

Makro İhtiyati Düzenlemelerin Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkinliği Türkiye Uygulaması

Önder Yılmaz*
Dr. Neslihan Özdemir**

Öz

2008 küresel finansal kriziyle birlikte sistemik riskleri kontrol ederek finansal sistemin yerel ve küresel etkilerden kaynaklanan dalgalanmalara karşı dayanıklılığını sağlama amacıyla birçok ülkede makro ihtiyati politikalar oluşturulmuş ve uygulanmıştır. Makro ihtiyati politikaların birincil amacı finansal istikrarı olumsuz etkileyen sistemik risklerin önüne geçilmesidir. Sistem genelinde finansal risk seviyesinin artmasını sınırlandırarak uzun vadede çıktı kayıplarını önlemek ise makro ihtiyati politikaların nihai hedefini oluşturmaktadır. Bu çalışmada, makro ihtiyati politikaların araç ve hedefleri araştırıldıktan sonra ülkemizde uygulanan makro ihtiyati politikaların özellikle bankacılık sektörü üzerinden etkinliğinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Makro ihtiyati araçların yanı sıra mikro ihtiyati araçlar da incelenmiş ve hedeflerine ulaşması bakımından Türk Bankacılık Sektörü verileri üzerinden analiz edilmiştir. Makro ihtiyati ve mikro ihtiyati araçların etkin bir şekilde kullanıldığı ve kısa ve orta vadede hedeflerine ulaştığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye’de Makro İhtiyati Politikalar, Türkiye’de Makro İhtiyati Politikaların Etkinliği, Türkiye’de Sistemik Risklerin Önlenmesi.

JEL Sınıflandırması: E50, E58, E60.

Effect of Macro Prudential Policies on Banking Sector Case of Turkey

Abstract

With the 2008 global financial crisis, macro prudential policies have been established and implemented in many countries in order to ensure the resilience of the financial system to fluctuations arising from local and global influences by controlling systemic risks. The primary objective of macroprudential policies is to prevent systemic risks that adversely affect financial stability. The ultimate goal of macro prudent policies is to limit the increase in the level of financial risk throughout the system and to prevent long-run output losses. The aim of this study is to determine the effectiveness of the macroprudential policies employed in our country, especially for the banking sector, after the instruments and targets of macroeconomic policies have been investigated. In addition to macroprudential instruments, microprudential instruments have also been examined; the instruments applied through the Turkish Banking Sector have been evaluated in terms of achieving their targets and research results reveal that macro end micro prudent policies and tools employed for the Turkish economy and the financial sector have been working effectively for reaching the targeted results.

Keywords: Macroprudential Policies in Turkey, Effect of Macroprudential Policies on Turkey, Prevention of Sistemik Risk in Turkey.

JEL Classification: E50, E58, E60.

* Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Başkan Danışmanı.

** Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kıdemli Bankacılık Başuzmanı.

1. Giriş

2008 küresel finansal krizin başlamasıyla birlikte gelişmiş ülke ekonomilerinde gözlenen olumsuzluklar uygulanmakta olan ekonomi ve para politikalarının sorgulanmasına neden olmuştur. İfade edilen politikaların hedefine ulaştığı durumlarda dahi finansal istikrarın sağlanamamış olması politika yapıcı kuruluşları alternatif arayışlara yönlendirmiştir. Sistemik riskleri kontrol etme, finansal sistemin yerel ve küresel kaynaklı dalgalanmalara karşı dayanıklılığını sağlama amacıyla birçok ülkede makro ihtiyati politikalar oluşturulmuş ve uygulanmıştır.

Sistem genelinde finansal risk seviyesinin artmasını sınırlandırarak uzun vadede çıktı ve servet kayıplarını önlemeye yönelik politikalar makro ihtiyati politikalar olarak adlandırılmaktadır. Bir başka deyişle, makro ihtiyati politikalar ile amaçlanan, sistem çapındaki finansal riskleri ekonominin döngüleriyle birlikte değerlendirmek ve dengeleyici kuvvetler oluşturmaktır. Bu haliyle, makro ihtiyati yaklaşımda finansal sistem riskleri yukarıdan aşağıya değerlendirilir (Borio, 2003).

Bankacılık sistemi, finansal krizler, küresel ekonomi ve ekonomik performans arasındaki ilişki son 20-30 yılı kapsayan nispeten kısa vadeli dönem ile uzun dönemde yaşanan tecrübeler bakımından değerlendirildiğinde, gelişmiş ülkeler başta olmak üzere neredeyse tüm ülkelerde, ekonominin içinde bulunduğu durumun kredi piyasasındaki gelişmeler ile izleniyor olmasıdır. Söz konusu gelişme, daha önce hiç olmadığı kadar finansallaşan bir dünyada yaşadığımızı göstermektedir. Bu uzun soluklu değişim "Büyük Kaldıraç" olarak adlandırılmakta ve ana hatları ve sonuçları bakımından ilgi odağı olmaya devam etmektedir (Taylor, 2012).

Kriz sonrası toparlanma sürecinde Amerika Birleşik Devletleri (FED), Birleşik Krallık (BoE), Avrupa Bölgesi (ECB) ve en son Japonya (BoJ)'da para politikasını yürüten merkez bankaları tarafından uygulanan miktarsal genişleme (quantitative easing) politikası küresel likiditeyi ve gelişmekte olan ülkelere yönelen kaynakları artırmıştır. Bu süreçte, Türkiye, cari işlemler dengesinde bozulma ve kısa vadeli sermaye girişlerinde artış ile karşı karşıya kalmıştır.

Kısa vadeli yabancı sermaye girişindeki artış bir taraftan bankacılık sistemi aracılığıyla hanehalkı ve şirketler kesiminin krediye erişimini kolaylaştırırken, diğer taraftan özellikle Lehman kriziyle birlikte nominal Türk Lirasının değerlenmesine yol açarak iç ve dış talep arasındaki ayrışmaya yol açmıştır. Buna bağlı olarak, cari dengenin hızla bozulması ve finansmanın kısa vadeli sermaye girişleri ile sağlanması küresel risk iştahındaki ani değişimlere karşı ekonominin hassasiyetini artırarak makroekonomik ve finansal istikrara dair kaygıları gündeme getirmiş ve alternatif bir politika yaklaşımını gerekli kılmıştır. Oluşturulan (yeni) politika yaklaşımında fiyat istikrarı önceliği korunurken finansal istikrar da destekleyici bir amaç olarak gözetilmiştir. Bu kapsamda, politika faizinin yanı sıra zorunlu karşılık oranları ve faiz koridoru gibi birbirini tamamlayıcı nitelikteki araçlar bir arada kullanılmıştır (Başçı ve Kara, 2011, s. 9-25). İfade edilen makro ihtiyati araçlar doğrudan finansal kuruluşlara odaklanan mikro ihtiyati araçlarla desteklenmiştir.

Dört bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde makro ihtiyati politikaların nispeten yaygın olarak kullanılmasına yol açan küresel ve yurt içi koşullar genel hatlarıyla özetlenirken ikinci bölümde makro ve mikro ihtiyati politikalar ile araç ve hedefleri araştırılmıştır. Üçüncü bölümde ülkemizde uygulanan para politikaları ile makro ihtiyati politikaların özellikle bankacılık sektörüne olan etkisinin belirlenmesi amaçlanmıştır; makro ihtiyati araçların yanı sıra mikro ihtiyati araçlar da incelenmiştir; Türk Bankacılık Sektöründe uygulanan araçlar, hedeflerine ulaşması bakımından değerlendirilmiştir. Son bölümde, gözlemlere yer verilmiştir.

2. Makro İhtiyati Politikalar

2.1. Makro İhtiyati Politikalarda Genel Çerçeve

Makro ihtiyati politikalar, sistemik risklerin önüne geçerek finansal istikrarın sağlanmasına yönelik uygulamalar bütünüdür. Bu kapsamda, makro ihtiyati politikalar, finansal sistemde risklerin birikip yönetilebilir seviyenin üzerine çıkmasını engellemek amacıyla uygulanmaktadır. Sistemik risklerin, finansal sistem ve reel ekonomi üzerindeki olası olumsuz etkilerini sınırlamak amacıyla alınan tedbirler de makro ihtiyati politikaların kapsamında değerlendirilmektedir.

Makro ihtiyati politikanın ifade edilen temel amaç doğrultusunda üç hedefinin olduğu kabul edilmektedir:

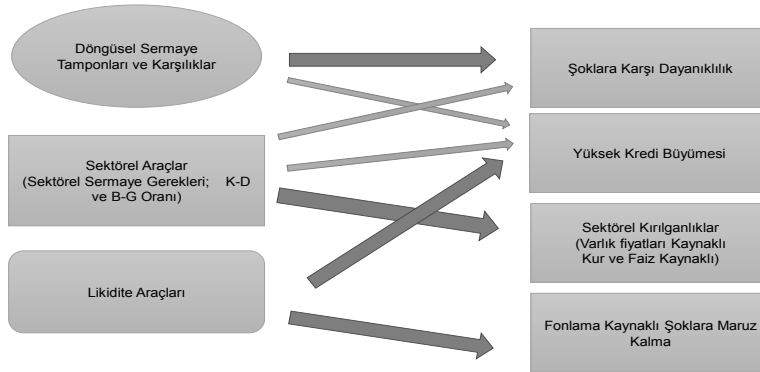
- (1) Sistemik şokların etkisini azaltmaya çalışmak,
- (2) Kredi ve varlık fiyatları arasındaki ilişkinin doğru kurulmasını sağlamak, finansal kaldıraç kullanımının makul sınırlar içinde tutulmasını kollamak ve sürdürülebilir olmayan kaynaklardan fonlamayı engellemek,
- (3) Bir kurumdan diğerine sıçrayabilecek finansal sorunları ve bunların yaratabileceği kırılmalıkları denetlemek ve engellemek (Eğilmez, 2018).

Makro ihtiyati politikaların nihai hedefi sistem genelinde finansal riskin artmasını sınırlayarak uzun vadede çıktı ve servet kayıplarını önlemektir. Bir başka deyişle, makro ihtiyati politikalar ile amaçlanan, ekonominin nispeten hızlı büyüdüğü dönemlerde (boom) risklerin azalmasına, ekonominin daha yavaş büyüdüğü veya küçüldüğü dönemlerde (downturn) ise risklerin artmasına karşı dengeleyici bir güç olarak davranmak ve olumsuz gelişmeler ile etkilerini en aza indirmektir. Yaygın olarak ülke merkez bankalarının sorumluluğunda yürütülmektedir. Makro riskleri azaltma politikalarının bir diğer amacı, finansal sistemde oluşabilecek yoğunlaşma (concentration) ve birbirine bağlılık (interconnectedness) kapsamındaki risklerin azaltılmasıdır (Osinski vd , 2013).

Bu kapsamda, makro ihtiyati politikaların üzerinde fikir birliğine varıldığı tek bir tanımı bulunmamaktadır. Genel olarak, finansal sistemin işleyişine zarar verebilecek yayılma (spillover) ve bulaşma (contagion) risklerine neden olan karşılıklı bağımlılıklar ve ortak risklere maruz kalma durumunun oluşumunu engellemeye yönelik politikalar (FSB, IMF, BIS, 2011).

