

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

**TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA VE KAMU
BANKALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet Murat ARVAS

İstanbul, 2007

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

**TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA VE KAMU
BANKALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet Murat ARVAS

Danışman: Doç. Dr. Nadir EROĞLU

İstanbul, 2007

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TABLO LİSTESİ.....	III
KISALTMALAR.....	IV

1.GİRİŞ.....	1
---------------------	----------

2. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YENİDEN YAPILANDIRMA VE KULLANILAN ARAÇLAR.....	3
---	----------

2.1. Yeniden Yapılandırmayı Gerekli Kılan Nedenler.....	3
2.2. Bankacılık Sistemine Güvenin Yeniden Sağlanması ve Yasal Altyapının Oluşturulması.....	10
2.2.1. Garantiler ve Mevduat Sigortası.....	12
2.2.2. Merkez Bankasının Bankalara Likidite Sağlaması.....	12
2.3. Mali Önlemler.....	14
2.4. Yapısal Önlemler.....	15
2.5. Banka Yeniden Yapılandırmada Dikkat Edilmesi Gereken UNSURLAR.....	18
2.6. Banka Yeniden Yapılandırma Yöntemleri.....	20
2.6.1. Finansal Yeniden Yapılandırma.....	22
2.6.2. Operasyonel Yeniden Yapılandırma.....	27
2.6.3. Yapısal Yeniden Yapılandırma.....	29
2.7. Banka Yeniden Yapılandırmada Ülke Örnekleri.....	34
2.7.1. Latin Amerika Deneyimleri.....	34
2.7.1.1. Brezilya Deneyimi.....	35
2.7.1.2. Arjantin Deneyimi.....	36
2.7.2. Güneydoğu Asya Deneyimleri.....	39
2.7.2.1. Tayland, Malezya, Endonezya Deneyimleri.....	39
2.7.2.2. Güney Kore Deneyimi.....	43
2.7.2.3. Çin Deneyimi.....	44

3. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI, TEMEL SORUNLARI VE YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ.....	46
--	-----------

3.1. Türk Bankacılık Sektörünün Hukuki Yapısı.....	46
3.2. Türk Bankacılık Sektörünün Piyasa Özellikleri.....	49
3.3. Türk Bankacılık Sektörünün Yapısal Analizi.....	51
3.3.1. Banka ve Şube Sayıları.....	53
3.3.2. Banka Personel Sayıları.....	54

3.3.3. Kredi ve Mevduat Dağılımı.....	55
3.3.4. Aktif Yapısı ve Kalitesi.....	58
3.4. Türk Bankacılık Sektörünün Temel Sorunları.....	60
3.5. Kasım 2000 – Şubat 2001 Krizlerinin Bankacılık Sektörüne Etkileri.....	64
3.6. Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Süreci.....	70
3.6.1. Yasal Düzenlemeler.....	72
3.6.2. Mali Düzenlemeler.....	74
3.6.3. Yapısal Düzenlemeler.....	85
4. TÜRKİYE’DE KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI.....	79
4.1. Kamu Bankalarına İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri ve Kamu Bankalarının İşlevleri.....	79
4.2. Türkiye’de Kamu Bankalarının Bankacılık Sektörü İçindeki Yeri.....	85
4.2.1. Yıllara Göre Ticari Banka ve Şube Sayısı.....	85
4.2.2. Yıllara Göre Ticari Bankaların Personel Sayısı ve Kamu Bankalarının Pazar Payı.....	88
4.3. Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi Çalışmaları.....	91
4.3.1. Kamu Bankalarını Özelleştirmenin Nedenleri.....	96
4.3.2. Kamu Bankalarını Özelleştirmenin Yöntemleri.....	99
4.3.3. Kamu Bankalarını Özelleştirme Uygulamaları.....	100
4.4. Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırma Uygulamaları.....	102
4.4.1. Yeniden Yapılandırma Öncesinde Kamu Bankaları.....	106
4.4.2. Yeniden Yapılandırma Sürecinde Kamu Bankaları.....	107
4.4.3. Yeniden Yapılandırma Sonrası Kamu Bankaları.....	110
5. SONUÇ.....	111
6. EK.....	116
7. KAYNAKÇA.....	141

TABLO LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1 : Sorunlu Varlıkların Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler.....	33
Tablo 2 : Türk Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma Oranları.....	50
Tablo 3 : Türk Bankacılık Sektöründe Banka ve Şube Sayısı.....	54
Tablo 4 : Türk Bankacılık Sektöründe Personel Sayısı.....	55
Tablo 5 : Kredilerin Banka Gruplarına Göre Dağılımı.....	56
Tablo 6 : Sorunlu Krediler.....	56
Tablo 7 : Mevduatın Banka Gruplarına Göre Dağılımı.....	57
Tablo 8 : Mevduatın Vade Yapısına Göre Dağılımı.....	57
Tablo 9 : Bölgelere Göre Mevduat ve Kredi Dağılımı.....	58
Tablo 10 : Bankalar Aktif Yapısına İlişkin Rasyolar.....	59
Tablo 11 : Takipteki Kredileri Toplam Kredilere Oranı.....	60
Tablo 12 : 1999-2001 Yılları Arasında Bankacılık Sektöründe Karlılık (%).....	68
Tablo 13 : 1999-09/2006 Yılları Arasında Bankacılık Sektöründe Öz kaynaklar	69
Tablo 14 : Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Sürecinde Gerçekleşen Banka Birleşmeleri.....	76
Tablo 15 : Yıllara Göre Ticari Banka Sayısındaki Gelişmeler.....	87
Tablo 16 : Yıllara Göre Şube Sayısındaki Gelişmeler.....	88
Tablo 17 : Yıllara Göre Personel Sayısındaki Gelişmeler.....	89
Tablo 18 : Banka Gruplarının Toplam Aktif, Toplam Kredi ve Toplam Mevduat Payları.....	90

KISALTMALAR

- GSYİH** : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
- GSMH** : Gayri Safi Milli Hasıla
- DİBS** : Devlet İç Borçlanma Senetleri
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- ABD** : Amerika Birleşik Devletleri
- BDDK** : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- TBB** : Türkiye Bankalar Birliği
- IMF** : International Monetary Fund
- YTL** : Yeni Türk Lirası
- TMSF** : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
- KİT** : Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- KOBİ** : Küçük ve Orta Boy İşletmeler
- İMKB** : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
- TCMB** : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
- BIS** : Bank For International Settlements
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- AB** : Avrupa Birliği
- TEFE** : Toptan Eşya Endeksi
- TÜFE** : Tüketici Fiyat Endeksi

GİRİŞ

Finansal sistemin en önemli unsuru olan bankacılık sektörü, ekonomilerin işleyişi açısından büyük önem taşımakta ve genel olarak tüm ülkelerde makroekonomik politikaların önemli ayaklarından birini oluşturmaktadır. İstikrarlı işleyen ekonomilerin temelleri arasında finansal yapısı güçlü ve faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getiren bir bankacılık sistemi gösterilmektedir. Ülkelerin kalkınmasında önemli rol üstlenen bankalar, iktisadi politikaları açısından temel kavramlardan olan tasarruf, iktisadi büyüme ve kalkınma açısından da çok önemli bir unsurdur. Ülkelerin ekonomik gelişmeleri çerçevesinde yapılan yatırımlar için ihtiyaç duyulan kaynakların sağlanması amacıyla yurtiçi tasarrufların artırılması gerekmektedir. Ekonomik büyüme ve kalkınmada önemli işlevleri bulunan bankacılık sektörü, ödemeler sistemi aracılığı ile tasarrufların yatırıma dönüştürülmesinde, dolayısıyla kaynak aktarımında önemli bir aracılık görevi üstlenmiştir. Bununla birlikte bankacılık sektörü diğer sektörlerden farklı olarak, makro ve mikro değişkenler ile ulusal ve uluslar arası birçok faktörün etkilediği oldukça kırılgan bir alanda faaliyet göstermektedir. Bankacılık sisteminin mali bünyelerinde taşıdığı sorunların çözülmesi, sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi için yetkili otoriteler tarafından çoğu kez müdahaleyi ve kamuya en az maliyetle yeniden yapılandırılmayı gerektirmektedir.

Ekonomide yaşanan sistematik krizler sonrasında ülkeler, bankaların yeniden yapılandırılması gerekliliği ile karşı karşıya kalmış, bu sistematik krizlerin çözümü için yeniden yapılandırma uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bankacılık sisteminde uygulanan yeniden yapılandırma faaliyetlerinde ülkeler farklı yöntemler izlemektedirler. Ülkelerin içinde bulunduğu sosyo-politik ve makroekonomik yapılarına bağlı olarak, bankacılık sisteminin içinde bulunduğu sorunlar dikkate alınarak ülkeden ülkeye değişen farklı stratejiler ve yapılandırma enstrümanları dikkatle seçilmesi gereklidir. Ancak tüm bu farklı yöntemlere rağmen yeniden yapılandırmanın temel ilkeleri değişmemektedir.

Bu çalışmanın amacı yükselen ekonomiler içinde bulunan Türkiye'nin bankacılık sisteminin finansal krizler ve makroekonomik dengesizlikler sonrasında yaşadığı sorunların çözümünde, yeniden yapılandırmanın temel kabul görmüş uygulama esasları ile diğer gelişmekte olan ekonomilerde uygulanan yeniden yapılandırma uygulamaları da göz

önüne alınarak, uygulanan stratejileri ve kullanılan enstrümanları incelemektir. Ülkelerarası uygulamalara bakarken farklılıkları görmek, doğru ve yanlış uygulamaların yeniden yapılandırma sürecinde zaman ve maliyet açısından ne gibi getirilerinin olduğunu tespit etmektir. Ekonomideki atıl fonların fon ihtiyacı olan kesimlere minimum maliyetle aktarılması mali sistem, dolayısıyla bankacılık sektörü aracılığıyla olmaktadır. Birçok ülkede bankalar, finansal sistemin temel taşı oluşturmakta ve ekonomik gelişmelerde önemli rol oynamaktadır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, bankacılık krizlerine değinilmiş, yeniden yapılandırma uygulamalarına gidilmesinin sebepleri ortaya konmuş, genel olarak bankacılık sisteminde sorunlara yol açan mikro ve makro faktörler irdelenerek, sorunlu bankaların yeniden yapılandırma süreci ile bu süreçte dikkat edilmesi gereken unsurlar ve yeniden yapılandırma yöntemleri incelenmiş, gelişmekte olan Latin Amerika ve Güneydoğu Asya ülkelerinden örnekler sunulmuştur.

İkinci bölümde, Türk bankacılık sisteminin yapısal özellikleri ile temel sorunları, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin sektöre olan etkiler ve Türk bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılma süreci aktarılmaya çalışılmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise kamu bankalarının sistem içindeki var oluş nedenleri ile işlevleri ve yeniden yapılandırma süreci üzerinde durulmuştur. Bu bölümde bankacılık sektöründe önemli bir paya sahip olan kamu bankalarının finansal sistem ile ülke ekonomisi üzerindeki etkileri, kamu bankalarına ihtiyaç duyulmasının nedenleri ile kuruluş amaçları, ticari bankacılık sektöründeki yeri ortaya konulmaktadır. Daha sonra kamu bankalarına ilişkin ortaya çıkan sorunlara değinilmekte, bu sorunların çözümüne yönelik başlatılan kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve kamu bankalarının özelleştirilmesi çalışmaları ile amaç ve yöntemleri üzerinde durulmaktadır.

2. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YENİDEN YAPILANDIRMA VE KULLANILAN ARAÇLAR

2.1. YENİDEN YAPILANDIRMAYI GEREKLİ KILAN NEDENLER

Ülkelerin gelişmelerini ve sanayileşmelerini gerçekleştirebilmeleri için ihtiyaç duydukları yatırımları gerçekleştirmelerinde kullanılacak fonların yeterli düzeyde ve nitelikte temin edilebilmesi ancak iyi yapılanmış finansal yapı ile dolayısıyla bankacılık sektörü ile olmaktadır. Yatırımlara aktarılacak bu kısıtlı fonların en düşük maliyetle ve mümkün olan en yüksek verimlilikle kullanılması bankacılık sektörünün iyi işlemesine bağlı olmaktadır.¹ Gelişmekte olan ülkelerde bankacılık sektörü, özellikle batı ülkelerindeki gibi, banka dışı finansal araçların gelişmiş olmaması nedeniyle, bankaların finansal sistemin omurgasını oluşturmakta ve ekonominin işleyişi, halkın tasarruflarının toplanması ve kullanım alanlarının dağıtılması açısından önemli rol oynamaktadır.² Birçok ülkede finans kesiminin en etkin sektörü bankacılık sektörüdür. Ayrıca bankalar dışındaki mali kurumların büyük oranda bankaların iştirakleri ve yan kuruluşları oldukları dikkate alındığında bankaların para, kredi ve sermaye piyasasının en önemli oyuncularını olduğu gerçeği ön plana çıkmaktadır.

Bununla birlikte bankalar, merkez bankalarının faiz, döviz kuru gibi makro veriler üzerinde yapmak istedikleri değişikliklerin piyasaya yansıtılmasında ilk aracı görevini de üstlenmektedirler. Merkez bankaları reeskont kredileri, açık piyasa işlemleri ve zorunlu karşılık uygulaması ile piyasadaki kredi ve mevduat faizlerini, böylece ülkedeki tasarruf ve yatırım gibi makro ekonomik büyüklükleri etkileyebilmektedir.³

Bankacılık sektörü bu önemli görevleri üstlenirken karşılaştıkları krizler tüm piyasaların temelden sarsılmasına neden olmuştur. 1990'lı yıllarda dünyanın farklı bölgelerinde yaşanan ve diğer ülkelere de yansıyan krizlerden sonra, iktisat literatüründe krizlerle ilgili çalışmalar yaygınlaşmıştır. Özellikle Tayland'da başlayan kısa bir sürede bölgeselleşen ve daha sonra etkileri tüm dünyada hissedilen Asya Krizi'nden sonra krizle ilgili çalışmalara öncelik verilmiştir. Ayrıca 1990 yıllardan sonra sanayileşmekte olan

¹ Suna Oksay, "Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler (Reregulation) İhtiyacı ve Türk Finans Sistemi", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Öneri Dergisi**, Haziran 2000, s. 1

² İlker Parasız, **Para Banka ve Finansal Piyasalar**, 7. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000, s.108

³ Sinan Çam, "Bankacılığı Yeniden Yapılandırma", **Active Finans Dergisi**, Sayı 21, Aralık 2002, s.30

ülkelerde yaşanan krizlerin yoğunluğunun artması da krizlerin sebepleri, yayılmalarına yol açan faktörler, krizleri önlemek için yapılması gerekenler ve krizlerin diğer ülkelere sıçramasını engellemek için neler yapılması gerektiği konusunda çeşitli görüşlerin ön plana çıkmasına sebep olmuştur.⁴ Bankacılık sisteminin liberalize edildiği fakat bankacılık denetimlerinin zayıf ve yasal yaptırımların olmadığı veya yasal boşlukların olduğu ülkelerde genellikle bankacılık krizleri hortumlama (losting) nedeniyle ortaya çıkmaktadır.⁵ Bununla birlikte sistemdeki öz kaynak yetersizliği, yetersiz iç kontrol, risk yönetimi, kurumsal yönetim ve saydamlık eksikliği gibi faktörler sistemi finansal krizlerin oluşturacağı etkilere açık hale getirmiştir.⁶

Finansal nitelikteki krizlerin iki önemli bileşeni para ve bankacılık krizleridir. Para krizi, ülke parasına olan güvenin kaybolması dolayısıyla, spekülasyon fonlarının yoğun biçimde ülkeyi terk etmeye başlaması ve Merkez Bankası'nın tüm destekleme çabalarına karşın durum sürdürülemez olarak ulusal paranın devalüe edilmesi veya dalgalanmaya bırakılması olarak tanımlanabilir.⁷

Bankacılık krizleri ise mali piyasalarda bir yada birkaç bankanın iflas etmesi sonucu tüm sisteme etki eden ve ödemeler sistemini olumsuz etkileyen hatta durma noktasına getiren krizlerdir. Başka bir deyişle bir veya daha fazla bankaya güvenin sarsılması, mevduat sahiplerinin aniden ve yaygın bir şekilde mevduatlarını geri çekmek için hücum etmesi olarak tanımlanır.⁸ Sistemik bir bankacılık krizinden ancak tüm bankacılık sisteminin etkilenmesi halinde söz edilebilir.⁹ Bundan dolayı bankacılık sektörü ve ödemeler sisteminin tamamını etkilemeyen banka iflasları banka krizi olarak düşünülmemeli, münferit vaka olarak ele alınmalıdır.

Bankacılık ve para krizleri birbirlerini iki yönlü etkileyebilmektedir. Para krizinin bankacılık krizine yol açabileceği iki ana kanal vardır. Bunlardan birincisi sterilizasyon

⁴ Ufuk Başoğlu, "Krizlerin Öngörülmesinde Sinyal Yaklaşım", **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1-2, 2001, s.5

⁵ Rasim Yılmaz, "Bankacılık Krizleri, Makro Ekonomik İstikrarsızlık ve Ahlaki Tehlike", **İşletme ve Finans Dergisi**, Mart 2001, s.59

⁶ Engin Akçakoca, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı", **Vakıf 2000 Toplantıları**, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2 Mart 2002, s.2

⁷ Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat**, Gözden Geçirilmiş 13. Basım, Bursa: Güzem Yayıncılık, 1999, s. 583

⁸ İlker Parasız, **Modern Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**, Bursa: Ezgi Kitapevi, 1999, s. 53

⁹ Mahfi Eğilmez ve Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikaları**, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 23

yokluğudur. Kriz öncesi dönemde uygulanan sabit kur rejimi terk edilmeden önce spekülâtif saldırılar sonucu uluslar arası rezervlerin büyük ölçüde yitilmesi ve bunun kredi arzında ani düşüŖlere yol açabilmesidir. Azalan kredi hacmi üretim üzerinde olumsuz etki yapacak ve geri dönmeyen kredilerin artması bankacılık kriziyle sonuçlanacaktır. İkinci etki ise para kriziyle birlikte kurlardaki aşırı artış, döviz cinsinden olan alacakların ödenmeme riskini arttıracak ve bankacılık sisteminin zayıflamasına yol açacaktır. Aynı şekilde bankacılık krizinin para krizine yol açmasını sağlayacak iki kanal vardır. İlk olarak, Merkez Bankası likidite desteği ile yurtiçi kredilerin büyük ölçüde genişlemesine izin verebilir. Bu durumda spekülâtif atak ile artan döviz talebi karşısında Merkez Bankası yürürlükte olan kur rejimini terk ederek dalgalı kura geçebilir. İkinci olarak ise, Merkez Bankası likidite desteğini yurtiçi borçlanma ile karşılayabilecektir. Borçlanma miktarı geri dönmeyen kredi portföyüne eşit miktarda olacaktır. Piyasa aktörleri kamunun borçlanma ihtiyacını bankalardan mevduat çekilişleri yaparak karşılayacaktır. Bu durum bankacılık sisteminin zayıflamasına yol açacaktır.¹⁰

Bankaların mali bünye sorunlarının mikro (iç) ekonomik, makro (dış) ekonomik ve yapısal nedenler olarak sıralamak mümkündür. Makroekonomik istikrarsızlık bankacılık krizlerinin temel nedeni olarak gösterilmektedir. Faiz oranlarındaki keskin artışlar ve buna bağılı olarak ortaya çıkan menkul kıymet portföyündeki düşüş, kurlardaki belirsizlik ve reel ekonomideki durgunluk, uygulanan makro ekonomik politikaların istikrarsızlığı, enflasyon ve büyüme arasındaki istikrarsızlık bankacılık sektörünü oldukça etkilemektedir. Mikro ekonomik nedenlerin başında yönetim zayıflığı gelir. Ancak yönetim hatası hiçbir zaman tek başına başarısızlığın nedeni olamaz. İkinci neden, yetersiz alt yapı ve sermaye yetersizliğidir. Muhasebe ve denetim alanlarındaki zayıflıklar, yasal düzenlemelerin yetersizliği önemli ölçüde etkilidir. Üçüncü neden bankacılık sistemine yapılan müdahaleleridir. Bir diğere neden ise, ahlaki risktir. Bankaların iflas etmelerine izin verilmeyeceği ve kamu tarafından destek sağlanacağı yönündeki beklentiler ahlaki riskleri ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda bankalar durumlarını düzeltme yerine sistem bozucu hareketlerini şiddetlendirirler. Bunların yanı sıra mevduat sahipleri iyi ve kötü durumdaki bankaları ayırt edemezler.¹¹

Mali krizler, genellikle düşük gelirli ülkelerde yaygın şekilde meydana gelmekte ve

¹⁰ M. Nejat Coşkun, "Gelişmekte Olan Ekonomilerde Bankacılık Krizleri", Gazi Üniversitesi Yayınları, **İ.İ.B.F. Dergisi**, 2/2001, s. 41-42

¹¹ Ufuk Başoğlu, **Serbest Bankacılık Modeli**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1998, s.43

ulusal ekonomiye maliyeti oldukça yüksek olmaktadır. Bu ülkelerde meydana gelen bankacılık krizlerinin iki temel nedeni vardır. Bunlar; volatilitenin (dalgalanma) yüksek olması ve istikrarsız siyasi ve iktisadi yapı ile bankalara politik müdahalenin yapılmasıdır. Gelişmekte olan ülkelere ürün çeşitliliğinin az, ekonomilerin sığ olması nedeniyle bankalar, gelişmiş ülkelere nazaran dalgalanmaların daha yüksek olduğu bir ortamda faaliyet göstermektedir. Yüksek enflasyon ve nominal faiz oranları, orta ve uzun dönemde bankaların kaynak maliyetinin kredilerin getirisinden daha yüksek olmasına neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere doğru olan ve faize duyarlı ani sermaye giriş ve çıkışları (sıcak para) bu ülkelerin mali sistemlerini iflasa sürükleyebilmektedir. Ayrıca kur-faiz makasından yararlanmak isteyen bankaların pozisyon açıklarını yükseltmeleri ve kur değişikliklerine karşı önlem almamaları iflasları hızlandırmaktadır. Bankacılık krizlerinin meydana gelmesinde etkili diğer bir faktör ise bankalara siyasi müdahalenin olmasıdır. Hükümetler özellikle kamu bankaları üzerinde öncelikli kişi ve sektörler için kredi verilmesi için baskı yapmaktadır. Çoğu durumda bu kredilerin geri dönemeyeceği bilinmektedir. Bu baskı bankaların mali güçlerini doğrudan etkilediği gibi kredi mekanizmasına da ciddi zararlar vermektedir.¹²

Birbirini takip eden mali krizler ve finansal kurum kapanmaları ardından toplanan ve 12 sanayileşmiş ülkenin üst düzey banka düzenleyicisinden oluşan Basel Bankacılık Denetim Komitesi, bankalar için bazı standart kurallar getirmiştir. Komite bu çerçevede bankalar için % 8 oranında asgari sermaye yeterlilik oranı (rasyo) belirlemiştir. Buna göre bankalar risk ağırlıklı aktiflerinin en az % 8'i kadar sermaye tutmak zorundadırlar. Ancak bu oranı tutturamayan bankalarında iflas etmeleri tek çözümün sermaye yeterliliği olmadığını göstermiştir. Ayrıca sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında bazı güçlükler görülmektedir. Sermaye yeterliliğinin ölçülmesi için muhasebe uygulamalarında bilgi edinilmesi gerekmektedir. Sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında karşılaşılan diğer bir güçlük ise banka kredilerinin değerinin gerçekçi bir şekilde nasıl belirleneceğidir. Bankalar likidite güçlüğüne düşmedikleri sürece kredilerine daha az karşılık ayırma eğiliminde olacaktır. Çünkü ayrılan kredi karşılıkları bankaların plasman olarak kullanacakları fonları azaltmaktadır.¹³

Bankacılık krizleri genellikle finansal serbestleşme öncesinde ortaya çıkar. Serbestleşme ile faiz oranları yeniden düzenlenirken bankacılık sisteminde yer alan diğer

¹² Aydan Aydın ve Diğerleri., "Bankacılıkta Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları", **Türkiye Bankalar Birliği Bankacılar Dergisi**, Sayı 32, 2000, s.37-39

¹³ Aydın ve Diğerleri, s.39-40

sınırlamalar kaldırılır. Bankacılık krizinin tahmin edilmesinde izlenecek göstergeler şunlardır. Reel döviz kuru, geniş para çoğaltanı, hisse senedi piyasası ve reel faiz oranları. Yerel para biriminin değerlenmesi ihracatı azaltıcı etki yapacak ve döviz pozisyonunda bozulmaya yol açacaktır. Hisse senedi piyasasında fiyat düşüşleri firmaların net değerleri ile birlikte kredilere dayanak olan teminat değerlerini olumsuz etkileyecektir. Reel faizlerin yükselmesi üretimi ve ekonomik büyümeyi düşürürken, bankacılık sisteminde düşük kaliteli aktiflerin artmasına yol açacaktır. Sistemik bankacılık krizleri ortalama olarak bu konudaki ilk olumsuz sinyallerden itibaren 6 veya 18 ay içerisinde ortaya çıkmaktadır.¹⁴ Bankacılık krizleri şu durumlarının ortaya çıkması ile tanımlanır.

- Bankacılık sisteminin sermayesi fiziki olarak kaybolmuştur.
- Geri dönmeyen kredilerin toplam krediler içindeki oranı %15-20'ye ulaşmıştır.
- Yeniden yapılandırmanın maliyeti GSYİH'nın en az % 3'üne ulaşmıştır.¹⁵

Bu konudaki diğer bir görüş bankacılık krizlerini olaylarla açıklar.

- Kriz ancak banka kapanması, birleşmesi veya kamu tarafından el konulması ile ortaya çıkar.
- Kriz bir bankaya kamu tarafından önemli ölçüde likidite desteği yapılması zorunlu hale geldiğinde ortaya çıkar.¹⁶

Sistemik Bankacılık Krizlerinin yaşanmasından sonra "Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma" kaçınılmaz bir hal almaktadır. Sistemdeki yapı yeniden düzenlenmeli, bilançolardaki risk birikimleri temizlenmeli ve faaliyetine devam edecek bankaların bu faaliyetleri herhangi bir usulsüzlüğe izin vermeyecek şekilde yasal düzenlemelerde belirlenmelidir.¹⁷ Bankacılık sektöründe alınması gereken önlemler ile yapılması gereken mali ve operasyonel değişiklikler Sistemik Banka Yeniden Yapılandırması olarak tanımlanmaktadır

¹⁴ Coşkun, s. 43-44

¹⁵ Gerard Caprio-Daniela Klinbgebiel, "Bank Insolvencies Cross Country Experience", **Policy Research Working Paper**, No 1620, World Bank, 1996, s. 9

¹⁶ Graciela Kaminsky-C.Reinhart, **The Twin Crises : The Causes of Banking and Balance of Payments Problems**, A.E.R., 1999, s.89

¹⁷ Niyazi Erdoğan, **Dünyada ve Türkiye'de Finansal Krizler**, İstanbul: Yaklaşım Yayınları, Haziran 2002, s.13

Banka yeniden yapılandırması; sistemin büyük kısmının etkilenmesi üzerine bankacılık sektörüne güvenin tekrar sağlanması ve sektörün iyileştirilmesi amacıyla yapısal ve düzenleyici programların uygulamaya konulması şeklinde tanımlanmaktadır. Sistematik banka yeniden yapılandırmasının başarılı yada başarısız olması, büyük ölçüde kamu otoritesinin uygulamaya koyduğu makro ekonomik çözümler ile bankacılık denetiminin arttırılması, muhasebe uygulamalarının ve düzenleyici yasal çerçevenin geliştirilmesine bağlıdır.¹⁸

Bankaların iflası herhangi bir işletmenin iflasından daha çok etki yaratmaktadır. Çünkü, hem mevduat sahipleri hem de kredi kullananlar bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Mudilere borçların ödenmemesi ve verilen kredilerin likidite nedeniyle geri çağırılması ekonomide şok etkisi yaratmakta ödeme gücünü olmayan, finansal yapısı sağlam diğer bankaları da sarsmaktadır. Bir bankanın iflas etmesi veya iflasının beklenmesi halinde mevduat sahipleri ödeme gücünü içinde olan ve olmayan bankalar arasındaki ayrımı yapamamakta ve diğer sağlam bankalardan paralarını çekebilmektedir. Likidite desteği olmaması halinde böyle bir durum bankaların aktiflerini zararına satmalarına ve kredileri geri çağırılmalarına neden olabilmektedir. Aynı zamanda banka iflasları kredi kullandırmalarını durduracağından sistemde kredi sıkışıklığına (credit crunch) yol açmakta ve ekonomik faaliyetlerde daralma ile yatırımların yapılmamasına neden olmaktadır.¹⁹ Ödemeler sisteminin çökmesi ekonomik faaliyetleri ciddi şekilde etkilemektedir. Bir bankanın diğer bankalara olan yükümlülüğünü yerine getirememesi ve akabinde borçlarını ödeyememesi sistemin çökmesine neden olmaktadır. Ödemeler sisteminin kaybı kimi büyük ülkelerde yıllık GSYİH miktarlarına karşılık gelmektedir.²⁰

Sektörde krizler sonrası bazı bankaların iflas ederek sistemden çekilerek diğer bazı bankaları avantajlı duruma getirebilmektedir. Fon ve mevduat sahiplerinin fonlarını riskli gördükleri bankalardan güvenilir bankalara kaydırmaları, böylece güçlü bankaların müşteri portföyleri ve fonlarını arttırmaktadır. Zaman içinde sermaye ve mali yapıları zayıf bankaların sistemden çekilmeleriyle daha güçlü bankacılık yapısı oluşacaktır. Ancak kriz sonrası faiz ve batık kredi oranlarının artması, ülke parasının değer kaybetmesi, borç yükünün artmasına ve

¹⁸ Pelin Ataman , “Sistemik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teorik Yaklaşım”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 37, 2001, s.74

¹⁹ Ataman, s.74-75

²⁰ Ataman, s.75

batık kredilerin oluşturduğu zararların ekonominin tamamı üzerindeki olumsuz etkileri bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması gereğini doğurmaktadır.

Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması programlarında birden çok hedefin varlığı mevcuttur. Yeniden yapılandırma programlarında bankadan mevduat kaçışlarının önlenmesi, takipteki krediler sorunu nedeniyle sistemde kredi çöküşlerinin yaşanmaması, bir veya birkaç bankanın yaratacağı risklerin sistemin tümüne yayılmaması, banka öz kaynaklarının güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılma programlarının düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesi gibi amaçlar hedeflenmektedir.²¹

Bankalar fon ödünç verenlerle ödünç alanlar arasında köprü görevini yerine getiren mali sistemde fonlarını tasarruf edenlerden alıp, yatırım ve tüketim gibi amaçlarla talep edenlere veya son kullanıcılara aktaran en önemli finansal aracıdır. Bankaların en belirgin faaliyetleri, para sahipleri ile iş sahiplerini başka bir deyişle, sermaye ile müteşebbisi karşılaştırmaları olup, bu işlemleri ekonomik açıdan önemsemelerinin en önemli nedenidir.²²

Mali sistemin önemli aktörlerinden olan bankalar, işletme nitelikleri ve amaçları açısından geniş boyutlu olduklarından diğer sanayi, mali, tarım, inşaat ve ulaştırma kuruluşlarından pek çok farklılıklar arz etmektedir. Yürüttükleri finansal aracılık faaliyetleriyle ülkedeki mevcut atıl fonlara aracılık edip optimum sermaye birikimi oluşturarak verimliliğinin artmasına, ekonomik gelişmeye ve doğal olarak refah düzeyinin yükselmesine imkan sağlamaktadır.²³ Bankalar kaydi para yaratmak suretiyle dolaşımdaki paranın miktarını etkileyerek fiyat mekanizmasına etki edebilmekte, çek ve senet gibi ödeme araçları niteliğine sahip olan borç ya da yükümlülük ihraç edebilmektedir.²⁴

Ekonomik birimlere ödeme hizmetleri sağlayan bankalar, ekonomik yapı ve ilişkiler sisteminin mevcut ve gelecekteki performansı üzerinde etkili olduğundan, bankacılık sektöründe ortaya çıkabilecek herhangi bir etkinsizlik, ekonomik işleyişi ulusal ve uluslar arası istikrarı önemli ölçüde etkileyebilecek bir mekanizmayı tetikleyebilmektedir. Mali

²¹ Emin Sezik, **Dünyada Finansal Krizler ve Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılandırma**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2002, s. 84

²² Ramazan Küçükbaşakçı, **Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları**, T.C. Merkez Bankası Bankacılık ve Finans Kuruluşları Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ağustos 2004, s. 3

²³ Şevket Sayılğan, "Bankacılık Sisteminin Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri", **Finans Dünyası**, Aralık 2002, s.22

²⁴ Küçükbaşakçı, s.3

sistemde bu derece önemli olan bankacılık sistemi faiz oranlarındaki dalgalanmalardan, risk yönetimine ve şeffaflığa ilişkin unsurlardan, finans ve enformasyon teknolojilerinden ve yasal düzenlemelerden ciddi anlamda etkilenebilmektedir. Buların yanı sıra, dışa açıklık düzeyi, kamu sektörünün büyüklüğü ve kurumsal yapıdaki sağlamlık da sektörün etkinliğini doğrudan etkileyebilmektedir. Bankacılık sistemindeki sorunlar, genellikle yasal düzenlemelerin yetersizliğinden, etkin olmayan gözetim ve denetim sürecinden, istikrarlı olmayan ekonomik, finansal ve siyasi koşullardan dolayı ortaya çıkmaktadır.²⁵

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının tanımını yapmak gerekirse; ekonomide meydana gelen banka iflaslarının sistemin büyük kısmını etkilemesi üzerine, bankacılık sektörüne olan güvenin tekrar sağlanması ve sektörün iyileştirilmesi amacıyla düzenleyici programların uygulamaya konulmasıdır.²⁶

2.2. BANKACILIK SİSTEMİNDE GÜVENİN YENİDEN SAĞLANMASI VE YASAL ALTYAPININ OLUŞTURULMASI

Bankalar ekonomik yapı için önemli olan birçok faaliyetin sürdürüldüğü kredi kurumlarıdır. Kredi güven demektir. Bankalar faaliyetlerini mevduat sahipleri yani halkın güvenine dayanarak sürdürebilirler.²⁷ Banka yeniden yapılandırması için gerekli yasal çerçeve 4 temel unsura dayandırılır. Bu unsurlar; bankacılık sistemine güvenin yeniden sağlanması, devlet müdahalesi için yasal sürecin oluşturulması, iflas eden bankalar için müdahale mekanizmasının oluşturulması ve yeniden yapılandırma için yapısal önlemlerin alınmasıdır.²⁸

Bankacılık yeniden yapılandırmalarında uygulamaya konulan yapısal önlemler, mali sektördeki sorunların çözümüne yöneliktir. Önlemlerin başlıca amacı sektörün güvenilirliğini yeniden tesis etmek ve tekrar rekabete açmaktır. Yapılandırma faaliyetlerinin uygulanmasında yetkililer için temel zorluk, bu enstrümanların piyasa ilkeleriyle uyumun sağlanmasıdır.²⁹ Bu süreçte yapılacak yasal ve idari düzenlemelerde bu amaca dikkat edilmesi önem kazanır. Her ülkede bankacılık sektörünün yeniden yapılandırmasında değişik yöntemler izlenmekle

²⁵ Küçükbuğakçı, s. 4-5

²⁶ Oğuz Yıldırım, "Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma ve Düzenlemelerin Türkiye Ekonomisine Etkileri", **Finans-Politik Ekonomik Yorumlar**, Sayı 480, Mart 2004, s. 3

²⁷ Cafer Umay, **Genel İktisat**, Bursa: Ekin Kitabevi, 1997, s. 346

²⁸ Ataman, s.75

²⁹ Ataman, s.79

birlikte, o ülkenin makroekonomik yapısı, bankacılık sisteminin özellikleri, denetim otoritelerinin fonksiyonu, mevcut sorunların özelliklerine göre seçilmesi gerekir. Bununla beraber bankacılık yeniden yapılandırmanın temel ilkeleri değişmemektedir.³⁰ Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma ve düzenlemelerde öncelikli olarak sektöre güven kazandırmak amaçlanmalıdır. Böylece hem krizin daha fazla büyümesi engellenecek hem de diğer yeniden yapılandırma çalışmaları için zemin hazırlanmış olacaktır. İkinci olarak yasal düzenlemeler ile bankaların daha güçlü ve daha sağlam bir yapıya kavuşmaları sağlanmalıdır. Böylece bankaların sermaye yeterlilikleri ve sektördeki faaliyetleri yeniden düzenlenecektir. Üçüncü olarak bankalara kaynak aktarımı şeklindeki mali önlemler sonrasında bankaların mali yapıları güçlenecek ve ödemeler sisteminin düzenli çalışması sağlanacaktır. Yeniden yapılandırma ve düzenlemeler çerçevesinde son olarak yapısal önlemlerin devreye sokulmasıyla kriz sonrası mali yapısı iyice bozulan bankacılık sektörünün yapısı, alınacak yapısal önlemler ile daha verimli ve sağlıklı hale getirilebilecektir.³¹

Banka yeniden yapılandırmada yasal çerçeveden anlaşılması gereken, sistemin içerisinde hareket ettiği ana kanun ve yönetmelik, benzeri metinlerin yeniden değiştirilmesinin yanı sıra yeniden yapılandırma sürecinin enstrümanlarının hukuki altyapısının hazırlanmasıdır. Bu hukuki süreç bir bakıma banka krizlerine neden olan yasal başlıkların üzerinden atlamamayı gerektirir. Yasal çerçeve, sisteme güvenin yeniden sağlanması amacıyla devlet müdahalesinin yasal sürecinin oluşturulmasını ifade etmektedir. Yasal sürecin oluşturulmasına ilişkin ana başlıkları Waxman, bankacılık sistemine güvenin yeniden sağlanması, devlet müdahalesi için yasal düzenlemelerin hazırlanması, batan bankalara müdahale yönteminin seçilmesi ve sorunlu kredilerin çözümü için mekanizmaların kurulması olarak sıralanmıştır.³² Bununla birlikte ülkeler yasal düzenlemeler yanında, bankacılık sistemine güvenin yeniden sağlanması sürecinde , finansal kurumlarının özellikle bankacılık sisteminin ani mevduat çekilmelerine karşı finansal sistemin istikrarını ve bütünselliğini temin için güvenlik ağları kurmak için bir dizi önlem alırlar. Bu önlemler aşağıda sıralanmaktadır.

³⁰ Erdoğan, s.13

³¹ Yıldırım, s. 1

³² M. Waxman, **A Legal Framework For Systemic Bank Restructuring**, The World Bank, June 1998, s.7

2.2.1. Garantiler ve Mevduat Sigortası

Devletin bankacılık sistemine güvenini tekrar sağlamak için alacağı önlemlerin başında bankaların mevduatları geri ödeyeceklerine dair güvence vererek kamu oyunun güvenini tekrar kazanması gelir. Garanti kapsamı değişebilir. Küçük mevduat sahipleri mevduat sigortasının olmadığı ve düşük düzeyde olduğu durumlarda, bankanın tasfiye halinde açık bir şekilde korunabilirler. Ekonominin istikrarsız olduğu ve sıkı maliye politikasının uygulandığı bir ülkede garantiler kamu oyuna gerekli güvenin sağlanmasında yeterli olmayabilir. Garantilerin kredibilitesi belirlenen problemlerin çözümleri için kararlı adımların atılmasıyla sağlanabilir. Ayrıca devlet, sistematik bir krizde sisteme olan güvenin yeniden sağlanması için yeni bir mevduat sigortası güvencesi düzeyi belirlemelidir.³³

Mevduat sigortası orta ve düşük gelirlili mudileri koruyarak toplumsal yarar sağlar ve banka iflaslarının, banka ve mudi ölçeğinde ve ülke ekonomisi üzerinde yaratacağı olumsuz etkiyi azaltır. Bununla birlikte diğer taraftan tasarruf mevduatlarının %100 güvence altında olması bankacılık sisteminin etkinliğini olumsuz etkileyen bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmakta ve bankacılık sektöründe piyasa disiplininin sağlanmasında önemli bir engel teşkil etmektedir. Mevduatların %100 güvence altına alınması gerek bankaların, gerekse mevduat sahiplerinin daha yüksek kazanç elde etmek amacıyla yüksek risk üstlenmelerine neden olmaktadır. Tasarruf sahipleri yüksek getiri sağlamaya çalışırken, seçmiş oldukları kurumla ilgili riskleri göz ardı edebilmektedirler.³⁴ Dolayısı ile mevduat sigortası bir yandan ödemeler sisteminin güvenli işletilmesine olumlu katkıda bulunurken, diğer yandan da bankacılık sisteminde yaratılan finansal varlıkların kalitesinin düşmesi ve dolayısıyla sistemde mevcut fonların etkin kullanılmaması ve sonuçta tasarruf sahiplerinin zarara uğratılma olasılığı yükselmektedir.³⁵

2.2.2. Merkez Bankasının Bankalara Likidite Sağlaması

Güven ortamının sağlanmasına yönelik olarak en yaygın kullanılan yollardan biride, merkez bankasının bankalara mali destek sağlanmasıdır. Kriz dönemi ve sonrasında, likidite

³³ Ataman, s.75-76

³⁴ Gazi Erçel ve Berk Mesutoğlu, "Türk Bankacılık Sistemi", **Türk Amerikan Konseyi Basın Toplantısı**, 18 Mart 1999

³⁵ Tevfik Altınok ve Nebil İlseven, **Türkiye’de Mevduat Güvencesi’nde Yeni Arayışlar**, Finans Kulüp, Türkiye Finans Yöneticileri Vakfı, İstanbul, 2004, s.6

sıkışıklığı içindeki bankaların ilk başvuracakları kurum merkez bankasıdır. Merkez bankalarının bankalara ödeme yapacağına dair vereceği garanti, ödemeleri rahatlatacak ve krizin ileri boyutlara taşınmasını önleyecektir. Merkez bankası, bankacılık krizlerinde genellikle ödemeler sistemini desteklemek için reeskont kredilerinin verilmesi, zorunlu karşılıkların düşürülmesi veya bankalara döviz kredileri açılması şeklinde olabilmektedir.³⁶

Bankacılık krizlerinin çözümlenmesinde güven ortamının yaratılması ve sürdürülebilmesi için en önemli adımlardan biriside, bankaların etkin ve ihtiyatlı yönetilmesini engelleyen yasal ve düzenleyici çerçevedeki zayıflık ile çarpıklıkların giderilmesidir. Bunun için, ihtiyatlı denetim ve düzenlemeye ilişkin daha sıkı kuralların uygulanması, daha iyi muhasebe ve bilgilendirme standartların oluşturulması, etkin olmayan ve faaliyetlerinin sürdüremeyecek kurumlara gerekli müdahalelerin yapılması için mekanizmaların kurulması, hileli ve yasal olmayan mali işlemler için yaptırım uygulanması gerekmektedir.³⁷ Bankacılık sektörü gelişip büyüdükçe, sektörün denetiminden sorumlu otoriteler arasındaki farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Devlet bu çerçevede, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde, denetim ve gözetimden sorumlu otoritelerde gerekli organizasyonel değişikliklerin yapılması için girişimde bulunmalıdır.³⁸

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde ikinci önemli unsur devletin yasal düzenlemeler yaparak, iflas eden bankalara müdahale etmesidir. Banka yeniden yapılandırma programına yasal bir dayanak oluşturulabilmesi için bu sürecin özellikle mevcut yasal çerçeveye olan uyumunun sağlanması veya yeni konuların çıkarılması ya da mevcut konuların değiştirilmesi gerekmekte, yasal düzenlemeler adil şekilde belirlenmiş yazılı standart ve prosedürlere, eksiksiz bir belgeleme sistemine ve şeffaf devlet kararlarına dayandırılmalıdır. Bu yapılan yasal düzenlemelere ilave olarak devlet şu önlemleri almalıdır.³⁹

- Mevduat sigorta sisteminin krizin aşılması için gerekli olan fona sahip olmasını ve bu fonu hızlı ve etkin bir şekilde kullanmasını sağlamalı, kriz aşıldıktan sonra bankalardaki ahlaki riskten korunmak için de mevduata getirilen güvenceyi

³⁶ Yıldırım, s.3-4

³⁷ Ataman, s. 76

³⁸ Yıldırım, s. 4

³⁹ Erdoğan, s.35

sınırlandırılmalı ve bankalara aktiflerini iyileştirmeleri için teşvikler yaparak aktif yönetimi için tam bir yasal çerçeve oluşturmalıdır.

- Bankalarda uluslar arası sermaye ve muhasebe standartlarını, periyodik uzaktan izleme, iç denetim ve risk yönetimi sistemlerini, kredi sınıflandırması ve bilançoların şeffaflaşması amacıyla kamuoyu bilgilendirmesini zorunlu tutmalı, bankalara, asgari sermaye şartı getirerek aldıkları riskleri dengeleyecek mali yapıya sahip olmalarını sağlamalıdır.
- Bankacılık sektörüne yeni giriş yapacak olan bankalar için koşulları zorlaştırarak güvenliği baştan garantiye almalı, sıkı denetim ve düzenleme kuralları getirerek kredi geri ödeme durumlarının ve bilançoların incelenmesini, pozitif sermayesi kalmamış veya sermaye artırımı imkanı bulunmayan bankaların belirlenmesini kolaylaştırmalı, ayrıca düzenleme otoritelerine, iflas etmiş bankalara gerekli müdahalede bulunma yetkisini vermeli, söz konusu otoriteleri siyasi olmaktan çıkararak onlara özerk bir yapı kazandırmalıdır.

2.3. MALİ ÖNLEMLER

Bankacılık reformu ile ilgili dünya ekonomisindeki uygulamalara bakıldığında, yapılan uygulama kamu kaynaklarının bankalara aktarılması şeklindedir. Yapılan araştırmalar devletin bankalara yapacağı mali yardımların, bankaların iflasına izin verilmesinden daha faydalı olduğunu göstermektedir. Zira, finans kuruluşlarının iflasının herhangi bir firmanın iflası gibi değerlendirilmesi mümkün değildir. Banka iflasında bütün diğer sektörler zarar görmekte ve sonuç olarak hem finans sistemi hem de makro ekonomik istikrar tehlikeye girmektedir. Özellikle mevduat sigortası garantisi altında, kamu kesimi, zararı tazmin etmek durumundadır. Buna göre, üçüncü adımda devletin, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için kaynak aktarımı şeklinde mali önlemler alması esastır.⁴⁰

Devlet, banka yeniden yapılandırma sürecinde sorunlu bankalara dört şekilde mali yardım sağlayabilir.⁴¹

⁴⁰ Erdoğan, s.36

⁴¹ Ataman, s.7

1. Devlet, bankaların sermaye yapılarını, hisselerini alıp öz kaynak sağlayarak iyileştirebilir. Çoğunluk hisselerinin alınması halinde, söz konusu bankanın yönetimini de değiştirebilecek, kredi portföyünü düzeltebilecek ve hatta banka kar etmeye başladığında bundan kazanç elde edebilecektir. Bununla birlikte, devletin hisse senedi sahibi olmasından doğan haklarını kullanması politik olarak mümkün olmadığından, devlet banka yeniden yapılandırması sürecinde dışarıdan müdahaleyi tercih etmektedir.
2. Devlet, bankalara kamu kağıdı ihraç etmek (Devlet İç Borçlanma Senedi) ve bankaları, bilançolarının aktif tarafını artırmak suretiyle yeniden sermayelendirebilir. Takipteki kredilerin, kamu borç kağıtları ile değiştirilmesinden sermayelendirmenin en yaygın şeklidir.
3. Devlet, bankalara uzun vadeli krediler, düşük faizli krediler veya çeşitli ödenekler vererek hızlı likidite akışı sağlayabilmektedir.
4. Devlet yardımları, aynı zamanda zayıf bankalara mevduat transferi şeklinde de olabilir. Ancak bu işlem yapılırken mali durumu güçlü bankalardan çekilen fonların zayıf bankalara aktarılması, sektörde yeni problemler oluşturabilmektedir. Ayrıca devlet tarafından, borçluların kredi ödemelerinin kolaylaştırılması, sorunlu kredilerin geri dönüşünü sağlayacağından bu borçlulara ödemelerin ertelenmesi, faiz oranlarının indirilmesi ve vadelerin uzatılması gibi kolaylıklar getirilebilir.

2.4. YAPISAL ÖNLEMLER

Banka yeniden yapılandırmasında alınan yapısal önlemler mali sektördeki problemlerin çözümüne yönelik olup, genel amaç sektörün güvenilirliğini tesis etmek ve sektörü tekrar rekabete açmaktadır. Uzun vadeli çözümleri içeren yapısal önlemlerin diğer amaçları ise aşağıdaki gibidir. Bu bağlamda alınacak önlemler :⁴²

- Bilançolardaki risk birikimlerini temizleyerek, yeni finansal krizlere doğru eğilimi yok etmelidir.
- Piyasayı güvenilir kılarak, daha çok iç ve dış oyuncunun katılımıyla derinleşmeyi sağlamalıdır.

⁴² Yıldırım , s. 9-10

- Sektörü tekrar rekabete açarak, yoğunlaşmayı önlemeli ve aktif büyüklük dağılımını dengelemelidir.
- Sektöre güç kazandırarak, faiz oranlarındaki volatilitiyi düşürmeli ve makro ekonomik iyileşme sağlamalıdır.

Bankacılık sektöründe alınabilecek yapısal önlemleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

Tasfiye-Kapatma: Mali durumu zayıf olan bankalar yükümlülüklerini yerine getiremediklerinden ödemeler sistemini sürekli zora sokacaklardır. Dolayısıyla yeni krizlerin önlenmesi için sermayesi yeterli olmayan bankalar tasfiye ya da kapatma yoluyla sistemden çıkarılmalıdırlar. Ancak kapatma, potansiyel olarak keyfi uygulamalara yol açabileceğinden çok seçicilik gerektiren ve belli objektif standartlara dayanması gereken bir yöntemdir. Yöntemin uygulanabilmesi için öncelikle “iyi-kötü” banka ayrımı netleştirilmeli ve söz konusu bankaların zayıf mali durumları ile tekrarlayan finansal problemleri yakından izlenmelidir.⁴³

Birleşme-Küçülme: Banka devralmalarında etkin bir biçimde kullanılan yöntemlerden biride birleşmedir. Banka birleşmelerinde pazar payını artırma, büyük olmanın verdiği avantajlardan yararlanma, rekabete ayak uydurabilme ve uluslar arası piyasalara ulaşabilme gibi amaçlar güdülür. Bazı durumlarda banka birleşmeleri, kapatmaları önlemek amacıyla yapılmakta ve otoriteler banka birleşmelerini zorlamaktadır. Bununla birlikte, farklı rekabet avantajına sahip bankaların birleşmesi etkin sonuçlar ortaya çıkarmamakta ve birleşen sağlam yapıda bankanın da mali durumunun bozulmasına neden olabilmektedir.⁴⁴

Küçülme ise, bankaların risk taşıyan faaliyetlerinden arındırılmaları için tercih edilen bir yoldur. Bankacılık sektöründe küçülmeler, bankaların daha az ürünle veya bankacılık faaliyetlerini daraltarak sürdürmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Böylelikle bankacılık sektöründe rekabet teşvik edilmektedir. Küçülen banka daha az ürünle ve daralmış bir faaliyet alanıyla yoluna devam eder.⁴⁵

⁴³ Erdoğan, s.37

⁴⁴ Seçil Uyar, **Bankacılık Krizleri**, Ankara: Ziraat Kitabevi, 2003, s.90

⁴⁵ Yıldırım, s.11

Kötü Aktiflerden Sorumlu Aktif Yönetim Birimi Kurma (Kötü Aktiflerin Yönetilmesi) : Bankacılık krizleri sonrasında, bankalardaki kalitesiz aktiflerin yönetimi en önemli sorunlardan biridir. Krizle birlikte ödeme gücüne düşen bankaların piyasada yeniden güven kazanmaları ve asıl faaliyetleri ya da daha karlı faaliyetler üzerinde yoğunlaşmaları için aktiflerini iyileştirmeleri şarttır. İflas etmiş bankaların takipteki kredilerinin yönetilmesinde, bankaların kötü aktiflerinin mevduat sigorta fonu gibi mevcut bir devlet kurumuna aktarılması ve banka içinde kötü aktiflerin iyileştirilmesinden sorumlu ayrı bir birim kurulabilmektedir. Kötü aktiflerin düzenlenmesinde yasalar kadar devletin politik iradesi de önemli olmaktadır. Mekanizmaların işleme mevduat sigorta fonu gibi mevcut yasal düzenlemelerin çerçevesinde yapılmalı, yetersiz kalınan durumlarda da yasal revizyonlar gerçekleştirilmelidir.⁴⁶

Özelleştirme: Bankacılık krizlerinin en önemli nedenleri arasında, kriz öncesi verimli ve etkin çalışmayan ödeme gücüne düşen hantal bir yapıya sahip olan kamu bankalarıdır. Kamu bankalarının krizlere neden olduğu ekonomilerde özelleştirme yeniden yapılandırma sürecinde sorunun çözümü için uygun yöntemlerden biridir. Özelleştirme, sistem içinde daha dengeli bir yapı oluşturacağından sektördeki diğer bankaların da yararına olacaktır. Ülkelerin iktisadi ve sosyo-ekonomik yapılarına göre özellik arz eden özelleştirmeler hemen uygulanabilecek bir yöntem olmadığından, uzun bir zamanı kapsayabilir. Aksi halde özelleştirmenin hızlı bir şekilde yapılması beraberinde bazı riskleri de getirecektir.⁴⁷

Bankacılık sektörü içindeki kamu bankalarının ülke açısından yaptıkları son derece önemli görevler ve hizmetler dikkate alındığında, kamu bankalarının mali sektörden çekilmeleri, mali sistemin geri kalan kısmı reel sektöre finansman sağlamakta yetersiz kalabilir. Burada doğacak olan kaynak açığının yabancı bankalarca bağımsız olarak veya ortaklıklar biçiminde karşılanması muhtemeldir. Böylece, devlet mali sistem üzerindeki denetimini kaybedebilir ve ekonomiye yön verme için kullanacağı çok önemli bir aracı tümünden yitirebilecektir.⁴⁸ Sonuç olarak; rekabetin özellikle de artarak devam ettiği finans piyasalarında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması içinde irdelenen özelleştirme

⁴⁶ Erdoğan, s. 37-38

⁴⁷ Erdoğan, s. 38

⁴⁸ Erinç Yeldan, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", Bilkent Üniversitesi Bağımsız Sosyal Bilimciler, **İktisat Grubu Yayını**, s. 22

çalışmaları, kamu bankalarının yapılandırılıp, sermaye yapılarının güçlendirilmesi, hantal ve düşük aktif yapılarının iyileştirilmesi, etkinliklerinin artırılarak güçlü bir mali yapı yönündeki adımların bir parçası olarak devam etmelidir.

2.5. BANKA YENİDEN YAPILANDIRMADA DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN UNSURLAR

Gelişmekte olan ülkelerde finansal sistemin genel özelliği finansal kurumların çeşitliliğinin azlığı, finansal varlıkların sınırlı olması ve önemli ölçüde siyasi otorite müdahalelerinin bulunmasıdır. Bu bağlamda bankacılık sisteminin özel bir yeri olan finansal sistem ülkeler arasında, finansal sistemin büyüklüğü, gelişmişlik derecesi ve derinliği açısından farklılıklar göstermektedir.⁴⁹ Finansal serbestleşmenin hız kazandığı yüzyılın son çeyreğinde bir çok bölgede ekonominin temel göstergelerindeki istikrarsızlık, yeterli olmayan yasal ve idari düzenlemeler, denetim eksikliği, risk yönetimindeki başarısızlıklar ve etkin çalışmayan ödemeler sistemine bağlı olarak yüksek maliyetli bankacılık krizleri yaşanmıştır. Bankacılık sisteminde ortaya çıkan krizlerin kontrol edilmesi ve maliyetinin mümkün olan en alt düzeyde tutulabilmesi amacıyla, ülkeler krizlere sistemli ve piyasa koşullarında müdahale edilmesini sağlayacak kapsamlı yöntemler geliştirmeye çalışmışlardır.⁵⁰

Bankaların yeniden yapılandırılmasında kullanılacak yöntemler ülkelerin şartlarına, finans sisteminin nispi büyüklüğüne, bankacılık sektörünün sorunlarının niteliğine, siyasi otoritenin tercihlerine ve kamu maliyesine bağlı olarak değişebilmektedir. Genel olarak, ülke şartlarına uygun bir yeniden yapılandırma yönteminin seçimi, kamuya yükleyeceği muhtemel maliyetler nedeniyle oldukça güçlü bir siyasi desteği gerektirecek bir karar niteliğindedir. Bankaların yeniden yapılandırılması, ciddi boyutlarda kamu müdahalesini ve bireysel banka bazında uygulanacak stratejik yöntemlerin dikkatli şekilde belirlenmesini gerektiren, uzun vadeli ve yeterince karmaşık bir süreç olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni, bu sürecin, hem yeniden yapılandırma işleminin ülkenin ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesi açısından hem de uygulanması ve amaca ulaşması açısından uzun sayılabilecek bir süreyi gerektirmesidir. İyi düzenlemeden ve karşılaşılabilecek riskler öngörülmeden yürütülen yeniden yapılandırma uygulamaları hiç bir şey yapılmaması durumunda meydana gelecek

⁴⁹ Coşkun, s.46

⁵⁰ Berke Duvar, **Türk Bankacılık Sisteminde Tahsili Gecikmiş Alacakların Tasfiyesi ve Şirket Borçlarının Yapılandırılması**, Devlet Planlama Teşkilatı Mali Piyasalar Dairesi, (Uzmanlık Tezi), Kasım 2001, s.3

zararlardan çok daha yüksek maliyetlere neden olabilmektedir.⁵¹

Bankacılık krizlerinin çözümü ülkelerdeki makro ekonomik iyileşme, banka problemlerinin hızlı ve gerçekçi bir yaklaşımla ele alınması, sermayenin güçlendirilmesi ve kurumsal şirket borç yeniden yapılandırmasına ilişkin programların koordineli olarak yürütülebilmesi, mali bünyesi zayıf olan bankaların sistemden çıkarılması gibi bir çok faktöre bağlı olarak işleyen bir süreçtir. Krizlerin çözümünde başarı elde edilmesi hükümetlerin kriz yönetimindeki kurumsal kapasitesine, politikaların eş zamanlı olarak zamanında ve yerinde uygulanmasına, sisteme zarar veren uygulamaların değiştirilmesi konusunda alınacak kararlarda istekli olunmasına ve karar alıcıların sosyal ve politik açıdan karşı karşıya kalılabilecek güçlüklerle mücadele yeteneğine bağlıdır.⁵²

Bankacılık krizlerinin çözümünde veya yeniden yapılandırma süreçlerinde sayılan birçok unsurun yanında dikkat edilmesi gereken temel amaçların bazıları; sistematik risklerin önüne geçilmesi, kriz nedenlerinin anlaşılması ve ortadan kaldırılmaya çalışılması, bankaların ödeme gücü ve karlılık performanslarının düzeltilmesi ve güçlendirilmesi, bankacılık sisteminin etkin olarak çalışması ve gelişmesi için gerekli yasal alt yapının oluşturulması ve krizin kamuya maliyetinin asgari düzeyde tutulması olarak belirlenebilir. Ancak, bankacılık sistemlerine ilişkin problemlerin çözümünde ülkelerin ekonomik ve sosyo-politik yapılarına göre değişen yöntemler uygulanmakta ve her ülke için tek bir strateji önerisi getirilememektedir. Bankacılık sisteminde meydana gelen sorunlara yönelik olarak temel bazı politika seçenekleri mevcuttur. Bu seçenekler arasında en uygun olanın belirlenmesi, kriz nedenlerine, ülke koşullarına ve diğer temel unsurlara dayanmaktadır.⁵³

Sağlıklı bir ekonomik ortamın varolduğu, istikrar içinde bir büyümenin yakalandığı, enflasyonun ve kamu kesimi açıklarının düşürüldüğü, piyasa ekonomisi koşullarının güçlendirildiği bir yapı banka yeniden yapılandırması için gereklidir. Ancak, banka yeniden yapılandırma programları çoğu zaman bu koşulların olmadığı ortamlarda uygulanmaktadır. Yeniden yapılandırma uygulamalarında, uygulamaya ilişkin kararların içinde bulunulan

⁵¹ Küçükbaşakçı, s.28

⁵² Türkiye Bankalar Birliği, “Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırılmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar: Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırılması”, **Türkiye Bankalar Birliği Araştırma Grubu**, Nisan 2001, s.20

⁵³ TBB, “Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırılmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar: Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırılması”, s.2

duruma göre alınması, hukuk sisteminin, sorunlu aktiflerin yönetimine ilişkin kurumsal düzenlemelerin ve bu işlevi gerçekleştirebilecek vasıflı insan kaynakları gibi faktörlerin amaca uygun olarak yeniden düzenlenmesi ve üst düzeyde koordinasyonu büyük önem arz etmektedir. Uluslar arası alandaki uygulamalara bakıldığında, banka yeniden yapılandırma sürecinde kurumsal bir düzenlemeye gidilerek, bu operasyonlardan sorumlu olmak üzere, genellikle banka yeniden yapılandırma kurumu gibi kurumlar kurulduğu görülmektedir. Bu kurum bankalara ilişkin temel kararlar alarak yeniden yapılandırma sürecinde aldıkları kararlarda bağımsız olmakta ve alınan kararlardan sorumlu tutulmaktadır.⁵⁴

Sonuç olarak banka yeniden yapılandırmalarında sistematik riskin ortaya çıkmasını önlemek amacıyla yeniden yapılandırma uygulamalarının hiç zaman kaybetmeksizin başlatılması ve şeffaf bir şekilde devam ettirilmesi, mali yapısı sorunlu hale gelmiş bankaların ayrıştırılması, ödeme güçlüğü içinde olanların yeniden sermayelendirme gibi yollarla yeniden yapılandırılması, mali performansı faaliyetlerini sürdüremeyecek kadar bozulan ve rehabilite edilmeleri belirsiz olan bankaların sistem dışına çıkarılması, sosyal maliyetlerin mümkün olduğunca en düşük düzeyde tutulması, mevcut hissedarların hak ve sorumluluklarının hukuksal olarak belirlenmesi ve sorunlu kredilerin yeniden yapılandırılmasına yeterince önem verilmesi, diğer taraftan da sorunlu olmayan kredi geri ödemelerinin temin edilerek alacakların istismara konu edilmemesidir.⁵⁵

2.6. BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA YÖNTEMLERİ

Kamu ve bankacılık kesimi tarafından yeniden yapılandırma uygulamaları kolay kolay kabul edilmemektedir. Kamu kesimi ve bankalar çeşitli nedenlerle yeniden yapılandırma faaliyetlerine girişme konusunda isteksizdirler. Yeniden yapılandırma operasyonunun kamuya yükleyeceği vergisel maliyetler, operasyonun bankacılık sektöründe yol açabileceği ahlaki rizikolar, kamuoyunun operasyonlara tepkisi, yeniden yapılandırma için gerekli hukuksal alt yapı eksiklikler idari otoriteyi banka yeniden yapılandırma operasyonlarından uzak tutabilmektedir. Bankacılık sektörü ise kamu müdahalesi ve bankalara hücumdan çekindikleri için mevcut aksaklıkları ve zararları gizleme eğilimindedirler.⁵⁶ Sorunlu banka veya bankaların diğer bir deyişle finansal, operasyonel ve

⁵⁴ Küçükbaşakçı, s.29

⁵⁵ Küçükbaşakçı s.32

⁵⁶ Aydın ve Diğerleri, s.53-54

yapısal yönlerden sorunlu olan ve sorunları giderek yoğunlaşan bankaların yol açacağı sistematik riskleri önleyebilmek için, devlet tarafından yeniden yapılandırma amacıyla kurtarma ve rehabilitasyon operasyonları devreye sokulmalı, dolayısıyla sistemin sağlıklı olarak çalışan bankalarını olumsuz etkilememelerine izin verilmemelidir.

