

BANKACILIK DENETİMİNİN ÖRGÜTSEL YAPISI*

Çeviren: Yrd. Doç. Dr. Minire KIRBAŞLIⁱ

İ.Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu

Bankacılık Programı

1. GİRİŞ

1997 yılında Büyük Britanya'da yeni seçilen İşçi Partisi Hükümeti ticari bankaların tam denetimi yetkisini İngiltere Bankasından alarak yeni kurulmuş bir sistem olan Finansal Hizmetler Otoritesine (FSA) devretti. FSA bütün finansal kurumlar (her çeşit banka, finans kurumları, menkul kıymetler kurumları, sigorta şirketleri vb.) ve finansal pazarlar için tam denetim ve iş yönetimi denetimi yetkisini eline alacaktı. Böylece, 1998 boyunca Bankanın belirlenmiş bölümünde çalışan banka müfettişleri, birlikte, FSA'nın birkaç mil daha doğuda olan Kanarya Rıhtımındaki (Canary Wharf) yeni merkezine taşındılar.

Aynı insanlar aynı işi yapmaya devam ettiler. Daha sonra ne değişti? ⁱⁱ Üstelik işlerinin ticari gizliliği, önceden ofislerinin bankanın diğer kısımlarından izole edilmesi anlamına geliyordu. (Çin Seddi!) Uzun mesafeli iletişimdeki kolaylığın arttığı göz önünde tutulursa (fax ve telefonda olduğu gibi e-mail ile de) fiziksel bir taşınmayla bilgi kanalları gerçekten de bu denli değişmiş olabilir miydi?

Muhtemel bir cevap hem fiziksel bir mekanın hem de bankaların finansal denetimlerinin organizasyon yapısı aslında ikinci dereceden bir problem olabilir. Bu bölümün amacı, öyle olup olmadığını ya da olsa bile finansal kurumların nasıl denetleneceğini tartışmak değildir. Süregelen bir sanıya göre de organizasyon yapısı ne olursa olsun tersine bankacılık/finansal müfettişlerin Merkez Bankası ile bir arada çalışmak zorunda olacakları bir denetime ihtiyaç duyulmaya devam edilecektir.

Buna rağmen Merkez Bankası daha çok mali istikrarın makroekonomik göstergelerine odaklanmıştır. Bu tür makro hedeflerin başarısı, ödemeler sistemi, bankacılık sistemi ve finansal sistemin daha geniş alanda düzgün çalışmasındaki, mikro düzey finansal istikrarın sürdürülmesi esasına dayanır.

Böylelikle Merkez Bankasının finansal istikrar ve düzenleme için sürekli bir ilgisi olacak; bir Merkez Bankası denetim kuruluyla sürekli ve yakın temasta bulunma ihtiyacı hissedecektir. Aynı yöntem ile denetim otoriteleri; makro konjonktüre bağlı finansal sistemin sağlık ve

ⁱ Goodhat, Charles (2001); "The Organisational Structure, of Banking Supervision" Financial Stability and Central Banks A Global Perspective, Central Bank, Governors' Symposium Series, Routledge, London, pp. 79-106.

kârlılığına göre Merkez Bankasından bu cephede ne beklenebileceğini öğrenmek isteyeceklerdir.

Özellikle hiç kimse kendi omuzlarının üzerinden bakan yaşlı bir akrabayı istemez ve bağımsız bir denetim kurulu da kendi bağımsızlığını kiskanabilir. Aslında böyle bir düşünce tam ve yeterli bir bilgi akışının engellerinden biri olabilir. Yine de aklı başında bir denetim otoritesi, Merkez Bankasının yapısında önerilen bir değişim için hem bir ortak hem de bir denetim kurulu gibi davranması gerektiğinin farkına varacaktır. Merkez Bankasının kendi başına, finansal enjeksiyona ihtiyaç duyan, finansal kurumlara (borç vermek ya da kaynak yaratmak için) finansal kaynak sağlama yetkisi yoktur. Yine, son başvuru işlevlerinin borç verenlerinin ne zaman ve nasıl tamamlanacağını tartışmak, bu araştırmanın amacı değildir. Ancak denetim kurulu finansal sisteme ekstra fonlama enjeksiyonu önermeyi istemelidir ki bunun olması için Merkez Bankasının, (bugünlerde birçok durumda Maliye Bakanlığı'nın da) onayını almak gerekir. İlk etapta ve normal olarak LOLR fonksiyonları Merkez Bankası tarafından yürütülmelidir. Bir banka müfettişinin, böyle bir finansal enjeksiyona vergi mükelleflerinin sermayelerini kullanarak kaynak sağlamak için Maliye Bakanını direkt olarak yaklaştırmasını düşünmek elbette olasıdır. Eğer bu davranış o ülkenin Merkez Bankasının profesyonel isteklerine göre yapılmadıysa, tabii ki o bankaların yöneticisinin istifasını tetikler ve o para otoriteleri arasında krize yol açar. Bankanın kullanılan mevduatlarının serbest bırakılması için ağır basan politik bir baskı varken, Miguel Mancera'nın 1982 de Meksika Merkez Bankasından istifası belki de makul bir örnek olarak gösterilebilir.

Böylece, organizasyon yapısının biçimi ve detayları ne olursa olsun bankacılık yönetiminde ve Merkez Bankasında daha çok finansal istikrarla ilgili olanlar zorla da olsa birlikte çalışmak mecburiyetinde olacaklardır. Eğer böyleyse, organizasyon yapısının tam detaylarının en fazla ikinci dereceden öneme sahip olduğu tartışılabilir

ve uygulamada bu konuya gösterilen özenin ölçüsü, gerçek meselelerden çok 'çıkar' savaşlarının etki alanlarının bir göstergesi olur.

Bu savaşa destek olarak, bankacılık denetimi ve Merkez Bankaları arasındaki organizasyon ilişkileri çoğu ülkede birçok bağımsız yoldan kurulduğu gerçeği örnek olarak gösterilebilir. (bakınız Goodhart ve Schoenmaker 1995; Goodhart, Hartman vd. 1998) Kuşkusuz bu alandaki değişken bakış açısı biçimleri gibi-ve bunlar aşağıda tartışılacaktır- dengeyi tercih edilen biri ya da öteki organizasyon yapısı için bir tercihe doğru değiştiren değişken unsurlar vardır. Bununla birlikte organizasyon yapısının değişiminin bu kadar farklı olduğu gerçeği, sonuç üzerinde ağır basan bir etkiye sahip olamayacağını gösterir. Kabul edilen organizasyon yapısına bağlı çeşitli sonuçlar üzerinde önemli farklılıklar bulmak için uğraşan bazı çalışmalara rağmen (örneğin Heller 1991; Briault 1997; Di Noia ve Di Giorgio 1999 a bakınız) gözlemlenen farklılığın ilk bakıştaki anlamı bunun birinci dereceden önemli olmadığıdır.

Aslında, en iyi organizasyon yapısını belirlemedeki problem, özellikle Merkez Bankası dahil birçok kurum tarafından kolaylaştırılmamaktadır. Mevcut yapıları ne olursa olsun eğer ekstra, fon ve kapitaller(güç) ilave edilirse bu neticeyi kabul edebilir bir çözüme ulaştırır. Eğer süre gelen bir hipotez gibi, organizasyon yapısı ne olursa olsun bankacılık müfettişleri ve Merkez Bankasının birlikte çalışması gerekliliğini kabul edersek, o yapının ne olduğu neden fark etsin ki? Birçoğu sonradan tartışılacak sayısız sebepler vardır. Bu tip farklılıklar hakkındaki kaygının en önemli sebeplerinden biri, organizasyon yapısının, bankacılık denetiminin uygulamasında görev alan insanlar üzerinde, kaliteleri, çalıştıkları kurumun profesyonel becerileri ve kültürü gibi bazı etkileri olabilir.ⁱⁱ Bölüm 3.1 in başlangıcında, İngiltere Bankası'nda çalışan aynı bireysel banka müfettişlerinin çoğunun hala FSA da çalıştığını görülmüştür.ⁱⁱⁱ Ama beş ya da on yıl içinde yapının görünümü ve FSA da bu kapasite de çalışanların

isteklilikleri, bu fonksiyon için yetkinin bankada kalacakmışçasma, aynı olacak mı? Ve banka, kriz yönetimi için, hünerlerini koruyabilecek mi? (bakınız, Ferguson 2000; Greenspan 1994). Bu bölümün özelliklerinden birisi, personeli ilgilendiren özellikle gelişmekte olan ve geçici hükümetler açısından organizasyon yapısının etkilerinin sorunlarını vurgular.

Buraya kadar, süregelen sanıya göre, banka müfettişleri ve Merkez Bankasının çok samimi bir şekilde birlikte çalışmaya devam etmesi gerektiği ve kesin çözümün, bankacılık denetimini Merkez Bankasının içinde tutmak olduğudur (bakınız Volcker 1984).^{iv} Bilgi akışı kesinlikle arttırılmalı, görüş farklılıkları giderilmeli ve bu tip bir özümsemeye karar verme hızlandırılmalı ve kolaylaştırılmalıdır. Mali ve finansal istikrarlığın birbirlerine bağlı oldukları gerçeği ve bunun tarihsel olarak daima bu şekilde olması geçtiğimiz on yılda hem Fransa hem de Almanya'da başarıldığı gibi, yarı bağımsız olarak birleştirilmiş bir şekilde tutmak belki de çok önemli bir tartışmaya neden olabileceği düşünülebilir.^v

Federeal Rezerv Yönetimi'nin idarecilerinden biri; Roger Ferguson Jr nin 1998 Konferans konuşması (2000 de yayınlandı), bu bölüm kadar yer kaplamaktadır. Son analizde denetim, düzenleme, pazar hareketleri, risk alma, tam standartlar ve – bunları gözden kaçırmadan-makro istikrar arasındaki bağlantıları anlayacak bir müfettişin olmadığını tartışmıştır.

Bizim incelemelerimizden gelen istihbarat ve düzenleyici sorumluluklar para politikamızda önemli ve bazen de kritik rol oynarlar. Konuyla ilgisi hiç de az olmayan ekonomik stabilizasyon yetkilerimiz bizim de denetim politikamıza katkıda bulunur. Gözlemciler ve deneticiler, denetim politikasını değiştirmesi muhtemel olan çok fazla sert ya da çok fazla yumuşak bir denetimsel duruşun ya da duruştaki değişimin ciddi ve belirgin makro-ekonomik göstergelere neden olabileceğini sık sık gözden geçirirler.

Kısaca Fed'in para politikası, denetimsel yetkilerinden dolayı ve denetim ve düzenlemeleri de stabilizasyon yetkilerinden dolayı daha iyidir.

İkinci bölümde sunulan teftiş kanıtıyla öneminin vurgulandığı gibi, mevcut gelgitin oldukça güçlü bir biçimde karşı yönde yaşandığı açıktır.^{vi} Avusturalya'daki Wallis Raporu, Birleşik Krallık'taki (B. K.) FSA mn kuruluşu, IMF nin üye ülkelere tavsiyeleri,^{vii} (gelişmiş ya da gelişmemiş ülkeler) Kore ve Japonya'daki son gelişmeler,^{viii} Hindistan ve Güney Afrika'daki önerilerin hepsi finansal denetimin Merkez Bankalarından ayrılmalari^{ix} yönünde olmuşlardır. Bir çok yorumcunun istememesine rağmen, Avrupa sahasında para politikası ile (federal düzeyde) bankacılık denetimi (ulusal düzeyde) arasında bir ayrılma bilfiil ortaya çıkmıştır. (bakınız, Dubouchet 2000; Goodhart 2000) Böyle bir ayrılma birçok İskandinavya ülkesinde zaten oluşmuştu (Danimarka, İzlanda, Norveç, ve İsveç).^x Aslında, böyle bir ayrılığı savunmak için geliştirilmiş ikna edici sebepler vardır ve bu değişiklik için gerekli sebepler mevcut gelişmelerin ışığında daha da güçlenmiştir. Böyle bir giriş yapmamızın amacı kısmen de olsa tarihi ve öncelikli bir konuyu Merkez Bankası içinde bankacılık denetimini özümsemek için belirtmektir. Bölüm 1. 2 de ayrılma için geliştirilmiş nedenleri belirteceğiz. Bölüm 1. 3 de gelişmiş ülkeler arasında görülen duruma öncelikle bağlı kalarak, birleşme yönündeki tartışmalara döneceğiz. Bölüm 1.4 de özellikle gelişmekte olan ülkelerle ilgili bazı ekstra konuları inceleyeceğiz. Bölüm 1.5 ise sonuç ve gelecek araştırmalar için bazı öneriler içermektedir.