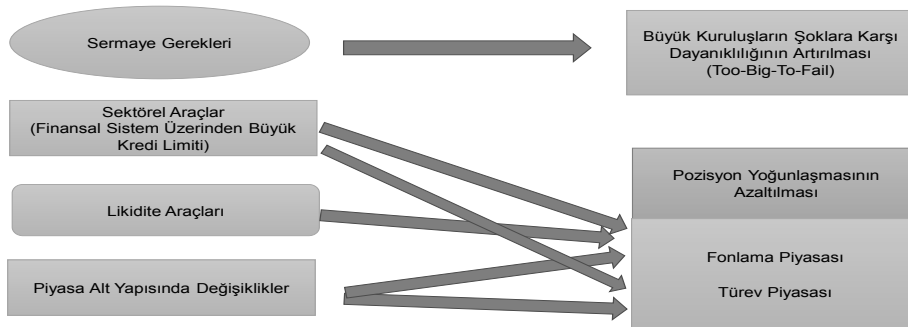
Son dönem geleneksel merkez bankacılığında, para politikasının temel aracı kısa vadeli politika faizi olarak kabul edilmektedir. Ülke uygulamalarından, makro ihtiyati politikalara ilişkin temel bir aracın belirlenmesinin ise olası olmadığı anlaşılmaktadır. Makro ihtiyati politikaların çok sayıda enstrümandan oluşan geniş bir araç setine sahip olmasının standart bir aracın belirlenmesine engel olduğu anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, makro ihtiyati politikalar ve araçları çeşitli biçimde sınıflandırmak mümkündür. Makro ihtiyati araçlar, sistemik riski zaman ve kesit boyutunda ele almaları bakımından sınıflandırıldığında olası araç ve ulaşılmaya hedeflenen amaçları aşağıda gösterilmektedir (IMF, 2013).

Şekil 1: Makro İhtiyati Araçlarda Araç-Amaç Eşleşmesi; Zaman Boyutu

Kaynak: IMF. (2013).Key Aspects of Macroprudential Policy- June 2013, s.20.

Sistemik riskin zaman boyutuna odaklanan makro ihtiyati araçların temel amacı, finansal döngünün ani yükseliş ve düşüş gösterdiği dönemlerde meydana gelebilecek riskleri azaltmaktır. Yükseliş dönemlerinde konjonktür yanlılığı, daralma dönemlerinde ise kredi çöküşleri ve zararına satışları azaltmak amacıyla kullanılırlar. Konjonktür karşıtı sermaye tamponları (countercyclical capital buffer), karşılıklar (provisioning), koruma tamponları (conservative buffers), sektörel sermaye yeterlilikleri, kaldıraç oranları, kredi-teminat oranı (K-D), borç-gelir oranı (B-G), zorunlu karşılıklar ve vergilendirme bu araçlar arasında sayılmaktadır.

Şekil 2: Makro İhtiyati Araçlarda Araç-Amaç Eşleşmesi; Kesit Boyutu

Kaynak: IMF. (2013).Key Aspects of Macroprudential Policy- June 2013, s.22.

Sistemik riskin kesit boyutundaki araçlar, finansal sistem içerisindeki bulaşma ve karşılıklı bağımlılıklardan kaynaklanan yapısal riskleri kontrol altına almak amacıyla kullanılmaktadır. Bu kapsamdaki araçlarla, iflasları, sistemik risklere neden olabilecek finansal kuruluşların dirençlerinin artırılması, bu kuruluşların iflas etmeleri durumunda bulaşma etkilerinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Sistemik açıdan önem arz eden

finansal kurumlar (systemically important financial institutions-SIFI) için ilave sermaye yükümlülüğü (capital surcharges), sistemik risk tamponları (systemic risk buffers-SRB) ve yapısal reformlar kesit boyutundaki sistemik riskleri engellemekte kullanılabilecek araçlar arasında yer almaktadır¹.

2.2. Makro ve Mikro İhtiyati Politikalar

Makro ve mikro ihtiyati politikaları kesin çizgilerle birbirinden ayırmak her zaman mümkün olmayabilir. Mikro ihtiyati politikaları yürüten otorite, yatırımcıları ve tasarruf sahiplerini koruma hedefiyle tek tek finansal kuruluşların risk yoğunlaşması, sermaye kalitesi ve sağlamlığı gibi konulara odaklanırken makro ihtiyati otorite milli gelir dengesizliklerini önlemek hedefiyle sistem genelindeki finansal kırılganlıklara odaklanır.

Diğer taraftan, söz konusu politikalardan sorumlu otoritelerin farklı kurumlar olması durumunda, bahis konusu kuruluş amaçları ile yetki ve sorumluluklarında da aynı hedefler yer alabilmektedir. Bu durumun olumsuz ve olumlu sonuçları oluşabilmektedir. Pozitif tarafı, politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında esneklik sağlaması, negatif tarafı ise politika sonuçlarında nihai sorumluluğun kimde olduğunun tam olarak belli olmamasıdır.

Makro ve mikro ihtiyati politikalardan sorumlu olan kurumlar ortaklaşa sistemik riskleri belirler, izler ve değerlendirir. İfade edilen değerlendirmelere her bir kurum kendi perspektifinden bakar. Her bir kurum sahip olduğu bilgi, veri tabanı ve araçlarını kullanarak kendine özgü politika oluşturur.

Sistemik riskler konusunda fikir birliğine varılması önem arz etmektedir ve potansiyel sorunların ve anlaşmazlıkların ortadan kalkmasına katkı sağlar. Kredibilitiyi artırır. Makro ihtiyati otorite sistemik risk konusundaki görüşlerini oluştururken (top down) mikro ihtiyati kurumun kendi yetki ve sorumlulukları çerçevesinde oluşturduğu bilgiyi ve gözlemleri (bottom-up) dikkate almalıdır.

Makro ihtiyati önlemler ile mikro ihtiyati önlemler karşılıklı etkileşim halindedirler. Makro ihtiyati politika, finansal sorunların sistemik riske dönüşmesini ve sonuçta milli gelir küçülmesini önlemeye çalışırken mikro ihtiyati politikaların nihai amacı ise bankaların ve bankacılık sisteminin güvenliği ve sağlamlığını teşvik etmektir. Bu kapsamda, gözetim, düzenleme ve denetim faaliyetleri önem arz etmektedir. Bazı ülkelerde, bankacılık düzenleme ve denetleme kuruluşlarına, finansal istikrarı sağlama veya finansal istikrarın sağlanmasına katkıda bulunma sorumluluğu açıkça verilmektedir. Söz konusu sorumluluk, genelde, örtük ya da açıkça Merkez Bankalarının görevleri arasında da yer alabilmektedir.

Bu kapsamda, mikro ihtiyati politikalar, bireysel bir bankanın dışsal faktörlere (büyüme, sermaye hareketleri vs.) verdiği tepkileri incelerken sistemin geri kalanı ile olan bağlantısını içermemektedir.

Makro ve mikro ihtiyati politikaların çeşitli araçlar yardımıyla uygulanması yeterli olmayabilir. Maliye ve para politikası ile bağımsız denetim kurumlarının düzenleme, gözetim ve denetim politikalarının birbirlerini tamamlar nitelikte olduğunun izlenmesi ve sağlanması oldukça önemlidir. Söz konusu tedbirleri bir bütün olarak ele alıp değerlendirecek ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı, ilave tedbirlere ihtiyaç olup olmadığı gibi konulara odaklanarak uygun yönlendirmeleri yapacak komite ya da kurumların oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

(4) Bu çerçevede gerek ülkeler bazında gerekse uluslararası alanda çeşitli kurumlar ve komiteler kurulmuş bulunmaktadır. Avro bölgesinde kurulan European Systemic

Risk Board (ESRB, Avrupa Sistemik Risk Kurulu), ABD’de kurulan Financial Stability Oversight Council (FSOC, Finansal İstikrar Gözetim Konseyi), Birleşik Krallık’ta Financial Policy Committee (FPC, Finansal Politika Komitesi) bunların örnekleri olarak sayılabilir (Eğilmez, 2014).

Türkiye’de ise Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanın başkanlığında Hazine Müsteşarı, Merkez Bankası(TCMB) Başkanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Başkanı, Sermaye Piyasası Kurumu Başkanı ve Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu başkanından oluşan Finansal İstikrar Komitesi (Komite) 2011 yılı itibariyle kurulmuş bulunmaktadır². İlgili Yönetmelikte 2012 yılında yapılan güncellemeler ile Komite’nin Bakanlar Kurulu’na raporlama yapması öngörülmüş ve sistemik nitelikteki olumsuz gelişmelerin Komite tarafından tespit edilmesi durumunda gerekli tedbirlerin Bakanlar Kurulu tarafından alınacağı ve ilgili üye kurumların alınan tedbirlerin uygulanmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

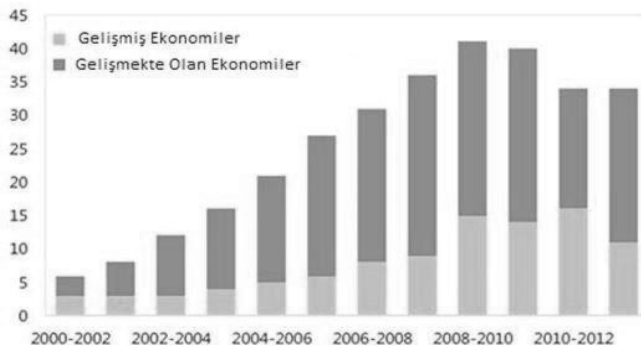
Özetle, Finansal İstikrar Komitesi, bilgi paylaşımının sağlandığı, uygun politika ve araçların belirlenmesini takiben üye kurumların yetki ve sorumlulukları çerçevesinde koordinasyonun sağlanabilmesi için kurulan ortak platform niteliğindedir. Komite, aynı amaca ulaşmak için birbirini tamamlar nitelikte olan farklı politika araçlarının uygulanması ve izlenmesi prensibi çerçevesinde yapılandırılmıştır.

Finansal istikrarın oldukça karmaşık bir tanıma sahip olması, fiyat istikrarı gibi sayısal hedefinin olmaması, finansal istikrar sorumluluğunun çok yönlü olması gibi özellikler bu yeni politika bileşimine kuşkuyla yaklaşılmaya neden olmaktadır. Bu kuşkuların giderilebilmesi için makro ihtiyati politikaların uygulanması açısından çok sayıda alternatif seçenek sunulmaktadır. Ancak, hangi alternatif seçilirse seçilsin, yapılan her türlü uygulamanın başarılı olabilmesi için temelde makro ihtiyati politikaların uygulanmasından sorumlu merkez bankalarının diğer denetleyici ve düzenleyici kurumlarla işbirliği yapması kaçınılmaz hale gelmektedir (Eşsiz, 2017, s. 35-63)

2.3. Makro ve Mikro İhtiyati Araçlar

Makro ihtiyati politikalar, finansal istikrarın sağlanması açısından para politikalarını destekler nitelikteki uygulamaların başında gelmektedir. Makro ihtiyati politikalar ve çok sayıda ülke tarafından uygulanan makro ihtiyati politika araçları son yıllarda kayda değer artış göstermektedir (Lim vd., 2011).

Grafik 1: Makro İhtiyati Araç Kullanan Ülke Sayısı; Adet



Kaynak: IMF. (2013).

Mikro ihtiyati kavramının kullanımı ise 1970’lerde başlamakla birlikte politika araçlarının çeşitlenmesinin ve uygulanmasının son dönemde hız kazandığı anlaşılmaktadır.

Mikro ihtiyati terimi ilk kez 1979 yılında gelişmekte olan ülkelere verilen kredilerdeki hızlı artışın neden olabileceği potansiyel makro finansal risklere çözüm amacıyla kullanılmıştır. 1980'li yıllarda hızla artan finansal yeniliklerin piyasaların istikrarını tehdit eder boyutlara ulaşmasıyla makro ihtiyati yaklaşım yükselişe geçmiştir. Bilindiği üzere, 1980'lerden bu yana ABD'de yaşanan düşük makroekonomik dalgalanma dönemi büyük ılımlılık dönemi (Great Moderation) olarak adlandırılmaktadır (Bernanke, 2004)³. Büyük ılımlılık döneminde finansal sistemin güvenliği mikro ihtiyati politikalarla sağlanmaya çalışılmıştır. Latin Amerika ve Asya Krizleriyle birlikte makro politikalara başvurulmuştur (İlhan, 2015, s. 67). Son dönemde yaşanan küresel krizde makro ve mikro ihtiyati politikalar birbirlerini tamamlar nitelikte uygulanmıştır.

