



Araştırma Makalesi / Research Article

BANKACILIK KRİZLERİNİN ÖNLENMESİNDE BANKA BİRLİKLERİNİN ÜSTLENMESİ GEREKEN ROLLER*

Ali ŞEN¹
İsmail BALKAN^{2**}
Baki ÇAKIR³

Öz

1980'lerden sonra uygulanan deregülasyon ve liberalizasyon politikalarının sonucunda bankacılık krizi sayısında ve krizlerin yayılma hızında büyük artış yaşanmıştır. 2008 yılında ortaya çıkan küresel finansal kriz bunun son örneklerindedir. Küresel kriz özellikle gelişmiş denetleme ve düzenleme mekanizmalarına sahip olduğuna inanılan ekonomilerde gerçekleşmiştir. Bu durum bankacılık krizlerini önleyici geleneksel tedbirlerin yetersizliğinin kanıtıdır. Kriz sonrasında geleneksel tedbirleri geliştirmeye yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Ancak bu çalışmalar daha yoğun Keynesyen politikalara ilişkin kararlarla sınırlı kalmıştır. Daha reformist ve radikal kararlar alınmamıştır. Bu çalışmanın amacı, bankacılık krizlerinin önlenmesinde geleneksel tedbirleri tamamlayıcı nitelikte öneriler geliştirmektir. Bu çalışmada bankalar ile kamu otoritesi arasında yer alan, bankalar için bir çatı kuruluş niteliğindeki banka birliklerinin bankacılık krizlerini önlemede tamamlayıcı bir rol üstlenebileceğine dikkat çekilmiştir. Çalışmada, banka birliklerinin üstleneceği ilave görev ve sorumluluklar ile bankacılık krizlerine karşı daha başarılı bir mekanizmanın oluşturulabileceği vurgulanmıştır. Banka birliklerinin üstlenmesi gereken tamamlayıcı roller altı başlık altında toplanmıştır. Bunlar, düzenleme-gözetim-denetim, kamusal etkinlik, banka içi tedbirler, otokontrol, aracılık ve demokratik katılım ile toplumsal fayda şeklindedir.

Anahtar Kelimeler: Küresel Finansal Kriz, Bankacılık Krizlerinin Önlenmesi, Banka Birliklerinin Tamamlayıcı Rolü

Jel Kodu: G01, G18, G21

ROLES THAT BANK ASSOCIATIONS NEED TO TAKE IN PREVENTION OF BANKING CRISES

Abstract

As a result of the deregulation and liberalization policies implemented after the 1980s, there has been a great increase in the number of banking crises and the speed of their spread. The global financial crisis that emerged in 2008 is one of the latest examples of this. The global crisis took place especially in developed economies, which are believed to have developed supervisory and regulatory mechanisms. This is proof of the inadequacy of traditional measures to prevent banking crises. After the crisis, studies have been carried out to develop traditional measures. However, these studies have been remained limited to decisions on more intense Keynesian policies. More reformist and more radical decisions could not be taken. The aim of this study is to develop suggestions that complement traditional measures in the prevention of banking crises. In this study, it has been drawn attention that bank associations, which are between banks and the public authority and are an umbrella organization for banks, can play a complementary role in preventing banking crises. In the study, it is emphasized that a more successful mechanism can be created against banking crises with the additional duties and responsibilities that bank associations will undertake. The complementary roles that bank associations should undertake are grouped under six headings. These are regulation-supervision-supervision, public effectiveness, in-bank measures, self-control, intermediation and democratic participation, and social benefit.

Keywords: Global Financial Crisis, Prevention of Banking Crises, Complementary Role of Banking Associations

Jel Codes: G01, G18, G21

* Bu çalışma Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü için hazırlanmış olan "Bankacılık Krizlerinin Önlenmesinde Bankalar Birliğinin Rolü ve Lonca Teşkilatı" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

¹ Prof. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, ORCID: 0000-0001-9359-3367.

² Dr. Öğr. Gör., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Finans ve Bankacılık Bölümü, ORCID: 0000-0002-6321-0166.

** Sorumlu Yazar (Corresponding Author): ismail.balkan@dpu.edu.tr

³ Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, ORCID: 0000-0002-4120-9973.

Başvuru Tarihi (Received): 01.08.2022 **Kabul Tarihi** (Accepted): 20.01.2023

Giriş

Bankacılık krizleri tanımlanması zor finansal olaylardır. Ancak gerek sosyal gerekse ekonomik etkileri sebebiyle yıkıcı etkiler ortaya çıkarabilmektedir. Farklı sebeplerle ortaya çıkmaları bankacılık krizlerinin tanımlanmasını zorlaştırmaktadır. Özellikle en az şu dört olaydan birinin gerçekleşmesi bir bankacılık krizi olarak tanımlanmaktadır (Demirgüç-Kunt ve Detragiache, 1998: 90-91):

- Bankacılık sektöründe sorunlu kredilerin toplam varlıklara oranının %10'u geçmesi,
- Batmayacak kadar büyük veya batmayacak kadar önemli politikaları kapsamında gerçekleşen kurtarma operasyonlarının maliyetinin ülke gayrisafi yurtiçi hasılasına oranının %2 ve üzeri olması,
- Bankacılık sektöründeki problemlerin çözümünün büyük kısmının kamu tarafından üstlenilmesi,
- Bankacılık sektöründe büyük ölçekli paniklerin oluşması, mevduatların dondurulması, bankaların hizmetlerinin uzun süreli askıya alınması ve uygulanan mevduat sigortası sisteminin kapsamının artırılmasıdır.

Bankacılık krizlerinin etkileri iki aşamada incelenebilir. İlk aşamada bir veya birkaç bankada ortaya çıkan aksaklıklar bankacılık sektörünün tamamında olumsuzluk oluşturur. İkinci aşamada mevcut kriz kredi maliyetlerinin artması ve kredi taleplerinin karşılanamaması sebebiyle makro ekonomiyi etkileyecek şekilde yayılmaktadır (Ersoy, 2014: 85-86). Günümüzde bankacılık krizleri, bankaların ve/veya bankacılık sektörünün ulaştığı finansal büyüklük artan finansal serbestleşme ve geniş ürün yelpazesi aracılığıyla uluslararası yayılmacı bir etki oluşturabilmektedir. 2008 yılında başlayıp dünya genelini etkisi altına alan küresel finansal kriz bunun önemli bir örneğidir.

2008 küresel finansal krizi olası bir bankacılık krizinde bankacılık sektörünün küresel düzeyde oluşturabileceği etkilerin neler olabileceğini göstermiştir. Bu sebeple Finansal İstikrar Kurumu (Financial Stability Board-FSB) bu kriz sonrasında her yıl olası bir aksaklık durumunda tüm küresel piyasaları olumsuz etkileyebilecek bankaları ilan etmeye başlamıştır. FSB (2021: 3)'ye göre, küresel düzeyde sistemik öneme sahip 30 banka bulunmaktadır.

1970'lerden sonra gerçekleşen bankacılık krizleri incelendiğinde bu krizlerin genellikle gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) yaşandığı görülmektedir (Leaven ve Valencia, 2018; IMF, 2022). Bu durum özellikle bankacılık krizlerinin GOÜ'lere has bir vakıa olduğu yönünde yanlış algılara sebep olmuştur. 2008 küresel finansal krizi özellikle güçlü ekonomik ve finansal yapıya sahip, düzenleme ve denetleme mekanizmalarının sorunsuz bir şekilde işlediğine inanılan gelişmiş ekonomileri etkilemiştir. Bu durum bankacılık krizlerinin önlenmesinde geleneksel tedbir mekanizmalarının yetersizliğinin göstergesidir.

Tarihsel süreçte bankacılık krizlerinin oluşturduğu tecrübe krizleri önlemede geleneksel tedbir mekanizmalarını şekillendirmiştir. Bu tedbirler iki ayrı grupta incelenebilir. Makro ve uluslararası tedbirler olarak adlandırılacak ilk grupta uluslararası önlemler ile kamu tarafından alınan ulusal tedbirler yer almaktadır. Bunlar; son başvuru mercii, mevduat sigortası sistemi, batmayacak kadar büyük uygulaması, kamusal denetim ve gözetim, yasal düzenlemeler, kredi derecelendirme kuruluşları, Basel Uzlaşıları ve IMF'in kriz önleyici uygulamalarıdır. Mikro tedbirler olarak adlandırılan ikinci grupta ise banka içi tedbirler yer almaktadır. Bunlar; iç denetim, iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetimidir (Balkan, 2021).

2008 küresel finansal krizinin oluşturduğu kayıplar bankacılık krizlerini önleyici geleneksel tedbir mekanizmalarını eleştirilmesine sebep olmuş; yeni tedbir mekanizmalarının geliştirilmesi için tartışmalar başlatmıştır. Nitekim kriz sonrası gerçekleştirilen G20 zirvelerinde yeni tedbir

arayışlarına girilmiştir. Ancak zirvelerde alınan kararlar daha yoğun Keynesyen tedbirlerle sınırlı kalmış, daha reformist ve radikal tedbirlere ilişkin adımlar atılamamıştır. Keynesyen tedbirler daha yoğun devlet müdahalesi ile daha sıkı düzenleme ve denetleme faaliyetlerini içermektedir.

Kamu otoritesince bir bankanın kötü yönetildiğinin tespit edilmesi banka içi skandalların ortaya çıkmasından önce mümkün değildir (Kindleberger, 2004: 253). Aynı durum banka içi birimlerden iç denetim, risk yönetimi ve iç kontrol için de geçerlidir. Bu birimlerin banka üst yönetimini temsil eden yönetim kurullarına karşı bağımsız hareket etmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla bankaların ve bankacılık sektörünün hem makro hem de mikro düzeyde kriz önleyici tedbirler vasıtasıyla kontrol altında tutulmasını beklemek gerçekçi değildir. Ortaya çıkan yetersizlikler sebebiyle bankacılık krizlerini önleyici tedbirlerin gözden geçirilmesi ve/veya yeni tedbirlerin geliştirilmesi bir zorunluluktur.

