öncelikle Krugman, ekonomik krizlerin doğasında var olan temel unsur olarak “panik” kavramını esas almaktadır. Krugman’a göre, paniğe neden olan her ne olursa olsun, paniği bizzat panik meşrulaştırmakta, en tehlikeli kriz sebebi de kendisini meşru kılan bu panikler olmaktadır. Ekonomik kriz sürecinin en klasik örneği, bankacılık sektöründe, banka iflasları olarak nitelendirilmektedir. Bir bankanın müşterileri aynı anda paralarını çekmeye kalkıştırlarsa, banka çok küçük fiyatlarla aktiflerini satmaya zorlanmakta ve iflas etmektedir. Tayland, Endonezya, Meksika, Arjantin, Türkiye ya da 2008 ABD, Avrupa gibi bankacılık krizlerinin yaşandığı ekonomilerin geneli açısından; iflas eden ya da zor durumda kalan banka sayılarının çokluğu ortak özellik olarak tanımlanabilir.

<sup>42</sup> Vives, *ibid*, pp. 58-60.

Ancak önemli olan unsur banka iflaslarının sayısı değil, mali yozlaşma ve azalan güvenden oluşan dairesel bir sürecin finansal krizlerin oluşumundaki etkisidir.<sup>43</sup> Ekonomik istikrarsızlıklara yol açan mikro ve makro faktörler, bankalar, şirketler ve hane halkı açısından güven kaybına yol açmakta, banka sisteminin kilitlenmesi ise bu sürecin bir parçasını oluşturmaktadır.

Genel bir nitelik olarak ifade edilen “panik” kavramının dışında finansal krizlere yol açan faktörlerin belirlenmesine yönelik farklı yaklaşımlar da söz konusu olmaktadır. Gianetti, sermaye akımlarının serbest bırakılmasının ekonomik istikrarsızlıklar yaratmak suretiyle gelişmekte olan ülkelerin refah göstergelerini bozduğunu kabul etmektedir. Caprio ve Honohan, liberalizasyonun gelişmekte olduğu ülkelerde borçların çevrilmesinde yetersizlikler ortaya çıkardığını; sorunun kaynağı olarak da liberalizasyon yerine politik müdahale ve ekonomik istikrarsızlığı göstermektedir. Baer ve Nzami bankacılık krizlerine ve sistemin verimsizliğine Brezilya örneğinde olduğu gibi yüksek enflasyonun neden olduğunu iddia etmektedirler. Barth ticari banka faaliyetlerinin sınırlandırılmasının, uygun olmayan düzenleme-denetleme standartları getirilmesinin krize yol açtığını öne sürerken, Evrensel, gelişmekte olan ülkelerde; sektörel yoğunlaşma oranının, sınırlayıcı düzenlemelerin, demokrasi, özel mülkiyet gibi konularda eksikliklerin kriz sebepleri olarak görülmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>44</sup> Bankacılık krizlerinin kamu bankacılığı ile ilişkilendirilmesine yönelik olarak Caprio ve Martinez; devletin banka sahipliğinin bankacılık sisteminin kırılma potansiyelini önemli ölçüde arttırdığını ileri sürmekte, Barth ise; yolsuzlukla doğrudan ilişkisi olmasına rağmen devletin banka sahipliğinin bankacılık krizlerine yol açtığına dair bir ifadeyi benimsememektedir.<sup>45</sup>

Yüksek hızlı büyüme, sermaye akımlarının artması, finansal istikrarın sağlandığı bir ortamda aşırı risk iştahı ve yüksek oranlı kâr elde etme isteği gibi bir dizi faktör bankacılık sisteminin önemli ölçüde kontrolsüz genişlemesine yol açmıştır. Sermaye akımlarında yaşanan hızlı genişlemeye karşılık, bankacılık sektöründe zayıf sermaye standartları, sağlam olmayan risk yönetimi uygulamaları ve şeffaf olmayan karmaşık finansal ürünlerin giderek artması sonucunda finansal sistemin kırılmasına yol açmıştır. An-

<sup>43</sup> Paul Krugman, *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü*, (Çev. Neşenur Domaniç), Literatür Yayınları, 3. baskı, İstanbul, 2003, s. 100.

<sup>44</sup> Seyfettin Ünal ve Sezgin Açıklan, “2001 Krizinin Kamu ve Özel Bankaların Performansına Etkileri”, *12. Ulusal Finans Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Kayseri, 22-25 Ekim 2008, s. 20.

<sup>45</sup> *Agm*, s. 20.

çak bu noktada daha da önemli olan, düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bankacılık piyasasında oluşan riskleri göremedikleri ve finansal yenilikleri değerlendiremedikleri için denetim mekanizmalarını oluşturmakta yetersiz kalmalarıdır.<sup>46</sup>

2008 yılı ABD’de düşük teminatlı ipotek krizi sebebiyle konut piyasalarında olumsuz hareketler ile başlamış, aylık iş kayıplarının Şubat 2008’de önceki beş yılın en yüksek rakamı olan 63.000 iken Eylül’de bu sayı 159.000’e yükselmiş, ortalama aylık veri olarak iş kaybını 84.000’e yükseltmiştir. Bu gelişmenin konut piyasalarındaki hareketlere eklenmesiyle birlikte teminatsız kalan ipotek kredilerinin türev uygulamaları banka bilançolarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bear Stearns’in zora girmesiyle başlayan süreç, domino etkisiyle küresel ekonomileri ve bankacılık sistemlerini önemli ölçüde krize sürüklemiştir. Ortaya çıkan likidite krizi, özellikle uluslararası bankaların gerçekleştirmiş oldukları işlemlerden kaynaklanmakta, yükümlülükler ve karşılıklar açısından sorun taşımaktadır. Bazı bankalar veya bazı bankaların aktifleri diğer bankalara ya da kamu sektörüne devredilmiş, hükümetler likidite sıkışıklığını aşabilmek için piyasalara likidite enjekte etmek zorunda kalmışlardır.<sup>47</sup>

Küresel Kriz sürecinde yaşanan gelişmeler klasik (tipik) regülasyonların bir kırılmanın tam ortasında olduğunu göstermektedir. Politikacılar, bir şeyler yapılmasının gerekli olduğuna; bankacılar, kırılğan dengelerin ve risklerden kaçınmanın önemine; regülatör birimler ise, geçmiş dönemlerde gevşetilmiş uygulamalar yerine bankacılık sisteminin yapısal özelliklerinin güçlendirilmesine vurgu yapmaktadırlar.<sup>48</sup>

Bankacılık sisteminde yaşanan olumsuz gelişmeler finansal sistemde konsolidasyon uygulamalarını beraberinde getirirken, yatırım bankacılığı özellikle ABD’de ortadan kalkmaktadır. Avrupa’da da benzer şekilde bankacılık sisteminin hükümetler tarafından kurtarılmasına yönelik uygulamalar söz konusu olmaktadır.<sup>49</sup> Genel olarak ülkeler açısından değişmekle birlikte alınan önlemlerin özellikle finansal nitelikte olanları sekiz alt başlıkla tanımlanmaktadır. Bu başlıklar; mevduat garantisinin artırılması,

<sup>46</sup> Pelin Ataman Erdönmez, “Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009, s. 85.