Finansal kriz sürecinde en sık kullanılan makro ve mikro araçlar aşağıda yer alan tabloda verilmektedir. Buna göre sermaye yeterlilik oranı, sermaye koruma tamponu mikro ihtiyati araçlar arasında yer alırken döngüsel ve sistemik sermaye tamponları makro ihtiyati politika araçları arasında sayılmaktadır. Bankalar başta olmak üzere kuruluş ve yetkilendirme ile risk yönetim standartlarının belirlenmesi ve uygulanması mikro ihtiyati önlemler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 1: Makro ve Mikro İhtiyati Politika Araçları

Araç	Mikro	Makro
Sermaye Yeterlilik Oranı	X	
Sermaye Risk Ağırlıkları	X	X
İkinci Yapısal Blok Sınırları	X	X
Döngüsel Sermaye Tamponu		X
Sermaye Koruma Tamponu	X	
Sistemik Sermaye Tamponu		X
Dinamik Karşılık	X	X
Kaldıraç Oranı	X	X
Büyük Risk Sınırı	X	X
Gelir/Borç Oranı (DtI)	X	X
Kredi/Değer Oranı (LtV)	X	X
Kur Riski Limitleri	X	X
Likidite Oranı	X	X
Risk Yönetim Standartları	X	
Yetkilendirme Standartları	X	

Kaynak: Osinski vd.. (2013).

Sistem genelinde risklerin birikmesini engellemek amacıyla kullanılan diğer araçlar ise kredi büyüme oranlarına doğrudan sınır getirilmesi (cap), konut ve diğer sektörlerde oluşabilecek risklere karşı kredi miktarını doğrudan sınırlandıran Kredi-Değer Oranı (K-D) ve Borç-Gelir Oranı (B-G)'na uygulanabilecek tavanlar, zorunlu karşılık oranları ile kredi hacminin kontrol altına alınması ve doğrudan vergi uygulamalarıdır.

Mikro bakımdan, sermayenin ilgili finansal kuruluşun aldığı riskle uyumlu olması beklenmektedir⁴. Makro ihtiyati bakış açısı ise tesis edilen sermaye düzeyini ekonomik döngü ve sistemik risklerle ilişkilendirmektedir. İfade edilen araçlar, doğrudan mikro ya da makro ihtiyati politikaları yürüten kurumların kontrolü altında olmayabilirler ve diğer politika hedefleriyle koordinasyon içerisinde yürütülmesi gerekebilmektedir.

Sistemik riskin belirlenmesi, analizi, sınırlandırılması için önlemler alınması ve takiben izlenmesi süreçleri farklı ülkelerde değişimler gösterebilmektedir.

Tablo 2: Makro ve Mikro İhtiyati Politika Araçlarında Ülke Uygulamaları

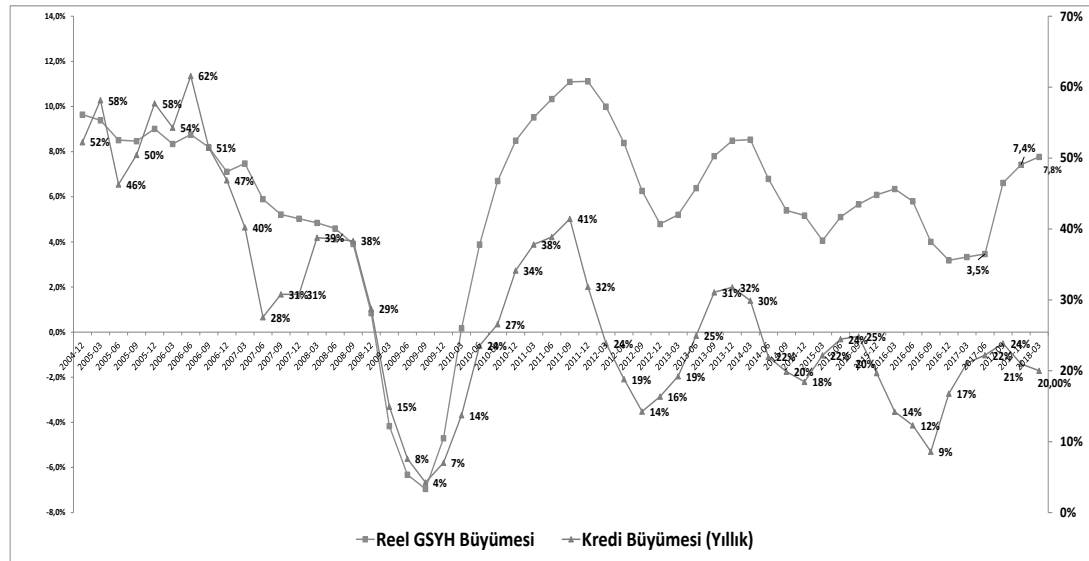
	Model I	Model II	Model III
Araç	Avustralya Modeli	AB/ABD Modeli	Britanya(UK) Modeli
Sistemik Riskin Belirlenmesi ve Analizi	Makro-İhtiyati	Makro-İhtiyati	Makro-İhtiyati
Sistemik Riskin Sınırlandırılması için Gereken Eylemler	Mikro-İhtiyati	Makro-İhtiyati	Makro-İhtiyati
Sistemik Riskin Sınırlandırılması için Hareke Geçme ve İzleme	Mikro-İhtiyati	Mikro-İhtiyati	Makro ve Mikro Ayrı

Kaynak: Osinski vd.. (2013).

Sistemik riskin sınırlandırılması için gereken önlemlerin alınması Avustralya modelinde mikro ihtiyati politikalardan sorumlu kurum, Amerika Birleşik Devleti (ABD) ve Birleşik Krallık (UK) modelinde ise makro ihtiyati politikalardan sorumlu kurum tarafından yürütülmektedir.

Makro ihtiyati otorite hedeflerini başardığı sürece finansal kuruluşların faaliyet gösterdiği ortam daha istikrarlı olacaktır. Bu durum, mikro ihtiyati kurumun hedeflerine ulaşmasına da imkan sağlayacaktır. Bu çerçevede, her iki politika birbirlerini destekler niteliktedir; ve finansal istikrarın sağlanması hedefine ulaşmak için oluşturulan ortak politikaları birbirlerini tamamlar nitelikte yürüten kurumlar olarak kabul edilmektedir.

Makro ve mikro ihtiyati politika amaçları yakından ilişkilidir. Araç setleri ise zaman zaman çakışmaktadır. Bu durum, otoriteler arasında çatışmaya neden olabilmekte ya da hangi kurumun hangi araçları kullanacağı konusunda politika karışıklıkları da olabilmektedir. İki otorite, müdahale sonuçları, müdahale zamanlaması konularında fikir birliğine sahip olmayabilirler. Sistemik risk seviyesinin sınırlandırılması aşamasında makro ihtiyati otorite finansal döngüleri dengelemek (karşı koymak) ve finansal sistemin dayanıklılığının güçlendirilmesi hedeflerine ulaşmaya çalışır. Riske dayalı sermaye yeterlilik oranı gibi mikro ihtiyati politika araçları döngü yanlısı (procyclical) olabilir. Diğer taraftan, finansal şokların ardından mikro ihtiyati politikaların sıkılaştırılması - örneğin tesis edilmesi gereken sermaye yeterlilik oranlarının yükseltilmesi- pozisyonların boşaltılması ya da aktiflerin azaltılması baskısını yaratabilir. Kredi döngüsünün gerilemeye başlaması ile birlikte bankaların aktiflerinde gözlenebilecek küçülmelerin (ve dolayısıyla döngü boyunun) dengelenmesi amacıyla makro ihtiyati otorite biriktirilen sermaye tamponlarının serbest bırakılmasını isteyebilir. Aktif küçülmeleri nispeten zayıf finansal kuruluşları olumsuz yönde etkileyeceği için mikro ihtiyati otoritenin işleri de zorlaşacaktır.

Şekil 3: GSYİH ve Bankacılık Sektöründe Kredi Büyümesi, Türkiye, 2001-2017, Yüzde

Kaynak: TÜİK, BDDK

Makro ihtiyati politikaların en temel özelliği kredi ve ekonomik döngülere göre belirleniyor olmalarıdır. Ülkemizde kredi ve büyüme dönemlerine 2004/12-2018/3 döneminde bakıldığında büyük ölçüde aynı yönde hareket ettikleri izlenmektedir.

Ekonominin nispeten hızlı büyüdüğü dönemlerde risklerin azalmasına, ekonominin daha yavaş büyüdüğü veya küçüldüğü dönemlerde ise risklerin artmasına karşı dengeleyici bir güç olarak davranmak ve olumsuz gelişmeler ile negatif etkilerini en aza indirmektir.

Tablo 3: Döngü Devresine göre Makro İhtiyati Politika Araçlar ve Amaçlar

Döngü Devresi	Mikro-İhtiyati Amaç ve Araçlar	Makro-İhtiyati Amaç ve Araçlar
Gevşek Güçlü kredi ve varlık fiyatı artışı Yüksek riskler Yüksek getiriler Aşırı iyimserlik Kredi kullanım standartlarında zayıflama Yükselen kaldıraç düzeyi	Müdahale gereksiz Bankalar karlı Gerekli sermaye ve likidite mevcut Kredi kullanım standartlarına müdahale edilir	Sistemik risk nedenleri belirlenir Finansal sistemdeki dengesizlikler düzeltilir Finansal sistem dayanıklılığı güçlendirilir Döngüsel sermaye ve likidite tamponları oluşturulur
Sıkılaşma - Tip-I (Krizle neden olmayan) Kredi büyümesinde yavaşlama Yatay seyreden ya da düşen varlık fiyatları Düşük getiriler Güven kaybı yok	Finansal kuruluşların istikrarı korunur Sermaye ve likidite oranları dengede tutulur (ya da seçilen kalemlerde yükseltilir) Kar dağıtımlarına kısıt getirilir	Önemli pozisyon azaltmalarından kaçınmak Döngüsel sermaye ve likidite tamponlarının serbest bırakılması
Sıkılaşma - Tip-II (Krizle sonuçlanan) Pozisyonların boşaltılması-küçülme Aşırı düşen varlık fiyatları Önemli ölçüde finansal kayıplar Güven kaybı var	Finansal kuruluşlara olan güvenin yeniden kazanılması Sermaye ve likidite oranlarının yükseltilmesi Pozisyonların dikkatle izlenmesi	Sisteme olan güvenin yeniden kazanılması Pozisyon çıkışlarından kaçınılması Döngüsel sermaye ve likidite tamponlarının azaltılması (ya da güven kaybı var ise yükseltilir)
Kurtarma Pozisyonların ihtiyatlı bir şekilde büyütülmesi Varlık fiyatlarında ılımlı büyüme	Sermaye ve likidite oranlarını muhafaza et (ya da gerekli ise yükselt)	Müdahale gereksiz

Kaynak: Osinski vd.. (2013).

Makro ve mikro ihtiyati politikalardan sorumlu kuruluşlar arasındaki potansiyel gerilim özellikle durgunluk döneminde (downturn) ve önemli dönüm noktaları (turning points) başta olmak üzere kredi döngüsünün belirli aşamalarında meydana gelebilmektedir. Bu süreçte, bilgi paylaşımı, risklerin ortak analizi ve mikro-ihtiyati ve makro ihtiyati otoriteler arasındaki genel diyalog, iki kurum arasındaki görüş farklılıklarını azaltabilmektedir.

Politika yapıcılarının piyasalar ve ekonominin iyi performans gösterdiği zamanlarda şok emici tamponların oluşturulmasını teşvik etmesi ve mali bakımdan faaliyetlerini yürütmesi imkânsız olan batık kuruluşların güvenli bir şekilde sistemden çıkmalarına olanak tanıyan tasfiye mekanizmalarının bulunması da ekonominin yavaşladığı ve gerilediği dönemlerde çatışma olasılığını azaltmaktadır.

3. Türkiye’de Makro ve Mikro İhtiyati Politika Uygulamaları

Küresel kriz sonrası merkez bankalarının finansal istikrara verdiği önem artmıştır. Toparlanma sürecinde gelişmiş ülkelerde uygulanan genişletici para politikalarının etkisiyle artan küresel likidite ve küresel ekonomide devam eden belirsizlik ortamı gelişmekte olan ülkelere yönelik sermaye akımlarının oynak bir yapı sergilemesine neden olmuştur.