2008 küresel finansal krizine neden olan sorunların varlığını halen sürdürmesi geleneksel tedbirlerin gelecekteki krizleri önlemedeki başarısını tartışmaya açmaktadır. Gelecekteki olası bankacılık krizlerinin önlenmesi veya gerçekleşecek bir krizin yayılma hızının düşürülmesi için daha radikal ve reformist tedbirlere ihtiyaç duyulmaktadır. Banka birliklerinin geleneksel tedbirleri tamamlayıcı nitelikte üstleneceği ilave görev ve sorumluluklar bu kapsamda önemli bir öneridir. Nakatani (2020: 1169) bankacılık krizlerinin önlenmesinde ve finansal istikrarın sağlanmasında farklı politika yapımcılar arasındaki uyumun önemini vurgulamaktadır.

Bu çalışmanın amacı bankacılık krizlerinin önlenmesinde banka birliklerinin üstlenmesi gereken rolleri açıklamaktır. Çalışmada, banka birliklerinin bankacılık krizlerinin önlenmesinde devletin aldığı tedbirlerin etkinliğini artırmada tamamlayıcı bir rolü olabileceği düşünülmektedir. Bu sebeple çalışma, bankacılık krizlerinin önlenmesinde literatüre yeni bir çalışma alanı açması sebebiyle önemlidir. Sayısal bir analiz içermemesi bu çalışmanın kısıdını oluşturmakla beraber birçok sayısal çalışmanın önünü açacak mahiyette olması bakımından önem arz etmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde 1980 sonrasında yaşanan finansal krizlerin başlıcaları kısaca açıklanacaktır. İkinci bölümde bankacılık krizleri ile mücadelede gerek ulusal gerekse uluslararası düzenlemelere vurgu yapılacaktır. Üçüncü bölümde örnek bazı ülkelerin banka birliklerinin görev ve sorumlulukları incelenecektir. Dördüncü bölümde TBB'nin mevcut yapısı ile görev ve sorumlulukları aktarılacaktır. Beşinci bölümde banka birlikleri ile düzenleme-denetleme mekanizmaları arasındaki roller açıklanacaktır. Altıncı bölümde TBB'nin bankacılık krizlerinin önlenmesinde üstlenmesi gereken görev ve sorumluluklar açıklanacak ve özgün öneriler geliştirilecektir. Yedinci bölümde ise çalışmanın sonuç ve önerilerine yer verilecektir.

1. 1980 Sonrası Yaşanan Finansal Krizler ve 2008 Küresel Finansal Krizi

Finansal serbestleşme ve küreselleşme birbirini tamamlayan kavramlardır. Finansal liberalizasyon ulusal düzenlemelerin gevşetilmesi veya azaltılması (deregülasyon) suretiyle kamunun finansal piyasalar üzerindeki kontrol, denetim ve gözetim faaliyetlerinin azaltılmasıdır. Finansal küreselleşme ulusal finansal piyasaların arasındaki kısıtlamaların kaldırılması veya azaltılması suretiyle finansal akımların uluslararasılaşmasıdır (Ongun, 2012: 52).

1970'lerin sonları ve 1980'lerin ilk döneminde finansal gelişmelere paralel olarak dünyada finansal liberalleşme ve deregülasyon uygulamaları sıklık kazanmaya başlamıştır. İlk olarak OECD ülkelerinde başlayan süreç sonrasında GOÜ'lerde yaygınlaşarak küresel bir kimlik kazanmıştır. Liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarının yaygınlaşması 1980 sonrasında birçok finansal krize neden olmuştur. Leaven ve Valencia (2018: 3)'ya göre, 1970-2017 yılları arasında 151 sistemik bankacılık krizi yaşanmıştır. Ayrıca IMF üyesi 180'i aşkın ülkede 1980-1995 yılları arasında 130'dan fazla bankacılık sorunu gözlenmiştir (Lindgren vd., 1996).

En son 2008 yılında yaşanan küresel finansal kriz olmak üzere 1980 sonrası yaşanan krizlerin başlıcaları aşağıda sıralanmıştır.

- *1982 Latin Amerika Krizleri:* Latin Amerika ülkelerinde ortaya çıkan kriz dış borç krizi şeklindedir. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren spekülasyon sermaye akımlarının ilgi odağı haline gelen Latin Amerika ülkeleri 1982 yılında krizle yüzleşmiştir. Krizlerin temelini Brezilya ve Meksika'da bütçe açıklarının finansmanı, Arjantin'de ise özel sektöre kredi desteği sağlanması amacıyla gerçekleşen yoğun dış borçlanma oluşturmaktadır. Birçok GOÜ'nün dış borç kaynağı olan bankaların kredi imkânlarını kısıtlaması Latin Amerika ülkelerinde dış borç ödemelerini engellemiş, ortaya çıkan ekonomik ve finansal kayıp dünya ekonomisini etkileyecek büyüklüğe ulaşmıştır (Feldstein, 2002: 18-23).
- *1994 Meksika Krizi:* Meksika'da yaşanan bu krizin temelinde birçok neden bulunmaktadır. Bunların başlıcaları; bankacılık sektöründe yeterli düzenlemeler yapılmadan gerçekleştirilen özelleştirmeler, sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması suretiyle bankaların uluslararası piyasalardan borçlanmasının kolaylaştırılması, uygulanan döviz kuru politikasının pesoyu aşırı değerli hale getirmesi ve büyüyen dış ticaret açıkları oluşturması, yüksek reel büyüme hızı ve düşük enflasyonun özellikle spekülasyon amaçlı yabancı yatırımcıyı ülkeye çekmesi şeklindedir. Aralık 1994'te Peso'nun devalüasyonu ile başlayan ve sonrasında kurun dalgalanmaya bırakılmasıyla devam eden süreç, 1995'de GSYİH'nin %6,2 daralmasına sebep olmuştur (Sach vd., 1996: 41; Bastı, 2004: 47-50).
- *1994 Türkiye Krizi:* 1990 sonrasında Türk lirasının aşırı değerlenmesi ihracatı caydırıcı, ithalatı ise teşvik edici bir etki oluşturmuştur. Ayrıca OECD ülkelerinde varlığını sürdüren ekonomik durgunluk Türkiye'nin ihraç mallarına talebi azaltmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler cari açık ve cari açığın finansmanı sorunlarını beraberinde getirmiştir. Cari açığın finansmanı sorunu Türkiye'nin uluslararası sermaye akımlarına bağımlılığını artırmıştır. Genellikle kısa vadeli portföy yatırımları şeklinde gerçekleşen bu sermaye akımları ekonomiyi dış şoklara karşı kırılgan hale getirmiştir. Bu dönemde faizlerin düşürülmeye çalışması faiz oranı-döviz kuru dengesini bozmuş ve özellikle bankacılık sektörü üzerinde önemli baskıya sebep olmuştur. Oluşan baskı sonucu bazı banka ve aracı kurumlar iflas etmiştir (Türel, 2010). Bankacılık sektöründe iflas dalgasının genişleyeceği endişesi mevduat sigortası sisteminin kapsamının genişletilmesiyle aşılmıştır. Ancak bu durum 2001 yılında yaşanacak bankacılık krizinin önemli nedenlerinden birini oluşturmuştur.
- *1997 Güneydoğu Asya Krizi:* Kriz öncesi gerçekleştirdikleri dikkat çekici kalkınma performansı sonrasında Asya kaplanları olarak anılan Tayland, Malezya, Endonezya ve Güney Kore 1997 yılında ciddi bir krizle karşı karşıya kalmıştır. Sonrasında küresel ekonomi açısından da risk oluşturan bu kriz Bretton Woods sisteminin çöküşünden sonra gerçekleşen en ağır kriz olarak nitelendirilmektedir (Sungur, 1999: 203-204). Yaşanan finansal kriz özellikle finansal serbestleşme sonrasında ortaya çıkan spekülasyon sermaye akımları ile ilişkilendirilmektedir (Wade, 1998).
- *1998 Rusya Krizi:* 1998 yılında ortaya çıkan ve bir bankacılık krizi niteliği taşıyan Rusya krizi 1997 Güneydoğu Asya'da yaşanan krizin yıldönümüne denk gelmektedir. Rusya krizi temelde 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası Rusya'nın serbest piyasa ekonomisine geçişiyle ilişkilendirilmektedir. Sonrasında iki önemli neden işaret edilmektedir. Birincisi, 1997 Güneydoğu Asya krizi sonrası Dünya'da petrol fiyatlarının gerilemesi ve Rusya'nın ihracat gelirlerinin azalması sonrası derinleşen bir cari açığın ortaya çıkmasıdır. İkincisi, yüksek rating notu sayesinde Rusya'nın kısa vadeli borçlanma imkanlarından yüksek düzeyde yararlanması ve

petrol fiyatlarında yaşanan düşüş sonrası borçların geri ödenmesinde yaşanan aksaklıklardır (Black vd., 2000).

