

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2006, C.11, S.1 s.173-198.

BANKACILIK VE FİNANSAL KRİZLERİ ÖNLEMEDE ŞEFFAFLIK VE BİLGİ DÜZEYİNİN ÖNEMİ

THE IMPORTANCE OF TRANSPARENCY AND INFORMATION LEVEL IN PREVENTING THE BANKING AND FINANCIAL CRISES

Yrd.Doç.Dr.Halil ALTINTAŞ*

ÖZET

Ekonomi politikalarında şeffaflığın önemi, Meksika, Güney Doğu Asya ve Rusya krizlerinin ardından ülkeler arasında çabucak kavranmıştır. Şeffaflık düzenlemeleri piyasa disiplini güçlendirerek finansal kırılganlığı azaltmayı ve mevduat sahiplerinin birbirlerini besleyen beklentilerinden kaynaklanan bankacılık sektöründeki çöküşü önlemeyi amaçlamaktadır. Ancak şeffaflık düzenlemeleri, hem bankaların piyasa değerinin azalmasına hem de risk profilini yükselterek özel maliyetlere neden olabilmektedir. Bu durum şeffaflığın piyasa disiplini üzerindeki potansiyel faydalarını zayıflatabilmekte ve bankacılık sektörünü istikrarsızlığa sürükleyebilmektedir. Bundan dolayı uygun para, maliye ve düzenleme politikaları kabul edilmedikçe, bankacılık faaliyetlerinin açıklık ve şeffaflığı, gelecekteki bankacılık krizlerini önlemede yeterli olmayacaktır.

ABSTRACT

The importance of transparency of economic policies has quickly perceived among countries following the recent financial and banking crises in Mexico, South East Asia and Russia. Transparency regulation aims at reducing financial fragility by strengthening market discipline and at preventing a collapse of the banking sector arising from self-fulfillment of depositors' expectations. However, transparency regulations may not only cost for banks reducing the charter value and but also private costs of increasing risk profile. This can be weakened the potential benefits of transparency on market discipline and destabilized the banking sector. Therefore, transparency and disclosure of banking activities will not be enough to prevent future banking crises unless appropriate monetary, fiscal, and regulatory policies are adopted.

Banka Şeffaflığı, Açıklık Düzenlemesi, Bankacılık Krizleri, Finansal İstikrar, Mevduat Sigortası.

Bank Transparency, Disclosure Regulation, Banking Crises, Financial Stability, Deposit Insurance.

* K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü

GİRİŞ

Politika yapıcılar arasında şeffaflığın ekonomik refahı ve gelişmeyi destekleyecek bir mekanizmaya dönüşecek şekilde uygulanmasının önemi vurgulanmaktadır. Ekonomik faaliyetlerde güvenilir ve zamanında ulaşılan bilginin varlığı, kaynak dağılımını etkilemekte ve büyümeye yönelik beklentileri olumlu yönde değiştirebilmektedir. Literatürde, finansal krizlerle ilgili olarak şeffaflık konusundaki eksikliğin, hem krizlerin ortaya çıkma nedeni, hem de krizlerin uzamasında en önemli faktörlerden biri olduğu belirtilmektedir (Vishwanath ve Kaufman, 2001:42).

Şeffaflığın artması ve paylaşılan bilginin büyüklüğü, kamuoyunun politik kararlar konusunda bilgilenmesini sağlamakta ve ekonomide karar verici birimlerin hesap verilebilirliğini artırarak kötü yönetime engel olmaktadır. Bu amaçla uluslararası kuruluşlar, finansal piyasaların şeffaflığını artırması konusunda ülkeleri teşvik etmektedirler. Örneğin G7 ülkeleri, 1996 Liyon Zirvesi'nde şeffaflığın yanlış yönetim ve yolsuzluğun panzehiri olduğunu ifade etmişlerdir. Şeffaflıkla ilgili benzer yaklaşımlar G7 Ülkeleri devlet başkanları ile Maliye bakanları tarafından Kyushu-Okinawa Zirvesi'nde ele alınmış ve yolsuzlukla mücadele etme taahhüdü yeniden tekrarlanarak yönetimlerin hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artırmada yeni bilgi teknolojilerini etkinleştirmelerinin önemi vurgulanmıştır (Furstenberg, 2001: 106).

Şeffaflık eksikliği, piyasa ekonomisi geliştirmekte olan ülkelerde görülen finansal krizlerin en önemli nedenlerinden biridir. Şeffaflıktaki noksanlığın ilk defa Meksika ve Asya Krizleri'nde, daha sonra dünyanın diğer ülkelerinde finansal istikrarsızlığa neden olan bir faktör olarak görülmüştür. IMF, 1994-95 Meksika krizi için şeffaflık eksikliğinin takviye özelliği taşıdığını; 1997-98 Güney Doğu Asya krizlerinde ise yetersiz ekonomik verilerin, finansal sistemde gizlenen zayıflıkların, güven kaybına neden olan ve sistemi zayıflatan kamu politikalarının ve politika oluşturma konusundaki şeffaflık eksikliğinin önemli rol oynadığını ifade etmiştir (Gelos ve Wei, 2002:49; Ciochini, vd., 2003; 505). Benzer görüşler, Bannier tarafından da desteklenmiştir. Bannier (2003:1), 1994-95 Meksika Peso krizinde, özellikle parasal büyüklükler konusunda mevcut olması gereken bilgilerin yokluğu ve bilgi farklılıklarının piyasalarda karmaşaya neden olarak krizin başlamasına katkıda bulunduğunu ifade etmiştir.

Şeffaflık bankacılık sisteminin istikrarı için son derece önemlidir. Şeffaflık olmadığında yükümlülüklerini yerine getiremeyen bankalar, faaliyetlerini sürdürmeleri konusunda uygun ortam bularak piyasada finansal yönden güçlü kabul edilecekler ve tüm bankacılık sistemine riskin yayılmasını sağlayacaklardır. Şeffaflık sağlanmasıyla finansal yapıdan zayıf olan sorunlu bankalar, bankacılık sisteminden uzaklaştırılacağından, diğer bankaların karlı bir şekilde faaliyetlerini sürdürmeleri sağlanacaktır (Fons, 1998: 4).

Çalışma, şeffaflık ve bilgi düzeyindeki iyileşmenin finansal ve bankacılık krizlerini önlemede bir araç olarak kullanılabilirliğini irdelemeyi amaçlamaktadır. Araştırmanın birinci bölümünde şeffaflık kavramının

değişik tanımları yapılarak şeffaflığın finansal piyasalarda önemi irdelenmektedir. İkinci bölümde finansal krizler ve şeffaflık ilişkisi değişik boyutlarıyla ele alınarak şeffaflığın finansal krizleri önlemedeki rolü tartışılmaktadır. Üçüncü bölümünde ise bankacılık krizleri ile şeffaflık arasındaki ilişkiler incelenmektedir.

1. ŞEFFAFLIK KAVRAMI VE FİNANSAL PİYASALARDA ÖNEMİ

Şeffaflık; yatırımcıların kredi kullanımı ve kredi yeterliliği, hükümetlerin kamu hizmetleri, maliye politikası ve uluslararası kuruluşların faaliyetleri konusunda gereksinim duyulduğunda ekonomik, sosyal ve politik bilgi akışının artırılması olarak tanımlanmaktadır (Vishwanath ve Kaufman, 2001:42). Finansal şeffaflık ise, kamunun yapısının ve fonksiyonlarının, maliye politikası uygulamalarının, kamu sektörüne ilişkin gelir-gider dengesinin ve projeksiyonlarının kamuoyuna açıklanması olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda finansal şeffaflığın güvenilir, kapsamlı, istenildiğinde elde edilebilir, anlaşılabilir ve uluslararası boyutta kamu faaliyetlerinin karşılaştırılabilir olmasına olanak verebilir bir yapıda olması gerekmektedir (Capits ve Craig, 1998:1). Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) ise bankalar için şeffaflığı; bir bankanın finansal durumu, performansı, faaliyetleri, risk profili ve risk yönetim uygulamaları konusunda kesin değerlendirme yapılmasını sağlayacak bilgilerin, zamanında ve güvenilir bir şekilde kullanıcıların yararlanması için kamuoyuna açıklanması şeklinde tanımlanmaktadır (BIS, 1998: 4).

Brautigam (1992), şeffaflık kavramının rasyonel yönlerini ve tarihsel görünümünü ortaya koyan unsurları sıralamıştır. Pozitivist Felsefe ve Klasik Liberalizm'de şeffaflık, merkezi otorite tarafından kontrol edilen kamu kuruluşlarının iyi yönetilmesi için en önemli koşuldur. Şeffaflık, uygun kurallar sistemi yoluyla kontrol edilemeyen isteğe bağlı gücün kullanımını sınırlandırır ve gücün kötüye kullanımı ortaya çıktığında, hesap verilebilirlik yoluyla yanlış uygulama önlenir. Böylece artan şeffaflık sonucu ortaya çıkan yararların bir sonucu olarak öngörülebilirlik, hesap verilebilirlik ve katılım yardımıyla kamu düzeni ve ekonomide iyileşme sağlanır (Furstenberg, 2001: 107).

Stiglitz ve Bhattacharya (1999: 7), toplumun tercihlerinin şeffaflığın artırılması ve bilgiye ulaşma yönünde şekilleneceğini ifade etmektedirler. Ekonomik literatür, artan bilginin kaynak dağılımını ve etkinliği iyileştireceğini desteklemektedir. Finansal bilginin açıklanması, etkinlik ve büyümeye neden olabilecek ve sermayenin en verimli yatırımlara yönelmesini sağlayacaktır. Aksi halde şeffaflıktaki eksiklik, hem ekonomik hem de politik olarak çeşitli maliyetlere neden olabilecektir. Şeffaflığın artması aynı zamanda kredi arz eden yatırımcıların, ülkelerin karşılaştıkları finansal sorunlara daha duyarlı olmasını sağladığından riskin ülkelere yayılma olasılığını azaltabilmektedir. Güney Doğu Asya Krizinde fon arz eden birçok yatırımcı, şeffaflık eksikliğinden dolayı iyi ve kötü fon talep

edenler arasında ayırım yapamadıklarından dolayı, hem krediler üzerindeki risk primlerini artırmışlar, hem de kredi arzında sınırlamaya gitmişlerdir.

Şeffaflığın eksikliği; özel çıkar ilişkisini gizlemesi, ticari ilişkiler için gerekli olan bazı bilgilerin elde edilmesiyle belirli gruplara rant sağlaması ve kamu politikalarının sağlıklı değerlendirme fırsatı vermemesinden dolayı demokratik sistemi zayıflatabilmektedir. Gizliliğin ekonomik maliyeti sadece üretimi etkilememekte, aynı zamanda fayda ve risk dağılımını da etkileyerek ekonomilerde yolsuzluk şeklinde maliyetleri ortaya çıkarabilmektedir. Şeffaflıktaki eksiklik, firmaların kredi derecelendirmesini belirleyen denetim birimlerinin değerlendirmeleri ile firmanın kamuoyuna açıkladığı resmi finansal bilgilerin karşılaştırmasına olanak vermemektedir. Oldukça şeffaf olmaya özen gösteren bir firmanın resmi olarak açıkladığı verilerle, denetim birimlerinin elde ettiği bilgiler arasında belirgin bir fark olmaması beklenir.

Şeffaflığın yokluğu ve eksikliği, bilgiye ulaşmanın reddedilmesi, eldeki mevcut bilgilerin ilgisiz olması, bilginin yanlış yorumlanması, bilgiye zamanında ulaşamaması, bilginin yanlış temsil edilmesi ve kesin olmaması durumlarında ortaya çıkmaktadır. Şeffaflığın anlaşılmasıyla ilgili çalışmalarda, şeffaflığın bilgiye erişim, kapsam, uygunluk kalite ve güven unsurlarını taşıması gerektiği ifade edilmektedir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:42-43; Stiglitz ve Bhattacharya, 1999: 4):

Erişim: Prensip olarak bilginin herkes için mevcut olması, bunun kanun ve düzenlemelerle garanti altına alınması ve bilgiye erişilebilir olması gerekmektedir. Bilginin erişilebilirliğine bilgi akışını kolaylaştıran kuruluşlar ile görsel ve işitsel araçlarla yardımcı olunmalıdır. Eğitim eksikliği, bireyi bilgiye ulaşma, yorumlama ve tepki verme kabiliyetini sınırlandırabileceğinden dolayı şeffaflığı engelleyici önemli bir faktördür.