Söz konusu küresel koşullar Türkiye’de de kredi büyümesinde ve döviz kurlarında aşırı dalgalanmalara yol açma riskini doğurmuştur. Bu gelişmelerin yol açtığı makro finansal riskleri sınırlamak amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), 2010 yılından itibaren fiyat istikrarının yanı sıra finansal istikrarı da gözetken yeni bir para politika çerçevesi uygulamaya başlamıştır (Kara vd, 2013). Bu çerçevede, krediler ve döviz kuru gibi değişkenler yakından takip edilmiş ve finansal istikrarın önemli bir bileşeni olarak özellikle kredi büyümesine özel önem verilmiştir. Kredi büyümesinin iktisadi dinamiklerle uyumlu gerçekleşmesi amacıyla da çeşitli politikalar bir arada kullanılmıştır.

Bu dönemde finansal istikrarı tehdit edebilecek ölçüde gerçekleşen kredi genişlemesi ve kısa vadeli sermaye akımları ise ara hedef olarak belirlenmiştir. Bu ara hedeflere ulaşabilmek ve fiyat istikrarı ve finansal istikrarı sağlayabilmek için üç politika aracı kullanılmıştır. İfade edilen araçlar, politika faizi, faiz koridoru ve zorunlu karşılık oranlarıdır. TCMB yeni politika bileşimiyle enflasyon hedeflemesi rejimini uygularken finansal istikrarı gözetken bir arayış içinde olan ilk merkez bankalarından biri olmuştur (Özatay, 2011, s.27-43).

Tablo 4:TCMB Eski-Yeni Politika Amaç ve Araçları

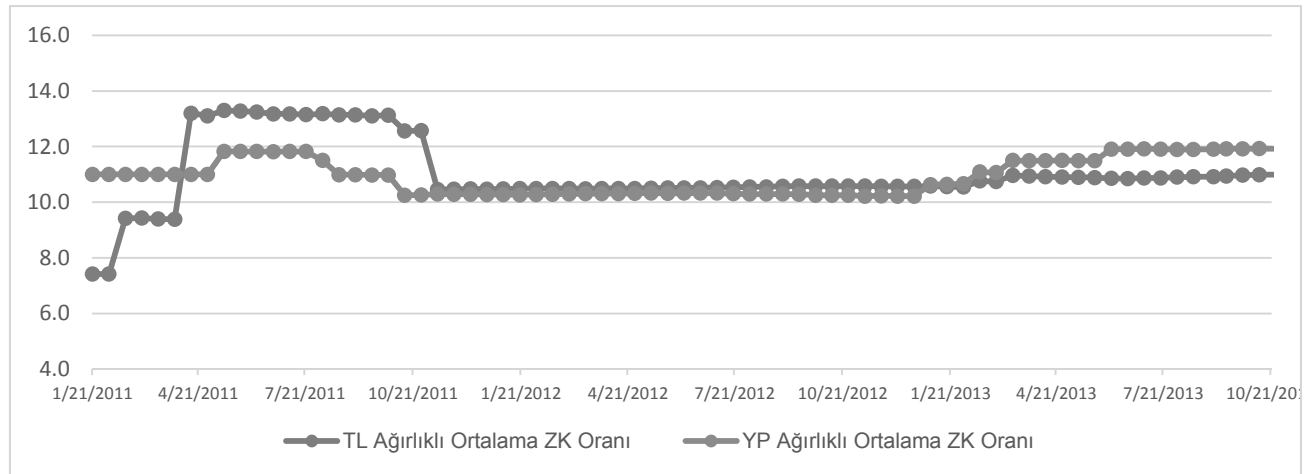
	Eski Yaklaşım	Yeni Yaklaşım
Amaçlar	Fiyat İstikrarı	Fiyat İstikrarı Finansal İstikrar
Araçlar	Politika Faizi	Yapısal Araçlar Konjonktürel Araçlar - <i>Politika Faizi</i> - <i>Faiz Koridoru</i> - <i>Likidite Yönetimi</i>

Kaynak: TCMB

Yukarıda yer alan tabloda TCMB'nin uyguladığı eski ve yeni yaklaşım para politikası çerçevesi yer almaktadır. Tabloya göre, eski yaklaşımda fiyat istikrarı amaç, politika faizi araç; kriz sonrası uygulanan yeni yaklaşımda fiyat istikrarı ve finansal istikrar amaçlar;

amaçlara ulaşmak için politika faizi, faiz koridoru ve likidite yönetiminin ise araçlar olarak belirlendiği görülmektedir.

Grafik 2: TP-YP Efektif Zorunlu Karşılık Oranları, 2011-2013, Yüzde

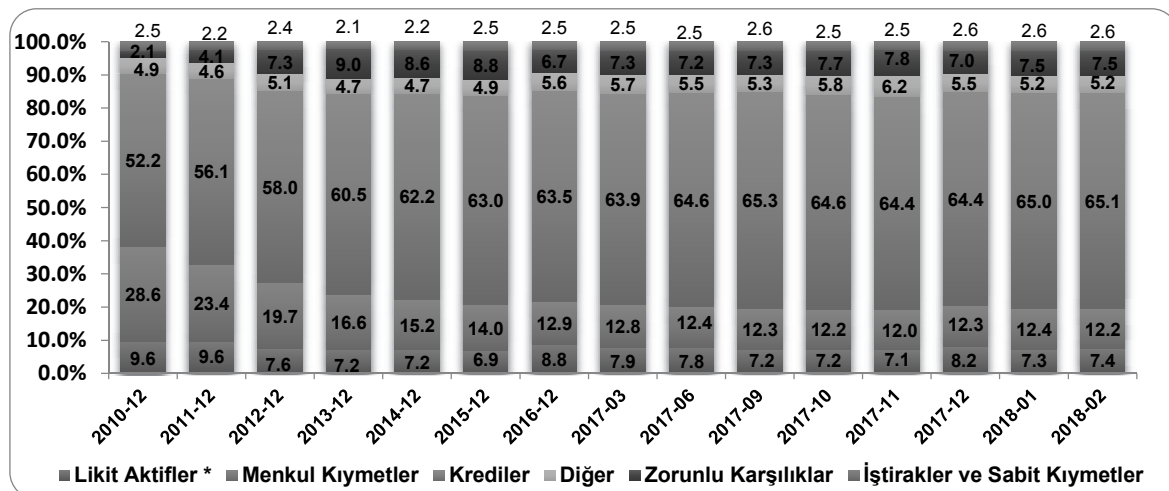


Kaynak: TCMB

Zorunlu karşılıklar, TCMB tarafından finansal istikrarı sağlamada kullanılan etkin bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Zorunlu karşılık uygulaması, bankaların kredi olarak kullanılabilecekleri kaynakların belli bir oranının merkez bankası nezdinde tutulmasını ifade etmektedir. Böylece, merkez bankasının yurt içi para arzı üzerindeki kontrolünün artırılması ve likidite yönetiminin güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

Türk Lirası ağırlıklı ortalama zorunlu karşılık oranlarının 07.01.2011 tarihinde yüzde 7,4 oranından 04.02.2011 tarihinde yüzde 9,4 oranına ve 01.04.2011 tarihinde yüzde 13,2 oranına yükseldiği gözlenmektedir. Zorunlu karşılık uygulamasındaki değişimlerin bankaların likit varlıklarına olan etkisi değerlendirildiğinde, zorunlu karşılık rezervlerinin bankacılık sektörünün aktiflerindeki payının 31 Aralık 2010 tarihinde yüzde 2,1 oranından 31 Aralık 2013 tarihinde yüzde 9 oranına yükseldiği görülmektedir. 28 Şubat 2018 itibarıyla bu oran yüzde 7,5 seviyesindedir.

Grafik 3: TBS Zorunlu Karşılıkların Gelişimi; Yüzde

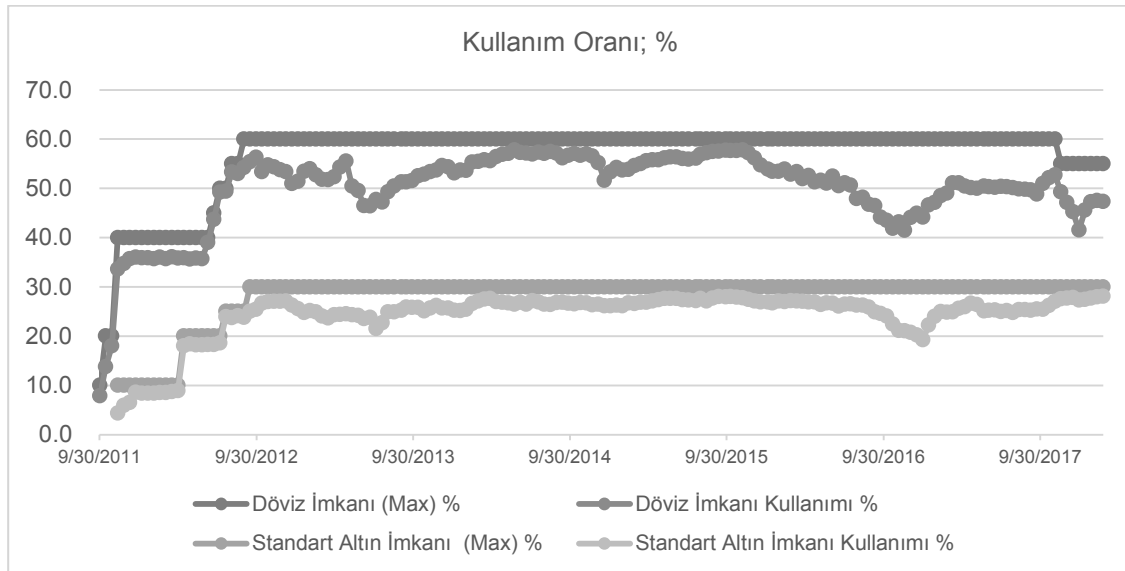


Kaynak: BDDK

Zorunlu karşılıklar, bankaların ellerinde bulunan kredilendirilebilir fon miktarını değiştirmek yoluyla kredi hacmini ayarlama ve kısa vadeli faiz oranlarındaki oynaklığı azaltmaya yardımcı olma fonksiyonuna da sahiptir. Söz konusu fonksiyonları sayesinde, zorunlu karşılıklar gerek para politikası gerekse makro riskleri azaltıcı bir politika aracı olarak kullanılabilmekte ve böylece fiyat istikrarı ile finansal istikrarın sağlanmasına katkıda bulunduğu değerlendirilmektedir.

Türk lirası zorunlu karşılıkların belirli bir oranının döviz veya altın cinsinden tutulmasına imkân sağlayan Rezerv Opsiyonu Mekanizması politika araç setine dâhil edilmiştir. Bu mekanizma sayesinde döviz rezervlerinin güçlendirilmesi ve bankalara likidite yönetimlerinde daha fazla esneklik sağlanmasının yanı sıra, sermaye akımlarındaki dalgalanmaların döviz kuru ve finansal piyasalar üzerindeki etkileri de yumuşatılmaya çalışılmıştır. Bu mekanizma bankalara döviz varlıklarını likidite gereksinimleri doğrultusunda serbestçe kullanabilme imkanı da sağlamaktadır.