- *1999 Brezilya Krizi:* 1997 Güneydoğu Asya krizi ve 1998 Rusya krizi sonrası Brezilya spekülâtif yabancı sermaye akımlarının ilgi odağına dönüşmüştür. Kamu borç problemini çözmeye odaklanmış Brezilya hükümeti gerçekleşen spekülâtif saldırılar sonrası faiz oranlarını arttırmak ve döviz rezervlerini hızla satmak zorunda kalmıştır. 15 Ocak 1999'da real serbest dalgalanmaya bırakılmıştır (Krugman, 2001: 159).
- *Kasım 2000-Şubat 2001 Türkiye Krizleri:* Kasım 2000 krizi bir para krizi, Şubat 2001 ise para ve bankacılık krizi şeklindedir. Kasım 2000 krizini tetikleyen gelişmelerin başlıcaları; özelleştirmede istenilen mesafenin kat edilememesi, yabancı yatırımcıların uygulanan ekonomik programa güveninin kaybolması, bazı yabancı bankaların ülkeden 7 milyar doları aşan döviz çıkartmaları, IMF'nin taahhüt ettiği kredi dilimini zamanında ödememesi ve çok sayıda bankanın kötü yönetim ve denetimsizlik gibi problemlerle milyarlarca dolarlık maliyet ortaya çıkarmalarıdır (Çakıcı, 2001: 475). Kasım ayında gerçekleşen bu kriz sonrasında Şubat 2001'de Türkiye ekonomisi yeni bir finansal krizle yüzleşmiştir. Bir para ve bankacılık krizi şeklindeki bu krizi devlet yönetiminin en üst kademelerinde gerçekleşen bir tartışma ateşlemiş ve bir devlet krizi şeklinde yorumlanmıştır. Henüz Kasım 2000 krizinin etkileri silinmeden gerçekleşen bu krizle para ve sermaye piyasaları altüst olmuştur. Türk lirasından yoğun kaçış ve artan döviz talebi sebebiyle Türk Lirası serbest dalgalanmaya bırakılmış, merkez bankası rezervleri 5,3 milyar dolar erimiş, hazine borçlanma faiz oranı %144, interbank gecelik faiz oranları ise %7500 seviyelerine yükselmiştir. Artan faiz oranları sonrası portföylerindeki yüksek miktardaki tahvil ve bononun fiyatlarının düşmesiyle birçok banka iflasa sürüklenmiştir (Turan, 2011: 72).
- *2001-2002 Arjantin Krizi:* 1990-2000 arasında Arjantin'e spekülâtif sermaye akımı şeklinde 150 milyar doların üzerinde fon girişi gerçekleşmiştir. Ayrıca Asya, Meksika ve Rusya'da ortaya çıkan finansal krizlerin etkisiyle Arjantin'in borçlanma maliyeti artmış ve kısa vadeli borçların toplam borçlar içerisindeki payı hızlı bir artış göstermiştir. Arjantin'in uyguladığı ekonomi politikalarına olan güvensizlik sonrasında kredi derecelendirme kuruluşlarının ülkenin kredi notunu düşürmesi, yabancı bankaların aktiflerini Arjantin'den çıkarmaya başlamaları ülkeden sermaye kaçışına sebep olmuştur. IMF ile yapılan görüşmelerde serbest değişken döviz kuru sistemine geçiş önerisinin reddedilmesi sonucu kredi dilimleri dondurulmuştur. Bu durum krizin derinleştirmiş ve sermaye kaçışının hızlandırmıştır. Sermaye kaçışını engellemek amacıyla mevduatların bloke edilmesi mudileri harekete geçirmiş ve banka kapılarına yığılmalarına sebep olmuştur (İnan, 2002; Evirgen, 2004).
- *2008 Küresel Finansal Krizi:* Kriz; kontrolsüz kapitalizm, aşırı kâr hırsı, yeni nesil finansal ürünler, deregülasyon vb. birçok gelişmenin ortak bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Krizin özellikle ekonomik ve finansal altyapısı güçlü gelişmiş piyasa mekanizmasına sahip ekonomilerde yaşanması dikkat çekicidir. 2008 küresel finansal krizi, finansal krizlerin sadece GOÜ'ler için değil tüm ekonomiler için bir tehdit oluşturduğunu göstermesi sebebiyle önemlidir. Krizin kapitalizmin merkezi kabul edilen ABD'de ortaya çıkması ve özellikle gelişmiş ekonomileri etkisi altına alması bankacılık krizlerinin önlenebilirliğini tartışmaya açmış, daha radikal uygulamaların gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

2. 1980 Sonrası Dünyada ve Türkiye’de Bankacılık Sektörüne İlişkin Düzenlemeler

1970’li yıllarda Bretton Woods sisteminin çökmesi finansal piyasalarda önemli düzeyde kur, faiz ve fiyat dalgalanmalarına sebep olmuştur. Aynı dönemde sermaye hareketlerinin küresel düzeyde serbestleşmesi bankacılık sektörünü etkileyen birçok gelişmeye sahne olmuştur. Güven esasına göre faaliyette bulunan bankalar arasında sermayenin hızlı ve serbest dolaşım imkânına kavuşması, bankacılık sektörünü etkilemiş ve risk yönetiminde bankaları zor durumda bırakmıştır. Bu zorluklar bankacılık krizlerinin yaygınlaşmasına sebep olmuş ve gelişmekte olan ekonomileri olumsuz etkilemiştir.

Sermayenin denetimden ve düzenlemeden uzak piyasalara doğru yönelmesi önemli bir sorun oluşturmuştur. Ulusal düzeyde bankacılık düzenlemelerindeki farklılıklardan kaynaklanan bu durum bankacılık sektörüne olan güveni olumsuz etkilemiştir. Düzenleyici arbitraj (regulatory arbitrage) adı verilen bu sorun sermayenin belli bölgelerde toplanmasına sebep olmuş; bankacılık sektörünün küresel düzeyde dengeli gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir. Bankacılık sektörü için ortaya çıkan bu olumsuz durumun çözümüne yönelik birçok uluslararası çalışma yürütülmüştür. Bu çalışmalara en önemli katkı Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) bünyesinde oluşturulan Basel Bankacılık Denetim Komitesi (Basel Committee on Banking Supervision) tarafından yapılmıştır.

Komite tarafından bankacılık sektöründe küresel uyumu sağlamak amacıyla birçok standart yayınlanmıştır. Uygulanmadığı durumda herhangi bir cezai yaptırım içeremeyen, tavsiye niteliğindeki bu standartlar birçok ülke tarafından benimsenmiş ve ulusal düzenlemelere uyarlanmıştır. Komite tarafından yayınlanan en önemli standartlar Basel I, II ve III uzlaşılarıdır. Basel uzlaşılarının en önemli özelliği bankacılık sektörü için küresel düzeyde ortaya çıkan ihtiyaçların birer sonucu olmalarıdır. Bütün Basel uzlaşıları gelişen ve değişen bankacılık sektörünün ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla ortaya çıkmaktadır. Ayrıca her yeni uzlaşma bir öncekinin eksikliklerini ve yetersizliklerini gidermeye yönelik çabaları içermektedir.

Türkiye’de 2001 bankacılık krizinden sonra elde edilen tecrübe doğrultusunda bankacılık sistemi önemli bir yapısal reform sürecine girmiştir. 2000 yılında kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu aracılığıyla bankacılık sektörünün tek elden denetlenmesi ve düzenlenmesi sağlanmıştır. Ayrıca Basel II kriterleri de dikkate alınarak hazırlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte birçok yönetmelik ve tebliğ de çıkarılarak bankacılık sektörünün kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi amaçlanmıştır.

3. Bazı Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Banka Birliklerinin Görev ve Sorumlulukları

Çalışma kapsamında örnek ülkeler belirlenirken ülkenin; kriz tecrübesine sahip olması, küresel ekonomi için önem arz etmesi ve bankacılık tarihinde önemli bir yerinin bulunması etkili olmuştur. Bu kapsamda belirlenen on ülke; Meksika, Çin, Malezya, Japonya, İngiltere, İsviçre, İtalya, Güney Kore, Brezilya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’dir. Örnek ülkelerde yapılan taramada bazı ülkelerin birden fazla banka birliğine sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun en uç örneğini ABD oluşturmaktadır. Özellikle eyalet sisteminin bir sonucu olarak ABD’de onlarca banka birliği bulunmaktadır. ABD’de bankalar veya bankacılar meslek birliklerine üye olurken cinsiyet, ırk, bankanın faaliyet türü vb. kriterleri dikkate almaktadır. Bu durumun sonucu olarak bir banka veya bankacı birden çok meslek birliğine üye olabilmektedir. Çalışma kapsamında belirlenen ülkelerdeki banka birlikleri aşağıdaki gibidir:

- Meksika – Meksika Bankalar Birliği (Banks of Mexico Association)
- Çin – Çin Bankalar Birliği (China Banking Association)
- Malezya – Malezya Bankalar Birliği (The Associations of Banks in Malaysia)
- Japonya – Japon Bankacılar Birliği (Japanese Bankers Association)

- İngiltere – İngiliz Bankacılar Birliği (British Bankers Association)
- İsviçre – İsviçreli Bankacılar Birliği (Swiss Bankers Association)
- İtalya – İtalya Bankalar Birliği (Italian Banking Association)
- Güney Kore – Güney Kore Bankalar Birliği (Korea Federation of Banks)
- Brezilya – Brezilya Bankalar Birliği (The Brazilian Federations of Banks)
- ABD – Amerikan Bankacılar Birliği (American Bankers Association)

Söz konusu ülkelerdeki banka birliklerine ilişkin görev ve sorumluluklar Tablo 1’de gösterilmiştir. Tabloya göre, banka birliklerinin değişik birçok görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Üye bankaları temsil etmek, bankacılık sektörünün ve mesleğinin ulusal düzeyde gelişimine katkı sağlamak banka birliklerinin ortak görevleridir. Ancak hiçbir banka birliğinin bankacılık krizlerini önlemede düzenleme, gözetim ve denetimde bulunmak gibi görev ve sorumluluğu tespit edilememiştir.

