

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİĞORTACILIK ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK BÖLÜMÜ

10 6734

BATIK BANKALAR VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ
(MALİ BÜNYE BOZUKLUKLARI VE DÜZENLEYİCİ
ÇALIŞMALAR)

(Yüksek Lisans Tezi)

106734

Danışman: Doç. Dr. Erişah ARICAN

M.Cemal Çağlar
961018

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İstanbul, 2001





T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ



Aşağıda belirtilen lisansüstü tez, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği hükümlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde jüri önünde savunulmuş ve jüri tarafından başarılı bulunmuştur.

TEZ BAŞLIĞI : Batık Bankalar ve Türk Bankacılık Sektörü (Mali Bünye Bozuklukları - Düzenleyici Çalışmalar)

TEZ TÜRÜ : Yüksek Lisans

TEZİ HAZIRLAYAN : Mesut Cemal ÇAĞLAR

ANABİLİM DALI : Bankacılık

SAVUNMA TARİHİ : 06.06.2001

JÜRİ ÜYELERİ :

GÖREVİ

ADI SOYADI

İmza

Danışman

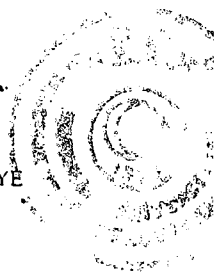
Doç.Dr.Erişah ARICAN

Üye

Prof.Dr.İlhan ULUDAĞ

Üye

Prof.Dr.Niyazi BERK

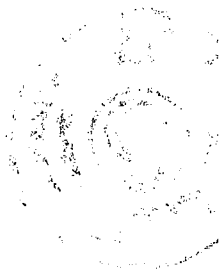


İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	XIV
GİRİŞ	XV
TABLolar LİSTESİ	XVI

1.BÖLÜM

1. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN YAPISI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ ..	1
1.1. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ	2
1.1.1. 1980 Öncesi Dönemde Türk Bankacılık Sisteminin Yapısı	3
1.1.1.1. 1923-1944 Ulusal Bankacılığın Geliştiği Dönem	3
1.1.1.2. 1945-1960 Özel Bankaların Geliştiği Dönem	4
1.1.1.3. 1961-1979 Planlı Dönem Bankacılığı	4
1.1.2. 1980 Sonrası Dönemde Türk Bankacılık Sistemindeki Yapısal Değişim.....	4
1.2. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ	18
1.2.1. Özel Yasalarla Kurulmuş Kamusal Sermayeli Bankaların Yerinin	
Oldukça Fazla Olması	18
1.2.2. Finansal Kesimin En Önemli Unsuru Olması.....	19
1.2.3. Heterojen Bir Yapıya Sahip Olması	19
1.2.4. İstihdama Katkısının Azalması	20
1.2.5. Şube Bankacılığından Uzaklaşma Eğiliminde Olması	20
1.2.6. Holding Bankacılığının Ağırlığını Hissettirmesi	21
1.2.7. Yeterli Uzmanlaşma Olmaması	22
1.2.8. Açık Döviz Pozisyonu İle Çalışma Eğiliminde Olması	22
1.2.9. Denetim ve Gözetimden Sorumlu Organların Yetkilerini Etkin Bir	
Şekilde Kullanamamaları.....	23
1.2.10. Özkaynak Erezyonu Yaşaması	23
1.2.11. Kayıtsal Para Yaratma Gücünün Sınırlı Olması	23
1.2.12. Fon Aktarma Maliyetinin Yüksek Olması	24
1.2.13. Dış Dünyaya Tümüyle Açılamaması	24



1.3. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE KARŞILAŞILAN RİSKLER VE SORUNLAR

1.3.1.	Ekonomik Gelişmelerdeki İstikrarsızlık Nedeniyle Ortaya Çıkan Sorunlar	25
1.3.1.1.	Enflasyon	25
1.3.1.1.1.	Kur Riski	25
1.3.1.1.2.	Sorunlu Kredi Rakamlarının Artış Göstermesi	26
1.3.1.2.	Yüksek Kaynak Maliyeti	26
1.3.1.2.1.	Mevduat	26
1.3.1.2.2.	Munzam Karşılıkları ve Disponibilite	27
1.3.1.2.3.	İşletme Gideri	28
1.3.2.	Kamu Payının Sistem İçerisindeki Ağırlığı ve Haksız Rekabet Koşulları	28
1.3.3.	Sermaye Yetersizliği	29
1.3.4.	Özkaynakların Otofinsman Şeklinde Gelir Yaratması	29
1.3.5.	Özsermayelerin ve Aktif Büyüklüğünün Önemli Ölçüde Yetersiz Olması	30
1.3.6.	İştiraklere ve Sabit Kıymetlere Aktarılan Kaynakların Büyüklüğü.....	30
1.3.7.	Hızlı Teknolojik Gelişmelere Bağlı Sorunlar	31
1.3.8.	İstihbarat Hizmetlerinin Yetersizliği	32
1.3.9.	Mali Tablolarının Şeffaflığının Henüz Tam Anlamıyla Sağlanamaması	32

1.4.TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE FAALİYET GÖSTEREN BANKALARIN KARŞILAŞTIKLARI RİSKLER

33

1.4.1.	Kredi Riski	33
1.4.2.	Faiz Riski	33
1.4.3.	Likidite Riski	33
1.4.4.	Kur Riski	34



**1.5.TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN GÜÇLÜ VE ZAYIF YÖNLERİ
(SWOT ANALİZİ)**

1.5.1.	Türk Bankacılık Sisteminin Güçlü Yönleri	34
1.5.1.1	Coğrafi Konum.....	34
1.5.1.2.	Globalleşme Süreci	34
1.5.1.3.	Uluslararası Düzenlemelere Uyum Başarısı	34
1.5.1.4.	İnsan Kaynakları ve Teknolojik Alt Yapı.....	35
1.5.2.	Türk Bankacılık Sisteminin Zayıf Yönleri	36
1.5.2.1.	Ekonomik İstikrarın Sağlanamaması	36
1.5.2.2.	Kamu Bankalarının Sistemdeki Ağırlığı	36
1.5.2.3.	Bankacılık Sektöründeki Tahsili Gecikmiş Alacaklarındaki Artış	36
1.5.2.4.	Tasarruf Mevduatlarının %100 Güvence Altına Alınmamış Olması	37
1.5.2.5.	Konsolide Denetim	37

2.BÖLÜM

2.1. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE DENETİM MEKANİZMASININ İŞLEYİŞİ VE ETKİLİĞİNİN ARTIRILMASI

38 →

2.1.1.	Bankaların Denetim ve Gözetimi	38
2.1.2.	Bankalar Üzerindeki Denetim ve Gözetimin Amacı	39
2.1.2.1.	Koruyucu Amaç	40 —
2.1.2.2.	Ekonomide İstikrarı Sağlayıcı Amaçlar	40
2.1.2.3.	Mali Sistemde Verimlilik ve Rekabeti Teşvik Etmek	40
2.1.3.	Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetim İçin Gerekli Koşullar	40
2.1.4.	Banka Denetim ve Gözetim Kurumlarının İhtiyatlı Yönetimine İlişkin Düzenleme ve Yükümlülükleri	41 →
2.1.5.	Bankaların Denetiminde Etkinliğin Arttırılması	42 —
2.1.6.	Türkiye’de Banka Denetim ve Gözetimi	43
2.1.6.1.	Türkiye’de Bankaların Denetim ve Gözetimine İlişkin Anayasal Zorunluluk ve Yasal Düzenlemenin Boyutları	43 →
2.1.6.2.	Türk Bankacılık Sisteminde Denetim Mekanizmasının İşleyişinde Bankalar Yeminli Murakıpları	44
2.1.6.3.	Türk Bankacılık Sisteminde Banka İç Denetim	46

2.2. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDEKİ YÖNETİMSEL SORUNLAR

47

2.2.1.	Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim	47
2.2.2.	Türk Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim Sorunları	48
2.2.3.	Türk Bankacılık Sisteminde Uygulanması Gereken Etkin Kurumsal Yönetime Yönelik Temel Teknikler ve Stratejiler ile Bankalar Üzerindeki Etkileri	50

2.2.4.	Türk Bankacılık Sisteminde Banka Örgüt Yapısı İçinde Kurumsal Değerlerin ve Stratejik Amaçların Oluşturulması İçin Yapılması Gerekenler	51
2.2.5.	Türk Bankacılık Sisteminde Kurum İçi Yetki ve Sorumlulukların Açıkça Belirlenmesi ve Uygulanması	52
2.3. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ İÇERİSİNDE BANKA SİYASET İLİŞKİSİ		54
2.3.1.	Değişik Ülkelerde Bankacılık Sisteminde Banka Siyaset İlişkisi	56
2.3.2.	Türk Bankacılık Sisteminde Banka – Siyaset İlişkisi	56



3.BÖLÜM

3.1. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE OLUŞAN KRİZLER VE SEBEPLERİ 58

3.1. 1. EKONOMİK KRİZ TANIMI 58

3.2. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE KRİZ VE SEBEPLERİ 59

3.2.1. Bankacılık Sektöründeki Krizlerin Sebepleri 59

3.2.2. Parasal İstikrar ve Finansal İstikrar 63

3.2.3. Bankaların Bir Ülkenin İstikrarı ile Ekonomisindeki Yeri ve Önemi 63

3.2.4. Sağlam ve Güvenilir Bir Finansal Siteye Ulaşmak İçin Yapılması Gerekenler 64

3.2.5. Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de Bankacılık ve Kriz 65

3.2.5.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bankacılık ve Kriz 65

3.2.5.1.1 Gelişmekte Olan Ülkelerde Meydana Gelen Bankacılık Krizlerinin Nedenleri 66

3.2.5.1.2. Bankaların, Hem Makroekonomik Dalgalanmalar, Hem De Önemli Rejim Değişiklikleri Açısından Volatilitesi Yüksek Bir Ortamda Faaliyet Göstermeleri,..... 66

3.2.5.1.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bankalara Politik Müdahalenin Olması..... 68

3.2.5.2. Türk Bankacılık Sektörünün Krize Girme Nedenleri 68

3.2.5.2.1. Türk Ekonomisinde 1980’li Yıllardan İtibaren İzlenen Politikalar.....69

3.2.5.2.1.1. Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi ve Konvertibiliteye Geçiş 69

3.2.5.2.1.2. İç Talebi Özellikle Tüketim Harcamalarını Uyarmak, Özendirmek Suretiyle Ekonomik Büyümenin Hızlandırılması 69



3.2.5.2.1.3. Ülkeye Kısa Süreli Sermaye Girişine Neden Olan Faiz ve Döviz Kuru Politikası (Faiz –Kur Makası Açılarak Ülkeye Sıcak Sıcak Para Girişinin Sağlanması)	70
3.2.5.2.1.4. Kamu Kesiminde Açık Finans Politikası İzlenmesi ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Hızla Artış Göstermesi	71
3.2.5.2.1.5. Likiditeyi Genişletici, Bankaların Yükümlülüklerini Azaltıcı Para Politikası İzlenmesi	71
3.2.5.2.1.6. Sermaye Piyasasını Yapay Bir Şekilde Geliştirmeye Yönelik Politikalar	72
3.2.5.2.1.7. Reel Sektördeki Gelişmelerden Çok Finansal Pazardaki Gelişmelere Önem Verilmesi	72

3.3. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE SORUNLARA BANKALARA YAPILAN MÜDAHALE ÇEŞİTLERİ

3.3.1. Bankacılık Sistemlerindeki Sorunlu Bankalara Yapılan Müdahale Çeşitleri	75
3.3.1.1. Sermaye Artışı	75
3.3.1.2. Yeniden Yapılandırma.....	76
3.3.1.3. Birleştirme	76
3.3.1.4. Satış	77
3.3.1.5. Tasfiye	77
3.3.2 Türk Bankacılık Sisteminde Bankalara Müdahaleleri	78
3.3.2.1. Birinci Tasfiye Dönemi : 1960	78
3.3.2.2. İkinci Tasfiye Dönemi : 24 Ocak 1980 Kararları	79
3.3.2.3. Üçüncü Tasfiye Dönemi : 1994 Krizi	79
3.3.2.4. Dördüncü Tasfiye Dönemi : 1999-2000	80



3.4. MALİ BÜNYESİ BOZULAN BANKALARA YAPILAN MÜDAHALELER YURTDIŞI UYGULAMALARI : AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ UYGULAMASI.....	81
3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri	81
3.4.1.1. Genel Olarak Problemlı Bankalara Yönelık Tedbirler	82
3.4.1.2. FDIC'nin Problemlı Bankalara Müdahale Yöntemleri	83
3.4.1.3. Modified Payoff (Sigortalanmış Mevduatları Ödeyerek Tasfiye) Yöntemi	83
3.4.1.4. Purchase and Assumption (Satın Alma veya Üstlenme) Yöntemi	84
3.4.1.5. Bridge Bank (Köprü Banka) Yöntemi	85
3.5. TÜRKİYE'DE BANKACILIK SİSTEMİNDEKİ ZAAFIYETLER, YAPISAL SORUNLAR VE SİSTEME MÜDAHALEDE BULUNULMASINI GEREKTİREN ŞARTLAR	86
3.5.1. Makroekonomik Sorunlar.....	86
3.5.2. Denetim ve Gözetimden Kaynaklanan Sorunlar	87
3.5.3. Sektörde Kamu Kesiminin Büyük Ağırlığa Sahip Olması	87
3.5.4. Holdingleşme ve Yoğunlaşma	88
3.5.5. Kurum ve Ürün Bazında Çeşitlilik ve Uzmanlaşmanın Olmaması	88
3.5.6. Sermaye Piyasasının Yetersiz Olması Sebebiyle Bütün Yükün Para Piyasasında Kalması	88
3.6. DEĞİŞİK ÜLKELERDEKİ VE TÜRKİYE'DEKİ BANKACILIK SİSTEMİNE YAPILAN MÜDAHALELERİN EKONOMİK SONUÇLARI	89
3.6.1. Değişik Ülkelerdeki Bankacılık Müdahalelerinin Ekonomik Sonuçları	89
3.6.2. Türkiye'deki Bankacılık Müdahalelerinin Ekonomik Sonuçları	90

**3.7. BANKA KRİZLERİNİN ÖNLENEBİLMESİ İÇİN ETKİN BİR
KURUM : BANKA DÜZENLEME VE KREDİ KURUMLARI,
YAPILARI, BANKA DENETİMİNİN DEĞİŞİK ÜLKELERDEKİ
UYGULAMALARI.....**

93

3.7.1.	Avrupa Birliği'nde Düzenleme Kurumlarının Kurumsal Yapısı	93
3.7.1.1.	Mali Düzenleme Faaliyetlerin Kurumsal Yapısına İlişkin Temel Unsurlar.....	94
3.7.1.2	Avrupa Birliği'nde Mali Kurumların Denetim ve Düzenlenmesi Alanındaki Sorunlar	95
3.7.2.	Kredi Kurumlarının Denetimi	96
3.7.3.	Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Kredi Kurumlarının Denetimi	97
3.7.3.1.	Avusturya'da Kredi Kurumlarının Denetimi	97
3.7.3.2.	Belçika'da Kredi Kurumlarının Denetimi	98
3.7.3.3.	Danimarka'da Kredi Kurumlarının Denetimi	98
3.7.3.4.	Finlandiya'da Kredi Kurumlarının Denetimi	98
3.7.3.5.	Fransa'da Kredi Kurumlarının Denetimi	99
3.7.3.6.	Almanya'da Kredi Kurumlarının Denetimi	99
3.7.3.7.	Yunanistan'da Kredi Kurumlarının Denetimi	100
3.7.3.8.	İrlanda'da Kredi Kurumlarının Denetimi	100
3.7.3.9.	İtalya'da Kredi Kurumlarının Denetimi	100
3.7.3.10.	Lüksemburg'da Kredi Kurumlarının Denetimi	101
3.7.3.11.	Portekiz'de Kredi Kurumlarının Denetimi	101
3.7.3.12.	İsveç Kredi Kurumlarının Denetimi	101
3.7.3.13.	İngiltere'de Kredi Kurumlarının Denetimi	101

**3.8. BANKACILIK SİSTEMİNİN GÜVEN UNSURU : MEVDUAT SİGORTA
SİSTEMİ, ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE UYGULAMASI.....**

104

3.8.1.	Mevduat Sigorta Sistemi'nin Çeşitli Ülkelerde Uygulanması	104
3.8.2.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Türkiye'de Uygulanması ve Gelişimi.....	106

4.BÖLÜM

BATIK BANKALARIN SİSTEME YENİDEN KAZANDIRILABİLMELERİ İÇİN BİR YÖNTEM : SORUNLU AKTİF YÖNETİMİ VE AKTİF YÖNETİM ŞİRKETLERİ..... 112

4.1.1.	Sorunlu Aktiflerin Yönetimi	112
4.1.1.1.	Satış	112
4.1.1.2	İyileştirme	112
4.1.1.3.	Yeniden Yapılandırma	112
4.1.1.4.	Aktiflerin Zarar Yazılması	113
4.1.2.	Etkin Aktif Yönetim Politikaları için Bazı Önkoşullar	113
4.1.2.1.	İstikrarlı bir Makroekonomik Ortam	113
4.1.2.2.	Uygun Yasal Sistem	113
4.1.2.3.	Etkin Mali Düzenleme ve Denetleme Çerçevesi	114
4.1.2.4.	Yansız Vergi Sistemi	114
4.1.3.	Aktif Yönetim Şirketleri.....	114
4.1.3.1.	Aktif Yönetim Şirketlerinin Fonksiyonları	114
4.1.3.1.1.	Ödeme Güçlüğü İçinde Olup Varlığını Sürdüremeyecek	115
	Durumda Olan Mali Kurumların Aktiflerini Yönetmek ve Tasfiye Etmek	115
4.1.3.1.2.	Sorunlu Ama Varlığını Sürdürebilir Mali Kurumların Yeniden Yapılandırılmasını Kolaylaştırmak	115
4.1.3.1.3.	Kamu Sermayeli ve Devletin Müdahale Ettiği Bankaların Özelleştirmesini Kolaylaştırmak.....	115
4.1.3.2.	Kötü Aktiflerin İyi Aktiflerden Ayrılmasının Avantajları.....	115
4.1.3.2.1.	İş Bölümü	115
4.1.3.2.2.	Değerlemenin Kolaylaşması	116
4.1.3.2.3.	Kredi Disiplinin Güçlendirilmesi.....	116
4.1.3.2.4.	Ölçek Ekonomisi	116

4.1.3.2.5.	Pazarlık Gücünün Artırılması	116
4.1.3.3	İyi Aktiflerin Kötü Aktiflerden Ayrılmasına ve Aktif Yönetim Şirketlerine İlişkin Karşıt Görüşler	116
4.1.3.3.1	Kurumsal Bilgi Kaybı	116
4.1.3.3.2.	Kredi Disiplininin Zayıflaması	117
4.1.3.3.3.	Transfer Edilen Aktiflerin Fiyatlamasında Güçlük	117
4.1.3.3.4.	Siyasi Müdahale	117
4.1.3.3.5.	Uzman Kadro Eksikliği	117
4.1.4.	Aktif Yönetim Şirketlerinin Çeşitleri	120
4.1.4.1.	Merkezi Aktif Yönetim Şirketleri	120
4.1.4.1.1.	Merkezi Aktif Yönetim Şirketinin Avantajları	121
4.1.4.1.2.	Merkezi Aktif Yönetim Şirketinin Dezavantajları	121
4.1.4.2.	Merkezi Aktif Yönetim Şirketini Benimseyen Ülkeler	122
4.1.4.2.1.	Tayland	122
4.1.4.2.1.1.	Mali Sektör Yeniden Yapılandırma Örgütü (FRA)	122
4.1.4.2.1.2.	Aktif Yönetim Şirketi (AMC)	122
4.1.4.2.1.3.	Kurumsal Borç Yeniden Yapılanma Komitesi (CDRAC)	122
4.1.4.2.2.	Endonezya	123
4.1.4.2.2.1.	Endonezya Banka Yeniden Yapılandırma Örgütü (IBRA)	123
4.1.4.2.2.2.	Endonezya Borç Düzenleme Örgütü (INDRA)	123
4.1.5.	Bankaya Özel Aktif Yönetim Şirketleri	123
4.1.6.	Sorunlu Aktiflerin Mevcut Bir Kamu Kurumuna Devredilmesi	124
4.1.6.1.	Meksika	124
4.1.7.	Kötü Aktiflerin Satın Alınması	125

4.2. TÜRKİYE'DE BANKACILIK SİSTEMİNİN GELECEĞİ : BANKA BİRLEŞMELERİ VE SATIN ALMALARI İLE KISA VADEDE SİSTEMDE BİRLEŞMELERİ ENGELLEYEN UNSURLAR.....

4.2.1.	Banka Birleşmelerinin Nedenleri.....	129
4.2.2.	Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları : Değişik Ülke Uygulamaları :....	131
4.2.3.	Banka Birleşmelerinin ve Satın Almalarının Performans ve Etkinlik Üzerindeki Etkileri	132

4.2.4.	Kısa Vadede Sistemde Birleşmeleri Engelleyen Unsurlar	134
4.2.4.1.	Tam Rekabet Ortamından Uzaklık	134
4.2.4.2.	Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi	134
4.2.4.3.	Bankalar Yasasında Son Yapılan Düzenlemeler	135
4.2.4.4.	Maliyetlerin Kontrol Altına Alınma Zorunluluğu	135
4.2.4.5.	Müşteri Memnuniyeti	135
4.2.4.6.	Bireysel Bankacılık Alanında Yüksek Büyüme Potansiyeli	136
4.2.4.7.	Bankacılık Dışı Finansal Ürünler Sunarak Faiz Dışı Gelirleri Arttırma	136

4.3. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN REHABİLİTASYONU İÇİN

YAPILMASI GEREKENLER

4.3.1.	Yüksek Maliyetlerin Sona Erdirilmesi	137
4.3.2.	Yasal Düzenlemeler	138
4.3.3.	Bankaların Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesi	138
4.3.4.	Banka Birleşmeleri	139
4.3.5.	Banka Satınalmaları	139
4.3.6.	Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi	139
4.3.7.	Haksız Rekabet ve Volatilité.....	139
4.3.8.	Modern Bankacılık ve Ürün ve Hizmet Çeşitliliği	140
4.3.9.	Mali Piyasaların Entegrasyonu	140
4.3.10.	Banka ve Sigorta Kurumlarının İşbirliği.....	141
4.3.11.	Vadesinde Geri Ödenmeyen Krediler	141
4.3.12.	Bankaların Denetimi	141
4.3.13.	İnsan Kaynakları.....	141
4.3.14.	Ekonomik İstikrarsızlık	142
4.3.15.	Konsolidasyon	143

SONUÇ

KAYNAKÇA

EK

Bankacılık Krizi Yaşayan Ülkelerin Sistemi Rehabilit Etme Çabaları – İsveç ve Brezilya Örnekleri



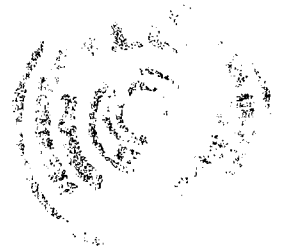
ÖNSÖZ

Batık bankalar günümüz Türkiye'sinin en çok merak edilen konularından olup, özellikle 1994 yılında yaşanan ve üç bankanın tasfiyesi ile neticelenen krize, Aralık 1999, Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan krizlerin de eklenmesi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen banka sayısının onüçe ulaşması ile sadece bankacılık sektörünü değil, aynı zamanda zincir etkisi yaratarak tüm sektörleri ve dolayısı ile ülkede yaşayan herkesi az ya da çok etkilemiştir. İşte bu yaşananların bir daha tekkerrür etmesine belki de mani olabilmek maksadı ve arzusu ile Türk bankacılığının içine bulunduğu durumun fotoğrafını çekmek, geçmişte yaşadığı olumsuz tecrübeleri hatırlatmak amacıyla böyle bir araştırma çalışmasında bulundum. Söz konusu çalışma içerisinde Türk Bankacılık Sistemi ve belli başlı zaafiyeteleri üzerinde durularak okuyucuya bir bakış açısı kazandırılmaya çalıştım.

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında her aşamada bana destek olan Danışman Hocam Sayın Doç.Dr. Erişah Arıcan'a, bankacılık konusunda bünyesinde barındırdığı birçok yerli ve yabancı kaynak ile konulara değişik açılardan yaklaşabilmem konusunda bana ışık tutan Türkiye Bankalar Birliği Yayınları ve Kütüphanesi'ne, son olarak da çalışmalarım sırasında benden ilgi, yardım, ve desteğini esirgemeyen tüm dostlarıma içtenlikle teşekkür ederim.

M.Cemal ÇAĞLAR

22 Mart 2001



GİRİŞ

“Batık Bankalar ve Türk Bankacılık Sistemi” çalışmasının amacı, Türk Bankacılık Sistemi’nin tarihçesinin, yapısının, özelliklerinin ve sorunlarının, denetim, gözetim, yönetim ve siyasi bağlantıları ile birlikte ortaya konularak halen devam eden revizyon sürecinde alınan ve uygulanmaya başlayan önlemlere ilave olarak, neler yapılabileceği ve hangi iyileştirme enstrümanlarının kullanılabileceği konusunda yardımcı olmaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde, Türk Bankacılık Sisteminin yapısı, tarihçesi, temel özellikleri, üzerinde durulmuş, ikinci bölümde ise sistemin belli başlı sorunlarına yer verilerek karşılaştıkları riskler ve güçlü ve zayıf yönlerine değinilerek denetim mekanizması, banka siyaset ilişkisi, ekonomik kriz ile sisteme yapılan müdahaleler konularında açıklamalarda bulunulmuştur. Üçüncü bölümde Bankacılık krizi yaşayan ülkelerin sistemi rehabilite etme çabaları ile ilgili olarak bilgi verilmekte ve söz konusu çalışmalarla ilgili olarak İsveç ile Brezilya bankacılık sistemindeki kriz ve yeniden yapılandırılma çalışmalarına ilişkin açıklamalarda bulunulmaktadır. Ayrıca batık bankaların yüklerinden kurtarılması için bir yöntem sorunlu aktif yönetimi ve Türkiye uygulamasına yer verilmekte, Türkiye’de batık bankaların bünyesindeki kötü aktiflerin yönetilmesi için yapılabilecek kurumsal düzenlemeler, Türkiye’de bankacılık sisteminin geleceği olduğu hususu birçok kişi tarafından da kabul edilen ilgili banka birleşmeleri ve satın almaları ile değişik ülke uygulamaları üzerinde durulmaktadır. Türk Bankacılık Sektörünün rehabilitasyonu için yapılması gerekenler, kısa vadede sektörde birleşmeleri engelleyen unsurlar konusunda bilgi sunulmaktadır.

Okuyucuya, batık bankalar ve Türk Bankacılık Sektörü ile mali bünye bozuklukları ve yapılan ve yapılması gereken düzenleyici faaliyetler konusunda bir fikir aktarmayı amaçlayan bu çalışmanın, meraklılarına faydalı olmasını temenni ederim.

M.Cemal ÇAĞLAR

22 Mart 2001

TABLÖLAR LİSTESİ

- Tablo : 1 - Kriz Döneminde Bankacılık İşlemleri Yapma Yetkisi Kaldırılan Bankalar (1993 Sonu İtibariyle) Milyar TL
- Tablo : 2 - Kriz Döneminde Bankacılık İşlemleri Yapma Yetkisi Kaldırılan Bankalar (Bankacılık Sisteminden Aldıkları paya Göre -1993 Sonu İtibariyle) Milyar TL
- Tablo : 3 - 1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Bankacılık Krizleri ve Sonuçları
- Tablo : 4 - Kredi Kurumlarının Düzenleme ve Denetimiyle Sorumlu Organların Dağılımı
- Tablo : 5 - Düzenlemeden Sorumlu Kurumların Piyasalara Göre Dağılımı
- Tablo : 6 - Avrupa Birliği’ne Üye Devletlerde, Aday Ülkeler İle Bazı Üçüncü Ülkelerde Düzenleme ve Denetleme Kurumlarının Kuruluş Tarihleri
- Tablo : 7 - Açık Mevduat Sigorta Sistemi Uygulayan Ülkeler
- Tablo : 8 - Etkin Bir Aktif Yönetim Şirketinin Özellikleri
- Tablo : 9 - Asya Ülkeleri Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Programlarına Ait Bazı Veriler
- Tablo : 10 - 1988-1992 Döneminde Avrupa Birliği’ndeki Yatay Banka Birleşmelerinin Sayısı
- Tablo : 11 - Yatay Birleşmeler Talimatı’nın Yürürlüğe Girmesinden Sonra (1992) İzin Verilen Belli Başlı Avrupa Birliği Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları



- Tablo : 12 - 1980-1995 Döneminde İsveç Bankacılık Sisteminin Karlılık Analizi:
(Ortalama Toplam Aktiflerin Yüzdesi Olarak)
- Tablo : 13 – İsveç Bankacılık Sistemindeki Karlılık Oranlarının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması, 1980-84 ile 1990-94 Dönemleri
(Ortalama Toplam Aktiflerin Yüzdesi Olarak)
- Tablo : 14 – Brezilya Merkez Bankasının Bankacılık Sistemine Müdahale Etmesi
(Temmuz 1994-Aralık 1997)
- Tablo : 15 – Brezilya Bankacılık Sisteminde Banka Yeniden Yapılandırılmasında Kullanılan Yöntemler



1. BÖLÜM

1.1. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN YAPISI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de özellikle batı ülkelerindeki banka dışı mali araçların gelişmemiş olması nedeni ile bankalar, mali sistemin temelini meydana getirmekte ve ekonominin işleyişi halkın tasarruflarının toplanması ve bunların kullanıma alanlarına dağıtılması açısından önemli rol oynamaktadır. ¹

Türkiye’de ilk bankacılık deneyimi, Cumhuriyet öncesi döneme dayanmakta olup, Cumhuriyetin ilk yıllarında özellikle büyük ve önemli Devlet bankalarının kurulmasıyla başladığı görülmektedir. 1950’li yıllardan itibaren sistem daha dinamik bir yapıya kavuşmuştur. 7129 sayılı Bankalar kanunu ile dönemin ekonomi politikasına uygun olarak hazırlanmış olsa da etkinliğini yitirmesi nedeni ile bankaların kuruluş, yönetim ve çalışma koşulları devir, birleşme ve tasfiyeleri ile banka sisteminin koşullarını 3182, 4389 ve 4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu belirlenmiştir. ²

Bankaların yönetimi, 1970’li yıllardan itibaren özel holdinglerin eline geçmiştir. Günümüzde yaklaşık yirmiden fazla ticari bankanın belirli kişi, grup holding ya da diğer bankaların kontrolü altındadır.

Türkiye’de 1980’li yılların sonuna kadar varolan ticaret bankası yatırım bankası ayırımı, 1990’li yıllardan itibaren değişime uğramış ve evrensel bankacılığa yönelmiştir. Türkiye’de ticaret bankaları, sundukları hizmetler açısından evrensel bir yapılanmaya gitmektedirler. ³

Perakende ve toptancı bankacılık açısından Türk bankacılığını incelendiğinde; perakende bankacılığın, 1980 öncesi dönemde yoğun bir şube ağına dayalı mevduat bankacılığı şeklinde uygulandığı görülmektedir. Negatif reel faiz düzeni nedeni ile tasarruf toplamada yetersiz kalan perakende bankacılık 1980 sonrası dönemde pozitif reel faiz

1. Deniz Balak, Dilek Seymen, Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Gümrük Birliği’nin Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Muhtemel Etkileri, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1996

² Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e.

³ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e.

uygulamasý ile birlikte değişim yaşamaya başlamıştır. Artan rekabetle perakendeci bankalar, özellikle bilgisayar teknolojisi başta olmak üzere ATM'ler, kredi kartları, satış noktası terminalleri gibi bireysel bankacılık hizmetlerinde önemli gelişmeler göstermişlerdir.

Türkiye'de toptancı bankacılığın gelişimi ise, 1980 sonrası dönemde uygulamaya başlanan liberal ekonomi politikaları çerçevesinde, serbest faiz uygulaması, ihracatın teşvik edilmesi, ithalata serbestlik getirilmesi, dalgalı kur sistemine geçilmesi, bankalararası para ve döviz piyasalarının kurulması, yabancı bankaların şube açmalarına izin verilmesi ve bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerin bankacılık sektöründe kullanılmaya başlanması gibi nedenlerle ivme kazanmıştır. Büyük ölçüde dış ticaretin finansmanı, factoring, forfaiting, leasing, menkul kıymet ihracında aracılık ve kısa vadeli kredi işlemleri yapmakla birlikte şirketlerin ihtiyaçları ölçüsünde diğer toptancı bankacılık hizmetlerini de verebilecek esneklikte olan toptancı bankalar, 1980'li yıllarda Türk bankacılık sektörünün toplam kar hacmi içerisindeki paylarını giderek yükselmesinde etkin rol oynamışlardır.⁴

Türk bankacılık sektörünün yıllardır süren önemli bir özelliği, sektörde kamu müdahalesinin oldukça yüksek bir düzeyde gerçekleşmesidir. Türk bankacılık sektörü, kamu tarafından en çok ilgilenilen sektör olmasının yanısıra, kamunun en çok müdahale edebilme olanağına sahip olduğu bir sektör yapısındadır. Bankacılık sektörü üzerinde, doğrudan doğruya bankaların kaynakları, aktifleri, riskleri ve faaliyetleri kamu tarafından düzenlenmekte olup, kamu bankaları aracılığı ile etkisini göstermektedir. Sektör içinde yer alan kamu bankalarının sayısı ve payının yüksek olması, kamu sektörünün yapısından kaynaklanan sorunların bankacılık sektörüne de aynı ölçüde yansımalarına sebebiyet vermektedir.

1.1. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.1. 1980 Öncesi Dönemde Türk Bankacılık Sisteminin Yapısı

1.1.1.1. 1980 Sonrası Dönemde Türk Bankacılık Sistemindeki Yapısal Değişim

⁴ Deniz balak, Dilek Seymen, a.g.e.,

1.1.1. 1980 Öncesi Dönemde Türk Bankacılık Sisteminin Yapısı

Türkiye’de Cumhuriyet döneminden önce dünya ölçüsünde gerçek bir bankacılık faaliyetinden bahsetmek mümkün değildir. Bu dönemde, Türk Bankacılık Sistemine yabancı bankalar egemen olmuşlardır. Ancak Cumhuriyetin ilanından sonra günümüze kadar geçen süre zarfında, bankacılık alanında çok önemli adımlar atılmış ve gerek kamu sermayesi ile, gerekse kamu sermayesi iştiraki ile pek çok banka kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde bankacılık sektörünün gelişimini üç ana dönem halinde incelemek mümkündür.

1923-1944 Ulusal Bankacılığın Geliştiği Dönem

1945-1960 Özel Bankaların Geliştiği Dönem

1961-1979 Planlı Dönem Bankacılığı

1.1.1.1. 1923- 1944 Ulusal Bankacılığın Geliştiği Dönem

1923-1944 yılları arası, ulusal bankacılığın geliştiği dönem olma özelliğini taşımaktadır. İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar doğrultusunda ülkenin ticari ve sınai hayatını finanse etmek üzere çok sayıda banka devlet tarafından bu dönemde kurulmuş olup, İzmir İktisat Kongresi’nin bir ana ticaret bankası kurulmasına ilişkin kararı doğrultusunda, 1924 yılında İş Bankası, bir sanayi bankası kurulması konusundaki öneriler üzerine 1925 yılında Türk Sanayi ve Maadin Bankası faaliyete geçmiştir. Ayrıca Ziraat Bankası 1926 yılında anonim şirket haline getirilip sermayesi arttırılarak 1937 yılında modern bankacılık yöntemlerine göre yeniden düzenlenmiştir.⁵

1927 yılında Emlak ve Eyyam Bankası adıyla çalışmalarına başlayan banka, 1946 yılında Emlak Kredi Bankası’na dönüştürülmüştür. 1930 yılında, bir anonim şirket olan ve banknot çıkarma yetkisini elinde bulunduran Merkez Bankası, 1970 yılında reorganizasyona tabi tutulmuş ve faaliyetleri revize edilmiştir.

1930-1940 yılları arasında devletin ekonomi politikasında meydana gelen değişiklikler ile kamu teşebbüsleri aracılığı ile ülkeyi kalkındırma çabaları bankacılık alanında kendini göstermiştir. Söz konusu dönem zarfında Sümerbank (1933), Belediyeler

⁵ Fikter Çetinkaya, Mehmet Öz, Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 2001, s.16

Bankası (1933), Etibank (1935), Denizcilik Bankası (1935), Halk Bankası ve Halk Sandıkları adı altında bankalar kurulmuştur.

1.1.1.2. 1945- 1960 Özel Bankaların Geliştiği Dönem

1945-1960 yılları, özel bankacılığın geliştiği bir dönem olup, bu dönemde kurulan özel ve devlet bankalarının faaliyetleri neticesi, mahalli bankaların çoğu kapanmak zorunda kalmış, yabancı bankalar ise eski gücünü yitirmişlerdir. ⁶

1.1.1.3. 1961-1979 Planlı Dönem Bankacılığı

1961-1979 dönemindeki bankacılığa ilişkin gelişmelere kalkınma planlarında belirlenen ilkeler yön vermiştir. Bunun yansıması ise, yatırım ve kalkınma bankacılığına önem verilmesi şeklinde kendisini göstermiştir. Bu dönemde ağırlıklı olarak yatırım ve kalkınma bankalarının kurulmasının dayanağı, izlenen bu politikadır. ⁷

Özetle, Türk Bankacılık Sisteminin 1980 öncesi dönemde belirgin özellikleri, kredi faiz oranlarının ve döviz işlemlerinin kamu otoritelerinin kontrolü altında olması, reel faizlerin negatif olması, gelişmemiş bir sermaye piyasasına bağlı olarak yetersiz kredi hacmi, uluslararası banka sayısı ve ilişkilerinin zayıf olması şeklinde özetlenebilir. Ayrıca söz konusu dönemde ekonomik yapıdan kaynaklanan sorunlar ve özellikle de yüksek enflasyon, tasarruf sahiplerinin reel kayıplara uğramasına bu nedenle de bankacılık sisteminin dışına taşınarak verimsiz alanlara yönlendirilmesine neden olmuştur.

1.1.2. 1980 Sonrası Dönemde Türk Bankacılık Sistemindeki Yapısal Değişim

1980 sonrası dönemde bankacılık sisteminin kurumsal yapısında dikkati çeken önemli gelişmeler aşağıda yer aldığı şekilde maddeler halinde özetlenebilir.

Gerek yerli, gerekse yabancı firmaların sektöre girişine izin verilmeye başlanılmıştır. 1980 yılında 43 olan yerli banka sayısı 1944 yılında 67'e ulaşmıştır. Faaliyette bulunan yabancı banka sayısında büyük bir artış gözlemlenmiş ve 1980 yılında

⁶ Fikter Çetinkaya, Mehmet Öz, a.g.e., s.16

⁷ Fikter Çetinkaya, Mehmet Öz, a.g.e., s.16

4 olan bu rakam (Osmanlı Bankası, Arap Türk Bankası, Banka Di Roma, Holantse Bank-Uni.Nv.) 1994 yılı sonunda 20'e ulaşmıştır. Böylece bankacılık sektörü yurt içinde yabancı bankaların rekabeti ile karşılaşmıştır.

1980'e kadar kamu otoriteleri tarafından belirlenen mevduat ve kredi faiz oranları serbest bırakılmıştır. Özellikle pozitif reel faiz uygulaması, mevduatta reel artışlara yol açmıştır. Mevduat kredi faiz oranlarının serbest bırakılması da sektörü rekabete açıcı yol oynamıştır.⁸

1986 yılında T.C.M.B bünyesinde Bankalararası para piyasası İnterbank kurulmuş olup, İnterbank'ta işlem hacmi kısa sürede büyük miktarlara ulaşmıştır.

1987 yılında ihracatın geliştirilmesi, ihraç edilen mal ve hizmetlerin çeşitlendirilmesi, ihraç malarına yeni pazarlar kazandırılması, ihracatçıların uluslararası ticaretteki paylarının artırılması, amacıyla Türk Eximbank kurulmuştur.

1989 yılında 32 sayılı Türk parasının kıymetini koruma (TPPK) hakkında kararla kambiyo işlemlerinde ve sermaye hareketlerinde liberalizasyon gerçekleştirilmiştir.

Mevduatın yanı sıra, yurt dışından borçlanma da önemli bir kaynak haline gelmiştir.

Liberalleşme ve otomasyondaki gelişmeler, müşteriye sunulan hizmetlerin çeşitlendirilmesini sağlamış ve mevduat toplayıp kredi vermek şeklindeki geleneksel bankacılık yerine fon kaynakları ve plasman çeşitlenmesi görülmüştür.

Yurt dışında temsilcilikler ile şubeler açarak banka kurarak veya kurulu bankaları satın alan Türk bankaları dışa açılmaya başlamışlardır.

Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) ve Avrupa Birliği normlarına uygun olarak bankaların sermaye aktif oranları yükselmiştir. Bankaların sorunlu kredilerinin saptanarak yeterli karşılık ayrılmasını sağlamak ve uluslararası standartlara uygun hale getirebilmek için Karşılıklar Kararnamesi hazırlanmıştır.

⁸ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e., s.50

Aktif pasif yönetiminin önem kazanması, daha önce önem verilmeyen bir çok bilanço kaleminin hareketlilik göstermesi ve banka aktif ve pasiflerinde çeşitlemeler meydana gelmesi nedenleri ile döviz, faiz swapları, futures ve options gibi hedging teknikleri türev enstrümanlar arasında kendisine uygulama alanı bulmuştur. Ürünlerin piyasalarda aktif kullanımını teşvik edebilmek amacıyla vadeli döviz alım satım işlemleri Türk Parasının Kıymetini Koruma (TPKK) hakkındaki 32 sayılı kararla, futures ve options işlemleri ise 1992 yılı içerisinde yürürlüğe giren yeni Sermaye Piyasası Kanunu ile hayata geçirilmiştir.

1994 yılına yaşanan ve devalüasyonla neticelenen krizin etkilerini bertaraf edebilmek için, bankacılık sektörünü etkileyen önemli yasal düzenlemelere gidilmiş ve mevduat dışındaki kaynaklara disponibilite yükümlülüğü getirilmiştir. Repo işlemleri yeni bir yasal platforma taşınmıştır. Mart 1995’de bankaların açık pozisyonlarını sermaye tabanlarının %50’si ile sınırlandırılmıştır.

Avrupa Birliği normlarına yakınlaştırılmasına yönelik yasal düzenlemelere ağırlık verilerek Haziran 1994’te Bankalar Kanunu’nda yeni düzenlemelere gidilerek, bankaların mali yapılarının kuvvetlendirilmesi, kredi riski ve iştirak oranlarının Avrupa Birliği normlarına yakınlaştırılması gibi önlemlere başvurulmuştur. Ancak 1994 yılında yaşanan kriz ve bunu neticesinde bankacılık işlemleri yapma yetkisi kaldırılan bankalar nedeni ile Türk Ekonomisi oldukça büyük bir yara almıştır.

1994 yılı Nisan ayı içerisinde Türkiye Ekonomisinde yaşanan devalüasyonun da etkisiyle artık bankacılık yapma görevini ifa edemeyecek durumdaki Marmarabank, TYT Bank ile İmpeksbank’ın bankacılık işlemi yapma ve mevduat toplama yetkisi kaldırılmıştır. Söz konusu üç bankanın toplam olarak büyüklük ölçülerine göre bankacılık sistemindeki yeri mevduat dışında %1-2, hatta daha düşük düzeydedir. 1993 yılı sonu rakamlarına göre bu üç bankanın Türk Bankacılık Sisteminde yer alan banka şubeleri içindeki payı yaklaşık binde 5, personel sayısı binde 8, özkaynaklar içindeki payı yaklaşık %2, nakdi krediler içindeki payı %2, gayri nakdi krediler içindeki payı %3, ve toplam net karda indeki payı %1 dolayındadır. Söz konusu bankaların sadece toplam mevduatta payları bankalar mevduatı dahil olmak üzere %6’a kadar yükselebilmektedir.



Ancak buradaki görelî yükseklik çok büyük ölçüde bankalar mevduatından kaynaklanmaktadır. Bu bankalara kamusal sermayeli bankaların önemli ölçüde mevduat yatırdıkları belirlenmiştir. Her üç bankanın plasmanları içerisinde önemli bir yeri de yurt işçi ve yurt dışı bankalardan olan alacaklarıdır.

Aşağıdaki tabloda söz konusu bankalar ile ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Tablo : 1 - Kriz Döneminde Bankacılık İşlemleri Yapma Yetkisi Kaldırılan Bankalar
(1993 Yıl Sonu İtibariyle)
(Milyar TL)

	Şube	Personel			Gayri	Toplam	Tasarruf	
Banka	Sayısı	Sayısı	Özkaynak	Nakdi	Nakdi	Mevduat	Mevduatı	Net kar
Marmara	11	504	450,0	3676,4	3272,2	12870,1	56,1	70,3
İmpeks	8	343	48,6	3092,7	4994,4	15076,0	8,6	105,7
TYT	11	376	468,8	2179,8	4769,2	3384,5	868,0	57,8
Toplam	30	1223	1357,4	8948,9	13035,9	31330,6	932,7	233,3

Kaynak : Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz, Türkiye’de Mevduat Sigorta Sisteminin Gelişimi ve Bankaların Risk Değerlendirmesini de İçeren. Aktif Bir Mevduat Sigortası Model Önerisi, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1996, s.59

Tablo : 2 - Faaliyeti Durdurulan Bankalara Ait Büyüklükler
(Bankacılık Sisteminden Aldıkları Paylara Göre)
(1993 Yıl Sonu İtibariyle)
(Milyar TL)

	Şube	Personel			Gayri	Toplam	Tasarruf	
Banka	Sayısı	Sayısı	Özkaynak	Nakdi	Nakdi	Mevduat	Mevduatı	Net Kar
Marmara	0,18	0,33	0,65	0,85	0,62	2,36	0,045	0,250
İmpeks	0,12	0,23	0,63	0,71	0,96	2,77	0,007	0,375
TYT	0,18	0,25	0,67	0,54	0,92	0,62	0,700	0,205
Toplam	0,48	0,81	1,95	2,10	2,50	5,75	0,752	0,830

Kaynak : Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz, Türkiye’de Mevduat Sigorta Sisteminin Gelişimi ve Bankaların Risk Değerlendirmesini de İçeren. Aktif Bir Mevduat Sigortası Model Önerisi, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1996, s.59



Daha sonraki yıllarda da bankalar sistem içerisinde yüksek riskli bir ortamda faaliyetlerini sürdürmeye devam etmişlerdir. 1998 yılında sistemin üstlendiği risklerin bir bölümü bankaların mali performanslarına ve bilançolarına yansımıştır.

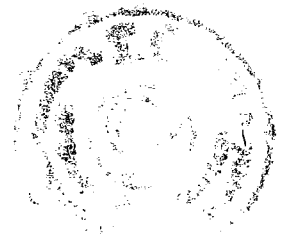
Bankaların mali performanslarına ve bilançolarına olumsuz olarak yansıyan bu risklerin en önemli nedeni, makroekonomik dengesizliklerin ekonomik faaliyet ve ekonomik birimlerin davranışları üzerindeki olumsuz etkisi olmuştur. Yüksek kamu kesimi açığının neden olduğu dengesizliklerin en önemli yansıması olan enflasyonun zaten yüksek olan düzeyinin yeniden tırmanma eğilimine girmesine ve kamunun giderek artan kaynak talebine bağlı olarak yurt içi borçlanmada faiz oranları yükselmiştir. Uzunca bir süredir yaşanan kronik ve yüksek enflasyon ortamındaki davranışların mali bünye üzerindeki olumsuz etkileri yurt dışı borçlanma imkanlarının azalmaya başladığı 1998 yılının ikinci yarısından itibaren daha kolay görülmeye başlamıştır. Mali sistem tarafından yaratılan kaynakların çok üzerindeki kamu borçlanma gereksiniminin karşılanmasındaki güçlükler nedeni ile reel faiz oranları %30'ların üzerine çıkmıştır. Bu durum kamu bankalarının görev zararlarının rekor düzeye ulaşmasına bankaların (özellikle mali durumu zayıflayan bankaların) nakit akımının ve dolayısı ile de likiditesinin bozulmasına neden olmuştur.⁹

Türk Bankacılık Sistemi, 1998 yılının ikinci yarısından itibaren sürekli olarak Merkez Bankası'ndan büyük miktarda ve yüksek maliyetle likidite sağlamak zorunda kalmıştır. Merkez Bankası'ndan sağlanan kaynaklar kamu kesiminin kaynak ihtiyacının çok yüksek maliyetle karşılanmasını sağlamıştır. Likidite gereksinimi içerisinde bulunan bankaların mali yapılarındaki bozulma ise giderek hızlanmıştır.

Yukarıda sayılan sebepler Bankacılık sisteminde yeni düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmış ve mali yapıların güçlendirilmesi amacı ile Bankalar Kanunu'nda değişikliklere gidilmesine neden olmuştur.

Bankacılık sistemine olan güvenin yeniden tartışılmaya başlanmış ve biri 1998 sonu diğeri ise 1999 başında olmak üzere iki banka Mevduat Sigorta Fonu'na devredilmiştir. Bu durum, bankacılık sisteminin reorganizasyonunu elzem hale getirmiştir.

⁹ Fikter Çetinkaya, Mehmet Öz,a.g.e., s.16



Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatini korumak mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir birleşme ve tasfiye ve denetlemelerine ilişkin esasları düzenleyen 18 Haziran 1999 tarih ve 4389 sayılı

Bankalar Kanunu çıkarılmış ve 23 Haziran 1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan bu Kanun ile 25 Nisan 1985 tarihli 3182 sayılı Bankalar Kanunu ek ve değişiklikleri ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile, bu kanun ve ilgili mevzuatın, Kanun’da gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, denetlemek ve sonuçlandırmak tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanun ile verilen diğer görevleri yapmak, yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu kurulmuştur. Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamayı önlemek, gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır. Belirtilen Kanun’da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ‘nun karar organının, biri başkan, biri başkan yardımcısı olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu olduğu belirtilmiştir. Üyelerin hukuk, iktisat,maliye,bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim yapmış olması gerektiği öngörülmüştür. Kurul üyeleri Hazine Müsteşarlığı’nca önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu’nca atanacağı hükme bağlanmıştır. Yine Bakanlar Kurulu atanan adaylardan birini Kurul Başkanı olarak atanan adaylardan birini Kurul Başkanı olarak görevlendirilmiştir.¹⁰

Ancak, 19 Aralık 1999 tarih ve 239111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4491 sayılı Bankalar Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun bazı maddeleri değiştirilmiştir.

¹⁰ 4389 Sayılı Bankalar Kanunu (4491 sayılı Kanunla değişik), Madde : 4

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun oluşması ve işleyişine, genel risk ve kredi sınırlarına, mevduat sigorta fonunun kapsam ve işleyişine kurumlarına ilişkin yeni düzenlemelerde bulunulmuştur

4491 sayılı kanun'la değişik 4389 sayılı kanunda ilgili mevzuatın, kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu" kurulduğu, kurumun, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili olduğu ifade edilmektedir.

