

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**2001 KRİZİ SONRASINDA BANKACILIK SEKTÖRÜNE YÖNELİK
MALİ REGÜLASYONLAR VE 2008 KRİZİ AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Hazırlayan
Süleyman Baran KOYUNCU**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. F. Nilgün AKÇA**

Ankara-2013

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**2001 KRİZİ SONRASINDA BANKACILIK SEKTÖRÜNE YÖNELİK
MALİ REGÜLASYONLAR VE 2008 KRİZİ AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

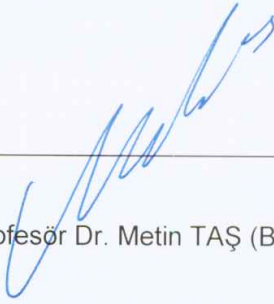
**Hazırlayan
Süleyman Baran KOYUNCU**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. F. Nilgün AKÇA**

Ankara-2013

ONAY

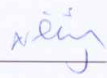
Süleyman Baran KOYUNCU tarafından hazırlanan “**2001 Krizi Sonrasında Bankacılık Sektörüne Yönelik Mali Regülasyonlar ve 2008 Krizi Açısından Değerlendirilmesi**” başlıklı bu çalışma, 16.07.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Profesör Dr. Metin TAŞ (Başkan)



Yard. Doç. Dr. Erol BULUT



Yard. Doç. Dr. F. Nilgün AKÇA

ÖZET

KOYUNCU, Süleyman Baran. 2001 Krizi Sonrasında Bankacılık Sektörüne Yönelik Mali Regülasyonlar ve 2008 Krizi Açısından Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans, Ankara, 2013

Devletin ekonomide etkinliği sağlamak ve piyasa başarısızlıkları nedeniyle ortaya çıkan etkinsizlikleri gidermek amacı ile ekonomide yapmış olduğu her türlü kontrol ve düzenleyici önlemler regülasyon kavramı ile ifade edilir. Finansal piyasalar temelde fon arz ve talebi arasında aracılık üstlenen piyasalardır. Bu önemli fonksiyon kamunun ilgisini çektiğinden devletler bu sektörü kontrolleri altında tutmak istemişlerdir. Ekonomide liberal anlayışın hakim olması ile deregülasyon ve özelleştirmeler sonrasında finansal piyasalar, asimetrik bilgi ve piyasa başarısızlıklarının yol açtığı ciddi sorunlarla karşılaşmışlar ve bu krizler sorunlara yol açmıştır.

Türk bankacılık sektörü 2008 küresel finansal krizin etkilerini hissetmesine rağmen bazı yapısal farklılıklar nedeniyle, gelişmiş ve diğer gelişmekte olan ülkelerdeki başta bankacılık sektörü olmak üzere finansal sektöre kıyasla krize çok daha hazırlıklı ve güçlü girmiştir. Bunun sebebi, 2001 krizi sonrasında, Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılanma sürecini yaşamış olmasıdır. Bu süreçte; hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, düzenleyici ve denetleyici çerçevenin sağlamlaştırılması, sektörün sermaye tabanının güçlendirilmesi, risk yönetimi bilincinin ve uygulamalarının etkin bir biçimde yaygın hale getirilmesi, problemlili bankaların sistemden çeşitli yöntemlerle ayrıştırılması başta olmak üzere çeşitli yapısal farklılıklar nedeniyle Türk bankacılık sektörü krize güçlü bir biçimde karşı koyabilmiştir. Türk bankacılık sektöründe konut kredisi türev ürünleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla konut kredisi türev ürünlerdeki kayıplardan etkilenmemiştir.

Anahtar Sözcükler : Regülasyon, Deregülasyon, Banka, Finansal Kriz, Yeniden Yapılanma

ABSTRACT

KOYUNCU, Süleyman Baran. Financial Regulations for Banking Sector After 2001 Crisis and Assessment In Terms of 2008 Crisis. Yüksek Lisans, Ankara, 2013

Regulation can be described as all manner of controls and regulatory measures taken by the government in order to implement efficiency in the economy and corrections of ineffectiveness which arising out of market failures. Financial markets fundamentally assume mediation between demand and supply of funds. Because of this important function attracting the attention of public, states want to take this sector under control. After deregulation and privatization by liberal understanding on economy, financial markets have faced with serious problems stemming from asymmetric information and market failures and these problems have led to crises. Financial system not under public control but subject to public regulation and supervision has been designed as mechanism against the market failures and crises arising from asymmetry of information.

In spite of feeling the impacts of 2008 global financial crisis, Turkish banking sector have been entered into crisis more preparedly and strongly than financial sector, especially banking sector, in developed and developing countries due to some structural differences. The reason of that, Turkish banking sector had experienced the reorganization process after the 2001 crisis. In this process; several structural changes; strengthen capital base of sector, generalizing awareness and applications of risk management effectively, eliminating the problematic banks from the sector by various methods, have provided Turkish banking sector to not being affected negatively. Banking sector took lessons from the 2001 financial crisis and act prudently. Turkish banking sector did not have mortgage based assets. Therefore the sector was not affected from mortgage based losses.

Key Words: Regulation, Deregulation, Bank, Financial Crisis, Reorganization Process,

ÖNSÖZ

Devletin ekonomiye müdahalesi ile ilgili çeşitli teoriler geliştirilmiştir. Gerek piyasa başarısızlıkları gerekse devlet başarısızlıkları konu edinilerek devletin ekonomi içindeki rolü ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Devletin ekonomiye müdahale araçlarından olan regülasyon terimi de son dönemde tartışılan önemli konulardan biri olmuştur. Finans sektörü de regülasyon uygulamalarının yoğunluk kazandığı bir alandır. Liberalizasyon ile birlikte ülkelerarası sermaye hareketleri de hızlanmış, gerek yerel gerekse küresel krizler finans sektörünün yeniden yapılandırılarak uluslararası regülasyonlara tabi tutulmasını gerektirmiştir.

Yapılan bu çalışma da regülasyon ve özellikle finansal regülasyonlar hakkında bilgi verildikten sonra ülkemizde yaşanan 2000 ve 2001 krizleri sonucu gerçekleştirilen bankacılık regülasyonları incelenerek 2008 küresel krizi sonrasında Türk bankacılık sektörünün gelişimi anlatılacaktır.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	viii
TABLOLAR ŞEKİLLER LİSTESİ	x
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
REGÜLASYON KAVRAMININ TANIMI VE FİNANSAL REGÜLASYONLAR.....	3
1.1 REGÜLASYON KAVRAMININ TANIMI, TARİHİ VE TEORİSİ.....	3
1.1.1 Regülasyon Kavramının Tanımı	3
1.1.2 Regülasyon Kavramının Tarihi	6
1.1.3 Regülasyon Teorileri.....	8
1.1.3.1 Kamu Yararı Teorisi	9
1.1.3.2 Kamu Yararı Teorisinin Eleştirileri	12
1.1.3.3 Kurumcu Yaklaşım	16
1.1.4 Regülasyonun Türleri.....	17
1.1.4.1 İktisadi Regülasyon.....	17
1.1.4.2 Sosyal Regülasyon	18
1.1.4.3 İdari Regülasyon	18
1.1.5 Regülasyon Uygulamasının Hedefleri	19
1.1.6 Deregülasyon.....	20
1.2 FİNANSAL REGÜLASYONUN TANIMI, NEDENLERİ, AMAÇLARI VE REGÜLASYON KRİZ İLİŞKİSİ	22
1.2.1 Finansal Regülasyonun Tanımı.....	22
1.2.2 Finansal Regülasyonun Nedenleri.....	22
1.2.2.1.Piyasa Aksaklıklarına Bağlı Başarısızlıkların Önlenmesi.....	23
1.2.2.2 Finansal Kurum Müşterilerinin Korunması	29
1.2.2.3 Rekabetin Korunması ve Etkinliğin Sağlanması.....	30
1.2.2.4 Finansal ve Parasal İstikrar	31
1.2.3 Finansal Regülasyonun Amaçları	31

1.2.4 Finansal Regülasyon Ve Kriz İlişkisi.....	32
1.2.5 Uluslar arası Finansal Regülasyon	32
1.3 REGÜLASYON UYGULAYAN KURUMLAR: BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	40
1.3.1 Bağımsız İdari Otoritelerin Tanımı	41
1.3.2 Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri	43
1.3.3 Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	43
İKİNCİ BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE 2000 KASIM VE 2001 ŞUBAT KRİZİ SONRASI DÖNEMDE BANKACILIK SEKTÖRÜNE YÖNELİK REGÜLASYONLAR	46
2.1 TÜRKİYE’DE FİNANSAL LİBERALİZASYON SÜRECİ	46
2.2 KRİZ ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI.....	48
2.2.1 Bankacılık Sektöründe Kamu Bankalarının Ağırlığı ve Oligopol Yapı	49
2.2.2 Holding Bankacılığının Yaygınlaşması	50
2.2.3 Denetimde Koordinasyon Eksikliği	51
2.2.4 Mevduatın Tamamının Güvence Altında Olması	51
2.2.5 Yetersiz Aktif Büyüklüğü ve Özsermaye	52
2.2.6 Bankaların Bilanço Yapısının Bozulması	53
2.3 2000 KASIM KRİZİ NEDENİ VE SONUÇLARI	57
2.3.1 Krize Sebep Olan Gelişmeler.....	57
2.3.2 Krizin Sonuçları ve Alınan Önlemler	60
2.4 2001 ŞUBAT KRİZİ NEDENİ VE SONUÇLARI.....	61
2.4.1 Krize Sebep Olan Gelişmeler.....	61
2.4.2 Krizin Sonuçları ve Alınan Önlemler	63
2.5 GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI	64
2.5.1 Yeni Bir Program Uygulanmasının Sebepleri	65
2.5.2 Programın Temel Amaç ve Araçları	66
2.6 KRİZ SONRASI TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLAR.....	67
2.6.1 Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı.....	67
2.6.1.1 Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması.....	70
2.6.1.2 TMSF’ye Devredilen Bankaların Durumu.....	73

2.6.1.3 Özel Bankaların Sağlıklı Bir Yapıya Kavuşturulması	76
2.6.2 Bankacılık Sektöründe Yasal Düzenlemeler	78
2.6.2.1 Bankalar Kanunu'nda Yapılan Düzenlemeler	78
2.6.2.2 BDDK Tarafından Yapılan Düzenlemeler	80
2.6.2.2.1 Muhasebe İşlemlerine Yönelik düzenlemeler	82
2.6.2.2.2 İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Düzenlemeler	82
2.6.2.2.3 Özel Finans Kurumlarına İlişkin Düzenlemeler	83
2.6.2.2.4 Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Düzenlemeler	83
2.6.2.2.5 Yabancı Para Pozisyonuna Yönelik Düzenlemeler	84
2.6.2.2.6 Grup Kredilerini Sınırlamaya Yönelik Düzenlemeler	84
2.6.2.2.7 Finansal Olmayan İştiraklere Yönelik Düzenlemeler	84
2.6.2.2.8 Bankalarca Ayrılacak Karşılıkların Yeniden Düzenlenmesi	85
2.6.2.2.9 Banka Devir ve Birleşmelerini Teşvik Edici Düzenlemeler	85
2.6.2.3 TMSF Tarafından Yapılan Düzenlemeler	85
2.6.2.4 Merkez Bankası Kanunu'nda Yapılan Düzenlemeler	87
2.6.2.5 Diğer Düzenlemeler	89
2.6.2.5.1 Muhasebe Uygulamalarına Yönelik Düzenlemeler	89
2.6.2.5.2 Aktif Yönetim Şirketlerinin Kurulması	90
2.6.2.5.3 İstanbul Yaklaşımıyla Borçların Yapılandırılması	90
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
2001 YILI SONRASI BANKACILIK SEKTÖRÜNE YÖNELİK REGÜLASYONLARIN 2008 KRİZİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	92
3.1 KÜRESEL FİNANSAL KRİZE SEBEP OLAN GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	92
3.1.1 Krize Sebep Olan Gelişmelerin Değerlendirilmesi	92
3.1.2 ABD'de Mortgage Sisteminin İşleyişi	96
3.1.3 Küresel Finansal Krizin Nedenleri	97
3.1.3.1 Mortgage Kredilerinin Yapısının Bozulması	97
3.1.3.2 Kredi Türev Piyasalarının Genişlemesi	99
3.1.3.3 Saydamlık Eksikliği	101
3.1.3.4 Kredi Derecelendirme Sürecindeki Sorunlar	102

3.1.3.5 Düzenleyici Denetleyici Kuruluşlar	104
3.1.4 Kredi Krizinin Küresel Finansal Krize Dönüşümünün Değerlendirilmesi	104
3.2 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİN DÜNYA VE ABD FİNANS PİYASALARINA ETKİSİ VE ALINAN ÖNLEMLER.....	105
3.2.1 Küresel Krizin Dünya Finans Piyasalarına Etkisi ve Alınan Önlemler	106
3.2.2 Küresel Krizin ABD Finans Piyasasına Etkisi ve Alınan Önlemler	108
3.2.3 Küresel Kriz ve Finansal Regülasyonların Değerlendirilmesi.....	110
3.3 TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ 2001–2011 YILLARI ARASI YAPISAL GELİŞMELERİN 2008 KRİZİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	116
3.3.1 Küresel Krizin Türkiye’ye Etkisi ve Alınan Önlemler	116
3.3.2 Finansal Sektörün Genel Görünümünün Değerlendirilmesi	126
3.3.3 Bankacılık Sektörünün 2001 Krizi Sonrası Yapısal Görünümünün Değerlendirilmesi	128
3.3.3.1 Banka Şube, Personel Sayılarının Gelişimi	128
3.3.3.2 Aktiflerin Yapısı ve Gelişimi	129
3.3.3.3 Pasiflerin Yapısı ve Gelişimi	133
3.3.4 Bankacılık Kesimi Finansal Sağlamlık Göstergelerinin ve Temel Rasyoların Değerlendirilmesi	133
3.3.4.1 Sermaye Yeterlilik Rasyosu	138
3.3.4.2 Sorunlu Krediler	139
3.3.4.3 Karlılık	140
3.4 KÜRESEL KRİZİN TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	142
3.4.1. Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Gerçekleştirilen Bankacılık Sistemi Regülasyonlarının Değerlendirilmesi	143
3.4.2. Türkiye’de Mortgage Kredilerinin Değerlendirilmesi	145
3.4.3. Türkiye’de Gölge Bankacılık Sisteminin Değerlendirilmesi	149
SONUÇ	151
KAYNAKÇA	155
ÖZET	172
ABSTRACT	173

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BIS	: Bank For International Settlements
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senedi
DTH	: Döviz Tevdiat Hesabı
FDIC	: Federal Deposit Insurance Corporation
FED	: Federal Reserve System
GSE	: Government-sponsored Enterprise Model
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IAIS	: Uluslar arası Sigorta Denetim Otoriteleri Birliği
IBRD	: International Bank for Reconstruction and Development
IOSCO	: Uluslar arası Menkul Kıymetler Komisyonları Örgütü
IMF	: International Monetary Fund
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İTMK	: İpotek Teminatlı Menkul Kıymetler
İDMK	: İpoteğe Dayalı Menkul Kıymetler
KGF	: Kredi Garanti Fonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKDF	: Kaynak Kullanım Destekleme Fonu
MBRKGE	: Reel Kesim Güven Endeksi
MBRKGE-MA	: Mevsimsellik Etkisinden Arındırılmış Reel Kesim Güven Endeksi
NINJA	: No Income, No Job, No Asset
OCC	: Office of the Comptroller of the Currency
OTS	: Over the Counter
ROA	: Return On Asset
ROE	: Return on Equity
SYR	: Sermaye Yeterlilik Rasyosu
TBS	: Türk Bankacılık Sektörü

TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TGA	: Tahsili Gecikmiş Alacak
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TL	: Türk Lirası
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TPKK	: Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkında Kanun
USD	: United States Dollars
YP	: Yabancı Para

TABLOLAR

Tablo 1: Bankaların DİBS/Toplam Aktif Oranları	54
Tablo 2: Bankaların Net Kar/Zararları	55
Tablo 3: Bankacılık Sisteminin Finansal Büyüklüklerindeki Gelişmeler	56
Tablo 4: Kamu Bankalarının Kısa Vadeli Yükümlülükleri	70
Tablo 5: Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Senetler	71
Tablo 6: Kamu Bankalarındaki Personel ve Şube Sayısındaki Gelişmeler	72
Tablo 7: TMSF Bankalarında Yaşanan Yeniden Yapılanma	74
Tablo 8: Fon Bankalarına Aktarılan Kaynak Tutarı	75
Tablo 9: Özel Bankaların Döviz Pozisyonundaki Gelişmeler	76
Tablo 10: Özel Bankaların Özkaynaklarının Gelişimi	77
Tablo 11: Ülkelerin Aldıkları Önlem Kategorileri	107
Tablo 12: Türkiye Ekonomisi Temel Ekonomik Göstergeler	121
Tablo 13: Finansal Sektörün Aktif Büyüklüğü	127
Tablo 14: Banka Şube ve Personel Sayıları (1990-2010)	129
Tablo 15: Bankacılık Sektörü Aktif Yapısı	130
Tablo 16: Yıllar İtibari İle Kredilerde Artış Oranları	131
Tablo 17: Bankacılık Sektörü Pasif Yapısı	133
Tablo 18: Bankacılık Faaliyetlerine İlişkin Rasyoların Gelişimi	135
Tablo 19: AB ve Diğer Ülkeler Seçilmiş Göstergeler	137
Tablo 20: Bazı G-20 Ülkelerinde Sermaye Yeterliliği Rasyosu	139
Tablo 21: Sorunlu Kredilerin Gelişimi	140
Tablo 22: Seçilmiş Ülkelerde Bankacılık Özkaynak Kârlılığı	141
Tablo 23: Vergi Sonrası Aktif ve Özkaynak Karlılığı Gelişimi	141
Tablo 24: Türkiye’de İpotekli Konut Kredilerinin Gelişimi	148

GRAFİKLER

Grafik 1: Yıllar İtibari İle Türkiye İhracatı	118
Grafik 2: Reel Kesim Güven Endeksi	119

GİRİŞ

Devletin ekonomide etkinliği sağlamak ve piyasa başarısızlıkları nedeniyle ortaya çıkan etkinsizlikleri gidermek amacıyla ekonomide yapmış olduğu her türlü kontrol ve düzenleyici önlemler regölasyon kavramıyla ifade edilmektedir. Piyasaların düzenlenmesi fikri regölasyon politikaları ile ortaya konulmuştur. 1990 sonrası dönemde yaşanan finansal krizler, finansal kurumların gözetiminin önemini ve bu gözetim sürecinde düzenleyici - denetleyici otoritelerin daha aktif ve etkin rol almaları gerekliliğini açıkça ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde yeniden ivme kazanan regölasyon tartışmalarının merkezinde devlet ve piyasa mekanizması arasında tercihten ziyade düzenleyici devlet anlayışının geçerlilik kazandığı görölmüştür. Özellikle finansal sistem için regölasyonların ulusal merkezli olmaktansa uluslararası merkezli olması yaşadığımız dönemin en önemli özelliğidir.

2008 küresel krizi her ne kadar başlangıçta bir mortgage krizi olarak ortaya çıksa da, takip eden süreçte bir likidite krizine dönüşerek diğer ülkelere yayılmıştır. Türk bankacılık sektörü, krizin etkilerini hissetmesine rağmen bazı yapısal farklılıkları nedeniyle, gelişmiş ve diğer gelişmekte olan ülkelerdeki finansal sektörlere kıyasla krize çok daha hazırlıklı ve güçlü girmiştir. Gelişmiş ülkelerde 2000 yılı sonrası konut kredilerindeki artışla birlikte menkul kıymet piyasasının kontrolsüz ve kurlsız büyümenin Türkiye’de olmaması, finansal sektörün hedeflenen seviyelere gelememesi gibi sebepler bankacılık sektörünün krizden etkilenmesini sınırlamıştır. Kriz karşısındaki bu güçlü duruşa, 2001 krizi sonrasında başarıyla gerçekleştirilen yeniden yapılanma döneminin katkısı büyüktür.

Bu çalışmada finansal piyasalardaki regölasyonun önemine değinilerek ülkemizde özellikle 2000 ve 2001 kriz dönemi sonrası bankacılık sektörü regölasyonları incelenerek, 2008 Küresel Krizi’nin Türk bankacılık sektörüne etkileri değerlendirilecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde iktisat, maliye, kamu yönetimi ve idare hukukunun ortak disiplin alanı olan regölasyon kavramının tanımı, türleri ve regölasyon teorileri anlatılarak, finansal regölasyona neden ihtiyaç duyulduğu

üzerinde durulacak, regölasyon uygulayan kurumlar olarak bağımsız idari otoritelerin tanımı ve gelişimi incelenecektir.

İkinci bölümde 1980 sonrası dönemde Türkiye’de liberalizasyon süreci ve Türk Bankacılık Sektörünün yapısal sorunları tespit edildikten sonra, 2000 ve 2001 yılı krizlerini doğuran nedenler ve sonuçları ile bankacılık sektöründe yaşanan regölasyonlar, bankacılık sektörü gelişmeleri ve kriz sonrası dönemde bankacılık sektöründe alınan önlemler analiz edilecektir.

Son bölümde ise 2008 krizini ortaya çıkaran nedenler ve sonuçları dikkate alınarak, finansal kriz ile regölasyonlar arasındaki ilişki irdelenecek, 2008 küresel krizinin bankacılık sektörüne etkileri 2001-2011 yılları karşılaştırılarak belirtildikten sonra 2001 krizi sonrası uygulanan regölasyonların etkileri değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

REGÜLASYON KAVRAMININ TANIMI VE FİNANSAL REGÜLASYONLAR

1.1 REGÜLASYON KAVRAMININ TANIMI, TARİHİ ve TEORİSİ

Tarihsel süreç içerisinde devletin genel ekonomik yapı içerisindeki rolü ve ağırlığına ilişkin gelişmelere bakıldığında gerek teorik düzeyde gerekse uygulamada bir dönüşümün söz konusu olduğu görülmektedir. Bu dönüşüm süreci içerisinde birçok ülkede devlet, özellikle 1970'lerden itibaren yoğun özelleştirme ve serbestleştirme programları ile faaliyette bulunduğu bir takım sektörlerden çekilmiş, yerine özel sektörün daha aktif rol aldığı bir yapı içerisinde ekonomik işleyişin genel kurallarını koyan ve denetleyen bir anlayışla düzenleyici bir rol üstlenmiştir. Bu bağlamda son dönemlerde devletin ekonomik alana müdahalesinin kısmen biçim değiştirerek kamu girişimciliğinden regülasyona doğru bir değişim gösterdiği söylenebilir. Düzenleyici devlet olarak ifade edilen bu dönüşümle birlikte devletin düzenleyici olarak ifade edilen rolü gerek iktisat, gerek siyaset bilimi gerekse kamu hukuku çalışmalarında ana tartışma konularından biri olmuştur (ÇEVİK ve DEMİR, 2005:249).

1.1.1 Regülasyon Kavramının Tanımı

Regülasyon kavramının ekonomi ve hukuk literatüründe birbirinden farklı pek çok tanımı mevcuttur. En temel anlamı ile regülasyon, serbest piyasa sisteminin işleyişinde bireylerin davranışlarına getirilen kısıtlamaları, sosyo-ekonomik politika kullanımlarını ifade etmektedir. Yasal araçların özelliği birey veya organizasyonların kanuni yaptırım tehdidi ile devlet tarafından emredilen davranışla uyumlu olabilmeleridir (HERTOG, 2000: 223).

Regülasyonun kurumsal yapısı çerçevesinde bakıldığında düzenleyici mekanizmaları üç seviyede düşünmek mümkündür. En geniş anlamda regülasyon kimin tarafından uygulanırsa uygulansın, tüm sosyal kontrol mekanizmaları olarak tanımlanabilir. Daha dar bir anlamda, devletin ekonomiye tüm müdahaleleri regülasyon olarak görülebilir. En dar anlamda ise regülasyon belirli bir amaca yönelik kurallar olarak ifade edilebilir. Regülasyonun geniş tanımı en doğrusudur. Regülasyon piyasaların bir üst otorite yoluyla düzenlenmesi, denetlenmesi, yönetilmesi ve yönlendirilmesi faaliyetleridir (OĞUZ, 2011:16-19).

Ekonomi bilimi açısından regülasyon terimi; kamu politikalarının ya da geniş bir çerçevede devlet-toplum-ekonomi ilişkilerinin hukuki şekli olarak ifade edilmektedir. Bireylerin ya da firmaların; belirlenmiş fiyatları sürdürmeleri, belirlenmiş piyasalara girmemeleri, belirlenmiş üretim tekniklerini kullanmaları, belirlenmiş ücret politikalarını uygulamaları, belirlenmiş mal ve hizmetleri üretmeleri, bu kurallara uyulmaması durumunda ise belirlenmiş yaptırımlarla karşı karşıya kalmaları anlamını taşımaktadır (TAŞAR, 2012:86).

Regülasyon kavramı, günümüz uygulamasında özerk kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetini içermektedir. “Aynı anda hem düzenleyen hem de düzenlenen olunmaz” görüşünün önem kazanmasıyla birlikte devletin ekonomik faaliyetleri doğrudan ya da dolaylı üstlenmesi yerine, düzenleyici faaliyetin kamu yararını gözeten ve kamu inisiyatifi ile kurulan özerk kurumlarca yerine getirilmesi düşüncesinin taraftarlarının sayısı artmıştır. Regülasyonun temel amacı; ekonomik birimlerin etkinsizliğe yol açmalarını önleyerek, verimli bir şekilde çalışmalarını sağlamaktır. Bu durum bu alanların serbest rekabete açılmasıyla ve tekelleşmeye yol açabilecek durumların önlenmesiyle mümkündür. Liberal sistemde bunu gerçekleştirmenin yolu bağımsız idari otoriteler tarafından gerekli görülen alanlarda regülasyonların uygulanmasından geçmektedir. Bu bağlamda regülasyonun, liberalizmin olumsuz yönlerini gidermek için yapıldığını belirten görüşler de vardır (ULUSOY, 2003:21-22).

Regülasyon, siyasi iktidarın tarihsel açıdan ilk görünüş şekli olan mutlak monarşi ya da oligarşi şeklinde tek elde toplanmasından; siyasi iktidarın erklerle ayrılarak birbirini dengelediği demokrasiye kadar olan süreçte yeni bir aşama gibi algılanmaktadır. Bu çerçevede, regülasyon; yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirlerini dengelemesini öngören sistemin de ötesine geçerek, siyasi iktidarı yürütme erkinin içinde de sınırlamayı öngörmektedir. Bu bağlamda, regülasyonun, 19. yüzyıldan beri gelişmekte olan süreçte liberalizm, sosyalizm, sosyal demokrasi, neoliberalizm zincirinin son halkası olan regüle edilmiş liberalizm temeline oturduğu ifade edilmektedir (ULUSOY, 2003:29).

Devlet tarafından uygulanan regülasyonların gerekçesi ekonomide var olan veya olması muhtemel olan birtakım piyasa başarısızlıklarıdır. Bu bağlamda, regülasyon politikalarının piyasa başarısızlıklarıyla bir çeşit mücadele yöntemi olduğu da söylenebilir. Regülasyon konusuna son yıllarda bu kadar yoğunlaşılmasının nedeni ise geçtiğimiz yüzyılda başlayan ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde halen devam eden özelleştirme politikalarıdır. Çünkü bu özelleştirmeler, sektörler açısından çok önemli düzenleyici problemler meydana getirmektedir. Netice itibarıyla konuya iktisadi açıdan bakıldığında, daha önce devlet tekelinde olan ve sonradan özelleştirilen endüstrilerde rekabetin sağlanabilmesi için devlet tarafından yapılan düzenlemelere “iktisadi anlamda regülasyon” demek doğru olacaktır. Diğer bir deyişle devlet, piyasada rekabeti tesis edebilmek için sektördeki firmaların kararlarını etkileyecek sınırlamalar koyabilmektedir. Bu sınırlamalar ürünün fiyatı konusunda olabileceği gibi, miktarı konusunda da olabilmekte ve piyasaya giriş, çıkışları da devlet kontrol altında tutabilmektedir (SARISOY 2010:278-298).

Regülasyon deyiminin yasa, tüzük, yönetmelik gibi hukuki kavramlarla açıklanması; düzenleme işlevinin tamamen yasal süreçlerle ve araçlarla tanımlanmasının bir sonucu olarak ifade edilmektedir. Bu noktada regülasyon sosyal, iktisadi, hukuki ya da siyasi bir amaca yönelik olarak yasal araçların kullanılmasıdır. Ancak ekonomi deyimi olarak sadece düzenleme boyutun kapsamı eksik bir karşılık olarak değerlendirilmektedir. Regülasyon

düzenleme boyutuna ek olarak denetleme ve yönlendirme fonksiyonlarına da sahip olan bir kavram olarak değerlendirilmektedir (TAŞAR, 2012:98).

1.1.2 Regülasyon Kavramının Tarihi

Regülasyon uygulamasını devletin oluşumuna kadar geriye götürmek mümkündür. Regülasyon kavramı adı konulmamakla birlikte modern devletlerin doğuşundan çok daha önceki dönemlerde ortaya çıkmıştır. Eski Hint döneminde Brahma yasaları ile yapılan düzenlemeler, İbraniler zamanında Tevrat ile getirilen düzenlemeler ve Eski Yunandaki düzenlemeler göz önüne alındığında regülasyonun insanlık tarihi boyunca var olageldiği anlaşılmaktadır. Regülasyonun başlangıç tarihi değilse de, modern anlamda regülasyonun 1880'li yıllarda ABD'de başladığı söylenebilir (AKÇA, 2007:15-16). Bu dönemde iki önemli olay gerçekleşmiştir. Birincisi monopollerin regülasyonu için federal mahkeme kararları bir temel oluşturmuştur. İkincisi demiryolu endüstrisinde oluşturulan güçler, federal düzeyde ekonomik regülasyona tabi ilk önemli endüstrinin demiryolu olmasına yol açmıştır (REEL, 2010:9).

Bütün bu gelişmelerle birlikte, 1940'lı yıllarda rekabet politikaları konusunda akademik çalışmalar başlamış, ancak tam anlamıyla regülasyon konusunun ekonomi literatürüne girmesi 1970'li yıllarda olmuştur. Genellikle devlet müdahalesine ve regülasyonlara karşı olan fikirler ve politik hareketler, 1970'lerde büyük bir dalga halinde başlamış ve 1980'lerin başına kadar bütün dünyayı etkisi altına almıştır. Bu zaman diliminde çeşitli iç ve dış baskılar sonucu birçok ülke, düzenleyici reformları ve özelleştirmeleri kapsayacak bir biçimde devlet ve ekonomi arasındaki ilişkiyi yeniden yapılandırma hareketine girişmiştir. 1970'lerdeki devlet başarısızlığı argümanının üzerine inşa edilen çok sayıda teori bu dönemde ortaya atılmıştır. Sonuç itibarıyla, 1980'lerden beri gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke, en azından belli bir derecede, ekonomilerini serbestleştirmiştir. 1970'lerdeki kötü ekonomik performans, çoğunlukla devletin ekonomiye aşırı

müdahalesine bağlanmış ve sonuç olarak, kamu harcamalarının azaltılması, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve ekonomideki katı düzenlemelerden vazgeçilmesi (deregülasyon) yoluna gidilmiştir (SARISOY, 2010:283).

ABD’de iktisadi regülasyona yönelik yasama faaliyetleri incelendiğinde belli başlı üç dönemde bu faaliyetlerin yoğunlaştığı göze çarpmaktadır. Bunlardan ilk ikisi 1909-1916 ve 1933-1940 yıllarını kapsayan dönemlerdir. Bu dönemlerde federal düzenleyici kurumların yetkilerinin ABD’de mevcut bir çok önemli sektörü kapsadığı dikkat çeker. Son dönem ise 1973-1980 yılları arasındadır. Bu dönemde çıkarılan yasaların daha çok sektörleri kısmen ya da tamamen deregüle etmeye yönelik olduğu görülür. İkinci dönemin büyük ekonomik buhran sonrasına, üçüncü dönemin de dünya petrol krizi sonrası yaşanan durgunluk yıllarına rastladığı görülmektedir. Tüm bu dönemlerden sonra ABD’de re-regülasyon ve deregülasyon faaliyetleri yürütülmüştür. Re-regülasyon yeniden düzenleme anlamına gelmekte, 1980’lerden sonraki dönemde içeriği değişmiş düzenleme anlayışını ifade etmektedir. Hem tüketicilerin ve toplumun haklarının korunması hem de firmalar arasındaki rekabetin düzenlenmesi anlamına da gelmektedir. Deregülasyon ise devletin belirli iş alanları ya da sektörler üzerindeki belirleyici rolünün azaltılmasını ve devletçe sürdürülen düzenleme, denetleme ve kısıtlamaların kısmen ya da tamamen kaldırılmasıdır (SÖNMEZ, 2011:25). ABD’de bazı sektörler yeniden regüle edilirken, özellikle teknolojik gelişmelerin sürüklediği telekomünikasyon sektöründe hızlı bir deregülasyon süreci yaşanmaktadır.

İngiltere içinse regülasyon konusunda tarihi gelişime yönelik incelemeyi özelleştirme çabalarının başladığı 1980 yılından başlatmak gerekmektedir. Çünkü bu döneme kadar doğal tekel niteliğindeki sektörlerde faaliyet Türkiye’de olduğu gibi devlet tarafından yürütülmüş, bu sebeple düzenleyici kuruma ihtiyaç duyulmamıştır. Özelleştirme sonrası ise regülasyon ihtiyacı ortaya çıkmış ve düzenleyici kurumların sayıları hızla artmıştır.

Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış ülkelerde piyasaların etkin çalışmaması sebebiyle özellikle 1930’larda yaşanan ekonomik buhran ve ardından Keynes’in çalışmaları sonucunda devletin piyasalara müdahalesi

gereği ortaya çıkmıştır. Devlet müdahalesi 1970'lerin sonlarına kadar çoğunlukla bu piyasalarda sadece devletin tekel olarak faaliyet göstermesi şeklinde olmuştur. Fakat gelişen sosyal devlet anlayışının devletin görev tanımını değiştirmesi ve arttırması, bunun yanında devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilik ile ilgili yaşanan sorunlar ile kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olduğunun görülmesi üzerine, icraya dönük devlet müdahaleciliğinden regülasyona dönük devlet müdahaleciliğine doğru geçişler yaşanmaya başlanmıştır. Bu akımın öncülüğünü ise 1980'lerin başlarında İngiltere yapmıştır (TEPE ve ARDIYOK, 2004:106-113).

1.1.3 Regülasyon Teorileri

Regülasyon teorileri birbirlerinin eleştirilerinden meydana gelmişlerdir. Bütün regülasyon teorilerinin ortak gündemini serbest piyasa ekonomisinde regülasyonların niçin gerektiği oluşturmaktadır (TOKATLIOĞLU, 2003:147).

Regülasyona iktisadi bir açıklama getirmeye çalışan teoriler üç grupta ele alınarak incelenebilir. İlk yaklaşım neo-klasik iktisat teorisi çerçevesinde regülasyonu, piyasa başarısızlıkları ve bunların telafi edilmesi ekseninde açıklamaktadır. Kimi yerde bu yaklaşım “neo-klasik yaklaşım” olarak adlandırılmakla beraber “kamu çıkarı teorisi”, “normatif teori”, “kamu yararı teorisi” de denilmektedir. İkinci yaklaşım esasında “chicago okulu”, “kamu tercihi iktisadi” çerçevesinde regülasyonu incelemekte ve çıkarlarını takip eden bireylerin ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecindeki etkinliği ve rant kollama faaliyetleri ekseninde açıklamaktadırlar. Bu yaklaşımda özel çıkar teorileri olarak nitelendirilmektedir. Üçüncü başlık altında ise neo-klasik teori ve kamu tercihi iktisadına alternatif öneriler sunan ve yer yer iki yaklaşımdan da yararlanan, “yeni kurumsalcı okul” etrafında şekillenen yaklaşımlardır (ÇEVİK ve DEMİR, 2005:250-251).

1.1.3.1 Kamu Yararı Teorisi

Kamu Yararı Teorisine göre regülasyonun temel amacı kamu yararı için piyasa dengesinin "Pareto Optimal" durumlara ulaşmayı engelleyen unsurları ortadan kaldırmak ve "Pareto Optimal" duruma yakınlaşmayı sağlamaktır. Pareto Optimal durum en az bir kişinin durumunu bozmadan başka bir kişinin durumunu iyileştirmenin mümkün olmadığı durumu ifade eder. Bu sonuca ulaşmak için üç varsayım kullanılmaktadır; ilki, piyasaların düzenlenmemesi durumunda kesinlikle piyasa başarısızlığı olacağı ve "Pareto Optimal" durumdan uzaklaşacağıdır. İkinci varsayım, hükümet düzenlemelerinin tamamen maliyetsiz olduğudur. Üçüncü varsayım ise, diğer ikisinin sonucudur ve piyasa başarısızlıklarını gidermenin en etkin ve maliyetsiz yolunun regülasyon olduğudur (TOKATLIOĞLU, 2003:144-146).

Kamu yararı teorisinin, regülasyonu savunurken kullandığı argümanları, ekonomik ve ekonomik olmayanlar nedenler olarak iki kısma ayırabiliriz. Regülasyon için ekonomik gerekçeler; doğal tekeller, kamusal mallar, dışsallıklar ve asimetrik bilgidir. Ekonomik olmayan gerekçeler ise dağıtımda adaleti sağlamak, paternalizm ve ortak değerlerdir. Bu çalışma, regülasyonu, iktisadi anlamda ele aldığı için en çok kullanılan iktisadi nedenler üzerinde durulacaktır (ÇETİN, 2005:108).

Doğal Tekeller; İktisadi regülasyonu, tarihsel olarak (özellikle 20. yüzyılda) kamu yararı düşüncesiyle haklı çıkaran ve uygulanmasına neden olan en önemli unsur, doğal tekel piyasaları olmuştur. Geleneksel olarak doğal tekel, ölçek ekonomilerinin var olduğu endüstrilere atfen kullanılır. Bir endüstride üretim arttıkça, maliyetlerin azaldığını gösteren ölçek ekonomilerinin varlığı, öncelikle ilgili endüstriye birden fazla firmanın girişinin ekonomik olarak etkin olmadığı anlamına gelmektedir. Doğal tekel literatüründeki bu geleneksel görüşe göre ölçek ekonomilerinin varlığı, piyasada hem fiyat rekabetini hem de girişin serbest olmasını engellemekte ve doğal tekellere ilişkin ekonomik regülasyon yöntemleri, geleneksel olarak

fiyat ve giriş regülasyonları şeklinde kendini göstermektedir (JOSKOW ve ROSE, 1989: 1453-1454).

Dışsallıklar, açısından durum biraz daha karmaşık gibi görünmektedir. Aslında piyasa ekonomisi başarısızlıkları ile ilgili olarak, dışsallıklar kavramını kullanırken negatif dışsallıkları belirtmek daha yerinde olacaktır. Negatif dışsallıkların varlığı kaynak israfına yol açması nedeniyle piyasa ekonomisini kaynak tahsisinde etkinlikten uzaklaştıran bir etki yaratmaktadır (AKÇA, 2011:181). Dışsal etkiler, bireylerin ekonomik faaliyetleri sonucunda üçüncü kişilerin faydalarında veya üretimlerinde ortaya çıkan etkilerdir. En çok bilinen örnek kirliliktir. Üretim süreçlerinin dışsallıklara neden olması, devletin etkin düzeyde üretim yapılmasını sağlamak amacıyla piyasayı regüle etmesi sonucunu doğurabilmektedir. Dışsallıkların içselleştirilmesine yönelik devlet müdahalesi genellikle iki yolla olabilmektedir. İlk olarak, regülatör doğrudan üretim miktarını kısıtlayabilmektedir. İkinci olarak düzenleyici otorite dışsallık yaratan firmayı sübvansetmekte veya vergilendirmektedir (OĞUZ, 2011:88-89).

Kamusal Mallar; Piyasa mekanizmasının başarısız olduğu durumlardan birisi de kamusal mallardır. Kamusal malların iki özel karakteristiği vardır. İlk olarak, malı herhangi bir ödeme yapmadan kullanmak isteyenleri dışlamak mümkün değildir. İkinci olarak, bu malların bir birey tarafından tüketilmesi diğer bireylerin tüketmesine engel değildir. Bu tür malların klasik örneği güvenlik ve adalettir (OĞUZ, 2011, s:90).

Asimetrik Bilgi; Rekabet piyasasının işleyebilmesinin temel koşullarından birisi ekonomik birimlerin tam bilgiye sahip olmalarıdır. Bilgiye erişmek ise oldukça yüksek maliyetlidir. Günümüzde özellikle elektronik ortamda bilgiye erişimde çeşitli kolaylıklar sağlansa da yine de ulaşılan bilgide çeşitli eksiklikler bulunmaktadır (AKÇA, 2011:182). Asimetrik bilgi, piyasa oyuncularları arasındaki bilgi farklılığıdır. Bir ya da birkaç oyuncunun sahip olduğu bilgilere diğer oyuncuların sahip olmaması durumudur. Asimetrik bilgi sonucunda, ahlaki risk, ters seçim ve temsilcilik problemleri görülmekte, piyasaların etki işleyişini etkileyen bir durum oluşmaktadır. Fazla bilgiye sahip kesim, bu bilgiyi bilgi eksikliği olan kesimden yararlanmak üzere

kullanabilmektedir. Bu durum piyasaların dengeden uzaklaşmasına etkin işlememesine sebep olmaktadır (ERDOĞAN, 2008:1).

Ters seçim, yatırım için uygun olmayan bir kişi ya da firmanın veya işlemin icra edilmesi için yetersiz bir aracın tercih edilme olasılığıdır. Ahlaki çöküntü ise kişi ya da kuruluşların veya aracılardan kendi çıkarlarını diğer müşterilerinin çıkarlarından daha fazla gözetmeleri ve hatta usulsüzlük yapma ihtimalleridir (DELİKANLI, ALP, KILIÇ, 2012:39). Temsilcilik problemi ise kurum sahipleri ve yöneticilerinin amaçlarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu bağlamda pratikte elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon gibi kamu hizmetleri doğal tekel olarak kabul edildiğinden, bankacılık, sigortacılık gibi endüstriler de asimetric bilgi, ters seçim ve ahlaki çöküntü risklerinden, eğitim ve sağlık kamusal mal olarak görüldüğünden regülasyona tabi tutulmuştur. Özellikle çevreyi kirleten pek çok iktisadi faaliyet, dışsallık sorunundan dolayı genellikle kamu mülkiyeti altında ya da imtiyazlı özel/yasal tekel olarak, uzun yıllar boyunca kamu yararı perspektifinden yoğun olarak regüle edilmişlerdir (ÇETİN, 2005:110).

Kamu yararı teorisi çeşitli açılardan eleştirilmiştir (TOKATLIOĞLU, 2003:148). Bunlardan ilki, regülasyonun, piyasaların eksik rekabet durumlarında ürettiklerinden, daha fazla etkinsizliğe neden olmasıdır. Bu durum daha ziyade doğal tekel olmayan endüstriler için uygulanan ekonomik regülasyonların neden olduğu etkinsizliklerden kaynaklanmıştır. Devletin gerçekten sadece ortak çıkarlara yönelik faydalar ürettiğine ilişkin şüpheler belirtilmekte, müdahale için yeterli gerekçeler olmadan da piyasa başarısızlığı bahanesi ile müdahale edebileceği belirtilmektedir. İkincisi, teorinin tamamlanmamış bir teori olmasıdır. Buna göre kamu yararı teorisi piyasa başarısızlıklarını ve düzenlenecek sektörü doğru tespit edecek araçlara sahip olmakla birlikte, söz konusu etkinsizliklerin ne tür işlemler sonucunda giderilebileceğine yönelik tatmin edici önermeleri ortaya koyamamıştır. Üçüncü eleştiri ise, kamusal düzenlemelerin var sayıldığı gibi maliyetsiz olmadığı, aksine göz ardı edilemeyecek oranda maliyetler barındırdığı yönündedir. Söz konusu maliyetler iki biçimde değerlendirilebilir.

İlkine göre, piyasa başarısızlığı durumunda doğru düzenleme politikaları uygulanamazsa, sonucunda etkinlik sağlamak amacı yerine getirilemeyecek, piyasa başarısızlığı derinleştirecek ve etkinsizliği arttıracaktır. İkinci maliyet ise işlem maliyetidir. Her regülasyon idari bir sürece tabi olduğunda dolaylı işlem maliyeti yaratacak etkilere sahiptir. Kamusal otoritenin regülasyonun amaçlarına paralel olarak piyasa başarısızlığını tespit etmesi, buna yönelik bilgileri elde etmeye çalışması, politika belirlemesi ve uygulamasını içeren tüm idari süreçler belirli bir işlem maliyeti barındırır.

Kamu yararı teorisine yönelik olarak yapılan eleştiriler incelendiğinde; bu eleştirilerin kamu tercihi, ele geçirme ve rant kollama teorilerinin de gerekçelerini oluşturduğu görülecektir (AKÇA, 2007:64).

1.1.3.2 Kamu Yararı Teorisinin Eleştirileri

Kamu yararı teorisi çeşitli okullar bünyesinde eleştirilmiştir. Çalışmamızda öne çıkan teoriler üzerinde durulacaktır.

Regülasyonun Ekonomik Teorisi (Chicago Okulu Yaklaşımı)

Teori, George J. Stigler, Richard A. Posner, S. Peltzman ve Gary S. Becker'in de katkıları ile geliştirilmiştir. Bu teorinin en önemli unsuru politik davranışı, ekonomik analizin bir parçası haline getirmesidir. Bu yaklaşım temel iktisadi davranışın soysal ve siyasi boyutlara taşınmasının en başarılı örneklerinden birisidir. Regülasyonun ekonomik teorisi, regülasyonu siyasi piyasada arz ve talep edilen bir mal olarak görmektedir. Bu modele göre, regülasyonlar toplumda servet transferlerinin bir aracıdır. Her yasal düzenleme serveti yeniden dağıtmaktadır. Regülasyonlar kendilerine servet transferi sağlamak isteyenler ve kendi servetlerinin başkalarına transfer edilmesini önlemek isteyenler arasında yasal bir araç sağlamaktadır (OĞUZ, 2011:99).

Stigler, 1971 yılında yayımlanan ve bu teorinin temeli olarak kabul edilen "Theory of Economic Regulation" isimli makalesinde (STIGLER, 1971:1-21), bazı çıkar grupları açısından devletin işleyişinin nasıl karlı ya da

maliyetli olabileceğine değinerek, devletin işleyişi ile bu çıkar grupları arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışmaktadır. Bir endüstrinin kendi yararına bir düzenleme talep etmesi durumunda ilk başvuracağı yer bir siyasi partidir. Endüstrinin bu talebi karşısında siyasi partinin de oy ve kaynak ihtiyacı gündeme gelecektir. Politikacılar oylarını ençoklamaya ve yeniden seçilme olasılıklarını artırmaya, düzenleme kurumları kendi çıkarlarını ençoklamaya ya da en azından mevcudiyetlerini sürdürmeye, çıkar grupları ise kendi lehlerine gelişecek düzenleme politikalarını elde etmeye yönelik hareket etmektedirler. Çıkar grupları kendi lehlerine talep ettikleri düzenlemeler karşılığında politikacılara politik destek vaat etmektedirler. Chicago Okulu Yaklaşımı çerçevesinde, düzenleme politikaları ile hangi çıkar gruplarından hangi çıkar gruplarına refah transferi yapılacağına karar verileceğine değinilmekte ve hangi çıkar gruplarının düzenlemeleri elde edeceğine yönelik analiz yapılmaktadır (ŞEN, 2005:43).

Kamu tercihi teorisinin bulgularını da dikkate alan Stigler'in temel argümanı regülasyonların endüstri tarafından kendi çıkarı için kullanıldığıdır. Stigler'a göre ekonomik regülasyon teorisinin amacı regülasyonların fayda ve maliyetlerini kimin üstlendiğini, biçiminin ne olacağını ve kaynak dağılımı üzerindeki etkisini açıklamaktadır. Stigler'e göre devlet bireyleri belirli davranışlara zorlama gücüne sahip olması nedeniyle, çıkar gruplarının hedefi olmaktadır. Devlet; kendi lehinde güç kullanmaya ikna edebilen bir grup, kendi refah düzeyini yükseltecektir. Ekonomik regülasyon teorisi, kamu yararını tamamen dışlamaktadır. Stigler'e göre, eğer bir endüstri devlet üzerinde bir güce sahipse, bunu kullanacaktır. Böyle bir güce sahip olan her firma bunu kullanmak ister (OĞUZ, 2011:106-107).

Ekonomik regülasyon teorisi bazı yönleri ile eksik kalmaktadır. Bu teoriye göre, çıkar grupları hangi regülasyonların uygulanacağını belirleyecek ve düzenleyici otoriteler bu düzenlemeleri yürürlüğe koyacaktır. Bu yaklaşım, farklı siyasi aktörlerin davranışlarına ve motivasyonlarına gerekli önemi vermemektedir (HERTOG, 2000:243). Gerçek hayatta regülasyonları etkileyen pek çok faktör vardır ve bunların davranışları çok değişik faktörlerin etkisi altındadır. Diğer bir önemli eksiklik olarak, yargının regülasyonlar

üzerindeki etkisi ekonomik regülasyon teorisinde dışlanmaktadır. Uygulamada yargı, düzenleyici kurumlar üzerinde önemli bir denetim unsurudur (OĞUZ, 2011:122).