Tablo 1: Örnek Ülke Banka Birliklerinin Görev ve Sorumlulukları

Görev ve Sorumluluklar	Ülkeler									
	Meksika	Çin	Malezya	Japonya	İngiltere	İsviçre	İtalya	Güney Kore	Brezilya	ABD
Üye bankaları temsil etmek	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Üye bankaların çıkarlarını korumak	•	•			•	•	•	•		•
Bankacılık sektörünün ulusal düzeyde gelişimine katkı sağlamak	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bankacılık mesleğinin ulusal düzeyde gelişimine katkı sağlamak	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Uluslararası ilgili düzenlemeleri takip etmek ve yenilikleri ulusal düzenleyicilere iletmek	•				•	•	•	•		
Bankacılık sektörü hakkında kamuoyunu bilgilendirmek	•				•			•		•
Bankacılık sektöründe haksız rekabeti önlemek ve üye bankaların rekabet gücünü arttırmak	•	•	•		•	•	•	•	•	
Kamuoyunu bankacılık hizmet ve ürünleri hakkında bilgilendirmek			•	•	•			•	•	
Ulusal kalkınmaya katkı sağlamak			•		•	•	•	•	•	•
Ödeme sistemlerini (takas sistemi) işletmek				•						
Bankalar için etik kurallar oluşturmak veya etik kuralların uygulanmasını teşvik etmek				•	•		•		•	
Mevduat sahiplerinin ve müşterilerin haklarını korumak				•	•			•	•	
Bankacılık sektörünün uluslararası gelişimine katkı sağlamak					•	•	•	•		
Üye bankaların ilgili düzenlemelere uyumu konusunda destek sağlamak							•			•
Üye bankalara hukuki destek sağlamak							•			•
Üye bankalar arasında veya üye banka ile müşterisi arasındaki anlaşmazlıklarda tahkim görevini yürütmek							•			

Kaynak: (Banks of Mexico Association, 2019; China Banking Association, 2019; The Associations of Banks in Malaysia, 2019; Japanese Bankers Association, 2019; British Bankers Association, 2019; Swiss Bankers Association, 2019; Italian Banking Association, 2019; Korea Federation of Banks, 2019; The Brazilian Federations of Banks, 2019; American Bankers Association, 2019)

4. Türkiye Bankalar Birliği

Türkiye’de iki bankalar birliği bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla TBB ve Türkiye Katılım Bankaları Birliği’dir (TKBB). Türkiye’de faaliyette bulunan mevduat bankaları ile kalkınma ve yatırım bankaları TBB’ye; katılım bankaları ise TKBB’ye üye olmak zorundadır (Bankacılık Kanunu, 2005: 79). Çalışmada Türk bankacılık sektörünün büyük kısmını temsil eden TBB incelenmiş ve

kullanılmıştır. TKBB Haziran 2021 yılsonu itibariyle Türk bankacılık sektörünün aktif büyüklük olarak %7,49'nü; TBB ise %92,61'lik kısmını temsil etmektedir (TKBB, 2021).

TKBB, aynı kanun ve düzenlemelere tabi olmaları sebebiyle TBB'ye benzer görevler yürütmektedir. TKBB'nin başlıca görevleri; katılım bankalarının hak ve menfaatlerini korumak, katılım bankalarının rekabet gücünü arttırmak ve haksız rekabeti önlemek, bankacılık sektörünün ve mesleğinin gelişimine katkı sağlamaktır (TKBB, 2019).

4.1. Türkiye Bankalar Birliği'nin Kuruluşu ve Kanuni Dayanağı

1958 yılında kurulan TBB'nin merkezi İstanbul'da bulunmaktadır. Birliğin faaliyetlerini 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve bu kanuna istinaden hazırlanan yönetmelikler düzenlemektedir. Bir meslek kuruluşu olan TBB, tüzel kişiliğe haiz kamu kuruluşu niteliğindedir (TBB, 2019).

4.2. Türkiye Bankalar Birliği'nin Yönetimi, İşleyişi ve Mali Yapısı

TBB'nin yönetimi, işleyişi ve mali yapısı 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Türkiye Bankalar Birliği Statüsü'nde ayrıntılı şekilde belirlenmiştir. Söz konusu yönetmeliğe göre:

Birliğin ana organlarını genel kurul, yönetim kurulu ve denetçiler oluşturmaktadır. Birliğin karar organı olan genel kurul üye bankaların temsilcilerinden oluşmaktadır. Genel kuruldaki oy kullanma işlemlerinde her üye bankanın temsilcisinin kullandığı oyun etki gücü birbirinden farklıdır. Bankanın aktif büyüklüğünün sektördeki payı arttıkça genel kuruldaki temsilcisinin kullandığı oyun da etki gücü artmaktadır.

Birliğin yürütme organı olan yönetim kurulu genel kurul tarafından belirlenmektedir. Yönetim kurulu; yatırım ve kalkınma bankalarından bir, mevduat bankalarından on iki, toplamda on üç üyeden oluşmaktadır. Yönetim kuruluna mevduat bankaları arasından üye seçilirken üye bankaların aktif büyüklükleri etkili olmakta; sektör içinde üye bankanın aktif büyüklük sırası yükseldikçe TBB yönetim kurulunda yer alma olasılığı artmaktadır.

Birliğin bütün hesap ve işlemlerini denetlemekle görevlendirilen denetçiler genel kurul tarafından seçilmekte ve 2 yıl süre ile görevde kalmaktadır. Denetçi seçiminde yönetim kurulu üye seçimine benzer bir süreç işletilmektedir.

TBB'nin diğer birimlerini genel sekreterlik ve danışma kurulu oluşturmaktadır. Genel sekreter yönetim kurulu tarafından atanmaktadır. Danışma kurulu üyeleri, birliğin yönetim kurulunda yer alan bankaların kendi yönetim kurulları tarafından seçilmektedir. Danışma kurulu, birliğin yönetim kurulunun danışma birimidir.

Birliğin gelirleri beş ana kalemden oluşmaktadır. Bunlar; üye bankaların genel kuruldaki oyunun etki gücüne göre belirlenen masraf iştirak payları, bankaların faaliyete geçerken ödedikleri tek seferlik sisteme giriş aidatları, bir önceki yıldan devreden gelirler, bağışlar ve sair gelirlerdir.

4.3. Türkiye Bankalar Birliği'nin Görev ve Sorumlulukları

TBB'nin görev ve sorumlulukları 17 Temmuz 2006 tarih ve 26231 sayılı Türkiye Bankalar Birliği Statüsü'nde ayrıntılı şekilde açıklanmıştır. Söz konusu görev ve sorumluluklar 10 madde de özetlenebilir:

- Bankacılık sektörünün ve mesleğinin gelişimine katkı sağlamak,
- Bankaların hak ve menfaatlerini korumak, onları temsil etmek ve bankalar ile kamu arasında iletişim kanalı oluşturmak,
- Bankalar arasında haksız rekabeti önlemek ve rekabeti canlandırarak sektörün gelişimine katkı sağlamak,

- Bankacılık etik kurallarını ve bankaların reklamlarında uyması gereken kriterleri BDDK'nın uygun görüşünü alarak belirlemek, söz konusu kriterlere ve kurallara bankaların uyumunu sağlamak,
- Bankacılık sektörünün ulusal ekonominin gelişimine katkı yapmasını sağlamak,
- Banka ile müşterisi arasındaki anlaşmazlıklarda tahkim görevini yürütmek,
- Bankacılık sektörü hakkında kamuoyunu bilgilendirmek,
- Kamu otoritesini temsilen BDDK tarafından alınan kararların uygulanmasını izlemek ve BDDK tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek,
- Birliğin aldığı kararlara uymayan üye bankaya idari para cezası vermek,
- Üyelerin ortak menfaatine zarar verecek nitelikte alınan yönetim kurulu kararlarının iptaline ilişkin dava açmak.

5. Banka Birlikleri ve Düzenleme-Denetleme İlişkisi

Banka birlikleri; bankacılık sektörünün gelişimine katkı sağlamak amacıyla politikalar oluşturan, bu doğrultuda kararlar alan ve üye bankaların bir araya gelmesiyle oluşan organizasyonlardır. Banka birlikleri faaliyette bulunduğu ülkedeki bankaları temsil eden çatı kuruluşlardır. Bu doğrultuda banka birlikleri üye bankaların çıkarlarını gözetmekte, onları başta düzenleyici otorite olmak üzere diğer ilgililere karşı temsil etmektedir.

Bankacılık krizlerinin önlenmesinde bir meslek birliği statüsündeki banka birlikleri kamu otoritesince gerçekleştirilen denetleme süreçlerine dâhil edilerek tamamlayıcı bir rol üstlenebilir (Şen, 2011: 210; Pestoff, 2009: 179). Örneğin Şen (2011) finansal istikrarın sağlanması ve bankacılık sektöründe demokratik katılım sorununun çözümü için yaptığı çalışmada banka birliklerinden yararlanmışır. Çalışmada, Türk bankacılık sektörü için bir meslek birliği olan Türkiye Bankalar Birliği (TBB) kullanılmışır. Şen, TBB'yi kamu otoritesini temsil eden Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ile piyasada faaliyette bulunan bankaların arasına konumlandırılmışır (Şekil 1). Ancak çalışma, bankacılık krizlerinin önlenmesinde ve finansal istikrarın sağlanmasında banka birliklerinin sadece otokontrol ve demokratik katılıma ilişkin görev ve sorumluluklarıyla ilgili önerilerle sınırlı kalmışır.

