

TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE ÖNLEYİCİ, KISITLAYICI VE DENETLEYİCİ DÜZENLEMELERE GENEL BİR BAKIŞ¹

Yaşam DEMİR²
İlhan KÜÇÜKKAPLAN³

Özet

Ülke ekonomilerinin büyümesi ve gelişmesinde bankalar önemli bir paya sahiptir. Ancak bu önemin beraberinde getirdiği ülke ekonomisini tehdit edebilecek riskler bulunmaktadır. Bu riskler dikkate alındığında bankaların düzenlenmesi her ülke için önemli konulardan biri olmuştur. Basel Komitesi ve uluslararası otoriteler bankaların denetimine ilişkin standartlar ve direktifler yayınlamakta ve bu konunun önemine dikkati çekmektedir. Her ne kadar uluslararası düzenlemeler yayınlanmakta ve uygulanmasının yaygınlaşmasını sağlamaya yönelik politikalar olsa da her ülkenin kendi iç dinamiklerine yönelik mevzuata bağlı farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bu çalışmada bankacılık düzenlemeleri önleyici, kısıtlayıcı ve denetleyici düzenlemeler olarak sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmaya kapsamında Türk Bankacılık sistemindeki düzenlemelere yer verilmiş, genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bankacılık düzenlemeleri, Basel Standartları, Türk Bankacılık Sistemi.

Jel Sınıflandırılması: G20, G21, G29

AN OVERVIEW OF PREVENTIVE, RESTRICTIVE AND SUPERVISORY REGULATIONS IN TURKISH BANKING SYSTEM

Abstract

Banks in the growth and development of the national economy has a significant share. However, this could bring together some threatening risks to the country's economy. When these risks are taken into consideration, the regulation of banks has been one of the key issues for each country. The Basel Committee and international authorities have been introducing standards and directives relating to the supervision of banks and drawing attention to the importance of this issue. Although international regulations have been introduced and policies set to ensure widespread implementation, there are different applications depending on the laws of internal dynamics of each country. In this study, banking regulations are classified as preventive, restrictive and supervisory regulations. Regulations in Turkish Banking sector is taking place under the classification and a general assessment was made.

Key Words: Banking regulation, Basel Standards, Turkish banking system

Jel Classification: G20, G21, G29

¹ Bu çalışma, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalında 2016 yılında tamamlanmış olan “Bankacılık Düzenlemeleri Ve Sektör Kârlılığı İlişkisi: Türk Bankacılık Sektörü Üzerinden Bir İnceleme” başlıklı doktora tez çalışmasından faydalanılarak hazırlanmıştır.

² Dr., yasamdemir@hotmail.com

³ Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, ikkaplan@pau.edu.tr

GİRİŞ

Finansal sistem devletin en yoğun düzenlemeler yaptığı alanlardan biridir. Bu düzenlemeler bankacılık sektörü üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu durumun temel nedeni bankaların ülke ekonomisi için sistematik öneme sahip olmasıdır. Finansal piyasalardaki payı dikkate alındığında bankacılık sisteminde oluşacak olumsuzluklar ekonomiyi derinden etkileyebilmektedir. Ekonomik göstergelerdeki değişimlere karşı bankacılık sisteminin aşırı duyarlı olması ise piyasada kırılabilirliği arttırmaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası sermaye akışları, hızla gelişen teknoloji, ürün çeşitliliğindeki artış ve aşırı rekabet gibi dış faktörler de ülkede piyasa kırılabilirliklerine neden olabilmektedir. Özellikle 2007 yılında başlayan ve tüm ülke ekonomilerini olumsuz etkileyen küresel kriz, bankaların ve finansal kuruluşların taşıdıkları sistematik riskler nedeniyle yakından incelenmelerine yol açmış ve yeni düzenleme çalışmalarının doğmasına sebep olmuştur. Tüm bu faktörler değerlendirildiğinde, bankacılık sisteminin düzenlenmesi hem ulusal hem de uluslararası otoriteler tarafından öncelikli konulardan biri olmuştur.

Bankacılık alanının da en kapsamlı düzenlemeler Basel Komitesi tarafından yayımlanan Basel Standartları'dır. Bu standartlar bankacılık sisteminin düzenlenmesine ilişkin sermaye yeterliliği, bankaların çalışma esasları ve risk yönetimine ilişkin ilke ve yöntemleri kapsamaktadır. Ancak zamanla bu standartlar gelişen ve küreselleşen bankacılık sisteminin gözetimi, denetimi ve risklerin değerlendirilmesinde yetersiz kalmış ve Basel III standartları gündeme gelmiştir. Ülkelerin bu uluslararası standartlarına uyum süreçleri farklılık göstermekte, bankaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetimi için kendi iç dinamiklerine göre farklı mevzuatlara sahip olabilmektedir. Nitekim Türkiye'de bankaların düzenlemeleri Bankacılık Kanunu esas olmak üzere ilgili Kanun'a ilişkin yönetmelikler ve tebliğler ağırlıklıdır.

Çalışmada öncelikle bankacılık düzenlemeleri önleyici, kısıtlayıcı ve denetleyici olarak değerlendirilmiş ve bu kapsamda düzenlemelere yer verilecektir. Bu sınıflandırma dikkate alınarak Türk Bankacılık sistemindeki düzenlemeler ele alınacaktır.

I. BANKACILIK DÜZENLEMELERİ

Finansal düzenlemelerde ağırlıklı olarak bankacılık sistemine odaklanılmaktadır. Bankaların ulusal ve uluslararası düzenleme otoritelerinin merkezinde yer almalarının nedenleri ise; finansal sistemdeki ağırlıkları, sistematik riske bağlı olarak krize neden olabileceği olasılıkları ve ekonomik büyümede tasarrufların üretime aktarılmasında sahip oldukları aracılık faaliyetleridir. Bu açıdan, bankacılık sistemi yapısal özellikleri nedeniyle finansal düzenlemelere daha çok konu olmaktadır.

Uluslararası ülkelerde yaşanan bankacılık krizlerinin etki alanının genişleyerek tüm dünya piyasalarını etkileyebilecek boyutta olabildikleri görülmüştür. Sonuç olarak krizlerin yaşanma sıklıkları son 10 yılda artış göstermiş ve etkisinin ortalama yaklaşık üç yıl sürdüğü ifade edilmektedir (Carstens vd, 2004: 31). Bankacılık sistemi ile ilgili 1970-2009 yılları arasındaki sürecin incelendiği çalışmada, 1970-2006 yılları arasında yaşanan krizlerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin GSYİH'nin %10 seviyelerinde direkt maliyete katlanmasına ve kamu borçlanmasında %16'lık bir artışa neden olduğu görülmüştür. Son dönemde yaşanan 2007-2009 yılları arasındaki küresel krizin maliyetinin ise GSYİH'nin %4,9 kamusal borçlanmada ise %23,9 seviyelerinde artışa neden olduğu görülmektedir (Laeven ve Valencia, 2010: 22-23). Özellikle bankaların kurtarılması için kamu destekleri, ilerleyen dönemlerde toplum refahı arttıracak kamu harcamalarının kısıtlanmasına neden olabilmekte ve devlet üzerinde artan bir borç yüküne neden olmaktadır. Krizlerin maliyetleri dikkate alındığında düzenlemelerin gerekliliği ve denetleyici düzenlemelerin önemi ayrıca odak noktası haline gelmektedir.

Finansal düzenlemelerin gerekçeleri; piyasa başarısızlıklarının engellenmesi, bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılması, tekeli piyasaların oluşmasının engellenmesi, negatif dışsallığın

etkisinin azaltılması ve toplumsal maliyetlerin en aza indirgenmesi olarak ifade edilmektedir (Brunnermeier vd., 2009: 1-2). Bankacılık düzenlemelerinin belirtilen gerekçelerine ek olarak sistematik risklere karşı piyasanın korunarak tasarruf sahiplerinin haklarının güvence altına alınmasını da amaçlamaktadır. Bu amaçlar kapsamında; uygulama alanları dikkate alındığında bankacılık düzenlemelerinin önleyici, kısıtlayıcı ve denetleyici düzenlemeler olarak üç grupta incelemek mümkündür.