2. Ayrılma Tartışmaları

2. 1 Finansal Sistemin Değişen Yapısı

Başlangıçta gelişim yolunda ticaret bankaları finansal aracılığın birçok hizmetlerini sağladılar. Daha sonraları, yatırım bankacılığı, sigortacılık, fon yönetimi vb. gibi diğer finansal aracılık hizmetleri çeşitliliği geliştirdi. Birleşik

Devletler'deki Glass-Steagall Act örneği gibi tarihsel olarak (özellikle 1930-1970 yılları arasında) makro-ekonomik gelişmeler ve siyaset bilimi, çeşitli finansal aracılık kurumları ve onların grevleri arasında sıkı ayırım çizgileri çizilmesine sebep oldu. Daha da ötesi bu dönemin (1930-1970) büyük bölümünde, birçok ülkede, bunun gibi araçların, miktarların ve ücretlendirmenin rekabeti üzerinde kesin denetimler vardı. Mevcut olan araçlar için bedel yeni kayıt üzerinden denetimdi ve fiyat/faiz oranlarını aynı seviyelerde tutma kontrolünün garantilenmesiydi. Sonuç birçok durumda kartelleşmiş, idare kuralları aynı olan çoğunlukla kendini kontrol edebilen derneklerin kurulmasına izin veren resmi teşvikli oligopolistik yapıya sahip yarı profesyonel aracı derneklerin kurulması oldu.

Smırlandırılmış rekabet ve hak garantisıyla bu oligopolistik yapı Bretton Woods düzenlemeleri sayesinde kısmen de olsa 1930'lardan 1970'lere kadar süren büyük çöküntüden başarısızlıkların etki alanı ve krize düşüşü durdurmuş, uluslararası istikrar ile iyileşmeyi devam ettirmiş ve finansal başarısızlıkların olasılıklarını azaltmıştır. Bu, deneyimli bankacılık ve finansal denetim ihtiyacını azaltmış hatta neredeyse bertaraf etmiştir. 1974/75 deki Fring Bankacılık Krizine kadar İngiltere Bankası doğrudan denetimlerini az sayıdaki Ticaret Bankaları'yla smırlandırılmıştı. Denetim fonksiyonu az sayıdaki personel ve tek bir kıdemli memur tarafından yürütülüyordu. Böylece, tarihi bir şekilde bankacılık denetim yönetimi, uygulamada Merkez Bankası aktivitelerinde çok büyük ya da temel bir rol oynamadı^{xi} çünkü yapı hem böyle bir uygulamaya duyulan ihtiyacı azalttı hem de kendini ayarlama yoluyla büyük bir oranda başarılmasını sağladı. (bu özellikle Birleşik Krallıkta ve daha az olarak diğer ülkelerin temsilciliklerinde böyle olabilirdi.) ABD'de Fed, kendisine Banka Holding şirketleri üzerinde (BHCs)^{xii} yetki veren 1956 daki Banka Holding İş Yasası ile gerçekten bankacılık düzenlemesi ve denetiminde esas oyuncu oldu.

Rekabetin ve oligopolinin sınırlandırılması, rekabeti, verimi ve yenilikleri engelledi. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan korunmalı ve düzenli finansal sistem (çoğunlukla ABD de), teknolojik yenilikler (çoğunlukla bilgi teknolojisinde), daha fazla verim için girişim, müşteriler için geliştirilmiş hizmetler; liberal ve piyasa tabanlı ideolojiye dönüş isteği karşısında boyun eğdiler. Büyük rekabet, kârlılık değerleri üzerindeki baskıyı aşağıya doğru indirdi. Finansal Merkez Bankaları denetim faaliyetlerinde kendilerini giderek artan karmaşık bir durumda buldular. Kötü tasarlanmış düzenlemeler ve güvenlik ağlarının da banka başarısızlıklarının bir başka sebebi olarak buna eklenebilir.

Yine de aynı güçler, finansal araçların kategorileri arasındaki önceden açıkça belirlenmiş sınırları belirginsizleştirmektedir. Evrensel bankacılık daha popüler ve sıradan hale geldi. Bankacılık, sigorta, bankacılık sigortası ve sermaye yönetimiyle karışır hale geldi. Sonuç olarak, ticaret bankacılığı, yatırım bankacılığı ve sermaye yönetiminde olduğu gibi ayrı olarak işleve göre denetim yapmak, aynı kurumun bölümlerinde emekleyerek çalışan birbirinden ayrı deneticiler çeşitliliğinin ortaya çıkması anlamına geliyordu. Bu durum hiç etkili veya sonuç verici değildi. Finansal araçlar arasındaki sınırlar tamamen karıştı. Bario ve Filosa (1994), finansal denetimin yapısı için bunun sonuçlarını araştıran belki de ilk kişilerdir^{xiii} (Abrams ve Taylor'a da bakınız). Böylece ulaşılan aşikâr bir sonuç, bütün araçların tek bir kurum içindeki denetimleri için eşit olarak sorumluluk almaktı. Ama bu, Merkez Bankaları için bir probleme sebep oldu, acaba Merkez Bankaları uluslararası bankacılık denetimini sürdürmeyi istemeli miydiler? Tüm denetimi tek bir çatı altında toplama düşüncesi, Merkez Bankasının tarihi uzmanlık ve yetki alanı dışındaki faaliyetler üzerindeki denetim için sorumluluk almasını gerektiriyordu. Hatta, "güvenlik ağı" (açık ya da kapalı), yatırım sigortası vb. ile korunan ve korunmayan yatırımcılar / kurumlar alt kümeleri arasındaki

sınırların nasıl ayrılacağı gibi zaten var olan bir problem açığa çıkabilir. Merkez Bankası, sermaye yönetimindeki tüketici korumasını gerçekten kanatları altına almak isteyebilir mi? Uygulamada personel mesaisinin çoğu, bankacılık denetiminde bile tüketici koruma işleri ile geçiyordu. Bir Merkez Bankası gerçekten de sistemik istikrara bağlı konuların sınırlı olduğu ve tüketici korumasının çok büyük bir önem taşıdığı bir yerde, işletimsel sermayesini finansal pazarlarla ve kurumlarla ilgilenmeye sunmayı isteyebilir miydi? Böylece eğer verimlilik finansal denetimin birleşmesi anlamına geliyorsa bu, Merkez Bankasının dışında bütünleşmiş bir kurulun yer aldığını belirtiyordu (kusursuz bir açıklama için Briault 1999 a bakınız).

Ancak böyle bir birleşme gerekli miydi? Alternatif bir öneri, denetimin yapısını örneğin bankacılık, sigortacılık ve sermaye yönetimi gibi piyasa işlevi ile değil, denetimin amacı ile ayırmak yönündeydi. Buradaki öneri, denetimin bir yandan sistemik istikrarlılık (tam denetim) diğer yandan da tüketici koruması (iş denetimi yönetimi) olmak üzere iki amaç etrafında organize olabileceğidir; bu öneri, öncelikle Birleşik Krallık'ta Michael Taylor'un (1995, 1996) çalışmasında desteklenen İkiz Uçlar önerisiydi. Tüketici korumasıyla görevlendirilen denetim kurulu doğal olarak bazı alanlarda, piyasalarda ve derneklerde öncülüğü alacaktı. Bununla birlikte, sistemik istikrar için yetkiyle görevlendirilen kurul, ödemeler sistemi ve bankacılık ve belki de diğer finansal piyasaların kimi yönleriyle ilgilenmede öncülüğü alacaktı. Böyle olsa bile bazı önemli boşluklar kalabilecekti. İkiz Uçlar anlayışının Avustralya ve Birleşik Krallık gibi daha fazla birleşmiş sistemlerde benimsenen izleri vardır. Merkez Bankası çoğunlukla ödemeler mekanizmasını izleme hakimiyetini devam ettirir ve bu potansiyel olarak yükselen sistemik meselelerin denetim cephelerinde daha yakın bir alakaya sahip olur. Yine de İkiz Uçlar anlayışı, şu ana kadar Birleşik Devletlerin sisteminin, sistemik denge deneticisine yakınlaşan (tam denetim) FRB

ve iş yönetimini üstlenen SEC ile kendisine bir parça yaklaşacak biçimde değişmiş olmasına rağmen uygulamada destek bulamamıştır.

Bunun neden böyle olduğu en azından bana göre açık değildir. Şüphesiz ilgili bu iki kurum arasında anlaşmazlıklar için meydan olmuş olabilirdi ve iki grup deneticilerle ilgilenmek, denetlenen kişiler için maliyeti yükseltecekti. Diğer yandan her bir kurula tek bir amaçla yaklaşmak liyakatli olabilirdi. Bazılarının kaygısı tüketici korumasının personelin iş yükünün büyük bir kısmını kaplayacağı idi. Öyleyse reel gelirlerde ve uzun vadede ulusal refahta büyük etkilere sahip olan sistemik istikrarı sürdürme gereksinimleri, müşteri korumaya konsantre olan bir kültüre karşı ikinci derecede rol oynayabilir mi? Pauli (2000) bu duruma, yatırımcı koruması ve sistemik istikrar arasındaki gibi farklı odaklanmanın ayrı kurullar arasında bölünen bu iki işlev için temel sorumlulukları alma konusunda iyi tartışmaların olduğunu bu şekilde telaffuz edildiği yorumunu yapmaktadır.^{xiv}

Eğer İkiz Uçlar anlayışı benimsenseydi ve eğer sistemik istikrar deneticileri grubu, Merkez Bankasının şemsiyesi altında tutulmasaydı bu çok garip bir şey olurdu. Aslında birleştirilmiş sisteme geçmenin bir sebebi denetimsel sorumlulukların tümünü Merkez Bankasından almak olmuştur. Sebepler kısaca açıklanacaktır.

Yine de uygulamada (a) geniş bir kapsamda bir "sistemik istikrar" düzenleyicisi ve "tüketici koruma" düzenleyicisi, büyük bir bankanın denetimini de aynı şekilde ele almalı ve (b)FSA ve onun çeşitli yasal hedefleri ile, tek bir düzenleyicinin (deneticinin) bir takım hedeflerini neden birleştiremeyeceğini ve neden buna göre düzenleyici yaklaşımına ince bir ayar yapamayacağını bir sebebi yoktur.^{xv}

Sistemik istikrar ve tüketici koruma konuları arasındaki oldukça farklı bir ayırım, bu aynı konulara doğru olan tavan-taban (makro) ve

aşağı-yukarı (mikro) yaklaşımlardır. Çoğu tüketici koruma konuları mikro iken bazı tam denetim, istikrar konuları makrodur. Merkez Bankasında tutulan(örn. Birleşik Krallık ve Avustralya'da) tavan-taban makro ve aşağı-yukarı mikro arasındaki sistemik istikrar yayımlarının bağımsız bir acenta (acentalar) aracılığıyla ayrılmasının anlaşılabilirliği ve yetkinliği güçlendirdiği tartışılabilir.