Şen'e (2011: 214) göre, kamu otoritesi bankaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetiminde karar alma süreçlerine TBB'yi dâhil etmelidir. Bankacılık sektörü için Şekil 1'deki gibi tasarlanacak bir organizasyon yapısının faydaları şunlardır:

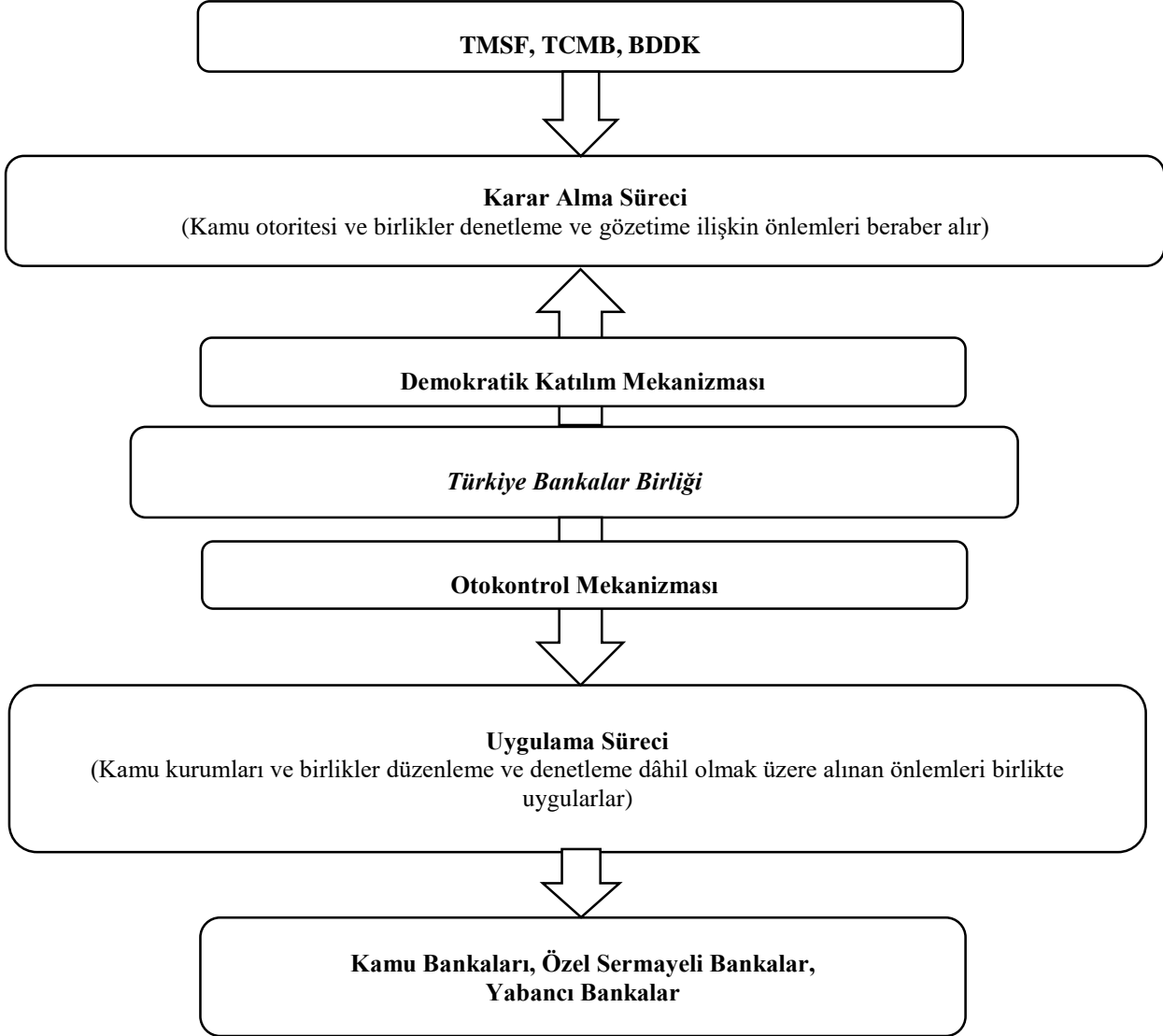
- Bankaların kamu otoritesiyle önemli bir iletişim kanalı oluşacak,
- Kamunun aldığı kararlara bankalar demokratik bir şekilde dâhil olacak,
- Kamu tarafından alınan kararların bankalarca içselleştirmesi sağlanacak,
- Bankacılık düzenlemelerine etkinlik kazandırılacak.

Aşırı kâr güdüsüyle motive olan finansal kuruluşlar bankacılık krizlerini önleyici geleneksel tedbirler yetersiz bırakabilmektedir. Kâr maksimizasyonu güdüsüyle hareket eden bankaların davranışlarının önceden kestirilmesi, olası bankacılık krizlerini önlemek için büyük önem taşımaktadır. Bir bankanın davranışının tahmin edilmesi aynı güdüyle hareket eden başka bir banka veya banka birlikleri tarafından mümkün olabilir. Kısacası bir bankanın aşırı kâr uğruna neler yapabileceğini en iyi aynı sektörde ve aynı güdüyle hareket yer alan diğer banka ve banka birlikleri bilebilir. Kay'a (2015: 48) göre, bankacılık sektöründe yer alanlar sektör hakkındaki olası riskleri önceden kestirebilir. 2008 küresel finansal krizi öncesi kredi genişlemesinin zirveye ulaştığı dönemde mortgage balonu oluşmuş ancak finansal kuruluşlar arasında kârlılık yarışı devam etmiştir. Bu durumu eski Citibank Finansal İşler Müdürü (CFO - Chief Financial Officer) Chuck Prince "Müzik çaldığı sürece kalkıp dans etmek zorundasınız. Biz hala dans ediyoruz." cümlesiyle özetlemiştir. Prince kısaca sürecin normal olmadığını ancak piyasadan

ayrışamadıklarını belirtmiştir. 2008 küresel finansal krizin patlak vermesiyle Prince işini kaybetmiş, Citibank da kurtarma operasyonlarıyla hayata tutunmuştur.

Kamu otoritesinin bankacılık sektörüne ilişkin aldığı kararlar veya hazırlanan yasal düzenlemeler bankalar tarafından benimsenemeyebilmektedir. Bankaların bankacılık sektörüne ilişkin kararların alınma sürecine dâhil edilmesi alınan kararların bankalarca içselleştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu sebeple bankaların meslek birlikleri aracılığıyla kamusal süreçlere demokratik katılımının sağlanması bu çalışmanın önemli önerilerinden biridir.

Şekil 1: Bankacılık Sektöründe İstikrarın Sağlamasında ve Demokratik Katılım Sorununun Çözümünde TBB'nin Rolü



Kaynak: (Şen, 2011, s.217)

6. Türkiye Bankalar Birliği'nin Bankacılık Krizlerinin Önlenmesinde Üstlenmesi Gereken Tamamlayıcı Roller

2001 Türk bankacılık krizi ve 2004 yılında yayınlanan Basel II kriterleri Türkiye'de bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi sürecini büyük oranda şekillendirmiştir. 2001 Türk bankacılık krizinin ortaya çıkardığı maliyet bankaların sıkı bir şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda Basel II kriterlerinden yararlanarak hazırlanan ve 2005 yılında yayınlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu Türkiye'de bankaların düzenlenmesi ve

denetlenmesinde ana çerçeveyi oluşturmaktadır. Kanun, bankaların genel denetim sürecini ve denetimde yer alacak kuruluşları ana hatlarıyla açıklamaktadır.

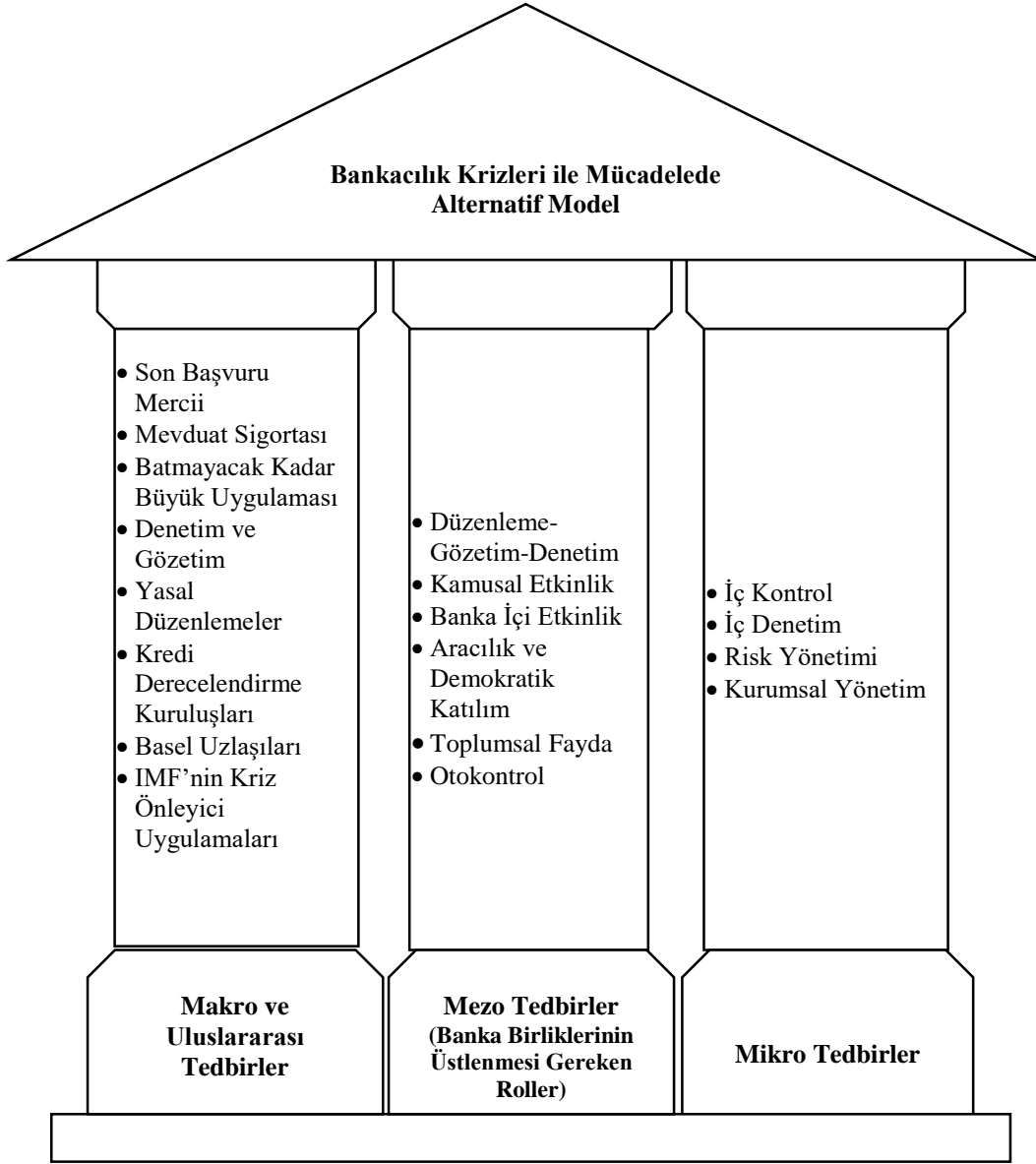
5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda açıklanan bankaların genel denetim süreci makro ve mikro denetim olarak sınıflandırılabilir. Makro denetimde BDDK murakıpları aracılığıyla gerçekleştirilen *kamusal denetim* ve yine BDDK tarafından yetkilendirilmiş bağımsız denetim kuruluşlarınca gerçekleştirilen *bağımsız dış denetim* bulunmaktadır. Mikro denetimde ise bankaların kendi bünyesinde istihdam ettiği müfettişlerce gerçekleştirilen *iç denetim* bulunmaktadır.