4491 sayılı kanun'la değişik 4389 sayılı kanunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun işleyişinde yapılan değişiklik ile daha önce 4389 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu'na bırakılmış olan bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun karar organı olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na bırakılmıştır.¹¹

Söz konusu kanun ile, Kurumun karar organının, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu olduğu, Kurul Başkanının, Kurumun da başkanı sayılacağı, üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları gerektiği, mühendislik alanında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanların ise belirtilen belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim görmüş olmaları gerektiği belirtilmektedir. Üyelerin en az 10 yıl deneyimi olan ve üst düzey yöneticilik yapmış ve yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine

¹¹ a.g.e., Madde : 3



Bakanlar Kurulunca atanacağı, Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendireceği ifade edilmektedir. ¹²

4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile, Kurul üyelerinin özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamayacağı, ticaretle uğraşamayacağı, serbest meslek faaliyetinde bulunamayacağı, ücret karşılığı konferans ve ders veremeyeceği, sınav ve benzeri görev alamayacağı, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamayacağı, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamayacağı, görevden ayrılmalarını takip eden üç yıl süreyle bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda üst düzey görevli olarak çalıştırılmayacağı üzerinde durulmaktadır. ¹³

Kurul üyelerinin, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin edecekleri, yemin etmedikçe göreve başlayamayacakları hükme bağlanmıştır. ¹⁴

Kurulun Başkan veya bulunmadığı hallerde İkinci Başkanın başkanlığında en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanacağı, Kurul kararları en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla alınacağı, Kurumun genel yönetim ve temsili ile Kurulca alınan kararların yürütülmesinin Başkana ait olduğu belirtilmektedir. ¹⁵

Kurul üyeleri ile Kurumun her türlü personelinin, çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamayacağı ve kendi yararlarına kullanamayacağı, bu yükümlülüğün görevden ayrılmalarından sonra da devam edeceği, Kurumun para, evrak ve her çeşit malları Devlet malı hükmünde olup, Kurul üyeleri ve Kurum personelinin, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı, buna ilişkin soruşturmaların genel hükümlere göre yapılacağı, Kurul Başkanı, üyeleri ve başkan yardımcıları hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilgili Bakanın iznine ihtiyaç bulunduğu değinilmektedir. ¹⁶

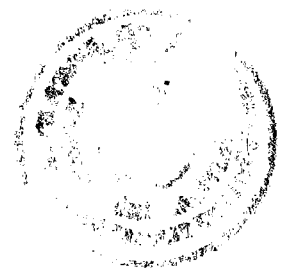
¹² a.g.e., Madde : 3/3-b

¹³ a.g.e., Madde : 3/3

¹⁴ a.g.e., Madde : 3/6

¹⁵ a.g.e., Madde : 3/7

¹⁶ a.g.e., Madde : 3/8



Kurumun, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmî ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü belge ve bilgiyi isteyebileceği, bunların sözkonusu isteğe cevap vermek ve Kurumun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlü olduğu, Kurumun, talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi vereceği belirtilmektedir.¹⁷

Yabancı ülke kanunlarına göre denetime yetkili mercilerin, kendi ülkelerindeki mali piyasalarda faaliyet gösteren kuruluşların Türkiye'deki bu Kanuna tabi şube veya ortaklıklarında denetim yapma ve bilgi isteme taleplerinin yerine getirilmesinin Kurulun iznine tabi olduğu, bu mercilerce istenen bilgilerin, açıklanmaması kaydıyla Kurum tarafından verilebileceği, Kurulun yabancı ülkelerin denetime yetkili mercileri ile yapacağı anlaşmalar çerçevesinde bankacılıkla ilgili her türlü işbirliği içerisinde bulunabileceği ifade edilmektedir.¹⁸

Kurumun, Kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkili olduğu, Kurul ve Kurumun, yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanacağı, düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğlerin, Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe gireceği, Özel nitelikli kararlardan gerekli görülenlerin, Kurumun haftalık bülteni ile ilgili kişi ve kuruluşlara duyurulacağı hususlarına değinilmektedir.¹⁹

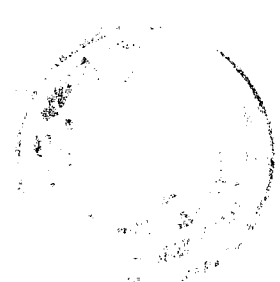
4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Kanun'un 4. Maddesi ile, Kurum Başkanlığı ve Hizmet Birimleri ile düzenlemeler hakkında açıklamalarda bulunulmakta ve Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanacağı, Başkan yardımcılarının hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, istatistik ve mühendislik dallarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş ve Kurumda veya Kurumun görev alanına giren konularda en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilebileceği belirtilmektedir.²⁰

¹⁷ a.g.e., Madde : 3/9

¹⁸ a.g.e., madde : 3/10

¹⁹ a.g.e., Madde : 3/11

²⁰ a.g.e., Madde : 4/1



Kurumun hizmet birimlerinin; Kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşacağı, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarının Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmaktadır.²¹

Kurum emrinde çalıştırılan bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları ile bankacılık uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelin, sözleşmeli olarak istihdam edileceği, ve söz konusu kişilerin Bankacılık uzman yardımcıları konuları ile ilgili dallarda en az lisans düzeyinde öğrenim yapmış adaylar arasından sınavla seçilerek alınacağı, uzman yardımcılığına atananların, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla konuları ile ilgili hazırlayacakları uzmanlık tezinin Kurulca kabul edilmesi ve yapılacak uzmanlık sınavında başarılı olmaları halinde, en az beş üyenin olumlu oyu ile alınmış Kurul kararıyla bankacılık uzmanı olarak atanacağı, Bankacılık uzman ve uzman yardımcılığı yeterlik ve yarışma sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenleneceği hususlarına yer verilmiştir.²²

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapan 19 Aralık 1999 tarih ve 4491 sayılı Kanun'un hemen ardından özel sermayeli ticaret bankaları grubunda yer alan beş banka (Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Esbank, Sümerbank) 22 Aralık 1999 tarih ve 23914 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 21 Aralık 1999 tarihli ve 99/13765 sayılı Kararnamenin Ek Kararı ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmesi neticesi fondaki banka sayısı daha önce ilgili kuruma devrolan üç banka olan Bank Ekspres, Türk Ticaret Bankası ve İnterbank ile birlikte sekize yükselmiştir.

Ayrıca 4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda; Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile ilgili 15.maddesi ile "Bankalardaki tasarruf mevduatı kamu tüzel kişiliğini haiz "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" tarafından sigorta edilir." denilerek Fonun kaynaklarının;

²¹ a.g.e., Madde : 4/2-a

²² a.g.e., Madde : 4/2-c,d



- Sigorta primlerinden,
- Zamanaşımına uğrayan mevduat, emanet ve alacaklardan,
- Kuruluş izni verilen bankaların kurucularının asgari sermayenin yüzde onu tutarında Fona yatıracakları sisteme giriş payından,
- Devralan bakımından verilen hisse devir izinlerinde, hisseleri devralan ortaklar tarafından, devralınan hisselerin nominal bedelinin veya borsa değeri daha yüksek olduğu takdirde borsa değerinin yüzde biri oranında Fon'a yatırılacak tutarlardan,
- Bu kanun hükümlerine aykırılık dolayısıyla hükmolunacak adli para cezaları ile idari para cezalarının yüzde ellisinden,
- Fon mevcudunun gelirleri ile sair gelirlerden,

oluştugu ifade edilmektedir.²³

Ayrıca söz konusu madde ile;

- Fonun her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu, Fon kaynakları ile her türlü alacaklarının tahsilinde 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanacağı, Fon, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerine tâbi olmadığı,
- Fonun, Kurulca hazırlanacak Fon yönetmeliği dahilinde Kurum tarafından idare ve temsil olunur. Fon mevcudunun kullanılış şekil ve esasları da Fon yönetmeliğinde gösterileceği,
- Fonun mevcudunun ihtiyacı karşılayamaması durumunda bankalardan ileride doğacak prim yükümlülüklerine mahsuben bir önceki yılda ödedikleri sigorta primi

²³ a.g.e., Madde : 15/1

toplamına kadar avans alınabilir. Bu avans Kurulca belirlenecek oran üzerinden hesaplanacak faizi ile birlikte, doğacak prim borçlarına mahsup edileceği,

- Olağanüstü şartlar nedeniyle, bankalardan alınan avansın ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalması halinde, bakiye kısım için Kurulun talebi üzerine Merkez Bankasınca Fon'a avans verilir. Alınan avansın vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları ile uygulanacak faiz oranı ve diğer hususlar Kurulun görüşü alınarak Merkez Bankasınca belirleneceği,
- Sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatının kapsamı, tutarı, sigorta priminin tarifesi ile tahsil zamanı, şekli ve diğer hususlar Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Mevduat kabul eden bütün bankalar, kabul ettikleri tasarruf mevduatını bu kapsam ve şartlar dahilinde sigorta ettirmek zorunda olacağı,
- Bir bankanın sermayesinin yüzde on ve daha fazlasına sahip ortakları ile yönetim kurulu veya müdürler kurulu başkan ve üyelerine, genel müdür ve yardımcılara, kredi açmaya yetkili memurlarına, denetçilerine ve bunların ana, baba, eş ve çocuklarına ait o bankadaki tasarruf mevduatı sigortaya tâbi olmadığı,
- Bankalarca Fona ödenen primler kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider kabul edileceği

hususlarına yer verilmektedir.²⁴

1999 yılında bankacılık sektöründe bu tür gelişmeler yaşanırken, 2000 yılında bir dizi yenilik yapılmış ve bankacılık sektörünü daha sağlıklı bir yapıya kavuşturma girişimleri devam etmiştir.

1 Haziran 2000 tarih ve 24066 (1.Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sigortaya Tabi Tasarruf Mevduatı ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nca Tahsil Olunacak Primler Hakkında Karar" ile Tasarruf Mevduatı Sigortası'nın kapsamında bazı değişiklikler yapılmıştır.

²⁴ a.g.e., Madde : 15/3,4,5,6



Karar'ın 1.maddesinde "Türkiye'de faaliyet gösteren ve mevduat kabulüne yetkili bulunan bankaların yurt içi şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile döviz tevdiat hesapları mevduat sigortasına tabidir. Türkiye'de münhasıran kıyı bankacılığı faaliyeti göstermek üzere kurulan bankalarda bulunan mevduat mevduat sigortasına tabi değildir" hususları hükme bağlanmıştır.

Aynı Karar'ın 3.maddesinde ise "Bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak açılan ya da yenilenen hesaplara uygulanmak üzere 1.maddede tanımlanan hesapların ana para ve faiz tutarları toplamının 31 Aralık 2000 tarihine kadar uygulanmak üzere 100 milyar TL'sına. 1 Ocak 2001'den başlayarak uygulanmak üzere 50 milyar TL'sına kadar olan kısmı sigorta kapsamındadır. Mudilerine fondan ödeme yapılacak bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarih itibariyle mevduat hesaplarına tahakkuk ettirdiği faizlerin söz konusu tarih itibariyle mevduat toplamı en yüksek beş bankaca uygulanan oranlarının ortalaması ile bankaca kamuya ilan edilen ve Merkez Bankasına bildirilen azami faiz oranları üzerinden hesaplanacak tutarları aşan kısmı, sigorta kapsamında değildir. Sigorta kapsamındaki Türk lirası olarak yapılacak ödemelerde, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarihteki Merkez Bankası döviz alış kurları esas alınır. Altın depo hesaplarının Türk Lirası karşılıkları ise bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarihteki İstanbul Altın Borsası seans kapanış fiyatına ve Merkez Bankası döviz alış kuruna göre belirlenir" hükmü getirilmiştir.

Öte yandan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nca tasarruf mevduatlarının sigorta edilmesi, hisseleri ve/veya yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve üçüncü kişilere devri ile 4389 sayılı Kanun ile kendisine verilen diğer işleri de yapmakla görevli ve yetkili kılınan kamu tüzel kişiliğine haiz Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu'nun teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile fon mevcudunun kullanış şekli ve esaslarını düzenlemek amacıyla "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği" çıkarılmış ve 26 Ağustos 2000 tarih ve 24152 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Söz konusu yönetmelikle 06.08.1997 tarih ve 23072 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Yönetmeliği ek ve değişiklikleri ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.



Bankacılık sistemine ilişkin 2000 yılına ait düzenlemelerin en önemlisi mali piyasalardaki güven ve istikrarın teminine yönelik olarak Hazine Müsteşarlığı, T.C.M.B ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devrini içeren protokoldür.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 4 ve geçici 1 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 21.05.2000 tarihinde "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'nin yürürlüğe konulması ve yukarıda belirtilen üç kurumun aralarında imzaladığı protokol ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu resmen faaliyete geçmiş ve kuruma şu görev ve yetkiler verilmiştir.

- Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek,
- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve kuruluşların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek üzere Kanunda ve diğer mevzuatla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde gerekli gördüğü her türlü tedbiri almak,
- Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak ve uygulamak,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmek,
- Yurt içi ve dışı ekonomik gelişmeleri izlemek,değerlendirmek, bu gelişmeler ile makroekonomik politikaların bankacılık sektörü ile etkileşimini incelemek ve bu amaçla modeller geliştirmek,



- Talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıkları ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi vermek,
- Kurumun menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak ayrıca, Kuruma ilişkin her türlü uyuşmazlığın adli ve idari merciler ile icra dairelerinde takibi, savunulması ve çözümlenmesi amacıyla gerekli işlemleri yapmak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- İmzalanan protokole göre kuruluşlar arasında bilgi toplama, bilgilerin paylaşımı ve koordinasyonu konuları. düzenlenmekte, kuruluşların ihtiyaç duydukları bilgileri ek protokollerle belirlenecek esas ve usullere uygun olarak düzenli ve kesintisiz bir şekilde birbirine aktaracakları taahhüt altına alınmıştır. Protokolle bu kuruluşların başkan ve başkan yardımcıları her ay toplantı yaparak mali sistemin istikrarı ile ilgili görüş alışverişinde bulunacakları karara bağlanmıştır:

1.2. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Türk Bankacılık Sisteminin temel özellikleri aşağıda yer aldığı şekilde maddeler halinde özetlenebilir.²⁵

1.2.1. Özel Yasalarla Kurulmuş Kamusal Sermayeli Bankaların Yerinin Oldukça Fazla Olması

1982 yılında özel yasalarla kurulmuş kamusal sermayeli bankaların sayısı 13 iken, 1993 yılı sonunda bu bankaların sayısı 9'a düşmüştür. Ancak yine de kamusal sermayeli bankalar hem mevduat ve hem de toplam krediler içerisinde önemli bir ağırlığa sahiptirler. 1993 yılında kamu sermayeli bankalar toplam mevduatın %43.6'sına sahip iken bu oran

²⁵ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz, Türkiye'de Mevduat Sigorta Sisteminin Gelişimi ve Bankaların Risk Değerlendirmesini de İçeren, Aktif Bir Mevduat Sigortası Model Önerisi, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1996. s.26

1999 yılında kısmi bir düşüş yaşamış ve %39.7'sine gerilemiştir. Kamusal sermayeli bankalar 1993 yılında toplam kredilerin %35.5'ine sahip olmuşlardır.

1.2.2. Finansal Kesimin En Önemli Unsuru Olması

Kalkınmış ülkelerde mevduat bankalarının finansal kesim üzerindeki görelî önemi %20-35 arasında iken ülkemizde bu oran %50-60 seviyelerinde gerçekleşmektedir. Bu değerlendirmeye kalkınma ve yatırım bankaları ise merkez bankası da dahil edildiğinde bu oran %80'in de üzerinde gerçekleşmiş olmaktadır. Ancak 1986 yılından itibaren İ.M.K.B.'nin yeniden faaliyete geçmiş olması bankacılık sisteminin finans kesimindeki ağırlığının az da olsa gerilemesine yol açmıştır. İ.M.K.B. finans kesiminde 1990 yılında %15'lik bir paya sahip iken bu oran 1995 yılının üçüncü çeyreğinde %21'e yükselmiş olup, 2001 yılına gelindiğinde payının yaşanan ekonomik kriz ve bankacılık krizleri neticesi daha da artmıştır.²⁶

1.2.3. Heterojen Bir Yapıya Sahip Olması

Bankalarımız arasında büyüklük bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Banka sistemimizde çok şubeli büyük bankalar yanında sayıca çok ancak ölçek itibarıyla küçük bankalarda faaliyette bulunmaktadır.

Türk Bankacılık Sistemi oligopolistik bir yapıya sahiptir. 1982 yılında 4 büyük banka (T.İş Bankası, T.C. Ziraat Bankası, Akbank ve Yapı Kredi Bankası) bankacılık sistemindeki toplam şubelerin %49'una, toplam mevduatın %63.6'sına, toplam kredilerin de %50,5'ine sahip bulunmaktadır.

1982 yılına gelindiğinde 5 büyük banka (T.C.Ziraat Bankası, T.Emlak Bankası, T.İş Bankası, Yapı ve Kredi Bankası ve Halk Bankası) toplam mevduatın %56.6'sına, kredilerin %55.2'sine sahip olmuşlardır. Ancak 1993 ve 1999 yıllarında da belirtilen oranlarda biraz gerileme olmuş ve 1999 yılında bu bankaların toplam mevduat içindeki payının giderek azaldığı ve %48.2 şeklinde gerçekleştiği, sistemin oligopolistik yapısının daha rekabetçi bir hal aldığı gözlemlenmiştir.

²⁶ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz. a.g.e.

1.2.4. İstihdama Katkısının Azalması

1980’li yıllar başına kadar önemli bir istihdam alanı olan bankalar bu özelliklerini yitirmeye başlamışlardır. Türk Bankaları, özellikle 1980’lerden itibaren hızla genişleyen ve artan bankacılık işlem ve hizmetlerini karşılamak için her geçen gün daha da yüksek oranda otomasyona ve bilgisayar sistemlerini kullanmaya yönelmişlerdir. Böylece Türk Bankacılık Sisteminde de çalışanların sayısında genel bir azalma eğilimi gözlemlenirken, çalışanların niteliklerinde, eğitim düzeylerinde önemli artışlar görülmüştür.

1982 yılında istihdam edilen personel 137.726 iken, düşme eğilimine girerek 1991 yılında 160.819 olarak gerçekleşmiştir. Personel sayısı 1992 yılında 154.519’a, 1993 yılında ise 151.445’e gerilemişse de 1999 yılında finansal enstrüman çeşitliliğinin ve şubeleşmenin de artan seyrine paralel olarak 173.988’a yükselmiştir. Ancak bu süreç Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nca devralınan bankada görevli personelin bir süre sonra söz konusu bankalar arasında yaşanan birleşme nedeni ile yaşadığı küçülme politikası dolayısı ile azalma eğilimine girmiştir. Personel başına aktif 1987 yılında 0.3 milyar TL iken, 1993 yılının ilk altı aylık süresi içerisinde 4.7 milyar TL’ye yükselmiş 1999 yılında ufak bir azalma ile 4.1 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Personel başına mevduat, 1993 yılının ilk altı ayında 3.7 milyar TL iken, 1999 yılında 2.8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.²⁷

1.2.5. Şube Bankacılığında Uzaklaşma Eğiliminde Olması

Türk Bankacılık Sisteminde şube bankacılığı gelişmiştir. 1924 yılında 439 olan şube sayısı 39 yılda (1963 yılında) 1.840’a kadar artış göstermiş ve 1963-1982 dönemini kapsayan 19 yılda 6.375’e yükselmiştir. 1924 yılından 1982 yılına kadar sürekli artan şube sayısı daha sonraki yıllarda durağan hale gelmiştir. Hatta 1983, 1984, 1990 ve 1994 yılları şube sayılarının azaldığı yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 5 Nisan 1994’te yaşanan devalüasyondan sonrası canlanma yaşayan ekonomide bankaların rekabetçi yapıları ve piyasanın öncüsü olma yönündeki çabaları neticesinde kurumsal ve bireysel hizmetlerine ağırlık vermelerinin de etkisiyle şube sayısı da artış göstererek 7.691 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1999 yılında beş bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilmesi daha sonra bunu sekiz bankanın da ilavesiyle sayının onüçe ulaşması ile

²⁷ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz. a.g.e.

başlayan süreçte 2001 yılı Mart ayına gelindiğinde fondaki beş bankanın tek bir çatı altında toplanması ve söz konusu bankaların şubelerinin de birleşmesi ile Türk Bankacılık Sistemi şube sayısı bakımından her zamankinden daha hızlı bir azalma dönemine girmiştir.

1982 yılında Türkiye’de şube başına mevduat aşırı şubeleşme nedeniyle 1.689.505 TL gibi çok geri bir düzeydedir. 1994 yılında ise şube başına düşen mevduatta yükselmeler görülmüştür. Bu değer 1991 yılında 25.33 milyar TL, 1992 yılında 47.21 milyar TL ve 1993 yılında ise 83.56 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılına gelindiğinde ise söz konusu rakamın yaşanan ekonomik krizler ve sisteme olan güvenin azalması nedeniyle düşüş trendine girmiştir.

1.2.6. Holding Bankacılığının Ağırlığını Hissettirmesi

Türk Bankacılık Sisteminde ticaret bankalarının hemen hemen hepsi belirli kişi, grup holding veya diğer bankaların denetimi altında olup, kredi sunumunun çok sınırlı olduğu, yeterli kredi bulmanın kredi fiyatından daha fazla önem kazandığı Türkiye’de tekeli sermayeye dönüşmenin ve bu niteliği korumanın yolu bir bankanın yönetimini ve denetimini ele geçirmek olmuştur. Ekonomik rakamlarda görülen büyüme nedeni ile, işletme sermayesi ihtiyacı gerek şahıs ve gerekse grup sermayelerinin boyutlarını aşmış ve banka sahibi olmak için bir arayış başlamıştır.

Sermaye grupları arasındaki bir banka sahibi olma yarışına ilk önce 7129 sayılı Bankalar Kanunu sağlamıştır.

7129 sayılı Bankalar Kanunu’nda değişiklik yapan ve 02.05.1985 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3182 sayılı Bankalar Kanunu’nda da bankalara iştiraklerini kredilendirmede benzer ayrıcalıklar tanınmaya devam etmiştir.

4389 ve 4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile iştirak sınırlarının aşılması ve back to back kredilerin önlenemeyen yükselme trendi nedeniyle banka sahiplerine bankanın içindeki kaynakları kendi şirketlerine aktarma şansı tanınmış

ve bankalar iştirak sınırlarını, birbirlerine kullandırmış oldukları krediler ile aşmanın yolunu bulmuşlardır.²⁸

Bu durum, işlevleri ve sorumlulukları itibarıyla yarı kamu kurumu niteliğine sahip bankaların büyük bir kısmının Türkiye’de belirli grupların özel finans kurumu haline dönüşmesine neden olmuş, ekonomik açıdan bağımsız bir yönetime sahip olmalarını engellemiş, kredi dağılımında adaletsizliğe neden olmuş ve holding bankacılığını engelleyici önlemlerin ivedilikle alınması konusunu gündeme getirmiştir.

1.2.7. Yeterli Uzmanlaşma Olmaması

Türk Bankacılık Sisteminde kalkınma ve yatırım bankaları yeterince gelişmemiş olup, Özel yasalarla ve belli konularda ihtisas bankacılığı yapmak üzere kurulan bankaların bir çoğu da ticaret bankacılığı alanında da faaliyette bulunmaktadır. Türk Bankacılık Sistemindeki ticaret bankaları geleneksel görevleri yanında orta ve uzun süreli kredi verebilmekte, portföylerinde tahvil ve hisse senedi bulundurabilmekte ve iştirakçilik uygulamasına yönelebilmektedirler. Türkiye’de ticari bankaların evrensel banka (ticaret ve yatırım bankacılığını bünyelerini birleştirerek müşterilerine her türlü hizmeti sunan banka) niteliğinde olması nedeni ile Türkiye’de mevcut yatırım ve kalkınma bankacılığı gelişme şansını gerektiği ölçüde yakalayamamıştır.

Evrensel bankacılık farklı alanlarda çok çeşitli ürünleri sunabilmeleri, ürünleri uzman bankalara kıyasla daha düşük maliyetle sunmaları, müşteriye çeşitli hizmetler verebilmeleri nedeni ile tercih edilmektedir.

1.2.8. Açık Döviz Pozisyonu İle Çalışma Eğiliminde Olması

TL’nin aşırı değerlenmesi ile Türk Bankalarının düşük maliyetli kaynak arayışları ve karlılıklarını artırma çabaları döviz kredisi kullanımı teşvik etmiştir.

Türk Bankaları açık pozisyonla çalışmaya başlamışlar ve karlılıklarını artırıp özsermayelerini iyileştirerek 1994 yılına değin başarılı olmuşlardır. Ancak 1994 yılında

²⁸ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz, a.g.e.

yaşanan kriz bankaları oldukça olumsuz etkilemiş ve 1995 yılı başından itibaren günümüze değin açık pozisyonla çalışma eğilimi artarak devam etmiştir.

1.2.9. Denetim ve Gözetimden Sorumlu Organların Yetkilerini Etkin Bir Şekilde Kullanamamaları

Türk Bankacılık Sisteminde T.C. Merkez Bankası sistem üzerindeki denetleme yetkisini etkin bir şekilde kullanamamaktadır. T.C. Merkez Bankası 1211 Sayılı Yasa'yla öteki bankaların faaliyetlerini düzenleme ve yönlendirme amacı ile kullanabileceği önemli yetkilerle donatılmışsa da Türk Bankaları T.C. Merkez Bankası kaynaklarından bir çok ülkeye nazaran daha fazla yararlanma şansını bulmuşlardır.

Bununla birlikte T.C. Merkez Bankası son yıllarda bankacılık sektöründe açığa çıkan bunalımların önlenmesi için yerinde ve zamanında müdahalede bulunmak konusunda geç kalmış ve aldığı önlemlerin etkinliğini sağlayamamıştır. Banka Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun faaliyete geçmesi ile, denetim ve gözetimde sorumlu bir organın oluşumu sağlanmışsa da risk ve kriz yönetim birimlerinin de bir an evvel oluşturularak, faaliyete geçmesi durumunda etkinlikten bahsedilebilir.²⁹

1.2.10. Özkaynak Erezyonu Yaşamaları

Yıllar itibariyle incelendiğinde Türk Bankacılık Sisteminde özsermaye yeterliliği açısından bir erezyon olduğu ve sermaye tabanı rasyosuna ulaşamayan birçok bankanın sistem içerisinde mevcudiyetlerine hala devam ettikleri görülmektedir. 1994, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan kriz sistemde yaşanan krizi daha da belirgin hale getirmiş ve bankaları bertaraf edemeyecekleri açık pozisyon riski ile başbaşa bırakmıştır.

1.2.11. Kayıtsal Para Yaratma Gücünün Sınırlı Olması

Türkiye'de yasal düzenlemelerin yetersizliği nedeni ile çek kullanımı yaygınlaşmamakta ve çekle sistem dışına sızmaların önüne geçilememektedir. Bu durum bankaların ve diğer finans kurumlarının likiditelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

²⁹ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioglu Düzakın, Meltem Akyüz, a.g.e.

Mevduat munzam karşılığı ile dispo­nibilite oranları da yüksek oranlarda bulunması da bu gücü sınırlayan faktörlerdendir.

Mevduat munzam karşılıkları 28.01.1994 ile 10.02.1994 tarihleri arasında TL ve yabancı para mevduatı için sıfırlanmışsa da bu durum kısa bir süre uygulama şansı bulmuş ve daha sonra tekrar belirli oranlar tatbik edilmeye başlanılmıştır.

1.2.12. Fon Aktarma Maliyetinin Yüksek Olması

Türkiye’de bankacılık sisteminde fon aktarma maliyetini yükselten etkenlerin başında faiz marjının yüksekliği gelmektedir.

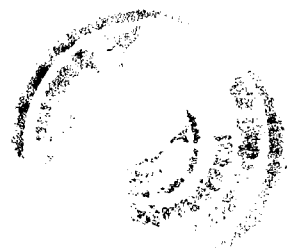
Mevduata ödenen faiz oranları ile kredi faiz oranları arasındaki marj olarak tanımlanan faiz marjı, bankaların etkin çalışmasını engellemektedir. Geri dönmeyen krediler, idari giderlerin yüksekliği, tahsili gecikmiş alacaklar, mevduat munzam karşılıkları ve dispo­nibilite ile enflasyon oranlarının yüksekliği gibi faktörler faiz marjını doğrudan etkileyen unsurlardandır.³⁰

Tüm bu özellikleriyle Türk Banka Sisteminin sağlıklı bir yapıya sahip olduğunu ve finansal sistemde kaynakların artırılması ve aktarılması konusunda yeterince başarılı ve etkin bulunduğunu söylemek oldukça güçtür.

1.2.13. Dış Dünyaya Tümüyle Açılamaması

Türk Banka Sisteminin 1980’li yıllarda dışa açılma konusunda belirli bir gelişme sağlamasına rağmen, ekonomideki genel istikrarsızlık ve genel görünümü ile uluslararası piyasalardan düşük maliyetle ve uzun vadeli kaynak bulabilmesi, bu kaynağın faiziyle birlikte geri ödenmesinde sorunlarla karşılaşmaması ve piyasaya hizmet sunabilmesi oldukça güçtür.

³⁰ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, Meltem Akyüz. a.g.e.



1.3. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE KARŞILAŞILAN RİSKLER VE SORUNLAR

Türk Bankacılık Sistemindeki başlıca sorunlar, ekonomik gelişmedeki istikrarsızlık, yüksek kaynak maliyeti, haksız rekabet koşulları, sermaye yetersizliği, hızlı teknolojik gelişmelere bağlıdır.

1.3.1. Ekonomik Gelişmelerdeki İstikrarsızlık Nedeniyle Ortaya Çıkan Sorunlar

Türkiye ekonomisi 1980'den sonra izlediği liberalleşme ve batıya açılma politikaları ile büyük gelişme kaydetmesine rağmen kamu açıkları ve dolayısı ile fiyatlar, faiz ve kurda istikrarsızlıklarla karşılaşmıştır.³¹

1.3.1.1. Enflasyon

Enflasyon açısından bankaların sorunları en başta iki noktada toplanmaktadır:

1.3.1.1.1. Kur Riski

Bankaların döviz alarak borçlanması ve bu fonları yüksek faizli kısa vadeli iç borçlanma senetlerine plase etmesi ile bu borçları yine dövizle ödemek zorunda olması, kur riski ile karşılaşmalarına neden olmuştur. Açık pozisyon yaratarak çalışan bankalar yüksek enflasyon ve olası ekonomik istikrarsızlıkların yarattığı belirsizlik ortamında büyük bir kur riski ile karşı karşıya kalmışlardır.

Bankaların son yıllarda hazine bonusu üzerinden para kazandığı, yapılan bu faaliyetlerin ülke ekonomisinin iyileştirilmesinde temel rol oynayan üretim ve sanayi sektöründe doğrudan olumlu bir etkisinin bulunmadığı ve enflasyonu arttırdığı görülmektedir.³²

³¹ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.79

³² Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e

1.3.1.1.2. Sorunlu Kredi Rakamlarının Artış Göstermesi

Bankaların büyük ölçüde nakde dayalı öz kaynakları reel olarak düşme göstermektedir. Yüksek fiyat artışları, bankaların kaynak maliyetlerini ve işletme giderlerini arttırmaktadır. Kaynak maliyetlerindeki bu artış ise bankaların düşük riskli plasman imkanlarını daraltmaktadır.

Enflasyonist ortam sorunlu kredilerde de bir artışa yol açmaktadır. Özellikle artan faiz yükü, banka alacaklarının tahsilini sınırlandırmakta ve vadesinde ödenmeyen alacaklar banka kaynaklarının akışkanlığını azaltmakla beraber kaynak maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Tahsili gecikmiş alacaklar 1990'lı yıllarda ilk önce Körfez Savaşı nedeniyle yaşanan kriz, daha sonra da ekonominin tekrar canlanması neticesi büyüyen çok sayıda şirketin daha sonra yaşanan ekonomik durgunluk nedeni ile geri ödeme zorluğu içine düşmeleri ve nihayet 1994 ve 2000 Kasım ile 2001 Şubat ayında ekonomik ve mali piyasalarda yaşanan kriz ile kendini göstermiştir.³³

1.3.1.2. Yüksek Kaynak Maliyeti

1.3.1.2.1. Mevduat

Ticaret bankalarının en önemli fon kaynağı mevduattır. Son yıllarda mevduat dışı fon temininde gelişmeler sağlanmasına rağmen, mevduat sektörün kaynakları arasında sahip olduğu öneme devam etmektedir.

Mevduata uygulanan faiz oranları enflasyon ile yakın ilişki içerisinde. Ekonomide yaşanan istikrarsızlık ve enflasyonist baskılara paralel olarak son yıllarda faiz oranlarında da büyük artışlar meydana gelmesi ve özellikle devletin finans sektöründe gittikçe artan ağırlığı ve topladığı fonları kısa vadeli borçları için kullanması nedeni ile yüksek fonlama maliyeti faiz oranlarını artırıcı etki yaratmaktadır. Bankacılık sektörünün de kamu borçlanma faizlerinin yüksekliği sebebi ile kaynak maliyeti artmaktadır. Bankaların yüksek maliyetle topladıkları mevduatın sadece %50'sini kredi olarak

³³ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.80

değerlendirebilmeleri, mevduat faizi ile kaynak maliyeti arasında bir marj, bankaların yüksek maliyetle fon aktaran verimsiz kuruluşlar haline gelmesine neden olmuştur.³⁴

1.3.1.2.2. Munzam Karşılıkları ve Disponibilite

Munzam karşılık ve disponibilite, kredi faizlerini artırıcı etki yaratmaktadır. Türkiye gibi kaynaklarının büyük bir kısmı mevduatlardan oluştuğu, kaynak çeşitlenmesinin fazla gelişmediği ülkelerde bu durum etkisini daha belirgin olarak göstermektedir. Mali sektörün entegrasyonu ile ortaya çıkan rekabet ortamında bankalar böyle maliyet artırıcı bir unsurdan olumsuz yönde etkilenmişlerdir. Avrupa ülkelerinde mevduattan ayrılan disponibilite ve munzam karşılık oranlarına ilişkin bir yasal zorunluluk olmaması çoğu Avrupa ülkesinde bu oranın sıfır düzeyde olması Türkiye için rekabet gücünü zorlamaktadır. Günümüzde mevduat munzam karşılıkları ve disponibilite yükümlülüğü birer para politikası aracı olarak kullanılmakta ve bu şekilde kamu, piyasadaki likiditeyi kontrol ederek fon ihtiyacını buradan temin edebilmektedir. Bankalar da bu durum nedeni ile mevduat munzam karşılığı ve disponibiliteye tabi olmayan varlığa dayalı menkul kıymetlerini azaltma yolunu seçmişlerdir.³⁵

Munzam karşılık ve disponibiliteye benzer şekilde, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Primleri, Gider Vergisi Kesintileri de bankaların kullanabilecekleri kaynakları sınırlandırmakta ve maliyetini artırmaktadır.

Bankaların 1992 yılından itibaren Asgari Kurumlar Vergisi'ne tabi olmaları ile zorunlu olarak bulundurdıkları portföylerindeki devlet tahvili ve hazine bonolarının faizlerinden vergi alınması bankaları olumsuz yönde etkilemektedir. Bankalar Kambiyo Gelir Vergisine tabi olurken döviz büfelerinin muaf olması nedeniyle işlemlerinin maliyeti artan bankalar, bu durumda haksız bir rekabet ortamı ile de karşı karşıya kalmaktadırlar.

³⁴ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.80

³⁵ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.80

1.3.1.2.3. İşletme Gideri

Bankaların kaynak maliyetini etkileyen işletme giderleri içerisindeki en önemli payı, personel giderleri oluşturmaktadır. 1980 öncesi koşullarda mevduat toplamak için şube ağını genişlemek ve yeni personel istihdam etmek rasyonel görünmekte ise de pozitif reel faiz politikası, birçok bankayı verimli olmaktan çıkarmış olup, özellikle büyük bankalar işletme giderlerini minimize edebilmek amacıyla şube birleştirme ile personel sayılarında azaltmaya gitme yolunu seçmeye başlamışlardır.³⁶

1.3.2. Kamu Payının Sistem İçerisindeki Ağırlığı ve Haksız Rekabet Koşulları

Türk Bankacılık Sisteminde kamu bankalarının sahip olduğu ağırlık, sistemin hantallaşmasına neden olmaktadır.

Özel ve kamu sermayeli bankalar arasındaki ayrıcalıklar temelde yasal ve yönetsel farklılıklardan kaynaklanmakta olup, yapılan düzenlemeler ile kamusal bankalara bankacılık faaliyetleriyle ilgili olmayan birçok görev verilmiş olması ve bunların “görev zararları” olarak nitelendirilmesi ile banka kaynak ve faaliyetlerinin karlılık ve verimlilik ilkesi gözetilmeksizin rantabl olmayan alanlara aktarılması neticesinde bankacılık sistemi üzerindeki yük giderek artmakta ve diğer özel sermayeli ticaret bankaları ile rekabet güçlerinin zayıflamasına neden olmaktadır.

Kamu bankalarının örgütlenme biçiminin, personel kadrolarının ve sermayelerinin siyasi iktidar sahipleri tarafından değiştirilebilmesi, hızlı bir değişim gösteren ekonomik ve mali koşullara uyum sağlamasını, gerekli önlemlerin etkin bir şekilde alınmasını ve uygulamasını güçleştirmektedir.

³⁶ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.80

Verimsiz çalışmakla birlikte sektördeki payları, tüm bankaların yarısı kadar olan kamu bankalarının kaynakların rasyonel kullanımı açısından azaltılması yararlı olacaktır. kamu bankalarından zarar edenlerin başka kamu bankalarınca devralınması sistem üzerinde büyük bir yük yaratmaktadır. Böylece bankalar riskli yatırımlara girmeye teşvik edilmekte ve devredilen bankaların sorunları sektör üzerindeki bozucu etkisini daha da yoğun bir şekilde göstermektedir.

Kamu bankalarının yanında özel finans kurumlarına tanınan ayrıcalık da haksız rekabete yol açmaktadır. Türk mali sistemi içerisinde bulunmakla birlikte Türk Bankacılık Sistemi dışında bulunan özel finans kurumları bankalara getirilen kısıtlamalara tabi bulunmamaktadır. Dolayısıyla rekabet eşitliği bu kurumlar yararına bozulmuş olmaktadır

1.3.3. Sermaye Yetersizliği

Sermaye yetersizliği sorunu, Türk bankacılık sektörünün ulusal ve uluslararası alanda rekabet gücünü azaltmaktadır. Sermayenin güçlendirilebilmesi, ancak kar dağıtım politikasının gözden geçirilmesi ve ödenmiş sermayenin kaydi olarak değil, nakit giriş yoluyla artırılması yoluyla mümkün olabilecektir.³⁷

1.3.4. Özkaynakların Otofinsansman Şeklinde Gelir Yaratması

1990'lı yıllardan itibaren Türk Bankalarının bilançolarındaki açık pozisyonların giderek artması ve ihtiyaç duydukları özkaynak takviyesine belirli bir ölçüde açık pozisyonlardan elde edilen karlarla karşılamaları, özkaynak sorununu otofinansman şeklinde gelir yaratarak çözmeye çalışmalarını ifade etmektedir. 1994'te yaşanan kriz ile bankalar pozisyonlarını kapatmak zorunda kalmışlar, kapatamayacak durumda olanların ise tasfiyesi uygun görülmüştür.

Özkaynakların toplam kaynaklara oranının giderek azalmakta olması, bu görüşü destekleyen en önemli nedendir. 1998 yılı sonunda %8.5 olan sistemin özkaynaklar ve karının toplam kaynaklara oranı %5.7'ye gerilemiştir.³⁸

³⁷ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.82

³⁸ Finansal Forum , 20.11.2000

Bankalarımızın döviz pozisyonlarını açmaya devam etmeleri neticesinde 1998 yılında %7.6 olan açık pozisyonların bilanço büyüklüğüne oranı, 1999 yılında %10.5, 2000 yılı Haziran ayı sonu itibariyle de %14.3'e yükselmiştir.

Açık pozisyon riskinin yanısıra döviz ve faizle ilgili işlemler nedeni ile bilanço dışı risklerde de büyüme gözlemlenmiştir. İlk kez 1999 yılında toplam aktiflerin üzerine çıkan bilanço dışı riskler, bilanço toplamının %111'i kadar bir büyüklüğe ulaşmıştır. 2000 yılı Haziran ayı sonu itibariyle 134.1 milyar dolarlık bilanço toplamına sahip bulunan Türk Bankacılık Sektörünün bilanço dışı riskleri ise 148.9 milyar dolara ulaşmıştır.

1999 yılının ilk 6 aylık döneminde 2.1 milyar dolar yılın tümünde de 3.8 milyar dolar net kar elde eden Türk Bankacılık Sisteminin net karı, 2000 yılı Haziran ayı itibariyle 2 milyar dolara gerilemiştir. Bu değişimde, özel sektör bankalarının karının 1.7 milyar dolardan 1.5 milyar dolara gerilemesi oldukça etkili olmuştur.

1.3.5. Özsermayelerin ve Aktif Büyüklüğünün Önemli Ölçüde Yetersiz Olması

Uluslararası bankalarla karşılaştırıldığında Türk bankalarının özsermayelerinin ve aktif büyüklüğünün önemli ölçüde yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, Avrupa ülkeleriyle rekabet açısından Türk bankalarının güç duruma sokmakta ve rekabet ortamına güçlü bir şekilde girebilmek için birleşme yoluyla aktif ve sermaye yapılarını güçlendirmelerini zorunlu kılmaktadır. Bir başka deyişle, küçük ve sermayesi yetersiz bankalar yerine büyük ve daha güçlü bir sermaye yapısına sahip banka modelleri oluşturulmalıdır.³⁹

1.3.6. İştiraklere ve Sabit Kıymetlere Aktarılan Kaynakların Büyüklüğü.

İştiraklere aktarılan kaynakların fazla olması birçok banka için önemli bir yük teşkil etmektedir. Bu olumsuzluğu ortadan kaldırabilmek için Bankalar Kanunu'nda yer aldığı halde sürekli ihlal edilen ve Türk Bankacılık Sisteminin 1999 ve 2000 ile 2001 yıllarında yaşadığı krizlerin baş aktörlerinden biri olan, özkaynak iştirak ilişkisi yeniden gözden

³⁹ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.83

geçirilerek, bankaların faaliyetlerine daha fazla kaynak aktarabilmelerini sağlamak amacıyla düzenlemeler yapılmalıdır.⁴⁰

1.3.7. Hızlı Teknolojik Gelişmelere Bağlı Sorunlar

Bankacılık sisteminin son teknolojik gelişmeleri uygulamak zorunda olması nedeni ile otomasyon ve bilgi işlem teknolojisinin kullanımı oldukça elzem bir hal almıştır. Türkiye’de bu duruma ilişkin uyum, hızlı bir şekilde yaşanmış ve başta 24 saat bankacılık hizmeti veren ATM makineleri ve kredi kartları olmak üzere elektronik fon transferi sistemi, swift kullanıma girmiştir. Bununla birlikte bankacılık hizmetlerinin kişisel bilgisayarlarla gerçekleştirilebildiği internet bankacılığı kavramı gündeme gelmiş ve hatta sadece internet üzerinden işlem yapmak amacıyla bir banka bile kurulmuştur. Telefon bankacılığını kullanarak bankacılık işlemlerinin hemen hemen tümünün yapılmasına olanak tanıyan “call center” uygulaması, gerek birçok banka ve gerekse banka şubelerinde gidip vakit kaybetmek istemeyen banka müşterilerin işlemlerini süratle sonuçlandırabilmeleri için önemli bir gelişme olarak Türk Bankacılık Sistemi içerisinde yerini almıştır. Ancak geleneksel bankacılık anlayışını benimseyen müşterilerin şubeye gitmeye tercih etmesi neticesinde otomasyon ve bilgi işlem teknolojilerinden yeterince faydalanma imkanı bulunamamıştır.

Teknolojik imkanlar kullanılarak gerçekleştirilen swap, forward, futures, options gibi risk yönetim ürünleri ile leasing, factoring ve forfaiting gibi finansal hizmetler dünya finans piyasasında yaygın bir şekilde kullanılmasına rağmen,. Türkiye’de söz konusu mali tekniklerin uygulanması için mevzuatta ilgili düzenlemeler oluşturulmasına rağmen, ekonomik istikrarsızlıklar ve kurumsal alt yapının henüz tam olarak oluşturulamaması nedeni ile bu gibi finansal enstrümanların uygulamalarında aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Vadeli döviz piyasalarına getirilen sınırlamalar ve bu piyasadaki işlemlerin maliyetlerinin yüksek olması, bankacılık sektörünün bu alanlarda aktif olmasına engel teşkil etmektedir. Ülkemizde leasing ve factoring işlemleri yaygınlaşmaya başlamış olmakla birlikte, swap, futures ve options piyasaları henüz işlerlik kazanamamıştır.⁴¹

⁴⁰ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.83

⁴¹ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.83-84

1.3.8. İstihbarat Hizmetlerinin Yetersizliği

Uluslararası bankacılık faaliyetlerinde riskin azaltılması açısından son derece önemli olan istihbarat hizmetleri ülkemizde etkin bir şekilde sağlanamamaktadır. Bunun için merkezi istihbarat kuruluşlarının oluşturulması ve kişi/firmanın bankaya yaptığı ilk müracaattan itibaren, Türk Bankacılık Sistemi içerisinde bulunan finansal enstrümanların hangilerini hangi bankalardan kullandığı ve geri ödemelerinde bir sorun olup olmadığı, gibi hususların devreye girebilmesi için gerekli altyapı çalışmalarının eksiksiz bir şekilde sonuçlandırılarak sistem içerisindeki kullanıcılara sunulması gerekmektedir.

1.3.9. Mali Tabloların Şeffaflığının Henüz Tam Anlamıyla Sağlanamaması

Bankalarca yayınlanan ve dış denetim sonucu hazırlanan mali tablolar arasında büyük farklılıklar görülebilmektedir. Kendi içinde bile zaman zaman çelişkilere neden olabilecek yapıdaki bu tabloların kamuoyuna sunulması, bankaların gerçek mali durumlarını tam olarak yansıtmamaları nedeniyle söz konusu tablolardan faydalananların yanlış ve eksik bilgilenebilmesine neden olabilmektedir.

Türk Bankacılık Sistemi Avrupa Birliği ülkeleri ile rekabet edebilme şansını yakalayabilmek için teknik, yasal ve kurumsal alanda çeşitlilik gösteren sorunlarını ancak istikrarlı bir ekonomik yapının sağlanması ile radikal bir çözüme kavuşturabilecektir. Avrupa Birliği ile uyum sağlamak için yasal düzenlemeler yapılmakta ve Türk bankaları uluslararası mali piyasalarda rekabet edebilmek açısından yenilikleri uygulamayı başarıyla gerçekleştirebilmektedirler. Fakat, ekonominin genel dengesizlikleri, kamu açıkları ve enflasyon başta olmak üzere konjonktürel dalgalanmalar Türk bankacılığının emin adımlarla ilerlemesini ve evrenselleşmesini engellemektedir.⁴²

Türk Bankacılık Sisteminde karşılaşılan sorunları müteakiben, bu sorunları yaratan riskler üzerinde durmak faydalı olacaktır.

⁴² Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e, s.83-84



1.4. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE FAALİYET GÖSTEREN BANKALARIN KARŞILAŞTIKLARI RİSKLER

Türk bankaları kredi, faiz, likidite, ve kur riski ile karşı karşıya bulunmaktadır.

1.4.1. Kredi Riski

Türk Bankacılık Sektörü yıllar boyunca kredi riskine gerekli önemi vermeye çalışmışsa da tam anlamıyla bir başarıya ulaşamamış ve bireysel ile kurumsal kredi tahsisi aşamasında gerekli dikkatin gösterilmeyerek firmalara özsermayelerini ve borçlarını ödemeye varıncaya yardımcı olmuşlardır. Tahsis ettikleri krediler ile firmaların taşıyamayacakları bir yük getirmeleri, müşterilerinden kredinin teminatını teşkil eden belgeler başta olmak üzere tüm kredi dokümanlarının temini konusunda hassas davranmamaları, kullandırdıkları kredileri yeterince takip etmeyerek müşterinin ödeme gücünü dönemsel bazda kontrol etmemeleri nedeni ile kredi riski en önem risk türüdür.

1.4.2. Faiz Riski

Türk Bankacılık Sektörünün kısa vadelerde faize duyarlı pasiflerinin faize duyarlı aktiflerinden daha fazla olması, yabancı kaynakların varlıklara göre daha kısa sürelerde fiyatlandırılması sonucunu doğurmakta ve varlık ile yükümlülüklerin yeniden fiyatlama dönemindeki bu uyumsuzluk aktif ve pasiflerin faiz oranı değişikliklerine karşı olan duyarlılıklarını arttırmaktadır. Ayrıca bankalar, faiz oranlarının artma eğilimi gösterdiği dönemlerde repo yoluyla düşük faiz getirili kamuya ait menkul kıymetlerini daha yüksek getirili olanlarla değiştirmek suretiyle faiz riskini kontrol altında tutmaya çalışmaktadırlar.

1.4.3. Likidite Riski

Mevduat sahiplerinin kısa vadeleri tercih etmeleri buna karşı yatırım sahiplerinin yüksek enflasyon beklentileri ve belirsizliğin yönlendirmesiyle daha uzun vadeleri tercih etmesi likidite riskinin oluşmasına neden olmuştur. Bu durum Türk Bankacılık Sektörünün aktif ve pasifinin vade yapılarına da yansımış ve bankalar, likidite riskine karşı daha duyarlı hale gelmişlerdir. Gelişmekte olan piyasalardaki olumsuzluklar ile bu piyasaların

geleceklerine ilişkin artan belirsizlikler, gelişmekte olan ekonomilerin hemen hemen tamamının riskli görülmeğe başlanması ile uluslararası yatırımcılar gelişmekte olan piyasalara yatırım yapma konusunda daha ihtiyatlı olmaya ve bu piyasalara kredi kullandırmalarında daha seçici olmaya başlamışlardır. Bu ve benzeri oluşumların Türkiye'ye de yansması neticesi Türk Bankaları da kredi dağıtımlarını yavaşlatarak likit kalmayı tercih etmişlerdir. Likit kalmayı benimseyen bankalar, karşılaştıkları 1994 Nisan, 2000 Kasım ve 2001 Şubat bankacılık krizlerini neticesi hemen hemen tüm bankaların ağır yaralar aldığı bir dönemde zararı en hafif olarak atlatan bankalar olmuşlardır.

1.4.4. Kur Riski

Kur riski, Türk Lirası faiz oranları ile Türk Lirasının nominal değer kaybı arasındaki fark olup, bankaların döviz cinsinden kaynaklarını Türk Lirası veya alternatif yatırım araçlarına dönüştürmesinin en büyük nedenini teşkil etmektedir.

1.5. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN GÜÇLÜ VE ZAYIF YÖNLERİ (SWOT ANALİZİ)

1.5.1 Türk Bankacılık Sisteminin Güçlü Yönleri ⁴³

1.5.1.1. Coğrafi Konum

Türk Bankacılık Sistemi, özellikle Asya ve Avrupa'da yer alan gelişmekte olan ülkelere örnek teşkil ederek tecrübelerini onlarla paylaşmakta ve bu ülkelere her türlü bankacılık alanında önderlik yapabilecek kapasiteye sahip bulunmaktadır.

1.5.1.2. Globalleşme Süreci :

Ekonominin dışa açılması ve globalleşme sürecinde kaydettiği aşamalar, Türk bankalarının yurtdışı örgütlenmelerinde ve yatırımlarında önemli bir aşama kaydetmelerine neden olmuştur. Yurtdışında açtıkları şubeler yanında mali iştirakler

⁴³ "Türk Bankacılık Sisteminin Güçlü Yönleri" çalışması. www.tcmb.gov.tr adlı internet adresindeki Merkez Bankası Eski Başkanı Sayın Gazi Erçel'in "IMF ile Yapılan Stand- by Anlaşması Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörün 1999 – 2000 Yılı Değerlendirmesi" adlı konuşmasından derlenmiştir.

edinmek ve yabancılarla iş ortaklıkları kurmak suretiyle uluslararası piyasalardaki pazar paylarını artırma yönünde önemli adımlar atmışlardır.

1.5.1.3. Uluslararası Düzenlemelere Uyum Başarısı

Bankaların bir ekonomideki öncü rolünün önemini uzun yıllardır çok iyi şekilde idrak etmiş olan Türkiye banka gözetim sisteminin kalitesini ve etkinliğini sağlayıcı mahiyette birçok önlem almak için eklenden geleni yapmaya çalışsa da denetim ve düzenleme alanında gelişmiş Avrupa ülkelerince benimsenen kuralları en kısa sürede adapte ederek uygulamaya başlamalıdır.