Kamu Tercihi Ya Da Rant Arama Yaklaşımı

Kamu tercihi teorisi, piyasa başarısızlığı yaklaşımına karşı, devletin iktisadi hayattaki aşırı müdahaleci varlığının olumsuzluklarını ve iktisadi aktör olarak başarısızlıklarını inceleme konusu yapmıştır. 1960'lı yıllarda temellerini Bunchman, Gordon Tullock, ve Charles Rowley'in attığı, bu yeni iktisat disiplininin temel inceleme alanı, politikacıların ve bürokratların ekonomi politikalarını oluşturmadaki ve yönlendirmedeki davranışlarını incelemektir. Kamu tercihi teorisi, devletin ekonomik faaliyetlerinin bilimsel bir analizini yapmaktadır. Bu teori siyasetin ekonomik analizi olarak da bilinmektedir (OĞUZ, 2011:221).

Kamu tercihi teorisinin aktörleri politikacılar, bürokratlar ve seçmenler/baskı gruplarının herbiri kendi çıkarları peşinde koşacaklardır. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için işbirliğine gidecekler ve karşılıklı olarak birbirlerinin çıkarlarına hizmet edeceklerdir. Kamu tercihi teorisine göre regülasyona konu olan nokta burada başlamaktadır. Kamu tercihi teorisi'nin aktörleri arasında karşılıklı çıkar ilişkisinin sosyal refah üzerindeki azaltıcı etkisini en aza indirmek için regülasyona ihtiyaç duyulmakta, ancak regülasyonun etkinsizlik yarattığı ve belli grupların çıkarlarına hizmet ettiği görüldüğünden deregülasyon gündeme gelmektedir (AKÇA, 2007:68).

Kamu tercihi teorisi, serbest piyasanın etkin ve adil olmadığı düşüncesinden hareketle yapılan düzenlemelere karşı çıkmakta ve piyasanın kendi içinde ve gönüllü olarak yapacağı düzenlemelerin devlet müdahalelerinden daha az maliyetli ve hızlı olacağını ifade etmektedir (OĞUZ, 2011:224).

En genel anlamıyla kamu tercihi kuramı, piyasa dışı karar alma süreçlerinin ekonomik analizi veya basitçe iktisat disiplininin araçlarının siyaset bilimine uyarlanmasıdır (SÖNMEZ, 2011:70).

Virginia okulu olarak adlandırılan kamu tercihi yaklaşımı, regülasyon teorisini, regülasyon sürecinden kaynaklanan imtiyazlar için girifilen rekabetin neden olduğu rant arama maliyetlerini derin bir biçimde analiz ederek incelemiştir. Rant arama teorisi, farklı bir regülasyon türünün veya korumacı bir ekonomiye neden olan giriş kısıtlamalarının, hüküm süren siyasi yapımızın doğal sonuçları haline nasıl dönüştüğünü açıklamaktadır. Teorinin üzerinde önemle durduğu anahtar kavram, regülasyonların neden olduğu ranttır. Bu görüşe göre rekabet üzerinde kısıtlamalara neden olan regülasyonlar ve yasalardaki değişiklikler nedeniyle oluşan suni rantlar, baskı gruplarının, bu rantları elde etmek için lobicilik faaliyetleri gerçekleştirmesine neden olmaktadır (ÇETİN, 2005:113).

Diğer teorilerde de görüldüğü üzere Kamu Tercihi Teorisi de çeşitli yönlerden eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerden belli başlılarına aşağıda değinilmektedir (TOKATLIOĞLU, 2003:148):

1. Teori, hükümet düzenlemelerinin seçmen, parlamenter, bürokrat ve çıkar grupları gibi çok az ekonomik birim ile açıklamaktadır.
2. Teoride iddia edilenin aksine, hiçbir hükümetin tamamen kendi çıkarları peşinde koşan, sadece tüketicilere mal ve hizmet arz eden bir kurum olmadığı, aynı zamanda hükümetlerin, özel sektörün üstlenemeyeceği sosyal ve siyasal istikrarı sağlama, toplum birliğini koruma, adaleti tesis etme gibi görev ve sorumluluklarının da bulunduğunu belirtmektedir.
3. Teori ekonomik birimlerin sahip olduğu bilgi ve bu bilgiyi kullanabilme kabiliyetleri açısından da eleştirilmektedir. Bu kesime göre, teoride ileri sürülenin aksine, ekonomik birimler tam bilgiye sahip değildirler ve var olan bilgiyi de etkin bir şekilde kullanamazlar.
4. Teori, seçmen tercihlerinin temsili demokrasilerde oy kullanma kanalıyla yansıtılacağı varsayımından hareket etmektedir. Bu kesim tarafından hiçbir politik görüşün hiçbir seçmenin isteklerini tam olarak yansıtamayacağı ifade edilmektedir.

Her iki teoriye özellikle yeni kurumcu ve tarihçi yaklaşımlardan yöneltilen bir eleştiri, bu iki yaklaşımında niçin devlet müdahalesinin, bir

başka deyişle regülasyonun farklı ülkelerde farklı dönemlerde farklı biçimlerde ortaya çıktığını açıklayamamasıdır. Örneğin ABD’de devlet müdahalesi regülasyonlar şeklinde ortaya çıkmışken, Avrupa’da kamu girişimciliği şeklinde olmuştur (ÇEVİK, 2005:254).

1.1.3.3 Kurumcu Yaklaşım

Kurumcu yaklaşım neoklasik iktisadın temel analiz mantığını kullanırken ilgi alanında ve inceleme nesnelerinde bir takım değişiklikler yapmaktadır. İktisadi alanda açıklayıcı faktör olarak bireylerden ziyade kurumları esas alan yeni kurumcu iktisat, işlem maliyetlerini reel iktisadi dünyanın önemli bir unsuru olarak görmekte ve bu durumda rasyonel aktörleri belirsiz ve kompleks bir siyasal dünya ile başa çıkmaya uğraşmak noktasında sınırlamaktadır (ÇEVİK, 2005:255-256).

Piyasa işleyişinin sadece refah ve ekonomik büyümeyle ilişkili hukuki düzenlemelerin değil, tarihi ve toplumsal unsurların etkisi altında bulundukları ve bu unsurların ekonomi politikalarında daha belirleyici oldukları iddia edilmektedir. Regülasyon kavramı siyasi, iktisadi ve hukuki boyutları ile anlam ifade etmektedir. Regülasyon uygulamaları düzenleyici devlet nedeniyle zamanla değişmektedir. Ancak bu değişim farklı sektörlerde, farklı oranlarda ve oldukça farklı uygulamalarla gerçekleşmektedir. Hatta aynı sektörde farklı dönemlerde bile değişim söz konusu olabilmekte, bu durum ise regülasyon rejimlerinin sektörel, tarihsel ve ülkesel olarak değişik özellikler taşımasını açıklamaktadır. Sonuçta regülasyon kavramı dinamik bir süreci içermekte ve değişim, değişmeyen tek gerçek olarak ortaya çıkmaktadır. Dikkat çekici olan nokta ise; regülasyonların varlığı değil, ama uygulamadaki farklılıkların tartışılabilir olduğudur (TAŞAR, 2012:109-114).

1.1.4 Regülasyonun Türleri

Piyasaların işleyişini düzenleyen, denetleyen ve şekillendiren regülasyonlar, iktisadi, sosyal ve idari regülasyonlar olarak sınıflandırılmaktadır. Her üç uygulamada da regülasyon, doğrudan ve dolaylı olarak iktisadi ilişkilerin yönünü tayin etmektedir. Ancak bu regülasyon türleri arasında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farkların en belirginini, iktisadi regülasyonların, piyasaya giriş-çıkış, fiyatların yapısı ve piyasa yapısı gibi doğrudan iktisadi içerikli ilişkileri düzenlemesidir. Diğer yandan, sosyal regülasyonlar, dolaylı olarak maliyetler, fiyatlar, üretim yapıları gibi iktisadi unsurlar üzerinde etkili olan düzenlemeleri içermektedir. İdari regülasyonu ise iktisadi ve sosyal regülasyonlardan, sınıfsal anlamda tamamen farklı olarak düzenleyici sürece atfen kullanılmaktadır. Bir diğer farklılık, ayrı içeriklere sahip bu regülasyon türlerinin, devletin çeşitli kurumları tarafından gerçekleştirilmesidir (ÇETİN 2009:27).

1.1.4.1 İktisadi Regülasyon

Piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik regülasyonlara iktisadi regülasyon denilmektedir. Fiyat kontrolleri, ücret kontrolleri, faiz oranlarının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması, kamusal kuruluşlara ve özel kuruluşlara teşvikler sağlanması örnek verilebilir (TEPE, 2004:109).

Ekonomik regülasyonlar da genel olarak "yapısal ekonomik regülasyonlar" ve "davranışsal ekonomik regülasyonlar" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Piyasa yapısını düzenlemeye yönelik her türlü düzenleme "yapısal ekonomik regülasyon" olarak adlandırılabilir. Örneğin, eksik rekabet, haksız rekabet, yıkıcı rekabet yönünde yapılan düzenlemeler bu konuda örnek verilebilir. Bunun dışında piyasa aktörlerinin ve tüm bireylerin davranışlarını düzenleyen kurallar ve yasal düzenlemeler de yapılabilir. Bu

türde düzenlemeler ise "davranışsal ekonomik regülasyonlar" olarak adlandırılır (AĞCAKAYA 2005:101).

1.1.4.2 Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar geniş anlamı ile toplumsal hakları korumaya ve refahı arttırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir. Sosyal regülasyon gereksiniminin dayandığı ana düşünce tek tek firmaların devlet müdahalesi olmaksızın faaliyetlerinden doğan sosyal maliyetleri pek dikkate almayacaklarıdır. Sosyal regülasyon, çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır (TEPE ve ARDIYOK, 2004:109). Sosyal regülasyonun iktisadi etkileri ikinci plandadır; asıl amaç, sosyal refahı artırmaktır (SARISOY, 2010:285).

Dünyada 1930'lu yıllardaki regülasyon amaçlarından 1970'li yıllar oldukça farklıdır. Daha önce regülasyonların birincil amaçları ekonomiyi stabilize etmek, fiyat ve giriş kontrolleri şeklindeyken, 1970'ler de kamu sağlığını ve güvenliğini korumak gibi iktisadi regülasyonlardan sosyal regülasyon biçimlerine kayma olmuştur (MORAN, 2002:32).

Günümüzde sosyal regülasyonlar, gittikçe daha fazla üretim ve tüketim süreçlerini etkiler hale geldiklerinden, eski kurallara kıyasla daha görünür hale gelmişlerdir. 1991 yılında yapılan araştırmalara göre sosyal regülasyonların sayısının artması ve iktisadi deregülasyon süreci sonucu, sosyal regülasyon maliyetleri ekonomik regülasyon maliyetlerinin iki katına ulaşmıştır. Çünkü sosyal regülasyon açısından toplumun genelinin deregülasyon talebi bulunmamakta ve hatta regülasyon talepleri artmaktadır (AĞCAKAYA, 2005:102).

1.1.4.3 İdari Regülasyon

Devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe "idari regülasyon" denir. Devletin trafiğin işlemesi için oluşturduğu kurallar, teşebbüslerin yeni iş kurma aşamasında yapılması

gereken işlemler idari regülasyona birer örnek oluşturur (TEPE ve ARDIYOK, 2004:109).

1.1.5 Regülasyon Uygulamasının Hedefleri

Regülasyonun varlığı veya ortaya çıkışı piyasa başarısızlıklarından kaynaklanmaktadır. Regülasyon devletin piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için kullandığı müdahale araçlarından birisidir. Bu nedenle regülasyonun birincil amacı piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak olmalıdır (AKÇA, 2007:22).

Devletlerin kamu sahipliği ya da serbest piyasa alternatifi yerine regülasyonu tercih etmelerinde iki temel gerekçe bulunmaktadır. İlk olarak, regülasyon iktisadi bir araç olarak görülebilmektedir. Doğal tekellerin kendi hallerine bırakıldıklarında tekel rantlarını kendilerine aktarmak için çaba içerisinde olmaları nedeniyle, bunların bir üst otorite yoluyla denetlenmeleri ekonomik etkinliği artıran bir yöntem olarak görülmektedir. Amaç sosyal refahı en üst düzeye çıkarmaktır. İkinci olarak, regüle edilen bazı mal ve hizmetlerin stratejik önemi olduğu kabul görmektedir. Örneğin bankacılık sektörünün stratejik bir sektör olduğu kabul görmektedir. Gerek finansal sistemin reel sektörün bir anlamda varlığını sürdürmesini sağlaması, gerekse bankacılıkta denetimin gevşemesi ile ortaya çıkabilecek sosyal sorunlar nedeni ile bu sektörde devlet tarafından düzenlenmekte ve denetlenmektedir (OĞUZ, 2011:25-26).

Genel olarak devlet tarafından uygulanan regülasyonların amacının etkinlik ve verimlilik olduğu söylenebilir. Meseleye iktisadi açıdan bakarsak; regülasyonlar, toplumun refahını artırmaya yönelik olarak devlet tarafından yapılan, üretilen mal ve hizmetlerin daha etkin sunulmasını amaçlayan bir müdahale biçimi olarak görülmektedir. Devletin elinde bulunan ve hantal bir yapıya sahip olan tekel niteliğindeki sektörlerin, daha etkin ve verimli çalıştırılmaları amacıyla özel sektöre bırakılması ve ardından, devletin

düzenleme ve denetleme görevini de bağımsız düzenleyici kurumlara vermesi bu duruma örnek olarak verilebilir (SARISOY, 2010:285).

Modern dünyada iktisadi regülasyonun amacı, piyasa mekanizmasının yerine geçerek iktisadi etkinlik sağlamak ve sosyal refahı artırmak değil, piyasa mekanizmasının aksadığı durumlarda, özellikle yasal olarak iyi tanımlanmış düzenlemeler yoluyla bu aksaklıkların giderilmesinde piyasa sürecine yardım etmektir. Diğer yandan, sosyal regülasyonların amacı daha belirgindir. Sosyal regülasyonların temel amacı, kirlilik ve gürültü gibi çevresel dışsallıkların içselleştirilmesi, iş sağlığı ve güvenliği, hizmet kalitesinde verimlilik ve tüketiciyi istismar etmeye neden olan asimetrik bilgi sorununu çözmektir (ÇETİN, 2009:23).

Devlet, amaçlarına ulaşmak için çeşitli düzenleme mekanizmaları kullanarak piyasaları düzenlemektedir. Ancak bazı hedeflerin birbiriyle çelişmesinin söz konusu olduğu durumlarda düzenlemenin tek bir hedefe yönltilmemesi, toplumsal fayda/maliyet analizi yapılarak bir kaç gerekçe ile birlikte desteklenmesi gerekmektedir. Düzenleme kararı verilirken bu toplumsal fayda analizinin yapılması bir zorunluluktur. Çünkü bazı durumlarda piyasa aksaklıklarının maliyeti her durumda düzenleme maliyetinden az olabilmekte, böyle bir durumda düzenleme toplumsal refahı var olan piyasa aksaklıklarından daha fazla etkilemektedir (AĞCAKAYA, 2005:101).

1.1.6 Deregülasyon

Deregülasyon devletin ekonomiye müdahale biçimlerinden biri olan regülasyonların kaldırılması anlamına gelmektedir. Ancak regülasyonun gerekli olduğu bazı durumlarda ise rekabete açılacak alanlar varsa öncelikli olarak bu alanlarda rekabet ortamı yaratılıp regülasyonların kaldırılması ve sınırlı bir alanda regülasyon uygulaması yapılması da regülasyon olarak adlandırılabilir (AKÇA, 2011:143).

Kamu mal ve hizmetlerinin özelleştirilmesi, devletin daha önce yatırım yaptığı alanlardan çekilmesi, pek çok sektörde deregülasyona gidilmesi, ticaretin ve finansın liberalleşmesi 1980'li yılların bilinen en önemli gelişmeleridir. Bu dönemi çalışan araştırmacıların bir kısmı yaşanan deneyimin aslında deregülasyondan ziyade reregülasyon olduğunu ileri sürmektedirler. Bunun anlamı, piyasanın işlemesi ve toplumsal aktörler arasındaki ilişkilerin gerçekleşmesi için regülasyona her zaman ihtiyaç bulunduğu (SÖNMEZ, 2011:25).

Regülasyonların kaldırılması hemen yapılabilecek bir olay değildir. Regülasyonların kaldırılabilmesi, bir başka deyişle deregülasyon için bazı şartlar gereklidir. Bu şartlar sağlanmadan yapılan deregülasyon regülasyonun etkilerinden daha fazla olumsuz etkiler yaratabilir. Rekabet ortamının oluşması ve deregülasyonun zamanlaması, evrensel hizmetlerin sürdürülebilirliği, regülasyonun yarattığı maliyetlerin ortadan kaldırılabilmesi ve fiyat farklılaştırması ihtimali göz önünde bulundurularak sonuçların analiz edilmesi gerekmektedir (AKÇA, 2011:143).

Deregülasyonun gerçekleştirilebilmesi için gerekli şart olan rekabet ortamının oluşması için kamu tekellerinin ortadan kaldırılması gerekir. Kamu tekellerinin varlığı ve himayesi devam ettikçe başarılı deregülasyondan bahsetmek mümkün değildir. Bu nedenle başarılı bir özelleştirme ile birlikte deregülasyon piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için en ideal bileşendir (AKÇA, 2011:156).

Piyasaların daha fazla düzenlendiği önceki dönemde, düzenlemelerin ve gözetimin amacı birçok durumda ekonomik istikrarın ve yatırımcıların korunması şeklinde sunulmuş, ancak uygulama, genellikle kamusal finansman sağlanması, politik olarak kaynak aktarılacak istenen gruplara menfaat aktarılması ve kurulmuş olan mali kurumlara avantaj yaratılmasına hizmet etmiştir. Bu nedenle, piyasalara daha fazla serbestlik getirilmesi (liberizasyon ve deregülasyon), rekabetin artmasına, çeşitlendirmeye gidilmesine ve piyasa katılımcılarının amaçlarına yönelik yeni mali araçlar geliştirilmesine yönelik mali imkan tanımıştır (ALP ve OĞUZ, 2011:211).

Artan rekabet ve yeni mali araçlar ise yeni regülasyon taleplerinin doğmasına sebep olmuştur.

1.2 FİNANSAL REGÜLASYONUN TANIMI, NEDENLERİ, AMAÇLARI VE REGÜLASYON KRİZ İLİŞKİSİ

Bu bölümde finansal regülasyonun nedenleri amaçları ve kriz dönemlerinde artan regülasyon ihtiyaçları değerlendirilecektir.

1.2.1 Finansal Regülasyonun Tanımı

En temel şekliyle finansal regülasyonlar, finans sektöründeki faaliyet ve süreçlerin, müeyyide oluşturma imkanına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, kısıtlar veya teşvikler yoluyla denetim altına alınması, şekillendirilmesi veya yönlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu kural ve kısıtlamalar doğrultusunda seçilen regülasyon enstrümanları (mevduat sigortası, portföy sınırlamaları, faiz tavanları, zorunlu karşılık oranları ve özsermaye oranı gibi) kullanılarak amaç fonksiyonu gerçekleştirilmeye çalışılır. Ancak tanımlamanın sektörel ağırlığı dikkate alındığında öncelikle finans sektörünün ortaya konulması gerekmektedir. Genel olarak finansal sistemler; bankalar, finansal kiralama şirketleri, tüketici finansman şirketleri ve sigorta şirketleri olmak üzere oluşturulmaktadır. Ancak finansal sistemin büyük bölümü bankacılık sektörü olarak ölçülmektedir (TAŞAR, 2012:168-169). Çalışmamızda finans sektörü kavramı ağırlıklı olarak tez konusu nedeni ile bankacılık sektörü olarak değerlendirilecektir.

1.2.2 Finansal Regülasyonun Nedenleri

Finansal sektörde yaşanan hızlı değişimler ve dinamik gelişmeler finansal kurumların da yapısal değişikliklerle regüle edilmesini gerekli

kılmaktadır. Öncelikle bilgi-işlem teknolojilerindeki ilerleme ve finansal araçların gelişmesi, sektörel yapıyı önemli ölçüde değiştirmekte ve finansal kurumların aralarındaki farklılıkları belirsiz hale getirmektedir. İkinci olarak küreselleşmeyle birlikte coğrafi sınırların ortadan kalkması ve büyük finansal kurumların küresel bir karakter kazanmaları, ulusal ölçekli regülasyon uygulamalarını zorlaştırmaktadır (ROSENGREN, 2000:117).

Finansal regülasyonun nedenleri aşağıda incelenmiştir. Finansal regülasyonların nedenleri incelenirken kullanılan regülasyon araçlarına da değinilecektir.

1.2.2.1.Piyasa Aksaklıklarına Bağlı Başarısızlıkların Önlenmesi

Finansal piyasalar kendi haline bırakıldıklarında oluşan rekabet aşırı risk alma olgusuna sebep olmakta ve etkin koşullarda işleyememektedir. Piyasa başarısızlıklarının finansal piyasalarda yarattığı sorunlar hem etkileme alanının genişliği hem de yayılma hızının yüksekliğinden dolayı regülasyonu zorunlu kılmaktadır. Kamu otoritesi, finansal regülasyonla, finansal ajanların tahsis ve üretim etkililiği türünden performansını piyasa güçleri ile birlikte belirlemeye çalışır. Finansal piyasalarda ortaya çıkabilecek olası piyasa başarısızlıkları üç sebepten kaynaklanmaktadır. Bunlar; dışsallıklar, asimetrik bilgi ve piyasa gücüdür. Tüm bu piyasa başarısızlık nedenlerini regülasyon kavramı çerçevesinde ayrı ayrı incelemek yerine, birbirleriyle ilişkili olarak incelemek daha yararlı olacaktır (YAY ve YAY , 2001:63-76).

Dışsallıklar, finansal piyasalarda oluşan en önemli piyasa başarısızlıklarından biridir. Büyük bir finansal kurumun ve piyasanın çökmesi diğer finansal kurum ve piyasalardaki ajanların da refahını etkileyen bir niteliğe sahiptir. Bu etki kartopu gibi artarak büyüyen bir yatırımcı paniğine dönüşerek, tüm sistemi tehdit edebilecek bir potansiyele sahiptir. Bu durum, reel ekonomideki durumdan farklı bir yapı gösterir. Büyük endüstriyel bir firmanın iflas etmesi ülke ekonomisine makro düzeyde büyük bir zarar verse de genelde finansal piyasalardakine benzer zincirleme iflas reaksiyonlarına

neden olmaz. Bu yüzden de düzenlemelerle oluşturulan finansal sistem güvenlik ağı (safety net), dışsallıkların olumsuz etkilerini minimize edecek şekilde tasarlanmalıdır. Bu anlamda bir kamu malı olarak düşünülebilecek finansal güvenlik sistemiyle yaratılan güven ve istikrar ortamından tüm finansal ve reel ajanlar faydalanacaklardır (YAY ve YAY, 2001: 63).

Birçok önemli ekonomistin gözlemi, finansal sistemin en önemli ayağı durumunda olan bankacılığın doğası gereği istikrarsızlığa ve iflaslara yatkın olduğudur. Bunun temelinde ise "kısmi rezerv bankacılığı" (fractional reserve banking) yatmaktadır. Bankalar uzun dönem aktiflerini kısa dönem mevduatlarla finanse etmelerinden dolayı ani mevduat çekilmeleri durumunda aktiflerini büyük iskonto kayıpları olmadan satamazlar ve aynı zamanda düşük sermaye oranlarına sahip olmalarından dolayı da likidite sorunuyla karşılaşır (likidite riski) ve borçları ödeyemez duruma düşerler (ödeyememe riski). Bu da bankanın ilişkide bulunduğu diğer finansal kurumları ve piyasaları zincirleme olarak likidite veya ödeyememe riski ile karşı karşıya getirir.

Sistemik risk, finansal piyasalarda bir ya da birden fazla kurumda ortaya çıkan aksaklığın sadece finansal sistem ile sınırlı kalmayarak yayılma etkisi ile tüm ekonomiyi olumsuz etkileyen sonuçlarının oluşmasıdır. Sistemik risk, finansal piyasalarda oluşan aksaklığın yarattığı negatif dışsallıktır. Sistemik riske yönelik yapılan çalışmalarda banka dışı finansal aracı kurumların sistemik risk yaratma etkisinin düşük olduğu, sistemik riskin daha çok bankalar kanalı ile gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır (COŞKUN, 2010:60).

Sistemik riski sadece ulusal piyasa ile sınırlandırmamak gerekir. Sistemik riskin kaynağı global entegrasyonun sonucu olarak uluslararası da olabilmektedir. Böyle bir durumda uluslararası bankacılık regülasyonları ile bir ülkede mevcut olan bankacılık problemlerinin diğer ülkeye yayılmasının önlenmesi amaçlanmaktadır. Ulusal bankacılık sisteminde ortaya çıkan bir sorunun ülkelerarası yayılma durumu, direkt ve dolaylı olmak üzere iki şekilde gerçekleşebilmektedir. Direkt etki, bankaların tek merkezli yönetiminin olduğu ancak farklı ülkelerde faaliyette bulunduğu durumda

görülebilmektedir. Bu tip bankacılık regülasyonları, farklı ülkelerde bulunan tüm şubelerin eş nitelikte regülasyon uygulamalarını gerektirmektedir. Farklı regülasyon uygulamalarının olduğu durumda, regülasyon seviyesi düşük olan banka sıkı bir regülasyon politikası uygulayan bankaya göre rekabette dezavantajlı durumda olabilecektir. Direkt etki ödemeler sistemi vasıtasıyla bankalar arası piyasalar yoluyla da gerçekleşmektedir. Amerika'da başlayıp Avrupa bankacılık sisteminde yansımaları görülen 2008 Global Finansal Kriz uluslararası sistemik riske verilebilecek örneklerdendir. Dolaylı yayılma etkisi çeşitli kanallar ile görülebilmektedir. Uluslararası alanda yatırım yapan bir yatırımcı yatırımını benzer risklere sahip iki ülkede gerçekleştirdiğinde, bir ülkede yaşanan sorun o ülkedeki bankanın ilişki içinde bulunduğu diğer banka için de sorun yaratabilmektedir (SCHOONER ve TAYLOR, 2010:17).

Bir finansal kurumdan veya piyasadan diğerine kolaylıkla ve hızlı bir şekilde yayılan negatif dışsallıkların yarattığı sistemik riski azaltmak için başvurulmuş belirli *regülasyon araçları* vardır. Bu regülasyon araçları fonksiyonları bakımından ikiye ayrılır: Önleyici regülasyon araçları ve koruyucu regülasyon araçları.

Önleyici regülasyonlar, finansal sistemin taşıdığı riskleri kontrol etmeyi ve özellikle de banka iflaslarının olma olasılığını minimize etmeyi amaçlar. Önleyici regülasyon araçlarına, likidite oranı, portföy sınırlamaları (sermaye oranı, kredi miktarı ve kalitesi gibi) ve asimetrik bilgi sorununu hafifletmek için gerekli ve yeterli bilgi sunumunu zorunlu tutma gibi örnekler verilebilir.

Koruyucu regülasyon araçları ise olası banka iflaslarından sonra mevduat sahiplerini, bankaları ve dolayısıyla finansal sistemin kendisini korumayı amaçlar. Finansal güvenliği sağlamaya dönük koruyucu regülasyonlar ihtiyari ve kurumsallaşmış kontrat yaklaşımları altında incelenir. İhtiyari koruyucu müdahaleler politika yapıcıların inisiyatifindedir. Temel özelliği, uygulanıp uygulanmama riski taşımasıdır. Daha çok sistemik riskin büyüklüğüne bağlı olarak işletilebilecek bir mekanizmadır. Örneğin, merkez bankasının kredi alınabilecek son merci olmasından kaynaklanan kredi imkanlarının merkez bankası kontrolünde olması ve istenilen amaçlar için kullanılması gibi. Banka paniklerinin olduğu veya nakite hücumun

gerçekleştiği durumlarda eğer merkez bankası bu fonksiyonunu kullanırsa banka veya diğer finansal kurum başarısızlıkları oluşmaz (YAY ve YAY, 2001:64).

Kurumsallaşmış kontrat yaklaşımında ise regülatörün ilan ettiği düzenlemelerin uygulanmama riski yoktur. Regülatör, finansal ajanların finansal başarısızlıklar sonucu oluşan refah kayıplarını, bir kontrat çerçevesinde korumayı taahhüt eder. Mevduat sigortası buna örnek verilebilecek en önemli kurumsallaşmış kontratlardan biridir. Mevduat sigortasının amacı; finansal piyasalar ve banka mali yapıları hakkında yeterli bilgi sahibi olmayan küçük tasarruf sahipleri başta olmak üzere, mudileri korumak ve sistemde banka iflaslarının yayılmasını ve krize dönüşmesini engelleyerek, finansal güvenlik ağını kurmaktır. (ER, 2011:313) Mevduat sigortası garantisi altında olan mevduat sahibi için, riskli ve risksiz banka aynı çekiciliktir. Mudi için banka seçimi tek göstergeye inecek; mudi sadece getiri oranını dikkate alacaktır (YAY ve YAY, 2001:65).

Koruyucu regülasyonların yarattığı güven ortamı, aynı zamanda önleyici bir tedbire dönüşerek banka paniklerinin ve sistem krizlerinin oluşma olasılığını azaltır. Fakat bu durum aynı zamanda ahlaki risk ve ters seçim olasılığını artırarak sistemik riski artırır. Önleyici regülasyonlar da koruyucu regülasyonların varlığından dolayı gevşetilebilir; bu da finansal sorunların nedeni olan toplam riski artıran bir yapının oluşmasına neden olabilir. Bu yüzden bu iki regülasyon kategorisi toplam sistemik riski azaltıcı bir sonucun oluşmasını sağlayacak bir koordinasyon doğrultusunda kullanılmalıdır. Diğer yandan bazen önleyici bir regülasyon, zaman içinde amaçladığının tersi bir duruma da neden olabilir. Örneğin önleyici bir tedbir olarak düşünülen sermaye oranı, aynı zamanda resesyon dönemlerinde azalan sermayeye bağlı olarak kredi imkanlarını daraltacağından makroekonomik daralmaları derinleştirebilir (OĞUZ, 2011:253-257).

Tam mevduat sigortasının bulunması halinde özellikle banka denetimlerinin zayıf olduğu durumlarda ahlaki riskin bir başka boyutu da banka sahipleri açısından ortaya çıkabilmektedir. İstikrarsızlık ortamında, getirinin olumlu gerçekleşmesi halinde kar bankaya kalacak, zarar

durumunda ise hükümetin bu zararı karşılaması beklenecektir. Böyle bir durumda bankanın riskli kredilere ağırlık vermesi kaçınılmaz olmaktadır (ER, 2009:72).

Asimetrik bilgi, finansal kontratın tarafları arasındaki bilgi farklılığı, birinin lehine diğerinin aleyhine bir durum yarattığından, Pareto-etkin durum söz konusu olmayacaktır. Kontrata katılan finansal ajanlar, kontrat öncesi ve sonrasında oluşabilecek bilgi farklılığından dolayı bir takım problemlere maruz kalabilirler. Finansal aracı kurumlar, fon fazlası olan birimlerden fon açığı olan birimlere fon aktarırken, sahip oldukları bilgileri (ölçek ekonomileri nedeniyle) daha çabuk ve daha az maliyetle kullanacaklarından, fonların denetimini ve gözetimini daha etkin gerçekleştirirler. Ne var ki aracı kurumlar asimetrik bilgi sorununa çözüm getirmeye çalışırken aynı zamanda asimetrik bilgi sorununun kaynağı haline de gelebilirler. Bu yüzden de devreye regülasyonlar girer. Regülasyon uygulamalarının temel amaçlarından biri, bir piyasa başarısızlık durumu olan asimetrik bilgi sorununu çözmektir. Finansal sistemdeki asimetrik bilgi problemi, diğer piyasalardan, asimetrik bilginin tüm finansal sistemi hızlı ve yaygın bir şekilde sarması ve tehdit etmesi niteliği ile ayrılmaktadır (YAY ve YAY, 2011:69-70).

Bilgi asimetrisinin finansal piyasalarda ortaya çıkardığı sorunlardan ilki ters seçimdir. Ters seçim sorunu, bir sözleşmeden önce en istekli kredi müşterisinin potansiyel "kötü" borçlu (ödünç aldığı borcu zamanında ve tüm yükümlülükleri ile beraber geri ödeyemeyecek durumda olan güvensiz kredi alıcısı) olduğu asimetrik bilgi sorunudur. Dolayısı ile ters seçim sorunu söz konusu ise finansal piyasalarda arzu edilmeyen sonuçlara yol açacak (örneğin, krediyi geri ödemeyecek) müşteri seçimi yapılması olasılığı yüksektir. Ahlaki risk olarak ifade ettiğimiz sorun, bir sözleşmeden sonra oluşan, kredi alanın kredi verenin bakış açısına göre ahlaki olmayan ve arzu edilmeyen faaliyetlerde bulunarak, kredi verenin çıkarını zedeleme tehlikesine neden olan asimetrik bilgi sorunudur. Bu arzu edilmeyen faaliyetler veya davranışlar, kredinin geri ödenmeme riskini büyük ölçüde arttırmaktadır. Ahlaki risk söz konusu ise, kredi alan yüksek riskli projelere yatırım yapmakta, yüksek getiri elde ederse bundan kazançlı çıkmakta,

sermayeyi kaybederse kaybın önemli kısmı kredi verene yüklenmektedir. Bu durumda finansal sistem ödünç vereceğini kaybetmektense çok az sayıda güvenilir müşteriye kredi açmayı tercih etmekte; bu da finansal sistemin etkin çalışmasını engelleyerek piyasa dengesinin birinci en iyi durumdan sapmasına yol açmaktadır (ARAS ve MÜSLÜMOV, 2004:57).

Borç alanlar borçları için mevcut faiz oranını ödemeye hazır oldukları halde, borç verenler ters seçim ve ahlaki risk sorunları nedeniyle veya verdikleri borcun geri ödenemeyeceği korkusu ile bireylerin borç alabilecekleri miktarı kısıtlıyorlarsa kredi tayına bağlanmış demektir. Kredi tayınlaması (Credit Rationing) aslında, toplam kredi talebinin toplam kredi arzını aşması sonucu ya da bir sektörde talebin arzı aşması sektördeki rekabet sonucu oluşmaktadır. Bankalar kredi tayınlaması yaparak kredi risklerini en aza indirmeye çalışırlar. Ancak bu durumda fon arzında bir daralma olduğundan kaynak dağılımında etkinlik gerçekleşmemiş olmaktadır. Aynı zamanda bilgi sorunu devam ettiği için tayınlama ile kredi verilecekler arasından yapılan seçim her zaman doğru olmayabilmektedir (ARAS ve MÜSLÜMOV, 2004:58).

Firmaların büyüyüp kurumsallaştığı, hatta uluslararası bir boyut kazandığı son dönemlerde bankalar ve büyük şirketler için bir diğer sorun ise, bu kurumların sahipleri ile temsilcileri konumunda olan yöneticilerinin (yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ve yardımcıları) amaçlarının farklı olabilmesidir. Örneğin, firma sahipleri uzun vadede sürekli bir kar amaçlarken, temsilciler kendi başarılarını göstermek için kısa vadede kar amaçlayarak riskli işlere girişebilirler. Büyük banka veya şirket sahiplerinin temsilcilerinin davranışlarını kontrol etmeleri hem zor hem maliyetli bir süreç olabilir. Örneğin, bankaların çok sayıda şubesi vardır ve her şube müdürü temsilci sıfatı ile belli konularda yetkilidir. Banka sahiplerinin her şubenin işlemlerinden haberdar olmaları ve risklerini kontrol etmeleri mümkün olmayacaktır (ER, 2009:71).

Piyasa gücü, asimetrik bilgidен sonra diğer piyasa başarısızlığıdır. Reel ekonomide piyasa gücünün tekelleşmesi kar ve fiyat sınırlamaları ve giriş-çıkış engelleri gibi düzenlemelerle engellenebilmektedir. Rekabet

kanunları ile birleşme ve devralmaların sınırlandırılması piyasa oyuncularının bir araya gelerek hakim durumlarını kötüye kullanılmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

1.2.2.2 Finansal Kurum Müşterilerinin Korunması

Bankalarda mudilerin korunması, mevduat sahiplerinin bir nevi banka kredilendirme işlevi görmesi ve alacaklarını tahsil edebilmelerinin bankaların sermayesi, yönetimi, kredi portföyünün durumu ve hacmi, diğer aktifleri gibi çeşitli yapısal özellikleri ile yakından ilişkili olması ve bu yapısal özelliklerin değerlendirilmesi için gerekli bilginin mevduat sahipleri için oldukça maliyetli olması ile ilintilidir. Mevduat sahiplerinin korunması işlevi, mevduatlarının güvence altına alınması ve rekabetçi banka hizmeti sunulması ile mümkündür (SPONG, 2000:6-10).

Mevduat sahipleri ancak bankaları sürekli izlemeleri halinde onlar hakkında daha fazla bilgiye sahip olmaktadır. Fakat bankaların yükümlülüklerini yerine getirme yeterliliğini izlemek pahalı bir iştir ve küçük mevduat sahiplerinin sahip olamayacağı derecede bilgiye sahip olmasını gerektirir (DELİKANLI, ALP ve KILIÇ, 2012:39).

Finansal sektörde müşterilerin korunması için bankaların likiditesi ve risklerinin kontrolü en önemli unsurlardandır. Bu amaca yönelik olarak, bankaların risk alımlarına getirilen sınırlamalar, mevduat sigortası sistemi, sermaye yeterliliği, bankaların bulundurdıkları menkul kıymetlerin türüne ilişkin kısıtlamalar, periyodik olarak banka kredilerinin ve diğer bankacılık faaliyetlerinin kontrolüne ilişkin testler, bankacılık faaliyetlerine getirilen kısıtlamalar, faiz tavanları, piyasada sıkıntı yaşayan finansal kurumların risk alımlarına getirilen sınırlamalar ve kontroller şeklinde uygulamalar görülmektedir (SPONG, 200:63).

1.2.2.3 Rekabetin Korunması ve Etkinliğin Sağlanması

Finansal sistemde rekabetin sağlanması ve etkinlik birbirine bağlı kavramlardır. Rekabetçi piyasa yapısında finansal kurumlar etkin faaliyet göstereceklerdir. Rekabetin olduğu bir durumda yüksek fiyatlama yapamayacaklar, müşterilerine yeni ürünler sunma konusunda yenilikçi bir tutum izleyeceklerdir (SPONG, 2000:9)

Finansal regülasyon otoriteleri etkinlik ve istikrar ikileminde istikrara daha fazla önem verirler. Bu yüzden de örneğin bankaların monopol değilse bile oligopol yapılarını getirdikleri düzenlemelerle korumaya çalışırlar. Bir çok ülkede liberal rekabetçi deregülasyon uygulamaları sonrasında banka iflaslarında artma görülmüştür. Bu yüzden de yapılan yeni düzenlemelerle banka girişlerine sınırlamalar getirilmiştir. Bu düzenlemeler finansal olmayan piyasalarda tekelleşmeden doğan refah kayıplarını önlemeye dönük giriş kolaylıklarının sağlanmasının tersine, finansal rekabetin toplam riski artırma eğiliminde oldukları gözleminde hareketle finansal istikrarı sağlamayı amaçlamaktadır (YAY ve YAY, 2001:71).

Bankacılık otoriteleri, bankaları küçük tutma adına, birleşmelerini engelleyen ve faaliyet gösterecekleri alanları sınırlayan çeşitli düzenlemelere gidebilmektedir. Diğer bir ifade ile, bankaların diğer şirketler gibi sınırsızca faaliyet göstermesine izin vermeyebilmektedir. Buna bağlı olarak, bankalar da kar edebilecekleri birçok piyasaya yasalar izin vermediği sürece girememektedir. Bu durumu, devletlerin veya bankacılık otoritelerinin bilmeden veya bilerek sağladığı garantinin yarattığı ahlaki riski ve ters seçimi sınırlamak için atılması gereken bir adım olarak değerlendirmektedir. Burada devlet ya da bankacılık otoriteleri tarafından riski azaltacak düzenlemeler yapılması ve sonra denetleyiciler aracılığıyla bu düzenlemelere uyulup uyulmadığının, banka yöneticilerinin risk alıp almadığının izlenmesi söz konusudur. Bu da ihtiyatlı düzenleme ve denetimin özünü oluşturmaktadır. Bu tip düzenlemeler yapılacak yatırımların, faaliyetlerin sınırlandırılması veya sermaye yükümlülüğü ya da riske dayalı mevduat sigortası primi şeklinde olabilmektedir. (MISHKIN, 2001:8)

1.2.2.4 Finansal ve Parasal İstikrar

Finansal regülasyonun önemli gerekçelerinden biri, parasal kontrolü sağlamaktır. Parasal kontrol, üretim ve fiyat istikrarı sağlamayı amaçlayan bir makroekonomik istikrar politikası aracıdır. Zorunlu karşılıklar oranı, disonibilite oranı, açık piyasa işlemleri ile para otoriteleri parasal büyüklükleri kontrol etmektedirler. Sermaye ve faiz kontrollerinin kaldırılması serbest döviz kurlarının serbest bırakılması gibi deregülasyon politikalarının hem faiz oranlarının değişkenliği, hem de sermaye akımlarının ülkeye giriş ve çıkış miktar ve hızını artırarak banka ve diğer finansal kurumların kriz ve panik yaşama olasılığını artıracığı endişesi finansal regülasyonun diğer nedenidir (YAY ve YAY, 2001:74-80).

Zorunlu karşılık oranı, parasal otoritenin parasal büyüklükler üzerindeki kontrolünü arttırmak için kullandığı en önemli düzenleme aracıdır. Zorunlu karşılık oranı kısaca bankaların mevduatlarının belirli bir oranını Merkez Bankası'nda tutma zorunluluğudur. Disbonibilite oranı bankaların belirlenen oranlarda likit aktif tutma zorunluluğudur. Bu düzenleme daha çok banka hücumlarına ve likit şoklarına karşı finansal sistemi korumak için alınan bir tedbirdir. Açık piyasa işlemleri, merkez bankalarının bulundurdıkları hazine bonosu ve tahvilleri ile özel sektörde bulunan hazine bonosu ve tahvilleri kullanarak piyasada likidite durumuna göre yaptığı alım-satım işlemi olup, finansal piyasaların likit düzeyini ayarlamak için kullanılan bir tür finansal müdahale tekniğidir.

1.2.3 Finansal Regülasyonun Amaçları

Yukarıda belirtilen finansal regülasyonun nedenleri finansal regülasyonla ilgili dört kapsamlı amaç ortaya koymaktadır (REEL, 2010:44).

1-Tüketicinin yeteri düzeyde korunmasını garanti altına almak. Zira finansal kurumların karlarının maksimizasyonu için teşvikler uygun olmayan ya da

hileli finansal ürünlerin satışına neden olabilir. Dolayısıyla regülatörler, tüketicilerin ve yatırımcıların karşılaşabilecekleri dezavantajları gözeterek, onların uygun kararları verebilmeleri için yeterli enformasyonu sağlamalarını temin etmeye yönelik adım atmalıdır.

2- Piyasaların doğruluğu ve dürüstlüğü temin etmek. Bazı piyasa katılımcılar, tüketiciler tarafından anlaşılmayacak şekilde piyasayı manipüle ederek haksız kazançlar elde edebilirler. Regülatörler, piyasaları gözlemlemek ve katılımcıların hilelerini ve manipülasyonlarını engellemek, varlık fiyatlarındaki problemleri sınırlamak ve etkin piyasa faaliyetini sağlamak için kurallar koymaktadır.

3- Kurumların güvenliği ve sağlamlığını gözlemlemek. Bazı piyasalar finansal kurumların, tüketiciler, yatırımcılar ve vergi ödeyenler üzerinde negatif etkiler yaratacak şekilde aşırı riskler almalarına neden olabilir. Bundan ötürü, regülatörler finansal kurumların güvenliği ve sağlamlığını geliştirmeye yönelik olarak risk alma faaliyetlerini izler.

4- Bütün finansal sistemin istikrarını sağlamak için faaliyette bulunmak. Sisteme veya finansal kurumlara yönelik şoklar finansal sistemde daha kapsamlı istikrarsızlığı yol açabilir. Regülatörler sistemik riskleri çeşitli yöntemlerle azaltmaya çalışırlar.

1.2.4 Finansal Regülasyon Ve Kriz İlişkisi

Ekonomik kriz; bir mal, hizmet, üretim faktörü veya döviz piyasasındaki fiyat ve/veya miktarda, kabul edilebilir değişme sınırını aşan şiddetli dalgalanmalar olarak tarif edilebilir. Finansal krizler ise döviz ve hisse senedi piyasaları gibi finans piyasasındaki şiddetli dalgalanmalar veya bankacılık sisteminde geri dönmeyen krediler ile yoğun mevduat çekilişleri sonucu oluşan ciddi ekonomik sorunlar olarak kabul edilmektedir. Bankacılık doğası gereği krizlere elverişli bir sektördür, zira bankacılık birçok paradoksun ortasında denge noktasını tutturmayı gerektirmektedir. Bankaların kar etme güdüsü ile tasarruf sahiplerinin mevduatlarını güvence altında tutma talebi

“kar-risk-güvenlik” paradoksunu oluşturmaktadır. Ekonomiye en fazla kaynağı en ucuz maliyetle aktarma (düşük kar) ile yüksek finansal kaldıraç ve işlem hacmi (yüksek kar) arasında ve panik kaçışları (bank run) sebebi ile bankaları iflas etmekten korumak ve tasarruf sahiplerinin uğrayabilecekleri kayıpları telafi etmek amacıyla mevduat sigortası kurma zorunluluğu diğer bir paradokstur. Bunun yanında, mali sistem bütün kuruluşların birbirleriyle sürekli ve hızlı bir ilişki içinde olmasını gerektirmekte, ancak bu ilişki kuruluşlardan birinde baş gösteren sorunun çok kısa zamanda sistemin bütününe etkiler hale gelmesine yol açmaktadır (ER, 2011:314).

Aracılık işlevini yerine getiren mali piyasalarda alınıp satılan, işleme konu olan şey, nihai ürün veya emtia yerine doğrudan para veya mali enstrümanların kendisidir. Yapısal olarak mali kurumlar, yüksek kaldıraç oranlarıyla ve güven esasına dayalı çalışmakta ve küçük miktarlı fon arzlarını büyük miktarlı fon talebini karşılamakta kullanmaktadırlar. Mali kurumlar, bu özellikleri nedeni ile en önemli amaçlarından biri ekonomik refahı artırmak olan devletlerin her zaman ilgisini çekmiş ve müdahalesine konu olmuşlardır. Yapısı gereği yüksek kaldıraç oranları, düşük sermaye/aktif oranları, açık pozisyon, vade uyumsuzluğu (mevduatlar kısa, krediler daha uzun vadeli), eksik bilgiyle ve yüksek risk altında çalışan mali piyasalarda, özellikle bankacılık sektöründe piyasa başarısızlıkları yaşanmış, dışsallıkların etkisi ile krizler oluşmuş ve tüm ekonomiye, bazen uluslararası boyuta yayılarak, ciddi ekonomik kayıplara ve sorunlara yol açmıştır. Bu durum, bankaların krize her zaman reel sektörden daha yakın kurumlar olmasına neden olmaktadır (ER, 2011:308).

Finansal sistem; kendi fonksiyonlarını (ödemeler mekanizmasının işleyişi, risk yönetimi ve kaynak tahsisi gibi) finansal piyasalar ve aracılar kanalıyla gerçekleştirirken, bünyesinde, reel ekonomik sistemle karşılaştırıldığında daha fazla risk ve değişkenlik taşır. Tarihsel olarak da bakıldığında, hem ulusal hem de uluslararası düzlemde finansal kurumların iflası ve finansal piyasaların çökmesinin yaygınlığı ve sürekliliği net bir şekilde görülmektedir (YAY ve YAY, 2001:61).

Finansal krizlerin nedenleri; ekonomik istikrarsızlıklar, politik müdahaleler, finansal gözetim ve denetim faaliyetinin yetersiz kalması, kötü yönetim ve kötü aktif kalitesi, yüksek operasyon maliyetleri, tam mevduat sigortası ile buna bağlı olarak ortaya çıkan ahlaki risk olarak sıralanmaktadır (SAYILGAN, 2003:64). Bunların yanında döviz kuru, enflasyon, faiz oranındaki ani değişimler, yabancı yatırımcıların kriz anında hızla ülkeyi terk etmesi muhasebe ve raporlamanın şeffaf olarak yapılmaması, yetersiz sermaye yapısı, gayrimenkul fiyatlarındaki aşırı hareketler de krizlerin diğer nedenleri olarak sayılabilir. Krizlerin, finansal serbestleşmeden sonra ortaya çıktığı görülmekte; nedenleri, yasal düzenlemelerin ve denetlemelerin yetersiz olması, aşırı dış finansman ve hükümetlerin dolaylı olarak finans sektöründe garantör olarak davranmasının yarattığı ahlaki risk ile iktisadi karar alma mekanizmalarında etkili olmasının yarattığı verimsizlik olarak sayılmaktadır. Yapılan deregülasyonun, önceden riskleri düşünerek ciddi planlama ve hazırlık içerisinde yapılmaması, ortaya çıkacak sistem boşluklarına ve tehlikelerine karşı önlem alıcı unsurlara yer verilmemesi, kriz ihtimalini artırmaktadır (ER, 2011:314).

1980'li yıllar finansal liberalizasyon ve deregülasyon yılları olmuş, piyasalardaki fiyat ve miktar kontrolleri azaltılmış veya kaldırılmıştır. Pozitif reel faizlerinin tasarrufları arttıracacağı, bu yolla yatırımların da artacağı ve ekonomik büyümenin sağlanacağı düşünülmüştür. Hakim görüş, müdahalenin sektörü ve piyasaları olumsuz etkilediği, istenilen sonuçların elde edilemediğidir. Ancak yaşanan deneyimler deregülasyon sürecinin finans piyasalarının kendine has özellikleri nedeni ile bazı sıkıntıları da beraberinde getirdiğini göstermiştir (ER, 2009:64).