<sup>47</sup> Neslihan Topbaş, “Finansal Kriz Ortamında Bankaların Muhasebe Sistemlerinde Gerçeğe Uygun Değerleme Yönteminin Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009, s. 56.

<sup>48</sup> Rajan, *ibid*, p. 71.

<sup>49</sup> Erdönmez, *agm*, s. 86.

bankaların yeniden sermayelendirilmesi, likidite enjeksiyonu, banka kredi borçlarına devlet garantisi verilmesi, kamulaştırma ve fon'a devredilmesi, ticari tahvillerin alınması için fon tahsis edilmesi, ipotekli konut kredileri tahvillerinin alınması, açığa satışının yasaklanması ve toksik varlıkların alınması olarak sıralanmaktadır.<sup>50</sup>

Finansal firmaların ve ticari mekanizmaların gelişmesi ya da modernleşmesi regülasyon uygulamalarını daha zor ve karmaşık bir hale getirmektedir. Finansal kurumların ve özellikle bankaların gelişimi, karmaşık ve çok taraflı bankacılık işlemlerinin geçmişe oranla yaygın olarak kullanılmasına yol açmaktadır. Bu gelişme bankacılık sisteminin herhangi bir dış birim açısından izlenmesini zorlaştırmaktadır. Yenilikçi adımlar piyasa güçlerini idari mekanizmalardan daha etkin konuma taşımaktadır. Dolayısıyla potansiyel olarak finansal sektörlerde istikrar ve risk yönetimi arasında bir gerilim oluşmaktadır. Regülatör birimler ve devlet, geleneksel olarak risk yönetimi ve istikrar arasında bir denge oluşturmaya çalışmakta ve piyasa yapıcılarını bu dengeyi gerçekleştirmeye zorlamaktadır. Bu tür bir zorlama, yapısal olarak modernleşen bankacılık işlemleri açısından başarısızlığa yol açabilecektir. Bu noktada finansal regülasyonları modernize edebilmenin en iyi yolu, mevcut bankacılık sistemindeki sorumlulukları idari yaklaşımlardan özel yatırımcılara doğru aktarmak olacaktır.<sup>51</sup>

### 2.2.2. Türk Bankacılık Sistemi ve Küresel Kriz

Bankacılık sistemi ve finansal piyasalar açısından Türkiye'nin 2001 yılında yaşadığı ekonomik kriz, sektörel düzenlemeleri gerekli hale getirirken kriz sonrası tecrübeleri de beraberinde ortaya koymaktadır. Tablo 5, Türkiye ve Türk Dünyası ülkelerinde yaşanan krizleri ve sonuçlarını kronolojik olarak ortaya koymaktadır.

Bankacılık krizlerinin sadece Türkiye ve Türk Dünyası ülkeleri açısından dikkate alındığında, 1995 ve 2000'li yıllarda yoğunlaştığı Tablo 5'te de görülmektedir.<sup>52</sup> Ayrıca bankacılık krizlerinin, öncesi ya da sonrası dönemlerde, mutlaka parasal ve reel ekonomiye ilişkin kriz süreçlerini de beraberinde getirdiği anlaşılmaktadır.

<sup>50</sup> *Agm*, s. 89.

<sup>51</sup> Mark J. Flannery, "Modernizing Financial Regulation: The Relation Between Interbank Transaction and Supervisory Reform", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000, p. 111.

<sup>52</sup> Luc Leaven and Fabian Valencia, "Systemic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, WP/08/224, November 2008, p. 55.

**Tablo 5: Seçilmiş Ülkelerde Belirgin Ekonomik Krizler**

Ülkeler	Bankacılık Krizleri Yılı	Parasal Krizler Yılı	Kayıplar (GSYH yüzdesi olarak)	GSYH min. Büyüme Oranı	Gelişmeler
Türkiye	1982 2000		2,5	3,4	3 banka birleştirildi, 2 büyük banka yeniden yapılandırıldı.
		2001	32	-5,7	2 banka kapandı, 19 banka TMSF'ye devredildi.
Azerbaycan	1995	1994		-13	12 özel banka, 3 kamu bankası kapandı, 1 kamu bankası likidite sorunu yaşadı.
Kazakistan		1999			
Kırgızistan	1995				2 banka kapandı, 5 küçük bankanın lisansları geri alındı, 1999'da bankaların yarısı zarar açıkladı ve güven kaybı yaşandı.
Türkmenistan		1993			
Özbekistan		1994 2000			

Kaynak: Luc Leaven and Fabian Valencia, "Systemic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, WP/08/224, November 2008, p. 55.

Etkin bir denetim ve gözetim sağlanabilmesi için kurumsal yapıya yönelik olarak bağımsız idari otoritenin ihtiyaç duyduğu ilkelerin uygulanması önem taşımaktadır. Bu nedenle bankaların kurumsal yapılarında regülatör birimin esas aldığı temel prensipler Basel Komite Raporlarına uygun olarak Şubat 2001 tarihli Yönetmelik'le piyasa risklerini de içeren sermaye yeterlilik ölçümlerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Denetim ve yönetim yapısına ilişkin başlıca prensipler;<sup>53</sup> kurumsal değerler ve etik ilkelerle uyumlu olma, faaliyetlerin ve sonuçların değerlendirilebildiği kurumsal stratejilerin tespit edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca yetki ve sorumlulukların şeffaf olarak belirlendiği hiyerarşik şirket yönetim yapısı, yönetim birimleri arasında koordinasyon oluşturulması, personel ilişkilerinde mali teşviklere yer verilmesi, kurum içi ve kurum dışı bilgi akışında

<sup>53</sup> Adnan Akın ve Suphi Aslanoğlu, "İşlevsel ve Yapısal Açından Türk Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim İşleyişi", *Bankacılar Dergisi*, S. 61, Haziran 2007, s. 32.



yeterlilik, kurumun çevre ile olan ilişkilerinde ve ortaklar arasında oluşabilecek risklerin dikkate alınması da prensip olarak ifade edilmektedir.

Şubat 2001 Krizi'nin ardından uygulanmaya başlanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nın temel amacı, bankacılık sektörüne ilişkin tedbirlerin süratle alınması ve mali piyasalardaki belirsizliğin ortadan kaldırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda "Bankacılık Sektörünü Yeniden Yapılandırma Programı" dört temel unsur üzerine şekillendirilmiştir.<sup>54</sup> Bu unsurlar, kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamında bulunan bankaların durumlarının çözümlenmesi, özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, sektörün daha etkin ve rekabetçi olabilmesi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması olarak sıralanmaktadır. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak uygulamaya konulan hukuki düzenlemeler içerisinde en önemli olan, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) gerek idari gerekse mali açıdan bağımsız bir otorite olarak kurulması ve etkin işleyişinin sağlanmasıdır.