Banka yeniden yapılandırma operasyonlarında temel amaç bankacılık sisteminin ödeme gücü ve karlılığını iyileştirerek finansal yapısını iyileştirmek ve bankacılık hizmetlerinin toplam ekonomik aktivite içindeki payını istenilen uygun düzeye getirmektir.⁵⁷ Sorunlu bankaların acil finansal destek ile önce kurtarılmasına sonrada yeniden yapılandırılmasına sorumlu otorite tarafından karar verildiyse, öncelikle sorunlu banka açık ve net bir finansal destek ve yeniden yapılandırma planı dahilinde ele alınmalıdır, operasyon sonucunda kamuya mal olacak vergi yükü düşük olmalı, operasyonun mali yükü sadece kamuya aktarılmamalı sorunlu banka sahip ve kreditorleri de mali sorumluluk altına girmelidir, yeniden yapılandırma sonrası bankanın gerçek finansal durumunu yansıtmayı amacıyla banka mali tabloları şeffaflandırılmalıdır.⁵⁸

Yeniden yapılandırma uygulamalarında ülke örnekleri incelendiğinde, dört temel uygulama üzerinde durulduğu görülmektedir. Bunlar; devletin tasarruf mevduatı sigorta fonu gibi kurumları aracılığı ile sorunlu bankaya müdahale etmesi ve sermayesini güçlendirmesidir. Bundan amaç bankanın varlığını sürdürmesi ve sorunlu banka nedeniyle sistemin bütününden mevduat kaçış riskini önlemektir. İkinci olarak, bankaların yeniden yapılanmasında aktif yönetim şirketleri kurarak, bankaların kriz sonrasında kanuni takip aşamasına gelmiş sorunlu kredileri ile faiz ve döviz kuru riskleri nedeniyle değer aşınmasına uğramış varlıklarının diğer bir deyişle kötü aktiflerinin bu şirket tarafından devir alınması hedeflenmiştir. Üçüncü olarak, yetkili otoritenin sorunlu bankayı mali yapısı güçlü bir banka ile birleştirmesi veya müdahaleye gerek kalmadan bankalar kendi aralarında birleşerek sektörel bir konsolidasyon gerçekleştirebilirler. Son olarak ise yabancı bankaların yerli bankaları satın almasıdır.⁵⁹

Yeniden yapılandırma programlarında birden çok hedefin varlığı mevcuttur.

⁵⁷ Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu, “Lessons From Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries”, **IMF Working Paper**, December 1997, s.8

⁵⁸ James Daniel, “Fiscal Aspect of Bank Restructuring”, **IMF Working Paper**, April 1997, s. 28-29

⁵⁹ Bank for International Settlements , “Bank Restructuring in Practice”, August 1999, s.16-20

Bankalardan mevduat kaçışlarının önlenmesi, takipteki krediler nedeniyle sistemde kredi çöküşlerinin yaşanmaması, sorunlu bankaların yaratacağı risklerin sistemin tümüne yayılmasının önlenmesi, kriz nedeniyle finansal aracılık işlevlerinin yeniden kazandırılması, banka öz kaynaklarının güçlendirilerek söz konusu yeniden yapılandırmaların düşük kamusal maliyetlerle gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması programlarında başarıya ulaşabilmek için üç temel uygulama aracının ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar, finansal araçlar, operasyonel araçlar ve yapısal araçlardır. Finansal araçlar önceliği olan sorunlara yönelik olmakta, genellikle bankalara doğrudan mali transferleri kapsamaktadır. Operasyonel araçlar bankaların etkinliği, yönetimi ve karlılık konularına odaklanırken, yapısal araçlar da sektörel düzeyde sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik önlemleri almaktadır. Başarılı bir banka yeniden yapılandırmasında bu üç temel yaklaşım birbirini tamamlayıcı nitelikte olup, ayrıntılı bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır.⁶⁰

2.6.1. Finansal Yeniden Yapılandırma

Finansal aniden yapılandırma, öncelikle bankaların bilançolarının iyileştirilmesini amaçlayan, doğrudan mali transferleri içeren acil yardım önlemleridir. Sistemik krizlerin aşılmasında hükümetler ve merkez bankaları genel olarak finansal araçları yoğun bir şekilde kullanmaktadırlar. Finansal enstrümanlarla aktiflerin kalitesinin iyileştirilmesi, banka yükümlülüklerinin desteklenmesi, sermayenin doğrudan arttırılmasıyla bilançolarının geliştirilerek bankaların ödeme güçlerinin arttırılması amaçlanmaktadır. Kriz sonrası hemen devreye sokulabilen ve sonuçları kısa sürede alınabilen finansal yeniden yapılandırma programları ile temelde banka bilançolarının aktif kalitelerinin yükseltilmesi, sermaye yapılarının güçlendirilmesi, sorunlu bankalara taahhütlerini yerine getirebilme yetilerinin kazandırılması ve finansal yükümlülüklerinin denetlenebilirliği kazandırmak hedeflenir. Diğer taraftan, finansal enstrümanlar bankaların veya bankacılık sektörünün zayıflıklarının nedenlerini tam olarak ortaya koyamadığından güvenin yeniden sağlanması, bu enstrümanların söz konusu zayıflıklara işaret eden operasyonel ve yapısal önlemlerle birlikte ele alınması ve desteklenmesiyle mümkündür.⁶¹

Bankaların yeniden yapılandırması sürecinde ülkeler finansal yeniden yapılandırma

⁶⁰ Claudia Dziobek, "Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring", **IMF Working Paper**, August 1998, s. 8

⁶¹ Küçükbuçakçı, s.32-33

araçlarını yaygın olarak kullanmışlardır. Asya ülkelerinde merkez bankası likidite desteği GSYİH'in yüzde 1'ine ulaşmıştır. Japonya'da 1998'de uygulanan mevduat güvencesi için bütçeden ayrılan kaynak GSYİH'in yüzde 6'sını oluşturmuştur. Tayland'da yeniden sermayelendirme tahvillerinin tutarı GSYİH'in yüzde 10'u olarak tahmin edilmektedir. İsveç'te garantilerin ve doğrudan mali yardımların tutarı GSYİH'in 4'ü olarak hesaplanmıştır. Meksika'da 1996 yılı itibariyle finansal rehabilitasyon programlarının maliyeti yaklaşık olarak GSYİH'in yüzde 5,5'ini oluşturmuştur.⁶²

Finansal yeniden yapılandırma sürecinde kullanılan araçları dört grupta toplamak mümkündür.⁶³

Devletin Sorunlu Bankalara Finansal Desteği : Sorunlu bankaların sistemin bütünü kapsayacak bir hal alması, meydana gelebilecek banka iflaslarının olumsuz sosyal ve politik sonuçlarının bulunması, ödemeler sisteminin sağlam olarak işlemesi ve kamu yararının gözetilmesi gibi nedenlerden dolayı hükümetler, banka yeniden yapılandırma sürecinde etkin bir şekilde yer almaktadır.⁶⁴

Banka yeniden yapılandırma sürecinde devlet, bankalara kamu kağıdı ihraç ederek ve sermaye benzeri kredi kullanarak sermaye desteğinde bulunmaktadır. Finansal destek enstrümanları arasında mevduat transferi, düşük faizli kredi ve bazı ödenekler ile banka hisselerinin satın alınması yer almaktadır.⁶⁵ Bu finansal destek araçlarını kısaca irdelemek gerekirse;⁶⁶

Sermaye Desteği: Sorunlu bankaların zararları öncelikle bu bankaların merkez bankası zorunlu karşılıklarından daha sonra da sermayelerinden karşılanmaktadır. Sermayenin yetersiz olması durumunda banka dışından ilave desteği söz konusu olmaktadır. Sermaye desteği, banka üst yönetiminin ve hissedarların da onayı sonucunda gerçekleşmektedir. Sorunlu banka bir kamu bankası ise hükümetler doğrudan kamu desteğini kullanmakta ve sermaye enjeksiyonu yapmaktadır.

⁶² Ataman, s.85

⁶³ Dziobek, 1998 , s.8

⁶⁴ Peter Nyberg, "Authorities' Roles and Organizational Issues in Systemic Bank Restructuring", **IMF Working Paper**, June 1997, s.6

⁶⁵ Dziobek, s.11

⁶⁶ Küçükbüçükcü, s.34

Mali bünyeleri sorunlu olan bankaları hükümetin tahvil ihraç ederek yeniden sermayelendirmesi ile bu bankaların sermaye yeterliliği rasyoları ve bilançoları düzeltilmekte, ihraç edilen tahvillere ödenen faizlerle de bankaların karlılık düzeyleri olumlu yönde gelişebilmektedir. Sorunlu bankalara devlet tahvili verilmesi halinde bu tahvillerin ulusal piyasalarda alım satımının yapılabilmesi bu bankaların likidite ihtiyaçlarının karşılanmasına olanak tanıyacaktır. Bu enstrümanların piyasa faiz oranlarına uyumlu olarak değişken faizli ve uygun vadelerde olması, önem arz etmektedir. Makroekonomik açıdan bakıldığında, bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi için verilen bu tahvillerin, söz konusu bankalar tarafından bankaların normal aracılık faaliyetlerine yönelik olarak özel sektöre kredi kullandırması faaliyetine kullanılması son derece önemlidir.

Banka yeniden yapılandırma sürecinde kamunun sorunlu bankalara sermaye desteği sağlaması, bu bankalara sermaye benzeri kredi verilmesi ile de mümkündür. Ancak sermaye prensiplerine göre, banka sermayelerinin hesaplanmasında sermaye benzeri kredi, katkı sermaye olarak sınıflandırıldığından (doğrudan esas amaca yönelik olmayan), bu kredinin etkisi tahvil ihraç etmekten daha düşük olmaktadır. Ödeme gücü içinde olan bu bankalara mümkün olduğunca likidite dönüştürülebilir ve kısa vadeli kaynak imkanı verilmesi sermaye desteği uygulamalarının başarısını arttırmaktadır.

Mali Destek: Mali bünyelerinin güçlendirilmesi amacıyla sorunlu bankalara sermaye desteğinin yanında, bu bankalara kamu fonlarının aktarılması, hükümet tarafından kredi kullandırılması, bu bankalara ait hisselerin alınması, aktif yapısı kötü kredilerinin karşılığında devlet tahvili verilmesi ve çeşitli vergi muafiyetleri gibi yöntemlerde bulunmaktadır.

Kamu fonlarının güçlü bankalardan zayıf bankalara doğru aktararak likidite durumları ve mali yapılarında iyileşmeye neden olabilmektedir. Ancak, diğer taraftan kamu mevduatının çekildiği bankalar üzerinde de olumsuz etkiler oluşturabilmektedir.

Sorunlu bankaların mali yapılarını güçlendirmede kullanılan diğer bir yöntem, geçici likidite sorunu olan bankaya hükümetçe kredi kullandırılmasıdır. Geçici likidite sorunu olan bankaya bu kredinin kullandırılması parasal bir operasyon olduğundan hükümetin net kaynaklarını azaltıcı etki yapmayacaktır. Ancak ödeme gücüne düşen bir bankaya bu kredinin kullandırılması, hükümetin net kaynaklarını azaltacaktır.

Sorunlu bankaların finansal yapılarını güçlendirmek amacıyla devlet, bankalara kötü aktifleri karşılığında kamu kağıdı ihraç ederek bilançolarının aktif tarafını arttırmak suretiyle bu bankaların aktiflerinin kalitesini yükseltmektedir. Takipteki kredilerin nominal değerleri üzerinden kamu borç kağıtları ile değiştirilmesi ile sorunlu bankaların mali yapısı desteklenmektedir. Bu uygulamada borç araçlarının anaparaları bütçe dışında takip edilmekte, fakat faiz ödemeleri bütçeye ilave edilmektedir.⁶⁷

Devlet, bazen bankanın mali bünyesinde ortaya çıkabilecek olumlu gelişmelerden yararlanmak amacıyla imtiyazlı hisse senetlerini, bazen de satılabilir olmaları nedeniyle bankaların adi hisselerini satın almaktadır. Bu operasyonların bankaya faydalı olabilmesi için bankanın yapacağı fonlamalarda pozitif faiz oranı ile olumlu nakit akımı oluşturması gerekmektedir.

Sınırlı da olsa bazı ülkeler bankaların sorunlu mali yapılarını güçlendirmek amacıyla, vergi muafiyetlerini kullanmışlardır. Bu uygulama bazen emlak ve menkul kıymet satışlarında vergi muafiyeti (G.Kore), bazen de bu sorunlu kuruluşları alanlar için vergi teşvikleri (ABD) şeklinde olmuştur.

Merkez Bankası'nın Likidite Desteği : Finansal yapılandırmanın başarısı için Merkez bankası rolünün saptanması kritik bir öneme sahiptir. Bankacılık sisteminde mali bünye sorunlarına karşı devlet bazen sorunlu bankaları doğrudan destekleme yoluna gitmeyebilir. Bunun yerine Merkez bankaları sorunlu bankaların mali yapılarını güçlendirmek amacıyla bazı önlemler alabilir.⁶⁸

Bankacılık sisteminde likidite problemleri ortaya çıktığında merkez Bankası son borç verme veya son borçlanıcı olarak kriz sonrasında devreye sokulması gereken bir finansal araçtır. Merkez Bankası, ödemeler sistemini desteklemek amacıyla açık kredi verilmesi, zorunlu karşılıkların azaltılması, reeskonta konu menkul kıymetlerin çeşitliliğinin artırılması, döviz kredilerinin verilmesi gibi çeşitli yöntemler kullanmaktadır. Reeskonta konu menkul kıymetler piyasa değerlerine göre değil, nominal değeri üzerinden dikkate alınabilmektedir. Bankacılık sisteminde düzenin sağlanması amacıyla merkez bankaları, kısa vadeli likidite

⁶⁷ Ataman, s.79

⁶⁸ A. Daniel James, M. Davis Jeffery and M. Wolfe Andrew, "Fiscal Accounting of Bank Restructuring", **IMF Paper on Policy Analysis and Assessment**, PPAA/97/5, May 1997, s.3

kredilerini orta ve uzun vadeli kredileri dönüştürmeyi gerekli görebilmektedir.⁶⁹

Yeniden yapılandırma sürecinde, merkez bankaları ile sorumlu otorite arasında üst düzeyde bir koordinasyonun sürdürülmesi önem arz etmektedir. Bu süreçte yapılacak operasyonlar, bankaların likidite durumlarını dolayısıyla ödeme güçlerini etkileyecektir.⁷⁰ Merkez bankaları uyguladıkları para politikası hedefleriyle çatışmaması için bankalar uzun vadeli finansmanda bulunmamalıdır. Banka yeniden yapılandırmada önemli aşama kaydeden ülkeler, daha az başarı elde eden ülkelere göre merkez bankası araçlarından daha sınırlı düzeyde faydalanmıştır.⁷¹

Sorunlu Bankalara Sermaye Enjeksiyonu: Yeniden yapılandırma sürecinde sorunlu bankaların öz kaynaklarının artırılması ve sermayelerinin güçlendirilmesi önemli bir finansal yapılandırma aracıdır. Sorunlu bankalara destek öncelikle banka sahiplerinden veya hissedarlarından gelmelidir. Hissedarlar arasında zamanında gerekli desteğin olmadığı zaman bankanın mali durumunun daha fazla bozulmasına neden olabilecektir. Fransız Bankalar Hukuku'na göre, merkez bankasının mali yapısı bozulmuş bankalara ödenmiş sermayelerini arttırmaları yönünde müdahale yetkisi bulunmaktadır. Bu yolla, hissedarlara, banka sahiplerine, bankanın taraf olduğu işlemlerde üçüncü şahıslara bankanın mali yapısının düzeltilmesi ve kamu kesimini herhangi bir taahhütün altına sokmadan sağlam bir kurtarma uygulamasının yapılacağı izlenimi verilmektedir.⁷² İspanya'da hisse senedi sahipleri, bankanın kapanması veya kontrolün Mevduat Sigorta Fonu'na geçmesi ihtimaline karşı bünyeye ilave sermaye katkısında bulunmuşlardır. Çıkarılan özel bir yasayla gerekli sermaye artırımına katılması zorunlu olan hisse senedi sahibi sayısı azaltılmış ve Fon'a problemlili bankalara hemen müdahale yetkisi tanınmıştır. Fon'un talep ettiği sermaye, bankanın zararlarını karşılamak ve mudilere ödeme yapmak için kullanılmıştır.⁷³ Fon Aynı zamanda tüm banka üst yönetimini değiştirerek güvenilir profesyoneller getirmiştir.

Garantiler ve Mevduat Sigortası: Devlet, bankalara yönelik güvenin kaybolmasının neden olacağı panik ve ani mevduat çekilişlerine sebep olacak bankalara hücum durumunu önlemek ve bankalara güvenin yeniden tesis edilmesi amacıyla alınacak önlemlerin başında,

⁶⁹ Dziobek, s.10

⁷⁰ Nyberg, s.11

⁷¹ Küçükbaşakçı, s.38

⁷² Dziobek, s.12

⁷³ Aydın ve Diğerleri, s.74

bankaların mevduatları geri ödeyeceklerine ilişkin kamuoyuna güvence vermesi gelmektedir. Garanti kapsamı değişmekle birlikte, mevduat sigortasının olmadığı asgari korumanın bulunduğu ülkelerde küçük mevduat sahipleri korunmaktadır. Bazı durumlarda garantiler bankaların tüm yükümlülüklerini kapsayabileceği gibi özel bir gruba (yabancı alacaklar) yönelik olabilir. Garanti sisteminin bankacılık sistemine olan güven kaybını önleme işlevine karşın, ortaya çıkardığı ahlaki riskler, söz konusu garanti kapsamına ilişkin banka sahipleri ve mevduat sahiplerine yönelik uygun vade ve koşulların ortaya konulmasıyla hafifletilebilir.⁷⁴

Ekonomik istikrarsızlığın sürdüğü ve sıkı maliye politikalar uygulandığı ülkelerde kamuoyu için gerekli olan güvenin tesis edilmesinde örtülü garantiler yeterli olmayabilir. Sorunların çözümü için kararlı adımların atılması, verilen garantilerin itibarını ve kredibilitesini kamuoyu nezdinde sağlayabilmektedir. Bununla birlikte devlet bazen, sistematik bir krizde güvenin yeniden sağlanması için yeni bir mevduat sigortası güvencesi sistemi benimsediği de görülmektedir.⁷⁵

2.6.2. Operasyonel Yeniden Yapılandırma

Operasyonel yeniden yapılandırma bankanın, yönetsel uygulamalarına, verimliliğine, karlılığına ilişkin süreçlere ve muhasebe standartlarının geliştirilmesine yönelik olarak kredi süreçleri, insan kaynakları, ürün fiyatlaması, organizasyon yapısı, teknolojik alt yapı, mali denetim, planlama, risk yönetimi ve hizmetlerin yapısı gibi alanlara ilişkin olarak yeniden yapılandırması hedeflenmektedir.⁷⁶ Bu çerçevede, kredi değerlemesi yapılırken kredi talep eden kişi veya kuruluşların mali yapılarına göre kredilendirilmeleri, personel, hizmet ve şube ağlarının etkin hale getirilmesi, araştırma geliştirme ve bilgi sistemlerinin oluşturulması, çağrı ve müşteri hizmetlerinin geliştirilmesi, iç kontrol ve dış denetim uygulamalarına tabi tutulmaları, kamuya geçen bankaların yönetiminin değiştirilerek özelleştirmelerinin sağlanması, yönetimi etkin görev ve yetki dağılımına yönelik organizasyon ve rekabetçi şartlarda karlılık ilkesine göre faaliyette bulunmaları amaçlanmaktadır.

Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırması sürecinde finansal yeniden yapılandırma, bankaların bilançolarının iyileştirilmesi böylece ödeyememe güçlüğüünün

⁷⁴ Dziobek, s.10

⁷⁵ Ataman s.75-76

⁷⁶ BDDK, “Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişim Raporu IV”, Temmuz 2002, s.13

aşılması ve sermaye yapılarının güçlendirilmesi sürecini ifade etmektedir.⁷⁷ Operasyonel yeniden yapılandırma sürecinde ise bankaların karlılığı ve performanslarını arttırmaya yönelik uygulamalar ile faaliyet stratejileri geliştirerek maliyetleri düşürmeye dolayısıyla gelir gider yapısını iyileştirmeye yönelik önlemler amaçlanmaktadır. Finansal ve operasyonel yeniden yapılandırma çalışmalarının temel amacı sektörü güçlendirmeye yönelik istikrarlı uygulamalar ile sisteme yönelik güvenin sağlanmasıdır.

İyi yönetim süreci ve yeni yönetim, sorunlu bankalarda yönetimdeki zaafiyetler nedeniyle banka yöneticilerini değiştirilmesi ve daha etkin personel ile operasyonel yapılandırması sağlandığında bankaların finansal disiplini sağlanabilmektedir. Kamu kesiminin tasarrufu ile atanacak yeni yöneticilerin siyasi müdahalelerden etkilenmemesi gerekmektedir. Yönetimsel bir değişikliğe gitmenin zor ve pahalı olması durumunda, sorunlu bankanın yakından izlenmesi, banka yöneticileri için performans odaklı sözleşmelerin yapılması, mevcut yöneticileri için ücret veya unvan indirimleri ya da mevcut yönetimin yetkilerini sınırlandırarak yetki alanını kısıtlama benzeri önlemler alınabilmektedir.⁷⁸

Yeniden yapılandırma sürecinde bankacılık sektörü açısından istihdama ilişkin önemli sorunlar yaşanmakta, yetkin yönetici ve personelin istihdam edilmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Operasyonel yeniden yapılandırmada istenilen başarının elde edilebilmesi amacıyla üst yönetim ve personel kalitesinin artırılması, kurum içi eğitim programlarının yapılması, personel planlaması ile aşırı istihdamın önüne geçilmesi gibi operasyonel yapılanmalara gidilebilir. Gelişmekte olan ekonomilerde yeniden yapılandırma sürecinde ihtiyaç duyulan uzman personelin yurtdışından getirilmesi ve yeni yönetim ile sektörde oluşacak derin istihdam sorunları da söz konusu olmaktadır.

Operasyonel yapılandırma kapsamında bir diğer önemli kavram, *twinning* (eşleştirme) kavramıdır. Banka faaliyetlerinin geliştirilmesi amacıyla finansal alanda uluslararası olarak tanınmış bir bankanın yurtiçinde finansal yapısı zayıf bir bankanın yeniden yapılandırmasında danışmanlık ve eğitim hususlarında öncülük etmesine ilişkin düzenlemelerdir.⁷⁹ Gelişmekte olan ülkelerde banka yeniden yapılandırma sürecinde bu yöntem ile yabancı bankaların ulusal

⁷⁷ Turan Yay, Gülsün Gürkan Yay ve Ensar Yılmaz, **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler**, İstanbul: Ticaret Odası Yayını, Yayın No.2001/47, s.141

⁷⁸ Küçükbuğakçı, s.42

⁷⁹ Dziobek, s.14

bankacılık sistemine girişlerini kolaylaştırmak, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını arttırmaya yönelik bir uygulamadır. Birlikte yönetim süreci ile rekabet, verimlilik ve kalitenin artacağı, sonuçta yerel bankacılık sisteminin istikrarlı bir yapıya kavuşmasında etkili olacağı düşünülmektedir .

2.6.3. Yapısal Yeniden Yapılandırma

Yeniden yapılandırma sürecinde yapısal araçlar, genellikle kamusal otorite tarafından devreye sokulan araçlara dayalı olarak, bankacılık sisteminin sorunlarını sektörel düzeyde ele alarak, sektördeki rekabet ortamının sağlıklı işlemesi ve sektörün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Yapısal yeniden yapılandırma, banka kapatma, birleştirme, özelleştirme ve diğer yapısal enstrümanlar yardımıyla sektörün sorunlu olan taraflarının rehabilite edilmesi, bankacılık sisteminin aracılık kapasitesinin yeniden sağlanmasına ilişkin gözetim ve denetim süreçlerinin geliştirilmesini amaçlamaktadır.

Yeniden yapılandırma sürecinde yapısal enstrümanları banka kapatmaları, banka birleşmeleri ve bölünmeleri, özelleştirme ve sorunlu varlıkların yönetimi ve yeniden yapılandırması olarak sıralanmaktadır.⁸⁰

Banka Kapatmaları: Bankacılık sisteminde sorunların şiddetlenmesine katkıda bulunan, sermayesi en alt seviyeye düşmüş, taahhütlerini yerine getirmede güç durumda bulunan ve finansal olarak yapılandırma maliyetleri yüksek olan iflas eşiğine gelmiş bankalar için uygulanan yapısal bir araçtır. Bankacılık krizini etkilemesi çok fazla olan kapatmaların zamanlaması sistem açısından önemlidir. Krizin en çok hissedildiği zaman yapılan kapatmalar paniğin artmasına, aşırı mevduat çekilmelerine, ulusal paradan kaçışa, döviz talebinin artmasına, ülkeden sermaye kaçışlarına neden olabileceğinden sistemdeki krizin daha da ağırlaşmasına neden olabilmektedir.

Mevduat yapısı ve sektördeki ağırlığı bankacılık sistemini etkileyecek hacimde olan bankanın kapatılması finansal piyasaların bozulmasına neden olabilir. Öte yandan ödeme güçlüğü içinde olan bir bankanın kurtarılması kararına, benzer durumda olan bir bankanın alınmaması ayrımcılık ithamlarında beraberinde getirebilir. Bankacılık krizleri ile ödemeler

⁸⁰ Dziobek, s.14-21

sisteminde meydana çıkacak sorunlar ve kamuoyunda bankacılık sistemine yönelik oluşacak güven kaybı, ülkedeki finansal sistemin büyük ölçüde çöküşüne neden olabilecek etkiye sahip olduğu gerçeği dikkate alındığında, bir bankanın kapatılması kararı bankanın zayıf finansal yapısı ve sorunların tekrarlama ihtimaline göre şekillenmelidir. Bu çerçevede, sistemin dışına çıkarılacak bankaların seçimi, piyasa mantığı içinde ekonomide güven kaybına neden olmadan, ilk defa sorunla karşılaşan bankanın rehabilite edilmesi, sorunları uzun zamandır devam eden ve sürekli sistematik bir risk unsuruna dönüşebilecek bankaların kapatılması gereği sistemde dikkate alınması gereken bir kriter olmalıdır.

Banka Birleşmeleri: Hükümetlerin yeniden yapılandırmalarda sınırlı kaynaklara sahip olması ve sorunlu bankalara hücumların önlenmesi amacıyla birleşmeler teşvik edilmektedir. Bankacılık mevzuatının karmaşık olduğu ülkelerde banka birleşmeleri sistemdeki etkinsizliği azaltmanın yollarından birisidir. Sadeleşen bir bankacılık kanunu bazı kuralların yürürlükten kalkması sistemde uygun ortam oluşturabilir ve gönüllü birleşmelere yol açabilir. Bankaların birleşmesi ile işletme maliyetlerinin düşürülmesine, ölçek etkinliğinin sağlanmasına ve bankaların rekabet yeteneğinin artırılmasına çalışılmaktadır. Sorunlu bankaların birleşmelerinde hükümetler operasyon öncesinde, birleşmenin daha sağlıklı olması amacıyla sorunlu varlıkları devralıp gerekli durumlarda bazı verimsiz şubeleri kapatmakta, gayrimenkul ve iştirakleri satmakta ve personel sayısını azaltabilmektedir.⁸¹ Öte yandan bazı bankaların bir kişinin kontrolünde olduğu veya aile şirketi olduğu durumlarda, kendi grup firmalarına kolay kredi kullandırdığı ve banka üzerindeki kontrolün kaybedilmek istenmemesi , banka birleşmeleri açısından psikolojik engel olarak ortaya çıkabilmektedir.⁸²

Farklı rekabet avantajlarına sahip bankaların birleştirilmeleri bazı durumlarda sistemi olumsuz etkileyebilmektedir. Sorunlu olan bir bankanın kapatılmasını önlemek amacıyla politik sebeplerle veya devlet zoruyla iyi bankanın problemlili bankayla birleştirilmesi sistemde düşük verimliliğe yol açarak istikrarı bozucu ve mali yapısı güçlü bankayı da zayıflatabilmektedir.

Banka Özelleştirmeleri: Faaliyetlerini etkin sürdüremeyen ve verimsiz bir şekilde faaliyet gösteren kamu bankaları bankacılık sistemindeki sorunlara neden olmaktadır. Kriz

⁸¹ Küçükbaşakçı, s.45

⁸² Sayılğan, s.22-28

sırasında kamuoyu gözünde bu bankaların mevduatlarının tamamen garanti edileceği beklentisi, bu bankaların müşteri portföylerinin de özel bankalardan daha iyi durumda olmasına da neden olmaktadır. Kamu bankalarının özelleştirilmeleri sorunlu bankaların yeniden yapılandırılması olarak düşünülebileceği gibi, bu bankaların özelleştirilerek ayrıcalıklarının kaldırılması olarak da düşünülebilir.

Özelleştirilen bankaların yeni sahipleri tarafından karlı ve sağlam bir şekilde faaliyette bulunmasını sağlayacak birikim ve kapasiteye sahip uygun ve sağlıklı alıcı olmaları gerekmektedir. Başarılı olarak özelleştirilmeyen bankaların özelleştirmeden elde edilecek gelirle kıyaslanmayacak kadar bir maliyetle devletin tekrar bu bankalara müdahale etmesi gereksinimi doğabilir. Bu nedenle kamu bankalarının özelleştirilmelerinde söz konusu bankaların finansal ve operasyonel açıdan yapılandırılması ile uygun alıcıların rekabetçi teklif verme süreçleri ve yabancı yatırımcıların da olduğu bir yapı içinde gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir.