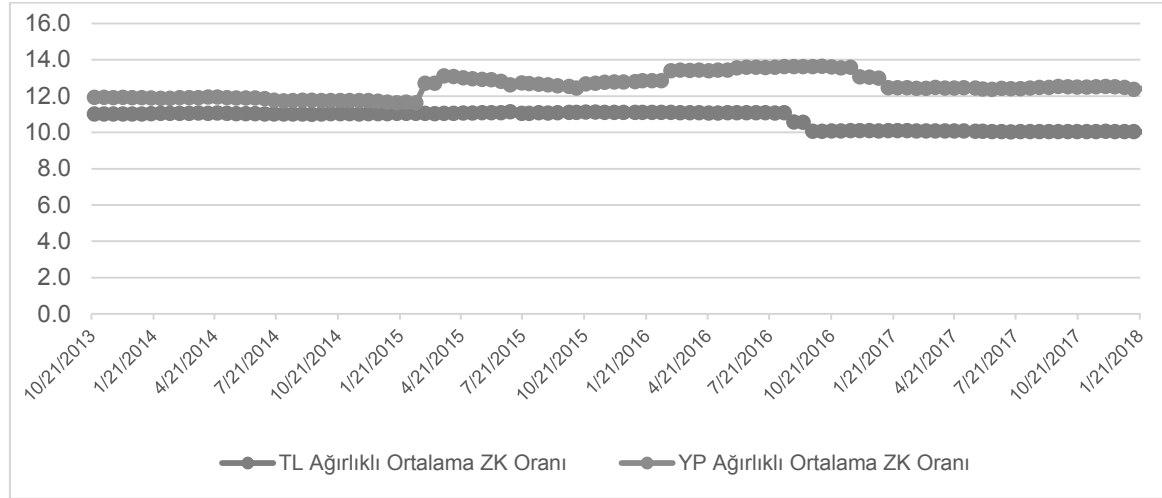
Grafik 4: ROM Kullanım Oranının Gelişimi; Yüzde



Kaynak: TCMB

İlk olarak 30 Eylül 2011 tarihinde yüzde 10 seviyesinde tanınan döviz kullanma imkanı takip eden dönemde yüzde 20 (14.10.2011), yüzde 40 (11.11.2011) ve yüzde 60 (05.07.2013) seviyesine yükseltilmiştir. 17 Kasım 2017 tarihinde ise yüzde 55 seviyesine çekilmiştir. Standart altın imkanı kapsamında 11 Kasım 2011 tarihinde yüzde 10 seviyesinde başlayan tesis imkanı takip eden dönemde yüzde 30 (05.07.2013) seviyesine yükseltilmiştir.

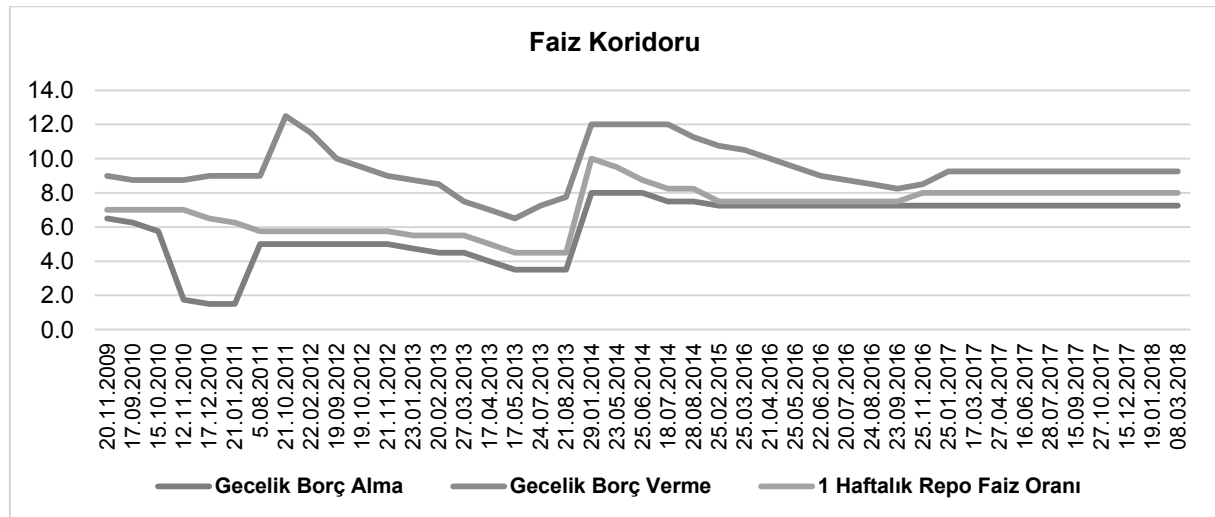
Türk Lirası Zorunlu Karşılıklar İçin Rezerv Opsiyonu Mekanizması kullanım oranları 23.02.2018 tarihi itibarıyla incelendiğinde, döviz imkanı kullanım oranının yüzde 47,3 (tavan yüzde 55), standart altın imkanı kullanım oranının yüzde 28,1 (tavan yüzde 30) ve 11 Kasım 2016 tarihinden itibaren kullanılmaya başlanan hurda altın imkanı kullanım oranının ise yüzde 1,04 (tavan yüzde 5) seviyesinde bulunduğu anlaşılmaktadır.

Grafik 5:TP-YP Efektif Zorunlu Karşılık Oranları, 2013-2018 Yüzde

Kaynak: TCMB

Ekonomide ve finansal piyasalarda 2016 yılının ikinci yarısında yaşanan daralma ve döviz piyasasında gözlenen dalgalanmaları dengelemek maksadıyla TCMB zorunlu karşılık oranlarını yaklaşık 100 baz puan azaltmıştır. Türk lirası ve yabancı para üzerinden tesis edilen zorunlu karşılık oranlarının hareketi incelendiğinde 29 Temmuz 2016'da sırasıyla yüzde 11,1 ve yüzde 13,6 seviyesinden 12 Ağustos 2017 tarihinde yüzde 10,6 ve yüzde 13,6 seviyesine gerilediği görülmektedir.

Türk lirası ve yabancı para üzerinden tesis edilen zorunlu karşılık oranları 09.02.2018 tarihinde sırasıyla yüzde 10 ve yüzde 12,4 seviyesinde bulunmaktadır.

Grafik 6:TCMB Faiz Koridorunun Gelişimi; Yüzde

Kaynak: TCMB

TCMB'nin fiyat istikrarından ödün vermeden (trade-off) finansal istikrarı desteklemek amacıyla geliştirdiği (yeni) politika araçlarından birisi de asimetrik faiz koridorudur. Asimetrik faiz koridoru, kısaca TCMB borçlanma ve borç verme faizinin politika faizine olan uzaklığının ek bir politika aracı olarak kullanılması anlamına gelmektedir. Faiz koridorunun bu şekilde kullanımı geleneksel enflasyon hedeflemesi uygulayan merkez bankalarından ayrılmaktadır.

Geleneksel uygulamada faiz koridoru politika faizi etrafında simetrik ve (genelde değişmeyen) dar bir bant olarak tanımlanmakta ve piyasa faizlerinin politika faizinden belirgin şekilde sapmasını engellemek amacıyla kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, standart uygulamada faiz koridoru pasif bir rol üstlenmektedir. TCMB'nin mevcut sisteminde ise faiz koridoru aktif bir araç olarak kullanılmaktadır. Faiz koridorunun parametreleri gerekli görüldüğünde TCMB tarafından ayarlanabilmekte ve politika faizi etrafında asimetrik bir yapı oluşturulabilmektedir. Tasarlanan bu sistemde faiz koridoru daha çok kısa vadeli sermaye hareketlerindeki oynaklığa karşı daha hızlı ve esnek tepki verilebilmesini sağlamak amacıyla kullanılmaktadır (Binici vd., 2013).

3.1. Türkiye'de Bankacılık Sektörünün Temel Büyüklükleri

Türk bankacılık sektörü(TBS) 31 Aralık 2017 itibarıyla 51 adet banka ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Bankaların 3'ü mevduat kabul eden kamu bankası, 8'i özel sermayeli, 20'si yabancı sermayeli ve 2'si TMSF bankasıdır. Kalkınma ve yatırım bankası niteliğinde 13 ve katılım bankası niteliğinde ise 5 banka faaliyetlerini sürdürmektedir. Şube sayısı 11.587 adet, çalışan sayısı ise 208.538 kişidir.

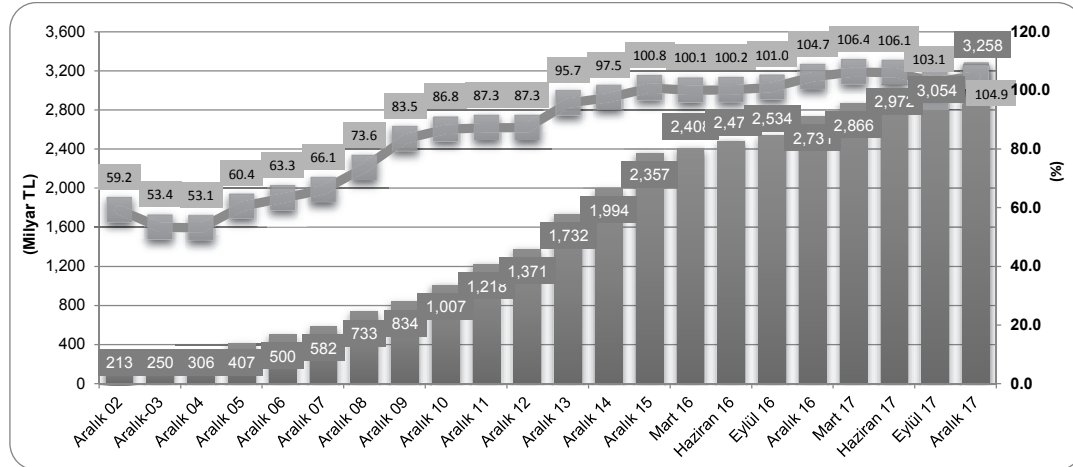
Tablo 5:Türk Bankacılık Sektörünün Varlık ve Yükümlülüklerinin Gelişimi, Milyon TL

	12 / 2011	Pay,%	12 / 2017	Pay,%	Değişim	%		12 / 2011	Pay,%	12 / 2017	Pay,%	Değişim	%
1 Nakit Degerler ve Bankalardan Alacaklar	104.168	8,6	261.556	8,0	157.388	151	1 Mevduat	695.496	57,1	1.710.919	52,5	1.015.423	146
2 Menkul Kıymetler	284.983	23,4	401.671	12,3	116.688	41	2 Bankalara Borçlar	172.627	14,2	643.117	19,7	470.490	273
3 Zorunlu Karşılıklar	50.475	4,1	226.677	7,0	176.202	349	3 Repo	96.953	8,0	98.869	3,0	1.916	2
4 Krediler	682.893	56,1	2.098.246	64,4	1.415.353	207	4 İhraç Edilen Menkul Kıymetler	18.448	1,5	145.483	4,5	127.035	689
5 Takipteki Alacaklar (Net) (6-7)	3.912	0,3	13.242	0,4	9.330	239	5 Sermaye Benzeri Borçlar	8.441	0,7	56.501	1,7	48.060	569
6 a) Takipteki Alacaklar	18.973	1,6	63.990	2,0	45.017	237	6 Diğer	81.084	6,7	244.278	7,5	163.194	201
7 b) Takipteki Alacaklar Karşılığı (-)	15.061	1,2	50.748	1,6	35.687	237	7 Yabancı Kaynaklar	1.073.049	88,1	2.899.167	89,0	1.826.118	170
8 İştirakler	16.696	1,4	53.338	1,6	36.642	219	8 Özkaynaklar	144.646	11,9	358.676	11,0	214.029	148
9 Diğer	74.569	6,1	203.112	6,2	128.543	172	-Ödenmiş Sermaye ve Yedek Akçe	140.269	4,1	294.839	2,6	154.569	110
10 TOPLAM AKTİFLER	1.217.695	100,0	3.257.842	100,0	2.040.147	168	-Dönem Kari (Zararı)	19.844	1,6	48.648	1,5	28.803	145
							9 TOPLAM PASİFLER	1.217.695	100,0	3.257.842	100,0	2.040.147	168
							10 Gayrinakdi Kredi ve Yükümlülükler	218.518	18	658.154	20	439.636	201
							11 Türev Finansal Araçlar	575.391	47	2.542.265	78	1.966.874	342