Uygunluk: Kullanıcıların gereksinim duyduğu bilgi her zaman aynı olmadığından, gereksinim ile bilgi arasındaki ilişki ve uygunluğun sağlanması oldukça zordur. Örneğin mevduat sahipleri; mevduatlarının güvenliğinin sağlanması, yatırımcılar; yatırımların risk ve yükümlülükleri, kamuoyu ise; mevcut ekonomik şartlar ve kamu politikaları konusunda bilgiye gereksinim duymaktadırlar.

Kalite ve Güven: Bilginin etkin olabilmesi için açık, güvenilir, zamanında erişilebilir, eksiksiz ve gereksinime uygun olması yanında, basit ifadelerle açık bir şekilde sunulması gerekmektedir. Bilgiye ilişkin kalite standartları, dış denetim birimleri veya standartları belirleyen organizasyonlar tarafından belirlenmeli ve gözetim ve denetime açık olmalıdır.

Ekonomik teori, bilginin önemini hem ekonomik sonuçlar üzerinde doğrudan etki kanalıyla, hem de kurumlar ve yönetimin kalitesi gibi diğer faktörler aracılığıyla araştırmaktadır. Ekonomik analizler, bilgi akışında iyileşme sağlayan ülkelerin nitelikli yönetime sahip olacağını göstermektedir. Aynı zamanda artan bilgi düzeyi ile sağlanan şeffaflıkla, finansal piyasaların daha iyi analiz edilmesi, ekonomik birimlerin refahı için önemli olayların gözetilmesi, ekonomik ve politik karar alıcılardan kaynaklanan risk ve

fırsatların daha iyi değerlendirilmesi sağlanabilecektir (Islam 2003: 1). Diğer taraftan Thornton (2003:1) şeffaflığın politika etkinliğini artırması veya sınırlaması konusunu incelemiştir. Şeffaflığın politika etkinliğini azaltması durumunda ekonomik rasyonelliğin söz konusu olmayacağını bildirmiştir. Bu nedenle şeffaflık, kredibilite ve hesap verilebilirlik konusunda ne tek başına yeterli, ne de tek başına belirleyici bir araç olarak görülmektedir.

Piyasalarda arzu edilebilir bir şeffaflık seviyesinin sağlanamamasının birçok nedenleri vardır (Vishwanath ve Kaufmann, 2001: 45): Birincisi, bilginin kamuoyuna açıklanmasını gerektiren maliyetler şeffaflıkla birlikte artış gösterebilmektedir. Bilginin toplanması ve yeniden düzenlenmesi zaman, çaba ve para gerektirmektedir. Birimler bilginin kamuoyuna açıklanmasından elde ettikleri marjinal hasılanın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar bilgiyi kamuoyuna ulaştırmalıdır. İkincisi; bilginin kamuoyuna açıklanmaması pozitif ödemeleri gerektirebilir. Örneğin, birimler, stratejik olarak ilişki içinde olduklarında daha fazla bilginin açıklanması, rekabetçi avantajın kaybolmasına neden olacağından karlılık olumsuz etkilenebilecektir. Üçüncüsü; dışsallıkların varlığı bilginin açıklanmasını sınırlayabilir. Dışsallıklar, bir firmayla ilgili olan bilginin diğer firmaların değerini artırması durumunda ortaya çıkabilir. Teorik çalışmalarda bu tür bilgilerin kamuoyuna açıklanması ekonomik etkinliğe zarar vermekte ve girişimciliği önlemektedir.

1.1. Ekonomi ve Finansal Politika Uygulamalarında Şeffaflık Tartışması

Şeffaflığın sonucunda kamuoyuna açıklanan ekonomik veriler, genel olarak piyasa fonksiyonlarının etkin şekilde görevini yerine getirmesini sağlamaktadır. Yatırımcı, tüketici ve üreticiler, ürünlere ilişkin piyasa şartlarını daha iyi değerlendirerek karar almada etkinlikleri artar. Örneğin fiyat ve bilgi verileri, tüketicilerin hem zaman hem de ürünler açısından harcama kalıplarını belirlemesine yardımcı olmaktadır (Islam, 2003: 5).

Farklı tipteki mal ve hizmet piyasalarında bilginin önemi birçok araştırmacı (Akerlof (1970), Stigler (1961), Stiglitz ve Rothchild (1976), Stiglitz/ Weiss (1981), Baverman ve Stiglitz (1986), Stiglitz (1984, 1987, 1988, 2002) tarafından teorik açıdan incelenmiştir. Modern makro ekonomide karar alıcıların mevcut bilgileri kullanarak beklentileri nasıl oluşturduğunu ve bu beklentilerin gelecekteki sonuçları etkileyen davranışlara nasıl dönüştüğü konusu da yukarıdaki araştırmacıların geliştirdiği teorilere dayanmaktadır. Bu teoriler sadece mevcut olan bilginin ne miktarda olduğuna değil, aynı zamanda bireylerin bu bilgileri nasıl kullandığına da odaklanmaktadır. Öte yandan yapılan çalışmalarda sermaye piyasaları, banka kredileri ve faiz oranları konusundaki bilgilerin etkileri de araştırılmaktadır. Dünyada son finansal krizlerden sonra, bilginin krizleri nasıl öngörmeye kullanılabileceği ve krizleri öngörmeye hangi politikaların uygulanması gerektiği konusu birçok araştırmaya (Wirjanto (1989), Chote vd. (1998), Joppell ve Pagano (1993 ve 2001) konu olmuştur. Bazı araştırmalarda ise (Galindo ve Miller (2001), Baron ve Staten (2003) kredi

derecelendirme kuruluşları aracılığı ile sağlanan bilginin piyasa fonksiyonlarını nasıl etkilediği incelenmiştir (Islam, 2003:3).

Bilgi eksikliği ve belirsizlik, finans piyasalarının genel özelliklerinden sayılabilir. Yatırımcılar projeleri seçerken bilgi toplayarak ve performansları gözetleyerek karşılaştırma ihtiyacı duyarlar. Fakat her ikisi de yerine getirilse de belirli birtakım olumsuz etkilerden kaçınmazlar. Bunlardan biri de, projeyi finanse etmek isteyen finansal kurumun projeye ilgili riskler konusunda yeterli bilgiye sahip olmaması durumunda ortaya çıkan ters seçim sorunudur. Kredi ödeyebilme yeteneği düşük borç talep edenleri seçmenin sonucundan kendini korumak isteyen alacaklılar, daha yüksek faiz talep edeceklerdir. Bu da kredi talep edenlerin daha riskli projelere girmesine neden olacaktır (ahlaki tehlike sorunu). Bu nedenle kredi sözleşmelerinin uygulanması ve gözetimi için kesin bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle alacaklı, iyi bir getiriye sahip olmak için kredi talep eden kurum veya kişi hakkında bilginin niteliği ve varlığını iyileştirecek bir sözleşme yapmak zorundadır (Vishwanath ve Kaufmann, 2001: 47).

Bilgi ve motivasyon sorunları, ekonomilerde kaynakların etkin dağılımını önlemektedir. Fon arz edenlerle yatırımcılar arasında güvenilir bilgi akışını kolaylaştıran kuruluşlarla birlikte şeffaflık kanalının geliştirilmesi, bu sorunların hafifletilmesinde önemli rol oynamaktadır. Yatırımcı ve tasarruf sahipleri, birlikte iş yapmak isteseler de, tasarrufların yatırım fırsatlarına dönüşmesini güçleştiren en az iki faktör vardır (Healy ve Palepu, 2001: 407-10):

Birincisi; girişimciler yatırım fırsatlarının değeri ve bu değere önem verilmesi konusunda tasarruf sahiplerinden daha iyi bilgiye sahip olduklarından dolayı, tasarruf sahipleri yatırıma giriştiklerinde bilgi sorunu ile karşılaşabileceklerdir. Bir tarafın lehine olan ancak karşı tarafın aleyhine olan bir durumu düşündüğümüzde, fon arz eden ve fon talep edenler kendi bilgi düzeylerine göre yatırım koşullarını değerlendirecektir ve rasyonel davranacaklardır. Yatırımcı iyi ve kötü işletme arasında ayırım yapamıyorsa (limonlar sorunu), kötü amaca sahip girişimciler, amaçlarının iyi amaçlar kadar değerli olduğunu ileri süreceklerdir. Bunun farkına varılmasıyla, yatırımcılar hem iyi hem de kötü amaçları ortalama bir düzeyden değerlendireceklerdir. Böylece limonlar sorunu tam olarak çözülemezse, sermaye piyasası rasyonel olarak bazı iyi amaçları değerinin altında bir fiyatla değerlendirecek, bazı kötü amaçları ise değerinin üstünde değerlendirecektir. Limonlar sorununu çözümünde, girişimci ile yatırımcı arasında optimal sözleşmeler yapılarak bilginin tam olarak kamuoyuna açıklanması için uygun bir ortam sağlanabilmektedir. Böylece yanlış değerlendirme sorunu önenebilecektir. Asimetrik bilgi sorununa diğer bir çözüm de yöneticilerin sahip oldukları özel bilgilerin tamamını açıklamasını gerektiren düzenlemelerdir. Limonlar sorunundan dolayı yöneticilerin sahip olduğu üstün bilgilerin açıklanmasında, özel bilgi üreten finansal analistler yanında, derecelendirme kuruluşları gibi bilgi araçlarına gereksinim duyulmaktadır.

İkincisi; yatırımcılar kendi işletmelerinde yatırım yaptıklarında, girişimciler vekalet sorunu (agency problem) yaratarak tasarruflara el koyma veya tasarrufları istedikleri gibi kullanabilme gibi motivlere sahiptirler. Yönetimde aktif rol üstlenmeyen bir işletmeye yatırım yapan bir tasarruf sahipleri, sorumluluğu girişimciye verdiklerinden dolayı vekalet sorunuyla karşılaşmaktadır. Sonuçta, tasarruf sahipleri riskli bir işletmede tasarruflarını değerlendirmekte, kendi çıkarını düşünen yatırımcı ise tasarruf sahibinin fonlarını istediği gibi kullanabilme kararına sahip olmaktadır. Vekalet sorununun çözümünde yatırımcılar ile girişimciler arasında tazminat sözleşmesi veya borç anlaşmaları gibi girişimcilerin çıkarlarını dengeleyici düzenlemeler yapılabilmektedir. Diğer bir çözüm yolu ise finansal analistler ve derecelendirme kuruluşları gibi bilgi araçlarının, firma kaynaklarının yanlış kullanımını açığa çıkararak özel bilgi sağlama görevini yerine getirebilmesiyle mümkün olmaktadır.

Ekonomi literatüründe şeffaflıkla ilgili tartışmalar; yolsuzluk, rüşvet, mülkiyet haklarının korunması ve kamu kuruluşlarının faaliyetleriyle ilgili tartışmalar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ekonomide karar alma mekanizmasında şeffaflıktaki eksikliğin beş farklı yönü bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde özetlenmektedir (Drabek ve Payne, 2000: 5; Stiglitz ve Bhattacharya, 1999: 5):

- Ekonomide karar alma mekanizmalarında rüşvet ve yolsuzluk rol oynuyorsa, şeffaflıktan söz edilemeyecektir. Rüşvet, asla açıklanmayan yasa dışı ödemeleri kapsarken; yolsuzluk, herkesin bildiği ve zaman zaman yaygın bir durum gibi görülse de, halka rağmen yapılmaktadır. Rüşvet, yasa dışı ödemeden dolayı çıkar sağlayanların pazarlık yapma şartlarını güçlendirmekte ve ekonomik bakımdan oldukça yıkıcı etkiye neden olabilmektedir. Kamu faaliyetlerinde rüşvetin etkisini inceleyen çalışmalarda, rüşvetin gelir dağılımını bozarak fakirliği artırdığı, sermaye birikimine engel olduğu ve IMF destekli programları tehdit ettiği vurgulanmıştır.