Örneğin Haziran 2000 Yıllık Raporunda BIS, risk gidermeyle ilgilenen bir mikro-düzeyin toplam seviyede umulmadık ve istenmedik etkilerle karşılaşabileceğiyle ilgilenmiştir.^{xvi} Bu en iyi şekilde Merkez Bankasının tavan-taban raporunu denetiminin aşağı-yukarı yaklaşımıyla ilişkilendirerek açıklanabilir.

2. 2 Uluslararası Sorunlar

İlk olarak sınırlar arasında yok olanların, ticari kurumların yapılan finansal hareketleri kendi ülkeleriyle coğrafi sınırlandırılmalarından dolayı olduklarını da belirtmeliyiz. En büyük bağımsız finansal kuruluşlar şimdi çok uluslu olanlardır. Böyle çok uluslu ticari faaliyetler ve ulusal yasalarındaki düzenleyici ve denetleyicilerin eksik olmayan itimatları arasındaki zıtlık (denetimin kanuna bağlı olması ve kanun yapmanın da bağımsız devletin alanında olmasından dolayı) birçok gerginlik üretir, örnek için G30 bildirisindeki Global kurumlar, Ulusal denetim ve Sistemik Risk'e bakınız (1997).

Buraya kadar büyük bankaların çoğunun herhangi başka bir ülkede bir merkeze ve konsolide edilmiş bir denetim gözetim yerine sahip olmasından dolayı bu yabancı bankalar tarafından domine edilen (daha küçük) ülkelerin bankacılık denetimine oldukça gevşek bir açıdan bakması anlamına geliyordu. (örn. Yeni Zelanda) Ancak böyle olası bir gevşeme iç yapı ne olursa olsun yine de ortaya çıkabilir. Böyle çok uluslu bir ticari etkinlik düzenleyiciler ve denetimler arasında çapraz ülke işbirliğinde daha güçlü bir yer edinir, örneğin bir Merkez Bankasının

başarısızlığında finansal desteği kim sağlar ve mali kaybı kim üstlenir? Merkez Bankaları BIS'in güvenli kurumlarının teşvikleri ve işbirlikçi yaklaşımlarından dolayı ünlendiler. Fakat bu konulardaki uluslararası işbirliği ancak eğer her ülke (kendi Merkez Bankasından ve bağımsız denetim kurulundan) Basel denetici konferanslarına iki denetici gönderirse zarar görmeyebilir.^{xvii}

Büyük bankaların ve diğer finansal mevcudiyetlerin çok uluslu çalışmalarının bazen, yerli Merkez Bankalarının kendi ülkelerindeki makro-ekonomik mali politikayı kontrol etme kabiliyetlerini azalttıkları belirtilmiştir. Ama Merkez Bankası dalgalı kur rejimini sürdürürse, kendi kısa vadeli faiz oranları ve büyüme oranı, iş dünyasının global yayılımından zarar görmezler. Merkez Bankası mali istikrar ve bununla birlikte uluslararası ticari mevcudiyetlerin alanında, kendi finansal şirketlerinin ezici bir üstünlükle ulusal olduğu gibi finansal istikrara olan yakın ilgisini sürdürecektir.

Durumun önemi eğer Merkez Bankası dalgalı kur rejiminden sabit kur rejimine dönerse değişir. Sabitliğin kapsamı Avrupa Bölgesindeki dolarizasyon nedeni ile Panama'da ve şimdi Ekvator'da olduğu gibi geri dönülemez bir kur oranından, Arjantin, Bulgaristan, Estonya ve Hong Kong'da olduğu gibi bir Para Yönetimi Rejimine kadar çeşitli olabilir. Her durumda Merkez Bankası makro-ekonomik mali politikasını kontrol etme gücünü kaybeder. Bu husus her iki yolu da anlatır. Bir taraftan eğer Merkez Bankaları makro-ekonomik rollerini kaybetmelilerse, görevleri ne olacak ve diğer yetkilerine özellikle de denetime sahip olmayacaklarsa, var olmalarının ne anlamı kalır? Aslında radikal biri denetim fonksiyonu olmadan sadece tarihi (ve pahalı) bir eser olarak anılmalarını isteyebilir. Kurumsal var olma kaygıları Merkez Bankalarının makro-ekonomik rollerinden sıyrıldıklarında, özellikle bankacılık denetimi üzere diğer etkinliklerinin de durdurulması yönünde daha etkili tartışmalar neden olacaklar.

Ancak aynı yol ile böyle bağımlı (hegomonik Merkez Bankasına bağımlı, örn. ECB ya da FED) bir durumda Merkez Bankaları kendi kendilerine para yaratma (ve belki de LOLR fonksiyonlarını üstlenmede ancak bu konu NCB ler için ESCB de tartışılmaya devam etmektedir) konusunda daha az beceriye ve finansal istikrarı sürdürmek için de daha az bağımsız güce sahiptirler. Aslında bu tip durumlarda mali yetkililerin müdahale etme kabiliyetleri Merkez Bankasının kendi bilançosuna aldığı kredi kapasitesinden çok Maliye Bakanlığı'nın finansal müdahale için ayırdığı euro/doları kullanılabilir hale getirmeye yönelik mali yeteneklerine bağlıdır. Bu gibi durumlarda LOLR parasal güçten çok mali bir ölçüt olabilir. Böylece Merkez Bankasının rolü meselesi, finansal istikrarın takibinde büyük ölçüde ilgili mali makamlarla olan ilişkisine bağlı olacaktır.

Bununla birlikte büyük finansal araçların çok uluslu kuvertürleri, herhangi bir ülkedeki denetici ve düzenleyicilerin özellikle bu tip araçların kendi merkezlerinin olduğu ülkelerde bu tür bir denetim/düzenlemenin ilgili standartları ve yeterliliği ile ilgili kaygıların olması anlamına gelir. Böyle bir kaygı bu alanlardaki iyi bir yönetimin kural ve prensiplerinin kabul görmesiyle minimize edilebilir. Bu tip yasalar son yıllarda hızla artarak çoğalmışlardır. Yasaların ötesinde minimum standartlarda ya Avrupa Birliği Direktiflerinde olduğu gibi bölgesel düzeyde ya da Basel anlaşmalarında olduğu gibi global olarak uzlaşmalar sağlanabilir. İyi davranışları gösteren yasalar üzerinde uzlaşmak oldukça basittir. İhlalleri izlemek ve yaptırımda bulunmak daha zordur. Ama uluslararası yaptırımlar vardır. Reklam veya "deşifre etme utandırma" önemli bir unsurdur, örneğin Finansal İstikrar Forumu tarafından kullanılan off-shore merkezleri arasındaki denetimin görelî durumunun sınıflandırılması gibi.^{xviii} Reklamın ötesinde araçları finansal piyasaların dışında tutma olasılığı etkili ve oldukça güvenilir potansiyel bir cezadır.

Belki de yaptırımlar kadar zor ve önemli olan bir şey de bankacılık denetimi ve düzenlemesinin başka bir yerde nasıl izleneceği problemidir. Bir ülkedeki finansal krizin diğer ülkelere bulaşıcı etkisi olabilir. Böyle bir uluslararası denetimin biri ya da diğeri ya da BI, IBRD, IMF gibi uluslararası finansal kurumlar ya da belki de ulusal deneticiler heyeti tarafından yapılması konusunda öneriler yapılmıştır.

Bir deneticiye karşı yapılan, ara sıra duyulan bir itiraz, bunun denetim metotları arasındaki rekabeti önlemesi yönündedir. (Greenspan, 1994) ve Yönetim Kurulu'ndan gelen (1994) nota tek bir mikro-düzenleyicinin makro-ekonomik yetkileri olmadan yeniliklere ve risk almaya daha yakın olacağını belirtti. Ancak bir çok ülkede normalde göz önünde tutulan denetim şekilleri yine de çeşitli deneticileri kendi sorumluluk alanlarında tekeli bırakabilirler. Daha da ötesi bütün daha küçük açık ekonomilerde ABD^{xix} ve belki de Japonya hariç hemen hemen her yerde denetim prosedürlerine uygun olarak, bu konuyla ilgili rekabet evrenseldir. Hatta, bu düzenlenen faaliyetlerin başka bir ülke/finansal merkeze taşınmasının kanıtı ve tehdidi ile bir noktaya kadar ölçülebilir. Bu görüşe göre, buraya kadar olmamakla birlikte resmi düzenleme ve denetim prosedürlerinin uluslararası uyumunu ortaya çıkarma eğilimi yarardan çok denetim çalışmalarındaki rekabete karşı tehlikeli bir tehdit olarak görülebilir.

2. 3 Güç Dengesi

Daha önce belirtildiği gibi ödemeler ve bankacılık sisteminin denetimini ikincil bir Merkez Bankasına bırakmanın bir sebebi onun Başkanı'nı ve personeli meşgul etmekten başka ne olabilir? Aynı belirtiyile, denetimi bağımsız bir Merkez Bankasından kaldırmanın sebebi, aksi taktirde seçimle göreve gelmemiş bir kurulun çok güçlü olacak olmasıdır. Merkez bankalarına işletimsel özgürlük vermeye yönelik eğilimler,

bankacılık denetimi yetkilerini ayrı bir uzman denetim kuruluna taşıma eğilimiyle aynı zamana denk gelmiştir. Bu çatışma nedensel mi yoksa tesadüfi midir?

Demokratik olarak seçilmiş hükümetler egemendirler. Maliye Bakanı böyle bir egemenlik unsurunun, gücün bağımsız (ve rekabetçi) merkezi olarak görülebileceğinden dolayı bu denli büyük bir gücü başka bir kurula devretmeyi istemesinin (Merkez Bankasına) olanaksız olduğunu söylemektedir. Demokratik bir ülkede böylesine büyük bir gücü seçimle göreve gelmeyen bir kurula teslim etmek doğru karşılanmaz.^{xx} Yine de Avrupa Komisyonu ve onun Başkan'ının doğrudan seçilmediği bir yerde böyle bir tartışmanın Avrupa'da güç durumlar ortaya çıkardığı tartışılabilir.

Bir Parlamento (bağımsız ve seçimle göreve gelmemiş) bir Merkez Bankasına devredilecek güçlerin sınırları olduğunu düşünebilir. Merkez Bankaları arasında denetim sorumluluğu için azaltılmış yetki ile makro mali politikada ki işletimsel özgürlüğü arttıran yetkinin aynı zamana denk gelmesinin alternatif ve belki de daha iyi temellendirilmiş olmasının bir sebebi, iki fonksiyon arasında çıkar çatışmalarının olabileceğidir.

2.4 Çıkar Çatışmaları

Geçmişte ve sonrasında süregelen bir sanı, bir taraftan kur ve fiyat istikrarının başarısının, bir taraftan da finansal istikrarın paralel giden doğal tamamlayıcılar olduklarıydı. Bu yüzden ortaya çıkan anlam bu hedeflerin Merkez Bankası gibi tek bir kurumda müştereken özümsemesiydi. Bu görüş açısına karşı temel görüş, iyi dengelenmiş mali politikayı yönetme becerisini denetim için simultane bir sorumluluğa sahip olmayla çelişkili olarak görenlerden gelir. Çıkarların çatışmasıyla ilgili bu tartışmanın birçok boyutu vardır.

İlki ve en basiti idari zamanın sınırlı olmasıdır. Denetim konuları zaman alıcıdır ve bir finansal kriz döneminde dikkati tamamen başka yöne çeker. Makro-mali politika üzerindeki kararlar, eğer mali politika için işletimsel yetkisi varsa, yöneticinin buna konsantre olması için yeterince önemlidirler. Mali kararlar ya da denetim kararları gibi her iş önemli ve ayrılabilir; tek birine odaklanma her birinin daha iyi yapılacağı anlamına gelir. Tamamlayıcılar konsültasyon ve işbirliği ile ele alınabilirler.