I. I. Önleyici Düzenlemeler

Finansal piyasalarda bankaların neden olduğu krizler sona ermiş olsa bile ülke ekonomilerine etkileri daha uzun süre devam etmektedir. Piyasa başarısızlığı olarak nitelendirilen bu durum sonrasında kaynak dağılımda dengesizlik, mali durumu kötüleşmiş bankalara yapılan kamu desteği ve iflas maliyetleri ülke ekonomilerine oldukça büyük ilave yük getirmiştir. Bu maliyetlerin azaltılması ve önenebilmesi için en çok düzenleme yapılan alan sermaye ve likidite yeterliliği olmaktadır. Sağlam bir bankacılık sisteminin temel göstergesi olarak kabul edilen yeterli likidite ve sermayeye oranları aynı zamanda makro ihtiyati tedbirler kapsamında finans sisteminin bütünsel istikrarının sağlanmasında önemli düzenlemeye konu araçlardır. Uluslararası piyasalarda faaliyet gösteren bankaların düzenlenmesi, denetimin sağlanmasına yönelik standartlar oluşturulması ve sistemin sağlıklı olması amacıyla Basel Komitesi tarafından düzenlenen Basel Standartları genel kabul görmüş ve birçok ülkede uygulanmaya geçilmiş düzenlemelerdir.

a. Asgari sermaye yeterliliği düzenlemeleri

Bankalar finansal piyasalarda likidite oluşturarak kaynak dağılımını sağlayan kuruluşlardır. Mevduat sahiplerinin tasarruflarından ağırlıklı sağlanan likidite kırılğan bir özelliğe sahip olup kriz dönemlerinde panik olunması durumunda bankalardan geri çekilebilen esnek bir kaynaktır. Bu tip durumlarda ise bankanın sahip olduğu sermaye düzeyi böyle bir likidite riskine karşılık en önemli güvencedir. Ancak bu sermaye tutarının gerektiğinden fazla ayrılması ekonomiye dâhil olmayan atıl fonların artışına neden olurken gerektiğinden az olması ise likidite riski karşısında bankanın iflasına neden olacak seviyede riskli olabilmektedir. Yüksek sermaye yeterlilik seviyesini sağlayamayan bankalar vadesi gelen mevduatlarının geri ödenmesinde sıkıntısı yaşayabilir ve bu durum bankaların kredi akışını olumsuz yönde etkileyerek bankaları riskli davranışlara itebilmektedir. Belirtilen olumsuzlukların gerçekleşmesini önlemek için optimal sermaye düzeyinin riskleri kapsayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir (Diamond ve Rajan, 2000: 42-43).

Sermaye yeterliliği ile ilgili Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) bünyesinde yer alan Basel Bankacılık Denetim ve Gözetim Komitesi tarafından oluşturulan standartlar, uluslararası bankacılık düzenlemeleri olarak birçok ülkede kabul görmektedir⁴⁵. Bu standartlar, bankacılık sistemine ilişkin denetim ve gözetim konularına yöneliktir ama bu standartların nihai amacı; uluslararası bankacılık sisteminde istikrarı sağlamak ve piyasalardaki rekabeti etkinleştirmektir. Bu amaçlar doğrultusunda, Basel Komitesi tarafından değişen finansal piyasaların ihtiyaçlarına göre sırasıyla Basel I, Basel II ve Basel III Uzlaşısı olarak düzenleyici kurallar yayınlanmıştır.

⁴ BIS (Bank for International Settlement) 17 Mayıs 1930 tarihinde İsviçre'nin Basel şehrinde kurulmuştur. Kuruluş amacı, Birinci Dünya Savaşı sonrasında yapılan Versay Antlaşması'nda belirtilen Almanya'nın ödeyeceği tazminatların dağılımını sağlanmaktır. Bu nedenle Uluslararası Ödemeler Bankası ismini almıştır. BIS daha sonraki süreçte ülkelerin merkez bankalarıyla işbirliği halinde çalışan, uluslararası bankacılık sisteminin düzenleyici kurumu olmuştur. http://www.bis.org/about/history_1foundation.htm (erişim tarihi: 11.11.2015).

⁵ Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi, 1974 yılında G-10 ülkeleri merkez bankaları tarafından kurulmuştur. Bankacılık denetim otoritesi olarak kabul edilen Komite, bankaların denetiminin iyileştirilerek güvenilir ve sağlam bir bankacılık sisteminin sağlanmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır. <https://www.bis.org/bcbs/> (erişim tarihi: 11.11.2015)

- Basel I uzlaşısı

Basel Komitesi tarafından 1988 yılında “Basel Sermaye Uzlaşısı” olarak yayınlanmıştır. Basel I standartlarının nedeni olarak uluslararası bankacılık piyasasındaki risk seviyesindeki artış gösterilmektedir. Bankalar, aşırı rekabet ortamında kârlılıklarını koruyabilmek için riskli, getirisi yüksek hedge fonlara yönelmişlerdir. Değişken enflasyon ve faiz oranları, küreselleşen dünya ekonomisindeki sermaye hareketlerinin serbestliği gibi etkenler de uluslararası bankacılık sisteminde istikrarsızlığa neden olmuştur. Belirtilen sebeplerden dolayı Basel I standartları, uluslararası bankacılık sisteminin istikrarını korumak ve denetimini sağlamak ve rekabet koşullarını iyileştirmek amacıyla düzenlenmiştir.

Riskli yatırımlardan kaçınılması ve ülkeler arası eşit şartlarda rekabet koşulunun oluşturulması için sermaye yeterliliği ve kredi riski konuları üzerinde durulmuştur (BCBS, 1988: 2-3). Sermaye yeterliliği hesaplanmasında öncelikle sermaye bileşenleri, tanımları net olarak ifade edilerek sınıflandırılmaktadır. Sınıflandırılan sermaye türleri risk çeşitlerine göre ağırlıklandırma yapılarak hedeflenen yeterlilik rasyosu hesaplanmaktadır.

Basel-I ilk aşamada, bankaların sermayesini üç sınıfa ayırmaktadır; ana sermaye, katkı sermaye ve sermayeden indirimler. Ana sermayenin alt bileşenleri birinci kuşak, katkı sermayesinin alt bileşenleri ise ikinci kuşak olarak tanımlanmaktadır (BCBS, 1988: 17)⁶. Bankanın sermayesinin en az %50’lik kısmının ana sermaye ve katkı sermayesi bileşenlerinden olması gerektiğini öngörülmektedir.

Basel Komitesi tarafından kredi riskleri, kolay ve anlaşılır olacak şekilde beş kademe olarak ağırlık derecesine göre %0, %10, %20, %50 ve %100 olarak sınıflandırılmaktadır. Krediler ve bilanço dışı varlıkların hangi kademe yer alacağı ayrıntılı olarak ifade edilmektedir. Kredi riskine ek olarak ülke transfer riski, hükümet dışındaki kamu sektörü alacakları ve teminat ve garantiler ile ilgili farklı yaklaşımlar benimsenmiştir. Bu yaklaşımlarda, OECD üye ülke bankaları için risklilik seviyesi diğer ülkelere göre daha düşük öngörülmektedir (BSCB, 1988: 21-22).

Basel I’ de risk ağırlıklı sermaye tutarının belirlenmesi sonrasında minimum sermaye yeterlilik seviyesi için tüm ülkelerde uygulanabilir olduğu düşünülen %8 olarak belirlenmiştir. İlk G-10 ülkelerinde yasal düzenlemelerle zorunlu uygulanmaya başlanan asgari sermaye yeterlilik oranı ilerleyen zamanlarda birçok ülke tarafından benimsenmiş ve ülkelerin yasal sermaye yeterlilik oranı olarak uygulamaya geçilmiştir (Barr ve Miller, 2006: 17).

Değişen piyasa ve ekonomik koşullar gereği ilk olarak 1991 yılında revize edilen Basel I, genel karşılıkların kapsamında değişiklik yapmıştır (BCBS, 1991: 1). İkinci değişiklik 1994 yılında yapılmıştır. OECD üye ülkelerin risk ağırlık seviyelerinin diğer üye olmayan ülkelere de az olması bu ülkelerde sermaye maliyetlerini arttırdığı gerekçesiyle bu uygulama eleştirilmiştir. Bu eleştiriler, OECD ülkelerinin risklilik seviyelerinin tekrar gözden geçirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Basel Komitesi, OECD üye ülkeler arasında son 5 yıl içinde dış borçlarının ödenmesiyle ilgili yapılandırma yapmış olan ülkelerin üye olmayan ülkelerin risk kategorisinde değerlendirilmesi yönünde değişiklik yapmıştır (BCBS, 1994: 1). Basel I’ de en önemli değişiklik ise kredi riskinin yanında piyasa riskinin de dikkate alındığı sermaye yeterliliği hesaplanmasının öngörülmüş olmasıdır. Üçüncü kuşak sermaye olarak değerlendirilen piyasa riskine karşılık kısa vadeli teminatsız sermaye benzeri varlıkları kapsamaktadır (BCBS, 1996: 7).