1.5.1.4. İnsan Kaynakları ve Teknolojik Alt Yapı

Uluslararası finans sistemine entegrasyon sürecinde yetişmiş uzmanlaşmış insan gücüne duyulan ihtiyacın bilincinde olan Türk bankaları, insan kaynakları politikalarında seçici hale gelerek, iyi yetişmiş ve nitelikli personel istihdamına yönelmişlerdir. Otomasyona dayalı daha dinamik bir kurumsal yapının sağlanması gereğini duyan Türk bankaları son 10 yıllık dönemde Otomatik Para Çekme Makinası (ATM) sayısının artırılmasına önem vermişlerdir. Hizmet kalitesini ve ürün çeşitliliğini artırmaya yönelik Türk bankacılık sektörünün uluslararası ödeme sistemleri ve enformasyon teknolojilerini yaygın bir şekilde kullanması, bankalarımızın interaktif bankacılık hizmetleri sunması, yurtiçi bankacılık işlemleri için Elektronik Fon Sistemi (EFT) sistemini ve yurtdışı işlemleri için SWIFT sistemini uzunca süredir kullanıyor olması, uluslararası alanda rekabet içerisinde olan Türk bankaları açısından önemli bir avantaj oluşturmaktadır. Uluslararası bankacılık sisteminde gelişmişliğin önemli bir göstergesi olan bu hususlar sektörün rekabet gücünü artırmaktadır. Bankacılık sisteminin yeniden yapılanmasına yönelik radikal önlemler çerçevesinde problemleri bankaların sistemden ayıklanması gibi geçmiş dönemlerde var olan sorunların çözülmeye başlaması için olumlu adımlar atılmaktadır. Bu gelişmeler ışığında Türk bankacılık sisteminin gerek sundukları hizmetlerin çeşitliliği ve gerekse kullandıkları teknoloji açısından dünyadaki diğer örnekleri ile rekabet edebilecek bir seviyeye geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Sektör, iyi yetişmiş personel ve gelişmiş teknolojik altyapısı ile 2000’li yılların beraberinde getireceği yeniliklere uyum sağlayabilecek kapasitededir.

1.5.2. Türk Bankacılık Sisteminin Zayıf Yönleri ⁴⁴

1.5.2.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanamaması

Ekonomik istikrarın sağlanamaması ve değişkenlik nedeni ile piyasalarda kısa vadeli düşünme ve hareket etme Türk bankalarının geleceğine yönelik istikrarlı politikalar geliştirmesine engel teşkil etmiştir. Türk ekonomisinin şartları bankacılık sektörünün faaliyetlerini ve önceliklerini de değiştirmiştir. Türk bankacılığının gelişimini olumsuz yönde etkileyen hususların başlıcaları şunlardır:

- Yüksek enflasyon,
- Makroekonomik istikrarın sağlanamaması,
- Finansal sektör derinliğinin sığ olması,
- Banka dışı mali aracılık faaliyetlerinin gelişmemiş olması.

1.5.2.2. Kamu Bankalarının Sistemdeki Ağırlığı

Kamu mevduat bankalarının bankacılık sektörü bilanço büyüklüğü içerisinde önemli bir paya sahip olması ve mevcut yapıları ile sektörde faaliyet göstermeleri bankacılık sisteminde kaynak maliyetlerini ve rekabet şartlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

1.5.2.3. Bankacılık Sektöründeki Tahsili Gecikmiş Alacaklarındaki Artış

Global krizler ve ulusal ekonomide yaşanan durgunluk bankacılık sistemi ile aktif kalitesinde kredi riskini ön plana çıkarmıştır. Güneydoğu Asya ülkeleri ile başlayan ve ülkemiz açısından etkileri daha yoğun hissedilen Rusya ile devam eden kriz özellikle bazı

⁴⁴ “Türk Bankacılık Sisteminin Zayıf Yönleri” çalışması, www.tcmb.gov.tr adlı internet adresindeki Merkez Bankası Eski Başkanı Sayın Gazi Erçel’in “IMF ile Yapılan Stand- by Anlaşması Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörün 1999 – 2000 Yılı Değerlendirmesi” adlı konuşmasından derlenmiştir.

sektörlerde ekonomik aktivitenin de azalması sonucunu doğurmuştur. Bu durum, bankalarımızın kredi portföylerinde derin izler bırakmıştır. Kredi geri ödemelerinde ortaya çıkan problemlerin yanı sıra, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankalarca kullanılmış bazı kredilerin tasfiye olunacak alacaklar hesabına aktarımının yapılması neticesinde bankacılık sektörünün tahsili gecikmiş alacaklar kalemi yükselmiştir.

1.5.2.4. Tasarruf Mevduatlarının %100 Güvence Altına Alınmamış Olması

Mevduatların %100 güvence altında olması, gerek bankaların gerekse mevduat sahiplerinin daha yüksek kazanç elde etmek amacıyla yüksek risk üstlenmelerine neden olmaktadır. Tasarruf sahipleri yüksek getiriler sağlamaya çalışırken, seçmiş oldukları kurum ile ilgili olarak riskleri gözardı edebilmektedirler. Mevcut bulunan mevduat sigortası uygulamasının tüm olumsuz yönleri tarafımızca gayet iyi bilinmesine rağmen, uluslararası finans piyasalarındaki olumsuz gelişmelerin ve bu gelişmelerin Türk mali sistemi üzerindeki kısıtlayıcı etkilerinin %100 mevduat sigortası uygulamasını geliştirmeye yönelik gerekli adımların atılmasını geciktirdiğini de kabul etmek gerekmektedir.

1.5.2.5. Konsolide Denetim

Konsolide denetim konusunda gerekli altyapının 4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda yer alarak; standart mali rasyoların konsolide bazda hesaplanmasına yönelik düzenlemelerde bulunulması ile yurtdışı denetim otoriteleri ile bilgi alışverişine yönelik anlaşmalar yapılması yetkisinin Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu'na verilmiş olması, konsolide denetim konusunda atılan önemli adımlar olarak değerlendirilebilir.

2.BÖLÜM

2.1. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE DENETİM MEKANİZMASININ İŞLEYİŞİ VE ETKİNLİĞİN ARTTIRILMASI

2.1.1. Bankaların Denetim ve Gözetimi

Bankalar, mali sistemde fon aktarma işlevini görmekte ve bu fonksiyonlarını, mevduatları ya da değişik yollardan topladıkları fonları ihtiyacı olan kişi ve/veya kurumlara kullandırmak suretiyle yerine getirmektedirler. Bankalar, söz konusu işlevlerini, tasarruf sahiplerinin güvenini sarsmayacak, kaynakların yeniden dağılımını sağlayacak bir şekilde sürdürmektedirler.

Denetim, genel olarak, yetkili bir organın ya da örgütün durumunu veya uygulama sonuçlarını belirli ölçülere göre değerlendirmedir. Banka denetimi ise, banka işlemlerinin gereken özenle yürütülmesini sağlamak amacıyla yetkili kamu otoriteleri tarafından tatbik edilen tüm teknikleri ifade eder. Banka denetimi, bankaların faaliyete geçmeleri, kaynaklarını kullanmaları ve tasfiyelerine ilişkin düzenlemeleri, yükümlülüklerini karşılama ve mali yapılarını güçlü tutmaya yönelik sınırlamalara uygun hareket edilip etmediklerinin değerlendirilmesini, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengeler ile mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların tespit ve tahlilini içerir.⁴⁵

Hukukilik denetimi, bankacılık işlemlerinin yasa, tüzük, yönetmelik, kararname, genelge ve benzeri düzenlemeler doğrultusunda olup olmadığının belirlenmesidir. Etkinlik denetimi ise, bankaların aktif ve pasif kalemleri, kâr ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengeler, mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların tespit ve tahlil edilerek, kuruluş amaçları ile işlemlerinin ve kullandıkları kaynaklarla ulaştıkları hedefler arasındaki ilişkilerin karşılaştırılmasıdır.

Denetimlerin, yetkili mercilerce, ilgili kurumlar nezdinde herhangi bir inceleme yapılmaksızın bilgi ve belgeler vasıtasıyla yapılması durumunda gözetim faaliyeti söz konusu olmaktadır.

⁴⁵ İhsan Uğur Delikanlı, "Bankaların Denetim ve Gözetimi Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları", Active Finans Dergisi, Haziran – Temmuz 1998, Sayı : 1

Denetimlerin, yetkili mercilerce, ilgili kurumlar nezdinde herhangi bir inceleme yapılmaksızın bilgi ve belgeler vasıtasıyla yapılması durumunda gözetim faaliyeti söz konusu olmaktadır.

Bankalar, faaliyetlerini gerçek ve tüzel kişilerden topladıkları fonlar yolu ile sürdürürler ve böylece bankalar birer güven müessesesi kimliğini kazanırlar. Ayrıca, faaliyet gösterdikleri ülke dışındaki banka veya bankalardan ya da diğer kredi kurumlarından borçlanmak suretiyle de fon temin ederler. Bankalar bu fonksiyonlarını icra ederek varlıklarını devam ettirmekte ve kendilerine duyulan güvenin sürekliliğinin sağlanmasında ekonomide istikrarın sağlanmasında ve sürdürülmesinde, ülkenin ekonomik anlamda itibarının korunmasında baş aktörlerden biri olma vasfını taşımaktadırlar.

Bankaların, ekonomide sermaye birikiminin oluşumuna katkıda bulunmaları, kamunun fon ihtiyacının temininde vazgeçilmez kurumlar olmaları, faaliyetlerini likidite, emniyet ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda sürdürme zorunluluğunda olmaları, tedavül eden para miktarını ve buna bağlı olarak fiyat mekanizmasını etkileyebilme güçleri, ekonomik istikrarı olumsuz yönde etkileyerek enflasyonist baskıların şiddetlenmesine veya ekonomik durgunluğun derinleşmesine yol açabilmeleri, dış ticaret işlemlerinde güven ortamının tesisine katkıda bulunmaları, herhangi bir bankanın ödeme güçlüğüne düşmesinin sadece ilgili bankanın sermayedarları ile birikimlerini bu bankada değerlendiren tasarruf sahiplerini etkilemekle kalmayıp, genel bir banka krizine ve dolayısıyla, ekonomide istikrarsızlığa neden olması, bu kurumların etkin bir biçimde denetim ve gözetimlerini zorunlu kılmaktadır.⁴⁶

2.1.2. Bankalar Üzerindeki Denetim ve Gözetimin Amacı

Banka denetim ve gözetiminin amacı, tasarrufların zamanında sahiplerine geri verilebilmesi ile bankacılık işlemlerinin ekonomiye zarar vermeyecek biçimde yürütülmesini temin edecek bir mekanizmanın tesis edilmesidir. Denetim ve gözetimde, öncelik, koruyucu ve ekonomide istikrarı sağlayıcı amaçlardır.⁴⁷

⁴⁶ İhsan Uğur Delikanlı, a.g.e.

⁴⁷ İhsan Uğur Delikanlı, a.g.e.



2.1.2.1. Koruyucu Amaç

Fon sahiplerinin haklarını, kredi müşterilerini, ve bankanın mal varlığını korumaya, bunların herhangi bir şekilde kayba ve zarara uğramalarını engellemeye ilişkin banka denetim ve gözetimlerde, koruyucu amaç fonksiyonu ön plana çıkmaktadır.

2.1.2.2. Ekonomide İstikrarı Sağlayıcı Amaçlar

Kamu otoriteleri, para arzında yapılması istenilen değişikliğin yönüne göre mevduat, munzam karşılık, disponibilite yükümlülükleri ile mevduata verilen ve kredilerden alınan faizler üzerindeki vergi ve fon kesintilerini indirmek ya da yükseltmek suretiyle bankaların ekonomide istikrarı bozabilecek faaliyetlerin denetim ve gözetim fonksiyonlarını yürütürken, ekonomik ve sosyal önceliklere göre bankalarda toplanan kaynakları yönlendirme amacı da önemli bir rol oynamaktadır.

2.1.2.3. Mali Sistemde Verimlilik ve Rekabeti Teşvik Etmek

Verimlilik ve rekabet, faaliyette bulunan banka sayısı, bankaların sunulan hizmetler bakımından gereken büyüklükte olup olmadığı gibi faktörlere bağlı bulunmaktadır. Değişen ekonomik koşullara ve teknolojik gelişmelere hızla adapte olabilecek verimli ve rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulmasında, bankalar üzerindeki denetim ve gözetimlerden elde edilen sonuçların önemi oldukça fazladır.

2.1.3. Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetim İçin Gerekli Koşullar

Bankacılık gözetim ve denetim otoritesinin amaçları ve sorumlu oldukları kuruluşlara ilişkin yetkilerinin net bir biçimde belirlenmeli, bankacılık gözetim ve denetimi konusunda faaliyetlerine ilişkin bağımsızlığı ve yeterli ölçüde kaynağı bulunmalıdır. Gözetim ve denetim sisteminin, bankaların kuruluş izinleri ve denetimlerinin devamlılığının sağlanmasına, güvenilir ve sağlıklı bir sistem içinde yasalara uyma zorunluluğuna ilişkin hükümler içeren yasal bir çerçevesinin oluşturulması, elde edilen bilgilerin gözetim ve denetim otoritelerince paylaşılması ve bu tür bilgilerin gizliliği konusuna yasal düzenlemelerde yer verilmesi gerekmektedir.⁴⁸

⁴⁸ www.tbb.org.tr/sitemize/eklenenler.htm internet sitesi, Aralık 2000, Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi “Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler”

2.1.4. Banka Denetim ve Gözetim Kurumlarının İhtiyatlı Yönetimine İlişkin Düzenleme ve Yükümlülükleri

Bankacılık gözetim ve denetim otoritesi, bankaların taşıdıkları riskleri karşılayacak şekilde asgari sermaye yükümlülükleri belirlenmeli ve sermayenin banka zararlarını karşılayabilmesine yönelik sermaye alt kalemlerinin tanımlanmalıdır.⁴⁹

Bankaların aktif kalitesi ve kredi karşılıklarının yeterliliğinin değerlendirilmesine ilişkin belirlediği yöntemleri uygulamalıdır.

Bankaların kredi verme, kredi ve yatırım portföylerini yönetmelerine ilişkin politika, yöntem ve uygulamalarını objektif kriterlere dayanarak belirlemelidir.

Bankaların portföylerindeki yoğunlaşmayı belirlemelerine olanak verecek yeterli kapasitede bilgi iletişim ağına sahip oldukları konusunda tatmin olmalı ve gözetim ve bir kişi ya da gruba verilebilecek kredilerin sınırlandırılmasına ilişkin esasları belirleme yetkisine sahip olmalı ve bu konudaki kriterleri tespit ederek kurallara riayet etmeyenlere karşı gerekli müeyyideleri harfiyen uygulamalıdır.

Bankaların birbiriyle bağlantılı kuruluşlara verdikleri krediler nedeniyle artabilecek zararlardan korunabilmesi için bankaların söz konusu kuruluşları sürekli gözetim altında bulundurmalarına imkan verecek gerekli düzenlemeleri oluşturmalıdır. Ayrıca, bu riskleri kontrol altına alabilmek ve bilançoya yayılmasını önlemek için bankaların gerekli önlemleri almalarını sağlamalıdır.

Bankaların piyasa risklerinin etkin olarak ölçülmesi, izlenmesi ve kontrol edilmesine imkan veren sistemlere sahip olduğundan emin olmalı ve piyasa riskine maruz kalındığında, gözetim ve denetim otoritesi üstlenilebilecek piyasa riskine limit getirme ya da sermaye artırımını gibi yaptırımları uygulayabilme yetkisine sahip olmalıdır.

Bankaların tüm risklerini tespit edecek, ölçecek, yönetecek, kontrol edecek, bu riskler için yeterli sermayeyi bulunduracak bir risk yönetimi sisteminin mevcudiyetinden

⁴⁹ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm internet sitesi, Aralık 2000, Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler"

ve bunu etkin bir şekilde işleyişinden işleyişi sağlayacak mekanizmanın kurulmuş olduğundan ve bunun etkin işlemlerini sağlayacak tedbirleri almalıdır.

Bankaların faaliyetlerinin yapısına uygun ve yeterli iç kontrollerin yapılarak, yetki ve sorumlulukların paylaşılması, fonksiyonel ayırımlar, fon ödemeleri, aktif-pasif yönetimi, bu işlemlerin mutabakatı ve varlıkların korunmasına ilişkin önlemler almalı, İç kontroller ile yasal ve idari düzenlemelere uyulup uyulmadığını kontrolü için iç veya bağımsız dış denetimin fonksiyonlarını belirlemelidir.

Mali sektörde mesleki ve ahlaki yüksek standartların gelişmesi ve sistemin kötüye kullanımına engel olmak için, uygun politika ve uygulamalar bulunduğundan emin olmalı ve bunların işleyişinde aksaklık oluşumunda sisteme müdahale etmekte gecikmemelidir.

Her bankanın muhasebe uygulamaları ile uyumlu şekilde bankanın karlılığı ve finansman durumu hakkında doğru ve yeterli bilgiyi sağlayacak kayıtların mevcut olduğundan ve yayımladığından emin olmalıdır.

Bankaların sermaye yeterliliği yükümlülüğünü yerine getiremez duruma düşmeleri, yasal düzenlemelere aykırı davranışları ya da mevduat sahiplerinin menfaatlerine yönelik herhangi bir şekilde tehdit oluşturmaları halinde düzenleyici tedbirler alma yetkisine sahip olmalıdır.

2.1.5. Bankaların Denetiminde Etkinliğin Arttırılması

Bankacılık sisteminin denetiminde piyasadaki gelişmelerin de önemli rolü bulunmaktadır. Piyasada oluşan dalgalanmalara uyum sağlayacak alternatif politikalar her zaman hazır bulundurulmalıdır.

Banka yöneticilerinin kişisel hataları nedeniyle oluşan banka iflaslarında yönetimin sorumlu tutulması sağlanarak banka yöneticilerinin daha dikkatli çalışmalarını sağlayacak önlemler alınmalıdır.⁵⁰

⁵⁰ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm internet sitesi, Aralık 2000, Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler"

Denetimle ilgili yapının geliştirilmesi için öncelikle denetimde çalışanlar ile bu kişiler tarafından denetlenen banka yöneticilerinin ücretleri arasındaki önemli farkın kapatılmalıdır.

Ülkeler, bankacılık sektörlerinde iyileştirme çalışmaları yaparken; ülkenin makroekonomik ve kültürel yapısı, finans sisteminin yapısı ve özellikleri ile denetim otoritelerinin fonksiyonu ve sorunların özelliklerini göz önünde bulundurmalı ve dünyada ekonomik ilişkilerin ilerlemekte olduğu seyre, piyasa ekonomisinin işleyişine ve bankaların denetimleri ile faaliyetlerinin ekonomik sonuçlarına önem verilerek istikrarlı bir makroekonomik ortamda ve uygun koşullar altında etkinliğin denetim ve gözetim faaliyetinin gerçekleştirilebilmesine gayret edilmelidir.

2.1.6. Türkiye’de Banka Denetim ve Gözetimi

2.1.6.1. Türkiye’de Bankaların Denetim ve Gözetimine İlişkin Anayasal Zorunluluk ve Yasal Düzenlemenin Boyutları

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 167. maddesi ile, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ne, bankalar ve mali sistemle ilgili düzenlemeler yapma ve bu düzenlemelere ilişkin denetim ve gözetim faaliyetlerinde bulunma görevi verilmiştir. Ayrıca, Anayasa’nın 48. maddesinde, kişilerin diledikleri alanda çalışma, sözleşme yapma hürriyetine ve özel teşebbüs kurma serbestisine sahip olduğu hükme bağlanmıştır. Devletin bankalar ve mali sistem üzerinde yapacağı düzenlemeler ile denetim ve gözetim faaliyetleri ise, Anayasa’nın 12. maddesinde ifade edilen, gerçek ve tüzel kişilerin dokunulamaz, devredilemez ve vazgeçilemez temel hak ve hürriyetlerinden olan “çalışma ve sözleşme yapma özgürlükleri” ile “özel teşebbüs kurma serbestisini” sınırlayıcı niteliktedir. Devletin bankalar ve mali sistemle ilgili yapacağı düzenlemeler ve bu düzenlemeler kapsamındaki denetim ve gözetim faaliyetleri, kamu düzeninin ve yararının korunması amacını taşımaktadır. Nitekim, Anayasa’nın 13. maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin birtakım amaçlarla sınırlandırılabilmesi belirtilmiştir.⁵¹

⁵¹ İhsan Uğur Delikanlı, a.g.e.

Anayasa'nın 48. maddesinin ikinci fıkrasında, devletin, özel teşebbüsün milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alacağı hükme bağlanmıştır. Bu madde hükmünden de anlaşılacağı gibi, devletin bankalar ve mali sistemle ilgili yapacağı düzenlemeler ve bu düzenlemelere ilişkin denetim ve gözetim faaliyetleri, özel teşebbüs kurumları olan bankalar ve diğer mali kuruluşların, milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun faaliyetlerde bulunmalarını; güvenlik içinde çalışmalarını ya da bir başka deyişle Anayasa'da öngörülen özel nedenleri sağlamaya yöneliktir.

T.C. Devleti'nin bankalar ve mali sisteme ilişkin düzenlemeler yapması, denetim ve gözetim faaliyetlerinde bulunması anayasal bir zorunluluktur. Ancak, bu zorunluluğun, kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmayacak biçimde yerine getirilmesi de Anayasa'nın 10. maddesinin bir gereğidir. Anayasa'nın 166. maddesi ile, devlete, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını ve dış ödemelerde dengeyi sağlama, milli tasarrufu ve üretimi artırma, yatırım ve istihdamı geliştirme görevleri verilmiştir.

2.1.6.2. Türk Bankacılık Sisteminde Denetim Mekanizmasının İşleyişinde Bankalar Yeminli Murakıpları

Bir bankanın mal varlığı mevduat sahipleri, alacaklılar ve çalışanlarının teminatını oluşturmaktadır. Dolayısı ile bu kesimler için bankaların mal varlığının korunması büyük önem arz etmektedir. Türk bankaları banka yeminli murakıpları tarafından sürekli olarak denetlenmektedirler.⁵²

Her türlü bankacılık işlemlerinin denetimi, bankaların varlıkları, alacakları, öz kaynakları, borçları, kar ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengelerin ayrıca mali bünyeyi etkileyen diğer tüm etkenlerin tespit ve analizi bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları tarafından düzenlenmektedir.

⁵² İhsan Uğur Delikanlı. a.g.e.

Hazine Müsteşarlığı tarafından 29 Haziran 1994 Tarihli ve 22328 no.lu Resmi Gazete’de “Hazine Müsteşarlığı Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği” yayımlanmıştır. Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu’nun görev, yetki ve sorumlulukları ile örgütlenme, yönetim, çalışma kural ve yöntemleri bu yönetmelikle düzenlenmiştir. “Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu’nun amacı, Bankalar Kanunu ile ek ve değişikliklerin, diğer kanunların bankalar ile ilgili hükümlerinin ve her türlü bankacılık işlemlerinin denetimini gerçekleştirmek; bankaların varlıkları, alacakları, öz kaynakları, borçları, kar ve zarar hesapları arasındaki ilgi, denge ve mali bünyeyi etkileyen diğer tüm etkenlerin tespit ve analizi yapmak suretiyle, bankalara tevdi edilen mevduatı korumak ve ekonomik kalkınmanın gereklerine göre kullanımlarını sağlamaktır.

Bankalar Yeminli Murakıpları ile ilgili olarak 4389 sayılı kanun ile değişik 4491 sayılı Bankalar Kanunu’nun 5.maddesinde de hükümler yer almakta olup, söz konusu hükümlerde özetle, Bankalar Kanunu ile diğer kanunların bankalarla ilgili hükümlerinin uygulanmasının ve her türlü bankacılık işlemlerinin denetimi, bankaların varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengelerin, malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların tespit ve tahlilinin Kurum adına doğrudan Başkana bağlı bir Kurul teşkil eden bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları tarafından yapılacağı belirtilmektedir.⁵³

Bankalar Yeminli Murakıpları ve Yardımcılarının, Bankalar Kanunda yazılı görevleriyle kayıtlı olmak üzere vergi inceleme yetkisine ve 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun hükümlerine aykırı hareket eden banka ve ilgililer hakkında adı geçen Kanunun ek 1 inci maddesindeki yetkilere sahip oldukları gibi, tüm bankaların kuruluş kanunu hükümleri ile diğer kanunların bankalarla ilgili hükümlerinin uygulanmasını da denetlemeye yetkili olduğu ifade edilmektedir.

Bankalar Yeminli Murakıpları ve Yardımcılarının, bankalar ve bankaların iştirak ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden bu kanun hükümleri ile ilgili görecekları bütün bilgileri istemeye, bunların tüm defter, kayıt ve belgelerini incelemeye yetkili olup, bilgi istenenler de, istenilen bilgileri vermekle, defter, kayıt ve belgeleri incelemeye hazır bulundurmakla yükümlü olduğunu ilişkin açıklamalarda bulunmaktadır.

⁵³ İhsan Uğur Delikanlı, a.g.e.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca, Merkez Bankası ve benzeri kuruluşlar ile Risk Merkezi görevleriyle ilgili olarak istenecek her türlü bilgiyi gizli de olsa Bankalar Yeminli Murakıpları ve Yardımcılarına verileceği hususu hükme bağlanmaktadır.

4491 sayılı kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 13.maddesinde Hesap ve Kayıt Düzeni başlıklı bölümde özetle, Bankaların genel kurullarına sunacağı yıllık bilançoları ile kâr ve zarar cetvellerinin, bağımsız denetim kuruluşlarınca onaylanmasının şart olduğu, bağımsız denetim kuruluşlarının kurulmasına, çalışmalarına, faaliyetlerinin geçici veya sürekli olarak durdurulmasına ilişkin esasların Merkez Bankası ve Türkiye Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ve Yeminli Malî Müşavirler Odaları Birliğinin görüşü alınarak Kurulca düzenleneceği, bağımsız denetim kuruluşlarının 4491 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca yaptıkları faaliyetler dolayısıyla üçüncü kişilere verecekleri zararlardan sorumlu olduğu ifade edilmekte, Kurulun, yayımlanan bilanço veya kâr ve zarar cetvelinin gerçeğe aykırı olduğunun veya kamuya gerçeğe aykırı bilgi verildiğinin tespiti halinde, bilanço veya kâr ve zarar cetvelinin düzeltme beyanı ile birlikte aynı gazetelerle yeniden yayımlanması da dahil olmak üzere, mevduat sahiplerinin yanıltılmasına karşı gerekli tedbirleri almaya yetkili olduğuna değinilmektedir.⁵⁴

2.1.6.3. Türk Bankacılık Sisteminde Banka İçi Denetim

Banka içi denetimin en önemli ögesi, banka müfettişleridir. Banka Müfettişleri yılda bir veya birkaç aylık fasılalarla teftişinde bulundukları şubede denetim ile gözetim faaliyetine katılmakta ve hazırladıkları raporları Teftiş Kurulu Başkanlığı'na sunmaktadırlar. Adıgeçen Başkanlık da en kısa süre içerisinde hazırlanan raporları ilgili müdürlüğe/departmana sevkeder. Daha sonra ilgili müdürlük/departman tarafından hazırlanan ve raporda kritik konusu işlemlere ilişkin tembihname, teftişinde bulunan şubeye gönderilerek raporda yer alan eksikliklerin en kısa sürede giderilmesi istenir.

⁵⁴ İhsan Uğur Delikanlı, a.g.e.

2.2. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMDEKİ YÖNETİMSEL SORUNLAR

2.2.1. Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim

Bankacılık gözetim ve denetim otoriteleri her bankada etkin kurumsal yönetimin yerleşmesi için çaba sarfetmektedirler. Etkin bir kurumsal yönetim ile uygun ölçülerde yetki ve sorumluluk dağılımı ile kontroller yapılması gereği yerine getirilerek denetçilerin görevlerini yapması kolaylaşır. Etkin kurumsal yönetim aynı zamanda banka yönetimi ile banka gözetim ve denetim otoriteleri arasındaki işbirliğinin artırılmasını sağlar.⁵⁵

Mevcut koşullara, kararlara ve faaliyetlere ilişkin bilginin şeffaflığı büyük ölçüde banka yönetiminin değerlendirilmesine yönelik piyasa katılımcılarına yeterli bilgi sağlanması yönünde üstlenilen sorumluluk ile ilişkilidir.

Banka yönetim yapısı yönetim kurulu ve üst düzey yönetimi istifade eder. Ancak yasal ve idari düzenlemelerdeki farklılıklara bağlı olarak bankalarda yönetim kurulu ve üst düzey yönetiminin görev ve sorumlulukları ülkeden ülkeye değişmektedir. Yönetim kurulu bazı ülkelerde yürütme fonksiyonu bulunmayan denetim kurulu olarak bilinmektedir. Bazı ülkelerde ise yönetim kurulu banka yönetiminin genel altyapısını yapısını belirlemek üzere daha geniş yetkilere sahiptir.

Kurumsal yönetim "bir şirket yönetiminde yer alan yönetim kurulu, hissedarlar ve diğer pay sahipleri arasındaki ilişkiler dizini" olarak tanımlanmıştır. Kurumsal yönetim aynı zamanda bir şirketin amaçlarının oluşturulduğu ve bu amaçlara ulaşılmasında kullanılacak yöntem ve araçlar ile izleme performansının belirlendiği bir yapıyı da gerektirir. Etkin kurumsal yönetim, şirket ve hissedarların çıkarları doğrultusundaki amaçların takip edilmesi konusunda yönetim kurulu ve üst düzey yönetimi yeterli ölçüde teşvik edebilmelidir. Ayrıca, etkin kurumsal yönetim izleme fonksiyonunun etkinliğinin

⁵⁵ www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/.htm. internet sitesi. Haziran 2000, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi "Bankalarda Kurumsal Yönetim" adlı çalışması

artırılmasına yardımcı olmalı ve böylece kaynakların verimli kullanılmasını teşvik etmelidir.⁵⁶

Bankacılık tüm dünyada universal düzenlemelere tabi bir endüstri haline gelmiş olup, bu tarz bir endüstrinin bakış açısıyla kurumsal yönetim, kuruluşların iş ve faaliyetlerinin yönetim kurulu ve üst düzey yönetimlerince idare edildikleri bir yapıyı ifade eder.

Uygun kontrollerin yapılması ve kurum içi dengelerin oluşturulmasını sağlamak üzere bir bankanın örgütsel yapısı içinde dört ayrı gözetim şekli bulunmalıdır.

Bunlar;

- Yönetim kurulu ya da denetim kurulunca yapılan gözetim,
- Günlük operasyonel faaliyetlerin sürdürülmesinden sorumlu olmayan kişilerce yapılan gözetim,
- Farklı faaliyet alanlarının doğrudan denetim ve gözetimi,
- Bağımsız risk yönetim ve denetim fonksiyonları,
- Yetkili pozisyonlardaki personelin görevleri için uygun ve yeterli olmaları

şeklinde sıralanabilir.

2.2.2. Türk Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim Sorunları

Türk Bankalarının yönetim sorunları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:⁵⁷

⁵⁶ www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/.htm, internet sitesi, Haziran 2000, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi "Bankalarda Kurumsal Yönetim" adlı çalışması

⁵⁷ Ramazan Geylan, *Ticari Banka Yönetimi ve Bankaların Temel Yönetim Sorunları*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, 1985

- Yetkilerin tek bir merkezde toplanması (merkezi yönetim) nedeniyle karar mekanizmasının yavaşlaması,
- Ekonomik durum, siyasi ortam, hukuki yapı gibi dış faktörlerdeki belirsizliğin uzun süreli planlama çalışmalarını etkinlikten uzak kılması,
- İstihdam edilen personel sayısının ve bunların organizasyon içinde dağılımının gereğinden az veya fazla sayıda olması,
- Yapılan çalışmaların sonuçlanmasını müteakiben kontrol edilmemesi,
- Günümüzdeki modern planlama tekniklerinin kullanılmaması,
- Günlük işlerin yoğunluğundan dolayı uzun süreli planlamaya gereken zamanın ayrılamaması,
- Departmanlar arasında koordinasyon sağlanamaması,
- Standart uygulamaların ve iş basitleştirici yöntemlerin yeterince gelişmemiş olması,
- Belirlenen görev, yetki ve sorumluluk alanlarının sık sık dışına çıkılması,
- Tayin ve terfilerde subjektif hareket edilmesi,
- Yönetimin beşeri ilişkilere gereken önemi vermemesi,
- Örgüt içinde aşağıdan yukarıya doğru bilgi akışının düzenli, sürekli ve yeterli düzeyde olmaması,
- Örgütteki bölüm sayısının ve bu bölümlerin yerine getirdikleri faaliyetlerin gereğinden az veya çok sayıda olması,

- Organizasyon yapısının esnek olmaması ve gerekli değişikliklerin zamanında yapılmaması,
- Amaç ve hedeflerin tam olarak belirlenmemesinden sebebi ile planlama çalışmalarının aksaması,
- Banka içinde kullanılan evrak ve formların gereğinden fazla ve yetersiz oluşu,
- Hizmet üreten bir işletme olarak planlama çalışmalarında, prodüktivitenin ve birim başına maliyetlerin ölçülmesinde güçlüklerle karşılaşılması,
- Yöneticilerin kendi bölümlerini verimli ve etkili bir şekilde organize edememesi,
- Yöneticilerin yetkilerini devretmekten imtina etmeleri,
- Organizasyon faaliyetlerini yürütecek niteliklere sahip uzman personel yetersizliği,
- İşletmecilik konusunda gerekli eğitimi almış yönetici personel eksikliği

2.2.3. Türk Bankacılık Sisteminde Uygulanması Gereken Etkin Kurumsal Yönetime Yönelik Temel Teknikler ve Stratejiler ile Bankalar Üzerindeki Etkileri ⁵⁸

- Etkin kurumsal yönetime yönelik temel teknikler ve stratejiler oluşturulması,
- Kurumsal değerler, etik ilkeler ve diğer doğru davranış standartları ve bunlarla uyumlu bir sistem ile tüm kurumun başarısının ve bireysel olarak katılımların ölçülebileceği açıkça tanımlanmış kurumsal stratejilerin vücuda getirilmesi,

⁵⁸ www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/.htm internet sitesi. Haziran 2000. Basel Bankacılık Gözetim Komitesi "Bankalarda Kurumsal Yönetim" adlı çalışması

- Karar alma otoriteleri ile yetki ve sorumlulukların açık olarak tayin edilmesi, yönetim kurulu seviyesine kadar alınacak onaylara ilişkin hiyerarşik yapının oluşturulması,
- Yönetim kurulu, üst düzey yönetim ve denetçiler arasında işbirliği ve etkileşimin sağlanmasına yönelik mekanizmanın kurulması,
- Çıkar çatışmalarının önem arz ettiği durumlara ilişkin risklerin özel olarak izlenmesi, (bankanın yan kuruluşları, büyük ortakları, üst düzey yöneticileri ya da bankada önemli pozisyonlarda görevli personel ile ilişkiler dahil olmak üzere)
- Üst düzey yönetim, bölüm yöneticileri ve çalışanlara uygun şekilde davranmalarını ve çalışmalarını teşvik etmek üzere hizmet tazminatı, terfi ve benzeri şekillerde finansal ve idari teşviklerin oluşturulması,
- Kurum içinde ve kamu oyuna yeterli bilgi akışının sağlanmasına çalışılması.

2.2.4. Türk Bankacılık Sisteminde Banka Örgüt Yapısı İçinde Kurumsal Değerlerin ve Stratejik Amaçların Oluşturulması İçin Yapılması Gerekenler

Stratejik amaçların ya da kurumsal değerlerin oluşmadığı bir kurumun faaliyetlerini sürdürmesi oldukça güçtür. Bu nedenle, yönetim kurulu bankanın aralıksız faaliyetlerinin yönetimine ilişkin stratejileri oluşturmalıdır. Ayrıca yönetimin en üst noktasındaki yaklaşımın belirlenmesinde ve hem kendisi hem de üst düzey yönetim ve diğer personel adına kurumsal değerlerin oluşturulmasında öncülük etmelidir. Söz konusu değerler problemlerin zamanında ve samimi olarak tartışılmasının önemini yansıtmalıdır. Özellikle, bu değerlerin hem kurum içinde hem de dış işlemlerde rüşvet ve yozlaşmanın önüne geçilmesine yönelik olması önem taşımaktadır.⁵⁹

⁵⁹ www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/.htm, internet sitesi. Haziran 2000, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi "Bankalarda Kurumsal Yönetim" adlı çalışması

Yönetim kurulu, üst düzey yönetimce kurumsal yönetimin kalitesinin düşürülmesine yol açacak davranış, eylem ve ilişkilerin önlenmesine yönelik gerekli politikaları uygulamasını sağlamalıdır.

Bu eylem ve ilişkiler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

- Çıkar çatışmaları,
- Banka mensuplarına ve diğer çalışanlarına kredi açılması ve diğer kişisel işlemler (örneğin; kurum içi kredilendirme işlemleri piyasa vadeleri ve genel kredi çeşitleri ile sınırlı olmalı, yönetim kuruluna söz konusu krediler ile ilgili düzenli rapor verilmeli ve bu raporlar hem iç hem de dış denetim sürecinde incelenmelidir),
- Banka ile bağlantısı olan kişi ve kuruluşlara ve gözetilen diğer müşterilere ayrıcalıklı imkanlar tanınması (örneğin, oldukça iyi vade imkanları sağlanması. komisyon alınmaması vb.).

Yönetim kurulu tarafından söz konusu politikalara uygunluğun izlemesine ve çeşitli yönetim seviyelerinde muhtemel sapmaların rapor edilmesine imkan verecek işlevler oluşturulmalıdır.

2.2.5. Türk Bankacılık Sisteminde Kurum İçi Yetki ve Sorumlulukların Açıkça Belirlenmesi ve Uygulanması.

Etkin olarak çalışan bir yönetim kurulu kendisine ve üst düzey yönetime ait yetki ve sorumlulukları açıkça tanımlamalıdır. Ayrıca, çok yönlü ve birbiriyle çakışan yetki ve sorumlulukların yavaş ve yetersiz tepkiler alınması sonucu problemlerin daha da şiddetlenmesine yol açacağına farkında olmalıdır. Üst düzey yönetim, banka personelinin yetki ve sorumluluklarını gösteren hiyerarşik yapının oluşturulmasından sorumludur. Ancak tüm personelin nihai olarak yönetim kuruluna karşı sorumlu olduğunun da bilincinde olmalıdır.

Yönetim kurulu üyeleri görevlerinin gerektirdiği nitelikleri taşımali, kurumsal yönetimde üstlenmiş oldukları rolün bilincinde olmalı, hem banka yönetiminden hem de banka dışından yasal ve uygun olmayan herhangi bir etkiye maruz kalmamalıdır.

Yönetim kurulu bankanın faaliyetlerinden ve finansal etkinliğinden nihai olarak sorumludur. Yönetim kurulu, banka yönetiminin değerlendirilmesine yönelik yeterli ve düzenli bilgi almalıdır. Yeterli sayıda yönetim kurulu üyesi alınan kararların uygulanmasından sorumlu olmalı, ancak hükümetin, büyük ortakların ya da banka yönetiminin görüşlerinin etkisinde olmamalıdır. Banka yönetiminde görev almamış olmak kaydıyla nitelikli yönetim kurulu üyelerinden oluşan bir komite ya da ayrı bir denetim komitesi bağımsız ve tarafsız değerlendirme yapılmasını sağlayabilir. Söz konusu yönetim kurulu üyeleri diğer çalışma alanlarındaki deneyimlerine bağlı olarak yönetim stratejilerine yeni bir bakış açısı getirebilirler. Yönetim kurulu düzenli olarak kendi performansını değerlendirmeli, kusurlarının nerede olduğunu belirlemeli ve mümkünse gerekli düzeltici tedbirleri almalıdır.⁶⁰

Yönetim kurulu, bankanın kurumsal yapısının güçlendirilmesine katkı sağlayabilmek için,⁶¹

- Banka ve hissedarlara karşı sadakatle görevini yürütmeli ve banka gözetimindeki rolünü anlamalı,
- Bankanın günlük faaliyetlerinin yönetiminde 'kontrol-denge' fonksiyonunu yerine getirmeli,
- Banka yönetimini sorgulama yetkisine sahip olduğunu bilmeli ve yönetimin doğru ve dürüst açıklama yapması konusunda ısrar etmeli,
- Farklı durumlardan sonuç çıkararak etkin uygulamaları tavsiye etmeli,

⁶⁰ www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/htm, internet sitesi, Haziran 2000, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi "Bankalarda Kurumsal Yönetim" adlı çalışması

⁶¹ www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/htm, internet sitesi, Haziran 2000, Basel Bankacılık Gözetim Komitesi "Bankalarda Kurumsal Yönetim" adlı çalışması

- Tarafsız ögütler verebilmeli,
- Gereğinden fazla genişlememeli,
- Diğer kuruluşlarla çıkar çatışmalarından ve taahhüt vermekten kaçınmalı,
- Banka politikaları ve kurum içi iletişim kanallarının oluşturması, kurumsal amaçların gerçekleşmesinde kaydedilen ilerlemelerin izlenmesi için üst düzey yönetim ve denetim kurulu ile için düzenli olarak toplanmalı,
- Tarafsız görüş bildiremeyeceği durumlarda karar alırken kendi görüşlerini dikkate almamalı,

gibi hususlara titizlikle riayet etmelidir.

2.3. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ İÇERİSİNDE BANKA SİYASET İLİŞKİSİ

2.3.1. Değişik Ülkelerde Bankacılık Sisteminde Banka Siyaset İlişkisi

Dokuz Asya ülkesinde 3,000'nün üzerinde firmada yapılan araştırmaya göre Hong Kong, Endonezya, Kore, Malezya ve Tayland'da kurumların büyük çoğunluğu aile şirketi konumundadır. Diğer ülkelerde de güçlü aileler bankacılık sisteminin ve ekonominin büyük bir çoğunluğunu elinde tutarken, aile üyelerinin bir kısmı da maliye bakanlığı ve bankacılıkla ilgili diğer kurumlar yer almaktadır. Örneğin Venezuela'da 1992 yılında düzenleyiciler, büyük bir bankanın iflasına müdahaleden kaçınmışlardır. Çünkü banka düzenlenmesinden sorumlu olan merkez bankası başkanının, aynı zamanda bu bankanın en büyük hissedarlarından birisi olması gerekli müdahalenin yapılmasını engellemiştir. Bunun sonucunda meydana gelen sistemik bankacılık krizinin maliyeti, 7 milyar dolar civarında gerçekleşmiştir.

Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde hükümetler, özellikle kamu bankaları üzerinde öncelikli sektör ve kişilere kredi verilmesi için baskı yapmaktadır. Çoğu durumda bu

kredilerin geri dönmeyeceği de bilinmektedir. Bu baskı bankaların mali güçlerini doğrudan etkilediği gibi, kredi verme faaliyetlerine de ciddi zararlar vermektedir.

Bankacılık düzenlemelerinin sektör üzerindeki etkileri sermaye tanımının yanında, gayrimenkul haklarının korunması, iflasın derecesi ve kanuni yaptırımın etkinliği gibi konuları da kapsamaktadır. Son yıllarda bankacılık sisteminde kriz yaşayan ülkelerden Brezilya, Kolombiya, Hindistan, Endonezya, Japonya, Kore, Malezya, Peru, Filipinler ve Tayland'ın bu alanlardaki uygulamalarda yetersiz kaldıkları görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bankacılık krizlerinden çıkarılan sonuçlara göre ihtiyatlı bir bankacılık düzenleme politikasında aşağıda belirtilen hususların dikkate alınması öngörülmektedir:

- Bankaların faaliyet gösterdikleri belirsiz bir siyasi ve ekonomik ortamda ince ayarlı kar marjlarının korunmasının imkansızlığı,
- Bu ülke ekonomilerinin sürekli olarak karşılaştıkları ani şoklardan kurtulma ihtiyacı,
- Siyasi iktidar nedeniyle yaptırım mekanizmasının olmayışı,

Bankacılık düzenlemeleri konusunda çalışmalarını sürdüren uluslararası otoritelerce sermaye yeterliliği yaklaşımında başlıca iki sorun gündeme getirilmektedir:

- Sermaye düzeyinin tanımlanması ve ölçülmesiyle ilgili öncelikli sorunlar
- Sermaye standartları ile ilgili yaklaşımları destekleyici başka mekanizmaların oluşturulması

Sermayenin hesaplanmasında karşılaşılan en önemli güçlük, banka kredilerinin değerinin gerçekçi bir şekilde nasıl belirleneceğidir. Bu hesaplama sırasında beklenen kayıpların nasıl hesaplanacağı da gündeme gelmektedir. Takipteki kredilere karşılık

ayrılmasında, verdiği her bir kredinin ortalamanın üzerinde olduğu inancı içindeki bankacı, likidite güçlüğüne düşmediği sürece bu kredilere daha az karşılık ayırma eğilimi içinde olacaktır.

Sermaye ölçümü sorunu çözümlense bile, bankanın aktif portföyüne ilişkin risk ölçümünün yapılması gerekmektedir. Bankaların daha fazla sermaye bulundurma yükümlülüğüne daha fazla risk alarak cevap vermeleri ve portföy risk hesaplamalarında farklı aktifler arasındaki kovaryansın ihmalinin önüne geçecek şekilde Basel Komite Haziran 1999'da yeni sermaye düzenlemesini gündeme getirmiş olup, söz konusu düzenleme ile risk ağırlıklı sermaye yeterlilik rasyosunun hesaplanmasında özel kredi derecelendirme kuruluşlarının görevlendirilmesi ve her bir kredi için uygun risk ağırlığı kullanılması benimsenmiştir.

Bir bankanın risklerinin artmasında piyasa enstrümanları ve finansal türev ürünler etkili olmaktadır. Yöneticiler risk değerlemesi için “value at risk” gibi modeller kullanarak risklerini kontrol etmeye çalışsalar da bu ürünlere bağlı olarak alınan riskler hızla değişebilmektedir.

Yeterli sermaye bulundurulmasının sağlanması bankacılık denetiminde temel amaçlardan biri olmakla beraber, denetimli sermaye yeterliliği görüldüğünden daha az bir güvence sağlamaktadır. Gelişmiş ekonomilerin pek çoğunda bile henüz bankanın sermayesi ya da riskleri tam olarak ölçülememektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomideki istikrarsızlık, bankalar ve düzenleme yapanlar arasında gizleme ya da başka nedenlerle bilgi uyuşmazlıkları, bankaya politik müdahalede bulunulması gibi nedenlerle durum daha da sıkıntılı görünmektedir. Bankacılık düzenlemeleri yapanları daha dışarıda tutacak ve etkin, güvenli bankacılık yapılmasına yönelik ek düzenlemeler geliştirecek yaratıcı yaklaşımlara ihtiyaç olduğu görülmektedir.

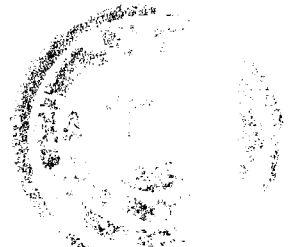
2.3.2. Türk Bankacılık Sisteminde Banka Siyaset İlişkisi

Türk Bankacılık Sistemi içerisinde faaliyette bulunan banka sahiplerinin, siyasi otorite ile yakınlık derecesi, sahibi olduğu banka ya da bankaların sistem içerisinde daha esnek bir ortamda faaliyette bulunmasını mümkün kılabilir. Ayrıca banka



sahiplerinin kamu bankalarını elinde bulunduran kişi ya da kişilere yakın olması söz konusu bankaların Bankalar Kanunu'nda ve ilgili kanunlarda belirtilen hükümlerin uygulanması sırasında kendilerine daha esnek davranılmasına olanak tanıyabilmektedir. Türk Bankacılık Sistemi'nin 1994, 2000 ve 2001 yıllarında yaşamış olduğu bankacılık krizlerinde, önceki yıllarda siyasi otorite ile yakın olmaları nedeni ile kendilerine tolerans gösterilen ve kural dışı işlemlere olanak tanınan banka sahiplerinin payı küçümsenecek boyutlarda değildir.

Türk Bankacılık sisteminin benzeri olumsuzluklarla bir daha karşılaşmaması için banka siyaset ilişkisini tamamıyla ortadan kaldıracı bir metod ve yöntemlerin bir an önce uygulamaya konulması gerekmektedir.



3.BÖLÜM

3.1. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE OLUŞAN KRİZLER VE SEBEPLERİ

3.1.1 EKONOMİK KRİZİN TANIMI

Ekonomik krizlerin başlıca sebepleri olarak;⁶²

- Cari işlemler açığı,
- Bankaların açık pozisyonları.
- Sıcak-spekülatif sermaye hareketleri (spekülatif atak)
- Kredi hacmindeki genişlemeler,
- Kısa dönemli dış borçların TCMB rezervlerine oranı,
- Ekonomiden çıkacak yabancı fonların nasıl finanse edileceği,
- Ekonomiden çıkacak yabancı fonların nasıl finanse edileceği,
- Kamu kesimi açığı,
- Yurtdışı borçların Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya oranı,
- Para arzının (M2) Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası rezervlerine oranı,
- Diğer finansal kurumların ve reel sektörün döviz cinsinden taahhütleri,
- Borç alanların ve verenlerin dolayısıyla da bankacılık kesiminin davranışları

⁶² Murat Tenekecioğlu, Nereden Çıktı Bu Kriz? Spekülatif Atak, Finansal Forum, 6 Aralık 2000



gösterilebilir. Son 30 yıl içinde ortaya çıkan ve ulusal ekonomileri saran ekonomik krizlerin sebeplerini açıklayan ekonomik modellere bakarak ekonomik krizlerin sebeplerini açıklamak mümkündür. Bunlar kısaca şöyle özetlenebilir.

- 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik kriz, borç krizi ve döviz kuru krizidir.
- 1980-1992 döneminde şekil değiştiren ve ortaya çıkan ekonomik kriz, parasal genişleme ve döviz kuru krizidir.
- 1992 yılından sonra ortaya çıkan ekonomik kriz ise; para ve sermaye piyasaları ile döviz kuru krizidir. Nitekim ilk ciddi etkilerini 1997 yılı ve sonrasında Asya'da göstermiş, Asya Kaplanları'nın mucizevi başarısını çok kısa bir süre içinde ters yüz ederek henüz hafızalarımızdan silinmemiş olan global krize dönüşmüştür.

3.2. BANKACILIK SİSTEMLERİNDE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE KRİZ VE SEBEPLERİ

Gelişmekte olan ülkelerde bankacılık sisteminin temel işlevi; uluslararası sermaye hareketlerini kanallize etmek ve fonlara aracılık görevi yapmak, ulusal yatırımcılara yatırım ve işletme sermayesi tedarik etmektir. Bu işlevin yerine getirilebilmesi için; gerçek yatırımcıların ve müteşebbislerin güveninin kazanılması ile sağlam kredi ilişkisi arasında sağlıklı bir denge kurulması hayati önem taşır. Önemli olan mevduata güvence ve garanti verilmesi değil, piyasalara bu dengenin kurulacağının güvencesinin verilmesidir.

3.2.1. Bankacılık Sektöründeki Krizlerin Sebepleri

Banka krizlerinin temel sebepleri genel olarak; ⁶³

- Makroekonomik istikrarsızlık,
- Yetersiz ve etkisiz süpervizyon,

⁶³ Tevfik Güngör, "Bankacılık Krizleri, Finansal İstikrar Nasıl Bozulur", Dünya, 09.10.2000



- Zayıf ve hatalı stratejiler,
- Yönetim, kontrol ve denetim zaafı,
- Faaliyet yetersizliği,
- Risk ve kredibilite değerleme hataları,
- Riskin hatalı fiyatlandırılması,
- Batık krediler,
- Faiz haddi ve döviz kurunun hatalı belirlenmesi,
- Fon ve vade yönetimi beceriksizliği,
- Kredilerin belli sektörlerde ve gruplarda yoğunlaşması,
- Grup içi krediler,
- Yetersiz insan kaynakları,
- Mevzuata aykırı olan ve suç sayılan işlemler,
- Her türlü art niyet ve sahtecilik

şeklinde özetlenebilir.