2008 küresel finansal krizi; finansal kuruluşların özellikle aşırı kâr hırsı sebebiyle ihtiyati politikalarından uzaklaştığını, toplumsal faydayı gözetmediğini, kamusal denetimi ve gözetimi aşmak amacıyla araç ve yöntemler geliştirebildiğini göstermektedir. Bu yüzden geleneksel tedbirlere ilaveten bankacılık krizlerinin önleminde daha radikal tedbirlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda TBB'nin geleneksel tedbirlere etkinlik kazandıracak tamamlayıcı görev ve sorumluluklar üstlenmesi bu çalışmanın başlıca önerilerindedir. TBB'nin örnek ülke uygulamalarında olduğu gibi Türkiye'de bankacılık krizlerini önleyici kamusal tedbirlere etkinlik kazandıracak tamamlayıcı rolleri bulunmamaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye'de olası bankacılık krizlerini önlemek için TBB'nin birçok rol üstlenmesi gerektiği düşünülmektedir. TBB'nin üstleneceği bu roller bankacılık krizlerini önleyici geleneksel tedbirleri tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. *Mezo tedbirler*⁴ olarak da isimlendirilebilecek bu tedbirler Şekil 2'de gösterilmiştir. Bu çalışma kapsamında önerilen bu yeni yapı; sacayağı şeklinde, daha sağlam, ayakları yere basan, birbirini tamamlayan ve daha etkin bir tedbir seti niteliğindedir.

⁴ İngilizce meso kelimesinden türetilen mezo kavramı, İngilizce'de orta veya orta düzey anlamında kullanılmaktadır (Oxford Dictionary, 2019). Mezo; mikro ve makronun arasında kalan orta düzeyi temsil etmektedir. Finansal kriz literatüründe makro ve mikro kavramları çokça kullanılmaktadır.

Şekil 2: Bankacılık Krizlerinin Önlenmesini Amaçlayan Yenilikçi Bir Yaklaşım



Kaynak: (Balkan, 2021, s.115)

Bankacılık sektöründe mezo tedbirlerin hayata geçirilmesinin bazı faydaları olacaktır. Meslek birliklerinin görev ve sorumluluklarını arttırarak ortaya çıkacak bu faydalar çalışmanın önemli iddialarıdır. Bunlar:

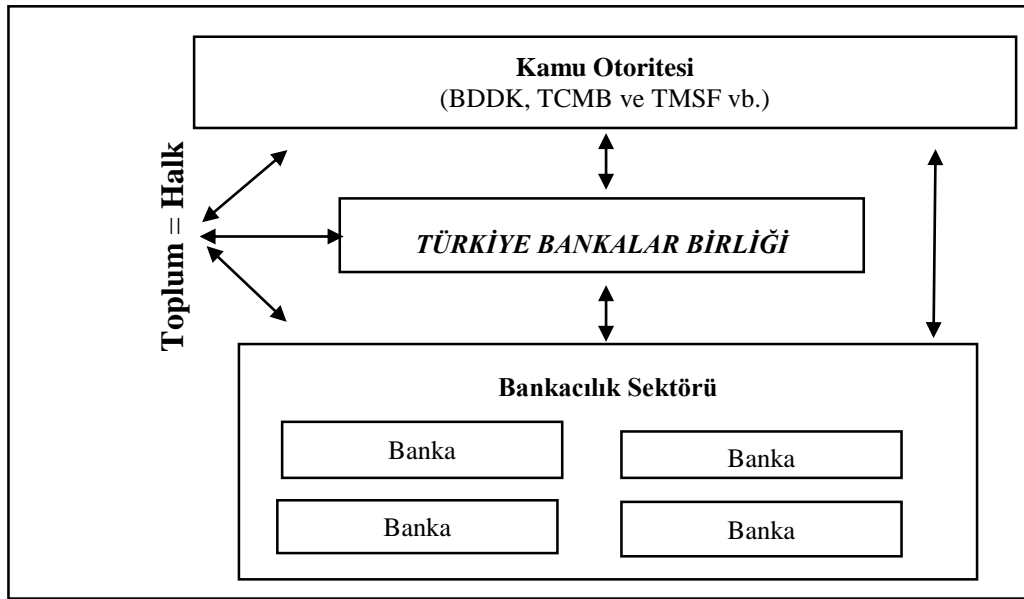
- Mevcut denetim süreçlerinin etkinliği artar,
- Önemli bir otokontrol mekanizması oluşur,
- Bankacılık krizlerinin önlenmesinde makro ve uluslararası ile mikro tedbirlerin etkinliği artar,
- Bankalar ile kamu arasında (mikro ve makro arasında) ileri-geri besleme süreci işletilir,
- Reel sektörde çıkarları korunur,
- Toplumsal fayda gözetilir,
- Bankaların kamusal süreçlere demokratik katılımı sağlanır,
- Düzenlemelerin ve denetimin içselleştirilmesi sağlanır,
- Aşırı kâr hırsı azalır,

- Sektörde zarar verici spekülasyonlar önlenir,
- Bankalar arası zarar verici rekabet azalır,
- Kamu denetiminin yükü azalır,
- Bankacılık etiğine uyum gözetilir.

6.1. Türkiye Bankalar Birliği'nin Düzenleme-Gözetim-Denetim İlişkin Rolü

Bankacılık krizlerinin önlenmesinde düzenleme-gözetim-denetim kamu otoritesinin asli sorumluluklarındandır. Düzenleme-gözetim-denetim aksaklıkları 2008 küresel finansal krizinin ana nedenlerindedir. Bankacılık sektörünün düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetimi süreçlerinde bankalar ile kamu otoritesi arasındaki ilişkinin yönü genellikle kamu otoritesinden bankalara doğrudur. Bankalar kamu otoritesince alınan tek taraflı kararlar sebebiyle hareket alanlarının genellikle daraldığını ve kârlılıklarının olumsuz etkilendiğini düşünmektedir. Bu sebeple alınan kararları aşacak yöntem ve araçlar geliştirebilmektedir. Yeni yöntem ve araçlar alınan tedbirleri etkinlikten uzaklaştırmaktadır. Düzenlemelere, gözetime ve denetime ilişkin karar alma süreçlerine bankaların TBB aracılığıyla dâhil olması söz konusu süreçlerin amacına uygun hizmet etmesini sağlayabilir (Şekil 3). TBB bu faaliyetleri yürütürken bankaların toplumsal faydayı da gözetmelerini sağlamalıdır.

Şekil 3: Türkiye'de Bankacılık Krizlerinin Önlenmesine Yönelik Önerilen Banka Düzenleme, Gözetim ve Denetim Yapısı



Kaynak: (Balkan, 2021, s.125)

Bankalar TBB aracılığıyla düzenleme faaliyetlerine dâhil edilebilir. Bu durum hem kriz önleyici prokatif düzenlemelerin oluşmasına hem de bu düzenlemelerin bankalarca içselleştirilmesine katkı sunabilir. Düzenleme faaliyetlerinde ortaya çıkan bu yapı denetim ve gözetim faaliyetlerine de proaktif bir yapı kazandırır.

Türkiye'de bankaların kamusal denetimi BDDK başkanı tarafından belirlenen, içerisinde BDDK uzmanlarının yer aldığı bir ekip tarafından gerçekleştirir (Bankacılık Kanunu, 2005: 95). Bu denetim ekibine TBB'den bir veya birkaç uzmanın dâhil edilmesi denetim sürecine büyük etkinlik kazandırabilir. TBB'nin mesleki inceliklere hâkim konumu kamunun denetim faaliyetlerini daha işlevsel hale getirebilir. Tarihi bir örnek niteliğindeki Osmanlı Lonca Teşkilatı'nda olduğu gibi uzmanlık isteyen meslek gruplarında hilenin, usulsüzlüğün veya mesleğe zarar verecek faaliyetlerin tespiti ancak aynı meslek grubunda yer alanlar tarafından gerçekleştirilebilmektedir.

Bu kapsamda TBB'nin BDDK'nın denetim sürecine dâhil edilmesi kamusal denetime etkinlik kazandırabilir ve aynı zamanda bankacılık krizlerine karşı proaktif bir önlem oluşturabilir.

6.2. Türkiye Bankalar Birliği'nin Kamusal Etkinliğe İlişkin Rolü

TBB konum olarak kamu otoritesi ile bankalar arasında yer almaktadır. Bu konumundan dolayı TBB, kamu ile bankalar arasında önemli iletişim kanalı görevini ifa etmektedir. TBB'nin bu konumu bankacılık krizlerinin önlenmesinde kamunun alacağı tedbirlere etkinlik kazandırmak amacıyla kullanılabilir. Örneğin TBB bankacılık krizlerini önlemede kamunun alacağı tedbirlerin daha kapsayıcı olmasını sağlayabilir. TBB'nin aracı konumu ve bankacılık mesleğine hâkimiyeti; krizlerin tahmin edilmesi, var olan bir krizin yayılmasının engellenmesi ve yönetilmesi süreçlerine etkinlik kazandırabilir. TBB bankacılık krizleriyle mücadelede devletin alacağı tedbirlere karşı sektördeki önyargıyı azaltabilir. Bu durum bankacılık krizlerini önlemede devletin alacağı tedbirlerin daha hızlı uygulanmasını sağlayacaktır.