Finansal piyasaların hızla gelişmesi, uygulanan liberal politikalar, uluslararası bankacılığın artması sonucu küreselleşen piyasaların sorunlarına ve ihtiyaçlarının karşılanmasında Basel I standartları yetersiz kalmaya başlamıştır. Rekabetin artması ve ürün çeşitliliğinin fazlaşması bankaların faaliyetlerinin statik bir risk sınıflandırmasıyla ölçülmesinin yetersiz kaldığı görüşü bulunmaktadır. Bu eleştirilen riske duyarlı dinamik yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu kılmış ve

⁶ Birinci Kuşak (Tier 1) sermaye; ödenmiş sermaye, vergi sonraki geçmiş dönem karları, yasal yedek akçe kalemlerinden oluşmaktadır. İkinci Kuşak (Tier 2) ise; yeniden değerlendirme fonları, yayımlanmamış saklı fonlar, genel karşılıklar, sermaye benzeri kredilerden oluşmaktadır.

1999 yılında başlayan çalışmalar 2004 yılında sonuçlanmış, Basel II Uzlaşısı kamuoyuna açıklamıştır.

- Basel II uzlaşısı

Basel Komitesi tarafından 2004 yılında tartışmaya açılan Uzlaşısı 2006 yılında uygulamaya geçilmiştir. İkincil bir sermaye yeterliliğinden daha çok riskin yönetilmesini konusunda standart ve uygulamalardan oluşmaktadır. Basel I uzlaşısından temel farkı Basel II Uzlaşısı'nın riske duyarlı, piyasa disiplini dikkate alan sermaye yeterliliğinin belirlenmesinde daha sistematik bir yönetim şeklini öngörmesidir (Kashyap ve Stein, 2004: 1). Basel II ile birlikte OECD üye olan ve üye olmayan ülkeler arasındaki yükümlülük farkları ortadan kaldırılmıştır. Kredi riski, krediyi alan tarafların risklilik seviyesine göre belirlenmesi ve kredi derecelendirme notlarının dikkate alınması öngörülmüştür. Basel I'de hesaplanan kredi ve piyasa riskinin yanı sıra yeni Uzlaşısı ile birlikte operasyonel risk hesaplamaya dahil edilmiştir (BDDK, 2005: 3). Kredi riskinin hesaplanmasında ise içsel ve dışsal derecelendirme yaklaşımları öngörülmüş içsel derecelendirme tercih edildiğinde düzenleyici otorite tarafından denetlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Basel-II Uzlaşısı, asgari sermaye yeterliliği, denetim otoritesinin incelenmesi ve piyasa disiplini olmak üzere üç yapısal bloktan oluşmaktadır. Asgari sermaye yeterliliği olan ilk blok, risk ağırlıklı varlıklara göre sermaye düzeyinin belirlenmesi kapsamında kredi riski, operasyonel risk ve piyasa riskinin ölçülmesinde farklı yöntemleri içermektedir. Sermaye alt bileşenleri Basel I standartlarında belirtildiği gibi olup %8 olan asgari sermaye yeterlilik oranında değişiklik öngörülmemektedir. Denetim otoriteleri ile ilgili düzenlerin amacı, bankaların sadece sermaye yeterliliğine odaklanmayarak maruz kaldıkları riskleri daha iyi belirleyip izleyebilmesi için teknoloji ve yönetim açısından gelişmesini teşvik etmektir. Piyasa disiplini kapsayan üçüncü bloğun amacı ise bankaların sermaye ve risklilik seviyeleri ile ilgili Uzlaşısı'da belirtilen bilgileri kamuoyuyla paylaşılmasını sağlamaktır. Paylaşılacak bilgilerin belirli bir standartta tutulmasının amacı ise bankalar arasında rekabetin korunarak kamuoyu tarafından açıklanan bilgilerle bankaları karşılaştırabilmelerine olanak sağlamaktır.

Basel II Uzlaşısı birçok ülkede uygulamaya geçilmiştir ancak bazı noktalarda eleştirilmiştir. Ekonominin durgun olduğu dönemlerde riske dayalı sermaye yeterliliğinin kredi arzında dalgalanmalara neden olabileceği ifade edilmiştir. Kashyap ve Stein (2004), özellikle de bankacılık sisteminin gelişmekte olan ülkelerde durgunluk etkisini arttırdığı vurgulanmıştır. Bankaların içsel değerlendirme yöntemlerinde şeffaf olması, derecelendirme kuruluşların kendi çıkarlarına göre politik baskı nedeniyle şeffaf olamaması gibi risklere karşı savunmasız bir yapıya sahiptir (Decamps vd, 2004: 154; Rochet, 2004: 14).

2007 yılında yaşanan küresel kriz sonrasında bankacılık sisteminde yaşanan uluslararası olumsuzluklar Basel II kriterlerinin yeterli olup olmadığı sorusunu sorgulanmaya başlanmıştır. Bu yetersizlik durumu karşısında Basel Komitesi yaşanan kriz dönemlerinde sermaye tamponlarını güçlendirmeye yönelik düzenlemeler yaparak bankaların sermaye kalitelerinin arttırmasına teşvik etmeye çalışmıştır. Değişen koşullara göre yapılan düzenlemeler istenen yeterlilikte olamamış ve son olarak somut tedbirler içeren Basel III (Sermaye Ölçümü ve Standartların Uluslararası Uyumlaştırılması) düzenlemeleri Eylül 2010 tarihinde yayınlanmış olup 2018 tarihinde uygulanmaya başlanması öngörülmektedir.

- Basel III uzlaşısı

Basel-III Uzlaşısı ile birlikte döngü karşıtı makro ihtiyati tedbirlere yönelik düzenlemeler gündeme gelmiştir. Ekonomilerin büyüme dönemlerinde kredi genişlemesi büyüme ile ilişkili olarak artmakta, ekonomik daralma dönemlerinde ise kârlılıkların azalması, teminat yapılarının zayıflaması gibi nedenlerden dolayı kredi genişlemesinde yavaşlama ya da kredi hacminde daralmalar yaşanmaktadır. Bu daralmalar ekonomik beklentileri olumsuz yönde etkilemekte ve sistematik riski arttırmaktadır. Zaman boyutunda gerçekleşen bu döngüsellik neden olabileceği olumsuzları engellemek için döngü karşıtı finansal düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemelerin amacı finansal

sistemlerin makro göstergelerdeki olumlu ya da olumsuz değişikliklerde esnek bir yapıya sahip olunmasını sağlamaktır. Ekonomik büyümenin olduğu süreçlerde kredi genişlemesinin hızının yavaşlatılması ve aşırı risk alınmasının engellenerek daralma dönemlerinde riske duyarlılığının azalması öngörülmektedir. Bu kapsamda sermaye ile ilgili kısımda döngü karşıtı sermaye tamponlarının oluşturulmasına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Sermaye tamponları bankaların, ekonomik daralma dönemlerinde kredi döngüsü değişirken normal akışında kredi faaliyetlerini devam edebilmesine olanak sağlayacaktır. GSYİH ile kredi hacmi arasındaki oransal ilişki sermaye tamponlarının belirlenmesinde önemli bir kriter olarak öngörülmektedir. Nitekim geçmiş dönemlerde yaşanan bankacılık krizlerinin öncesinde ekonomilerde hızlı bir kredi genişlemesi yaşandığı görülmektedir (Haocong, 2011: 20-25).

Bahsedilen uluslararası bankacılık düzenlemelerde asıl amaç, sistematik riski oluşturan unsurların önceden belirlenerek piyasa başarısızlıklarının engellenebilmesi için tedbir alınabilmektir. Ancak geçmiş verilerin değerlendirilmesiyle yapılan hesaplamaların ve bu hesaplar doğrultusundaki öngörülen düzenlemelerin geçerliliği ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ülkelerin gelir seviyeleri, finansal piyasalarının sağlamlığı ve derinliği, kredilerin yapılarındaki farklı yoğunlaşmalar gibi faktörlerden dolayı değişebilmektedir. Bu nedenle Basel-III düzenlemelere geçiş 2018 yılına kadar uzatılmıştır.