Özellikle 1990 sonrası dönemde çok sayıda ülkede ciddi finansal krizler yaşanmıştır. Finansal sistemleri zayıflatan ve ekonomik büyümeyi yavaşlatan bu krizler birçok farklı şekilde ortaya çıkmıştır. Bu krizlerin çoğunun toplam maliyeti hem bankacılık sistemini yeniden sağlığına kavuşturmanın finansal maliyeti açısından, hem de etkilenen ülkelerdeki hasıla kaybı ve yüksek işsizlik açısından önemli boyutlara ulaşmıştır. Bütün bunlara ilaveten krizlerin büyük bir çoğunluğu para ve sermaye piyasaları

üzerinden ve ticari bozulmalar kanalıyla diğer ülkelere de yayılmıştır. Bir çok ülkede kriz öncesinde kredi arzında hızlı bir genişleme olduğu ve bu durumun finansal sistemin liberalize edilme çabalarıyla birlikte gerçekleştiği görülmektedir. Krizin hemen arkasından bankacılık sistemine bir göz atıldığında, bankaların kredi değerlendirmelerinde zayıf bir yapı sergiledikleri, spekülatif faaliyetlerle uğraştıkları, yüksek kaldıraç oranlarına sahip oldukları düzenleyici ve denetim otoritesinin kontrollerinin de zayıfladığı görülmektedir. Söz konusu dönemde finansal sektör düzenleme ve denetiminde politik müdahalelerin finansal krizlerin hemen hemen tamamının büyüklüğü ve derinliğine katkı yaptığı da genel olarak kabul edilmektedir. Bu ortak unsurların varlığı, son krizlerin temelinde, finansal düzenleyici sistemlerin tasarımı ve bu sistemleri finansal piyasalardaki devam eden değişime adapte etmede yaşanan güçlüklerin yattığını göstermektedir (NIETO, 2001:90-91).

Finansal regülasyonların başarıya ulaşması için, güvenilir ve istikrarlı makro ekonomik politikaların uygulanması, mali sistemin güçlendirilmesi, finans sektöründe erken uyarıyı gerçekleştirecek etkin gözetim ve denetimin sağlanması, mali yapıya ilişkin uluslararası standartların ülkelerin genel ekonomik yapıları dikkate alınarak uygulamaya konulması da önem taşımaktadır. Ekonomide yaşanan krizlerin finansal sisteme ve en önemli unsuru olan bankacılık sektörüne yansarak tüm ekonomiyi etkileyecek sorunlar ortaya çıkarabilecek olması ve bu krizlerin küreselleşen ekonomi nedeniyle uluslararası nitelik kazanabilme ihtimali; uluslararası ölçekte regülasyon birimlerini ve uluslararası işbirliğini gerekli kılmaktadır (BAYKAL, 2007:47).

Rekabetin uluslararası bir boyut kazanarak artması, sermaye maliyetlerini düşürmesi ve getirilerin yükselmesi anlamında yatırımcı kesimlere ve tasarruf sahiplerine çok daha cazip imkanlar sunmakla beraber, aynı rekabet son derece düşük kar marjları ile çalışmak durumunda kalan mali kurumları finansal risklerle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu riskleri daha da arttıran bir diğer unsur da, son yirmi yılda finansal piyasalarda ortaya çıkan yeniliklerdir. Piyasalarda getiriler ve sermaye maliyetleri sürekli değişmektedir. Mali kurumların aynı anda birçok ülkede, birçok tarafla işlem

yaptığı böyle bir ortamda, alacaklarını tahsil edememesi olayın büyüklüğüne göre kendi yükümlülüklerini de yerine getirememesine yol açabilecek ve sonuçta tüm mali sistem ve genel ekonomi etki altında kalabilecektir. Ülke ekonomilerinin uluslararası piyasalar yoluyla entegre olduğu böyle bir durumda belirli mali sıkıntıların ülke içinde kalmayacağı ve diğer ülkeleri etkisi altında bırakabileceği ayrı bir gerçektir. 2007 yılında başlayan küresel finansal kriz bu durumun en çarpıcı örneklerinden biridir (ALP ve OĞUZ; 2011:211).

Bütün dünya ülkelerinde finansal krizle mücadele etmek amacıyla yeni finansal regülasyon sistemi arayışları başlamıştır. Ülkeler finansal sektörlerini regüle etmeye yönelik yüzlerce sayfalık yasal düzenlemeler oluşturmuşlardır. Artık finansal piyasalara devlet müdahaleleri küresel ekonominin bir parçası olduğu, ulusal hükümetlerin uluslararası çalışmalar yapmalarının zorunluluğu vurgulanmaktadır (REEL, 2010:11).

1.2.5 Uluslararası Finansal Regülasyon

Dünya ölçeğinde artan serbestleşme ve deregülasyon, artan ve hızlanan sermaye hareketleri ve yeni gelişen finansal araçların, ülkelerin finansal ve iktisadi yapılarının kırılganlık olasılıklarını artırması; her ülke için olduğu kadar uluslararası finansal sistem için de, sağlam, istikrarlı ve etkin bir bankacılık ya da finansal sistemin ne kadar önemli olduğunu açık bir şekilde ortaya koymuştur. Başlangıçta krizle karşılaşan ülkelerin tekil ülke olarak bankacılık kanun ve düzenlemelerinde değişiklikler yapma ve yenilikler arama çabaları, giderek mali ve bankacılık sistemlerini güçlendirmeyi ve bunlara ilişkin düzenleme, gözetim ve denetim standartlarını geliştirmeyi amaçlayan bir dizi bölgesel ya da uluslararası kurumun oluşturulması sürecine dönüşmüştür. Krizlerle birlikte ülkelerin tek tek kendi finansal regülasyon yasa ve yapılarını değiştirme çabaları, bir süre sonra, "sağlam-güvenilir ulusal mali sistemler ve istikrarlı bir uluslararası mali sistem" için gerekli regülasyon politikalarını, kurallarını ve standartlarını saptamaya

alışan bir dizi bölgesel ya da uluslararası kurumun ortaya çıkmasına yol açmıştır (YAY ve YAY, 2004:102).

Uluslararası finansal regülasyon birimleri, ulusal nitelikli regülasyon otoriteleri arasında küresel ölçekte geniřliēe sahip olup, köprü görevini üstlenmiş oluşumlardır. Bu oluşumlar, ülkeler arası kriz yönetimi ve finansman gibi sorunların mnde bir tartışma formu olmasının ötesinde, kredi veren birimler olarak belirli görevleri yerine getirmektedirler. Genel olarak finansal işlemler ya da ilişkiler; para, kredi ve sermaye olmak üzere üç başlık altında ifade edilmekte ve doēal olarak ülkelerarası ilişkilerde bu üç başlık, uluslararası finansal regülatörler tarafından baēımsız bir görev anlayışı ile koordine edilmektedir (TAşAR, 2009:15).

Bankaların gözetimi alanındaki uluslararası iřbirliēi 1970'li yıllardan geriye gitmemektedir. Bu iřbirliēinin başlamasının asıl nedeni piyasaların Bretton Woods sistemi sonrasında bu kurumsal yapıdan uzak, çok daha serbest bir yapıya kavuşmuş olmasıdır. Liberizasyon hareketleri ve piyasalarda önceleri mevcut olan birçok sınırlamanın kaldırılması, düzenlemelere ve piyasanın işleyişini saēlayan kurumsal yapıya artık ihtiyaç olmadığını teyit etmekten uzaktır. Aksine, yeni ortamda piyasa katılımcılarının işlem yaptıkları mali kurumların saēlam bir finansal yapıya sahip olması ve işlemleri netleştiren takas ve saklama sistemleri gibi alt yapı hizmetlerinin daha saēlıklı yapılması konusundaki beklentileri daha fazla ne  çıkmakta ve sistemin gvenliēi ile ilgili konular reglasyonları gerekli kılmaktadır. Ancak yeni dönemde regülasyonun ve gözetimin odak noktası, piyasalara kısıtlamalar getirerek kontrolün saēlanması noktasından, piyasalara müdahale etmeden, sistemde yer alacak mali kurumların ve sistemin diēer alt yapı hizmetlerini verecek kurumların saēlam bir mali bünye içinde olmalarının ve sistem açısından herhangi bir risk yaratmamalarının saēlanması noktasına kaymıştır (ALP ve OēUZ, 2011:243).

Uluslararası finansal piyasalar 1980'li yıllarda ivme kazanan küreselleşme ve deregülasyona paralel olarak önemli deēiřim geçirmişler ve bu iki olgu uluslararası finansal gelişme trendinin yapısını belirlemiştir. Teknolojik gelişmelerin de ivme kazandırdıēı küreselleşme ile birlikte ulusal

hükümetlerin global finansal ajanların davranışlarını kontrol etmeleri güçleşmiş ve uluslararası finansal regülasyonun alanının genişletilmesi yönünde genel bir eğilim oluşmuştur. Uluslararası finansal regülasyon esas olarak üç önemli grubun oluşturduğu standartlar dizisi ile yönlendirilir (DELİCE, 2004:122):

- 1- Uluslararası Denkleştirme Bankası'nın (BIS) desteği ile oluşturulan *Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi* (Basel Komite), bankacılık sistemini düzenler.
- 2- *Uluslararası Menkul Kıymetler Komisyonları Örgütü* (IOSCO), menkul kıymet firmaları ve piyasalarını düzenler.
- 3- *Uluslararası Sigorta Denetim Otoriteleri Birliği* (IAIS), sigorta şirketlerini düzenler.

IOSCO ve IAIS geniş bir üye grubuna sahip olan, daha yakın zamanlarda oluşturulmuş yapılanmalardır. Basel Komite ise sadece gelişmiş ülke denetim otoritelerinden oluşan çok daha dar bir gruplaşma olmakla birlikte, başarılı bir şekilde fonksiyon görmesinin bir sonucu olarak dünya çapında oluşturan bir yapılanmadır. Bu yapılanmaların yanı sıra IMF'nin dünya çapındaki ekonomik gözetimle ilgili sorumluluğu yakın zamanlarda finansal sistemleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Hem IMF, hem de Dünya Bankası'nın finansal kriz yaşayan ülkeleri iyileştirmek veya krizlerden kaçınmada ülkelere yardım etmek için oluşturulmuş kredi programları vardır. Bankacılık sisteminin regülasyonunda en önemli uluslararası kuruluş olan BIS'in günümüzdeki misyonu, üye ülkeler tarafından kabul edilen bankalara yönelik düzenleme ve denetim stratejileri ve uluslararası finansal politikaları koordine etmektir. Banka bu amaçla bünyesinde aktifler tutar, üye ülkelere ve yeni gelişen ülkelere sıkıntıya girdiklerinde kredi kolaylıkları sunar ve farklı ülkelerin merkez bankalarından toplanan finansal bilgi için bir takas odası hizmeti görür (DELİCE, 2004:122).

Basel komitesi, kuruluşundan bu yana bankacılık alanında çalışmalar yapan ve esas itibari ile Dünya Bankası'nın gözetimi altında bulunan uluslararası bir komisyondur. Bu komite 1974 yılında girdiği döviz krizi yüzünden iflas eden Bankhaus Herstatt'ın çöküş nedenlerini incelemek, bu

çöküşün ulusal ve uluslararası piyasalarda meydana getirebileceği olası etkileri araştırmak üzere Dünya Bankası tarafından G-10 ülkelerinin (bu ülkelere ilave olarak Lüksemburg ve İsviçre'nin) merkez bankaları veya bankalarla ilgili gözetim işlevini yerine getiren kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuştur. Bu komisyon, 1975 yılında bankaların yurtdışı birimlerinin faaliyetleri ile sermaye ve likidite koşulları konusunda üye ülkeler arasında uyulması gereken ortak koşulları belirlemiş ve bu koşulların gözetimine karar vermiştir. Zaman içinde ortaya çıkan diğer banka krizleri nedeniyle komisyon 1983 ve 1992 yıllarında bankaların asgari sermaye şartları ve gözetimleri konusunda yeni ilkeler belirlemiş ve söz konusu ilkelerin ülkeler tarafından izlenmesini karara bağlamıştır (ALP ve OĞUZ, 2011:249).

Basel komitesi, resmi olarak kanun ve kurallar koyma yetkisine sahip olmamakla beraber, bankacılık sektörü düzenlemeleri ile ilgili tasarı ve teklifler üreterek bunları tartışmaya açabilmektedir.

Basel I sermaye uzlaşısı, Basel Komitesi tarafından 1988 yılında yeni bankacılık standartları olarak yayınlanmıştır. Bu düzenleme ile bankaların uygulayacağı uluslararası sermaye yeterliliği standartları belirlenmiştir. Bu standartlar, uluslararası faaliyet gösteren bankalar tarafından uygulanması gereken, bankaların risk ağırlıklı aktiflerinin karşılığında bulunduracakları sermaye için alt sınırı belirlemiştir. Sermaye yeterliliği rasyosu olarak bilinen ve minimum %8 olması öngörülen bu standart oran bankaların finansal sağlamlığının artırılması, bir anlamında taşıdıkları risklerin kontrol edilerek o oranda sermaye bulundurması ilkesine dayanmaktadır.

Basel I'de sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında temel alınan risk ağırlığının belirlenmesinde bankaların taşıdıkları toplam kredi riski ve piyasa riski hesaplanmakta ve temel olarak bankaların maruz kaldıkları riskleri daha doğru biçimde yansıtan bir uygulama alanı sağlanması öngörülmektedir. Basel I bankacılık düzenlemelerinin uygulanması sürecinde çok sayıda bankacılık krizinin yaşanmış olması, bankacılık sisteminde mevcut düzenlemelerin özellikle de sistemin denetiminin yetersizliklerini ortaya çıkarmıştır. Basel komitesi bu amaçla Basel I de yer alan banka sermaye

yeterliliğini yeniden tanımlayarak, hesaplanmasında temel alınan bileşenleri yeniden gözden geçirmiştir. Ortaya yeni çıkan düzenlemeye “Basel II Asgari Sermaye Yeterliliği Uzlaşısı” adı verilmiştir. Basel II, üç yapısal bloktan oluşmaktadır. Birincil yapısal blok kredi riski, piyasa riski ve operasyonel risk için yasal sermaye yükümlülüğünün hesaplanmasını, ikinci yapısal blok banka ve denetim otoritesinin sermaye yeterliliğinin değerlendirilmesini, üçüncü yapısal blok kamuya açıklanacak bilgileri içermektedir. Basel I kriterleri sadece sermaye yeterliliğine odaklı iken Basel II kriterleri denetim ve şeffaflık kavramlarını da kapsamaktadır (BDDK, 2007:1).

Küresel krizin etkisiyle Basel II kriterleri Basel Komiteye üye ülkelerin merkez bankaları ve bankacılık düzenleme kurumlarının uzun süren çalışmalarının ardından 12 .09.2010 tarihinde gerçekleştirilen son toplantı ile gözden geçirilmiş ve getirilen yeni düzenlemeler Basel III kriterleri altında toplanarak kamuoyuna duyurulmuştur. Basel III ile getirilen kriterlerin temel amacı 2008 küresel finans krizinde bankaların sahip olduğu sorunlu varlıkların değer kaybı nedeni ile uğradıkları zararın yol açtığı sermaye kayıplarının tekrarlanmasını önlemek ve bankacılık sisteminde finansal istikrarı tehdit eden unsurların olumsuz etkilerini azaltmak amacı ile sermaye rasyolarının arttırılmasıdır. Basel III’ün getirdiği değişiklikler sermaye gereksinimlerini yükselterek regülasyonların sıkılaştırılması olarak özetlenebilir (ÇALIŞIR ve ŞAHİN, 2011:93-94).

1.2 REGÜLASYON UYGULAYAN KURUMLAR: BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Regülasyon uygulamaları bağımsız idari otoriteler tarafından uygulanmaktadır. Bu bölümde bağımsız idari otoritelerin tanımı, tarihi, ortaya çıkış nedenleri ile olumlu ve olumsuz yönleri anlatılacaktır.

1.3.1 Bağımsız İdari Otoritelerin Tanımı

Bağımsız idari otoriteler “devletin belirli bir alanda ve özellikle de ekonomide genel regülasyon misyonunun gerçek anlamda yerine getirilmesine imkan tanıyan, iyice düşünüldükten sonra kararlar alıp ve uygulamaya aktaran organlar” olarak tanımlanabilirse de ülke uygulamalarına göre farklılık gösteren bağımsız idari otorite modelleri bulunması nedeniyle, bağımsız idari otorite tanımı belirsizliğini korumaktadır. BİO’lar, kamusal hayatın hassas olarak nitelendirilen belli hürriyetler, ekonomik, mali ve iletişim alanında düzenleme ve denetleme faaliyeti gösteren, tek bir hukuki rejimi bulunmayan, icrai karar alma yetkisi ile donatılmış, kararları yargı denetimine tâbi, bağımsız, kamu tüzel kişiliğine haiz, klasik idari birimlerin dışında, üzerlerinde hiyerarşik ve vesayet yetkisinin kullanılmadığı nevi şahsına münhasır (kendine özgü, sui generis) kuruluşlardır (ATAY, 2006:270-271).

Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla tüm ülkelerde uygulanan ortak bir model eksikliği nedeniyle, üzerinde herkesin uzlaşısı sağladığı bir tanımı olmayan bağımsız idari otoriteler; ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha fazla etkilemektedirler. Ancak, taşıdıkları özellikleri nedeniyle de, özellikle “idarenin bütünlüğü ilkesinin” kamu yönetimi mekanizmasına hakim olduğu ülkelerde, idari teşkilatlanma içerisinde adeta birer “adacık” olarak belirlemekte ve eleştirilerin odağında yer almaktadırlar (SOBACI, 2006:159).

Türkiye’de ise bu kavramı doğrudan ifade etmek için kullanılan, genel kabul görmüş sabit bir terim bulunmamaktadır. Doktrinde ise tam anlamıyla bir terim birliği sağlanmış değildir. “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, “Bağımsız İdari Kurumlar” ve “Bağımsız İdari Otoriteler” doktrinde kullanılan terimlerdenidir. Kamu yönetimi alanında kullanılan terimler ise “Üst Kurul”, “Düzenleyici Kurul” ya da “Bağımsız Düzenleyici Kurul” şeklinde olmaktadır. (PERÇİN, 2011:329) Ortaya çıkan kavram çeşitliliğinin giderilmesi açısından; regülasyon kurumları, özerk kurumlar, düzenleyici kurullar, üst kurullar gibi deyimlerin yerine, hukuki boyutları dikkate alınarak “Bağımsız İdari Otorite”

deyimi tercih edilmektedir. Bağımsız idari otorite deyimine ek olarak bağımsız idari otoritenin tüzel kişiliğini ifade ederken “kurum”, bu tüzel kişiliğin karar organını belirlerken de “kurul” deyimi yaygın bir kullanım olarak dikkat çekmektedir (TAŞAR, 2012:124).

BİO’ların devlet düzeni içerisinde ayırt edici bir takım özelliklere sahip oldukları ifade edilebilir. Bu özellikler (AKINCI, 2001:11):

- i. Genel yönetim şeması içinde yer almaları,
- ii. Kurumsal oluşum ve işleyişlerinin yasalarla belirlenmiş olması,
- iii. Özerk ve bağımsız statüleri olmaları,
- iv. Denetim ve düzenleme esasına dayalı, güçlü kamusal yetkilerle donatılmış olmaları,
- v. Eylem ve işlemlerinin yargısal denetime açık olması,
- vi. Hak ve özgürlükleri koruma amacına yönelik olarak faaliyet göstermeleri,
- vii. Bir hizmetin sunumu değil bir faaliyetin organizasyonu, düzenlenmesi ve denetiminin gerçekleştirilmesine yönelik olmaları şeklinde sıralanmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin ortak özellikleri referans alındığında genel bir tanıma ulaşmak mümkündür. Buna göre, “bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları, gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde ‘düzenleme’ ve ‘denetim’ faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip klasik idari yapılanmalardır (KARACAN, 2009:29).

Liberalleşmenin hem teorik hem de politik olarak daha fazla taraftar bulmasıyla, başta Dünya Bankası ve IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar altyapı ve ağ endüstrilerinin (elektrik, gaz, enerji vb.) regülasyon yoluyla kontrol edilmesini savunmaya başlamışlardır. Serbestleştirme ile regüle edilen piyasaların daha fazla piyasa güçlerine bırakılması hedeflenmektedir. Amaç devletin hiyerarşik yapısının dışında, bir anlamda adem-i merkeziyetçi bir çerçeve içinde, siyasi baskılardan ve özel çıkar gruplarının baskısından bağımsız olabilecek yönetim ve denetim kurulları oluşturmaktır. Böylece

ekonomik ve teknik faktörlerin karar verme mekanizmalarında daha fazla belirleyici olması hedeflenmektedir (OĞUZ, 2011:59).

Federal bir devlet yapısına sahip olan ABD’de yüzelli yıla yakın bir süredir varlığını sürdüren BİO’lar üniter devlet yapısına sahip ülkelerde yakın zamanlarda ön plana çıkmaya başlamıştır. Ekonomi politikasının gelişmesi açısından BİO’lar planlamacı devlet anlayışından, düzenleyici devlet yapısına geçişin en açık göstergeleridir (OĞUZ, 2011:60).

1.3.2 Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri

Bağımsız düzenleme kurullarını oluşturma gerekçesi; toplumun günlük yaşamında büyük öneme sahip olan ekonomik faaliyetlerin ve kuruluşların etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, tüketicileri korumak ve piyasa gücünün kötüye kullanılmasını engellemektir. Bir başka deyişle, kurullar kamusal yararı gözetmek için kurulur. Serbest rekabetin sürdürülmesi için de, oluşturulan bu düzenleyici kurulların tekelleşme çabalarını önlemesi gerekmektedir. Şirketlerin amacı kar etmektir ve şirketler bu karı en üst düzeye çıkarmayı hedeflerler. Bu amacı gerçekleştirirken toplumun genel refahını azaltıcı etkide bulunabilir. Bunun önüne geçebilmek amacıyla düzenleyici kurullara ihtiyaç duyulmuştur. Bu kurullar aracılığıyla piyasaların denetlenmesine başlanmıştır (DOĞRU, 2007:136).

Toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları, teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili olmaları nedeniyle hassas sektörler ve alanlar olarak nitelenen iletişim, enerji, bankacılık ve finans sektörü gibi alanları ve rekabeti politikacıların ve bu sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin etki ve baskılarından arındırma ihtiyacı ve amacı, bu tür kurumların ortaya çıkmasında başlıca neden olarak kabul edilmektedir (ULUSOY, 2003:5).

Bağımsız idari otorite kavramı, teknoloji alanındaki konjonktürel değişimlerin de bir sonucudur. Çünkü 20. yüzyıl sonlarına doğru teknolojinin ulaştığı seviye, toplum hayatını kökünden değiştirmiş ve diğer pek çok yeni

kavramın olduğu gibi bağımsız idari otorite kavramının da ortaya çıkmasına katkı sağlamış, hatta gerektirmiştir. Zira artık geleneksel yapısıyla devlet, kamu yararı için gerekli önlemleri almakta ve gerekli müdahaleleri göstermekte yavaş kalmış, özellikle bilişim teknolojisi alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler, klasik sistemde yapılanmış olan devletin hantallığını gözler önüne açıkça sermiştir. Kamu yararı için gerekli önlemleri zamanında almak ve gerekli müdahaleleri zamanında göstermek için, ilgili alanların hızına ve esnekliğine paralel ve o alanda uzmanlaşmış yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu gereklilikler, “devlet”i, belirli alanlarda etkinliği sağlayabilmek için, bağımsız idari otoriteleri hukuk sistemine dâhil etmeye zorlamıştır (TİRYAKİ, 2002:172).

Piyasa başarısızlıklarının hâkim olduğu, asimetrik bilginin ahlaki riske yol açtığı piyasalarda negatif dışsallıkların içselleştirilmesi maksadıyla BİO’ların kurulması bir zorunluluk haline gelmiştir. Özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da önerileri ve baskılarıyla çoğu ülkede (OECD üyesi gelişmiş ülkelerle beraber AB üyesi ve aday ülkelerin büyük kısmında) BİO’lar oluşturulmuş veya oluşturulma aşamasındadır. Bu tip kurumların ortaya çıkış nedenlerine, yargı işlevinin, sosyal regülasyondaki organizasyon ve denetim yetersizliği de eklenebilir (SARISOY, 2010:288).

1.3.3 Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu Ve Olumsuz Yönleri

Bağımsız idari otoriteler oluşturulduğu takdirde, teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına bir cevap verilmesinin yanı sıra, bazı yetkilerin bu kurumlara verilmeleri dolayısıyla politikacıların çıkar çatışmalarından, pazarlıktan ve bazı kararlarda sorumluluktan kaçınmaları sağlanmaktadır (SOBACI, 2006:175).

Klasik devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları tek bir elde toplamış olması, bağımsız idari otoritelerin bir diğer olumlu yanı olarak ifade edilmektedir. Bu kurumlar kural koyma, kuralı muhataba uygulama ve uyuşmazlıkları çözme gibi işlevleri tek elden

yapabilmektedir. Böylece bütüncül bir müdahale gücüne ulaşılmakta ve söz konusu bağımsız fonksiyonlar arasındaki bağlantısızlık, çatışmalar ve bilgi alışverişindeki sorunlar ortadan kalkmaktadır (ULUSOY, 2004:274).

Bağımsız idari otoriteler, söz konusu olumlu yönlerine rağmen çok sert eleştirilerin odağında da yer alabilmektedir. Bağımsız idari otoritelere yöneltilen en önemli eleştirilerden biri “meşruluk sorunu”dur. Modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartı, atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesidir. Bir başka deyişle, idarenin siyasete tabi olmasıdır. Ancak bu kurumlar üzerinde hükümetler tarafından uygulanan ne bir organik denetim (başarısız görülen üyenin görevden alınması) ne de işlevsel denetim (işlemlerinin geçersizliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi) söz konusudur. Dolayısıyla, hükümetlerin bazı idari faaliyetlere ilişkin olarak parlamento önünde sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu ise, halk egemenliğine dayalı demokratik sistemi önemli bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır (ARDIYOK, 2002:85-88).

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen eleştirilerden bir diğeri, “idarenin bütünlüğü ilkesi” bağlamında dile getirilmektedir. Devlet yapılanması içerisinde yer alan idari organlar olarak düzenlenmelerine rağmen, tipik hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerine tabi olmamaları nedeniyle bu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesiyle çatıştıkları belirtilmektedir (ULUSOY, 2004: 37-38).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 2000 KASIM VE 2001 ŞUBAT KRİZİ SONRASI DÖNEMDE BANKACILIK SEKTÖRÜNE YÖNELİK REGÜLÂSYONLAR

2.1 TÜRKİYE’DE FİNANSAL LİBERALİZASYON SÜRECİ

Türkiye’de finansal liberalizasyon süreci iki aşamada değerlendirilebilir. İlk dönem 1981-1989 arasını kapsamaktadır. Bu dönemin en belirgin özelliği ihracat odaklı bir büyüme stratejisinin benimsenmiş olmasıdır. Bu dönemde Türk ekonomisi finansal ve ekonomik liberalizasyon sürecini yaşamaya başlamıştır. İkinci dönemde (1990-2001) ise, popülist politikaların gündeme geldiği, sıcak para akışlarının yoğunlaştığı, dışsal ve içsel istikrarsızlık kaynaklarının genişlediği bir dönemi yansıtmaktadır. Bu olgu, Türk ekonomisini açık ekonomi konumuna getirirken, küresel sermaye akışlarını desteklemiştir (AKGEYİK ve YAVUZ, 2010:35).

Türkiye ekonomisinde 1980 sonrası dönemde yaşanan köklü değişiklikler, bankacılık sisteminin de yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Bu yeni dönemde ihracata ve yabancı sermaye girişlerine dayalı yeni bir büyüme modeli benimsenmiştir. Bu büyüme modeli, iç talepten çok, mal ve hizmet ihracatına bir başka deyişle dış talebe dayalı bir büyüme modelidir. Bu dönemde değişen büyüme modeli ile birlikte yaşanan en önemli gelişme, aslında finansal liberalleşme politikalarının uygulanması olmuştur. Çünkü bu durum hem reel sektör hem de bankacılık sektörünün faaliyetleri üzerinde çok köklü değişimlerin oluşmasına yol açmıştır. Finansal liberalleşmeye geçiş politikaları çerçevesinde ilk olarak iç piyasada finansal liberalleşmeyi gerçekleştirmek için 1981 yılında faiz hadleri üzerindeki sınırlamalar kaldırılmış, 1984 yılında döviz alım/satımı serbestleşmiş ve finansal piyasaların gözetimi ve denetimi için SPK, IMKB gibi kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu uygulamalar sonrasında uluslararası piyasalara yönelik politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede gerçekleştirilen en önemli uygulama 1989 yılında kambiyo kontrolleri ile birlikte sermaye giriş ve çıkışları önündeki engellerin kaldırılması olmuştur (YİĞİTOĞLU, 2005:117).

Finansal liberalleşme kapsamında en önemli reform (32 sayılı karar) uluslararası sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılmasıdır. 1930 yılında yürürlüğe giren Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile birlikte ortaya çıkan döviz alım satımına ve bulundurulmasına getirilen sınırlamalar, 1989 yılında bu kanuna dayanarak düzenleme şeklinde alınan 32 sayılı kararda belirtilen “*Türkiye’ye döviz ithali serbesttir*” (1567 sayılı TPKK, 32 sayılı karar, m.4-a) hükmü ile ortadan kaldırılmış ve böylece ülkemiz finansal serbestleşme anlamında önemli bir aşama kaydetmiştir. Bu kanunla alınan “*Yabancı yatırımcıların Türkiye’deki faaliyet ve işlemlerinden doğan net kar, temettü, satış, tasfiye ve tazminat bedelleri, lisans, yönetim ve benzeri anlaşmalar karşılığında ödenecek meblağlar bankalar aracılığıyla yurt dışına serbestçe transfer edilebilir*” (1567 sayılı TPKK, 32 sayılı karar, m.12) hükmü de bankalarımızın ve işletmelerimizin yurtdışından kaynak temin etmeleri yönünde ciddi bir kilometre taşı olmuştur. Aynı karar ile yurtdışına yapılacak yatırımlar da “*Türkiye’de yerleşik kişilerin, yurt dışında yatırım yapmak veya ticari faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmaları, ortaklığa katılmaları ve şube açmaları için, nakdi sermayeyi bankalar aracılığıyla, aynı sermayeyi ise gümrük mevzuatı hükümleri çerçevesinde ihraç etmeleri serbesttir*” (1567 sayılı TPKK, 32 sayılı karar, m.13) hükmü ile serbest bırakılmıştır.

Türk Bankacılığında 24 Ocak kararları ile başlayan finansal serbestleşme sürecinin temelinde, sisteme yönelik deregülasyon politikaları üretme çabası bulunmaktadır. Finansal serbestleşme sürecinde, faiz oranlarının serbest bırakılması, faiz oranlarının reel olarak pozitif düzeye erişmesinin yolunun açılması, sektöre yeni banka girişlerinin kolaylaştırılması, sektörün uluslararası piyasalara açılması, uluslararası piyasalardan kaynak edinmenin serbest bırakılması, sektörde yer alan bankaların yabancı para cinsinden işlem yapmasının serbest bırakılması gibi kararların altında yatan nedenlerin başında, hızla artan kamu açıklarının finanse edilmesi kaygısı olduğu iddia edilmektedir. Özellikle 1990 yılında uygulanan Para Programı Hazine’ye bütçe açıklarını ticari bankalardan kaynak aktararak finanse etmesinin yolunu açmıştır. Bu program kendi içinde

tutarlı olmasına rağmen Türkiye ekonomisini 1994 krizine hazırlayan en önemli unsur olmuştur. Bir anlamda devlet, bankalara kendisini fonladıkları sürece, onlara koruyuculuk yapacağı sözünü vermiştir. Bu sözün garantisi de 1994 yılında tasarruf mevduatının tamamının TMSF kapsamına alınması olmuştur. Tasarruf mevduatının tamamının sigorta kapsamına alınması bir çok ülke deneyiminden de gözlemlendiği üzere kısa dönemde sisteme yönelik paniği azaltırken uzun dönemde finansal istikrarı ve risk primini arttırmaktadır (ÇOLAK, 2001:17-18).

Finansal liberalleşme ile temel olarak reel faiz oranı ile tasarrufların artırılması ve bu yolla yatırımların ve ekonomik büyümenin finansmanının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu uygulama Bankaların ekonomi içindeki önemini arttırmıştır. Finansal liberalleşme ile birlikte sermaye hareketleri önündeki engellerin kaldırılması bankaların yurtiçi fonların yanı sıra yabancı fonlarında el değiştirmesinde önemli bir aracılık fonksiyonu yerine getirmesine yol açmıştır. Bu yolla bankalar kalkınmanın finansmanında ve var olan iç tasarruf açıklarının kapatılması için gerekli olan yabancı kaynakların ülkeye girişinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmiştir (YİĞİTOĞLU, 2005:118).

2.2 KRİZ ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI

Türkiye ekonomisinde var olan çeşitli yapısal sorunlar bankacılık sektörünün faaliyetleri üzerinde belirleyici olmuştur. İç ve dış borç stokunun yüksek seviyesi, reel faiz oranlarının yüksekliği, enflasyon oranının yüksek seyretmesi, sıcak para hareketleri, istikrarsız bir büyüme sürecinin varlığı gibi çeşitli unsurlar bankaların faaliyetleri üzerinde doğrudan etkiye bulunmaktadır (YİĞİTOĞLU, 2005:118). Bu bölümde Türkiye ekonomisinde yer alan yapısal sorunlar paralelinde Türk bankacılık sistemindeki sorunlar 2000 Kasım krizine kadar olan dönemde incelenecektir.

2.2.1 Bankacılık Sektöründe Kamu Bankalarının Ağırlığı ve Oligopol Yapı

Bankacılık sektörü az sayıda bankanın hakim olduğu oligopol¹ bir yapıya sahiptir. 2000 yılı sonu itibari ile ilk beş bankanın toplam aktifler, toplam krediler ve toplam mevduat içindeki payları sırasıyla, %48, %42, ve %51 iken ilk on bankanın ise sırasıyla %69, %71 ve %72'dir (GÜNAL, 2006:205). Bankacılık sektörü aktifleri incelendiğinde 2000 yılında ilk beş bankayı oluşturan grup içinde iki, ilk on bankayı oluşturan grup içerisinde üç kamu bankası görülmektedir (Vakıfbank, Ziraat Bankası, Halkbank). Bu bankalar devlet tarafından tarım kesimini, küçük ve orta boy işletmeleri ve konut sektörünü desteklemek üzere kurulmuşlardır. Ancak kamu bankaları piyasa faiz oranının yükselmesine rağmen geleneksel kredi politikalarını değiştirmemişler ve sözkonusu kesimlere verdikleri ayrıcalıklı kredi hacmini düşürememişlerdir. Hazinesin bu zararları karşılayamaması, kamu bankalarının likidite ve sermaye problemini arttırarak mali bünyelerinin bozulmasına neden olmuş, kamu bankaları için fon maliyetleri yükselmiştir (ÖKTE, 2009:32).

Bankacılık sisteminde kamu kesiminin büyüklüğü ve siyasi müdahaleye karşı duyarlılık yapısal kaynaklı bir diğer sorun olarak nitelenmektedir. Türkiye'de de kamu bankalarının varlığı ve siyasi müdahaleler bankacılık sektörünün temel sorunları arasında gösterilmektedir. Teorik olarak kamu bankalarının da diğer ticari bankalar gibi ticari mantıkla faaliyet gösterdikleri kabul edilse de, günlük hayatta bu bankaların başta kredi kullandırma kararları olmak üzere yatırım stratejileri politik baskılardan etkilenebilmektedir (KÜÇÜKBIÇAKCI, 2004:20).

¹ Oligopol terimi, ekonomi sözlüğünde, "bir malın üretiminin az sayıdaki büyük firmalar tarafından karşılandığı piyasa türü" olarak tanımlanır. (SEYİDOĞLU, 1992:62)

2.2.2 Holding Bankacılığının Yaygınlaşması

Özel bankaların hemen hemen tamamı yönetim ve sermaye yapısı açısından belli kişiler, gruplar veya holdingler kontrolü altındaydı. Bu durum bankaların gerçek bankacılık faaliyetlerinden uzaklaşarak sadece bağlı bulundukları grubun şirketlerine ve bu şirketlerin iştiraklerine kredi verir hale gelmelerine yol açmıştır (AKÇAY, 2003:172).

Finansman ihtiyacı içinde olan ve özellikle yaşanan kriz, yüksek enflasyon gibi ortamlarda bu ihtiyaçları daha da artan sanayi ve ticaret sermaye grupları, bu ihtiyaçlarını karşılamak üzere en iyi çözümün kendi gruplarına ait banka kurmak olduğundan hareketle tasarruf sahiplerinden topladıkları mevduatı kendi yatırımlarının finansmanında kullanmak üzere, yasalardan da yararlanarak banka kurma yolunu seçmişlerdir. Bilgi edinmenin güç olduğu bir ortamda kredi kullandırarak rakip firmalarla ilgili bilgilere sahip olmak da, aile ya da holding bankacılığını cazip kılan nedenlerden bir olarak düşünülebilir (ŞEN, 2005:219)

1998-2000 yılları arasında TMSF'ye devredilen bankaların birçoğu büyük grupların elinde yer almıştır. Buna örnek vermek gerekirse, Yaşarbank- Yaşar grubu, Demirbank, Ulusal bank- Cingilloğlu Grubu, EGS bank-EGS Holding, Bank kapital- Ceylan Grubu, Sümerbank-Garipoğlu Grubu'na aitti. Tasarruf mevduatına verilen garantiler yüzünden holding bankalarının birçoğu halktan topladıkları mevduatın büyük bölümünü kendi bünyelerindeki şirketlere usulsüzce aktarmışlar ve batık kredi olarak göstermişlerdir (AKYÜZ ve BORATAV, 2002:29-31). BDDK tarafından el konulan bazı bankaların (Egebank, İnterbank, Yurtbank, Etibank, Türkbank, Sümerbank, Bank Kapital gibi) el konulmadan önceki sahipleri kendi bankalarının içini planlı bir şekilde boşalttıkları iddiasıyla yargılanmıştır.

2.2.3 Denetimde Koordinasyon Eksikliği

Bankacılık denetiminin başarılı olması için denetimin organize bir şekilde yapılması ve yetkilerin bir yerde toplanması gerekmektedir. Denetim ve gözetim fonksiyonlarının siyasi etkilerden arındırılması, büyük önem taşımaktadır. BDDK kurulana kadar bankaların gözetim ve denetimi Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve SPK tarafından yapılmaktaydı. Bu kurumların görev ve yetkilerinin zaman zaman çatıştığı görülmüştür (AKÇAY, 2003:32).

2.2.4 Mevduatın Tamamının Güvence Altında Olması

1994 finansal krizinden sonra mevduata tam güvence verilmesi, bankacılık sektöründe ahlaki risk problemini artırmıştır (ÖZKAN, 2005:565). 2000 yılı Haziran ayına kadar devam eden bu uygulama, özellikle küçük bankaların mevduat çekebilmek için devlet bankaları ile faiz yarışına girmelerine ve yüksek faizlerin cazibesine kapılan mudilerin de bankalarının kontrolünü ihmal etmelerine neden olmuştur (KAZGAN, 2005:251).

Bankacılık sektöründe olası bir toplu çöküşü önlemek amacıyla 5 Nisan 1994 istikrar programıyla tasarruf mevduatına sağlanan devlet güvencesinin sonraki yıllarda da devam etmesi nedeniyle bankalar tasarruf sahiplerinin denetiminden uzaklaşmış, fon kullanımında risk faktörü yeterince dikkate alınmamış, ahlâki risk doğmuş, banka ve şube sayıları hızla artarak optimal ölçekten uzaklaşmış, özel kesimin fon kaynakları daralmış, faiz oranları artmış ve özel yatırımlar bundan olumsuz etkilenmiş, bankalardan borçlanma olanağı bulan hükümetler savurganlıklarını ve kamu açıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir.

2.2.5 Yetersiz Aktif Büyüklüğü ve Özsermaye

Türk bankacılık sistemi uluslararası bankacılık standartları dikkate alındığında aktif büyüklüğü ve öz kaynak açısından yeterli ölçeğe ulaşamamıştır. Bankacılık sektörünün 1999 yılı sonunda 156,2 milyar dolar olan aktif büyüklüğünün bazı gelişmekte olan ülkelerin aktif büyüklüğü ile (Örneğin, Brezilya 723,3 milyar dolar, Güney Kore 642,4 milyar dolar) karşılaştırılması mümkün değildir (AKÇAY, 2003:172). Sektör dışa açılma konusunda da yetersiz kalmıştır. Buna, sektöre egemen olan grup bankacılığı ve kamu sektörünün ağırlığı sebep olmuştur (GÜNAL, 2007:211).

Bir bilançonun aktif toplamından yükümlülükler düşüldükten sonraki kısmı öz kaynağı vermektedir. Ödenmiş sermaye, yedek akçe, dağıtılmayan kar ve varlıkların değer artışından oluşan öz kaynak ne kadar güçlü olursa bankanın piyasa risklerine karşı direnci de yüksek olmaktadır (TOPRAK ve DEMİR, 2001:3). Türk bankacılık sektöründe öz kaynak yetersizliği sektörün önemli bir yapısal sorunudur. Türkiye’de bankaların öz kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle çok sayıda küçük banka birbiriyle verimsiz ve sağlıklı olmayan bir rekabet içine girmiş, bu da bankacılık sisteminin mali yapısını bozmuştur (TAKAN; 2002:108).

Bankalar, özellikle bir kriz ortamında mudilerin hücumu karşısında ayakta durabilmek ve talepleri karşılayabilmek üzere yeterli sermayeye sahip olmak durumundadırlar. Bankacılık sektöründe özkaynak büyüklüğü bu açıdan son derece önemli olmakla birlikte, Türk bankacılık sisteminde pek çok bankanın sermayesinin iştirak yatırımlarına ya da gayri menkul yatırımlarına bağlı olduğu görülmektedir. Bu tür yatırımların bir kriz anında likit değerlere çevrilmesinin güçlüğü bankaların da zor durumda kalmalarına neden olmaktadır. Bu dönemde yüksek enflasyon ortamında Türk bankacılık sektöründe enflasyon muhasebesi uygulamasına geçilememiş olması da sermaye yetersizliğine neden olan ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır (ŞEN, 2005:222).

2.2.6 Bankaların Bilanço Yapısının Bozulması

Finansal liberalizasyon ile birlikte kamu açıklarının iç borçlanma yoluyla finansmanı stratejisine göre yürütülen yüksek reel faiz-düşük kur politikası bankaların bilançolarının bozulmasına ve bankacılık sektörünün aşırı risk almasına yol açmıştır. Bankalar açık finansman işine fazlası ile dahil olmuş ve asli fonksiyonlarını ilgilendiren konuları ihmal etmişlerdir. Kredi riski, faiz oranı riski, döviz kuru riski, kriz öncesi dönemde bankaların bilançolarındaki üç önemli risk faktörü olmuştur. Bankalar bu yüksek risk ortamında bilançolarındaki DİBS'nin payının artmasından da anlaşılabacağı üzere likit kalmayı tercih etmişler ve şirketlere ödünç verme konusunda isteksiz davranmışlardır (ÖKTE, 2009:31).

Değişen ekonomik süreç ve politikalar bankaların mali yapılarında da değişimler yaratmıştır. Sermaye girişlerinin önündeki engellerin kaldırılmasına bağlı olarak, bankaların açık pozisyonları² önemli derecede artmıştır. Bu durum daha sonra yaşanan krizlerde hem krizi tetikleyici unsurlardan biri olmuş hem de bankaların mali yapısını ve faaliyetlerini olumsuz bir şekilde etkilemiştir (YİĞİTOĞLU, 2005:118).

Finansal liberalleşme sürecinde en aykırı gelişme, bankacılık sektörünün kredi hacmi ile ilgilidir. Finansal reform sürecinden beklenilen aksine bankacılık sektörü kredi hacminin GSMH'ya oranı 1990'larda yılda ortalama %19,8 olmuş ve ancak 1996 yılından sonra %20'yi aşmıştır. Bu gelişme piyasalarda kamu menkul kıymetlerinin ağırlığı nedeni ile reel sektöre ait kredi hacminin genişletilemediğini göstermiştir (ÖKTE, 2009:29).

Bankalara 1984 yılında döviz üzerine hesap açma izni verilmesi ve 1989 yılında çıkarılan 32 Sayılı Kararla uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve TL'nin konvertibl hale getirilmesi Türkiye'de para ikamesi sürecini hızlandırmış ve DTH'ların artmasına neden olmuştur. Uygulanan döviz kuru politikası yüksek enflasyonla birleşince TL'nin aşırı değerlenmesi sonucu ortaya çıkmış ve bu durumun yarattığı belirsizlikler tasarruf

² Açık pozisyon=yabancı para cinsinden toplam varlıklar+bilanço dışı forward alımlar-yabancı para cinsinden toplam yükümlülükler+bilanço dışı forward satışlar

sahiplerinin dövize yönelmelerine neden olmuştur. Tasarruf sahiplerinin davranışlarında ortaya çıkan bu yönlü bir değişim toplam mevduat içinde TL mevduat oranını azaltırken doğal olarak toplam mevduatı da azaltmıştır. Bu durum karşısında kalan bankalar, kamu finansmanının şekli ve uygulanan kur politikalarının da etkisiyle, yurt dışından borçlanarak kamu kağıdı almışlar ve açık pozisyonla çalışmaya başlamışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde daha fazla görülmekle birlikte, bankacılık krizleri döviz kuru krizleriyle birlikte ortaya çıkmaktadır (TOKATLIOĞLU, 2002:181).

Bankalar açısından devlete borç vermek karı yüksek, riski düşük bir iş haline gelmiştir. 1987–1999 döneminde bankalardan yapılan iç borçlanma toplam iç borçlanmanın %72-93'ü arasında değişmiştir. DİBS'nin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990'da %10'ken 1999'da %26'ya çıkmıştır.

Tablo: 1 Bankaların DİBS/Toplam Aktif Oranları (%)

Bankalar	12/1999	09/2000	12/2000
Kamu	17,8	22,4	22,3
Özel	26,5	20,3	20,0
TMSF	55,4	60,7	90,5
Kal. Ve Yatırım	6,9	10,1	8,4
Toplam	26,2	25,1	26,9

Kaynak: TOPRAK ve DEMİR, 2001:15

Uygulanan program çerçevesinde 2000 yılında faiz oranları düşüp devlet düşük maliyetle borçlanma fırsatı bulunca, DİBS satın alarak yüksek kazanç elde eden bankaların gelirleri azalmış ve mali yapıları bozulmuştur. 2000 yılının son aylarında likidite sıkışıklığının etkisiyle faiz oranları artışa geçmiş ve açık pozisyonu olan bankalar yüksek maliyetle kaynak bulmak zorunda kalmışlardır. Eylül 2000'de 57 trilyon TL kar eden sektör, Kasım 2000 krizi yüzünden bu yılı 2.724 trilyon TL zararla kapatmıştır. TMSF bankalarının Aralık 1999'da 2.547 trilyon TL olan zararı Aralık 2000'de 3310 trilyon TL'ye çıkmıştır. TMSF bankaları dışında Aralık 1999'da 2.241 trilyon TL olan sektör karı %74 azalarak, Aralık 2000'de 586 trilyon TL'ye düşmüştür (TOPRAK ve DEMİR, 2001:14-15).

Tablo: 2 Bankaların Net Kar/Zararları (Trilyon TL)

	12/1999	09/2000	12/2000	% Değişim
	(1)	(2)	(3)	(1)(3)
Kamu	284	48	-177	-162,4
Özel	1485	1267	482	-67,6
Yabancı	278	135	66	-76,3
Kal. Ve Yatırım	194	170	215	10,7
TMSF	-2547	-1563	-3310	30,0
Toplam (TMSF Dahil)	-306	57	-2724	791,0
Toplam (TMSF hariç)	2241	1620	586	-74,0

Kaynak: TOPRAK ve DEMİR, 2001:15

2000 yılında uygulamaya konulan istikrar programı da, bankacılık sektörünün bilanço yapısını önemli ölçüde etkilemiştir. Program geleceğe yönelik kur gelişmelerini önceden belirlemiş olduğundan bankalar açısından devalüasyon riski ortadan kalkmış ve açık pozisyonlar yükselmiştir (EĞİLMEZ ve KUMCU, 2004:385). Bankaların çoğu kısa vadeli olan döviz cinsi borçlarının bu denli artması bankacılık sektörü bilançosunda vade uyumsuzluğuna yol açmıştır.

Söz konusu dönemde döviz kuru politikasına güvenen birçok banka sendikasyon kredileri yoluyla dış borçlanmalarını artırmışlardır. Bankalar bu yolla elde ettikleri kaynaklarla devlete ait bono ve tahvil satın almışlar ve piyasaya kredi vermişlerdir. Ancak, hem satın aldıkları DİBS'nin, hem de piyasaya verdikleri kredilerin getirisi geçmişe göre düşük kalmış ve bankalar önceki aşırı karları elde edememişlerdir. Program gereği değişiklik yapılmayacağı taahhüt edildiğinden nominal ve reel faizler düşmüş, tüketici kredileri yaklaşık %330 oranında artmıştır (TOPRAK ve DEMİR, 2001:16).