Çelişkilerin ötesinde bu tartışmanın başka bir boyutu da denetimin, her deneticinin şöhretini sonlandırması oldukça muhtemel nankör bir iş olmasıdır. Mali işlerin akademik analizi beklentileri etkilemenin önemini ve Merkez Bankası avukatları da kredibilitenin önemini vurgulamaktadırlar. Makro-mali politikaların hedefleri enflasyon hedefleri için ölçülebilir objektiflere göre gerçekleşmektedir. Bu, böyle bir politikanın başarı/başarısızlığının oldukça açık olduğu anlamına gelir. Böyle bir ölçüm ve saydamlık denetim konusunda çok daha zordur. Denetim öncelikle sistemik değişkenlik, finansal başarısızlıklar ve yapılan yolsuzlukların önlenmesiyle ilgilenir. Bir denetleyicinin umabileceği tek şey talihsiz, istenmeyen bir şeyin olmamasıdır. Denetici sadece ya kısıtlayıcı veya zoraki bir düzenlemeye sinirlendiğinde ya da finansal kurumun batması veya müşterinin kandırılması durumunda dikkate alınır. Eğer bağımsız bir Merkez Bankası kredibilite ve iyi bir isim yapma ihtiyacını hissederse o zaman bankacılık denetimi için eşzamanlı yetki ile bağ kurması tavsiye edilmez.^{xxi} Ayrılık finansal denetim otoritesi tarafından daha fazla sıradan denetim faaliyetlerinin başarısızlığının parçalarını toplama-ya gelen görkemli bir kurumun (Merkez Bankası) etkilenmesine sebep olabilir. İdari dikkat sapmalarından ve başarısızlıkları (ve başarıları da çoğunlukla ticari gizlilik içerisinde perdelenen) kesin olan bir kurumla ortaklık tehlikesinden ortaya çıkan anlaşmazlıkların ötesinde, denetim

meselelerinin özümsemesinin, daha kötü ve yanlış mali kararlara sebep olacağı konusunda güçlü bir suçlama vardır.

Bu bazı ekonomistlerin pek üzerinde durmadığı ancak benim de çok ilginç bulduğum bir tartışmadır.^{xxii} Bunun için Bruni (1997) özellikle Bölüm 3 sayfa 350-4 e ve Briault münakaşası yorumlarına bakınız. Amerika'daki The Shadow Finansal Denetim Komitesi bu tip anlaşmazlıkların uygun fırsatlarda ortaya çıktığına inanırlar.

Aslında Komitenin görüşüne göre Fed in hem mali politika hem de bankaların ve banka holding şirketlerin tam denetimi için tam yetkiye sahip olmaması gereklidir.

Bazen Fed in hem içerde hem de uluslararası finans pazarlarında bankacılık organizasyonlarının deneticisi olarak istikrarın destekleyici rolünü sürdürmesi kalıtsal açık bir çıkar çatışmasına sebep olur. Bu yıl, geçmiş yıllarda olduğu gibi Fed hem banka standartlarındaki gevşemeden şikayetçi oldu hem de bankaları finansal zorluklar yaşayan yabancı ülkelere kredi verme konusunda cesaretlendirdi. Bu açıklamanın meşruluğu kolaylıkla değerlendirilemez.

İddia bu anlaşmazlığın özellikle daha kısıtlayıcı mali politikanın izlenmesinin gerektiği dönemlerde büyük bankaların sermaye sıkıntısında ve zayıf olduklarında daha belirgin olduğudur.^{xxiii} Fed in bu sebepten dolayı sıkılaştırmayı gereğinden çok geciktirdiği tartışılmıştır.

Tarihi kanıtlar finansal istikrarsızlıkların ve en önemlisi de bankalar arasında devam eden başarısızlıkların özellikle mali politikaları çok sıkı olan ülkelerde daha çok görüldüğünü göstermişlerdir, örneğin 1991 den beri Japonya'da ve 1930-1939 yılları arasında ABD'de olduğu gibi. Mali toplamlardaki gerilemeler bazen banka başarısızlıklarında ortaya çıkar. Buna karşın hızlı kredi yayılımı, makro-mali politika ve bireysel bankaların mikro düzeyde denetim işleri için

eşzamanlı bir tehlike sinyalidir. Deneticilerin mikro meseleleri ve otoritelerin makro meseleleri için birbirleriyle çatışmak yerine birbirlerini tamamlamaları doğal görülebilir. Böyle bir çatışmanın olabileceği bir durum ise mali yetkililerin en büyük sorunu olan döviz kuru gibi dış hedeflerdir. 1992-93 de ve 1997-98 Asya krizinde ERM yi tutturmak için yapılan girişimlerde görüldüğü gibi faiz oranının döviz kurunun sürdürülmesinin başarısı için gerekli olduğunun sanılması finansal istikrarı tehlikeye sokabilir. Belki de dahili ve harici hedefler arasındaki bu çatışma, Merkez Bankasının bu tip denetim yetkileri ile kendisine iç hususlarda daha büyük bir önem verme niyetiyle doğrudan müdahalesinden de etkilenebilir. Ancak bu ille de böylesine kötü bir sonuç mu olur?

Potansiyel faiz anlaşmazlıklarıyla ilgili bu tartışma çok uzun bir süredir ortadadır ve ben bunu hiç ikna edici bulmadım. Ancak sınırları olmayan bir dünyada ya finansal hareketlerin farklı çeşitleri ya da ülkeler arasında nasıl etkili bir denetim yapılacağı ve diğer bağımsız bir Merkez Bankasının aşırı güce sahip olması hakkındaki kaygılar, denetimin Merkez Bankası dışında ayrı birleşik bir kuruma taşınması fikri son yıllarda daha güçlü ve ikna edici olmuştur.

3 Birleşme Tartışmaları

3. 1 Sistemik Risk Komite Tarafından Çözülebilir mi?

Bankacılık sistemi rezervlerinin Merkez Bankasında merkezileştirilmelerinden dolayı (bankacılık sisteminin rekabetçi oluşumu için Laidler 1988'e bakınız) kendilerini likidite problemleriyle karşı karşıya bulan ticaret bankaları destek için Merkez Bankasına gittiler.^{xxiv} Zaman baskısı altında ve geçici bir likidite sıkıntısının kalıcı bir çözümsüzlükle çözülmesi gibi isteklerle ilgilenen Merkez Bankası bir taraftan manevi risklerin tehlikelerini, diğer taraftan da bunlar yüzünden oluşacak sistemik istikrarsızlığını değerlendirmelidir.

Hepimizin manevi tehlike ve sistemik istikrarsızlık gibi iki gücün olası tekrar oranı ve şiddeti ile ilgili öncelikli yargılarımız vardır. Manevi tehlikeyi sürekli mevcut olan ciddi bir tehdit olarak gören ve sistemik istikrarsızlığın öneminden ve hüküm sürmesinden kuşkulananlar (Benston ve Kaufman 1995; Schwartz 1995; G. Kaufman 1996) örneğin cezai hükümler koyarak LOLR hareketlerini şiddetle sınırlamaya çaba gösterebilirler. Aslında, mevduat sigortasının sebep olduğu çarpıklıklar olmasa, bankacılık sisteminin özel bir kamu sektörü gözetimine ihtiyacı olmadığını düşünenler vardır. Merkez Bankasının hemen hemen bütün ülkelerde LOLR fonksiyonu vardır ve bu yüzden bankacılık ve ödeme sistemlerinin sürdürüldüğü bankaları denetleme sorumluluğu ile görevlidir. Eğer yeteri kadar iyi bilgiye sahip olmasa bu fonksiyonları nasıl lâyıkıyla yerine getirebilir? Deneticileri Merkez Bankasının şemsiyesi altına yerleştirmek bilgi akışını en iyi şekilde arttırmaz mı?

Muhtemelen bu sorunun cevabı "Evet" tir, ama bu basit bir şekilde, banka deneticilerinin Merkez Bankasından ayrıldıklarında ne kadar bilgi akışı kaybı olacağı gibi daha zor bir konuya sırayı getirir. Ayrılmanın serbest bilgi akışında çekişmelere ve engellere sebep olduğu ile ilgili çeşitli ülkelerde anekdotlar vardır. Ancak bunu test etmek ya da ölçmek olağanüstü zordur. Daha da ötesi yeni birleşmiş denetim kurullarının işlerinin ilk birkaç yıllarındaki davranışları daha uzun vadeli çalışma metodlarının kesin bir göstergesi olmayabilir.

Ayrılma Merkez Bankası Yöneticisinin bağımsız Bölümlere birlikte emretmesinin zorlaşmasından dolayı kişisel hatalar sebebiyle bilgi akışının daha fazla riskte olması anlamına gelir. İç kontrol mekanizmaları Memorandum of Understanding'e (Uzlaşma Notası) (MOU) ve iç mitingler de uluslararası mitinglere bağımlı olurlar.

Bir zamanlar finansal krizlerin ele alınması Merkez Bankasında yapılırdı. Ancak Merkez Bankası büyük kurtarıları üzerine almak için

kaynaklara ya da sermaye üssüne hiç sahip olmadı. Bu yüzden kriz yönetiminde Merkez Bankası finansal destek ve diğer yardımlar için ülkenin diğer özel sektör bankacılık sistemine dönerdi. Ulusal finans sistemlerinin kartelleşmiş oligopolistik korunan özelliğinden dolayı yerli bankaların bu tip isteklere razı olmak için hem güçleri hem de istekleri vardı. Yine de böyle bir durum Birleşik Krallık için (Barings 1890, Fringe Bank Krizi 1974-5) diğer ülkelerden daha temsilci olabilir.

Daha önceki bölümde de bahsedilen çok uluslu rekabetçi sistemin gelişiyile Merkez Bankasının özel bankacılık sektöründen (finansal) destek isteme imkanı zorlaşmış ve neredeyse imkansız bir hale gelmiştir. Çok uluslu bankalar, merkez ülke güçlerinin hissedarları, deneticileri ya da kendi iç kanunlarının bu bankaları başka bir ülkedeki koordineli kurtarma çalışmalarına katılmaları için sermayelerini riske etmelerini önlediklerini iddia edeceklerdir. Eğer çok uluslu bankalar oynamayacaklarsa rekabet yurt içi merkezli bankaların da böyle yapmalarını engelleyecektir.

Bu, bugüne kadar olduğu ve bundan sonra da böyle olacağı gibi Merkez Bankalarını bütün (ancak en küçük) başarısızlık ve krizleri bile bankacılık sistemi içinde ele almak adına (vergi mükelleflerinin) fon için kendi Maliye Bakanlıklarına dönmeye zorlayacaktır. Böylece kriz yönetimi en azından birçok ülkede Merkez Bankasının kendi içinde ele alması açısından kapasitesinin daha ötesine gitmiştir. Yöneticinin, Bakanı Merkez Bankasının krizi çözmek için nasıl çabaladığı hakkında bilgilendirdiği günler tarih olmuştur.^{xxv}

Bu yüzden kriz yönetimi Merkez Bankaları ve Maliye Bakanlıkları arasında anlaşma, birlikte değerlendirme ve ortak işbirliğini kapsar. Eğer öyleyse, Komite'nin uzman bir denetici, Merkez Bankası ve Maliye Bakanı'ndan oluşan bir üçlü olması çok fark eder mi?^{xxvi} Maliye Bakanlarının çokluğu, Merkez Bankalarının federal Avrupa Sistemi ve ulusal denetim kurullarının çeşitliliği

ile Avrupa Bölgesi'ndeki olası komite yapısı daha da karmaşık bir hal alır. (Lois 1995; Goodhart 2000'e bakınız) Finansal krizlerin ele alınması için bulunan idari mekanizmalar, giderek karmaşık olmaktadır. Bu fark eder mi? Finansal krizleri Komite tarafından ele almak mümkün müdür? Bu tip organizasyonel sorunlardan dolayı finansal krizlerin çözümünde (Japonya'daki gibi) ne kadar problem yaşanmıştır?