Bankacılık piyasasının istikrarlı bir yapıya sahip olması için sermaye düzeyini destekleyici likide düzenlemelerine ihtiyaç duyulmuştur.

b. Likidite düzenlemeleri

ABD’de başlayarak uluslararası finansal kuruluşlar aracılığıyla tüm dünyayı etkileyen küresel krizle birlikte kontrol edilemeyen likiditenin uluslararası piyasalarda neden olabileceği olumsuzlukları tecrübe eden düzenleyici otoriteler sermaye yeterliliğinin yanı sıra likidite konusu üzerine odaklanmaya başlamışlardır. Banka başarısızlıklarının nedenleri arasında ani sermaye hareketleri, likidite bolluğu, bankanın aktif ve pasifleri arasındaki vade uyumsuzluğu (likidite riski) gibi riskler yer almaktadır. Bu risklerin kontrol edilmesi ve oluşabilecek olumsuzluklara karşı tedbirli olunması için Basel III standartları yön gösterici niteliğindedir.

Basel Komitesi tarafından 2008 yılında likidite riskinin ölçmesine yönelik bir çalışma yayınlamıştır. İlerleyen dönemlerde likidite karşılama oranı ve net istikrarlı fonlama oranı olmak üzere iki yeni değerlendirme ölçütü geliştirmiştir. Likidite karşılama oranı, 30 günlük süreçte nakit çıkışı ve nakit girişi arasındaki ilişkiyi aylık olarak hesaplanmasındır (BDDK, 2010: 8). Bunun nedeni, bankaların kısa dönemli likidite riskine karşı dayanıklılığının ölçülerek sorunlu ve dalgalı ekonomik süreçlere hazırlıklı olmasının sağlanmasıdır. Kısa dönemde yaşanabilecek ani fon çıkışlarını karşılayabilecek kaliteli, hemen likide dönüşebilecek varlıklara sahip olması amaçlanmaktadır. Net istikrarlı fonlama oranı ise bankanın bir yıllık mali dönem içerisinde bilanço dışı yükümlülüklerinden kaynaklanabilecek ani fon ihtiyaçlarını ve varlıkların likidite derecelerini değerlendirerek minimum tutulması gereken likidite seviyesinin daha iyi belirlenmesi için sınırlamalar getirmektedir (BSCB, 2011: 9).

Bankacılık sisteminde, sistematik riskten kaynaklanan olumsuzlukları engellemek amaçlı mikro ve makro ihtiyati tedbirlere yönelik düzenlemeler uluslararası düzenleyici kurumların öncülüğünde yapılmaktadır. Bununla birlikte tavsiye ve teşvik niteliğinde olan bu düzenlemeler ülkelerin iç dinamiklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Nitekim sermaye yeterliliği ile ilgili düzenlemelerde Basel standartları genel kabul görmüş olsa da likidite düzenlemeleri ülkeler arasında piyasa yapılarına göre farklılık gösterebilmektedir.

İstikrarlı sağlam bir finansal piyasalara sahip olmak için aynı zamanda önleyici düzenlemelerin yanı sıra kısıtlayıcı düzenlemelere de ihtiyaç duyulmaktadır.

I. II. Kısıtlayıcı Düzenlemeler

Bankacılık düzenlemeleri, piyasa ve rekabet yapısını korumak ve istikrarlı düzen sağlamak amacıyla bazı alanlarda sınırlamalar ve kısıtlayıcı tedbirler getirmektedir. Piyasa ve rekabet yapısını etkileyen söz konusu düzenlemelerde izin gerektiren koşullar; piyasaya giriş-çıkış, yeni banka şubesi açılması, devir-birleşme-satın alma işlemleri, kuruluş koşulları, bankacılık faaliyet çeşitliliği hususlarıdır (Greenbaum ve Thakor, 2006: 443).

a. Piyasaya giriş-çıkış ve faaliyet sınırlamaları

Bankacılık faaliyetlerinin içeriği, çeşitliliği ve özellikleri ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bunun nedeni, düzenleyici otoritenin banka tanımı kapsamındaki kuruluşlarının faaliyet alanını belirlemede uyguladıkları farklı politikalarıdır. Bankaların faaliyetlerini sınırsız, sınırlı, izine tabi ve yasaklanmış faaliyetler olarak sınıflandırmak mümkündür (Barth vd., 2006a: 104-105).

Bankaların faaliyetlerinin sınırlandırılmasının en önemli nedenlerinden biri denetimin etkinliğinin artırılmasıdır. Düzenlemelerin temelinde sistematik riskin azaltılarak bankacılık piyasasının etkin ve istikrarlı büyümesinin sağlanması amaçlanmaktadır ancak, son dönemlerde yaşanan krizler sebebiyle yeni düzenlemelerde bankaların faaliyetlerinin sınırlandırılarak finans piyasasında batırılmayacak kadar büyük (big-too-fail) kuruluşlarının oluşması ve geniş faaliyet alanı nedeniyle oluşabilecek sorunların birden fazla sektöre yayılmasının engellenmesi amaçlanmaktadır (Barth vd., 2009: 13). Bu kapsamda, bankaların temel varoluş nedeni olan aracılık faaliyeti üzerinde yoğunlaşmaları ve getirisi yüksek risk ağırlıklı işlemlerden sakınmaları sağlanmaya çalışılmıştır.

Bankacılık ana faaliyet alanı dışında sermaye piyasaları, sigorta sektörü ve gayrimenkul piyasalarında faaliyet gösterebilmektedir. Ülkeler arası uygulamalara bakıldığında bu üç sektör açısından temel farklılıklar bulunmaktadır. Barth vd. (2009) çalışmalarında, ülkeleri gelir seviyelerine göre yüksek gelir seviyeli, yüksek orta gelir seviyeli, düşük orta gelir seviyeli ve düşük gelir seviyeli şeklinde gruplandırarak menkul kıymet işlemleri, sigorta işlemleri ve gayrimenkul yatırımı alanlarındaki ülkelerin uyguladıkları faaliyet sınırlamalarını incelemiştir. Menkul kıymet faaliyetleri en az kısıtlanan alan olmasına karşın gayrimenkul alanında yatırım ve yönetim en çok kısıtlanan faaliyetler arasında yer almaktadır. Genel ifadeyle yüksek gelirli ülkelerde daha az kısıtlamalar olduğu gözlenmektedir. Almanya, Lüksemburg, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde ise bahsedilen üç faaliyet alanında herhangi bir kısıtlama ya da sınırlandırma bulunmamaktadır.

Lisanslama ile ilgili faaliyet alanlarının belirlenmesinden sonra bu faaliyetleri gerçekleştirecek kişi ve kurumlarının belirlenmesi piyasa yapısını şekillendiren bir düzenleme şeklidir. Bankacılık sistemine giriş ve çıkışların izine tabi olması, yabancı sermaye konusunda ortaklık yapısına ilişkin belirleyici düzenlemeler piyasanın rekabet düzeyini doğrudan etkileyebilmektedir (Sharma vd., 2003: 8). Bankaların girişlerinin izine tabi olması, düzenleyici otoritenin sistemde piyasasını bozmayacak nitelikte, teknolojik alt yapısını tamamlamış, yeterli sermaye tutarını karşılayabilen, yetkin ve deneyimli banka yöneticilerinin sorumluluğunda sistematik risk olasılığını azaltacak yönde faaliyet gösteren bankaların piyasada olmasını sağlamak amacındadır. Yabancı sermayeli bankaların faaliyet göstermesine yönelik ülkelerde belirli yasaklayıcı ve sınırlandırıcı düzenlemeler bulunmadığı ifade edilebilir. Dünya Bankası'nın (2008) raporunda, ülkelerin bankacılık sistemine yönelik yabancı sermaye giriş şekillerinde ise bankaların son dönemlerde yeni bir banka kurma şeklinde değil bağlı ortaklık ya da şube aracılığı ile faaliyetlerini sürdürdükleri ve devir-satın alma yoluyla piyasaya girdikleri ifade edilmektedir. Bu konuda ise belirli bir yazılı düzenleme olmamasına karşın ülke politikaları gereği bağlı ortaklık kurulması ve belli bir sermaye ile faaliyet göstermeleri tercih edilebilmekte ve izinler bu konuda yönlendirilme yapılarak ya da geciktirme gibi uygulamalara maruz kalınmaktadır. Bu uygulamalar yabancı sermayenin ülke tercihlerinde olumsuz etkiye neden olabilmektedir (Cerutti vd., 2007: 1685).

Aynı şekilde, iflas gibi piyasada yayılma yetkisi oluşturarak sisteme duyulan güvenin zarar görmemesi için piyasadaki çıkışlarda farklı düzenlemeler getirilmektedir. Bu konuda düzenleyici

otorite banka yönetimi devir alabilmekte; ancak, kamuya olan maliyeti dikkate alındığında ve serbest piyasa koşulları düşünüldüğünde piyasadan çıkışların olmaması rekabeti olumsuz etkileyebilmektedir.