- Şeffaf olmamanın yarattığı ikinci önemli unsur, mülkiyet hakları alanında görülmektedir. Telif ve patent haklarıyla sözleşmelerin uygulanmasında ortaya çıkan eksiklikler, mülkiyet haklarının korunmadığının en önemli göstergesidir ve bireylerin sahip olduğu varlıkların dağılımını bozmaktadır.

- Şeffaflıktaki eksikliğin üçüncü ve dördüncü boyutu, bürokratik etkinsizlik düzeyi ile yasaların uygulanmaması konusuyula ilgilidir. Bu iki faktör, işletmeler için oldukça sınırlayıcı özellik taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin kalitesi öngörülemiyorsa, işletmelerin karşılaşabileceği riskler artabilmekte ve risklere karşı koyma yeteneği zayıflayabilmektedir. OECD'nin 1997 yılında hazırladığı bir çalışmada, bürokratik etkinsizlik ve ile yasaların uygulanmasındaki zayıflığın ekonomik birimler üzerinde ek maliyetler yüklediğini ve sonuçta ekonomik faaliyetlere engel teşkil ettiğini göstermiştir.

- Şeffaf olmayan ekonomik politikaların beşinci kaynağı, ekonomi politikalarının yönetimiyle ilgilidir. Ekonomi politikaları, öngörülme politikaları değişimlerini içeriyorsa, şeffaf olmayan şekilde

değerlendirilmektedir. Politika uygulamalarındaki U dönüşler, özellikle özelleştirme ve yabancı yatırımları olumsuz etkiler. Örneğin özelleştirme kararlarının yeni iktidar tarafından iptal edilmesi, yabancı yatırımcıları etkileyerek sermaye kaçışını hızlandırabilir. Son yıllarda Endonezya, Nijerya ve Slovakya gibi farklı ülkelerin çoğunda bu tür sorunlar yaşanmıştır. Bu ülkelerdeki şeffaflık noksanlığına yabancı yatırımcıların yatırımlar ve sermaye çıkışları konusunda gösterdikleri aşırı duyarlılık en önemli örnektir.

Şeffaflığa kuşku ile bakan yaklaşımlara gizlilik ve güvenlik gibi bazı yönlerden hak verilse de, çoğu zaman bu yaklaşımlarda şeffaflığın araçsal faydaları ve kamuoyunun bilgilenme talebi göz ardı edilmektedir. Şeffaflık konusundaki kuşkucu yaklaşımlar, ulusal güvenlik, istikrar, taktiksel değerlendirmeler ve kamu güvenliği gibi nedenlerden dolayı daha da ileri götürülmektedir. Bu yaklaşımlarda sınırlı amaçlar için garanti sağlanması amaçlansa da, şeffaflıkta yapılacak sınırlamaların toplumsal uzlaşmaya bırakılması gereği vurgulanmaktadır. Özellikle merkez bankasının kararları konusunda süreklilik arz eden ve daha az değişkenlik gösteren bilgi akışı, yolsuzluğu ve karışıklığı önleyeceğinden finansal piyasalara istikrar ve rasyonellik kazandırabilecektir. Bir kurum ne kadar az hesap verebilir olursa, o derecede şeffaf olması gerekebilir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001: 44).

Hükümetler, bilginin kamu malı özelliklerini taşımasından dolayı sınıflandırılması, açıklanma süresi ve standartlar konusundaki gereksinimlere ilişkin kural ve düzenlemeleri belirleyerek kamuoyunu korumaya özen göstermelidir. Ayrıca şeffaflık güvenilir bilginin ortaya çıkmasını her zaman garanti etmeyeceğinden, birtakım cezalandırma stratejileri yoluyla hesap verilebilirliğin uygulanmasına da ihtiyaç duyulabilmektedir. Örneğin bankaların ve firmaların net değerinin zamanında değerlendirilmesini sağlayan karmaşık finansal araçlar, piyasaların dışsal faktörlere sürekli tepki vermesinden dolayı güvenilir olmayabilir. Bu nedenle şeffaflığın sağlanması yanında, hileli davranışları cezalandırılarak hesap verilebilirliği garanti eden yaptırım mekanizmaları da esas alınmalıdır. Kane (2000: 39), şeffaflık, hesap verilebilirlik ve cezalandırma içeren caydırma stratejileri bulunmadıkça, finansal piyasaları korumaya yönelik önlemlerin optimal olmayacağını ileri sürmüştür.

Uygulamalarda şeffaflığın sağlanmasında en az üç aracın mevcut olması gerektiği gösterilmektedir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001: 49-52): Bunlar; bilgilenme sürecini destekleyen düzenleme kurallarının (güçlü gözetim ve denetim uygulamaları) iyileştirilmesi, kaliteyi artırıcı muhasebe uygulamalarına yer verilmesi ve ahlaki tehlikeyi sınırlandıracak şekilde korunma önlemlerinin düzenlenmesi. Bilgilenme sürecini destekleyen süreçler, yatırımcı ve kreditorler için firmaların faaliyet ve risk profilini değerlendirmede kullanabileceği uygun kural ve standartlara bağlı, güvenilir bilgiler sağlarlar. Muhasebe standartları; yatırımcıların, firmaların değerini belirlemede, yöneticilerin performansını değerlendirmede ve kurumlar arasında bilginin karşılaştırılmasını ve güvenilirliğini belirlemede yardımcı olmaktadır. Aksi halde kayıt normlarındaki eksiklikler, varlıkların değerinin çarpıtılmasına ve yanlış yorumlanmasına neden olabileceğinden kamuoyu yanlış yönlendirilecektir. Ahlaki tehlikeyi sınırlayacak mevduat sigorta

uygulanması gibi korunma önlemleri, şeffaflık eksikliğinde iki tür istikrarsızlık etkisi yaratabilmektedirler. Bunlardan birincisi, korunma tedbirlerini içeren yöntemler, riskli projeler üzerinde aşırı yatırım yapılmasını teşvik ederek, ahlaki tehlike sorununa neden olabilmektedir. İkinci sorun; korunma önlemleri, banka yöneticileri ve sahiplerine ücret ve kar payı ödemesi için şirket varlıklarını kullanmasına olanak sağlayacak şekilde hileli iflas veya varlık kaçırma gibi davranışları teşvik edebilmektedir. Bilgilenme sürecinin iyileştirilmesiyle bu iki sorun azaltılır. Böylece mevduat sigortası, mevduat sahiplerinin daha yüksek mevduat faiz oranları talep etmesinde veya mevduatlarını düşürerek riskli yatırımlar yapan bankaları cezalandırmasında uygun bir araç olarak kullanılması sağlanmış olur.

2. FİNANSAL KRİZLER VE ŞEFFAFLIK İLİŞKİSİ

Şeffaflık aynı zamanda OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların gündem konusu olurken, bu kuruluşların ekonomik karar verme mekanizmalarında kredi vermenin en önemli koşullarından biri durumundadır. IMF İcra Direktörü Camdesus, yeni uluslararası finansal sistemin altın kuralının şeffaflık olduğunu ifade etmiştir (Drabek ve Payne, 2001: 3)

Teorik olarak şeffaflığın fiyat değişkenliği veya ekonomik dalgalanmalar üzerinde önemli etkiye sahip olduğu ifade edilse de, çoğunlukla krizlerin öngörülmesinde açıklanan bir değişken olarak kullanılmamıştır. Bazı çalışmalarda şeffaflık göstergesi olarak kullanılan yolsuzluk endeksleri finansal krizlerin nedenlerinden biri olarak görülmüştür. Ancak ampirik çalışmalarda bu değişken yerine daha çok döviz kurları, faiz oranları ve dış ticaret hadleri gibi ekonomik değişkenler tercih edilmiştir. (Furman ve Stiglitz, 1998: 71).

Şeffaflık ve finansal krizler arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda şeffaflığın önemi vurgulanmasına rağmen, teorik ve ampirik çalışmalar henüz istenen düzeyde değildir. Bu çalışmalarda firmaların ve bankaların gerçek net değerleriyle firmalara sağlanan garantiler konusundaki yetersiz bilgilere, içerden öğrenenlerin ilişkilerine ve performansı düşük yatırımların gizlenmesi gibi sorunlara yer verilmiştir (Kaufmann, 2002: 5). Örneğin Güney Doğu Asya ülkelerinde bazı bankalara menkul kıymetlere yatırım yapmasına izin verilmesi, kurumların net değerlerini değişken ve şüpheli hale getirmiştir. Firmalar, karşılıklı garantilerden dolayı, diğer firmaların karşılaşabilecekleri iflas riskinden korunma konusunda etkin stratejiler geliştirmede zorlanmışlardır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerle ilişkilendirilen risklerin varlık değerinde aşırı dalgalanmalara neden olması, finansal piyasalarda firmaların kurumsal özelliklerin bilinmesini önemli bir faktör haline getirmiştir (Furman ve Stiglitz, 1998: 69). Chang ve Majnoni (2001:1), finansal krizlerin zayıf ve kendini besleyen negatif beklentilerden dolayı ortaya çıkması durumunda, krizin diğer ülkelere yayılmasını modelle açıklamıştır. Bir ülkedeki finansal kriz, uluslararası finansal yatırımcıları diğer ülkelerdeki finansal yapılar konusundaki düşüncelerini rasyonel olarak yeniden şekillendirmeye itiyorsa, krizin bulaşması daha kolaylaşabilecektir.

Ancak yatırımcıların finansal altyapıları zayıf olarak değerlendirmeleri ve ekonomilere kuşku ile yaklaşmalarından dolayı beklentiye dayalı krizler bulaşıcı olabilecektir. İşte bu noktada ülkelerin sahip olduğu bilgi sistemleri önem kazanmaktadır. Analizlerde, bulaşmaya karşı kırılgan olan ülkelerin farklı tipteki krizlerden daha fazla etkilenebildikleri; dolayısıyla finansal yapıları zayıf olan ülkelerin artan şeffaflıkla birlikte krizin yayılma etkilerine daha açık olabileceği sonucu ortaya konmuştur.

Asya, Rusya, Ekvator, Türkiye ve Arjantin gibi piyasa ekonomi gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan finansal krizlerde bir taraftan kötü yönetim ile şeffaflık eksikliği arasındaki ilişkinin varlığına vurgu yapılırken, diğer taraftan finansal sektördeki kırılganlık ile krizlerin yüksek oranda ortaya çıkma olasılığı arasındaki ilişki incelenmiştir (Kaufman, 2002: 5). Braun vd. (1996: 13), şeffaflık eksikliği konusunda Meksika Krizi'ni örnek olarak göstermiştir. Meksika'nın 1994'de karşılaştığı finansal krizde bir ay içinde Peso'daki değer kaybı yüzde 35'in üzerinde olmuş ve Meksika'nın sahip olduğu uluslararası rezervler, kritik orana gerileyerek endişe verici bir durum arz etmiştir. Krizden önce hükümetin sahip olduğu uluslararası rezervlere ilişkin verilerin bir ay gecikmeyle yayınlanmasının krizin derinleşmesini sağlamıştır. Gecikme; yatırımcıları, ülkenin borcunu ödeyemeyeceği endişesine itmiş ve azalan uluslararası rezervler devalüasyon tehlikesi için bir işaret olarak algılanmıştır. Sonuçta, yabancı yatırımcılar Meksika'da sahip oldukları varlıkları likiditeye dönüştürmeyi tercih etmişlerdir. Bu nedenle uluslararası rezervler konusunda olumsuz haberlerin çıkması ve bu haberlerin kamuoyuna açıklanmasının gecikmesi, piyasa beklentilerinde ani değişimlere neden olmuş ve finansal krizin doğmasına katkıda bulunmuştur.