Bankacılık Sisteminin mali yapısının 1980-2002 yılları arasındaki gelişimi Tablo 3'de görülmektedir: 1980'de 20.7 milyar \$ (GSMH'nin %28.6'si) olan toplam aktif büyüklüğü 2000 yılında 155 milyar \$'a (GSMH'nin %76.9'una) çıkmış, Eylül 2002 itibariyle 123 milyar \$'a (GSMH'nin %67.9) gerilemiştir. Toplam kredilerin GSMH'ya oranı 1980-2000 arasında %15.4 'den %25.2 'ye çıkarken, 2001'de %20'ye 2002'de ise %14.4'e düşmüştür. Tasarruf mevduatı da 1980-2000 döneminde önemli gelişme kaydetmiş, %6'dan %32'ye çıkmış, 2002'de ise %36.6 olmuştur. 2000 yılında tasarruf mevduatlarının yaklaşık %60'ı Döviz Tevdiat Hesaplarından oluşurken, 2002'de %70'e çıkmıştır. Devlet İç Borçlanma Senetlerinin repo yoluyla

fonlanması ve dövizle ilgili vadeli işlemlerin artması sonucu, bilanço dışı işlemlerin toplam aktifler içindeki payı, 1994'de %49.5 iken 2000'de %100'e çıkmış, kriz sonrasında %50'lere inmiştir (YAY ve YAY, 2004:119).

Tablo 3: Bankacılık Sisteminin Finansal Büyüklüklerindeki Gelişmeler (Milyon Dolar)

	1980	1990	1994	1999	2000	2001	2002
Toplam Aktifler	20.785	58.171	52.552	133.533	155.237	111.806	122.525
Toplam Krediler	11.168	27.342	20.559	40.206	50.931	29.090	25.996
Menkul Değ. Cüz.	1.339	5.997	5.955	22.955	17.848	11.670	13.758
Mevduat	10.188	32.564	33.191	89.361	101.884	76.886	79.093
-Tasarruf Mev.	4.288	19.343	24.190	58.807	64.352	64.355	65.951
-TL	4.288	11.914	8.612	24.701	26.628	19.084	19.760
-YP	-	7.429	15.578	34.106	37.724	45.271	46.191
Mev. Dışı Kay.	1.289	11.760	9.019	22.934	29.435	-	-
Yurt Dışı Bankalar	-	3.460	2.675	12.073	16.284	-	-
Özkaynaklar+Kar	1.147	5.903	4.409	7.840	11.367	10.903	12.576
Toplam Aktif/GSMH (%)	28,6	38,2	40,3	71,7	76,9	77,5	67,9
Toplam Krediler/GSMH(%)	15,4	17,9	15,8	21,6	25,2	20,2	14,4
Men. Değ. Cüz./GSMH(%)	1,8	3,9	4,6	12,3	8,8	8,1	7,6
Tas. Mev./GSMH	5,9	12,7	18,5	31,6	31,9	44,6	36,6
Kamu Bankaları Aktifleri/Toplam Sektör Aktifleri(%)	44,1	44,6	39,6	34,9	34,2	31,7	33,0
Bilanço Dışı İşlemler/Toplam Aktifler(%)	-	-	49,5	103,5	100,8	53,0	48,3

Kaynak: BDDK, 2010:4

Türk bankacılık sektöründeki yapısal sorunlara yönelik Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri öncesi bazı çalışmalar yapılmıştır. 1999 yılına gelindiğinde bankacılıkta, yasal ve kurumsal düzenlemelerin değişen koşullara ve uluslararası standartlardaki gelişmelere uyumu konusunda da önemli adımlar atılmıştır. Haziran 1999'da yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, önemli bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Bu Kanun ile uluslararası uygulamalara paralel olarak bankacılık sektörünün düzenleme, gözetim ve denetimi, idarî ve malî özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na devredilmiştir (BDDK, 2010:4).

2.3 2000 KASIM KRİZİ NEDENİ VE SONUÇLARI

Bu bölümde 2000 Kasım krizini hazırlayan sebepler ve sonuçları üzerinde durulacaktır.

2.3.1 Krize Sebep Olan Gelişmeler

Türkiye’de 1990’lı yıllarla birlikte sık aralıklarla yaşanan seçim ekonomileri ve siyasi istikrarsızlıklar süreci, makroekonomik istikrarı yeniden oluşturabilmek yerine spekülatif faaliyetlerin ön plana çıktığı, reel ekonomiden uzak, kısa vadeli sermaye girişlerine dayanan, kısa süreli ve yapay büyümeler üzerine kurulu politikaları ortaya çıkarmıştır. Bu yapı istikrarsızlık – kriz – büyüme sarmalında bir ekonomi oluşturmuştur. Türkiye ekonomisi bu süreci kırmak için 9 Aralık 1999 tarihinde yine istikrar programı uygulamıştır (KARAÇOR, 2006:386).

Kamu kesiminde mali disiplini sağlamak, önceden belirlenmiş sabit kur uygulamasıyla döviz kurlarını belirlemek ve yapısal reformları yapma ve özelleştirmeyi hızlandırma olmak üzere üç temel ayağı olan 3 yıllık program, 2000–2002 döneminde uygulamaya konulmuştur. Programın ana hedefi %5–5,5 düzeyinde istikrarlı bir büyüme ile enflasyonu üç yıllık bir dönem sonunda tek haneli rakama indirmek, yüksek reel faiz oranlarını makul düzeye düşürmek ve ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamaktır (YILDIRIM, 2004: 26).

Türkiye’nin IMF ile anlaşarak, 1999 yılı sonunda 2000-2002 yılları için uygulamaya koyduğu dezenflasyon programının da bazı aksaklıklar içermesi, Kasım ve Şubat krizlerine katkıda bulunmuştur. Programın içerdiği zaafılar kısaca şöyle özetlenebilir (EREN ve SÜSLÜ, 2001:676):

- Programın uygulanmasına aşırı değerlendirilen reel kur düzeyi ile başlanmış, ve reel kur değerlendirilmeye devam etmiştir.
- Faizlerin düşmesiyle birlikte özellikle tüketim amaçlı talepte ortaya çıkan hızlı gelişmenin yarattığı ithalat baskısı cari işlemler dengesinde olumsuz etki yaratmıştır.

– Doların 1999 yılı sonlarından başlayarak uluslararası platformda önemli düzeyde değer kazanabileceği hesaba katılmamıştır.

- Programın iyi bir gelirler politikası içermemesi de toplumsal uzlaşmanın sağlanamamasına yol açmış, bu da enflasyonda beklenen düşmenin gerçekleşmemesine neden olarak reel kurun aşırı değerlenmesine katkıda bulunmuştur. Uygulanan gelirler politikası, tüketim eğilimi yüksek rantiyer kesim lehine olduğu için ithalatı arttırıcı etki yapmış; faizlerin düşmesi, ertelenen tüketim harcamalarını artırarak bu etkiyi yükseltmiştir.

Kasım ayı başlarında bankacılık kesimine yönelik yeni düzenlemeler hız kazanmaya başlamıştır. Bu gelişme bankaları açık pozisyonları kapatma yolunda çok daha hızlı ve ani davranışlar içine sokmuştur. Bankaların fazla likidite talebi faizlerin artmasına yol açmıştır. Likidite sıkıntısı çeken ve ellerindeki hazine kâğıtlarını fonlamak zorunda kalan bankalar büyük kayıplarla karşılaşmışlardır. Bazı bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na alınacağına ilişkin söylentilerin yayılması, bankaların birbirine olan kredi limitlerini iptal etmelerine ya da minimum seviyeye düşürmelerine yol açmıştır. Yabancı yatırımcıların döviz taleplerini arttırarak hazine kâğıtlarını hızla satıp Türkiye'den çıkışları faizleri daha da tırmandırmıştır. Her önemli mali krizde olduğu gibi bu krizde de mali kesimdeki sarsıntı reel kesimi de derinden etkilemiştir (EĞİLMEZ ve KUMCU 2004:386–387).

Şubat 2001 de yayınlanan OECD'nin Türkiye raporuna göre Kasım 2000 krizine yol açan faktörler şu şekilde belirtilmiştir (ÇAKICI, 2001:476):

- Yılların birikimi olan Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın görev zararları, 1999'dan 2000'e kadar 19 milyar dolardan 21 milyar dolara çıkmıştır.

- Kamu kesimi borç stoku /GSYİH oranı %45'ten %62'ye aşırı yükselmiştir.

- Kamu bankalarının görev zararı /GSYİH oranı %8,2'den %11,4'e çıkmıştır.

- Kamu bankalarının açık pozisyonları(döviz gelir-gider farkı) 18 milyar dolara ulaşmıştır.

- Bankaların döviz cinsinden açık pozisyonları 20 milyar doları aşmıştır.

- Niyet mektubu ile taahhüt edilen özelleştirmeler zamanında gerçekleştirilemediği için 780 milyon dolarlık Dünya Bankası kredisi askıya alınmıştır.

- 1999 yılında ortaya çıkan iki depremin maliyeti 15 milyar dolarlık bir yük getirmiştir. Türkiye bu depremler için 3,8 milyar dolarlık dış kredi taahhüdünü almasına rağmen sadece 47 milyon doları bağış olarak gerçekleştirmiştir.

- 2000 yılı boyunca TL'nin %20 aşırı değerlenmesi, petrol fiyatlarının aşırı artışı ve Euro'nun değer kaybı ödemeler bilânçosunu olumsuz etkilemiştir.

- Ocak-Ağustos dönemi faiz oranlarının hızlı düşüşü sonucu küçük ve orta büyüklükteki bankaların hazine kâğıtlarını zararına satmaları, karlılığı azaltmış, Kasım başından itibaren likidite krizi ile karşılaşmıştır.

2000 yılının başında DİBS faiz oranlarının düşmesinden yararlanarak kar eden ve elinde önemli miktarda DİBS tutan Demirbank DİBS faizlerinin daha da düşeceğini öngörerek DİBS portföyünü yükseltmiş ancak faizlerin yükselmesiyle zor duruma düşmüştür. Bu gelişmeler krize duyarlı olan yabancıların piyasadan çekilmeye karar vermelerine neden olmuştur. Yabancıların piyasalardan çekilerek döviz talep etmelerinin yanında Demirbank'ın durumunu gören diğer bankalar, bu bankayla bankalararası piyasada alım-satım için tahsis ettikleri limitleri iptal etmişlerdir. Limitleri iptal edilen Demirbank'ın DİBS satışı ile döviz talebi artmıştır. Panik nedeniyle diğer bankalar da birbirlerine açtıkları limitleri iptal ederek repo faiz oranlarının %250'lere çıkmasına neden olmuşlardır (ERDOĞAN, 2002:131).

Kasım 2000 krizinin nedenlerine bakıldığında, likidite sıkışıklığı ve bankacılık sektöründeki aksaklıklar krizin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Likidite sıkışıklığı özellikle de reel üretim miktarı üzerinde büyük etkiler meydana getirmektedir. Güçlü finansal sektörlere sahip olgunlaşmış ekonomiler bu tip krizlerle daha kolay başa çıkarken, ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde reel üretim miktarında büyük çökmelere neden olabilmektedir.

Kasım krizinden sonra, IMF'nin de uyarılarına rağmen kur çıpasına devam edilmiş ve IMF kredisi ek rezerv kolaylığı şeklinde verildiğinden vadesi çok kısa ve maliyeti yüksek olmuştur. Böylece kur çıpası yüksek bir maliyet odenerek savunulmuştur (GÜLOĞLU, 2001: 527).

2.3.2 Krizin Sonuçları ve Alınan Önlemler

Kasım 2000 krizi sonrasında IMF ile varılan anlaşma sonucunda aşağıdaki önlemler alınmıştır (TOPRAK, 2001:192):

- Faiz oranlarının artırılmasına izin verilmiştir.
- IMF'den 7.5 milyar dolarlık ek finansman sağlanmıştır.
- Kasım 2000'de başlayan bu kriz Şubat 2001'e kadar ertelenebilmiştir.

Türk bankacılık sisteminin fonladığı menkul değer cüzdanı portföyü yaklaşık 1/3 oranında değer kaybetmiştir. Bankacılık sistemi özkaynakları bu kriz neticesinde önemli ölçüde erozyona uğramış, kamu bankalarının irrasyonelliği konuşulmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak Kasım krizi her ne kadar atlatılmış olsa bile IMF ile ortaklaşa yürürlüğe konulan programa güven kırılmış, faiz hadleri gerek iç gerekse dış borçlanma açısından yükselmiş, borçlanmada da vadeler kısalmıştır. Faiz hadlerindeki bu yükselmenin etkisi reel kesime de yansımıştır. 2001 yılı için büyüme tahminleri olan %4- 4.5 iken %1.5-2 olarak revize edilmiştir (EROĞLU ve ALBENİ ,2002:212-213).

Bu gelişmeler diğer bankalara el konulacağı beklentisi paniğine yol açmıştır. 22 Kasım'da bankalararası piyasalarda ortalama gecelik faiz % 110.8'e çıkmış ve en yüksek değer olarak da % 210'a ulaşmıştır. 15 Kasım'da 13256 olan İstanbul Menkul Kıymetler Borsa (İMKB) 100 endeksi sürekli azalarak 4 Aralık'ta 7329 puana gerilemiştir (TÖRÜNER, 2001:538-539).

2.4 2001 ŞUBAT KRİZİ NEDENİ VE SONUÇLARI

Bu bölümde 2001 Şubat krizini hazırlayan sebepler ve sonuçları üzerinde durulacaktır.

2.4.1 Krize Sebep Olan Gelişmeler

Likidite yetersizliğinden kaynaklanan Kasım 2000 krizinin sonucunda faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi, bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur. Kriz sonrası alınan önlemlerle mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, ancak sistem kendisini toparlamaya fırsat bulamadan 2001’de yaşanan gelişmeler bankacılık sistemini tekrar sarsmıştır (BOYACIOĞLU, 2003:528).

Türkiye’de yaşanan Şubat 2001 krizinin temelinde yatan etkenler; döviz piyasasının yapısı döviz talebi fazlası dolayısıyla kurlardaki hareketlilik, ardı ardına yaşanan finansal krizlerin ve kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkiler olarak sıralanabilir. Bunun yanında dış borç stokunun ve ödemeler bilançosu açığının da çok yüksek olması ve yaşanan siyasi belirsizlik ortamı diğer başka nedenler arasında sayılabilir (ŞİMŞEK, 2007:57).

19 Şubat 2001’de Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında Milli Güvenlik Kurulu’nda gerçekleşen sert tartışmalar, kamuoyuna devlet krizi olarak açıklanmış, Kasım krizinin yaraları sarılmamış iken mali piyasalar bir kez daha karışmıştır. TL’den kaçış ve dövize geçiş işlemlerinin büyük boyutlara ulaştığı durumda yine yabancı yatırımcılar piyasadan çıkarken, bankalar ve tasarruf sahipleri döviz alımına yönelmişlerdir. Faizler yine %1000’lerin üzerinde seyrederken, Merkez Bankası’nın net iç varlıkları hedefinden taviz vermemesi 20, 21 ve 22 Şubat’ta krizin derinleşerek sürmesine yol açmıştır. 23 Şubat 2001’de Merkez Bankasının rezervleri 5,3 milyar dolar azalmıştır. Bankalar arası para piyasasında gecelik faizler %7500’e çıkarken, Hazine %144 oranı ile borçlanmıştır

Her ne kadar Merkez Bankası aşırı şekilde artan döviz talebini karşılamak için likiditeyi kontrol etmeye yönelik bir politika izlemeye çalışmışsa da yaşanan likidite sıkışıklığı, ödemeler sisteminin tıkanmasına engel olamamıştır. Bu dönemde döviz çıpasının terk edilerek dalgalı kura geçilmesi buna karşılık faiz oranlarının yükseltilmesi krizin derinleşmesini engellemiştir. Ancak kur çıpası uygulamasında müdahalesiz esnek kur uygulamalarına geçilmesi, döviz kurlarının aşırı dalgalanmaya açık hale gelmesine yol açmış ve belirsizlik ortamının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Dışa açık bir ekonomide faizler denetim altında tutulurken sabit döviz kuru rejimi uygulanıyorsa sermaye hareketleri bu durumdan olumsuz etkilenir. Türkiye’de Şubat 2001 krizine kadar sermaye hareketleri ile birlikte faizler de serbest bırakılmış, ancak döviz çıpası uygulanarak sermaye hareketleri-faiz-döviz kuru ilişkisi dengede tutulmaya çalışılmıştır. Ancak Şubat 2001 krizinden sonra döviz kurlarının dalgalanmaya bırakılması buna karşılık faizlerin denetim altına alınması (Merkez Bankası gecelik borçlanma faizlerini %80 düzeyinde sınırlandırmıştır) ile faiz oranlarının artması engellenmiş, buna karşılık döviz talebi artmıştır. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak döviz kurları yükselmiştir (EĞİLMEZ VE KUMCU, 2004: 277).

Finansal krizlerin yaşanmasında faiz dışı fazla hedefinin yüksek olması da önem taşımaktadır. Bu yüzden kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkiler de Şubat krizini tetikleyen bir başka neden olmuştur. Mali alanda uygulanan daraltıcı politikaların bir sonucu olarak reel ekonomide yurt içi ve yabancı tasarrufların azalması, bu durumun banka bilançolarına etkisi dolayısıyla kredi kanalının işlememesi; yatırımların azalmasına ve reel ekonomide durgunluk sürecine girilmesine yol açmıştır. Finansal alanda bankacılık reformunun uygun zamanda yapılamaması ve bankacılık sektörüne yapılan kamusal müdahaleler, reel ekonomide önemli daraltıcı etkilere neden olmuştur. Özel bankalar ile kamu bankalarına yapılan operasyonlar sonucunda banka bilançolarının küçülmesi, şirketlerin yabancı para cinsinden kredilerini geri çekmeleri gibi sorunlara sebep olmuştur. Bankalar kriz nedeniyle, şirketlere yeni krediler aktarmayı riskli bulmuş ve

kamu bankaları çok hızlı bir şekilde küçülmeye gitmiştir. Tüm bu finansal sorunlar kredi kanallarını daraltarak reel ekonomide yaşanan durgunluğun artmasına neden olmuştur (SAK, 2001: 21-22).

Bankacılık sektöründe yaşanan reel kredi daralmaları, özel kesimin sabit sermaye harcamalarının azalmasına yol açmıştır. Özel kesimin elindeki kaynakların reel üretim alanında değerlendirilmesi yerine finans piyasalarında kullanılmasının tercih edilmesi sonucunda yüksek reel faiz kazançları, reel yatırımların önüne geçmiştir.

2.4.2 Krizin Sonuçları ve Alınan Önlemler

Şubat 2001 krizi ile Türk iktisat tarihinin en kapsamlı ve önemli istikrar programı sona ermiştir. 21 Şubat 2001’de döviz kurlarının dalgalanmaya bırakılarak serbest dalgalı kura geçildiği ilan edilmiştir. 22 Şubat’ta TL %40 civarında değer kaybederken, dış borçlarda TL cinsinden 29 katrilyon artış görülmüştür. Dalgalı kur sistemine geçiş ile döviz çıpasına dayalı “Enflasyonu Düşürme Programı” sona ererken IMF programı da çökmüştür. Yılın ilk yarısında 18 bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilmesiyle birlikte, reel kesime olumsuzluklar artarak yansımıştır. Geriye dönmeyen krediler, bankaların döviz borçlarının artması banka batışlarını hızlandırmış, ayakta kalan bankalar ortak arayışı telaşına girmiş ve bankacılık sarsıntısı bankacılık sektöründe yaklaşık on sekiz bin kişiyi işsiz bırakmıştır (KAZGAN, 2002: 459).

Şubat krizi sonrasında; ekonomi %8,5–9 daralmış, kişi başına gelir 725 dolar gerilemiş, 19 banka 125 işyeri kapanmış 1,5 milyon kişi işsiz kalmış, %30'lara düşen enflasyon %70'i aşmış Hazinesin faiz ödemeleri, %101 artmış, iç borç stoku 2000 yılının dört katına ulaşmıştır. Yaşanan hızlı devalüasyonunda etkisi ile enflasyon fırlamış, iç-dış borç yükü artmıştır. Türk halkı, 2001 yılında yaşanan ciddi ekonomik krizin sonucu olarak 2002 yılına da ağır ve yüksek iç-dış borç yükü ile girmiştir. 2001, sadece uygulanmakta

olan ekonomik program değiştiği için değil, tüm taşların yerinden oynadığı Cumhuriyet tarihinin en önemli kriz yılı olmuştur (KARLUK, 2004:479–480).

İ borç stoku ve dış borç stoku oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır. 1995’de dış borç düzeyi 74 milyar dolar iken, 1999’da 103 milyar dolar olmuştur. IMF ölçütlerine göre dış borç ile ilgili oranların oldukça riskli seviyelerde olduğu görülmektedir. Örneğin, toplam dış borç/GSMH oranı 1998’de %46,9 iken 1999’da %55,7, 2000 yılında %57,7 olmuştur. Kamu borç stokunun bu kadar hızlı bir şekilde artmasında çeşitli unsurlar önemli rol oynamıştır. Yüksek reel faizler, KİT zararları, personel harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, görev zararı uygulaması, verimsiz kamu yatırımları, kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, yeterli vergi gelirlerinin olmaması gibi yapısal sorunlar kamu açıkları üzerinde belirleyici olmuştur (YİĞİTOğLU, 2005:120).

Türkiye’de ard arda yaşanan finansal krizlerin nedeni, 2000 yılında uygulamaya konan istikrar programı olarak grlmştr. Çünkü istikrar programı Türkiye ekonomisinin hem yapısal hem de temel özellikleri dikkate alınmadan hazırlanmıştır. 2000 yılı programının diğer ülkelerde uygulanan benzer programlarda dikkate alınarak genel bir değerlendirilmesi yapılırsa, döviz çıpasına dayalı kur rejimlerinin spekülatif ataklara karşı sürdürülmesinin oldukça zor olduğu görülür. Program döviz çıpasına ve i borçların dış borçlarla ikamesine dayanmaktadır. Enflasyon, faizler ve kurlar arasındaki dengelerin kurulması oldukça zor ve risklidir. Türkiye ekonomisinde uygulamada döviz ve faiz arasındaki ilişkiye bakıldığında, faiz oranlarının devamlı yükseltilerek döviz talebini bastırma politikaları şeklinde olmuştur. Bu durum ise finansal sisteme çok büyük zararlar vermiş ve krizin doğmasında önemli faktörlerden biri olmuştur (ERTUNA, 2002:12-13).

2.5 GÜÇLÜ EKONOMİYE GEçİş PROGRAMI

şubat 2001’de patlak veren krizin aşılması amacıyla Dünya Bankası görevinden ayrılarak Türkiye’ye gelen ve Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olan Kemal Derviş, 14 Nisan 2001 tarihinde Güçlü Ekonomiye Geçiş

Programı'nı (GEGP) açıklamıştır. Bu programı desteklemek üzere IMF ile 18. destekleme düzenlemesi yapılmış ve 2002 yılından itibaren yeniden IMF ile 3 yıllık bir anlaşmaya gidilmiştir.

2.5.1 Yeni Bir Program Uygulanmasının Sebepleri

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın (Kemal Derviş Programı olarak da bilinmektedir) temel amacı, döviz kuru rejiminin terk edilmesi sebebiyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak, bu amaçla eski alışkanlıklara bir daha geri dönülmesine imkân vermeyen yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak, ekonomik etkinliği sağlayacak yapısal reformları gerçekleştirmek, makro ekonomik politikaları enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanmak, sürdürülebilir büyüme ortamını sağlamak, kişiler ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı bozukluklarını gidermektir (TURAN, 2011:76).

Program, siyaset ve ekonomi alanlarının ayrıştırılması temelinde, devletin fonksiyonlarının esas itibarıyla "denetim" ile "eğitim, sağlık ve adalet" gibi kamu hizmetleri ile sınırlanacağı bir düzeni hedeflemektedir. Bu amaçla Programın temel hedefi, "sürdürülemez boyutlara" varmış olan kamu borçlarına yol açan "borç dinamiğinin" ortadan kaldırılarak Türkiye ekonomisinin "bugünkü gibi olağanüstü bir dış yardıma muhtaç kalmayacak" bir yapıya kavuşturulmasıdır (Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, 2001:7).

2.5.2 Programın Temel Amaç ve Araçları

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı; kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanmasını, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesini, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesini hedeflemektedir. Amacı ise, bu hedef doğrultusunda katlanılan fedakarlıkların boşa gitmesinin

önlenmesi ve piyasalarda güven ortamının yeniden sağlanması şeklinde tayin edilmiştir (TCMB, 2003:12). Bu temel ilkeler çerçevesinde programın hedefleri (ERDÖNMEZ, 2003:38):

- Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadelenin kararlı bir biçimde sürdürülmesi,
- Bankacılık sektörünün, kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı şekilde yeniden yapılandırılması ve böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı ilişkiler kurulması,
- Kamu finansman dengesinin bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirilmesi,
- Enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikasının sürdürülmesi,
- Bütün bunların etkin, esnek ve şeffaf bir yapıda gerçekleştirilmesini sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısının oluşturulması şeklinde belirlenmiştir.

Ana hedef itibarıyla, öncelikle parasal sermayenin krizden çıkış programı niteliğinde olmakla birlikte, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın temel felsefesi, Türkiye'nin gerekli yapısal reformları yapması durumunda, küreselleşme sürecine daha sağlıklı bir biçimde uyum sağlayabileceği, dünya ekonomisinin sunduğu fırsatlardan daha etkin bir biçimde yararlanabileceği, daha hızlı büyüyebileceği ve gelişebileceğidir (AY ve KARAÇOR, 2006: 70–73).

Bu amaçların gerçekleşmesi için de büyüme, istikrar ve yapısal reformlara ağırlık verilmiştir. Bu nedenle program üç aşamalı bir temel strateji çerçevesinde odaklanmıştır. Birinci aşamada, bankacılık sektörüne ilişkin tedbirlere hız verilerek, mali piyasalarda belirsizlik azaltılacak ve böylece kriz ortamından çıkılacaktır. İkinci aşamada, özellikle faiz ve döviz kurunun belirli bir istikrar kazanması sağlanacak, böylece ekonomik birimlere orta vadeli bir perspektif kazandırılacaktır. Üçüncü aşamada, makro ekonomik dengeler tesis edilerek ekonomide yılın ikinci yarısından itibaren istikrarlı bir büyüme sağlanmaya çalışılacaktır. Bu temel stratejiler doğrultusunda ekonomide

istenilen sonuçların elde edilebilmesi için ekonomi yönetimi hemen harekete geçmiştir. Bu çerçevede, yasal düzenlemelere ağırlık verilmiş ve kamuoyunda “Derviş yasaları” “15 günde 15 yasa” olarak da bilinen yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için yoğun çalışmalar başlatılmıştır (ALPAGO, 2002:132).

Bu yasalar; bütçe kanununda değişiklik, görev zararlarını kaldıran kanun, borçlanma yasası, kamulaştırma yasası, fonların kapatılması ile ilgili yasa, kamu ihale yasası, Merkez Bankası yasası, bankalar kanununda değişiklik yasası, iş güvencesi yasası, ekonomik ve sosyal konsey yasası, sivil havacılık yasası, telekom yasası, şeker, tütün, doğal gaz kanunlarıdır (TCMB, 2003: 14).

2.6 KRİZ SONRASI TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLAR

Kriz sonrası dönemde Türk bankacılık sektöründe gerçekleştirilen regülasyonlar bugünkü bankacılık sisteminin temelini oluşturulmaktadır.

2.6.1 Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması; bir ülkede meydana gelen banka iflaslarının toplam bankacılık sektörünün %20’sinden fazlasını etkilemesi üzerine, bankacılık sektörüne güvenin tekrar sağlanması ve sektörün iyileştirilmesi amacıyla yapısal ve düzenleyici programların uygulamaya konulması şeklinde tanımlamaktadır. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasında, devlet tarafından uygulamaya konulan programlar; makroekonomik çözümler ile bankacılık denetiminin artırılması, yasal muhasebe ve düzenleyici çerçevenin geliştirilmesine yönelik çabaları içermektedir. Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırmanın başarılı ya da

başarısız olması, büyük ölçüde bütün bu sorunlara çözüm getirme oranına bağlıdır (ERDÖNMEZ ve BURÇAK, 2001: 75-80).

Bankacılık krizlerinin sayısı geçmişe göre artarken, bu krizlerin ekonomik faaliyetlere ilişkin reel maliyeti ile kamu maliyesine olan yükü de ciddi biçimde artmıştır. Tüm bunlar dikkatleri bankacılık krizlerine ve krizler sırasında uygulanan 'bankacılık sektörü yeniden yapılandırma' programlarına çekmiştir. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının iki amacı vardır. Birincisi, mali bünyeleri bozulan bankaların yükümlülüklerini karşılayabilecek sağlıklı bir yapıya kavuşturulması; ikincisi de bankaların sürdürülebilir bir karlılık düzeyine ulaştırılmasıdır. Uluslararası deneyimler, kriz sırasında izlenen strateji ve tercih edilen yöntemlerin hem programların maliyetini hem de başarısını büyük ölçüde belirlediğini göstermektedir (ESEN, 2005:2).

Ülkemizde 1999 yılı Aralık ayında uygulamaya konulan İstikrar Programı'nın birinci yılı dolmadan, Kasım 2000 ve Şubat 2001 finansal krizleriyle karşılaşmıştır. Orta ölçekli bir bankanın kötü risk yönetimi/yönetimsizliğinin getirdiği likidite ve faiz riski nedeniyle yaşanan ilk bankacılık krizi, aslında yıllardır bilinen ve görmezden gelinen bankacılık sisteminin kırılganlığının ilk işaretini oluşturuyordu. Şubat 2001 krizi ise, yaşanan kur riski ile birlikte, başta Türk Bankacılık sisteminin %40'ını oluşturan kamu bankaları olmak üzere kamu ya da özel tüm bankacılık sistemimizin içyüzünü ortaya koymuştur (YAY ve YAY, 2004:116). Bütün bu gelişmeler Türk bankacılık sektörünün yapısal sorunlarını kalıcı bir biçimde çözmek ve bankacılık sektörünü sağlıklı ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıya kavuşturmak bakımından, kapsamlı bir yeniden yapılandırma programının daha fazla ertelenemez olduğunu ortaya koymuştur.

Kasım ve Şubat krizleri aslında genel anlamda, zayıf bankacılık sisteminden ve sıcak paraya aşırı güvenmekten kaynaklanmıştır. Bankacılık kesiminin kriz öncesi dönemde artan temel zayıflıkları şöyle sıralanabilir (EREN ve SÜSLÜ, 2001:672):

- Bankaların yapısal problemleri giderek artmış, etkin denetimden uzak ve bankacılık prensipleriyle bağdaşmayan yönetimler yaygınlaşmıştır.

- Borç temininde vadelerin kısalması, döviz borçlarının artmasına ve aktif-pasif kalemlerin vade uyumsuzluklarına neden olmuştur.
- Artan Konsolide Bütçe açıkları bankaların özel sektöre değil, kamu kesimine kredi veren kurumlar haline gelmesine yol açmıştır. Bilançoların aktifinde yer alan DİBS stokları artmıştır.
- Kredi vermede güvenilirlik ve geri dönebilirlik kriterlerinden uzaklaşıldığı için, bankaların geri dönmeyen kredileri artmıştır.

Bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma süreci 1999 yılı sonunda uygulanmaya konulan “enflasyonla mücadele” programı ile başlatılmış, 2001 yılında kapsamlı “bankacılık yeniden yapılandırma programı” açıklanmıştır. İlk dönemde yapılanlar büyük ölçüde düzenlemelerin uluslararası standartlara ve uygulamalara yaklaştırılması yönünde olmuştur. “Bankalar Kanunu’nda kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bankacılık alanında idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici ve denetleyici bir otorite olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) oluşturulmuştur. Geçmişte Hazine ve TC Merkez Bankası arasında paylaşılan banka denetim ve düzenleme görev ve yetkileri 2000 yılı Ağustos ayında faaliyetlerine başlayan BDDK’ya geçmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonrasında mali sektöre yönelik olarak BDDK tarafından Mayıs 2001’de “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” uygulamaya konulmuştur. Bu Program, (i) kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması (ii) TMSF bünyesindeki bankaların en kısa sürede çözüme kavuşturulması (iii) yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması (iv) bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olarak dört temel unsura dayandırılmıştır (ERDÖNMEZ, 2003: 38-39) .

Türkiye ekonomisine bakıldığında, Bankacılık sisteminde yeniden yapılandırmanın toplam maliyeti 47,2 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankaları için 21,9 milyar dolar, TMSF’ye devredilen bankalar için 17,3

milyar dolar olmak üzere toplamda 39,2 milyar dolar kaynak aktarılmıştır (GÜNAL, 2006:196). Bu maliyetin % 88'i kamu bankalarının görev zararından oluşmaktadır.

2.6.1.1 Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, öncelikle bu bankaların finansal ve operasyonel yapılarının iyileştirilmesi, nihai olarak ise özelleştirilmeleri doğrultusunda yürütülmüştür. Bu doğrultuda kamu bankalarının görev zararlarının tasfiye edilmesi, diğer bankalara ve bankacılık dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülüklerinin azaltılarak düzenli nakit akışının sağlanması, sermaye yapılarının güçlendirilmesi, mevduat faizlerinin piyasa faizleri ile uyumlu hale getirilerek, kredi portföylerinin etkin yönetimin sağlanması ve bilanço yapıları ile karlılıklarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır (BDDK, 2010:11-12).

Program dâhilinde kısa vadeli yükümlülükler azaltılmıştır. Kamu bankaları Hazine'den almış oldukları özel tertip tahviller karşılığında belirli bir program dâhilinde Merkez Bankası'ndan repo veya doğrudan satış yoluyla likidite temin etmiştir. 16 Mart 2001 itibariyle 8,5 katrilyon lira olan özel bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülüklerini sıfırlamışlardır (BDDK, 2002:4).

Tablo 4 : Kamu Bankalarının Kısa Vadeli Yükümlülükleri

	Katrilyon TL		Yüzde	
	16.03.2001	24.03.2001	16.03.2001	24.03.2001
Merkez Bankası	5,5	1,7	39,3	100
Özel bankalar	4,2	0	30,0	0
Müşteri Repo ve Gecelik Mevduat	4,3	0	30,7	0
Genel Toplam	14,0	1,7	100	100

Kaynak: ERDOĞAN, 2004:648

Kamu bankalarının kısa vadeli (günlük) borçlanmalarının azaltılmasına yönelik olarak mevcut görev zararlarının tasfiyesinin yanı sıra, yeni görev zararı oluşumunun engellenmesine yönelik 30 Nisan 2001 tarih ve 24388

mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Türkiye Halk Bankası A. Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş. Görev Zararı Alacaklarının Tasfiye Edilmesi Hakkında Karar” ile görev zararlarına ilişkin 100’e yakın Bakanlar Kurulu Kararı yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaları çalışmaları çerçevesinde Nisan 2001’de kamu bankaları yönetimi Ortak Yönetim Kurulu’na devredilmiş ve bu bankaları yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir.

Hazine tarafından kamu bankalarına görev zararı alacakları karşılığı olarak değişken faizli menkul kıymet verilmiştir. Böylece kamu bankalarının görev zararları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarlarının tamamı tasfiye edilerek kamu bankalarının bilançolarının küçültülmesi ve etkin bir biçimde çalışması yönünde önemli bir adım atılmıştır (BDDK, 2001:13).

Tablo 5 : Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Senetler* (Trilyon TL)

	Ziraat	Halk	Emlak	Toplam
2000 Sonu İtibari ile	2.034	863	-	2897
2001 Ocak	2.333	2.167	-	4.500
Şubat	-	1.000	-	1.000
Mart	550	1.750	-	2.300
Nisan	4.500	1.750	-	6.250
Mayıs	4.730	4.130	45	8.905
2001 Toplamı	12.113	10.797	45	22.955
Genel Toplam	14.118	11.659	45	25.852

Kaynak: BDDK, 2001:13

*Döviz cinsinden 3 Ocak 2001’de verilen 750 milyon dolarlık kağıtlar ihraç tarihindeki MB döviz alış kuruna göre TL’ine çevrilmiştir.

Yapılandırma uygulamasından bir diğeri ise sermaye yapısının güçlendirilmesi aşamasıdır. Sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarımı yapılmıştır. Yapılan kaynak aktarımları sonucunda kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000’de 477 trilyon lira iken, Aralık 2001’de 3,4 katrilyon liraya, toplam öz kaynakları da 712 trilyon liradan 4,1 katrilyon liraya yükselmiştir (BDDK, 2002:5).

Operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde, Emlak Bankası'nın bankacılık lisansı 6 Temmuz 2001 tarihinde iptal edilerek bu banka Ziraat Bankası ve Halk Bankası ile birleştirilmiştir. Tablo 9'da görüldüğü gibi Kamu bankalarının şube ve personel sayısının rasyonel seviyelere getirilmesi yönünde de önemli adımlar atılmıştır. Aralık 2000 itibariyle 2.494 olan Şube sayısı Aralık 2002 itibariyle yüzde 32,4 oranında azaltılarak 1.685'e düşürülmüştür. 61.601 olan personel sayısı ise yüzde 50,7 oranında indirilerek 30.399'a düşürülmüştür (BDDK, 2003:8).

Tablo 6 : Kamu Bankalarındaki Personel ve Şube Sayısındaki Gelişmeler

	Aralık 2000	Aralık 2001	Aralık 2002
Personel Sayısı	61.601	47.985	30.399
Ziraat Bankası	36.576	33.023	22.099
Halk Bankası	10.000	14.962	8.300
Emlak Bankası	15.025	-	-
Şube Sayısı	2.494	2.398	1.685
Ziraat Bankası	1.287	1.499	1.139
Halk Bankası	804	899	546
Emlak Bankası	403	-	-

Kaynak: BDDK,2001.Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu

Sonuç olarak yeniden yapılandırma kapsamında kamu bankalarının kısa vadeli yükümlülükleri tasfiye edilmiş, mevduat faizleri piyasaya uyumlu hale getirilmiş ve bunun sonucunda likitide ile vade riski iyi yönetilme aşamasına geçilmiştir (GÜNAL, 2006:196).

Yeniden yapılandırma programı çerçevesinde kamu bankalarının finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılması olumlu sonuçlar doğurmuştur. Bu olumlu sonuçlardan en önemlisi bankaların karlılık performansında meydana gelen artıştır. Kamu bankalarını yeniden yapılandırma çabaları, bir taraftan söz konusu bankaların sistem üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirirken, diğer taraftan kamu maliyesi üzerinde bir yük yaratmıştır. Bu kapsamda, mevcut görev zararı alacaklarının Hazine tarafından menkul kıymete bağlanması ve sermaye desteği sağlanması amacıyla aktarılan kaynak, 2001 yıl sonu itibariyle GSYİH'nın yüzde 14,8'ine ulaşmıştır. Ancak, kamu bankalarına aktarılan DİBS'lerin çok büyük bir

kısımının bu bankaların bilançolarında gizlenen bütçe açıklarının kamu maliyesinin şeffaflaşması doğrultusunda bir ödeme planına bağlanması işlemi olduğu dikkate alındığında, yeniden yapılandırmanın kamu maliyesi üzerinde yarattığı ek yük çok daha düşüktür. Nitekim görev zararları hariç yapılan sermaye desteği göz önüne alındığında yaratılan ek yükün GSYİH'ya oranı yüzde 2'ye gerilemektedir (BDDK, 2003:9-10).

2.6.1.2 TMSF'ye Devredilen Bankaların Durumu

Aralık 1999'da Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerden çok kısa bir süre sonra beş özel ticaret bankasının yönetimin TMSF'ye devredilmesi ile Fon'daki banka sayısı 3'den 8'e yükselmiştir. 1997-2001 döneminde TMSF'ye toplam 19 banka alınmıştır. 19 bankadan birinin lisansı iptal edilmiş, beş banka Sümerbank, iki banka ise Etibank çatısı altında birleştirilmiş, Bank Ekspres, Sümerbank ve Demirbank'ın satış işlemleri gerçekleştirilmiş, fiili olarak 2002 Ocak ayında tamamlanmak üzere EGS Bank A.Ş.'nin Bayındırbank A.Ş. ile birleştirilme kararı alınmış ve Sitebank'ın Novabank'a hisse devir işlemleri başlatılmıştır. Eylem planında bankaların aktiflerinin kalitesinin belirlenmesi, ve TMSF bünyesinde kurulan Aktif Yönetim Birimince devralınacak aktiflerin niteliklerinin ve devir koşullarının BDDK tarafından belirlenmesi esası açıklanmıştır. TMSF'deki bankaların hisselerinin satışından önce mali bünyelerinin güçlendirilmesi ve sermaye yeterliliği rasyosunun tutturulması için gerekli olan kaynağın Hazine Müsteşarlığı tarafından borç olarak TMSF'ye verilmesi öngörülmüştür (TBB, 2001:12-13).

BDDK kararıyla mali bünyesi zayıflayan ve yükümlülüklerini karşılamada problem yaşayan sorunlu bankaların faaliyet izni kaldırılarak veya temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi Fona devredilebilmektedir. Faaliyet izni kaldırılan bankalarda, öncelikle sigorta kapsamındaki mevduat tutarı/katılım fonu bedeli ilgili mudilere ödenerek, bankanın iflası istenmektedir. Mahkemenin banka hakkında iflas kararı

vermesi durumunda “iflas yoluyla tasfiye”, iflasın reddi durumunda ise “iradi tasfiye” süreci başlamaktadır (BDDK, 2009:12-13).

Tablo 7: TMSF Bankalarında Yaşanan Yeniden Yapılanma

	1997	1998	1999	2000	Temmuz 2001	Toplam
Devralınan Banka Sayısı	1	1	6	3	7	18
Birleştirilen Banka Sayısı(1)	-	-	-	-	7	7
Satılan Banka Sayısı(2)	-	-	-	-	2	2
Lisansı İptal Edilen Banka Sayısı	-	-	-	-	1	1
Fon Bünyesindeki Banka Sayısı	1	2	8	11	8	

Kaynak: BDDK, TMSF'daki Bankalar: Performans ve Geliştirme Raporu, Ağustos-2001

(1) Sümerbank çatısı altında 5, Etibank çatısı altında 2 banka birleştirilmiştir.

(2) Birleşik Sümerbank (6 Banka) ve Bank Ekspres'i ifade etmektedir.

Bu tabloya bakıldığında bankacılık sektöründe riskli banka sayısının azaldığı görülmektedir. BDDK'nın TMSF Bankalarına aktardığı miktar Ağustos 2001 tarihi itibari ile 18.006 trilyon TL'sidir. Bu dağılımda %31,6 ile birleşik Sümerbank ve daha önce özelleştirilen birleşik Etibank %32,2 ile en yüksek payı almıştır. TMSF tarafından el konulması Kasım krizine yol açan Demirbank'ın aktarılan kaynaklardan almış olduğu pay ise %19'dur (ÇOLAK, 2001:27).

TMSF bünyesine devredilen bankaların sorunlarının en kısa sürede çözüme kavuşturulması amacı çerçevesinde finansal olarak yapılandırılmaları için gereken kaynağın tamamının kısa süre içerisinde TMSF'nin kendi kaynaklarından karşılanması mümkün olmadığından, söz konusu işlemler için Hazine Müsteşarlığının kaynaklarına başvurulmuştur. Fon bankalarının finansal olarak yapılandırılması için Hazine tarafından TMSF için ihraç edilen özel tertip DİBS'ler kullanılmıştır (BUMİN ve ATEŞ, 2008:92).

**Tablo 8: Fon Bankalarına Aktarılan Kaynak Tutarı
(17 Ağustos 2001 İtibari İle Trilyon TL)**

Banka Adı	Özel Tertip Devlet Tahvili	Sermaye	Mevduat	Toplam Kaynak Aktarımı	Yüzde Dağılımı
Demirbank	3.144	275	0	3.419	19
Etibank	4.933	175	692	5.800	32,2
İktisat Bankası	2.126	30	0	2.156	12,0
Tarişbank	0	55	0	55	0,3
Sitebank	0	9	25	34	0,2
Bayındırbank	0	30	0	30	0,2
Kentbank	0	50	0	50	0,3
EGS Bank	0	87	0	87	0,5
Türk Ticaret Bankası	354	101	0	455	2,5
Bank Ekspres(2)	89	0	141	230	1,3
Sümerbank(3)	4.890	133	665	5.688	31,6
Genel Toplam	15.536	946	1.523	18.006	100

Kaynak: BDDK, TMSF'daki Bankalar: Performans ve Geliştirme Raporu, Ağustos-2001

- (1) Interbank ve Esbank, Etibank bünyesinde birleştirildi.
- (2) Bank Ekspres verileri satış tarihi olan 30.06.2001 itibariyledir.
- (3) Egebank, Banka Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank, Sümerbank bünyesinde birleştirildi.
- (4) Hazine'nin yaptığı erken itfalardan önceki kağıt tutarlarını ifade etmektedir.

TMSF'daki bankaların yarattığı maliyet hesaplanırken kullanılmayan ATM'lerin maliyeti, işten çıkarılan personelin çalıştığı sürece aldığı eğitimin maliyeti, kapatılan şubelerde daha önceden katlanılan faaliyete geçme maliyetleri hesaplamalara katılmamıştır (ÇOLAK, 2001:28). Hesaplanması zor olan bu maliyetler göz önüne alındığında ülke ekonomisine verilen zarar daha da büyümektedir.

TMSF'ye devredilen bankaların operasyonel yapısında uygulanan yapılandırma çalışmaları sonucunda şube ve personel sayılarında azalmaya gidilmiştir. Devir alınan tarih itibariyle 1.815 olan şube sayısı, 2003 yılında 316 ya düşürülmüştür. Personel sayıları bakıldığında ise devir alınan tarih itibariyle 37.889 kişiden 2003 yılı itibariyle 5.935 e düşürülmüştür (GÜNAL, 2006:200-201).

2.6.1.3 Özel Bankaların Sağlıklı Bir Yapıya Kavuşturulması

Yeniden yapılandırmanın üçüncü aşamasında, aktif kalitesi bozulan ve sermayeleri hızla eriyen özel sermayeli bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi için üçlü bir denetimden geçirilerek sermaye desteği yapılması esasına dayalı bir program uygulanmıştır. Program kapsamında Haziran 2001'de gerçekleştirilen iç borç takası ile özel sermayeli bankaların yabancı para pozisyonları önemli ölçüde kapanmış, faiz ve kur riskleri azaltılmıştır.

Tablo 9: Özel Bankaların Döviz Pozisyonundaki Gelişmeler (Milyon USD)

	Aralık 2000	Haziran 2001	Ocak 2002
1. Döviz Pozisyonu	-10.876	-7.476	-8.563
2. Döviz Endekli Pozisyon	2.499	3.977	7.303
3. Bilanço İçi Döviz Pozisyonu(1+2)	-8.377	-3.499	-1.260
4. Vadeli Pozisyon	7.195	3.217	1.427
5. Net Genel Pozisyon (3+4)	-1.182	-282	167

Kaynak: BDDK, Bankacılık Sektörü YYP Gelişme Raporu, Şubat 2002, s:20

Türk bankacılık sistemi içerisindeki özel bankaların 2000'li yılların başlarında yaşanan krizlerin etkisiyle mali bünyeleri zayıflamış ve karlılık performansları düşmüştür. Bu durum mali sisteme karşı oluşan güvensizliğin artmasına yol açmıştır. Yaşanan bu gelişmeler karşısında özel bankaların daha sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması açısından Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı'nda bazı düzenlemeler getirilmiştir. Bu konuda, özel bankalardan, bankaların mali durumuna göre değişiklik arz eden, sermaye artırımı veya sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılandırma stratejilerini içeren takvime bağlı taahhüt mektupları alınmıştır. Özkaynak artışını özendirmek amacıyla, gayrimenkul ve iştirak hissesi satışından doğan kazançların sermayeye ilave edilen kısmının kurumlar vergisinden istisna edilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır (BDDK, 2002:18).

Tablo 10 : Özel Bankaların Özkaynaklarının Gelişimi

	2000 Aralık	2001 Kasım	Değişim(%)
Ödenmiş Sermaye	3.254	4.804	47,6
Yedek Akçeler	825	1.122	36,0
Sabit Kıy. Yen. Değ. F.	717	1.008	40,6
Menkul Değ. Ar. F.	1.768	1.162	-34,3
Dönem Karı	419	886	111,5
Geçmiş Yıllar Karı	-16	-7	-
Toplam Özkaynaklar	6.968	8.975	28,8

Kaynak: BDDK, Bankacılık Sektörü YYP Gelişme Raporu, Şubat 2002, s:18

Bankaların 2001 yılı mali tabloları üzerinden yapılan denetimde ise önceki dönemlerden farklı olarak BDDK tarafından enflasyon muhasebesi kuralları esas alınmıştır. Denetimler sonrası hazırlanan sektör raporları dikkate alındığında, nakit sermaye artışı, sorunlu kredilere ayrılan karşılıkların yeniden düzenlenmesi, piyasa risklerinin dikkate alınmasında olumlu yaklaşımların etkisiyle sektörde sermaye ihtiyacı sınırlı düzeyde kalmıştır. Sorunlu aktiflerin çözümünü hızlandırıcı mekanizmalar oluşturulması yönünde düzenlemeler yapılmıştır, 2001 yılı krizi banka dışı kesimler açısından da ciddi bir belirsizlik ortamı yaratmıştır. Reel sektörde bir çok firma faaliyetlerini ve yatırımlarını azaltmış, pek çoğu ödeme gücüne düşmüştür. Bu gelişmelere bağlı olarak firmaların finansal sektöre olan borçlarının yeniden yapılandırılması programı gündeme gelmiştir.