Kısaca; bankacılık ve finans kesiminin liberalizasyonu olarak isimlendirilebilecek ve bu benzeri sebeplerin ortak sonucu; hükümetler-büyük şirketler-bankalar üçgeninde aşırı borç verme sendromudur. Aşırı borç verme sendromunun bir hastalık gibi ekonominin tüm kesimlerine sirayet eden temel karakteristik özellikleri şunlardır:

- Profesyonellik sorunu,
- Şeffaflık sorunu,
- Fiyat/değer rasyosunun bozulması,
- Fiyat/risk rasyosunun bozulması,
- Fon yönetimi sorunu,

Bankaların aracılık ettiği fonlar vadelerinden daha uzun vade ile krediye dönüştürülmekte kısa vadeli fonlarla uzun vadeli harcamalar ve yatırımlar finanse edilmiş olmaktadır. Aşırı borç verme sendromunun sonucu ise; mali piyasalarda ahlak ve güven bunalımı ile mali paniktir. Ancak; uluslararası sermayenin sınır tanımayan akışkanlığı bankacılık faaliyetlerinin ve kredilerin artması ile sonuçlanmaktadır. Bu durumda, ulusal bankacılık sistemi ekonomik krizin merkezinde yer alarak diğer gelişmelerle birlikte reel döviz kurlarını, sermaye akışını ve maliyetlerini doğrudan etkileyerek kriz yaratmaktadır. Kısaca; finansal liberalizasyon ve serbest sermaye hareketleri birlikte, sorunlu bankacılık sistemi vasıtasıyla, özellikle sabit kur gelişmekte olan ülkelerde hem bankacılık faaliyetlerini ve kredileri artırmakta hem de döviz kurları üzerinde baskı oluşturmaktadır. Bu nedenle banka krizi ve döviz kuru krizi karşımıza kaçınılmaz olarak birlikte çıkmaktadır. Sorunun çözümü, bankacılık sisteminin etkinliğinin tam ve sağlıklı olarak artırılmasından ve global piyasalara tam ve sağlıklı olarak açılmaktan geçmektedir. Tüm dünya ülkelerinde görülen banka krizleri, kurulan bankacılık denetleme ve düzenleme kurulları bankacılık sektörü için sağlık arayışlarının ve ilk sağlık işaretlerinin en somut göstergeleridir. Ancak, bir taraftan, Türkiye'nin uluslararası piyasalara açılmaktaki kısıtları piyasalardaki güvensizlik ile birleşerek TL'ye hücum edilmesine, dolayısıyla da faizlerin yükselmesine neden olmaktadır ki bu sorunun çözümü ancak siyasi iktidar ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın birlikte çalışması ile mümkün olabilmektedir. Diğer taraftan Türkiye'nin uluslararası piyasalara açılmışlık derecesi piyasalardaki ahlak-güven bunalımı, belirsizlik, sıkıntı ve spekülasyon atak ile birleşince dövizde hücum edilmesine dolayısıyla da devalüasyon baskısına neden olmaktadır ki ülkütücü olan; bankaların, siyasi

iktidarın Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın ve Uluslararası Para Fonu'nu (I.M.F) kontrol etmekte çok zorlanacağı sorun da budur. Türkiye ekonomisi bugün iki yönlü baskı altındadır ve istikrar programı ile çıpa politikasının temelindeki zaaf budur. Bu programı ve politikayı dizayn edenlerin, Asya krizinin ne olduğunu sadece okumuş olmaları halinde dahi, bu konuları bilmeleri ve sorunu önceden görmeleri gerekir. ⁶⁴

Finansal istikrarı bozan etkenler aşağıda belirtilmiştir. ⁶⁵

- Bankacılık sektöründeki sorun,
- Faiz oranlarındaki artış,
- Bilançolar üzerinde varlık piyasalarının etkisi ya da menkul kıymet borsalarının çöküşü,
- Belirsizlikteki artış,

Yukarıda belirtilen bu dört temel neden ortaya çıkış biçim ve nedenlerinde farklılıklar olsa bile hem sanayileşmiş ekonomiler, hem de yükselen ekonomiler için geçerlidir. Ancak bu dört temel etken finansal istikrarsızlığın yayılması konusunda sanayileşmiş ve yükselen ekonomilerde farklı yayılma mekanizmaları harekete geçiren kurumsal farklılıklara sahiptirler.

Belirsizliğin artışı finansal piyasaların bilgiyi işlemlerini güçleştirerek, ters seçim ve ahlaki riziko sorunlarını artırır ve kredileme ile ekonomik faaliyetin daralmasına neden olur.

Finansal istikrarsızlığın erken aşamalarının özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir.

- Riskli krediler nedeniyle banka bilançolarının bozulması,

⁶⁴ Tefik Güngör, "Bankacılık Krizleri, Finansal İstikrar Nasıl Bozulur", Dünya, 09.10.2000

⁶⁵ Ali İhsan Karacan. **Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri**, Kökenler ve Politika Seçenekleri, Morris Goldstein, Philip Turner. Çeviren Ali İhsan Karacan, Dünya Yayınları , Ocak 1999



- Hisse senedi piyasalarında çöküş,
- Ekonominin resesyonda olması,
- Önemli finansal ve finansal olmayan firmalarının iflası ya da politik istikrarsızlığın artmış olması.

Yukarıdaki dört faktörden herhangi birisi finansal istikrarsızlığı artırır. Bu faktörlerin tümü aynı anda ortaya çıkarsa ve bunlar da büyükseler tam bir finansal krizden bahsedilebilir Söz konusu faktörlerin reel ekonomi üzerindeki etkileri daha çok negatif etki yaratır.

3.2.2 Parasal İstikrar ve Finansal İstikrar

Parasal istikrar ile finansal istikrar arasında fark bulunmakta olup, parasal istikrar genel fiyatlar düzeyinin istikrarı olmasına rağmen, finansal istikrar finansal sistemi oluşturan anahtar kurumların ve piyasaların istikrarı anlamına gelmektedir. Finansal istikrar, sistemdeki anahtar kurumların istikrarlı olmasını, anahtar piyasaların istikrar içinde olmasını gerektirdiğini ifade etmektedir.

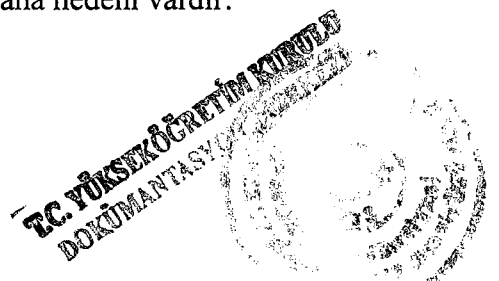
Piyasaların finansal istikrarı, fiyatlarda değişme olmaması anlamına gelmemektedir. Fiyatların ekonomik temel gelişmeleri yansıtacak bir şekilde değişmesi mümkündür. Ancak, piyasaların istikrarı büyük ve yaygın ekonomik hasara neden olacak ölçüde fiyat değişmelerinin olmaması anlamına gelmektedir. Finansal istikrar açısından da, döviz piyasası, hisse senedi piyasaları, tahvil piyasaları, gayrimenkul piyasasındaki istikrar önemlidir. Finansal istikrar açısından kurumların da istikrar içinde olması gerekir ve bu açıdan da bankalar özel bir konuma sahiptirler.⁶⁶

3.2.3. Bankaların Bir Ülkenin İstikrarı ile Ekonomisindeki Yeri ve Önemi

Bankaların istikrar açısından önemli olmalarının dört ana nedeni vardır:⁶⁷

⁶⁶ Ali İhsan Karacan, a.g.e.

⁶⁷ Ali İhsan Karacan, a.g.e.



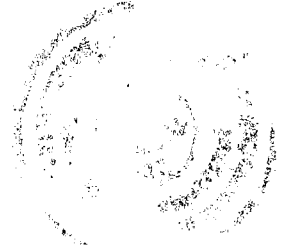
- Bankalar özellikle fon akımlarının takası ve ödemelerin sağlanması açısından mali sistemde merkezi bir pozisyona sahiptirler. Bu açıdan bankacılık sisteminde ortaya çıkacak sistemik kriz ödemeler sisteminin hasar görmesine neden olur ve ekonomik sistem bundan zarar görür. Bir bankadaki iflas, sektördeki diğer bankaları da olumsuz etkiler ve bu sektöre ve makro ekonomiye yansır.
- Mevduat sahiplerinin yaygın bir biçimde paralarını çekmek için bankalara yönelmesi bir başka deyişle bankalara tahaccüm sistemik bir tehlike yaratır.
- Bankaların sözleşmelerinin niteliği önemlidir. Bankalar kısa vadeli fonları daha uzun vadeli varlıklara dönüştürürler.
- Mevduat sigortası ve son kredi mercii gibi güveni sağlayan sistemler bankacılıkta ahlaki rizikoya neden olur.

3.2.4. Sağlam ve Güvenilir Bir Finansal Siteme Ulaşmak İçin Yapılması Gerekenler

Sağlam bir finansal sistem için yapılması gerekenler temel olarak aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir: ⁶⁸

- Yönetimin dürüstlüğünün ve yetkinliğinin artırılması,
- Düzenleyici ve denetleyici gözetim ve mevcut riskleri kontrol etmek, yasal çerçeveyi sağlamlaştırmak
- Bankacılığın daha şeffaf hale getirilmesi (banka varlıklarının gerçekçi değerlendirilmesi, kamuya açıklanması, doğru ve güven verici bir raporlama),

⁶⁸ Ali İhsan Karacan, a.g.e.



- Kamu sektörünün bozucu etkilerinin azaltılması (son kredi mercii, mevduat sigortası, sistemden çıkışlar),
- Ulusal ve uluslararası denetimin koordinasyonunu özendirmek.
- Hukuksal altyapının rehabilitasyonu,
- Mali sistemin şeffaflığının, kamuya açıklama ve muhasebe uygulamalarının iyileştirilmesi,
- Mali sistemin gözetimi, denetim ve düzenlemesinin sıkılaştırılması, sağlamlaştırılması ve rehabilitasyonu
- Finansal kriz ya da münferit sorunların ortaya çıkması halinde otoritelerin daha çabuk ve daha etkin bir biçimde müdahale edebilmeleri ve çözüm sağlaması,
- Sistemdeki ahlaki rizikonun azaltılması.

3.2.5. Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de Bankacılık ve Kriz

3.2.5.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bankacılık ve Kriz

Gelişmekte olan ülkeler, özellikle son yıllarda ciddi bankacılık krizleriyle karşı karşıya kalmışlardır. Yapılan araştırmalara göre 1976-1996 yılları arasında (Doğu Asya’da son kriz meydana gelmeden önce) gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen 59 bankacılık krizinin toplam maliyeti Gayri Safi Yurtiçi Hasılatının (GSYİH) yüzde 9’u oranında, 250 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Asya Krizinden en çok etkilenen 4 ülkedeki kredi zararları 130 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. Bankacılık krizleri, genellikle düşük gelirli ülkelerde yaygın olarak meydana gelmekte ve maliyeti de görece olarak yüksek

olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen bankacılık krizleri genel olarak iki temel nedene dayanmaktadır ⁶⁹

3.2.5.1.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Meydana Gelen Bankacılık Krizlerinin Nedenleri

3.2.5.1.2. Bankaların, Hem Makroekonomik Dalgalanmalar, Hem De Önemli Rejim Değişiklikleri Açısından Volatilitesi Yüksek Bir Ortamda Faaliyet Göstermeleri

Gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere göre volatilitesi daha yüksek bir ekonomik yapıya sahiptir. Bunun en önemli nedeni gelişmekte olan ülke ekonomilerinin küçük, ürün çeşitlenmesinin ise az olmasıdır. Nitekim ana ihraç malları kısıtlı bir ürün yelpazesini içermektedir. Böyle bir ekonomide belli ürünlerin arz ve talebinde yaşanan ani değişiklikler dış ticaret hadlerini olumsuz etkileyerek, ihracata dayalı ticaret yapan firmaların iflasına yol açabilmektedir. Bunun sonucunda da bu firmalarla çalışan bankalar mali güçlük içine düşebilmekte, diğer sektörler de bu durumdan ciddi olarak etkilenmektedir.

Bankalar, döviz kuru, faiz oranı ve fiyat seviyesi açısından nominal volatiliteye karşı farklı bir kırılganlık göstermektedir. Çoğu banka yabancı para üzerinden aldığı kredilerin riskine karşı bir önlem almadığından, ülke parasının değer kaybetmesi durumunda büyük zararlara uğramaktadır. Ayrıca, yüksek enflasyon ve nominal faiz oranları, bankaların fonlama maliyetinin uzun dönemli kredilerin getirisinden daha yüksek olmasına neden olmaktadır. Son 25 yıldır gelişmiş ülkeler ile bazı gelişmekte olan ülkeler arasında meydana gelen nominal volatilitedeki farklılık, reel volatilitedeki farklılıktan daha yüksektir. Gelişmekte olan ülkelere olan sermaye akımları hem nominal, hem de reel volatilitenin önemli unsurlarından birisi olarak değerlendirilmektedir. Bu ülkelere olan büyük sermaye girişleri ve ani sermaye çıkışları, bu ülkelerin mali sistemlerini iflasa

⁶⁹ Aydan Aydın, Alpan İnan, Burçak Tulay, Pelin Ataman, "Bankacılık Sisteminde Mali Bütçe Sorunları ve Yeniden Yapılandırma Ülkeleri Uygulamaları", İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Bankacılık Dergisi, Sayı 32, Mart 2000

sürükleyebilmektedir. Nitekim Doğu Asya ekonomilerindeki daralma yabancı sermayenin çıkışıyla hızlanmıştır.⁷⁰

Ani sermaye giriş ve çıkışları tamamıyla dışsal bir faktör olarak sayılmamaktadır. Bu ülkelere sermaye girişleri bankacılık sisteminde uygulanan politikalara bağlı olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan, bankaların yurtdışından ilave kaynak sağlaması ve bu fonların ekonominin belli sektörlerine aktarılması gayrimenkul ve hisse senedi fiyatlarında aşırı bir şişkinliğe yol açmıştır. Bankalar, kredi verme sürecinde firmalar hakkında yeterli ve doğru bilgileri elde edemedikleri gibi akdedilen sözleşmelerde yaptırım uygulayacak güvenilir bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu durum ise, banka kredilerinin geri dönüp dönmeyeceği ve kredi verilen firmanın iflası halinde hangi prosedürlerin işleyeceği hususlarının belirsiz kaldığı bir ortam yaratmıştır. Gayrimenkul ve hisse senedi fiyatlarında daha önce meydana gelen yüksek artış, daha da yüksek seviyelere çıkmıştır. Bunun yanında, bankalar döviz kurundaki ani değişikliklere karşı da bir önlem almamışlardır.⁷¹

Bankalar, örneğin Kore'de yurtdışından aldıkları kısa dönemli kredilerin büyük ölçüde yenileneceği düşüncesiyle hareket ederken, kurumsal sektörler de bu kredilere güvenmiştir. Gelişmekte olan ülkeler yabancı yatırımcıların stratejilerindeki ani değişikliklere karşı pozisyon almak durumunda kalmışlardır. Volatilitesi yüksek bir sistemde sermaye hareketleri bankalar için önemli bir risk faktörü olmuştur. Ancak, Asya Krizi'nde görüldüğü gibi kötü bankacılık uygulamaları da sermaye akımlarının volatilitisini arttırabilmektedir.

Gerek uluslararası kreditörler, gerekse yerli bankacılar volatilesi yüksek piyasalara uyum sağlamak için uygun yöntemler geliştirmelidir. Uygulamada da bankaların faaliyet gösterdiği alanlarda risk profilinin değiştirilmesi için bir takım rejim değişiklikleri yapılmıştır. Döviz kuru rejimleri bu bağlamda aldatıcı olabilmektedir. Nitekim gelişmekte olan ülkelerin nominal döviz kurunda belli bir istikrarın sağlanacağına ilişkin beklentiyle, büyük hacimli ve kur riskine karşı önlem alınmamış döviz kredileri olan borçlular riske maruz kalmışlardır. Bununla beraber Arjantin, Şili ve Uruguay'da 1979-82 yılları arasında meydana gelen bankacılık krizlerinin temel nedeni bundan farklıdır. İstikrarlı bir döviz

⁷⁰ Aydan Aydın, Alpan İnan, Burçak Tulay, Pelin Ataman, a.g.e.

⁷¹ Aydan Aydın, Alpan İnan, Burçak Tulay, Pelin Ataman, a.g.e.



kuru rejimi altında faaliyet gösteren bankalar, faiz oranlarını düşürmek amacıyla dolar cinsinden borçlanmaya teşvik edilmişler ve böylece sermaye akımları neticesinde ülkeye gelen yabancı fonlar bankalara aktarılmıştır. Bunun sonucunda da borçlanma ve tüketimde büyük bir patlama yaşanmış, güdümlü döviz kurlarının sürdürülemeyeceği ortaya çıkmıştır. Söz konusu ülkelerde bankacılık krizinin meydana gelmesinde uluslararası piyasalarda yaşanan gerilemeler de rol oynasa da, yukarıda belirtilen ve sürdürülmesi mümkün olmayan borçlanma tercihi, krizin en önemli sebebidir. Nitekim, söz konusu ülkelerin paralarının dolar karşısında iflas etmesiyle, bir çok banka ve kredi borçluları bir gecede ödeme güçlüğü içine düşmüştür.

3.2.5.1.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bankalara Politik Müdahalenin Olması.

1980'lerde başlayan liberalizasyon süreciyle gelişmekte olan ülkeler düzenleme sistemlerini gelişmiş ülkelere paralel olarak modernleştirmeye ve liberalleştirmeye başlamışlardır. Bu bağlamda faiz oranları ve bankaların kredi tavanlarının belirlenmesinde, öncelikli sektör ve kişilere verilen kredilerde uygulanan kurallarda ve hatta sermaye hesabı açılmasındaki idari kontrollerin kaldırılması gündeme gelmiştir. Bununla birlikte, çoğu ülkede liberalizasyon sürecinin gerekli kurumsal altyapı oluşturulmadan başlaması mali sistemleri belirsiz bir ortamda faaliyet göstermeye itmiştir. Mali liberalizasyon sürecinde öncelikli yapılacakların belirlenmesinde yetersiz kalınması, bu süreci izleyen dönemde bankaları ödeme güçlüğü içine sokmuş ve sistemik banka krizleri meydana gelmiştir.⁷²

3.2.5.2. Türk Bankacılık Sektörünün Krize Girme Nedenleri

Türk bankacılık sektörünü derinden etkileyen krizin, alınan bazı önlemlerle yavaşlatılması ve kuvvetini kaybetmiş olmasına rağmen etkisi hala hissedilmektedir. Kriz dönemlerini neden ve sonuç ilişkileri ile tam olarak değerlendirmeden yaşanan sorunlara objektif ve uygulanabilir çözümler üretmenin doğru olmayacağı hususu aşikardır.

1994,1998, 2000 ve 2001 yıllarında Türk finans sektörünün girmiş olduğu krizde faaliyette bulunan kuruluşların yönetim hatalarının da bir ölçüde etkisi olmakla birlikte

⁷² Aydan Aydın, Alpan İnan, Burçak Tulay, Pelin Ataman, a.g.e.



krizin asıl nedenleri 1980’li yılların başından bu yana izlenen yanlış veya hatalı politikalardır.⁷³

3.2.5.2.1. Türk Ekonomisinde 1980’li Yıllardan İtibaren İzlenen Politikalar

Türk Ekonomisinde 1980’li yıllardan itibaren izlenen politikaların temel noktaları aşağıdaki gibi özetlenebilir.

3.2.5.2.1.1. Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi ve Konvertibiliteye Geçiş

Türkiye’de 1980’li yılların sonlarında, iç ekonomik istikrar, dış ödemelerde dengesi ve yeterli döviz rezervi gibi temel asgari koşullar olmadan konvertibiliteye geçilmiş ve sermaye hareketleri serbestleşmiştir. Bunlar 1989 yılında çıkarılan 32 sayılı karar ile gerçekleşmiştir. Sonra 32 sayılı kararın bazı maddeleri 1990 yılında değiştirilmiştir.

Böylece ülkemizde uygulanan kur ve faiz politikası ile özendirilen sıcak para girişi ile dış ülkelerden kısa süreli borçlanmaya yasal olanak hazırlanmıştır. İzlenen politika ve düzenlemeler sonucu özellikle, 1989 yılından sonra Türkiye’nin kısa süreli dış borçları %225 oranında bir artış ile 1993 yılında 18.5 milyar dolara yükselmiş ve toplam dış borçların da %27.5’ne ulaşmıştır. 1999 yılında söz konusu dış borç rakamı olarak gerçekleşmiştir.⁷⁴

3.2.5.2.1.2. İç Talebi Özellikle Tüketim Harcamalarını Uyarmak, Özendirmek Suretiyle Ekonomik Büyümenin Hızlandırılması

Hızlı tüketim artışının finansmanı bir yandan iç tasarrufların azalmasına neden olurken, diğer yandan da büyük boyutlu dış kaynak gereksiniminin artmasına neden olmuştur.

⁷³ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, a.g.e.

⁷⁴ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, a.g.e.



İç tüketim harcamalarında hızlı artışla izlenen döviz kuru politikası ve OECD ülkelerinin 1990 yılı başında içine girmiş olduğu ekonomik durgunluğun da etkisi ile dışsatım artış hızı belirgin bir şekilde yavaşlarken dışalım hızı artmış ve cari işlemler açığı büyümüştür. Özetle 1988 yılında %14.4 olan dış satım yıllık artış hızı 1993 yılında %4.3'e kadar gerilemiştir.

İç tüketim harcamalarında artışın yanı sıra izlenen döviz kuru politikası sonucu TL'nin reel değer kazanması, ulusal paranın aşırı değerlendirilmiş olması dış alım üzerinde de etkisini göstermiştir.

Cari işlemler açığının büyümesi, dış borçların özellikle kısa süreli borçların hızla artması, dış ödemelerde ilgili göstergelerin belirgin bir şekilde bozulması, ülkemizin dış kredi notunun düşürülmesine neden olmuştur.

3.2.5.2.1.3. Ülkeye Kısa Süreli Sermaye Girişine Neden Olan Faiz ve Döviz Kuru Politikası (Faiz –Kur Makası Açılarak Ülkeye Sıcak Sıcak Para Girişinin Sağlanması)

Bir taraftan iç talebi uyarak, canlandırarak ekonomik büyümeye ivme kazandırma politikasının büyüttüğü cari işlemler açığının kısa süreli sermaye kaynakları ile kapatılması ve öte yandan, artan kamu kesimi finansman açıklarının da etkili olduğu yüksek faiz uygulaması neticesinde faiz-kur makası açılmıştır.⁷⁵

Türkiye'de sıcak para girişine olanak verecek bir politika izlenmiş olup, TL'nin değer kazanması, uygulanan yüksek faiz oranları ile birleşince, yurt dışından kaynak kullanmak, hem finansal kurumlar ve hem de büyük firmalar için oldukça cazip hale gelmiştir.

⁷⁵ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, a.g.e.



3.2.5.2.1.4. Kamu Kesiminde Açık Finans Politikası İzlenmesi ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Hızla Artış Göstermesi

Ülkemizde kamu kesimi borçlanma gereğinin G.S.M.H.'ya oranı 1986 yılında %5.6 düzeyinde iken, 1993 yılında bu oran %17 düzeyine yaklaşmıştır. Ülkemizde iç borç stokunun 1993 yılı sonunda 417 Triyon TL'ye ulaştığı görülmektedir. 1999 yılında ise değerini almıştır.

Devletin çıkarmış olduğu borçlanma senetlerinin en önemli alıcıları bankalar olmuşlardır. Bankaların yurt dışından borçlanma olanaklarının artması, sağladıkları döviz kredilerinin bir bölümünü TL'ye çevirerek devlet iç borçlanma senedi alma imkanı tanımıştır. Bu biçimde bir davranış kısa sürede bazı bankaların karlılığını arttırmakla birlikte kur riskini de yükseltmiştir.

3.2.5.2.1.5. Likiditeyi Genişletici, Bankaların Yükümlülüklerini Azaltıcı Para Politikası İzlenmesi

Bankaların faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde yürütebilmeleri için , likidite risklerini yani yükümlülüklerini zamanında karşılayamama olasılığını düşük bir orana indirmeleri gerekmektedir. Kriz döneminde de görüldüğü gibi, bankaların özellikle mevduat sahiplerine karşı yükümlülüklerini yerine getirememeleri, bunalımın başlıca göstergesini oluşturmakla birlikte ilgili bankaya olduğu kadar sisteme olan güveni de sarsmaktadır. Bunu takiben mali piyasalarda güvenin yeniden tesisi kamuya ağır yükler getirmektedir.

Bu bağlamda, ülkemizde banka kaynaklarını genişletici, fakat yükümlülüklerini karşılama gücünü de azaltıcı nitelikte aşağıda sıralanan düzenlemelerde bulunulmuştur : ⁷⁶

- Bankalarda döviz likidite oranı ile kur riski oranı düşürülmüştür.
- Bankalara varlığa dayalı menkul kıymet (VDMK) çıkarma olanağı tanınmış ve bu yükümlülüğü disonibilite oranı kapsamı dışında tutulmuştur.

⁷⁶ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, a.g.e.



- Repo işlemleri yasallaştırılmış ve repo işlemleri nedeniyle bankalara yükümlülük getirilmiştir.

3.2.5.2.1.6. Sermaye Piyasasını Yapay Bir Şekilde Geliştirmeye Yönelik Politikalar

Bir yandan vergi teşvikleri, diğer yandan döviz kurlarını ve faiz hadlerini düşük tutma çabaları ile ekonomide oluşan aşırı likiditenin sermaye piyasasına ve onun temel mekanizması olan borsaya yönlendirilmesi politikası, borsada işlem hacmini arttırmıştır. Söz konusu politika hisse senetleri fiyatlarında yapay bir şekilde yükselişe neden olmuştur.

3.2.5.2.1.7. Reel Sektördeki Gelişmelerden Çok Finansal Pazardaki Gelişmelere Önem Verilmesi

1980 sonrasında izlenen politikalar neticesinde, bir taraftan ülkemizde reel tasarruflar artmamış, sabit sermaye yatırımlarının Gayri Safi Milli Hasıla'ya oranı dış açıkların büyük boyutlara ulaştığı yıllar dışında bir yükselme göstermemiştir. Diğer taraftan yatırımların sektörel dağılımında da imalat sanayi, tarım, enerji ve madencilik sektörlerinin payı azalmış ve yatırımlar, konut ile haberleşme ulaşım gibi hizmet sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Bunun sonucunda ülkenin üretim kapasitesinde artış sınırlı boyutta kalırken uzun ömürlü sermaye yoğunluğu yüksek sınai yatırımlar programa alınmamıştır. Bu gelişmeler neticesinde de, ekonominin uyum ve değişim gücü esneklik kazanamamıştır.⁷⁷

Türkiye izlenen bu politikalar sonucu 1994 yılına aşırı ölçüde dış borçlanma ve iç borç stoku, rekor düzeyde bir cari işlemler açığı, açık pozisyonu (döviz pozisyonu) 5 milyar dolara yaklaşmış, mevduatının yarısı döviz tevdiat hesaplarından oluşan likidite riski yüksek bir bankacılık sektörü, faiz arbitrajından yararlanmak için dış kredilere yönelmiş bir özel kesim, nakit açığı büyüyen bir kamu kesimi, aşırı şişkin bir menkul kıymetler borsası ve dış kredi notu düşmüş olarak girmiştir.

⁷⁷ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu Düzakın, a.g.e.

Bir ülkenin bankacılık sistemi ile ekonomisinin yapısı ve izlenen politikalar arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Dolayısı ile ekonominin yapısında ve izlenen politikalardaki bir değişiklik, bankacılık sistemini de olumsuz etkilemektedir.

Bankacılık sisteminde 1980 sonrası meydana gelen değişimlerin bir kısmı ülkenin finans sektörünün krizle karşılaşmasına neden olmuştur.

Sistemik risklerin önlenmesi, yatırımcıların kaybetmiş oldukları finansal piyasalara olan güvenlerini kazanmaları ve hükümetlerin kriz çözümünde başarılı olabilmesi ardı ardına yaşanan istikrarsızlıklar nedeni ile ortaya çıkan karamsar görünümün tersine döndürülebilmesi ile mümkün olabilecektir.

Ülkenin istikrara kavuşabilmesi, banka mevduatlarına tam güvence getirilmesi, likidite desteği, geçici sermayelendirme gibi sistemin rotasını olumsuzdan olumluya çevirebilecek etkin tedbirlerin alınması ile doğru orantılıdır. Bu bağlamda en önemli oluşumlardan bir tanesi de risk ve kriz yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır.

Risk ve kriz yönetim birimlerinin oluşturulması ile, ödeme güçlüğüne düşen ve mali bünyesi zayıf, faaliyetlerine devam edebilecek olan bankalarla, sağlam mali yapısı olan bankaların belirlenmesi ve sistemin işleyişini olumsuz yönde etkileyen unsurların belirlenerek sistem dışına çıkarılması, mali problemleri olan ancak faaliyetlerini sürdürebilecek bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi için gerekli mekanizmasının meydana getirilmesi sağlanmalıdır.

Kriz yönetim birimince, problemli bankaların gerçekleşen ve tahmin edilen zararlarının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla da hasar tespitinin yapılması önem kazanmaktadır. Banka sorunlarının gerçekçi olarak yaklaşım, uygun çözümlerin üretilmesine ve yeniden yapılandırma programlarının oluşmasını başarılı kılabilir. Bu amaçla Türkiye'deki mevcut bankaların bünyelerinde risk yönetim müdürlükleri kurması ve faaliyete geçmesini temin etmek üzere risk yönetim tebliği yayımlanmıştır. Söz konusu tebliğ ile bankaların en geç 01.01.2002 tarihine kadar yukarıda belirtilen müdürlük adı altında faaliyetlerine başlamaları zorunluluğu getirilmiştir. Fonksiyonlarını ifa etmeye



başladıklarında risk yönetim müdürlüklerinin sistem üzerindeki etkinliği konusunda daha iyi bir fikir sahibi olunabilecektir.

Siyasi otoritenin bankaların gerçek zararının tespitinde gerekli bilgiye sahip olmamaları, kriz yönetim birimlerinin işlerini zorlaştırabilecektir. Uluslararası muhasebe standartlarının kullanılmaması bankaların finansal durumları hakkında zamanında doğru bilgiye ulaşımı engelleyebilecektir. Bu amaçla kriz yönetim birimince bankaların gerçek zarar tespitinin yapılması ve zarara neden olan problemlerin belirlenerek hangi bankaların sistem dışına alınacağı, hangilerinin faaliyetini sürdürüleceğine karar verilmesi gerekmektedir.

Bankacılık sistemindeki mali durumun iyileştirilmesi için bankanın kötü aktiflerinin ayrı bir kuruluşa aktarılması doğru bir seçim olacaktır. Bu çeşit faaliyetler, bankanın takipteki kredilerinin özel bir kurum tarafından önceden belirlenen fiyattan alınması şeklinde yürütülmesi ve sözkonusu kurumların, satın alınan takipteki kredilerin yönetilmesinden tahsil edilmesinden ve satılmasından da sorumlu tutulması şeklinde olabilecektir.

Siyasi otorite tarafından problemlili bankalara finansal müdahale yöntemlerine ilişkin çeşitli yöntemler bulunmakta olup, kullanılan yöntemler arasındaki temel fark, yöntemlerin doğrudan ve dolaylı olma nitelikleri ile ilgilidir.

Doğrudan yöntemlerde, problemlili bankalara hükümet tarafından (kamu kurumları dahil olmak üzere) açık bir parasal transfer sözkonusudur. Bu yöntem merkez bankası tarafından ödeme güçlüğüne düşen bankalara ödünç verilmesi uygulamasını içermektedir.

Dolaylı yöntemlerde, problemlili bankaların doğrudan yararlanamayacağı ya da hükümete daha yüksek ve açık maliyetler doğurmamakla birlikte, söz konusu bankaya yardımı amaçlayan uygulamaları içeren finansal operasyonlar ifade edilmektedir.

Türkiye’de 1980 yılından itibaren izlenen para ve maliye politikaları ile bankacılık sistemi ile ilgili olarak yapılan çalışmalar ve alınan tedbirlerin başarılı olması, ancak sistemik sorunların iyi anlaşılması ve radikal bir şekilde çözülmesini sağlayacak kriz ve



risk yönetim birimlerinin kurulması, söz konusu kurumların etkin bir çalışma düzenini sağlayacak kuralların müeyyideleri de belirtilerek uygulanması ile mümkündür.

3.3. BANKACILIK SİSTEMLERİNE VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNE YAPILAN MÜDAHALE ÇEŞİTLERİ

Kamu otoritelerinin sorunlu bankalara müdahalesi çok tartışılan bir konudur. Bu tartışmanın temel eksen, A.B.D. 20. Yüzyılın başında artarda yaşanan ekonomik ve finansal buhranlar sonucunda 1934'te oluşturulan mevduat sigortası sistemi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Söz konusu tartışmalarda, zor duruma düşen bankaların kurtarılmasının liberalizmin temel mantığı ile çeliştiğine ve bu uygulamaların, parasal ve bütçesel etkileri, zararların borçlular, banka sahipleri, mevduat sahipleri ve kamu kesimi aracılığı ile toplumun geneli üzerindeki dağılımındaki sorunlar, bankaların gelecekteki risk alma davranışları üzerindeki olumsuz ahlaki riziko etkileri ve ödeyebilirliği olan borçlular ile bankalar üzerindeki olumsuz etkileri sebebiyle oluşturduğu sosyal maliyetlere dikkat çekilmektedir.

3.3.1. Bankacılık Sistemlerindeki Sorunlu Bankalara Yapılan Müdahale Çeşitleri

Sorunlu bankalara yapılan müdahaleler temelde şu sebeplere dayanmaktadır : ⁷⁸

- Sermaye artırımı,
- Yeniden yapılandırma,
- Birleştirme,
- Satış
- Tasfiye

3.3.1.1. Sermaye Artırımı

Sorunlu bankanın sermaye tabanını güçlendirmek ve donuk aktiflerin yol açtığı zararları karşılayabilmek için bankaya dışarıdan likidite enjekte etmek esasına dayanır. Bu

⁷⁸ Ali İhsan Karacan, a.g.e.

operasyon, mevduat sigortası fonundan, merkez bankasından veya kamu finansal kurumlarının oluşturduğu özel bir fondan sağlanabileceği gibi hazine, menkul kıymetleri

ile ödenen sermaye katkısı şeklinde de olabilir. Yine uygulamada, donuk aktiflerin merkez bankası veya tasarruf sigortası fonunun bu iş için kuracağı bir şirket tarafından satın alınması ile de sermaye artışı sağlanabilmektedir. Bir diğer yöntem de kamunun bankaya uygun koşullu uzun vadeli sermaye benzeri kredi açması veya bankanın, kamu garantisi ile desteklenmiş ve çeşitli teşviklerle cazip hale getirilmiş hisse senedi ihracına yardım etmesidir.⁷⁹

3.3.1.2. Yeniden Yapılandırma

Bu yöntem, bankanın sıkıntıya düşmesine yol açan sistemin değiştirilmesi esasına dayanır. Yönetimde, iç denetimde ve faaliyet süreçlerinde bu amaçla köklü değişiklikler yapılması ve yeni bir yönetim politikası çerçevesinde yeni ürünlere/hizmetlere yönelinmesi şeklinde özetlenebilir.

3.3.1.3. Birleştirme

Kamu otoritesi, sorunlu bankayı, mali bünyesinin gücü ile sorunlu aktifleri bünyesinde eritebilecek başka bir finansal kuruluşla veya başka sorunlu bankalarla birleştirmeyi tercih edebilir. Bu çerçevede, kamu otoritesi birleşmeyi, vergi ve düzenleyici teşvikler verilmesi, merkez bankasından özel koşullu finansman imkanları sağlanması ve danışmanlık hizmeti sunulması gibi uygulamalarla destekler. Birleştirmelerden, 1980'lerde A.B.D.'de yaşanan banka dışı mevduat toplayan mali kurumlar (Savings and Loan Institutions) krizi, 1990'ların başında İsveç ve Norveç'te etkili olan Batık bankacılık krizi ve 1990'ların ortasında Meksika'da uygulanan bankacılık reformu sırasında yaygın bir biçimde yararlanılmıştır. Son olarak Mart 1998'de Malezya hükümeti de birleşmeleri teşvik edici önlemleri yürürlüğe sokmuştur.

⁷⁹ Ali İhsan Karacan, a.g.e.

3.3.1.4. Satış

Bu yöntemde, sorunlu banka doğrudan hazine mülkiyetine geçebileceği gibi, merkez bankası veya mevduat sigortası fonu tarafından devralındıktan sonra satışı da söz konusu olabilir. Satış sürecinde devralacak kuruma kamu tarafından uygun koşullu kredi desteği sağlanabilir.

3.3.1.5. Tasfiye

Bankanın faaliyetine son verilerek iflasına gidilmesi durumunda, problemli aktifler merkez bankası veya mevduat sigortası fonu tarafından devralınır, yönetilir ve bankanın alacakları nakde çevrilerek borçları ödenir.

Gerçekte bankacılık sistemindeki sorunlara karşı alınması gereken önlemler yapısal ve mikroekonomik özelliktedir. Bununla birlikte, son kredi mercii olarak merkez bankalarının büyük ölçekli finansal destek sağlamak ve bankaların sorunlu aktiflerini yönetmek de dahil müdahaleleri çoğunlukla zorunlu olmaktadır.⁸⁰

Yaşanan bankacılık sistemi örnekleri incelendiğinde, merkez bankasının müdahalesinin sınırlı tutulmasının yeniden yapılandırma sürecine olumlu etkisinin olduğu saptanmıştır. Sorunlu bankalara müdahale ancak sistemin bütünü tehdit altındaysa rasyonel ve meşru görülmektedir. Böyle bir tehlike söz konusu olmadığında sorunlu bankaların zamanında belirlenmesi ve yakın gözetim altına alınması, şayet kendi kendilerine kurtulamıyorlarsa sorunlarını sisteme bulaştırmadan iflaslarına izin verilmesi yönündeki görüş son dönemde genel kabul görmeye başlamıştır. Kamu müdahalesi kaçınılmaz olduğunda da operasyon, mutlaka; kapsamlı ve güvenilir bir yeniden yapılandırma programı çerçevesinde, bütçesel yükleri en düşük seviyede tutmaya özen göstererek, zararların ekonomik birimler arasında dengeli dağılımını sağlayacak bir finansman yöntemiyle, bankacılık sisteminde şeffaflığı sağlayarak sorunların tekrar etmesini önleyici mekanizmaları oluşturarak ve sağlıklı bir makroekonomik yapıya ulaşmayı da hedefleyerek gerçekleştirilmelidir.

⁸⁰ Ali İhsan Karacan, a.g.e



Bankacılık sorunlarının çözümünde bu derece ön plana çıkan yeniden yapılandırma, bankacılık sisteminde güven unsurunu oluşturacak, sistemi güçlü bir mali yapıya ve karlılığa kavuşturacak son derece iyi dizayn edilmiş bir stratejinin benimsenmesiyle mümkündür. Böyle bir strateji, bankacılık sisteminde yer alan bankaların sayısında ve sermaye yapılarında değişikliği ve hem banka sahipleri ve yöneticileri, hem (mevduat sahipleri de dahil) bankalardan alacaklı olanlar ve hem de denetim organları açısından banka operasyonlarını düzenli biçimde izleyebilmeyi mümkün/gerekli/zorunlu kılmak ve sonuçta bankacılık sisteminde istikrarı ve güveni temin edecek bir yönetim anlayışını yerleştirmek temeline dayanmalıdır. En genel anlamda yeniden yapılandırma, tek bir banka için söz konusu edildiğinde, mali bünyeyi güçlendirerek bankanın net değerini ve dolayısıyla yükümlülüklerini yerine getirme gücünü artırmak olarak tanımlanmaktadır. Bankalar mali bünye sorunlarını, sermaye yapılarını güçlendirerek, yükümlülüklerini azaltarak veya aktiflerinin değerini artırarak çözebilirler. Operasyonel yeniden yapılandırma ile de işletme stratejileri yeniden oluşturularak, yönetim, denetim ve kredilendirme süreçlerinin, şubeleşme ve personel politikalarının bu stratejik çerçeveye oturtulmasıyla karlılığın artırılması sağlanır.

Yukarıdaki çerçeveye göre yürütülen yeniden yapılandırma stratejilerinin dört aşamasından söz edilebilir. Bunlar; bankacılık sistemine güvenin yeniden sağlanması, kamu otoritesinin müdahale yöntemini ve zeminini belirleyecek yasal düzenlemelerin yapılması, sorunlu bankaların aktif yönetimini gerçekleştirecek kurumsal yapının oluşturulması ve problemlili aktiflerin kurtarılmasını sağlayacak etkin mekanizmaların işletilmesi olarak sıralanabilir. Yeniden yapılandırma stratejilerinin başarıya ulaşması durumunda hem bankaların ödeme gücü ve karlılık kriterlerine göre performanslarının hem de finansal sistemin aracılık kapasitesinin artması söz konusu olur.

3.3.2. Türk Bankacılık Sisteminde Banka Müdahaleler⁸¹

3.3.2.1. Birinci Tasfiye Dönemi : 1960

Türkiye'deki ilk büyük ve kapsamlı banka operasyonu 4 Ağustos 1958 tarihinde imzalanan stand-by'a bağlı istikrar programı sonrasında 1960 yılında yaşanmıştır.

⁸¹ Ali İhsan Karacan, a.g.e



Bu dönemde Sanayi Bankası, Esnaf Kredi Bankası, Doğubank, Türkiye Birleşik Tasarruf ve Kredi Bankası, Tutum Bankası, Raybank, Türkiye Kredi Bankası tasfiyeye alınmıştır.

1960 yılındaki tasfiyenin nedeni, kamuoyuna, mali bünye" zaafiyeti olarak açıklanmış, halktan toplanan mevduatın şüpheli kredilere yatırılması, toplanan mevduatları banka sahiplerinin kendi işlerinde kullanması, kişisel çıkar sağlamak amacıyla geri gelmeyeceği bilinen krediler açılması gerekçe gösterilmiştir.

3.3.2.2. İkinci Tasfiye Dönemi : 24 Ocak 1980 Kararları

Türkiye'nin en radikal iktisat politika tercihlerinin gündeme getirildiği 24 Ocak 1980 kararları sonrasında da yaşanan tasfiye operasyonu, ikinci tasfiye dönemi olarak yerini almıştır.

24 Ocak 1980 programının getirdiği faiz politikası sonucunda kırka yakın bankerlik kuruluşunun yanı sıra dört de bankanın tasfiyesi gündeme gelmiştir. Bu dönemde yine aynı gerekçelerle, Hisarbank, İstanbul Bankası, Ortadoğu İktisat Bankası ve Türkiye Öğretmenler Bankası operasyonları yaşanmıştır.

3.3.2.3. Üçüncü Tasfiye Dönemi : 1994 Krizi

Türkiye'nin en büyük finansal krizini yaşadığı ve I.M.F. ile bir stand-by imzalanan 1994 krizi döneminde mali bünyeleri zayıflayan Marmarabank, İmpeksbank ve TYT Bank tasfiye edilmiştir. Aynı sürecin devamı olarak Türk Ticaret Bankası'na da devlet tarafından el konulmuştur. Devlet, kapatılan ilk üç bankadaki mevduatın önce sigorta kapsamındaki bölümünü öderken, daha sonra çıkarılan yasayla bu bankalarda kalan mevduatın büyük bir bölümü de yine sahiplerine devlet tarafından ödenmiştir. 1994 stand-by programı döneminde tasfiye edilen banka sayısının bu kadar ile sınırlı kalmasında tasarruf mevduatına getirilen sınırsız güvence etkili olmuştur.

1994 yılına yaşanan ekonomik krizin ardından bankacılık sektörünü etkileyen önemli yasal düzenlemelere gidilmiştir.



TL mevduat aleyhine olan zorunlu karşılık uygulaması 1994'te yapılan düzenlemeler ile dengelenmeye çalışılmış, mevduat dışındaki kaynakların önemli bir kısmına disponibilitate yükümlülüğü getirilmiş, repo işlemlerine yasal çerçeve kazandırılmış, Mart 1995'de bankaların açık pozisyonlarını sermaye tabanlarının %50'si ile sınırlandırma esasları sağlanmıştır. Bu düzenlemeler ile gerek tasarruf sahiplerinin gerekse mali kurumların portföy tercihlerinde dövizden TL'ye yönlendirilmiştir.

Son yıllarda ise bankacılık sektörünün Avrupa Birliği normlarına yakınlaştırılmasına yönelik yasal düzenlemelere ağırlık verilmiştir.

3.3.2.4. Dördüncü Tasfiye Dönemi : 1999-2000

Türkiye ekonomisinin Cumhuriyet tarihinin dördüncü toplu bankacılık tasfiye operasyonu ile I.M.F. ile imzalanan stand-by anlaşmalarıyla gündeme gelen istikrar programlarının uygulanması dönemine rastlamaktadır.

1960 yılında yapılan ilk tasfiye operasyonu ile son tasfiye operasyonlarının nedenleri hemen hemen aynıdır. Bu temel sebep "Banka sahiplerinin toplanan mevduatı kendi işlerinde kullanmaları ve mali bünye zaafiyeti." şeklinde özetlenebilir. Türkiye, I.M.F.'e üye olduğu 1946'dan bugüne kadar onaltı adet stand-by anlaşması imzalamıştır. Ancak bunların içerisindeki dördü temel iktisat politikalarında radikal değişiklikler getiren programlarıyla birlikte hatırlanmaktadır.

Bu dört politikanın birincisini 4 Ağustos 1958'de imzalanan stand-by, ikincisini 24 Ocak 1980 kararları, üçüncüsünü, 5 Nisan 1994 kararları, dördüncüsünü 2000 yılında uygulanmaya başlanan program oluşturmaktadır.

1998 yılı ortalarında imzalanan yakın izleme anlaşmasıyla hazırlıklarına başlanan ve 9 Aralık 1999'da I.M.F.'e verilen niyet mektubuyla uygulanmasına geçilen 2000 stand-by programı ile bir yıllık uygulama süreci dolmadan onüç özel bankaya mali bünye zaafiyeti nedeniyle el konulmuştur.

Aşağıda 22 Aralık 1999 tarihinde beş Bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devri ile başlayan ancak daha sonra sayıları onüçe yükselen ve ekonomik sistem ile reel sektör üzerinde ağır bir yük oluşturduğuna inanılan sorunlu bankalara yapılan müdahaleyi gerektiren şartlar ile ilgili açıklamalarda bulunulmuştur.

3.4. MALİ BÜNYESİ BOZULAN BANKALARA YAPILAN MÜDAHALELER İLE YURTDIŞI UYGULAMALARI : AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Mali bünyesi bozulan bankalara yapılan müdahaleler ile yurtdışı uygulamalarına aşağıda yer verilmiştir.⁸²

3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri Banka Denetim Sistemi

Banka denetiminde, temelde 1978 yılında uygulanmaya başlayan ve kısaca CAMEL olarak adlandırılan dereceleme yöntemi kullanılmakta olup bu yöntemde bankaların mali yapılarına göre bir sınıflandırma söz konusu olmaktadır. Yöntem, yapılan denetlemeler sonucuna göre bankacılık sistemi açısından önem arz eden 5 unsurun değerlendirilmesinden oluşmaktadır. Bunlar;

- Aktif Kalitesi (Asset Quality)
- Sermaye Yeterliliği (Capital Adequacy)
- Aktif Kalitesi (Asset Quality)
- Yönetimin Başarısı (Management and Administrative Ability)
- Karlılık (Earnings Level and Quality)
- Likidite (Liquidity Level)

olarak sıralanabilir.

⁸² Selim Güray Çelik , “Mali Bünyesi Problemlı Bankalara Yönelık Düzenlemelerin Etkinliğı”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Ağustos, Eylül 1998 adlı çalışmadan derlenmiştir

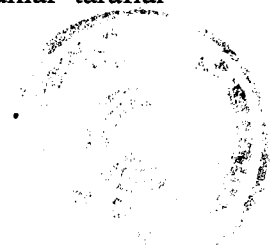
Denetimlerde bankalar yukarıdaki 5 unsur üzerinden derecelendirmeye tabi tutulmaktadır. Her unsur için de 1'den 5'e kadar bir dereceleme yapılmaktadır. Söz konusu derecelemede en yüksek oran 1, en düşük oran ise 5 kabul edilmektedir. 1'den 5'e doğru gidildikçe değerlendirilen unsurun gücü zayıflamakta, 3. dereceden itibaren banka mali bünyesinin zayıflamaya başladığı kabul edilmektedir. Yapılan bu dereceleme işlemi sonucunda ortalaması 3 olarak tespit edilen bir bankadaki zaafiyetin genel olarak yukarıda sıralanan 5 unsur arasında ortaya çıkan bir uyumsuzluktan veya ekonomik konjonktürdeki sıkıntılardan kaynaklanabileceği kabul edilmektedir. Mali bünyenin ciddi boyutlarda zayıflaması ise derecelemede ortalamanın 4 veya 5 olarak tesbiti durumunda gündeme gelmektedir. Rasyosu 4 olarak tesbit edilen bankadaki mali bünye zayıflığı esas itibariyle donuklaşmış ve tahsilinde şüphe görülen krediler nedeniyle aktifin devir hızının düşmesinden veya diğer unsurlarla bileşimindeki uyumsuzluktan kaynaklandığı kabul edilmektedir. Yapılan derecelendirmede, ortalamanın 5 olarak tespit edilmesi halinde ise, banka mali yapısının kısa zaman içerisinde taahhütlerini süresinde karşılayamayacak ölçüde zayıfladığı ve acil önlemler alınması gerektiği şeklinde değerlendirilmektedir. Bu durumda bankanın varlığını devam ettirebilmesi ve mudilerin korunabilmesi için diğer bankalarla birleştirilmesi gibi daha sert ve acil tedbirler gündeme getirilmektedir. Bu tedbirlere rağmen bankanın mali bünyesinin iyileştirilmesine imkan bulunmaması, oluşan zarar nedeniyle sermaye ve mevduatın erimesinin devam ettiği durumlarda iflastan önce bankanın darboğazdan çıkartılabilmesi için alınması gereken tedbirlerle birlikte muhtemel bir iflas bilançosu çıkartılmaktadır.

3.4.1.1. Genel Olarak Problemlı Bankalara Yönelık Tedbirler

Banka uygulamalarının önemine göre alınacak tedbir ve uygulanacak müeyyideler de değişmektedir. Örneğin ciddi problemleri olmayan, kanun ve diğer mevzuata aykırı fiillerde bulunmayan bankalarda kurum ile banka arasında mevcut problemin çözümü için isteğe bağılı anlaşmalar yapılabilecektir. Bu anlaşmalar, banka yöneticilerinin problemin çözümü konusunda yazılı veya sözlü verdikleri taahhütleri içermektedir.⁸³

Problemleri daha ciddi olan ve aynı zamanda kanuna karşı ihlalleri görülen bankalar hakkında ise kurum, resmi ve yasal zorlamaya gidebilecektir. Bunlar taraflar

⁸³ Selim Güray Çelik , a.g.e.



arasında gerçekleştirilecek anlaşmalar, vazgeçme ve durdurma düzenlemeleri, bankanın faaliyetinin geçici olarak durdurulması, yasaklama ve sistemden ihraca yönelik işlemlerdir.

Vazgeçme ve durdurma düzenlemeleri, kredi kurumunun emniyet ilkelerini gözetmeyen işlemlerinin söz konusu olması veya kanun, düzenleme veya yazılı anlaşmaları ihlal etmiş veya etmek üzere olması durumlarında hazırlanırlar. Söz konusu düzenlemeler, kredi kurumunun yukarıda sayılan ihlallerini durdurmaya yönelik olup bankadan mevcut şartların düzeltilmesi amacıyla yapılması istenen bazı işlemleri de (Örneğin haksız kazançların geri ödenmesi, kurumun gelişiminin sınırlandırılması, kurumun problemleri ile ilgili kredi veya varlıkların elden çıkarılması, yapılmış anlaşma veya kontratların feshi, kalifiye yönetim veya personelin istihdamı ile uygun görülen diğer tedbirlerin alınması) kapsayabilmektedir.

Yaptırımlar, tasarruf sigortasının sonuçlandırılması ve bankaya kayyum atanmasıdır. Bu yaptırımlar, mali bünyenin ciddi problemler içinde bulunması durumu ile banka hakkında öngörülmüş idari yaptırımların sona ermesinden sonra uygulanırlar. Sigortanın sonuçlandırılmasından sonra, sigortalı mevduat (sonraki çekilişler düşülerek) 2 yıldan fazla olmamak üzere en az 6 ay sigortaya tabi olmaya devam eder.

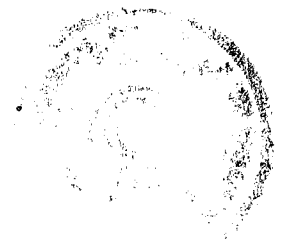
3.4.1.2. FDIC'nin Problemlili Bankalara Müdahale Yöntemleri

FDIC tarafından sigortalanmış bir banka, taahhütlerini karşılayamaz duruma düştüğünde, FDIC denetime yetkili diğer kurumlar ve federal kuruluşlar veya eyaletlerin ilgili kuruluşları ile işbirliğine giderek bankaya iki türlü müdahale edebilmektedir.

3.4.1.3. Modified Payoff (Sigortalanmış Mevduatları Ödeyerek Tasfiye) Yöntemi

Bu yöntem daha çok küçük ve/veya mevcut ve alacaklarının büyük bölümü zarara dönüşmüş bankalar için uygulanmaktadır.⁸⁴

⁸⁴ Selim Güray Çelik , a.g.e.