Furman ve Stiglitz (1998: 72), şeffaflığın maliyetini, krizlerin en önemli nedeni olarak görülen sermaye çıkışları ile ölçmüşler ve Güney Doğu Asya ülkeleri için iki önemli sonuca ulaşmışlardır. Birincisi, bu ülkeler krizler karşısında şeffaflığı önemli bir araç olarak görmeseler de, şeffaflığı artırıcı düzenlemeleri başlatmışlardır. Ancak şeffaflıktaki eksiklikler, piyasadaki oyuncuların bazı firmaları zayıf olarak değerlendirmesine ve söz konusu firmaları kolayca belirleyememesine neden olmuştur. Sonuçta piyasa aktörleri, sermaye arzının daralmasını veya sermayenin yüksek risk primiyle firmalar tarafından kullanılmasını sağlayarak ekonomik faaliyetlerin kötüleşmesine neden olmuştur. İkincisi, uygulanan para politikalarının kısa ve orta vadede sermaye piyasası liberalizasyonu ile ilgili olmasıdır. Finansal liberalizasyonun en güçlü savunucuları bile şeffaflığın finansal krizler için önemli bir açıklayıcı değişken olabileceğini ileri sürmektedirler.

Yolsuzlukların yoğun olarak görüldüğü bazı ülkelerde, yolsuzlukları azaltmayı amaçlayan şeffaflık uygulamalarının finansal krizlere neden olabileceği düşünülmüştür. Örneğin Endonezya'da şeffaflığın ekonomik krizleri azaltacağı yönündeki inanın tersine, şeffaflığın krizlere neden olacağı görüşü hakim olmuştur. Bu ülkedeki birtakım banka ve finansal kuruluşların karlılık ve piyasa değerinin önemli bir kısmı, Suharto rejimiyle politik bağlantılara dayalı ikili ilişkilere göre gelişmiştir ve bu kuruluşlardan önemli parasal çıkarlar sağlanmıştır. 1997 sonbaharındaki ekonomideki kaygı

verici haberler, yolsuzluk ve kayırmanın fazla sürmeyeceğini göstermiş; hem reformlarla vaat edilen şeffaflığın artması, hem de Suharto'nun sağlık sorunları, politik kırılganlıktan dolayı mevcut yönetimin sona ereceği beklentisini artırarak çıkar ilişkilerini ve bağlantıları kısa zamanda sona erdirmişti (Furman ve Stiglitz, 1998: 70). Sonuçta artan güvensizlik ortamı, eksik şeffaflıkla birleşerek yabancı sermayenin ülkeyi hızla terk etmesine neden olmuştur.

19 OECD ülkesinin verilerini kullanılarak yapılan bir çalışmada finansal şeffaflığın, finansal performans üzerinde pozitif olumlu etkiye sahip olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Gerçekten de hem IMF hem de OECD, finansal şeffaflığa ilişkin uygulamalarla ilgili kodlar geliştirmişlerdir. IMF'e göre kamu uygulamalarındaki şeffaflık; mali dürüstlük, iyi yönetim, makro ekonomik finansal sürdürülebilirliğin en önemli ön koşullarından biridir. Akademik çalışmalarda ise, artan şeffaflığın bütçe açıklarının azaltılmasına, harcama ve mali disiplinin başarılmasını kolaylaştırdığı ifade edilmektedir (Alt ve Lassen 2003:1; Sundarajan vd., 2003: 12). Sonuçta, şeffaflıkla sağlanan bu tür olumlu gelişmeler finansal krizlerin ortaya çıkma olasılığını azaltacaktır.

Gelecekteki krizlerin önlenmesi konusunda G7 Ülkeleri ve IMF tarafından başlangıçta tanımlanan alanlardan birincisi, mevcut piyasa aktörlerine zamanında, güvenilir, şeffaf ve açık bilginin sağlanması olmuştur. Burada tıpkı Asya Krizi'nde olduğu gibi yetersiz bilginin krizlere önemli katkıda bulunabileceği gerçeğinden hareket edilmiştir. G7 ve birçok piyasa ekonomisi gelişmekte ülkelerin oluşturduğu G22'nin üç çalışma grubundan biri, bilginin yaygınlaştırılması, şeffaflık ve açıklığın geliştirilmesiyle ilgilenecektir. Bu grubun amacı, açıklanmayan vadeli işlemleri de kapsayan döviz rezervleri, özel ve kamu kesiminin vade ve kur uyumsuzluğu ve finansal sistemin yapısı konularındaki bilgileri kamuoyuna iletmek ve böylece önemli bilgi eksiklikleri konusunda önlem almayı sağlamaktır. Bu amaçla IMF, şeffaflığın artırılmasına yönelik olarak önemli adımlar atmıştır. Bunlardan bazıları, Kamu Bilgi Duyuruları (Public Information Notices-PINs) ve Özel Veri Dağıtım Standartları'dır (Special Data Dissemination Standards- SDDS). Kamu Bilgi Duyuruları, IMF'le yapılan müzakere sürecinden sonra tüm ülkeler tarafından yıllık dönemler için hazırlanmaktadır. Özel Veri Dağıtım Standartları, 1996 Meksika'da Peso Krizi'nden sonra uygulanmaya başlanmış, uluslararası rezervler ve dış borçlar gibi bilgileri standartlaştırmayı ve karşılaştırma yapmayı amaçlamıştır. IMF tarafından belirlenen bilgi standartları yanında, şeffaflığın geliştirilmesini sağlayan Dünya Bankası, Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) ve OECD tarafından belirlenen birçok konuda standartlar mevcuttur. Bu standartlar, ekonomik, finansal ve kurum faaliyetleri konularında yapılan uygulamalara ilişkin kuralları kapsamaktadır. IMF, bu standartların yaygınlaşması ve uygulamaların gözetilmesi konularında yardımcı olmaktadır. Ayrıca standartlar, para ve finansal politikalar ile bankacılık sisteminin gözetim ve denetimin geliştirilmesi gibi konular yanında, muhasebe ve denetim, iflas, şirket yönetimi, sigorta, ödeme ve tasfiye,

menkul kıymet düzenlemeleri gibi finansal sitemin fonksiyonlarına ilişkin gelişmiş konulara da yer vermektedir (Griffith-Jones vd.,1999: 24).

3. ŞEFFAFLIK VE BANKACILIK KRİZLERİ

Bilgi temeline dayalı piyasa disiplini, sermayenin etkin dağılımına katkıda bulunduğu gibi, bankaların etkin bir şekilde faaliyette bulunmasını, karşılaşılabileceği riskleri daha kolay kontrol etmesini ve sermaye piyasalarında önemli aracılık görevlerini yerine getirmesine olanak sağlayacaktır. Şeffaflık artışı, belirli koşulların sağlanması durumunda bankacılık sorunlarının ortaya çıkma sıklığını ve büyüklüğünü azaltarak bankacılık krizlerini önlemede önemli bir araç olma fonksiyonunu yerine getirebilecektir.

3.1. Bankacılık Sisteminde Şeffaflığın Önemi

Bankaların kritik yönlerinden biri de kredi kararlarını vermede özel bilgileri kullanmasıdır. Bankaların katma değerlerinin büyük bir bölümü, yönetimi son derece güç olan varlıkları değerlendirmesi ve gözetlemesinden kaynaklanmaktadır. Ancak banka dışındaki birimlerin, bankaların kredi ilişkilerine ulaşmaları ve yapılan kredi sözleşmelerini denetlemeleri söz konusu olmamaktadır. Bankaların bu yapısı, bankacılık sisteminin güvenilir gözetim ve denetim birimleri tarafından denetlenmesini veya özel bilgilerin çeşitli finansal araçlarla kamuoyuna iletilmesini sağlayacak bilgi sistemlerinin varlığını gerektirmektedir (Rosengren, 1998:6).

Zayıf şeffaflığın bankalardaki riskli olan varlıkları gizlemesinden dolayı, bankalar “kara kutular” olarak nitelendirilmektedir. Hem sermaye piyasası katılımcıları hem de Moody’s ve Standard and Poor’s gibi kredi derecelendirme kuruluşları, bankaların kredi yeterliliğini ve risk pozisyonunu ölçmede güçlüklerle karşılaşmaktadır. Banka kaynaklı kredi-risk transferinin büyüklüğü ve bankaların kamuoyuna yönelik bilgileri açıklamadaki isteksizliği, şeffaflıkta noksanlığa ve bankalardan toplanan bilgilerin kolay yorumlanmamasına neden olmaktadır. Ayrıca interbank kredi sistemi de bankaların gerçekleşen likidite ve yükümlülük oranlarının değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Böyle durumlarda kayıt, denetim ve bilgiyi kamuoyuna açıklamayla ilgili sıkı kurallar getirilmesi şeffaflığın artmasına neden olacaktır (Hyttinen ve Takalo, 2003: 7).

Yatırımcılar ve bankacılık düzenleme ve denetleme birimleri, kredi yeterliliği konusunda anlaşılır, doğru ve şeffaf bilgilere sahip olmadıkça sorumsuzca hareket edebilecek bankaları kontrol edemeyecekler ve bankaların ekonomik gücü konusunda yeterli bilgiye sahip olamayacaklardır. Birçok ülkede, performansı düşük, batık veya sorunlu olarak sınıflandırılan kredilerin büyüklüğü gizlenmiş ve mali durumu yüksek risk taşıyan kredi talep edenlerin aşırı kredi kullanımı, bankaları zor durumda bırakmıştır. Ayrıca bankalar ve kredi müşterileri, yeniden yapılandırma ve yeni faiz araçlarını kullanarak ortaya çıkan kaybı gizlemede ortak hareket edebilmekte; ayrıca bankalar kredi talep edenlerin kredi değerliliğini ve gösterilen teminatın piyasa değerini olduğundan büyük gösterilebilmektedir. Bu

durumda bankaların kamuoyuna bildirdikleri net sermayeleri ve net gelirleri de oldukça büyük görülecektir. Gavin ve Hausman (1996), 1980 öncesinde Şili ve Kolombiya'da sorunlu kredilerin paylarına ilişkin kamuoyuna açıklanan rakamları bankacılık krizlerinin ortaya çıkmasında kanıt olarak göstermiştir (Goldstein ve Turner, 1996: 23).

Asya Krizi'nde birçok banka, faaliyetleriyle ilgili önemli ayrıntıları kamuoyuna açıklarken; bazıları ise ayrıntıları çarpıtarak kamuoyunu bilgilendirmiştir. Sorunlu kredilerin sınıflandırılmayla ilgili düzenlemelerden çoğu zaman kaçınılmış, resmi kaynaklar tarafından sorunlu kredilerin büyüklüğü tespit edilememiştir. Bu durum hem yeni fonlarla kredilerini genişletmek isteyen bankalar için büyük bir risk oluşturmuş, hem de yükümlülüklerini yerine getirmede zorluk yaşayan borçluların kredi gereksinimleri karşılanamadığından mevcut fonlarla ödemeler gerçekleştirilememiştir. Ayrıca, ödeme gücü zayıf olmayan kredi müşterileri de kayıtlarda ödeme gücü zayıf olarak gösterilmiştir. Diğer taraftan banka kredilerinin korunmasını amaçlayan şeffaflıkla ilgili resmi politikalar da başarısız ve oldukça eksiktir. Örneğin Japonya'da bankacılık krizlerinin derinleşmesi, kapanan bankalarla ilgili farklı açıklamaların yapılmasına veya birbirleriyle çelişen belirsiz ifadelerin ortaya atılmasına neden olmuştur. Bu konuda tarihsel bir deneyimin olmaması, küçük tasarruf sahiplerinin büyükler karşısında haklarının nasıl korunacağı konusunda belirsizliğe yol açmıştır (Fons, 1998: 4). Bu amaçla gelişmekte olan ülkeler, şeffaflık sistemlerini iyileştirici önemli adımlar atmada yavaş hareket etseler de, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar bankacılık konularında şeffaflığın artması için bu ülkeleri önemli kararlar almaya zorlamaktadırlar.