Kısaca özetlemek gerekirse Türk bankacılık sektöründe yapılandırma sonucunda (PAZARBAŞIOĞLU, 2003:17-18):

- Finansal risk yönetebilir düzeye inmiştir.
- Yapılan denetimler sistemdeki şeffaflığın artmasını sağlamıştır.
- Bankaların karlılıkları artmıştır.
- Sektörün sermaye yeterliliği artırılarak, sermaye yapısı güçlendirilmiştir.
- Bankalar sistemindeki kırılğan yapı ortadan kaldırılmıştır.
- Kamu Bankalarının sistemi bozucu etkisi bertaraf edilmiştir.
- Bankacılık konsolidasyon sürecine girmiş ve devir birleşmeler teşvik edilmiştir.

2.6.2 Bankacılık Sektöründe Yasal Düzenlemeler

Kriz sonrası dönemde bankacılık sektörüne yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemelerin büyük bir çoğunluğu sektörün regülasyon kurumu olan BDDK tarafından yapılmıştır.

2.6.2.1 Bankalar Kanunu'nda Yapılan Düzenlemeler

Şubat 2001'de piyasalarda yaşanan gelişmeler sonucu uygulanmaya başlanan yeni ekonomik programın amacını oluşturan bankacılık sektörünün birikmiş yapısal sorunlarının giderilmesi ve bu yöndeki önlemleri içeren Bankalar Kanunu'nda Mayıs 2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun ile 4389 sayılı Kanun'da tekrar değişiklikler yapılmıştır (GEDİZ, 2002:61).

Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklik ile "Konsolide Öz kaynak" tanımı getirilmiş ve konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması sağlanmıştır. Yeni düzenlemeye göre, bankaların kullandıkları kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek üzere, bir gruba kullanılacak kredi limitlerinin hesaplanmasında doğrudan ve dolaylı krediler birlikte ele alınmış ve risk grubu tanımı yapılmıştır. Doğrudan ve dolaylı kredi sınırı %25 olarak belirlenmiştir. 4491 ve 4692 sayılı kanunlarla değişikliğe uğrayan 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na göre Türkiye'de bankalar, ana faaliyet konuları para ve sermaye piyasaları ve sigortacılık olan ve bu konulardaki özel kanunlarına göre izin ve ruhsat ile faaliyet gösteren mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa kendi öz kaynaklarının en fazla %15'i oranında iştirak edebileceklerdir. Bu iştiraklerin toplam tutarı banka öz kaynaklarının %60'ını aşamayacaktır. Kanun'da yapılan değişiklik ile vadeli işlem, opsiyon sözleşmeleri ve benzeri diğer türev ürünler kredi tanımına dahil edilmiştir. Özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması konusuna açıklık getirilmiştir. Bankaların devir ve birleşme işlemlerindeki sürecin hızlandırılmasını teminen, devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinde sektör paylarının

%20'yi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un bazı hükümlerinin uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır (GEDİZ, 2002:63).

19.10.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Kanun, 4389 sayılı Kanunda yer alan maddelerin bir çoğunu aynen benimsemekle birlikte, 4389 sayılı Kanunda yer almayan tanım ve kuruluşlara ilişkin hükümler de getirmiş bulunmaktadır (Finansal holding şirketi, destek hizmeti kuruluşu, denetim komitesi, değerlendirme ve derecelendirme kuruluşları gibi). 5411 sayılı Kanunun 4389 sayılı Kanundan farklı düzenlediği önemli ana konulara aşağıda yer verilmektedir (TBB, 2005:54):

- Katılım bankaları Kanunun genel sistematüğinde bu kuruluşlara özgü istisnai durumlar haricinde temel olarak mevduat bankaları ile aynı hükümlere tabi tutulmaktadır. Buna göre daha önce, faaliyet izni kaldırılan özel finans kurumlarının tasfiyesi Özel Finans Kurumları Birliğı tarafından atanan beş kişiden oluşan tasfiye kurulu tarafından gerçekleştirilirken ve bu kuruluşların hakim ortak ve yöneticilerinin iflası söz konusu değıl iken, artık mevduat bankaları ile aynı hükümlere tabi kılınmış bulunmaktadır.
- 4389 sayılı Kanunda özel finans kurumları nezdindeki özel cari hesap ve katılım hesapları, Özel Finans Kurumları Birliğı nezdindeki Güvence Fonu tarafından sigorta ettiriliyor iken, bu fon kaldırılmış ve katılım bankaları nezdindeki bu hesapların da Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na sigorta ettirilmesi hükme bağlanmıştır.
- 5411 sayılı Kanun bankaların Fona devrini belirli koşullara tabi tutmuştur. Şöyle ki, Kanunun 71 inci maddesinde, 5 bend halinde sayılan koşullardan herhangi birinin veya birkaçının varlığı durumunda Kurulun, en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararla bankanın faaliyet iznini kaldırmaya ya da kredi kuruluşunun temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini, zararın mevcut ortakların sermayesinden indirilmesi kaydıyla, kısmen veya tamamen devri, satışı veya birleştirilmesi amacıyla Fona devretmeye yetkili olacağı öngörülmüştür. Kanunun 107 nci maddesinde de "71 inci madde kapsamında temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi kendisine devredilen bankaların, malî bünyelerinin güçlendirilmesi,

yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi ve satışı ile ilgili süreç devrin yapıldığı tarihten itibaren en geç dokuz aylık bir süre içerisinde tamamlanır. Fon Kurulu kararı ile bu süre üç ayı geçmemek üzere uzatılabilir. Bu süre içinde devir, birleşme veya satışın tamamlanamamış olması hâlinde Fonun talebi üzerine Kurul bankanın faaliyet iznini kaldırır.” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.

- 5411 sayılı Kanunda “sistemik riske karşı alınacak önlemler” başlıklı 72 nci maddede, finansal sistemin bütününe sirayet edebilecek ölçüde olumsuz bir gelişmenin ortaya çıkması ve bu durumun Kurumun koordinasyonunda, Fon, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankasınca müştereken tespiti hâlinde, alınacak olağanüstü tedbirleri belirlemeye Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğuna ilişkin yeni bir düzenleme getirilmektedir.

- 4389 sayılı Kanundan oldukça farklı olarak, bankalarda yapılacak yerinde denetimin, Kurumun meslek personelinin oluşturan bankalar yeminli murakıp ve yardımcılarının yanında, bankacılık uzmanı ve yardımcılarının, bilişim uzmanı ve yardımcılarının, hukuk uzmanı ve yardımcılarının da görev alacağı bir denetim ekibi tarafından yerine getirileceği öngörülmektedir.

2.6.2.2 BDDK Tarafından Yapılan Düzenlemeler

BDDK 23.06.1999 tarihinde yürürlüğe giren mülga 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuş, Başkanı ve Kurul üyeleri 23.03.2000 tarihi itibarıyla atanmış, 31.08.2000 tarihinde faaliyete başlamıştır. 4672 sayılı kanun gereği, Başkan dışındaki kurul üyeleri 15.03.2001 tarihinde yenilenmiştir. Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev, yetki ve sorumlulukları Bakanlar Kurulu tarafından 22.06.2000 tarihinde çıkarılan Teşkilat Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Kurulun çalışma esas ve usulleri, meslek ilkeleri, insan kaynakları, yarışma ve yeterlilik sınavları ile çalışma usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılmıştır (ÇETİN, 2005:106-123).

Mülga Kanun gereğince BDDK, Hazine Müsteşarlığının Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu ile Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün bankacılıkla ilgili birimleri ve Merkez Bankası Gözetim Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarını devralmıştır. Merkez Bankası tarafından idare ve temsil olunan TMSF'nin temsil ve idare yetkisi de BDDK'ya geçmiştir. Ancak, TMSF, 5020 sayılı yasa uyarınca 26.12.2003 tarihinde idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini kazanmıştır (ÇEVİK ve DEMİR, 2005:249-257).

5411 sayılı kanunun 93. maddesine göre, Kurum, bu kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için,

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin, kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleştirme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı benzer kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat (uzlaşma) zaptı imzalamak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ile görevli ve yetkilidir

Genel olarak, Bankacılık alanında faaliyet gösteren bağımsız bir idari otoriteye tanınabilecek görev ve yetkilerin, Bankacılık Kanunu ile BDDK'ya verilmiş olduğunu söyleyebiliriz. Öyle ki, Bakanlar Kurulunun yönlendirici genel anlamdaki ekonomi politikaları ve bundan kaynaklanan sorumlulukları hariç tutulursa, bankacılık alanındaki ekonomik kamu düzeninin korunması, denetlenmesi ve geliştirilmesi bakımından BDDK'nın otoritesi belirleyici durumdadır. Kuşkusuz, BDDK ekonomi alanındaki tek belirleyici bağımsız otorite değildir. Ulusal mevzuatta, TMSF, SPK, Rekabet Kurumu gibi kamu tüzel kişiliğine haiz, ekonomik kolluk faaliyetinde bulunan başka kurumlar da söz konusudur. Bu kurumlarla ilişkiler bakımından da eşgüdüm içinde

hareket edilmesi Bankacılık Kanununda öngörülmüştür (YAHYAOĞLU ve KORKMAZ, 2012:7).

5411 Sayılı Bankalar Kanunu, uluslararası finans piyasalarına ilişkin düzenlemeler ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler doğrultusunda risk yönetimi, iç kontrol, iç denetim sistemleri, denetim komitesi, sermaye ve likidite yeterliliğine ilişkin hükümleri detaylı olarak düzenlemektedir. Kanun’da sermaye yeterliliği ayrı madde olarak ele alınmıştır. Bu madde uyarınca; maruz kalınan riskler nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı yeterli öz kaynak bulundurulması sermaye yeterliliğini ifade etmektedir. Bankalar, %8 oranından az olmamak üzere belirlenecek sermaye yeterliliği oranını hesaplamak, tutturmak, idame ettirmek ve raporlamak zorundadır. Bankaların iç sistemleri, aktif ve mali yapıları dikkate alınarak asgari sermaye yeterliliği oranını arttırmaya, bankalar bazında farklılaştırmaya BDDK yetkilidir.

2.6.2.2.1 Muhasebe İşlemlerine Yönelik Düzenlemeler

Bankaların mali tablolarında saydamlığın sağlanması ve işlemlerin mahiyetine uygun olarak muhasebeleştirilmesi için 1 Ocak 2002’de yürürlüğe girmek üzere Muhasebe Uygulama Yönetmeliği’nin çıkarılması, bu yönetmelikle repo işlemlerinin bilanço kapsamına alınması, finansal araçların değerlemesi, sınıflandırılması ve riske karşı korunması amacına yönelik esasları içeren uluslararası muhasebe standartlarının temel ilkelerinin benimsenmesi amaçlanmıştır (TOPRAK ve DEMİR, 2001:18).

2.6.2.2.2 İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Düzenlemeler

BDDK Tarafından yapılan düzenlemeler ile, Şubat 2001’de “ İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır. Bu yönetmelik, bankaların, karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü

sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemeyi amaçlamaktadır.

2.6.2.2.3 Özel Finans Kurumlarına İlişkin Düzenlemeler

Bu çerçevede, BDDK tarafından hazırlanan “ Özel Finans Kurumlarının Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik” 20.09.2001 tarihinde, Özel Finans Kurumları Birliği Statüsü’nün yürürlüğe konulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı ise 04.01.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir (GEDİZ, 2002:62).

2.6.2.2.4 Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Düzenlemeler

Bankaların sermaye yeterliliği standart oranının konsolide ve konsolide olmayan bazda hesaplanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek suretiyle mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zarara karşın yeterli sermaye bulundurmalarını sağlamak amacıyla Şubat 2001’de,” Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayınlanmıştır. Söz konusu Yönetmelik ile bankaların faiz oranı riski kur riski ve hisse senedi risklerinden oluşan piyasa risklerinin sermaye yeterliliği rasyosunun hesaplanmasına dahil edilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu yönetmelik uyarınca sermaye yeterliliği hesabına 1 Ocak 2002’den itibaren konsolide olmayan bazda, 1 Temmuz 2002’den itibaren de konsolide bazda piyasa risklerinin dikkate alınması ile ilgili uygulama yürürlüğe girmiştir. Bankaların sermaye yeterliliği standart oranları Haziran 2002’den itibaren çeyrek yıllık dönemlerde yayımlanmaya başlanmıştır.

2.6.2.2.5 Yabancı Para Pozisyonuna Yönelik Düzenlemeler

Yabancı para net genel pozisyon/öz kaynak standart oranının bankalarca konsolide ve konsolide olmayan bazda hesaplanması ve uygulanması Ocak 2002'deki düzenlemeyle sağlanmış, bankaların kur risklerini kontrol edebilmek için söz konusu orana konsolide bazda +/- %20'lik sınır getirilmiştir (BEŞİNCİ, 2005: 15).

2.6.2.2.6 Grup Kredilerini Sınırlamaya Yönelik Düzenlemeler

Bankaların kredilerinde risk yoğunlaşmasını kontrol altında tutmak üzere bir gruba kullanılacak kredi limitlerinin hesabında doğrudan ve dolaylı krediler birlikte dikkate alınarak risk grubu tanımı getirilmiştir. Banka ortaklıklarının ve iştiraklerinin aynı risk grubu içine konulduğundan yeni düzenleme ile banka kredilerinin belirli bir gruba yönlendirilmesi sınırlanmakta ve bankaların aktif kalitesinin korunması amaçlanmaktadır. Buna göre bankaların bir risk grubuna verebilecekleri kredi toplamının öz kaynaklarına oranı %75'ten %25'e düşürülmüştür. Grup kredilerine getirilen bu sınırlamaya uyum sağlamaları için bankalara bir geçiş dönemi tanınmıştır.

2.6.2.2.7 Finansal Olmayan İştiraklere Yönelik Düzenlemeler

Kredi ve iştiraklerle ilgili olarak yapılan düzenlemelerle 1970'li yıllarda devlet teşviki ile başlayan holding bankacılığını sınırlandırmak amaçlanmıştır. Türkiye'de geçmiş yıllarda bankaların holding üyesi işletmelere, rasyonellik ilkesine uymaksızın verdikleri krediler, bankacılıkta mali sorunların artmasına yol açmıştır. Bu çerçevede, 2009 yılı sonuna kadar geçiş süreci tanınarak, bankaların mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa iştirakleri kendi öz kaynaklarının en fazla %15'i, bu iştiraklerin toplam tutarı ise banka öz kaynaklarının %60'ı ile sınırlandırılmıştır.

2.6.2.2.8 Bankalarca Ayrılacak Karşılıkların Yeniden Düzenlenmesi

Uluslararası standartlar çerçevesinde daha sıkı kuralların uygulamaya konmasına paralel olarak, bankalarca ayrılacak karşılıkların yeniden düzenlenmesi konusunda prensip ve prosedürler yeniden belirlenmiştir. BDDK tarafından Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 2006 yılında yayınlanmıştır.

2.6.2.2.9 Banka Devir ve Birleşmelerini Teşvik Edici Düzenlemeler

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programı çerçevesinde, özel bankaların operasyonel anlamda yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak uygun ortamın tesisi de hedeflenmiştir. Bu kapsamda, bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak yönünde adımlar atılmış, gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile kurumsal birleşme ve devirler için vergi teşvikleri getirilmiştir. Bu kapsamda, BDDK tarafından hazırlanan ve bankaların devir ve birleşmeleriyle ilgili genel prensipleri ve prosedürleri tanımlayan bir yönetmelik ve 4605 sayılı Kanunda yer alan vergi avantajlarının banka iştiraklerinin birleşmelerinde de uygulanmasına imkan veren yasal düzenleme uygulamaya konmuştur.

2.6.2.3 TMSF Tarafından Yapılan Düzenlemeler

TMSF, 22.07.1983 tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bünyesinde tasarruf mevduatını sigorta etmek üzere kurulmuştur. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz sebebiyle TMSF'nin yetkileri genişletilmiş, tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanı sıra bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma görevi TMSF'ye verilmiştir. 90'lı yılların sonunda finans sektörünün ülke sınırlarını da aşarak, daha

karmaşık ve daha hızlı işler hale gelmesi bu sektörü düzenlemekten ve denetlemekten sorumlu kurumların uzmanlaşarak, daha işlevsel ve bağımsız hale getirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Dünyada önceleri Merkez Bankaları ve Bakanlıklarca yürütülen denetim görevinin bağımsız bir kuruma devredilmesi eğilimi Türkiye'yi de etkilemiş, 1999 yılında BDDK kurulmuş ve TMSF'nin temsil ve idaresi BDDK'ya devredilmiştir (TMSF, 2012:11).

BDDK'nın kuruluşu ve faaliyetlerine başlaması Türkiye'nin yaşadığı ikinci büyük finansal krize denk gelmiştir. 1994'teki ilk dalgada 4 olan batık banka sayısı 2000'lerin başındaki ikinci dalga ile 25'e yükselmiştir. 26.12.2003 tarihinde TMSF'nin karar organının Fon Kurulu olduğu hükmüne bağlanarak TMSF özerk bir statüye kavuşturulmuştur.

2005 yılının Kasım ayında yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Türk mevduat sigortacılığı sistemi ve TMSF için önemli değişiklikler getirmiştir. Bu Kanun ile TMSF'nin yetkileri genişletilmiş, önceki düzenlemelere göre BDDK tarafından belirlenen sigortaya tabi mevduatın kapsamı ve tutarını belirleme yetkisi TMSF'ye verilmiştir. Bunun yanı sıra risk esaslı sigorta priminin tarifesini, tahsil zamanını ve şeklini belirleme yetkileri de yine TMSF'ye verilmiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun getirdiği bir diğer yenilik ise katılım bankaları nezdinde açılan gerçek kişilere ait katılım fonlarının da TMSF'nin güvencesi altına alınmasıdır.

TMSF'nin kuruluş yılı olan 1983'ten itibaren sigortaya tabi mevduat ve katılım fonlarına ilişkin kapsam ve tutar uygulamaları da günün gereklilikleri göz önünde bulundurularak çeşitli değişikliklere uğramıştır (TMSF, 2012:30).

Ekonomik kriz nedenle üç bankaya el konulmasıyla 1994 yılında mevduata sınırsız garanti getirilmiş, 5 Temmuz 2004 tarihinden itibaren ise Türk Lirası ve döviz cinsinden tasarruf mevduatlarının 50 milyar liraya kadar olan kısmına garanti sağlanan yeni bir döneme başlanmıştır. Mevduat sigorta kapsamı ve limitine ilişkin yürürlükteki uygulama ise 07.11.2006 tarih ve 26339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Sigortaya Tabi Mevduat ve Katılım Fonları ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunca Tahsil Olunacak Primlere Dair Yönetmelik" çerçevesinde belirlenmiştir. Bu Yönetmelik ile sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatı ve katılım fonlarının

kapsam ve tutarına ilişkin olarak herhangi bir değişikliğe gidilmemiş, 2004 yılında yapılan düzenleme korunmuştur. Türkiye'de faaliyet gösteren bir kredi kuruluşunun yurtiçi şubelerinde; gerçek kişiler adına açılmış ve ticari işleme konu olmayan Türk Lirası, döviz, kıymetli maden cinsinden tasarruf mevduatı ve katılım fonu hesaplarının anapara ve ferileri günümüzde 50 bin Türk Lirası'na kadar sigorta kapsamındadır (TMSF, 2011:31).

2.6.2.4 Merkez Bankası Kanunu'nda Yapılan Düzenlemeler

14.1.1970 tarihli 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 26.1.1970 tarihinden itibaren hızla değişen ekonomik koşullar, Türkiye'nin uzun yıllardan beri kronik enflasyon sorununu çözememesinin getirdiği giderek artan tepki ve merkez bankacılığı konusunda başta Avrupa Birliği normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmeler çerçevesinde Kanun'da değişiklik yapılması gereği doğmuştur. 25.4.2001 tarihli ve 4651 sayılı Kanunla Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Kanunda yapılan değişiklikler aşağıdaki şekilde özetlenebilir (TCMB, 2001:1).

1- 25.4.2001 tarihli ve 4651 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle, öncelikle merkez bankalarının bağımsızlıkları konusundaki ilkeler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

- Bir bağımsızlık ölçütü olarak, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (Banka) temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve Banka'nın para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır.

- Banka, fiyat istikrarını sağlamak, enflasyonla mücadele edebilmek için günümüz merkez bankacılığında kullanılan para politikası araçlarını doğrudan belirleme ve kullanma ile görevli ve yetkili kılınmıştır. Böylece, Banka'ya araç bağımsızlığı verilmiş, diğer bir deyişle, Banka'nın, temel amacı doğrultusunda gerekli gördüğü işlemleri gerekli göreceği araçlarla yapması sağlanmıştır.

- Banka'nın bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı vurgulanmıştır.

- Bağımsızlığın sağlanması kapsamında Hazine'ye ve kamu sektörüne avans ve kredi verilmesi uygulaması kaldırılmış, Hazine ile kamu kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasadan satın alınması yasaklanmıştır. Bu bağlamda, Banka'ca Hükümet'in büyüme ve istihdam politikalarının fiyat istikrarını sağlama amacıyla çalışmamak kaydıyla desteklenmesi öngörülmüştür.

- Başkan Yardımcıları'nın atanması, görev süreleri, görevden alınamamaları konularındaki düzenlemelerle bağımsızlık kriterlerinden biri daha gerçekleştirilmiştir.

- Banka'nın, para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında şeffaflığı ve para politikası kararlarında hesap verilebilirliği/açıklanabilirliği artırılmıştır.

2 - Benimsenen bu ilkelerle Banka'nın bağımsızlığı sağlanmaya çalışılırken, siyasi sorumluluk taşıyan ve mali politikaları yürütme yetkisi ile donatılan Hükümetle uyum içinde çalışılması gereği de göz ardı edilmeyerek, birlikte hareket edilmesi gereken konular da düzenlenmiştir.

- Banka, araç bağımsızlığını kazanırken, demokratik teamüllere uygun biçimde enflasyon hedefini Hükümetle birlikte belirleme görev ve yetkisiyle de donatılmıştır.

- 1211 sayılı Kanun'un eski hükmünde de mevcut olduğu gibi, Türk Lirası'nın iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki denkliliğini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek yetkisi de Hükümetle birlikte kullanılacaktır.

- Fiyat istikrarının gerçekleştirilmesinde etkinlik sağlanması amacıyla, dünyadaki uygulamalar da göz önüne alınarak Banka bünyesinde ağırlıklı olarak danışma fonksiyonu ifa etmek üzere Para Politikası Kurulu oluşturulmuş ve Kurul'un bir üyesinin de müşterek kararla atanması

öngörülerek, burada da Hükümet politikalarıyla bağlantı sağlanmaya çalışılmıştır.

3- Temel amacına ulaşmak için Banka'ya yeni görev ve yetkiler verildiği gibi, mevcut görev ve yetkilerin kapsamı da genişletilmiştir.

- Fiyat istikrarına yönelik bir para politikasının gerektirdiği analitik ve istatistiksel yeterliliğin artırılması için, Banka, finansal sistemle ilgili tüm istatistiki bilgiler ile ekonomideki gelişmelerin izlenmesinde gerekli görülecek diğer istatistiki bilgileri toplama yetkisine sahip kılınmıştır.

- Finansal sistemde istikrarı sağlama görev ve yetkisi kapsamında Banka'ya, mali sistemin alt yapısının güçlendirilmesi ve mali sistemin taşıdığı risklerin belirlenmesi amacıyla, sistemi izleme ve değerlendirmeler yapma, mali sistemdeki risklerin sektörün geneline yayılmasını önlemek için gerekli tedbirleri alma yetkileri verilmiştir.

- Banka, makro ekonomik dengelerin sağlanması açısından, teknolojik gelişmelerden de yararlanarak etkin ve güvenilir bir ödeme sistemi kurmak ve sürdürmekle görevlendirilmiştir.

2.6.2.5 Diğer Düzenlemeler

Bu bölümde muhasebe standartları, aktif yönetim şirketleri ve borçların yapılandırılması ile ilgili düzenlemelere değinilecektir.

2.6.2.5.1 Muhasebe Uygulamalarına Yönelik Düzenlemeler

Türkiye'de, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) uygulamasına bağlı işletmeler için 2001, diğer işletmeler için 2002 yıl sonu itibarıyla enflasyon muhasebesi uygulaması zorunlu hale getirmiştir. Kanunun uygulanması için gerekli koşul 3 yıllık enflasyon ortalamasının %100'ü aşıyor olması ve cari yıl enflasyon oranının %10 veya üzerinde gerçekleşmesidir. Enflasyondaki düşüşe paralel olarak, enflasyon muhasebesi uygulamak için bu şartlar

gerçekleşmediğinden Mart 2006'dan itibaren finansal tablolar herhangi bir düzeltmeye tabi tutulmadan yayınlanmaya başlanmıştır.

2.6.2.5.2 Aktif Yönetim Şirketlerinin Kurulması

31 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren 4743 sayılı Kanun çerçevesinde, bankaların tahsili gecikmiş alacaklarını çözüme kavuşturmak ve bankaların aktiflerine hareketlilik kazandırmak amacıyla, çeşitli vergi kolaylıkları da getirilerek varlık yönetim şirketlerinin kurulması teşvik edilmiştir. Kanun çerçevesinde, varlık yönetim şirketi/şirketlerine TMSF'nin %20 oranında ortak olabilmesi mümkün kılınmıştır. 1 Ekim 2002 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelikle, varlık yönetim şirketlerinin hukuki altyapısı tamamlanmıştır. (4743 sayılı "Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 31.01.2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.) Ancak benzer ülke örneklerinde ağırlığı çok fazla olan ve bankaların finansal yeniden yapılandırılmasında anahtar rol oynayan aktif yönetim şirketleri kurulamamıştır. Bunun yerine İstanbul Yaklaşımı mali sektörün sorunlu kredilerine çözüm bulunmasında en fazla ağırlığa sahip olmuştur (ERDÖNMEZ ve BURÇAK, 2001:18-35).

2.6.2.5.3 İstanbul Yaklaşımıyla Borçların Yapılandırılması

2001 ekonomik kriz nedeniyle, bankalara ve diğer mali kuruluşlara olan kredi borçlarını ödeyemeyen firmalara, faaliyetlerini devam ettirebilmeleri için kredi borçlarını yeniden yapılandırma ve gerekirse ek kaynak sağlama imkânı veren 4743 sayılı Kanun uygulamaya konmuştur.

"İstanbul Yaklaşımı" olarak bilinen "finansal yeniden yapılandırma programı" üç yıllık bir süreç kapsamında Haziran 2002'de uygulamaya konulmuştur. Kasım 2003 itibariyle 208'i (32 grup) büyük ölçekli firma, 103'ü

de küçük ölçekli firma olmak üzere toplam 311 firma Finansal Yeniden Yapılandırma Programı kapsamına alınmıştır. Bunlardan büyük ölçekli 178 (23 grup) ve küçük ölçekli 71 firma olmak üzere toplam 249 firma ile Finansal Yeniden Yapılandırma Sözleşmesi yapılmıştır (TBB, 2012:11-12).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2001 YILI SONRASI BANKACILIK SEKTÖRÜNE YÖNELİK REGÜLASYONLARIN 2008 KRİZİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1 KÜRESEL FİNANSAL KRİZE SEBEP OLAN GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde 1980 sonrası yaşanan krizlerden küresel olma özelliği ile ayrılan 2008 krizinin gelişimi öncesi gelişmeler değerlendirildikten sonra ABD’de ortaya çıkış sebepleri bu bölümde incelenecektir.

3.1.1 Krize Sebep Olan Gelişmelerin Değerlendirilmesi

1980 sonrasında arz yönlü iktisat politikalarına paralel olarak ortaya çıkan liberal düşünce doğrultusunda dünya üzerindeki gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke finansal sistemlerini liberalize edip sermaye hesaplarını dışa açık hale getirmiştir. Finansal piyasaların uluslararası olmasını hızlandıran bu olgu, 1990’lı yıllarda yaşanan finansal krizlerin sayısını, etki alanını ve yıkımını arttırmıştır. 1990’lı yıllardan bu yana dünya ekonomisini derinden sarsan pek çok finansal kriz yaşanmıştır. Finansal liberalizasyonla birlikte finans sisteminin kırılganlığı önemli ölçüde artmıştır (KORKMAZ ve TAY, 2011:112).

Özellikle 1970’lerden sonra ve giderek sıklaşan bir şekilde liberal ekonomilerin bölgesel niteliklerde bazı krizlerle karşı karşıya kaldıkları açıktır. Bu krizlere; 1973-1979 Petrol şokları, Asya Krizi, Rusya Krizi, Latin Amerika Krizleri, Türkiye 2001 Krizi örnek olarak verilebilir. Dikkat edilirse bu krizler daha çok gelişmekte olan ülkeler ya da “yükselen piyasalar” adı verilen ülke gruplarını kapsadığından bölgesel olarak nitelendirilmektedir. Daha da önemlisi oluşan krizler gelişmiş ekonomilerin desteği ile önlenabilir niteliklere sahiptir. Ancak 2008 krizi ya da kullanılan adıyla küresel kriz, gelişmiş ülke

ekonomilerinde başlayan ve giderek hız kazanan bir süreçtir. Bu nedenle etkileri daha ağır olmuş ve önlenebilmesi için daha büyük boyutlarda uluslararası işbirliğini gerektirmiştir (TAŞAR, 2009:77).

ABD’de son yaşanan finansal krizin ortaya çıkışına kaynaklık eden sebeplerden birinin, değişen piyasa koşullarına rağmen FED’in para politikasını değiştirmeyerek, uzun yıllar gevşek para politikası izlemesi olduğu genelde kabul görmektedir. 1990’lı yıllarda yaşanan finansal krizlerin etkisiyle ABD finansal piyasaları zayıflamış ve ekonomi resesyona girmiştir. 2000’li yılların başında ekonominin girmiş olduğu bu durgunluktan çıkarılabilmesinde ABD’nin başta gelen hedefi, ekonomiyi canlandırmak ve yatırımları teşvik etmek olmuş, bu amaçla faiz oranlarının düşürülmesi ve bu seviyenin muhafaza edilmesi yönünde politika izlenmiştir. Gevşek para politikası, kredi faiz oranlarının özellikle konut kredisi faiz oranlarını düşürücü etki yaparken, finans kurumlarının davranışlarını da etkilemiştir. Gevşek para politikası nedeni ile kar marjları azalan finans kurumlarının faaliyetlerini hem riski hem de getirisi yüksek faaliyet alanlarına kaydırmasına yol açmıştır (AKÇAY, 2012:150-151).

Kriz her ne kadar başlangıçta bir mortgage krizi olarak ortaya çıksa da takip eden süreçte bir likidite krizine ve ‘reel ekonomik kriz’e dönüşmüştür. ABD’de 2007 yılında, finans ve sigorta, gayrimenkul, inşaat ve madencilik sektörü başta olmak üzere toplam dört sektörün büyüme hızının yavaşlamasıyla genel ekonominin büyüme hızının da önemli ölçüde yavaşladığı görülmektedir. (TAŞAR; 2009:78-80)

2008 krizi büyük ölçüde marjinal alanlara, kişi ve kurumlara verilmiş mortgage kredileriyle, ucu bucağı belli olmayan türev ürünler bileşiminin yarattığı bir finansal krizdir. Krizin nedenlerini bir tek yerde aramak doğru değildir. Ama kuralların uygulanmaması ya da kapsamlarının genişletilmemesi temel nedenlerin başlarında gelmektedir (AFŞAR, 2011:154).

ABD’deki konut piyasasında yaşanan krizin temel sebepleri; (1) ABD başta olmak üzere pek çok ülkede ulusal hükümetlerin 1970’lerden itibaren finans piyasalarındaki yetersiz kalan denetim ve düzenlemeleri ve (2)

özellikle ABD’de finans sektöründe faaliyet gösteren firmaların (1990’lardan itibaren) “yeni icat edilen” finansal araçlar kullanarak aşırı risk üstlenmeyi yaygın biçimde tercih etmeye başlamaları olarak kabul edilmektedir. ABD’de ve diğer ülkelerde çeşitli ulusal hükümetlerin (özellikle 2000’lerde) uyguladıkları “kötü” iktisat politikaları da, küresel krizin oluşumu ve güçlenmesinde etkili olmuş faktörler arasında sayılmaktadır (ARTAR ve SARIDOĞAN, 2012:3).

Mevcut krizin arkasında finans dünyasının açgözlülüğünün ve yozlaşmışlığının yattığı söylene de, krizin kökleri esasen kurumsal düzenleme aksaklıklarından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, ABD’de son kırk yılı biçimlendiren iki temel değişiklikten söz etmek gerekir. Bunların ilki 1970’lere uzanmakta olup, borsa simsarlarına ödenen komisyonların düzenlemelere tabi olmaktan çıkarılmasıdır. İkincisi ise, 1990’lara uzanmakta olup, ticari bankacılık ve yatırım bankacılığı faaliyetleri arasındaki kısıtların ortadan kaldırılmasıdır. Mali piyasa düzenlemesi alanındaki bu gelişmeler 2007-08 krizinin başlangıcını hazırlamıştır. Öte yandan, son dönemde geleneksel bankacılık sisteminin “gölge bankacılık sistemine”¹ kıyasla çok daha fazla düzenlenmesi ve denetlenmesi, bu sektörün giderek daha az karlı olmasına yol açmıştır. Bu durum, kar oranlarını gölge bankacılık sistemindeki düzeye yükseltmek isteyen normal bankaları daha riskli türev ürünlerin tasarımına yöneltmiştir (TEPAV, 2009:2).

Fon arz edenler ve fon talep edenler arasındaki nakit akışının zamanlamasını ve riskin transfer edilmesine yönelik olarak yapılan “finansal aracılık” faaliyetleri, günümüzde geleneksel ve modern finansal aracılık olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Gölge bankacılık, geleneksel ticari

¹ Klasik bankacılık sistemi içinde birbirine benzer roller oynamaktan sıkılmış bazı çok uluslu finansal şirketler, son on yıl içinde, düzenleyici mekanizmaların uzağında, yeni bir yapılanma içine girdiler. Müşterilerden gelecek mevduat yerine finansman bonoları şeklinde kısa vadeli ürünler çıkararak fon toplamaya başladılar. Ve bunun hemen akabinde de, topladıkları fonları müşterilerine direkt olarak kredi vermek yerine, mortgage bazlı menkul kıymetleri satın almakta kullandılar. Yani kısacası, uzun vadeli yatırımlar, kısa vadeli fonlarla finanse edildi. İşte böylece, “gölge bankacılık sistemi” denilen bu mekanizma, kısa vadeli likit kaynakların, uzun vadeli likit olmayan varlıklara yatırılması sonucu, yapılandırılmış yatırım ürünleri denilen pazarı oluşturdu. Gölge bankacılık sisteminin baş aktörleri olan para piyasası fonları, monoline’la, yatırım bankaları ve hedge fonlar, yükümlülüklerinin kısa, varlıklarının uzun vadeli olması nedeniyle piyasa, kredi ve likidite risklerinin yüksek olacağına aldırmadan, tüm finansal alanlara kısa zamanda yayıldılar.

bankacılığın dışında yönetilen, bankacılık benzeri finansal aracılık olan modern aracılık hizmetinde yer almaktadır. Geleneksel finansal aracılıkta ticaret bankaları ve tasarruf kurumları, tasarruf edip ödünç vermek isteyenlerin fonlarını toplar ve bu fonları bir faiz getirisi karşılığında kredi olarak ödünç verirler. Bu tür aracılılıkta, tasarruf hesaplarının önemli kısmı devlet tarafından sigortalanmıştır ve verilen krediler banka bilançosunda tutulmaktadır. Gölge bankacılık sistemi ise, merkez bankası kaynaklarına veya kamu kesiminin diğer kredi imkanlarına erişimin söz konusu olmadığı, finansal aracılık sistemidir. Bu sistemde, her tür krediyi kapsayan bir aracılık söz konusu olup, aracılık faaliyetleri ya zımni ya da dolaylı olarak artırılmıştır ve herhangi bir devlet garantisinin söz konusu olmadığı faaliyetlerdir. Gölge bankacılık sisteminde, faaliyet gösteren kuruluşlar gölge bankalar olarak adlandırılmaktadır. ABD’de gölge bankacılık sistemi, son 30 yılda hızla büyüyerek geleneksel aracılık sisteminin faaliyet hacmine ulaşmıştır. Bu gün gölge bankacılığın aktif büyüklüğü, 8 trilyon dolarlık hacmi ile geleneksel bankacılığa yakın aktif büyüklüğündedir (AKÇAY, 2012:132-136).

Gölge bankacılık, geleneksel bankacılık sistemi dışında yönetilen ve pek çoğu yeterince ya da hiç yasal düzenleme yapılmamış finansal faaliyetleri içermektedir. Ticaret bankalarının aksine Merkez Bankası’nın reeskont penceresi gibi kaynakları veya kamu kesiminin diğer kredi imkanlarını kullanabilmeleri söz konusu olmayan gölge bankacılık kurumları, tasarruf sigortası gibi açık bir kamu desteğinden de yoksundurlar. Bu özellikler, gölge bankacılık sektörünün iki özelliği (yüksek kaldıraç ve kısa vadeli borçlanma) ile birleşince, subprime mortgage krizi tahmin edilenden daha geniş bir kesime yayılmış ve derinleşmiştir. Gölge bankacılık kurumlarının (yatırım fonları risk fonları vb.) düşük özsermaye ile faaliyet göstermeleri, kriz öncesi dönemde karlarını arttırıcı etki yaparken kriz ortamında mali sıkıntıya girmelerine ve beklenmedik düzeyde zarar etmelerine neden olmuştur (AKÇAY, 2012:193-195).

3.1.2 ABD’de Mortgage Sisteminin İşleyişi

ABD’de daha çok sayıda hane halkının konut kredisine erişiminin sağlanması ve ev sahipliğini arttırma çabası federal konut piyasasının temelini oluşturmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için, yaklaşık 60 yıllık süreçte pek çok sayıda program yürürlüğe konmuş ve çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Bunardan bir tanesi, konut finansmanında kamu destekli kurum modelinin (Government-sponsored enterprise model-GSE Modeli) uygulanmasıdır. Amaç, ikincil ipotek piyasalarının geliştirilmesi, konut finansmanında maliyetlerin düşürülmesidir. Bu amaçla, söz konusu model kapsamında bazı imtiyazlar verilerek, sadece ipotekli piyasalarda faaliyet gösteren iki finansman şirketi (Fannie Mae ve Freddie Mac) kurulmuştur (AKÇAY, 2011:14).

Mortgage piyasası, mortgage kredisinin düzenlendiği birincil piyasalar ile bu kredilere dayalı olarak oluşturulan menkul kıymetlerin alınıp satıldığı ikincil piyasalardan oluşmaktadır. Bu piyasada, bireysel yatırımcı, kurumsal yatırımcı ve yatırım bankaları gibi pek çok katılımcı yer almaktadır. ABD mortgage piyasasında mortgage kredileri, ödeme şekline, faiz yapısına, kredi talebinde bulunanın itibarına göre çeşitli ayrımlara tabi tutulmaktadır. Bu bağlamda mortgage kredileri üç temel kategoriye ayrılabilir:

- i-) Prime ya da A kalite (üst gelir grubu)
- ii-) Alt A (orta gelir grubu)
- iii-) Subprime ya da riskli grup (alt gelir grubu)

Bu ayrımın amacı, kredi talep eden kişinin dâhil olduğu gruba göre risklerinin belirlenerek, risk yapısına uygun faiz oranları üzerinden kredi kullandırmasıdır (ÖZTÜRK ve GÖVDERE, 2010 :384).

Birincil piyasa ürünü olan mortgage kredilerinin ikincil piyasada işlem görmesine aracılık eden menkul kıymetleştirme süreci, gayrimenkul üzerine ipotek konulduktan sonra banka tarafından gayrimenkul bedeli karşılığında menkul kıymet ihraç edilmesi üzerine kuruludur. Banka tarafından kullandırılan krediler aracı kurumlara ya da doğrudan olmak üzere yatırım amaçlı yerli ve yabancı yatırımcılara uzun vadeli olarak satılmaktadır. Bu,

menkul kıymetler sistemin nasıl yapılandırıldığıyla ilişkili olarak ya doğrudan yatırımcıya uzun vadeli olarak satılmakta ya da yatırımcı ile banka arasında kurulacak bir mortgage finansman kurumuna satılarak nakde çevrilmesi yoluna gidilmektedir. Sistem, mortgage kredisi kullanan tarafın ödediği faiz giderini, menkul kıymeti elinde bulunduran tarafa faiz geliri olarak aktarmaktadır. Bu süreçte, finansal aracı kuruluşlar hem bilançolarındaki faiz riskini dağıtmakta hem de aracılık ve komisyon geliri elde etmektedirler. ABD’de mortgage kredileri menkul kıymetleştirilerek finansal sistem tabana yayılmış ve buradan elde edilen fonlarla birincil piyasada konut kredilerinin finansmanı ve sürekliliği sağlanmıştır (ÖZTÜRK ve GÖVDERE, 2010:384).

ABD ipotekli konut piyasaları finans kurumlarınca toplanan mevduatlardan ziyade giderek sermaye piyasalarından daha fazla kaynak sağlayan bugünkü modern yapısına kavuşmuştur. Yeni yapıda, konut piyasalarında ürün çeşitliliği artarken fon maliyetleri düşmüştür. Daha çok sayıda ve çeşitte katılımcının yer aldığı cazip piyasalar haline gelirken bir o kadar da kompleks hale gelmiştir (AKÇAY, 2012:61-62).

3.1.3 Küresel Finansal Krizin Nedenleri

Küresel krizin nedenleri; mortgage kredilerinin yapısının bozulması, kredi türev piyasalarının genişlemesi, saydamlık eksikliği, kredi derecelendirme sürecindeki sorunlar, düzenleyici denetleyici kuruluşlar yaşanan sorunlar başlıkları ile incelenecektir.

3.1.3.1 Mortgage Kredilerinin Yapısının Bozulması

Kusursuz işleyen bir kredi sistemi için, kredi verenin sadece kredi vermek amacıyla değil, finansal sistemin istikrarını koruyacak sınırlar dahilinde kredi kullandırması ve kredi kullananın da ödemelerini zamanında ve aksatmadan yapması gereklidir.

2000 yılından 2006 yılının sonlarına kadar finansal piyasalardaki likidite sürekli yükselmiştir. Kriz öncesindeki bollaşan bu likiditenin karlı operasyonlara dönüştürülmesi banka sisteminin karşılaştığı en önemli sorunlardan birisi olmuştur. Bu operasyonların başında konut kredileri gelmektedir. Bankalar herhangi bir işi geliri veya varlığı olmayan kişilere bile kredi vermeye başlamışlardır. Kamuoyunda NINJA (No income, no job, no asset) kredileri olarak bilenen bu uygulamalar varlık fiyatlarının özellikle de konut fiyatlarının çok hızlı bir şekilde artmasına yol açmıştır. Bir kısım konut kredisinde başlayan geri ödeme problemleri sonucunda banka portföylerindeki hacizli konut sayısı artmaya başlamıştır. Bankaların bu konutları piyasaya arz etmesi konut fiyatlarında düşüşe yol açmıştır. Bu durumda halen kredisini ödemekte olan bazı konut kredisini kullanıcılarının ellerindeki evlerin değeri kalan kredi ödemelerinin net bugünkü değerinin altında kalmıştır. Dolayısıyla bu kişiler de evlerinin anahtarlarını zarflara koyup (jungle mail) bankalara göndererek kredi geri ödemelerinden vazgeçmişlerdir. Burada dramatik olan kredi geri ödemelerinin bankalar tarafından diğer mali kuruluşlara satılması ve bu evleri teminat olarak alan sermaye piyasası araçlarının yaygınlığıdır. Bu nedenle zararlar domino taşları gibi bir mali kuruluştan diğerine sirayet ederek büyümüş ve mali sistemin temel taşları niteliğindeki kuruluşların iflasına yol açmıştır (ALANTAR, 2008:2).

Faizlerin düşük olduğu dönemlerde artan risk iştahıyla kişilerin kredi geçmişlerine bakılmadan verilen subprime mortgage kredilerinde, faizlerin yükselmesiyle birlikte temerrütler ve icra yoluyla satışlar artmaya başlamış ve bu durum karmaşık türev araçlarla finansal sisteme yayılarak dalgalanmaya neden olmuştur. 2007 yılının ikinci çeyreğinden sonra krize dönüşen bu süreçte mortgage kredilerinin geri ödemelerinde yaşanan aksaklıklar sistemin tamamını olumsuz etkilemiştir (BDDK, 2008:45).

Küresel kriz sürecinde birincil ve ikincil ipotek piyasasında risklerin doğru fiyatlanamaması, çöküşü hazırlayan başlıca nedenleri arasındadır. Aslında bu belirleme çok geniş bir sorun sınıfını niteler vasıftadır. İşin bir ucunda kredilendirme ve menkulleştirme sürecinin oyuncularını olan finansal

aracı ve kurumların öz disiplin (özellikle değerlendirme, muhasebeleştirme/finansal raporlama ve risk yönetimi) ve etik sorunları ile bunları düzenleyen ve denetleyen kurumların resmi disiplin (düzenleme, denetim ve yaptırım) eksik ve hataları bulunurken; diğer ucunda ise bu süreçlerin talep yönünden katılımcısı konumundaki bireysel/kurumsal yatırımcıların değerlendirme/fiyatlama yanlışlarını belirleyememe açmazları bulunmaktadır (COŞKUN ve YALÇINER, 2011:85).

Mortgage kredilerinin 30, 60 ve 90 günlük gecikme oranlarına faiz yapısı itibarıyla bakıldığında, sabit faiz oranlı mortgage kredilerinin gecikme oranının %3,45 olarak gerçekleşirken, değişken faiz oranlı mortgage kredilerinin gecikme oranının %7,61 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Değişken faiz oranlarının bu kadar yüksek çıkmasının nedenleri arasında kredi kullanıcılarının yetersiz bilgilendirilmesi sonucu, yatırımcı beklentilerinin yüksek düzeyde gerçekleşmesi yer almaktadır. 2008 yılı Şubat ayı itibarıyla gecikme oranlarının gelişimine kredi türleri itibarıyla bakıldığında ise prime kredilerin %3,4, alt A kredilerin %12,5, subprime kredilerin ise %21,5 oranında gecikme oranına sahip olduğu görülmektedir (BDDK, 2008:47).

3.1.3.2 Kredi Türev Piyasalarının Genişlemesi

Menkul kıymetleştirme, likit olmayan aktiflerin ihraç edilebilecek ve sermaye piyasalarında alım satım yapılabilecek menkul kıymete dönüştürülmesidir. Bu kapsamdaki aktifler arasında bankaların taşıt kredileri, kredi kartı alacakları, tüketici kredileri, konut kredileri ve ihracat kredileri; finansman şirketlerinin kendi mevzuatları uyarınca açmış oldukları krediler; finansal kiralama yetkili kuruluşların finansal kiralama sözleşmelerinden doğan alacakları; gayrimenkul yatırım ortaklıklarının portföylerindeki gayrimenkullerin satış veya satış vaadi sözleşmelerinden kaynaklanan senetli alacakları yer almaktadır (ALPTEKİN, 2009:11).

Bu mekanizme kriz durumunda mali sistemi kırılgan bir hale getirmektedir. Şöyle ki banka tarafından yapılan menkul kıymetleştirme

sayesinde kredi ödemelerindeki aksama hem krediyi veren banka hem de menkul kıymeti satın alan diğer finansal kuruluşlar için zarar anlamına gelmektedir. Nitekim, FED Eski Başkanı Greenspan krizin sadece kredilerden kaynaklanmadığını asıl nedenin bu kredilerin paketlenerek tekrar satışı olduğunu ifade etmiştir (ALANTAR, 2008:3).

ABD finansal piyasalarında, özellikle ipotekli piyasalarda konut kredileri yıllar itibari ile en fazla menkul kıymetleştirme yapılan aktifler olmuştur. Nitekim konut kredilerinin menkul kıymetleştirme oranı 1992 yılında %51,6 düzeyinde iken, devamlı olarak 2009 yılında %85,6 düzeyine ulaşmıştır (AKÇAY, 2012:89).

Türev ürünler, şirketlerin başka işlemlerden doğan risklerini alışverişe konu edebilmelerini sağlayan sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler, mortgage kredisini verenin, bu krediyi kullanan tarafından geri ödenmemesi riskini üçüncü kişilere, örneğin hedge fonlara devretmesini sağlamaktadır. Riski devreden kredi kuruluşları çok daha büyük risklere girebilmekte ve krediler ile türev ürünler gittikçe büyümektedir. Başlangıçta riski devretmeye yarayan ve bu anlamda sistemde bir sigorta işlevi gören türev ürünler, giderek kendileri birer risk unsuru olmaya başlamışlardır (EĞİLMEZ, 2009:66-67).

Geleneksel mortgage sisteminde krediyi sağlayan kurum kredinin vadesi gelene kadar kontratı üzerinde tuttuğundan batık riski karşısında son derece titiz davranmak durumundadır. Bu nedenle kredi başvurusunda bulunan bireylerle birebir görüşülerek, gerekli tüm belgeler temin edildikten sonra kredi onayı verilmektedir. Menkul kıymetleştirme ile birlikte kredi açan banka batık riskini diğer birçok kontratla birlikte başka bir kuruma transfer etmekte olduğu için kredi başvurusunda bulunan bireylerin ödeme kapasitesinin belgelendirmesi konusunda gösterilen hassasiyet ortadan kalkmıştır. Bu aşamada ortaya çıkan “ahlaki risk” yaşanan krizin ardındaki en önemli etkenlerdendir (BİRDAL, 2009:8).

Kredi veren kuruluşlar, karmaşık yapıdaki yatırım araçları yoluyla yeni kazançlar elde etme imkanı bulmuşlardır. Bu menkul kıymetler, daha yüksek kar elde etmek isteyen yatırımcılar için de yeni birer alternatif haline gelmiştir. Serbest fonlar gibi yüksek kaldıraçla işlem yapan fonlar, yüksek kar elde

etme isteğiyle bu tür kredi ürünlerine büyük ilgi göstermişlerdir. Serbest fonlar fon büyüklüğünden daha fazla yatırım yaptıkları ve yüksek riske girdikleri için normal şartlarda getirileri de yüksek olmaktadır (BDDK, 2008:54).