Bu yönde planlanan bir olasılığa, İngiltere Bankası, FSA ve Hazine arasında anlaşılabilir bir yatırım yapma isteksizliği olmasına rağmen Hazinesin görelî tecrübesizliğiyle böyle bir krizde karar alması bunun gelecek için en azından potansiyel (hem lojistik hem de substantif olarak) ve önemli bir kaynak olduğunu kanıtlar.

Böyle organizasyonel problemler olsa da, doğru, hızlı ve kararlı hareketleri durduran engeller bankacılık denetiminin Merkez Bankasından ayrılmasından başka faktörlerden dolayı da ortaya çıkabilir (politikacıların herhangi bir sebep için kamuoyu oluşturma istekleri gibi).

3. 2 Para Politikası Yönetimi ve Bilgisi

Para politikasının aktarma mekanizması Merkez Bankasının enstrümanlarının değişmesinin etkileri sayesinde (örn. kısa vadeli faiz oranları gibi) en sonunda bankacılık sistemi arasında dolaşan nominal gelirleri ve enflasyonu etkiler. Ticaret bankalarının faiz oranlarında ve rezerv kullanılabilirliğindeki değişikliklere kendi karar mekanizmalarında kredi yaratmada ve borç vermede nasıl bir tepkide bulunacaklarını anlamak para-makro politikası kararını ilk sıraya almada çok önemli olabilir. ^{xxvii}

Normal şartlar altında ticaret bankaları kayda değer kârlar kazanırken ve yeterli derecede sermayeye sahipken aktarma mekanizmasındaki banka aracılığının etkisi ile ilgili kaygılar kural olarak, ücret/maliyet baskısı, üretim boşluğu, talep

baskıları vb. gibi enflasyon baskıları ile ilgili diğer meselelerde ikinci derecede rol oynayacaklar. (para ve kredi toplamalarının büyüme oranlarının değerli bilgi değişkenleri olsalar bile)

Yine de ve özellikle bankacılık sisteminin kırılğan olduğu ülkelerde denetim bilgilerinden gelen direkt sonuçların ekonomik tahminleri ve analizleri geliştirdiğine dair belgeler vardır^{xxviii}. Bankacılık sistemi ne kadar güç duruma düşerse doğru makro kararlara ulaşmak için bu tip mikro denetim bilgileri de o kadar önemli olurlar. ^{xxix}

Mikro düzey denetim bilgilerinin, elbette finansal istikrarsızlık dönemlerinde makro düzey mali kararlar için değerli oldukları durumu yeni ve tartışılır olmamalıdır. Ancak, bankacılık denetiminin Merkez Bankasından bağımsız birleşik bir kuruma fiziksel ayrılışıyla ne kadar bilginin kaybolacağı veya bozulacağı sorusu ortada kalır. Bu soru cevaplanabilir mi? Eğer öyleyse bunu kim nasıl cevaplayabilir?

Bağımsız bir denetim kurulunun sorguda olan bir Merkez Bankasına çekinmeden bilgi sağlama istekliliği belki de olmayabilir^{xxx}, ancak daha çok Merkez Bankasının içinde ya da Merkez Bankasından ayrı olmasına bağılı olarak bir denetim kurulunun kendi kendisine elde ettiği bilgiye sıcak bakar. Müşteri koruma konularında çalışan birleşik bir denetim yetkilisinin büyük çabalarıyla ve özellikle avukatlardan gelen profesyonel beceriyle (Merkez Bankasının sistemik istikrar üzerinde durmasının yerine) bankacılık deneticileri, birleşik bir denetici aracılığında daha geniş makro konuları gözden kaçırmaları mı? Bu denetim yetkilisinin, Merkez Bankasının istediği gibi böyle bir bilgiyi sağlamada işbirlikçi olma konusunda başarısız olacağını göstermek için değildir. Hatta ayrılmanın şoku Merkez Bankasını, hangi mikro düzey bilgilerin gerçekten gerektiği konusunda daha dikkatli ve özenli düşünmeye zorlar. Ayrılmadan dolayı yetkilerin tahsisi ve detayıyla ilgili daha fazla kaygı ortaya çıkabilir. Avustralya olayında benzer durumlar duyulmuştur.

Yine, büyük finansal işletme olayında Merkez Bankası (ve Maliye Bakanlığı) bilgiye tek bir finansal hizmet denetleyicisinin entegrasyonu ile oluşmuş bir bütün olarak grup konumunda işletmenin birçok denetleyici tarafından izlendiği bir ortamdan daha iyi ve daha hızlı bir erişim sağlayabilir (bu denetleyicilerin biri Merkez Bankasında konumlanmış olsa bile).

xxx

Peki, öncelikler ne olacaktı? Ve denetici beklenen sistemik zorlukların erken uyarı sinyallerini yakalayabilir miydi? Eğer Merkez Bankası kendi bilgi sisteminden mahrum bırakılırsa herhangi bir problem çıkana kadar bağımsız işletmeden ne çeşit bir bilgi isteneceği gerçekten bilinecek mi? Ve o zaman çok geç olabilir. Ya da bu tip kaygılar tamamen hayal ürünü mü? Ferguson (Op. cit. :300) bu konuları canlı bir biçimde ortaya koyuyor:

Her zaman finansal krizleri yönetmeye hazır olması gereken bir Merkez Bankası kurumsal düzeyde finansal piyasaların ve kurumların sadece nasıl işlediklerini değil aynı zamanda nasıl değiştiklerini ve nasıl yönetildiklerini de bilmelidir. Şunu da eklemeliyim ki böyle bir Merkez Bankası yönetim kararlarını kimlerin verdiğini ve onların kontrol ve yönetim istihbarat sistemlerinin nasıl çalıştığını da bilmelidir. Bu sonuca ulaşmak için bütün kurumları denetlememize gerek yoktur. Ancak yeterli sayı ile çeşitli ölçekteki kurumların gerilime ne tepki verdiklerini bilmek için doğrudan ilgilenmeliyiz. Bu tip bir bilgiye ve tecrübeye sahip olmayan personelle ve diğer Merkez Bankalarıyla uluslararası bir bağlantı olmadan yapılacak bir kriz yönetimi düşünülmemelidir.

Bankalarla ilgili düzenli denetim bağlantısını kaybeden bir Merkez Bankasının verilen bir bilgiyi tam anlamıyla yorumlama yeteneğinin azalması azalmayacağı sorusu da vardır. Fed, bu tip büyük sistemik bankalarla (örneğin onları denetleyerek) tamamen etkili bir kriz yöneticisi olarak kalmak için ilişki içinde olmaları gerektiğini savunmuştur. Denetim yetkileri olmayan Merkez Bankalarının denetim bilgilerini

lâyıkıyla yorumlama kapasitelerini kaybetmeleri önerisine sevecen bakacakları konusunda şüpheliyim. Bu alanda çok sık görüldüğü gibi gözetici, iştirakçilerin ne olursa olsun mevcut statüko lehinde olma imkanlarından rahatsızdırlar.

3. 3 Ödeme Sistemi

Bankacılık sistemindeki sistemik istikrarı sürdürme ve makro mali fiyat dengesi sorumluluğunun yanında, (ve daha açık finansal sistemde daha az büyüme) Merkez Bankaları, ekonomideki çeşitli ödeme sistemlerinin düzgün çalışmalarını sağlama yetkisine de sahiptirler. Örneğin Mastrik Anlaşmasında ECB (madde 105. 2) "ödeme sistemlerinin düzgün işlenmesini sağlama" vazifesi ile görevlendirildi. Bazen bunları kendileri işletirler (örn. Fedwire, Target) bazen de sadece iştirakçidirler. Her durumda engelsiz ve stopajsız işlettiklerini görmek için doğrudan bir ilgiye sahiptirler. Böyle bir merkezi altyapı sisteminin kapanması ya da çökmesi yıkıcı olur.

Merkez Bankaları eğer diğer iştirakçilerin finansal kapasitesinde mikro-düzey doğrudan bilgi erişimine sahip olamazsa ödeme sistemleri için nereye kadar sorumluluk kabul edebilir? RTGS (Gerçek Zamanlı Brüt Ödeme Sistemleri) nin, Lamafalussy net ödeme sistemindeki kurallarının ve PvP (ödemeye karşı ödeme) ve PvD (teslimata karşı ödeme) sistemlerinin benimsenmesi gibi yapısal değişiklikler bu sistemlerdeki riski azaltmaya hizmet edebilirler ve de etmişlerdir.

Böyle olsa bile en azından böyle birkaç sistemde bazı riskler kalacaktır. Bu riski değerlendirmek için bilgiye ihtiyaç duyulacaktır. Yine Merkez Bankasının mikro-düzey riskte kendi bilgi kaynaklarına doğrudan ihtiyaç mı duyduğu yoksa bağımsız bir denetim acentesine doğru ve zamanında bilgi ulaştırma konusunda güvenebilir mi sorusu ortada kalmaktadır.

Aynı tartışma zıt yönde de devam eder. Eğer ödeme sistemlerini Merkez Bankası kontrol

altında tutarsa bu, bilginin önemini banka deneticilerine çekebilir. Eğer deneticiler Merkez Bankasından ayrılırlarsa, konu ile ilgili bilgiye ulaşmada daha fazla zorlanabilirler. Pauli (2000:19) bu durumu şöyle açıklar:

Tipik olarak problemler ilk etapta bir bankanın ödeme trafiğinde ve o bankanın Merkez Bankasına karşı konumunda ortaya çıkar. Merkez Bankası, bankaların rezervlerini ve ödeme hesaplarını kontrol altında tutarak bireysel bankaların gerçek zamanlı likidite pozisyonlarını otomatikman sürekli bir şekilde izler. Hatta, Merkez Bankası para piyasasında aktif olmayla her bir bankanın öteki piyasa iştirakçisi tarafından nasıl algılandığı konusunda birinci elden bilgi alır.

3. 4 İstihbarat Bilgisi

Başbakan Blair Birleşik Krallığın en önemli üç önceliğinin “Eğitim, Eğitim ve Eğitim” olduğunu söylemiştir. Makro-mali politika için kendi çeşitli yetkilerinin yönetimi, sistemik istikrar ve ödeme sisteminin düzgün çalışmasında Merkez Bankası görevlerini lâyıkıyla yerine getirmek için kendi ülkesindeki önemli bankaların yapısal durumu hakkında uygun mikro-düzey istihbarata ihtiyaç duyar.

Burada bankacılık denetiminin bankacılık sistemi dışındaki bağımsız (birleşik) bir kuruma transferinin, potansiyel olarak böyle bir bilgi akışına zarar verip vermeyeceği sorusu ortaya çıkar. Ancak bu sorunun cevabı “belki” olsa bile, biri, birleşik bir finansal sistemde birleşik bir denetim yetkilisine sahip olmanın verim artışına karşı bu tip bir hususu ve daha önceki bölümde de açıklanan bürokratik güç ve olası çıkar çatışmalarıyla ilgili çeşitli konuları nasıl dengeleyebilir?

Sonuçlar tartışmanın ağırlığının daha gelişmiş ekonomilerde bağımsız birleşik bir denetim kurulunun kabullenilmesi yönünde olduğunu gösterir. Ancak bu aynı denge gelişen ve geçici hükümetleri de içine alır mı? Bu bizim sonraki konumuzdur.