Bankacılık gözetim ve denetim birimleri şeffaflığın artırılmasında önemli katkıya sahiptirler. Bu birimler, finansal kuruluşların oldukça önemli sorunlara sahip olduğunu ve finansal sorunlarla ilgilenmesi için acil önlemler alması gerektiğini kamuoyuna açıklamaktadır. Zamanında ve doğru bilgilerin açıklanması, piyasa katılımcılarının, bankaların finansal durumları konusunda sağlıklı değerlendirme yapmaları açısından büyük önem taşımaktadır. Banka yöneticileri finansal durumlarındaki değişimleri kamuoyuna açıklıyorsa, bankanın mevcut durumu konusunda tam bilgiye sahip olunabileceği gibi, mevcut düzenleyici kurallara ne derece uyduğu da anlaşılabilir. Ayrıca finansal olarak güç durumda olduğunu piyasaya açıklayan bir banka, gözetim ve denetim müdahalesiyle karşı karşıya kalacağını düşünür. Böylece hem bilgi hem de düzenleme sonucunda uygulamaya yönelik yapılan duyurular, bankanın hisse senedi fiyatlarında ortaya çıkabilecek dalgalanmaları minimize edecektir (Jordon vd., 2000: 300-301). Örneğin Bremer ve Pettway (2001: 135), Japonya'da varlık fiyatlarındaki çöküşe bağlı olarak ekonomide yaşanan gerilemenin bankacılık sistemini olumsuz etkilediğini ve sistemin güvenilirliği ve gücüne yönelik endişelerin arttığını bildirmektedirler. Bankacılık gözetim ve denetim birimlerinin bankaların aktif değerleri konusunda yetersiz bilgi sağlamalarının bu olumsuz gelişmeye neden olduğunu ifade etmişlerdir.

BIS, 1998 yılında yayınladığı Rapor'da etkin bankacılık gözetim ve denetimi ile etkin piyasa disiplininin sağlanması konusunda şeffaflık ve

açıklığın rolünü incelemiştir. Bankaların faaliyetleri ve karşılaşılabilecek risklerin anlaşılmasını sağlayan bilgi unsurlarını sınıflandırmıştır. Kurum, bankaların karşılaştıkları riskler ve faaliyetleri konusunda şeffaflığı artırarak piyasa disiplini desteklemeleri ve finansal istikrarı güçlendirmeleri gerektiğinin altını çizmiştir. BIS'e göre şeffaflığın artırılmasındaki amaç, özellikle son yıllarda bankaların faaliyetlerinin gittikçe karmaşıklaşması ve dinamik bir yapıya dönüşmesidir. Birçok bankanın geleneksel bankacılık faaliyetleri yanında büyük ölçekli uluslararası faaliyetlere girişmesi, bununla birlikte menkul kıymet ve sigorta şirketlerinde iştiraklere sahip olması, verilen hizmetlerin sayısını ve karmaşıklığını hızla artırmıştır. Bu nedenle bankaların faaliyetlerinin ve risklerinin daha iyi anlaşılması ve değerlendirilmesi amacıyla denetim ve gözetim birimleri ile piyasa katılımcılarına gerekli bilgileri sunmaları son derece önem arz etmiştir. BIS bankaların tatmin edici şeffaflık düzeyini sağlamaları konusunda kamuoyunu bilgilendirmesi gerekli bilgi kategorilerini altı grupta incelemiştir. Bunlar (BIS, 1998:2);

- Finansal performans,
- Sermaye, yükümlülükler ve likiditeyi içeren finansal durum,
- Risk yönetim stratejileri ve uygulamaları
- Kredi riski, piyasa riski, likidite riski ile operasyonel, yasal ve diğer risklere ilişkin risk yapısı,
- Raporlama ve muhasebe politikaları,
- Temel işletme, yönetim ve kurumsal yönetim bilgileri.

Bankanın performansı konusundaki bilgiler; finansal durumun değişkenliğini değerlendirmede, mevduat ve yükümlülüklerin gelecekte ödenebilir potansiyelini belirlemede, sermaye artırımına katkıda bulunmada ve sermayedarlara kar dağıtımında değerlendirilmeleri yapmada olanak sağlayacaktır. Bankanın finansal durumu konusundaki bilgiler, kurumun yükümlülüklerini ve kapanması durumunda taahhütlerini karşılayabilme kabiliyetini öngörmeye faydalıdır. Bankanın varlıklarının, yükümlülüklerinin, taahhütlerinin, öz kaynaklarının ve vade yapılarının bilinmemesi, bankanın finansal açıdan güçlü veya yükümlülüklerini yerine getiremez bir durumda olduğunu gösterir. Şeffaflık, risk yönetimi politikası ile risk metodolojilerinin tartışılmasını, riskin nasıl ortaya çıktığı, nasıl yönetileceği ve kontrol edileceğinin de belirlenmesini de gerektirmektedir. Risk yönetiminde; riskin yapısı, risk ölçümü, gözetim süreci ve model değerlendirme süreçleri ortaya konmalıdır. Bankaların risk yönetim metodları gelişme gösterdiğinden bankaların şeffaflıklarını artırmaları son derece önemlidir. Piyasa katılımcıları ve denetimcilerin, kurumun karşılaştığı risk yönetim stratejileri ve bu stratejilerin etkinliğini bilmeleri oldukça önemlidir. Bankanın finansal durumunun kamuoyuna açıklanmasıyla bankanın finansal gücü, gücün sürdürülebilirliği ve kriz dönemlerinde faaliyetlerini sürdürebilme yeteneğini ortaya konmaktadır. Ayrıca kurumun karşılaştığı risk yapısının belirlenmesi, bankanın getirilerinin öngörülen risk düzeyine uygun olup olmadığının doğrulanmasını da sağlamaktadır. Riske ilişkin bilginin kamuoyuna açıklanması, gelecekteki nakit akışlarının kesinliği, zamanlaması ve miktarı konusunda değerlendirme yapılmasını da sağlar. Artan global rekabetin ve

teknolojik yeniliklerin etkisiyle dinamik bir finansal piyasada faaliyet gösteren bankaların risk profilleri çok hızlı değişim gösterebilmektedir. Bu nedenle belirli bir zaman süresince anlamlı ve piyasa şartlarında değişimlere duyarlı risk ölçütlerinin kamuoyuna açıklanması gerekmektedir. Ayrıca bankalar, döviz kuru, faiz oranı ve likidite riskini içeren piyasa ve kredi riski konusunda kalitatif ve kantitatif bilgileri kamuoyuna arz etmelidir. Böylece bu risklerin yapısı ve büyüklüğü, önceki yılların verileriyle karşılaştırılarak finansal risk konusunda detaylı bilgiler piyasaya sunulmuş olacaktır (BIS, 1998:2-21).

Ayrıca BIS, bankaların riske yönelik duyarlılıklarını artırması ve bu yönde piyasa katılımcılarına bilginin sağlanması amacıyla Basel I (Sermaye Yeterlilik Uzlaşısı) ve Basel II (Yeni Sermaye Yeterlilik Uzlaşısı) düzenlemeleri yapmıştır. Basel I, uluslararası düzeyde bankalar arasındaki denetim farklılıklarını ve risk karşılaştırmalarını gibi konularda boşlukların giderilmesi ve standartların geliştirilmesi için 1988 yılında düzenlemiştir. 1993'de yürürlüğe giren Basel I ile bankalar, taşıdıkları riskle orantılı olarak sermaye bulundurmaya başlamışlardır. Ancak Basel I'in kredi riski konusunda birtakım eksiklikler taşıması ve OECD ülkelerine ayrıcalık taşıması gibi birtakım nedenlerle, zaman içinde etkinliği azalmıştır. Bu amaçla Basel II ilgili çalışmalar 1999'da başlamış; piyasa riski düzenlemeleri aynen korunurken kredi riskinin hesaplanışında yeni düzenlemelere gidilerek operasyonel risk ilk kez sermaye yeterliliği kapsamına alınmıştır (Beşikçi: 2005). Basel II ile bankaların açtıkları nakdi kredilerin risklerine göre değerlendirilmesinde, krediyi kullanan şirketlerin bağımsız bir derecelendirme kurulundan aldıkları derecelendirme son derece önem kazanmıştır (TÜSİAD, 2005: 31-32). Basel II; bankaların kredi ve operasyonel riskleri için minimum sermaye yeterliliklerinin belirlenmesi, bankaların kendi hesaplarındaki risklere yönelik sermaye yeterliliğinin değerlendirmesi ve piyasa disiplininin artırılması amacıyla bankaların şeffaflık artırıcı esaslara önem vermesi kriterlerine dayandırılmıştır (Jackson, 2002:104).

Bankacılık gözetim ve denetimiyle ilgilenen Basel Komitesi, 2001 yılında uluslararası faaliyette bulunan 54 bankanın yıllık raporlarını incelemiş ve sermaye yapıları, sermaye yeterliliği, piyasa riskleri, iç ve dış kredi dereceleri, kredi risk modelleri, aktif kalitesi ve kredi türevleri gibi çok sayıdaki faktörün kalitatif ve kantitatif şeffaflığını 104 soruyla değerlendirmiştir. Yapılan çalışma sonucunda bankaların şeffaflık uygulamalarını geliştirdikleri ve önemli ilerlemeler kaydettikleri sonucu ortaya çıkmıştır (Basel Committee On Banking Supervision, 2003; 1-5).

3.2. Bankacılık Krizlerinde Şeffaflık Tartışmaları

Şeffaflık, bankacılık sisteminin istikrarı için son derece önemlidir. Bankalardan piyasalara ulaşan bilgilerin istikrarsızlık işaretleri taşıması, bankalara yönelik mevduat çekilişlerini hızlandırarak kırılganlığı artırabilecektir. Bu nedenle piyasa bilgisine yönelik şeffaflığın niteliğindeki iyileşme, bankalardan yapılan mevduat çekilişlerini önleyerek sağlam bankacılık sistemin kurulmasında yardımcı olacaktır (Zhu, 2001: 12).

Şeffaflık olmadığında yükümlülüklerini yerine getiren ve getiremeyen tüm bankalar, finansal yönden güçlü olarak kabul edileceğinden bankacılık sistemine riskin yayılması kaçınılmaz olacaktır. Şeffaflık sağlanmasıyla zayıf olan sorunlu bankalar sistemden çıkarılarak diğer bankaların karlı bir şekilde faaliyetlerini sürdürmeleri sağlanacaktır. Benzer şekilde Caprio (1998: 17), şeffaflıktaki eksikliğin etkisiyle sağlıklı ve sağlıklı bankaların yatırımcılar tarafından ayırımının yapılmasını güçleştireceğini, bankalardaki mevduata yönelik çekilişlerin artacağını ve bankaların bu durumdan olumsuz etkileneceğini ifade etmiştir.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere çok sayıdaki araştırma şeffaflığın faydalı olduğu konusunda birleşmektedir. Ancak artan şeffaflığın ex ante dönemde faydalı olduğu, ex post dönemde ise bilginin elde edilmesinin bankalar için istikrar bozucu ve bu kurumları zor duruma düşürüp düşürmemesine göre faydalı sonuçlar ortaya koymasının açık olmadığı ve bu nedenle şeffaflığın iyi bir araç olup olmadığı da tartışması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buradaki temel argüman ex ante dönemde şeffaflık artışının bankalar üzerinde piyasa disiplinini artıracığı ve sahip oldukları risklere göre bankaların fonlama koşullarına yönelik duyarlılığın artacağıdır. Örneğin bankaların yükümlü olduğu yatırımcıların banka tarafından yapılan yatırım çabalarını gözlemlediği ve denetleyebildiği ölçüde bankaların şeffaflık düzeyinin belirlenebilecek ve bankaların giriştikleri yatırım çabalarının riski, banka şeffaflığındaki artışa bağlı olarak azalabilecektir.

Ex post dönemde ise negatif şokların ortaya çıkması ve bankaların zor durumda olması halinde, şeffaflık artışı tartışmalıdır. Şeffaflık, ekzojen şoklardan etkilenen bankaları daha istikrarsız kılıyorsa kötü sonuçlar verebilmektedir. Özellikle piyasa tepkileri, geçici şoklardan ve önemli zayıflıklardan zarar gören bankaların finansal durumlarını olumsuz etkiliyorsa, şeffaflık artışı bankacılık sektöründe istikrarsızlığa neden olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle şeffaflık aynı şoklara maruz kalmayan bankalar için bilginin yayılmasını sınırlıyorsa ex post dönemde iyi sonuç verebilmektedir. Kısaca şeffaflık, mevduat sahiplerine ve piyasa oyuncularına güçlü olan bankalarla yükümlülüklerini karşılayamayan bankalar arasında ayırım yapmada yardım etmelidir (Nier, 2004: 113).