Sonuç olarak özelleştirilen bankaların kamu malı olduğu dikkate alındığında, özelleştirilmeleri süreci kamu yararı ve piyasa mantığı içinde, bu bankaların hukuksal, finansal ve örgütsel dönüşümü, uygulanacak yöntemlerin aşamaların belirlenmesi ve bu aşamaların zamanında uygun hukuksal şekillerde yapılması gerekmektedir.⁸³

Sorunlu Varlıkların Yönetimi: Bankacılık sisteminde meydana gelen krizlerle birlikte piyasalarda oluşan ekonomik daralma, diğer reel sektör firmalarının da faaliyetlerini etkilemektedir. Reel sektör şirketlerinde yaşanan iflaslar ile banka bilançolarında hızla tahsili gecikmiş alacaklar oluşmaktadır. Bankaların kötü aktiflerini oluşturan sorunlu aktifler, borçlunun sözleşme şartlarına göre yerine getiremediği krediler ile tahvil, bono, alacak senetleri gibi her türlü alacak olarak tanımlanmaktadır. Finansal krizle birlikte faiz oranlarının artması ve kur artışlarına bağlı olarak borçluların ödeme güçlerini azaldığı durumlarda, ağırlıklı olarak bankaların kullandıkları krediler olmak üzere diğer alacakları sorunlu hale gelmektedir.⁸⁴ Sorunlu aktiflerin yönetilmesi, bu kötü aktiflerin niteliklerine göre tanımlanarak, hareket tarzının belirlenmesi ve sorunlu aktiflerin sistemden ayıklanmalarını sağlayacak kurumsal ve teknik düzenlemenin yapılmasını ifade eder. Varlık yönetimi

⁸³ Ali İhsan Karacalar, **Mali Piyasalar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 222-223

⁸⁴ Küçükbuğakçı, s.47

sürecinin hareket şekilleri,⁸⁵

- Sorunlu varlıkların satışı; sorunlu varlıkların bir piyasasının bulunması veya böyle bir piyasa yoksa düzenlenmesini içerir. Bu uygulama mevcut risklerin ayrıştırılmasını ve kaynakların yeniden dağıtılmasını sağlar.
- Sorunlu varlıkların yapılandırılması; bankaya karşı yükümlülüğünü yerine getirmeyen borçluya borcunun yapılandırılması ve uygun vadelerle geri ödeme kabiliyetinin tekrar sağlanmasıdır. Bu süreçte sözleşme koşulları yeniden tanımlanarak, borçlu ve alacaklı uygun koşulları belirlemede esneklik tanımalarını gerektirebilir. Borç yeniden yapılandırılması yapılırken alacaklı tarafın borcun tasfiyesinden daha fazla getiri elde etmesi halinde uygulanmalıdır.
- Sorunlu varlıkların rehabilite edilmesi; varlık sahibinin alacağını yasal yoldan sözleşme hükümleri çerçevesinde takibe sokması yoluyla borçlunun diğer varlıklarının haciz ve tasfiyesini gerçekleştirmek suretiyle alacakların bir kısmının veya tamamının tahsiline yönelik bir süreçtir. Bu sürecin etkinliği mevcut yasal çerçevenin durumuna bağlı olarak değişmektedir.
- Sorunlu varlıkların zarar yazılması; sorunlu varlığın nominal değerine eşit tutarda zarar yazılarak bilançodan düşülür. Ancak bu durum banka karlılığını etkilediğinden, banka açısından performans düşüklüğüne, devlet açısından da vergi kaybına neden olabilmektedir.

Banka yapılandırmalarında diğer bir yöntem ise sorunlu aktiflerin yönetimi ve tasfiyesinde uzmanlaşmış aktif yönetim şirketlerinin kurulmasıdır. Aktif yönetim şirketi ödeme güçlüğü içinde olup geçici sorunları olan iflas etmiş finansal kuruluşların kötü aktiflerini yönetip tasfiye etmek amacıyla kurulmaktadır. Bu süreçte sorunlu banka taahhütlerini yerine getirebilmek ve likiditesini koruyabilmek için bir takım aktiflerinin piyasa değerinin altında satışına razı olmak durumundadır. Merkezi ve bankaya özel olarak yapılan aktif yönetim şirketleri, ilgili bankanın bundan sonrada göstereceği faaliyetlere bazı

⁸⁵ Duvan, s.5-6

yasal standartlar getirme işlevine de sahiptir.⁸⁶ Başarılı bir aktif yönetim şirketinin, istihdam yaratmayacak ve büyümeyecek bir kurumsal yapı ile çalışması, performans odaklı ücret sistemlerine sahip olması ve şirketin kendi varlığını belirli bir süre ile sınırlandırması gerektiği öngörülmektedir.⁸⁷ Aktif yönetimi ve kredi tasfiyesine ilişkin kurumsal yapılanmaların çeşitli biçimlerde oluşturulabileceğine ilişkin başlıca uygulamalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1
Sorunlu Varlıkların Yönetiminde Kurumsal Düzenlemeler

Aracı Tipi	Ülke Örnekleri
Merkezi ya da ulusal varlık yönetim şirketi	Çek Cumhuriyeti Fransa Endonezya G.Kore Litvanya Moğolistan
Banka tabanlı varlık yönetim şirketi	Finlandiya Meksika İsveç
Varolan bankanın kötü varlıkların Toparlanması ile görevlendirilmesi	Arnavutluk Macaristan
Varlık yönetiminin banka rehabilitasyonu Ya da kapatmaları ile birleştirilmesi	Meksika Japonya Slovenya İspanya ABD

Kaynak : Dziobek, s. 20

Varlık yönetim uygulaması bankaların yeniden yapılandırması kapsamında bankaların rehabilite edilmesinde uygulama alanı bulabilen bir araç olarak dikkate alınmaktadır. Bununla birlikte varlık yönetim şirketlerinin faaliyetlerinin denetlenmesi ve izlenmesi de bankacılık sektörüne yönelik yetkili otorite tarafından yapılacak düzenleme ve gözetimin önemli bir parçasıdır.

⁸⁶ Pelin Ataman Erdönmez ve Burçak Tulay, “Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları”, **Bankacılık ve Araştırma Grubu**, Mart 2001, s.5-9

⁸⁷ Dziobek, s.18-19

2.7. BANKA YENİDEN YAPILANDIRMADA ÜLKE ÖRNEKLERİ

1980 sonrası az gelişmiş ekonomilerden, çok gelişmiş ekonomilere kadar tüm ülkelerde yaşanan mali gelişmeler, dünya ekonomisini etkilemiş ve yön vermiştir. Sermaye hareketlerindeki serbestleşme, teknolojik gelişme gibi faktörler piyasalar üzerinde etkili olmuş, finansal işlemlerin önemi tüm dünya ülkelerinde artmıştır. Ancak makroekonomik yapının ve bankacılık sektörünün işlevini tam olarak yerine getiremediği ülkelerde sistematik krizler baş göstermiş ve ödemeler sisteminin kilitlenmesi sonucu tüm ekonomi bundan zarar görmüştür. Ülkelerden birinin yaşadığı kriz, diğer ülkelerin ekonomisini bozucu etkiye bulunabilmiştir.

2.7.1. Latin Amerika Deneyimleri

Bankacılık krizlerinin sebepleri, alınan önlemler ve yeniden yapılandırma çalışmaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Latin Amerika ülkeleri, birbirlerinin yaşadığı bunalımlardan etkilenmenin yanında, dolaylı olarak Türkiye ekonomisini de zaman zaman etkilemektedirler. Latin Amerika ülkelerin mali yapısı, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapısı ile benzeşmektedir. Yetersiz ürün çeşitlenmesi küçük ekonomik yapı, bazı ürünlerin arz yada talebinde yaşanabilecek ani değişimler, ihracat dengelerini olumsuz etkilemekte ve ihracatçı firmaların iflaslarına neden olabilmektedir. Dolayısıyla bu firmalarla çalışan bankalarda mali sıkıntılara neden olmakta ve bir süre sonra bütün sektörleri etkileyebilmektedir. Ekonomik yapı nedeniyle bankacılık sektörü yoğun faiz ve kur riski etkisi ile sürekli karşı karşıya bulunmaktadır. Dış kredilerden kaynaklanan kur riski, ülke parasının değer kaybetmesine neden olmakta bunun sonucunda sistem krize sürüklenebilmektedir. Sermaye hareketlerinin uygulanan politikalara bağlı olduğu bu ülkelerde ani sermaye giriş çıkışları mali sistemin kilitlenmesine yol açmaktadır. Sermaye hareketlerinin olası bu hareketleri bankalar için diğer bir risk faktörüdür.⁸⁸ Bankacılık sektörünü etkileyen sermaye hareketlerine bakıldığında, ülkeye gelen kısa dönemli sıcak paranın, değerlenmiş kur, yüksek cari ödemeler açığı, tasarruflarda azalma ve politik istikrarsızlıklar ile ülkeden çıkmaya başlaması ile oluşan panik havası, döviz rezervlerindeki gerilemeye neden olmakta ve devamında büyük oranda ulusal paranın devalüe edilmesi ve

⁸⁸ Erdoğan, s.54

finansal krize ortam oluşturmaktadır.⁸⁹

Bununla birlikte döviz kurundaki dalgalanmalar, sürdürülemeyen sabit döviz kuru, tüketimin yabancı para cinsinden finansmanı ile artan döviz talebi, kullanılan kredilerin geri dönüş kabiliyetinin zayıf olması, kamu bankalarına yönelik siyasi müdahaleler bankacılık krizlerinin alt yapısını hazırlamıştır.

Latin Amerika ekonomilerinin yaşadığı ekonomik krizlerin temelde yapılan yanlışlar ile Türk ekonomisinin zaman zaman düştüğü krizlerdeki nedenler benzerlik göstermektedir. Yaşanılan krizlerden sonra Latin Amerika ülkeleri de diğer ekonomilerde de gerçekleştiği üzere yeniden yapılandırma çalışmalarına girişmişlerdir. Ülkelerin mali yapısına, kültürüne ve ekonomik olanaklarına göre geliştirilen politikalar, yapılan uygulamalar farklılık gösterse de yapılandırma çalışmalarında aynı sistemin izlendiği görülecektir. Yaşadıkları sistematik bankacılık krizleri ve bu konuda yeniden yapılandırma çalışmaları dikkat çeken bazı Latin Amerika ülkeleri aşağıda incelenmiştir.

2.7.1.1. Brezilya Deneyimi

Uzun yıllar yüksek enflasyon ile mücadele eden Brezilya ekonomisinde kamu ve özel bankaların sayı ve şubelerinde önemli artışlar meydana gelmiştir. Banka sayısı ve şubelerdeki artışın en önemli nedeni bankaların yüksek enflasyondan elde ettikleri yüksek gelirler olup, bu gelirler büyük ölçüde çok düşük oranlı veya hiç faiz ödenmeyen vergi alacakları, vadesiz mevduat ve kredilere karşı teminatlardan oluşmaktadır. Yüksek enflasyonist büyüme eğilimi içinde olan Brezilya ekonomisine büyük miktarlarda yabancı sermaye girişi gerçekleşmiş, bu durum bütçede büyük açıklara neden olmuştur. 1994 yılında hiperenflasyonun kontrol altına alınması için Real Plan dezanflasyon programı uygulanmaya konulmuş, ilk olarak kamu maliyesinin bir dizi kararlarla düzeltilmesi daha sonrada yeni para birimi olarak Real'in kabul edilmesi öngörülmüştür.

Uygulanan anti-enflasyonist istikrar programı başarılı olmuş, 1994 yılı sonunda aylık enflasyon % 40 seviyelerinden % 20 düzeyine gerilemiştir. Ancak yüksek enflasyona göre yapılan bankacılık sistemi bu yeni makro ekonomik koşullar ayak uyduramamıştır. Toplam

⁸⁹ Muhammet Akdiş, "Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye: Finansal Krizler-Beklentiler", Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Dış Ticaret Dergisi**, Yıl:7, Sayı:26, Ekim 2002, s.13

bankacılık faaliyetlerinin üçte birini oluşturan enflasyonist gelirler, yüksek enflasyon döneminin 1995 yılında sona ermesiyle bankaların bilançolarında ciddi azalışlar meydana gelmiştir. Real Plan'ı ile gümrük vergilerindeki düşüş iç tüketimin ithal mallara yönelmesine yönelmiş, bu da cari açığın artmasına neden olmuştur. 1994 yılındaki Meksika krizi ile Brezilya ekonomisinden önemli oranlarda yabancı sermaye çıkışı ekonomiyi ciddi boyutlarda sarsmıştır. Uygulanan sabit kur için bu şok, ödemeler dengesi krizine neden olmuş, kredi faiz oranlarında yükselmelere dolayısıyla kredi maliyetlerini arttırmıştır. Artan faiz oranları kredilerin geri ödenmemesine, iflaslara ve bankalar için zorlu bir döneme girilmesine neden olmuştur. Kriz sonrası kamu bankalarının mali yapısı bozulmuş, özel bankalarda da yapısal zayıflıklar meydana gelmiştir.⁹⁰

Brezilya Hükümeti, merkez bankası ile birlikte bankacılık sisteminin yeniden yapılandırmasına yönelik ciddi önlemler almıştır. İlk olarak bankaların yasal yükümlülükleri artırılmış, merkez bankasına bankalar el koyma yetkisi verilmiştir. Merkez bankası sahip olduğu yetki ile kamu ve özel bankalara yeniden sermayelendirme, birleştirme, devretme ve satış yollarına giderek pek çok bankaya bu yolla müdahale etmiştir. Merkez bankası yeniden yapılandırma çerçevesinde bütün özel bankaları *iyi banka* ve *kötü banka* olarak iki parçaya ayırmış, iyi banka eski bankanın bütün mevduatları ile aktif ve pasiflerinin iyi olanını devralmıştır. Kalitesiz aktifler ise kötü banka bünyesinde bırakılmıştır. Merkez bankası kötü bankaların uygun olanlarını güçlendirerek, likidite edilebilen diğer zayıf ve küçük bankaları bu banka bünyesinde toplamıştır. Benzer uygulama kamu bankaları için özelleştirme, bankaların kapatılması ve kamu bankalarının mali sistemdeki ağırlıklarının azaltılması olarak gerçekleşmiştir. Yeniden yapılandırma çalışmaları sonucunda 1994-1997 yılları arasında kamu bankalarının aktifleri % 62, özel bankaların aktifleri ise % 201 oranında büyüme sağlamıştır. Ayrıca yasal düzenlemeler ile bankaları denetleyen birimler politik baskılardan uzak tutulmuş, bankalarda risk yönetimi ile ilgilenecek risk izleme merkezleri kurulmuş ve banka hisse sahiplerinin ve yöneticilerinin şahsi sorumlulukları artırılmıştır.⁹¹

2.7.1.2. Arjantin Deneyimi

Arjantin mali sistemi 1970 yıllardan sonra büyümenin etkisiyle enflasyonun etkisine girmiştir. 1970 yılına kadar dış borç kullanmayan ülke, kaynak bulmak için enflasyon

⁹⁰ Erdoğan, s. 65-66

⁹¹ Erdoğan, s.67-68

oluşturarak dolaylı vergilerin artışını sağlamıştır. Bu politikanın sonucu olarak 1980'lerde % 94 olan enflasyon, 1984 yılında % 700 seviyelerine yükselmiştir. 1982 ve 1989 yıllarında iki finansal kriz yaşayan Arjantin ekonomisi her kriz sonrası finansal sistemde yeniden yapılandırma faaliyeti başlatmıştır. 1982 yılındaki krizin nedenlerini makroekonomik ve finansal nedenler olarak iki grupta toplayacak olursak;⁹²

- Uygulanan sabit kur ile uygulanan anti-enflasyonist program faiz oranlarının hızlı düşmesine neden olmuş, ancak enflasyonun faizdeki düşüşe uyum sağlayamaması nedeniyle reel faizlerdeki negatif değerler sermaye çıkışlarını hızlandırmıştır. Sabit kurun ihracat üzerindeki olumsuz etkisi cari açığın büyümesine neden olduğundan, ihracatçı firmaların ödeme gücünü olumsuz etkilemiştir.
- 1980 sonrası uluslararası sermaye hareketlerindeki serbestleşme ile ülkeye büyük oranlarda sermaye girişi olmuş, ancak yeterli denetim olmadığından, bankalar arasında mevduatı toplamak için kontrolsüz bir faiz yarışı başlamıştır. Yüksek oranlarda faiz vererek mevduat toplamaya başlayan bankacılık sektörü yüksek enflasyonun etkisiyle de kısa vadelerde faiz ödemeleri yapmıştır. Tasarruf mevduatına getirilen % 100 güvence ahlaki riske yol açarak yatırımcıları zayıf ve mali yapısı riskli bankalara yatırım yapmaya teşvik etmiştir. Denetim ve gözetimin yetersiz olması nedeniyle mali yapısı zayıf bankalar finansal yapıyı krize sürüklemiştir.

1980 yılında başlayan finansal yapılandırma faaliyetleri 1990 yılına kadar sürmüştür. İlk krize yönelik uygulanan yeniden yapılandırmada yapılan hatalar 1989 sonrası yaşanan finansal krizin nedenleri arasında göstermek mümkündür.⁹³ Söz konusu hataları ana hatlarıyla şöyle belirtebiliriz⁹⁴

Kriz sonrası Arjantin merkez bankası tarafından sorunlu bankalara el konulmuş, kaynak aktarımı gerektiren bankalar kaynak aktarımında bulunulması, durumu zayıf olan bankalar ise tasfiye edilecektir. Ancak GSYİH'nin % 5'i kadar kaynak aktarımına rağmen banka iflaslarının önüne geçilememiştir. Bunun üzerine hükümet, bankaların yabancı

⁹² Ali Sina Önder, "Bir Krizin Anatomisi: Arjantin Mali Krizi", **T.C. Merkez Bankası İletişim Genel Müdürlüğü**, Mayıs 2002, s.12

⁹³ E. Alpan İnan, "Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi", **Türkiye Bankalar Birliği Bankacılar Dergisi**, Sayı 42, 2002, s. 65

⁹⁴ Aydın ve Diğerleri, s.63

kuruluşlara ve diğer alacaklılara karşı borçlarını üstlenmiş ve ödemeleri yerli para cinsinden para basarak gerçekleştirmiştir. Alınan önlemlerin mali sistemdeki güven bunalımını azaltmaması nedeniyle yatırımcılar portföylerini dövizde çevirerek hızlı bir dolarizasyonun yaşanmasına neden olmuşlardır.

1989 krizinin diğer nedeni ise, 1985 sonlarında uygulamaya geçirilen Austral Planı ile 1987'deki genel seçimlerdir. Austral Planı kuru çip olarak kullanan, ancak kamu maliyesi önlemleri ile desteklenmemiş, 1987 yılında seçimleri öncesinde kamu maliyesinin bozulmasıyla oluşan parasal genişleme karşılık oranlarının yükseltilmesiyle emilmeye çalışılmıştır. Bu politikalar sonucu yükselen faiz oranları yatırımları azaltmış ve reel sektörün geri ödeme gücünü zayıflatmıştır. Merkez bankası tarafından zorunlu karşılıkların yükseltilmesi ve artan faiz oranları ile reel kesimin ödeme gücünün düşmesi bankacılık kesimini güç duruma düşürmüştür. İki kriz sonrası Merkez Bankası tarafından toplam 206 finans kuruluşuna el konulmuştur. Yüksek enflasyon ve güven kaybı ile ulusal paradan kaçışın hızlanması, makro ekonomik nedenlerle kredi talebinin sıfırlanması ve banka iflaslarının Arjantin ekonomisine maliyeti çok yüksek olmuştur. Bankalara aktarılan kaynaklar ve diğer maliyetler GSYİH'nın % 7'sine ulaşmıştır.

1989 yılından sonra Arjantin, 1991 yılında Konvertibilite Planı ile kapsamlı bir yeniden yapılandırma çalışması başlatmıştır. Yeniden yapılandırma kapsamında öncelikle likiditeye ve sermaye yeterliliğine verilmiştir. Özelleştirme ve vergi gelirlerinin artışı ile kamu maliyesinin düzeltilmesi hedeflenmiş, bu sayede enflasyonist beklentiler kırılmış, programa duyulan güven ile yoğun sermaye girişleri sağlanmıştır. Bankacılık sisteminde sabit giderler azaltılarak, karlılıklarının artırılması hedeflenmiştir. Bankacılık sisteminin likidite şoklarına karşı kırılmalıklarının azaltılması ve yapılarının güçlendirilmesi için Mevduat Sigorta Fonu kurulmuştur. Bu fonun çalışmaları doğrultusunda ve dış yardımlar ile bankalar satın alma ve birleştirmeleri ile yeniden sektöre kazandırılmışlardır. İlerleyen dönemlerde Arjantin, içinde bulunduğu ekonomik durgunluk ve yüksek borçlanmadan kurtulabilmek için IMF, Dünya Bankası ve Amerikan Kalkınma Bankası gibi kuruluşlardan yardım alma çabalarını sürdürmüştür. Gelişmekte olan piyasalar arasında en önemlilerinden biri olan Arjantin'deki ekonomik karışıklık Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere birçok piyasayı olumsuz etkilemiştir. Uluslar arası kuruluşlar tarafından hazırlanan kredi paketleri ile kriz aşılımaya çalışılmış, ancak ileriki dönemlerde daha büyük problemlerin yaşanması ile mali

kesimdeki bunalımın sosyal bunalıma dönüşmesine de neden olmuştur.⁹⁵

2.7.2. Güneydoğu Asya Deneyimleri

Yüzyılın son çeyreğine doğru artan küreselleşme ve ekonomik bütünleşme süreci ile gelişmekte olan ülkelere yönelik yabancı sermaye akımları özellikle 1990'lı yıllarda büyük hız kazanmıştır. Bu ülkelerde 1980 sonrası liberalleşme çalışmalarını doğrultusunda altyapı ve mevzuatlarda yatırımcıları koruyucu önlemlerin alınması bu oluşumları kolaylaştırmıştır. Ancak bu ülkelerde artan dış borç, yüksek reel faizler, ulusal paraların aşırı değerli oluşu, kısa vadeli fon giriş çıkışları piyasalar üzerinde olumsuz etkiler yaratarak sermaye piyasaları ve buna bağlı piyasalar üzerinde fiyat hareketlerine yol açmakta, finansal krizlere ve daha sonra da reel sektör krizlerine neden olmaktadır. 1990-1994 Meksika krizinin etkisiyle 1997'de Tayland'da başlayan ve daha sonra Güneydoğu Asya ülkelerini etkileyen küresel sistematik krizle tüm dünyada etkisini göstermiştir.⁹⁶

Kriz öncesi otuz yıllık dönemde Güneydoğu Asya ülkeleri hızlı bir büyüme sürecine girerek ihracata dayalı bir büyüme stratejisi ile refah düzeylerini yükseltmişlerdir. Ancak hızlı büyüme, bankacılık sektöründeki denetimsizlikler, makro ekonomik politika yanlışlıkları ile birleşince büyük bir bunalıma neden olmuştur. Bu ülkelerin bankacılık düzenlemelerinde yaptıkları hatalar, bütün ekonominin kilitlenmesine neden olmuş ve kriz sonrası kapsamlı bir yeniden yapılandırma gerektirmiştir. Asya ülkelerinin denetimsiz ve politik müdahalelere açık bankacılık sistemi yaşanan krizdeki güven bunalımının en önemli nedenidir.

2.7.2.1. Tayland, Malezya, Endonezya Deneyimleri

Tayland'da başlayan kriz, diğer Asya ülkelerinde hızlı sermaye çıkışları ve diğer yatırım piyasalarında büyük düşümlere neden olmuştur. 1997 yılında Tayland para birimi dalgalanmaya bırakıldığında ekonomik otoriteler bu olayın bütün Doğu Asya'yı içine alacak ve dünyayı etkileyecek bir krize neden olacağını tahmin etmemiştir. Son otuz yıl içinde kişi başı milli gelir Malezya'da 4 kat, Endonezya'da 5 kat ve Tayland'da 5 kat artmıştır.⁹⁷ Güçlü

⁹⁵ Erdoğan, s.73-74

⁹⁶ Nadir Eroğlu, "Finansal Küreselleşme: Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Etkileri", **Küreselleşme İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar**, Alkan Soyak (dr.), İstanbul: Om Yayınevi, 2002, s.25-26

⁹⁷ Gökçe Aysu, "Doğu Asya Krizi", **Ekonomi Dergisi**, Sayı 4, Haziran 2003

büyümenin ardından 1997 yılında başlayan durgunluk dönemi, Temmuz 1997 yılında Tayland'da devalüasyonla diğer ülkelere yayılmıştır. Devalüasyonu önlemek için faiz oranları yükseltilmiş, ancak faiz oranlarındaki yükselmeler kredi maliyetlerini yükselmesine dolayısıyla kredi daralmalarına neden olmuştur. Yükselen kredi maliyetleri ile üretim ve firma karlılıklarında önemli oranlarda daralmalar meydana gelmiştir. Finansal aracılık faaliyetlerini yüksek faizler nedeniyle tam olarak yerine getiremeyen bankalar sistemde krizlere neden olmuştur. Tayland, Endonezya ve Malezya'da yaşanan kriz, gelişmiş ekonomilerdeki krizlerden daha şiddetli olmuştur. Resmi göstergelere göre Tayland'da takipteki kredilerin (kötü aktifler) toplam krediler oranı % 50 civarındayken, bu oran Endonezya'da çok daha yüksektir. Malezya'da ise bu oran resmi olarak % 8 olarak tahmin edilmekle birlikte, özel sektör tahminleri bunun çok üstündedir.⁹⁸

Bunalımın etkilerinden kurtulmak için bankacılık sistemi üzerindeki yeniden yapılandırma çalışmalarına ağırlık verilmiş, bankaların denetimlerindeki eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede gözetim ve denetim uygulamaları ile bankaların mevcut problemlerini çözmeye yönelik kısa vadeli yaklaşımlar getirilirken, diğer taraftan bankaların uzun dönemde daha fazla problemle karşılaşmalarını önlemek amacıyla yükümlülüklerindeki esneklikler azaltılmıştır. Bu Üç ülke kötü aktifleri yönetmek amacıyla aktif yönetim şirketleri kurmuş, kamu tarafından sorunlu bankalara sermaye enjeksiyonları yapılmıştır. Bankaların yeniden yapılandırmasını bu ülkelerdeki uygulamalar gene olarak üç yönden farklılık göstermektedir.⁹⁹

1. Problemin Şiddeti: Endonezya'da yaşanan devalüasyon diğer ülkeler göre daha büyük olduğu için, bankacılık sistemi Tayland ve Malezya bankacılık sistemine göre daha fazla etkilenmiştir.
2. Politik Faktörler: Tayland ile Endonezya'da siyasi iktidar değişikliği ile meydana gelen politika değişikliği çerçevesinde IMF ile anlaşmalar imzalanarak uluslar arası destek sağlanmaya çalışılmış, ancak Malezya'da piyasa mekanizmasına şüpheli yaklaşım sürmüştür.
3. Bankacılık sistem yapıları: Tayland ve Malezya'da her bankanın sorunlu yapısına göre yeniden yapılandırma uygulamaları ayrı ayrı belirlenirken, Endonezya'da tüm bankalar için genel bir uygulamaya gidilmiştir.

⁹⁸ Aydın ve Diğerleri, s. 41-42

⁹⁹ Aydın ve Diğerleri, s.42-43

Üç ülkede sorunlu bankaların yeniden yapılandırmasına yönelik oluşturulan yeniden yapılandırma komisyonu uygulaması ile *Tayland'da* geçirilen süre ile ilgili tavsiyelerde bulunmak üzere merkez bankası yetkilileri ile özel sektör temsilcilerinin içinde bulunduğu “Mali Yeniden Yapılandırma Danışma Komitesi” kurulmuştur. *Malezya'da* koordinasyon görevini merkez bankası kendisi yürütmektedir. Endonezya'da ise koordinasyon görevi “Endonezya Bankası Yeniden Yapılandırma” kurumu (IBRA) tarafından ülkedeki siyasi taraflarla görüşmeler yapılarak oluşturulmuştur.¹⁰⁰

Bankacılık sistemine olan güvenin tesisi için Tayland'da Ağustos 1997'de, Malezya'da 1997 sonunda ve Endonezya'da Ocak 1998'de tüm banka mevduatlarını kapsayan genel garantiler (Mevduat sigortası sistemi) ilan edilmiştir. Mevduat sahipleri sisteme olan güvenlerini kaybederken, yabancı bankalar kredi verme faaliyetlerini durdurduklarını bildirerek vadesi dolan kredileri yenilemedikleri gibi, bu ülkelerdeki bankalarca verilen akreditifleri de kabul etmemişlerdir. Bu durum ihracatçıların devalüasyonun olumlu etkilerinden faydalanmalarını önlemiştir.