Bu müdahale yönteminde FDIC, bankayı tamamen tasfiyeye sokarak sigortalamış olduğu tüm mevduatları ödemektedir. Mevduatların sigortaya tabi mevduat tutarını aşan kısımları ile bankadan diğer alacaklılar sigorta kapsamı dışındadır. Söz konusu alacaklılar, banka tasfiyesinden sonra artan meblağ olursa paralarını alma imkanına kavuşabilmektedirler. Tasfiye başlangıç aşamasında ise sigorta kapsamı dışındaki alacaklılara, hak sahipliğini göstermesi açısından alacaklılık sertifikaları dağıtılmaktadır.

3.4.1.4. Purchase and Assumption (Satın Alma veya Üstlenme) Yöntemi

FDIC'nin büyük ölçüde tercih ettiği bu yöntemde, zor durumdaki bankanın mevcut ve alacakları ile diğer bir bankaya devri gerçekleşmektedir.

Bu yöntemin uygulanabilmesi için bankayı devralacak bir başka banka bulunmasının yanısıra, FDIC açısından tamamen tasfiyeye gidilmesi halinde ortaya çıkacak ödeme miktarı, artı zaman ve mesai kayıplarının altında bir maliyete sahip olması ana ilkedir. Bu nedenle söz konusu yöntem, daha çok mevcutlarının büyük bir bölümünü henüz kaybetmemiş ancak ödemeleri ile ilgili olarak problemler yaşayan bankalara uygulanmaktadır.

Bu yöntem uygulandığında devredilecek olan bankanın devir tarihindeki değeri belirlenerek defter değerinden düşülmekte ve aradaki fark saptanarak FDIC tarafından devralan bankaya ödenmektedir. Diğer taraftan FDIC devralan bankaya kredi açma ve benzeri yöntemlerle de ayrıca destek sağlamaktadır.

Bu yöntemin yukarıdaki yöntemden en önemli farkı, burada sadece sigortaya tabi mevduat değil, tüm mevduat sahipleri ve diğer alacaklıların limit olmaksızın haklarının korunmasının söz konusu olmasıdır. Devralan kredi kurumu, sigortalı veya sigortasız mevduatın tümünü devralabileceği gibi, belli bir orandaki kısmını da devralabilecektir. Dolayısıyla satın alma veya üstlenme operasyonları (Purchase and Assumption), önceden mevcut müşteri ilişkilerinin devamını sağladığı ve tüm tasarruf sahiplerini koruduğu için, FDIC tarafından iflas eden bankalar için en çok uygulanan yöntemdir.⁸⁵

⁸⁵ Selim Güray Çelik , a.g.e.

3.4.1.5. Bridge Bank (Köprü Banka) Yöntemi

Bunlardan başka FDIC, Comptroller of the Currency önderliğinde kurulacak Köprü Bankalar (Bridge Bank) yoluyla da bazı reorganizasyon işlemlerine gidebilmektedir. “Köprü banka”nın temel amacı, iflas etmiş veya etmek üzere olan bankaların başarılı bir şekilde satın alınmasını sağlamak veya birleşmesini düzenlemek amacıyla FDIC'ye zaman vermesidir. Böylelikle söz konusu operasyonun maliyetinin, bankanın tasfiye maliyetinden ve ayrıca tasarruf sahiplerinin çıkarları açısından daha az maliyetli olacağı düşünülür. Köprü banka, FDIC'nin atadığı yönetim kurulu tarafından yönetilir. Bu yönetim, banka yönetiminden, varlıkları ve mevduatları devralır. Köprü bankalar, FDIC'nin ek süre vermemesi halinde 2 yıl içinde işlevlerini tamamlamalıdır.⁸⁶

Diğer taraftan Avrupa Birliği'nde mali bünyesi problemli kredi kurumlarına ve bu arada bankalara yönelik reorganizasyon önlemleri ise genel olarak;

- Soruşturma
- Özel denetçi atanması
- Faaliyetlerin kısmen veya tamamen askıya alınması
- Geçici yönetici atanması
- Yöneticilere talimat verilmesi
- Ödeme yapma, mal üzerinde tasarruf hakkının kısıtlanması veya yasaklanması
- Zorunlu sermaye artırımı
- Reklam yasağı

gibi konuları kapsamaktadır

⁸⁶ Selim Güray Çelik , a.g.e.

3.5. TÜRKİYE'DE BANKACILIK SİSTEMİNDEKİ ZAAFIYETLER, YAPISAL SORUNLAR VE SİSTEME MÜDAHALEDE BULUNULMASINI GEREKTİREN ŞARTLAR

Türk Bankacılık Sistemi bünyesinde, 1980'lerde oluşturulan, altyapısı ve gerekli tamamlayıcı kurumsal düzenlemeleri gerçekleştirilemediği için aksak kalan liberalleştirme politikalarından beri, zaman zaman artan, zaman zaman azalan ama süreklilik arzeden sorunlar taşımaktadır. 1982'de, 1989'da, 1994'te ve 1999 ile 200, 2001 yıllarında sektörde sarsıntılara yol açan bu sorunları doğuran faktörleri birkaç ana başlık altında incelemek mümkündür.⁸⁷

3.5.1. Makroekonomik Sorunlar

- Ekonominin temel fiyat mekanizmalarının (enflasyon, faiz ve kur) iyi yönetilememesi ve aşırı dalgalanma göstermesi,
- Kamu maliyesinde disiplinsizlik, gelir-harcama dengesinin ciddi biçimde bozulması, kamu finansman açığının milli gelire oranının sürekli artması,
- Yurt içi tasarrufların yetersizliği ve finansal piyasaların sığılığı,
- Reel sektörde düşük verimlilik ve dış kaynağa aşırı bağımlılık

gibi sebeplere dayalı olarak ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda sayılan sorunların sonucu olarak, bankacılık, istihdam yatırımcı reel sektör yatırımları için finansal aracılık yapmaktan çıkıp, kamu finansmanı üzerinde odaklanmıştır. Hazinesinin, finans sektörünün oluşturabildiği fonların neredeyse tamamını çok yüksek reel faizle talep etmesi karşısında, özel sektör için finansman sorununu çözmenin en uygun yolu banka sahibi olmak haline gelmiştir. Bir başka deyişle, kamu kesiminin mali dengesizliği ve finansal piyasaların sığılığı birlikte yerli paranın fiyatının/maliyetinin aşırı bir şekilde yükselmesine yol açmış, özkaynak yetersizliği

⁸⁷ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e

nedeniyle dış finansmana bağımlı olan ama verimliliği ve uluslararası rekabet gücü düşük reel sektör bu finansman maliyetine katlanamayacağı için bankacılıkta holdingleşme ve grup şirketlerini grup bankasından finanse etme uygulaması yaygınlık kazanmıştır. Üstelik faiz-kur makasının sürekli birinci değişken lehine açılması, bankaları açık pozisyon taşımaya teşvik etmiştir. Böylece, ağır faiz, kur, vade ve kredi riskleri altında ezilen bankacılık sektöründe bu gelişmelerin sonucu olarak finansal risklerin kontrolü ve yönetimi mümkün olmaktan çıkmıştır.

3.5.2. Denetim ve Gözetimden Kaynaklanan Sorunlar

- Denetim ve gözetim organlarının, yasalardan kaynaklanan yetkilerini ve yaptırım güçlerini zamanında ve etkin bir biçimde uygulayamaması,
- Bankacılık sektöründe şeffaflığı, ödeme gücünün korunmasını ve etkin finansal aracılık işlevi görülmesini sağlayıcı uluslararası normlara tam olarak uygun olmaması, yetersiz kalması.

3.5.3. Sektörde Kamu Kesiminin Büyük Ağırlığa Sahip Olması

Bankacılık sorunları yaşayan birçok ülkede, kamu bankalarının, temelde grup şirketlerini rasyonel olmayan şekilde finanse eden özel bankalardan farklı davranmamakta oldukları, zaman zaman kamu kesimi açıklarının finansmanında oynadıkları rolle, merkez bankalarının izlemeye çalıştıkları para politikasına by-pass yapar nitelikte hareket ettikleri gözlenmektedir. Bu durum belli ölçüde Türkiye için de geçerli olmuştur. Bankacılık sektörünün noksan rekabet piyasası özelliği taşıması dünya genelinde normal kabul edilen ve hatta sistemin doğası gereği olarak görülen bir özellik olsa da kamu bankalarının ağırlığının belli bir oranın üzerinde olması, diğer özel sermayeli bankaların davranışlarını serbest piyasa doğrultusundan saptırabilecek ve mikroekonomik açıdan hem miktar hem de fiyat dengesizliğine yol açabilecek bir sorun kaynağı olabilecektir.⁸⁸

⁸⁸ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e

3.5.4. Holdingleşme ve Yoğunlaşma

Sektörde holdingleşme eğilimi ile birleşmesi ise bankacılık sektörünü sistemik risklere açık ve daha duyarlı hale getirir. Dünya genelinde hem gelişmiş ülkelerde hem de yükselen piyasalarda başgösteren büyük bankacılık kriterlerinin hemen hepsinde bankaların finansal kesim dışında faaliyet gösteren grup şirketleriyle ve iştirakleriyle doğrudan veya dolaylı kredi ilişkilerine aşırı derecede girmiş oldukları gözlenmektedir.

3.5.5. Kurum ve Ürün Bazında Çeşitlilik ve Uzmanlaşmanın Olmaması

Öte yandan, %70 oranında ticari bankacılığa dayanan finans sektöründe kurum ve ürün bazında çeşitlilik olmaması ve sermaye piyasalarının da zaten büyük ölçüde kamu kesimi menkul kıymetlerinden oluşan finansal sistem içinde kayda değer bir ağırlık taşımaması bankacılık sektöründe birkaç bankada birden sorun yaşanması durumunda, tıpkı 1994 yılında olduğu gibi çok kısa zamanda bütün finansal piyasaları ve reel ekonomiyi sarsan ciddi buhranlara düşülmesi tehlikesini doğurmaktadır.⁸⁹

3.5.6. Sermaye Piyasasının Yetersiz Olması Sebebiyle Bütün Yükün Para Piyasasında Kalması

Temelde makroekonomik koşullarla doğrudan ilişkili olan bankacılık sektörünün piyasa yapısından kaynaklanan sorunlar, yönetsel sorunlarla birleştiğinde karşılıklı etkisiyle daha da şiddetlenmektedir. Genel olarak, bankacılık sektöründe etik standartların ve sosyal sorumluluk normlarının yetersizliği olarak özetlenebilecek yönetsel sorunlar, Türkiye'nin uzun süredir içiçe olduğu ama son dönemlerde yoğunluğunun arttığı gözlenen siyasi ve iktisadi sosyolojisinin bir yansıması olarak algılanmaktadır. Ancak mesleki, toplumsal, hukuki ve etik boyutlarda koordinasyon içinde alınacak önlemlerle çözülebilecek bu sorunlar varoldukça yürürlüğe konulacak yeniden yapılandırma programlarının etkinliği ve sonuca ulaşabilirliği tartışma konusu olarak kalmaya devam edecektir.

⁸⁹ Deniz Balak, Dilek Seymen, a.g.e

3.6. DEĞİŞİK ÜLKELERDEKİ VE TÜRKİYE'DEKİ BANKACILIK MÜDAHALELERİNİN EKONOMİK SONUÇLARI

3.6.1. Değişik Ülkelerdeki Bankacılık Müdahalelerinin Ekonomik Sonuçları

Sorunlu bankalara yapılan her müdahalenin ekonomik maliyeti vardır. Müdahale geciktikçe doğrudan (müdahale sonrası) ve dolaylı (müdahale öncesi) maliyet artmaktadır. Türkiye'de son operasyon gecikmiş bir müdahaledir. Maliyetin hangi ekonomik birimler üzerine ve hangi ölçüde yansıtılacağı özel bir öneme sahiptir.⁹⁰

Örneğin İspanya'da 1980'li yıllarda bankacılık sistemindeki sorunlar nedeniyle Mevduat Garanti Fonu kurulmuştur. Fon özerk kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bir kanuna göre faaliyet gösterecek şekilde düzenlenmiştir. Fon sadece mevduat sigortasını düzenlemek yetkisi ile sınırlı kalmamış, bunun yanısıra problemli banka aktiflerini defter değerinden satın alma ve karşılığında tahvil verme, ayrıca devir alınan bankaya mevduat yapma yetkisi ile donatılmıştır. Fon tarafından mali yapısı mevcut sermayedarın katkısı ile düzeltilemeyecek kadar bozulmuş olan bankanın devir alınmasında akordiyon prensibi uygulanmaktadır. Bu prensibe göre fon mevcut sermayedarın ödenmiş sermayesini zarara mahsup etmekte, daha sonra ise mahsup edilen sermaye kadar bankaya yeni sermaye enjekte edilmektedir. Ayrıca devir alınan bankada hızlı mevduat çekilişi olmuş ise, bankanın likiditesini güçlendirmek amacıyla Fon tarafından mevduat ilave edilmektedir.

Yukarıda belirtilen önlemlerin yanısıra devir alınan bankanın üst yönetimi Fon tarafından atanan yeni yönetim ile değiştirilmektedir. Yeni yönetim bankanın operasyonel etkinliğini ve satılabilirliğini artıracak önlemler almaktadır. Bu önlemlerin yanısıra, Fon bankanın problemli aktiflerini defter değerinden satın alarak karşılığında bankaya tahvil vermekte, dolayısıyla bankanın aktif yapısı ile ilgili problem Fon'a aktarılacak banka satılabilir hale getirilmektedir. Bu aşamadan sonra ise satış şartları belirlenerek banka satışa çıkarılmaktadır. Sonuçta kötü banka ile iyi banka birbirinden ayrılmakta, iyi banka satışa çıkarılmaktadır.

⁹⁰ "Yeni Binyıla Girerken Türkiye'de Finans Sektörünün Taşları Oynadı", Active Bankacılık ve Finans Dergisi Araştırma Grubu, Aralık 1999- Ocak 2000 adlı çalışmadan faydalanılmıştır.

Banka'nın problemli kredilerini devir alan Fon ise bünyesinde bulunan ve bu tür kredilerin çözümünde uzmanlaşmış varlık yönetim bölümü tarafından problemli alacakların tasfiyesi çalışmaları yapılmaktadır.

İspanya'da Mevduat Sigorta Fonu etkin bir şekilde çalışarak, 1980 -1983 yılları arasında, ortalama bir yıldan az sürede devir aldığı 16 bankanın satışını gerçekleştirmiştir.

3.6.2. Türkiye'deki Bankacılık Müdahalelerinin Ekonomik Sonuçları

Türkiye'de uygulanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) düzenlemesi ise İspanya örneğine benzemekle beraber, önemli eksiklikleri de bulunmaktadır. Bugüne kadar Türkiye'de uygulanan sistemde TMSF tarafından devir alınan bankalarda akordiyon prensibi uygulanmakta, üst yönetim değiştirilmekte, ancak problemli aktifler banka bünyesinde bırakılmaktadır. Bunun sonucunda banka TMSF bünyesinde kaldığı süre içerisinde zarar etmeye devam etmekte, ayrıca normal bankacılık faaliyetini sürdürememektedir. Ancak 4491 sayılı yasa ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yapılan değişiklik ile TMSF'nin çalışması İspanya örneğine yaklaştırılmış, banka rehabilitasyon sisteminin işleyişi daha etkin hale getirme imkanı doğmuştur.⁹¹

Ödemeler sistemindeki ve ekonomide rolü ve mevduat sahiplerinin eksik enformasyon sahibi olması dolayısıyla korunma amacı, bankaların devlet tarafından sıkı bir şekilde düzenleme ve denetime tabi olmasına gerekçe oluşturmaktadır. Bankaların iflas tehlikesi ile karşı karşıya olmaları durumunda, bu kurumların yukarıda belirtilen önemi dolayısıyla devlet tarafından iflasına izin verilmemektedir.

Bu noktada iflasına izin verilmeyen, mali açıdan kötü durumdaki bankalarda oluşan zararın, ekonomide hangi kesimlerce karşılanacağı önem kazanmaktadır. Bu kaybın, gönüllü olarak hiç bir kesim tarafından karşılanmak istenilmemesi olaya ekonomik olduğu kadar siyasi bir boyut da kazandırmaktadır.

⁹¹ Active Dergisi Bankacılık Araştırma Grubu, a.g.e.



Problemli bankaların mevcut pay sahiplerinin üstlenecekleri zarar bu kişilerin bankaya koydukları sermaye ile sınırlı kalmaktadır. İstisnai de olsa bazı ülke örneklerinde banka zararının bir kısmı mudiler tarafından üstlenilmektedir. Örneğin Tayland'da iflas eden bankaların mudilerine mevduatları faizsiz olarak 10 yıllık dönemi aşan bir ödeme planına bağlanarak ödenmiştir. Malezya'da mevduat sahiplerinin alacaklarının bir kısmı mali kurumun hisse senedi şeklinde ödenmiştir. Problemli bankaların zararları uygulamada genellikle bütçeden finanse edilmekte, dolayısıyla bütçeye ilave yük oluşturmakta ve maliyet vergi mükellefleri tarafından üstlenilmektedir. Ayrıca bütçe disiplini sağlayamamış ekonomilerde bütçeden karşılanan banka zararları bütçe açığını büyütmekte, ekonomik istikrarı tehdit etmektedir. Banka zararlarının merkez bankası tarafından karşılanması ise ekonomide para arzını artırarak enflasyonist etkilere sahip olabilmektedir. Örneğin 1980'li yıllarda Arjantin ve Yugoslavya'da problemli bankaların zararlarının merkez bankası kaynaklarından karşılanması bu ülkelerde yaşanan hiperenflasyonun en önemli nedenlerinden birisi olarak gösterilmektedir. Bu sebeple bütçe açığı ve reel faiz oranı yüksek olan ekonomilerde banka zararlarının bütçeden karşılanması, ekonomik istikrarın bozulması istenmiyorsa, mümkün görülmemektedir.⁹²

Türk Ekonomisinde mevcut bütçe açığı ve açıklanan para programı ile stand by anlaşması gözönünde bulundurulduğunda devir alınan banka zararlarının bütçe kaynaklarına başvurmadan karşılanması zorunluluğunu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada sorunun bütçe kaynaklarına başvurmadan çözümü, ancak problemli aktifleri Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde kurulacak şirkete devir ederek ve bu amaç için verilen Dünya Bankası kaynağının yeterli olmayacağından bu şirketin uluslararası finans piyasalarından tahvil ihracı suretiyle borçlanması suretiyle mümkün görülmektedir. Bu şekilde problem uzun vadeye yayılmış olacak ve bu süreçte problemli kredilerde de tahsilat yapılabileceğinden bütçe kaynaklarının kullanılması en aza indirilmiş olacaktır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na ilave kaynak yaratmak amacıyla 4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 15'inci maddesinin 5/a fıkrasına belirtilen, bankaların ileride doğacak prim yükümlülüklerine mahsuben bir önceki yıl ödedikleri sigorta primi kadar avans imkanı da yararlanılabilir.

⁹² Active Dergisi Bankacılık Araştırma Grubu, a.g.e.



Bugüne kadarki uygulamada, yapısı ve işleyişi ile TMSF sorunlu bankaları rehabilite edemediğinden, operasyonun mali yükü kamuya kalmaktadır. Bu operasyonun bir parçası olarak görülen Bankalar Kanunu değişikliği ile bu sorunların çözülebilmesi mümkün olabilecektir. Zira yukarıda da değinildiği üzere 4491 Sayılı Kanun’la değişik 4389 Sayılı Bankalar Kanunu’nun 14. Maddesi, TMSF bünyesinde, devralınan bankaların problemli aktiflerini satın alarak bankanın kısa bir sürede satışını mümkün kılacak diğer taraftan kamuya yüklenen maliyetin azaltılmasını sağlayacak düzenlemeler içermektedir. Yine, TMSF’na yürüteceği operasyonlar için özel teknik ve danışmanlık desteği sağlama olanağının getirilmesi de önemli bir kazanımdır. Yeniden yapılandırma uygulamalarında başarısız veya düşük başarılı olan ülkelerin tamamında merkez bankasının veya mevduat sigorta fonunun doğrudan finansör olduğu gözlenirken başarılı olan ülkelerde ise sorunlu bankaların batık kredilerini devralan kamu tüzel kişiliğini haiz veya bir banka statüsünde aktif yönetim şirketlerinin tercih edildiği göze çarpmaktadır.

Tablo : 3 - 1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Bankacılık Krizleri ve Sonuçları

ADI	Devletleştirme	Birleştirme	İflas	Satış	Tedrici Tasfiye	TMSF
Anadolu Bankası	X					
Bağbank		X				
Bankekspres(1994)			X			
Bankekspres(1998)					X	
Denizcilik Bankası		X				
Dışbank				X		
Egebank(1994)				X		
Egebank(1999)						X
Emniyet Sandığı		X				
Esbank						X
Eurocredit Bank				X		
Hisarbank		X				
İmpeksBank			X			
İnterbank						X
İstanbul Bankası		X				
İşçi Kredi Bankası			X			
Marmarabank			X			
Odibank		X				
Sümerbank						X

Töbank	X					
Türkbank						X
TYT Bank			X			
Yaşarbank						X
Yurtbank						X

Kaynak: Ali İhsan Karacan. Bankacılık ve Kriz. Tütünbank, 1996.s.260'daki tablonun güncelleştirilmiş hali

3.7. BANKA KRİZLERİNİN ÖNLENEBİLMESİ İÇİN ETKİN BİR KURUM : BANKA DÜZENLEME VE KREDİ KURUMLARI, YAPILARI, BANKA DENETİMİNİN DEĞİŞİK ÜLKELERDEKİ UYGULAMALARI

3.7.1. Avrupa Birliği'nde Düzenleme Kurumlarının Kurumsal Yapısı

Avrupa Birliği genelinde düzenleme ve denetleme kurumları, kurumsal yapıları itibariyle farklılık göstermektedir. Bu durum da, merkez bankalarının gerek kredi kurumlarının faaliyetleri gerek diğer finans kurumlarının ve finans piyasalarının (özellikle menkul kıymet ve sigortacılık) denetimi ve düzenlenmesi alanındaki işleviyle yakından ilişkilidir. Üye Devletlerin yasal düzenlemeleri incelendiğinde, bu alandaki faaliyetlerin düzenlenmesi yetkisinin özel uzman kuruluşlara veya mali kuruluşlara bırakıldığı görülmektedir.⁹³

Çok sayıda ülkede, uzun zamandan bu yana "kurumsal yapı" konusu siyaset ve kamu tartışmalarının gündemine oturmuştur. Bu çerçevede, düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin işlevselliğinin sağlanmasında, içerisinde bulundukları kurumsal yapının ne kadar önem taşıdığı konusu ciddi bir tartışma yaratmaktadır.

İngiltere Hükümeti, Mayıs 1997'de İşçi Partisi'nin yönetime gelmesi ile mali düzenleme alanındaki kurumsal yapıyı baştan sona değiştirmiş, denetim ve düzenleme yetkisini özel uzman kuruluşlardan alarak, tek bir kuruluşa vermiştir., Avustralya'da da benzer bir girişim başlatılmıştır. Ancak yetkinin tek bir düzenleme kurumuna verilmesi modeli yerine, "twin peaks" adı verilen ikili bir model benimsenmiştir. Bu modele göre, iki

⁹³ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

farklı kuruluş oluşturularak, bu kuruluşlardan biri mali kurumların ihtiyati düzenleme ve denetimden, diğeri ise tüketicilerin korunmasından sorumlu tutulmuştur.

Konuya ilişkin tartışmalar ülkelerin kendilerine özgü kurumsal yapısına ve diğer etkenlere bağlı olarak farklılık gösterse de, aslında mali kurumların denetim ve düzenlenmesi alanındaki bu tartışmaların ortak paydaları da bulunmaktadır.

3.7.1.1. Mali Düzenleme Faaliyetlerin Kurumsal Yapısına İlişkin Temel Unsurlar

Mali düzenleme faaliyetlerinin kurumsal yapısına ilişkin temel unsurlar şu şekilde sıralanabilir :

Düzenleme kurumlarının sayısının belirlenmesi ve bu doğrultuda özellikle, çok sayıda uzman kuruluşun mu; yoksa bütün yetkileri bünyesinde toplayan tek bir kuruluşun mu olması gerektiği saptanmalıdır.

Tek bir düzenleyici kurumun değil de, birden fazla düzenleyici kurumun olduğu çoklu bir modelin benimsenmesi durumunda, düzenlemenin işlevsel ve kurumsal boyutlarının söz konusu bu farklı kuruluşlar arasında nasıl paylaşılacağı konusu açıklığa kavuşturulmalıdır.

Çoklu modelin benimsenmesi durumunda bu farklı kurumlar arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı ve ayrıca etkin bir koordinasyon, işbirliği ve bilgi paylaşımı için hangi mekanizmaların oluşturulacağı da belirlenmelidir.⁹⁴

Mevcut kurumsal yapının düzenlemeden doğan maliyetlere ek bir maliyet getirip getirmediği incelenmelidir.

Düzenleme faaliyetlerinin rekabet açısından da sonuçlar doğurduğu dikkate alındığında, düzenleme sürecinde rekabetten sorumlu makamların işlevinin ne olacağı konusu irdelenmelidir.

⁹⁴ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

Düzenlemenin uluslararası boyutlara da sahip olması çerçevesinde, ulusal düzenleyici kurumlar arasındaki uluslararası koordinasyonun ve işbirliğinin geliştirilmesini sağlamak ve kolaylaştırmak için gereken tedbirler alınmalıdır.

3.7.1.2. Avrupa Birliği'nde Mali Kurumların Denetim ve Düzenlenmesi Alanındaki Sorunlar

Çok sayıda ülkede, düzenleme kurumlarının yapısı şu an o ülkelerde mevcut olan mali sistemin yapısından farklılık gösteren bir model esas alınarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla, mali sistemlerde yapılan birtakım yenilikler ve değişiklikler, sistemin temel kurumsal yapısından ayrılmasına yol açmaktadır. Böylelikle, gündeme gelen bir tartışma konusu, kurumsal yapının, mali sistemin geçirdiği evrimleri yakından takip edip etmemesi gerektiğine ilişkindir.⁹⁵

Mali ortaklıkların ortaya çıkışı, düzenleme ve denetleme alanında birtakım sorunlar doğurmuş, düzenleme kurumları arasındaki geleneksel sınırlara meydan okumuştur. Bunun yanı sıra, bu ortaklıkların doğuşu düzenleme faaliyetlerinin basit ve kolay anlaşılır çehresini değiştirerek, daha karışık bir biçim almasına neden olmuştur.

Ülkelerde, mali kurumların düzenlenmesine ilişkin faaliyetlerin amacı daha geniş kapsamlı ve karışık bir hal almış ve sistemde çok sayıda kuruluşun mevcut olmasının karışıklığa ya da belirsizliğe yol açıp açmadığı veya düzenlemeden doğan maliyetleri artırıp artırmadığı sorularını gündeme getirmiştir.

Mali alandaki yenilikler ve yeni mali piyasaların doğuşu, işletmelerin ve genel olarak mali sistemin risk unsurlarını daha karmaşık hale getirmiştir. Özellikle, denetim ve düzenleme faaliyetlerinin boyutu genişlemiş, bankalar, merkez bankasınca yapılan denetimin tek konusu olmaktan çıkmıştır.

⁹⁵ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

Finans işlemlerinin uluslararası alana taşınması, düzenleme faaliyetlerinin de uluslararası boyut kazanmasına neden olmuş ve gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde düzenlemeden sorumlu kuruluşların kurumsal yapısında değişiklikler meydana getirmiştir.

3.7.2. Kredi Kurumlarının Denetimi

Tablo : 4 – Kredi Kurumlarının Düzenleme ve Denetimiyle Sorumlu Organların Dağılımı

	Merkez Bankası	Merkez Bankası dışında	Toplam
Sadece kredi kurumları	63	7	70
Kredi kurumları ve menkul kıymet faaliyetleri	7	6	13
Kredi kurumları ve sigortacılık faaliyetleri	16	13	29
Kredi kurumları, Menkul kıymet & Sigortacılık faaliyetleri	3	8	11
TOPLAM	89	34	123

Kaynak : <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> İnternet sitesi, Mart 2001, Avrupa Birliği Banka Denetim Hukuku ve Üye Devletlerde Denetimin Hukuksal Yapısı; Türkiye Bankalar Birliği

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, kredi kurumlarının düzenleme ve denetiminden sorumlu kurum ya da organların dağılımı yeknesak bir görünüm arz etmemektedir. Toplam 123 ülkenin incelendiği tabloya göre, 123 ülkeden 89'unda kredi kurumlarının denetiminden sorumlu organ merkez bankasıdır. Ayrıca, bu ülkelerin çoğunluğunda (123 ülkenin 70 tanesinde) kredi kurumlarının denetiminden sorumlu olan organ salt kredi kurumlarından sorumlu olup; diğer mali kurumları denetleyememektedir. Avrupa Birliği'ne Üye Devletlerin düzenlemeleri incelendiğinde, yalnızca Hollanda Merkez Bankası'nın hem kredi kurumlarının, hem de menkul kıymet ve sigortacılık faaliyetlerinin denetiminden sorumlu olduğu görülmektedir.⁹⁶

Çok sayıda ülkede benimsenen yaygın model, merkez ve sadece kredi kurumlarının denetiminden sorumlu olması esasına dayanmaktadır.

⁹⁶ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

Avusturya, Danimarka, İsveç, İngiltere ve Malta mali kurumlar ve piyasalar için Merkez Bankası dışında kalan tek bir ihtiyati düzenleyici kurum modelini benimsemiştir.

Tablo : 5- Düzenlemeden Sorumlu Kurumların Piyasalara Göre Dağılımı	
Tek kurum	
-Merkez Bankası	3
-Diğer	10
Herbiri için farklı kurum	35
Sadece kredi kurumları: Menkul kıymet ve sigortacılık birlikte	3
Sadece sigortacılık: Kredi kurumları ve menkul kıymetler birlikte	9
Sadece menkul kıymetler: Kredi kurumları ve sigortacılık birlikte	13
TOPLAM	73

Kaynak : <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Mart 2001, Avrupa Birliği Banka Denetim Hukuku ve Üye Devletlerde Denetimin Hukuksal Yapısı, Türkiye Bankalar Birliği

Düzenlemeden sorumlu kurumların yapısı genel olarak ele alındığında, inceleme kapsamındaki 73 ülkenin 35'inde her bir piyasa için ayrı uzman kuruluşların faaliyet gösterdiği; ancak bu rakamın 1996 yılından başlayarak giderek belirgin biçimde azaldığı görülmektedir. Diğer yandan, bütün mali kurumların ve piyasaların denetimi yetkisinin tek bir organa verilmesi eğiliminin ise giderek arttığı tespit edilmiştir. Üye Devletlerden İngiltere buna örnek gösterilebilir.⁹⁷

3.7.3. Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Kredi Kurumlarının Denetimi

3.7.3.1. Avusturya'da Kredi Kurumlarının Denetimi

Bu yetki, Avusturya Maliye Bakanlığı (Bundesministerium für Finanzen) tarafından kullanılmaktadır. Maliye Bakanlığı, Avusturya Bankalar Kanunu çerçevesinde kredi kurumlarının denetimi faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

⁹⁷ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi. Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

3.7.3.2. Belçika’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Bu yetki, Commission Bancaire et Financière tarafından kullanılmaktadır. 1935 yılında kurulmuş olan Komisyon, bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır.

Komisyon, tüzel kişiliği haiz, özerk bir yapıya sahip olan bir kamu kurumudur. 9 Temmuz 1935 tarihinde kredi kurumlarının ve menkul kıymet piyasalarının denetiminde faaliyet göstermek üzere kurulmuştur.

3.7.3.3. Danimarka’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Mali kurumların tümünün denetim yetkisinin aynı organa verildiği Danimarka’da, bu yetkiyi Danimarka Mali Denetim Kurumu (Finanstilsynet) kullanmaktadır.

Finanstilsynet, Danimarka mali sektörünün uygulamalarını yasamayla uyum içerisinde sürdürmek üzere çalışmalar yapmaktadır. 1 Ocak 1988 tarihinde kurulan bu kurum 13 bölüme ayrılmıştır. Kurum başkanı, stratejik planlamadan ve kaynakların bölümler arasındaki dağıtımından sorumludur.

Kredi kurumlarının, ipotek kredisi kurumlarının, emeklilik fonlarının, Danimarka işgücü piyasası destekleme fonlarının, işçi sermayesi emeklilik fonlarının ve yatırım şirketlerinin denetiminden Finanstilsynet sorumludur. Denetimin amacı, mevduat sahiplerinin tasarruflarını güvence altına almak, özvarlık ve ödeme gücüne ilişkin yasal koşullara uyulmasını sağlamaktır.⁹⁸

3.7.3.4. Finlandiya’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Finlandiya’da kredi kurumlarının denetimi yetkisi Mali Denetim Kurumu tarafından kullanılmaktadır. Kurumun amacı, finans piyasalarında istikrarı sağlamak ve denetim altında tutulan kurum ve piyasaların işleyişinde güveni artırmaktır.

⁹⁸ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

Mali Denetim Kurumu'nun başlıca görevleri denetim ve düzenlemedir. Denetim yetkisi özellikle risk yönetimiyle ve iç kontrol sistemlerinin denetlenen kurumlara uygulanmasıyla ilgilidir. Kurum, denetim altında kuruluşların kendi risk yönetimi sistemlerini oluşturmalarına ve pazar paylaşanlarının “kendi kendini denetim” (self regulasyon) sistemlerini kurmalarına önem vermektedir.

3.7.3.5. Fransa’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Fransa'da 1984 yılında, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ile bankacılık ve finans sektörü arasındaki işbirliğini sağlamak amacıyla Fransa Bankalar Kanunu çerçevesinde üç ayrı organ kurulmuştur:

- Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF);
- Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI);
- Commission Bancaire (CB).

Bu üç kurum düzenli görüşmeler çerçevesinde kararlar alırlar ve aldıkları bu kararların hazırlanması ve uygulanması Fransa Merkez Bankası tarafından gerçekleştirilir.

99

3.7.3.6. Almanya’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Almanya'da kredi kurumlarının denetimi iki farklı kurum tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunlardan birincisi, Federal Bankacılık Denetim Bürosu olan Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (FBSO)'dir. FBSO, bankacılık sistemine uygulanan kurallar çerçevesinde kredi kurumlarının faaliyetlerini gözetlemektedir.

Almanya'da kredi kurumlarının denetiminden sorumlu olan esas kurum FBSO olmasına karşın, bu kurum Bundesbank'la işbirliği içerisinde çalışmaktadır. FBSO'nun para politikasını ilgilendiren konularda Bundesbank'la birlikte karar almak mecburiyetindedir. Bundesbank, danışma merci olma fonksiyonuna da sahiptir.¹⁰⁰

⁹⁹ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

¹⁰⁰ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

3.7.3.7. Yunanistan’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Bankacılık Denetim Bölümü, kredi kurumlarının denetiminden sorumlu olup, Yunanistan Merkez Bankası'na bağlıdır. Ülkedeki kredi kurumlarının denetiminde bulunur. Merkezi diğer Avrupa Birliği’ne Üye Devletlerde olan ancak Yunanistan’da şubeleri vasıtasıyla faaliyet gösteren kredi kurumları da denetlenmekle birlikte, buradaki denetim sadece likidite ve para politikası düzenlemelerine uyum bakımından yapılmaktadır.

Bankacılık Denetim Bölümü tarafından gerçekleştirilen bu denetimde özellikle üzerinde durulan hususlar, iç kontrol ve denetim sistemleri, sermaye yeterliliği, aktiflerin niteliği, likidite, risk yoğunlaşmasıdır.

3.7.3.8. İrlanda’da Kredi Kurumlarının Denetimi

İrlanda’da kredi kurumlarının denetiminde İrlanda Merkez Bankası yetkili kılınmış olup, 1971 yılında Merkez Bankası Kanunu’yla onay ve denetim merci olarak faaliyetine başlamıştır.

İrlanda’da bir kredi kurumunun mevduat kabul edebilmesi, Merkez Bankasının veya Avrupa Ekonomik Alanı’ndaki bir başka denetim kurumunun onayının alınması durumunda mümkün olabilmektedir.¹⁰¹

3.7.3.9. İtalya’da Kredi Kurumlarının Denetimi

Kredi ve Tasarruf Komitesi, Hazine Bakanlığı ve İtalya Merkez Bankası, İtalya’da faaliyet gösteren kredi makamları olsa da, Kredi ve Tasarruf Komitesi ise, kredilerden ve tasarrufların korunmasından sorumlu en yüksek denetim kurumu’dur. Komite, Hazine Bakanı, diğer dokuz bakan ve Merkez Bankası başkanından meydana gelmektedir.

Söz konusu üç kredi otoritesi de bankalar, bankacılık grupları, mali araçlar üzerinde denetim yetkilerini kullanırlar. İtalya Merkez Bankası, Kredi ve Tasarruf

¹⁰¹ <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

Komitesi'nin kararları paralellinde, risk sınırlarına, sermaye yeterliliğine, idari ve muhasebe usulleri ile iç kontrol sistemlerine ilişkin yönetmelikler hazırlar ve yayınlar.

3.7.3.10. Lüksemburg'da Kredi Kurumlarının Denetimi

Lüksemburg'da Kredi Kurumlarının Denetimi Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) ait olup, kredi kurumlarının denetiminden sorumludur.

3.7.3.11. Portekiz'de Kredi Kurumlarının Denetimi:

Portekiz'de kredi kurumlarının denetim faaliyetinden sorumlu olan kurum Portekiz Merkez Bankası olup, yükümlülükleri şunlardır:

- Bankacılık faaliyet izni vermek,
- İhtiyati oran ve sınırlara uygunluğu denetlemek,
- İç kontrol yöntemlerine, muhasebe usullerine ve raporlama koşullarına ilişkin direktiflerde bulunmak,
- Krizle mücadelede konusunda ivedi önlemler almak

3.7.3.12. İsveç Kredi Kurumlarının Denetimi:

Bütün mali piyasaların denetimi İsveç Mali Denetim Kurumu (Finansinspektionen) tarafından yerine getirilmektedir. İsveç Mali Denetim Kurumu (Finansinspektionen) nun genel amacı, mali sistemin etkinliğini artırmak ve istikrarı sağlamaktır.¹⁰²

3.7.3.13. İngiltere'de Kredi Kurumlarının Denetimi

Haziran 1998'de İngiltere Merkez Bankası'nın kredi kurumlarının ihtiyati denetimine ilişkin sorumlulukları ile para ve döviz piyasaları paylaşanlarına ilişkin

¹⁰² <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi, Türkiye Bankalar Birliği a.g.e.

düzenleyici tedbirler alma konusundaki yetkileri tamamen FSA'ya devredilmesi ile İngiltere Merkez Bankası sadece mali kurumun istikrarının sağlanması konusundaki faaliyette bulunabilecek duruma gelmiş ve denetime ilişkin bütün yetkilerini FSA'ye bırakmıştır.

Tüm denetim yetkilerini elinde bulunduran FSA'nın amaçları şunlardır:

- Mali sistemde güveni temin etmek,
- Kamuoyunun mali sisteme ilişkin bilgisini geliştirmek,
- Tüketiciler açısından maksimum korumayı sağlamak,
- Mali suçları en aza indirmek.

FSA, 28 Ekim 1997 tarihinde, Menkul Kıymetler ve Yatırım Kurumu'nun isminin Mali Hizmetler Kurumu'na çevrilmesi yoluyla oluşturulmuştur. FSA'da Hazine tarafından atanan yönetim kurulu üyeleri görev yapmaktadır.

Bütün bu açıklamalardan sonra, Avrupa Birliği'ne üye ve söz konusu birliğe aday ülkelerde düzenleme ve denetim kurumlarının kuruluş tarihlerine ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

Tablo : 6 – Avrupa Birliği'ne Üye Devletlerde, Aday Ülkeler İle Bazı Üçüncü Ülkelerde Düzenleme ve Denetleme Kurumlarının Kuruluş Tarihleri

1800 – 1899	
Hollanda Merkez Bankası	1828
New York Devlet Bankacılığı Bölümü	1851
Para Denetim Bürosu (ABD)	1863
Bulgaristan Merkez Bankası	1879
1900 – 1949	
Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Almanya)	1901
Federal Rezerv Sistemi (ABD)	1914
Mali Denetim Kurumu (Finlandiya)	1922

De verzekeringskamer (Hollanda)	1923
Eidgenoessische Bankenkommision (İsviçre)	1934
Commission Bancaire et Financière (Belçika)	1935
1950 – 1979	
Commission des Valeurs Mobilières de Québec (Kanada)	1955
İspanya Merkez Bankası	1962
Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Almanya)	1962
Kıbrıs Merkez Bankası	1963
Kanada Mevduat Sigortası Kurumu	1967
Commission des Opérations de Bourse (Fransa)	1967
Maliye Bakanlığı (Kıbrıs)	1967
Yatırım, Ticaret ve İstihdam Bölümü (İrlanda)	1968
Ulusal Kredi Birliği İdaresi (ABD)	1970
İrlanda Merkez Bankası	1971
ABD Vadeli İşlemler Ticaret Komisyonu	1974
CONSOB (İtalya)	1975
1980 – 1999	
Kredittilsynet (Norveç)	1986
Comision Nacional del Mercado de Valores (İspanya)	1988
Finanstilsynet (Danimarka)	1988
Malta Finansal Hizmetler Merkezi	1988
Commission de Contrôle des Assurances (Fransa)	1989
Denetim Bürosu (ABD)	1989
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Portekiz)	1991
Commissariat aux Assurances (Lüksemburg)	1991
Finansinspektionen (İsveç)	1991
Slóvenya Merkez Bankası	1992
Estonya Merkez Bankası	1993
Slovakya Merkez Bankası	1993
BAWe (Almanya)	1995
Conseil des Marchés Financiers (Fransa)	1996
Bundes-Wertpapieraufsicht (Avusturya)	1997
Mali Hizmetler Kurumu (İngiltere)	1997
Bankacılık Denetleme Komisyonu (Polonya)	1998
Yeniden Yapılandırma Mali Komisyonu (Japonya)	1998
Ontario Mali Hizmetler Komisyonu (Kanada)	1998
Mali Denetim Kurumu (Japonya)	1998
Mali Sektör Denetim Komisyonu (Lüksemburg)	1999

Kaynak : <http://www.tbb.org.tr/turkce/gruplar/Turkiye%20AB/Rapor.Denetim.02.01.doc> internet sitesi
Avrupa Birliği Banka Denetim Hukuku ve Üye Devletlerde Denetimin Hukuksal Yapısı

3.8. BANKACILIK SİSTEMİNİN GÜVEN UNSURU : MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİ, ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE UYGULAMASI

3.8.1. Mevduat Sigorta Sistemi'nin Çeşitli Ülkelerde Uygulanması

Tasarrufları etkin biçimde kullanılarak ekonomik faaliyetin finansmanında rol üstlenen bankalar, işlevleri bakımından likidite ve ödeme güçlüğüne düşme riskleriyle karşı karşıya kalabilmekte, bankacılık sektöründeki yayılma etkisiyle bir bankada çıkan bir problem tüm sisteme nüfuz edebilmektedir. Bu sebeple, ülkeler, banka mevduatlarına güvence sağlamak ve nihai borç verme ve denetim mekanizmalarını çalıştırarak mevduatın korunmasına çalışmaktadırlar.¹⁰³

Mevduatın korunması ile ilgili 6 seçenek bulunmaktadır.

- Tam açık garanti.
- Gizli garanti,
- Mevduatın korunmasının açıkça reddedilmesi (Yeni Zelanda'da olduğu gibi)
- Açık ancak sınırlı garanti,
- İflas etmiş bir bankanın tasfiyesi esnasında o bankanın mevduat sahiplerine kanunla belirlenmiş bir öncelik tanınması,
- Kapsam hakkında belirsizlik,

¹⁰³ <http://www.tbb.org.tr/turkce/calismalar.htm> internet sitesi, Mart 2000, Burçak Tulay, Melike Alparlan, Pelin Ataman Erdönmez, "Mevduat Sigorta Sistemi'nin Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye'de Uygulanması", Türkiye Bankalar Birliği

Avrupa Birliği Direktiflerinin uygulanmaya başladığı yıl olan 1994'den beri Mevduat Sigorta Sistemi ile ilgili incelemeler çok yaygın bir şekilde yapılmaktadır. Çoğu ülke Mevduat Sigorta Sistemi'ni kurarken bir takım hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu hedeflerin bazıları gerçekçi olmaktan uzaktır. Örneğin, gerçekleşmesi muhtemel bir krizin önlenmesi veya halen sürmekte olan bir krizin çözümlenmesi gibi hedeflere ulaşabilmek için mevduata tam güvencenin verilmesi gerekmektedir ki, bu durum uzun dönemde bankacılık sisteminin sağlamlığı için gereken teşvik unsurlarıyla tam bir zıtlık göstermektedir.

IMF tarafından mevduatın korunması ile ilgili 72 farklı sistemi inceleyen araştırmaya sonuçlarına göre, kanun ve yönetmeliklerde açıkça ifade edilmiş 68 farklı mevduat sigorta sistemine rastlanılmıştır.

Amerika'da uygulanmakta olan üç sistemden ikisi 1930'larda başlamasına rağmen, 1960'lara kadar diğer ülkeler Mevduat Sigorta Sistemi'ni uygulamamıştır. 1990'larda bankacılık krizlerinin bütün kıtalara yayılması nedeniyle Nisan 1999'a kadar 31 Mevduat Sigorta Sistemi uygulanmıştır.

Aşağıda yer alan tablodaki açık mevduat sigorta sistemi, dünyada aralarında Türkiye'nin de bulunduğu pekçok ülke tarafından benimsenmiştir.

Tablo : 7 - Açık Mevduat Sigorta Sistemi Uygulayan Ülkeler

				Batı	
Afrika	Asya	Avrupa		Ortadoğu	yarım küresi
Çad	Bangladeş	Almanya	İsviçre	Bahreyn	ABD
Gabon	Çin'in Tayvan	Avusturya	İtalya	Lübnan	Arjantin
Kamerun	Bölgesi	Belçika	İzlanda	Yemen	Brezilya
Kenya	Filipinler	Bulgaristan	Latviya		Dominik Cum.
Kongo, Ekvatoryal	Hindistan	Çek Cum.	Litvanya		Ekvator
				Batı	
Afrika	Asya	Avrupa		Ortadoğu	yarım küresi
Gine Cum.	Japonya	Danimarka	Lüksemburg		El Salvador

Nijerya	Kore	Estonya	Macaristan		Jamaika
Orta Afrika Cum.	Marshall Ada.	Finlandiya	Makedonya		Kanada
Tanzanya	Mikronezya	Fransa	Norveç		Kolombiya
Uganda	Sri Lanka	Gibraltar	Polonya		Meksika
		Hırvatistan	Portekiz		Peru
		Hollanda	Romanya		Şili
		İngiltere	Slovak Cum.		Trinidad &
		İrlanda	Türkiye		Tobago
		İspanya	Ukrayna		Venezuela
		İsveç	Yunanistan		
10	9	32	3		14

Kaynak : <http://www.tbb.org.tr/turkce/calismalar.htm> internet sitesi, Mart 2000, Burçak Tulay, Melike Alparslan, Pelin Ataman Erdönmez, "Mevduat Sigorta Sistemi'nin Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye'de Uygulaması", Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu

3.8.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Türkiye'de Uygulaması ve Gelişimi

Türkiye'de mevduatın güvence altına alınması konusunda yapılan düzenlemeler 1936'lı yıllara kadar uzanmaktadır. 1936 yılındaki Bankalar Kanunu ile tasarruf mevduatları için bankaların aktifleri üzerinde imtiyazlı alacak hakkı sağlanmış ve söz konusu hakkın bankada yer alan mevduatın %40'lık bölümünü sınırlandırılması benimsenmiştir. 1936 yılındaki başlatılan bu uygulama 1958 yılındaki Bankalar Kanunu ile %50'ye yükseltilmiştir.¹⁰⁴

1960 yılında Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Bankalar Tasfiye Fonu kurulmuş ve 1960-1979 yılları arasındaki dönemde uygulanmıştır. Borçlarını ödeyemez duruma gelen banka için isteğe bağlı olarak bir banka ile birleşme, devir veya konkordato dışında farklı çözümler oluşturulmuştur. 1979 yılında bu uygulamaya son verilmiştir.

Tedrici Tasfiye Maliye Bakanlığı Hükümetin kendisine verdiği yetkiye dayanarak bir bankanın tasfiyesine karar verebilir ve prosedürü yürütmek üzere bir başkasının görevlendirebilir. Bankanın tasfiyesi seçilen bu bankanın mali ve teknik desteği ile gerçekleşmektedir. Tasfiye sırasında oluşacak açıklar Bankalar Tasfiye Fonu tarafından

¹⁰⁴ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu, Meltem Akyüz, a.g.e.

ödenmektedir. Eğer Fon'un finansal durumu yeterli olmaz ise Merkez Bankası Fon'a yardım etmektedir.

Bankalar Tasfiye Fonu, Merkez Bankası bünyesinde oluşturulmuş ve bankalar her yıl bu fona belirli oranda katılımda bulunmuşlardır. Bu katılım, bankaların o mali dönemdeki tasarruf ve ticari mevduat tutarlarının binde yarımı şeklinde uygulanmıştır.

Bankalar Tasfiye Fonu, uygulamada bulunduğu dönem boyunca banka mevduatlarını güvence altına almakla kalmaması, aynı zamanda borçlarını da üstlenmesi nedenleriyle sistemdeki bankaları riskli yönetime teşvik ettiği ileri sürülerek eleştirilerle karşılaşmıştır. Bu dönem içerisinde Merkez Bankası'ndan Fon'a yapılan yardımların da büyük montanlara ulaşması söz konusu Fon'la ilgili eleştirilerin artmasına sebebiyet vermiştir. Bunun üzerine 1979 yılında Bankalar Tasfiye Fonu'yla ve tedrici tasfiye ile ilgili hükümler, 28 sayılı Kanun hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir.¹⁰⁵

Yeni düzenleme ile tedrici tasfiye halinde tasarruf mevduatlarının geri ödenmesi ve tasfiye giderlerinin karşılanması ön plana alınmıştır. Düzenleme kapsamındaki mevduat tutarı tasfiye beklenmeden üç yıl içerisinde geri ödenecek ancak mevduata tasfiye kararından itibaren faiz yürütülmeyecektir.

Tasfiye Fonu uygulamasında aşağıda belirtilen değişiklikler yapılmıştır.

- Fon, bankanın bütün borçlarının riskini taşıyan bir kuruluş olmaktan uzaklaştırılarak sadece tasarruf mevduatı ve tasfiye giderleri dolayısıyla ortaya çıkacak ağırlığı taşımak zorunda bırakılan bir kuruluş haline getirilmiştir.
- Fon'un yetersiz olmaması halinde, Bakanlar Kurulu'na bankaların Fon'a katkısını bir kat arttırabilme yani %0.1'e çıkarabilme yetkisi verilmiştir.

¹⁰⁵ Yıldırım Beyazıt Önal, Hatice Gereklioğlu, Meltem Akyüz, a.g.e.



- Tasarruf mevduatı için yaptığı ödemeler dolayısıyla Fon'un tedrici tasfiye halindeki bankanın diğer alacaklılarına karşı imtiyazlı alacaklı sıfatı kazanması ve Maliye Bakanı'nın Fon adına bankanın iflasını isteyebilmesi konusunda düzenlemeler yapılmıştır.

Tedrici Tasfiye ve Bankalar Tasfiye Fonu "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu"nun kurulması ile yürürlükten kalkmıştır.

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmek yetkisi ile birlikte bankaların düzenlenmesi ve denetimi yetkisi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)'na devredilmiştir. Merkezi Ankara'da bulunan kurum, bir kamu tüzel kişisi olup, idari ve mali özerkliğe sahiptir.

Yukarıda belirtilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 4389 sayılı Bankalar kanunu ile değişik 4491 sayılı Bankalar Kanunu'nda BDDK'nın görevleri açıkça belirtilmiş olup, bunlar aşağıda sıralanmıştır.