Kuruluş ve faaliyet izinlerinin yanı sıra bankaların düzenleyici otoritenin müdahalesi olmaktadır. Faaliyet alanları ve kuruluş şekillerinin düzenlenmesi tek başına istenen sonuç için yeterli değildir. Hissedarların, riske karşı duyarlılıkları bankaların politikalarının oluşmasında belirleyici bir faktördür. Banka yöneticileri, düzenleyici otorite ve hissedar arasında çıkar çatışması yaşanabilmektedir. Piyasa riskinin arttığı koşullarda hissedarların sermayeden beledikleri getiri oranı da haliyle artacak ve kırılabilirliği arttıracak yönde riskli yatırımları tercih etme olasılıkları oluşacaktır (Leaven ve Levine, 2008: 26).

b. Kredilerin niteliklerine göre karşılık düzenlemeleri

Karşılık düzenlemeleri zorunlu ve ihtiyati karşılıklar olarak ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu karşılıklarla ilgili olanlar para politikası aracı olarak ülkede dolaşımda bulunan likidite seviyesine müdahale amaçlıdır. İhtiyati karşılıklarla ilgili olanlar ise kredi riskine karşı bankaların tedbirli olması amaçlayan beklenen zararlarla ilgili belirlenmiş oranlara göre hesaplanan tutarda kaynak aktarılmasını öngören düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler mikro ihtiyati tedbir olarak nitelendirilen genel ve özel düzenlemeler kapsamında olup, her bir bankanın mali yapısının sağlamlaştırılmasını amaçlamaktadır. Bankaların finansal tablolarından izlenebilen, bankaların yetkisinde ancak devletin denetiminde olan karşılık tutarları, bankaların mali yapısı hakkında önemli sinyaller vermektedir. Bununla birlikte, ülke politikalarına göre karşılık ayrılmasına yönelik yöntem ve hesaplama farklılıkları bulunmaktadır. Bankacılık sisteminin sınır ötesi faaliyetleri ve uluslararası bankacılığın hâkim olması tek düzen yöntem ihtiyacını gündeme getirmiştir. Uygulamada farklılıklar bulunan karşılık düzenlemeleriyle ilgili değerlendirme ve uygulama ile ilgili belirsizliğin ortadan kaldırılması için uluslararası platformlarda krizlere karşı alınacak önlemler arasında karşılık düzenlemeleri gündeme gelmiş, Basel Komitesi tarafından Basel II kapsamında iç derecelendirme yaklaşımı getirilmiştir. Bu yaklaşımla, kredilerin nitelik ve risklilik seviyelerini dikkate alan basit aritmetik oran yöntemi uygulanmaktadır. Ayrıca, ülkelerin piyasadaki kredi genişlemesinin engellenmesinde para politikalarının tek başına yeterli olmadığı durumlarda kredilere özgü karşılık ya da vade kısıtlamaları getiren düzenlemeler yapılabilmektedir.

Beklenen zarara karşı ayrılan karşılıklarının beklenmeyen durumlara yani krizler karşısında yeterli olmadığı görüşü küresel kriz sonrası tartışılan bir konu olmuştur. G-20 zirvesi (2009), Basel II Standartlarının makro ihtiyati tedbirler alınması hususunda yetersiz kaldığı ve dinamik yöntemlere ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda Basel III kriterlerinin hazırlanmasını zemin oluşturulmuştur (Wezel vd, 2012: 6-7). Dinamik ya da döngü karşıtı olarak ifade edilen karşılık ayırma yöntemleri temelinde; piyasanın büyüme döneminde ayrılan karşılıkların bir güvenlik tamponu oluşturarak daralma dönemlerinde kredi zararlarının karşılanması sağlanarak bankaların ödeme gücünün korunması amaçlanmaktadır. İleriye dönük oluşabilecek riskleri için dinamik karşılık ayırma yöntemi bazı ülkeler tarafından uygulamaya geçilmiştir. Döngü karşıtı karşılık ayırma yöntemi olarak da adlandırılan sistemde İspanya, Uruguay, Bolivya, Kolombiya ve Peru gibi ülkeler uygulamaya başlamıştır. Ülke politika ve piyasa yapılarına göre şekillenmekte olan kurallar uygulanmakta olup simülasyonlarla geleceğe yönelik ayrılan genel ve özel karşılıkların döngü karşıtı sistem içindeki durumu yansıtan çalışmalar yapılmaktadır. Uygulama açısından henüz denenmiş bir ve geçerliliği test edilmediği için tüm ülkeler tarafından uygulanmaya geçilmemiştir (Haocong, 2011: 14-15; Wezel vd, 2012: 12-19; Saurina, 2009: 5).

I.III. Denetleyici Düzenlemeler

Bankalar, yapmış oldukları faaliyetlerinin niteliği ve taşıdıkları riskler açısından sürekli denetlenen ve gözetim altında bulundurulması gereken kuruluşlardır. Buna bağlı olarak hissedarlar, bağımsız denetim kuruluşları, kredi derecelendirme kuruluşları, yetkili resmi otoriteler ve tasarruf

sahipleri tarafından sürekli olarak denetlenmektedir (Alparslan, 2000: 56). Ancak, tasarruf sahipleri yönetici ve diğer uzman kuruluşlar kadar eşit bilgiye ve donanımına sahip olamadığı için sınırlı seviyede bankaları izleyebilmektedir. Bu nedenle piyasa disiplini korunarak, düzenlemelerle tasarruf sahiplerinin bilgiye doğru, şeffaf ve anlaşılabilir şekilde sahip olması sağlanmalıdır. Kredi veren kuruluşlar ve kredi derecelendirme kuruluşları açısından da banka verilerinin gerçeği yansıtan, izlenebilir ve anlaşılabilir olması önemlidir. Bu kapsamda uluslararası muhasebe standartları, kamuyu aydınlatma platformu, bağımsız denetim zorunluluğu, iç kontrol, kurumsal yönetim alanları ile ilgili düzenlemeler denetleyici düzenlemeler kapsamında yer almaktadır.

a. Muhasebe standartlarının oluşturulması

Bankaların faaliyetlerinin izlenebilmesi ve denetlenebilmesi için en önemli göstere bankaların mali yapıları hakkında bilgi veren finansal tablolarıdır. Bilanço, gelir tablosu, özkaynak yapısı, nakit akım tablolarının yanında ayrıca açıklanan dipnotlarla bankanın mevcut ve gelecekteki finansal durumunun izlenebilmesine imkân sağlamaktadır. Denetim yapılabilmesi için kıyaslanabilir, yorumlanabilir ve anlaşılabilir ortak bir veri ve raporlama olması oldukça önemlidir. Crockett (2002), finansal raporlamanın, bankalar hakkında erken uyarı sinyallerinin alınmasında ve sistemin kontrol edilebilmesine gibi iki önemli amaca hizmet ettiğini vurgulamaktadır.

Bankaların finansal tablolar oluşturulmasında uyulması zorunlu standart kurallar, bankalar arasında haksız rekabetini engellerken tasarruf sahipleri, kredi derecelendirme kuruluşları, bağımsız denetçiler için bankanın mali durumu, yönetim performansı hakkında bilgi sağlamaktadır. Bu bilgilerin piyasada işlem gördüğü ve karar almada etkili olduğu dikkate alındığında doğru zamanda, doğru bilgilerinin yayımlanmasının denetleniyor olması oldukça önemlidir.

b. Kamuoyunu bilgilendirme

Bankaların mali durumları hakkında kamuoyunu bilgilendirerek bilgi asimetrisini azaltmak düzenleyici otoritenin amaçlarından biridir; ancak, ne kadar bilginin yayınlanması gerektiği konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Finansal raporlamaların mikro ölçekli bilgilere yer verdiği ancak makro açıdan da değerlendirilmesinin gerektiği vurgulanmaktadır. Mevcut durumu yansıtan ancak bankaları finansal risk boyutuyla değerlendiren hata payına dayalı analizlerin yer aldığı finansal raporların bankaların durumu hakkında daha etkin bilgiler sunabileceği ifade edilmektedir (Borio ve Tsatsaronis, 2004: 22).