4 Durumlar Gelişen Ülkelerde de Aynı mıdır?

Gelişmiş ve “gelişmekte olan” ülkeler arasında çok açık ayırıcı bir çizgi olmadığı gerçeği ile sınırlandırılması gerekse de yukarıda ki bu sorunun basit cevabı, “hayır” dır. Hatta gelişen ülkeler giderek gelişmiş olmaktadırlar, örneğin finansal işletmelerin varlıkları, aralarında göze çarpan bir değişiklik gösterirler. Bu sonuçla ilk üç bölümde Macaristan ve Güney Afrika için yapılan tartışmalar daha önemli olurlar.

Bu olumsuz cevabın artan önem sırasına göre dört temel sebebi vardır. ^{xxxii} Birincisi ve belki de en önemsizi, yasal sistemin Merkez Bankası ve bankacılık denetimi arasındaki koordinasyonu ve yasal güçlerde boşluk olduğunda MOU’ları, kararları koordine etmede ve/veya bilgi dolaşımını kurumsallaştırmada bir yol olarak kullanma becerisini etkileyebilir. Medeni kanun sistemleri her bir devlet işletmesinin ne yapıp ne yapamayacağını çok ayrıntılı bir şekilde incelerken, örf-adet hukuku sistemleri kurumların değişen ekonomik ve finansal koşullara ayak uydurmalarına izin verme konusunda daha esneklerdir. Birçok gelişen ve geçici hükümetler medeni kanun sistemlerine sahipken, özellikle modern finansal denetimin ön sırasında bulunan gelişmiş ülkeler, örf-adet yasal sistemleri içinde çalışırlar. Yasal sistemler kurumsal kültürü de şekillendirirler ve medeni kanun sistemleri elbette ki işletmeler arası koordinasyonu zorlaştırma eğilimindedirler. Bu, gelişen ve geçici hükümetlerde daha verimsiz kurumsal yapılara sahip olma yönünde bir tartışmadır. Bu konuyu bana özel bir yazışmayla açıklamasından dolayı Ruth Kriyov’a minnettarım.

İkincisi ise gelişmekte olan ve geçici hükümetlerdeki finansal yapı, standart ticaret bankacılığına daha fazla güvenle (diğer fonksiyonların gereksiz gösterişleri olmadan)

gelişmiş ekonomilerden daha az karmaşık olma eğilimindedir. Karmaşıklık ya (i) Merkezi Bankacılık deneticilerini geleneksel sınırların daha ötesine erişmeye, ya (ii) deneticilerin çoğalmalarına (iki veya daha fazla) ya da (iii) Merkez Bankası dışında birleşik bir denetim kuruluna zorlayan etmendir. Bu problem gelişmiş ülkelerde çok katı değildir. Bu tip ülkelerde bağımsız deneticiler bankacılık sistemi, sigorta şirketleri ve belki de Menkul Kıymetler Borsası için fazla anlaşmazlık olmadan bir arada olabilirler. Birleşik bir finansal denetim yetkilisi için verimlilik yönündeki tartışmalar gelişmenin ilk kademelerinde çok güçlü değildir.

Üçüncü neden ise gelişen ülkelerin özellikle bankacılık sisteminin ilk liberalizasyonunun kötü sonucunda sistemik karışıklıklara daha eğilimli olmalarıdır. Bu yüzden bu tip ülkelerdeki bankacılık denetiminin asıl odağı müşteri koruma ve iş yönetimi konularından çok mecburen sistemik istikrar olmuştur. Böylece LOLR operasyonlarını içeren denetim ve mali politika arasındaki bağlantılar gelişmiş ülkelerde olduğunda daha yaygın ve belirgindir.

Ancak gelişen ülkeler konusundaki dördüncü ve en temel fark muhtemelen personel ve deneticilerin statüleriyle ilgilidir. OECD ülkeleri arasında bu konunun tartışılmasındaki en önemli mesele bankacılık denetiminin Merkez Bankasından ayrılmasının bilgi akışını karşıt olarak etkileyip etkilemeyeceğidir. Burada bile birleşik finansal bir yetkilinin ilgi odağının sistemik istikrardan çok müşteri korumasına dönebilir mi ve ekonomistlerle karşılaştırıldığında beceri merkezlerinin avukatlarına doğru dönüp dönemeyeceği sorusuna kulak verilmiştir. Aksi takdirde gelişmiş ülkelerde bankacılık denetiminin organizasyon yapısının kalifiye eleman tutmak için gerekli toplam finansman becerisini ya da deneticilerin kendilerinin (örneğin yozlaşmaya direnme becerisi) baskılarından dolayı (ticari ve siyasi) bağımsızlığın etkilenmeyeceği üstü kapalı olarak varsayılmıştır. Bu, organizasyon yapısının

eleman sağlamayı etkilemeyeceği varsayımı birçok gelişen ülkede yapılamaz.

Gelişen ülkelerdeki Merkez Bankaları, siyasi ve ticari baskılardan gelen daha fazla bağımsızlığa sahip olmaya diğer birçok organizasyondan daha istekli ve aynı zamanda daha iyi finanse edilmeye de eğilimlidir. Bu büyük bir ölçüde hükümetlerin, Merkez Bankalarının uluslararası finansal ilişkilerde uzman eksperler olarak kendi taraflarında hareket etmeleri ihtiyaçlarındandır. Eğer bu tip merkez bankacıları hem eksper hem de bağımsız tavsiye kaynağı sağlayabilecek olmasalar böyle bir bağlamda özellikle oldukça sık yapılan toplantılarda güvenilir ve etkili olamazlardı. Merkez Bankalarının gayri resmi dernekleri nüfuz sahiptirler. Yine yerel hükümetin finansal istikrarsızlığı önleme becerisi, kısmen Merkez Bankasının ve Başkanının ekspertizine bağımsızlığına ve güvenilirliğine bağlıdır. Daha da ötesi senyöriajın ilk alıcısı olarak bazen zor zamanlarda hükümet fonlamasının en güvenilir kaynağı olan Merkez Bankası gelişen ülkelerde yeterli fonlamayı sürdürmek için oldukça iyi konumlanmışlardır.

Bu yüzden Merkez Bankası stoğun az olabileceği ülkelerde tatmin edici düzeylerde fonlama, ekspertiz ve bağımsızlık sağlayan bir kurumdur.^{xxxiii} Eğer bankacılık deneticileri Merkez Bankasının şemsiyesi altında toplanırlarsa daha iyi ve bağımsız personel olmaları muhtemeldir. Bu tip meselelerin dramatik halleri son kitabında Ruth Kriyov tarafından ele alınmıştır. Çöküş:1994 Venezüella Bankacılık Krizi: İzin verin size 1. Bölümden Venezüella ile ilgili üç örnek vereyim.

Birinci olarak Merkez Bankası dışında deneticilere siyasi müdahale olacak.

Bütün finansal sektör denetleme yetkilileri maliye bakanına rapor verdiler. Başbakan tarafından atanan bakan bankaların nasıl ele alınmasına karar vermede harika bir kişisel güce sahipti. Ona rapor veren bankaların müfettişi denetlenen ve onaylanan bankaların düzenleme

sorumlusuydu. Ama yine de zayıf finansal kurumlara müdahale etme, yenilerinin kurulmasına izin verme ve bankanın sermaye tabanındaki değişimleri onaylama gibi kilit fonksiyon güçlerinden yoksundu. Müfettiş finansal bir kurumun satışına, birleşmesine veya feshine izin vermeye ya da işletme lisansını askıya alma ya da iptal etme yetkisine sahip değildi. Bu alandaki kontrole ve yüksek ihtiyari güçlere maliye bakanı sahipti. Bu bir bankanın var olmasının doğrudan bakanın iradesine bağlı olması anlamına geliyordu. Bu yüzden en önemli kurallar politik esasta uygulanabilirdi. (2000:24)

İkincisi, Merkez Bankası dışında daha büyük olasılıkla bozulmalar ve verimsizlik vardır:

Kredi sınıflandırma, varlık değerlendirme, provizyon, gelir hesaplama ve üye partilere kredi verme gibi alanları kapsayan ihtiyatlı normlar ve muhasebe kanunları da yeterli değildi. Bankalar Birliği, dağlar kadar bilgiyle dolmuş, finansal hesapların dikkatli incelenmesini üstlenmiş ve çoğunlukla da karanlıkta kalmıştır. Bankaların uzun süredir var olan, gazetelerde yayınlamama ihtiyacında oldukları aylık bilançoları ve altı aylık gelir tabloları ta tutarsızdı. Bu bildirimler gerçek bilgi sağlamak yerine göz boyayan ve yaratıcı muhasebeyi saptıran şeylerdi. Düzenlemelerin kendilerinin anlamsız olmalarından dolayı, bankacılık denetimi uygulamada etkisiz ve ilgisiz oldu. Buna ilave olarak Bankalar Birliği de bozulmanın izini taşıdı. (Oscar Garcia Mendoza, Cronica involuntaria de una crisis inconclusa(Caracas:Editorial Planeta de Venezüella), sayfa 194). Açıkça ortaya koymak gerekirse denetim, işi kimin yaptığının önemli olmadığı anlamsız bir hale dönüştü. Venezüella'nın finansal kurumlarının itaatleri resmi olarak izlense de, sürekli bir ödeyebilme yetenekleri yoktu. Sonuç olarak banka varlıkları aslında göründükleri gibi değildiler.

Üçüncüsü, Merkez Bankasının dışında banka denetimi için yapılan fonlama yeterli ve uygun değildir:

Hükümetin denetimi gerçekleştirdiği teknolojik, finansal ve personel kaynakları kamu finanslarının bozulmasıyla 1989 da rekor düşüslere ulaşarak azalmışlardır. Ne hükümet ne de yasa koyucular bu durumu umursamadılar. 1994 bankacılık krizi öncesinde Bankalar Birliği neredeyse hiçbir bilgi işlem olanağına sahip değildi.

Bankacılık kanununa göre deneticilerin her bankayı yılda bir kez kapsamlı denetlemeleri gerekiyordu. Ancak müfettişler odasının yıllık bütçesi her bir finansal kurum için 8000 dolara düşmüştü ve bu orta düzey bir memurun yıllık maaşından bile azdı. Denetimler daha çok törensel el sıkışma işlerine dönmüştü. Birçok banka yıllardır denetlenmiyordu. (2000:26)

Bu yüzden Merkez Bankalarının hiç de şaşırtıcı olmayan kararı Merkez Bankaların bankacılık denetiminde rol oynaması oldu. (2000:203) Bunun için üç gereksinim şöyle sıralanabilir.

Kurumsal yapı, istikrarlı para ve sağlam ve güvenli bankacılığa eğer:

- ✚ Siyasi bağımsız kurumlar esasına dayanırsa
- ✚ Mali politika ve bankacılık düzenleme ve denetimi arasında kusursuz bir koordinasyon sağlarsa, ve
- ✚ Görevlilerin sistemik riski önlemede önceden bilgilendirilerek ona göre zamanında ve etkili bir şekilde tepki vermelerini sağlarsa ulaşabilir.