Malezya'da bankaların kötü aktifleri ile ilgi tanım esnekleştirilirken, yükümlülüklerini karşılamadaki esneklikleri azaltılmıştır. Bu çerçevede zorunlu genel kredi karşılıkları % 1'den % 1,5'a yükseltilmiştir. Asgari yeterlilik şartlarının yıllık dönemler yerine üçer aylık dönemler itibariyle karşılanması uygulamasına başlanmıştır. Kredi kullandırmalarda bazı sınırlamalar getirilerek tek bir kişi yada kuruluşa maksimum kredi oranı % 30'dan % 25'e düşürülmüştür. Bankaların derecelendirme kuruluşlarından aldıkları dereceler, sektörel bazdaki riskleri, sermaye yeterlilikleri, takipteki krediler gibi konularda bilgilendirme yapmaları zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca bankalara yeni şube açma izni merkez bankası iznine tabi tutulmuştur. *Tayland* asgari sermaye yeterlilik oranı % 8,5 olarak belirlenirken, kötü krediler yeniden yapılandırılarak verimli krediler haline getirilmeye çalışılmıştır. *Endonezya'da* bankalar kanununda yapılan değişikliklerle merkez bankasına bankaları denetleme, düzenleme ve banka açılmasına izin verme yetkileri verilmiştir. Bu çerçevede Endonezya Merkez Bankası kredi sınıflandırmasında ve karşılıklarda yeni düzenlemeler yaparak, maksimum net açık pozisyonu sınırlandırmayan firmalara verilen kredi miktarını azaltmıştır. Yeni merkez bankası kanunu 1999'da kabul edilerek, merkez bankasının bağımsız olması sağlanmıştır.¹⁰¹

¹⁰⁰ Aydın ve Diğerleri, s.43

¹⁰¹ Aydın ve Diğerleri, s.43

Kötü aktifleri yönetilmesi; aktif yönetim komiteleri her üç ülkede de bulunmakla birlikte uygulamada baz farklılıklar bulunmaktadır. **Endonezya**'da aktif yönetim birimi, banka yeniden yapılandırma yapılandırma kurumu IBRA'nın bir organı olarak faaliyet gösterirken, mali durumu iyi olmayan sorunlu bankalar yönetimini devralarak, yönetime uzman personeli getirerek mali aktifler yönetmeye çalışmıştır. **Malezya**'da aktif yönetim birimi, bu aktifleri bir süre yönetip, daha sonra kademeli olarak elden çıkarma yöntemini uygulamıştır. Malezya Maliye Bakanlığı tarafından 1998 yılında kurulan *Danaharta'nın* amacı mali kurumların aktif ve yükümlülüklerini alarak, bunları yönetip finanse ederek kurumların esas faaliyetlerine odaklanmalarını sağlamaktır. Bankalar takipte olan kötü aktiflerini Danaharta'ya satmalarında iki önemli neden vardır. Birincisi kredi ve teminatın Danaharta'nın bankaya ödediğinden daha fazla bir fiyata satılması durumunda, kalan fazla kısmın % 80'ini bankaya dönmesidir. İkincisi ise bankaların Danaharta'ya satılan kredileri 5 yıla kadar amortismanına tabi tutmasıdır. **Tayland** aktif yönetim birimi, kredileri ve önemli aktifleri elden çıkarma yönünde bir yaklaşım izlemiştir. Ekim 1997 yılında kurulan "Mali Sektör Yeniden Yapılandırma Kurumu"u devraldığı fiziki aktifleri (ofis mobilyası, araba v.s.) Mart 1998, araba kredilerini Temmuz 1998, ev ipoteklerini ise Ağustos 1998'de kayıtlı değerlerinin yarısına satmıştır. Ayrıca sorunlu bankalar mevcut durumlarına göre iyi banka ve kötü banka olarak ayırma tabi tutulmuştur.¹⁰²

Birleşme ve devralmalar; **Endonezya**'daki yetkililer dört kamu bankasını Bank Mandiri adı altında tek bir banka adı altında toplanmışlardır. Bu bankaların kötü aktifleri yeniden yapılandırma kurumu IBRA'ya aktarılmıştır. Hazine operasyonları merkezleştirilmiş ve bu arada merkezi bir kredi kurumu oluşturulmuştur. Takipteki alacakların büyük kısmının Bank Mandiri'de kalması kararlaştırılmıştır. **Malezya** otoriteleri, sorunlu bankaları ve mali şirketleri altı büyük grup içinde birleşmelerini öngörmüştür. Kriz sonrası yabancıların en fazla % 30'una sahip olabilecekleri şeklinde bir sınırlama getirilmiştir. **Tayland**'da ise yabancı bankaların ulusal bankalarda hisselerin büyük çoğunluğuna sahip olmalarına izin verilmekle birlikte, bu hisseleri on yıl tutmaları şartı getirilmiştir. Bu durum yabancı bankaların banka satın almalarını caydırıcı olabilmektedir.¹⁰³

¹⁰² Aydın ve Diğerleri, s.44-45

¹⁰³ Aydın ve Diğerleri, s.45

2.7.2.2. Güney Kore Deneyimi

Güney Kore’de yaşanan krize, yönetimde şeffaflık eksikliği nedeniyle yabancı yatırımcıların Kore ekonomisine olan güvenlerini kaybetmeleri, özel sektörün fazla borçlanması ve likiditesi daha az olan duran varlık yatırımları yapması, finansal kuruluşların uluslar arası piyasalardan borçlanarak karşılık ayırmaları gibi yapısal sorunlar neden olmuştur. Güney Kore Asya krizi öncesinde bankacılık kesiminin finansal bozukluklarının yanı sıra ülkenin izlemiş olduğu kalkınma politikaları nedeniyle büyük ekonomik problemler yaşanmıştır. Büyük Kore firmaları öz kaynak yerine faaliyetlerini banka kredileri ile finanse etme yoluna giderek aktiflerin büyük kısmının yabancı kaynak ile finanse edilmesi riskine girmişlerdir. Bu nedenle Asya krizi ile piyasalarda yaşanan bunalımlar çok geçmeden Kore ekonomisini de etkilemeye başlamıştır. Bankaların geri dönmeyen büyük işletme kredileri 1997 yılı sonunda toplam krediler içinde % 6’ya ulaşmıştır. Düşen aktif kalitesi krizin en önemli unsurudur.¹⁰⁴

Yeniden yapılanma ile öncelikle finansal piyasaların en kısa süre içinde aracılık fonksiyonlarına geri dönemlerini sağlamalı, sorunlu finansal kurumlar, faaliyetlerini etkin olarak sürdüren diğer bankaları olumsuz etkilememeleri için sistemden uluslar arası kabul görmüş standartlara uygun olarak ayrılmalıdır. Tüm bu işlemler titiz bir çalışmayla tamamlanmalıdır. Bankalara verilecek finansal desteğin kamuoyu üzerinde oluşturacağı yük minimum düzeyde tutulmalıdır. Yabancı yatırımcıların Kore ekonomisine olan güven kaybının en önemli nedeni şeffaflığın eksikliğidir. Bunun giderilmesi için uluslar arası finansal tabloların muhasebe standartlarına uygun olarak şeffaflık ilkeleri belirlenmelidir. Ahlaki riskleri yaşanmaması için banka hissedarları, üst yönetim çalışanları ve yöneticileri katkıları oranında sorun ve sorumluluklardan pay almalıdır. Hükümet, varlığını sürdürebilecek olan bankalara, sermaye artırımları ve takipteki kredilerine çözüm getirebilmeleri için, birleşmeler yoluyla rehabilitasyona gitmek, yabancı sermaye sağlamak ve yönetimin iyileştirilmesi için gerekli koşulları sağlamaları şartıyla, kamu fonlarından aktarmalar yaparak destek olmaktadır. Bankacılık sektöründe etkin ve belli büyüklükteki bankaların birleşmelerinin teşvik edilmesi ile Kore sistemindeki pek çok küçük bankanın oluşturduğu verimsizliği gidermeye çalışılarak daha rekabetçi bir ortamın oluşturulmasına çalışılmıştır. Kredi karar süreçleri rehabilite edilerek, banka başkanı ve şube yöneticilerine

¹⁰⁴ Erdoğan, s.100-101

verilen inisiyatif hakkı kaldırılmış, kredi kullanılmadan önceki süreçte büyük kredilerle ilgili olarak olası borçluların durumunu tespit edecek kredi karar komiteleri kurulmuştur. Hükümet, bankaların takibe düşmüş yüksek miktardaki kredi sorununu çözmek üzere Kasım 1998’de Takipteki Aktifler Yönetim Fonu’nu kurmuştur. Tüm bunlar gerçekleştirilirken yeniden yapılandırma süreci, gelecekte ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları önlemek üzere şeffaf ve objektif kriterlere uyularak yapılmalıdır.¹⁰⁵

2.7.1.3. Çin Deneyimi

Kapalı bir ekonomik karakteristiğe sahip olan Çin’de sadece bankalar değil, mevduat toplayan finansal kurumlar da yeniden yapılandırma kapsamına alınmış, bu süreçte yeniden yapılandırma için çeşitli yöntemler uygulanmıştır. Ekim 1996’da en büyük alacaklıları bir kamu petrol şirketi ile iki kamu bankası olan “Everbright Trust and Investment” firması borçlarını ödeyemez hale geldiğinde merkez bankası, şirketin iflasını önlemek için beş milyar Yuan’ı civarında olan borçlarını hisse senedine çevirmiştir. Ancak daha sonraki yıllarda söz konusu şirket çok az sağlayabildiğinden kredi veren kuruluşlar bu işlemde zarar görmüşlerdir. Bu işlem ile kredi veren kuruluşlar zarar gördüklerinden banka yeniden yapılandırmada en son başvurulacak işlem olarak görülmüştür.¹⁰⁶

Çin ekonomisinde bankaların yeniden yapılandırılması için bazı adımlar atılmasına rağmen, yasal alt yapıdaki önemli eksiklikler ve muhasebe standartlarının ve şeffaflık kriterlerinin yeterli olmaması bankaların denetimini zorlaştırmıştır. Piyasada bir mevduat sigorta sisteminin olmayışı, yeterli risk yönetim sistemlerinden yoksun oluşları, bankacılık sistemini kırılgan bir yapıda olmasına neden olmuştur. 1985 yılından 1998 yılına kadar iki binden fazla sayıda yerel kredi kooperatifi varlık ve sermayelerine değer biçilmesi, bazı borçlarının silinmesi, varlıklarının net değerinin hesaplanması ve yeni ortaklarının teşvik edilmelerinin ardından 88 şehir bankasının bünyesine dahil edilmiştir. 88 bankaya dahil edilen kredi kooperatiflerinin performansları düşük olduğundan, bu bankalar yüksek miktarda takibe düşmüş kredi ve zarar ile karşılaşmış, hatta bazı bankalar ödemelerini yaparken sıkıntılar yaşamıştır. Çin hükümeti ayrıca kamu bankalarının takipteki kredileri üzerinde çalışmak üzere ülkenin ilk Aktif Yönetim Şirketini Nisan 1999’da kurmuştur. 3 yeni şirketin daha kurulması planlanmaktadır. Bu şirketler takibe düşmüş kredileri kamu bankalarından alarak çeşitli

¹⁰⁵ Aydın ve Diğerleri, s. 56-58

¹⁰⁶ Erdoğan, s.100-101

yöntemlerle bu alacakları tasfiye etmek üzere kurulmuşlardır.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Aydın ve Diğerleri, s. 50

3. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI, TEMEL SORUNLARI VE YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ

3.1. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN HUKUKİ YAPISI

Güçlü bir ekonominin varlığı büyüyen ve hukuki yasal altyapısı sağlıklı çalışan, bir finansal sektör ile mümkündür. Finansal kaynakların toplanması ve kullanıcılara aktarılmasında çok önemli bir işlevi üstlenmiş olan finansal sektör, piyasa mekanizmasının beyni durumundadır. Türkiye gibi, kaynak açığı olan ülkelerde, finansal tasarrufların ekonomik açıdan en verimli biçimde kullanılmasında finansal sektörün etkin ve sağlıklı olarak çalışması büyük önem taşımaktadır. Etkin, sağlıklı çalışan ve büyüyen bir finansal sistemin oluşturulması, büyük ölçüde bu sisteme duyulan güvene, yasal ve hukuki altyapının sorunsuz işlemesine ve politik istikrarın da desteği ile sağlanmış makroekonomik istikrara bağlıdır.¹⁰⁸

Banka hukuku, banka işletmesini ve bu işletmenin hukuki ilişkilerini düzenler. Banka hukukunun konusu, banka işletmesi ve bu işletmenin hukuki ilişkileridir. Kanunen “Banka” mevcut kanunlarla Bankalar Kurulu tarafından kurulmasına izin verilen, işgal konusunda faaliyet göstermesi, yani mevduat kabul etmesi ve bankacılık işlemleri yapabilmesi Müsteşarlığın iznine bağlı bulunan bir ticari işletmedir. Diğer bir tanımla, bir ticari işletmenin bankacılık faaliyetlerinde bulunabilmesi için, Bankalar Kanunu’na veya diğer bir özel kanuna göre kurulmuş ve mevduat toplama ve bankacılık işlemleri yapma müsaadesini almış veya bu yetki kendisine kanunla verilmiş ticari bir işletmedir. Bankalar kanunu izin sistemini benimsemiştir. Bu sisteme göre bir banka anonim ortaklığının kuruluşu hükümetin iznine bağlıdır. Bankaların anonim ortaklık şeklinde kurulmaları şarttır. Bu zorunluluk mevduat bankaları dışında kalkınma ve yatırım bankaları için de geçerlidir.

Bankalar Kanunu bankanın kurulması ile faaliyete geçmesi aşamalarını birbirinden ayırmıştır. Kuruluşunu tamamlayan bankalar hemen bankacılık faaliyetlerinde bulunamazlar. Bankanın mevduat kabulü ve bankacılık işlemlerine başlamak için Kanun’un gerekli kıldığı belgeleri Müsteşarlık ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na vererek faaliyet izni istemesi gerekir. Müsteşarlık gerekli belgeleri inceleyerek ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın da görüşünü

¹⁰⁸ TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, Mali Piyasalar Çalışma Grubu, **İzmir İktisat Kongresi Türk Finans Sektörü Raporu**, Mayıs 2004, s.37

olarak Bankalar Kanunu'nun gerekli kıldığı şartları yerine getirdiği sonucuna varmışsa, bankacılık işlemlerine ve mevduat kabulüne başlama iznini verir. Aynı uygulama yabancı bankaların Türkiye'de açacakları şubeleri içinde geçerlidir. Banka olarak kurulan anonim ortaklık "Banka"dır. Ancak faaliyet izni almamış olan, banka anonim ortaklıkları bankacılık işlemleri yapamayan ve mevduat kabul edemeyen bir bankadır.¹⁰⁹

Türkiye'de bankacılık sistemini daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak, sektörün dayanıklılığını geliştirecek ve sektöre güveni kalıcı kılacak yasal düzenlemeler ihdas edilmiştir. Türk Bankacılık Sistemi mali reformlar çerçevesinde çeşitli yasalar, kararnameler, tüzükler, genelgeler, mahkeme kararları ve benzeri araçlarla düzenlenmiş olup, oldukça karışık bir mevzuat yapısı içinde işlevlerini sürdürmektedir. Bu mevzuat yapısını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.¹¹⁰

- Sistemin tümüne yönelik düzenlemeler; mali reformlar arasında en önemli düzenleme 18 Haziran 1999'da kabul edilen 4389 sayılı yeni Bankalar Kanunu'dur. 23 Haziran 1999'da yürürlüğe giren 4389 sayılı kanun, Türk Bankacılık sektörünü genel açıdan düzenleyen hukuk kurallarını içermektedir. 4389 sayılı Bankalar Kanunu Avrupa Birliği direktifleri ile diğer kabul görmüş uluslararası uygulamalar dikkate alınarak mali sistemin güven ve istikrarın sağlanmasına yönelik olarak 17 Aralık 1999 tarih ve 4491 sayılı kanun ile son halini almıştır. Özel kuruluş yasası olmayan bankaların tümü bu genel yasa hükümlerine tabi olmak durumundadır. Şubat 2001'de piyasalarda yaşanan gelişmeler sonrasında yeniden Kanun değişikliği gündeme gelmiş, kriz sonrasında bankacılık sektörünün birikmiş yapısal sorunlarının giderilmesi yönündeki önlemler kapsamında Bankalar Kanunu'nda 12 Mayıs 2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır. 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile getirilen temel yenilikler idari ve mali açıdan tamamen bağımsız bir denetim ve gözetim otoritesinin kurulması, risk izleme ve yönetim anlayışının değiştirilmesi, mali bünye sorunları olan bankaların sistematik bir risk doğurmasını engelleyerek

¹⁰⁹ Ercü Şahin, "Banka Hukukunun Tarihçesi", www.ercusahin.tripod.com/d24.html (29 Mart 2007), s.2

¹¹⁰ Osman Altuğ, **Banka İşlemleri ve Muhasebesi**, İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2000, s.15-17

bankacılık sektörünün etkin olarak çalışmasını sağlayacak tedbirlerin alınması ve bunun için gerekli mekanizmanın oluşturulması olarak özetlenebilir.¹¹¹

- Diğer yasaların bankacılık faaliyetlerini düzenleyici hükümler; bankacılık faaliyetlerini doğrudan ilgilendirmemelerine rağmen bazı yasalar bankacılık sisteminde düzenleyici etkiye sahiptirler. Türk Ticaret Kanunu'nun Ödünç Para Verme İşleri Kanunu, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu, Tüketicinin Korunması, Kıymetli Evrak ile ilgili hükümler, Rekabetin Korunması, Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine yönelik kanun ve Borçlar Kanunu'nun ilgili diğer hükümleri bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik düzenlemeleri kapsamaktadırlar.
- Vergi, harç ve sigorta mevzuatı ile ilgili hükümler; bankacılık sistemini ilgilendiren Kurumlar Vergisi, Gelir ve Gider vergisi, Damga vergisi ve Harç Giderleri, Banka Sigorta Muamele Vergileri, Kambiyo Giderleri gibi düzenlemelerde de bankacılık sisteminin işleyişini bağlayıcı hükümleri içermektedir.
- Diğer hükümler; yayımlanmış tüzükler, kararnameler, genelgeler, tebliğ, yönetmelikler ve mahkeme kararları da bankacılık sistemini düzenleyici etkiyi kapsamaktadırlar.

Bireylere ve kurumlara ait tasarruflardan oluşan finansal kaynakların harekete geçirilerek, ekonomik olarak karlı yatırımlara aktarılması, yatırımlarda etkinliği artırarak ekonomik büyümenin sağlanması, bireysel ve kurumsal mevduat sahiplerinin beklenmedik risklere karşı korunarak güvence altına alınması, dolayısıyla yatırımcılara getiri sağlanması ve likidite riskinin düşük düzeye indirilmesi, kaynakların yeni projelere aktarılmasında bilginin toplanması ve değerlendirilmesi yoluyla küçük tasarrufların yüksek getirili projelere aktarılması ve yatırımların izlenmesi yoluyla kaynakların kötü kullanılmasının önlenmesi, tüm faaliyetler bankalar tarafından sürdürülürken düşük maliyet ve yüksek verimlilikle yapılması, işlevlerin başarıyla yerine getirilmesi bankaların çalışma koşulları ile ilgili yasal ve hukuki çerçevenin doğru oluşturulmasına bağlıdır. Çünkü finansal kurumların performansları faaliyet gösterilen ortamın riskine, üstlendikleri risk miktarına, bu risklerin yönetilebilme becerisine ve beklenmedik risklere dayanabilme, karşı koyabilme güçlerine bağlıdır. Bu

¹¹¹ TBB, "Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler", **Bankacılık ve Araştırma Grubu**, Aralık 2001, s.4

çerçeve de istikrarı temin eden makroekonomik yapı, tasarruf sahipleri ile bu tasarrufların ekonomiye kazandırılması görevini yerine getiren bankalar arasında ilişkileri ve hakları düzenleyen hukuki düzenlemeler, bankalar kanunu, icra iflas sistemi, ticaret kanunu, rekabet kanunu, bankaların faaliyetlerine ilişkin diğer düzenlemeler ile gözetim ve denetim sisteminin sağlıklı işlemesine bağlıdır. Aksi durumda yetersiz hukuki ve yasal düzenlemeler finansal sistemin temelini teşkil eden güvenin zedelenmesine ve hassas olan piyasa dengelerinin bozulmasına yol açabilir.¹¹²

3.2. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN PİYASA ÖZELLİKLERİ

Türk bankacılık sisteminin genel özelliklerine bakıldığında sık görülen sistemin eksik rekabet şartlarından oligopol yapısına uygun bir görünüm göstermesidir. Oligopol piyasaların özelliklerine bakıldığında oligopolün varlığı için iki temel şart öne sürülebilir. Bunlar, piyasada yalnız birkaç firma bulunması, diğeri ise bu az sayıda firmanın kendi davranışlarını seçerken öteki firmaların hareketlerini gözlemeye mecbur oluşlarıdır.¹¹³ Türk bankacılık sektörü, sistemde çok sayıda bankanın faaliyet göstermesine karşın bunlardan birkaçının piyasayı etkileyebilecek büyüklükte olduğu oligopolistik bir piyasa yapısı özelliği göstermektedir. Piyasaya az sayıda bankanın egemen olması nedeniyle büyük hacimli bankalar banka şube ile personel sayısı ve mevduat yapıları nedeniyle diğer bankalara oranla daha büyük kar oranlarını elde etmektedirler. Türk bankacılık sistemi, rekabetin yetersiz olduğu, yoğunlaşmanın yaşandığı, piyasaya giriş çıkışların az yaşandığı, az sayıda bankanın hakim olduğu bir yapı göstermektedir. Tablo 2’de görüleceği gibi ülkemizde ilk beş ve ilk on bankanın sektör payı 1990-Eylül 2006 yılına kadar dönemler itibariyle aşağıda görülmektedir.¹¹⁴

¹¹² TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı. 49, 2004, s. 68-69

¹¹³ Abdurrahman Benli ve Gökhan Sönmezler, “Türk Bankacılık Sistemi ve Kriz”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl.17, Sayı.80, Haziran 2002, s.1

¹¹⁴ TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, s.20

Tablo 2**Türk Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma Oranları (%)**

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	09/2006
İlk Beş Banka								
T. aktif	54	48	48	58	60	60	63	60
T. mevduat	59	53	51	61	63	64	66	64
T. krediler	57	50	42	55	54	48	56	56
İlk On Banka								
T.aktif	77	71	69	81	83	84	85	84
T.mevduat	85	73	72	86	88	88	89	89
T.krediler	78	75	71	74	73	77	80	80

Kaynak : TBB, “Türk Bankacılık Sektörü” **Bankacılar Dergisi**, [ww.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)

Türkiye’de çok sayıda banka olmasına rağmen ilk beş bankanın sektör içinde aktif büyüklük, toplam mevduat yapısı ve kullanılan kredilerde önemli bir yoğunluğa sahip olduğu görülmektedir. Sektörde piyasaya giriş çıkışlar kısıtlıdır ve bu kısıtlamanın nedeni yasal nedenlere dayanmaktadır. Türkiye’de bir bankanın kurulması veya yabancı bir bankanın Türkiye’de şube açması, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun önerisi ile Bakanlar Kurulu onayına tabidir. Ayrıca bankanın kurulması ve faaliyetlerine başlaması için asgari 20 milyon YTL sermaye tutarını gerektirmektedir. Sektördeki yoğunlaşmış bankaların yoğun reklam faaliyetleri, teknoloji yatırımları ve uzun yıllar faaliyette bulunmaları piyasaya giriş çıkışları engelleyici bir faktör olmaktadır. Türk bankacılık sektöründeki yoğun reklam çabaları ve özendirici faaliyetler gibi fiyat dışı rekabet unsurları, homojen olan mevduat toplama, kredi dağıtma ve diğer bankacılık hizmetlerini etkilemekte, hizmet kalitesini ve görünüşünü değiştirerek hizmet farklılaştırmasına neden olmaktadır. Türkiye’deki bankacılık sektörü gelişmiş ülkelerin bankacılık sektörü ile karşılaştırıldığında; Türkiye’de finansal piyasanın kurumsal açıdan yeterince çeşitlilik arz etmediği görülmektedir. Bu da finansal fonların büyümesini olumsuz etkilemekte ve fonların daha geniş bir kitleye ulaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Özellikle bankalar tarafından kullanılan finansal araçların ve kurumların

yetersiz olması ülkemizde halen finansal derinleşmenin tamamlanmadığını gösteren önemli göstergelerden biridir.¹¹⁵

3.3. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISAL ANALİZİ

Türkiye ekonomisinde uluslararası rekabete açık ve düzenlemeler itibariyle Avrupa Birliği'ne uyuma hazır sektörlerin başında bankacılık sistemi gelmektedir. Piyasa ekonomisine geçilen 1980'li yıllarda uygulamaya konulan reform niteliğindeki yapısal değişiklikler bankacılık sektörünün ve mali sektörün gelişmesini ve büyümesini sağlamıştır. 1990'lı yıllardaki gelişmeler bankacılık sisteminin mali bünyesinin önemli ölçüde bozulmasına neden olmuştur. Yaşanan ekonomik krizler ile istikrarsızlıklar bankaların yüksek riskli ortamlarda çalışmalarına ve küçülerek öz kaynaklarını yitirmelerine neden olmuştur.¹¹⁶ 2000 yılına girilirken ekonomik kararlar ek olarak bankacılık sistemini doğrudan ilgilendiren önemli kararlar alınmış ve düzenlemeler yapılmıştır. 1999 yılında bankalar kanununda yapılan değişikliklere ilave olarak aynı yılın Aralık ayında ikinci kez önemli değişiklikler yapılmıştır. Yeni düzenlemeler ile bankacılık mevzuatı uluslararası düzenlemelere, tavsiyelere ve özellikle Avrupa Birliği mevzuatına önemli ölçüde yaklaştırılmıştır.¹¹⁷ Türk bankacılık sektörünü etkileyen ekonomik ve yapısal olumsuzlukları gidermeye yönelik oluşturulan düzenlemelerin yapısal analizi yapılırken sektörün güçlü ve zayıf yönleri aşağıdaki gibi ifade edilebilir.¹¹⁸

Güçlü Yönler

- Risk yönetiminin geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması yönünde önemli mesafeler alınmıştır.
- Kurala dayalı denetim yanında piyasa denetiminin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.
- Bankacılık sistemindeki yeniden yapılanma bütçe disiplini ve fiyat istikrarını hedefleyen ekonomi politikası ile eş zamanlı başlatılmıştır.

¹¹⁵ Oksay, s.6-7

¹¹⁶ TBB, "Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 43, 2002, s.6-7

¹¹⁷ Oğuzhan Altay, "Avrupa Birliği Katılım Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü", **Ege Üniversitesi İ.İ.B.F Sosyal Bilimler Dergisi**, 2005, s.1

¹¹⁸ TBB, "Türk Bankacılık Sektörü", Türkiye İktisat Kongresi Mali Piyasalar Çalışma Grubu, **Türk Finans Sektörü Raporu**, Mayıs 2004, s.29-30

- Düzenlemelerde uluslararası standartlara önemli ölçüde yaklaşmış ve sektörün temel sorunları kapsamlı olarak tanımlanmıştır.
- Kur riski azaltılmış, sorunlu krediler radikal olarak tanımlanmış ve karşılığa tabi tutulmuştur.
- Bankalar gelişmiş ürün ve hizmet yelpazesine sahiptir ve finansal sektörün büyüme potansiyeli bulunmaktadır.
- İnsan gücü kalitesi ve uzmanlaşma düzeyi yüksektir, teknoloji alanında Türk bankacılık sektörü uluslararası rekabet düzeyini yakalamış durumdadır, bankaların gelişmiş şube ağı ve dağıtım kanalları mevcuttur.

Zayıf Yönler

- Faaliyet ortamı yüksek risk içermektedir.
- Finansal varlıklara olan talep düşüktür, mali piyasalar küçük ve derinliği azdır.
- Karlılık öz kaynak artışını özendirilmekte, serbest öz kaynaklar küçüktür.
- Düzenlemeler çok sık aralıklarla ve birbirleriyle çelişen şekilde değişmektedir.
- Finansal sektörüne duyulan güven ve gösterilen itibar düşüktür.
- Finansal varlıkların vergilendirilmesinde yatırımcıların tercihlerini etkileyecek ölçüde büyük farklılıklar bulunmaktadır.
- Finansal piyasalarda kamunun dışlama etkisi büyüktür.
- Düzenlemelerin uygulanmasında farklılıklar finansal kurumlar arasında çok ciddi haksız rekabet oluşturmaktadır.
- Kaynak maliyetleri yüksek ve vadeler çok kısadır, aktif kalitesinde düzenleme süreci çok yavaş işlemektedir.
- Finansal piyasaların doğası ile uyumlu olmayan kararlar alınmakta ve uygulanmaktadır.
- Özel sektörün tahvil ve bono ihracı yoluyla sermaye piyasasından kaynak sağlaması neredeyse imkansızdır.
- Aracılık maliyeti çok yüksek olduğundan yurtiçi bankaların yurtdışındaki bankalar karşısındaki rekabet gücü düşüktür.
- Banka dışı kredi kurumları küçüktür ve kayıt dışılık çok yüksektir.
- Sermaye birikimi ve sermaye piyasası küçüktür.

- Finansal kurumlar dışındaki kurumların mali performanslarının doğru ölçülmesini, denetlenmesini ve raporlanmasını sağlayacak standartlar bulunmamaktadır. Bankalar veya üçüncü kişilerin bankalar hakkında spekülâtif yorum ve değerlendirmeleri güvenin teminini olumsuz etkilemektedir.
- Birikmiş sorunlar geçmişte yaşananlar nedeniyle faaliyetlerini sürdüren bankalar üzerinde çok ciddi bir baskı oluşturmaktadır.
- Tasarruf mevduatına tam güvence ve bu konudaki tartışmalar sektörün sağlıklı işleyişine yönelik tereddütler yaratmaktadır.