1996 yılında ABD'de mortgage kredilerine dayalı toplam 492,6 milyar \$ menkul kıymet ihraç edilmiş ve bu miktar 2007 yılında 2.050,1 milyar \$'a yükselmiştir. İkincil piyasada bu kadar geniş hacimli bir piyasa yaratılmış ve bu piyasanın fon kaynağı olan mortgage kredileri geri dönmemeye başlayınca da tahvil geri ödemeleri yapılamamıştır. Mortgage kredilerine dayalı menkul kıymetler ile riskini dağıtmaya çalışan ancak, risklerini yok edemeyen finans kuruluşları zarar açıklamaya başlamışlardır. Sonuçta piyasalarda panik havasının oluşması bankalardan para çekilmesine, sermaye hareketlerinin yavaşlamasına neden olarak likidite sorunlarını gündeme getirmiştir (BDDK, 2008:53).

3.1.3.3 Saydamlık Eksikliği

Mortgage piyasasının, bireysel yatırımcıdan kurumsal yatırımcıya, yatırım bankalarından serbest fonlara kadar çok çeşitli katılımcısı bulunmaktadır. Kredi verenlerin kredi talebinde bulunanların geçmişini inceledikleri gibi kredi talebinde bulunanların da kredi verenlerin geçmişini dikkate almaları gereklidir. Kredi verenler faiz oranları hakkında bilgilendirme yaparken, kredi kullanımına ilişkin ücret ve masraflar hakkında açıklayıcı yeterli bilgilendirme yapmamıştır. Kredi talebinde bulunanlar kredi kullanımına ilişkin tüm detaylar hakkında sözlü değil yazılı olarak bilgi edinmemişlerdir. Subprime (düşük gelirli kimseler) kredilerin özü gereği riskli krediler grubunda yer almasına rağmen, bu riskler yokmuş gibi bu tür kredilerin kullandırılmasıyla sistem sorun çıkarmaya başlamıştır. Kredi veren kuruluşların kredinin kullandırımına ilişkin değerlendirme sürecinde hassas davranmaması sistemi temelden sarsmıştır. Kredi skorlarının gerçeği yansıtmayan derecelendirme işlemi sonrasında verilmesi kredi kalitesinin bozulmasına ve kar marjlarının azalmasına neden olmuştur. Kredi veren

kuruluşlar, karşılaştıkları riskleri bilânço dışına transfer etme konusunda abartılı davranmış, maruz kaldıkları riskleri kaydileştirdiklerinde ise bilânçolarında önemli baskı oluşmuştur (BDDK, 2008: 3-5).

Finansal araçların karmaşık yapısının anlaşılmasındaki zorluk nedeniyle yatırım kararı alanlar derecelendirme kuruluşlarına güvenmişlerdir. Ancak bu kurumların likit olmayan varlıkların fiyatlandırılmasında (değerlendirilmesinde) saydamlık ilkesi göz ardı edilmiştir. Derecelendirme kuruluşlarının menkul kıymet üreten şirketlerce finanse ediliyor olması ve bu şirketlere danışmanlık hizmetlerinde bulunuyor olmaları aralarında bir çıkar ilişkisine yol açarak objektif davranamamalarına neden olmuştur (ASLAN, 2008:14-16).

Finansal araçların bu karmaşık yapısının anlaşılmasında önemli bir zorluk söz konusudur. Sıradan yatırımcılar için her gün farklılaşan finansal araçları takip etmek mümkün değildir. Hele de özellikle anlaşılmamak istendiğinde ciddi bir saydamlık sorunu ile karşılaşmaktadır. Saydamlıktaki bir diğer eksiklik “asimetrik bilgi” diye adlandırılan olgudur. Bu halde, bilgi yatırımcılara firmalara ve diğer aktörlere farklı hızlarla ve farklı biçimlerde ulaşmaktadır. Yasal yaptırımlarla bu tür bilgilenmenin önüne geçilse bile suç teşkil etmeyen asimetrik bilgilenme/bilgilendirme problemini aşmak çok kolay değildir. Konut fiyatlarındaki balon artışlar piyasada asimetrik bilgiye neden olmuş, kredi kullanıcılarının yanlış yönlendirilmesine yol açmış ve konut satın almanın bir yatırım aracı olarak algılanmasına neden olmuştur. Düşük gelirli gruplar konut alım satımı yoluyla kar elde etme beklentisine girmiştir. Ancak, piyasada dengelerin bozulmasıyla kullandırılan krediler karşılığında teminat olarak gösterilen konutların değeri düşmüş ve teminat sağlamada güçlükler yaşanmıştır (ALANTAR, 2008: 3).

3.1.3.4 Kredi Derecelendirme Sürecindeki Sorunlar

Krize kaynaklık eden finans araçlardan subprime ve Alt-A konut kredilerine dayalı olarak ihraç edilen türev araçların pazarlanabilmeleri için

bir veya daha fazla kredi derecelendirme kuruluşundan bir yatırım derecesi alması gerektiğinden bu kuruluşlar krizde dolaylı olarak yer almışlardır. Kredi derecelendirme kuruluşları, konut kredisi ile bağlantılı menkul kıymetlere verdikleri yüksek kredi dereceleri ile krizin daha geniş kesimi etkilemesine katkıda bulunmuştur. Finansal piyasalarda yaklaşık bir yüzyılı aşkın süredir varolan kredi derecelendirme kuruluşu piyasasında az sayıda büyük oyuncu hakimdir. Bugün itibari ile sadece ABD’de değil, uluslararası piyasalarda da faaliyet gösteren başta gelen kredi derecelendirme kuruluşları; Standart & Poors (S&P), Investors Service (Moody’s) ve Fitch’s Investors Service (Fitch)’dir (AKÇAY, 2012:142).

Kredi Derecelendirme Kuruluşları asimetrik bilgiyi engellemek için sistemde yer almaktadır. Mortgage piyasalarında ürünlerin fiyatlaması konusunda en büyük sorumluluk kredi derecelendirme kuruluşlarına aittir. Kredi notları, risk-getiri düzeyinin belirlenmesinde tüm finansal aktörler için referans noktasıdır. Derecelendirme kuruluşlarının gelirlerini tahvil ihraç eden kurumlardan sağlamaları ve hizmetleri karşılığında yüksek ücretler almaları, verdikleri hizmet kalitesinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu menkul kıymetlerin sorunsuz krediler gibi derecelendirilmesi yatırımcı iştahlarını artırmış ve risklerin yayılmasına yol açmıştır. Neticede bireysel yatırımcıdan serbest fonlara kadar birçok yatırımcı aktifine mortgage kredilerine dayalı finansal araçları dâhil etmiştir (DEMİR, 2008:9).

Kriz döneminde kredi derecelendirme kuruluşları ard arda mortgage kredilerine dayalı tahvillerin notunu indirirken paralarını fonlardan çekmek isteyen yatırımcı sayısındaki artışla birlikte bu ürünleri nakde çevirmek de zorlaşmıştır. Aynı kredi derecelendirme kuruluşlarının bu tahvillere yakın tarihlerde olumlu notlar verirken, bir anda not indirimlerine gitmesi sistemin sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir. Bu yatırım araçlarının fiyatları oldukça düşmüş ve milyarlarca dolarlık fonlar değerini kaybetmiştir (BDDK, 2008:57).

3.1.3.5 Düzenleyici Denetleyici Kuruluşlar

ABD finans piyasalarında otorite yapısının dağınık olması ve her düzenleyici ve denetleyici otoritenin kendine has düzenleme ve uygulama geliştirmesi, hukuki yapının karmaşıklaşmasına neden olmuştur. Uygulamada olan düzenlemelerin yerel ve merkezi düzenleme olarak ayrılması hukuki yapıyı daha da kompleks bir hale getirmiştir. ABD bankacılık sisteminde birincil otorite olan FED, tasarruf kurumları, yabancı bankaların şube ve acentelerini düzenleme ve denetim yetkisini OCC (Office of the Comptroller of the Currency), FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) ve OTS (Office of Thrift Supervision) ile birlikte kullanmaktadır. Bununla birlikte ulusal bankalar sadece OCC'nin, yatırım bankaları ve holding bankaları sadece FED'in, tasarruf bankaları ile tasarruf ve kredi birlikleri sadece OTS'nin (Over the counter) denetimindedir. Birincil ve ikincil piyasadaki tüm bu katılımcılar ile bu katılımcıların bağlı oldukları otorite yapısına bakıldığında, mortgage piyasasının denetimi gün geçtikçe zorlaşmıştır (The Federal Reserve System (FED), 2005:62-67).

3.1.4 Kredi Krizinin Küresel Finansal Krize Dönüşümünün Değerlendirilmesi

Yirmi birinci yüzyılın ilk küresel finansal krizi veya 2007-08 krizi yalnızca bağımsız devletlerin mevcut küresel mimari içindeki ekonomik koordinasyonuna duyulan ihtiyacı ön plana taşımakla kalmamakta, aynı zamanda yeni küresel mekanizmaların ortaya konulmasına yönelik tartışmalara da kaynaklık etmektedir (TEPAV, 2008:1).

ABD finans piyasalarının küçük bir kısmında başlayan kriz modern finansal aracılık zinciri aracılığı ile piyasalar arasında artmış olan karşılıklı bağımlılık ilişkisinin desteği ile küresel krize dönüşmüştür. ABD'de başlayan finansal krizin küresel krize dönüşmesine zemin hazırlayan nedenlerin

başında, giderek karmaşıkleşan finansal aracılık ilişkisi yanında, sermayenin uluslararasılaşması ve bunun sonucunda ekonomiler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisinin artmış olduğu global finansal piyasaların yaratılması, giderek kompleks finansal araçların yaygın kullanılmaya başlanması ve bu kompleks araçların işlem gördüğü piyasaların yeterli yasal düzenlemeye ve denetim altyapısına sahip olmaması gelmektedir (AKÇAY, 2012:269).

Ekonomik krizin en önemli nedeni, sermayenin üretimden çekilip finansa doğru kaymasıdır. Kapitalizmin finansallaşması; iktisadi etkinliğin ağırlık merkezinin üretimden (ve hatta büyüyen hizmetler sektöründen) finansa doğru kayması günümüzün kilit sorunlarından birini oluşturmaktadır. Küresel sermaye dünya ekonomisini üretim yerine parasal alana sıkıştırmıştır. Bunun adına da sıcak para denilmektedir ve bu paranın üretimle doğrudan ilişkisi yoktur. Ekonomik krize sebep olan faktörlerin başında üretimle doğrudan ilişkisi bulunmayan sıcak para gelmektedir. IMF ve Dünya Bankası'nın dünya ekonomik krizini önlemede yetersiz kaldığı görölmektedir. O halde, dünya para politikasını yürütecek yeni bir kuruluşa ihtiyaç duyulmaktadır. Şu andaki krizin nedeni olan küresel dolaylı sermayeyi (sıcak para) disiplin altına almanın ya da üretime kaydırmanın yolu bütün ulusların bir araya gelerek global bazda tedbirler almasından geçmektedir. (YILDIRIM, 2010:53). Küresel olan krizin çözümünün de küresel olması gerekmektedir.

3.2 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİN DÜNYA VE ABD FİNANS PİYASALARINA ETKİSİ VE ALINAN ÖNLEMLER

ABD'de konut piyasasında başlayan ve diğer ülkelere yayılan küresel krize karşı alınan önlemler dünya ve ABD finansal piyasalarına etkisi ayrı ayrı incelenecektir.

3.2.1 Küresel Krizin Dünya Finans Piyasalarına Etkisi ve Alınan Önlemler

Finansal kriz gelişmiş ülkelerde başlamış olmakla birlikte Kasım 2008 ortalarından itibaren gelişmekte olan ülkeleri de etkilemeye başlamıştır. Bir çok gelişmekte olan ülke borsalarında ciddi değer kayıpları olmuş, ülke paraları değer yitirmiş, ülke tahvilleri ve ticari bonolarda risk primleri artmış, aynı zamanda bu ülkelere olan yabancı sermaye akımları ve banka borçlanmaları önemli oranda düşmüştür. Düzenleme otoriteleri ve merkez bankaları hızlı kredi büyümesi ve aktif fiyatlarında oluşan balonun neden olduğu sistemik riskleri görememiş ya da gerekli önlemleri yeterli oranda ele alamamıştır. Uluslararası piyasalarda yaşanan gelişmeler karşısında finansal sisteme olan güveninin tekrar artırılması için ABD ve Avrupa'da merkez bankaları ve hükümetleri tarafından çok sayıda önlem alınmış ve trilyon dolarları bulan kurtarma paketleri açıklanmıştır (ERDÖNMEZ, 2009:85).

Genel olarak ülkeler açısından değişmekle beraber alınan önlemlerin özellikle finansal nitelikte olanları sekiz alt başlıkta tanımlanmaktadır. Bu başlıklar; mevduat garantisinin artırılması, bankaların yeniden sermayelendirilmesi, likidite enjeksiyonu, banka kredi borçlarına devlet garantisi verilmesi, finans kurumlarının kamulaştırılması veya fon'a devredilmesi, ticari tahvillerin alınması, açığa satışının yasaklanması ve toksit varlıkların² alınması olarak sıralanmaktadır (ERDÖNMEZ, 2009:89).

² Banka aktifinde yer alan fakat değerleri bilançoda görüldüğünün çok altında olan varlıklardır.

Tablo 11 : Ülkelerin Aldıkları Önlem Kategorileri

Para Politikası Araçları	Faiz Oranı Değişiklikleri, Zorunlu Karşılık Oranlarında Değişiklik Döviz Kuru Müdahalesi
Finansal Sisteme İlişkin Kriz Önlem Araçları	Mevduat Garantisinin Artırılması Bankaların Yeniden Sermayelendirilmesi Likidite Enjeksiyonu Banka Kredi/ Borçlarına Devlet Garantisi Verilmesi Kamulaştırma/Fona Devir Ticari Tahvillerin Alınması İçin Fon Ayrılması İpotekli Konut Kredisine Tahvillerinin Alınması Açığa Satışın Yasaklanması, Toksik Varlıkların Alınması
Uluslararası Kuruluşlar	Swap Kanalı IMF
Diğer	İstihdam, Altyapı Yatırımlarının Artırılması, KOBİ'lere ve Düşük Gelir Gruplarındaki Hane halklarına Yapılan Yardımlar

Kaynak: ERDÖNMEZ, 2009:90

Birçok ülkede yapılan müdahaleler banka bilançolarının finansal ve yapısal araçlarla yeniden yapılandırılmasına yöneliktir. Mevduat garantileri bilançoların pasif tarafını, bankalararası borçlanmalara getirilen garantiler bankaların borçlanması ve kredilerini olumlu etkilemesi hedeflenmiştir. Sermaye enjeksiyonları ise hem nakit ve menkul kıymetlerle aktif tarafını, hem de özkaynaklar nedeniyle finansal kurumların bilançolarının pasif tarafını güçlendirmeye yöneliktir. Bazı ülkeler hisse senedi alacaklarını açıklarken bazı ülkeler de mali durumu zayıflayan kurumların birleşmelerini teşvik etmiştir. Para piyasalarının işleyişini sağlamak ve bankalara olan erişimin kısıtlanmaması için hükümetler banka borçlarına garanti getirildiğini açıklamışlardır. Bazı ülkeler toksik aktiflerin satın alınması gibi yapısal önlemleri de uygulamışlardır. Bazı ülkeler konut sektörünün çökmesini engellemek için ipotekli konut kredisi tahvilleri almışlardır (ERDÖNMEZ, 2009:89).

Krizin genel bir etkileme alanı olmasına karşılık, etki derecesi açısından gelişmekte olan ülkeler ayrı bir öneme sahiptir. Krizin gelişme yolundaki ülkeleri de derinden etkilemesinin birçok nedeni bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi emtia fiyatlarında yaşanan hızlı yükselişlerdir. Önceki yıllarda gelişme yolundaki ülkelere yönelen sıcak para, artan risk karşısında çekilmeye başlamıştır. Sıcak paranın kaynağı olan ülkelerde sorunlar çıkınca, bu sorunların gelişmekte olan ülkeleri de etkileyeceği korkusu sıcak paranın geri çağırılmasına (çıkmasına) yol açmıştır. Gelişmiş ülkelerde büyümenin düşmesi, talebin de gerilemesine yol açınca; gelişme yolundaki ülkelere yapılan ithalatta azalma başlamıştır. Bu durum, gelişme yolundaki ülkelerin dış ticaret gelirlerinin düşmesine ve dolayısıyla ekonomilerinin küçülmeye başlamasına yol açmıştır (AFŞAR, 2011:155).

3.2.2 Küresel Krizin ABD Finans Piyasasına Etkisi ve Alınan Önlemler

ABD’de krizin başlıca etkileri; önceden görülmemiş düzeyde konut kredilerinde temerrüt ve haciz oranlarının artışı, kredi borçlusu olan hane halkı üzerinde ve bu konutun bulunduğu yakın çevrede negatif etkiler yaratması, kredi borçlularının önemli kısmının konutlarını kaybetmesi ve sonuçta ülke genelinde ev sahipliği oranının gerilemesi, finans kurumlarının kredi açma kapasitesinin daralması, gerek para gerekse sermaye piyasalarında çok sayıda katılımcının yüksek oranlı zararlara uğramasıyla piyasadan çekilmesi, karşı karşıya kaldıkları mali sıkıntılar nedeni ile çok sayıda finans kurumunun kapanması veya başka kurumlara devrolması veya birleşmesi, böylece piyasalarda yoğunlaşmanın artması, toplam talebin daralması, üretim hacminin küçülmesi, işsizliğin artması ile makroekonomik dengelerin bozulması, piyasada artan belirsizlik ve kaybolan güven ortamını düzeltmek için Federal hükümet tarafından alınan önlemler sonucu kamu borçlanması ve bütçe açıklarının artmasıdır (AKÇAY, 2012:218).

Kriz, ilk aşamada küçümsenmiş, faiz indirimleri ile krizin aşılabileceği öngörülmüştür. ABD’de kısa aralıklarla faiz indirime gitmiş, bu yolla bankacılık sektörünün borçlanma maliyetini düşürerek, ipotek karşılığı kredilerden (mortgage) doğan sorunları hafifletmeye çalışmıştır. Faiz indirimi ile sorunun çözölemeyeceğinin görülmesi üzerine, daha kapsamlı kurtarma

planları hazırlanmıştır. Paketler; hisse alımı yoluyla sermaye koyma, değeri düşük varlıkları, batık kredileri satın alma, sermaye benzeri kredi verme, vergi indirimi, sosyal amaçlı harcamaların artırımı, altyapı projelerine girişim gibi önlemler içermektedir. Amaç; bankacılık sektörünün mali yapısını güçlendirme, kredi verme olanaklarını genişletme yoluyla tüketim ve yatırım harcamalarını artırarak durgunluktan çıkış olarak özetlenebilir (AKGÜÇ, 2010: 8).

Son yaşanan kriz ve onu izleyen derin resesyon döneminde FED tarafından uygulanan geleneksel olmayan para politikası önlemlerine bakılacak olursa öncelikle politika faiz³ oranının sabit tutulacağına taahhüt edildiği görülmektedir. Kredi piyasalarındaki gelişmelere bakılacak olursa söz konusu piyasaya da kredi değeri düşük varlığa dayalı menkul kıymetleri satın alma, bankalara geri ödemesiz kredileri sağlayarak onların kredi değeri yüksek varlığa dayalı menkul kıymet satın almalarını sağlama, menkul kıymetleştirme yöntemiyle tüketicilere ve şirketlere geri ödemesiz kredi sağlanması ve konut kredilerine dayalı menkul kıymetlerin satın alınması şeklinde uygulamalardan yararlanılarak likidite desteği vermiş olduğu görülmektedir. Buna ek olarak mevduat kabul eden kurumlara likidite desteği ve piyasa yapıcı bankalardan hazine kağıtlarının satın alınması yoluyla finansal kurumlara likidite desteği sağladığı görülmektedir. Son olarak da FED, kamu kurumları tarafından çıkarılan varlıkları satın alarak uzun vadeli varlık alma yoluna gitmiştir (AKÇAY, 2012:53-54).

Küresel finansal kriz piyasa mekanizmasına dayalı konut finansman sisteminin yeniden tasarlanmasını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda ABD’de ipotekli konut finansmanı birincil ve ikincil piyasalarında; konut kredisinin verilmesinden menkul kıymetleştirmeye kadar uzanan süreçte yer alan bütün kurum ve kuralların gözden geçirildiği görülmektedir. Bu kapsamda konut değerlemesi, kredi tahsisi ve kredi değerlemesi kararları, kredi portföyünün ikincil piyasa kurumlarınca devralınması, finansal okur yazarlık, ipoteğe dayalı menkul kıymetleştirme süreci ve finansal araçların/kurumların riskleri

³ Politika faiz oranı bir hafta vadeli repo ihale faiz oranıdır.

gibi konuların önemli ölçüde düzenleme konusu yapıldığı görülmektedir (COŞKUN, 2011:85).

3.2.3 Küresel Kriz ve Finansal Regülasyonların Değerlendirilmesi

Küresel finansal kriz banka iflasları, mali sistemdeki konsolidasyonlar ve devletleştirmelerden sonra reel sektöre de yansiyarak küresel büyüme oranlarını düşürmüş, enflasyonist etkiye yol açmış ve regülasyon taleplerinin gündeme getirilmesine neden olmuştur (ALANTAR, 2009:1).

Yüksek hızlı büyüme, sermaye akımlarının artması, finansal istikrarın sağlandığı bir ortamda aşırı risk iştahı ve yüksek oranlı kar elde etme isteği gibi bir dizi faktör bankacılık sisteminin önemli ölçüde kontrolsüz genişlemesine yol açmıştır. Sermaye akımlarında yaşanan hızlı genişlemeye karşılık, bankacılık sektöründe zayıf sermaye standartları, sağlam olmayan risk yönetimi uygulamaları ve şeffaf olamayan karmaşık finansal ürünlerin giderek artması sonucunda finansal sisteminin kırılmasına yol açmıştır. Ancak bu noktada daha da önemli olan, düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bankacılık piyasasında oluşan riskleri görmedikleri ve finansal yenilikleri değerlendirmedikleri için denetim mekanizmalarını oluşturmakta yetersiz kalmalarıdır (ERDÖNMEZ, 2009:85).

Küresel kriz sürecinde yaşanan gelişmeler klasik regülasyonların bir kırılmanın tam ortasında olduğunu göstermektedir. Politikacılar, bir şeyler yapılmasının gerekli olduğuna; bankacılar, kırılgan dengelerin ve risklerden kaçınmanın önemine; regülatör birimler ise, geçmiş dönemlerde gevşetilmiş uygulamalar yerine bankacılık sisteminin yapısal özelliklerinin güçlendirilmesine vurgu yapmaktadırlar (TAŞAR, 2009:28).

1970'lerde yaşanan yoğun regülasyon ve 1980'lerdeki deregülasyon uygulamalarının ardından, 1990'ların sonlarında meydana gelen finansal krizlerle birlikte, regülasyon tartışmaları yeniden yoğunluk kazanmış ve finansal piyasa krizlerinin arkasından uluslararası finansal sistem reformunun gerekliliği açıktan açığa kendini hissettirmiştir. Finansal kurumların

gözetiminin önemi ve bu gözetim sürecinde düzenleyici - denetleyici otoritelerin ve piyasaların daha aktif ve etkin rol almaları gerekliliğine ilişkin argümanlar artmıştır. Küresel krizle birlikte, uluslararası platformlarda bugünlerde özellikle finans sektörünün yeniden regüle edilmesi gerektiği gündeme taşınmıştır. Çünkü bu kriz finans sektörünün mevcut gevşetilmiş regülasyon ortamında Adam Smith'in görünmeyen elinin titrediği zaman nelere yol açabileceğini ortaya koyması açısından dikkat çekicidir. Küreselleşme ile organik bir bütün haline gelen ekonomilerin birbirlerinden izole olamayacağı düşünüldüğünde finans piyasalarına ilişkin düzenlemelerin küresel bir boyut kazanması önem taşımaktadır (DURUSOY, 2010).

Finansal krizlerin ardından sektöre yönelik güvenin yeniden tesis edilmesi ve sektörün iyileştirilmesi için bankacılık sisteminin yapısına, gözetim ve denetim kurallarına, mevduata yönelik sigorta kurumlarının varlığına bağlı olarak farklı boyutlarda düzenlemeler gerekli olmaktadır. Bankacılık sektörüne yönelik reform ve düzenlemelerin; finansal, operasyonel ve yapısal olmak üzere üç farklı alanda gerçekleştirilmesi mümkün ve gerekli görülmektedir. Finansal düzenlemeler; bankalara acil mali yardım için merkez bankasının likidite desteği, tahvil, kredi, bağış gibi devlet desteği ve garantileri; özel hisse senedi ve tahvil ihracı olarak ifade edilmektedir. Operasyonel düzenlemeler; yönetim etkinliği için ek sermaye, yeni yönetim; daha etkin personel kadrosu ve yabancı bankaların sisteme entegrasyonuna izin verilmesi olarak sıralanabilir. Yapısal düzenlemeler ise; rekabetin sağlanması için tasfiye, birleşme, ayrılma ve küçülme; aktif yönetimi; borcun yeniden yapılandırılması, özelleştirme ve kurumların yeniden yapılandırılması gibi önlemleri içermektedir (BAYKAL, 2007:47-48).

Bankacılık krizlerinin ardından uygulamaya konulan regülasyonlar, serbestleşme ve deregülasyon yaklaşımlarının bir ölçüde sınırlamasını beraberinde getirmektedir. Finansal serbestleşme bankalar arasında rekabeti artırmakta ancak bankaların faizleri serbestçe belirlemeleri ve fonları kullanımı noktasında büyük ölçüde özgürlükler tanımaktadır. Bu özgürlükler sonuç olarak banka davranış ve stratejilerinde giderek artan riskler ortaya çıkarmaktadır. Küresel ekonominin gelişimi dikkate alındığında, bu riskler

gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ayrımı olmaksızın, bir ülkedeki bankacılık sistemini zayıflatmakta ve küresel olarak uluslararası alanda finansal istikrarı önemli ölçüde tehdit etmektedir (TAŞAR, 2009:39).

Küresel krizle beraber gelişmiş ve risklerin dağıtılmış olduğu düşünülen, düzenleyici otoritelerin yeterli tecrübe ve kapasiteye sahip olduğu, bunun yanında iyi idare edildiği söylenen ekonomilerin bile finans sisteminde rahat hareket edemeyeceği, sıkı kuralların ve bunlara uyulmasının gerekliliği daha iyi anlaşılmıştır. İkinci olarak, karşılığı doğrudan reel bir işleme dayanmaksızın faaliyet gösteren türev piyasaların çok daha fazla gözetim altında tutulması gerektiği ortaya çıkmıştır (ER, 2011:322).

Küresel krizden sonraki dönemde hedge fonlar gibi hafif şekilde regüle edilmiş riskli araçlardan geleneksel bankacılık operasyonlarına kadar tüm finans alanında yeni regülasyonlar beklenmektedir. Piyasanın tüm sorunlarını kendiliğinden çözeceği veya selfregülasyonlarla yetinilmesi tezi artık geçerliliğini yitirmektedir. Önümüzdeki süreçte düzenleyici denetleyici faaliyetler kapsamında, yeni yasaların çıkarılması, içerden öğrenenlerin ticareti (insider trading) gibi piyasanın kötüye kullanımı faaliyetlerinin kararlılıkla soruşturulması, finansal hizmet sunucularının lisanslanması, sermaye piyasası kurumlarına yeni kayıt mükellefiyetleri getirilmesi müşterilerin ve yatırımcıların korunması için şikâyetlerin ve ihbarların titizlikle değerlendirilmesi gibi hususlarla daha sık karşılaşılacağını öngörebiliriz (ALANTAR, 2009:8).

Küresel krizin ortaya çıkardığı sonuçlardan birisi, kredi risklerinin regüle edilmemiş iktisadi varlıklar üzerinde yoğunlaşmasıdır. Bu sonuç, risk iştahının düzenlenmiş piyasa ve fonlardan, düzenlenmemiş aracı piyasalara transferini içermektedir. Dolayısıyla regülasyonlar bu transferleri ve riskleri sınırlandırmaktadır. Ancak küresel krizle birlikte piyasa disiplininin sağlanmasında yeni enstrümanların gelişimi nedeni ile regülasyonlar etkinliğini kaybetmiş, finansal piyasalarda banka dışı kurumlar sistemik hatalarla güven unsurunu zedelemiş, düzenlenmiş ve düzenlenmemiş kurumlar arasındaki etkileşim risk algılamasında regülasyon zayıflıklarını ortaya çıkarmıştır. Buna rağmen regülasyonların, gelecekteki kriz

ihtimallerinin azaltılması ve kayıpların önlenmesi noktasında fazlası ile önem taşıdığı görülmekte, sadece bankalar için değil, banka dışı finans uygulamalarının (mortgage, finans şirketleri) izlenmesi ve denetlenmesine yönelik olarak da yenilenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır (TAŞAR, 2009:35).

Liberal ekonomilerde düzenleme ve denetleme yetkilerinin tek bir düzenleyici otoritenin kontrolü altında toplanması ve özellikle büyük ölçekli bankaların, uluslararası standartları karşılayan düzenleme ve denetime tabi tutulmaları önem taşımaktadır. Büyük ölçekli ve sistemsel öneme sahip bankaların, yüksek risk taşıyan ve ciddi çıkar çatışmaları içerebilen kendi hesabına menkul değer alım satımı faaliyetlerine girmeleri kısıtlanmalıdır. Genel olarak devlet güvencesi altında mevduat kabul eden kuruluşların finans sektörü dışında faaliyet gösteren düzenlenmemiş piyasa kuruluşlarına ait olmaması ve onların kontrolü altında bulunmaması da önemlidir (TAŞAR, 2009:41).

Finansal piyasalara yönelik liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarının sektörel rekabeti artırdığı ve finansal yenilikleri tetiklediği ortadadır. Ancak finansal piyasaların yeni enstrümanları kontrolsüz bir şekilde kullanmalarının küresel krizi oluşturan önemli unsurlardan birisi olarak nitelendirilmesi mümkündür. Bankacılık sisteminin yeni finansal araçların kullanımı açısından artan bir risk iştahı ve regüle edilmemiş alanlara yönelik eğilimi, küresel finans piyasalarını olumsuz etkilemiş ve sistemik risklerin ağırlaşmasına yol açmıştır. Finansal regülasyonların bankacılık sisteminde yaşanan dinamik gelişme ve eğilimler karşısında yetersiz kaldığı ve regülasyon otoritelerinin etkinliklerinin zayıfladığı kabul edilmektedir. Tamamen ulusal ve uluslararası güven unsuru üzerine inşa edilmiş bankacılık sistemlerinin, denetim ve gözetimden uzak, piyasa işleyişine bırakılmaları mümkün görülmemektedir. Bu nedenle finansal regülasyonların gelecek dönemler açısından revize edilerek, genişleyerek devam edeceği ortaya çıkmaktadır. Yaşanan banka iflasları ya da ödeme güçlükleri karşısında sermaye enjeksiyonları ve hatta kamulaştırma uygulamalarına yönelmiş olan hükümetler açısından, ihtisas sahibi bağımsız regülasyon

otoritelerinin oluşturulması ya da etkinliklerinin artırılması bir zorunluluktur. Doğrudan devlet müdahalesi yerine regülasyon otoritelerinin bankacılık düzenlemeleri, piyasa ekonomisi işleyişi için de daha uygundur (TAŞAR, 2009:42).

Finansın, başarılı bir ekonomik gelişme için temel gereklilik olmasının yanısıra pek çok güçlü araç gibi aynı zamanda zararlı etkileri de olabilmektedir. Bilgi asimetritelerinin varlığı, vade uyumsuzlukları finansal sistemde istikrarsızlıklara ve dalgalanmalara neden olmaktadır. Zira 2008 küresel krizinin temel nedenlerinden bir asimetrik bilgidir. Türev ürünlerin neyi kapsadığını bilmeyen ve balonlara dayalı bir saadet zinciri yaratıldığını farkına varamayan kişi ve kurumlar daha fazla getiri elde etmek amacıyla bu ürünlere yönelmişlerdir. Bu ürünlerin talep artışı da bir taraftan ürünlerin miktarını daha çok artırırken diğer taraftan da balonun büyümesine yol açmıştır. Dolayısıyla yaşanan küresel krizde pek çok ülke sorunlarla baş etmek için finansal sektörlerini düzenlemek amacıyla yasalar hazırlamaktadır (EĞİLMEZ; 2009:96).

Küresel kriz ile birlikte yaşanan gelişmelerin sadece “piyasa işleyişinin hükümetin dışında bir süreç olduğu efsanesinin sona ermesi” anlamını taşıdığı da ileri sürülmektedir. Serbest piyasanın devletin denetimiyle oluştuğu, küresel krizin bu gerçeğin anlaşılmasını sağladığı iddia edilmektedir. Dolayısıyla piyasa devletin, devlet de piyasanın bir ortağı olarak görülmeli ve regülasyonlar olmaksızın, sermaye piyasaları, banka ve aracı kurumların varlıklarını devam ettiremeyecekleri kabul edilmelidir. Bu nedenle; bundan sonraki serbest piyasa anlayışı ya da geniş anlamıyla “kapitalizm”in, rasyonel bir regülasyon sürecinden geçmek zorunda olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla küresel kriz ve sonrasında devlet-ekonomi ilişkileri yeni ve farklı bir boyutta değerlendirilmelidir (TAŞAR, 2009:84).

Küresel kriz, özellikle devlet-ekonomi ilişkilerinde yeni bir değişimin gerekli olduğuna, piyasa ekonomisinin işleyişine, finansal sektörlerin düzenlenmesine yönelik beklentileri açıkça ortaya çıkarmaktadır. Bankacılık sisteminin küresel kriz döneminde oynadığı etkin rol, gelecek dönemler açısından sistemin regüle edilmesine yönelik açılımları da beraberinde

getirecektir. Gelişmiş ekonomilerin finans piyasalarından tetiklendiğine inanılan küresel krizin öncesinde yaşanan liberilizasyon sürecinin etkinliği dikkate alındığında; gelecek dönemler için hem küresel krizin olumsuz etkilerinin giderilmesi hem de benzer krizlerin tekrarının önlenmesi noktasında, devlet müdahalesi, kamu ekonomisi ve regülasyon uygulamalarına ağırlık verilmesi gerekli görülmektedir (TAŞAR,2012:168).

Bunun yanında küreselleşme ile finansal istikrarın bir “küresel kamusal mal” halini aldığı, piyasa başarısızlıkları ve olumsuz dışsallıkların da küresel dışsallıklar haline geldiği ve bu nedenle finansal krizlere karşı alınacak önlemlerde küresel işbirliğinin gerekli olduğu ifade edilmektedir. Krizin olmadığı dönemlerde yük olarak görülen regülasyonun gerekliliği kriz dönemlerinde daha çok anlaşılmaktadır. Bu nedenle, kriz gelmeden önce tedbirli ve ileriye dönük regülasyon ihtiyacının kabul edilmesi gerekmektedir. Politika yapıcılarının regülasyonun maliyeti ve regülasyonun yeterince olmadığı durumlarda ortaya çıkan maliyet konusunda tercihte bulunmaları gerekmektedir (ER, 2011:322).

Hali hazırda piyasalarda yaşanan gelişmelerin çözüme kavuşturulması ve ileride başka krizlerin yaşanmaması için uluslararası işbirliğinin sağlanması çok önemlidir. Özellikle hükümetler ve merkez bankaları birlikte hareket ederek ihtiyatlı denetim ve finansal kuruluşların düzenlenmesi için uluslararası düzeyde standartlar geliştirmelidirler. Küresel finansal piyasaların daha sağlıklı işlemesi, istikrarın sağlanması ve şoklara karşı dayanaklılığının artırılması için de ülkeler arasında daha fazla işbirliği gereklidir (TAŞAR; 2009:42).

Finansal kriz ve devam eden küresel yansımaları küresel ekonomide finansal piyasaların rolü ve krizi önlemek için yapısal reform talepleriyle ilgili soruları çoğaltmıştır. En önemlisi de küresel finansal sistemin etkili bir reformunun politika koordinasyonu sağlamadan tasavvur dahi edilemeyeceğidir. 2009 Nisan’ında G-20 zirvesinde, toplantıya katılan liderler uluslararası finansal sistemi güçlendirmek için tasarlanan, aşırı borç verilmesini ve aşırı risk alınmasını engellemesi konusunda bir reform

ajandası ilan etmişlerdir. Bu reformlar şu şekilde sıralanmaktadır. (TAŞAR, 2009:43).

1-Hükümetler, finansal regülasyon ve kurumlar ile finansal araçlar arasındaki denetin alanını genişletmelidir.

2- Bankalar ve banka dışındaki bütün kurumlar regüle edilmelidir.

3- Teşvikler, kısa dönemde risk alınmasını azaltmak için değiştirilmelidir.

4- Regülatörler aynı zamanda kurumlara uygulanabilir olan raporlama gerekliliklerini de güçlendirmelidir. Ancak alınması gereken önlemler ülkeden ülkeye farklılaşacaktır. Çünkü bütün ülkeler regülasyon başarısızlıklarını farklı ölçülerde yaşamıştır.

3.3 TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ 2001–2011 YILLARI ARASI YAPISAL GELİŞMELERİN 2008 KRİZİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

2001 krizi sonrası bankacılık sektörüne yönelik gerçekleştirilen reformlar 2008 küresel krizine güçlü bankacılık sektörü ile girmesine neden olmuştur. Bu bölümde küresel krizin Türkiye etkisi ve alınan önlemler ile finansal sektörün genel görünümü değerlendirildikten sonra bankacılık sektörünün temel rasyoları, regülasyon uygulamaları anlatılacaktır.

3.3.1 Küresel Krizin Türkiye'ye Etkisi ve Alınan Önlemler

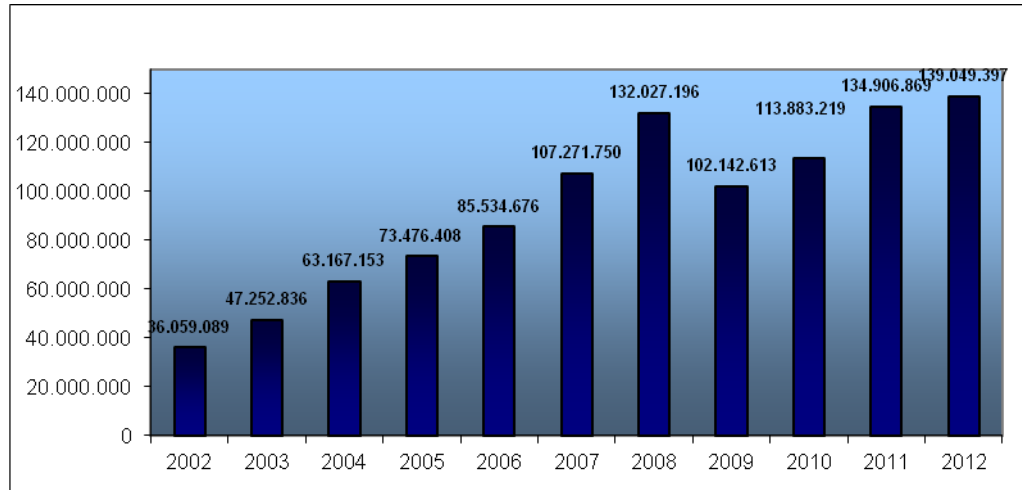
Küresel krizin Türkiye ekonomisinde yol açtığı gelişmeler dünya ekonomileriyle benzer niteliklere sahiptir. Bu nitelikler; talep daralması, kredi maliyetlerinin artması, girdi maliyetlerinin artması, işsizlik oranlarının yükselmesi, dış açık ve dış borç rakamlarının olumsuz seyretmesi, büyüme hızının yavaşlaması, likidite ve döviz sıkışıklığı, ulusal paranın değer kayıpları gibi kriz dönemlerinin genel göstergelerini içermektedir (TAŞAR, 2009:89).

Diğer taraftan yüksek cari açık, tüketici ve yatırımcı güveninde azalma, yerel seçimler öncesinde kamu harcamalarında artış endişesi, yüksek girdi maliyetlerinden kaynaklanan rekabet gücü kaybı, yatırımlarda beklenen iyileşmelerin gerçekleşmemesi ve özel sektörün döviz cinsinden borçlanması Türkiye ekonomisine özgü sorunlar olarak tanımlanmaktadır. Bu nitelikler özellikle reel ekonomi açısından küresel kriz karşısında zayıf bir görünüm sergilenmesine yol açmaktadır (TAŞAR, 2009:89).

Küresel krizin ülkemizi çeşitli kanallar vasıtasıyla etkilediğini söylemek mümkündür. Bunlardan dış talepteki düşüş, iç kredilerde azalma, dış kredilerde azalma, ekonomiye duyulan güvende azalma başlıcalarıdır (ÖZATAY, 2011: 144-150).

Dış talepte azalma: Küresel krizin etkisiyle küresel düzeyde ekonomilerin küçülmesi ve gelir düşüşü ile birlikte dış talepteki azalmaya bağlı olarak ihracatımızdaki düşüş Grafik 1’de görülmektedir. Özellikle 2008 sonundan itibaren ciddi düşüş görülmüş, 2009 yılında düşük seviye devam etmiş, 2010 yılında toparlanma başlamıştır. Avrupa ülkelerinin toplam ihracatımız içinde önemli bir paya sahip olması (ortalama %65’ler seviyesinde paya sahiptir) ve krizden en çok etkilenen ülkeler grubunda yer almaları nedeniyle ihracat hacimlerine bakıldığında aynı dönemde Avrupa ülkelerine ihracatımızın düştüğü görülmektedir. Avrupa ülkelerinin toplam ihracatımız içindeki yüksek payı nedeniyle, dış talepteki düşüşler toplam ihracatımızı da düşürücü etki yaratmıştır.

Grafik 1: Yıllat İtibari İle Türkiye İhracatı 2002-2012 (1000 \$)



Kaynak: www.tim.org.tr/files/.../2012/.../eylul_%202012_ihracat_rakamlari.xl (Erişim Tarihi 25.12.2012)

Türkiye’de, dünyaya ve gelişmekte olan ülkelere göre dış ticaret hacminin daha fazla düşmesinin nedenlerinden biri, kontrolsüz sıcak para ve spekülatif sermaye hareketleridir. Krizde spekülatif yabancı sermaye hareketleri 2008 yılına göre daralmış ve buna bağlı olarak, kur artış göstermiştir. Ancak bu defa dış talep olmadığı için ihracat gereği kadar artmamış ithalat ise azalmıştır. Böylece ticaret hacmi daralmıştır (KORKMAZ ve TAY, 2011:127).

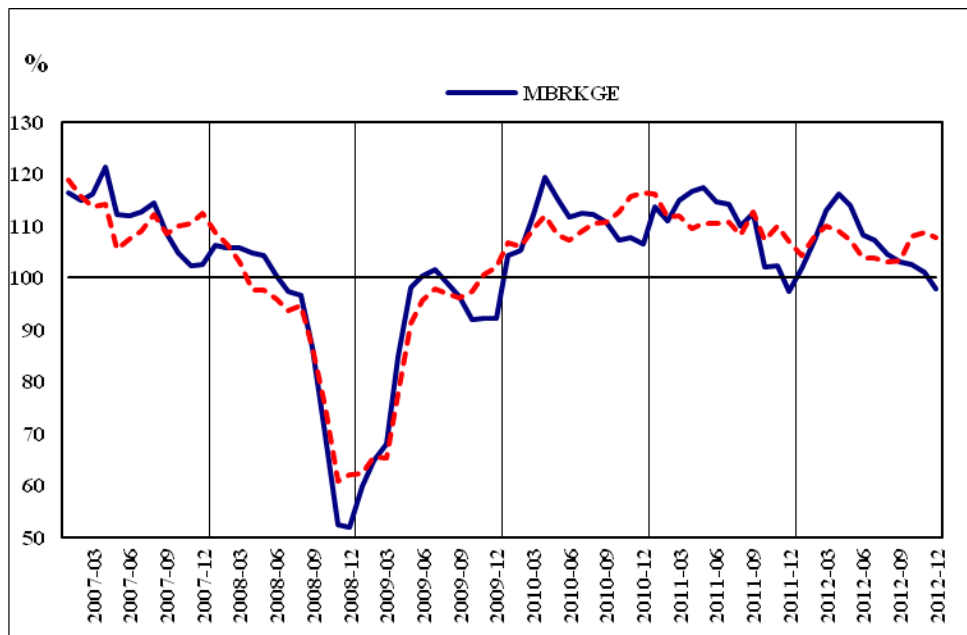
İç kredilerde azalma: Yaşanan kriz ile birlikte 2008 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren yurtiçinde mevcut bankaların açtıkları krediler de düşmüştür. Kredi stoğundaki düşüş hem belirsizlik ortamının etkisi, hem de üretimdeki ve iç talepteki daralmaya bağlı olarak birey ve şirket bazında kredi taleplerindeki azalmadan kaynaklanmıştır. Kredi hacmindeki düşüşte, bankaların belirsizlik ortamında risklerin, buna paralel olarak maliyetlerin yükselmesinin ve dış kaynak bulmada yaşadıkları sıkıntılar nedeniyle kredi açmakta isteksiz olmalarının etkisi olmuştur.

Dış kredilerde azalma: 2008 yılının son çeyreğinden itibaren banka ve banka dışı kesimin dış kredi yenileme oranında düşüş görülmüştür. Bu gelişmede dış finansman imkanlarının daralması ve maliyetlerinin artmasının yanı sıra yurt içi kredi piyasası ve ekonomik daralmaya bağlı olarak hem

bankacılık sektörünün hem de banka dışı kesimin dış finansman ihtiyacının azalması da etkili olmuştur (ARAS, 2010:9).

Ekonomiye duyulan güvende azalma: Krizin etkilerinden bir diğeri ekonomiye duyulan güvende azalmadır. TCMB tarafından reel kesimde yer alan çeşitli sektörlerdeki firmalara mevcut durum ve sonraki dönemlere ilişkin olarak sipariş miktarları, stoklar, üretim hacmi, kapasite kullanım oranları, üretimi kısıtlayan etmenler, enflasyon ve istihdam beklentileri gibi kriterlere yönelik soruların yer aldığı anket yöneltilmekte, çıkan sonuçlara göre “Reel Kesim Güven Endeksi” (MBRKGE) ve mevsimsellik özelliği gösteren belirli dönemlere ait veriler ayrıştırılarak “Mevsimsellik Etkisinden Arındırılmış Reel Kesim Güven Endeksi (MBRKGE-MA)” oluşturulmaktadır. Endeksin 100 değerine eşit olduğu dönemler ekonomik faaliyetlere ilişkin istikrarlı görünüme, 100 değerinin üzeri ankete katılan reel sektör temsilcilerinin güveninin arttığına (iyimser beklentilere), 100 değerinin altındaki durumda güvenin azaldığına (kötümser beklentilere) işaret etmektedir. Grafik 2 İncelendiğinde özellikle 2008 Aralık ayında krizin derinleşmesi ile birlikte reel kesim güven endeksinin dip yaptığı görülmektedir.

Grafik 2 : Reel Kesim Güven Endeksi



Kaynak: TCMB, “İktisadi Yönelim Anketi”, Aralık 2012, s.4

Gelişmiş ülkelere kıyasla küresel finansal krizi daha az hasarla atlatan Türkiye ekonomisi, kısa vadede daha büyük çaplı ve yıkıcı nitelikte bir finansal krize neden olabilecek iki sorunu yaşamaktadır. Bu sorunlardan ilki üretime dayalı reel ekonominin daraldığı zamanlarda bile finans sektörünün büyümesidir. Bu durum paranın belirli bir kesimde toplanmasına neden olmakta ve gelir eşitsizliğinin ve yoksulluğun azaltılmasını hedefleyen politikaları da başarısız kılmaktadır. Reel ekonomi ve finansal ekonomi arasında kurulabilecek daha sağlıklı bir ilişki ülke kalkınmasına da katkıda bulunabilecektir. Öte yandan her geçen gün artan cari açık, finanse edilemez duruma geldiğinden olası bir krize neden olabilecektir. Cari açığın ortaya çıkmasında büyük payı bulunan teknolojiye ve enerjiye dayalı ithalat kalemlerinde dışarıya bağımlılığın azaltılması gerektiği gerçeğinden hareketle ar-ge (araştırma-geliştirme) çalışmalarına yapılacak düzenli yatırımlar cari açık sorununun çözülmesi noktasında yarar sağlayabilecektir (KUTLU ve DEMİRCİ, 2011:132).

Tablo 12’de Türkiye ekonomisi temel ekonomik göstergeleri verilmiştir. Buna göre, Türkiye ekonomisinde küresel finansal krizin etkileri 2008 yılında hissedilmeye başlanmış (2008 GSYİH büyümesi %0.7), 2009 yılında küresel kriz kendisini daha fazla hissettirmiştir (2009 GSYİH büyümesi -%4.8). Türkiye ekonomisi 2010 yılından itibaren ise küresel finansal krizin etkilerini geride bırakmaya başlamıştır. 2009 yılında en çok daralma; sanayi (-%7.2) ve hizmetler (-%4.9) kesiminde ortaya çıkmıştır. İşsizlik 2008 ve 2009 yıllarında %14’e yükselmiş ancak 2010 yılında kriz öncesi seviyesi olan %11’e düşmüş, 2012 yılında ise %10 olmuştur. Enflasyon ise küresel finansal krizin talepte yarattığı daraltıcı etki ve küresel emtia fiyatlarındaki düşüşün etkisiyle 2009 ve 2010 yıllarında gerilemiş, 2011 yılında tekrar yükselmiştir. Diğer yandan, bütçe dengesinde ise küresel finansal krizin etkisiyle 2009 yılından itibaren kısmen bozulma gözlenmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) faiz oranları küresel finansal kriz etkisiyle 2009 yılından itibaren gerilemeye başlamış, 2011 yılında tekrar artmıştır. Cari işlemler dengesi ise küresel finansal krizin etkisiyle 2009’da kısmen iyileşme görülmesine rağmen 2010 yılında tekrar olumsuz etkilenmeye başlamıştır.