Türkiye açısından da özellikle regülatör birim olan BDDK uygulamaları finansal bakımdan önem taşımaktadır. Bankacılık sisteminde etkin bir denetimin sağlanamadığı durumlarda oluşan ekonomik maliyet diğer sektörlerle kıyasla oldukça yüksektir. Bankacılık sisteminin denetlenmesi uzman ve etkin bir otorite tarafından gerçekleştirilmeli ve denetim otoritesi taşıdığı sorumlulukları yerine getirmek ve görevlerini etkin bir şekilde sürdürebilmek için faaliyetlerinde bağımsız olabilmeli, gerekli yasal yetki ve araçlarla donatılmalıdır. Bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu bir otoriteye duyulan güven; banka sistemine, ekonomiye ve ulusal para politikalarına duyulan güvenin temel unsurlarından birisi olarak ifade edilmelidir.<sup>55</sup> 2001 Krizi'nin ardından BDDK'nın uluslararası tecrübeler çerçevesinde bankacılık sektöründe oluşturduğu gözetim ve denetim sistemleri sayesinde, sektörün piyasa likidite riskleri ve sermaye yeterliliği açısından sağlıklı bir yapıda bulunduğu ortadadır.<sup>56</sup>

Uluslararası standartlar çerçevesinde Türkiye bankacılık sektöründe yasal olarak sağlanması gereken sermaye rasyosu %8 oranına karşılık ge-

<sup>54</sup> Baykal, *agm*, s. 40.

<sup>55</sup> T.B.B., "Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: Değerlendirme ve Öneriler", *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002, s. 6.

<sup>56</sup> Topbaş, *agm*, s. 64.

lirken, hedef sermaye yeterliliği rasyosu ise %12 olarak belirlenmektedir. Ekim 2008 dönemine kadar bankacılık sektörünün ortalama sermaye yeterliliğinde risk ağırlıklı kalemlerden kaynaklanan bir azalma gözlenirken, Ekim 2008 sonrasında sermaye yeterliliği oranında, gerek risk ağırlıklı kalemlerde gerekse piyasa riskine maruz tutarlarda azalmayla birlikte, bir artış söz konusu olmaktadır.<sup>57</sup>

Türkiye’de bankacılık sektörünün performans göstergelerinin 2008 yılı genelinde olumlu bir seyir izlediği görülmektedir. Sektörel sermaye yeterliliğinin yasal limitlerin oldukça üzerinde (%18) ve istikrarlı bir gelişim göstermesi, ekonomide oluşan risklere karşı sistem açısından güvenlik unsuru oluşturmaktadır. Borç ödeyebilirlik ve kaldıraç oranları, küçük çaplı bir bozulmayı işaret etmekle birlikte ödeme kabiliyetinin hâlâ yüksek bir seviyede bulunduğu ifade edilmektedir.<sup>58</sup> Türk bankacılık sistemi açısından ölçek ekonomileri ve maliyet etkinliği analizleri bankacılık sisteminde önemli hedefin, bankaların büyümesi ya da küçülmesi anlamında değil, optimal büyüklüğe çekilmesi gerekliliği olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla Türk bankacılık sisteminde bankaların birleşmesi suretiyle ölçek ekonomilerinin ortaya çıkarılması ve maliyet avantajlarının sağlanmasına yönelik girişimler genel bir kural olarak kabul edilemeyeceği gibi, Türkiye’deki bankaları dış rekabet sürecinde güçlendirmek, finansal sektörlerde politik reformları da gerekli kılmaktadır.<sup>59</sup>

Türk bankacılık sektörünün 1994 ve özellikle 2001 krizlerinden gerekli dersleri çıkardığı ve piyasa katılımcılarını ve devlet birimlerini, iyi işleyen bir bankacılık sistemi yaratmaya zorlayarak bankacılığın sektörel gelişimine önemli katkılar sağladığı açıktır.<sup>60</sup> Bu nedenle 2008 Küresel Kriz’in Türkiye ekonomisi açısından finansal bir kriz olarak değil ama kaçınılmaz bir şekilde reel ekonomik kriz olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

### 2.2.3. Küresel Kriz ve Türk Dünyası Ülkeleri

Küresel ekonomide yaşanan kriz, üç önemli noktada geçiş ekonomileri açısından sorunlar ortaya çıkarmaktadır: Finansal krizin uluslararası kredi kaynaklarına erişimi zorlaştırması, gelişmiş ekonomilerde azalan talep nedeniyle piyasaların daralması ve özellikle enerji başta olmak üzere

<sup>57</sup> *Agm*, s. 63.

<sup>58</sup> BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008, s. 19.

<sup>59</sup> Tuba Ayan Yakıcı ve Fikret Çankaya, “Türk Bankacılık Sisteminin Ölçek Ekonomileri Açısından Değerlendirilmesi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002, s. 47.

<sup>60</sup> Ünal ve Açıkalın, *agm*, s. 19.

mal fiyatlarının düşmesi, Türk Dünyası ülkeleri açısından olumsuz makro ekonomik gelişmelere sebep olmaktadır. Finansal krizin geçiş ekonomileri üzerindeki en önemli etkisi, bankacılık sektöründen daha geniş ve etkin olması nedeniyle finans-dışı reel sektörlerde yabancı sermayeyle ilişkili olarak yaşanan daralmadır.

Azerbaycan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan finansal sektörlerinin uluslararası bağlantıları düşük bir seviyede tanımlanmakta, uluslararası bankalara, finans-dışı firmalara ve yabancı fonlara erişmenin ötesinde yeni iç kaynaklara ulaşmada bile önemli zorluklar yaşamaktadırlar. Kazakistan ise, iç ve dış sermaye akımları açısından özellikle kur rejimi nedeniyle olumsuz etkilenmektedir. Uluslararası ticaret hacminin gelişmiş ülke pazarlarında yaşanan daralma nedeniyle azalması, Türkmenistan gibi açık ekonomi işleyişinin ve dış finansal piyasalarla bağlantının zayıf olduğu bir ekonomide bile olumsuz gelişmelere yol açmaktadır. Kırgızistan, Tacikistan ve Özbekistan, özellikle Rusya'da işgücü olarak bulunan göçmen işçilerinden sağladığı dış kaynaklardaki azalmalarla karşı karşıya kalmaktadır.<sup>61</sup>

Yine de 1998 Rusya Krizi'nde yaşanan ekonomik bunalımlarla karşılaştırıldığında, Küresel Kriz sürecinde Türk Dünyası ülkelerinin daha iyi bir konumda buldukları ileri sürülebilmektedir. Ancak dikkat edilmesi gereken sorun, banka dışı sektörlerde uluslararası sermaye akımlarının zayıflaması ve kredilerin daralması nedeniyle oluşan finansal tikanıklıklardır.