Mehrez ve Kaufmann (2000: 1-2) ve Aizenman (2002:4), şeffaflık düzeyi yetersiz olan ekonomilerde finansal liberalizasyonun bankacılık krizlerini ve finansal krizleri ortaya çıkarma olasılığını incelemişlerdir. Özellikle şeffaflıkta önemli noksanlıkları bulunan ülkelerde finansal liberalizasyon sonrası krizlerin ortaya çıkma olasılığının daha yüksek olduğunu ortaya konmuşlardır. Bankaların bir tarafta toplam şoklar ve kamu politikaları, diğer tarafta firma kalitesi bakımından ayırım yapamadıkları eksik bilgi modelini geliştirmişlerdir. Modelde pozitif şokların veya şeffaf olmayan politikaların firma değerini gizleyeceği ve banka kredilerinin optimal düzeyin üzerinde artmasını sağlayacağı gösterilmiştir. Eksik bilgilenme süreci altında aşırı kredi genişlemesinin neden olduğu güçlükler, bankalar tarafından batık kredileri likiditeye dönüştürmeye yönelmektedir. Bu durum bankalarda krizleri geciktirse de, gelecekte çıkabilecek krizlerin

büyüklüğü ve şiddetini artırabilmektedir. Diğer taraftan şeffaflıktaki eksiklikler, yeni düzenlenmiş finansal piyasalarda kırılmanın artmasına ve sürdürülemez yatırımlara neden olabilmekte ve bankacılık sisteminde kayıpları kaçınılmaz kılmaktadır. Bankaların ve yeni düzenlenmiş finansal piyasaların kredi talep edenler konusunda tam bilgiye sahip olamaması bu sonucu ortaya çıkarmaktadır. Başlangıçta, finansal piyasalar düzenlendiğinde bankalar belirli kredi müşterileri hakkında sınırlı bilgiye sahiptirler. Ayrıca bu aşamada bankalar gerekli bilgiye sahipler olsalar da, bu bilgileri etkin kullanma konusunda fazla çaba göstermeyeceklerdir. Bu durumda bankalar Stiglitz ve Weiss'in (1981) ifade ettiği gibi kredi tayinlemesine benzer şekilde kredi talep eden bazı müşterilerine kredi kullanılabilecektir. Sonuçta hem yatırımlar düşük ve verimsiz olacak hem de yüksek verimliliğe sahip projelerle düşük verimliliğe sahip projeler aynı miktarda krediden yararlanacaktır. Zaman ilerledikçe belirli projeler konusundaki bilgiler kamuoyuna duyuruldukça, bankalar bu bilgilere göre kredilerini yeniden dağıtacaklardır. Böylece krediler, yüksek verimliliğe sahip projeler için artarken düşük verimliliğe sahip projeler için azalacaktır. Ekonomi yeterince şeffafsız ve projelerin gerçekleşecek sonuçları konusunda bir belirsizlik yoksa, piyasada öğrenme süreci hızlı ve etkin olacak ve bu durum bankacılık sistemini etkin kılacaktır. Aksi halde yeni bilginin açık olmamasından ve belirsizlikten dolayı şeffaflıktaki eksiklik, sürdürülemez ve etkin olmayan kredi dağılımına neden olabilecektir. Sonuçta şeffaf olmayan genişlemeci politikalar, bankaların karşılaşılabileceği kırılmanın artırabilecektir.

Mehrez ve Kaufmann, şeffaflık ve bankacılık krizleriyle ilgili politika tartışmalarında aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır (Mehrez ve Kaufmann, 2000: 3):

- Parasal ve finansal politikaların veya ekonomik verilerin şeffaflığındaki artış, özellikle liberalizasyon sonrası finansal krizlerin ortaya çıkma olasılığını azaltabilmektedir.
- Politika yapıcılar, özellikle kamuoyunun sahip olmadığı olumsuz bilgiye sahip olduklarında, ekonomik faaliyetlerin genişleme döneminde oldukça dikkatli ve tetikte olmalıdır.
- Finansal krizler, finansal liberalizasyonla bağlantısı olmadan da ortaya çıkabilir, ancak eksik şeffaflıkla birleşen finansal liberalizasyon, krizlerin ortaya çıkma olasılığını artırmaktadır. Burada ülkelerin finansal sistemlerini liberalize etmemesi veya finansal liberalizasyonun her zaman krizle sonuçlanacağı anlamı çıkarılmamalıdır.
- Finansal kuruluşlar kırılma ise, bu kuruluşların batık kredileri bir kuruluştan diğerine transfer olabilir. Böylece kuruluşların mevcut yapıları iyileşmekten çok, gittikçe kötüleşebilir. Buna, bankaların sahip oldukları batık kredilerin banka sermayelerinde ve kayıtlı diğer kredilerinin değerinde herhangi bir azalmanın neden olamaması gösterilmektedir. Bu nedenle banka kurtarma veya bankaların kapatılması gibi düzenlemelerdeki gecikmeler, krizin büyüklüğünü ve ortaya çıkan maliyeti artırabilecektir.

Nier, 1994-2000 yılları arasında 32 farklı ülkedeki 550 bankanın verisini kullanarak bankacılıktaki şeffaflık artışının bankacılık krizleri

üzerindeki etkisini değerlendirmiştir. Çalışmada bankalar için kriz göstergesi olarak belirli bir yılda bankanın hisse senedi fiyatlarındaki azalmalar dikkate alınmış ve hisse senedi getirilerinde en az yüzde 5'e düşen örnekteki bankaları kriz içinde olarak değerlendirmiştir. Şeffaflık göstergesi için endeks oluşturma çalışması, bir bankanın yıllık kayıtlarında risk profili konusunda ne miktar bilgiyi kamuoyuna sağladığına dayandırılmıştır. Şeffaflık endeksi, bankanın veri tabanındaki bilgilerin sağlanıp sağlanamamasına göre 17 farklı sınıflamadaki kayıtlar* esas alınarak düzenlenmiştir. Seçilen 17 sınıflamanın her biri, bankanın risk profilinin (faiz oranı riski, kredi riski, likidite riski ve piyasa riski) büyüklüğüyle ilişkilendirilmiştir. Sınıflamada yer alan şeffaflık ölçütleri toplanarak tek bir değere indirgenmiş ve 0 ile 1 arasında değerlerle ifade edilmiştir. Bir bankanın krizle karşılaşma olasılığı ile şeffaflık arasındaki ilişki probit regresyon yöntemiyle analiz edilmiş ve modele açıklayıcı değişkenler olarak modele şeffaflık endeksi yanında makro (reel GSYİH, cari işlem açığı, kısa vadeli faiz oranı) ve mikro (varlıklar üzerindeki getiriler ve toplam varlıklar) değişkenler katılmıştır. Regresyon sonuçlarında şeffaflık endeksinin % 5 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. 537 banka örneği için şeffaflık düzeyindeki 1 birimlik artışın bankacılık krizlerini 0.56 oranında azaltabilme etkisine; 519 banka için ise bu oranın daha da büyüdüğü (1.04) sonucuna ulaşılmıştır (Nier, 2004: 114-116).

Hyytinen ve Takalo (2002: 430-431), şeffaflık düzenlemelerinin etkin olmamasını veya şeffaflığın istenmeyen sonuçlar doğurmasını iki önemli unsura bağlamaktadır. Bunlardan birincisi, yaygın bir şekilde kullanılan *mevduat sigorta sistemidir*. Finansal sistemin istikrarını korumaya yönelik bu düzenleme, finansal kırılganlığı azaltsa da, şeffaflık düzenlemelerine engel teşkil edebilmektedir. Mevduatlar güvence kapsamındaysa, bankacılık sisteminin şeffaflık düzeyi ne olursa olsun, piyasa

* Bankacılık şeffaflık endeksinin oluşturulmasında bankaların veri kaynaklarından sağlanan bilgiler kullanılmaktadır. Bankaların ana veri kaynakları, varlıklar, yükümlülükler, duyuru mekanizmaları (memo lines) ve gelir tablosu olmak üzere dört ana sınıflamaya ayrılmaktadır. Yapılan bu sınıflama ise kendi içinde 17 alt sınıflamaya ayrılmaktadır. Örneğin varlıklar da, krediler ve diğer kazanç varlıkları olmak üzere ikiye, bu kalemlerden krediler; vadeye, türlerine (yerel idarelere, hükümete, ipotekli konut ve leasing kredileri) kredi kullanan gruplara (şirketler, kurumlar ve bankalar) sorumlu olup olmamasına ve sorumlu kredilerin türlerine (vadesi geçmiş, yapılandırılmış ve şüpheli alacağa dönüşmüş) göre beş; diğer kazanç varlıkları ise türlerine göre menkul değerler ve amaca göre menkul değerler (yatırım veya ticari) olmak üzere iki alt sınıflamaya ayrılmaktadır. Böylece bir bankanın veri kaynağından yer alan varlıklar toplam yedi alt sınıfa ayrılarak incelenmektedir. Diğer ana veri kaynakları da kendi içinde benzer şekilde alt sınıflara ayrılmaktadır. Endeks oluşturulurken hisse senedi türleri ve sermaye sınıflaması hariç, alt sınıflamalara yönelik herhangi bir kayıt yoksa 0, varsa 1 verilmektedir. Hisse senedi türleri için kabaca bir sınıflama varsa 1, yoksa 0, detaylı bir sınıflama varsa 2 verilmektedir. Sermaye sınıflamasıyla ilgili bir kayıt yoksa 0, sınıflamayla ilgili sadece bir kayıt varsa 1, iki kayıt varsa 2, üç kayıt varsa 3, dört kayıt varsa 4 değeri verilmektedir. Bu ana kalemlerin üçünde bankanın bilgi sağlaması halinde dördüncü kalem konusunda da bilgi sağladığı şeklinde yorumlanmaktadır. Elde edilen 17 endeks toplanarak bileşik bir şeffaflık endeksine dönüştürülmektedir. Bileşik şeffaflık

$$\text{endeksi } DISC = \frac{1}{21} \sum_{i=1}^{17} S_i \text{ şeklinde tanımlanmaktadır. (Geniş bilgi için bakınız Bauman ve Nier, 2004: 42)}$$

disiplini kaybolabilecektir. İkincisi, şeffaflık bankalar için *maliyetli* olabilmekte ve bu maliyetler iki kategoride incelenmektedir: Bunlar, direkt ve dolaylı maliyetlerdir. Direkt maliyetler, etkin şeffaflığın bankalar konusunda piyasa katılımcılarına kesin ve güvenilir bilgi sağlamasını gerektirmesinden ortaya çıkmaktadır. Şeffaflığın sağlanması için bankalar; finansal performans, borç ödeme kabiliyeti, risk yönetim politikaları, karşılaştıkları riskler, genel işletme stratejileri, raporlama politikaları ve şirket yönetişimi konularında kapsamlı bilgi üretmek zorundadırlar. Bu kadar geniş kapsamlı bilginin kamuoyuna sunulması firmalara büyük maliyetler yüklemektedir. Dolaylı maliyetler ise, bilgiye dayalı mülkiyet haklarının korunması konusundaki zayıflıklardan ve ödünç verme kararlarına ilişkin bilgi yoğunluğundan kaynaklanmaktadır. Şeffaflığın düzenlemesine yönelik uygulamaların maliyetli olması durumunda bir değiş-tokuş ortaya çıkmaktadır. Şeffaflık; bir taraftan piyasa disiplinini artırarak ahlaki tehlike motivini azaltacak, diğer taraftan bankaların risk alma konusundaki özel motivlerini uyararak maliyet doğurabilecektir. Örneğin bankanın gelecekteki karları ile belirlenen firma değeri, risk alma konusundaki özel maliyeti artırarak bankaları disipline edebilecektir. Şeffaflığın maliyetleri ise bankanın piyasa değerini düşürebileceğinden, ahlaki tehlike sorununun artmasına neden olabilecektir. Böylece bankalardaki yatırımların gözetim ve denetimi konusundaki etkinlik kısa dönemde azalabilecektir. Bundan dolayı mevduat sigorta sisteminin genişletilmesi, şeffaflık düzenlemelerinin yararlı olabilecek etkilerini ortadan kaldıracığından, bankacılık sisteminin istikrarsız bir yapıya dönüşmesini sağlayabilecektir.