Denetim güçlerini bağımsız bir Merkez Bankasına vermek eğer kamu kuruluşları zayıfsa, farklı kamu sektörleri arasında koordinasyon çok zor ve zahmetli kuruluyorsa veya kalifiye insan kaynakları kıtsa çok avantajlı olabilir. Merkez Bankaları çoğunlukla bir ülkenin en prestijli ve iyi donanımlı kurumlarıdır ve kalifiye personeli tutmak, korumak ve motive etmek için iyi konumdadırlar. (op. cild. :203-4)

Yine de bu sadece tek bir örnektir. Ama 2 Haziran 2000 Cuma günü İngiltere Bankasında Finansal İstikrar üzerine yapılan Merkez Bankası Yöneticileri Sempozyumunda toplantıya katılan yöneticiler, (müzakerenin bir özeti de bu cildin ekinde vardır) aynı örneklerin birçoğu üzerinde durmuşlardır. Bu sonuçla Doğu Karayipler Merkez Bankası Müdürü Bay Venner, orada bulunanların hepsinin (Merkez Bankası hariç) yabancı ve yerel bankalar arasında arabuluculuk yapmak için önyargılı olduklarını, Merkez Bankasının ise denetleme standartlarını sürdürmek için en iyi şekilde konumlandığını kaydetti. Barbados Merkez Bankası Müdürü Dr. Marion Williams "Eğer Merkez Bankası taşları elinde tutacaksa engelleyici önlemler almalı" dedi. Namibya Bankası Müdürü Bay Alweno bu noktayı tekrarladı. Hong Kong'dan Bay Josef Yam, yüksek dereceli işbirliği ve bilgi paylaşımının hayati önemini vurguladı. Bay Hamad Al Sayri ustalık ve becerinin her alana yayılmasının önemli olduğunu söyledi. Birçok benzeri noktalar ele alındı. ^{xxxiv}

Teftişin Schoenmaker ve benim tarafımdan ele alınmalarının amaçlarından biri deneticilerin uzmanlık alanlarına hem organizasyonun yapısal biçimiyle (Merkez Bankasının içinde ya da dışında) hem de gelişim aşamasıyla ışık tutmaktır. Bu tip herhangi bir nitel uygulamanın açık, nicel bir sonuç veri vermeyeceği belirgin değildir. Yine de bir bilgi ve tecrübe birleşimi (kuşkusuz Merkez Bankacılığı prizmasıyla gözlemlenen) gelişen ülkelerdeki bankacılık denetiminin eğer Merkez Bankasının kanatları altına alınırsa daha iyi yapılacağı göstermiştir.

Geçmişte böyle olsalar bile (gelişen ülkelerdeki bankacılık denetiminin Merkez Bankası kalkını altında daha iyi yapıldığı gibi) gelecekte ille de böyle olacak anlamına gelmez. Ulusal denetim organlarının zayıflığı Asya'da olduğu gibi önceki krizlerin sonucunda uluslararası olarak da gündeme geldi. IMF den gelen baskılar gibi uluslararası baskılar iç güçlerle etkileşerek nasıl yapılandıklarına bakılmaksızın

daha iyi fonlanan, daha becerikli ve daha bağımsız denetim kurullarına öncülük edeceklerdir.

Eğer böyleyse yapı, bankacılık yönetimi için önemli bir konu olmaktan çıkabilir. Ama şimdilik tartışmanın yönü az gelişmiş ve geçici hükümetlerde bankacılık denetimini Merkez Bankasının sahasına katmanın daha iyi ve daha güvenli olduğunu gösterir. ^{xxxv}

5. Sonuçlar

Bankacılık denetiminin Merkez Bankasından ayrılarak birleşik finansal denetim kurumuna verilmesi tartışmaları son yıllarda özellikle karmaşık finansal sistemlere sahip gelişmiş ülkelerde giderek güçlenmiştir. Sınırların bulandırılması belirsiz bir finansal sisteme sebep olmuştur; bu yüzden verimlilik birleşik bir finansal deneticinin o sistemi belirlemesi gerekliliğini gösterir. Buna ek olarak uzun süredir devam eden varsayılan çıkar kavgalarıyla ilgili meseleler (işletimsel) ve bağımsız bir Merkez Bankasının artırılan denetim fonksiyonları ile demokratik bağlamda çok fazla güçlü olacağı ile ilgili kaygılar vardır ve sonuç böyle bir değişim için sebeplerin güçlü bir karışımı olmuştur.

Karşı tartışmalar ise Merkez Bankasının çeşitli temel fonksiyonlarını sürdürmek için ihtiyaç duyduğu bilgi üssü, eğer mecliste bankacılık denetiminde doğrudan kontrole sahip olamayacaksa pek iyi olamayacağı yönündeki korkulara dayanır. Bu tip kaygıların nedenlerine verilen bazı örnekler olsa da şu ana kadar oldukça spekülatifler. Neden bilgi dolaşımı firmalar arasında neredeyse aynı kurum içinde özüksendiklerinde olduğu gibi iyi olamaz? Eğer öyleyse birleşik finansal denetim için yukarıda yapılan tartışmalar daha etkili olurlar.

Yine de yukarıdaki Bölüm 4 ün savı, bankacılık denetimi yönetiminin az gelişmiş ülkelerde Merkez Bankasının kanatları altında daha iyi yapılacağına inanmak için daha güçlü nedenlerin olduğudur. İddia ediyorum ki bu tip

ülkelerdeki Merkez Bankasının içindeki deneticilerin daha iyi finanse edilmeleri ve daha bağımsız olmaları ve böylece de daha uzman ve güvenilir olmaları muhtemeldir.

Örnek olaylar, deneyim ve anekdotlar dışında özellikle bu ikinci konuda devam etmemizi sağlayacak yoğun kanıtlar yoktur.

i Teşekkürlerim, yararlı yorumlarından dolayı P.Armendariz, C.Briault, G.Caprio, T.Dubouchet Jackson, G.Kaufman, R.Kriyov, D.Llewellyn, G.Schinosi, D.Schoenmaker, M.Taylor, P.Tucker, D.Walker, W.White ve BIS seminer katılımcılarından.Bütün görüşlerin sorumluluğu ve ortaya çıkan hatalar bana aittir

ii İnanıyorum ki FSA değişen şeylerin, finansal grupların bütünlüştürmüş denetimine daha büyük vurguda bulunarak bir deneticinin verimliliğinden faydalanmasını sağlayacağını kanıtlamaya çalışacak ve daha genel olarak bankaların düzenlenmesini finansal hizmetler endüstrisinin diğer bölümleriyle daha yakından bağlantılı bir temele koyacaktır,bakınız Yeni Milenyum için Yeni Bir Denetleyici,FSA (2000).

iii Schoenmaker ve ben bazı araştırma asistanlarının destekleriyle bu yayımlardaki denetim organlarının teftişini analiz ediyoruz.Maalesef sonuçların gelecekte bir zamana kadar elde edilmesi mümkün değil.

iv Kimlerin gittiğini,kimlerin kaldığını ve nedenlerini gösteren birkaç yıl sürmüş olan bu çalışma ilginç olabilir ama bu bölümün alanı dışındadır.

v Pauli(2000:25) Yasal taahhütler, uygunlu ve güçlü bütüncü bağlar Merkez Bankasının üç ana fonksiyonunun temelini oluştururlar: para temininin kontrolü, yerleşim alanı acentesi ve makro-ihityatlı denetici/ödeme sistemi müdürü. Böylece tümleşik bir bütünü oluştururlar. Yönetimi ciddi bir şekilde engellemeden bu fonksiyonlardan birini atmak mümkün değildir, sonucuna varmıştır.

H.Kaufman'ın aşağıdaki görüşlerine bakınız.

Toplumun finansal refahını garanti altına almayı Merkez Bankasının en öncelikli sorumluluğu olarak gördüğümünden bence bu, finansal denetim ve düzenlemede yakın ilgi gerektirir. Aslında uzun süredir bu alanda sorumluluk paylaşan çeşitli düzenleme acenteleri arasında, finansal sistemin bakış açısını bir bütün olarak tanımlayan tek kurumun Merkez Bankası olduğuna inanıyorum. Bu, Birleşik Devletlerdeki her hangi bir çok yönlü finansal düzenleme ve denetim reformunun yanında temel düzenleme ilkesi olmalıdır.

vi David Llewellyn'in bana hatırlattığı gibi (kişisel mektupla) herkesin yorumlarında dikkatli olması gerekir. Gerçekte

olanlar görüldüklerinden oldukça farklıdır. Merkez Bankası resmîyette sorumlu kurum olmadığı zaman bile denetimde çok önemli bir role sahiptir. Uygulama nadiren resmîyet kadar açık ve nettir.

vii Tuyu ve Zamolloa (1994) ya bakınız.

viii Birkaç Fon yetkilisi bana bizzat yazdılar ve Fonun birleşme için çok istekli olmadığını aksine ülkeden ülkeye yaklaşımını tercih ettiğini söylediler.

ix Japonlar şimdi tek denetleyici kurulu kurmuş olsalar da (Birleşik Krallıktaki FSA ya çok benzer) Japonya Bankası ödeme sisteminde kendisinin benzeri büyük bankaların denetimini üstlenmiştir.

x Bu konuda bu cildin 2.Bölümünde Tablo 2.6'ya bakınız.Ayrıca 2.Bölümde 'Diğer Ülkelerdeki Gelişmeler' le Briault (1999). Yine de diğerleri ayrıma yönündeki momentin o kadar güçlü olmadığını iddia ederler. Bir banka deneticisi bana şunları (kişisel mektupla) yazmıştır:

Bankacılık denetiminin Merkez Bankasından ayrılması yönündeki eğilimini en azından gelişen dünyada abartmış olabilirsiniz. Basel Komitesi üyelerine baktığımızda, Komite kurulduğundan bu yana sadece Birleşik Krallığın bankacılık denetimini Merkez Bankasından ayırdığını görürüz. Merkez Bankasının asıl bankacılık denetimi kurumu olmadığı örneği bazı ülkelerde vardır ama bunlar da çok uzun süreli hazırlıklardır.

xi Freshfields (1999), Taylor (1999) ve Fleming (1999) e bakınız.

xii Meslektaşım Dirk Schoenmaker bana Almanya Reich Bankacılık Kanunu 1934 ve Hollanda Bankacılık Kanunu 1948 gibi bazı Avrupa ülkelerinde bankacılık denetiminin çok önceden başladığını hatırlattı.

xiii Bu bilgi için G.Kaufman'a minnettarım.

xiv Böyle olsa bile düzenleme Rusya'da olduğu gibi sadece bazı kötü şöhretli davalardaki sınırlı başarılarla finansal ve finansal olmayan kurumlar arasındaki sınırları korumayı sürdürmeye çalışmıştır.

xv Ferguson benzer bir şekilde şunları belirtmiştir.

Ama şunu da belirteyim ki bütün finansal kurumlar için tek denetim yetkilisi konusu, denetim ve düzenlemenin uzaması gibi gerçek bir risk taşıyıcıdır çünkü tek bir görevi olan bir kurum hedeflerinin ekonomi üzerindeki etkileri gibi diğer amaçları unuttur veya az dikkat eder.

xvi Clive Briault şunları yazmıştır:

İhtiyatlı kurum denetimi ve yönetimi arasındaki ayırım uygulamada Taylor'un İkiz Uçlar modelindeki gibi düzenli ve basit değildir. Büyük işletmeler olmasalar bile büyük bir çoğunlukta finansal hizmet firmaları onun önerilen Kurulları tarafından denetlenmelidir, çünkü onların işi kurum denetimi yönetimine ihtiyaç duymaktadır. Bu elbette ki hayat sigortası şirketlerini, menkul kıymetler kurumlarını, kurumsal fon yöneticilerini ve tabii ki mevduat alımını yatırım işlerinin

çeşitli biçimleriyle birleştiren birçok bankayı ve yapı kooperatiflerini de kapsar. Bu sırayla (birden fazla denetleyici tarafından denetlenen ve onay verilen kurumlarda) verimsizlikler ve daha önce tartışılan iletişim, işbirliği ve uyum problemleri olasılığını doğurur.