3.3.1. Banka ve Şube Sayıları

2000 yılında Türkiye’de şubesi bulunan yabancı sermayeli ticaret bankaları grubundan ve özel sermayeli kalkınma ve yatırım bankaları grubundan birer adet olmak üzere iki bankanın bankacılık yapma izinleri kaldırılmıştır. Faaliyet izni kaldırılan özel sermayeli ticaret bankalarından Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.’nin bankacılık yapma ve mevduat kabul etme yetkisinin kaldırılması ve yabancı sermayeli ticaret bankası Fiba Bank A.Ş.’nin Finans Bank A.Ş.’ye devredilmesi, Koçbank ve Yapı Kredi Bankası’nın birleşmesi banka sayısı 4 azalarak 46’ya, yabancı bankaların fondaki ve özel bankacılıktaki bankaları satın almaları ve yeni şubelerin açılmasıyla toplam şube sayısı artarak 6.849’e yükselmiştir.¹¹⁹

¹¹⁹ BDDK, Basın Toplantısı Notları, Ekim 2003, s.33

Tablo 3
Banka ve Şube Sayısı

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Bnk	Şube	Bnk	Şube	Bnk	Şube	Bnk	Şube	Bnk	Şube	Bnk	Şube
Ticari Bankalar	46	6.889	40	6.087	36	5.949	35	6.088	33	6.228	33	6.804
Kamu Bankaları	3	2.725	3	2.019	3	1.971	3	2.149	3	2.035	3	2.149
Özel Bankalar	22	3.523	20	3.659	18	3.594	18	3.729	17	3.799	14	3.582
Fondaki Ban.	6	408	2	203	2	175	1	1	1	1	1	1
Yabancı Ban.	15	233	15	206	13	209	13	209	13	393	15	1.072
Mev. Kabul Et. Bankalar	15	19	14	19	14	17	13	18	13	19	13	45
Kamu Bankaları	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4	3	3
Özel Bankalar	9	12	8	12	8	10	8	12	8	13	8	27
Yabancı Ban.	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	15
Toplam	61	6.908	54	6.106	50	5.966	48	6.106	47	6.247	46	6.849

Kaynak : TBB, “Türk Bankacılık Sistemi” **Bankacılar Dergisi**, www.tbb.org.tr

3.3.2. Banka Personel Sayıları

Türk bankacılık sektöründe personel sayısı ve bankalardaki dağılımına bakıldığında kriz ile birlikte önemli bir oranda düştüğü, 2001-2006 dönemi itibariyle bankacılık sisteminde çalışan sayısının önceki yıllara göre artış gösterdiği görülmüştür. Yabancı bankaların özel bankaları satın alarak faaliyetlerini artırmaları sektördeki yabancı banka payını kriz sonrası dönemde 2005 yılı ile birlikte arttığı görülmektedir. 2006 yılı verilerine bakıldığında bankacılık sektöründe çalışanların % 96’sı mevduat kabul etme yetkisi bulunan ticaret bankaları tarafından, % 4’ü ise mevduat kabul etmeyen bankalar tarafından istihdam edilmiştir. Kamu sermayeli ticaret bankaları personeli sektörde çalışanların % 27’sini, özel sermayeli ticaret bankalarında çalışanlar ise % 51’ini oluştururken, fona devredilen bankalarda çalışanlar % 4, yabancı sermayeli bankalarda ise çalışanlar % 18 paya sahiptir.¹²⁰

¹²⁰ BDDK, Basın Toplantısı Notları, Ekim 2003, s.35

Tablo 4
Banka Personel Sayısı

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ticaret Bankaları	138.665	124.215	123.393	123.033	127.857	138.579
Kamu bankaları	56.108	40.158	37.994	39.467	38.046	39.223
Özel bankalar	70.771	72.755	75.132	77.283	78.806	73.220
Fondaki bankalar	6.391	5.886	4.786	403	395	342
Yabancı bankalar	5.395	5.416	5.481	5.880	10.610	25.794
Mevduat kabul etmeyen bankalar	5.221	4.942	4.754	4.533	4.401	4.508
Toplam	143.886	129.157	128.147	127.566	132.258	143.087

Kaynak : BDDK, “Türk Bankacılık Sektörü” **Bankacılar Dergisi**, www.tbb.org.tr

3.3.3. Kredi ve Mevduat Dağılımı

1990-Eylül 2006 döneminde toplam kredilerin banka gruplarına göre dağılımında, ticaret bankaları ile mevduat kabul etmeyen bankaların görece paylarında önemli bir değişiklik olmamıştır. Ticaret bankalarının payı yaklaşık olarak % 96, mevduat kabul etmeyen bankaların payı ise % 4 düzeyinde seyretmiştir. Diğer yandan, ticaret bankaları grubunda kamusal sermayeli bankaların toplam kredilerdeki payı % 45’den % 21’e gerilerken, özel sermayeli bankaların payı % 40’dan % 63’e yükselmiştir.¹²¹

¹²¹ TBB, “Türk Bankacılık Sektörü“, s.21

Tablo 5
Kredilerin Banka Gruplarına Göre Dağılımı (%)

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	9/2006
Ticaret Bankaları	88	89	91	89	90	93	95	96
Kamu bankaları	44	39	27	16	17	21	21	21
Özel bankalar	44	48	54	67	67	67	67	63
Fondaki bankalar	0	0	7	2	2	0	0	0
Yabancı bankalar	4	2	3	4	4	5	7	12
Mevduat kabul etmeyen bankalar	12	11	9	11	10	7	5	4
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak : TBB, “Türk Bankacılık Sektörü” **Bankacılar Dergisi**, www.tbb.org.tr

2001 yılında yaşanan kriz, kredi stokunun kalitesinde bozulmalara neden olmuştur. 2000 yılında % 12 olan takipteki kredilerin toplam kredilere oranı, 2001 yılında % 29 düzeyine kadar yükselmiştir. Finansal yeniden yapılandırma programı ve yeni düzenlemelere göre banka kredilerinin ve tahsili gecikmiş alacaklarının (kötü aktifler) yeniden sınıflandırılması ve buna uygun olarak karşılık ayrılması sonucu bankaların takipteki kredilerinin toplam kredilere oranı 2006 Eylül itibariyle % 4’e gerilemiş, takipteki kredilerin % 91’i için karşılık ayrılmıştır.¹²²

Tablo 6
Sorunlu Krediler (%)

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	9/2006
Takipteki krediler/Toplam Krediler	4	3	12	19	15	6	5	4
Karşılıklar/Toplam Krediler	70	57	63	64	78	88	90	91

Kaynak : TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, **Bankacılar Dergisi**, www.tbb.org.tr

1990-2006 Eylül döneminde, kamusal sermayeli bankaların toplam mevduat içindeki payı % 49’dan % 37’ye gerilemiş, buna karşılık özel sermayeli bankaların % 49 olan payı %

¹²² TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, s.22

56'ya yükselmiştir. 2006 Eylül itibariyle yabancı sermayeli bankaların payı % 7, TMSF'ye devredilen bankaların payı ise 09/2006 itibariyle kalmamıştır.¹²³

Tablo 7
Mevduatın Banka Gruplarına Göre Dağılımı (%)

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	09/2006
Ticaret Bankaları	100	100	100	100	100	100	100	100
Kamu bankaları	49	43	40	34	38	42	38	37
Özel bankalar	49	54	44	58	57	55	57	56
Fondaki bankalar	0	0	13	5	3	0	0	0
Yabancı bankalar	2	3	3	2	2	3	5	7
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak : TBB,“Türkiye Bankacılık Sektörü”, **Bankacılar Dergisi**, www.tbb.org.tr

1990-2005 döneminde mevduatın vade yapısının önemli ölçüde kısaldığı görülmektedir. Toplam mevduat içinde vadesiz mevduatın payı % 35'den % 18'e gerilemiştir. Aynı dönem itibariyle 6 aya kadar vadeli mevduatın toplam mevduat içindeki payı % 30'dan % 85'e yükselirken, 6 ay ve üzerindeki vadeli mevduatın payı % 34'den % 16'ya gerilemiştir.

Tablo 8
Mevduatın Vade Yapısına Göre Dağılımı (%)

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005
Vadesiz	36	25	19	20	20	21	18
1 ay	10	17	34	28	30	25	21
3 ay	20	32	33	40	37	38	46
6 ay	14	15	9	8	7	8	11
12 ay+	20	11	6	5	6	9	5
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak : TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, **Bankacılar Dergisi**, www.tbb.org.tr

Kredi ve mevduat büyüklüklerine bakıldığında İstanbul'un kredi ve mevduat kullanımında diğer bölgelere göre önemli bir oranda paya sahip olduğu görülmektedir.¹²⁴

¹²³ TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, s.22

¹²⁴ TBB, “Türk Bankacılık Sektörü Üç Aylık Verileri”, Eylül 2006

Tablo 9**Bölgelere Göre Kredi ve Mevduat Dağılımı (Bin YTL)**

31.12.2005 itibariyle	Kredi	Mevduat
İstanbul	53.657.989	102.812.754
Batı Marmara	3.206.766	6.142.971
Doğu Marmara	12.567.157	15.027.329
Ege	14.163.668	24.638.219
Orta Anadolu	3.052.271	5.535.372
Batı Anadolu	17.036.489	45.014.436
Akdeniz	10.672.754	16.698.355
Doğu Karadeniz	3.406.303	3.679.992
Batı Karadeniz	3.720.707	6.317.212
Güneydoğu Anadolu	3.338.896	3.680.620
Kuzeydoğu Anadolu	1.036.203	1.438.017
Ortadoğu Anadolu	1.315.917	2.166.643

Kaynak : “TBB, Türk Bankacılık Sektörü Üç Aylık Verileri”, Eylül 2006

3.3.4. Aktif Yapısı ve Kalitesi

Türk bankacılık sektörünün aktif yapısı ve aktiflerin kalitesine ilişkin olarak, likit aktifler/toplam aktifler, likit aktifler/mevduat+mevduat dışı yabancı kaynak, duran aktifler/toplam aktifler ve yabancı para aktifler/yabancı para pasifler oranları çerçevesinde 1990 yılı sonrası yaşanan üç önemli krizin Türk bankacılık sektörü aktif yapısı rasyolarındaki değişim seyrine ilişkin olarak 1990-2002 yılları arası sektör rasyoları ele alınmıştır.

Bankacılık sistemi aktif yapısında likit varlıkların yıllar içindeki seyri, bu aktiflerin bankaların temel finansman kaynaklarından olan mevduat ve mevduat dışı yabancı kaynakları karşılayabilme gücü ile birlikte alındığında, Türk bankacılık sisteminin 1995 yılından itibaren likidite durumunun kötüleşmeye başladığı gözlemlenmektedir. Bu bozulma 2000 yılı başlarına kadar devam etmiş ve krizler sonrasında uygulanan yeniden yapılandırma programları ile likidite oranlarında düzelme yönünde hareket başlamıştır. Likit aktiflerin toplam aktifler içerisindeki payı 1994 yılında % 40'lar civarındayken, 2000 yılı başlarında % 30'lara doğru azalmaya başlamış, 2002 yılında ise % 35 olarak gerçekleşmiştir. Aynı durum

sektörün likit aktiflerinin mevduat ve mevduat dışı yabancı kaynaklar toplamını karşılama oranı açısından da yaşanmıştır. Bu oran 1994 ve 2000 arası dönemde % 7 azalırken, 2000-2002 arasında % 4 artmıştır.¹²⁵

Tablo 10
Bankalar Aktif Yapısına İlişkin Rasyolar (%)

	1990	1994	1999	2000	2001	2002
Likit Aktifler/Toplam Aktifler	33	39	36	32	33	35
Likit Aktifler /(Mev.+Mev. Dışı Kay.)	43	49	43	38	39	42
Duran Aktifler/Toplam Aktifler	8	8	9	15	33	32
Yabancı Aktifler/Yabancı Pasifler	88	96	79	76	84	85

Kaynak : BDDK,Türk Bankacılık Sisteminde Rasyolar, 1999-2000 arası verileri;
BDDK, Bankalar Mali Tabloları ve BDDK Aylık Değerlendirme Raporu, 2000-2002 Verileri,

Bankacılık sektörümüzün aktif kalitesini olumsuz etkileyen unsurların başında kullanılan kredilerin geri dönüşüne ilişkin sorunlar yer almaktadır. Özellikle krizler sonrasında bankaların kredi kullandırımı konusundaki isteksizlikleri artmıştır. 1994 sonrasında hızlanmaya başlayan, bankaların takipteki kredilerinin toplam kredilere oranındaki kötüleşme sonucunda 1994 yılı sonunda sektörde kredilerin % 4,5'i takipteki kredi durumunda iken, 2003'te söz konusu oran % 20'lere, 09/2006 döneminde ise % 4 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın artışında TMSF bünyesindeki bankalar ile kamu bankalarının kötü kredileri önemli bir rol oynamaktadır. Kamu bankalarının takipteki kredi rakamlarının büyüklüğünde T.C. Ziraat Bankası'na devredilen Emlak Bankası'nın batık kredileri ile Halk Bankası kredileri etkili olmuştur.

¹²⁵ BDDK, "Türk Bankacılık Sisteminde Rasyolar 1990-2000 Arası Veriler", **Bankalar Mali Tabloları ve BDDK Aylık Değerlendirme Raporu**, Haziran 2003

Tablo 11**Takipteki Kredilerin Toplam Kredilere Oranı (%)**

	1990	1994	1999	2000	2002	2003	2004	2005	9/2006
Ticaret Bankaları	4	3	12	12	18	20	6	5	4
Kamu bankaları	6	4	10	12,5	44	49	11	8	6
Özel bankalar	3	3	4	6	9	9	5	4	3
Fondaki bankalar	-	-	163	71	108	119	458	535	460
Yabancı bankalar	3	11	3	3	5	5	3	4	3
Mev. kabul et. bankalar	4	9	2	2	3	3	3	2	2
Sektör	4	4	11	11	16	18	6	5	4

Kaynak : BDDK, Türk Bankacılık Sisteminde Rasyolar, 1999-2000 arası verileri;
BDDK, Bankalar Mali Tabloları ve BDDK Aylık Değ. Raporu, 2000-2002
Verileri, TBB, Türk Bankacılık Sektörü, www.tbb.org.tr

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, 1990-09/2006 yılları arasında takipteki kredilerin toplam krediler içindeki payında banka gruplarına göre belirgin farklılıklar olduğu görülmektedir. Örnek verecek olursak herhangi bir özel sermayeli bankanın fon bünyesine alındıktan sonra takipteki kredilerinin oranındaki artıştır. Bu yüksek oran söz konusu bankaların fon bünyesine alınmadan önceki dönemdeki bilançolarının doğruluğu konusunda ihtiyati bir yaklaşım içinde olmayı zorunlu kılmaktadır. Toplam kredilerin takipteki kredilere oranı açısından olumlu bir yapı arz eden özel bankaların, fon bünyesine alındıktan sonra ciddi riskler taşıdıkları gözükmemektedir. Bu nedenle özel bankaların takipteki kredilerinin kendi bilançoları üzerinde yapabilecekleri ayarlamalar göz önünde bulundurularak değerlendirilmeleri de dikkate alınmalıdır.

3.4. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI

Günümüzde Türk bankacılık sektörü gerek mali, gerekse kurumsal yapıları itibariyle göz ardı edilemeyecek bir seviyeye ulaşmış bulunmaktadır. Bu olumlu gelişmelere rağmen, Türk bankacılık sektörünün gelişimini etkileyen bazı olumsuzluklarında mevcut olduğu bilinen bir gerçektir. Bankalar, faaliyet gösterdikleri sektör itibariyle yoğun risklerle yaşamak zorunda olan kuruluşlardır. Bankacılık sektöründe yaşanan riskler, her ülkede her dönemde kaçınılmaz olarak yaşanabilir. Finansal piyasalar var olduğu sürece, risk unsuru sistem içerisinde varlığını sürdürecektir. Bu aşamada önemli olan risklerin doğru tanımlanıp, yönetilmesi ve banka üst yönetimlerinin kurumsal riskler hakkında daha fazla bilgi edinmeleri

ve riskin yönetilmesi için gerekli sistemlere sahip olmaları gerekmektedir. Böylece piyasada oluşacak risklerin etkileri bankacılık sistemini en alt düzeyde etkileyecek ve oluşacak zararları en az düzeye inecektir. Türk bankacılık sektörünün başlangıcından günümüze, özellikle 1980 sonrası uygulamaya konulan reform politikaları sonrasında, sektörün karşılaştığı başlıca temel sorunlar; ekonomik istikrarsızlık, mali riskler, yüksek kaynak maliyeti, haksız rekabet koşulları, teknolojideki hızlı gelişmeler, öz kaynakların yetersizliği, ve yeniden yapılanma sorunları şeklinde sıralanabilir.¹²⁶ Bankacılık sektörünün mali aracılık fonksiyonunu etkin bir biçimde yerine getirememesinde aşağıda sıralanan faktörleri etkili olmuştur.¹²⁷

Makroekonomik İstikrarsızlık: 1990'lı yıllarda yaşanan yüksek ve değişken enflasyon, büyüme hızındaki dalgalanmalar ve sermaye hareketlerinin kırılgan yapısı, geleceğe yönelik belirsizlikleri arttırmak suretiyle ekonomik birimlerin kısa vadeli bir bakış açısıyla hareket etmelerine ve Türk Lirasına olan güveni zayıflatarak para ikamesinin hızlanmasına yol açmıştır. Bu sürecin bir sonucu olarak, bankaların kaynaklarının vadesi önemli ölçüde kısılırken, döviz cinsinden yükümlülüklerin toplam kaynaklar içindeki payı belirgin bir biçimde artmıştır.

Yüksek Kamu Kesimi Açıkları: Kamu kesimi açıklarındaki artış ve bu açıkların yüksek reel faizler ile yurtiçi piyasalardan finansmanı, bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır. Yüksek reel faizlerin ortaya çıkardığı arbitraj imkanı bankacılık kesiminin yurtdışından borçlanarak kamu açıklarını finanse etmelerini cazip hale getirmiş, bu durum bankacılık sektörünün yabancı para açık pozisyonlarının artması ile sonuçlanmıştır. Bu eğilim sonucunda, devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 10'dan son yıllarda yüzde 25 civarına çıkmıştır. Devlet iç borçlanma senetlerine sağlanan vergi avantajları ile munzam karşılık ve disponibilitelere ilişkin yasal düzenlemeler de, bankaların DİBS portföylerindeki artışta etkili olmuştur.

Kamu Bankalarının Sistem Çarpıtıcı Etkileri: Kamu bankaları görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda, kamu bankalarının mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade

¹²⁶ Parasız, s.125

¹²⁷ BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Gelişme Programı V", Kasım 2002, s.3-4

ve yüksek maliyetle piyasadan karşılama, bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu durum, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuştur. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye'deki toplam mevduatın yüzde 40'ını toplarken krediler içindeki payları yüzde 25 seviyesinde kalmıştır.

Risk Algılama ve Yönetiminin Zayıflaması: Yukarıda özetlenen gelişmeler sonucunda bankacılık sisteminin likidite, faiz ve kur risklerine karşı kırılgan hale gelmesine rağmen, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısında kamu açıklarının finansmanını kolaylaştırmayı gözetilen makroekonomik politikalar, bankacılık sektörünün bu riskleri algılamasını ve yönetimini ikinci plana düşürmüştür. Mevduat sigorta sisteminden kaynaklanan ve sistemden çıkışa ilişkin sorunlar ile gözetim ve denetim kurumlarının idari ve mali özerkliğe sahip olmaması da, risk yönetimindeki zayıflıklarda etkili olmuştur.

Yüksek Kaynak Maliyeti ve Rekabet Koşulları: Son yıllarda mevduat dışı fon temelinde kaydedilen gelişmelere rağmen, ticaret bankalarının fon kaynaklarının en önemlisi topladıkları mevduatlardır. Sektörde mevduata uygulanan faiz oranları kaçınılmaz biçimde enflasyon oranları ile yakın ilişki içindedir. 1980'li yıllardan itibaren faizlerin serbest bırakılmasıyla, faizler enflasyon paralelinde seyretmeye başlarken, mevduat kompozisyonunun vadeli lehine gelişmesi sonucu, mevduatın maliyeti önemli ölçüde artmıştır.¹²⁸ Ayrıca Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, diğer giderler, gider vergisi kesintilerinden oluşan vergi yükleri kaynak maliyetlerini yükselten diğer unsurlardır. İşletme maliyetleri de yüksek kaynak maliyetleri arasında yer almaktadır. İşletme giderleri içerisinde en önemli gideri personel giderleri oluşturmaktadır. Yüksek kaynak maliyetine neden olan bir diğer unsurda, bankacılık sektöründe yaşanan otomasyon alanındaki gelişmelerdir. İnternet bankacılığı ile birlikte banka şubelerinin bilgisayar ağı ile donatılması ve otomatik para çekme makinalarındaki hızlı artışlarda, sektördeki maliyetlerin artmasına neden olmuştur.¹²⁹

Günümüzde finansal piyasalarda hızlı bir değişim yaşanmakta, yeni düzenlemelerin ve teknolojiye ilişkin ilerlemelerin bir sonucu olarak uluslararası piyasalar ile ulusal piyasalar arasında engeller ortadan kalkmakta ve dünya piyasaları küreselleşmektedir. Bunun sonucu

¹²⁸ Parasız, s.126-127

¹²⁹ Oğuz Yıldırım, "Türk Bankacılık Sektörünün Temel Sorunları ve Sektörde Yaşanan Mali Riskler", **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, 2002, s.2

olarak da bankacılık sektörünün rekabet gücünü kullanma yeteneği önem kazanmaktadır. Bankacılık sektöründe rekabet doğrudan doğruya fiyatları etkileyen en önemli unsurlardandır.¹³⁰ Fiyat rekabeti belirleyici önemli unsurlardan olmakla birlikte, rekabet gücünü belirleyen tek unsur değildir. Müşterinin gereksinimlerini karşılayan hizmetlerin sunulması, hizmetin yapısı, çeşitliliği ve kalitesi, teknoloji, tanıtım ve reklam çalışmaları bütün bunlar rekabet gücünü etkilemektedir. Diğer bankaların hizmetlerinin bilinmesi, pazara yeni girenlere olan tepkiler ve yeni girenlere karşı alınacak önlemler, her bankanın hizmet pazarlamasında dikkate alınması gereken etmenlerdir.¹³¹

Teknolojik Gelişmelere Bağlı Sorunlar: Günümüzde tüm alanlarda hızlı teknolojik gelişmeler yaşanmakta, yaşanan bu teknolojik gelişmeler ile dünya finans piyasaları ile entegrasyona giren Türk bankacılık sektörü gelişmiş ülkelerin bankacılık sistemlerinde yaygın bir şekilde kullanılan leasing, factoring, forfaiting gibi mali hizmetler, swap, forward, future, option gibi risk yönetim ürünleri ve internet bankacılığı hizmetlerini sunma aşamasına gelmiştir. Teknoloji alanındaki hızlı gelişmeler sayesinde bankacılık sektörü amaç ve uygulamalarına uygun olarak iç planlama, enformasyon ve muhasebe uygulamalarına ilişkin süreçlerde meydana gelebilecek sorunları çok kısa sürelerde çözümlenecek karar ve uygulama imkanlarına sahip olmaktadır. Teknolojik gelişmelerin ve bankacılık alanındaki yenileşmelerin sağlamış olduğu tüm bu olumlu gelişmelere rağmen, isimleri sıralanan finansal tekniklerin ve ürünlerin uygulaması ve kurumsallaşmasında bu tekniklerin ve yeniliklerin uygulanması ile ilgili devlet organlarının koordineli bir şekilde çalışmaması, konuyla ilgili bir mevzuat altyapısının henüz tam olarak oluşturulmamış olması ve ekonomik istikrarsızlık nedeniyle sorunlar ortaya çıkmaktadır.¹³²

Özkaynak Yetersizliği: Türk bankacılık sektörünün önemli bir sorunu da öz kaynak yetersizliğidir. Sektörde öz kaynakların yetersiz olması, gerek aktif gerekse sermaye büyüklükleri açısından küçük bankaların sayılarının büyük bankalara nazaran daha fazla olmasına neden olmaktadır. Bu küçük ölçekli bankalar toplam aktifleri ve öz sermaye büyüklükleri açısından son derece yetersiz olup, bu bankaların fon kaynağı sadece interbank ya da uluslararası finansal piyasalardır. Bu nedenle küçük ölçekli bankaların hem iç piyasada

¹³⁰ Ekrem Keskin, “1999 Yılında Türk Bankacılık Sistemindeki Gelişmeler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 33, 1999, s.40

¹³¹ Niyazi Berk, **Bankacılığın Dışa Açılması ve Dış Kredi İlişkisi**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, No.4, 1999, s.116

¹³² Parasız, s. 129

hem de uluslararası piyasalarda rekabet edebilecek güçleri yoktur. Küçük bankaların birleşmeleri sağlanarak, aktif yapıları ile sermayelerinin güçlendirilmesiyle öz kaynaklarının artırılması mümkün olabilir.¹³³ Sektörde faaliyet gösteren bankaların öz kaynak yetersizliğinin diğer bir nedeni olarak getirisi düşük olan iştiraklerine yatırılan kaynaklar ve sabit kıymet yatırımlarının büyüklüğüdür.¹³⁴

Bu süreci özetlersek sonuç olarak, Türk Bankacılık Sistemi aşağıda sıralanan yapısal zayıflıklarla karşı karşıya kalmıştır.¹³⁵

- Öz kaynak yetersizliği
- Küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı
- Kamu bankalarının sistem içindeki payının büyüklüğü
- Zayıf aktif kalitesi (kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve risklerin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk)
- Piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılganlık (vade uyumsuzluğu, açık pozisyon)
- Yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim
- Saydamlık eksikliği

Yukarıda özetlenen yapısal sorunlar, bankacılık sektörünü iç ve dış şoklara karşı oldukça duyarlı ve kırılgan hale getirmiştir.

3.5. KASIM 2000 – ŞUBAT 2001 KRİZLERİNİN BANKACILIK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

Bankacılık sektöründe yaşanan krizler bankacılık sektörünü içi ve dış şoklara karşı oldukça duyarlı ve kırılgan hale getirmiştir. Sektör 1994 yılında yaşanan kriz sonucunda önemli kayıplarla karşı karşıya kalmış ve kriz sonucunda üç banka tasfiye sürecine alınmıştır. 1994 ekonomik kriz sonrası bankacılık sektörüne karşı azalan güveni tekrar sağlamak amacıyla, tasarruf mevduatları % 100 devlet garantisi altına alınmıştır. Bu durum başta bankacılık olmak üzere tüm ekonomiye zarar vermiş, bir yandan haksız rekabete yol açarken, diğer yandan bankaların riskli alanlara yönelmesini teşvik etmiş, sistemin etkinliğini olumsuz

¹³³ Parasız, s.128

¹³⁴ Turgut Özkan, “Ulusal ve Uluslararası Bankacılıkta Rekabet”, *İktisat Dergisi*, Sayı 387, 1999, s.43

¹³⁵ BDDK, Gelişim Raporu V, s.4

yönde etkilemiş ve sektörde piyasa disiplininin sağlanmasında önemli bir engel teşkil etmiştir.¹³⁶

2000 yılında bankacılık kesiminin likidite, faiz ve kur risklerine karşı duyarlılığının arttığı bir dönemde Kasım 2000 krizi patlak vermiştir. Likidite yetersizliğinden kaynaklanan bu kriz sonucunda faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi, bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur. Kasım krizi sonrası alınan önlemlerle mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, ancak sistem kendisini toparlama fırsatı bulmadan 2001’de yaşanan gelişmeler bankacılık sistemini tekrar sarsmıştır. Bunun nedeni, bankacılık sisteminde kronik hale gelen mali bünye zaafiyeti olmuştur. 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamının yeniden sağlamak amacıyla, kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası uygulaması ve yapısal reformların hayata geçirilmesini yanı sıra, enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur.¹³⁷

2000 yılı başında uygulamaya konulan enflasyonla mücadele programı, bankacılık sisteminin bilanço yapısının şekillenmesine bankacılık sisteminin bilanço yapısının şekillenmesinde de önemli ölçüde etkili olmuştur. Programın uygulanmaya başlamasıyla birlikte, bankacılık kesimi faiz oranlarının daha da düşeceği beklentisi altında yüksek faizli kaynaklara uzun süre bağımlı kalmamak yönünde hareket etmiştir. Diğer yandan, döviz sepetinin hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış olması, yabancı para cinsinden kaynakları Türk Lirası cinsinden kaynaklara göre daha cazip hale getirmiştir. Bu çerçevede, bankaların bir bölümü kaynaklarının kısa vadeli ve döviz cinsinden, kullanımlarının ise uzun vadeli ve Türk Lirası cinsinden gelişmesi yönünde bir eğilim içine girmeye başlamıştır. 2000 yılında bankacılık sektörünün aktif yapısında belirgin bir değişim gözlenmiş ve kredilerin payında önemli bir artış olurken, likiditesi yüksek olan menkul kıymet portföyünün toplam aktifler içindeki payı azalmıştır. Krediler içinde özellikle tüketici kredilerinde çok hızlı bir artış gözlenmiş ve tüketici kredileri bir önceki yıl sonuna göre yaklaşık dört kat artış göstermiştir. Kredilerde dikkat çeken bir diğer gelişme, mevduattaki yapının tersine, yabancı para cinsinden kredilerdeki artışın sınırlı kalması Türk Lirası

¹³⁶ Gazi Erçel, “IMF ile Yapılan Stand-By Anlaşması Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörünün 1999 ve 2000 Yılına Dönük Değerlendirmesi”, **Basın Açıklaması**, 12 Haziran 2000, s.74-75

¹³⁷ BDDK, “Gelişim Raporu V”, s.5

cinsinden kredilerin ise önemli oranda artış göstermesidir. Aktif ve pasif yapısındaki bu gelişmeler sonucunda 2000 yılında bankacılık kesiminin likidite, faiz ve kur risklerine karşı duyarlılığı daha da artmıştır. 2000 yılındaki hızlı kaynak artışının büyük çoğunluğu borçlanma şeklinde olmuştur. Borçlanmanın önemli bir kısmı yabancı para girişiyle olmakta ve bu yabancı kaynak girişi sterilize edilmemişse, parasal genişlemeye, talep artışına, enflasyonun düşmemesine, yerli paranın reel değer kazanmasına ve ithalat talebinde tırmanışa neden olmaktadır. Bu ortamda herhangi bir kıvılcım krizi başlatabilir.¹³⁸

Bankacılık kesiminin piyasa risklerine karşı duyarlılığının arttığı bir yapıda Kasım 2000'de yaşanan kriz sonucu faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi, özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankaları ile TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur. Kasım krizi sonrasında alınan önlemler ve yürütülmekte olan Stand-By düzenlemesinin 7,5 milyar dolar tutarında ek rezerv kolaylığı ile desteklenmesi yönünde Uluslar arası Para Fonu ile anlaşma sağlanması sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankasının döviz rezervleri artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir. Ancak, 2001 yılı Şubat ayında Hazine ihalesi öncesindeki olumsuz gelişmeler, uygulanan programa ve kur çapasına olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve döviz talebi önemli ölçüde yükselmiştir. Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, ancak ortaya çıkan likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuştur. Bu ortamda uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terk edilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunlar daha da ağırlaşmış ve yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Kasım krizi sonrasında likidite ve faiz riski nedeniyle ciddi sorunlar yaşayan bankacılık sektörü, Şubat krizi sonrasında ilave olarak kur riskinden kaynaklanan kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Kriz döneminde faiz oranlarındaki hızlı artış bir yandan fonlama maliyetlerini yükseltmek, diğer yandan menkul değerler cüzdanının piyasa değerini azaltmak suretiyle banka bilançolarını olumsuz yönde etkilemiştir. Faizlerdeki yükselme kısa vadeli fon talebi önemli boyutlarda olan kamu ve fon bankalarının ciddi zararlarla karşılaşmasına yol açmıştır. Likit olan özel ve yabancı bankaların faizlerdeki yükselme nedeniyle karşılaştığı fonlama zararları ise sınırlı kalmıştır. Konsolide bazda

¹³⁸ Ercan Uygur, **Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri**, Türk Ekonomi Kurumu Yayını, Yayın No.2001/1, s.17-18

değerlendirildiğinde kamu bankaları Türk Lirasının değer kaybından etkilenmezken, özel bankalar kur riski nedeniyle bazı sorunlar yaşanmıştır. Yaşanan krizlerin reel sektörde ciddi bir daralmaya yol açması sonucunda, bankacılık kesiminin aktif kalitesi bozulmuş ve kredi riski artmıştır.¹³⁹

Kur rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapı oluşturmak amacıyla yetkili otorite tarafından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması olarak belirlenmiştir. Bankacılık sektörünü yeniden yapılandırmasının ana hatları olarak üç aşamalı istikrar programı açıklanmıştır. Birinci aşamada, krizin başladığı yer olarak görülen finansal kesimde durum kontrol altına alınacak ve güven ortamı oluşturulacaktır. İkinci aşamada dış ödemeler sorununu ve dış açığı gidermek, enflasyonu düşürmek ve istikrarı sağlamak için IMF ile stand-by anlaşması eşliğinde yeni hedefler ve politikalar açıklanacaktır. Üçüncü aşamada da, yapısal değişim amaçlayan uygulamalarla büyüme hızı yükselecektir. Bu program Türkiye'ye özgü bir uygulama olmamakla birlikte Asya ülkelerinde de aynı düşüncelerle benzer üç aşamalı programlar uygulanmıştır.¹⁴⁰

Kasım 2000-Şubat 2001'de yaşanan krizler, bankaların varlıklarının önemli bir kısmını oluşturan Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS)'nin değerlerini düşürmüş, mevduata verilen faiz oranlarını yükseltmiş ve döviz borçları olan bankalar sabit kurdan dalgalı kura geçilmesi nedeniyle bu borçlarından dolayı çok daha büyük meblağlar ödemek zorunda kalmışlardır. Bunun sonucunda karlılık gerilemiş, bazı bankaların sermayeleri büyük ölçüde erimiş ve de bankalar kredi verme fonksiyonlarını yerine getiremez hale gelmişlerdir. Tablo 12 ve Tablo 13'de krizlerin bankacılık sektörünün karlılık ve sermaye yapıları üzerindeki olumsuz etkileri gösterilmektedir.¹⁴¹

¹³⁹ BDDK, Gelişim Raporu V, s.5-6

¹⁴⁰ Uygur, s.36

¹⁴¹ Melek Acar Boyacıoğlu, **1980 Sonrası Türk Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler, Krizlerin Sektör Üzerindeki Etkileri ve İyileştirici Öneriler**, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, 2003, s.528-529

Tablo 12**1999-2001 Yılları Arasında Bankacılık Sektöründe Karlılık (%)**

	1998	1999	2000	2001
Ortalama Aktif Karlılığı	2.7	-0.6	-3.6	-3.8
Kamusal Sermayeli Bankalar	0.8	1.5	-0.6	0.0
Özel Sermayeli Bankalar	5.6	5.6	0.9	-4.7
Yabancı Bankalar	7.1	8.2	0.7	7.8
Ortalama Öz kaynak Karlılığı	45	-15	-90	-70
Kamusal Sermayeli Bankalar	20.0	48.2	-21.5	-0.8
Özel Sermayeli Bankalar	70.8	65.2	9.6	-69.5
Yabancı Bankalar	107	124	11	92

Kaynak: TBB; “Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: TBB’nin Değ. ve Önerileri”, **Bankacılık Dergisi**, Sayı 43, Aralık 2002, s.12

Sektörün zararı diğer gelirler arındırıldığında çok yüksek düzeylere ulaşmaktadır. Enflasyon muhasebesi uygulanmadığından uzunca süredir yüksek enflasyon ortamında çalışan bankaların karlılık performansının çok iyi olmadığı görülmektedir. Karlılığın düşük olması nedeniyle bankalar sorunlu krediler için yeterli karşılık ayıramamışlar ve sermayelerini güçlendirememişlerdir.