Bankaların mali yapılarını yansıtan raporlarda risk ve sermaye yeterliliği ile ilgili konuların kamuoyuna açıklanması hususunda Basel Kriterleri kapsamında genel bir ortak görüş bulunmaktadır. Basel II uygulamalarında piyasa disiplini kapsamında bankanın sahip oldukları sermaye ve varlıkların risk derecelerine göre bilgilendirme yapmaları öngörülmektedir. Bankaların maruz kaldığı risklerin doğru şekilde hesaplanarak bilgilerin sağlıklı ve eksiksiz olarak yayınlanması hususunda sorumluluk ve yetki düzenleyici otoritede olmalıdır.

c. Bağımsız denetim ve iç denetim

Bankacılık sisteminin küreselleşen bir yapıya sahip olması bu yapının getirdiği finansal krizlerin hızla yayılması ve gelişen ve değişen piyasa koşulları sistemin sadece devlet tarafından denetlenip kontrol edilmesi oldukça zorlaştırmaktadır. Bu konuda bazı ülkelerde tek bir denetim otoritesinin olması gerektiğini görüşünü savunurken, bazı ülkelerde ise çok taraflı denetimin daha etkin olacağını görüşü hâkimdir. Barth vd. (2009) çalışmalarında banka denetim yapısını ülkeler arasında karşılaştırmalı olarak incelemişlerdir. Almanya ve Amerika'da çoklu denetim sistemi uygulanırken yüksek, orta ve düşük gelirli ülkelerde tek bir denetim kurumu olduğu dikkati çekmektedir. Türkiye'de ise denetim otoritesi BDDK olup tek merkezde denetim yetkisi toplanmıştır. Bununla birlikte tek başına düzenleyici otoritenin denetimi yeterli görülmemekte ve bağımsız denetim şirketleri ve kredi derecelendirme kuruluşlarında da bu sorumluluğun paylaşılması beklenmektedir.

Bağımsız denetim kuruluşlarının bankaların yayınladıkları raporlarının yanı sıra kendi sistemlerine göre bankaların mali yapılarını değerlendirdikleri açıktır. Bankaların mali yapılarını olduğundan daha sağlıklı olduğunu göstermek istedikleri ve son yaşanan krizde birçok derecelendirme ve denetim kuruluşları tarafından düzenli denetime tabi olan finansal kuruluşların mali yapılarının raporlarda belirtilenden oldukça kötü olduğu ortaya çıkmıştır. Bu durum bağımsız denetim ve derecelendirme kuruluşlara duyulan güveni azaltmış ve denetim yapılan kuruluşlara hukuki sorumlulukların verilmesi tartışma konusu olmuştur.

Bankaların sistematik riske karşı korunmaya yönelik yapılan düzenlerinin yanı sıra içsel faktörlerden kaynaklanabilecek risklerin kontrol edilebilmesi için iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir. Özellikle kamuoyuna açıklanan bilgilerin sağlıklı olması, çalışanların ya da yöneticilerin görevlerini kötüye kullanmasının engellenmesi ve sağlıklı bir iş akışı olması için iç kontrol çok önemli bir husustur. Düzenleyici otoritelerin bu konuda bankalardan belli aralıklarda raporlamalar alarak öz denetimlerini yapmalarını zorunlu kılmaktadır.

II. BANKACILIK DÜZENLEMELERİNİN TÜRKİYE YANSIMASI

Türk bankacılık sisteminde düzenleyici bağımsız idari otorite Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu'dur (BDDK). BDDK, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümleri kapsamında yetkilendirilmiş olup düzenleme ve denetleme yetkisi kapsamında bankacılık sisteminde istikrarı sağlamaya yönelik yönetmelikler ve tebliğler yayımlamaktadır. Yukarıda bahsedilen sınıflandırma kapsamında bu düzenlemeleri önleyici, kısıtlayıcı ve denetleyici düzenlemeler olarak üç grupta incelemek mümkündür.

II. I. Önleyici Düzenlemeler

Önleyici düzenlemeler kapsamında asgari sermaye yeterliliği ve likidite yeterliliğine ilişkin yönetmelikler uygulanmaktadır. İlgili yönetmelikler Bankacılık Kanunu "koruyucu hükümler" bölümünde 43'üncü - 47'inci arasındaki maddeler gerekçe gösterilerek yayınlanmıştır.

Yönetmelikler tek başlarına bir düzenleme olmakla birlikte diğer yönetmeliklerin uygulanması için öncül düzenleme niteliğinde olabilmektedir. Nitekim sermaye yeterliliğinin ölçülmesi için öncelikle özkaynak tanımlarının ve hesaplamalarının usule uygun olması gerekmektedir. Bu kapsamda "Bankaların Özkaynak Yapısına İlişkin Yönetmelik" önceliklidir. Bu yönetmeliğin amacı bankaların uymakla zorunlu olduğu asgari standart oranların belirlenmesinde dikkate alınan özkaynak tutarının hesaplanmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlemektir. Özkaynak, çekirdek sermaye, katkı sermaye, ilave sermaye ve konsolide özkaynak kavramlarının kapsamlarını ayrıntılı olarak açıklamaktadır. Özkaynak ve sermaye tanımları kapsamında belirtilen hesaplamalar yapıldıktan sonra elde edilen değerlerin ölçülmesi ve sağlamlığının denetlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda "Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik" uygulanmaktadır. Bankalar Kanunu'nda yasal asgari sermaye yeterlilik oranı %8 olarak belirlenmiş olsa da BDDK tarafından belirlenen hedef rasyo %12'dir. Bu düzenleme Basel II standartlarına uyum çerçevesinde düzenlenmiştir. Öncelikle riske dayalı özkaynak hesaplaması üzerinde durulmuştur. Risk ağırlıklı varlıklar Basel Standartları kapsamında tanımlanmış ve hesaplama şekilleri yönetmelikte açıkça belirtilmiştir. Kredi riskine dayalı hesaplamalarda bankalara farklı alternatifte yaklaşımlar sunulmaktadır. Bu yaklaşımlar risk ağırlıklarının belirlenme şekillerine göre Standart Yaklaşım ve İçsel Derecelendirmeye Dayalı Yaklaşım (İDD) olarak ikiye ayrılmaktadır. Standart Yaklaşım kredi derecelendirme kuruluşlarının vermiş olduğu notları dikkate alırken, İDD ise bankaların kendilerine özgü içsel hesaplama modellerini esas almaktadır. İDD yaklaşımında yer alan içsel modeller BDDK'nın iznine tabi tutulmuştur.

Önleyici tedbirlerden bir diğeri ise bankaların likidite riskinden dolayı oluşabilecek olumsuzluklara karşı sağlam bir finansal yapıya sahip olmalarını sağlayan "Bankaların Likidite

Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik” tir. Bankaların varlıklarının yükümlülüklerini karşılayacak seviyede olması için gerekli likidite seviyesinin belirlenmesine ilişkin usul ve esasları konu almaktadır. Toplam likidite oranı ve yabancı para likidite oranının hesaplanmasında dikkate alınacak bilanço kalemleri detaylı olarak ifade edilmiş olup vade esasına göre sınıflandırılmıştır. İlgili yönetmelikte bankaların sahip olması gereken asgari yeterlilik oranları belirtilmiştir. Bu oranların sağlanması zorunludur ancak BDDK banka bazında ya da sektörel olarak T.C. Merkez Bankası’nın görüşünü alarak toplam likidite yeterlilik oranını değiştirmeye yetkilidir. Buradan anlaşılacağı gibi likide oranları piyasada bankaların para arzını etkileyen bir unsur olup bu husustaki düzenlemeler T.C. Merkez Bankası gibi piyasayı etkileyebilmektedir.

Bankalar tarafından belli aralıklarla raporlanması zorunlu olan likidite yeterlilik oranları arasında uyumsuzluk olmamalıdır. Uyumsuzluk olması durumunda yönetmelikle belirtilen süreler içinde düzeltme yapılması istenir ancak uyumsuzluğun tekrarlanması durumunda Kurul Bankalar Kanunu’nun md. 67’de yer alan tedbir kararlarını uygulamaya yetkilidir. Ayrıca, likidite oranının asgari oranın altında olması durumunda bankalar durumu açıklayan gerekçelerle birlikte detaylı bir raporu Kurul’a sunmak zorundadır. Düzenleme ve denetleme yetkisi olan BDDK bu yönetmelikle hem likidite yeterliliği hususunu düzenlemekte hem de bu düzenlemeye uyulup uyulmadığının takibini yapmaktadır. Uyulmadığı durumlarda ise gerekli gördüğü tedbirleri alarak sektörün istikrarının devamlılığını sağlamaya yetkilidir.

II. II. Kısıtlayıcı Düzenlemeler

Bir düzenin sağlanması için ortak ifadelerin kullanılması ve yoruma açık olmayan sınırlamaların getirilmesi gereklidir. Bu nedenle Kanun’un md.1-5 arasında bu konulara açıklık getirilmiş, kimlerin ve hangi faaliyetlerin ilgili Kanun kapsamında düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Öncelikle bankaların tanımı ve kapsama alanı açısından faaliyetleri belirlenmiştir. Ayrıca, bu faaliyetler BDDK’nın denetimi sonucuna göre alınacak tedbirlerle de ilişkilendirilmiştir⁷. Nitekim ilgili Kanun’un 70’inci ve 88’inci maddelerinde kamunun yararına gerektiği durumlarda banka faaliyetlerine müdahale etme yetkisi BDDK’ya verilmiştir.