Bankacılık sistemi açısından sermaye dengelerine yönelik düzenleyici uygulamalar, bütçe kaynaklarının sağlanması ve sermaye yenilenmesi, merkez bankalarının doğrudan müdahalelerinden daha fazla önem taşımaktadır.<sup>62</sup>

Mevduat sahiplerinin panik ortamında bankalara yönelmeleri, bankacılık krizleri açısından ortak bir nitelik olarak görülmektedir. Bu nedenle özellikle bankacılık krizlerinin çözülmesine yönelik düzenlemeler içerisinde hükümetlerin mevduat güvencesi uygulamaları bütün ekonomiler açısından bir çözüm olarak sunulmaktadır. Ancak bankacılık sistemine devlet desteği, kritik bir uyulama olarak nitelendirilmektedir. Ekonomilerde genişleme yönünde oluşturulabilecek çözümler; merkez bankalarının

<sup>61</sup> IMF, *World Economic Outlook*, Summary Version, April 2009, p. 85.

<sup>62</sup> *Ibid*, p, 86.

likidite enjeksiyonu, kamu güvencelerinin sağlanması, yeniden sermayelendirmek için özellikle uluslararası mali kuruluşlardan fon temin edilmesi ve kamulaştırma olarak sıralanmaktadır.

**Tablo 6: Türk Dünyası Ülkelerinde Finansal Regülasyon Göstergeleri (2005)**

Ülkeler	Sermaye Yeterlilik Oranı (%)	Mevduat Sigortası Uygulaması	Fiyat Liberalizasyonu	Banka-dışı Finansal Kurumlar
Azerbaycan	12	Mevcut değil	Kapsamlı fiyat liberalizasyonu	Çok az ilerleme sağlanmış.
Kazakistan	12	Mevcut	Kapsamlı fiyat liberalizasyonu	Borsalar, piyasa yapımcılar ve broker'lar yeni kurumsallaşmaktadır. Bir kısım kamu menkullerinin ticareti yapılmaktadır.
Kırgızistan	8	Mevcut	Tam fiyat liberalizasyonu	Borsalar, piyasa yapımcılar ve broker'lar yeni kurumsallaşmaktadır. Bir kısım kamu menkullerinin ticareti yapılmaktadır.
Tacikistan	12	Mevcut	Piyasa fiyatları dışında devlet tarafından tedarik büyük ölçüde kaldırılmış	Çok az ilerleme sağlanmış.
Türkmenistan	10	Mevcut değil	Piyasa fiyatları dışında devlet tarafından tedarik bir ölçüde kaldırılmış	Çok az ilerleme sağlanmış.
Özbekistan	8	Mevcut	Piyasa fiyatları dışında devlet tarafından tedarik bir ölçüde kaldırılmış	Borsalar, piyasa yapımcılar ve broker'lar yeni kurumsallaşmaktadır. Bir kısım kamu menkullerinin ticareti yapılmaktadır.

Kaynak: Güven Delice ve Nihat Işık, "Orta Asya Ülkelerinde Finansal İstikrar Sorunu: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Avrasya Etüdlere*, TİKA, 2007, S. 31-32, s. 128.

Rusya krizinin ardından Türk dünyası ülkelerinin de çoğunlukla bu uygulamayı benimsedikleri Tablo 6'da izlenebilmektedir. Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Tacikistan ülkelerinde de benimsedikleri uygulamaları Tablo 6'da izlenebilmektedir.

gıziistan, Tacikistan ve Özbekistan’da mevduat sigortası uygulaması benimsenmektedir. Ayrıca ülkelerin Basel I ve Basel II’de belirlenen sermaye yeterlilik oranlarına (%8) uygun hareket ettikleri, hatta Azerbaycan, Tacikistan, Kazakistan ve Türkmenistan açısından bu oranların daha yüksek tutulduğu ortaya çıkmaktadır.<sup>63</sup>

### 3. Yeniden Yapılandırma ve Finansal Reform

Küresel Kriz’in ortaya çıkardığı sonuçlardan birisi, kredi risklerinin regüle edilmemiş iktisadi varlıklar üzerinde yoğunlaşmasıdır. Bu sonuç, risk iştahının düzenlenmiş piyasa ve fonlardan, düzenlenmemiş aracı piyasalara transferini içermektedir. Dolayısıyla regülasyonlar bu transferleri ve riskleri sınırlandırmaktadır. Ancak Küresel Kriz’le birlikte piyasa disiplininin sağlanmasında yeni enstrümanların gelişimi nedeniyle regülasyonlar etkinliklerini kaybetmiş, finansal piyasalarda banka-dışı kurumsal yapılar sistemik hatalarla güven unsurunu zedelemiş, düzenlenmiş ve düzenlenmemiş kurumlar arasındaki etkileşim risk algılamasında regülasyon zayıflıklarını ortaya çıkarmıştır. Buna rağmen regülasyonların, gelecekteki kriz ihtimallerinin azaltılması ve kayıpların önlenmesi noktasında fazlasıyla önem taşıdığı görülmekte, sadece bankalar için değil banka-dışı finansal uygulamaların (mortgage ve finans şirketleri) izlenmesi ve denetlenmesine yönelik olarak da “yenilenmesi” gerektiği ortaya çıkmaktadır.

#### 3.1. Reformların Temel Esasları ve Uygulama Örnekleri

Regülasyonlara yönelik reformlar; sermaye yeterlilikleri ve diğer ölçümlere yönelik regülasyonların geliştirilmesi, yeni oluşan varlık (finansal enstrüman) çeşitlerinin azaltılması ve izlenmesi, finansal piyasalara ilişkin erken uyarı mekanizmalarının geliştirilmesi olarak üç noktada tanımlanmaktadır.<sup>64</sup>

Finansal krizlerin ardından sektöre yönelik güvenin yeniden tesis edilmesi ve sektörün iyileştirilebilmesi için bankacılık sisteminin yapısına, gözetim ve denetim kurallarına, mevduata yönelik sigorta kurumlarının varlığına bağlı olarak farklı boyutlarda düzenlemeler gerekli olmaktadır. Bankacılık sektörüne yönelik reform ve düzenlemelerin; finansal, operasyonel ve yapısal olmak üzere üç farklı alanda gerçekleştirilmesi mümkün ve gerekli görülmektedir.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Güven Delice ve Nihat Işık, “Orta Asya Ülkelerinde Finansal İstikrar Sorunu: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Avrasya Etüdüleri*, TİKA, 2007, S. 31-32, s. 130.

<sup>64</sup> Ana Carvajal vd, *The Perimeter of Financial Regulation*, IMF Staff Position Note, 09/07, March 2009, p. 9.

<sup>65</sup> Baykal, *agm*, s. 47.