Kaynak: BDDK

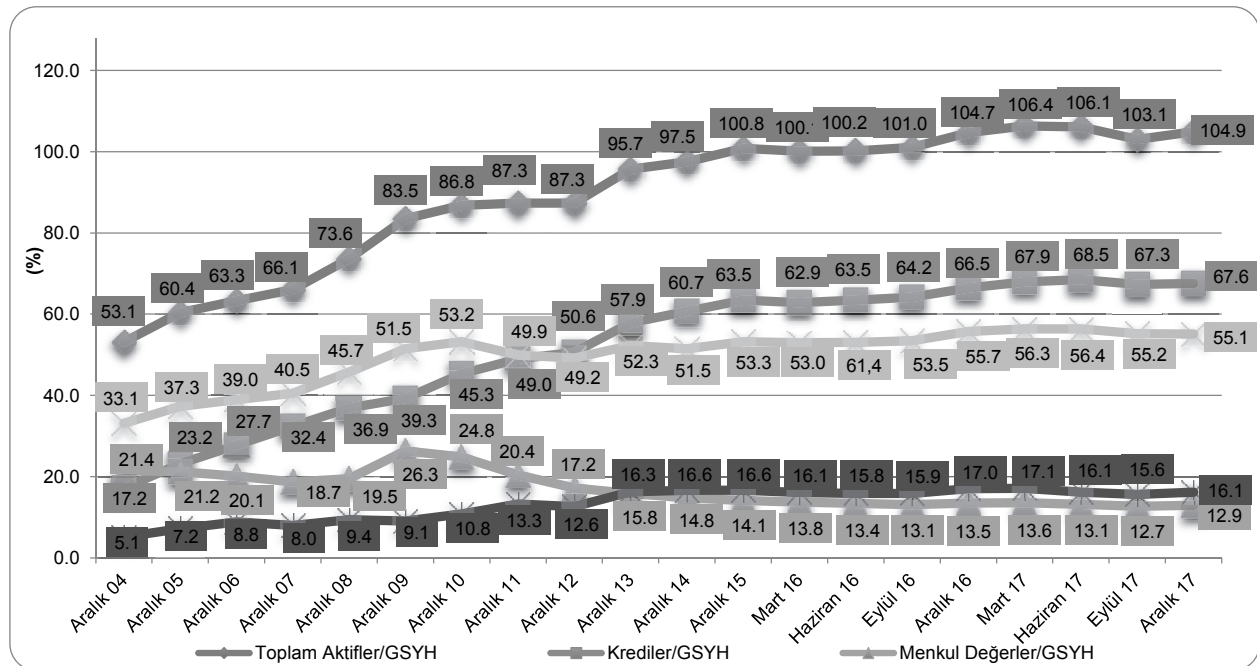
Aktif büyüklüğü 31 Aralık 2017 itibarıyla 3.258 milyon TL tutarındadır. Aktiflerin yüzde 64,4'ünü krediler, yüzde 12,3'ünü menkul kıymetler ve yüzde 7'sini zorunlu karşılık rezervleri oluşturmaktadır. En önemli fonlama kaynağı yüzde 52,5'lik pay ile mevduattır. Temel olarak sendikasyon, seküritizasyon, kısa vadeli kredilerden oluşan bankalar borçlarının payı yüzde 19,7'dir. Yabancı kaynakların payı yüzde 89, öz kaynakların payı ise yüzde 11'dir. Sermaye yeterlilik oranı yüzde 16,9 (hedef: yüzde 12-asgari: yüzde 8), çekirdek sermaye oranı yüzde 14 (yüzde 4.5) ve ana sermaye yeterlilik oranı ise yüzde 14,7 (yüzde 6.5) ile oldukça güçlü seviyededir. Takibe dönüşüm oranı ise yüzde 3 ile sınırlı düzeydedir. Aktif getirisi yüzde 1,6 ve öz kaynak getirisi yüzde 16'dır.

Sektörün 31 Aralık 2011-31 Aralık 2017 dönemindeki gelişimine bakıldığında aktiflerin 1.7 kat, zorunlu karşılıklar 3.5, kredilerin 2 kat, mevduatın 1.5 kat, ihraç edilen menkul kıymetlerin 6.9 kat, sermaye benzeri borçların 5.7 kat ve özkaynakların ise 1.5 kat büyüdüğü görülmektedir.

Grafik 7: TBS Aktif Büyüklüğü, Yüzde GSYİH

Kaynak: BDDK

Bankacılık sektörü aktif büyüklüğü 3.258 milyar TL'dir ve gayri safi milli hasılaya oranı 31 Aralık 2008 tarihinde yüzde 73,6 oranından 31 Aralık 2017 itibarıyla yüzde 104,9 seviyesine ulaşmıştır.

Grafik 8: TBS Aktif Kalemlerin Kompozisyonu, Yüzde GSYİH

Kaynak: BDDK

Bankacılık sektöründe kredilerin, menkul kıymetlerin, mevduatın ve yabancı kaynakların gayri safi milli hasılaya oranı 31 Aralık 2017 itibarıyla sırasıyla yüzde 67,6, yüzde 12,9, yüzde 55,1 ve yüzde 16,1 seviyesinde bulunmaktadır.

3.2. Türkiye’de Uygulanan Makro İhtiyati Önlemler ve Etkileri

Ülkemizde T.C. Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından finansal istikrarı sağlama amacına yönelik olarak uygulanan makro ve mikro ihtiyati uygulamalar aşağıda özetlenmektedir. Makro ve mikro ihtiyati önlemler ekonomi ve kredilerin içerisinde bulunduğu döngünün yükselen ya da gerileyen aşamada olmasına bağlı olarak sıkılaştırıcı veya gevşetici olabilmektedir. Bununla birlikte, aynı dönemde bazı makro ihtiyati araçlar genişletici diğerleri ise sıkılaştırıcı olabilmektedir. Makro ihtiyati araç setinde yer alan enstrümanlar makro ihtiyati tedbirlerden sorumlu kuruluşun hedefleri paralelinde oluşturulmaktadır. Diğer taraftan, reel sektör firmaları ve hane halkı gibi sektörlerde risklerin birikmesinin engellenmesine yönelik düzenlemeler de finansal piyasalarda ve genel ekonomik faaliyetlerde istikrarın sağlanmasına önemli ölçüde katkı sağlamakta ve ifade edilen sektörlerle yönelik uygulamalar makro ihtiyati politika ve araçlar kapsamında değerlendirilmektedir.

Tablo 6: TCMB ve BDDK Tarafından Uygulanan Makro İhtiyati Politika Araçları

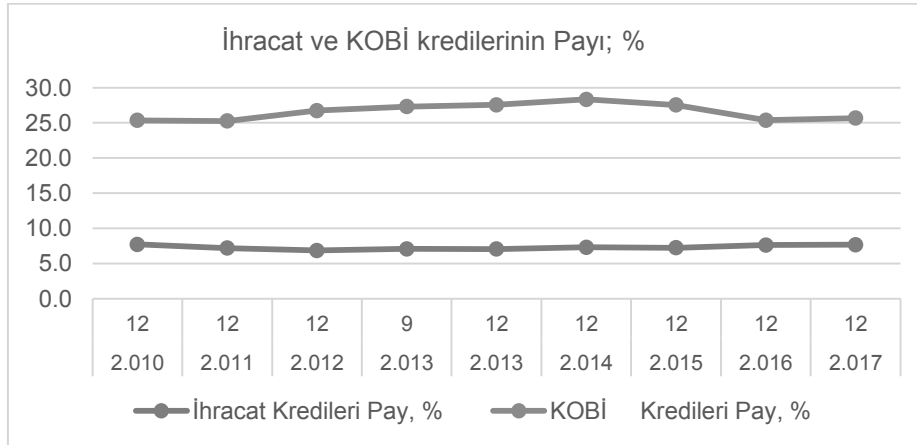
Makro İhtiyati Araç	Düzenleme	Makro İhtiyati Önlemler	Yürürlük Tarihi	Makro İhtiyati Önlemler	Yürürlük Tarihi
		(Sıkılaştırıcı)		(Gevşetici)	
Kredi Sınırları	Kredi Kartları Yönetmeliği	Kredi kartı aşgari ödeme oranlarının artırılması	17.12.2010-01.01.2014 Kademeli geçiş		
		Kredi kartı limitleri için kredi/gelir sınırlaması getirilmesi	8.10.2013		
		Kredi kartlarının belirli durumlarda kullanıma kapatılması	17.06.2011 8.10.2013		
		Kredi kartı taksitlendirme sürelerinin sınırlandırılması	1.02.2014 13.05.2014 22.10.2014	Kredi kartı taksitlendirme sürelerinin uzatılması	25.11.2015 27.09.2016
	Banka ve Diğer Mali Kuruluşların Kredi İşlemleri Hakkında Yönetmelik	Tüketici kredilerinin vadesinin 36 ay ile sınırlandırılması	31.12.2013	Tüketici kredilerinin vadesinin 48 aya uzatılması	27.09.2016
		Taahhüt kredilerinin vadesinin 48 ay ile sınırlandırılması	31.12.2013		
		Tüketicilere kullanılacak konut kredileri için kredi/değer oranı sınırlaması(%75)	1.01.2011	Tüketicilere kullanılacak konut kredileri için kredi/değer oranı sınırlamasının % 80'e yükseltilmesi	27.09.2016
		Ticari amaçlı kullanılacak konut kredileri için kredi/değer oranı sınırlaması(%50)	1.01.2011	Ticari amaçlı kullanılacak konut kredileri için kredi/değer oranı sınırlamasının kaldırılması	4.04.2013
		Taahhüt kredileri için kredi/değer oranı sınırlaması(50 bin TL'ye kadar olan kısmı için %70, kalan kısmı için %50)	1.02.2014		
	Sermaye Yeterliliği Tebliği	Tüketici kredileri ve kredi kartları için risk ağırlıklarının artırılması	22.03.2008 18.06.2011 8.10.2013	Tüketici kredileri ve kredi kartları için risk ağırlıklarının düşürülmesi(Basel'e uyum kapsamında)	1.07.2012 31.03.2016
Genel Karşılık	Karşılıklar Yönetmeliği	Konut dışındaki tüketici kredileri için artırılmış genel karşılık uygulaması getirilmesi	18.06.2011 8.10.2013 24.12.2013	Konut dışındaki tüketici kredileri için artırılmış genel karşılık uygulamasının kaldırılması	27.09.2016
				Birinci grupta izlenen kredilerden, ihracat kredileri için genel karşılık oranının sıfırlanması, KOBİ kredileri için yarıya düşürülmesi	8.10.2013
				Birinci grupta izlenen kredilerden, KOBİ kredileri ve büyük ölçekli kamu ihalelerinin finansmanında kullanılmak üzere oluşturulan sendikasyon kredileri için genel karşılık oranının sıfırlanması, ticari krediler için yarıya düşürülmesi.	14.12.2016
				İkinci grupta izlenen kredilerden, ticari krediler, KOBİ kredileri ve ihracat kredileri için genel karşılık oranlarının yarıya düşürülmesi	14.12.2016
Zorunlu Karşılıklar	Zorunlu Karşılıklar Tebliği	Finansman Şirketlerinin Zorunlu Karşılığı Tabi Tutulması	6.12.2013		
Kur Riski Sınırlaması	32 Sayılı Karar	Gerçek kişilerin döviz kredisi kullanımının kaldırılması	1.01.2009		

Kaynak: Finansal İstikrar Raporu, TCMB, (2016)

Yukarıda yer alan tabloda, temel olarak 2011-2014 döneminde uygulanan ihtiyati politikaların tüketici kredileri, kredi kartı alacakları ile konut kredileri segmentlerini hedefleyen politikalar üzerine yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Söz konusu dönemde yüzde 35 seviyesine ulaşan genel kredi artış hızını dengelemek ve bireysel kredi kartı kullanımı yoluyla biriken riskleri en aza indirmek maksadıyla kredi ve kredi kartı kullanımına sınırlar getirildiği ve uygulanan ihtiyati politikaların sıkılaştırıcı tedbirler olduğu anlaşılmaktadır. Ağırlıklı olarak 2016 yılında uygulanan ihtiyati politikaların ise yine bireysel segmenti hedefleyen politikalar olduğu; bu defa, nispeten yavaş seyreden kredi artışlarının ve dolayısıyla ekonomik büyümenin desteklenmesine yönelik gevşetici tedbirler olduğu anlaşılmaktadır.