Daha da ötesi tam denetim ve iş yönetimi denetlemesi arasında uygulamada ve kavramsal olarak önemli kesişimler vardır. Her ikisi de bu iki tip düzenlemeye karşı herhangi bir finansal kurumun üst düzeyde yönetimi konusunda yakın ve yasal bir ilgiye sahiptirler. Bu sistem ve denetlemelerin bazılarının detayları aslında ya tam denetim ya da iş yönetimi hususlarına özgü olabilir ama bir çoğu genel olacaktır.

xvii Kamu sektörü sistemik problemlerin riskini değerlendirmek için gelişmeleri ve gelişen analitik prosedürleri incelemeye daha fazla dikkat etmelidir. Aslında bu tip tahminlerin doğal sonucu olarak etki testlerinin kullanılmasında buna önerileceği çok şey vardır. Böylesine önemli bir fonksiyonun havada kalmasını engellemek için bu tür analizlerin öncelikle deneticiler tarafından mı, yoksa (çoğunlukla merkez bankaları) sistemik istikrar için kapsamlı yetkilerle görevlendirilen diğer kurumlarca mı yoksa her ikisi tarafından mı yapılması gerektiği aydınlatılmalıdır. Merkez bankalarını ilgilendiren bir tartışma ise daha çok denetleme topluluğu tarafından takip edilen merkez bankalarının "tavan-taban" ve "dip yukarı" yaklaşımları arasında yararlı bir tümleme olabileceğidir. Tek firma düzeyinde ihtiyatlı davranışı destekleyen tavsiyelerin eğer büyük ölçüdeki birçok firmanın da eş zamanlı olarak davranışlarını bu şekilde değiştirmek zorunda kalması durumunda istenmeyen etkilere sebep olacağı basit ama önemli bir anlayıştır.

Bu çeşit yanlış inanışlar makro-ekonomik literatürde oldukça meşhurdurlar.

xviii Ferguson merkez bankalarının daha uzun süreli ve muhtemelen daha iyi olan uluslararası bağlantılarının aynı zamanda bankacılık denetimini merkez bankalarında tutma konusunda başka bir tartışmaya neden olduğunu bildirmiş ve şunları yazmıştır:

Finans piyasalarının küreselleşmesi herhangi bir mali piyasadaki krizin diğer ulusların piyasaları üzerinde önemli etkileri olması anlamına gelir. Kurumların bu problemleri düzene sokabileceği en iyi yerler dünya ticaret bankalarıdır. (2000:300)

xix Bu tip sınıflandırmalar bazı merkezlerdeki yanlışlığa karşı kanıt gösteremediklerini ve düzeltme fırsatı verilmediklerini düşünen bazı yetkililer arasında kaygı ve öfkeye sebep oldu. Hatta tepkinin şiddeti belgenin etkisine tanıklık ediyordu.

xx Amerika'daki Shadow (Gölge) Finansal Komitesi "Önerilen Federal Bankacılık Komisyonu" üzerine bir demeç yayınladı, 1993 Aralık ve şunları belirtti.

Hükümetin birleşme önerisine karşı potansiyel bir itirazın sebebi bunun uzun vadede bankaların sahip olduğu denetim seçimini sınırlayarak finansal hizmetler müşterilerini zarara

sokabilir. Geçmişte bu seçim çoğunlukla piyasa rekabetini arttırmış ve yenilikleri kolaylaştırmıştır.

Geçmişte bu Komite bu görüşe yenilikçi bakarken, piyasa gelişimi bankacılık endüstrisindeki düzenleme rekabeti ihtiyacını azalttı. Bugün, bankalar ve banka olmayan finansal kurumlar arasındaki şiddetli rekabet, finansal hizmetler müşterilerine finansal yeniliklerden ve rekabetten büyük oranlarda kar etme imkanı sağlamaktadır.

xxi Ancak tek bir mega denetleyiciye geçme, gücü seçimle göreve gelmemiş bir kurumda toplamamış mıdır? Birleşik Krallıkta biri, örneğin Banka'dan FSA ya geçişin, gücün toplanmasını arttırdığı ya da zayıflattığını söyleyebilir mi? Biri tek denetleyici yaratmanın gücün toplanmasını farklı bir yoldan arttırdığını söyleyebilir. Bu görüşlerinden dolayı David Llewellyn'e minnettarım.

xxii Birleşik Krallıkta bazı anlatıcılar bu tartışmaya büyük bir ağırlık vermişlerdir. Onlardan biri bana şunları yazmıştır.

Banka'nın mali istikrarı teşvik etmedeki etkinliğini ve yetkisini daha güvenilir yapma çabası finansal denetim ve müşteri koruma için olan paralel bir yetkinin bunu engellemesiyle bozulmamış ve yıpranmamıştır. Gücün transferinden beri büyük başarısızlık rastlantılarının olmadığı gerçeği önemsizdir. Bazı düzeylerdeki kimi başarısızlıkların riski oldukça yüksektir ve buna örnek vermek için birinin 1980'lerin sonundaki JMB olayından sonra para politikası konularında Banka'nın itibarına nasıl zarar verdiğini hatırlaması yeterlidir.

xxiii Denetim yetkisine sahip olan Merkez Bankaları ve onların enflasyon sicilleri arasında ters ilişki vardır, bakınız Briault (1997). Ama bu "kuvvetler dengesi" zemininde denetim yetkilerinden de sınırlanmakta olan Merkez Bankalarının bağımsızlığı (işletimsel) devretmelerinden dolayı olmuştur olabilir. İkinci Bölümdeki bu konu üzerine olan tartışmaya da bakınız.

xxiv Ayrıca Louis (1995); Haubrich (1996); Di Noia ve Di Giorgio (1999); Lannoo (1994) ya da bakınız.

xxv Aslında böyle bir "elastik dolaşım" sağlaması ABD deki Ulusal Bankacılık Sistemi'nin 1913'te Federal Rezerv sisteminin kurulmasına sebep olan bir başarısızlıktır.

xxvi İyi bir anlatıcı benimle olan gizli ve güvenilir yazışmasında şunları gözlemlediğini bildirmiştir:

Merkez Bankaları mali yetkilerinden bağımsız olarak LOLR fonksiyonlarını daha az uygulayabilir hale geldiler. Bunun İyi bir anlatıcı benimle olan gizli ve güvenilir yazışmasında şunları gözlemlediğini bildirmiştir:

Merkez Bankaları mali yetkilerinden bağımsız olarak LOLR fonksiyonlarını daha az uygulayabilir hale geldiler. Bunun başlıca iki sebebinden birincisi ihtiyaç duyulması muhtemel olan miktarların Merkez Bankalarının bütçe kapasitelerinden daha büyük olması ve ikincisi de yabancı bankalara (Pazar yerindeki önemlerine rağmen) kazanç sağlama imkanının kısıtlanmasıdır. Bu Merkez Bankasının herhangi bir

LOLR sürecinde merkezilik rolünü azaltırken böylece denetim güçlerinin transferinin önemini de azaltmış olur. Büyük olması ve ikincisi de yabancı bankalara (Pazar yerindeki önemlerine rağmen) kazanç sağlama imkanının kısıtlanmış olmasıdır. Bu Merkez Bankasının herhangi bir LOLR sürecinde merkezilik rolünü azaltırken böylece denetim güçlerinin transferinin önemini de azaltmış olur.

xxvii İngiltere Bankası, FSA ve Hazine arasındaki Uzlaşma Memorandumunu takiben bu üçlü Daimi Komite düzenli olarak aylık toplantılar yapıyorlar ve ortaya çıkabilecek kriz durumlarında gerekükçe toplanacaklar.

xxviii Para Politikası Komitesi 3 yılını boyunca bankacılıktaki yapısal gelişmelerin etkileri hakkındaki kaygılar, bizim kararlarımızı etkileyen bir faktör olarak, sadece ABD’de ve Birleşik Krallık’taki potansiyel kredi sıkışıklığında ortaya çıkan korkularla, 1998’in sonbaharında birkaç aylığına su yüzüne çıkmıştı.

xxix Ömek için Peek, Rosengren ve Tootell(1998,1999) a bakınız.

xxx Japonya Bankası Mali Politika Komitesi Başkanı Profesör Ueda kişisel tartışmamızda bana bu konuya verdiği büyük önemi anlattı.

Diğer taraftan Alan Blinder (benim gibi) daha şüphecidir. 1999 Aralığında ki ECB Konferansında yaptığı konuşmasında şunları belirtmiştir.

Benim kişisel görüşüm Fed’in kendi önemini fazlasıyla abarttığıdır. Merkez Bankasının banka soruşturmalarından elde ettiği tescilli bilgi mali politika reçetelerinde sınırlı bir şekilde kullanılır ve çok nadir durumlarda önemsenir. Diğer taraftan, bir banka deneticisi bazen bankaların koruyucusu, bazen de acımasız bir disiplin koyucusu olur ki bu her iki duruş da mali politikayla uyuşmayabilir.

xxxi Elbette ki makro-düzyer mali kararlar belirgin bir şekilde finansal sektörün durumuna bağılı olursalar, o zaman FSA, MPC’nin tedbirlerine doğrudan katılabilir.

xxxii Bu ikinci düşüncesinden dolayı Clive Briault’a minnettarım.

xxxiii Ayrırlık modelinin, gelişen ülkelerde neden iyi olmadığına sebeplerinden biri, gelişen Ülkelerdeki bilgi yayın kalitesinin çok zayıf olmasındandır. Bu yüzden eğer ayrırlmanın konuyla ilgili bilginin Merkez Bankasına aktışında bozulmaya sebep olduğunu kabul edersek bu, gelişen ülke Merkez Bankalarını çok zor durumda bırakır. Bu görüşünden dolayı Patricia Jackson’a müteşekkirim.

xxxiv Küçük ve oldukça zayıf finansal sektörlere sahip ülkelerde sanayi fonlu bir denetimin alternatifinin bulunması çok güçtür ve her şeye rağmen “tutsaklığı” daha mahkumdur. Bu yüzden Merkez Bankası denetim kuruluna en önemli alternatif hükümet tarafından çalıştırılan bir tanedir. Hükümet fonlama denetimiyle ilgili en büyük kaygı bütçe baskılarının, denetim bütçesinde geliş güzel kesintilere sebep olacağıdır: ne yazık ki gelişmiş ülkelerde de gelişmekte olan ülkelerdeki kadar örnekleri çok yaygındır.

xxxv Alaycılar (ezik, sinik) Merkez Bankalarının sadece kendi çıkarlarını korumak için çalıştıklarını söyleyecekler, ancak burada belirtilen denetimi Merkez Bankacılığından ayırma tartışmaları da çoğaltmıştır, ömek, yönetici mesaisinin yönünün değişmesi (Brezilya Bankası’nın Başkanı Dr. Fraga ve İzlanda Bankasının Başkanı Bay Gunnarson) ve denetici olmanın yasal zorunluluğu (Şili Merkez Bankası Başkanı Bay Massao). Singapur Maliye Yetkilisi Bay Yong Guan Koh denetimin daha geniş Mali kurumlarla entegrasyonunun kariyer planlamayı kolaylaştırdığını belirtirken (ortaya çıkan problemlere de daha çabuk yanıt verilir) İngiltere Bankası Başkanı Bay George denetimde ihtiyaç duyulan çözümsel becerilerin çoğunun (örn. muhasebecilik, müşteri ilişkileri) Merkez Bankasının diğer alanlarında daha az lüzumlu olmalarından dolayı bunun kuşkuolu olduğu cevabını verdi.

xxxvi Bir alaycı da IMF’den gelen denetim kurumlarının Merkez Bankasından bağımsız olarak benimsenmeleri teşviğinin sebebinin bunların IMF yönetimine karşı merkez bankalarının kanatları altında olmaktan daha uysal ve sıcak bakıyor olmalarıdır demıştır.