Finansal düzenlemeler; bankalara acil mali yardım için merkez bankasının likidite desteği; tahvil, kredi, bağış gibi devlet desteği ve garantileri; özel hisse senedi ve tahvil ihracı olarak ifade edilmektedir. Operasyonel düzenlemeler; yönetim etkinliği için ek sermaye; yeni yönetim; daha etkin personel kadrosu ve yabancı bankaların sisteme entegrasyonuna izin verilmesi olarak sıralanmaktadır. Yapısal düzenlemeler ise; rekabetin sağlanması için tasfiye, birleşme, ayrılma ve küçülme; aktif yönetimi; borcun yeniden yapılandırılması; özelleştirme ve kurumların yeniden yapılandırılması gibi önlemleri içermektedir.<sup>66</sup>

Uluslararası uygulamalar açısından incelendiğinde bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında temel unsurlar; düzenleme ve denetim sisteminin iyileştirilmesi, risk alma ve risk yönetimi tekniklerinin değiştirilmesi, sorunlu aktiflerin tanıtılması ve azaltılması, sermayenin güçlendirilmesi, bankacılık sistemine siyasi müdahalenin ortadan kaldırılması ve iyi yönetim olarak sıralanmaktadır. Bu uygulamaların ise esas olarak iki farklı şekilde gerçekleştirilmesi; uzun dönemde bankaların mali yapılarının güçlendirilmesine ve özkaynakların zamanla arttırılmasına yönelik olarak ekonomik çevrenin geliştirilmesi ikinci olarak ise; kısa dönemde özkaynakların hemen arttırılmasını öngören yaklaşımlar ortaya konulmaktadır.<sup>67</sup>

Yöntem açısından ise bankacılık sisteminin içinde bulunduğu şartlara ve rehabilitasyon/yeniden yapılandırma hedeflerine bağlı olarak farklı uygulamalar mümkün olabilmektedir. Banka yapılarının iyileştirilmesinde en fazla tercih edilen yöntem; sermayenin güçlendirilmesi, yönetim kalitesinin arttırılması, banka ortaklık yapısının güçlendirilmesi, rekabetçi yapının iyileştirilmesi, bankaya şartlı likidite desteğinin sağlanması olarak sıralanmaktadır. Yeniden yapılandırma yöntemleri arasında ise; kamu desteğinin sağlanması, bankanın kamu yönetimine alınması, birleşme-bölünme-küçülme, alacakların yeniden yapılandırılması ve özelleştirme uygulamaları ifade edilmekte, risk dönemlerinde mevduat güvenceleri, ek likidite penceresi, kamu desteğinin sağlanması gibi ilave yapılanma önlemleri olarak nitelendirilmektedir.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Türk bankacılık sistemi açısından finansal yapılanmada önemli mesafeler alındığı ancak operasyonel yapılanmanın oldukça geride kaldığı, yapısal düzenlemeler açısından ise henüz bir mesafe alınmadığı ileri sürülmektedir. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Baykal, *agm*, s. 48.

<sup>67</sup> Ersin Özince, "Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Bankaların Bakışı", *Bankacılar Dergisi*, S. 42, Eylül 2002, s. 83.

<sup>68</sup> Türk Bankalar Birliği, "Türk Bankacılık Sektörü", *Bankacılar Dergisi*, S. 49, Haziran 2004, s. 79.

**Şekil 1: Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırma Planı**



1995 Meksika bankacılık krizinin ardından reform uygulamalarının özellikle operasyonel ve yapısal alanlarda üç temel başlık altında toplandığı gözlenmektedir. Meksika bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak; bankalararası birleşme ve devralmalar ile yabancı bankaların sektöre girmeleri önemli bir değişim olarak tanımlanmakta,

mevduata tam güvence yerine sınırlı bir güvence uygulamasına geçilerek, sıkı sermayelendirme kuralları benimsenmektedir. Arjantin ve Brezilya banka sisteminin yeniden yapılandırılmasında da benzer şekilde, özelleştirilmesi yoluyla kamu bankalarının sektörel ağırlığının azaltılması, yabancı bankaların sistemde oransal büyüklüklerinin arttırılması gibi düzenlemeler ortak nitelikli uygulamalar olarak dikkat çekmektedir. Yabancı bankaların finansal sistemi güçlendirdiğine ya da finansal krizlerin oluşmasını önlediğine yönelik somut veriler mevcut olmasa da, kriz sonrası süreçte özellikle sorunlu bankaların iyileştirilmesi ve bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir rol oynadıkları kabul edilmektedir.<sup>69</sup>

Meksika ekonomisinin “Tekila Krizi”yle bankacılık sektörü üzerinde yaratmış olduğu etki, özellikle ABD ve IMF yardımlarıyla geçiştirilirken, Güneydoğu ve Japonya’da ise gayrimenkul fiyatlarındaki düşüş ile birlikte artan geri dönmeyen kredilerin ortaya çıkardığı sorunlar, bankacılık sistemini likidite krizine sürüklemiştir. Bu gelişme, serbest piyasa ekonomisinin bir gereği olan “devletin finansal piyasalara müdahale etmemesi” (finansal baskı)<sup>70</sup> yaklaşımının Japon bankalarını kurtarmak için bir süreliğine terk edilmesini beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla Güneydoğu Asya krizinden bankacılık sektörüne ilişkin ortaya çıkan sonuç; finansal sistem içerisinde likidite yetersizliğinin bir sorun yaratabileceği, bu nedenle sermaye yeterliliği oranlarının yükseltilmesi, devletin doğrudan likidite enjeksiyonlarına yönelmesi<sup>71</sup> ve serbestleşme (deregülasyon) uygulamaları yerine denetleme-düzenleme (regülasyon) fonksiyonlarını içeren devlet müdahalelerinin benimsenmesine yönelik yaklaşımların ağırlık kazanmasıdır. Bu sürecin sonunda Financial Services Agency, bankaların davranış ve stratejilerini belirlemek üzere etkin bir yapıya kavuşturulmuş reformlar ise; bankacılık düzenleme ve denetim sisteminin ve sınırlarının tanımlanması, kabul edilebilir “standartlar sistemi”nin belirlenmesi, banka yönetimlerinin birleştirilmesi, banka regülasyon ve kurallarının uygulanması olmak üzere dört esas üzerine inşa edilmiştir.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Pelin Ataman Erdönmez, “Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar”, *Bankacılar Dergisi*, S. 51, Aralık 2004, s. 35.

<sup>70</sup> Bu konuda daha geniş bir bilgi için bkz: Uğur Emek, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 3, 2000, s. 60.

<sup>71</sup> Ömer Faruk Çolak, “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayın No: 0058, Nisan 2000, s. 38.

<sup>72</sup> Masahira Kawai, “Reform of the Japanese Banking System”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 2, No: 4, December 2005, p. 330.