Kane (2000a: 285), bankalar aracılığıyla politik olarak kullanılan kredilerin geri ödenmemesi sonucu oluşan kredi kayıpları ve bu kayıpların karşılanmasıyla ortaya çıkan bütçe maliyetlerindeki artışla ilgili bilgilerin kamuoyuna yanlış açıklanmasının bankacılık krizlerini derinleştirebileceğini ifade etmişlerdir. Yanlış bilgilendirme süreci, kredibilitenin kaybolmasıyla başlamakta, mevduat sahiplerinin batık bankalara sağlanan kamu desteğinin mevduat çekilişleri şeklinde test edilmesiyle sürmektedir. Bankacılık krizi, mevduat sigortası gibi kamunun açık ve gizli desteğinin süreceği konusundaki güvene bağlı olarak ortaya çıkmayabilir; ancak bankacılık krizi deneyimine sahip ülkeler, krizlerin kısa sürede sona ermesi için güvenilir bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve gelecekteki krizlerin önlenmesi konusunda ilgili planların hazırlanması gerektiğini vurgulamışlardır.

Hyytinen ve Takalo başka bir çalışmada (2003: 17-18), mudilerin birbirlerini besleyen beklentilerinin neden olduğu bankacılık sektöründeki çöküşü, şeffaflık düzenlemelerinin önleyebileceğini ifade etmişlerdir. Mevduat sigortası gibi bankacılık sektöründeki koruma tedbirlerinin ahlaki tehlike sorunu yaratmasından dolayı, şeffaflık artırıcı uygulamaların bu tür düzenlemeleri gerektirmeden belirli tipteki sistemik krizlere çözüm getirebilecektir. Ancak şeffaflık düzenlemeleri, bankaların özel risk profilini artırması ve kurum değerini azaltma olasılığından dolayı düzenleme maliyetlerine neden olabilmektedir. Bu durumda düzenlemelerin bankacılık sektörünü istikrarsızlığa ittiği ölçüde, piyasa disiplinine yönelik şeffaflıkla ilgili uygulamaların olumlu etkileri azalabilecektir. Yazarlar, geliştirdikleri

modelde tüm mudilerin, bankaların başarısızlık olasılığı karşısında aynı bilgiye ulaşabileceğini göstermişlerdir. Eğer bazı mudiler bankanın başarılı olma olasılığı konusunda özel işaretleri gözleme fırsatına sahipse, şeffaflıktaki artış, bankalar için maliyet doğurabilecektir. Mevduat sigorta sistemi yerine şeffaflığın ikame edilmesiyle, şeffaflığın mevduat sigorta sistemi gibi çalışabileceği ifade edilmişse de, böyle bir düzenlemenin güvenilir bir politika sonucu doğurmayabileceği, aynı zamanda birbiri yerine kullanılacak politika araçlarının hangi şartlarda uygulanmasının iyi belirlenmesi gerektiğine işaret edilmiştir.

Cordella ve Yeyati (1998: 110) bankaların karşılaştıkları risklerin kamuoyuna açıklanmasının, bankaların başarısızlığı üzerindeki etkilerini incelemiştir. Açık veya gizli mevduat sigortasının yokluğunda bankaların bilançoları konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi, mevduat sahiplerine bankaların performanslarını gözetleme ve denetleme fırsatı verecektir. Böylece bankalar kredi piyasalarında risk alma motivlerini azaltacak şekilde dikkatli adımlar atmaya zorlanacaktır. Dolayısıyla bilgiye sahip olan yatırımcılar bankalar üzerinde sıkı kontrol sağlayarak bankaların karşılaştığı risklerle orantılı olarak mevduatları üzerinden getiriler talep edecek ve risk artırıcı faaliyetleri cezalandıracaktır. Bilgiyi açıklamanın etkisi, mevduatların sigorta kapsamı dışındaki orana bağlıdır. Dolayısıyla mevduat sigortası küçük tutarlar için sınırlandırılıyorsa bu etkinin büyüklüğü daha fazla olabilecektir. Ancak bu disipline edici etki, bankanın yönetebildiği ve değerlendirebildiği portföy riskinin bir kısmıyla sınırlı kalabilmektedir. Riskin unsurları, bankalar için kontrol edilebilirliğin ötesinde özellikler taşımaktadır ve ekonomilerdeki dalgalanmalar veya karmaşık finansal araçlardan kaynaklanabilmektedir.

Cordella ve Yeyati, bankaların portföy riskini kendisi seçmesi (birinci durum) veya mantıksal (içgüdüsel) olarak belirlemesi durumunda (ikinci durum), bilgiyi kamuoyuna açıklamasının bankaların iflasla karşılaşma olasılığını incelemiştir. Birinci durumda bankaların bilgiyi kamuoyuna açıklamalarının risk alma motivlerini azaltacağı ve bankanın başarısız olma olasılığını ortadan kaldıracabileceği ifade edilmiştir. Riskin mantıksal olarak banka tarafından belirlendiği ikinci durumda ise, banka portföyüne ilişkin bilgilerin kamuoyuna açıklanmasının bankacılık sisteminde risk düzeyinin belirli aralıkta dalgalanmasına neden olacağı, bundan dolayı bankaların başarısız olma olasılığının artacağı ileri sürülmüştür. Ancak risk büyük ölçüde ekzojen ise şeffaflığın gerçekleştirilmesine yönelik uygulamalar bankacılık iflaslarının olasılığını artıracaktır. Böyle bir durumda bankacılık sektöründeki riskler büyük değerler aralığında dalgalanmalara neden olabileceğinden, bankaların yatırımlarından beklenen yüksek getirilerin değerinde büyük değişkenlikler kaçınılmaz olabilecektir. Diğer taraftan riskin ekzojen olması, şeffaflığın risk alma davranışlarını etkilemediği anlamına gelirken; aynı zamanda mevduat faizlerinde artış şeklinde düzenlemelere izin vermesinden dolayı banka iflaslarına neden olabileceği de unutulmamalıdır. Bankaların risk tercihleri gözlenebilir olduğunda, bankanın varlık riski tercihi dengeli bir durum arz ederken, bankanın portföy riski gözlenemiyorsa, bankalar risk alma

konusunda motivlere sahip olacaklardır. Bu yapı içerisinde bankalar, cari ve gelecekteki karlarının iskonto edilmiş toplamından oluşan piyasa değerini maksimize etmeye çalıştıkları sürece, yüksek riskle çalışmanın caydırıcı etkileri kayıplara neden olabilecektir. Bundan dolayı şeffaf olmayan bir yapı içerisinde bulunan ve düşük piyasa değerine sahip olan bankaların yüksek risk içeren faaliyetlerle mücadele etmelerinin optimal olabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca düşük riskin şeffaflık uygulamalarında her zaman optimal olduğu belirtilmiştir (Cordella ve Yeyati,1998: 111-112).

Rosengren ise artan şeffaflık ve bankaların kamuoyunu aydınlatma faaliyetlerinin uygun para, maliye ve düzenleme politikalarıyla desteklenmedikçe gelecekteki bankacılık krizlerinin önlenemeyeceğini ifade etmektedir. Şeffaflık, bankacılık krizlerinin ortaya çıkma olasılığını azaltmakta ve sistemin gelişimine yardımcı olurken yaygın bankacılık iflaslarını tek başına önleyememektedir. Özellikle bankaların finansal durumlarının değerlendirilmesinde üç önemli bilgi tipinin şeffaflığa duyulan güveni belirleyeceğini ifade etmiştir. Bunlar (Rosengren, 1998: 4-5):

-Anapara ve faiz ödemesi yapılamayan krediler olarak ifade edilen sorunlu krediler, bankalar tarafından kamuoyuna açıklanmakta mıdır? Sorunlu krediler, bağlı kuruluşlara veya iştiraklere aktarılan krediler ile dolaylı veya doğrudan iflas tehlikesiyle karşılaşan şirketlere verilen kredileri kapsamaktadır. Dolayısıyla bankalar şeffaf olsalar da sorunlu kredilerin büyüklüğünü kamuoyuna açıklamamışlar ise şeffaflıktan beklenen fayda sağlanamayacaktır.

-Bankaların resmi olarak kamuoyuna ilan ettikleri sermaye, ekonomik (gerçek) sermayeyi yansıtıyor mu? Uygulamada bu duruma sıklıkla rastlanmasa da Japonya, bankacılık krizinin yaşandığı dönemde standartlardan uzaklaşmayı tercih etmiştir. Japon muhasebe ilkelerinde, riskli varlıkların düzeyini azaltmak amacıyla hisse senedi sahiplerine piyasa değeri yerine defter değeri üzerinden kayıt yapmasına, bankanın reel varlığının belirlenmesinde banka yöneticilerine inisiyatif verilmesine ve hükümet tarafından sermaye desteği tanınmasına olanak verecek düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla muhasebe kayıtlarında hile yapmaya son derece açık olan bu tür düzenlemeler, bankaların gerçek sermayelerini gizlemesine neden olmuş ve uluslararası sermaye yeterlilik ölçütlerinin önemini azaltmıştır.

-Bankaların risk stratejileri, kamuoyuna açıklanan bilgilerden tespit edilebilir mi? Birçok Asya ülkesi bu kriteri sağlamada başarısız olurken, gelişmiş ülkelerde uygulanan bazı muhasebe sistemlerinde de vadeli işlemler ve türev piyasaların varlığından dolayı ortaya çıkan risk belirlenememekte veya risk ortaya çıksa bile bankalar kamuoyuna riski açıklamaktan kaçınmaktadırlar.

Diğer taraftan likit yükümlülükler ile likit olmayan varlıklara sahip olan bankalar, sahip oldukları varlıkları yatırımlara dönüştürdüklerinden faaliyetleri risk almayı gerektirmektedir. Ancak bankacılık faaliyetlerinin toplumsal maliyeti, sistemin öngörülme-yen şoklara karşı kırılganlığı ile ölçülmektedir. Makro ekonomik politikalar yanlış yönetiliyorsa, önemli aracılık hizmetlerini yerine getiren bankalar yeterince şeffaf olsalar bile zor

duruma düşebilmektedir. Döviz kurlarındaki büyük ve beklenmeyen dalgalanmalar, enflasyondaki artışlar, teminat ve ipotek değerindeki önemli kayıplar şeffaf olan bankaların sermayelerinde azalmalara neden olabilmektedir. ROSENGREN, 1980 ve 1990'lı yıllarda ABD'nin New England Eyaleti'ndeki bankaların deneyimini örnek olarak göstermiştir. New England'da 509 bankanın 79'u sorunlu krediler gibi risk unsuru taşıyan konularda açıklık ve şeffaflık kriterlerine uygun hareket etmelerine, döviz kurlarında ve faiz oranlarında aşırı dalgalanmalar olmamasına rağmen başarısız olmuşlardır. Gayrimenkul fiyatlarındaki büyük azalmalar banka teminatlarındaki ani düşüşleri tetiklemiş; sermaye kayıplarını artırarak borç-sermaye oranında yüzde 10'dan daha fazla azalmaya neden olmuştur. Görüldüğü gibi önemli şeffaf ve istikrarlı politikalara sahip ülkelerde faiz ve döviz kurlarındaki önemli dalgalanmalar olmasa bile banka sermayesinde büyük kayıplar banka iflaslarını kaçınılmaz hale getirebilmektedir (ROSENGREN, 1998: 6). Dolayısıyla tek başına şeffaflık uygulamaları krizleri önlemede yeterli bir araç olarak görülmemelidir.

SONUÇ

Finansal piyasaların artan entegrasyonu ve sermaye hareketlerindeki volatiliteye bağlı olarak ortaya çıkan finansal krizler, politika yapıcılarını finansal sistemin güçlendirilmesine yönelik kararlar almaya zorlamıştır. Bu bağlamda, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde gelişen bilgi ve haberleşme teknolojilerinin finansal sistemlerde kullanılmasıyla sağlanan şeffaflık düzeyinin finansal krizleri önlemede büyük katkı sağlayabileceği ifade edilmiştir.