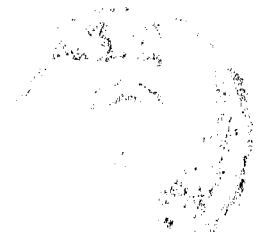
- Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek,
- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve kuruluşların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek üzere kanunda ve diğer mevzuatla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde gerekli gördüğü her türlü tedbiri almak,
- Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak ve uygulamak,



- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmek,
- Yurt içi ve dışı ekonomik gelişmeleri izlemek,değerlendirmek, bu gelişmeler ile makro ekonomik politikaların bankacılık sektörü ile etkileşimini incelemek ve bu amaçla modeller geliştirmek,
- Talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıkları ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalâa ve bilgi vermek,
- Kurumun menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak ayrıca, Kuruma ilişkin her türlü uyuşmazlığın adli ve idari merciler ile icra dairelerinde takibi, savunulması ve çözümlenmesi amacıyla gerekli işlemleri yapmak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun hizmet birimleri ise şunlardır:

- İzleme Dairesi Başkanlığı
- Değerlendirme ve Uygulama Dairesi Başkanlığı
- Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı
- Kuruluş, Yetkilendirme ve İzin İşlemleri Dairesi Başkanlığı
- Hukuk İşleri Dairesi Başkanlığı
- Ekonomik Değerlendirmeler Dairesi Başkanlığı
- Mali Sektör Politikaları Dairesi Başkanlığı



- Risk ve Gözetim Teknikleri Araştırma Dairesi Başkanlığı
- Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı

Bunlardan, Mali Sektör Politikaları Dairesi Başkanlığı;

- Mali sektör politikaları çerçevesinde sektörde etkinliğin ve rekabet ortamının sağlanması ile ilgili araştırmalar yapmak,
- Mali sektörde meydana gelen yapısal değişikliklerin ve düzenlemelerin bankacılık sistemi ve Kurumun işlevleri üzerindeki etkilerini incelemek,
- Kurumsal çerçevedeki genel değişiklikler veya Kurumun yapacağı düzenlemelerin bankacılık sistemine olabilecek etkilerini ve sistemin muhtemel davranış biçimlerini incelemek amacıyla modeller geliştirmek, alınan sonuçlarla diğer birimlerin faaliyetlerini desteklemek,
- Politika ve orta-uzun vadeli strateji önerilerinde bulunmak,
- Kurum Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla sorumludur.

Risk ve Gözetim Dairesi Başkanlığı ise,

- Mali sektörde risk ölçüm ve yönetimi ile gözetim teknikleri konusunda araştırmalar yapmak, model ve teknikler geliştirmek,
- İç denetim, risk ölçüm ve yönetimi ile gözetim teknikleri ve ilgili istatistiksel araçların kullanımı konusunda ilgili birimlere teknik destek sağlamak,
- Yukarıdaki konularda politika önerilerinde bulunmak,
- Kurum Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir.

Ayrıca belirtilen fonksiyonları tam olarak ifa etmelerinde kendisine yardımcı olan ve kendisi ile birlikte söz konusu faaliyetlerin eksiksiz yerine getirilmesinde kendisine yardımcı olan Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB)'nın da görevleri incelenmelidir.

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB)'nın görev ve yetkileri ise şunlardır:

- 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu hükümleri uyarınca, Banka, ekonominin gereksinimlerine göre fiyat istikrarını sağlayacak şekilde para ve kredi politikasını yürütmek. Banka, ulusal paranın iç ve dış değerini korumak amacıyla gerekli önlemleri alır ve ulusal paranın hacim ve tedavülünü düzenlemek. Ayrıca, bankalara kredi sağlar ve para arzını ve ekonominin likiditesini ayarlamak amacıyla açık piyasa işlemleri yapmak
- Türkiye'de banknot ihraç etme imtiyazı ile para ve kredi konularında karar alma ve Hükümete öneride bulunma yetkisine sahip olmak, kendi işlemlerinde uygulayacağı reeskont, iskonto ve faiz oranlarını tespit etmek,
- Hükümete, gerektiğinde, para ve krediye ilişkin tedbirlerin alınması hususunda görüş sunmak ve Bankalar Kanunu'nun uygulanması ve genel olarak bankacılık ve kredi mevzuatları ile ilgili hususlarda Hükümetçe istenecek idari görüşleri vermek

4. BÖLÜM

4.1.BATIK BANKALARIN SİSTEME YENİDEN KAZANDIRILABİLMELERİ İÇİN BİR YÖNTEM : SORUNLU AKTİF YÖNETİMİ VE AKTİF YÖNETİM ŞİRKETLERİ

4.1.1. Sorunlu Aktiflerin Yönetimi

Sorunlu aktiflerin yönetimi bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında en önemli hususlardan birisidir. Sorunlu aktiflerin yönetiminde ilk adım, sorunlu aktiflerin tanımlanıp dört ayrı kategoriden birisine (satış, iyileştirme,yeniden yapılandırma ve bu aktiflerin zarar yazılması) uygun düşecek şekilde gruplandırılmasıdır.¹⁰⁶

4.1.1.1. Satış

Satış işleminin gerçekleşebilmesi için sorunlu aktiflerin satışının gerçekleşebileceği bir piyasanın mevcut olması gerekmektedir.

4.1.1.2. İyileştirme

Takipteki kredilerin bir bölümünün veya tamamının geri alınması veya tasfiyesi sürecinin etkin olarak işleyebilmesi için yasal düzenleme ve prosedürlere ihtiyaç duyulmaktadır.

4.1.1.3. Yeniden Yapılandırma

Borç yeniden yapılandırmasının başarıyla gerçekleştirilmesi hem borçlulara hem de alacaklılara yarar sağlamakla birlikte, yeniden yapılandırma programının sadece aktiflerin yeniden yapılandırılmalarından elde edilecek ekonomik getirinin bu aktiflerin tasfiye

¹⁰⁶ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, “Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Mart 2001

edilmelerinden elde edilecek getiriden daha fazla olması halinde başlatılması gerekmektedir.

4.1.1.4. Aktiflerin Zarar Yazılması

Aktiflerin defter değeri kadar tutarı bilançoya zarar olarak kaydedilir.

4.1.2. Etkin Aktif Yönetim Politikaları için Bazı Önkoşullar

Sorunlu aktiflerin yönetimi amacıyla uygulanacak politikaların başarıya ulaşması için makroekonomik istikrara ek olarak uygun bir hukuki altyapı, etkin bir mali düzenleme ve denetim çerçevesi ile yansız bir vergi yapısı gerekmektedir.

4.1.2.1. İstikrarlı bir Makroekonomik Ortam

İstikrarlı bir makroekonomik ortamın oluşturulması sorunlu aktiflerin iyileşme olasılığını artırmaktadır. Bu çerçevede yabancı sermayenin gelmesi için döviz kuru istikrarı, aktiflerin satışının kolaylaştırılması için de faizlerin seviyesi önemli etkenlerdir. Yüksek faiz oranları fonların maliyetini artırarak aktiflerin potansiyel alıcılarını olumsuz etkilemekte ve fiyatlar üzerinde bir baskı oluşturmaktadır. Aynı zamanda borçluların faiz yükü de artmaktadır. Diğer yandan, düşük faiz oranları sorunlu aktifleri tutmanın maliyetini düşürerek sahiplerini bu aktiflerin satılması konusunda isteksiz davranmaya itmektedir.¹⁰⁷

4.1.2.2. Uygun Yasal Sistem

Borçlular ve alacaklılar arasındaki yasal yükümlülüklerin açıkça tanımlandığı, sosyal sorunlara yol açmayacak ve çözüm aşamasında siyasal desteğin zayıflamaması amacıyla alacaklılar ile borçluların haklarının dengelendiği bir yasal sisteme gerek bulunmaktadır.

¹⁰⁷ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc. adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

4.1.2.3. Etkin Mali Düzenleme ve Denetleme Çerçevesi

Sorunlu aktiflerin yönetiminin kolaylaştırılması amacıyla sağlam bir denetleme ve düzenleme altyapısına ihtiyaç bulunmaktadır. Nitekim, kredi sınıflandırılmasının iyi yapılması, takipteki kredilerin değerini doğru yansıtan karşılık ayrılması gibi uygulamalar bankaları sorunlu aktiflerini mümkün olduğunca çabuk tasfiye etmeye teşvik etmelidir.

4.1.2.4. Yansız Vergi Sistemi

Mali işlemleri ve yeniden yapılandırmayı teşvik edici bir vergi altyapısının oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda örneğin sorunlu aktiflerin satışının kolaylaştırılması amacıyla mali işlem vergileri kaldırılıp bunun yerine sermaye kazançları vergilendirilebilir. Ayrıca, belli kredi karşılıklarının vergiden muaf tutulması mali kurumların takipteki kredilerinin gerçek değerini belirlemelerini sağlayarak soruna derhal müdahale etmelerine yardımcı olmaktadır.

4.1.3. Aktif Yönetim Şirketleri

Mali güçlük içinde bulunan mali kurumların yeniden yapılandırılması kapsamında asgari maliyet, azami kurum değeri amaçlanmaktadır. Söz konusu amaçların gerçekleştirilmesinde benimsenen yöntemlerden birisi mali kurumların iyi aktiflerinin kötü aktiflerinden ayrılarak Aktif Yönetim Şirketleri'ne (AYS) devredilmesidir. Aktif yönetim şirketlerinin başarılı olmaları için yetişmiş uzman personel alınması, performans dayalı piyasa fiyatlarıyla ücret ödenmesi ve bu şirketlerin en fazla 5 yıllık bir süre için kurulmaları gerekmektedir.

4.1.3.1. Aktif Yönetim Şirketlerinin Fonksiyonları

Aktif yönetim şirketlerinin üç temel işlevi bulunmaktadır:¹⁰⁸

¹⁰⁸ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

4.1.3.1.1. Ödeme Güçlüğü İçinde Olup Varlığını Sürdüremeyecek Durumda Olan Mali Kurumların Aktiflerini Yönetmek ve Tasfiye Etmek

Örneğin Amerikan Federal Mevduat Sigortası Kurumu (FDIC) bu amaçla kurulmuştur. Bazı durumlarda ise iflas etmiş bir kurumun tasfiyesi özel olarak atanmış bir tasfiye kurumu tarafından ya da kamunun fonladığı bir Aktif Yönetim Şirketi tarafından gerçekleştirilmektedir (Örneğin, Amerika Aktif Tasfiyesi Tröst Şirketi.(RTC)).

4.1.3.1.2. Sorunlu Ama Varlığını Sürdürebilir Mali Kurumların Yeniden Yapılandırılmasını Kolaylaştırmak

Takipteki kredilerin kolay yönetilmeleri amacıyla banka bünyesinde ayrı bir birim oluşturulabilir veya bu krediler banka dışında bağımsız bir kuruma aktarılabilir. Bu ayırımdan azami faydanın sağlanabilmesi için ise "kötü banka" operasyonel, mali ve hukuki olarak sorunlu bankadan ayrılmalıdır.

4.1.3.1.3. Kamu Sermayeli ve Devletin Müdahale Ettiği Bankaların Özelleştirmesini Kolaylaştırmak

Örneğin Fransa'da bir kamu bankası olan Credit Lyonnais'in özelleştirilmesini kolaylaştırmak amacıyla bankanın takipteki kredileri sonradan oluşturulan bir iştirakine devredilmiştir.

4.1.3.2. Kötü Aktiflerin İyi Aktiflerden Ayrılmasının Avantajları

4.1.3.2.1. İş Bölümü

Mali güçlük içindeki bankadan takipteki kredilerin ayrılması banka yöneticilerine bankalarını yeniden yapılandırmaları ve yeni kredi açmaları için imkan sağlamaktadır. Diğer yandan, Aktif Yönetim Şirketleri de takipteki kredilerin iyileştirilmesine çalışmaktadır. Bu ayırım özellikle takipteki kredilerinin toplam aktiflere oranı yüksek olan bankalarda önem kazanmaktadır.¹⁰⁹

¹⁰⁹ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

4.1.3.2.2. Değerlemenin Kolaylaşması

Kötü aktiflerin iyi aktiflerden ayrılması piyasa oyuncularının bankanın değerini daha iyi değerlendirebilmesi açısından önemlidir. Özellikle bankanın sermaye artırımına gitmesi durumunda bu husus önem kazanmaktadır.

4.1.3.2.3. Kredi Disiplinin Güçlendirilmesi:

Kötü aktiflerin bankadan ayrılmasıyla bu aktiflerin yönetiminde daha objektif olunması sağlanmakta ve Aktif Yönetim Şirketleri kötü aktifleri daha iyi tahsil etmektedir.

4.1.3.2.4. Ölçek Ekonomisi

Aktif yönetim uzmanlığının bulunmadığı durumlarda, birkaç mali kurumdan alınan aktiflerin bir veya birkaç Aktif Yönetim Şirketlerinde merkezileştirilmesi aktiflerin iyileştirilmesinde etkinliğin artmasını sağlamaktadır. Aktiflerin satışa hazır hale gelinmesindeki başarı daha büyük alıcıları çekebilir.

4.1.3.2.5. Pazarlık Gücünün Artırılması

Merkezileştirilen Aktif Yönetim Şirketlerinin tek bir alıcı yerine bir çok alıcıdan teklif toplamaları daha iyi sonuçlar vermektedir. Bu durum özellikle kredilerin sisteme dağıldığı, aynı teminatın birden fazla borçlu tarafından gösterildiği, ve borçluların sayısının bankalara göre daha fazla olduğu durumlarda özellikle önemlidir.

4.1.3.3. İyi Aktiflerin Kötü Aktiflerden Ayrılmasına ve Aktif Yönetim Şirketlerine İlişkin Karşıt Görüşler

4.1.3.3.1. Kurumsal Bilgi Kaybı

Sorunlu kredilerin asıl ait olduğu bankadan ayrılması kurumsal bilgi kaybına yol açarak iyileştirilmeleri ihtimalini azaltabilmektedir.¹¹⁰

¹¹⁰ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adli internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

4.1.3.3.2. Kredi Disiplininin Zayıflaması

Sorunlu kredilerin banka dışında ayrı bir kuruma transfer edilmesi bu kredilerin iyileştirilmesi ihtimalini azaltabilmektedir. Borçlular sürekli bir ilişki halinde bulunmadıkları Aktif Yönetim Şirketlerine kredileri geri ödeme konusunda isteksiz davranabilmektedir.

4.1.3.3.3. Transfer Edilen Aktiflerin Fiyatlaşmasında Güçlük

Takipteki kredilerin fiyatlandırılmasında yaşanan güçlükler, özellikle mali kriz sırasında bankaların sorunlu kredilerini yüksek tutarda ve yüksek fiyata Aktif Yönetim Şirketlerine aktarmak istemesine ve bankanın kurtarılmasının maliyetinin yükselmesine yol açabilmektedir.

4.1.3.3.4. Siyasi Müdahale

Kamuya ait Aktif Yönetim Şirketlerini siyasi müdahaleden ayrı tutmak güç olabilmektedir.

4.1.3.3.5. Uzman Kadro Eksikliği

Kamuya ait Aktif Yönetim Şirketlerinde sorunlu kredilerin iyileştirilmesi için gerekli uzman kadro oluşturulamayabilir.

Görüleceği üzere, Aktif Yönetim Şirketleri bir çok avantaja sahip olmakla birlikte bir takım eksiklikleri de bulunmaktadır. Bu nedenle, siyasi karar alıcılar Aktif Yönetim Şirketleri oluştururken, bu şirketlerin olumlu ve olumsuz taraflarını göz önünde bulundurmalıdır. Bir aktif yönetim şirketinin etkin olmasında yasal dayanak, düzenleyici çerçeve, yönetim gibi çeşitli hususlar rol oynamaktadır.¹¹¹

¹¹¹ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e



Tablo : 8 : - Etkin Bir Aktif Yönetim Şirketinin Özellikleri

Yasal Dayanak	Aktiflerin transfer işlemlerinde hak ve önceliklerin neler olduğu açıkça belirtilmelidir. İşlemden önce borçlulardan izin alınması zorunluluğu kaldırılmalıdır. Kamu Aktif Yönetim Şirketlerinin çalışanlar ve yönetim kadrosunun aktifleri ucuza elden çıkardıkları gibi iddialara karşı yasal koruma sağlanmalıdır.
Düzenleyici Çerçeve	Konsolide denetim uygulanarak, mali kurumların, Aktif Yönetim Şirketi şeklindeki iştiraklerine aktiflerini çok yüksek fiyatla satmak suretiyle sermaye pozisyonlarını şişirmeleri engellenmelidir. Örneğin, Tayland Merkez Bankası her mali kurumun doğrudan veya dolaylı olarak Aktif Yönetim Şirketlerinde yüzde 50 veya daha fazla hisse senedi tutmasını öngören bir düzenleme getirmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, kurumların her takvim yılı ve muhasebe dönemi sonrasında konsolide mali bilançolarını hazırlamaları gerekmektedir.
Yönetim	Aktif Yönetim Şirketlerinin Yönetim Kurulu üyeleri siyasi müdahalelere ve borçluların baskılarına karşı koyabilecek güçte olmalıdırlar. Bu husus özellikle kamuya ait Aktif Yönetim Şirketlerinde önem kazanmaktadır. Aktif Yönetim Şirketlerinin performansları hakkında düzenli raporlar yayımlayarak şeffaf olmaları yolsuzluğun önlenmesi bakımından önemlidir.
Transfer Edilecek Aktiflerin Seçimi	Aktif Yönetim Şirketlerine transfer edilip en etkin şekilde yönetilebilecek aktifler, büyük aktifler, sabit aktifler ve tasfiyeleri gereken kredilerdir. Yeniden yapılandırılacak krediler ve banka ile uzun dönemli ilişkilerini korumak isteyen borçluların kredileri ise bankada tutulmalıdır.
Aktif Transfer Fiyatlaması	Aktiflerin mümkün olduğunca piyasa fiyatı üzerinden transfer edilmesi gerekmektedir. Fiyatlama, iyileştirme olasılığı, nakit akım analizi ve teminatların değerlemelerine dayandırılmalıdır. Kamu Aktif Yönetim Şirketlerinin özel mali kuruluşların sorunlu aktiflerini piyasa fiyatının üzerinde satın alıp, bu kuruluşlara üstü kapalı destek vermesi önlenmelidir.

Fonlama	Aktif Yönetim Şirketlerinin yeterli düzeyde fonlanmasına önem verilmeli ve sıkı bütçe uygulanmalıdır. Bu amaçla, sorunlu aktiflerin satın alınmasına yönelik operasyonel bütçeden ayrı bir bütçe hazırlanmalıdır. Bu durumda Aktif Yönetim Şirketlerinin fonlaması, devlet tahvili ihalelerinden veya Aktif Yönetim Şirketlerinin devlet desteğinde gerçekleştirdiği kendi tahvil ihraçlarından sağlanmalıdır. Aktif Yönetim Şirketlerinin zarara uğraması durumunda bu zararlar bütçeden karşılamalıdır. Aktif Yönetim Şirketlerinin finansman ihtiyaçlarının çok fazla olması durumunda Aktif Yönetim Şirketlerinin temsilcileri kamu borcu yönetim komitelerinde yer almalıdır. Yabancı para cinsinden aktiflerin alımını kolaylaştırmak amacıyla Aktif Yönetim Şirketlerinin döviz piyasasına girmeleri sağlanmalıdır. Bununla birlikte, Aktif Yönetim Şirketlerinin döviz kuru riskini asgariye indirmek için, piyasadan döviz almak yerine, yabancı para cinsinden tahvil (veya yerli para cinsinden tahvil ve currency swap) ihraç ederek yapmalıdır.
Teşvik Yapısı	Kazanç/zarar paylaşımı anlaşmalarını da içermek üzere teşvik yapısı, takipteki kredilerin yönetiminin rasyonelleştirilmesini ve iyileştirmenin azamileştirilmesini sağlamaktadır.
Aktiflerin Elden Çıkarımı	Aktiflerin elden çıkarımı kararları, piyasa koşulları ile fonlama maliyetlerine göre azami iyileşmeyi sağlayacak biçimde alınmalıdır.
Yasal güç	Aktif Yönetim Şirketlerinin normalden fazla yasal güce sahip olması, sorunlu aktiflerin özellikle de kurumsal borçların yeniden yapılandırılması sürecine hızlandırıcı etki yaratmaktadır.
Kredi verme	Yeniden yapılandırılabilir sorunlu aktiflerin daha etkin yönetilmesi amacıyla, Aktif Yönetim Şirketlerinin kredi verme fonksiyonu bulunmamalıdır.
Vergi	Vergi oranları, bankaların aktiflerini Aktif Yönetim Şirketlerine aktarmalarını teşvik edecek şekilde düzenlenmelidir. Ana kuruluş ve iştirakleri arasındaki aktif satış işlemlerinden elde edilen kazanç ve zararlar vergi nedeniyle konsolide edilmelidir.

Kaynak: IMF, "Two Approaches to Resolving Nonperforming Assets During Financial Crises", by David Woo, March 2000.

Kötü aktiflerin yönetilmesi başarılı bir yeniden yapılandırma programının en önemli etkenlerinden biridir. Bankadan kötü aktiflerin ayrılması sayesinde bankalar temel faaliyetlerini sürdürme imkanına kavuşabilmektedir. Bu doğrultuda, bankaların sorunlu kredilerini devralmak ve tasfiyelerini sağlamak amacıyla kurumlar oluşturması veya mevcut kurumların bu işlemleri yapacak şekilde örgütlendirilmesi uygulamaları karşımıza çıkmaktadır.

4.1.4. Aktif Yönetim Şirketlerinin Çeşitleri

Aktif yönetim Şirketleri iki çeşittir: ¹¹²

- Merkezi Aktif Yönetim Şirketleri
- Bankaya Özel Aktif Yönetim Şirketi

4.1.4.1. Merkezi Aktif Yönetim Şirketleri

Kötü aktiflerin yönetilmesinde uygulanan bir yöntem bu aktiflerin yönetilmesi için merkezi bir aktif yönetim şirketinin kurulmasıdır. Bu yöntemin ABD’de 1980’li yıllarda yaşanan krizin son aşamasında uygulanmasının ardından Aktif Yönetim Şirketleri uygulaması sistemik banka yeniden yapılandırma programlarında tercih edilen bir uygulama haline gelmiştir. Bu kapsamda, ABD’de RTC oluşturularak bankaların kötü aktiflerinin bankadan uzaklaştırılarak bankacıların asıl ve daha karlı faaliyetler üzerinde yoğunlaşmaları sağlanmıştır. Bu yöntemi doğrudan uygulayan diğer ülkelere örnek olarak ise Tayland (FRA), Endonezya (IBRA), Malezya ve Kore (KAMCO) verilebilir.

Merkezi aktif yönetim şirketlerinin avantaj ve dezavantajları aşağıda belirtilmiştir.

113

¹¹² www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

¹¹³ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

4.1.4.1.1. Merkezi Aktif Yönetim Şirketinin Avantajları:

- Borç yeniden yapılandırılması için gerekli bilgiyi ve uzman personeli merkezileştirerek ölçek ekonomisi sağlamak,
- Aktiflerin menkul kıymetleştirilmesini sağlamak,
- Teminatların merkezileşmesini sağlayarak borçluların daha çok kredi kullanmasını ve etkin yönetimi sağlamak,
- Banka ve kurumlar arasında bağlantıların sona ermesini sağlayarak kredilerin geri dönüşünü kolaylaştırmak,
- Bankaların temel faaliyetlerine odaklanmalarını sağlamak,
- Ekonomik sektörel bazda yeniden yapılandırma olanaklarını artırmak,
- Borç yeniden yapılandırılmasında yeknesak uygulamaların yapılmasını sağlamak.

4.1.4.1.2. Merkezi Aktif Yönetim Şirketinin Dezavantajları

- Bankalar borçlular hakkında daha fazla bilgiye sahip olduğundan aktif yönetim şirketlerinden bilgisel açıdan daha üstündür.
- Bankalar yeniden yapılandırma sürecinde ilave finansmana ihtiyaç duyabilmektedir.
- Aktif yönetim şirketine devredilen aktiflerin etkin bir şekilde yönetilmemesi durumunda aktif yönetim şirketinin varlığı ödemeler sisteminde ve aktiflerin değerlemesinde bozulmaya yol açabilmektedir.

- Takipteki kredilerin bankada bırakılması bu kredilerin iyileştirilmesi için daha iyi teşvik sağlayabilir. Yeni kredilerin onaylanmasında gelecekteki muhtemel kayıpların göz önünde bulundurulmasını sağlamaktadır.
- Kamu kurumu niteliğinde olan merkezi aktif yönetim şirketlerinin siyasi müdahaleden ayrı tutulması çok güçtür.

4.1.4.2. Merkezi Aktif Yönetim Şirketini Benimseyen Ülkeler

4.1.4.2.1. Tayland

4.1.4.2.1.1. Mali Sektör Yeniden Yapılandırma Örgütü (FRA)

Mali şirketlerin rehabilitasyon programlarını değerlendirmekle ve kötü aktifleri bir sene içinde elden çıkarmakla yükümlüdür. Değerlemesi kolay olan homojen aktifler açık artırmayla elden çıkarılmış, fiziki aktifler (ofis mobilyası, araba vs.) Mart 1998'de, araba kredileri Temmuz 1998'de, ev ipotekleri ise Ağustos 1998'de defter değerinin yarısına satılmıştır.¹¹⁴

4.1.4.2.1.2. Aktif Yönetim Şirketi (AMC)

Ödeme güçlüğü çeken bankalardan alınan kötü aktiflerin yönetiminden sorumlu olup, FRA tarafından satılan aktifler için nihai borç veren kurum olarak görev yapmaktadır.

4.1.4.2.1.3. Kurumsal Borç Yeniden Yapılanma Komitesi (CDRAC)

İngiltere Merkez Bankası'nın "Londra Yaklaşımı" doğrultusunda Tayland'da 1998 yılında kurulmuştur. Tayland Merkez Bankası yöneticilerinin başkanlık yaptığı Komite'de mali ve kurumsal sektör temsilcileri de yer almaktadır.

¹¹⁴ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

4.1.4.2.2. Endonezya

4.1.4.2.2.1. Endonezya Banka Yeniden Yapılandırma Örgütü (IBRA)

1998 yılı Ocak ayında kurulmuş olup, Endonezya Merkez Bankası tarafından verilen bankaların kötü aktiflerini ayrıştırmak ve yeniden yapılandırmakla yükümlüdür. Örgüt bünyesinde aktif yönetim birimi oluşturulmuştur. 1997 Asya krizi sonrasında 6'sı büyük banka olmak üzere 54 mali kuruluş IBRA'nın kontrolüne geçmiştir. 1998 yılı Eylül ayında ise 4 kamu bankası, kötü aktiflerinin IBRA'ya aktarılmasının ardından 'Bank Mandiri' adı altında tek bir bankada toplanmıştır.¹¹⁵

Activa, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olup IBRA'nın elinde bulunan kötü aktifleri elden çıkarmakla sorumludur.

4.1.4.2.2.1. Endonezya Borç Düzenleme Örgütü (INDRA)

Özellikle Endonezya'da reel sektör şirketlerinin daha çok doğrudan dış borçlanma yapımları krizi ağırlaştıran bir faktör olmuştur. Bu örgüt bankalar haricindeki şirketlerin de borçlarının yeniden yapılandırılması amacıyla Temmuz 1998'de oluşturulmuş olup, örgüte, özel şirketlerin dış borçlarına karşı kur riskinden koruyucu önlemler alabilme yetkisi tanınmıştır. Eylül 1998'de kurumsal borcun yeniden yapılandırılması amacıyla Jakarta Prensibi ilan edilmiştir.

4.1.5. Bankaya Özel Aktif Yönetim Şirketleri

Kötü aktiflerin yönetilmesinde uygulanan yöntemlerden birisi de banka içinde sadece "kötü aktiflerin" yönetimi ile ayrı bir birim oluşturulması veya bankanın iştiraki olarak bankaya özel bir aktif yönetim şirketi (kötü banka) kurulmasıdır. Söz konusu birim/kötü bankaların amacı kötü aktiflerin işlerlik kazanmasını sağlayarak yeniden yapılandırma sürecinde bu aktiflerin iyileştirme oranını azamileştirmektir. Ayrıca bu yöntemle farklı finansal kurumlara yönelik farklı çözümler bulunup esneklik sağlanması da hedeflenmektedir. Kötü aktiflerin bankadan ayrılması mali güclüğe düşen bankalara

¹¹⁵ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

güvenin sağlanması açısından da önemlidir. Bunun yanında bankaların kötü aktiflerin yönetilmesi için ayrı bir birim veya aktif yönetim şirketi kurmalarına izin verilirken, etkin işleyen bir düzenleme çerçevesi, bilgilendirme ve muhasebe düzenlemelerinin yapılması yanında etkin bir gözetim ve denetim otoritesi bulunması hususu son derece önemlidir. Söz konusu yöntemi uygulayan ülkelere örnek olarak Çin, Tayland ve İsveç verilebilir. 1992 İsveç krizinde ülkenin en büyük bankalarından Nordbanken ve Gota Bank'ın kötü aktifleri sırasıyla aktif yönetim şirketleri Securum ve Retriva AB'ye aktarılmasının ardından 1993 yılında Nordbanken ve Gota Bank, 1995 yılında ise Securum ve Retriva birleştirilmiştir. Ayrıca, 1980'lerde İspanya'da oluşturulan banka hastaneleri de verilebilecek bir diğer örnektir.¹¹⁶

4.1.6. Sorunlu Aktiflerin Mevcut Bir Kamu Kurumuna Devredilmesi

Sorunlu aktiflerin aktif yönetim şirketleri yerine mevduat sigorta kurumu gibi mevcut bir kamu kurumuna devredilmesi bir başka yöntemdir. Bu yöntemin uygulandığı ülkelere örnek olarak ABD, Japonya, Meksika ve İspanya verilebilir.

4.1.6.1. Meksika

Bankacılık sektöründeki likidite sorunları ile ilgilenmesi amacıyla FOBAPROA isimli kamu kurumu kurulmuştur. FOBAPROA'nın almış olduğu tedbirler doğrultusunda bankaların takipteki kredileri piyasa değerinin üzerinde devralınmış ve hisse senedi sahiplerinin yeni sermaye aktarmaları teşvik edilmiştir. Hisse senedi sahiplerinin her bir pesoluk yeni sermayelerine karşılık olarak bankaların iki peso tutarındaki takipteki kredileri devralınmıştır. Takipteki krediler peso cinsinden ise 3 aylık Hazine bonusu faizi, dolar cinsinden ise piyasa faiz oranının altında bir faiz oranından (LIBOR artı 400 baz puan) devralınmıştır. Bunun karşılığında on yıl vadesi olan FOBAPROA senetleri verilmiştir. Tahsil edilen takipteki kredi miktarı kadar FOBAPROA senedi iptal edilmiştir. FOBAPROA senetlerinin vadesi geldiğinde takipteki kredilerin geri dönmeyen kısmı zarar oluşturmuştur. Bankalar zararın yüzde 20 ila 30'unu karşılamış, geri kalan kısmını ise devlet üstlenmiştir.

¹¹⁶ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adli internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

Ayrıca, zor durumdaki bankaların sermayeleri artırılıp, batık kredileri FOBAPROA tarafından devralındıktan sonra satışa çıkarılmıştır. Her durumda banka yönetimi değişmiş ve kamu kaynakları aktarılmadan önce eski yönetimin elinde bulunan hisselerin elden çıkarılması sağlanmıştır. Yapılan anlaşma gereği bankalar geri dönmeyen kredilerden doğan zararları devlet ile birlikte paylaşmışlardır. FOBAPROA'nın edinmiş olduğu takipteki kredilerin satılması amacıyla oluşturulan alt birim, aktifleri ortalama olarak nominal değerlerinin yüzde 50 altında bir fiyattan satabilmiştir.

4.1.7. Kötü Aktiflerin Satın Alınması

Kötü aktiflerin satın alınması için bir çok yöntem bulunmaktadır:

İsveçte olduğu gibi defter değerinin sabit bir oranı şeklinde tek bir fiyatın bulunması, aktiflerin hızla transfer edilmesini sağlamakla birlikte, aktiflerin yanlış fiyatlandırılması ve bankaların en kötü aktiflerini Aktif Yönetim Şirketlerine ederinden yüksek bir değere satabilmeleri olasıdır.¹¹⁷

Malezya örneğinde olduğu gibi tek yönlü bir fiyat ayarlama yönteminin uygulanması durumunda Aktif Yönetim Şirketlerinin aldığı aktifin bankaya ödediğinden daha yüksek fazla bir fiyata satılması durumunda karın yüzde 80'i bankaya geri verilmektedir.

Kötü aktiflerin satın alınmasında genel uygulama ise kredilerin sınıflandırılarak iskonto edilmiş şimdiki değer veya piyasa değeri üzerinden fiyat belirlenmesidir. İskonto değeri "acil satış" esnasında daha yüksek olabilir. Örneğin teminatlandırılmamış krediler defter değerinin onda birine veya daha azına iskonto edilebilirken bu oran teminatlandırılmış krediler için defter değerinin yarısı olabilir. Ancak aktiflerin eski sahipleri tarafından ucuza satın alınması gibi ahlaki bir risk söz konusu olabilir. Bu nedenle Aktif Yönetim Şirketleri tarafından satılan aktiflerin belli bir dönem için yeniden satılmalarını önleyici kısıtlamalar getirilebilir.

¹¹⁷ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

Yaygın bir diğer yöntem ise aktiflerin hazine garantili tahviller karşılığında alınması ve tahvillerin süresi geldiğinde Aktif Yönetim Şirketlerinin aktifleri satmasıdır. Ekonominin hızla iyileşmesi durumunda Aktif Yönetim Şirketleri kar bile elde edebilir. Bu tür tahviller Malezya ve Meksika örneklerinde olduğu gibi sıfır kuponlu veya Kore örneğinde olduğu gibi faizli olabilir.

Bir başka alternatif, aktiflerin zaman içinde kademeli olarak satılmasıdır. Ancak faiz oranlarının yüksek olduğu bir dönemde Aktif Yönetim Şirketi personelinin gerekli beceriye sahip olmaması durumunda aktif fiyatlarının hızla düşmesi riski mevcuttur. Ülkenin aktiflerin hemen satılması yöntemini seçmesi durumunda Aktif Yönetim Şirketleri en fazla bir yıl için, aktiflerin kademeli olarak satışının seçilmesi durumunda ise Aktif Yönetim Şirketlerinin 5 veya 10 yıllık bir süre için faaliyette bulunmaları öngörülmüştür. İsveç başlangıçta Aktif Yönetim Şirketlerinin 15 yıl faaliyette bulunacağını öngörmüş, bu süre daha sonra 5 yıla indirilmiştir.¹¹⁸

Bankaların en az maliyetle tasfiyesi için daha fazla zamana ihtiyaç duyulduğunda başvurulacak bir başka yöntem ise köprü bankaların oluşturulmasıdır. Köprü banka oluşturulmasının temel amacı, zor durumdaki bankaların aktif ve yükümlülüklerinin geçici bir süre için satın alınmasını sağlayarak ülkede banka yeniden yapılandırmasından sorumlu kuruma zaman kazandırmasıdır. Köprü banka oluşturulmasının maliyetinin, bankanın tasfiye maliyetinden ve ayrıca tasarruf sahiplerinin çıkarları açısından daha düşük olacağının düşünüldüğü durumlarda etkin bir yöntem olarak uygulanmaktadır. Örneğin ABD ve Japonya'da bazı bankalar köprü bankalara devredilerek borçları silinmiştir.

İspanya'da reel sektörün desteklenmesi kapsamında, ülkenin en büyük holdinglerinden Rumasa Holding'e bağlı 20 sorunlu banka ile ilgili olarak holdingin büyüklüğü, iştiraklerinin sayısı ve yarattığı istihdamın boyutu göz önüne alınarak ayrı bir plan ortaya konulmuş, zararlarının karşılanabilmesi amacıyla yirmi yıllık tahvil çıkarılmış, holding ile iştirakleri kamulaştırılmıştır. Yönetimi devralan Milli Miras Departmanı holdingi büyük şirketler, küçük ve orta ölçekli şirketler ve bankalar olmak üzere üç ayrı gruba bölerek derhal bağımsız denetimlerini yaptırarak satış yoluna gitmiştir. Büyük ölçekli işletmelerin satışında yabancı bir yatırım bankası danışman olarak görevlendirilmiş,

¹¹⁸ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc, adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

retken durumdaki Şirketler yerli ve yabancı yatırımcılara satılmış, holdingin en büyük bankası yabancı bir konsorsiyuma ve diğer büyük iki bankası yerli yatırımcılara satılmıştır. Geri kalan on yedi banka ise sektörün en büyük yedi bankası tarafından zararları da devralınmak suretiyle paylaştırılmıştır.

İspanya'da bankacılık krizi zararları bankacılık sistemi, devlet ve Merkez Bankası arasında ortaklaşa paylaşılırken, Fon'un kontrolü altına giren bankalarda ise zararlar Merkez Bankası ve bankacılık sistemi arasında ortaklaşa karşılanmıştır.

Hong Kong'da ise bankacılık sektöründe ipotek kredilerinde kısa vadeli mevduat toplayıp kısa vadeli kredi kullanırmak sonucu ortaya çıkan vade uyumsuzluğını ve yoğunlaşmadan doğan riski önlemeye yönelik olarak İpotek Şirketi kurulmuştur. Şirket, bankacılık sisteminden emlak ipotek kredilerini ya kendi bilançosunda tutmak ya da menkul kıymetleştirme amacıyla satın almakta, giderlerini uzun vadeli borçlanma araçları çıkararak karşılamakta, böylece tüm sistemdeki vade uyumsuzluklarını ortadan kaldırırken, Hong Kong doları borçlanma piyasasının gelişimine yardımcı olmaktadır. Başlangıçta devlete ait olan Şirketin ticari olarak faaliyet göstermesi hedeflenmektedir.¹¹⁹

Japonya'da mali konularda uzman yöneticilerin idaresine verilen, köprü bankalara devredilen, kamunun yönetimine bırakılan, kurumların sorunlu kredilerinin devralınması amacıyla RCB (Tasfiye ve Tahsilat Bankası) ile HLAC (Ev Kredi İdaresi Şirketi) kurumları birleştirilerek RCO (Tasfiye ve Tahsilat Kurumu) oluşturulmuştur. Ancak Japonya'da borçların yeniden yapılandırılmasına ilişkin etkin ve yeterli yasal düzenlemelerin bulunmaması, bankaların müşterileri ile kurmuş olduğu özel ilişkiler nedeniyle sorunlu kredilerin tahsilatı konusundaki isteksizlikleri, banka bilançolarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin alınması gereken tedbirlerin gecikmesi, bankaların yüksek değerler üzerinden teminatlandırılmış sorunlu kredilerini likide etme konusundaki isteksizlikleri sorunlu kredilerin Japon mali sektörü için halen bir risk unsuru oluşturmasına neden olmaktadır.

¹¹⁹ www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc. adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, a.g.e.

Tablo : 9 - Asya Ülkeleri Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Programlarına Ait Bazı Veriler

	Maliyet (Milyar dolar)	Maliyet/ GSYİH (%)	Takipteki Krediler/ T.Krediler (%)	Batık Krediler/ GSYİH(%)
Endonezya	40	29.0	36.0	31.3
Kore	60	17.0	7.0	12.9
Malezya	13	18.0	9.0	-
Tayland	43	32.0	48.0	23.7
Japonya	601	15.0	-	15.4

Kaynak: (Maliyetler ile ilgili veriler) Delikanlı İhsan U., Çelik. Selim G.: Doğu Asya Ülkeleri ve Japonya'da Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, Active dergisi. Haziran-Temmuz 1999.

Sorunlu aktiflerin olduğu gibi banka bünyesinde bırakılması mali krizlerin şiddetini ve süresini uzatarak ekonomide istikrarın sağlanmasını güçleştirebilmektedir. Bu nedenle aktif yönetim politikalarının aktif kalitesinde daha fazla kötüleşmeyi engelleyecek ve sorunlu kredileri ortadan kaldırmaya yönelik olarak düzenlenmeleri şarttır. Bankanın sorunlu aktiflerinin yönetiminde iyi kredilerin ve banka bilançosuna çok olumsuz etkileri olmayan kredilerin ayrılarak geri kalanlarının elden çıkarılması esas teşkil etmektedir.

Bankaların sorunlu aktiflerinin ayrı bir aktif yönetim şirketine devredilmeleri yapısal sorunların çözümünde en etkili yollardan birisi olmakla birlikte mali sorunları çözmekte çok etkili olamamaktadır. Ülke uygulamalarına bakıldığında da ülkelerin mali sorunlardan çok yapısal sorunların çözümüne ağırlık verdiği gözlemlenmektedir.

Sorunlu aktiflerin yönetimi ile ilgili olarak ülke uygulamalarında özü aynı olmakla birlikte farklı noktalarla karşılaşılmaktadır. Aynı krizden etkilenen iki farklı ülkenin sorunlara yaklaşımı farklı olabilmektedir. Örneğin banka yeniden yapılandırma programlarının önemli bir parçası olan sorunlu aktiflerin yönetimi konusu Güneydoğu Asya ülkelerinin hepsinde şirket reformu ve bütçe reformu ile birlikte ele alınmıştır. Ancak Tayland'da her bankanın kendi durumu göz önünde tutularak ayrı ayrı yeniden yapılandırma yaklaşımı benimsenirken, Endonezya'da tüm bankalar için genel kurallar kabul görmüş ve uygulanmıştır. Bununla birlikte, seçilen yöntemin, aktif yönetim şirketlerinin kamu veya özel olmasının sektörün performansına sağladığı katkılar hakkında bir değerlendirme ve karşılaştırma yapabilmek için henüz erken olduğu çeşitli araştırmacılarca dile getirilmektedir.

Sonuç olarak bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında bir ülke için en uygun çözümün belirlenmesinde yasal ve yargısal altyapının yeterliliği ile birlikte hükümetin politika öncelikleri de önemli rol oynamaktadır.

4.2. TÜRKİYE’DE BANKACILIK SİSTEMİNİN GELECEĞİ : BANKA BİRLEŞMELERİ VE SATIN ALMALARI İLE KISA VADEDE SİSTEMDE BİRLEŞMELERİ ENGELLEYEN UNSURLAR

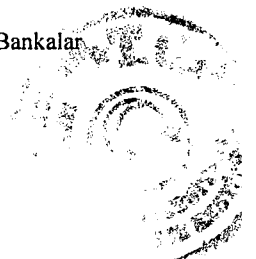
Firma birleşmesi, bir firmanın kendi tüzel kişiliğini değiştirerek, bir başkasıyla tek bir yönetim altında birleşmesi olarak tanımlanabilir. 1980’li yılların başından itibaren, gerek Avrupa’da gerekse ABD’de makroekonomik gelişmelere ve mevzuat değişmelerine dayalı nedenlerle birleşmelerin sayısı artış eğilimine girmiştir. Bu eğilimden en çok etkilenen sektörlerden biri de bankacılık ve finans sektörü olmuştur.¹²⁰

4.2.1. Banka Birleşmelerinin Nedenleri

Banka birleşmelerinin altında yatan nedenler incelendiğinde; makroekonomik konjonktürün, ülkelerin birleşme ,vergi ve diğer yasal konulardaki düzenlemelerinin ve sektörel etkenlerin önemli olduğu görülmektedir.

Banka birleşmelerinin temel amacı, hisse sahiplerinin getirilerini arttırmaktır. Ayrıca, bankaların büyüme isteği, sinerji yoluyla elde edilecek ölçek ekonomisi, yönetsel kazançlar ve vergi kazançları gibi nedenler de bankaları birleşmeye itmektedir. Konu, bankaları ölçeklerine göre ayırarak ele alındığında; büyük bankalar farklı coğrafi bölgede faaliyet gösteren küçük bankalarla birleşerek şube dağılım alanlarını genişletip, mevduat artışı sağlamaktadırlar. Buna karşılık, karlılığı düşük olan veya sermaye yaratmakta zorlanan küçük bankalar birbirleriyle birleşerek, performanslarını iyileştirmek istemektedirler.

¹²⁰ Lüizet Palombo “Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları”, Bankacılar Dergisi, Sayı 20, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Mart 1997 çalışması



Banka birleşmelerinin nedenlerini ve amaçlarını açıklamakta kullanılan dört hipotez bulunmaktadır:¹²¹

a) Sinerji Hipotezi'ne göre, birleşen bankalar ölçek ekonomisi sağlayarak sinerji yaratabilirler. Bu sayede hem hisselerin fiyatları hem de bankaların karı artacaktır.

b) Çeşitlilik Hipotezi'ne göre, banka birleşmeleri ürün ve hizmet yelpazesini çeşitlendirip, daha geniş bir coğrafi alana yayarak riski azaltır. Risk azaltıcı çeşitlilik, banka satın alımlarında hem alıcı banka hem de hedef bankanın hisse fiyatlarının artmasını sağlar.

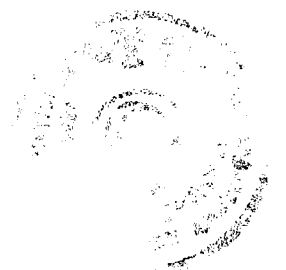
c) Pazar Payı Hipotezi'ne göre, bankalar piyasadaki rakiplerinden biriyle birleşirse piyasadaki fiyat rekabeti azalacaktır ve birleşenlerin pazar payı artacaktır. Ürün fiyatı artacağından iki bankanın da hisse fiyatları artacaktır.

d) Yönetici Fayda Maksimizasyonu Hipotezi'ne göre, bir banka yöneticisi banka birleşmesini yalnızca hisse sahiplerinin karlarının artması için değil, kendi iş güvenliğini sağlamak ve kendisinin faydasını maksimize etmek amacıyla da isteyebilmektedir. Bu durumda toplumsal refahta artış yoktur.

Bankaları rekabetten uzaklaştıran sınırlayıcı düzenlemelerin 1980'li yıllarda kaldırılmış olması ve tek pazar-tek para bloğunun oluşturulma çalışmaları, banka birleşmeleri ve satın almaları açısından önemli etkenler olmuştur. Böylelikle bankalar iç ve dış pazarda rekabet edebilmek için güçlenme ihtiyacı hissetmişler; birleşme ve satın alma yoluna gitmişlerdir. Ayrıca kurları kontrol altına alan düzenlemelerin kaldırılması da Avrupa bankalarını birleşmeye itmiştir. Ancak 1992 tarihli "Yatay Birleşmeler Talimatı"(Horizontal Merger Guideline) birleşmelerdeki artış eğilimini yavaşlatmıştır.

ABD'ye bakıldığında, bankaları birleşmeye iten nedenlerin Avrupa'dan farklı olduğu görülmektedir. ABD'de bankalar birleşme yoluyla, hedefledikleri risk ve ürün dağılımını yapmalarına olanak sağladığı için birleşmeyi tercih etmektedirler.

¹²¹ Lüzet Palombo, a.g.e.



4.2.2. Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları : Değişik Ülke Uygulamaları

ABD’de banka birleşmelerinin ve satın almalarının sayısı 1980’li yılların ilk yarısından itibaren artmıştır. Bu konudaki eğilim, Avrupa Birliği’nde ise 1980’lerin sonundan itibaren yaygınlaşmaya başlamış ve Tek Pazar’a giriş hazırlığı ile 1990’larda hız kazanmıştır.

Avrupa Birliği’nde 1988-1992 yılları arasında toplam 422 tane yatay banka birleşmesi olmuştur. Bölgeler arası banka birleşmelerinin sayısı ise 70’tir. Almanya ve İtalya yatay banka birleşmelerinin yoğun olduğu ülkelerdir. 1988-1992 döneminde bu iki ülkenin de birleşme mevzuatının değişmesi birleşmelerin sayısını arttırıcı bir etken olmuştur.

Tablo : 10 - 1988-1992 Döneminde Avrupa Birliği’ndeki Yatay Banka Birleşmelerinin Sayısı

Ülkeler	Çoğunluk edinme	Satın alma	Birleşme	Toplam
Belçika	4	5	2	11
İngiltere	9	14	1	24
Fransa	16	2	1	19
Almanya	12	70	11	93
İtalya	25	79	24	128
Hollanda	3	5	7	15

Kaynak : Lüzet Palombo “Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları”, Bankacılar Dergisi, Sayı 20, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Mart 1997

Tablo : 11 - Yatay Birleşmeler Talimatı'nın Yürürlüğe Girmesinden Sonra (1992) İzin Verilen Belli Başlı Avrupa Birliği Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları

Taraflar	Tarih
Crédit Lyonnais/BGF Bank	11.01.1993
Deutsche Bank/Banco de Madrid	28.05.1993
Commerzbank/CCR	09.08.1993
BAI/Banca Popolare di Lecco	20.12.1993
GeneraleBank/CR Nederland Bank	25.09.1995
BHF Bank/Credit Commercial de France	02.05.1996
Credit Agricole/Banque Indosuez	10.07.1996

Kaynak : Lüzet Palombo "Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları". Bankacılar Dergisi. Sayı 20. İstanbul. Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu. Mart 1997

4.2.3. Banka Birleşmelerinin ve Satın Almalarının Performans ve Etkinlik Üzerindeki Etkileri

Banka birleşmelerini ve satın almalarını incelerken, birleşme öncesi ve birleşme sonrası bankaların, karlılık ve etkinlik değişimleri incelenmelidir. Böylelikle, birleşmelerin bankalara, bankacılık sektörüne ve ekonomiye ne kadar katkısı olduğu gözlenebilir.

Birleşmeler öncesi ve sonrası banka performanslarının karşılaştırılmasında banka karlılığı ve faaliyet etkinliği önem kazanmaktadır. Bu yolla, elde edilen kazançların gelir veya maliyet kaynaklı olduğuna karar verilebilir. Birleşmelerle ilgili yapılan çalışmalarda gözlenen kazançlar genelde yalnızca gelir kalemlerinde yer almaktadır. Aynı büyüklükte iki küçük bankanın birleşmesi sonrasında sinerji ve pazar payı artışı yoluyla brüt gelir artışı olmaktadır. Büyük bankalar ise birleşme sonrası brüt gelir artışını, piyasadaki hakim pozisyonlarından yararlanarak yarattıkları fiyat artışıyla sağlayabilmektedirler. Diğer bir deyişle, maliyetler açısından bir etkinlik sağlanması her zaman mümkün olmamaktadır.¹²²

¹²² Lüzet Palombo, a.g.e.

Ayrıca, toplam maliyetin düşmesi ile etkinlik artışı arasındaki fark da ortaya konulmalıdır. Maliyet azalımı, gerek personel sayısını azaltarak gerekse ekonomik olmayan şubeleri kapatarak elde edilen maliyet küçülmesidir. Oysa bir etkinlik artışı olup olmadığını gözlemek için, toplam maliyetlerde anahtar bir rol oynayan işgücü maliyet oranının (personel ücretlerinin toplam aktiflere oranı) ve faaliyet giderleri oranının (toplam faaliyet giderlerinin toplam aktiflere oranı) birleşme öncesi ve sonrası değerlerini karşılaştırmak gerekmektedir. Performans değişimini saptamanın bir yolu da, özkaynak getirisi, aktif getirisi gibi karlılık oranlarını incelemektir.

Banka birleşmeleri sonrasında üretim maliyetlerinin azalması, ölçek ekonomisine ulaşmak ve ürün gelişimi beklenen sonuçlardır, Ancak bu olumlu değişikliklerin gerçekleşeceği şüphelidir. Ayrıca, etkinlik etkisi uzun dönemde ortaya çıkacak ama birleşmelerin ürün fiyatlarına yapabileceği olası ters etki daha kısa bir süre içinde hissedilebilecektir.

Yapılan ampirik çalışmalar ise bankaların birleşme veya satın alma dönemleri öncesi ve sonrası etkinlik ve karlılıklarını karşılaştırarak, birleşmelerin bankaları, bankacılık sektörünü ve ekonomiyi nasıl etkilediğini incelemiştir. Aynı büyüklükteki küçük bankaların birleşmeleri sonucunda sinerji yoluyla brüt gelir artışı sağlandığı ve etkin çalışmayan veya yeterli performans gösteremeyen küçük bankaların performanslarını düzelttiği görülmüştür. Büyük bankaların yatay birleşmesi ise fiyatlar ve rekabeti olumsuz yönde etkileyebileceği için bankacılık sektörü ve ekonomi açısından net refah artışının varlığı şüpheli olacaktır. Etkinlik üzerine yapılan çalışmalarda çıkan sonuçlar, birleşmelerin genelde etkinliği arttırıcı bir etkilerinin olmadığını ancak bazı maliyet kalemlerinde düşüşe neden olduğunu göstermiştir.¹²³

Her ne kadar banka birleşmeleri ve satın almaları ile ilgili veriler, ölçek ekonomisine ulaşmak dışında taraflara çok fazla oranda etkinlik veya karlılık performansı sağlayamıyor gibi gözükse de; makroekonomik gelişmeler, yasal düzenlemeler ve sektörel zorunluluklar göz önüne alındığında, bankacılık sektöründeki birleşmeler ve satın almalar rasyonel bir çözüm gibi görülebilmektedir.