İMKB'nin piyasa değeri ise küresel finansal krizin finansal piyasalarda en çok hissedildiği 2008 yılında önemli bir düşüş gösterip sonra toparlanmaya başlamış, 2011 yılında tekrar düşmüştür. Sonuç olarak, küresel finansal kriz Türkiye ekonomisini özellikle 2009 yılında önemli ölçüde etkilemiştir. Ancak Türkiye ekonomisi 2010 yılından itibaren hızla toparlanma sürecine girerek küresel finansal krizin etkilerini kısa sürede geride bırakmaya başlamış, ancak 2011 yılı itibari ile aynı iyileşme sürdürülememiştir (TBB, Bankalarımız 2011, 2012:7).

Tablo 12 : Türkiye Ekonomisi Temel Ekonomik Göstergeler

	2007	2008	2009	2010	2011
GSYİH	4,5	0,7	-4,8	8,9	8,5
Tarım	-7,0	4,6	3,7	1,2	5,3
Sanayi	5,6	-0,1	-7,2	13,6	9,4
Hizmetler	5,7	0,5	-4,9	9,2	8,6
İşsizlik	11	14	14	11	10
Enflasyon (Tüfe)	8	10	7	6	10
Bütçe Dengesi / GSYİH	-2	-2	-6	-4	-1
Faiz Oranları (TCMB gecelik)	17	16	7	2	6
Cari İşlemler Dengesi /GSYİH	-6	-6	-2	-7	-10
İMKB Piyasa Değeri (Milyar \$)	288	119	236	308	202

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği (TBB), Bankalarımız 2011, Mayıs 2012

Türkiye’de 2008 Küresel Finansal Krizine yönelik olarak aşağıdaki önlemler alınmıştır. (Hazine Müsteşarlığı, 2009: 5-16)

➤ Makro Ekonomik Tedbirler

- Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı reel sektöre vergi kolaylığı getirmiştir. Buna göre 1 Eylül 2008 tarihinden önce tahakkuk etmiş olan vergi borçlarının ödenmesine Aralık 2008 itibarıyla başlanması ve 18 takside bölünmesi hükme bağlanmıştır.
- Gerçek ve tüzel kişilerce 1 Ekim 2008 tarihi itibarıyla sahip olunan para, döviz, altın, hisse senedi, tahvil ve diğer menkul kıymetlerin Türkiye’ye getirilmesi halinde bunlardan % 2 oranında bir vergi alınarak kayda girmesi

planlanmıştır. Aynı şekilde gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yurtiçinde bulunan ancak 1 Ekim 2008 tarihine kadar defter kayıtlarına işlenmeyen taşınır ve taşınmazlarının kayda alınması da % 5'lik bir vergi ödemek suretiyle mümkün kılınmıştır.

- Yasayla gerçek ve tüzel kişilerin, karşılıksız çek, protesto edilmiş senet, kredi kartı ve diğer kredi borçlarına ilişkin kayıtları, borçların yasanın yürürlük tarihinden önce veya yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde ödenmesi veya yeniden yapılandırılması halinde, borcun tamamının ödenmesini takiben Merkez Bankası'nda tutulan kayıtlardan silinmesi kararlaştırılmıştır.
- İşsizlik Fonu üzerinden uygulanan "kısa çalışma ödeneği"nde süre 3 aydan 6 aya çıkmış, ödeme miktarı da % 50 artırılmıştır. Emeklilerin aylıklarının hiçbir şekilde haciz edilememesi hükmü getirilmiştir. 49 ile dönük uygulanan teşviklerin süresi ise 1 yıl uzamıştır. Böylelikle sektörel-bölgesel teşvik sistemine de geçişin yolu açılmıştır.
- 13 Mart 2009 tarihinde yeni ekonomi paketi açıklamıştır. Bu çerçevede; Beyaz eşyada ve otomotivdeki ÖTV'nin 3 ay süre ile indirilmesi, konutlarda 3 ay süre ile KDV'nin % 18'den % 8'e indirilmesi, KOBİ'lere 75 milyon TL ek ödenek verilmesi, KKDF oranının 5 puan azalması, Eximbank'ın sermayesinin 500 milyon TL artırılması, sanayide uygulanan indirimli gece tarifesinin hafta sonları ve diğer resmi tatil günlerini kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması öngörülmüştür.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. tarafından kullanılan tarım kredilerinin vadesi uzatılmıştır. Buna göre işletme kredilerinde vade 18 aydan 24 aya, yatırım kredilerinde ise beş yıldan yedi yıla çıkmıştır.
- 25 Mart 2009 tarihinde 5'nci önlem paketi açıklanmıştır. Üç ay süre ile geçerli olacak tedbirler şöyledir: İşyerlerinin satışından alınan KDV % 8'e, gayrimenkul alımında tapu harcı binde 15'ten binde 5'e, mobilyada alınan KDV % 18'den % 8'e, KOBİ'lerin kullandığı bazı sanayi ve iş makinelerinden alınan KDV % 18'den % 8'e, bilişim ve büro mobilyalarından alınan KDV % 18'den % 8'e düşürülmüştür.

- 4 Haziran 2009 tarihinde yeni teşvik sistemi açıklanmıştır. Söz konusu yeni teşvik sistemiyle; 12 sektörde büyük yatırımların desteklenmesi ve Türkiye'yi 4 bölgeye ayırıp sektörel ve bölgesel teşvikler verilmesi öngörülmüştür.
- Firmaların küresel mali kriz ile daralan finansman imkanlarının artırılması ve kredi sisteminin etkin bir şekilde işlemesine katkı sağlanması amaçlanmakta ve bu doğrultuda Kredi Garanti Fonu'na, firmalara kredi garantisi sağlamak üzere 1 milyar TL'ye kadar nakit kaynak aktarılması ve/veya özel tertip DİBS ihraç edilmesi uygulaması gündeme alınmıştır. Hazine desteğiyle Kredi Garanti Kurumu'nca kredinin % 65'ine kefalet sağlanması, kredi riskinin % 35'inin ise bankalar tarafından üstlenileceği açıklanmıştır. Kredi Garanti Fonu'na ilk etapta aktarılması öngörülen 1 milyar TL kaynakla en az 10 milyar TL krediye kefalet sağlanmasına imkan verileceği belirtilmiştir.
- Hükümet tarafından hazırlanan düzenleme ile kredi kartı borçlarına yeniden yapılandırma olanağı getirilmiştir. Bu kapsamda 31 Mayıs 2009 itibarıyla ödeme ıhtarı çekilmiş, icra takibi başlatılmış ya da banka tarafından takip olunan krediler için yeni bir ödeme planına bağlama imkanı getirilmiştir.
- Bankacılık ve Finans Sektörüne İlişkin Tedbirler
TCMB;
- Uluslararası piyasalardaki belirsizlikler ortadan kalkıncaya kadar döviz ve efektif ve döviz depo piyasasındaki aracılık faaliyetlerine 9 Ekim 2008 tarihinden itibaren yeniden başlanmasına karar verildiğini açıklamıştır.
- 2 Nisan 2009 tarihinde döviz alım ihalelerine ara vermiştir.
- Döviz depo piyasasında hem faiz oranlarını düşürmüştü, hem de vadeyi uzatmıştır. Döviz depo piyasasında borç verme faiz oranı dolar için % 7'den % 5.5'e, Euro için % 9'dan % 6.5'a düşürülmüştür. Döviz depo piyasasında bankaların kendi aralarındaki işlemlerin vadesi 1 aydan 3 aya uzatılmıştır.
- Döviz depo piyasasında işlem limitlerini 23 Ekim 2008 tarihinden itibaren iki kat artırarak 10.8 milyar dolara yükseltmiştir.
- 21 Kasım 2008 tarihinden geçerli olmak üzere, döviz depo piyasasında TCMB'den yapılacak borçlanmaların vadesini 1 haftadan 1 aya çıkarmıştır.

- Bankaların YP zorunlu karşılık oranları düşürülmüştür. Buna göre; bankaların zorunlu karşılık oranlarını TL cinsinden yükümlülüklerde değiştirmeyerek % 6'da bırakırken, YP cinsinden yükümlülüklerde % 11'den %9'a çekmiştir.
- Yaşanan küresel krizin reel sektör üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla da ihracat reeskont kredisi limitini 500 milyon dolar artırarak 1 milyar dolara yükseltmiştir. İhracat reeskont kredisi uygulama esas ve şartları yeniden düzenlenerek bu kredilere kullanım kolaylığı getirilmiştir.
- Merkez Bankası Yasasının 40. Maddesinin (I) numaralı fıkrasının (c) bendi uyarınca kullandırılacak kredilere ilişkin usul ve esasların belirlendiği Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Likidite Desteği Kredisi Yönetmeliği, yayımlanmıştır. Söz konusu yönetmelik uyarınca krediler; avans şeklinde, birer aylık vadelerle, en fazla bir yıl süreyle, bu tür kredilerin faizinin merkez bankalarının normal açık piyasa işlemleri faiz oranından daha yüksek belirlenmesi temel ilkesi dikkate alınarak, Merkez Bankası'nın bankalararası para piyasası gün içi işlemleri için belirlediği borç verme faiz oranından, mevcut durumda bankalararası para piyasasında kabul edilen teminatlar karşılığında, kredi başvurusunda bulunan bankanın özkaynaklarının 2 katı ile sınırlı olarak kullandırılacaktır.
- Politika faiziyle ilgili tedbirler: Ocak 11 Haftalık repo ihale (politika) faiz oranı yüzde 6,5'dan yüzde 6,25'e düşürülmüştür. Ağustos 11 Haftalık repo ihale faiz oranı yüzde 6,25'ten yüzde 5,75'e düşürülmüştür. Faiz koridoru⁴ sistemini oluşturulmuş ve koridorun üst sınırı Ekim ayında yüzde 12,5'e çıkarılmıştır. (TBB, 2011)

BDDK;

- BDDK, bankaların 2008 karlarını dağıtmayarak bünyelerinde tutmasını istemiş ve faizlerdeki son artışların banka bilançolarını bozmaması için yeni bir düzenleme yapmıştır.

⁴ TBMB'nin bankalardan gecelik vadede borçlanabileceği ve borç verebileceği faiz seviyelerinin arasında kalan alan faiz koridoru olarak adlandırılmaktadır.

- BDDK'nın Resmi Gazete'de 01.11.2008 tarihinde yayımlanan kararına göre bankaların, ellerindeki menkul değerleri bir defaya mahsus olmak üzere, yeniden sınıflandırmalarına izin verilmiştir.
- BDDK tarafından Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte, halihazırda sorunsuz görünen kredileri de beklenmeden, yeniden yapılandırılabilmesine imkan tanınmıştır.
- Aralık 2010'da Bankalar tarafından konut edinmeleri amacıyla tüketicilere kullanılacak krediler ile konut teminatı altında kullanılacak tüketici kredilerinde, kredi tutarının teminata konu olan gayrimenkulün değerinin yüzde 75'i, ticari gayrimenkul alımı amaçlı kullanılacak taksitli ticari kredilerde ise kredi tutarının teminata konu olacak gayrimenkulün değerinin yüzde 50'si ile sınırlandırılmıştır.
- Haziran 2011'de tüketici kredilerinin toplam kredilerine oranı yüzde 20'nin üzerinde olan bankalar ile taşıt ve konut kredileri dışındaki tüketici kredilerine ilişkin tahsili gecikmiş alacaklar oranı yüzde 8'in üzerinde bulunan bankalarca kullanılacak taşıt ve konut kredisi dışındaki tüketici kredilerine ilişkin genel karşılık oranları artırılmıştır. Bu tür krediler için risk ağırlığı da artırarak, gerekli sermaye ihtiyacı yükseltilmiştir.
- 2011 yılında sektörün risk büyümesine çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Şok değişim senaryoları hazırlanmış ve şokların gerçekleşmesi halinde muhtemel zararın özkaynakların yüzde 20'sini aşmaması düzenlenmiştir. Genel karşılık oranı yükseltilmiştir. Karın BDDK'dan izin alınarak dağıtılması uygulaması sürdürülmüştür.

SPK

Sermaye Piyasası Kurulu fon çıkışı gerektirmeyen sermaye azaltışlarına ilişkin ilkeleri belirlemiştir. Yapılan açıklamada uluslararası kriz nedeniyle şirketlerin halka arz suretiyle nakit sermaye artırımı yapmaları imkanı ekonomik olarak ortadan kalktığı için, bu durumun nakit sermaye

ihtiyacı olan şirketleri zorunlu olarak sermaye artırımına yönlendirdiği belirtilmiştir. Daha önce yapılan düzenlemelere ilave olarak payları nominal değer altında işlem gören şirketlerin nakit sermaye artırımlarına imkan sağlamak amacıyla halka açık anonim ortaklıklar için fon çıkışı gerektirmeyen sermaye artırım sürecine ilişkin ilke esasların Kurulca belirleneceği ifade edilmiştir (ERDÖNMEZ, 2009:86-92).

3.3.2 Finansal Sektörün Genel Görünümünün Değerlendirilmesi

Finansal sektör, kaynakların elde edilmesi ve yönetilmesinde piyasa yapısının beyni durumundadır. Gelişmiş ve istikrarlı bir finansal sistemin varlığı, sağlam ve istikrarlı çalışan bir ekonominin ön koşullarındandır. Bu bağlamda, dayanıklı ve güçlü bir ekonomi ancak etkin çalışan ve büyüyen bir finansal sistemle mümkündür. Bu ikisi arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu yapılan çalışmalarda da genel kabul görmektedir (AFŞAR, 2011:155).

Türkiye’de finans sektörünün aktif büyümesinin 2008 yılından itibaren devam ettiği Tablo 13’de görülmektedir. Ancak bu dönemde borsaların büyümeye etkisi negatif yönlü olmuştur. Euro Bölgesindeki belirsizlik nedeniyle küresel piyasalarda devam eden oynaklık, borsaların dönemsel olarak negatif yönlü büyüme sergilediğini göstermektedir. Finansal sektör içinde en büyük büyüme oranı %8,6 ile faktoring şirketlerinde gerçekleşmiştir. Faktoring şirketlerini %6,4 ile tüketici finansman şirketleri izlemiştir (BDDK, 2012:20).

Tablo 13’e göre, küresel finansal krizin en etkili olduğu 2009 yılında, finansal sektörün toplam aktiflerin büyüme hızı azalma göstermiştir. Küresel finansal krizin etkisinin azalması ile birlikte aktif büyüklüğünde iyileşme artış göstermiştir. 2011 itibarıyla finansal sektörün toplam aktif büyüklüğü 1,879 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bankacılık kesimi finansal sektördeki en büyük paya sahip olmaya devam ederken, finansal sektör bileşenlerinin genelinde büyüme sürmektedir (BDDK, 2011:17).

Tablo 13 : Finansal Sektörün Aktif Büyüklüğü (Milyar TL)

	2008	2009	2010	2011	2012 haziran
TCMB	113,5	110,8	128,5	146,2	163,1
İMKB	182,0	350,8	472,6	381,2	461,4
Bankalar	732,5	834,0	1.006,0	1.217,6	1.273,7
Finansal Kiralama Şir.	17,1	14,6	15,7	18,6	19,3
Faktoring Şirketleri	7,8	10,4	14,5	15,7	16,8
Tüketici Fin. Şirketleri	4,7	4,5	6,0	8,9	10,0
Varlık Yönetim Şir.	0,4	0,4	0,7	0,9	0,9
Finansal Holding Şirketleri	5,0	4,9	5,1	5,5	*
KGF	0,1	0,1	0,1	0,2	*
Sigorta Şirketleri	26,5	31,8	35,1	39,9	*
Reasürans Şirketleri	1,4	1,6	1,6	1,6	*
Men. Kıy. Ara. Kur. (1)	4,2	5,2	7,5	9,6	*
Men. Kıy. Yat. Ort. (1)	0,6	0,7	0,8	0,7	*
Gayrimen.Yat. Ort.	4,3	4,7	17,2	18,7	*
Gir. Serm. Yat.Ort.	0,1	0,2	0,2	0,6	*
Portföy Yön.Şir.	0,3	0,3	0,3	0,3	*
Men. Kıy.Yat. Fon. (1)	24	29,6	33,2	32,2	*
Emeklilik Yat.Fonları	6,0	9,1	12,0	14,1	*
Toplam	1.130,5	1.412,9	1.757,1	1.879,7	*

Kaynak: BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Haziran 2012, s:20

*: Veri Yayınlanmadı

Türkiye’de, finansal sistemin temelini bankacılık sisteminin oluşturmasının sebebi; finansal kaynakların çok büyük bir bölümünün bankalar tarafından toplanması ve onlar tarafından kullanılmasıdır. Finans sektörünün bilanço tutarı 2012 yılı Haziran ayında yıllık yüzde 11,5 büyüyerek 1.453 milyar TL’ye ulaşmış, GSYH’ye oranı ise yüzde 106,1 olarak gerçekleşmiştir (TCMB, 2012: 35).

Türkiye de finansal sektör küçük ve sığdır. Bu anlamda henüz büyüme aşamasındadır da denilebilir. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Finansal sektörün büyümesini sınırlandıran başlıca nedenler olarak;

- Düşük gelire bağlı olarak düşük tasarruf düzeyi,
- Enflasyonun uzun yıllar yüksek bir düzeyde seyretmesi,

- Finansal araçların ve hizmetlerin yüksek oranda vergilendirilmesi nedeniyle finansal aktiflere olan talebin düşük düzeyde kalması, gibi faktörler sıralanabilir (TCMB, Kasım 2010).

3.3.3 Bankacılık Sektörünün 2001 Krizi Sonrası Yapısal Görünümünün Değerlendirilmesi

Türk bankacılık sektöründe banka, şube personel sayılarının gelişimi ile aktif ve pasif yapısı aşağıda başlıklar altında değerlendirilecektir.

3.3.3.1. Banka, Şube ve Personel Sayılarının Gelişimi

Sektör içinde banka sayısı 1980 sonrasında her yıl artarak, 2003 yılına kadar 79 rakamına ulaşmıştır. Ancak 2000 yılından sonra gerek genel ekonomik yapıda yaşanan olumsuzluklar, gerekse sektördeki öznel gelişmelere bağlı olarak banka sayısı 2003 yılından sonra önemli ölçüde azalmıştır. 2012 Haziran ayı itibariyle Türk bankacılık sektöründeki banka sayısı 48 adettir.

Bankacılık sektöründeki şube ve personel sayısındaki gelişmeler aşağıdaki tablo aracılığı ile ortaya konulabilir. Sektörde 1990 sonrasında yaşanan teknolojik gelişmeler ve verimlilik artışlarına bağlı olarak azalan şube sayısı, 1995 yılından başlayarak tekrar artmaya başlamıştır. Arada yaşan 2001 krizine bağlı ortaya çıkan azalışı dışarıda bırakırsak, şube ve personel sayısındaki istikrarlı artış devam etmektedir.

Tablo 14: Banka Şube ve Personel Sayıları (1990-2010)

	1990	2000	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Haziran
Banka Sayısı	66	66	79	55	50	49	49	48	48
Şube Sayısı	6244	7.837	6.078	7.856	9.304	9.581	10.078	10.529	10.720
Çalışan Sayısı	144.793	170.401	122.964	167.760	182.120	184.216	191.180	195.271	197.776

Kaynak: AFŞAR, 2011:159, TCMB, Bankalarımız 2011.

3.3.3.2 Aktiflerin Yapısı ve Gelişimi

Bankacılık sektörünün aktif toplamı 2012 yılının dokuz aylık döneminde %7,5 artarak 1.309 milyar TL seviyesine ulaşmıştır. 2011 yılının ikinci yarısında gerçekleştirilen kredi maliyetini arttırıcı düzenleme değişiklikleri ile son çeyrekte Merkez Bankası tarafından parasal sıkılaştırma önlemleri çerçevesinde faiz koridorunun genişletilmesi ve repo ihaleleri yoluyla yapılan fonlamanın azaltılması 2012 yılının ilk yarısına kadar etkili olmuş, bu dönemde fonlama maliyetlerinde artış, kredi artışında ve sektörün büyüme trendinde yavaşlama görülmüştür. 2012 yılı ortasından itibaren ise cari açık ve ekonomideki olumlu gelişmelere paralel olarak Merkez Bankası'nın piyasalardaki likiditeyi arttırıcı ve fonlama maliyetlerini düşürücü yaklaşımı etkili olmuştur. Buna rağmen, iç ve dış talepteki zayıflama bankacılık sektörü üzerinde sınırlayıcı bir etki yaratmıştır (BDDK, 2012:5).

Türk bankacılık sektöründe 1990–2011 döneminde toplam aktiflerin dağılımında çarpıcı bir değişim gerçekleşmiştir. Tamamına yakını kamu kâğıtlarından oluşan menkul değerler cüzdanının, toplam aktifler içindeki payı bir dönem (1990–2003) %42'ye kadar çıkmış, daha sonraki yıllarda ise sürekli azalmış, 2008 itibariyle %26,5 olarak gerçekleşmiştir. Yıllarca düştükten sonra 2008 yılında % 26,5 olan menkul değerler cüzdanının toplam aktifler içindeki payı, 2009 yılında % 31,5'a kadar yükselmiş, Aralık 2010'da tekrar azalışa geçerek %28,6 olarak gerçekleşmiştir (AFŞAR, 2011:161). Menkul kıymetler cüzdanındaki azalış 2011 yılı ve 2012 yılı 6. ayı itibari ile de devam etmiştir.

Tablo 15 : Bankacılık Sektörü Aktif Yapısı (%)

	1990	2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Haziran
Likit Aktifler	23,00	21,00	16,00	12,00	12,00	12,00	10,00	12,90	11,70	8,50	10,0	7,0
Menkul Kıymetler	10,00	12,00	40,00	42,00	35,00	32,00	31,00	26,50	31,50	28,60	23,0	21,0
Krediler	48,00	34,00	27,00	26,90	39,00	44,00	48,00	50,20	47,10	52,20	56,0	58,0
Diğer Aktifler	19,00	33,00	17,00	19,00	14,00	12,00	11,00	10,40	9,70	10,70	11,0	14,0
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: AFŞAR, 2011:161

Bankacılık sektörünün toplam aktifleri içinde kredilerin payı, Haziran 2012 itibarıyla %57,9'a ulaşmıştır. Küresel krizin reel ekonomiye ve kredi talebine olan olumsuz etkisi nedeniyle, 2008 yılı son çeyreği ve 2009 yılında kredi miktarı yatay seyrederken menkul kıymet miktarı artmış, dolayısıyla kredilerin bilanço payı azalmıştır. Bu dönemin öncesinde ve sonrasında ise, kredilerin toplam aktiflere oranının artış trendi sergilediği ve aktif büyümesinin kredilerle sağlandığı görülmektedir. Menkul kıymetlerin toplam aktifler içindeki payı, Haziran 2012 itibarıyla %21 seviyesindedir. Söz konusu payın azalış eğiliminde olması, bankaların faaliyet biçimlerindeki değişimi de yansıtmaktadır (BDDK, 2012:16).

Kredilerin çeyrek dönemler itibarıyla büyümesi incelendiğinde, TCMB ve BDDK tarafından alınan önlemlerin de etkisiyle 2011 yılının ikinci çeyreğinden itibaren kredi büyüme hızının azaldığı görülmektedir. 2012 yılı ikinci çeyreğinde ise kredi büyüme hızı bir önceki döneme göre artmıştır. Kredi portföyünde gözlenen büyümenin enflasyon ve kur etkisinden arındırılması, kredi artışının ekonomiyle ilişkisinin daha sağlıklı bir şekilde incelenmesine imkan vermektedir. Bu çerçevede, kredilerin reel bazda büyümesi analiz edildiğinde, 2012 yılı ikinci çeyreğinde yıllık olarak kredilerin %9,1 oranında büyüdüğü görülmektedir. Söz konusu oran, küresel krizin etkilerinin en fazla hissedildiği 2009 yılı haricinde son 10 yıldaki en düşük

büyüme oranıdır. Haziran 2012 itibarıyla kredilerdeki yıllık nominal artış %18,8 iken, TL'nin ABD doları karşısında son bir yılda %11,4 oranında değer kaybetmesi nedeniyle kur etkisinin arındırıldığı dolar bazlı yıllık artış %6,7 olmuştur (BDDK, 2012:16).

Tablo: 16 Yıllar İtibari İle Kredilerde Artış Oranları

%	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Haziran
Nominal Yıllık Artış							
Bireysel Krediler	47,9	37,5	23,3	10,9	32,9	29,7	18,1
KOBİ Kredileri		28,4	10,6	-1,6	50,7	29,2	18,0
Diğer Tic. Krediler	-17,7	26,4	45,2	8,3	26,9	30,4	19,8
Toplam	40	30,4	28,6	6,9	33,9	29,9	18,8
TÜFE'ye göre Yıllık Reel Artış							
Bireysel Krediler	34,9	26,8	12,0	4,1	24,9	17,4	8,5
KOBİ Kredileri		18,4	0,4	-7,6	41,6	17,0	8,4
Diğer Tic. Krediler	-24,9	16,6	31,9	1,6	19,3	18,0	10,1
Toplam	27,7	20,3	16,8	0,3	25,9	17,6	9,1
ABD Doları Bazlı Yıllık Artış							
Bireysel Krediler	41,2	66,3	-6,3	14,0	29,0	5,9	6,0
KOBİ Kredileri		55,3	-16,0	1,2	46,3	5,5	5,9
Diğer Tic. Krediler	-21,5	52,9	10,3	11,3	23,2	6,4	7,6
Toplam	33,6	57,8	-2,3	9,8	30,0	6,0	6,7

Kaynak: BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, 2012:16

Uluslararası piyasalardaki belirsizliklerin olumsuz etkilerini sınırlandırmak ve iç tasarruf açığını daraltmak amacıyla kredi büyümesinin yavaşlatılmasına yönelik olarak para ve bankacılık politikasında kapsamlı

düzenlemeler getirilmiştir. Kur artışlarından arındırılmış kredi büyüme hızı 2011 yılı sonu itibarıyla yüzde 25 ile sınırlandırılmıştır (TBB, 2012:1-4).

Netice olarak, kredilerdeki artışın yavaşlatılması amacına ulaşıldığı; küresel gelişmeler, büyüme hedefleri ve kredi kalitesindeki iyileşme göz önünde bulundurularak kredilere yönelik sıkılaştırıcı politika tedbirlerinin esnetilebileceği değerlendirilmektedir (BDDK, 2012:4).

3.3.3.3. Pasiflerin Yapısı ve Gelişimi

Toplam pasiflerin dağılımında, en büyük kalem olan mevduatın payı 1995 yılından 2002 yılına kadar sürekli bir artış göstermiştir (2002 yılı için mevduatın pasifler içindeki payı %67 dir). Bu tarihten sonra mevduatın payının azalmakta olduğunu görmekteyiz. Bununla birlikte mevduat hala pasifler içindeki en büyük kalemdir ve Haziran 2012 itibarıyla toplam pasiflerin % 57'sini oluşturmaktadır. Bankacılık sektörünün yabancı kaynakları içinde iki önemli kalem daha bulunmaktadır. Bunlar, yurt dışı bankalardan alınan krediler ve repo işlemleri için ayrılan fonlardır. 2008 krizi sonrası sendikasyon⁵ ve seküritizasyon⁶ kredilerine kolay erişilememesine bağlı olarak, yabancı bankalara olan borçlar azalmıştır. Bu iki kalemin toplamı (sendikasyon ve seküritizasyon kredileri) 2008 yılında 23,6 milyar TL iken, kriz sonrası dönemde (2009) da 18,2 milyar TL'ye düşmüştür. Ardından piyasalardaki olumlu gelişmelerden bağlı olarak, 2010 yılında hafifçe yükselerek 19,4 milyar TL'ye ulaşmıştır (BDDK, 2011). 2010 yılından itibaren toplam pasiflerin içinde mevduatın payı kademeli olarak azalırken mevduat dışı kaynakların payı artmaktadır.

⁵ Bir bankanın liderliğinde iki ya da daha çok banka tarafından ortaklaşa verilen kredidir.

⁶ Banka portföyünde yer alan araçların gelecekte sağlayacağı nakit akımlarının teminat gösterilerek yurt dışından sağlanan fonları ifade etmektedir.

Tablo : 17 Bankacılık Sektörü Pasif Yapısı (%)

	1995	2000	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Haziran
Mevduat	65	66	67	64	64	64	62	61	61	58	57
Mevduat dışı kay.	14	19	15	16	17	17	18	18	18	21	22
Diğer pasifler	12	8	6	6	6	6	8	6	7	9	8
Öz kaynaklar	9	7	12	14	14	13	12	13	14	12	13
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: AFŞAR, 2011:161

2000 yılına kadar gerileyen öz kaynakların toplam pasifler içindeki oranı, 2001 krizinden sonra uygulanan banka sermayelerinin güçlendirilmesi programının etkisiyle yükselerek, 2004 yılı itibariyle %15'e kadar yükselmiştir. 2008 yılında % 12 olan özkaynakların oranı; karların yükselmesi, ödenmiş sermayenin artması ve kar paylarının daha az dağıtılmasına bağlı olarak, 2009 yılında % 13'e ve ardından 2010 yılı sonunda % 14'e yükselmiştir. 2011 yılı sonunda %13'e gerileyen oran 2012 Haziran itibari ile de %13 olarak gerçekleşmiştir.

3.3.4 Bankacılık Kesimi Finansal Sağlamlık Göstergelerinin ve Temel Rasyoların Değerlendirilmesi

Bankacılık sektörünün finansal sağlamlık göstergelerine ilişkin rasyoların gelişimi incelendiğinde, yüksek likiditeye sahip varlık yapısı gözlenmektedir. Bu durum, sektörün riskliliğini azaltan bir husustur. Likit ve likide yakın aktiflerin yabancı kaynaklara oranının %193,9 seviyesinde ve oldukça yüksek olması, likidite riski açısından olumlu değerlendirilmektedir. Aktiflerin 1,4 katı büyüklüğe ulaşan bilanço dışı işlemler içinde türev işlemlerin payının artış eğilimi göstermesi ve son dönemlerde söz konusu

işlemlerden zarar kaydedilmekte olması, sektörün riskliliğini artırmaktadır. Sermaye yeterliliğine ilişkin rasyolar, sektörün yüksek kaliteli sermaye yapısına işaret etmektedir. Sermaye yeterlilik rasyosu ve ana sermaye rasyosu, uluslararası standartların oldukça üzerindedir. Sektörün aktif kalitesine ilişkin göstergeler analizinde, takibe dönüşüm oranının 2009 yılından itibaren azalma eğilimine girdiği, ancak, kredi hacminde yüksek artışların gözlemlendiği bu dönemde, kredilendirme sürecinde yapılacak iyileştirmelerle söz konusu oranın daha da aşağı çekilebileceği düşünülmektedir. Kredilerin dağılımında ise, konut kredilerinin toplam içindeki payının azalma eğilimi göstermesi, bu kredilerin, varlık fiyatları ile pozitif ilişkisi ve uzun vadeli yapısı göz önünde bulundurulduğunda olumlu değerlendirilmektedir. Sektörün gelir-gider ve karlılık rasyoları, karlılığın, faaliyetlerin idamesinde yeterli düzeyde olduğunu göstermektedir. 2008 yılından itibaren azalma eğilimi gösteren gelir yaratma oranları ve karlılık oranlarında, 2012 ilk çeyreğinden başlamak üzere iyileşme gözlenmektedir (BDDK, 2012:3).

Tablo: 18 Bankacılık Faaliyetlerine İlişkin Rasyoların Gelişimi

%	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Haziran
Krediler/Toplam Aktif	43,8	49,1	50,1	47,1	52,2	56,1	57,9
Yıllık Kredi Büyüme Oranı	40,0	30,4	28,6	6,8	33,9	29,9	18,8
Menkul Kıymetler/Toplam Aktif	31,8	28,3	26,5	31,5	28,6	23,4	22,3
Duran Değerler/Toplam Aktif	4,0	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,3
Özkaynaklar/Toplam Pasif	11,9	13	11,8	13,3	13,4	11,9	12,5
Mevduat/Toplam Pasif	64	61,4	62,1	61,7	61,3	57,1	56,4
Krediler/Mevduat	71,2	80,0	80,8	76,3	85,2	98,2	102,6
Yabancı Kaynaklar/Toplam Aktif	88,1	87	88,2	86,7	86,6	88,1	87,5
Yabancı Kaynaklar/Özkaynaklar	739	667	748	652	648,2	742	699,5
Likit ve Likite Yakın Aktif/Yabancı Kaynak	104,4	198,9	194,8	203,5	198,3	182,3	193,9
Likit ve Likite Yakın Aktif(YP)/Yabancı Kaynak(YP)	87,6	126,4	124,7	141,2	128,1	117,9	119,5
YP Krediler/Toplam Krediler	25,5	24	28,7	26,6	27	29,0	26,8
YP Mevduat/Toplam Mevduat	39,4	35,4	35,3	33,7	29,7	33,9	34,8
YP Aktifler/Toplam Aktifler	33,1	28,3	30,3	26,7	25,6	30,3	29,1
Bilanço Dışı İşlemler/Toplam Aktifler	55,5	66,3	65	69,5	103,1	134,9	138,8
Türev İşlemler/Bilanço Dışı İşlemler	38,6	41,6	41,2	43,3	37,6	35,0	43,8

Kaynak: BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Haziran 2012, s:13

Toplam aktiflerin %57,9'u kredilerden oluşmaktadır. Sektörün varlık kompozisyonu incelendiğinde, duran varlıkların, toplam varlıkların yalnızca

%3,3'lük kısmını oluşturduğu, yüksek likiditeye sahip varlık yapısının, sektörün riskliliğini azalttığı görülmektedir. Sektör varlıklarının %87,5'i yabancı kaynakla finanse edilmektedir (BDDK, 2012:13).

Bankacılık sisteminin temel görevlerinden olan toplanan tasarrufların reel sektöre plasmanı, mevduatların kredilere dönüşümü (krediler/mevduat), 2000-2001 yıllarında krizi sonrasında %30'lar düzeyine ulaşmıştır. İzleyen süreçte 2008 yılı son çeyreğine kadar sektörün "kredi/mevduat oranı" kademeli bir artışa bağlı olarak %89 düzeyine ulaşmıştır. Ülkemizde küresel ekonomik krizin etkilerinin hissedilmeye başlanmasıyla birlikte bankaların kredilendirmede daha ihtiyatlı davranmaları, Aralık 2009 itibariyle bu oranı %81'e kadar geriletmiş, 2010 yılında %88,5, 2011 yılında %101,0, 2012 Eylül itibari ile de %105,6 olarak gerçekleşmiştir (BDDK,2012:17).

Bankacılık sektörünün temel büyüklüklerinin milli gelire oranı şeklinde ifade edilen finansal derinleşme göstergelerinde görülen artış eğilimi yıllar itibari ile artmıştır. Aşağıdaki tabloda 2010 ve 2011 yılları oranları diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo : 19 AB ve Diğer Ülkeler Seçilmiş Göstergeler (Yüzde)

%	Aktif / Gsyh		Kredi / Gsyh		Mevduat / Gsyh	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Lüksemburg	2.533	2.572	1.035	1.096	1.089	1.088
İrlanda	992	839	393	333	442	365
Birleşik Krallık	541	559	239	241	219	223
Danimarka	483	478	270	262	118	117
Fransa	405	420	208	222	177	198
Hollanda	382	403	204	228	163	168
İspanya	327	339	214	212	210	211
Avusturya	342	337	203	203	183	182
Almanya	332	326	185	183	180	178
Belçika	322	325	155	148	177	182
İsveç	308	295	177	164	97	87
İtalya	245	257	157	158	134	140
Yunanistan	224	222	147	143	157	135
Norveç	206	206	122	128	60	64
Slovenya	147	147	108	108	106	106
Estonya	140	119	110	93	79	74
Çek C.	121	116	72	69	82	79
Macaristan	128	114	82	74	61	56
Bulgaristan	111	110	86	82	67	70
Türkiye	89	94	50	53	47	54
Slovakya	88	84	56	56	64	61
Polonya	88	84	62	59	55	51
Litvanya	94	80	70	62	47	40
Romanya	75	67	55	50	38	35

Kaynak: TBB, Türkiye’de Bankacılık Sektörü 2007-2012 Eylül

Bankacılık sektörünün toplam varlıkları, 2012 yılı Eylül ayında yılsonuna göre yüzde 7,5 artarak 1.309 milyar TL’ye yükselmiştir. Sektörün bilanço büyüklüğünün GSYH’ ye oranı ise 2012 yılı ikinci çeyreği itibarıyla yüzde 93’tür. Söz konusu oran, 2011 yılı itibarıyla Polonya, Slovakya,

Romanya ve Litvanya'dan yüksek olmakla birlikte, diğer ülkelerin altında bulunmaktadır. Bu durum, ülkemiz bankacılık sektörünün büyüme potansiyelinin halen yüksek olduğunu göstermektedir (TCMB, 2012:35).

Türk finans sektörü, daha önceden yaşanan krizler sonucunda getirilen sıkı denetim ve gözetimle faaliyetlerinin kontrol altında tutulmasının gereği olarak sahip olduğu güçlü sermaye yapısı ile son yaşanan küresel finansal krizden görece olarak daha az etkilenmiş ve karlılık düzeylerini arttırabilmişlerdir (AKBULUT, 2010:65).

Bankacılık sektörü ile ilgili gelişmelerin değerlendirilmesinde sermaye yeterlilik rasyosu, kredilerin takibe dönüşüm oranı ve karlılık göstergesi sık kullanılan rasyolardır. SYR; bankaların özkaynaklarının risklerine göre ağırlık verilmiş varlıklarına bölümü olarak tanımlanmakta, bankaların mali olarak ne kadar güçlü olduklarını göstermektedir. Aktif ve özkaynak karlılığı da bankacılık sektörü gelişmelerinin değerlendirilmesinde kullanılan oranlardır. Aktif karlılık oranı bankaların hangi etkinlikte faaliyetlerini yürüttüğüne ilişkin bir ölçüttür. Bu tanım gereği aktif karlılığın yüksek olması istenmektedir (BOSTAN VE BÖLÜKBAŞ, 2011:109).

3.3.4.1 Sermaye Yeterlilik Rasyosu

Küresel krizin etkilerinin gözlenmesi ile küresel ölçekte krizin etkilerini en iyi şekilde görmemizi sağlayacak rasyolardan biri olan sermaye yeterliliği rasyosu 2008 sonu itibari ile resmi oranların hayli üzerinde bir değerden %18'den krizin en etkili olduğu dönemde %20,6 seviyesine yükselmiştir. Bu durum bankacılık sistemimizin katılımcılarının ve düzenleyici yapının küresel krizin olumsuz etkilerini karşılamak için ellerinden geleni yaptıklarını ve 2001 finansal krizinden doğru dersleri çıkardıklarının göstergesidir (SELÇUK, 2010:23).

Tablo: 20 Bazı G-20 Ülkelerinde Sermaye Yeterliliği Rasyosu (Yüzde)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	*
Türkiye	18,9	18,0	20,6	19,0	16,5	16,5	Haziran
Rusya	15,5	16,8	20,9	18,1	14,7	14,5	Mart
Japonya	12,3	12,4	13,3	13,3	14,2		Eylül
Almanya	12,9	13,6	14,8	16,1	16,4	17,0	Haziran
Kanada	14,8	12,2	14,7	15,6	15,9	15,1	Mart
ABD	12,8	12,8	14,3	15,3	15,3	15,3	Haziran
İtalya	10,1	10,4	11,7	12,1	12,7		Aralık
Fransa	10,2	10,5	12,4	12,7	12,3		Aralık
Çin	8,4	12,0	11,4	12,2	12,7	12,9	Haziran
Avustralya	10,1	11,3	11,9	11,4	11,6	11,6	Haziran

Kaynak: TBB, Türkiye’de Bankacılık Sektörü 2007-2012 Eylül

* En Son Verinin Ait Olduğu Ay

Tablo 20’de seçilmiş ülkelerdeki sermaye yeterlilik rasyosu’na bakıldığında en yüksek orana sahip ülkeler arasında Türkiye’nin de olduğu görülmektedir.

2012 yılının ikinci çeyreğinde bankacılık sektörünün sermaye yeterlilik rasyosu ılımlı bir azalma göstererek %16,5 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2005 yılından sonra yaşanan ekonomik dalgalanmalar özkaynak ve risk ağırlıklı varlıklarda da etkisini hissettirmiş, 2008 yılından sonra özkaynak ve risk ağırlıklı varlıklarda görülen büyüme daha istikrarlı bir yapıya bürünmüştür. 2008 yılında gözlenen daralma, risksiz varlıklara plasman tercihi ve toplam riske esas tutardaki sınırlı büyüme sebebiyle artış eğilimi gösteren SYR, 2009 yılı sonundan itibaren büyüme ve risk tercihlerindeki artışa paralel olarak ılımlı bir azalma eğilimine girmiştir. SYR, 2009 yıl sonundan bu yana genel olarak görece bir azalma göstermekle birlikte güçlü görünümünü korumaktadır (BDDK, 2012:50).

3.3.4.2 Sorunlu Krediler

Tahsili gecikmiş alacaklara (TGA) dönüşüm oranlarında 2010 yılından bu yana devam eden gerileme eğilimi beklendiği üzere sona ermiştir.

Sektörün takipteki alacak tutarı 2012 yılı Eylül ayında 2011 yılsonuna göre 4 milyar TL tutarında artarak 23 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2010 yılında gerileyen TGA' ya dönüşüm oranı 2011 yılı sonundan itibaren yatay bir seyir izlemiş, 2012 yılı Eylül ayında yüzde 2,9 olarak gerçekleşmiştir. Kredilerin türleri itibarıyla, en yüksek TGA' ya dönüşüm oranları mikro büyüklükteki işletmelere kullandırılan kredilerde ve kredi kartlarında görülmektedir. Sorunlu krediler için ayrılan karşılıklar dikkate alındığında, sektörün maruz kaldığı kredi riskini karşılama açısından güçlü olduğu görülmektedir (TCMB, 2012:52).

Tablo: 21 Sorunlu Kredilerin Gelişimi (%)

2008	2009	2010	2011	2012 Eylül
3,7	5,3	3,7	2,7	2,9

Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu Kasım 2012 raporundan derlenmiştir.

Bazı Avrupa ülkelerinin bankacılık sistemlerinde yaşanan sorunların ve küresel belirsizliklerin gündemdeki yerini koruması nedeniyle TGA' ya dönüşüm oranları ülkemiz bankacılık sistemine göre oldukça yüksek seyretmektedir. Ülkelerin bilanço düzeltme eğilimleri ve finansman olanaklarının daralması nedeniyle kredi kullandırımında genel olarak bir yavaşlama gözlenmesi ve ekonomilerdeki düşük büyüme performansları nedeniyle sorunlu kredi oranları birçok ülkede yüksek seyretmekte olup, diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında ülkemiz bankacılık sistemi aktif kalitesinin güçlü olduğu görülmektedir (TCMB, 2012:53).

3.3.4.3 Karlılık

Tablo 22'de seçilmiş ülkelerdeki bankacılık sektöründeki karlılığa bakıldığında hem aktif karlılığı ve hem de özkaynak karlılığı açısından Türkiye'deki bankaların diğer ülkelerdeki (hem gelişmekte olan ülkeler hem de gelişmiş ülkelerdeki) bankalara göre önemli ölçüde yüksek bir getiriye sahip oldukları görülmektedir (AKBULUT, 2010:61-65).

Tablo: 22 Seçilmiş Ülkelerde Bankacılık Özkaynak Karlılığı (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Türkiye	26,6	20,1	26,4	23,9	19,0
Rusya	22,7	13,3	4,9	12,5	17,3
Japonya	6,1	-6,9	5,5	5,5	7,3
Almanya	6,5	-2,5	5,0	8,8	
Kanada	28,4	15	18,2	22,9	22,5
ABD	11,2	-1,6	-0,5	8,2	6,8
İtalya	13,9	4,9	4,0	3,7	-13,0
Fransa	9,8	3,6	7,2	12,0	8,3
Çin	16,7	17,1	16,2	17,5	-
Avustralya	30,2	18,9	17,4	20,4	22,3

Kaynak: TBB, Türkiye’de Bankacılık Sektörü 2007-2012 Eylül

Küresel ekonomik krizin etkisinin ülkemizde hissedilmeye başladığı 2008 yılı sonrası, tek haneli enflasyona geçiş ve faiz oranlarının azalması özellikle net faiz marjları ve menkul kıymet faiz gelirlerinin artmasıyla, bankalar birbiri ardına rekor kar rakamları açıklamıştır. Bankacılık sektörünün dönem net karı, 2010 yılı sonunda bir önceki yılsonuna göre %9,7 oranında artarak 22,1 milyar TL düzeyine ulaşmıştır. 2009 yılında bir önceki döneme göre %50,9 olarak gerçekleşen net kar artış oranının, 2010 yılsonu itibarıyla %9,7 düzeyinde gerçekleşmesi, bankacılık sektörü net kar artış oranının azalma eğilimi gösterdiğine işaret etmektedir.

Tablo: 23 Vergi Sonrası Aktif ve Özkaynak Karlılığı Gelişimi

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Haziran
Vergi Sonrası Aktif Karlılığı (ROA)	2,5	2,8	2,0	2,6	2,5	1,7	1,7
Vergi Sonrası Özkaynak Karlılığı (ROE)	20,0	21,7	16,8	20,2	18,1	14,3	14,3

Kaynak: TBB, Türkiye’de Bankacılık Sektörü 2007-2012 Eylül

Bankacılık sektörü 2012 yılı üçüncü çeyreğinde de güçlü karlılık performansını sürdürmektedir. 2012 yılının ilk dokuz aylık döneminde bankacılık sektörünün dönem net karı geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 16,9 artarak 17,1 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (TCMB, 2012:54).

Sektörün karlılık performansındaki iyileşme, menkul değerler değer artış fonundaki artış ile BDDK tarafından bankaların kar dağıtımına sınırlama getirilmesi uygulamasının devam etmesi sonucunda önemli bir tutarda yedek akçe oluşumunun sağlanması, özkaynaklara olumlu katkıda bulunmuştur (TCMB, 2012:55).

3.4 KÜRESEL EKONOMİK KRİZİN TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk bankacılık sektörü küresel krizin etkileri ile karşı karşıya kalındığında iki önemi avantaja sahipti. Uzun soluklu ve zorlu bir yeniden yapılandırmanın ardından resmi hedeflerden hayli yüksek (%17-18 civarında) sermaye yeterliliği oranlarına sahip, likidite sorunlarından uzaktı ve krizin merkezinde yer alan diğer ülkelerden farklı olarak sistemde banka katili olarak isimlendirilmeye başlanan yüksek riskli (toksik) finansal ürünler barındırmıyordu (SELÇUK, 2010:23).

Dünya finansal krizinden Türkiye'nin nispeten az etkilenmesinin temel nedenlerinden birisi 2001 krizinde alınan tedbirlerdir. Batan bankaların zararlarının devlet tarafından karşılanması ve TMSF'nin çabalarının da sınırlı kalması sonucunda, 2001 yılı krizi öncesinde batan bankaların ekonomiye maliyeti çok yüksek düzeylere çıkmıştır. Doğası gereği, riskten kaçınma eğiliminde olan düzenleyici otorite, bankacılık sektörünü yoğun bir denetim altında tutarak ve piyasaya yeni girişleri engelleyerek, rekabetçi bir piyasada ortaya çıkabilecek olan türev araçların önünü büyük ölçüde kapamıştır. Bir anlamda bankalar battığında faturayı vergi verenlerin ödeyeceği belli olduğu için kamu otoriteleri risk almamayı tercih etmişlerdir. Türkiye, ipotekli ev

kredisi düzenlemelerini yapmakta gecikmesi nedeni ile de türev piyasalarındaki yeniliklere kapalı kalmıştır (ALP ve OĞUZ, 2011:349-351).

3.4.1 Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Gerçekleştirilen Bankacılık Sistemi Regülasyonlarının Değerlendirilmesi

2001 krizi sonrasında, Türk bankacılık sektörü ciddi bir yeniden yapılanma döneminden geçmiştir. Bu dönemde hayata geçirilen, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, düzenleyici ve denetleyici çerçevenin sağlamlaştırılması, sektörün sermaye tabanının güçlendirilmesi, problemlı bankaların sistemden çeşitli yöntemlerle uzaklaştırılması gibi yapısal değişiklikler, sektörü olası krizlere karşı bağımsızlık kazanmış bir duruma getirmiştir.

Bankacılık sektörümüzde 1999-2001 yılları arasında 21 bankanın çeşitli nedenlerle TMSF’ye devrolması ile sektör içindeki zayıf bankaları ayıklanmıştır. Aynı zaman dilimi içerisinde BDDK’nın kurulması ve bankacılık sektörünü etkin bir şekilde denetim altına alınması çok olumlu bir gelişmedir. Yapısal değişimde son olarak 5411 Sayılı Bankalar Kanunu’nun 1 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğü girmesiyle, bankacılık sektörünün krizlere karşı direncini daha da artırmıştır. Yeni bankalar kanunu, kurumsal yönetim ve etik ilkelerin yanı sıra sisteme girişleri güçleştirmekte ve sektörde denetimi öncelikli olarak ele almaktadır (ŞENDOĞDU ve ÖZTÜRK, 2009:428).