6.3. Türkiye Bankalar Birliği'nin Banka İçi Tedbirlere İlişkin Rolü

Bankacılık krizlerinin önlenmesinde banka içi tedbirler kurumsal yönetim ile iç sistemler kapsamındaki iç denetim, iç kontrol ve risk yönetimidir. Bankalardan bu tedbirlerin işletilmesi kamu otoritesince istenmekte ve yönetmeliklerle düzenlenmektedir. Bu tedbirlerin öncelikli amacı bankacılık krizlerini önlemek değildir. Tedbirlerin öncelikli amacı finansal istikrarın sağlanması, sisteme olan güvenin korunması ve bankalarda kârlılığın sürdürülebilmesidir.

Xu vd.'ne (2019: 32) göre, bankalarda yüksek kâr riski düşürür. Kâr, bankalarda olumsuz şoklara karşı tampon oluşturma eğilimindedir. Banka kârlılığının seviyesi finansal istikrar için önemlidir. Ancak yazarlara göre kârın nereden ve nasıl elde edildiğine dikkat edilmelidir. Aksine Nouy (2017)'a göre, bankaların aşırı kâr güdüsüyle hareket etmesinin ve büyümesinin bazı olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bunlar:

- Bankaların kâr güdüsüyle giriştikleri rekabet zayıf bankaları olumsuz etkilemektedir. Artan rekabet zayıf bankaların sermaye tamponu oluşturma konusunda daha az kapasiteye sahip olmalarına sebep olur. Bu durum zayıf bankaları daha riskli yatırımlara yönlendirir.
- Bankacılık sektöründe gerçekleşen aşırı kâr yetenekli çalışanları finansal piyasalara çeker. Bu durum diğer sektörleri ve ekonominin genelini olumsuz etkileyebilir.
- Bankacılık sektörünün aşırı kâr elde etmesi ve büyümesi ekonominin borçlu olduğunun göstergesidir.
- Bankacılık sektörünün büyümesi ekonomiler için iyi bir performans göstergesidir. Ancak olası bir bankacılık krizinde ortaya çıkan maliyet de yüksek olacaktır.

Risk-getiri ilişkisi sebebiyle bankalarda yüksek kârlılığa dikkat edilmelidir. Bankalarda yüksek kârlılık öngörülemeyen riskleri işaret edebilir. Bu durumu banka denetçileri sürekli göz önünde bulundurmalıdır (Hale, 2019). Dolayısıyla banka hissedarlarının banka üst yönetimine daha fazla kâr için yaptığı baskının kriz önleyici banka içi tedbirleri olumsuz etkilemesine izin verilmemelidir.

TBB bankalarda yüksek kâr arzusunun sebep olduğu aşırı risk iştahını düşürmelidir. TBB'nin bu yönde uygulayacağı programlar banka içi tedbirleri daha işlevsel hale getirecektir. Aynı zamanda bankalar arasındaki kârlılık yarışını ve zarar verici rekabeti önleyecektir. Bu durum bankacılık sisteminin kırılma noktasını da azaltacaktır.

6.4. Türkiye Bankalar Birliği'nin Otokontrol Sürecindeki Rolü

Bu çalışma TBB'nin bankaların aşırı kâr güdüsüyle gerçekleştirdiği yıkıcı rekabeti ve faaliyetleri otokontrol faaliyetleriyle düzenleyebileceğini iddia etmektedir. TBB'nin hâlihazırda bankalar arasındaki rekabeti düzenlemeye ilişkin görevleri vardır. Bankalar arasındaki aşırı kâr güdüsüyle

gerçekleşen rekabetin dizginlenmesi; riskli faaliyetleri engelleyecek, suistimalleri önleyecek, sektörü daha istikrarlı hale getirecek ve bankacılık krizlerinin gerçekleşme olasılığını azaltacaktır.

TBB bankaların sektöre zarar verebilecek faaliyetlerini engellemede bankalar arası bir otokontrol mekanizması oluşturmalıdır. Bu mekanizmada her banka adeta bir kontrol mercii olarak sektöre zarar veren diğer banka faaliyetlerini TBB'ye ve/veya BDDK'ya iletebilmelidir. TBB'nin oluşturacağı bu otokontrol mekanizması bankaların meslek etiğine aykırı faaliyetlerini önleyecektir. TBB'nin üye bankalardan herhangi birinin yönetim kurulunda alınan ve üyelerin ortak menfaatlerine zarar verebilecek kararlara istinaden hâlihazırda dava açma yetkisi bulunmaktadır (Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, 2006: 4).

6.5. Türkiye Bankalar Birliği'nin Aracılık ve Demokratik Katılıma İlişkin Rolü

TBB, kamu otoritesi ile bankalar arasında önemli bir iletişim kanalıdır ve taraflar arasında aracılık rolü bulunmaktadır. Bu aracılık etkisinin işlevselliğinin artırılması bankacılık krizlerinin önlenmesinde olumlu bir etki oluşturabilir. TBB, aracılık rolü kapsamında banka ile kamu otoritesi arasındaki iletişimi güçlendirmelidir. İletişimde yaşanan iyileşme devlet-banka dayanışmasını ve yardımlaşmasını arttıracaktır. TBB halihazırda banka ile müşterisi arasındaki ihtilaflarda hakem görevi üstlenmektedir. TBB'nin tahkimlik görevinin kapsamı genişletilmeli ve banka ile kamusal otorite arasındaki ihtilafları da kapsamalıdır.

Bankacılık krizleri kamusal otoritenin finansal piyasalarla ve kuruluşlarla uyumunun yetersizliğini ortaya çıkarmaktadır. Bankacılık krizlerinin önlenmesinde kamusal otorite ile bankalar arasındaki uyumun seviyesi önemli bir etkidir. Bankacılık krizleri demokrasilerin ilerlemesine pozitif katkı sunmaktadır. Yaşanan krizler kamusal otoritenin daha demokratik süreçleri işletmesini tetiklemektedir. Ayrıca bankacılık krizlerinin önlenmesinde demokratikleşme önemli teşvikler oluşturmaktadır (Gath, vd., 2019: 20). Andersson (2016: 145)'a göre, büyük bankacılık krizleri kamusal otoritenin finansal piyasalarla uyumunu geliştirmekte; hesap verebilirliğine katkı sağlamaktadır.

TBB'nin; BDDK, TMSF, TCMB ile bankalar arasındaki konumunun geliştirilmesi, bu kuruluşların bankalarla uyumunu ve iletişimini geliştirecektir. Bu durum aynı zamanda bankaların kamusal süreçlere demokratik katılımını sağlayacaktır. Bankaların düzenlemelerin hazırlanma sürecine dâhil edilmesi düzenlemelerin bankalarca içselleştirilmesini sağlayacaktır. Bu yapı aynı zamanda kamunun denetim ve gözetim rolünün etkinliğini arttıracaktır. Demokratik katılım süreci; düzenlemelerin, gözetimin ve denetimin etkinliğini arttıracaktır. Artan etkinlik bankacılık krizlerinin önlenmesine pozitif katkı sunacaktır.

6.6. Türkiye Bankalar Birliği'nin Toplumsal Faydaya İlişkin Rolü

TBB, bankaların toplumsal faydayı gözetmesini sağlayabilir. TBB'nin bu kapsamda üstlenmesi gereken roller şu şekildedir:

- Bankaların topluma zarar verici, spekülâtif faaliyetlerini önlemek,
- Reel sektörün çıkarları korumak,
- Bankalar ile toplum arasında sosyal bir diyalog kanalı oluşturmak.

Bankacılık krizleri vergi mükelleflerine büyük maliyetler yüklemektedir. Özellikle *batmayacak kadar büyük* veya *batmayacak kadar önemli* uygulamaları kapsamında bankalara sağlanan likidite vergi mükelleflerince finanse edilmektedir. TBB'nin bankacılık krizlerinin önlenmesinde üstleneceği roller gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak toplumsal faydayı arttıracaktır.

7. Sonuç ve Öneriler

Bankacılık krizleri genellikle bankalarla ilgili birtakım problemler silsilesi veya söz konusu problemlerin belli bir eşiği aşması şeklinde tanımlanmaktadır. Bankacılık krizleri sosyal ve

ekonomik maliyetleri sebebiyle diğer finansal krizlere oranla daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir. Bankacılık krizlerinin oluşturduğu bu maliyet tarihsel süreçte söz konusu krizlerin tekrarlanmaması için birçok tedbir mekanizmasının geliştirilmesi çabalarını beraberinde getirmiştir. Başta son başvuru mercii ve mevduat sigortası sistemi olmak üzere birçok geleneksel tedbir mekanizması oluşturulmuştur.

Geleneksel tedbir mekanizmalarının varlığına rağmen özellikle 1980 sonrasında gerçekleşen bankacılık krizi sayısında ciddi artış yaşanmıştır. Bunun son örneklerinden biri 2008 küresel finansal krizidir. Küresel kriz özellikle geleneksel tedbir mekanizmalarının etkin şekilde işlediğine inanılan gelişmiş ekonomileri etkilemiştir. Bu durum geleneksel tedbir mekanizmalarının yetersizliğinin önemli bir kanıtıdır.