Ekonominin ihtiyaçlarına paralel olarak, Karşılıklar Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle nispeten güçlü olmayan sermaye yapısına sahip olan küçük işletmeler ile döviz kazanma kabiliyeti bulunan ihracatçı firmalara kullandırılan krediler için bulundurulması gereken genel karşılıkların azaltılması uygulamasına gidilmiştir. Ayrılan karşılıkların azaltılması yoluyla küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ) finansmana erişim imkanları iyileştirilmeye çalışılmış; ihracat faaliyetlerinin finansmanı teşvik edilmiştir. KOBİ'lere ve ihracatçı şirketlere kullandırılan kredilerin maliyetinin azaltılması genişletici ihtiyati politika olarak değerlendirilmektedir.

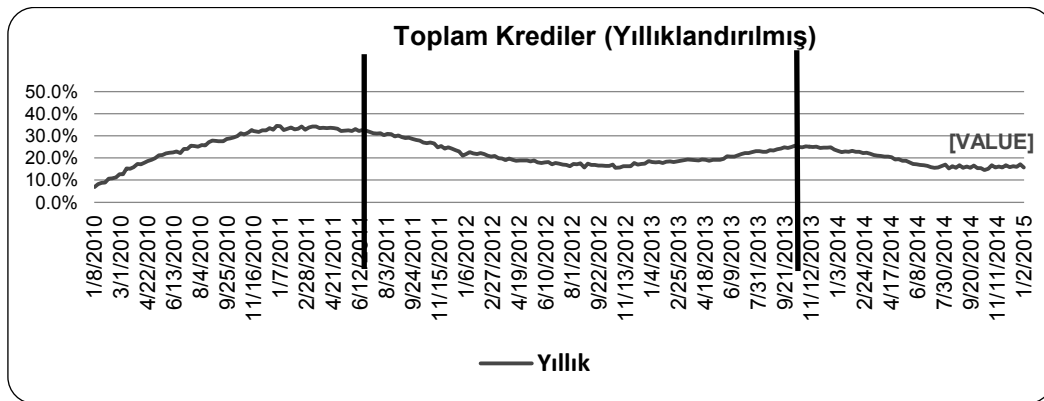
Grafik 9: Bankacılık Sektöründe KOBİ ve İhracat Kredilerin Gelişimi; 2010-2017, Yüzde



Kaynak: BDDK

Düzenlemeleri takiben, ihracat kredilerinin toplam sektör kredi portföyündeki payı neredeyse değişmezken KOBİ'lere kullandırılan kredilerin payı yüzde 27,3'ten 100 baz puan artarak yüzde 28,3'e yükselmiştir.

Grafik 10: Bankacılık Sektöründe Kredilerin Gelişimi; 2010-2015, Yüzde

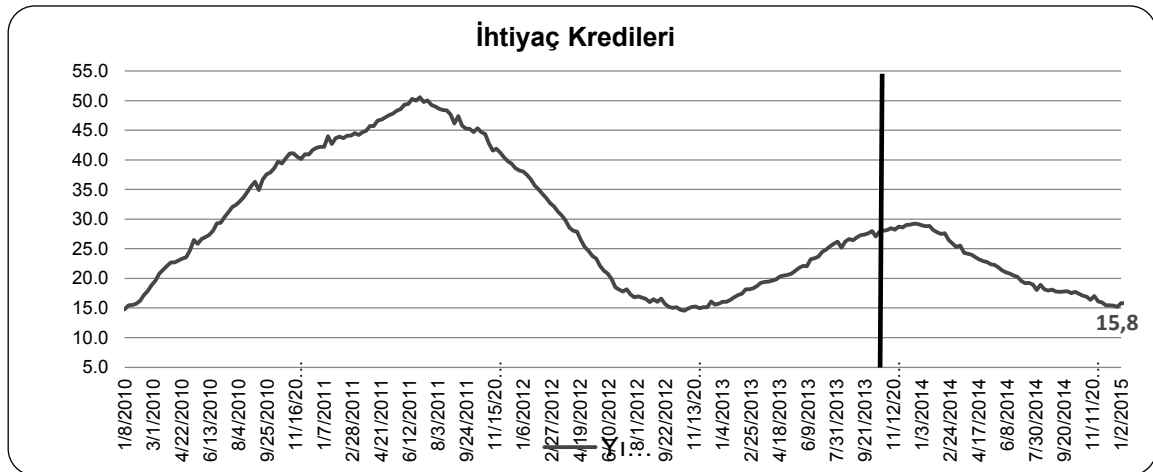


Kaynak: BDDK

Bankacılık sektöründe kredilerin gelişimi incelendiğinde, kriz sonrasında artan küresel likiditenin neden olduğu sermaye hareketlerinin etkisi ile kredi artış hızının da arttığı gözlenmiştir. 8 Ocak 2010 tarihinde yaklaşık yüzde7 seviyesinde olan yıllık kredi artış hızı bir yıl gibi kısa denilebilecek bir sürede yüzde35 seviyesine kadar yükselmiştir. Söz konusu artışı dengeleyerek risklerin birikmesini önlemek maksadıyla bir dizi makro ve mikro tedbir uygulanmaya konulmuştur. Söz konusu tedbirler ve sonuçları hedeflenen segmente göre kronolojik olarak özetlenmiştir.

Karşılıklar Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle konut dışındaki tüketici kredileri için artırılmış genel karşılık uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda, belirli kriterleri sağlayan tüketici kredileri (tüketici kredileri/toplam krediler>yüzde 20 ve tüketici kredi kaynaklı takipteki alacaklar/tüketici krediler>yüzde 8) için bankalarca ilave genel karşılık ayrılması öngörülmüştür. Aynı zamanda, Sermaye Yeterliliği Yönetmeliğinde yapılan değişiklik ile tüketici kredileri için tesis edilmesi gereken sermaye tutarları yükseltilmiştir. Bu kapsamda tüketici kredilerinden vadesi 2 yıldan az olanların risk ağırlığı yüzde 100'den yüzde 150 ağırlığına ve vadesi 2 yıldan uzun olanların risk ağırlığı yüzde 100'den yüzde 200 ağırlığına yükseltilmiştir.

Grafik 11:Bankacılık Sektöründe İhtiyaç Kredilerinin Gelişimi; 2010-2015, Yüzde



Kaynak: BDDK

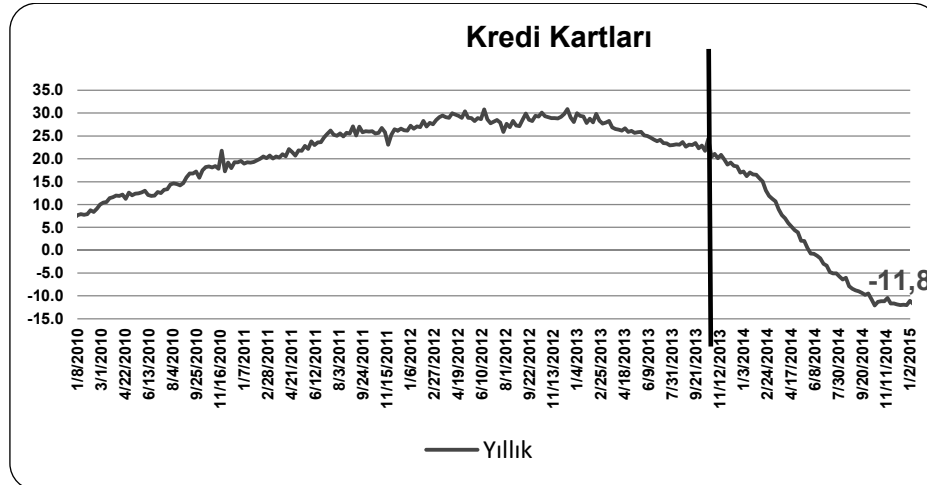
Söz konusu değişikliklerle 8 Ocak 2010-12 Haziran 2011 döneminde yüzde15 oranından yüzde 50 oranına yükselen tüketici kredilerinin artış hızının kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Takip eden dönemde, tüketici kredilerinin büyüme hızının azaldığı ve 22 Eylül 2012 tarihinde tekrar yüzde 15 seviyesine gerilediği gözlenmiştir.

Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik'te 1 Ocak 2011 tarihinde yapılan değişiklikle tüketicilere kullandırılan konut kredileri için kredi/değer oranı (LtV) sınırlandırması getirilmiş ve söz konusu oran yüzde 75 seviyesinde belirlenmiştir. Ticari amaçlı kullandırılacak konut kredileri için kredi/değer oranı (LtV) sınırlandırması getirilmiş ve söz konusu oran yüzde 50 seviyesinde belirlenmiştir. Diğer taraftan, bankaların kredi işlemlerine ilişkin yönetmelikte yapılan değişiklikle tüketici kredilerinin vadesi 36 ay ile sınırlandırılmıştır.

İncelenen dönemde bireysel kredilerin yaklaşık yüzde 20'sini oluşturan kredi kartı alacaklarına ilişkin olarak, Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik'te 17 Haziran 2011 tarihinde yapılan düzenlemeler ile kredi kartı asgari ödeme oranları artırılmış ve kredi kartlarının belirli durumlarda kullanıma kapatılması öngörülmüştür. Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik'te 8 Ekim 2013 tarihinde tekrar düzenlemeler yapılmış ve

kredi kartı taksitlendirme süreleri sınırlandırılmış, asgari ödeme oranları artırılmış, kredi kartı limitleri için kredi/gelir (DtI) sınırlaması getirilmiştir. 2014 yılından geçerli olmak üzere kredi kartı taksit sayılarında düzenlemeye gidilmiş; temel olarak gıda ve ithal ürünlerin taksitlendirilmesi yasaklanmıştır. Kredi kartlarındaki genel taksit sınırı 9 ay olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 8 Ekim 2013 tarihinde yapılan değişiklikle kredi kartı alacakları ve kredili mevduat hesap (KMH) bakiyeleri tüketici kredi kapsamına alınmıştır. Sermaye Yeterliliği Yönetmeliğinde yapılan değişiklik ile kredi kartı alacakları için tesis edilmesi gereken sermaye tutarları kalan vadesine göre yükseltilmiştir.

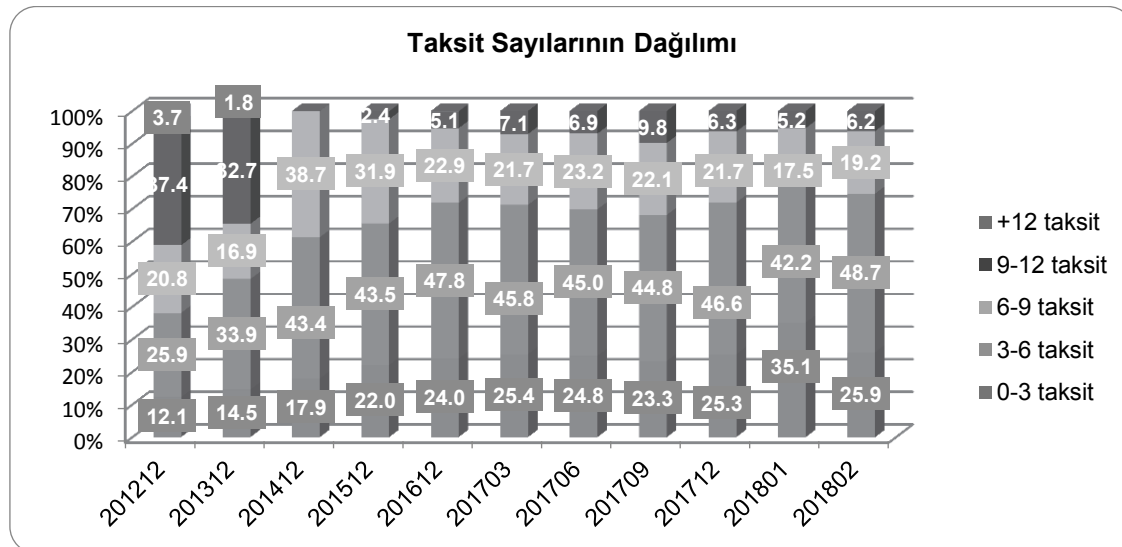
Grafik 12: Bankacılık Sektöründe Kredi Kartlarının Gelişimi; 2010-2015, Yüzde



Kaynak: BDDK

Söz konusu makro ihtiyati düzenlemelerin etkisi ile kredi kartı alacaklarının büyüme oranı gerilemeye başlamış ve 2 Ocak 2015 itibarıyla negatif yüzde 11,8 seviyesine gerilemiştir.