AB açısından ise, finansal regülasyonlara yönelik reformlar üç noktada belirginleşmektedir.<sup>73</sup> Kriz dönemlerinde ve kriz yönetiminde izlenecek prosedür açık olarak ve ECB kontrolünde belirlenmeli, bankacılık, sigortacılık ve mali kurumlara yönelik merkezi bir denetim mekanizması oluşturulmalı ve ulusal ölçekte “too big to fail” (TBTF) kurumlar ve yerel piyasa güçleri sınırlandırılarak, ulusal ve AB ölçeğinde rekabet politikalarıyla aktif hale getirilmelidir.

Dolayısıyla bankacılık krizlerinin ardından uygulamaya konulan regülasyonlar, serbestleşme ve deregülasyon yaklaşımlarının bir ölçüde sınırlandırılmasını beraberinde getirmektedir. Finansal serbestleşme bankalar arasında rekabeti artırmakta ancak bankaların faizleri serbestçe belirlemeleri ve fonların kullanımı noktasında büyük ölçüde özgürlükler tanımaktadır. Bu özgürlükler sonuç olarak banka davranış ve stratejilerinde giderek artan riskler ortaya çıkarmaktadır. Küresel ekonominin gelişimi dikkate alındığında, bu riskler gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ayrımı olmaksızın, bir ülkedeki bankacılık sistemini zayıflatmakta ve küresel olarak uluslararası alanda finansal istikrarı önemli ölçüde tehdit etmektedir.

Mali istikrarın sağlanması amacıyla yönelik olarak bankacılık sektörünün sağlamlığının etkin bir şekilde gözetilmesi ve denetlenmesi genel kabul gören bir gereklilik olmalıdır. Sağlamlık denetlemesi ise geleneksel olarak; sermaye yeterlilik şartı, sektöre girişlerin sınırlandırılması, banka işlemlerinin ve risklilik yapılarının izlenmesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>74</sup>

Özellikle geçiş ekonomileri açısından finansal liberalizasyon dikkatle değerlendirilmelidir. Finansal uyumsuzluklar nedeniyle ani ve aceleyle gerçekleştirilecek bir finansal liberalizasyon, mal fiyatlarının aşırı yükselmesi ve büyük ölçekli makro ekonomik dalgalanmalara yol açabilecektir. Tersine eğer finansal liberalizasyon kademeli bir geçiş süreciyle uygulanırsa, ekonomik aktörler zamanla yeni politikalara uyum sağlayabilecek ve sorunsuz bir geçiş başarılacaktır.<sup>75</sup>

Türkiye’de ise, Şubat 2001 Krizi’nin ardından uygulanan reform programı da diğer ekonomilerin finansal krizler sonrası uygulamalarına paralellikler sergilemektedir. Örneğin birleşme ve devralma uygulamaları Ziraat Bankası ve Halkbank örneklerinde, kamu bankalarının özelleştirme

<sup>73</sup> Vives, *ibid*, p. 57.

<sup>74</sup> Uğur Emek, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 3, 2000, s. 80.

<sup>75</sup> Jürgen Von Hagen and Haiping Zhang, “Financial Liberalization in a Small Open Economy”, *Open Economics Review*, Vol. 17, No: 4-5, December 2006, p. 397.

süreci ise Vakıflar Bankası örneğinde kullanılmıştır.<sup>76</sup> Kamu bankalarının görev zararlarının varlığı, 2001 Türkiye krizi açısından önemli tetikleyici unsurlardan birisi olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla kriz sonrası yeniden yapılanma sürecinde; T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve T.C. Halk Bankası A.Ş. sermaye desteği ile güçlendirilirken, geri kalan iki kamu bankasından T. Emlak Bankası A.Ş. kapatılmış, Vakıflar Bankası A.Ş. ise özelleştirme kapsamına alınmıştır.

2001-2003 Türkiye bankacılık sektöründe banka sayılarının azalması; şube ve çalışan sayılarının yaklaşık %25 oranında gerilemesi dikkat çekmektedir. 2000-2003 dönemi esas alındığında Türkiye’de 29 banka ve 1871 şube kapanmış, mevcut bankaların %30’undan fazlası tasfiye olmuştur. Banka ve şube sayılarının azalması ise, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özel bankaların finansal nitelikli bir kriz sürecinde tasfiye olmalarından kaynaklanmıştır.<sup>77</sup>

Küresel Kriz sürecinde ise Türkiye’deki bankacılık sisteminin regülasyonuna yönelik olarak BDDK uygulamaları üç amaç üzerine şekillenmektedir. Bankacılık regülasyonları; güvenli, istikrarlı, etkin ve rekabetçi bir piyasa yapısına yönelik düzenlemeler, müşteri haklarına yönelik; şeffaf, adil ve teşvik edici uygulamaları içeren düzenlemeler, etkili ve etkin bir denetim sistemine yönelik düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır.<sup>78</sup>

### 3.2. Finansal Regülasyon Reformlarının Modernleştirilmesi

Liberal ekonomilerde düzenleme ve denetleme yetkilerinin tek bir düzenleyici otoritenin kontrolü altında toplanması ve özellikle büyük ölçekli bankaların, uluslararası standartları karşılayan düzenleme ve denetime tabi tutulmaları önem taşımaktadır. Ayrıca büyük ölçekli ve sistemsel öneme sahip bankaların, yüksek risk taşıyan ve ciddi çıkar çatışmaları içerebilen kendi hesabına menkul değer alım-satımı faaliyetlerine girmeleri kısıtlanmalıdır. Genel olarak devlet güvencesi altında mevduat kabul eden kuruluşların finans sektörü dışında faaliyet gösteren düzenlenmemiş piyasa kuruluşlarına ait olmaması ve onların kontrolü altında bulunmaması da fazlasıyla önemlidir. Dolayısıyla bankacılık kuruluşlarıyla banka-dışı sahipleri arasındaki işlemlere mutlak sınırlar konulmalıdır. Mevduat yoğunlaşması konusunda ülke ekonomisinin gereklerine uygun limitler oluşturulması mümkün bir çözüm olarak nitelendirilmektedir.

<sup>76</sup> Emre Alpan İnan, “Dezenflasyon Süreci ve Düşük Enflasyon Ortamı: Türkiye’de Makroekonomi ve Bankacılık Üzerine Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 50, Eylül 2004, s. 38.

<sup>77</sup> Alpan, *agm*, s. 52.

<sup>78</sup> BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007, s. 77.