Bankacılık krizlerinin önlenmesi için daha radikal ve reformist uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışma kapsamında banka birliklerinin bankacılık krizlerinin önlenmesinde önemli roller üstlenebileceği vurgulanmaktadır. Banka birliklerinin geleneksel tedbirleri tamamlayıcı nitelikte üstleneceği ilave görev ve sorumluluklar ile bankacılık krizlerine karşı daha etkin bir araç seti oluşturulabilir. Bu kapsamda ilk olarak banka birliklerinin devlet ile banka arasındaki aracılık rolünün kapsamı genişletilmelidir. Aracılık rolü kapsamında devletin bankacılık sektörüne ilişkin karar alma süreçlerine bankaların demokratik katılımı banka birliklerince sağlanmalıdır. Demokratik katılımı devletin aldığı kararlar daha kapsamlı olacaktır. Ayrıca düzenlemelerin varlık sebeplerinin bankalarca içselleştirilmesi sağlanacaktır. Devlet tarafından alınan kararların bankalarca içselleştirilmesi bankacılık krizlerini önleyici geleneksel tedbirlere etkinlik kazandıracaktır. Örneğin bankaların düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi süreçleri daha etkin işleyecektir. Ayrıca bankaların iç sistemleri kapsamındaki iç denetim, iç kontrol ve risk yönetimi ile kurumsal yönetim süreçleri de iyileşecektir. İkincisi, banka birliklerinin görev ve sorumlulukları bankalar arasında otokontrol oluşturacak şekilde arttırılmalıdır. Üçüncüsü, bankacılık krizlerinin nihai olarak topluma (vergi mükelleflerine) maliyet yüklemesi sebebiyle bankaların toplumsal faydayı gözetmelerinin sağlanması banka birliklerince sağlanmalı ve takip edilmelidir. Kısacası banka birlikleri bankaların toplumsal faydayı gözeterek faaliyette bulunmalarını sağlamalıdır. Banka birliklerinin üstleneceği tüm bu ilave görev ve sorumluluklar hem kamunun bankacılık sektörüne ilişkin iş yükünü azaltacak hem de bankacılık krizlerini önleyici geleneksel tedbirlere etkinlik kazandıracaktır.

Çalışma bankacılık krizlerinin önlenmesinde literatüre önemli yenilikler getirmektedir. Bankacılık krizlerinin önlenmesinde bir meslek birliği olarak banka birliklerinden yararlanılması önemli bir yeniliktir. Bankacılık krizlerinin önlenmesi için getirdiği özgün önerilerle öncü bir nitelik taşıyan bu çalışma birçok çalışmanın önünü açmaktadır. Çalışma öncü nitelik taşıması ve hâlihazırda herhangi bir veri setinin bulunmaması sebebiyle sayısal bir analiz içermemektedir. Bu durum çalışmanın bir kısmını oluşturmakla birlikte sayısal analizler içerecek yeni çalışmaların yolunu açmaktadır. Ayrıca her iş kolunda olası usulsüzlükler ve ihlaller neticesinde kamunun önleyici rolü veya süreçteki yetersizliği tartışılmaktadır. Bankacılık krizleri nezdinde kamu otoritesinin banka birlikleri aracılığıyla iş yükünü azaltacak özgün öneriler içeren bu çalışma diğer iş kolları için de kullanılabilir. Çalışma tüm iş kolları için ilgili meslek birliklerinin görev ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi vesilesiyle özgün öneriler içerecek yeni çalışmalar için de bir kılavuz niteliğindedir.

Yazarlık Katkıları (Authorship Contributions): Ali Şen, İsmail Balkan, Baki Çakır.

Kaynakça

American Bankers Association. (2019). About us. Erişim adresi: <https://www.aba.com>.

Andersson, F. (2016). A blessing in disguise? banking crises and institutional change. *World Development*, 83, 135-147.

- Balkan, İ. (2021). *Bankacılık krizlerinin önlenmesinde bankalar birliğinin rolü ve Lonca Teşkilatı*. Yayınlanmamış doktora tezi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kütahya.
- Bankacılık Kanunu, *T.C. Resmî Gazete*, 5411, 19 Ekim 2005.
- Banks of Mexico Association. (2019). *Qué es la ABM*, Erişim adresi: <https://www.abm.org.mx/>.
- Bastı, E. (2004). *Kriz teorileri çerçevesinde 2001 Türkiye finansal krizi: Krizin finans sektörünün verimliliğine ve etkinliğine etkileri*. Yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Black, B., Kraakman, R. & Tarassova, A. (2000). Russian privatization and corporate governance: What went wrong?, *Stanford Law Review*, 52(6), 1731-1808.
- British Bankers Association. (2019). *About us*. Erişim adresi: <https://www.bba.org.uk/about-us/>.
- China Banking Association. (2019). *About us*. Erişim adresi: <http://www.china-cba.net/>.
- Çakıcı, E. (2001). 2000–2001 yılı ekonomik krizlerinin sebepleri ve sonuçları, *Yeni Türkiye Dergisi*, Eylül- Ekim Ekonomik Kriz Sayısı, 475–490.
- Demirgüç-Kunt, A. ve Detragiache E. (1998). Determinants of banking crises in developing and developed countries. *IMF Staff Papers*, 45(1), 81-109.
- Ersoy, H. (2012). Bankacılık krizlerinin yönetimi. *Maliye Finans Yazıları*, 1(94), 69-96.
- Evirgen, D. (2004). Arjantin krizinin nedenleri-sonuçları ve Türkiye karşılaştırması, *Mevzuat Dergisi*, 77. Erişim adresi: <https://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/04.htm>.
- Feldstein, M. (2002). Economic and financial crises in emerging market economies: Overview of prevention and management. *NBER Working Papers*, 8837.
- FSB. (2021). 2021 List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs). Erişim adresi: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231121.pdf>.
- Gath, B. K., Méon, P. G. ve Weill, L. (2019). Do banking crises improve democracy?. *Working Papers CEB*, Université Libre de Bruxelles, 19-009, 1-31.
- Hale, T. (2019, 14 Ağustos). Rethinking bank profitability. *Financial Times*.
- IMF. (2022). World economic and financial surveys-world economic outlook-database-weo groups and aggregates information. Erişim adresi: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/02/weodata/groups.htm#ae>.
- Italian Banking Association. (2019). *About us*. Erişim adresi: <http://www.aifi.it/>.
- İnan, E. A. (2002). Arjantin krizinin sebepleri ve gelişimi. *Bankacılar Dergisi*, 42, 58-74.
- Japanese Bankers Association. (2019). *About us*. Erişim adresi: <https://www.zenginkyo.or.jp/>.
- Kay, J. (2015). *Other people's money – Masters of the universe or servant of the people?*. London: Profile Books.
- Kindleberger, C. P. (2004). *Cinnet, panik, çöküş – Malî krizler tarihi*. (N. Domaniç, Çev.), İstanbul: Scala Yayıncılık.
- Korea Federation of Banks. (2019). *About us*. Erişim adresi: <https://www.kfb.or.kr/>.
- Krugman, P. (2001). *Bunalım ekonomisinin geri dönüşü*. (N. Domaniç, Çev.), İstanbul: Literatür Yayıncılık.

- Leaven, L. ve Valencia, F. (2018). Systemic banking crises revisited. *IMF Working Paper*, WP/18/206, 1-47.
- Lindgren, C. J., Garcia, G. & Saal, M. I. (1996). *Bank soundness and macroeconomic policy*. Washington: International Monetary Fund.
- Nakatani, R. (2020). Macroprudential policy and the probability of a banking crisis. *Journal of Policy Modeling*, 42, 1169-1186.
- Nouy, D. (2017). Too much of a good thing? The need for consolidation in the european banking sector. *Speech At The VIII Financial Forum*, Madrid, Erişim adresi: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170927.en.html>.
- Ongun, T. (2012). 1980'lerden küresel krize dünya ekonomisi. *Ekonomik Yaklaşım*, 23(1), 39-76.
- Oxford Dictionary. (2019), *Oxford living dictionaries*. Erişim adresi: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/meso->.
- Pestoff, V. A. (2009). *A democratic architecture for the welfare state*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Sachs, J.D., Tornell, A. ve Velasco, A. (1996). Financial crises in emerging markets: The lessons from 1995. *Harvard Institute of Economic Research Working Papers*. 1759.
- Swiss Bankers Association. (2019). *About us*. Erişim adresi: <https://www.swissbanking.org/>.
- Şen, A. (2011). An analysis of the efficiency of associations in providing financial stability: The case of Turkish banking system. *Investment Management and Financial Innovations*, 8(1), 210-218.
- TBB. (2019). *Kuruluş*. Erişim adresi: <https://www.tbb.org.tr/tr/hakkimizda/kurumsal/hakkinda/kurulus/10>.
- The Associations of Banks in Malaysia. (2019). *About us*. Erişim adresi: <https://www.abm.org.my/>.
- The Brazilian Federations of Banks. (2019). *About us*. Erişim adresi: <https://portal.febraban.org.br/>.
- TKBB. (2019). *Görevleri*. Erişim adresi: <http://www.tkbb.org.tr/gorevleri>.
- TKBB. (2021). Türk finans sistemi ve katılım bankacılığı. Erişim adresi: <https://www.tkbb.org.tr/>.
- Turan, Z. (2011). Dünyadaki ve Türkiye'deki krizlerin ortaya çıkış nedenleri ve ekonomik kalkınmaya etkisi, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1), 56-80.
- Türel, O. (2010). Türkiye'de 1994, 2001 ve 2008-9 ekonomik krizlerinin karşılaştırmalı analizi. *Ekonomik Yaklaşım*, 21(75), 27-75.
- Türkiye Bankalar Birliği Statüsü, *T.C. Resmî Gazete*, 26231, 17 Temmuz 2006.
- Wade, R. (1998). The Asian debt and development crisis of 1997-?: Causes and consequences. *World Development*, 26(8), 1535-1553.
- Xu, T., Hu, K. ve Das, U. (2019). Bank profitability and financial stability. *IMF Working Paper*, WP/19/5, 1-54.