Regülasyon uygulamalarının temel unsuru olarak nitelendirilen regülatör birimlerin kısa bir zaman aralığında ve başarılı bir şekilde ekonomi üzerindeki etkilerinin artması, Türkiye’de devlet müdahalesi kavramının ve devletin ekonomi içerisindeki ağırlığının yapısal bir değişiklik geçirdiğini kanıtlamaktadır. Ekonomide mal ve hizmet üreten bir devlet anlayışından “düzenleyici devlet” anlayışına geçiş sürecinin, gelişmiş ekonomilerle paralel bir seyir izlediği ve hatta özellikle finansal regülasyon noktasında daha başarılı olduğu iddia edilebilmektedir. Bankacılık alanındaki hukuki düzenlemelerin ve BDDK gibi regülatör bir yapının oluşturulmasının önemi,

küresel kriz sürecinde çok daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır (TAŞAR, 2009:90).

1990'lı yıllardan beri kamu bankalarının sektör içindeki ağırlığının yüksekliği, etkin olmayan istihdam politikaları, politik müdahaleler sonucu bankaların rasyonel bankacılık faaliyetlerinde bulunamaması, çiftçi ve esnafa düşük faizli, uzun dönemli kredi imkanlarının sağlanması ve Hazine'nin kamu bankalarına "nakit dışı satış" adı altında yaptığı (piyasa faizlerinden daha düşük ve daha uzun vadeli) kamu menkul kıymetlerinin satışı sonucu oluşan görev zararları da yıllar boyunca bankacılık sektörünün önemli sorunları arasında yer almıştır. 2001 yılında yapılan düzenleme ile kamu bankalarına görev zararı oluşturmalarına izin veren kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve tüm alacaklar tasfiye edilerek kapatılmıştır (YAY ve YAY, 2011:5).

Türkiye açısından da özellikle regülatör birim olan BDDK uygulamaları finansal bakımdan önem taşımaktadır. Bankacılık sisteminde etkin bir denetimin sağlanamadığı durumlarda oluşan ekonomik maliyet diğer sektörlerle kıyasla oldukça yüksektir. Bankacılık sisteminin denetimi uzman ve etkin bir otorite tarafından gerçekleştirilmeli ve denetim otoritesi taşıdığı sorumlulukları yerine getirmek ve görevlerini etkin bir şekilde sürdürebilmek için faaliyetlerinde bağımsız olabilmeli, gerekli yasal yetki ve araçlarla donatılmalıdır. Bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu bir otoriteye duyulan güven; banka sistemine, ekonomiye ve ulusal para politikalarına duyulan güvenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmelidir (TBB, 2002:6).

2001 krizinin ardından BDDK'nın uluslararası tecrübeler çerçevesinde bankacılık sektöründe oluşturduğu gözetim ve denetim sistemleri sayesinde, sektörün piyasa likidite riskleri ve sermaye yeterliliği açısından sağlıklı bir yapıda bulunduğu ortadadır (TOPBAŞ, 2009:64).

2001 krizi sonrası döneme yön veren regülasyon kurumlarına örnek olarak ise; Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu (1999 tarih-4389 sayılı Kanun), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001 tarih ve 4628 ile 4628 sayılı Kanunlar), Kamu İhale Kurumu (2002 tarih ve 4734 sayılı Kanun), Tütün ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002 tarih ve 4733

sayılı Kanun), Telekomünikasyon Kurumu (2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun) gibi oluşumlar sıralanabilmektedir (TAŞAR, 2012:117).

Sadece 2001 yılı açısından yapılan bu sıralamanın dışında daha önceki dönemlerde oluşturulan hukuki düzenlemeler ve düzenleyici birimler de Türkiye ekonomisinde oldukça önemli görevler üstlenmektedirler. 1994 tarihli Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve Rekabet Kurumu, 1982 tarihli Sermaye Piyasası Kanunu ve Sermaye Piyasası Kurulu, hukuki olarak bağımsız idari otorite (BİO) olarak adlandırılan regülasyon kurumlarının en belirgin örneklerini oluşturmaktadırlar. Özellikle Rekabet Kurumu'nun serbest piyasa ekonomisinin işleyiş sürecindeki rolü ve monopolleşme eğiliminin ortadan kaldırılmasına yönelik fonksiyonları fazlasıyla anlam ifade etmektedir (TAŞAR, 2009:89).

3.4.2. Türkiye'de Mortgage Kredilerinin Değerlendirilmesi

Küresel finansal krizde bankacılık sistemimizi incelediğimizde, Türk bankacılık sektörünün krizden korunmasının temelinde sub-prime kredilerin Türkiye'de verilmemiş olması ve mortgage piyasasının henüz çok gelişmemiş olmasının etken olduğunu görebiliriz. ABD ve Avrupa'da birçok bankanın bu krizde batmış olmasına rağmen, Türkiye'de bu dönemde herhangi bir batık banka olayı meydana gelmemiş, aksine Türk bankaları krizin başladığı 2008 Eylül ayından Ekim 2009'a kadar %11'lik bir büyüme rakamı yakalamıştır (BDDK, 2009:8).

İpotekli konut kredisi modelini oldukça geç keşfeden Türkiye, küresel kriz koşullarına rağmen bu alanda büyük bir gelişim potansiyeli taşımaktadır. Türkiye, bu alanda ikincil piyasa oluşturulmasına yönelik hazırlıklarını da tamamlama aşamasındadır (AKTAŞ, 2012).

Dünyadaki konut kredileri konusundaki gelişmelere paralel olarak Türkiye de konut finansmanı sistemine sonradan katılan ülkeler arasında yer almaya başlamıştır ve gayrimenkul pazarı giderek önem kazanmaktadır. Bunda nüfusun büyük çoğunluğunun genç olması gibi demografik özellikler,

birinci yatırım tercihinin gayrimenkul olması gibi çeşitli etken etkili olmaktadır. Türkiye’de konut kredilerinin GSYİH’ya oranı 2003 yılında yüzde 1’in altındayken, 2011 yılında yüzde 5,8 düzeyine yükselmiştir. Bu oranın 2015’de yüzde 15 seviyesine ulaşması beklenmektedir (ERDÖNMEZ, 2012:75).

Türkiye’de ipotekli piyasalara fon sağlayan iki kurum bulunmaktadır; Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve ticaret bankaları. Konut finansmanına sağlanan kaynakların çok büyük kısmı (%85) ticaret bankaları tarafından, kalan kısmı ise (%15) kamu kurumu statüsünde olan TOKİ tarafından sağlanmaktadır. TOKİ’nin sağladığı fonların kaynağını bütçeden aktarılan ödenekler ve kullanılan kredilerin geri dönüşleri oluşturmaktadır. Ticaret bankalarının kaynağını ise mevduatlar oluşturmaktadır (AKÇAY, 2011:19).

Türkiye’de ipotekli konut finansmanı sisteminin oluşturulmasına ilişkin olarak 5582 Sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, Finansal Kiralama Kanunu, Toplu Konut Kanunu ve çeşitli vergi kanunlarında önemli düzenlemeler/değişiklikler yapılmıştır (ERDÖNMEZ, 2012:75).

Ülkemizde ikincil piyasaların oluşturulmasına ilişkin olarak;

- 5582 Sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,
- 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun
- 13/A, maddesine ipotek teminatlı menkul kıymetler (İTMK),
- 38/A, maddesinde konut finansmanı kavramı
- 38/B maddesinde konut finansman fonu ve ipoteğe dayalı menkul kıymetler (İDMK)
- 39/A maddesinde ipotek finansmanı kuruluşları düzenlenmiştir.

5582 sayılı Kanun ile, bankaların kullandıkları konut kredilerini içeren teminat havuzları oluşturmalarına ve yatırımcılara bu havuzlara dayalı olarak; İTMK ve İDMK olmak üzere iki farklı ipotekli sermaye piyasası aracı sunmalarına imkan sağlanmıştır. Bu araçlara ilişkin ikincil düzenlemeler ise; Resmi Gazete’nin 4 Ağustos 2007 tarih ve 26603 sayılı nüshasında

yayımlanan “İpotek Teminatlı Menkul Kıymetlere ilişkin Esaslar Hakkında Tebliğ” ile “Konut Finansmanı Fonlarına ve ipoteğe Dayalı Menkul Kıymetlere ilişkin Esaslar Hakkında Tebliğ”dir.

Yukarıda belirtilen ve yasal çerçevesi hazırlanan bu menkul kıymetlerin piyasada işlem görmeleri henüz söz konusu olmamıştır. Bunun en temel nedeni ise, söz konusu araçların uygulama zorlukları ile devletin iç borçlanma ihtiyacı sonucu ortaya çıkan yüksek faiz oranları nedeniyle bankaların, emeklilik fonlarının ve sosyal güvenlik kurumlarının devlet kağıtlarına olan talebinin devam etmesi ve alternatif araçlarla fazla ilgilenmemelerine yol açmasıdır (EROL, 2009:29). Bankaların şu ana kadar gerek konut kredilerinin vade yapısı gerekse de bilanço içindeki payları nedeniyle ek bir fonlamaya ihtiyaç duymamaları da bir diğer sebeptir. Önümüzdeki dönemde bankaların uzun vadeli kredileri kısa vadeli fonlarla finanse etmesi, uluslararası iyi uygulama örnekleri, finansal kuruluşların bu piyasaların oluşturulmasına ilişkin talepleri ikincil piyasaların oluşturulması için en önemli faktörleri oluşturmaktadır. Fonlama maliyetlerinin düşürülmesi ve daha uzun vadeli finansman olanaklarının sağlanması için uluslararası kuruluşlar örnek alınarak ülkemizin ekonomik ve yasal çerçevesine en uygun yapının oluşturulması büyük önem taşımaktadır (ERDÖNMEZ, 2012:76).

Bu amaçla Türkiye’de konut sektörünün gelişmesini teminen, konut finansmanında menkul kıymetleştirme işlevinin etkin olarak çalışmasını desteklemek üzere, ikincil piyasaların oluşturulması konusunda Türkiye Bankalar Birliği tarafından bir çalışma başlatılmıştır. Bu çerçevede; Türkiye’de konut finansmanı sisteminde ikincil piyasaların oluşturulmasına yönelik olarak uluslararası uygulamalar çerçevesinde kamu sektörünün oluşturulacak yapının içinde olduğu veya hiç olmadığı olasılıklar dikkate alınarak bir çalışma yapılmasına ve bu süreçte uluslararası deneyimi olan bir danışmanlık firmasından danışmanlık hizmeti alınmasının uygun olacağına karar verilmiştir. Söz konusu danışmanlık şirketi tarafından yapılan çalışmalar tamamlanma aşamasında olup, bu çalışma sonrasında Türkiye’de ikincil piyasaların kurulmasına yönelik çalışmaların hız kazanması beklenmektedir (ERDÖNMEZ, 2012:76).

Tablo : 24 Türkiye’de İpotekli Konut Kredilerinin Gelişimi

Yıllar	İpotekli Konut Kredileri Hacmi (Milyar TL)	Toplam Tüketici Kredileri İçindeki Payı (%)	Toplam GSYMH İçindeki Payı (%)
2007	32,4	11,1	3,8
2008	38,9	10,4	4,1
2009	44,9	11,3	4,7
2010	60,8	11,2	5,5
2011	74,6	10,7	5,8

Kaynak: BDDK’nın Aylık Raporlarınsan derlenmiştir.

Konut kredileri, bir yandan yüksek talebe paralel olarak konut fiyatlarındaki hızlı yükseliş, bir yandan da Türkiye’deki uygulamada kapsamlı teminatlar dolayısıyla bankaların kredi portföyündeki en sorunsuz kredi türü niteliğini taşımaktadır. Nitekim Mart 2012 dönemi itibarıyla bankacılık sektörünün takipteki alacakları içinde yüzde 3.4 ile en düşük paya sahip olan konut kredilerinde takibe dönüşüm oranı da yüzde 1’in altındadır.

Konut kredilerinde oluşabilecek bir balon büyümenin önüne geçebilmek için 18.12.2010 tarih 27789 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Yönetmelik ile 01.01.2011 tarihinden itibaren;

a) Konut edinmeleri amacıyla tüketicilere kullanılacak krediler ile konut teminatı altında kullanılacak tüketici kredilerinde, kredi tutarının teminat olarak alınan konutun değerine oranının %75,

b) Ticari gayrimenkul alımı amaçlı kullanılacak taksitli ticari kredilerde kredi tutarının teminat olarak alınan ticari gayrimenkulün değerine oranının %50 ile sınırlandırılmasına, sınırlamaya konu krediler için teminat olarak alınan gayrimenkullerin değerlemesinin Kurulumuz veya Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yetkilendirilmiş değerleme şirketlerine yaptırılmasına ve sınırlamada bu değerlerin kullanılmasına,

2- Sınırlamaya konu krediler için teminat olarak alınan gayrimenkullerin değerlemesinin Kurulumuz veya Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yetkilendirilmiş değerleme şirketlerine yaptırılmaması halinde, kredi tutarının tamamının, sınırın aşılması halinde ise, aşan kredi tutarının bankaların öz

kaynaklarının hesaplanmasında sermayeden indirilen değer olarak dikkate alınmasına,...karar verilmiştir”

Böylece konut kredilerinin Bankalar tarafından tamamının finanse edilmesi ve/veya ekspertiz işleminde yüksek değer tespit edilmesinin önüne geçilerek olası bir balon büyümenin önüne geçilmiştir.

3.4.3. Türkiye’de Gölge Bankacılık Sisteminin Değerlendirilmesi

Gölge bankalar, kısa vadeli borçlanarak, uzun vadeli likit olmayan varlıklara yatırım yapmaktadırlar. Müşterilerine; ipotekli krediler ve varlığa dayalı ticari kağıtlar karşılığında kredi verebilmektedirler. ABD ve Avrupa’da oldukça yaygın olarak işlem yapan bu kuruluşlar arasında; yatırım bankaları, sigorta şirketleri, hedge fonlar, yatırım fonları, devlet tarafından mortgage kredisi vermeleri için desteklenen kurumlar yer almaktadır. Gölge bankalar, kanuni karşılığa ve vergi düzenlemelerine tabi olmadıkları için, bankalara göre yüksek faiz ödeyebilmekte, bununla birlikte bankalardan daha düşük faizle kredi verebilmektedirler. Bu nedenle, bankalar da gölge bankalara, yüksek faizle para verip; karlılıklarını arttırma eğilimine girmişler hatta onlar gibi çalışmaya başlayarak küresel finans krizinin çıkmasında önemli bir rol oynamışlardır (Dünya Gazetesi, “Bankaların Gölgesi 67 Milyon \$’a uzandı”, 20.11.2012).

ABD’de baş gösteren finansal krizin diğer gelişmiş ülkelerin finans sektörüne sıçramasının temel sebebi diğer gelişmiş ülke bankalarının ellerinde ipotek bankaları dahil, Amerikan bankalarına ait banka tahvilleri, daha önemlisi “türevler” (derivatives) gibi kıymetli kağıt bulundurmalarıdır. ABD finansal krizi sonucu bu kıymetli kağıtların çoğunun değer kaybetmesi ve bir kısmının değerinin sıfıra yaklaşması bu diğer gelişmiş ülkelerin finans sektörlerini de zora sokmuştur. Fakat, Türkiye için böyle bir durum söz konusu değildir; çünkü mevzuat gereği Türk bankaları bu şekilde dışarıdan kıymetli kağıt satın alıp portföylerinde bulunduramazlar. O halde, küresel finansal

krizin bu yönden de Türk bankacılığını krize sürüklemesi söz konusu olmamıştır (HİÇ, 2009:63).

Küresel finansal kriz, Türkiye’de finansal yapıda önemli değişikliklere yol açmamıştır. BDDK, finans krizinin olumsuz etkilerine karşı bankaları biraz daha sıkı kontrol etmeye başlamış ve dalgalanmalara karşı daha dayanıklı olmalarını sağlayacak tedbirler almıştır. Ancak türev araçları ve uluslararası para piyasalarındaki sistemik risk yaratma olasılığı olan yenilikleri denetime tabi tutacak mekanizmalar da ülkemizde henüz geliştirilmemiştir (ALP ve OĞUZ, 2011:349-351).

SONUÇ

Devletler, eski çağlardan günümüze ekonomiye çeşitli şekillerde müdahale etmişlerdir. Devletin ekonomik faaliyetlere müdahale etmesi aslında piyasanın, kendi haline bırakıldığında ekonomik etkinliği her zaman gerektiği şekilde sağlayamadığı anlayışından kaynaklanmaktadır. Bu anlayış doğrultusunda ortaya çeşitli iktisadi teoriler çıkmıştır. Bu teoriler piyasa ve devlet başarısızlığı üzerine yoğunlaşmışlardır.

Piyasa başarısızlıkları piyasa mekanizması içerisinde düzeltilemediğinden, devletin bu aksaklıkları düzeltmek için piyasaya müdahale etmesi gerektiği savunulmuştur. Böylece devletin ekonomideki etkinliği ve faaliyetleri artmış; bununla birlikte devlet müdahaleleri ile devlet başarısızlıkları ile ilgili birçok görüş de ortaya çıkmıştır. Devlet başarısızlığı kavramı devletin çeşitli alanlardaki etkinsizlikleri neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda gündeme gelen devletin yeniden yapılandırılması tartışmaları neticesinde ortaya çıkan piyasanın serbestleştirilmesi süreciyle birlikte devlet, verimsiz olduğu tekel niteliğindeki bazı alanlardan çekilerek, bu alanları rekabete açmış ve büyük ölçüde de özel sektöre bırakmıştır. Bununla birlikte, kamu yararı düşünülerek rekabete açılan ve özel sektöre bırakılan bu alanlarda devletin düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi gerektiği görüşü yine bu süreçte ortaya çıkmıştır. Günümüzde birçok ülkede devlet, ekonomide düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmiştir.

Devletin iktisadi ve sosyal amaçlarını gerçekleştirebilmek için yapmış olduğu her türlü düzenleme “regülasyon” kavramıyla ifade edilebilir. Regülasyon teorisi iktisattan siyaset bilimine, hukuka ve sosyolojiye, hatta antropolojiye kadar çok çeşitli akademik disiplinlerde çalışılan bir konu olmuştur.

Bankacılık sektörünün finansal piyasalar içindeki ağırlıklı yeri ile ekonomik kalkınma ve büyümede oynadığı kritik rol, bankacılık sektörünün sürekli olarak hükümetlerin ilgi odağı olmasına neden olmuştur. Bu nedenle, bankacılık sektörü devletin kalkınma ve gelişmeyi sağlamak, hızlandırmak

gibi amaçlarla sıklıkla müdahale ettiği bir sektördür. Devletin finans sektörüne müdahalesinin nedenleri olarak; piyasa başarısızlıklarının önlenmesi, finansal kurum müşterilerinin korunması, rekabetin korunması ve etkinliğin sağlanması ve finansal ve ekonomik istikrarın sağlanması sayılmaktadır.

1980 sonrası dönemde finansal küreselleşme ve deregülasyon yoğun olarak yaşanmıştır. Finansal küreselleşme ile ülkeler arasındaki finansal sınırların kaldırılarak liberal bir sistem yaratılmak istenirken deregülasyon ile de büyük fon hareketlerinin mobilitesi için yasal alt yapı hazırlanmıştır. Türkiye’de 32 sayılı karar ile bu doğrultuda ilk adım atan gelişen ülkelerden biridir.

Bankacılık sektörü, 1980’li yıllardan itibaren serbestleşmenin ve kontrolün azaldığı bir döneme girmiştir. Ancak sektörün yüksek kaldıraç ile çalışması, ters seçim, ahlaki risk ve kredi tayinlaması gibi asimetrik bilgi sorunlarını içermesi ve dışsallıklar ile varolan sorunların hızla yayılması krizlere ve piyasa başarısızlıklarına neden olmuştur. Günümüzde özellikle yaşanan krizler sonrası bankacılık sektörünün devlet tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi genel kabul görmektedir. Finansal piyasalarda devlet müdahale etmezse fon arz edenlerle fon talep edenler arasında bağlantıyı kuran finansal piyasalar etkin bir fon tahsisi gerçekleştiremeyeceklerdir. Bunun nedeni asimetrik bilgidir.

Bazı ülkelerde ekonomik alt yapı sorunları çözümlenmeden uluslararası sisteme dahil olma isteği etkin bir piyasa disiplininin oluşturulamamasına neden olmuştur. Kontrolün de azaldığı bu dönemde finansal sistemin daha çok krizlerle karşı karşıya kaldığı gözlemlenmiştir. Yeni finansal sistem piyasaları ekonomik ve politik gelişmelere karşı son derece kırılgan hale getirmiş, Güney Asya ülkelerinde başlayan krizleri Rusya, Brezilya ve Türkiye izlemiş son olarak da ABD mortgage krizi yaşanmıştır.

Türkiye’de politik istikrarsızlık, kısa vadeli ekonomi politikaları, bankacılık sektörü, kamu finansmanı ve kamu yönetimi alanlarında yapılması gerekli olan yapısal reformların sürekli ertelenmesi yaşanan krizlerin sebepleri olmuştur. Sermaye piyasalarının gelişimini tamamlamadan

uluslararası sermaye akımlarına izin verilerek finans piyasalarının kırılabilirliği artırılmıştır. 1990'lı yıllarda artan kamu borçlanma gereği sonucu bankaların yurt dışından borç bularak kamu sektörünü fonlaması bankaları gerçek faaliyetlerini yapmaktan uzaklaştırmıştır.

Türkiye'de 2000 krizi öncesi dönemde bankacılık sektörüne özgü sorunların başlıcaları, kamu bankalarının ağırlığı, holding bankacılığının yaygınlığı, denetim ve koordinasyon eksikliği, mevduatın tamamının güvence altında olması, yetersiz özkaynak, kamu borçlanmasında bankaların oynadıkları role bağlı olarak bozulan bilanço yapısıdır. Kriz sonrası dönemde gerçekleştirilen reformların temelinde bu yapısal sorunların çözülme isteği yatmaktadır.

Türkiye Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılında ulusal bir krizle, 2008 yılında da küresel bir krizle karşı karşıya kalmıştır. Türk bankacılık sektörü Kasım 2000 krizi ile faiz riskine, Şubat 2001 krizi ile döviz kuru riskine maruz kalmış ve bilançolarında ciddi hasarlar oluşmuştur.

Türk bankacılık sektöründe özel sermayeli bankaların açık pozisyonları nedeni ile taşıdıkları kur riski ile kamu sermayeli bankaların görev zararları nedeni ile eriyen özkaynakları ve yüksek likidite ihtiyaçları krizlerin çıkmasında etkili olmuştur. Krizden çıkış için bankacılık sektörünün istikrarı ve sağlamlığının gerçekleştirilmesi ön koşul olduğundan bankacılık sektörüne yönelik yapılandırma programı hazırlanmıştır. 2001 Krizinden sonra getirilen düzenlemeler ile bankacılık sistemi döviz açık pozisyonuna, likidite ve sermaye yeterlilik rasyosuna getirilen sınırlamalar bankaların izleyen süreçte aşırı risk almasını engellemiştir.

Kriz süreci ve yeniden yapılandırmanın idari ve mali özerkliğe sahip bir BİO olan BDDK tarafından yürütülmesi sürecin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamıştır. Uluslararası bankacılık düzenlemeleri ile uyumlu gözetim ve denetim yapılması, şeffaflığın sağlanması ve hukuki alt yapının oluşturulması yeniden yapılandırmanın başarılı olmasının sebeplerindendir. Bankacılık denetiminde 2000 yılında faaliyete geçen BDDK farklı kurumlarda olan yetkileri bünyesinde toplamıştır. Bankacılık sektöründe düzenleme ve

denetleme yapan SPK, TCMB ve BDDK gibi kurumların uyumlu çalışmaları ülkemiz bankacılığına önemli yol kazandırmıştır.

ABD’de yüksek riskli gruplara verilen konut kredilerinin geri ödenmemesi ile başlayan ve finans kurumlarının batması ile tetiklenen kriz kısa sürede tüm dünyaya yayılmıştır. Küresel finansal krizi ortaya çıkaran nedenler; mortgage kredilerin yapısının bozulması, kredi türev piyasalarının denetimsiz olarak genişlemesi, saydamlık eksikliği, kredi derecelendirme sürecinde yaşanan sorunlar, düzenleyici denetleyici kuruluşların yetersiz kararları sayılmaktadır. Krizi ortaya çıkaran nedenlerin tamamı teorik olarak finansal regülasyonların nedenlerini içermektedir.

Türk bankacılık sektörü 2008 krizinin etkilerini hissetse bile bazı yapısal farklılıklar nedeni ile gelişmiş ülkelerin finansal sektörlerine göre krize çok daha hazırlıklı ve güçlü girmiştir. 2001 Krizi sonrası Türk bankacılık sektörü ciddi bir yeniden yapılanma döneminden geçmiştir. Bu dönemde hayata geçirilen kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, düzenleyici ve denetleyici kurumların güçlendirilmesi, sektörün sermaye tabanının güçlendirilmesi, problemlı bankaların sistemden çıkarılması sektörü krizlere karşı korunaklı bir hale getirmiştir. Türkiye’de geleneksel bankacılık alanında hala yüksek potansiyel olması gölge bankacılığın gelişmesini engellemiş, bankalar kurumsal ve perakende bankacılık alanına odaklanmış ve krizin en önemli aktörü olan türev ürünlerin ortaya çıkardığı riskler ülkemizde ortaya çıkmamıştır.

Türkiye’de kredi büyümesinin sağlıklı bir yapıda olması için birçok düzenleme yapılmıştır. Türk bankacılık sektörü likidite ve karlılık konularında önemli mesafe katetmiştir. Küresel krizin en yaygın yaşandığı dönemde bile ülkemizde tasarruf mevduatı sigortasının üst limiti artırılmamıştır.

Türkiye türev işlemler konusunda diğer ülkelere göre oldukça geride kalmıştır. Bu durum finansal piyasaların gelişmesi açısından olumsuz olarak değerlendirilirken küresel kriz sonrası dönemde ülkemiz açısından avantaja dönüşmüştür.

Türk bankacılık sisteminde 2001 krizi sonrası dönemde sermaye yeterliliğinin yüksek olması likit ve güçlü sermayeli bankalar ortaya

çıkarmıştır. Yüksek sermaye yeterlilik oranları Türk bankalarının bilançolarını risklere karşı korumuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerde kriz nedeni ile bankaların sermayelerinde meydana gelen azalmanın sermaye artırımı veya devlet desteği ile aşıldığı dönemde Türk bankacılık sektörü güçlü yapısını sürdürmüş herhangi bir desteğe ihtiyaç duymamıştır.

Finansal krizin en önemli sonucu regülasyon taleplerinin artması olmuş, küresel krizin ancak ülkeler arası koordinasyon ile aşılabileceği anlaşılmıştır. İlerleyen süreçte de uluslararası regülasyonların artarak devam edeceği düşünülmektedir.

AFŞAR, Muharrem; “Küresel Kriz ve Türk Bankacılık Sektörüne Yansımaları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Ekim 2011.

AĞCAKAYA Serpil, Halıcı Nadide SEVİL; “Bir İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyon Politikası”, **Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran-2005.

AKBULUT, Ramazan; “Son Yaşanan Küresel Finansal Kriz ve Türk Finans Sektörü Üzerindeki Etkileri”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2 Mayıs 2010.

AKÇA, Haşim; “Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 20, Sayı 3, 2011.

AKÇA, Haşim; **Regülasyon Ekonomisi**, Nobel Kitapevi, 2007.

AKÇAY, O. Cevdet; “The Turkish Banking Sector Two Years after the Crisis: A Snapshot of the Sector and Current Risks”, (ed): Ziya Öniş, Barry Rubin, **The Turkish Economy in Crisis**, Frank Cass&Co. Ltd., London, 2003.

AKÇAY Belgin; **21. Yüzyılın İlk Finansal Krizi Subprime Mortgage Krizi** Seçkin Yayıncılık, Temmuz 2012.

AKÇAY Belgin; “İpoteki Piyasalarda GSE Modeli, Türkiye İçin Bir Alternatif mi?” **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt: 48, Sayı:561, 2011.

AKGEYİK Tekin, Arif YAVUZ; “Türk Bankacılık Sektöründe Yabancı Girişi: Risk mi? Fırsat mı?”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 2010 arastirmax.com/system/files/.../59/.../arastirmax_3515_pp_25-60.pdf, Erişim Tarihi:02.01.2013.

AKGÜÇ, Öztin, “Kriz Nedeni ve Çıkış Yolları”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, ISSN: 1309-8020, 2010

AKINCI, Müslüm; “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, **Rekabet Dergisi**, Sayı:5, 2001.

AKTAŞ Talip, **Dünya Gazetesi**, “Türkiye Mortgage’de Büyüme Lideri” 14.07.2012.

AKYÜZ, Y. ve K. Boratav; “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu”, **İktisat ve İşletme ve Finans Dergisi**, 2002.

ALANTAR, Doğan; “Küresel Finansal Kriz: Nedenleri ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Maliye ve Finans Yazıları** Sayı:81, 2008.

ALP Ali, Fuat OĞUZ; **Yeni Finansal Düzen Krizlerin Sonu mu?**, Doğan Kitap, 2011.

ALPTEKİN, Erdem; “Menkul Kıymetleştirme ve Küresel Finans Krizindeki Rolü”, **İzmir Ticaret Odası Ar-Ge Bülteni** Nisan Sayısı, 2009.

ALPAGO, Hasan; **IMF - Türkiye İlişkileri**, İstanbul, Ötüken Yayınları, 2002.

ARAS, Güler, Müslümov Alövsat; "Kredi Piyasalarında Asimetrik Bilgi ve Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkileri", **İktisat, işletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2004.

ARAS, O. N., “Türkiye’ye Makro Ekonomik Etkileri Bakımından Küresel Ekonomik Kriz”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt:47, Sayı: 550, 2010

ARDIYOK Şahin; **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, I. Baskı, 2002.

ARTAR Okşan KİBRİTCİ, Ayşe ATILGAN SARIDOĞAN; “ Küresel Finansal Krizin Türkiye’de Bankacılık Sektörü Mali Yapısına Etkileri”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi** Sayı 2, Haziran 2012.

ASLAN, Hadiye; “İpotekli Konut Finansman Sisteminde Kriz”, **BDDK 8. Kuruluş Yıl Dönümü Konferans Notu**, İstanbul, 29 Ağustos 2008.

ATAY E. Etem; “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. X, S.1–2, Y. 2006.

AY Ahmet, Zeynep KARAÇOR; “2001 Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinde Krizden Büyümeye Geçiş Üzerine Bir Tartışma”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 16, 2006.

Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu; “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:16, Sayı:185, 2001.

BAYKAL Murat; “Hukuki Boyutlarıyla Finansal Krizler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:60, Mart 2007.

BDDK; **Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi, Çalışma Tebliği**, 2010.

BDDK; “**Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu**”, 6 Şubat 2002.

BDDK; **Finansal Piyasalar Raporu**, Haziran 2001

BDDK; **Finansal Piyasalar Raporu**, Haziran 2003

BDDK; **Finansal Piyasalar Raporu**, Haziran 2009

BDDK; **Finansal Piyasalar Raporu**, Haziran 2008.

BDDK; **Finansal Piyasalar Raporu**, Haziran 2011.

BDDK; **Türk Bankacılık Sektörü Genel Görünümü**, Eylül 2012.

BDDK; **Finansal Piyasalar Raporu**, Haziran 2012.

BDDK Çalışma Tebliği; “**ABD Mortgage Krizi**”, Sayı:3, Ağustos 2008.

BDDK; 09.003.2007, Tarihli Basın Açıklaması,
http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Duyurular/Basin_Aciklamalari/2700Basel-II_Haz%C4%B1r%C4%B1klar_9.Mart.2007.pdf, Erişim Tarihi:
 25.01.2013.

BEŞİNCİ, Murat, “Basel Sermaye Yeterliliği ve Türk Bankacılık Sektörünün Basel II’ye Uyum Süreci”, **Finans- Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl 42, Sayı 498, 2005.

BİRDAL, Murat; “Bir Krizin Anatomisi: ABD Mortgage Piyasasının Kurumsal Yapısı ve Krizin Dinamikleri”, Paper presented at Econ Anadolu **2009**, Anadolu International Conference in Economics, June 17-19, 2009, Eskişehir, Turkey.

BOSTAN, Aziz, M. BÖLÜKBAŞ; “Küresel Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörüne Etkileri, Türkiye Örneği”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt:48, Sayı: 562, 2011.

BOYACIOĞLU Melek Acar; “1980 Sonrası Türk Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler, Krizlerin Sektör Üzerindeki Etkileri ve İyileştirici Öneriler”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:9, 2003.

BUMİN Mete, Ferhun ATEŞ; “**Sorunlu Bankaların Çözümlemesi**”, Palme Yayıncılık, Ankara 2008.

COŞKUN Yener; “Küresel Kriz Dersleri Işığında Aracı Kurumlarda Finansal Dayanıklılığı Artıran Düzenlemelerin Gözden Geçirilmesi”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, s.2, 2010.

COŞKUN, Y., K. YALÇINER; “Küresel Finansal Kriz ve Piyasa Mekanizmasına Dayalı Konut Finansmanı Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt: 48, Sayı:558, 2011.

ÇAKICI, E.; “2000–2001 Yılı Ekonomik Krizlerin Sebepleri ve Sonuçları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Eylül- Ekim Ekonomik Kriz Sayısı, 2001.

ÇALIŞIR, Mustafa, İlhan ŞAHİN; “Finansal Kriz Sürecinde Basel II uzlaşısının Değerlendirilmesi ve Geliştirilen Basel III kriterleri ile Karşılaştırılması”, **Finansal Piyasalar ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt:48, Sayı:554, 2011.

ÇETİN, Tamer; “Regülasyon İktisadı Üzerine Farklı Yaklaşımlar”, **Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi**, Vol. 1, Issue 2, pp. 106-123, 2005

ÇETİN, Tamer; “Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri”, **Çimento İşveren Dergisi**, Ocak 2009.

ÇEVİK Savaş, Murat DEMİR; “Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri”, **Öneri Dergisi**, Ocak 2005.

ÇOLAK, Ömer Faruk; "Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3 Sayı:2,(Güz), 2001.

DELİCE Güven, Adem DOĞAN, Meral UZUN; “Finansal Regülasyon Ve Piyasa Disiplini”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 5, 2004.

DELİKANLI İhsan Uğur, Ali ALP, Saim KILIÇ; “Gölge Bankacılığa İlişkin Alınabilecek Önlemler: Hakim Ortaklara Kredi Kullandırımına İlişkin Türkiye Deneyimi”, **İMKB Dergisi**, Sayı: 48, 2012.

DEMİR, Faruk; Ayşegül KARABIYIK, Emine ERMİŞOĞLU, Ayhan KÜÇÜK, “ABD Mortgage Krizi”, **BDDK Çalışma Tebliği**, Sayı:3, Ağustos 2008.

DOĞRU, Cem; “Dünyada Ve Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gelişimi” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 9, Sayı: 1, 2007.

DURUSOY, Serap; “Küresel Finansal Kriz ve Regülasyon”, **Dünya Gazetesi**, 28.10.2010.

DÜNYA GAZETESİ, “Bankacılığın Gölgesi 67 Milyon Dolar’a Ulaştı”, 20.11.2012.

EĞİLMEZ, Mahfi; **Küresel Finans Kriz**, Remzi Kitapevi, İstanbul., 2009.

EĞİLMEZ, M. VE E. KUMCU; **Ekonomi Politikası ve Teori ve Türkiye Uygulaması**, 6.Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2004.

ER, Selami; “Finansal Krizleri Önleme Aracı Olarak Finansal Sektörün Regülasyonu, Mortgage Krizi ve Türkiye”, **Maliye Dergisi**, Sayı 160, Ocak - Haziran 2011.

ER, Selami; “**Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması**”, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no:2009-34, İstanbul 2009.

ERDOĞAN, Niyazi; **Dünya ve Türkiye’de Finansal Krizler Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Uygulamaları Kamu Bankaları Deneyimi**, Yaklaşım Yayınları, 2002.

ERDOĞAN, Meltem; “Bankacılık Sektöründe Asimetrik Bilgi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S:20, Nisan 2008.

ERDÖNMEZ, Pelin Ataman; “İpotekli Konut Finansmanı Sisteminde Menkul Kıymetleştirme Yöntemleri: Seçilmiş Ülke Uygulamaları”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 81, 2012.

ERDÖNMEZ, Pelin Ataman; “Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi”, **Bankacılık Dergisi**, sayı 68, 2009.

ERDÖNMEZ, Pelin Ataman; “Türkiye’de 2001 Yılındaki Mali Kriz Sonrasında Kurumsal Sektörde Yeniden Yapılandırma”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:43, 2003.

ERDÖNMEZ, Pelin Ataman, Tülay BURÇAK; “Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları,” **Bankacılar Dergisi**, Türkiye Bankalar Birliği, Sayı 36, Mart 2001.

EREN Aslan, Bora SÜSLÜ, “Finansal Kriz Teorileri Işığında Türkiye’de Yaşanan Krizlerin Genel Bir Değerlendirilmesi” Yeni Türkiye, Sayı:41, Yıl:7, Eylül-Ekim 2001.

EREN, Kasım; **AB’de ve Türkiye’de Bankacılık**, İstanbul, Beta Basım, 1996.

EROĞLU, Ömer, Mesut ALBENİ; **Küreselleşme-Ekonomik Kriz ve Türkiye**, Isparta, Bilim Kitabevi Yayınları, 2002.

EROL, I., ABD Mortgage Krizi ve Türkiye’de İkincil Mortgage Piyasası, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**,7/2, 2009

ERTUNA, Özer; “2000 ve 2001 Krizleri ve Ötesi”, **Muhasebe ve Finansman Öğretim Üyeleri Bilim ve Araştırma Derneği Muhasebe ve Finans Dergisi**, Sayı 15, Temmuz 2002.

ESEN, O.; “Bankacılık Krizleri, Yeniden Yapılandırma Programları ve Türk Bankacılık Sektörü”, **Siyasal Dergisi**, Sayı:1, 2005.

GEDİZ, Burcu; “Türk Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Çözüm Önerileri”, Celal Bayar Üniversitesi, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı 1-2, 2002.

GÜLOĞLU, Bülent; “İstikrar Programından İstikrarsızlığa: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri” **Yeni Türkiye Dergisi**, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Yıl 7, Sayı 41, 2001.

GÜNAL, Mehmet; **Para, Banka ve Finansal Sistem**, Yeni Dönem Yayıncılık, Ankara 2006.

Hazine Müsteşarlığı; Küresel Mali Krize Karşı Politika Tedbirleri, Basın Duyurusu, 22 Mayıs, Ankara, 2009, [Http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_1615_final.pdf](http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_1615_final.pdf) (Erişim Tarihi: 10.12.2012)

HERTOG, Johan Den; **“General Theories of Regulation”**, **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.

HİÇ, Mükerrerem; **Küresel Ekonomik Kriz ve Türkiye** Beykent Üniversitesi Yayınları, No:62, 1. Baskı, Haziran 2009.

JOSKOW, Paul L. & Rose, Nancy L.; "The effects of economic regulation," **Handbook of Industrial Organization**, in: R. Schmalensee & R. Willig (ed.), Handbook of Industrial Organization, edition 1, volume 2, chapter 25, 1989

KARACAN, Ali İhsan; **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul, Kasım 2009.

KARAÇOR Zeynep; “Öğrenen Ekonomi Türkiye: Kasım 2000-Şubat 2001 Krizinin Öğrettikleri”, **Selçuklu Üniversitesi SBE Dergisi**, 2006.

KARLUK, S. R.; **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim**, 8.Basım, Beta Yayınları, İstanbul, 2004.

KAZGAN, Gülten; **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Yayınları, 2002.

KEYDER, Nur; “Türkiye’de 2000 – 2001 Krizleri ve İstikrar Programları”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:183, Haziran 2001.

KORKMAZ, Esfender, Arzu TAY; “Küresel Kriz, Türkiye’ye Etkileri ve Çözüm Önerileri, **Kafkas Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt : 1; Sayı : 2, 2011.

KUTLU Hüseyin Ali, N. Savaş DEMİRCİ, “Küresel Finansal Krizi (2007-?) Ortaya Çıkaran Nedenler, Krizin Etkileri, Krizden Kısmi Çıkış Ve Mevcut Durum”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi** Ekim/2011

KÜÇÜKBIÇAKCI, Ramazan; “Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları”, **TCMB, Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü**, Yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ağustos 2004, Ankara.

MİSKHİN, F. S.; “Prudential Supervision - Why Is It Important and What Are The Issues,in Mishkin, F. S. (Ed.), **Prudential Supervision, What Works and What Doesn’t**, The University of Chicago Press, 2001.

MORAN, M.; “Understanding The Regulatory State”, **British Journal of Political Science**, 2002.

NIETO, M. J.; “Reflections on the regulatory Approach to e-Finance”, in Electronic Finance: A New Perspective and Challenges, **BIS Papers**, Vol:7, 2001.

OĞUZ, Fuat; **Devlet ve Piyasa Regülasyon Ekonomisine Giriş**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2011.

OĞUZ Fuat, Orhan ÇAKMAK; “Küreselleşen Bir Dünyada Regülasyon” **Liberal Düşünce Dergisi**, Kış-Bahar 2002, sayı:25-26.

OĞUZ, Fuat; “Bilgi, Regülasyon Ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı” **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 6 (2) 2005.

ÖKTE, K.S., “Türkiye Ekonomisinde Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri: Asimetrik Enformasyon Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, 46(527), 2009.

ÖZATAY Fatih, “**Finansal Krizler ve Türkiye**”, 3.Basım, İstanbul: Doğan Kitap, Nisan 2011.

ÖZKAN. F.Gülçin; "Currency and Financial Crises in Turkey 2000-2001: Bad Fundamentals or Bad Luck", **The World Economy**, Vol. 28, 2005.

ÖZTÜRK Serdar, Bekir GÖVDERE; “Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.15, S.1, 2010.

PAZARBAŞIOĞLU, C.; “Yeniden Yapılandırma Programına Genel Bakış”, BDDK Toplantıları IV: Krizden İstikrara Doğru Bankacılık Sektörü, 2003.

PERÇİN Önder, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt:2, Sayı:1 Yıl:2011.

PETEK Ali; “Regülasyon Politikaları Açısından Türkiye’ de Bankacılık Sisteminin Analizi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi** Sayı:7, Yıl: Aralık 2002.

REEL, Yeşim; “Küresel Finansal Kriz ve Finansal Regülasyon Tasarımı” **Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi** Sayı:3, 2010.

REEL, Yeşim; **Regülasyon**, Beta Basım Yayım, 2011.

ROSENGREN, Eric S.; “Modernizing Financial Regulation:Implications for Bank Supervision”, **Journal of Financial Services Research**, No:17, 2000.

SAK, Güven, “Krizin Anatomisi”, Panel, İktisat-İşletme-Finans, 16 (187),2001

SARISOY, Sinan; “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 159, Temmuz-Aralık 2010.

SAYILGAN, Ş., “Bankacılık Sisteminin Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül 2003.

SCHOONER Heidi Mandanis, Michael TAYLOR; “Global Bank Regulation: Principles and Policies”, **CUA Columbus School of Law Legal Studies Research Paper** No.19, 2010.

SELÇUK Bora; “Küresel Krizin Türk Finans Sektörü Üzerindeki Etkileri”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, ISSN: 1309-8020, 2010.

SEYİDOĞLU, Halil; Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Ankara, 1992.

SOBACI, M. Zahid; “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”, Bağımsız İdari Otoriteler”, **AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 2006, C.55, Sayı 2.

SÖNMEZ, Ümit; **Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi**, İletişim Yayınları, 2011.

SPONG, Kennneth; **Banking Regülation: Implementation and Effects, Division of Supurvision and Risk Management Federal Reverse**, Bank of Kansas City Press, 5 Edition, 2000.

STIGLER, George J.; “The Theory of Economic Regulation”. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol.2, No.1, Spring, 1971.

ŞEN, Selma; “Bankacılık Sektörü ve Devlet Müdahaleleri: Politik Devresel Dalgalanmalar Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörü Etkinlik Analizi”, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2005.

ŞENDOĞDU, Aslan, Yunus Emre ÖZTÜRK; “Küresel Krizin Büyüyen Etkisi ve 1929 Dünya Ekonomik Buhranı Bağlantıları Işığında Türk Bankacılık Sektörü”, **Journal of Azerbaijani Studies**, 2009.

ŞİMŞEK, H. A.; “Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri”, **Finans Politik Ekonomik Yorumlar**, Cilt:44, Sayı:512, 2007.

TAKAN, Mehmet; **Bankacılık Teori, Uygulama ve Yönetim**, 2.Baskı, 2002.

TAŞAR, M. Okan; **Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform**, Konya, Sayram Yayınları, No: 28, 2012.

TAŞAR, Mehmet Okan; “Finansal Regülasyonlar Ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması” **Avrasya Etüdları** ,7, 2009.

TAŞAR, M. Okan; “Devlet-Ekonomi İlişkisi Ekseninde Küresel Kriz ve Türkiye”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:10, Sayı:3, 2009.

TBB; “Bankalarımız 2011”, 2012 Mayıs.

TBB; “Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: Değerlendirme ve Öneriler” **Bankacılar Dergisi** Sayı 43, Aralık 2002.

TBB; “Bankacılığa İlişkin Mevzuat ve Yeni Düzenlemeler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:41, 2002.

TBB; **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu Paneli**, Bankacılar Dergisi, Sayı 55, 2005.

TBB; “Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler ‘1999 – 2001’”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı:39, 2001.

TBB; www.tbb.org.tr/.../Turkiye_de_Bankacilik_Sektoru_2007_-_2012_E..., Erişim Tarihi: 10.12.2012

TCMB; **Finasal İstikrar Raporu** Kasım 2012.

TCMB; **Finasal İstikrar Raporu** Kasım 2010.

TCMB; **Finansal İstikrar Raporu**, Aralık 2010.

The Federal Reserve System (FED); **Purposes and Functions**, 9th ed., Washington, D.C: Board of Governors of the Federal Reserve System, 2005.

T.C. Hazine Müsteşarlığı; “**Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlık Matbaası, 2001.

T.C. Hazine Müsteşarlığı; Küresel Mali Krize Karşı Politika Önlemleri, 10.08.2009, (Erişim Tarihi: 27.11.2012).

TCMB; “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, 2003.

TEPE Berna, Şahin ARDIYOK; “Devlete Yeni Rol: Regülasyon” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı:1, Mart 2004.

TEKER Suat, Evren BOLGÜN, Barış AKÇAY; “Banka Sermaye Yeterliliği: Basel II Standartlarının Bir Türk Bankasına Uygulanması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, ISSN 1304-0278, c.3, Sayı:12, 2005 <http://www.e-sosder.com/?sayfa=dergelist&sayi=12.0>, Erişim Tarihi:25.01.2013.

TİRYAKİ, Refik; “Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK”, **AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 51, S:4, 2002.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.4.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun İle Getirilen Yenilikler, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/kanunacik.html>. Erişim Tarihi:10.09.2012).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], Küresel Kriz Çalışma Grubu, “**2007-2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye: Etkiler ve Öneriler**”, 2009.

TOPBAŞ, Neslihan; “ Finansal Kriz Ortamında Bankaların Muhasebe Sistemlerinde Gerçeğe Uygun Değerleme Yönteminin Etkileri”, **Bankacılar Dergisi**, sayı 68, Mart 2009.

TOPRAK, Metin, Osman DEMİR; “Türk Bankacılık Sektörü: Sorunlar, Krizler ve Arayışlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2001.

TOPRAK, M.; **Küreselleşme ve Kriz - Türkiye ve Dünya Deneyimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

TOKATLIOĞLU,İ., "Rekabet; Nereye Kadar Nasıl" Kongreler Dizisi, **Ekonomik Yaklaşım** sayı;47, 2003

TÖRÜNER, Yaman; “Kasım – Aralık 2000 Krizinin Hikâyesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, (Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1), Yıl 7, Sayı 41, Eylül-Ekim, 2001.

TURAN, Zübeyir; “ABD’de Mortgage”, **Vergi Dünyası**, , Sayı 330, Şubat 2009.

TURAN, Zübeyir, “Dünyadaki Ve Türkiye’deki Krizlerin Ortaya Çıkış Nedenleri Ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, , Cilt: 4, Sayı: 1, 2011.

TMSF; “Yıllık Faaliyet Raporu”, Mart 2012.

ULUSOY Ali; **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2003.

ULUSOY Ali; “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, ÖZAY İ.H., “**Günüşğinde Yönetim**” içinde, Filiz Kitapevi, 2004.

YAHYAOĞLU Güran, Murat KORKMAZ; “TC Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu Ve Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu'nun, Kamu Kesiminde Finansal Piyasalara Müdahalesinin, Bankacılık Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 28 Ocak – Şubat 2012.

YAY Turan, Gülsün GÜRKAN YAY, Ensar YILMAZ; **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler Ve Finansal Düzenlemeler**, İTO Yayınlar, 1. Baskı, Aralık 2001/47 İSTANBUL.

YAY, Gülsün Gürkan, Turan YAY; “The Structure and Regulation of Turkish Banking System:2000-2010”, **Regulation and Competition in the Turkish Banking and Financial Markets**, eds. Tamer Çetin and Fuat Oğuz NY, USA: Nova Science Publishers Inc., 2011.

YAY Turan, Gülsün GÜRKAN YAY, Ensar YILMAZ; “Finansal Krizler, Finansal Regülasyon Ve Türkiye”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:30, Mart 2004.

YILDIRIM, Oğuz; “**Türk Bankacılık Sektöründe Yaşanan Finansal Krizler (1980-2002): (Nedenleri, Sonuçları ve Ekonomik Etkileri)**”, İktisat Dergisi, İstanbul Üniversitesi İFMC Yayın Organı, 2004.

YILDIRIM Süreyya; “2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi** 12 (18), 2010.

YİĞİTOĞLU, A.İ.; “2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinin Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi”, **Sosyo- Ekonomi Dergisi**, 2005.