¹²³ Lüzet Palombo, a.g.e.

4.2.4. Kısa Vadede Sektörde Birleşmeleri Engelleyen Unsurlar

4.2.4.1. Tam Rekabet Ortamından Uzaklık

Sektörün şu an için tam rekabet ortamından uzak olması kısa vadede bankacılık sektöründe olası birleşmelerin önündeki başlıca engellerden biridir. 1994 yılında ekonomik kriz nedeniyle mevduata getirilen sınırsız güvencenin uzun süreden beri Türkiye’de uygulanması banka sisteminin sorunlarını dolayısıyla sektördeki haksız rekabeti arttırmıştır. Yüzde 100’lük güvenceye 2000 yılının sonuna kadar 100 milyar TL, 2001 sonuna kadar 50 milyar TL’lik sınır getirilmesi sektörde rekabet açısından olumlu olsa da şu anki ortalama tasarruf mevduat tutarı gözönüne alındığında bu miktarların tasarruf sahipleri açısından seçici olmaya zorlayıcı, aynı zamanda bankalarında risk almalarını önleyici olmadığı görülmektedir. Ayrıca, kamu bankalarının özelleştirilememesi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamındaki bankaların hala satılamaması mevduat güvencesinin kademeli olarak kaldırılmasından beklenen yararı azaltabilecektir.¹²⁴

4.2.4.2. Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi

Türk bankacılık sektöründe rekabet koşullarını bozan bir unsur da kamu bankalarıdır. Kamu bankalarının Mart 2000 itibariyle sektör aktiflerindeki payı yüzde 37 olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının sektör kredilerinde ve mevduatlarındaki paylarının hala çok yüksek seviyelerde olması, sektörde haksız rekabet yaratmaktadır. 2000 yılı Mart sonu itibariyle kamu bankalarının sektör kredilerindeki payı yüzde 38 iken, toplam mevduattaki payları yüzde 40 olarak gerçekleşmiştir. Sektördeki bu haksız rekabetin ortadan kalkması için kamu bankalarının biran önce özelleştirilmesi gerekmektedir. 1999 yıl sonu itibarıyla 6.3 milyar dolar aktif büyüklüğü ile Türkiye’nin en büyük üçüncü kamusal sermayeli bankası olan Vakıfbank’ın yılın son çeyreğinde tamamlanması beklenen halka arz yoluyla yüzde 20’lik hisse satışı ve daha sonrası için planlanan yüzde 55’lik blok satış bu anlamda büyük bir önem arz etmektedir. 3 büyük kamu bankası olan Ziraat Bankası, Halkbank ve Emlakbank’ı kar amaçlı çalışan özerk kuruluşlar olarak yapılandırma üzerinde çalışılsa da bu bankaların sektördeki yüklerinin tamamen ortadan kalkması için bir an önce özelleştirilmeleri gerekmektedir.

¹²⁴ ⁶¹ Hüsnü Akhan, “Türk Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanırken Beklentiler”, Bankacılar Dergisi, Sayı 32, 2000 çalışmasından faydalanılmıştır.

4.2.4.3. Bankalar Yasasında Son Yapılan Düzenlemeler

Bankalar Yasası'nda yapılan son değişiklerle bankalarla ilgili tüm faaliyetleri siyasi iradede tümüyle bağımsız bir şekilde yürütölmesi öngörölmiş ve bankalarla ilgili olarak kuruluşan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tümü Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır. Bankalar Yasası'nda son yapılan değişikliklerle dolaylı kredi sınırının yüzde 25'e indirilmesi, iştiraklerin kredi tanımı içinde yer alması, konsolide denetim ilkelerinin daha kapsamlı olarak düzenlenmesi ile bankacılık mevzuatı Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirilmiştir. Bankacılık yasasında yapılan yeni düzenlemeler ile kronik sorunları bulunan bankacılık sisteminin sorunlarının çözümünde ve uluslararası rekabete açılmasında çok önemli adımlar atılmıştır.

4.2.4.4. Maliyetlerin Kontrol Altına Alınma Zorunluluğu

Reel faiz marjlarının yüzde 12'lerden yüzde 6-7'lere gerilediği bir dönemde bankaların karlılıklarını koruyabilmek için faiz dışı gelir yaratmanın yanısıra operasyonel giderlerini de kontrol altına almaları gerekmektedir. Çünkü bankalar açısından, piyasa faiz oranları kontrol edemedikleri bir değişkendir. Oysa maliyetler tamamıyla kontrol edilebilir bir değişkendir. Bankalar böyle bir ortamda bazı operasyonlarını birlikte yaparak da maliyet azalması sağlayabilir. Bazı grup bankalarında göröl bu uygulamanın bankaların verimlilik artırımı açısından büyük bir faydası olabilecektir. Maliyet kontrolünün önem kazandığı bu dönemde alternatif dağıtım kanallarına gerekli yatırım yapmış bankalar verimlilik açısından büyük avantajlar sağlayacaktır.

4.2.4.5. Müşteri Memnuniyeti

Şu anda büyük değişimlerin yaşandığı Türk bankacılık sektöründe bankacılığa uzun vadeli bakanlar yani perakende, kurumsal ve bireysel bankacılık alanlarında belirli bir piyasa payına sahip olan ve bu konuda geçmişte gerekli alt yapı ve teknoloji yatırımlarını tamamlamış bankaların daha istikrarlı gelişme kaydedebilecektir. Yeni ortamda müşteri memnuniyeti büyük önem kazanacaktır. Düşen enflasyon döneminde doğru müşteri grubuna, müşterilerin ihtiyacını iyi anlayıp doğru ürünleri doğru fiyatla pazarlamak ve bu ürünleri müşteriye hızlı bir şekilde bütün dağıtım kanalları aracılığıyla iletmek



gerekmektedir. Bankaların yaratıcı ürünlerle ve dağıtım kanallarıyla müşteriye yakınlığını arttırması güçlü rekabet ortamında farklılaşma sağlayacaktır.

4.2.4.6. Bireysel Bankacılık Alanında Yüksek Büyüme Potansiyeli

Finansal ürünlerdeki düşük penetrasyon oranları beklenen düşük enflasyon ortamında bankalar için mükemmel büyüme potansiyeli yaratacaktır. Kredilere, yatırım fonlarına, sigorta ve sermaye piyasası aracılık servislerine olan talep artacaktır. Hayat standardının yükselmesi ile birlikte bireysel bankacılık ürünlerine talep artacaktır. Nominal ve reel faiz oranlarında yaşanan büyük düşüş paralelinde bireysel kredilerde yılın ilk 6 ayında büyük bir talep patlaması yaşanmıştır. 1999 sonunda 1.8 milyar dolar olan bireysel krediler, Haziran 2000'de 5 milyar dolara ulaşmıştır. Ayrıca konut kredilerine olan talebin artması ile birlikte şu an 600 milyon dolar olan toplam konut kredi pazarının önümüzdeki birkaç yıl içinde 5 milyar dolar seviyesine ulaşması beklenmektedir.¹²⁵

4.2.4.7. Bankacılık Dışı Finansal Ürünler Sunarak Faiz Dışı Gelirleri Arttırma

Faiz marjlarının hızla gerilediği ortamda faiz dışı gelirlerin bankalar için önemi artacaktır. Düşen enflasyon ortamında bankaların müşteri tabanlarına bankacılık dışı finansal ürünler sunarak komisyon gelirlerini arttırmaları da mümkün olacaktır. Önümüzdeki dönemlerde derinleşmesi beklenen mali piyasalar ortamında yatırım fonları, özel emeklilik fonları ve sigortacılık büyük önem kazanacaktır. Bankalar bu ürünlerini kendi dağıtım kanalları yoluyla müşterilerine sunarak, bankacılık ürünleri ile çapraz satış imkanları da yaratabilecektir. Bankalarımız açısından internet bankacılığı çağrı merkezi, mobil bankacılık (WAP) gibi teknoloji ağırlıklı dağıtım kanallarının önemi ve gerekliliği yadsınamaz. Ancak, bireysel bankacılık ürünlerinin geniş kullanıcı kitlesine dağıtımında şube ve acenta gibi fiziki dağıtım kanallarının da yaygınlaşması, sektörün piyasa penetrasyonu açısından bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada 4700 şube ve 10.000'in üstünde irtibat acentasına sahip PTT'nin önderliğinde post-bank oluşumunu tavsiye edilebilir. Gelişmiş ülkelerdeki örneklerine benzer şekilde, ülkemizde de isteyen

¹²⁵ Hüsnü Akhan, a.g.e.



bankanın bireysel bankacılık ürünlerini en fazla sayıda müşterisine ulaştıracağı post-bank dağıtım kanalını kullanmasının, sektörün eksikliklerinden birini telafi edeceğine inanılmaktadır.

Kısaca, ekonomik istikrar uygulamalarının yarattığı geçiş sürecinde; bankacılık yapma tarzı, iş yapış stili geleneksel bankacılık anlayışından arındırılıp, yeni bankacılık tanımına uygun çerçevede değiştirilmelidir. Pazar payı yerine müşteriden alınan pay, aktif satış yerine interaktif satış önem kazanmalıdır. Bu durum da bankacılığın bu yeni döneminde pasif yönetimi yerine aktif yönetiminin dolayısıyla risk yönetiminin daha öncelik kazandığı bir dönemin başladığına işaret etmektedir. Yeni dönemin başarılı bankaları; etkin maliyet yönetimi yapan, yeni piyasa koşullarına uygun ürün ve hizmetleri tasarlayan, verimlilik ve hizmet kalitesini arttıran ve en önemlisi bankacılık anlayışının odak noktasına müşteri kavramını oturtan bankalar olacaktır.

Bütün bu açıklamalardan sonra, Türk Bankacılık Sisteminin rehabilitasyonu için yapılması gerekenlere değinilmesi uygun olacaktır.

4.3. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN REHABİLİTASYONU İÇİN YAPILMASI GEREKENLER

4.3.1. Yüksek Maliyetlerin Sona Erdirilmesi

Türk Bankalarının Avrupa Bankaları ile rekabet edebilme gücünü engelleyen en önemli faktörlerden birisi yüksek maliyetlerdir. Bu sebeple çeşitli nedenlerle gerçekleşmiş olan aşırı şubeleşme optimum düzeye getirilmeli işlem hacmi ve getirisi düşük olan şubelerin kapatılmasına gidilmelidir. Ayrıca özellikle kamu bankalarında görülen aşırı şubeleşme nedeniyle artan personel sayısının azaltılması ve daha az personelin daha verimli çalışması sağlanarak yüksek işletme maliyetleri en aza indirilmelidir. Bankaların açtıkları kredilere uyguladıkları faiz oranı ve sundukları hizmetlerin maliyetleri düşürülmelidir.

Bankaların topladıkları fonlar yüksek maliyette krediye aktarmalarına neden olan yüksek mevduat karşılık oranları ve disponibilibite oranları indirilmelidir. Dünyada çoğu

ülkede olduğu gibi bu oranlar artık bir para politikası aracı olarak kullanılmamaktadır. Ayrıca ekonomik gelişmenin izlenen kredi politikasıyla da yakından ilişkili olması nedeniyle, maliyetlerin düşürülmesi yolu ile faiz masraflarının daraltılması ekonominin canlanması için önemlidir.

4.3.2. Yasal Düzenlemeler

Döviz tevdiat hesaplarından Türk lirası ile munzam karşılık ayırma yükümlülüğü kaldırılmalı, kredi faizleri üzerinden alınan Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu ile Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi oranları düşürülmelidir. Diğer yandan bankalararası işlemlerden sağlanan gelirler üzerinden kaynakta vergi kesintisi yapılmamalı, arbitraj işlemlerinden kar ve zarar olduğuna bakılmaksızın alınan Kambiyo Gider Vergisi kaldırılmalıdır.

Mevduatlar, gözden geçirmeli ve tasarruf aracı olarak önemini yeni yatırım araçlarına rağmen koruyan mevduatın, Türkiye'deki kısa vadeli yapısı uzun vadeye kaydırılması suretiyle yüksek faizler önlenmeli ve bankaların kısa dönemli likidite sorununa çözüm aranmalıdır.

Bunun yanında bankaların yine kredi maliyetlerini düşürmesi açısından vadesiz tasarruf mevduatlarının bankada toplanmasını teşvik etmek gerekmektedir. Maaş ve ücretlerin banka hesaplarına virman yoluyla aktarılması ile günlük parasal işlemlerin çek sisteminin geliştirilerek banka üzerinden yapılması, bankaların ucuz finansman olanaklarını arttıracaktır.

4.3.3. Bankaların Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesi

Türk bankacılığının bir diğer sorununu oluşturulan sermaye yapılarının güçlendirilmesi, uluslararası piyasalarda rekabet edebilme gücü açısından son derece önemlidir. Bu amaçla, bankalar tarafından mali yapıların güçlülüğünde temel unsur olan sermayenin artırılması ve son düzenlemeler doğrultusunda getirilen sermaye yeterliliği esaslarının yerine getirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de sermaye yeterliliği oranı tüm bankalar için %8 olarak belirlenmiş olmasın rağmen bankaların sermaye yapılarına,

çalıştığı müşteri gruplarına ve bunlardan kaynaklanan risklerin farklı olması nedeniyle sermaye yeterliliğin her banka için değişik şekil ve oranlarda uygulanmalıdır.

4.3.4. Banka Birleşmeleri

Türk bankaları, yetersiz sermaye yapılarıyla, Avrupa'da rekabet edebilecek ölçeğe sahip değildirler. Bu nedenle pek çok Avrupa uygulamasında olduğu gibi özellikle küçük bankaların birleşme yoluna giderek piyasada daha etkin bir rol oynamaları sağlanmalıdır.

4.3.5. Banka Satınalmaları

Birleşmeler olduğu kadar satın almalar yolu ile de ölçeklerin genişletilmesine çalışılmalıdır. Özellikle Avrupa Birliği piyasasında daha iyi rekabet edebilme şansını elde etmek için topluluk içerisindeki bankaların satın alınma koşulları da değerlendirilmelidir.

4.3.6. Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi

Türk bankacılık sektöründe %50 gibi yüksek bir paya sahip olan kamu bankalarının verimsiz ve hantal yapıdan arındırılması için hızla özelleştirilmelidir. Aktif karlılığı negatif olan bu bankaların özel kesime devriyle Türk ekonomisinin üzerinde yarattığı yük de kalkmış olacaktır.

4.3.7. Haksız Rekabet ve Volatilité

Ayrıca resmi mevduatın sadece kamu bankalarına kanallize edilmesi, temelde bankacılık işlemi yapan özel finans kurumlarının topladıkları kaynaklar üzerinden karşılık alınmaması gibi konulardan kaynaklanan sektördeki haksız rekabet önlenmelidir. Bununla birlikte tam rekabet piyasası koşullarının oluşabilmesi açısından sektöre girişler kadar çıkışlar da serbest olmalıdır. Son yıllarda görülen ve batma noktasına gelen bankaların kamu bankalarınca satın alınması yerine sektörden çekilmeleri bankaları riskli yatırımlara giderken daha rasyonel davranmaya yönelteceği gibi verimliliği de arttıracaktır.

4.3.8. Modern Bankacılık ve Ürün ve Hizmet Çeşitliliği

Avrupa Birliği'nde bankacılığın evrensel bir nitelik kazanması ve sunulan hizmet yelpazesinin çok geniş olması nedeni ile Türk bankacılığının da rekabet edebilme şansını kazanması için geleneksel bankacılık yapısından kurtulup dışa açık ve her türlü hizmeti sunan bir nitelik taşıması gerekir. Nitekim Avrupa ülkelerinde 150'inin üzerinde ürün sağlanırken bu sayı Türk bankalarında 40 civarındadır.

Hizmet çeşitliliği için ilk etapta bankaların dış ticaretin finansmanı ve uluslararası bankacılık alanında yoğunlaşmaları gerekmektedir. Bu nedenle son yıllarda dünya mali piyasalarında getirilen factoring, forfaiting ve leasing gibi uluslararası ticaretin finansmanına ilişkin teknikler Türkiye'de daha yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Özellikle sınır ötesi işlem hacminin artmasıyla ortaya çıkacak kur ve faiz riskinden korunmak amacıyla swap,options, ve futures piyasaları etkin bir konuma getirilmelidir.

Uluslararası piyasalarda yaygın bir şekilde kullanılan bu yeni finans tekniklerinin Türk mali piyasasında da geniş bir şekilde kullanılması için mevzuat ve muhasebe sistemlerinin düzenlenmesi ve kurumsal alt yapının oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca söz konusu işlemlerin yapılabilmesi için bir vadeli işlemler piyasası kurulmalı ve bu tür işlemler hakkında kullanıcıların yeterli bilgiye sahip olması sağlanmalıdır.

4.3.9. Mali Piyasaların Entegrasyonu

Diğer yandan mali piyasaların entegrasyonu ile birlikte, bankacılık sektörü ile para ve sermaye piyasaları birbirine yakınlaştırılmalıdır. Böylece bankalara mevduat dışında kaynak yaratma imkanları getirilmiş olacaktır. Bu amaçla bankaların sermaye piyasası işlemlerini yapmaları açısından tahvil ihraçları özendirilmeli, bankaların belli kredi portföylerini yaygın bir şekilde satabilmelerini sağlayacak menkul kıymetleştirmelere izin verilmeli, yatırım fonlarının kapsamı genişletilmeli ve çeşitleri arttırılmalıdır.

Öte yandan yatırım bankacılığının bir mevduat bankası kimliğinden çıkarılarak esas fonksiyonlarını yerine getirmesi sağlanmalı, yeni araç ve tekniklerin kullanılması teşvik edilmelidir.

4.3.10. Banka ve Sigorta Kurumlarının İşbirliği

Hizmet çeşitliliği olarak getirilebilecek başka bir araç olan ve son zamanlarda Avrupa Birliği ülkelerindeki bankalarda sıkça görülen banka ve sigorta kurumlarının işbirliği, Türk mali sisteminde de yerleştirilmelidir. Bu şekilde tüm bu hizmetlerin sunulabilmesi ile Türk bankacılığı gerçek anlamda evrensel bir niteliğe bürünebilecektir.

Bankacılık kesimi bir yandan kendi gelişimini tamamlarken diğer yandan da sanayi kesiminin kaynak sorununa çözüm yolları aramalı ve böylece ekonomik gelişmeye katkı sağlanmalıdır. Bu amaçla orta ve uzun vadeli yatırım amaçlı ve uygun koşullu Türk lirası kredi imkanları yaratılmalıdır.

4.3.11. Vadesinde Geri Ödenmeyen Krediler

Vadesinde geri ödenmeyen kredilerle ilgili yasaların daha iyi bir şekilde işler hale gelmesi için ek düzenlemeler getirilmelidir. Ayrıca, yüksek oranda problemlili alacakların en aza indirilmesi için rating kuruluşları kurulmalı, kredi verildikten sonra ilgili şirketin mali yapısındaki gelişmeler takibe alınmalıdır.

4.3.12. Bankaların Denetimi

Denetim konusu, bankaların çok çeşitli denetim organlarıyla denetlenmesi nedeniyle rasyonel olmaktan çıkmıştır. Çok büyük maliyetlere neden olan bankaların denetim daha az denetim kuruluşlarınca, ancak daha derin ve kaliteli bir şekilde yapılmalıdır.

4.3.13. İnsan Kaynakları

Bankalarda verimliliğin artması açısından insan kaynaklarına yatırım yapılmalıdır. Avrupa Birliği piyasalarına uygun koşullarda istihdam edebilecek personelin eğitime daha çok kaynak ayrılmalı, ayrıca Avrupa Birliği'ndeki bankalarla bu konuda işbirliğine gidilerek kalifiye personel yetiştirilmesine öncülük edilmelidir.



4.3.14. Ekonomik İstikrarsızlık

Yüksek maliyetlerin oluşmasına neden olan, dolayısı ile de karlılık ve verimliliği de azaltan pek çok unsur ekonomik istikrarsızlıktan kaynaklanmakta, özellikle geçtiğimiz yıl gibi kriz dönemlerinde bankaların olumsuz etkilenmelerine neden olmaktadır. Böyle bir ortamda oluşan kamu açıkları ve yüksek enflasyonun giderilmesi, fiyat, faiz ve kur dengesinin bozulmasını önleyerek bankaların en başta yüksek faizlerin getirdiği kısır döngüden kurtulmalarını sağlayacaktır.

Bu nedenlerle üzerinde asıl durulması gereken husus, ekonominin genelinde oluşan dengesizliklerin giderilmesi ve istikrarlı bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Nominal ve reel faiz oranlarında görülen hızlı düşüş paralelinde bankaların geçmişteki en büyük gelir kaynakları olan açık pozisyon ve hazine bonosu gelirleri cazibelerini büyük ölçüde yitirmiş olup girilen yeni ortamda reel sektöre yönelik bankacılık faaliyetlerinin ağırlık kazanması bankaları büyük bir rekabet ortamına itmiştir. Kamu kağıtlarının çekiciliğinin azaldığı, sadece müşteriye hizmetten para kazanılacak bir ortamda müşteri potansiyeli az olan bankaların ayakta kalması çok zordur. Mevduattaki yüzde 100 devlet güvencesinin kademeli olarak kaldırılması ve bankacılık yasasında yapılan yeni düzenlemeler ile sektörde denetim ve gözetimin artırılması paralelinde özellikle sermaye açısından zayıf, orta ve küçük ölçekli bankaların bu yeni ortamda rekabet edebilmeleri çok zordur. Ancak küçük ölçekli bankalar belli hizmetlerde uzmanlaşmaya gitme yoluyla sektörde devamlılıklarını sürdürebilecektir. Teknoloji yoğun olan, rekabetin güçlü bir biçimde hissedildiği ve uluslararası operasyonların ve rekabetin giderek önem kazandığı bu sektörde önümüzdeki günlerde banka birleşme veya stratejik işbirliği olasılığı yüksek görünmektedir. Olası birleşmelerle bankaların sermaye yapıları güçlenecek, operasyonlarında önemli verimlilik artışları sağlanacak, bankalar daha kaliteli ve standartlaşan ürün ve hizmet sunacaklar ve hedefledikleri pazarlara daha güçlü olarak yönelebileceklerdir.



4.3.15. Konsolidasyon

Türk bankalarının Avrupalı ve Amerikalı rakiplerine göre hizmet üretiminde ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliği düşüktür. Bunun yanı sıra Türk bankaları gelişmiş ülkelerdeki rakipleriyle karşılaştırıldığında ölçekleri göreceli olarak çok küçük kalmaktadır ve orta ve uzun vadede rekabet edebilmeleri çok daha zordur. Dünyada finans sektöründe yaşanan birleşme hareketlerinin 2001'den itibaren Türk bankacılık sektöründe de yaşanacağı tahmin edilmektedir. Türk bankacılık sektöründe 1999ve 2000 yıllarında toplam onüç adet bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmesinden de anlaşılacağı üzere sermaye ve likidite açısından sorunlar yaşanmıştır. Türkiye'nin düşük enflasyon ve faiz ortamında maliyetlerin ön plana çıkması ve kaynakların birleşmesi gereği paralelinde sektörde konsolidasyonun gerçekleşebilme ihtimali endişe yaratmaktadır. rekabet koşullarının gittikçe arttığı, dünya finans sektöründe, son yıllarda yaşanan büyük birleşmelerin arkasında verimlilik arttırma arayışları vardır. Verimlilik arttırmanın yollarından birisi de ölçek ekonomilerinden yararlanarak, daha geniş müşteri kitlesine daha düşük maliyetlerle ulaşmaktır. Arjantin'de dezenflasyon sürecinde ilk 20 bankanın pazar paylarında yaşanan büyük artış paralelinde bu bankaların ölçek kazançları nedeniyle ortalama maliyetleri hızla gerilemiştir. İlk 20 bankanın toplam maliyetlerinin ortalama aktiflere oranı 1991 yılında yüzde 9.2 iken bu oran artan yoğunlaşma ile birlikte 1996'da yüzde 5.7'ye gerilemiştir. Şu an Türkiye'de 82 olan toplam banka sayısının düşük enflasyon döneminde 30-35'lere inmesini ve yeni ortamda 5-6 büyük bankanın sistemi domine etmesini beklenmektedir. Arjantin ve Brezilya örnekleri paralelinde Türk bankacılık sektörünün düşük enflasyon ortamındaki yüksek büyüme potansiyelinin yabancı bankaların kısmen de olsa ilgisini çekmektedir. Şu an için yüzde 5'ler civarında olan yabancı bankaların sektördeki paylarının geçiş döneminden sonra yüzde 25 seviyelerine ulaşması beklenmektedir. Böyle bir ortamda belli hizmetlerde uzmanlaşma yoluna gitmiş belli niche pazarlara belli niche ürünlerle hitap eden bankaların da varlıklarını sürdürme şansı bulabileceklerdir.

SONUÇ

Dünyada yaşanan globalizasyon süreci bir ülkeden diğerine süratle nüfuz eden ekonomik ve mali krizlerden en fazla zarar gören ülkelerin başında gelişmekte olan ülkeler gelmektedir. Zira Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler ve özellikle de bu ülkelerin mali sektörü içerisinde de en önemli paya sahip olan bankacılık sektörü, diğer sektörlerle kıyaslandığında lokomotif konumunda olduğu aşıkardır. Türkiye'deki en büyük sektör konumunda olmasına rağmen mali sektörün diğer sektörlerle göre daha küçük kaldığı, sektörün konsolide bilanço büyüklüğünün Gayri Safi Milli Hasıla'ya oranının OECD ortalamalarının altında bulunduğu görülmektedir. Türkiye'de uzun yıllardır süren yüksek enflasyon ortamı ve değişen enflasyon beklentileri, bir taraftan tasarrufların az olmasına neden olmakta, diğer taraftan da kamunun artan finansman açığının mali piyasalardan karşılanamaması, özel sektörün fon temininde güçlük çekmesine, yani kamu borçlanmasının özel sektörü fon piyasalarından dışlamasına (crowding out etkisi) sebebiyet vererek genelde mali sektörün ve dar tanımıyla da bankacılık sisteminin yeterince gelişmesine engel olmaktadır. Kamun finansman açıklarının yarattığı para arzı üzerindeki enflasyon yaratıcı baskılar, para arzının reel ve nominal olarak büyümesini kontrol etmek amacıyla mevduat munzam karşılıkları disponibilitate gibi bankacılık sektörü üzerindeki maliyet arttırıcı unsurlar, zaman içinde daha da büyümüşür. Türkiye'nin 1998, 1999, 2000 ve 20001 yıllarında yaşamış olduğu krizler sistemdeki mevcut olumsuzlukların daha da artmasına neden olmuştur. Bu durumda sektör, asıl işlevinden uzaklaşarak paradan para kazanma anlayışına yönelerek reel sektörün finansmanını gözardı etmiştir.

Bankaların aktif büyüklükleri son derece yetersiz olduğu halde, faaliyette bulunan bankaların sistemin kaldırabileceği sayı ve hacimden fazla hale gelmesi, yurt içi ve yurt dışı kaynakların yetersiz ve vadelerinin de kısa olması, munzam karşılık ve disponibilitate gibi yükümlülüklerin diğer ülkelere göre çok yüksek olması ve kaynak maliyetlerini yükselterek likitlerini olumsuz yönde etkilemesi, kambiyo gider vergisi ile kredi karşılıklarının vergilendirilmesi ve buna benzer vergilerin uygulanması sektörü son derece olumsuz yönde etkilemiş olup, etkilerini sürdürmektedir. Daha önceki yıllarda yaşanan ve sektörü reel kesimden uzaklaştıran bu konjonktürel yapı, 2000 yılı başından itibaren uygulanmaya başlanan makro politikalarla son bulmuş, bankalar yeniden reel sektöre yönelerek büyük bir dönüşüm yaşamaya başlamışlardır.

Yenilenen bankalar kanunu, uygulanan para ve kur politikaları, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun oluşması, sektörün rehabilitasyonu ile ilgili diğer çalışmalar bu gelişmelere hız kazandırmıştır.

Bu geçiş dönemine uyum sağlamakta zorluk çeken, mali yapıları zayıf ve iyi yönetilmeyen bazı bankaların zor duruma düşmeleri ve ilerleyen dönemde sistemden çekilerek banka birleşme ve devir olaylarının yaşanması dünyada sıkça görülen ve ülkemizde de tekrarlanması muhtemel gelişmelerden olacaktır.

Türk ekonomisinin uygulanmakta olan makro ekonomik politikalar neticesinde başarıya ve istikrara kavuşması işletmelerimizin dünya kalite ve standartlarında mal ve hizmet üretebilecek finansman imkanına ulaşması, bankacılık sektöründeki dönüşümün bir an önce gerçekleşmesi ve sağlıklı olması ile mümkün olabilecektir.

Bu açıdan sektörün mevcut sorunlarının giderilmesi için ilgili kuruluşlarca yürütülmekte olan çalışmaları kararlılıkla sürdürülmeli ve hedeflenen Avrupa Birliği üyeliği, de gözönüne alınarak sistem yeniden yapılandırılmalıdır.

Bankacılık sektörüne yönelik aşağıdaki tedbirlerin alınmasında fayda görülmektedir:

- Tasarruf mevduatında 50 milyar TL olarak öngörülen devlet güvencesi kademeli olarak kaldırılmalıdır.
- Türk Bankalarının plasman politikalarını etkileyen ve kaynaklarının en büyük bölümünü oluşturan mevduatta 1-3 aya sıkışan vadelerin uzatılması için yeni bankacılık argümanları geliştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.
- Karşılıklar Kararnamesi'nde işletme banka arasındaki ilişkileri rahatlatacak ve borcunu ödeme kararlığında olan işletmelere kolaylık sağlayacak değişiklikler yapılmalı, söz konusu uygulama için bir geçiş dönemi oluşturulmalı, ayrılan karşılıkların gider yazılmasına olanak tanınmalıdır.

- Banka Sigorta ve Muameleleri Vergisi kaldırılmalı veya bir indirimle gidilmelidir.
- Bankalar Kanunu'nda revizyona gidilerek, yasaların, etkin ve verimli bir şekilde sistemin işlerlik kazanmasına ve mevcut konjonktürle yapıya cevap verebilmesi sağlanmalıdır.
- Bankaların mali bünyelerini güçlendirilmesini sağlamak üzere İcra ve İflas Hukuku'nda değişiklik yapılması hakkındaki kanun taslağının bir an evvel yasalaşarak uygulanmaya başlanması gerekmektedir.
- Döviz üzerinden ipotek alma imkanı getirilmelidir.
- Global kriz nedeni ile zor duruma düşen firmaların yeniden ekonomiye kazandırılması ve vergi sigorta ile banka borçlarını ödeyebilmeleri için bir Rehabilitasyon Fonu oluşturulmalıdır.
- Günlük repo işlemleri en az 1 ay olarak düzenlenmelidir.
- Mevduat faizlerinden yapılan yüzde %16'lık stopaj, 1 yıl ve daha uzun vadeli mevduatta %6'ya çekilmelidir
- Kamu bankalarının görev zararları ödenerek tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesindeki bankaların bir an evvel sisteme kazandırılması veya birleşme yahut tasfiye yolu ile Türk Bankacılık Sistemi üzerinde önemli bir yükün kaldırılması için azami gayret gösterilmelidir.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde bulunan bankaların satışına ilişkin hazırlanan eylem planı ile

- Yönetim ve hisseleri Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nda bulunan bankaların satış için hazırlanması;

- Fon bankalarının mali bünye incelemelerinin sonuçlandırılarak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nün Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredildiği Ağustos 2000 itibariyle, bankaların bilançolarının hazırlanması,
- Bankaların aktiflerinin kalitesinin belirlenmesi,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde kurulan Aktif Yönetim Birimi'nce devralınacak aktiflerin niteliklerinin ve devir koşullarının Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından belirlenmesi,
- Bankaların kötü aktiflerden temizlenmesi (zarar ve tahsili güçleşmiş alacakların banka bilançolarından çıkarılması) ve sermaye yeterliliği radyosu için gerekli olan kaynağın banka bazında ve toplam olarak belirlenmesi,
- Bankaların rehabilitasyonu, kaynakların verimli olarak kullanılması, haklarının, alacaklarının ve davalarının izlenmesi ve rasyonel yönetimin sağlanması gibi sorunların çözülmesi, eylem planının tüm bankalar açısından uyumlu bir şekilde yürütülmesi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetim Kurulu kararlarının bankalarda uyumlu ve etkin bir şekilde uygulanması için kabul edilen ortak yönetim biçiminin yürürlüğe konulması,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde bulunan bankaların hisselerini satın almak üzere başvuracaklarda aranılacak koşulların belirlenmesi,
- Bankaların mali bünyelerinin iyileştirilmesi için gereksinim duyulan ve TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'ndan borç olarak alınacak olan Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senetlerinin, geri ödeme koşulları, vade, tür ve faiz oranlarının da belirlenmesi suretiyle, alınması,
- Yatırımcılarla ilgili incelemelerin sonuçlandırılması, bankaların yatırımcılarca incelenmesi.



- Bankaların hisselerini satın almak üzere Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na başvuracak potansiyel alıcılara çağrı yapılması ve başvuru formlarını Kurum'a teslim etmeleri,
- Kurulca konulan koşulları taşıyan alıcıların Kurul'ca onaylanması ve durumun ilgililere bildirilmesi,
- Gerekli koşulları taşıyan yatırımcılarla gizlilik sözleşmeleri yapılarak ilgilendikleri bankalarda gereken incelemeleri yapmalarının sağlanması,
- İncelemeleri yapan kuruluşların varsa önerilerinin alınarak değerlendirilmesi,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından ihale şartnamelerinin hazırlanması, ihalelerin açılması, duyuruların yapılması

süreçlerinden başlamış olanların en kısa sürede sonuçlandırılması, başlayacak olanlar için zaman kaybedilmemesi gerekmektedir.

Türk bankacılık sistemine batık bankalar olarak geçen ancak literatürel bir ifade ile fon bankaları olarak ifade edilen ve bugün günümüz Türk bankacılık sistemi içerisinde oldukça büyük bir yük oluşturduğuna inanılan bankaların, sistemin işleyişini kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmalarına sebebiyet veren uygulamalara son verilmesi için gerekli müeyyideler faaliyete geçirilmelidir.

Kısaca, Türk Bankacılık Sistemi içerisinde, risk yönetimine yeterli ağırlık ve önemin verilmemesi ve etkin gözetim denetim faaliyetlerinin zamanında efektif olarak alınamaması hususları, bankaların zor durumda kalmasının temel sebebini meydana getirmiştir. Bir başka ifade ile, risk yönetiminin sadece kredi faiz, kur riski olarak ve ayrı ayrı düşünüldüğü bir yapıdan bütün bu riskleri bir bütün olarak değerlendiren bir risk yönetimi ile sistemin etkin kılınması ve sistemdeki kural dışı faaliyetlere anında müdahalede bulunularak cezalandırılması ile tekrarına sebebiyet verilmemesini sağlayıcı tedbirlerin alınması, Türk Bankacılık Sistemi'nin bundan böyle karşılaşılabileceği olası sorunlardan koruyabilecektir.

Mevcut yaraların sarılması ise, ancak yukarıda yer alan açıklamalarda görülen zaafiyet ve hataların bir daha tekkerrür etmemesini sağlayacak tedbirlerin alınmaması ve getireceği kesin müeyyideler ile kural dışı işlemlere kesinlikle müsamaha göstermeyerek yeni sistemik krizlerin oluşumlarına engel olabilecek etkin bir bankalar yasasının kabulü, uygulanması ile denetim ve gözetimi ile mümkün olabilecektir.



KAYNAKÇA

- Balak, Deniz; Seymen, Dilek, **Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Gümrük Birliği'nin Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Muhtemel Etkileri**, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, 1996
- Önal, Yıldırım Beyazıt; Düzakın, Hatice Gereklioğlu; Akyüz Meltem, **Türkiye'de Mevduat Sigortası Sisteminin Gelişimi ve Bankaların Risk Değerlendirmesini De İçeren Aktif Bir Mevduat Sigortası Model Önerisi**, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul 1996
- Finansal Forum, 20.11.2000
- www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Aralık 2000, "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler" Konulu Araştırma", Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği
- www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/htm adlı internet sitesi, Haziran 2000, "Bankalarda Kurumsal Yönetim", Basel Bankacılık Gözetim Komitesi, Türkiye Bankalar Birliği
- Geylan, Ramazan, **Ticari Banka Yönetimi ve Bankaların Temel Yönetim Sorunları**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, 1985
- Tenekecioğlu, Murat, "Nereden Çıktı Bu Kriz? Spekülatif Atak", Finansal Forum, 06.12.2000,
- Güngör, Tevfik, "Bankacılık Krizleri, Finansal İstikrar Nasıl Bozulur", Dünya, 09.10.2000,
- Aydın Aydan,; İnan, Alpan, Tulay Burçak, Ataman Pelin, "Bankacılık Sisteminde Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları", İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Bankacılık Dergisi Sayı 32, Mart 2000

- www.tcmb.gov.tr adlı internet sitesi, 2000, Erçel, Gazi, IMF ile Yapılan Stand-by Anlaşması Çerçevesinde, “Türk Bankacılık Sektörünün 1999 ve 2000 yılına İlişkin Değerlendirilmesi”
- Karacan, Ali İhsan, **Bankacılık ve Kriz**, Tütünbank, 1996,
- Erdönmez, Pelin Ataman; Tülay Burçak, “Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Mart 2001
- Delikanlı, İhsan; Çelik, Selim Güray, “Doğu Asya Ülkeleri ve Japonya’da Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Haziran - Temmuz 1999
- Polombo, Lüizet, “Banka Birleşmeleri ve Satın Almaları”, Bankacılar Dergisi Sayı 20, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Mart 1997
- Godstein, Morris; Turner, Philip, Çeviri ve Sunuş Karacan, Ali İhsan, “Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri Kökenler ve Politika Seçenekleri”, Ocak 1999
- Akgüç, Öztin, **100 Soruda Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, 3.Baskı, Kasım 1992
- Erdönmez, Pelin Ataman, “Brezilya Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılanması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, Bankacılar Dergisi, Sayı 35, , Türkiye Bankalar Birliği Aralık 2000,
- www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Şubat 2001, Erdönmez, Pelin Ataman, **İsveç Bankacılık Krizi ve Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılanması**, Türkiye Bankalar Birliği

- http://194.133.171.194/turkce/cg_turkiyeAB.asp adlı internet sitesi, Ocak 2001, “Avrupa Birliğinde Banka Birleşmeleri : Mevzuat ve Pazar Gelişmeleri”, Türkiye – Avrupa Birliği Arasında Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesinin Mali Sektöre Etkileri Çalışma Grubu, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği
- http://194.133.171.194/turkce/cg_turkiyeAB.asp adlı internet sitesi, Ocak 2001, “Avrupa Birliği Banka Denetim Hukuku ve Üye Devletlerde Denetimin Kurumsal Yapısı”, Türkiye – Avrupa Birliği Arasında Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesinin Mali Sektöre Etkileri Çalışma Grubu, Türkiye Bankalar Birliği
- Tulay, Burçak; Erdönmez, Pelin Ataman, “Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar” Bankacılık Dergisi Sayı : 31, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Eylül 1999
- http://194.133.171.194/turkce/cg_turkiyeAB.asp adlı internet sitesi, Ocak 2001, “Avrupa Birliğinde Banka Kuruluş Kuralları”, Türkiye – Avrupa Birliği Arasında Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesinin Mali Sektöre Etkileri Çalışma Grubu Türkiye Bankalar Birliği
- “Finansal Forum”, 31-10-2000
- Şamiloğlu, Famil; Demirel, Yavuz “Bankacılık Sektöründe Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, Başak Ekonomi Dergisi, Eylül – Ekim 2000
- “Yeni Binyıla Girerken Türkiye’de Finans Sektörünün Taşları Oynadı”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi Araştırma Grubu, Aralık 1999- Ocak 2000
- Delikanlı, İhsan Uğur, “Bankaların Denetim ve Gözetimi, Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları, Active Bankacılık ve Finans Dergisi”, Haziran - Temmuz 1998
- Çelik, Selim Güray, “Mali Bünyesi Problemlili Bankalara Yönelik Düzenlemelerin Etkinliği, Active Bankacılık ve Finans Dergisi”, Sayı 12, Ağustos - Eylül 1998

- **Bankalarımız 1999**, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, 2000
- Kurnaz, Hikmet, “Türk Bankacılığı Dar Boğazda”, Finansal Forum Gazetesi, 03.09.2000
- Korukçu, Ünal, “Bankacılık Sistemi 40.Yıl”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, Eylül 1998
- Uzun, Cengiz, “Bankacılık Sisteminde Faiz ve Kur Riski”, Başak Ekonomi Dergisi, Eylül - Ekim 2000
- Esener, “Ömer, Bankacılığımız Globalleşmenin Neresinde”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Nisan - Mayıs 99
- Asomedy Dergisi, Ankara Sanayici ve İşadamları Derneği Aylık Yayın Organı, Ocak 2001,
- Özince, Ersin, “2000’li Yıllarda Türk Bankacılık Sektörü”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, Mayıs 1999
- “Bankacılıkta Risk Yönetiminin Yeni Yüzü”, Finans Dünyası Dergisi, Mart 2001
- “Gecikmenin Faturası”, Capital Ekonomi Dergisi, Şubat 2001
- “Türkiye’de Bankacılık Krizleri”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi İnceleme Araştırma Grubu, Mart 2001
- The Quarterly Review of Economics and Finance, Spring 2000
- “Nordic Banking Crises, IMF Occasional Paper”, 1998



- Dziobek, Claudia, “Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring”, IMF, August 1998.
- Woo, David, “Two Approaches to Resolving Nonperforming Assets During Financial Crises”, IMF, March 2000.
- www.tbb.org.tr/turkce/calismalar.htm adlı internet adresi, Mart 2001, “1994 Yılı Krizi Sonrasında Meksika’da Uygulanan Para Politikası”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu
- www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/htm adlı internet adresi, Nisan 2001, “Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırılmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar”, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Araştırma Grubu
- www.tbb.org.tr/sisteme eklenenler adlı internet sitesi, 2001, “4389 sayılı Bankalar Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, Türkiye Bankalar Birliği
- Çelik, Selim Güray; Delikanlı, İhsan Uğur, “Doğu Asya Ülkeleri ve Japonya’da Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Haziran-Temmuz 1999
- Çolak, Ömer Faruk, “Finansal Serbestleşme Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü ve 1980 Sonrasındaki Gelişmeler”, Uzman Gözüyle Bankacılık, Sayı : 30, 2000
- Erez, Mesut, **Bankalar Sistemi ve Devlet Kontrolü**, Eskişehir Bankası Yayınları, Ankara, 1975
- Aytekin, Yılmaz Haluk, **Bankacılıkta Faiz Yönetimi Teknikleri ve Türkiye Uygulaması**, Türkiye Halk Bankası Yayınları, 1994

- Gökçe, Deniz, “Faiz Politikalarının Esasları ve Türkiye’de Faiz Politikaları Uygulamaları”, (Faiz Politikaları ve Türkiye’deki Uygulamalar Konulu Yayından) İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1993
- Suman, K.Bery; Garcia, Valeriano F., **Preventing Banking Sector Distress and Crises in Latin America**, The World Bank, Washington D.C, World Bank Discussion Papers, 1996
- Çetinkaya, Mehmet; Öz, Mehmet, Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Kamu ve Özel Sermeyeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik Analizi, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, 2001
- www.tbb.org.tr/turkce/tbb_birlesme_onerileri. adlı internet sitesi, Haizran 2000, Banka Birleşmeleri, Devralmalar, Sorunlar, Önlemler ve Öneriler, Türkiye Bankalar Birliği
- Sümer, Serdar, “Banka Birleşmeleri”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Şubat – Mart 2000
- Aydın, Aydan; Erdönmez Pelin Ataman; Tulay, Burçak, İnan Alper, “Bankacılıkta Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları”, Bankacılık Dergisi, Türkiye Bankalar Birliği, Mart 2000
- www.tbb.org.tr/turkce/AYS.doc. adlı internet sitesi, Mart 2001, “Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları”, Erdönmez Pelin Ataman; Tulay, Burçak, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık Araştırma Grubu
- www.tbb.org.tr/turkce/calismalar/htm, adlı internet sitesi, Mart 2001, Erdönmez Pelin Ataman; Tulay, Burçak, “Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerin Bankacılık Sistemleri”, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu
- **Bankalarımız 1994**, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, 1995



EK

BANKACILIK KRİZİ YAŞAYAN ÜLKELERİN SİSTEMİ REHABİLİTE ETME ÇABALARI ÖRNEKLERİ : İSVEÇ VE BREZİLYA

İsveç Bankacılık Krizi ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması

İsveçte meydana gelen bankacılık krizi ve söz konusu krizden kurtulma çabalarına Türkiye’de yaşananlara benzemesi dolayısı ile aşağıda yer verilmiştir. ¹²⁶

İsveç Bankacılık Krizi ve Nedenleri

İsveç’te meydana gelen bankacılık krizinin temel nedenleri arasında, gerekli reformların yapılmasında geç kalınması, mali sistemin değişime ayak uyduramaması, çözümün spekülâtif yatırımlardan elde edilecek kazançlarda araması gelmektedir.

Hatalı mali politika uygulamaları, vergi kanunlarında yapılan değişiklikler ve uluslararası alanda yaşanan döviz kuru mekanizması krizi reel faiz oranlarının hızla yükselmesine yol açarak aşırı borçlu durumdaki reel sektörde şirket iflaslarına, bankacılık sisteminde ise batık kredilerin artmasına neden olmuştur. Krizden ilk etkilenen sektör olan mali sektörde kredi zararının toplam kredilere oranı 1990 yılında sadece yüzde 0,9 iken, 1992 yılında bu oran yüzde 5,4’e yükselmiştir. Bankaların takipteki kredilerinin 1991’de yüzde 84’ünü firmalara açılan krediler oluşturmuştur. Yüksek faiz oranları ve ekonomik durgunluk kredi talebini zayıflatarak sorunları daha da ağırlaştırmıştır.

Ayrıca sektörün genelinde varolan kısa vadeli kaynakların uzun vadeli kullanılması eğilimi krizi ağırlaştıran başka bir faktör olmuştur. Bankalar alacaklarını tahsil etmek amacıyla çoğu durumda şirketlerin iflaslarını talep etmişlerdir.

Bankacılık krizinin nedenlerini oluşturan hususlar aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır:

¹²⁶ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Şubat 2001, Erdönmez, Pelin Ataman, İsveç Bankacılık Krizi ve Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılanması, Türkiye Bankalar Birliği

Deregölasyon Sürecinin Hızına Uyum Sağlanamaması

1980'li yılların ortalarında uluslararası sermaye piyasalarının giderek bütünleştiiği bir ortamda, uygulanan daraltıcı para politikaları kredilerin dağılımında ve fiyatlamasında ciddi sapmalar meydana getirerek mali piyasalarda etkinliğı azaltmış ve kredi piyasasına zarar vermiştir. Bunun üzerine kamu otoriteleri bankacılık sisteminde rekabeti ve etkinliğı artırmak amacıyla mali piyasaların üzerindeki kısıtlamaları kaldırma yoluna gitmişlerdir. Bu çerçevede aralarında bankaların kredi verme ve mevduat toplama üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmasının, yabancı bankaların İsveç'te iştirak edinmelerine izin verilmesinin de bulunduğı çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

1980'li yılların ortalarına kadar sıkı bir şekilde düzenlenmiş olan mali sektörün, hızla gerçekleştirilen deregölasyon düzenlemelerine aynı hızda uyum sağlayamaması sektörü güç duruma düşürmüştür. Hızlı değışim, geçmiş verilerden hareketle gelecek hakkında tahmin yapmayı ve doğru kararlar vermeyi zorlaştırarak risk unsurunu artırmıştır. Örneğın, 1985 yılında yapılan faiz oranı düzenlemeleri ve kredi hacimleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmasını takiben kredi hacmi hızla artmıştır. Pazar paylarını artırmak isteyen bankalar kontrolsüz bir şekilde risk almışlar, kredi tahsis ederken müşteriler konusunda fazla seçici davranmayarak, kredi değeri olmanın pek çok müşteriye kredi tahsis etmişlerdir.¹²⁷

Bankalar kredi değeri ve raporlama konusunda gerekli olan sistemlerin altyapısını oluşturamazken, kamu otoriteleri de gerekli önlemleri almakta yetersiz kalmıştır. Özellikle gayrimenkul alanında ve döviz cinsinden borçlanmayla ilgili olarak ihtiyatlı banka düzenlemeleri gerçekleştirilememiştir. Sıkı para politikası zamanında uygulanamamış, faiz ödemeleri üzerinden vergi alınması kredilerde yaşanan patlamaya kadar gerçekleştirilememiştir. Banka gözetim ve denetim otoriteleri bankaların kredi verme politikalarını ve risk yönetim prosedürlerini izlemek yerine bankaların düzenlemelere uyup uymadıklarını izlemişlerdir. Bu çerçevede Mali Denetleme Kurulu (Mali Denetleme Kurulu, Bankacılık Teftiş Heyeti ile Sigortacılık Teftiş Heyeti'nin birleştirilmesi ile

¹²⁷ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

oluşturulmuştur) kredilerde hızlı artışın yaşandığı bir dönemde çalışmalarını bankacılık sistemi yerine sermaye piyasalarına yönlendirmiştir.

Kredi Hacminde Görülen Hızlı Artış

1985 yılı sonrasında serbestleştirilen kredi piyasaları, mali kuruluşlar arasında rekabetin hızla artmasına yol açarak, genişlemenin önem kazanmasına neden olmuş, genişleyici bir makroekonomi politikasının da etkisiyle kredi hacmi hızla artmıştır. Pazar payını artırma amacıyla fiyat rekabetinin arttığı bir ortamda yüksek risk taşıyan projelere açılan kredilerde bile bankaların uyguladıkları faiz marjları oldukça düşük kalmıştır. Bankaların müşterileriyle uzun dönemli kredi ilişki içine girme stratejisi izlemelerine neden olmuştur. Kredi kararlarının daha çok şube düzeyinde alınmasına ve etkin bir kredi risk analizi yapılmamasına neden olmuştur. Kredi hacminin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYİH) oranı 1987 yılında yüzde 90 iken, 1990 yılında bu oran yüzde 140'a yükselmiştir.

Borçlanmayı özendiren ve tasarruf etmeyi cezalandıran bir vergi sisteminin varlığı da ayrıca etkili olmuştur. Nitekim, net tasarrufun harcanabilir gelire oranı 1980-1987 yılları arasında ortalama yüzde 6,5'dan yüzde -3,4'e gerilemiştir. Hane halkları ve şirketlerin aşırı borçlanmasının sonucunda ekonomi spekülatif bir şekilde büyümeye başlamış ve 1990 yılında yıllık kredi büyümesi makul bir seviye olan yüzde 20 seviyesinin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Aktif fiyatlarının hızla değer kazanması enflasyonist bir baskı oluşturmuştur.¹²⁸

Kredilerin Belli Bir Alanda Yoğunlaşması

Bankaların fonlarını büyük oranda tek bir alana, emlak sektörüne tahsis etmeleri gayrimenkul fiyatlarında artışa yol açarak yoğunlaşma riskini de beraberinde getirmiştir. Nitekim, toplam kredi hacminin yüzde 50'sini inşaat ve emlak sektörüne açılan krediler oluşturmuştur. 1989 yılında döviz kontrollerinin kaldırılmasını takiben fonların başta emlak piyasaları olmak üzere yurtdışı piyasalara yönlendirilmeye başlamasıyla birlikte yurtiçi emlak değerlerinde yaşanan ani ve keskin fiyat düşüşleri emlak şirketlerini ve bu şirketlerden ipotek alan finans şirketlerini zor duruma düşürmüştür. Toplam kredi hacmi

¹²⁸ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

içinde takipteki kredilerin payı sürekli artmıştır. Bankaların takipteki kredilerinin 1990'da yüzde 75'ini, 1993'te ise yüzde 50'sini inşaat ve emlak sektörüne açılan krediler oluşturmuştur. 1993 yılında İsveç'te bankaların takipteki kredilerinin Gayri Safi Yurt İçi Hasıla içindeki payı yüzde 11'e ulaşmıştır.

Emlak sektöründe faaliyet gösteren firmalara büyük montanlı kredi tahsis edilmesine karşılık, söz konusu şirketlerin mali tablolarının yeterince şeffaf olmaması etkin bir mali analiz yapılmasını engellemiştir.