Ayrıca bütün ülkeler; ulusal nitelikte regülasyon organlarının siyasi etki ve baskılardan korunmasına, piyasa baskılarından arındırılmasına yönelik girişimleri benimsemeli ve düzenleyici otorite ve organlarının etkin işlemlerini gerçekleştirmelidirler. Merkez bankalarının finansal istikrarın arttırılması ve sürdürülmesindeki rolü benimsenmeli ve olağandışı ve zor durumlarda, sınırları çok iyi belirlenmiş bir şekilde son borç veren mercî fonksiyonu devam ettirilmelidir.<sup>79</sup>

Bankacılık sisteminde oluşan problemlerin çözümünde devletin gözetim fonksiyonunun ek politikalarla geliştirilmesi, finansal regülasyonların kredi risklerinin azaltılmasına yönelik uygulamaların ötesinde modernize edilmesi gerekmektedir. Bu noktada öncelikle bankacılık işlemlerinde ve piyasa işleyiş sürecinde genişletilen bir “şeffaflık”, hükümet denetimleri kadar etkili bir mekanizma olmaktadır. Ayrıca bankacılık işlemleri üzerindeki hükümet müdahalelerinin, örneğin, kredi sisteminde vergi ve fon uygulamalarının ya da moral faktörlerin kullanımının en aza indirgenmesi gerekmektedir. Kamu bankalarının ve makroekonomik politikaların bankacılık sisteminde yol açtığı risklerin dikkate alınması da önem taşımaktadır. Banka sistemindeki denetim ve regülasyonlar; bir piyasa disiplini oluşturması açısından büyük ölçüde fayda sağlamakta, ancak daha etkin olabilmesi için şeffaflık kavramının geliştirmesi gerekmektedir.<sup>80</sup>

Bu çerçevede Küresel Kriz sürecinde bankacılık sistemlerinin yeniden yapılandırılması açısından sektörel düzenlemeler beş ana başlık etrafında şekillenmektedir:<sup>81</sup>

1. Risk Yönetimi: Bankaların yönetim kadrosu ve denetim otoritelerinin risk yönetim politikalarını uygulamada etkin bir rol oynaması gerekmektedir.

2. Likidite Risk Yönetimi: Banka yönetimleri Basel Komite (BCBS) tarafından sağlanan prensiplere ek olarak günlük bazda likidite risklerini takip edebilmelidirler.

3. Kredi Derecelendirme Kuruluşları: Reyting ölçüm kuruluşlarının ürün ve yatırımcı derecelendirmelerinde yapılan hataları gözden geçirmeli ve yeni ölçüm ve derecelendirme sistemleri geliştirmeleri gerekmektedir.

<sup>79</sup> Finansal Reform, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009, s. 102. Bu konuda daha geniş bir bilgi için bkz: G30 Grubu raporları, [www.group30.org](http://www.group30.org)

<sup>80</sup> Rosengren, *ibid*, p. 122.

<sup>81</sup> Erdönmez, “Küresel Kriz ve Ülkeler...”, s. 100.

4. Değerleme, Bilgilendirme, Muhasebe: Küresel Kriz'in önemli sebeplerinden birisi olarak kabul edilen muhasebe standartlarının zayıflığını giderebilecek ölçüde, şeffaflık ve bilgilendirme standartları geliştirilmesi önem taşımaktadır.

5. Sermaye Yeterliliğinin Güçlendirilmesi: Zayıf kredilerin yüksek derecede menkul kıymetlerin altyapısını oluşturması önlenmeli, sermaye yeterliliği standartları geliştirilmelidir.

Ancak küresel ölçekli finansal krizlerin önlenmesi açısından küresel işbirliğinin “mutlak şart” olduğu açıktır. Ülkelerin hükümet ve merkez bankaları düzeyinde birlikte hareket edebilmeleri, denetim ve finansal kuruluşların düzenlenebilmesi için uluslararası düzeyde standartlar oluşturmaları önem taşımaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası niteliğe sahip regülasyon birimleri ülkelerin regülasyon uygulamaları ve denetim servislerinin şekillendirilmesinde önemli bir rol oynamakta, dolayısıyla finansal krizlerde çözüm açısından güçlü bir arabulucu fonksiyonuna sahip olmaktadır. Ancak geçmiş dönemler açısından finansal krizler karşısında etkin olamadığı yönünde eleştirilmektedir. IMF'nin etkisizliğine yol açan faktörler; parasal konularda, parasal büyüklük olarak yetersiz kalması, acil müdahalelerde otorite zafiyeti ve liderlik eksikliği, finansal kurumların kurtarılabilmesine yönelik teşvik ve uygulamalardaki zayıflığı olarak tanımlanmaktadır.<sup>82</sup> Dolayısıyla ilerleyen dönemlerde, IMF'nin kriz dönemlerindeki etkinliğinin artırılması için yapısal ve fonksiyonel olarak eksikliklerinin giderilmesine yönelik revizyonlar gerekmektedir.

## Sonuç

Finansal piyasalara yönelik liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarının sektörel rekabeti artırdığı ve finansal yenilikleri tetiklediği ortadadır. Ancak finansal piyasaların yeni enstrümanları kontrolsüz bir şekilde kullanmalarının, Küresel Kriz'i oluşturan önemli unsurlardan birisi olarak nitelendirilmesi mümkündür. Bankacılık sisteminin yeni finansal araçların kullanımı açısından artan bir risk iştahı ve regüle edilmemiş alanlara yönelik eğilimi, küresel finans piyasalarını olumsuz etkilemiş ve sistemik risklerin ağırlaşmasına yol açmıştır. Finansal regülasyonların bankacılık sisteminde yaşanan dinamik gelişme ve eğilimler karşısında yetersiz kaldığı ve regülasyon otoritelerinin etkinliklerinin zayıfladığı kabul edilmektedir. Tamamen ulusal ve uluslararası güven unsuru üzerine inşa edilmiş bankacılık sistemlerinin, denetim ve gözetimden uzak, piyasa işleyişine bırakılmaları mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle finansal regülasyonların gelecek dönemler

<sup>82</sup> Kane, *ibid.*, p. 316.

açısından revize edilerek, genişleyerek devam edeceği ortaya çıkmaktadır. Yaşanan banka iflasları ya da ödeme güçlükleri karşısında sermaye enjeksiyonları ve hatta kamulaştırma uygulamalarına yönelmiş olan hükümetler açısından, ihtisas sahibi bağımsız regülasyon otoritelerinin oluşturulması ya da etkinliklerinin artırılması bir zorunluluk olarak tanımlanmaktadır. Doğrudan devlet müdahalesi yerine regülasyon otoritelerinin bankacılık düzenlemeleri, piyasa ekonomisi işleyişi için de daha uygun görülmektedir.

Küresel finansal kriz benzeri bir süreci 2001 Ekonomik Krizi'yle yaşayan Türkiye, bankacılık düzenlemeleri yönünden küresel ölçekte bir örnek oluşturmaktadır. 2001 Krizi sonrasında oluşturulan regülasyon otoritesi BDDK uygulamaları; Türkiye'de Küresel Kriz'in en azından finansal olarak yaşanmasını büyük ölçüde engellemiş, iflas ve kapanma düzeyinde bir bankacılık krizi yaşanmamıştır.

Bankacılık sistemleri açısından istenen düzeyde olmasa da belirli bir mesafe alan Türk Dünyası ülkelerinde finansal piyasalara yönelik regülatör otoritenin merkez bankalarıyla tanımlanmış olması, finansal krizler karşısında zayıf ve kırılğan bir sistem yapısı oluşturmaktadır. Sektörel uzmanlık sahibi, bağımsız bir regülasyon otoritesi; bankacılık sistemine yönelik düzenlemeleri, uluslararası finansal piyasalarla uyum içerisinde gerçekleştirecek ve sektörel bir koordinasyon sağlayacaktır.