Tablo 13**1999-09/2006 Yılları Arasında Bankacılık Sektöründe Özkaynaklar (%)**

Milyon Dolar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	09/2006
Sermaye	18.011	12.045	7.325	9.148	10.106	14.936	15.828
-Zarar	10.497	7.476	23.167	5.675	16.093	9.880	6.721
+Kar	3.205	1.523	1.758	3.186	3.093	4.259	5.643
Toplam Öz kaynaklar	10.719	8.250	15.672	23.500	26.667	40.048	37.552
Özel Sermayeli Bankalar	10.102	3.626	9.266	13.509	16.927	21.908	20.004
Toplam Aktifler	154.947	115.020	129.700	162.597	196.495	295.849	307.921
Toplam Öz kay./T.Aktifler (%)	6.9	7.2	12.1	16.4	13.5	13.5	12.2

Kaynak: TBB; “Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: TBB’nin Değ. ve Önerileri”, **Bankacılık Dergisi**, Sayı 43, Aralık 2002, s.11; TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”, **Bankacılar Dergisi**. www.tbb.org.tr

Krizlerin etkisiyle büyüyen zararlar banka sermayelerinin reel olarak erimesine neden olmuştur. Aralık 2000’de 10.7 milyar dolar olan öz kaynaklar 2001’de 8.3 milyar dolara gerilemiştir. Özel sermayeli bankaların öz kaynakları 10 milyar dolardan 3.6 milyar dolara düşmüştür. Bu dönemde bankalar yatırımlarını ve pasiflerini finanse etmek için yurtdışından kredi almışlar ve sonuçta 2001 yılında yaşanan devalüasyondan açık pozisyondayken büyük oranda sermaye erimesiyle çıkmışlardır. Bu noktada sektörünün açık pozisyon riski taşımak ve riskten korunma mekanizmalarını geliştirememek şeklinde iki önemli hatası olmuştur. Ancak yeniden yapılandırma ile sermayesini güçlendiren bankacılık sektörünün sermaye oranı, önemli oranlarda artarak 09/2006 37.5 milyar dolara ulaşmıştır. Sonuç olarak bankacılık sektörü ile yaşanan krizler arasındaki ilişki; tasarruf mevduatına devlet güvencesinin uzun süre devam etmesi, iç borçlanmanın ağırlıklı olarak bankalardan yapılması, hatalı kur çıpası politikası ve kamu bankalarının hükümetlerin popülist politikalarının finansman aracı haline gelmeleriyle kurulmuştur.¹⁴²

¹⁴² Metin Toprak ve Osman Demir, “Türk bankacılık Sektörü: Sorunlar, Krizler ve Arayışlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, s.13

3.6. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ

Türk bankacılık sistemi meydana gelen finansal krizler sonrasında faaliyetlerini yüksek riskli bir ortamda sürdürmüş, sistemin taşıdığı risklerin bir bölümünün gerçekleşmiş olması bankaların performanslarını ve bilançolarını olumsuz etkilemiştir. Gelişmekte olan ülkelerin bankacılık sektörlerinde yaşanan krizler sonrasında, uluslararası finans çevrelerinde bankacılık düzenlemeleri, denetim sistemlerinin etkinliği ve yeniden yapılandırma uygulamaları tartışılmaya başlanmıştır. Krizlerin nedenleri ve gelişmelerle ilgili edinilen tecrübelerden yola çıkılarak yapılan çalışmalarda, finansal sistemlerde istikrarın korunması ve bankaların etkin ve güvenilir biçimde varlıklarını sürdürebilmeleri için en uygun düzenleme, politika ve yeniden yapılandırma ile ilgili yaklaşımların ne olması gerektiği konusuna yanıt aranmaktadır.¹⁴³

Bankaların yeniden yapılandırma sürecinde, siyasi destek ve istikrar, etkin bir hukuki yapı, iyi çalışan bir gözetim ve denetim sistemi, sektördeki açıklık ve şeffaflık başarıyı doğrudan etkilemektedir. Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması programının temel amacı, kamu bankalarının mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak, kamu maliyesine getirdikleri yükün azaltılması bakımından Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesindeki bankaların sorunlarını en kısa sürede çözüme kavuşturmak, yaşanan krizlerden olumsuz etkilenen bazı özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Bu çerçevede yeniden yapılandırma, bankacılık sisteminin mali ve operasyonel yapısının güçlendirilmesine yönelik uygulamalar ile bankacılık sektöründe denetim ve gözetim etkinliğini artırarak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri içermektedir.¹⁴⁴

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, meydana gelen banka iflaslarının tüm bankacılık sektörünün % 20'sinden fazlasını etkilemesi üzerine bankacılık sektörüne güvenin yeniden sağlanması ve sektörün iyileştirilmesi amacıyla yapısal düzenleyici programların uygulamaya konulması, makroekonomik çözümler ile bankacılık denetiminin artırılması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu amaçla 15 Kasım 2000 tarihinde kamu bankalarının ödemeler

¹⁴³ Melike Alparslan, "Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 34, 2000, s.1

¹⁴⁴ Burcu Gediz, Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırılması ve Çözüm Önerileri, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt. 9 Sayı 1-2, 2002, s. 55

sistemini kilitleyen yönetiminin ve siyasi baskıların önüne geçilmesi amacıyla 4603 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile kamu bankalarının siyasi bağımsızlığının sağlanması ve çağdaş bankacılık hizmetlerine yoğunlaşabilmesi amaçlanmıştır, bu doğrultuda bankalara özerk bir yapı kazandırılmıştır. Bankacılık sektörü içinde büyük bir yer kaplayan kamu bankalarının sektörü önemli ölçüde etkilemelerinden dolayı bu bankaların yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. 4603 sayılı kanunun çıkmasından sonra bile bu bankaların yönetimlerinin politik müdahalelerinin etkisinde olmaları ve eski uygulamaların devam etmesi bankaların riskli statülerini korumalarına yol açmıştır.¹⁴⁵

Her ülke bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasında, değişik yöntemler izlenmektedir. Bu yöntemler o ülkenin sosyo-politik ve makroekonomik yapısına bağlı olarak dikkatlice seçilmesi gereken yöntemlerdir. Ancak tüm yöntemlerde, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırmada temel ilkeler değişmemektedir. Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma ve düzenlemelerde birinci aşama olarak bankacılık sektörüne güvenin yeniden kazandırılması amaçlanmalıdır. Bu amaçla bankacılık krizinin ileri boyutlara ulaşması engellenerek yeniden yapılandırma çalışmaları için zemin hazırlanmış olacaktır. Sektöre güvenin yeniden sağlanması sonrasında yapılacak yasal düzenlemeler ile bankaların daha güçlü ve daha sağlam bir yapıya kavuşmaları amaçlanmalıdır. Böylece bankaların sermaye yeterlilikleri ve faaliyetleri yeniden düzenlenecektir. Yasal düzenlemeler sonrasında mali düzenlemeler çerçevesinde bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi ve ödemeler sisteminin düzenli çalışması sağlanacaktır. Yeniden yapılandırma ve düzenlemeler çerçevesinde son olarak yapısal önlemlerin devreye sokulmasıyla, kriz sonrası iyice bozulan bankacılık sektörünün yapısı, alınacak yapısal önlemler ile daha verimli ve sağlıklı bir hale getirebilecektir.¹⁴⁶

Türk bankacılık sektörünü yeniden yapılandırmaya sevk eden iki önemli finansal krizi yaşanmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, Türk bankacılık sektörünü sağlıklı ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıya kavuşturmak bakımından, kapsamlı bir yeniden yapılandırma programının daha fazla ertelenemez olduğunu ortaya koymuştur. İlk olarak krizler sonrası bankacılık sektörüne olan güven kaybının yeniden kazandırılması amacıyla bazı önlemler alınmıştır. Devletin banka mevduatlarına güvence vererek kamuoyunun güveninin tekrar kazanılması ve sektöre yönelik paniğin önlenmesi sağlanmış olacaktır.

¹⁴⁵ Erdoğan, s.137

¹⁴⁶ Yıldırım, s.11-13

Garantilerin kredibilitesi, belirlenen problemlerin çözümleri için kararlı adımların atılmasıyla sağlanabilir. Bankacılık krizlerinin çözümlenmesinde güven ortamının sağlanması ve sürdürülmesinde önemli adımlardan biride bankaların etkin yönetilmesini engelleyen yasal ve düzenleyici alandaki zayıflıkların giderilmesi olmalıdır.¹⁴⁷

Uluslararası ölçekte rekabet edebilir ve sağlıklı bankacılık sistemine geçiş için Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması çerçevesindeki temel adımlar yasal düzenlemeler, mali önlemler ve yapısal önlemler başlıkları altında incelenebilir.¹⁴⁸

3.6.1. Yasal Düzenlemeler

Bankacılık sektörünün yapılandırılması sürecinde sisteme güvenin yeniden sağlanması için alınan güven temin edici önlemlerden sonra yetkili otoritenin süratli bir şekilde yasal düzenlemeler yaparak iflas eden bankalara müdahale etmesidir. Banka yeniden yapılandırma programı ile yasal düzenlemelerin uyumlu olması, mevcut yasal çerçeve ile uyumunun sağlanması, yeni kanunların çıkarılması ya da mevcut kanunların değiştirilmesi gerekmektedir. Yasal düzenlemeler, tarafsız bir şekilde oluşturulmuş yazılı standartlara ve prosedürlere, iyi bir belgeleme sistemine ve şeffaf devlet kararlarına dayandırılmalıdır. Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasında uygulanan yasal düzenlemeler aşağıdaki gibidir.¹⁴⁹

- 4603 sayılı kanun ile kamu bankalarının özelleştirmeye hazırlanacak şekilde yeniden yapılandırılmaları çalışmaları başlatılmış, hisse satışlarına ilişkin düzenlemeler yapılmış, bu doğrultuda T.C. Ziraat Bankası anonim şirket statüsüne geçirilmiştir. Bankaların yeniden yapılandırılması ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi Bakanlar Kurulu'nun yetkisine tanınmıştır. Bakanlar Kurulu'nun 2001 tarih ve 2202 sayılı kararı ile, kamu bankalarının yönetimleri bir ortak yönetim kuruluna devredilmiş ve bu kurula özelleştirme yetkileri verilmiştir. Bununla birlikte kamu bankalarının yasal ve idari düzenlemelerden kaynaklanan görev zararlarının önlenmesi amacıyla gerekli değişiklikler yapılmış, kamu

¹⁴⁷ Erdönmez, s.75-76

¹⁴⁸ Erdoğan, s.138

¹⁴⁹ Erdoğan, s.138-139

bankalarının kısa vadeli borçlanma piyasaları üzerindeki baskısı ortadan kaldırılmış ve fon alacakları da ayrıntılı şekilde belirlenmiştir.

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na yeni yetkiler tanınmış, bu bağlamda organizasyon yapısı, görev ve sorumlulukları yeni teşkilat yönetmeliği ile düzenlenmiş, finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılan fon bankalarının devir, birleşme ve satış yoluyla çözümlenmesi çalışmaları yeniden yapılandırma hedefleri ile uyumlu bir biçimde sürdürülmelidir. Kasım ve Şubat mali bünyeleri ve karlılık performansları bozulan özel bankaların daha sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması için sermayelerinin güçlendirilmesi ve yabancı para açık pozisyonlarının daraltılması yönünde düzenlemeler yapılmış, vadeli işlem ve opsiyon işlemleri gibi türev araçların kullanımı, kredi kapsamına alınmış, ilave olarak banka kaynaklarının aktif yapısının sağlamlık ve verimlilik ilkeleri üzerine oturtulması amacıyla risk gruplarının tanımları yapılmıştır.
- Şubat 2001'de çıkan "Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik" ile konsolide olmayan bazda sermaye yeterliliğinin değerlendirilmesi, ve bilançolarda taşınan likidite, kur ve faiz risklerinin, sermaye yeterliliğinin hesaplanmasına dahil edilmesi düzenlenmiştir.
- Bankacılık sektöründeki kötü aktifler sorununun çözümlenmesi ve özel bankaların erozyona uğrayan sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla "4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" hazırlanmış ve Ocak 2002 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kapsamında, faaliyetlerini sürdürebilir firmaların kredi borçlarının yeniden yapılandırılması ve ekonomiye yeniden kazandırılması, aktiflerine akışkanlık kazandırmak amacıyla varlık yönetim şirketlerinin kurulmasının desteklenmesi, finansal kurumların daha sağlıklı bir bilanço yapısına kavuşturulması ve reel sektörün mali kesime olan borçlarının gönüllülük esası çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının teşvik edilmesi hedeflenmiştir.
- Ocak 2002 tarihinden itibaren tüm bankaların bünyelerinde İç denetim ve Risk Yönetimi Birimleri'nin oluşturulmasını zorunlu tutan Risk Yönetim Tebliği hazırlanmıştır. Ayrıca Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklik ile öz kaynak artışını özendirmek amacıyla öz kaynağa ilave edilecek gayrimenkullerin ve iştiraklerin satışlarında vergi avantajları getirilmiş, özel karşılıkların Kurumlar

Vergisi Kanunu'nda gider sayılması düzenlenmiş ve kötü aktiflerin çözümüne yönelik İcra ve İflas Yasası'nda değişikliklere gidilmiştir.

- “Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik” hazırlanmış ve böylece bankaların organizasyon yapıları yeniden düzenlenmiştir. Bunun yanında diğer ülkelerin denetim organları ile işbirliği yapılması kapsamında gerekli anlaşmalar imzalanmış ve bu sayede yabancı şubelerin offshore bankaların denetimi sağlanmıştır.

3.6.2. Mali Düzenlemeler

Bankacılık reformu alanında dünyadaki uygulamalara bakıldığında, bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu kaynaklarının bankalara aktarılması şeklindedir. Bu alanda yapılan araştırmalar, devletin bankalara yapacağı mali yardımların, bankaların iflasına izin verilmesinden daha faydalı olduğunu göstermektedir. Zira, finans kuruluşlarının iflasının herhangi bir firmanın iflası gibi değerlendirilmesi mümkün değildir. Banka iflasında bütün diğer sektörler zarar görmekte ve sonuç olarak hem finans sistemi hem de makroekonomik istikrar tehlikeye girmektedir. Özellikle mevduat sigortası garantisi altında, kamu kesimi, zararı tazmin etmek durumundadır. Buna göre yetkili otoritenin bankacılık sektörüne güvenin yeniden tesis edilmesi ve yapısal düzenlemeler sonrasında üçüncü adımda, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için kaynak aktarımı şeklinde Mali Önlemler alması gerekmektedir.¹⁵⁰

Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerin desteğinde, kurtarılmaları sistem açısından faydalı olan bankalara yönelik aşağıdaki mali önlemler gerçekleştirilmiştir.¹⁵¹

- T.C. Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası'na sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla hem nakit hem de menkul kıymet aktarımı yapılmış, görev zararlarının tasfiyesine yönelik tedbirler alınmış, görev alacakları ve bu alacaklara tahakkuk etmiş faizlerin tamamı tasfiye edilerek bu bankaların yeni hedeflerine yoğunlaşmaları sağlanabilmiştir. Alınan yasal önlemler ile de kamu

¹⁵⁰ Erdoğan, s.36

¹⁵¹ Erdoğan, s.141-142

bankalarının bundan böyle görev zararları yaşamaması güvence altına alınmış, bedeli peşinen ödenmeden bankalara hiçbir görev verilmeyeceği yasaya konmuştur. Bu şekilde bu bankaların gelecekteki faaliyetlerinde görev zararlarıyla karşılaşmaları ve daha fazla mağdur olmaları önlenmiştir.

- Hazine, 2001 yılı boyunca nakit ödeme, kağıt değiştirme, erken itfa yolları ile kamu bankalarının nakit girişleri ile likidite pozisyonlarının düzenlenmesine kaynak aktarmıştır. Bununla birlikte Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamındaki bankaların finansal açıdan yeniden yapılandırılması için Devlet İç Borçlanma Senedi İhraç etmiş, ayrıca TMSF kaynaklarından da mevduat aktarımı yapılarak bu bankaların kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmış ve fondaki bankalarda bulunan mevduatın önemli bir bölümü ihale yoluyla, karşılığında DİBS verilmek suretiyle, diğer bankalara devredilmiştir.
- 2001 yılı Haziran ayında hazine tarafından iç borç takas işlemi gerçekleştirilerek, özel bankaların döviz pozisyonu açıklarını belirgin bir şekilde kapatmaları sağlanmıştır. Ayrıca kredi borçlularının borçlarının ödemesini kolaylaştırmak amacıyla tarafları bir araya getiren bir platform oluşturma (İstanbul Yaklaşımı) çabaları da tamamlanma aşamasındadır.

3.6.3. Yapısal Düzenlemeler

Finansal yapı içinde bulunan bankaların mali problemlerinin çözümüne yönelik olarak yapısal önlemler alarak sektörün güvenilirliğini tesis etmek ve sektörü tekrar rekabete açmak uzun vadeli çözümler gerektirmektedir. Bankacılık sistemine yönelik olarak alınabilecek temel yapısal önlemler tasfiye, kapatma, birleşme, özelleştirme ve kötü aktiflerin yönetilmesi şeklinde olmaktadır. Ödeme güçlüğü içinde olan ve mali durumu zayıf olan bankalar, yükümlülüklerini yerine getiremedikleri zaman ödemeler sistemini sürekli zora sokacaklardır. Bu tür sermayeleri yeterli olmayan bankaların yeni krizlere neden olmamaları için kapatma ya da tasfiyesi yoluyla sistem dışına çıkarılmaları yoluna gidilmelidir. Diğer bir yapısal önlem ise, verimli ve etkin çalışmayan, ödeme güçlüğü içinde olan ve hantal bir yapıya sahip olan kamu bankalarının sektördeki krizin derinleşmesine ve daha ağır sonuçlara neden olmadan yapılandırılarak özelleştirmeye hazır hale getirilmeleri ve gerektiğinde özelleştirilmeleridir.

Ancak bu yöntem hemen uygulanabilecek bir yöntem değildir, uzun süreci kapsayabilir. Özelleştirmenin hızlı bir şekilde yapılması bazı riskler taşımaktadır.¹⁵²

Banka yeniden yapılandırmalarında faydalanılan yapısal önlemlerden biri de banka birleşmeleridir. Yeniden yapılandırmada banka birleşmelerinin katkısı çok büyük olmaktadır. Ancak farklı rekabet avantajına sahip bankaların birleşmeleri her zaman etkin sonuçlar vermeyebilir. Bazı durumlarda banka birleşmeleri kapatmaları önlemek amacıyla yapılmakta ve böyle durumlarda devlet banka birleşmelerini zorlamaktadır. Bu tür birleşmeler bankacılık sektöründe istikrarı temin edememekte, mali yapısı sağlam bankanın da mali durumunu bozabilmektedir.¹⁵³ Türk bankacılık sektöründeki kriz sonrası yaşanan banka birleşmeleri Tablo 14’de gösterilmiştir.¹⁵⁴

Tablo 14
Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Sürecinde
Gerçekleşen Banka Birleşmeleri

Hedef Banka	Açıklama	Tarih
Egebank, Yaşarbank, Yurtbank, Bank Kapital	Sümerbank ile birleştirilmiştir.	26.01.2001
Ulusal Bank	Sümerbank ile birleştirilmiştir.	17.04.2001
Esbank ve İnterbank	Etibank ile birleştirilmiştir.	15.06.2001
Bank Ekspres	Tekfen Grubu’na satılmıştır.	30.06.2001
Demirbank	HSBC Bank Plc. Tarafından satın alınmıştır	20.09.2001
Emlak Bankası	T.C. Ziraat Bankası’na devredilmiştir.	06.07.2001
Birleşik Türk Körfez Bankası	Osmanlı Bankası tarafından devralınmıştır.	27.08.2001
Sümerbank	Oyakbank tarafından satın alınmıştır.	08.10.2001
Garanti Bankası ve Osmanlı Bankası	Garanti Bankası adı altında birleşmişlerdir.	18.10.2001
Morgan Guaranty ve Chase Manhattan	JP Morgan Chase Bank adı altında birleşmişlerdir.	10.11.2001

Kaynak: Niyazi Erdoğan, 2002, s.136

¹⁵² Erdönmez, s.79-80

¹⁵³ Erdönmez, s.80

¹⁵⁴ Erdoğan, s.136

Sistematik kriz sonrası, bankalardaki kötü aktiflerin yönetimi en önemli sorunlardan biridir. Kriz ile birlikte ödeme güçlüğüne düşen bankaların, yeniden güven kazanmaları ve faaliyetlerine daha sağlıklı yoğunlaşabilmeleri için aktiflerini iyileştirmeleri şarttır. Kötü aktiflerin düzenlenmesine ilişkin kararlar yasalara bağlı olduğu kadar, devletin politik karar ve iradesine de bağlıdır. Kötü aktiflerin yönetilmesi için yetkili otorite tarafından aktif yönetim şirketleri kurulmalıdır. Söz konusu aktif yönetim şirketlerinin amacı, kötü ve takibe girmiş alacakların işlerlik kazanmasını sağlayarak yeniden yapılandırma sürecinde bu aktiflerin iyileştirme oranını arttırmaktır. Kötü aktiflerin bankadan ayrılması, mali güçlüğe düşen bankalara güvenin yeniden sağlanması açısından da önemlidir.¹⁵⁵

Yukarıda yapılan teorik açıklamalar çerçevesinde, Türk bankacılık sektöründe alınan yapısal önlemler ve sonuçları aşağıdaki gibidir.¹⁵⁶

- Sektördeki kalitesiz ve sorunlu aktiflerin çözümü ile ilgili olarak Ekim 2001 yılında yapılan çalışmalar sonucunda bilgi alışverişi için Güney Kore kökenli bir aktif yönetim şirketi ile BDDK arasında bir anlaşma imzalanmıştır.
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun varlık yönetim şirketi ile ilgili olarak eylem planı kamuoyu bilgisine sunulmuş olup, eylem planı çerçevesinde varlık yönetim şirketi, Eylül 2002 yılında faaliyete geçmiştir.
- Kamu bankalarının ticarileşmesi ve kurumsal anlamda geliştirilmesi kapsamında, 2001 yılı sonunda yeniden yapılandırma programı ve yol haritaları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Kamu bankalarında yeniden yapılandırma çalışmaları doğrultusunda, organizasyon şeması hizmet segmentasyonu çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir.
- Kamu bankaları ve özel bankalar yeni düzenleme çerçevesinde şube ve personel sayılarını rasyonalize etme çalışmalarına yoğunlaşmışlardır. Bunun yanında otomasyon ve şubeler arası işbirliği çalışmaları da arttırılmıştır.
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamında bulunan bankaların sayıları azaltılmış ve personel sayıları yeniden ayarlanmış, bu bankaların satılmasına ilişkin girişimlere başlanılmış, bankaların bazıları satış öncesi birleştirilmiştir.

¹⁵⁵ Erdönmez, s.80-82

¹⁵⁶ Erdoğan, s.143

Özetleyecek olursak Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılandırması çerçevesinde yapılan mali ve operasyonel yeniden yapılandırma çalışmaları ile eş zamanlı olarak sektöre yönelik düzenleme, denetim yapısını güçlendirecek, sektörün dayanıklılığını geliştirecek ve sektöre güveni kalıcı kılacak yasal ve kurumsal düzenlemeler ile bankacılık sisteminin daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gibi sektörü düzenleyici gelişmeler gerçekleştirilmiştir.¹⁵⁷ Türk bankacılık sektöründe kamu, özel ve yabancı sermayeli bankalar birlikte faaliyet göstermektedirler. Sektördeki kamusal sermayeli bankaların ağırlığı, finansal serbestleşmeye yönelik düzenlemelerin yapılmaya başlandığı yüzyılın son çeyreğinde özel bankaların lehinde bir durum arz etmekle birlikte Türk finans sektörü içinde yine de önemli bir ağırlığa sahiptirler. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, Türk bankacılık sektörünün sorunlarını kalıcı bir biçimde çözmek ve bankacılık sektörünü sağlıklı ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıya kavuşturmak bakımından kapsamlı bir yeniden yapılandırma programının uygulanması ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu çerçevede yapılan yeniden yapılandırma ve düzenlemeler, Türk bankacılık sektörünü iç ve dış şoklara karşı daha dayanıklı bir yapıya kavuşturacak ve sürdürülebilir bir büyüme ortamının teminine katkılar sağlayacaktır. Finansal piyasaların sürekli bir değişim içinde bulunduğu dikkate alındığında, bankacılık sistemine yönelik iyi bir düzenleme ve denetleme sisteminin oluşturulmasının uzun ve süreklilik arz eden bir süreç olduğu açıktır.¹⁵⁸

¹⁵⁷ BDDK, “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı”, Mayıs 2001, s.20

¹⁵⁸ Yıldırım, s.19

4. TÜRKİYE'DE KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI

4.1. KAMU BANKALARINA İHTİYAÇ DUYULMASININ NEDENLERİ VE KAMU BANKALARININ İŞLEVLERİ

Bankacılık sektörünün ortaya çıkması ve gelişiminde kamu bankaları, bankacılık sektörünün önemli bir parçasıdır. Dünyanın bir çok ülkesinde kamu bankaları bankacılık sektörünün önemli oyuncularındandır. Kamu bankacılığı uygulamaları genellikle Kıta Avrupası ülkelerinde Almanya, İtalya ve Fransa'da görülmektedir. Bunun dışında Anglosakson Bankacılığı olarak nitelendirilen İngiltere, İrlanda ve Kanada'da kamu bankacılığı uygulamalarına pek rastlanılmamaktadır.¹⁵⁹ Bu ülkelerde bankacılık sektöründe kamu kesiminin pay ve etkinliğinin büyük olmasının nedeni, sektörün gelişiminde yer almaları ve daha sonra ihtisas bankacılığı biçiminde yapılmış olmalarıdır. İlk başlarda ihtisas bankaları olarak yapılan kamu bankaları daha sonra önemli ticaret bankaları haline gelmişlerdir.¹⁶⁰

Kamu bankaları çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmışlardır. Ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesi ilkesinin benimsenmesi ve devletin stratejik sektörlerde mülkiyet sahibi olmasının ekonomik kalkınma için gerekli olduğu düşüncesi ön plana çıkmasıdır. Finansal piyasalarda ve özellikle bankacılık sektöründe devletin yer almasının finansal sektöre ve ekonomik gelişmeye olumlu katkı sağlayacağı görüşü öne çıkmaktadır. Kamu bankalarına ihtiyaç duyulmasının nedenlerinden bir diğeri de, piyasa mekanizmasının etkin kaynak dağılımında yetersiz kalabileceği ve bazı grupların kredi tahsisinden yeterli pay alamadığı düşüncesidir. Bu uygulama ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesinden çok piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların giderilmesi amacını taşımaktadır. Özel bankalar dışsallıkların söz konusu olduğu, sosyal faydası yüksek, ancak karlılığı düşük olan projelere finanse etmekte yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle kamu bankaları, endüstriyel projelere uzun vadeli fon sağlanması, küçük işletmelerin, ziraat, konut yapımı ve ihracat gibi ekonomik

¹⁵⁹ K. Batu Tunay, Mustafa T. Uzuner ve Adnan Yiğit, **Türkiye'de Kamu Bankacılığı ve Sektör Üzerindeki Etkileri**, ODTÜ Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Yayın No: 7, 1997, s. 33-34

¹⁶⁰ Sadi Uzunoğlu, "Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi", **GYİAD Ekonomik Raporlar**, 1996, s. 30

aktivitelerin finansmanında devletin devreye girerek piyasa mekanizmasındaki bu aksaklıkları gidermesidir.¹⁶¹

Piyasa mekanizmasındaki aksaklıklar kamu bankalarının varlığına makul bir gerekçe olarak görünse de devlet müdahalesinin sübvansiyonlar, vergiler aracılığıyla doğrudan olmak yerine neden kamu bankaları aracılığıyla yapıldığı sorulabilir. Devlet politikalarının kamu bankaları aracılığıyla gerçekleştirilmesinin üç temel nedeni vardır. Birincisi politik nedenlerdir. Kamu bankalarının kuruluşu küçük bir maliyetle gerçekleştirilebilir ve böylece politik olarak daha az engelle karşılaşılabılır, bu durum yurt içi ve yabancı yatırımcılar tarafından olumlu karşılanabilir, ve belirli sektörlerde bulunma zorunluluğu ortadan kalkar. İkinci olarak finansal avantajlar söz konusu olabilir. Kamu bankaları çoğu zaman mevduat sahiplerine bazen açık bazen de örtülü garantiler vererek çoğu zaman hükümete kıyasla daha düşük maliyetle fon temin edebilmektedir. Son olarak kamu bankaları, idari engellerin en aza indirgenmesi amacıyla kamu bankalarına fon kullandırmayı tercih eden Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların tercihleri doğrultusunda kurulabilir.¹⁶² Kamu bankalarına ihtiyaç duyulmasının diğer nedeni olarak özel bankaların karlı görmedikleri kırsal kesimin bankacılık hizmetlerinden faydalanmalarının sağlanmasıdır. Kırsal kesimdeki tasarrufların sisteme katılmasıyla finansal gelişme, büyüme ve yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunacaktır. Bankacılık hizmetlerinin her kesime ulaşması devletin kamu bankaları aracılığı ile yerine getirdiği bir hizmettir.