Serbest piyasa ekonomisine sahip olan ülkemizde kanun koyucu bankacılık sektöründe piyasaya giriş ve çıkışları kontrol altına almıştır. Bunun en önemli nedeni sağladığı ekonomik alandaki kamu düzeninin bozulmasına neden olabilecek kişi ve kurumların piyasaya girmesini engellemektir. Bu nedenle denetim ve kontrol bankaların piyasaya ilk girişinden piyasadan çıkışına kadar olan süreçlerde devam etmektedir. Piyasaya girmek isteyen kuruluşların ortaklık yapısı, yeterli mali gücü ve gerekli yönetim tecrübesi, organizasyon yapısının işlerliği gibi konular inceleme altına alınmaktadır. Bu konularda getirilen sınırlamalar ve kısıtlar Bankacılık Kanunu md.6-md.15 arasında ifade edilmiştir.

Kısıtlayıcı düzenleme konulardan bir diğeri ise kredilerdir. Kredilerin düzenlemesindeki amaç bankaların risk yaklaşımını düzenleyebilmektir. Bankaların risk yüklediği birçok faaliyet kredi tanımının içine alınarak Kanun’un 48’inci maddesinde geniş bir kredi tanımı yapılmıştır. Bu kapsamın geniş tutulmasındaki esas neden kredi verenlerin dolaylı yollarla benzeri işlemleri yapmasının engellenmesi ve risklerin yönetebilir seviyede olmasının sağlanmasıdır. Kanunda yer alan “kredi sayılı” ifadesi şu açıdan önemlidir: eğer bir işlem kredi sayılıyorsa bir risk unsuru içerir ve bu risk unsuruna karşı bankanın tedbir alması gereklidir. Ne ölçüde tedbir alınacağı ise sınıflandırılmış risk gruplarına göre belirlenmektedir. Bu sayede risklerin izlenebilir ve kontrol edilebilir olmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Ayrıca kredilerin kullanılması ile ilgili sınırlamalar Bankacılık Kanunu md.54 ve md.55’de ifade edilmiştir. Bu husus “Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” de detaylandırılmıştır. İlgili yönetmelik, bankaların kredilerinden ve alacaklarından doğmuş ya da doğacak olan zararlara karşı tedbir amaçlı ayrılan

⁷ Bknz. B.02.0.KKG/101-1028/1481 sayılı 30.03.2005 tarihli Bankacılık Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, TBMM (s.972), Yasama yılı:3, dönem:22 s.17

tutarların hesaplanmasına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır. Bankaların kredi ve alacakları risk seviyelerine göre sınıflandırılmasındaki amaç riske karşı tedbirli olabilmek için gerekli optimum karşılık tutarlarının belirlenmesidir. Bu kapsamda bankaların kredi ve alacakları için gruplarına göre farklılık gösteren genel ve özel karşılıklar ayrılması gerekmektedir. Genel karşılıkların oranları ve ayrılması zorunlu zaman aralıkları yönetmelikte açıkça ifade edilmiştir. Özel karşılıklar ise; üçüncü, dördüncü ve beşinci grupta sınıflandırılan alacaklar için uygulanmaktadır. Karşılık oranlarında diğer etkili unsur ise alacakla ilişki olan teminat yapısıdır. Basel Standartları paralelinde oluşturulan teminat gruplandırması ayrılması zorunlu olan karşılığın oranını belirlemektedir. Likidite derecesine göre oluşturulmuş olan teminat gruplarının ilkinde; ödeme garantili bono ve tahvil, Hazine Bonosu, devlet ödeme garantili sermaye piyasası araçları, OECD ülke bankalarının garantisi kapsamındaki garanti ve kefaletler yer almaktadır. İkinci grup ise, borsaya kota edilmiş hisse senedi, gayrimenkul ipoteği, kambiyo senetleri, konşimento gibi kıymetli evrakları kapsamaktadır. Üçüncü grupta ise, ticari işlem rehni, taşıt rehni, üçüncü kişi kefaleti, uçak rehni gibi teminatlar yer almaktadır. Ayrıca, teminatların değerlerinin belirlenmesi ile ilgili hususlar da yönetmelikte yer almaktadır. İlgili Yönetmeliğin ayrılan karşılıklarının muhasebeleştirilmesi hususunda da belirleyici olması; finansal tabloların bankalar arasında şeffaf ve karşılaştırılabilir olmasını sağlanmasında önemli bir etkiye sahiptir.

II.III. Denetleyici Düzenlemeler

Türk bankacılık sektöründe kurumsal yönetim, muhasebe standartları, bağımsız denetim, iç denetim hususlarında düzenlemeleri denetleyici düzenlemeler kapsamında değerlendirmek mümkündür. Bankalar Kanunu md. 22-42 arasında ifade edilen Kurumsal Yönetim Kuralları, bankalar açısından düzen kurallarının uygulanması için gerekli yönetim yapısı ve süreçleri konu almaktadır. İlgili Kanun maddeleri OECD'nin yayınladığı raporlar ve Basel Komitesi tarafından benimsenen uluslararası standartlar göz önüne alınarak hazırlanmıştır. Bunun yanı sıra halka açık olan bankalar aynı zamanda Sermaye Piyasası Kurulu tarafından açıklanan kurumsal yönetim ilkelerine de tabidir.

Kurumsal Yönetim Kuralları öncelikle bankaların yönetim yapısını belirleyerek yöneticilere sorumluluk ve yetki alanlarının belirlenmesine yol gösteren ilkeleri kapsamaktadır. Bu ilkeler çerçevesinde yönetim kurulu denetim ve gözetim faaliyetleri yapmakla yetkilidir. Bu yetki kapsamında ise kurum içi yolsuzluk ve kötü niyet durumlarının tespiti, bu durumların oluşmasının önlenmesi ve iyileştirilmesi hususlarında sorumlu tutulmuştur. Bu sorumluluğun gereği olarak kamunun aydınlatılmasında doğru, şeffaf ve güvenilir bilgi sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda Bankacılık Kanunu maddelerinde uluslararası standartlara uygun finansal raporlama, muhasebe standartları, bağımsız denetim kuruluşları tarafından bankaların denetime tabi olunması ve hesap verebilirlik ilkesi gibi hususlar düzenlenmektedir. Ayrıca kurumsal yönetimle ilgili sahiplik yapısı ve yönetim kurulu üyelerinin belirlenmesinin bankalarının piyasa davranışında etkili olduğu görülmektedir. Banka genel müdürün hissedar yani sermaye sahibi olmaması bankaların piyasa değeri açısından olumlu algılanırken, yönetim kurulunda yer alması durumunda daha az riskli yatırımları tercih ettiklerini söylemek mümkündür (Tanrıöven vd., 2006: 102). Bu sonuç kurumsal yönetim ilkelerinin gerekliliği destekler niteliktedir.

Düzenlemelerin etkilerinin denetlenebilmesi için banka verilerinin gerçeği yansıtan, izlenebilir ve anlaşılabilir olması önemlidir. Bu kapsamda uluslararası muhasebe standartları, kamuyu aydınlatma platformu, bağımsız denetim hususlarında yönetmelikler yayınlanmıştır. İlgili yönetmeliklerde, uluslararası standartlarının ve Basel Komitesi'nin belirlediği bankaların etkin denetimi prensiplerinin dikkate alındığı görülmektedir. Bankaların işleyişlerini ve bankacılık süreçlerinin denetimiyle kapsamı sınırlandıran bağımsız denetim kuruluşlarını hazırlayacağı raporlarla ilgili "Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik" 19.10.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İlgili yönetmelikte, raporlarda değerlendirilmesi istenen hususlar; kontrol zayıflığı, kontrolün etkinliği, yeterliliği ve Kanun ve yönetmeliklerde belirtilen usullere uyumlu şekilde denetimin

yapıldığına ilişkin rapor oluşturulmasıdır. Önemli diğer bir düzenleme ise iç denetimle ilgili uygulamalardır. İç denetimle ilgili hususlar Bankacılık Kanunu'nun 29'uncu -32'nci maddeleri arasında düzenlenmiş olup uygulama ile ilgili 01.11.2006 tarihli "Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik" ve 04.07.2006 tarihli BDDK kararı yer almaktadır.