Ancak küresel ölçekte bir finansal krizin sadece ulusal genişliğe sahip regülatör birimlerle önlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle uluslararası bankacılık sistemlerini düzenleyecek ve denetleyecek regülasyon mekanizmalarının oluşturulması ya da mevcut regülasyon otoritelerinin gerek görev gerek işleyiş yapıları açısından modernize edilmesi önem taşımaktadır. Regülasyon reformları; finansal, operasyonel ve yapısal araçları tanımlamaya ve üç temel amacı gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır. Regülasyonların piyasa rekabetine işlerlik kazandırma, bankacılık sistemine ilişkin şeffaf bir bilgilendirme ve etkin bir denetim mekanizması oluşturulmasına yönelik bir yenilenmeye tabi tutulması, sadece finansal değil ekonomik krizlerin de çözümüne katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akın, Adnan ve Suphi Aslanoğlu. “İşlevsel ve Yapısal Açından Türk Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim İşleyişi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 61, Haziran 2007.
- Babenroth, Ralf, Diema Dietrich and Uwe Vollmer. “Bank Regulation and Supervision in Bank-Dominated Financial Systems: A Comparison Between Japan and Germany”, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 27, No: 2, April 2009.
- Barisitz, Stephan. *Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006*, Routledge Publishing, New York, 2008.
- Baykal, C. Murat. “Hukuki Boyutlarıyla Finansal Krizler”, *Bankacılar Dergisi*, S. 60, Mart 2007.
- BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007.
- BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008.
- Büthe, Tim. “Politics and Institutions in the Regulation of Global Capital: A Review Article”, *The Review of International Organizations*, Vol. 3, No: 2, June 2008.
- Carvajal Ana vd. *The Perimeter of Financial Regulation*, IMF Staff Position Note, 09/07, March 2009.
- Çolak, Ömer Faruk. “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayın No: 0058, Nisan 2000.
- Delice, Güven ve Nihat Işık. “Orta Asya Ülkelerinde Finansal İstikrar Sorunu: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Avrasya Etüdüleri*, TİKA Yayını No: 31-32, 2007.
- Emek, Uğur. “Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi”, *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayın No: T/2002-12/349, Aralık 2002.
- Emek, Uğur. “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 3, 2000.
- Erdönmez, Pelin Ataman. “Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar”, *Bankacılar Dergisi*, S. 51, Aralık 2004.
- Erdönmez, Pelin Ataman. “Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009.
- Flannery, Mark J. “Modernizing Financial Regulation: The Relation Between Interbank Transaction and Supervisory Reform”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000.
- Goodhart, C.A.E. “The Background to the 2007 Financial Crisis”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 4, No: 4, February 2008.

- Günel, Mehmet. "Türkiye'de Bankacılık: Sorunlar, Gelişmeler, Çözüm Önerileri", (Ed. Ahmet Ay), *Türkiye Ekonomisi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007.
- Hagen, Jürgen Von and Haiping Zhang. "Financial Liberalization in a Small Open Economy", *Open Economics Review*, Vol. 17, No: 4-5, December 2006.
- Hendrickson, Jill M. and Mark W. Nichols. "How Does Regulation Effect the Risk Taking of Banks", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No: 1, June 2001.
- IMF. *World Economic Outlook*, Summary Version, April 2009.
- İnan, Emre Alpan. "Dezenflasyon Süreci ve Düşük Enflasyon Ortamı: Türkiye'de Makroekonomi ve Bankacılık Üzerine Etkileri", *Bankacılar Dergisi*, S. 50, Eylül 2004.
- Kane, Edward J. "Architecture of Supra-Governmental International Financial Regulations", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 18, No: 2-3, December 2000.
- Kawai, Masahira. "Reform of the Japanese Banking System", *International Economics and Economic Policy*, Vol. 2, No: 4, December 2005.
- Krugman, Paul. *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü*, (Çev: Neşenur Domaniç), Literatür Yayınları, İstanbul, 3. baskı, 2003.
- Leaven, Luc and Fabian Valencia. "Systemic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, WP/08/224, November 2008.
- Llewellyn, David T. "Financial Regulation: A Perspective from United Kingdom", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000.
- Müller, Markus M. "Reconstructing the New Regulatory State in Germany: Telecommunication, Broadcasting and Banking", *German Politics*, Vol. 10, No: 3, December 2001.
- Özince, Ersin. "Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Bankaların Bakışı", *Bankacılar Dergisi*, S. 42, Eylül 2002.
- Rajan, Raghuram. "Cycle-proof Regulation", *The Economist*, April 11th 2009.
- Rosengren, Eric S. "Modernizing Financial Regulation: Implications for Bank Supervision", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000.
- T.B.B. "Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: Değerlendirme ve Öneriler", *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002.
- Taşar, M. Okan. *Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform*, Sayram Yayınları, Yayın No: 28, Konya, 2008.
- TİKA, *Azerbaycan Ülke Raporu*, www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.
- TİKA, *Kazakistan Ülke Raporu*, www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.
- TİKA, *Kırgızistan Ülke Raporu*, Temmuz 2005, www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

- TİKA, *Özbekistan Ülke Raporu*, Aralık 2004; [www.tika.gov.tr](http://www.tika.gov.tr). Erişim: 03/04/2009.
- TİKA, *Türkmenistan Ülke Raporu*, [www.tika.gov.tr](http://www.tika.gov.tr) Erişim: 03/04/2009.
- Topbaş, Neslihan. “Finansal Kriz Ortamında Bankaların Muhasebe Sistemlerinde Gerçeğe Uygun Değerleme Yönteminin Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009.
- Tunay, K. Batu ve Mustafa T. Uzuner, “Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Etkileri”, (Ed. Vildan Serin), *İktisat Politikası*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998.
- Turan, Güngör. “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar ve Yeni Devletin İşlevleri”, *Kamu-İş Dergisi*, C. 8, S. 4, 2006.
- Türk Bankalar Birliği, “Türk Bankacılık Sektörü”, *Bankacılar Dergisi*, S. 49, Haziran 2004.
- Ünal, Seyfettin ve Sezgin Açıklan. “2001 Krizinin Kamu ve Özel Bankaların Performansına Etkileri”, *12. Ulusal Finans Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Kayseri 22-25 Ekim 2008.
- Vives, Xavier. “Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 19, No: 1, February 2001.
- Xie, Lili. “Universal Banking, Conflicts of Interest and Firm Growth”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 32, No: 3, December 2007.
- Yakıcı, Tuba Ayan ve Fikret Çankaya. “Türk Bankacılık Sisteminin Ölçek Ekonomileri Açısından Değerlendirilmesi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002.