Şeffaflıktaki eksiklik; özel çıkar ilişkisini gizlemesi, ticari ilişkiler için gerekli olan bazı bilgilerin elde edilmesi ve belirli gruplara rant sağlamaya neden olmasından dolayı finansal piyasalara istikrarsızlık kaynakları taşıyabilecektir. Gizliliğin ekonomik maliyeti sadece üretimi etkilememekte, aynı zamanda fayda ve risk dağılımını da değiştirerek ekonomilerde yolsuzluk şeklinde maliyetlere de yol açmaktadır. Ekonomik literatürde şeffaflıkla sağlanan bilgi düzeyindeki artışın kaynak dağılımını ve etkinliği iyileştireceğini, büyümeyi olumlu yönde etkileyerek sermayenin en verimli yatırımlara yönelmesini sağlayacağı ileri sürülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan finansal krizlerde, şeffaflık eksikliğinin tek başına krizin oluşmasında etken olmadığı, buna karşılık artan şeffaflık düzeyinin krizin yayılması ve derinleşmesinin önlenmesinde önemli bir faktör olduğu ifade edilmektedir. Bir ülkede ortaya çıkan finansal kriz, uluslararası finansal yatırımcıların diğer ülkelerdeki finansal yapıları zayıf olarak değerlendirmelerine neden oluyor ve gelecek beklentilerinde endişe yaratıyorsa, beklentilere dayalı finansal krizlerin ortaya çıkması ve diğer ülkelere bulaşması kaçınılmaz olacaktır. Bu noktada ülkelerin sahip oldukları bilgi sistemlerinin şeffaflığı ne kadar fazla olursa, krizin finansal maliyeti ve yayılma etkilerini o derece daha az olabilecektir. Ayrıca finansal krizlerin önlenmesinde IMF, Dünya Bankası ve BIS gibi uluslararası kuruluşlar,

şeffaflığın artmasına büyük önem vermişlerdir ve şeffaflık eksikliğinin finansal krizleri ortaya çıkarma olasılığını artırdığını vurgulamışlardır.

Şeffaflık, finansal istikrar yanında bankacılık sisteminin istikrarı için de son derece önemlidir. Piyasalara ulaşan bilgilerin istikrarsızlık işaretleri taşıması, bankalara yönelik mevduat çekilişlerini hızlandıracağından kırılganlığı artırabilecektir. Bu nedenle piyasa bilgisine yönelik şeffaflığın niteliğindeki iyileşme, mevduat çekilişlerini önleyerek sağlam bankacılık sistemin kurulmasında yardımcı olacaktır. Banka kaynaklı kredi-risk transferinin büyüklüğü ve bankaların kamuoyuna bilgileri açıklamadaki isteksizliği şeffaflıkta noksanlığa ve bankalardan toplanan bilgilerin kolay yorumlanmamasına neden olmaktadır. BIS, bankaların tatmin edici şeffaflık düzeyine sahip olmaları için kamuoyunu bilgilendirmesi gereken bilgi kategorilerini; finansal performans, finansal durum, risk yönetimi stratejileri, risk yapısı ve raporlama politikaları olarak açıklamıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde yetersiz şeffaflık düzeyinin finansal liberalizasyonla birleşmesi, finansal krizle birlikte bankacılık krizlerine neden olmaktadır. Özellikle finansal liberalizasyon dönemlerinde banka kredilerinde aşırı genişleme gösterdiği, firma değerinin gizlendiği, piyasaların yeni düzenlenmesinden dolayı bankaların kredi talep edenler hakkında tam bilgiye olamadıkları, gerekli bilgiye sahip olsalar da bu bilgileri etkin kullanma konusunda fazla çaba göstermedikleri görülmüştür. Bununla birlikte bankaların sahip oldukları batık kredilerin bir bankadan diğerine transfer edilmesi, bankaların sermayelerinde ve kayıtlı kredilerinin değerinde herhangi bir azalmaya neden olmaması, bankalarda kırılganlığın artmasını sağlamaktadır.

Bankalarda şeffaflık düzenlemelerinin etkin olmamasında mevduat sigorta sistemi ve şeffaflığın artırılmasından kaynaklanan maliyetler önemli rol oynamaktadır. Bankacılık sisteminin şeffaflık düzeyi yüksek olsa bile mevduatların güvence kapsamında olması, bankaların ahlaki tehlike sorununu artırarak risk alma olasılığını artırabilecektir. Şeffaflık artışı diğer taraftan, bankaların piyasa katılımcılarına finansal performansları, risk durumları ve şirket yönetimi gibi geniş bir konuda güvenilir bilgi sağlamasını gerektirmesinden dolayı direkt maliyetlere; mülkiyet haklarının korunması ve ödünç verme kararlarına ilişkin bilginin korunmasındaki eksiklikten dolayı, dolaylı maliyetlere neden olabilmektedir. Bu maliyetler, bankanın piyasa değerini azaltacağından ahlaki tehlike sorununu yaratabilecektir. Bu nedenle şeffaflık, bir taraftan piyasa disiplinini artırarak ahlaki tehlikeyi azaltabilirken, diğer taraftan bankaların karlılık gibi özel motivleri artırmak istemelerinden dolayı kurumlara direkt veya dolaylı maliyetler yükleyeceğinden ahlaki tehlike sorununa da neden olabilmektedir. Bu nedenle şeffaflık artışından kaynaklanan maliyetleri azaltabilmek için bankacılık sisteminde gözetim ve denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması gerekmektedir.

Bankalardaki şeffaflık artışı ve kamuoyunu aydınlatma faaliyetleri, uygun para ve maliye politikaları yanında, gözetim ve denetim politikalarıyla

desteklenmedikçe bankacılık krizlerini tek başına önlemede yetersiz kalabilecektir.

KAYNAKÇA

1. AIZENMAN, J. (2002), **Financial Opening: Evidence and Policy Options**, NBER Working Paper No. 8900, April.
2. ALT, J. E./LASSEN, D. D. (2003), **Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries**, Economic Policy Research Unit Working Paper No: 2003-02.
3. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2003), **Public Disclosures by Banks: Results of The 2001 Disclosure Survey**, Bank for International Settlements, May.
4. BAUMAN, U. Ve E. NIER (2004), “Disclosure, Volatility, and Transparency: An Empirical Investigation Into The Value of Bank Disclosure”, **FRBNY Economic Policy Review**, 31-45.
5. BEŞİKÇİ, M. (2005), “Bankacılığın Dönüm Noktası Basel Kriterleri”, **E-konomist Dergi**. (<http://www.e-konomistdergi.com/makaleler/basel.htm>) (Erişim 23. 06.2005)
6. BIS (1998), **Enhancing Bank Transparency**, Basle Committee on Banking Supervision, Basle.
7. BRAUN, R. A./MUKHEJI A. / RUNKLE D.E. (1996), “Delayed Financial Disclosure: Mexico’s Recent Experience,” **Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review**, Fall 1996, 13-21.
8. BREMER, M./R. H. RETTWAY (2001), “Information and the Market’s Perceptions of Japanese Bank Risk: Regulation, Environment, and Disclosure,” **Pacific-Basin Finance Journal**, Vol. 10, 119–139
9. CHANG,R./G.MAJNONI (2001), **Fundamental Beliefs and Financial Contagion**, 3-14. (<http://www.lacea.org/meeting2001/ChangM.pdf>) (Erişim T. 29.09.2004)
10. CIOCCHINI, F./ DURBIN, E., D./ NG, T. C. (2003), “Does Corruption Increase Emerging Market Bond Spreads?,” **Journal of Economics and Business**, 55, 503-528.
11. CORDELLA, T./YEYATE, L. I (1998), **Public Disclosure and Bank Failures**, IMF Staff Papers, 45/1, March.
12. DRABEK, Z./PAYNE, W. (2001), **The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment**, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division Staff Working Paper ERAD-99-02.
13. FONS, J. S. (1998), **Improving Transparency in Asian Banking Systems**. (http://wwwuser.gwdg.de/~uwvw/downloads/_contribution_04_fons.pdf) (Erişim T. 30.10.2004)

14. FURMAN, J./ STIGLITZ, J. E., (1998) "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia," **Brooking Papers on Economic Acitivity**, 1-135.
15. FURSTENBERG, G. M. V. (2001), "Hopes and Delutions of Transparency," **North American Journal of Economics and Finance**, 12, 105-120.
16. GELOS, R. G./WIE, S. J. (2002), **Transparency and International Investor Behavoir**, IMF Working Paper No WP/02/174, October.
17. GOLDSTEIN, M/ TURNER, P. (1996) **Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options**, BIS Economic Papers , No 46, October, Basle.
18. GRIFFITH-JONES, S./OCAMPO, J. A./CAILLOUX, J. (1999), **The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture**, Expert Group on Development Issues, 1999:4.
19. HEALY, P. M./PALEPU, K. G., (2001), "Information Asymmetry, Corporate Disclosure, and The Capital Markets: A review of The Empirical Disclosure Literature," **Journal of Accounting and Economics**, 31, 405-440.
20. HYYTINEN, A./TAKALO, T. (2002), "Enhancing Bank Transparency: A Re-assessment," **European Finance Review**, 6, 429-445.
21. HYYTINEN, A./TAKALO, T. (2003), **Preventing Systemic Crises Though Bank Transparency**, Bank of Finland Discussion Paper, 25/2003.
22. ISLAM, R. (2003), **Do More Transparent Governments Govern Better?**, World Bank Policy Research Working Paper 3077, June.
23. JACKSON, P. (2002), "Bank Capital: Basel II Developments", **Financial Stability Review**, Bank of England, December, 103-109.
24. JORDON, J. S./PEEK, J./ROSENGREN, E. S. (2000), "The Market Reaction to The Disclosure of Supervisory Actions: Implicating for Bank Transparency," **Journal of Financial Intermadiation**, 9, 298-319.
25. KANE, E. J. (2000), **Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances**, (<http://econ.worldbank.org/docs/1208.pdf>) (Erişim T. 10.11.2004)
26. KANE, E. J. (2000a), "The Dialectical Role of Information and Disinformation in Regulation-Induced Banking Crises," **Pacific-Basin Finance Journal**, 8, 28-308.
27. KAUFMANN, D. (2002), "Transparency, Incentives an Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance, Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action," **Cornegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies**, Beijing, April 11-12.

28. MEHREZ, G./KAUFMANN, D. (2000), **Transparency, Liberalization and Banking Crises**, IMF Policy Research Working Paper No: 2286.
29. NIER, E. (2004), “Banking Crises and Transparency”, **Financial Stability Review**, Issue No: 17, Bank of England.
30. ROSENGREN, E. S. (1998), **Will Greater Disclosure and Transparency Prevent The Next Banking Crisis?** Federal Reserve Bank of Boston Working Paper No: 98-8.
31. STIGLITZ, J/BHATTACHARYA, A. (1999), **Underpinnings for a Stable and Equitable Global Financial System From Old Debates to a New Paradigm**, Paper prepared for the Eleventh Annual Bank Conference on Development Economics, April 28-30, 1999.
32. SUNDARARAJAN, V, DAS, U. S., YOSIFOV, P. (2003), **Cross-Country and Cross-Country Analysis of Transparency of Monetary and Financial Policies**, IMF Working Paper WP/03/94.
33. THORNTON, D. L. (2003), **Monetary Policy Transparency: Transparent About What?** Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper 2002-028B.
34. TÜSİAD, (2005), **Türkiye Sermaye Piyasalarının Gelişimine Yönelik Öneriler**, Yayın No, Tüsiad-T-2005-02/391, Şubat.
35. VISHWANATH, T. / KAUFMANN, D. (2001), “Toward Transparency: Approaches and Their Application to Financial Market”, **The World Bank Research Observer**, 16/ Spring, 41-57.
36. ZHU, H. (2001), **Bank Runs Without Self Fulfilling Prophecies**, BIS Working Paper No 106.