Muhasebe standartları kapsamında ise 22.06.2002 tarihli "Muhasebe Uygulama Yönetmeliği" ve bu yönetmeliğe ilişkin 19 adet tebliğ yer almaktadır. İlgili yönetmeliğin birinci maddesinde yönetmelik ve yönetmeliğe ilişkin tebliğlerde yer almayan hususlarda ulusal ve uluslararası muhasebe standartlarına ve AB'nin yayımladığı direktiflere mevzuata aykırı olmamak kaydıyla başvurulabileceği ifade edilmiştir. Buradan çıkarılacak sonuç, muhasebe uygulamalarında uluslararası normların düzenlemeler üzerinden etkisi olduğu ifade edilebilir. Ayrıca yayımlanan raporların ve finansal tabloların karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir olmasını sağlamak amacıyla "Tekdüzen Hesap Planı Ve İzahnamesi Hakkında Tebliğ" yayımlanmıştır. Bankaların mali verilerinin anlaşılabilir, şeffaf ve güvenilir olmasına sağlamaya yönelik düzenlemeler bankacılık sisteminin hesaplanabilir, denetlenebilir ve ulaşılabilir bilgiler üzerinden denetlenmesine imkan sağlamaktadır. Ayrıca bu düzenlemeler kamu menfaatinin korunması amacını da taşımaktadır. Nitekim Kamuoyunu Aydınlatma hususundaki düzenlemeler, kamunun doğru bilgilendirilmesi, bilgi düzeyinin eşitlenmesi, bilgiye eş zamanlı ulaşımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda Basel Komitesinin banka gözetimi için gerekli prensipler dikkate alınmaktadır. BDDK tarafından bankalarla ilgili haftalık, aylık ve yıllık dönemleri kapsayan raporlar yayımlanmaktadır. Böylece kamuyu bilinçlendirerek piyasa disiplininin sağlanması amaçlanmaktadır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Küresel kriz sonrasında, ülkelerin mevcutta uyguladıkları bankacılık düzenlemelerinin, küresel krizlere karşı dayanıklılık konusunda yeterli seviyede koruyucu ve önleyici olmadığı görülmüştür. Krizle birlikte hızlı sermaye hareketleri ve uluslararası aşırı rekabet finansal sistemin kırılganlığını arttırmıştır. Gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeydeki aşırı rekabet kârlılık seviyelerinde azalmaya neden olmuş ve bankaların daha riskli finansal araçlara yönelmesini teşvik etmiştir. Bankacılık sisteminde yaşanan bu küresel kriz Basel Standartlarının yeterliliğinin tartışılmasına neden olmuştur. Basel Komitesi bu tartışmalara duyarsız kalmamış, Basel III standartlarını gündeme getirmiştir. Türk Bankacılık sistemi ise küresel krizin etkilerini diğer Avrupa ülkelerine göre daha az hissetmiş ve istikrarlı yapısını korumaya devam etmiştir. Uygulanan düzenleme politikaların bu durum oluşmasında etkisi oldukça fazladır. Bu kapsamda bankacılık düzenlemelerinin amacına uygun olarak etkin, dinamik, değişen koşullara hızlı uyum sağlayabilen işlerliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Basel III kapsamında sermaye yeterliliğinin güçlendirilmesine ilişkin tedbirler kapsamında 2015 Ekim ayından taslak metni oluşturulan "Sistemik Önemli Bankalar Hakkında Yönetmelik", 23 Şubat 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin amacı, sistematik öneme sahip olan finansal kuruluşların belirlenerek neden olabileceği risklerin azaltılmasıdır. Nitekim 2008 yılında yaşanan küresel kriz, sistematik öneme sahip finansal kuruluşların küresel piyasalarda ne kadar büyük tehdit olabilecekleri göstermiştir. Bu açıdan ülkelerin bu riskin azaltılması ve kontrol edilmesine yönelik düzenlemeler yapması bir zorunluluk haline gelmiştir. İlgili yönetmeliğin Türk bankacılık sistemi açısından bankalar için ilave bir maliyet unsuru olacağı düşünülmeyle birlikte sistemin istikrarı için gerekli olduğunu söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- Alparslan, M. (2000). "Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri". *Bankacılar Dergisi*, 34: 49-64.
- Barth, J. R., Caprio, G. J. ve Levine, R. (2006a). *Rethinking Bank Regulation Till Angels Govern*. Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Barth, J. R., Gan, J., ve Nolle, D. E. (2009). *Global Banking Regulation and Supervision: What Are The Issues and What Are The Practices?'*. Nova Science Publishers, New York.
- BCBS. (1988). International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. BIS, Basel.
- BCBS. (1991). Amendment of The Basle Capital Accord in Respect of The Inclusion of General Provisions/General Loan-Loss Reserves in Capital. BIS, Basel.
- BCBS. (1994). Amendment to the Capital Accord of July 1988. BIS, Basel.
- BCBS. (1996). Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks. BIS, Basel.
- BCBS. (2010a). The Basel Committee's Response to the Financial Crisis: Report to the G20. BIS, Basel.
- BCBS. (2010b). Basel III: An International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring. BIS, Basel.
- BDDK. (2005). *10 Soruda Basel*. BDDK, Ankara.
- BDDK. (2010). *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*. Çalışma Tebliği, BDDK, Ankara.
- Borio, C. ve Tsatsaronis, K. (2004). "Accounting and Prudential Regulation: From Uncomfortable Bedfellows to Perfect Partners?". *Journal of Financial Stability*, 1 (1): 111-135.
- Brunnermeier, M., Crockett, A., Goodhart, C., Hellwig, M., Persaud, A. D. ve Shin, S. (2009). "The Fundamental Principles of Financial Regulation". *ICMB-CEPR Geneva Reports on the World Economy*, No: 11.
- Carstens, A. G., Hardy, D. C. ve Pazarbaşıoğlu, C. (2004). "Avoiding Banking Crises in Latin America". *Finance and Development*, Vol. 41: 30-41.
- Cerutti, E., Dell'Ariccia, G. Ve Peria, M. S. M. (2007). "How Banks Go Abroad: Branches or Subsidiaries?". *Journal of Banking & Finance*, 31 (6): 1669-1692.
- Decamps, J. P., Rochet, J. C. ve Roger, B. (2004). "The Three Pillars of Basel II: Optimizing the Mix". *Journal of Financial Intermediation*, 13 (2): 132-155.
- Diamond, D. W. ve Rajan, R.G. (2000). "A Theory of Bank Capital". *Journal of Finance*, 55 (6): 2431-2465.
- Greenbaum, S. I. ve Thakor, A.V. (2006). *Contemporary Financial Intermediation*. 2nd Edition, Elsevier Science, California.
- Haocong, J. C. (2004). "Rebalancing The Three Pillars of Basel II". *Economic Policy Review*, 10 (2): 7-21.
- Haocong, R. (2011). "Countercyclical Financial Regulation". *World Bank Policy Research Working Paper Series*, No: 5823.
- Kashyap, A. K. ve Stein, J. C. (2004). "Cyclical Implications of the Basel II Capital Standards". *Economic Perspectives-Federal Reserve Bank of Chicago*, 28 (1): 18-33.
- Laeven, L. ve Valencia, F. (2010). "Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly". *IMF Working Paper*, No:10/146, International Monetary Fund.

- Leaven, L. ve Levine, R. (2008), “Bank Governance, Regulation and Risk Taking”. *NBER Working Paper Series*, No: 14113, National Bureau of Economic Research.
- Rochet, J. C. (2004). “Rebalancing The Three Pillars Of Basel II.” *Economic Policy Review*, 10 (2): 7-21.
- Saurina, J. (2009). “Dynamic Provisioning: The Experience of Spain. Crisis Response”. *Public Policy for the Private Sector*, Note Number 7, The World Bank.
- Sharma, S., Chami, R. ve Khan, M. S. (2003). *Emerging Issues in Banking Regulation*. No: 03-101. International Monetary Fund.
- Tanrıöven, C., Küçükkaplan, İ. ve Başçı, E.S. (2006). “Kurumsal Yönetim Açısından Sahiplik Ve Kontrol Yapısı İle Üst Düzey Yönetici Durumunun İMKB’de Faaliyet Gösteren Bankalarda İncelenmesi”. *İktisat, İşletme ve Finans*, 21 (241): 87-105.
- Wezel, T., Chan-Lau, J. A. ve Columba, F. (2012). “Dynamic Loan Loss Provisioning: Simulations on Effectiveness and Guide to Implementation”. *IMF Working Paper*, No: 12/110, International Monetary Fund.