Nominal Döviz Kurundaki İstikrarın Bozulması

İsveç, nominal döviz kurunda istikrar sağlama amacıyla para birimini yabancı para birimlerine karşı sabitleme politikası izlemiştir. Bu doğrultuda, 1971–1991 yılları arasında İsveç kronunun değeri, İsveç'in dış ticaretinde son beş yıl itibariyle en büyük paya sahip ilk on beş ülkenin para birimlerinden oluşan sepetin değerine karşı sabitlenmiş, ardından da 1991 yılı Mayıs ayında Avrupa Para Birimi'ne bağlanmıştır. Ancak, borçlanma ve tüketimde yaşanan hızlı artışa, büyüme oranının rakip ülkelerden düşük kalmasına ve kamu finansmanında oluşan bozulmalara bağlı olarak krona karşı oluşan güvensizlik, 1992 yılında sabit kur rejiminin terk edilerek kronun dalgalanmasının serbest bırakılmasına ve kronun değerinin yüzde 20 oranında düşmesine yol açmıştır. Bu durum nominal döviz kurunda belli bir istikrarın sağlanacağına ilişkin beklentiyle, büyük hacimli ve kur riskine karşı yeterli düzeyde önlem almamış olan döviz cinsinden borçluları mali açıdan zor duruma düşürmüştür. Borçlanmanın Japon Yeni ve Alman Markı cinsinden yapılmasına karşın gelir kalemlerinin yerel para birimi kron cinsinden olması, 1992 yılında kronun dalgalanmaya bırakılıp ekonominin durgunluğa girmesini takiben borçlu şirketleri oldukça zor duruma düşürmüştür.¹²⁹

İsveç Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

İsveç ekonomisinde reel faiz oranlarının yükselerek durgunluğa neden olması, işsizlik oranının artması, krizin mali sisteme ve onun en önemli unsurlarından olan bankacılık sektörüne yansiyarak, tüm mali sistemi ve reel ekonomiyi etkileyebilecek

¹²⁹ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

sorunlar ortaya çıkarması ihtimal,i kamu otoritelerini sistemin bütünüyle çöküşünün önlenmesi karşı müdahale edilerek çeşitli önlemler alınmaya zorlamıştır.

Yasal Düzenlemeler

1992 yılı Aralık ayında İsveç bankalarının ve kredi kuruluşlarının yükümlülüklerini vadesinde yerine getirmeleri hususu, devlet tarafından güvence altına alınmıştır. Güvence kapsamında faaliyetlerini gelecekte karlılıkla sürdürmesi beklenen bankalara mali destek sağlanmış, bazı bankalar yeniden yapılandırılmış, kurtarılmayacak durumda olan bankalar ise tasfiye edilmiştir. Kanunda sorunlu kredi kuruluşlarının mevcudiyetlerini sürdüreceklerine ve banka hissedarlarının zararlarının karşılanacağına dair herhangi bir taahhüt bulunmamaktadır.

Ödeme sistemlerinin ve kredi arzının istikrarlı bir şekilde çalışmasını temin etmek, gerektiğinde bankalara destek sağlamak amacıyla 1993 yılı Mayıs ayında Banka Destekleme Kanunu çıkarılmıştır.

Finansman şirketlerinin uğradıkları zararlar ise devleti yeni düzenlemeler yapmaya itmiş, bu kapsamda 1994 yılında çıkarılan Kredi Piyasasında Faaliyet Gösteren Şirketler Yasası ile kredi kuruluşları ile finansman şirketleri ortak bir mevzuata tabi tutularak borç verme kriterleri yeniden düzenlenmiştir. Devlet en fazla zararda olan bankaların batık kredilerini devralarak onları yeniden yapılandırmaya tabi tutmuştur.¹³⁰

Ödemeler Sistemine İlişkin Devlet Desteği

1992 yılı Aralık ödemeler sisteminin işleyişine ilişkin getirilen güvence, bankaların yurtdışı piyasalardan borçlanmalarını kolaylaştırarak krizin hafiflemesine katkıda bulunmuştur. Devlet piyasa mekanizmasına zarar verilmemesi, rekabeti bozmaması, ahlaki risk oluşturmaması, vergi ödeyenlere getireceği maliyetin sınırlı kalması gibi gerekçelerle sağlamayı taahhüt ettiği desteğin piyasa koşulları normalleşene kadar geçici bir süre için devam edeceği ve desteğin kaldırılmasının da yine ancak Kanun ile mümkün olabileceği hususları Kanun hükümlerinde açıkça belirtilmiştir. Ayrıca kamu tarafından sağlanan

¹³⁰ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

desteğin uzun vadeli maliyetinin asgariye indirilmesi amacıyla kamunun bankaların ve diğer mali kurumların sahibi olmaya çalışmayacağı hususu vurgulanmıştır. Sağlanan mali desteğin tutarı ihtiyaca göre artırılabilmiş ve kullanımı kamu otoritesince takip edilmiştir.

Devlet Desteği Kapsamına Giren Kuruluşlar

Krizin reel ekonomik faaliyetlerde daralmaya yol açıp sistemik bir krize dönüşmesini engellemek amacıyla esas olarak bankalara ve devlete bağlı kredi kuruluşlarına mali destek sağlanma yoluna gidilmiş olmakla birlikte bazı istisnalar sözkonusu olmuştur.

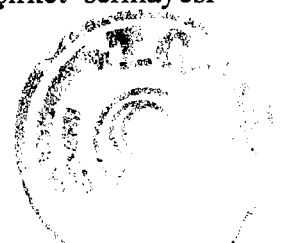
İsveçteki tüm bankalar, yabancıların sahip oldukları da dahil olmak üzere destek kapsamına alınmıştır. Destek kapsamına uzun dönemli kredi arzında oynadıkları rolün öneminden dolayı Urban İpotek Bankası, Genel İpotek Bankası, İsveç Gemileri İpotek Bankası, Ulusal Emlak Finansmanı Kuruluşu, İhracat Kredi Kuruluşu, AB Industrikredit (business) ve Lantbrukskredit AB (zirai faaliyetler) gibi devlete bağlı kredi kurumları da alınmıştır. Ayrıca iştirakleri güç durumda olan bankalar da destek kapsamına alınmış, bu doğrultuda destek sağlanırken, öncelik ev kredisi kuruluşları ile finans şirketleri gibi sermaye yeterlilik şartına tabi olan iştiraklere verilmiştir. Bazı istisnai durumlarda bankaların iştiraklerine doğrudan kredi sağlandığı durumlar da olmuştur.¹³¹

İsveç'te şube düzeyinde temsil edilen yabancı bankalar, bağımsız finansman kuruluşları, Naringslivskredit AB ve sigorta şirketleri gibi şirketler ise mali sistemde önemli rol oynamalarına karşın, ödemelerinde görülebilecek aksamaların genel ödemeler sistemini tehdit edecek boyutta olmaması nedeniyle destek kapsamına alınmamışlardır. Aynı şekilde bir İsveç bankasının ana şirketi olan yabancı işletmeler veya sigorta şirketleri de destek kapsamı dışında tutulmuştur.

Devlet Desteği Kapsamındaki Yükümlülükler

Devlet desteği, kanunu ihlal ederek gerçekleştirilen yükümlülükleri, risk sermayesi kapsamında değerlendirilmesinden dolayı bankanın paylara bölünmüş şirket sermayesi

¹³¹ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.



şeklinde olan öz sermayesini ve daimi faiz ödeyen teminatsız borç senedi türünden kredileri kapsamamaktadır.

Devlet garantisi ise bilançoda yer alan bankanın aldığı kredileri, benzer yükümlülükleri ve kreditorlerle yapılan anlaşmaları, garanti ve kefaletler, forward ve opsiyon sözleşmeleri gibi bilanço dışı yükümlülükleri kapsamaktadır.

Devlet Desteğinin Türleri

Devlet desteği belli kredilerin gelecekte olması muhtemel faiz ve anapara zararlarını kapsayan garantiler, çeşitli türde krediler, yeni sermaye ihraçlarını koruyan garantiler, özsermaye artışları olmak üzere dört çeşittir.¹³²

Devlet garantisi prensipte iki şekilde uygulanmaktadır:

- Devlet kötü ve düşük getirili aktifleri satın alabilir veya bu aktiflerin değerini garantileyebilir.
- Devlet bir kurumun sermaye tabanını genişleterek kredi zararına dayanabilme potansiyelini güçlendirmek için garantiler ve sermaye katkısı sağlayabilir.

İsveç bankacılık sisteminde muhasebe, ihtiyatlı denetim, yasal ve düzenleyici çerçeve ile ilgili yapısal reformlar gerçekleştirilerek Muhasebe Standartları Kurulu'nun kararı doğrultusunda sağlanan destek geri ödenebilir olmasına rağmen alacak olarak muhasebeleştirilerek vergilendirilmiş ve geri ödemeler yapıldıkça ödenen tutar vergiden düşülmüştür. Bankaların aktiflerini sınıflandırmaları ve teminat değerlemeleri (gayri menkul ve diğer aktifler) ile ilgili prosedürler oluşturulmuştur.

Devlet Desteği Sağlanmasının Şartları

- Destek başvurusunda bulunan kuruluşların mali analizi yapılarak desteğin gerekli olup olmadığı, değerlendirilerek, kuruluşlara ihtiyacından fazla destek verilmemesi üzerinde önemle durulmuştur.

¹³² www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.



- Garanti altına alınacak aktifler, kurum içinde ayrı bir birime veya ayrı bir şirkete devredilmiştir.
- Kuruluşlardan yeniden yapılandırma programı hazırlamaları, bu kapsamda yönetimlerini değiştirmeleri, iç kontrol ve risk yönetim sistemleri oluşturmaları talep edilmiştir.
- Kısa sürede geri ödenecek şekilde düzenlenmiş olan destekle uzun vadeli maliyetin asgariye indirilmesi amaçlanmıştır. Sadece geçici bir süre için varlığını sürdürebilir kuruluşlara sağlanan desteğin maliyeti bu kuruluşların mali durumlarının düzelmesini takiben tazmin edilmiştir. Sağlanan desteğin geri ödenmesi hususunun kuruluşla yapılan anlaşma maddelerine dahil edilmesi öngörülmüştür.
- Destek alan kuruluşlar destekleme önlemlerinin sonuçlarının değerlendirilebilmesi amacıyla, altı aylık ve yıllık raporlarında karlılıkları, kredi zararları ve bilançoları ile Mali Denetleme Kurulu'na aktarmak konusunda sorumlu tutulmuşlardır.

Devlet Desteğinin Geri Ödenmesi

Varlığını sürdürebilir kurumlara geçici bir süre için devlet desteğinin maliyetini asgariye indirmek için ise destek sağlanan kurumdan tazminat alınmaktadır.

Devletin paylara bölünmüş şirket sermayesi biçiminde sermayeye katkıda bulunduğu durumlarda hisselerin satılması suretiyle sağladığı desteği geri alabilmesi kanunda öngörülmüştür. Paylara bölünmüş şirket sermayesinin zarar yazması durumunda ise kurumun Devlet tarafından tutulan hisselerin bedelini ödemesi gerekmektedir.¹³³

¹³³ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Bir kurum varlığını sürdürmesi sağlanması için uygulamak durumunda olduğu yeniden yapılandırma programı çerçevesinde yeni sermaye ihraç edebilmektedir. Bu yeni sermaye ihracının teşviki için devlet destek maliyetini kurumdan almayabileceği ancak kurumun mevcut özsermayesi üzerinde hak sahibi olduğu kanunda belirtilmiştir.

Başarılı Kriz Yönetimi

Maliye Bakanlığı, Riksbank (İsveç Merkez Bankası), Mali Denetleme Kurulu ve Banka Destekleme Kurulu arasında etkin bir koordinasyon, işbirliği ve bilgi paylaşımı sağlanmış, sözkonusu kurumlar ortak bir strateji çerçevesinde krize müdahale etmişler ve yeniden yapılandırma programına duyulan güveni arttırmışlardır.

Aktif Yönetim Şirketleri

Bankaların bilançolarındaki donuk aktiflerin yönetimi için aktif yönetim şirketleri oluşturulmuştur. Donuk aktifler Bankacılık Destekleme Kurulu tarafından fonlanan söz konusu şirketler tarafından devralınarak sistemli bir şekilde, çabuk ve karlı olarak elden çıkarılmaya çalışılmıştır. Nordbanken ve Gota Bank'ın donuk aktifleri sırasıyla Securum ve Retriva adlı iki farklı aktif yönetim şirketine devredilmiş olup, söz konusu aktif yönetim şirketlerinin misyonları donuk aktiflerin elden çıkarılması olduğundan Securum'un en geç 15 yıl içinde tasfiyesi öngörülmüştür. Aktif yönetim şirketleri ayrıca emlak piyasasında oluşan fiyatların istikrara kavuşmasında önemli rol oynamıştır. Bankalara gerekli sermayenin doğrudan aktarılması yeniden yapılandırma süreci üzerinde hızlandırıcı etki yaratmıştır.¹³⁴

Mali Denetleme Kurulu

1991 yılında Bankacılık Teftiş Heyeti ve Sigortacılık Teftiş Heyeti'nin birleşmesiyle oluşturulmuştur. Kurul, mali sistemin gözetimi ve denetimi ile gerekli düzenlemelerin yapılmasından, banka açma yetki verilmesinden ve mali sistemin istikrarının ve güvenilirliğinin korunması hususlarından sorumludur.

¹³⁴ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Bankacılık Destekleme Kurulu

Ödemeler sisteminin ve kredi arzının istikrarlı bir şekilde çalışmasını temin etme ve gerektiğinde bankalara destek sağlama amacıyla 1993 yılında hükümete bağlı, Bankacılık Destekleme Kurulu (BDK) oluşturulmuştur. Kurul kendisine yapılan mali destek başvurularını inceleyip, bankalararası rekabeti bozmamak amacıyla, ihtiyaç duyulan azami kredi tutarını tespit etmekte ve ona göre mali destek sağlama veya tasfiye etme kararlarını vermektedir. Ayrıca Kurul verilen desteğin banka tarafından etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını da kontrol etme amacıyla gerekli denetim ve gözetimi yapmaktadır.

Faaliyete geçmesini takiben diğer kamu otoritelerinin sorumluluğundaki pek çok faaliyet Kurula devredilmiştir. Bu kapsamda Gota Bank, Nordbanken ve Securum gibi diğer kamu otoritelerinin yönetiminde bulunan sorunlu bankaların hisseleri Kurula devredilmiştir.

Maliye Bakanlığı'nın pek çok yetkisi kurulmasını takiben Kurula devredilmiştir. Örneğin Nordbanken'in mali krize girmesine neden olan önemli kredi zararlarında banka Yönetim Kurulu üyelerinin bir ihmali olup olmadığının tespiti amacıyla Maliye Bakanlığı'nın başlattığı soruşturmayı, Kurul üstlenmiştir.

İsveç bankacılık krizinde dikkati çeken en önemli nokta Bankacılık Destekleme Kurulunun çalışmalarında hükümet ile sağladığı başarılı uyumdur. Kurulun hazırlamış olduğu taslakların çok kısa bir süre içinde hükümet tarafından onaylanarak krize anında müdahale edilmesi hiç şüphesiz, krizin boyutlarının büyümesini engelleyici bir faktör olmuştur.¹³⁵

Bankacılık Krizinin Sonuçları

Kriz İsveç ekonomisinde dengeleri kısa sürede bozmuştur. Mali kriz sırasında merkezi hükümetin yatırım yerine tüketim ve transfer amaçlı borçlanması sonucunda borç/aktif oranı hızla artmıştır. Nitekim, 1989 yılında bütçe milli gelirin yüzde 5,4'ü civarında fazla verir iken, 1993 yılında milli gelirin yüzde 13'ü civarında açık vermiştir.

¹³⁵ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Sağlanan desteğin maliyeti ise Riksbank'ın (İsveç Merkez Bankası) kaynaklarından değil, devletin mali bütçesinden sağlanmıştır. Aşağıdaki tabloda krizin maliyeti hakkında bazı rakamsal bilgiler verilmektedir. Banka yeniden yapılandırılmasında garantiler de dahil olmak üzere toplam yükümlülükler GSYİH'nin yüzde 6'sı, bir başka deyişle 88,1 milyar İsveç kronu olmuştur. Bununla birlikte, bütün garantiler nakit olarak ödenmediği için bankalara yapılan bütçe desteği esas olarak (yüzde 86 oranında) sermaye aktarımı şeklinde olmuştur. Ayrıca yüzde 10 oranında hisse senedi alımı ve yüzde 2'si faiz sübvansiyonu şeklinde destek sağlanmıştır.

Bankalara sağlanan desteğin bütçeye doğrudan maliyeti Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın yüzde 4'ü anlamına gelen 60,5 milyar İsveç kronu olmuştur. Ayrıca, bankalara sağlanan mali desteğin geri ödenmesini özendirmek amacıyla zamanından önce yapılacak olan kısmi ve tam ödemelerde bankalardan talep edilen destek aidatının daha düşük tutulması olumlu etki yaratmış, bankaların çoğu borçlarını daha kısa sürede geri ödemişlerdir.

Aşağıda yer alan iki tabloda 1980-1995 döneminde İsveç bankacılık sisteminin yapısı, piyasa payları ve karlılık oranları sunulmuştur. 1980'de bankacılık sisteminde mevduat kabul eden bankalar esas olarak ticaret bankaları, tasarruf bankaları ve kooperatif bankaları olmak üzere 3 ana grupta sınıflandırılırken 1992 yılında tüm kooperatif bankaları tek bir ticaret bankasına ve 1993 yılında en büyük tasarruf bankası ise ticaret bankasına dönüştürülmüştür. Yeniden yapılanma sürecinde ticaret bankalarının gelişiminin özendirilmesi sonucunda bu bankaların mevduat payları 1980-1995 döneminde yüzde 62'den yüzde 92'ye, şube sayısı ise 1,479'dan 2,239'a yükselmiştir. 1985 yılı sonrasında içine girilen deregülasyon sürecinde genişlemenin birincil önem kazanması istihdam edilen personel sayısında da artışa neden olmuş, ancak kriz döneminde bu sayı yüzde 15-20 civarında azalmıştır. 1980-1995 yılları arasında ise istihdam edilen personel sayısı 20,000'den 39,000'e yükselmiştir.¹³⁶

¹³⁶ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Bankaların verdikleri krediler mali sektörün tamamı tarafından verilen toplam kredilerin yüzde 54'ünü oluştururken, ipotek ve kredi kuruluşları ile finans şirketleri tarafından verilen krediler ise toplam kredilerin yüzde 42'sini oluşturmuştur.

Mevduatlardaki fiyat rekabeti zayıf kalmış, bankalar şube ağlarını genişletmek suretiyle piyasa paylarını artırmaya çalışmışlardır. 1996 yılında ise krizin aşılmasını takiben sınırsız mevduat güvencesi kaldırılarak Avrupa Birliği düzenlemeleri çerçevesinde mevduat sigorta sistemi uygulamaya konmuş ve kişi başı 250,000 krona (31,412 dolar) kadar olan mevduat sigorta kapsamına alınmıştır.

Kredi piyasası ticaret bankaları, tasarruf bankaları, yabancı bankalar, kooperatif bankaları, postal sistemi bankaları, ipotek kurumları, kredi kurumları, mali şirketler ve sigorta şirketlerinden oluşmakta iken, mevduat piyasası ise ticaret bankaları, tasarruf bankaları, kooperatif bankaları ve postal sistem bankalarından oluşmaktadır.

Deregülasyon döneminde bankacılık sisteminde net gelirin ortalama aktiflere oranı banka portföy dağılımında hazine bonusu yerine özel sektör bonolarının tercih edilmesi sonucunda sürekli bir artış göstermiştir. Bankalar klasik bankacılık işlemlerinin daha az karlı hale gelmesiyle, faiz gelirlerine olan bağımlılığı azaltmak amacıyla komisyon oranlarını arttırmışlardır.¹³⁷

Aşağıda yer alan tabloda İsveç bankacılık sektörünün karlılık oranlarının 1990-1994 döneminde 1980-1984 dönemine göre ülkeler ortalamasından daha iyi bir performans sergilediği görülmektedir. En dikkat çekici oran vergi öncesi karın ortalama toplam aktiflere oranıdır. Karşılaştırma yapılan dönemler itibariyle söz konusu oran İsveç'te 0,29'dan 1,12'ye yükselirken, ülkeler ortalaması 0,60'dan 0,41'e gerilemiştir. Yine aynı oran bazında, İsveç 1980-1984 döneminde en düşük oranlardan birine sahipken, 1990-1994 döneminde en yüksek orana sahip olmuştur.

¹³⁷ www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Tablo : 12 - 1980-1995 Döneminde İsveç Bankacılık Sisteminin Karlılık Analizi:
(Ortalama Toplam Aktiflerin Yüzdesi Olarak)

	1980	1985	1990	1995
Ticaret Bankaları				
Net faiz geliri	2,10	1,99	2,08	2,68
Faaliyet giderleri	2,00	1,89	2,21	2,98
Kredi karşılıkları	0,05	0,23	0,62	2,00
Vergi öncesi kar	1,07	1,11	0,68	1,33
Tasarruf Bankaları				
Net faiz geliri	2,64	3,94	4,55	4,95
Faaliyet giderleri	2,41	3,70	4,39	4,61
Kredi karşılıkları	0,02	0,29	1,09	2,00
Vergi öncesi kar	0,75	1,26	1,04	1,58
Kooperatif Bankalar				
Net faiz geliri	2,72	4,08	3,87	-
Faaliyet giderleri	2,15	2,80	2,16	-
Kredi karşılıkları	0,01	0,18	0,65	-
Vergi öncesi kar	0,56	1,10	1,06	-

Kaynak: "The Nordic Banking Crises, IMF Occasional Paper", 1998'den alıntı yapan www.tbb.org.tr/sitemize_eklenenler.htm adlı internet sitesi, Şubat 2001, Erdönmez, Pelin Ataman, İsveç Bankacılık Krizi ve Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılanması, Türkiye Bankalar Birliği

Tablo : 13 – İsveç Bankacılık Sistemindeki Karlılık Oranlarının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması, 1980-84 ile 1990-94 Dönemleri
(Ortalama Toplam Aktiflerin Yüzdesi Olarak)

	Net Faiz Geliri		Net Faiz Dışı Gelir		Net Bankacılık Geliri		Toplam Faaliyet Gideri		Vergi Öncesi Kar	
	1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994
İsveç	2,24	2,69	0,78	1,79	3,02	4,48	1,74	2,42	0,29	1,12
Belçika	1,65	1,39	0,32	0,43	1,98	1,82	1,43	1,26	0,28	0,30
Danimarka	3,13	3,44	1,09	0,17	5,33	3,60	2,80	2,38	1,48	-0,19
Finlandiya	2,52	1,61	1,65	1,78	4,16	3,39	3,42	3,00	0,30	-1,14

Fransa	2,50	1,59	0,46	0,70	2,96	2,30	2,01	1,52	0,37	0,24
Almanya	2,25	1,96	0,51	0,60	0,57	2,57	1,69	1,63	0,63	0,52
İtalya	2,91	3,22	1,09	1,15	4,00	4,37	2,57	2,66	0,62	1,09
Hollanda	2,17	1,73	0,71	0,70	2,88	2,44	1,84	1,65	0,39	0,50
Norveç	3,63	3,48	0,93	0,93	4,56	4,40	3,17	2,88	0,83	-0,33
Portekiz	2,04	3,69	1,07	1,10	3,12	4,49	1,87	2,35	0,47	1,07
İspanya	3,90	3,39	0,67	0,89	4,57	4,28	3,06	2,56	0,69	0,93
İsviçre	1,25	1,54	1,08	1,58	2,33	3,12	1,33	1,65	0,62	0,58
İngiltere	3,10	2,57	1,42	1,85	4,53	4,42	3,18	2,87	0,88	0,64
Ortalama	2,56	2,48	0,99	1,05	3,55	3,54	2,32	2,28	0,60	0,41

Kaynak: "The Nordic Banking Crises, IMF Occasional Paper". 1998'den alıntı yapan www.tbb.org.tr/sitemize/eklenenler.htm adlı internet sitesi. Şubat 2001, Erdönmez, Pelin Ataman, **İsveç Bankacılık Krizi ve Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılanması**, Türkiye Bankalar Birliği

1980'li yıllarda pekçok ülkede liberalizasyon sürecinin gerekli kurumsal altyapı oluşturulmadan başlatılması, İsveç bankacılık sektöründe de sorunlara yol açmasına karşın krizin maliyeti diğer ülkelerde meydana gelen krizler ile karşılaştırıldığında görece olarak daha düşük olmuştur. Kriz sonrası sorunların üzerine kararlılıkla gidilmesi ve etkili müdahale önlemlerinin alınarak derhal yürürlüğe konulması hususları, yeniden yapılandırma programının başarıya ulaşmasını ve bankacılık sisteminin kısa sürede krizi atlatıp istikrara kavuşmasını sağlamıştır. Bu anlamda İsveç kriz yönetimi açısından başarılı bir örnek oluşturmaktadır.

Programın uygulanması sonucunda takipteki krediler 1994 yılından itibaren düşmeye başlamış ve bankalar kriz öncesi karlılık oranlarına dönebilmişlerdir. Bankaların sermaye yeterlilik oranları devlet yardımları sayesinde 1993'den itibaren dikkat çekici ölçüde artmaya başlamış ve. 1996 yılında ortalama oran yüzde 16 olarak gerçekleşmiştir.

Kriz sonrası büyük İsveç bankaları sektörde yaşanan birleşme ve satınalma operasyonlarında önemli bir rol oynamıştır. Bu bankaların yeni alanlara girilmesinden kaynaklanan bir risk mevcut olmakla birlikte, kredi portföyleri ve kazançları daha fazla çeşitlilik kazanmış, bunun sonucunda İsveç ekonomisinde meydana gelebilecek olumsuz değişimlere karşı daha az duyarlı hale gelmişlerdir.

Kısaca, İsveç bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması programının başarıya ulaşmasında güçlü bir siyasi kararlılık, destek ve istikrara ek olarak, uygun bir hukuki altyapı, kamu otoriteleri arasında etkin işbirliği ve bankacılık konularına hakimiyet etkili olmuştur.



Brezilya’da Banka Yeniden Yapılandırması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi

İsveç örneğinde olduğu gibi bankacılık krizi sürecinin Türkiye örneği ile paralellik göstermesi ve sorunların çözümlenmesinde farklı bir bakış açısı katabilme olasılığı üzerinde durularak Brezilya Bankacılık Sistemi ve yeniden yapılanma aşamalarına aşağıda yer verilmiştir.¹³⁸

Brezilya Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

1994 yılında uygulamaya konulan programın (Real Plan) başarıya ulaşması, reel ücretlerin artarak, tüketici kredilerine büyük taleplerin yaşanmasına neden olmuştur. Artan kredi talebi bankaların kısa dönemde enflasyon gelirlerinden uğradıkları zararları tazmin etmelerini sağlamışsa da, uzun dönemde bankacılık sistemi için zorluklar yaratmıştır.

Düşük enflasyon ve kredi taleplerinin yoğun olduğu bu yeni ortam, bankaların kredi limitlerini ve riske maruz kalma durumlarını artırmıştır. Çünkü, yüksek enflasyon döneminde kolay enflasyon gelirlerinin olması, kamu bankalarının ve bir çok özel bankanın kredi kararlarını alırken sağlam risk analizleri yapmalarını gerektirmemiştir. İhtiyatlı risk analizlerinin ve yönetiminin gerektiği düşük enflasyonlu yeni ortamda faaliyet göstermek çoğu banka için zor olmuştur.

Brezilya parasının güçlenmesi ve gümrük vergilerinde kademeli olarak düşüşün yaşanması nedeniyle iç tüketim daha çok ithal mallara yönelmiş, bu da cari açığı artırmıştır. Cari açığın finansmanı daha çok yabancı sermaye girişlerine dayanmıştır. 1994 Meksika Krizi ve bunun sonucunda 1995 yılında meydana gelen Tekila etkisiyle Brezilya'dan önemli miktarda yabancı sermaye çıkışı olmuştur. Bu durum etkisini en çok Brezilya parası ve bankacılık sistemi üzerinde göstermiştir. Bilindiği üzere esnek kur sisteminde yabancı sermaye girişinin tersine dönmesi, ülke parasının değer kaybetmesine, akabinde fiyatların artmasına ve bankacılık sisteminin aktif ve pasifinin reel değerinin düşmesine neden olmaktadır. Brezilya'daki gibi sabit kur sistemi uygulayan ülkelerde ise

¹³⁸ Erdönmez, Pelin Ataman, “Brezilya Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılanması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, Bankacılar Dergisi, Sayı 35, , Türkiye Bankalar Birliği, Aralık 2000

bu tür şoklar ödemeler dengesi krizine yol açarak kredi maliyetlerinin artmasına ve banka finansman kaynaklarının kötüleşmesine neden olmaktadır. Bu durum Merkez Bankasının faiz oranlarını artırmasına neden olmuştur. Brezilya hükümetinin Brezilya parası reali artan kısa dönemli faiz oranlarına karşı koruma çabaları ekonomide önemli ölçüde daralmaya, kredilerin geri ödenememesine, iflaslara ve bankalar için güç bir döneme girilmesine neden olmuştur. Nitekim, 1994 yılında takipteki alacakların toplam krediler içindeki payı yüzde 5,75 iken bu oran 1995 yılında yüzde 17'ye sıçramıştır.

Bankalar faize duyarlı yükümlülüklerinin arttığı ve acil olarak gelire ihtiyaç duyduklarından riskli kişi ve kurumlara kredi vermeye başlamışlardır. Yanlış seçim problemi donuk kredilerin artmasına neden olarak ekonomide sıkışıklığa neden olmuştur. İstikrar ortamı özellikle özel bankaların donuk alacaklarının büyük oranda artmasına neden olmuştur. Bütün bankacılık sisteminin donuk alacakları Eylül 1994'de yüzde 5 seviyesindeyken 1997'de yüzde 15'e ulaşmıştır.¹³⁹

Donuk alacakların artması özellikle kamu bankaları üzerinde istikrarı azaltıcı bir etki yaratmıştır.

Brezilya Merkez Bankasının Kamu ve Özel Banka Sorunlarına İlişkin Çözüm Yolları

Brezilya Merkez Bankası kamu ve özel bankaların sorunlarına çözüm getirmek amacıyla dört yol seçmiştir.

Tasfiye

Merkez Bankası Real Plan'ın uygulanmaya başlamasıyla 1997'nin sonuna kadar olan dönemde 43 mali kuruma müdahalede bulunmuş, tasfiye etmiş veya Geçici Özel Yönetim Rejimi (RAET) kapsamına almıştır. 1995'in sonunda ise Brezilya hükümeti bankacılık sisteminde yabancıların doğrudan pay sahibi olmalarına izin vermiştir.

¹³⁹ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Tablo : 14 – Brezilya Merkez Bankasının Bankacılık Sistemine Müdahale Etmesi (Temmuz 1994-Aralık 1997)

Banka Türü	Müdahale Edilen, Tasfiye Edilen veya RAET Programı Kapsamındaki Kuruluş Sayısı
Yatırım bankaları	1
Özel yerli ticaret bankaları	4
Kamu ticaret bankaları	3
Kamu kalkınma bankaları	1
Yabancı iştirakli üniversal bankalar	1
Özel yerli üniversal bankalar	28
Kamu üniversal bankalar	4
Toplam	43

Kaynak: "The Quarterly Review of Economics and Finance. Spring 2000

Yeniden Sermayelendirme

Brezilya Merkez Bankası, 1994 Temmuz ile Aralık 1996 arasında 25 özel banka ve bir kamu bankasını tasfiye etmiş, dört kamu bankasını RAET programının kapsamına almıştır.

Yeniden sermayelendirme kapsamında en dikkat çekici uygulama Nisan 1996'da zararı 12 milyar doları aşan Banco do Brasil ile ilgili olmaktadır. Hükümet bankayı 8 milyar dolara yakın bir tutarda yeniden sermayelendirme kapsamına almıştır. Bunun 3,9 milyar doları merkez bankasından, 2,9 milyar doları kamu şirketlerinden ve 1,2 milyar doları bankanın emeklilik fonlarından sağlanmıştır. ¹⁴⁰

Birleşme ve Devralmalar

Birleşme ve devralmalar konusunda 1995 yılında başlayan PROER (Ulusal Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması Ve Güçlendirilmesi İçin Teşvik Programı) ile ilerleme kaydedilmiştir. PROER, bankacılık sektöründe birleşmelerin hızlı şekilde

¹⁴⁰ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

gerçekleştirilmesi amacıyla vergi teşvikleri ve kredi imkanlarının sunulmasına ilişkin sistemleri kapsamaktadır. Bu program çerçevesinde yeni banka alacak bankaya piyasa faiz oranlarının altında kredi imkanı sağlanmaktadır. Ayrıca bankayı satın alan bankaya, satın aldığı bankanın mali zararlarını vergilerin iptal edilmesi suretiyle kapatma imkanı tanınmaktadır.

Yeniden Yapılandırma ve Bankaların Satışı

Yeniden yapılandırma ve satış konusu ise kamu bankalarının reform sürecinde kullanılan en önemli yöntemlerden birisidir. Devlet bu süreçte PROES'i (Kamu Mali Sistemi) kullanmıştır. Bu programın amacı özelleştirme, bankaların kapatılması veya kamu bankalarının mali olmayan ve kalkınma kurumlarına transformasyonu aracılığıyla devletin mali sistemdeki ağırlığını azaltmaktır. Bu amaçla federal devlet kamu bankalarının sorunun çözmek için dört ayrı yöntem kullanmıştır. Buna göre federal devlet,

- Kamu sermayeli mali kurumunu, kamu menkul kıymetlerini kullanarak alabilir.
- Kamu bankalarını mali olmayan kurumlara ve kalkınma kurumlarına dönüştürebilir.
- Kamu bankalarının ileri bir tarihte özelleştirilmesi amacıyla bu bankaların yeniden yapılandırılması için finansman sağlayabilir.
- Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin maliyetin yüzde 50'sini karşılayabilir.

Devletin 1995-1998 yılları arasında hem kamu hem de özel bankalara müdahale etmesi sonucunda yerli sermayeli özel bankaların sayısı 144'den 108'e ve kamu bankalarının sayısı 30'dan 24'e düşerken, bankacılık sistemindeki toplam banka sayısı 265'ten 233'e gerilemiştir. Ağustos 1994'de 17,300 olan şube sayısı, Eylül 1997'de 16,300'e gerilemiştir. Bu dönemde bankalardaki istihdam oranında özellikle de kamu bankalarında önemli azalmalar gözlemlenmiştir. Mart 1995'den Mart 1996'ya kadar geçen

bir yıllık sürede istihdam 704,000'den 636,000'e düşmüştür. Bunun yüzde 66'sı kamu bankalarındaki istihdam azalmasından kaynaklanmaktadır. 1994-1997 döneminde kamu bankalarının aktifleri sadece yüzde 62 oranında büyürken, özel bankalarının aktifleri yüzde 201 oranında artmış ve böylece çok iyi bir performans sergilemiştir.¹⁴¹

Ağustos 1995'ten sonra yabancı bankaların sisteme girişine izin verilmiştir. Yabancı mali grupların Brezilya mali sistemine girişine, bu grupların sistemde mevcut olan kamu veya özel bankanın satışına katılmalarına imkan tanımak suretiyle izin verilmiştir. Yabancı bankalar ya yerli bankaları satın almışlar ya da Brezilya'daki mali gruplarla ortak olarak banka alımlarına katılmışlardır. 1994-1997 döneminde Brezilya bankacılık sisteminde yabancı kaynaklı aktif oranı yüzde 335 artırmıştır.

Brezilya'da Banka Transformasyonu ve Özelleştirme

1950'li yıllardan 1990'lı yılların başına kadar özel sektör yatırımları ile enflasyon nedeniyle uzun dönemli finansman olanağının bulunmaması nedeniyle kamu bankaları uygun koşullarda uzun dönemli kredi imkanı sağlamışlardır. Ayrıca, kamu sektörü bankacılığı bankacılık hizmetlerinin her bölgeye götürülmesi, tarımın ve küçük işletmelerin finansmanı gibi özel sektörün girmediği alanlarda da faaliyet göstermiştir. Kamu bankaları aynı zamanda belli durumlarda kamu sektörü açıklarının finanse edilmesini de sağlamaktadır. Daha da önemlisi kamu bankaları tarafından kredi verilmesi devlet için bir tür bütçe dışı harcama mekanizması haline gelmiştir.

Brezilya Merkez Bankası'nın bile özelleştirilmesi düşünülürken Brezilya devleti hala bankacılık sisteminde önemli bir ağırlığa sahiptir. Devlet Merkez Bankasının yanında federal tasarruf bankası ile güney yarıkürenin en büyük ticaret ve yatırım bankasına sahiptir.

Brezilya'da banka özelleştirilmesi için birçok engel bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı hukuki düzenlemelerle ilgilidir. Kamu ve özel bankaları yabancılara satılmadan önce bankaların yerleşiklere satılmasına sınırlama getiren Brezilya Anayasası'nın değişmesi gerekmektedir. Kamu bankalarının satışı ulusal ve eyalet kanun koyucuları tarafından

¹⁴¹ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

onaylanmalıdır. Özelleştirmenin önündeki diğer engel ise siyasidir. Cardoso yönetiminin özelleştirmeye ilişkin hedeflerini açıklamasına ve ticaret birliklerini istihdam kaybı, yerel politikacıları da oy kaybı endişelerine karşı organize etmelerine rağmen, Eyalet hükümetleri kamu çalışmalarını finanse etme özelliklerinin ciddi şekilde zarar göreceği endişesiyle özelleştirmeye karşı direnmişlerdir. Özel bankalardan bazıları rekabeti artıracak gerekçeyle özelleştirmeyi savunurken, diğerleri kamu bankalarının finanse ettiği yatırım ve kamu projelerinin finansmanını yüklenecekleri endişesiyle özelleştirmeye karşı çıkmışlardır. Kamu bankalarının özelleştirilmesini savunan Merkez Bankası başkanının aniden istifa etmesi devletin en önemli reformunu gerçekleştirmesine büyük darbe vurmuştur.¹⁴²

Bütün bunların yanında özelleştirme süreci küreselleşmenin ekonomide yarattığı sonuçlardan da etkilenmiştir. Brezilya ekonomisi Mayıs 1998'de enflasyonun düştüğü, döviz rezervleri ve yabancı yatırımlar önemli ölçüde arttığı için istikrarlı ve sağlıklı bir süreçten geçmekteydi. Ancak, Cardoso yönetimi, yeniden iş başına gelmesinin hemen ardından patlak veren Asya ve Rusya krizlerinin olumsuz etkisiyle mücadele etmek durumunda kalmıştır. Brezilya söz konusu krizler nedeniyle çok ciddi zarara uğramış, döviz rezervlerinde ciddi düşüşler yaşanmış, yatırımlar durdurulmuş ve istihdam hacmi önemli ölçüde daralmıştır. Diğer yandan, vergiler artırılmış, ülkeden yabancı sermaye çıkışını önlemek için interbank kredileri ikiye katlanmış, yabancı ve yerli yatırımların yapılmasına yönelik önlemler alınmıştır. Brezilya ekonomisinde ciddi daralmaların yaşandığı bu dönemde dahi iki büyük kamu bankasının (Minas Gerais ve Pernambuco) satılmasıyla banka özelleştirme süreci devam etmiştir.

Kamu Bankalarının Yüksek Enflasyon Dönemindeki Durumları

1994 yılında Real Plan'ın uygulanmaya başlamasından önceki yüksek enflasyon döneminde kamu bankalarının güçlüğe düştüğü belli başlı hususlar şunlardır:

- Kamu bankaların hemen hepsi Merkez Bankasının mali durumlarını yeniden yapılandırmasına bağlı olarak bir veya daha fazla krizden geçmiştir.

¹⁴² Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

- Kredi portföylerinde donuk kredilerin oranı çok büyüktür.
- Fonlama için daha çok kamu sektörüne bağlı kalmışlardır.
- Krediler daha çok eyalet ve belediyelere verilmiştir
- Yüksek faaliyet ve yönetim giderleri çok yüksektir.

Kamu bankaları bu koşullarda varlıklarını, kamu sektöründen sağladıkları düşük maliyetli finansman kaynakları, kamu sektörü mevduatı üzerinden karşılık ayırmamak suretiyle enflasyon üzerinden sağladıkları gelirler yanında Merkez Bankasının periyodik olarak gündeme aldığı yeniden yapılandırma çabaları ve görece olarak güçlü sermaye yapılarıyla sürdürebilmişlerdir.¹⁴³

Real Plan ve Kamu Bankalarının Durumunun Bozulması

1 Temmuz 1994'de ekonomik programının uygulanmaya konulmasıyla enflasyon oranı 1988-1993 yılları arasındaki dört haneli rakamlardan (1991 yılı hariç), 1995-1997 yılları arasında sırasıyla yüzde 14,8, yüzde 9,3 ve yüzde 7,5'e düşürülmüştür.

Düşen enflasyon ortamında kamu bankalarının durumu şöyle özetlenebilir:

- Kredi portföyleri genişlemiş ancak aktif kalitesi düşmüştür.
- Kredi faiz oranları gerçek maliyetleri karşılayacak kadar yüksek değildir.
- Kamu sektörü finansman olanakları enflasyon oranlarının düşmesiyle azalmıştır.
- Banka ücret ve yönetim harcamaları piyasa koşullarıyla rekabet edemeyecek düzeye gelmiştir.

¹⁴³ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.



- Kamu bankalarının karşılaştığı zararlar sermaye ve özkaynaklarını eritmiştir. Bu durumu önlemek için gerekli sermaye artışı da sağlanamamıştır.

Kamu bankalarının aktif yapılarında 1993-1997 yılları arasında değişiklik olmuştur. Bu dönemde kamu bankaları ile özel bankaların kredi oranlardaki artışlar (sırasıyla yüzde 47,1 ve yüzde 46,1) hemen hemen aynı olmuştur

Tablo'da 1993-1997 yılları arasında kamu ve özel bankalarının pasif yapısındaki değişimler gözlemlenmektedir. Bu dönemde vadesiz, vadeli ve tasarruf mevduatları kamu sektör, vadesiz mevduatı hariç olmak üzere 1993'te yüzde 32,7'den 1997'de yüzde 55'e yükselmiştir. Aynı dönemde krediler, özel yükümlülükler, vadesiz mevduat ve vergi toplama yoluyla kamu sektörü fonlaması yüzde 23,3' ten yüzde 27,8'e yükselmiştir. Bu artışlar, toplam yükümlülüklerin içinde hisse senedi pozisyonunun yüzde 19,9'dan yüzde 13,7'ye, döviz kredileri ile döviz operasyonlarının payının ise yüzde 10,4'ten yüzde 3,7' ye düşmesiyle karşılanmıştır. ¹⁴⁴

Düşen Enflasyon Ortamında Kamu Bankalarının Durumunun Düzeltilmesi

Kamu bankalarının düşen enflasyon ortamında zor duruma düşmeleri sonucunda ilk olarak iki büyük yapılan ilk eylem iki büyük kamu bankası olan Banespa ve Banerj'e 1994'ün sonunda müdahale edilmesi olmuştur. REAT programları çerçevesinde de dört kamu bankasına müdahalede bulunulmuştur. Kamu bankalarının durumunun sistematik olarak bozulması, eyalet hükümetlerinin borçları için federal hükümetle tekrar anlaşmaya gitmeye ihtiyaç duyması ve Brezilya'da devletin bankacılık sistemindeki ağırlığını azaltmak amacıyla PROES kredi programı uygulamaya konulmuştur.

Brezilya'da devletin bankacılık sistemi üzerindeki etkisini azaltmaya yönelik Federal Hükümet Programı 1996 Ağustos ve 1514 sayılı Geçici Önlemler (Temporary Measure no.1514) oluşturulmuştur. Şubat 1997'de söz konusu önlemleri uygulamaya koymak amacıyla Merkez Bankası bünyesinde PROES programı meydana getirilmiştir. Eyalet hükümetlerinin mali sistemdeki ağırlığını azaltmaya yönelik uygulamaya konulan

¹⁴⁴ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

PROES programı neticesinde; 4 banka özelleştirilmiş olup, 3 banka eyalet hükümetleri tarafından özelleştirilecektir. 1 banka tasfiye etme sürecinde olup, 1 banka tasfiye edilmiştir. 10 banka kalkınma kurumu şekline döndürülme aşamasındadır. 4 banka ise federal yönetimin kontrolüne geçmiş olup, devlet tarafından özelleştirilecektir. Yeniden yapılandırılan 6 banka kamu bankası olarak faaliyetlerini sürdürmeye devam edecektir.¹⁴⁵

Bankacılık sektörünün transformasyonu kamu ve özel bankacılık sektörünün en yaygın ve en önemli organizasyonu olan ortaklıklar grubu şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bankacılık sektörü büyük ölçüde ortaklıklardan oluşan Brezilya ve benzer diğer ülkelerde sektörün transformasyonu yavaş ve karmaşık, tasfiye süreci ise oldukça maliyetli olmaktadır.

Bankacılık sektörü transformasyonu bölgeler arasında banka yoğunluğu açısından dengesizlikler yaratabilir. Bazı bölgelerde fazla banka varken, diğer bölgelerde ihtiyacın altında banka bulunabilir. Bu dengesizliğin giderilmesinin giderilmesi için devletin bankacılık görevini sürdürmesi, yeni mali kurumlar ve programlar oluşturması kaçınılmaz olmaktadır. Brezilya da bu çerçevede, özellikle kuzey yarıkürede yeni kalkınma kurumları ve belediye bankaları açmış, ayrıca BNDS gibi kurumlar açmış, BNDES gibi programları uygulamaya koymuştur.

Brezilya'da kamu bankalarının özelleştirilmesinde hedeflenen sonuçlara ulaşılamamıştır. Bugüne kadar sadece dört kamu bankası özelleştirilmiştir. Önümüzdeki dönemlerde ise devletin mali sistemdeki ağırlığının önemli ölçüde azalacağı, ancak sistemin tamamen dışında kalamayacağı öngörülmektedir.

Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması

1980'lerin başından beri çok sayıda ülkede sistemik banka krizleri meydana gelmiştir. Bu krizlerin en önemli nedenleri arasında istikrarsız makroekonomik yapı, bankacılık sektöründe etkin denetim ve gözetim yapılamaması, yasal düzenlemelerin yetersiz olması, ödemeler sistemi gibi mali altyapı unsurlarının güvenilir olmaması, risk değerlemesi ve yönetiminde kredi kültürünün oluşmaması yer almaktadır. Bu ülkelerde

¹⁴⁵ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik bir takım önlemler alınmıştır.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması programları teşhis, zarar kontrolü, zarar paylaşımı, doğru teşviklerin yaratılması olmak üzere dört ana bölümden oluşan bir süreci ifade etmektedir. Bu çalışmada esas olarak banka yeniden yapılandırma sürecinde önemli bir yere sahip olan zarar paylaşımı konusu ele alınmış olup, çeşitli ülkelerde meydana gelen mali krizler sonrasında sorunlu aktiflerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde alınan önlemler incelenmiştir. Çalışmada geçen "sorunlu aktifler" tanımı borçlunun zamanında yükümlüklerini yerine getiremediği tahvil, bono gibi menkul kıymetler ile kredilerden oluşan borç araçlarını ifade etmektedir.¹⁴⁶

Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırma Programlarının Genel Çerçevesi

Bankacılık krizleri sonrasında faiz oranlarının artması ve yerel para biriminin değerinin düşmesi borç yükünün ve riskten korunmayan borçluların riskinin artmasına ve batık kredilerin hızla çoğalmasına yol açmaktadır. Batık kredilere bağlı zararların ekonominin hemen her kesimi üzerinde olumsuz etkileri olması sektörde yeniden yapılanması gereğini doğurmaktadır.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik alınan önlemler mali, operasyonel ve yapısal olarak üç bölümde incelenebilir (Tablo 1). Merkez bankasının likidite desteği, yeni sermaye enjeksiyonu, faiz oranlarının düşürülmesi gibi önlemleri içeren mali önlemler . kredi zararlarının milli gelirin yüzde 2,5'inden daha az olduğu durumlarda başarılı sonuç verirken, zararın daha yüksek olduğu durumlarda . sorunlu aktiflerin yönetimi ve borçların yeniden yapılandırılması gibi yapısal önlemlere başvurulmaktadır. Yapısal önlemlerin şeffaflık, daha açık mali piyasalar, daha etkin düzenlemeler ve bağımsız yargı süreci gibi tamamlayıcı adımlarla desteklenmesi gerekmektedir.

¹⁴⁶ Erdönmez, Pelin Ataman, a.g.e.

Tablo : 15 – Brezilya Bankacılık Sisteminde Banka Yeniden Yapılandırılmasında Kullanılan Yöntemler

Yöntemler	Örnekleri
Mali Bankalara acil mali desteğin sağlanması	Merkez Bankası Likidite Desteği Devlet Garantileri Devlet Desteği (tahvil, kredi, bağış v.b) Özel hisse senedi ve tahvil enjeksiyonu
Operasyonel Yönetim ve etkinliğin geliştirilmesi	Ek Sermaye Yeni yönetim Daha etkin personel kadrosu Güçlü yabancı bankaların sisteme girmesine izin verilmesi
Yapısal Rekabetin yeniden sağlanması	Tasfiye Birleşme/ayrılma ve küçülme Aktif yönetimi; borç yeniden yapılandırılması Özelleştirme Kurumların yeniden yapılandırılması

Kaynak : IMF ."Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring". Dziobek Claudia Dziobek-August

SUMMARY

At the first section, in this text, the historical steps, main specifications, and major problems of the Turkish banking system are trying to be analyzed.

At the second section, major risks of the banks operating in Turkey as well as strength and weaker points are being clarified. The operation and efficiency of bank auditing are being explained. The managerial matters being emphasized. At this work, the crises in Turkey with existence reasons are nearly being focused.

The third section includes the banking style of USA and European Member Countries. With this analysis, the asset liability managerial firms have been thought of supplementary parts of this work and are being tried to be explained. The factors must be done that rehabilitate and obstruct the structural crises in Turkey being emphasized.

And at the last part, two countries meet with long term crises, Sweden And Brazil similar to Turkish cases being expressed in order to get better understanding the structural reform program put into practice in Turkey.

At the rehabilitation program of the banks, some points especially tried to be analyzed.

1. The end of the high cost of the operating expenses
2. Regularity of laws dealing with banks
3. Strengthen of capital structure of the banks
4. Mergers and acquisitions in banking sector
5. Privatization of the publicly owned banks
6. Injustice competition and volatility
7. Modern banking product and service diversification
8. Integration of fiscal sector
9. Cooperation of banking and insurance sectors
10. Unpaid credits in the fixed date
11. The auditing of the banks
12. The quality of human resources
13. Economic instability
14. Consolidation

Risk management is one of the major points has to be taken into account. Inefficient auditing and supervision activity is the fundamental cause that the banks face with many problems. In other words, thinking the risk management not only deal with credit risk, interest rate risk, but as a whole may recover the illness in financial area and supply the protection of hazardous affects of later matters.

In the countries like in Turkey that fiscal sector is smaller comparing to developed countries and also the higher inflation rates, insufficient amount of savings and higher rates of consumption cause the increase in the amount of public debts.

The historical structure and development of Turkish banking sector before and after 1980's, main specifications (most important instrument in financial area, heterogenic construction, tendency to be away from opening new branches by using alternative distribution channels, getting smaller amount people employed in the sector, not specializing in certain parts, holding banking, working in short position, not applying the efficiency by the auditing and supervisory committees, indoor banking but not global banking, instability of the policies followed by the governments, insufficient amount of capital, getting revenue from the capitals by otofinancing, the matters deal with rapidly improvement of technology, swot analysis by evaluating the good and bad sides working of auditory mechanism at banking sector in Turkey, managerial difficulties, the relationship between banks and politicians from either side, Turkey and other countries, the main indicators of the crises in general, in Turkey in special, monetary and fiscal stability, the place of the banks in one country's development, causes of banking crises, macroeconomic fluctuations, political interferences in developing countries, convertibility, the interventions of banking auditory supervisory authorities in order to rehabilitate the banks in USA and in Turkey, weaker points, structural matters and the causes for interventions, economical results of this operations, the construction of auditory and supervisory cooperation's in European Union countries, deposit insurance system and its applications, asset management firms and their activities. The future of Turkish banks (mergers and acquisitions) and the things has to be done to overcome the crises and end of the text Brazil and Sweden cases has been included to get better understanding the Turkish banking sector and crises.

I hope that this work could give an idea to its readers that interested with the Turkish banking sector and the crises

Mesut Cemal Çağlar

TC YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU
DOKÜMAN TAYYİN MERKEZİ