Grafik 13: TBS Kredi Kartlarında Taksit Sayılarının Dağılımı, yüzde

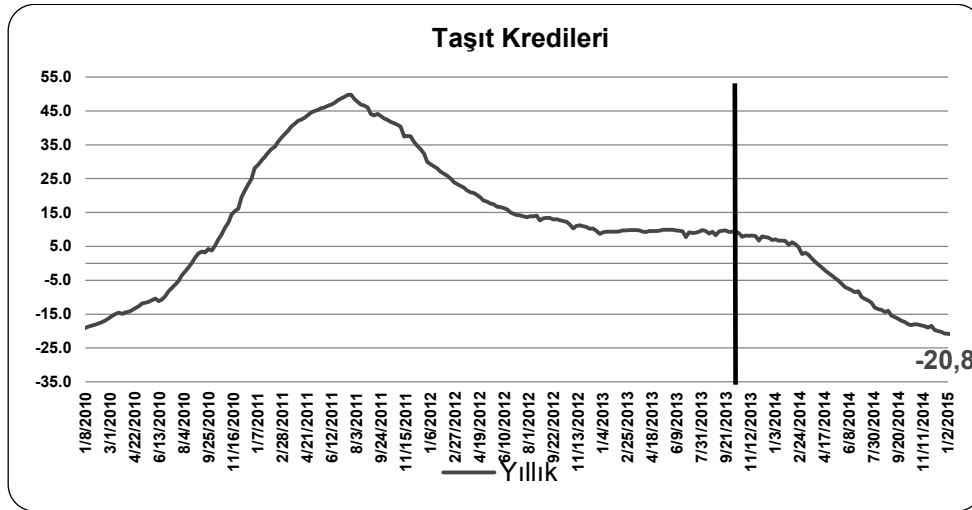


Kaynak: Bankalararası Kart Merkezi (BKM)

Kredi kartı taksit sayılarının 31 Aralık 2012-31 Ocak 2018 dönemindeki dağılımı incelendiğinde, yapılan düzenlemenin etkisi ile 9-12 ay vadeli işlemlerinin payının 2014 yılında önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Aynı dönemde, 3-6 ay vadeli işlemlerin payı ise artmaya başlamıştır. Özellikle 31 Ocak 2018 tarihinde olmak üzere 0-3 ay taksitli işlemlerinin payının ise neredeyse 10 puan artarak yüzde 30 seviyesine yükseldiği gözlenmektedir.

Taşıt kredilerine ilişkin olarak, Sermaye Yeterliliği Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile taşıt kredileri için tesis edilmesi gereken sermaye tutarları kalan vadesine göre yükseltilmiştir.

Grafik 14: Bankacılık Sektöründe İhtiyaç Kredilerinin Gelişimi; 2010-2015, Yüzde



Kaynak: BDDK

Bankaların kredi işlemlerine ilişkin yönetmelikte yapılan değişiklikle taşıt kredilerinin vadesi 48 ay ile sınırlandırılmıştır. Aynı yönetmelikte 1 Şubat 2014 tarihinde yapılan değişiklikle taşıt kredileri için kredi/değer oranı (LtV) sınırlandırması getirilmiş ve söz konusu oran 50 bin TL'ye kadar olan kısmı için yüzde 70, kalan kısmı için yüzde 50 seviyesinde belirlenmiştir. Söz konusu makro ihtiyati düzenlemelerin etkisi ile taşıt kredilerinde büyüme oranı gerilemeye başlamış ve 2 Ocak 2015 itibarıyla negatif yüzde 20,8 seviyesine gerilemiştir.

Kur riskinin sınırlandırılmasına yönelik olarak, 16 Haziran 2009 tarihinde yayımlanan 2009/15082 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar"ın dövizli ve dövize endeksli kredilerin kullanılmasına ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılmış ve Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların gerçek kişilere ticari ve mesleki amaçlar dışında dövize endeksli kredi kullandırımı yasaklanmıştır. Bir başka deyişle, gerçek kişilerin döviz kredisi kullanma imkanları kaldırılmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların Türkiye'de yerleşik kişilere döviz kredisi kullandırmalarına, bu kredilerin ortalama vadesinin bir yıldan uzun ve 5 milyon ABD Doları üzerinde olması şartıyla olanak tanınmıştır. Aynı Kararda 25 Ocak 2018 tarihinde yapılan güncellemeler ile reel sektör firmaları için 15 milyon ABD Doları ve altında döviz kredisi kullanım şartları yeniden belirlenmiş ve firmaların son üç yıldaki döviz kazanma durumları dikkate alınarak ileriye dönük döviz geliri yaratabilme kapasitelerine endekslenmiştir.

Ekonomik büyüme ve yavaşlayan kredi büyümesini desteklemek amacıyla 2016 yılının Eylül ayında BDDK tarafından çeşitli makro ihtiyati düzenlemeler gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Söz konusu tedbirler gevşetici makro ihtiyati tedbirler olarak değerlendirilmektedir.

4. Sonuç

Küresel kriz ekonomik, mali ve parasal istikrarın finansal istikrarı garanti etmediğini ortaya koymuştur. Bu gerçek, iyileşme sürecinde birçok merkez bankasının fiyat istikrarı ile birlikte finansal istikrarı da hedeflerine eklemesine neden olmuştur. Geleneksel politikaların kriz sürecini yönetmede yetersiz kalması merkez bankalarını geleneksel olmayan politika önlemleri almaya yöneltmiştir. Finansal piyasalarda istikrarı tehdit edebilecek kırılganlık ve zayıflıkların tespit edilmesi, mikro ve makro perspektiften olmak üzere birbirini tamamlar nitelikte olan politika ve araçlar kriz sonrasında birçok ülke tarafından uygulanmaya konulmuştur. Makro ihtiyati politikalar, finansal piyasaları makro açıdan değerlendirip, piyasadaki sistemik riskleri azaltmayı hedefleyen ve kriz sonrası süreçte dikkatleri çeken uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Küresel kriz sonrasında finansal istikrara verilen önemin artmasına paralel olarak, TCMB para politikası stratejisini yeni dönemin özelliklerine göre şekillendirmiş ve politika araçlarını çeşitlendirmiştir. BDDK ise yüksek sermaye gerekleri, sermaye tamponları, kredi karşılıkları yoluyla rezerv tesis edilmesi, elde edilen karın dağılmayarak öz kaynaklarda biriktirilmesi, bireysel kesimde ihtiyaç, taşıt kredileri ile kredi kartları aracılığı ile üstlenilen risklerin birikmesinin engellenmesi ile sistemik risklerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yönelik politikalar uygulamıştır.

Bu çalışmada yapılan inceleme ve analizler çerçevesinde, ülkemizde esas olarak TCMB ve BDDK tarafından uygulanan makro ve mikro ihtiyati politika ve araçların hedeflerine ulaştığı ve etkin bir şekilde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Sistemik risklerin belirlenmesi, ölçülmesi, izlenmesi ve en aza indirilmesi amacıyla uygulanan makro ihtiyati politikaların kısa ve orta vadede etkin olduğu; uzun vadede etkin olabilmesi için yapısal programlarla desteklenmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Kaynakça

- Başçı, E., ve Kara, H. (2011). Finansal İstikrar ve Para Politikası, İktisat İşletme ve Finans, Bilgesel Yayıncılık, 2011, 9-25.
- Baziki, S. B. (2017). Makro İhtiyati Politikaların Kredi Kullanımına Yansıması, TCMB, Merkezin Güncesi.
- Ben S. Bernanke (2004). Remarks at the meetings of the Eastern Economic Association, Washington, DC.
- BIS.(2010). <https://www.bis.org/publ/bcbs164.pdf> (19.07.2018).
- BIS.(2011). <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (19.07.2018).
- BIS.(2018). <https://www.bis.org/bcbs/publ/d445.pdf> (19.07.2018).
- Blundel-Wignall, A., ve Roulet, C. (2013). Macro-Prudential Policy, Bank Systemic Risk and Capital Controls, OECD Journal, 2.
- Binici, M., vd.(2013). Faiz Koridoru bir Makro İhtiyati Araç Olabilir mi?" Ekonomi Notları, TCMB, No:2013-20.
- Borio, C.,(2003). Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation, BIS Working Paper, No.128, 2003.
- Eğilmez, M. (2014). Makro İhtiyati Politikalar ve Türkiye 14.03.2018, tarihinde <http://www.mahfiegilmez.com/2014/11/makro-ihitiyati-politikalar-ve-turkiye.html> adresinden erişildi.
- Eşsiz, F. P.(2017). Finansal İstikrar ve Makro İhtiyati Politikalar Üzerine Bir Değerlendirme, JEBPIR, 35-63.
- FSB, IMF, BIS.(2011). Macroprudential Policy Tools and Framework, Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors.
- International Monetary Fund.(2013). Key Aspects of Macroprudential Policy, IMF, Policy Papers.

- İlhan, A. (2015) Makro İhtiyati Politikaların Genel Çerçevesi, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar, 52, 608, s. 67.
- Kara, H. vd.(2013) Türkiye için Makul Kredi Büyüme Oranı Ne Olmalı?, Ekonomi Notları, TCMB, No:2013-03, 29.
- Küçükbaşakçı, F.P.E. vd.(2018) Makro İhtiyati Politikalar Gelişmekte Olan Ülkelerde Kredi Büyümesinde Etkili mi?, Merkezın Güncesi, TCMB, 27 Şubat 2018.
- Lim, C. vd.(2011). Macroprudential Policies: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences, IMF Working Paper, IMF, WP/11/238.
- Mutlutürk, Ş.(2012). Makro İhtiyati Politika Aracı Olarak Zorunlu Karşılıkların Kullanılması: Türkiye Örneği ve Bankacılık Sektörü Üzerine Etkisi, Bankacılar Dergisi, 81.
- Osinski, J. vd.(2013). Macroprudential and Microprudential Policies: Toward Cohabitation, IMF Discussion Note, SDN 13-05, s.22.
- Özatay, F.(2011). Merkez Bankası'nın Yeni Para Politikası: İki Hedef-Üç Ara Hedef-Üç Araç, İktisat İşletme ve Finans,26, 302, s.27-43.
- Özatay, F.(2011). Para Politikasında Yeni Arayışlar, İktisat İşletme ve Finans, 27, 315, s.51-75.
- Reinhart, C. M. ve Rogoff, K. S.(2009). This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Princeton.
- Taylor, A.M. (2012). A Comparative Analysis of Macroprudential Policies: Oxford Economic Papers, 67(2), s.334-385.
- Tavman, Y. (2015). The Great Leveraging, NBER Working Paper Series 18290.
- T.C. Merkez Bankası.(2016). Finansal İstikrar Raporu.
- T.C. Merkez Bankası.(2017). Finansal İstikrar Raporu.
- Tüzün, O., ve Kahyaoğlu, H. (2015). Makro İhtiyati Para Politika Amacı Olarak Finansal İstikrar: Türkiye Üzerine Bir Uygulama, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar, 52, 603.
- Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar için Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 08 10 2013, 28789.
- Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar için Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 18 06 2011, Sayı:27968.
- Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 18 06 2011, Sayı:27968.
- Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 08 10 2013, Sayı:28789 (Mükerrer).
- Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 31 12 2013, Sayı:28868.
- Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 27 09 2016, Sayı:29840.
- Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 18 06 2011, Sayı:29840.
- Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 08 10 2013, Sayı:29840.

Dipnotlar:

¹ <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> .

² Finansal İstikrar Komitesi 8 Haziran 2011 tarih ve 27958 Sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 637 sayılı KHK ile 4059 sayılı "Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"a ek 4.maddesi ile düzenlenmiştir.

³ Ben S. Bernanke. Remarks at the meetings of the Eastern Economic Association, Washington, DC, February 20, 2004.

⁴ <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.