Kamu bankalarının diğer bir yararı finansal ve ekonomik istikrara katkıda bulunmalarıdır. Banka varlıklarının likiditesi düşük kredilerden ve yükümlülüklerinin de kısa vadeli mevduatlardan oluşması nedeniyle kırılgan bir yapıya sahip olmaları, olumsuz ekonomik gelişmeler sonucunda krizlerin gerçekleşmesi, ekonomide ve finansal sistemde büyük kayıplara yol açmaktadır. Bu nedenle finansal ve ekonomik istikrara ulaşılması amacıyla bankacılık sektöründe istikrarın sağlanması önem arz etmektedir. Bu olumsuzluklara karşılık, bankacılık sisteminde kamu bankalarının varlığı özellikle kriz dönemlerinde yatıştırıcı etkiye sahip olabilir. Kamu bankalarındaki örtülü mevduat garantisi söz konusu bankalara hücumu önleyebilir. Ekonomik gerileme dönemlerinde özel bankalar kredilerini azaltma eğilimine girebilmekte ve genişletici para politikasının etkinliğini

¹⁶¹ Sinem Uçarkaya, **Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü**, T. C. Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), 2006, s. 7-8

¹⁶² Uçarkaya, s.9

azaltabilmektedirler. Bu durumda kamu bankalarının varlığı kredilerin artırılması yoluyla para politikasını daha etkin hale getirerek ekonominin resesyondan çıkmasına yardımcı olabilir. Kısaca, kamu bankalarının varlığı özellikle kriz dönemlerinde finansal ve ekonomik istikrara olumlu katkıları olan yapılardır. Kamu bankaları sektörel etkilerinden bir diğeri ise büyük özel bankaların ekonomik yapı içindeki mali ve politik gücüne tepki olarak, sektörde rekabeti oluşturma amacıyla ortaya çıkabilmektedirler.¹⁶³

Bankacılık sistemi ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar göstermektedir. Kuruluş amaçları az çok birbirine benzeyen ancak farklı kurumsal ve piyasa yapıları içinde buldukları gözlemlenmektedir. Gelişmiş ülkelerin bankacılık sistemi ile ilgili olarak gözlemlenen en önemli özellikleri şunlardır.¹⁶⁴

- Bir grup bankanın sektöre hakim olmasıyla ortaya çıkan oligopolistik yapı; bu sistem içinde yoğun rekabetin etkisiyle birbirinden ayrı, bağımsız ve çok sayıda olma ortadan kalkarak sayıları azalmış üç beş bankanın sisteme hakim olmuştur.
- Uluslararasılaşma etkisinin artması ile yabancı sermayeli bankaların sistem içindeki ağırlıklarının artması,
- Artan rekabet ile ticari bankaların “evrensel bankacılık”ı benimsemeleri ve bunlarla diğer banka tipleri arasındaki farklılığın zaman içinde azalması eğilimi,

Sayılan bu yönelimler yanında Kıta Avrupası bankacılık sisteminde kamu bankacılığı büyük oranda sürdürülmektedir. Fransa’da son yıllarda kamu bankalarının özelleştirilmeleri ile kamu payının sektör içindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılsa da, Almanya ve İtalya kamu bankaları sistem içindeki ağırlıklarını halen korumaktadırlar.

Gelişmekte olan ülkelerdeki bankacılık sisteminin özelliklerini özetleyecek olursak;¹⁶⁵

- Finans piyasaları kamusal sermayeli bankaların kontrolünde olması

¹⁶³ Uçarkaya, s.10-11

¹⁶⁴ Tunay ve Diğerleri, s.60

¹⁶⁵ Tunay ve Diğerleri, s. 61

- Mali piyasalarda derinleşmenin yeterince gerçekleşmemesi ve piyasa yapısında hala eksikliklerin olması
- Finans sektöründe modern teknolojilerin uygulanmasında geç kalınması
- Dünya genelinde bir eğilim haline dönüşen uluslararasılaşma ve globalizasyona karşı öngörülerde bulunmadığı için yabancı bankaların milli piyasalarda önemli etkilerinin bulunması
- Bankacılık sektörünün aşırı maliyetle çalışması olarak sıralanabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde kamusal sermayeli bankaların ağırlığı önemli bir orana sahiptir. Kamu bankaları gelişmiş ekonomilerde, özel ticari bankaların karlı bulmadıkları alanlarda faaliyet gösteren kişi ve kuruluşları sosyal amaçları gözeterek desteklemektedir. Gelişmekte olan ekonomilerde ise henüz tam olarak oluşmamış bankacılık sektörünün yükünü önemli bir oranda üstlenmekle birlikte sosyal amaçlı olarak da sistemi desteklemektedir. Özetleyecek olursak gelişmiş ülkelerde kamu bankaları kısmi aksaklıkları düzeltmekle görevli olup, nispi önemleri düşüktür. Buna karşın gelişmiş ülkelerde ekonomik gelişmenin sancıları hala yaşanmakta ve kamu bankalarının nispi payı yüksek olmaktadır. Türkiye’de kamu bankacılığı uygulaması da gelişmekte olan ülke ekonomilerinde olduğu gibi ekonomik kalkınmaya öncülük etmek ve bankacılık sektörünün lokomotifliğini yapmak amaçlarına yönelik olduğu görülmektedir. Çok şubeli oligopolistik yapının hakim olduğu Türk bankacılık sisteminde piyasayı kamusal sermayeli bankalar yönlendirmektedir.¹⁶⁶

Kamu bankalarına ihtiyaç duyulması ve varoluş nedenlerini açıklamaya ilişkin olarak ekonomi literatüründe iki temel yaklaşım ortaya konulmaktadır.¹⁶⁷

Devletin finansal piyasalara müdahale gereğini açıklayan birinci yaklaşım, kamu kesiminde sosyal refahı arttırmaya yönelik, kar amacı gütmeyen sistemi güçlendirmeye yönelik kalkınmacı yaklaşım, diğer yaklaşım ise bireye hizmeti esas alan kurumların faaliyetlerine yönelik düzenleyici müdahaleler olarak tanımlanmaktadır.

¹⁶⁶ Tunay ve Diğerleri, s. 62

¹⁶⁷ Nancy E.L. Brune, **The Political Economy of the Privatization of Financial Institutions**, Yale University, 2001, s. 7-9

Kalkınmacı yaklaşım, kamu kesiminin sosyal refahın maksimizasyonu ve piyasa başarısızlıklarını ile eksikliklerini önlemek amacıyla kamu bankaları eliyle düzenlemesidir. Bu yaklaşım ile ekonomik gelişmenin ve finansal sektörün oluşumunun ilk aşamalarında hükümetler zayıf kredi piyasalarını canlandırarak uzun vadeli kredi politikaları yatırımları finanse etmek amacıyla kamu bankalarını kurmaktadır. Böylece kamu bankaları aracılığı ile kullandırılan düşük faiz ve uzun vadeli kredilerle ekonomide hedef sektörlerin finansman sorunları çözümlenerek reel yatırım artışları ile büyüme ve verimliliğin artacağı ve sonuçta kamu kesiminin refah maksimizasyonunu sağlayacağı ifade edilmektedir. Gelişmeci kalkınmacı yaklaşım, finansal başarısızlıkları ve eksiklikleri gidermeyi amaçlayan kamu kesimi faaliyeti ile sınırlı olduğunu, dolayısıyla yüksek düzeylerdeki ekonomik kalkınma ve finansal sektör yapısına daha düşük düzeylerde hükümet müdahalelerini gerekli görerek finansal yapı geliştikçe hükümet müdahalelerinin azalmasını öngörmektedir. Kısacası gelişmeci yaklaşım, ülkede finansal piyasaların gelişmesi ve ülkelerin küreselleşmesi sürecine entegrasyonu ile finansman mekanizmalarını oluşturma konusunda, kamu kesiminin kamu bankaları aracılığı müdahalesine gerek kalmayacağını tartışmaktadır.

Kamu bankacılığının varlık nedenlerine ilişkin diğer yaklaşım ise, politik müdahale yaklaşımı olarak ifade edilen ve kamu bankalarının kuruluş amacını, hükümetlerin iktidar kaygılarına bağlayan yaklaşımdır. Hükümetler kamu bankaları aracılığı ile kredi piyasasında etkin rol oynayarak hükümetleri destekleyen çıkar gruplarına kaynak kullandırmaktadırlar. Politik yaklaşım kamu bankalarının varlığının ekonomide kaynakların optimal dağılımı üzerinde olumsuz etkiler getirdiğini ifade etmektedir.

Türk bankacılık sistemi gelişmiş ülke bankacılık sistemleri özelliklerini tam olarak göstermemektedir. Gelişmiş ülkelerdeki gibi farklı bankacılık faaliyeti gösteren banka türleri ya hiç yoktur ya da yeterince gelişmemiştir. Tasarruf bankaları, tacir bankalar, posta bankaları, yalnız sermaye piyasasında aracılık yapan veya menkul değer ticareti yapan yatırım bankaları dahi mevcut değildir. Kooperatif bankacılığı hemen hemen hiç gelişmemiş, ihtisas bankası olarak kurulan bankaların faaliyetlerinde de ağırlık, mevduat bankacılığı alanına kaymıştır. Türkiye’de bankacılık sektöründeki eksiklikler ve yetersizliklerin giderilmesi amacıyla ulusal bankacılığın gelişmesine kamu bankaları öncülük etmiştir.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Öztin Akgüç, **Türk Bankacılık Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Bazı Öneriler**, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayını, 1991, s.12

1930'lu yıllarda, Türkiye'deki özel sektör kaynaklarının yeterli olmamasından dolayı ekonomik kalkınmanın kamu iktisadi teşebbüsleri ile sağlanmasına yönelik politikalar çerçevesinde, arka arkaya sanayi planlarına yönelik değişik kamu bankaları faaliyete geçmiştir.¹⁶⁹ Türkiye'de hedef sektörlerin finansmanı ve kamusal yararının artırılarak sosyal refahın maksimize edilmesi amacıyla 1863 yılında tarımsal kesime kredi sağlamak amacıyla memleket sandıkları kurulmuş, 1888 yılında ise Ziraat Bankası'na dönüştürülerek günümüzde de etkinliğini devam ettirmiştir. Yine benzer amaçla 1925 yılında sanayi ve madencilik alanlarında kredi vermek ve kuruluş yıllarında var olan kamu girişimlerini çalıştırmak üzere Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş, 1933 yılında kurulan Sümerbank bu bankanın yerini almıştır. Yine madencilik ve enerji kesiminde kamu girişimciliğini geliştirmek üzere Etibank, konut yapımı ve kredisi sağlamak amacıyla Emlak ve Eytam Bankası, esnaf ve sanatkarlara kredi sağlamak amacıyla Türkiye Halk Bankası kurulmuştur. Emlak ve Eytam Bankası 1946 yılında Türkiye Emlak ve Kredi Bankası olarak isim değişikliğine gidilmiş, 1938 yılında kurulan ve faaliyetlerine kısa bir süre devam eden Denizcilik Bankası 1952 yılında yeniden oluşturulmuştur.¹⁷⁰

Türkiye'deki tarihsel gelişim süreci kamu bankalarının ihtisas bankacılığı niteliğinde olduğunu göstermektedir. Bu nitelikleri ile kamu bankaları ya doğrudan işletmeler kurarak üretimde bulunmuşlar, ya da özel girişimlere kredi sağlamışlardır. Sümerbank ve Etibank örneklerinde olduğu gibi, kamu bankalarının kuruluş yıllarında kendi finansman olanaklarını oluşturmaları bankacılık faaliyetleri ile birlikte düşünülmüş ve bu konuda çağdaş bankacılık yaklaşımı izlenmiştir. Benzer şekilde Denizcilik Bankası faaliyet göstermiş, Emlak Bankası da konut üretiminin de bulunarak finansman oluşturmaya ve belirli alanlarda sermaye ve bilgi birikiminde bulunmuşlardır. Kamu bankacılığının diğer yönü ise özel girişimlere kredi sağlamasıdır. T.C. Ziraat Bankası tarım kredilerinde, Halk Bankası ise esnaf, sanatkar ve serbest meslek sahiplerine verilen kredilerde uzmanlaşmışlardır.

Kamu bankalarının politik bir güç ve baskı aracı olduğu olarak kullanıldığı bilinmektedir. Hükümetler kamu bankalarını birer istihdam alanı ve ucuz kredi aracı olarak görmektedirler. Bu bakımdan Türkiye'de bankacılık sektörünün en önemli sorunu, sektörün yoğun politik baskı altında olmasıdır. Türkiye'de bankacılık sektörü toplam aktifler içinde

¹⁶⁹ Hüseyin Kömürcüoğlu, **Kamu Bankacılığında Değişim Çabası**, İstanbul: İnkilap Kitabevi, 1996, s.7

¹⁷⁰ Yakup Kepenek, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990, s.72-73

devletin sahip olduğu/yönettiği bankaların aktifleri önemli bir yer tutmakta ve bu bankalar bankacılık ilke ve kuralları yerine politik öncelikler çerçevesinde yönetilmektedirler. Bu durum bankacılıkta rekabeti, bankacılık sektörünün yapısını ve kuralların uygulanmasını olumsuz etkilemektedir. Kamu bankalarının kaynaklarının kullanımında verimlilik ve etkinlik kurallarına uyulmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır. Kamu bankalarından verilen kredilerde, politik baskılar sonucunda kredi ilkelerinden tavizler verilebilmektedir. Bu nedenle kamu bankalarının finansman temininde bankanın karlılığı veya zarar etmesi üzerine gerektiği kadar durulmamıştır.¹⁷¹

4.2. TÜRKİYE’DE KAMU BANKALARININ BANKACILIK SEKTÖRÜ İÇİNDEKİ YERİ

Kamu bankaları Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren bankacılık sektöründe faaliyet göstermeye başlamış, bazıları kapatılmış, bazıları özelleştirilmiş veya diğer bankalara devredilmiş, bazıları ise günümüze kadar gelmiştir. Türkiye’de kamu bankaları mevduat kabul eden ticari kamu bankaları, yatırım ve kalkınma kamu bankaları şeklinde kurulmuşlardır. Ancak ülkemizde yatırım bankacılığı yeterince gelişmemiş ve bankacılık sektörünün esas faaliyeti ticari bankacılık alanında yoğunlaşmıştır. Bu nedenle kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki ağırlığı ele alınacaktır.

Türkiye’de ticaret bankacılık sektörü, kamu, özel ve yabancı sermayeli bankalar ayırımına göre ele alınmakta ve söz konusu banka gruplarına ilişkin büyüklükler 1960-2006 dönemi için banka sayısı, şube sayısı ve personel sayısı açısından ortaya konulmaktadır.¹⁷² Kamu bankalarının pazar payına ilişkin toplam aktifler, toplam mevduatlar ve toplam krediler ise 1960-Eylül 2006 dönemi itibariyle incelenmektedir. Dönemler itibariyle kamu bankalarındaki sayısal değişikliklerin daha iyi görülmesi açısından 1960-2006 dönemi verileri incelenmiştir.

4.2.1. Yıllara Göre Ticari Banka ve Şube Sayısı

Banka sayısında 1980 yılından sonra hızlı bir artış söz konusu olmuş, bu dönemden

¹⁷¹ Fikret Çankaya ve Mehmet Öz, **Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi/Kamu ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik**, TBB Yayını, Yayın No:221, 2001, s.111

¹⁷² Türkiye Bankalar Birliği, **Bankalarımız 40. Yıl Kitabı**

sonra ekonomik yapıda meydana gelen değişim, mali sistemdeki büyüme ve derinleşme ve 1985 yılında çıkarılan Bankalar Kanunu ile sektöre banka girişı ile ilgili bazı önemli engellerin kaldırılmış olması banka sayısındaki artışın sebepleri olmuştur. 1980-2000 döneminde yabancı ve özel bankaların sayısı belirgin bir artış göstermiş, 2000 yılı ve sonrasında yaşanan krizlerin etkisiyle banka sayısı azalma eğilimine girmiştir. Türkiye'deki ticari bankaların sayısında 1960-2006 dönemindeki gelişmeler incelendiğinde 1960 yılında 40 olan ticari banka sayısının 2000 yılı ve sonrasında yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle 2006 itibariyle 32'ye düştüğü görülmektedir. 1980 yılında 13 olan kamu bankaları (toplam ticari banka sayısının % 32'si) sayısı 1998'e geldiğinde kapanma, birleşme ve özelleştirmelerle bağlı olarak sürekli azalma göstermiş ve kamu banka sayısı 4'e düşmüştür. 2006 itibariyle faaliyet gösteren ticari kamu banka sayısı 3'tür. Bu oran ticari banka sayısının % 9'u oranında olup, aşığıdaki tablo 15'de bankaların sayı ve sektör içindeki oranları gösterilmiştir. (Sektördeki ticari bankaların ve kamu bankalarının değişim seyrinin daha iyi anlaşılabilmesi için 1960-2006 dönemi verileri gösterilmiştir. Fondaki bankalar dahil edilmemiştir.)

Tablo 15**Yıllara Göre Ticari Banka Sayısındaki Gelişmeler**

Dönem/Yıl	Özel Bankalar		Kamu Bankaları		Yabancı Bankalar		Toplam
	Banka Sayısı	Pay %	Banka Sayısı	Pay %	Banka Sayısı	Pay %	
1960-1964	21	53	14	35	5	13	40
1965-1970	22	56	12	31	5	13	39
1971-1975	22	56	12	31	5	13	39
1976-1980	24	59	13	32	4	10	41
1981-1985	21	48	12	27	11	25	44
1986-1990	24	47	8	16	19	37	51
1991-1997	31	55	6	11	19	34	56
1998	38	63	4	7	18	30	60
1999	39	63	4	6	19	31	62
2000	39	64	4	7	18	30	61
2001	28	61	3	7	15	33	46
2002	22	55	3	8	15	38	40
2003	20	56	3	8	13	36	36
2004	19	54	3	9	13	37	35
2005	17	53	3	9	13	38	33
2006	14	44	3	9	15	47	32

Kaynak : TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı; TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”
Bankacılar Dergisi, www.tbb.org.tr

2000 yılına kadar banka şube sayısında sürekli artış meydana gelmiş, 2000 yılından sonra ise, yaşanan krizlerin etkisiyle şube sayısı belirgin bir şekilde azalma eğilimine girmiştir. 2000-2003 döneminde görülen azalış, bankaların yeniden yapılandırılması ile meydana gelen azalmalardır. 2003-2004 döneminde kamu bankaları şube sayısında meydana gelen artışın nedeni ise Halk Bankası'nın Pamukbank'la birleşmesi sonucu gerçekleşmiştir. Bunun yanında 2000-2001 döneminde yabancı bankaların şube sayısında meydana gelen artışın nedeni ise Demirbank'ın HSBC tarafından satın alınması nedeni ile oluşan şube devirleri sonucu oluşmuştur. Kamu bankalarının şube sayısının bankacılık sektörü toplam şube sayısı içindeki payı dönemler itibariyle birleşme, özelleştirme ve yeniden yapılandırmaya bağlı olarak azalmış, 2006 itibariyle % 32 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 16'da dönemler itibariyle bankacılık sektörü şube sayıları ve kamu bankaları şube ve oran sayıları gösterilmiştir. (Sektördeki değişimin seyrinin daha iyi anlaşılması için 1960-2006 dönemindeki değişim incelenmiştir)

Tablo 16**Yıllara Göre Şube Sayısındaki Gelişmeler**

Dönem/Yıl	Özel Bankalar		Kamu Bankaları		Yabancı Bankalar		Toplam
	Şube Sayısı	Pay %	Şube Sayısı	Pay %	Şube Sayısı	Pay %	
1960-1964	837	47	876	49	64	4	1777
1965-1970	1198	48	1192	48	84	3	2474
1971-1975	2272	57	1623	40	114	3	4009
1976-1980	3159	58	2168	40	107	2	5434
1981-1985	3234	52	2909	46	120	2	6263
1986-1990	3462	53	2905	45	109	2	6476
1991-1997	3282	52	2944	46	108	2	6334
1998	4393	60	2832	39	115	2	7340
1999	4674	61	2865	37	121	2	7660
2000	4856	62	2834	36	117	1	7807
2001	3931	57	2725	40	233	3	6889
2002	3862	63	2019	33	206	3	6087
2003	3769	63	1971	33	209	4	5949
2004	3730	61	2149	35	209	3	6088
2005	3799	61	2035	33	393	6	6227
2006	3582	52	2149	32	1072	16	6803

Kaynak : TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı; TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”
Bankacılar Dergisi, www.tbb.org.tr

4.2.2. Yıllara Göre Ticari Bankaların Personel Sayısı ve Kamu Bankalarının Pazar Payı

Bankacılık sektöründeki gelişmelere paralel olarak 2000 yılı kriz öncesi döneme kadar sektörde çalışan toplam personel sayısının artış eğiliminde olduğu, 2000-2003 döneminde krizlerin de etkisiyle azalma eğilimine girdiği, daha sonra tekrar artış gösterdiği görülmektedir. Kamu bankaları personel sayısında 2000-2003 döneminde görülen azalış kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çerçevesinde personel sayısının azaltılmasına bağlı olarak gerçekleşmiştir. Halk Bankası ve Pamukbank'taki birleşme ile 2003-2004 döneminde kamu bankaları personel sayısında artış ortaya çıkmıştır. 1960'lı yıllarda kamu bankalarının personel sayısı % 50'ler seviyesinde iken, 2001 yılında % 42 ve 2006 yılı sonunda ise % 28 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 17'de ticari bankaların yıllara göre personel sayısında meydana gelen gelişmeler gösterilmiştir. (Fondaki bankaların personel sayısı dahil edilmemiştir)

Tablo 17**Yıllara Göre Personel Sayısındaki Gelişmeler**

Dönem/Yıl	Özel Bankalar		Kamu Bankaları		Yabancı Bankalar		Toplam
	Per. Sayısı	Pay %	Per. Sayısı	Pay %	Per. Sayısı	Pay %	
1960-1964	15.648	47	16.218	48	1.697	5	33.563
1965-1970	23.345	46	25.843	51	1.822	4	51.010
1971-1975	40.982	50	39.222	48	2.064	3	82.268
1976-1980	57.463	49	57.152	49	1.950	2	116.565
1981-1985	62.747	47	67.167	51	2.502	2	132.416
1986-1990	67.348	45	78.022	53	2.875	2	148.245
1991-1997	65.717	46	74.665	52	3.091	2	143.473
1998	86.066	53	71.072	44	4.051	3	161.189
1999	92.366	55	72.007	43	4.185	2	168.558
2000	90.849	55	70.191	43	3.805	2	164.845
2001	70.771	54	56.108	42	5.395	4	132.274
2002	72.755	61	40.158	34	5.416	5	118.329
2003	75.132	63	37.994	32	5.481	5	118.607
2004	77.283	63	39.467	32	5.880	5	122.630
2005	78.806	62	38.046	30	10.610	8	127.462
2006	73.220	53	39.223	28	25.794	19	138.237

Kaynak : TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı; TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”
Bankacılar Dergisi, www.tbb.org.tr

Toplam aktiflerin banka gruplarına göre dağılımı incelendiğinde özel sermayeli bankaların 1960’lı yıllarda % 28’ler civarında olan payının sürekli artarak Eylül 2006 itibariyle % 57’ye yükseldiği görülmektedir. Bu dönemde kamu bankalarının payı ise birleşme, özelleştirme ve yeniden yapılandırmalar ile sektör içindeki payı belirgin ölçüde azalarak Eylül 2006 itibariyle % 30’a gerilemiştir.¹⁷³ Tablo 18’de toplam aktiflerin banka gruplarına göre dağılımı gösterilmiştir.

Ticari bankacılık toplam kredilerin gruplar arasında dağılımına bakıldığında, yine özel bankalar lehine bir gelişme olduğu, 1960’lı yıllarda % 23-25 seviyelerinde olan toplam kredilerin Eylül 2006 dönemi itibariyle % 63 olduğu görülmektedir. Bu durum kamu bankaları için ise tam tersine bir seyir izlemiştir. 1960-1970 arası dönemde ticari kredilerin ortalama % 70’ini kamu bankaları tarafından kullanılırken bu oran Eylül 2006 döneminde % 21’e gerilemiştir. Kamu bankalarının ticari krediler içindeki payının bu oranda azalmasının

¹⁷³ Uçarkaya, s.73

nedeni 1990 sonrası yıllarda kamu bankalarının yoğun olarak devlet borçlanma senetlerine yatırım yapması ve 2000 yılı sonrasında yeniden yapılandırma ile kredilendirme faaliyetlerinin sınırlandırılmasıdır. Bununla birlikte görev zararları da diğer aktifler arasında gösterilerek kamu bankalarının aktiflerinde önemli yer teşkil etmeye başlamıştır. Tablo 18’de toplam kredilerin banka gruplarına göre dağılımı gösterilmiştir.¹⁷⁴

Tablo 18
Banka Gruplarının Toplam Aktif, Toplam Kredi ve Toplam Mevduat Payları (%)

Dönem/Yıl	Toplam Aktifler			Toplam Krediler			Toplam Mevduat		
	Özel Bnk.	Kamu Bnk.	Yabancı Bnk.	Özel Bnk.	Kamu Bnk.	Yabancı Bnk.	Özel Bnk.	Kamu Bnk.	Yabancı Bnk.
1960-1964	28	67	5	23	73	4	50	44	6
1965-1970	32	64	4	30	67	4	53	42	5
1971-1975	42	55	3	41	55	4	58	39	4
1976-1980	49	48	3	46	52	2	63	35	2
1981-1985	48	49	4	47	50	3	58	39	2
1986-1990	48	48	4	44	53	3	52	44	3
1991-1997	54	42	4	54	43	3	53	44	2
1998	59	37	5	65	32	3	57	40	3
1999	58	37	5	65	31	3	57	40	3
2000	58	36	6	67	30	3	56	40	3
2001	63	34	3	72	25	4	66	32	2
2002	63	33	3	77	19	4	63	34	2
2003	62	35	3	76	20	4	60	38	2
2004	60	36	4	73	22	5	55	42	3
Eylül 2005	59	31	6	67	21	7	57	38	5
Eylül 2006	57	30	10	63	21	12	56	37	7

Kaynak : TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı; TBB, “Türk Bankacılık Sektörü”
Bankacılar Dergisi, www.tbb.org.tr

Sektördeki toplam mevduatın dağılımında mevduat bankalarının istikrarsız bir seyir izlediği görülmektedir. 1960-2006 dönemine bakıldığında özel bankacılık kesiminde toplam mevduat dağılımının diğer banka gruplarına oranla daha dalgalı olduğu görülmektedir. 1960-1964 döneminde özel bankaların toplam mevduat içindeki payı % 50 iken Eylül 2006 döneminde bu oranın % 56 olduğu, bu iki dönem arasında istikrarsız bir seyir izlediği görülmektedir. Kamu bankalarına bakıldığında ise 1960-1970 döneminde % 42’ler seviyesinde olan bu oranın Eylül 2006 döneminde % 37 olarak gerçekleştiği, bu iki dönem arasında özel bankalarda olduğu kadar dalgalanma göstermemiştir. Kamu bankalarının

¹⁷⁴ Uçarkaya, s.74

mevduatlarında devlet güvencesi, yaygın şube ağı, kamu fonlarının kamu bankalarında toplanması gibi etkenler kamu bankalarının toplam mevduat içindeki payını düşmesini engellemiştir. Tablo 18’de toplam mevduatın banka gruplarına göre dağılımı gösterilmiştir.

Kamu bankalarının bankacılık içindeki payı dönemler itibariyle azaldığı, 1960’lı yıllarda Türkiye ekonomisinin mevcut şartları ve uygulanan iktisadi politikalar etkisiyle önemli bir paya sahipken, 2000’li yıllara gelindiğinde kamu bankalarının sayısında, şube ve personel sayılarında, toplam aktiflerinin ve toplam kredilerinin payı belirgin bir oranda azalmıştır. Ancak söz konusu dönem içinde yaşanan bankacılık krizleri, bankacılık sektörüne olan güvenin azalması gibi nedenlerle kamu bankalarının toplam mevduat içindeki payında önemli bir değişiklik gözlenmemiştir. Bununla birlikte kamu bankalarının sayısı, şube ve personel sayısı, toplam aktif ve toplam kredilerinde meydana gelen azalmalara rağmen bankacılık sektörü içinde halen önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

4.3. TÜRKİYE’DE KAMU BANKALARININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ ÇALIŞMALARI

Son yıllarda yaygın olarak bir biçimde kullanılan özelleştirme kavramı, gerek teoride gerekse uygulamada tam olarak tanımlanmamış bir kavramdır. Bu konuda çalışma yapan kişilerin yaptıkları tanımlamalarda önemli farklılıklar görülebilmektedir. Özelleştirme, kamu faaliyetlerinin sınırlandırılması veya kamulaştırmanın karşıtı olarak tanımlandığı gibi, devlet mülkiyetinde olan ekonomik birimlerin mülkiyetinin şahıs ve kurumlara satılması olarak da tanımlanmaktadır.¹⁷⁵ Özelleştirme kavramı, devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya ortadan kaldırmak amacıyla, dar anlamda kamu iktisadi teşebbüslerin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığını özel mülkiyete devretmesi olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁶ Bu tanımlamaya kamunun sahip olduğu her türlü taşınmaz, parasal değeri olan varlıklarda girmektedir. Burada amaç, devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirmeye hatta tamamen kaldırılmasına yönelik düzenlemeler ile ekonominin serbest piyasa mekanizmasına dayalı ve bu sisteme uygun işlemlerini sağlamaktır. Ancak, tüm tanımlamalar rağmen özelleştirmenin yasal tarifi yapılmamıştır.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Yahya Doğan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, 1993, s.117

¹⁷⁶ Yakup Kepenek, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990 s.145

¹⁷⁷ Selahattin Özmen, **Türkiye’de ve Dünya’da KİT’lerin Özelleştirilmesi**, İstanbul: Met-er Matbaası, 1987, s. 138

Dünya ekonomisinde özelleştirme programı uygulayan tüm ülkelerde özelleştirmenin bazı ortak amaçları vardır. Bu ortak amaçların dışında, her ülkenin kendi özel durumuna göre bağlı olarak farklı öncelik ve amaçları da olabilmektedir. Özelleştirme programı uygulayan tüm hükümetlerin paylaştıkları temel amaç, ekonomide etkinliği arttırmaktır. Özelleştirmenin genel ve kabul görmüş amaçlarının yanında çok daha özel ve ilgili ülkenin öncelikle önem verdiği ekonomik, mali, toplumsal ve politik özel amaçları da bulunmaktadır.¹⁷⁸ Ekonomik amaçları sıralayacak olursak; verimliliği arttırmak ve enflasyonu önlemek, piyasa ekonomisini güçlendirmek, sermaye piyasasını güçlendirmek ve döviz gelirlerini arttırmak olarak sıralanmaktadır. Bunun yanında ekonomik yapıda oluşan darboğazların aşılmasında uluslar arası finans kuruluşlarından temin edilen yüksek maliyetli kaynaklara daha az başvurulmasını sağlayacak şekilde kamu varlıklarının özelleştirilmesi yoluyla kaynak oluşturma amaçlı mali önlemler ile kar edebilen kamu kuruluşlarının sosyal amaçlı olarak kamu hisselerinin bireysel küçük tasarruf sahiplerine satılmasıdır.¹⁷⁹

1970’li yılların ekonomik krizleri, dünya ekonomik sisteminde bazı sorunlar oluşturmuş, gelişmiş endüstrileşmiş batı ülkelerinden başlayarak üçüncü dünya ülkelerinde de özelleştirme uygulamaları gündeme gelmiştir. Kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinin yaygın hale gelmesi nedenleri arasında aşağıdaki noktaların belirtilmesi gerekmektedir.¹⁸⁰

- Özelleştirmenin ve serbest piyasa ekonomisinin 1970’li yıllarda dünyada karşılaşılan ekonomik darboğazın aşılmasının yolu olarak düşünülmesi.
- Gelişmiş batı ülkelerinde ve gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme politikalarını benimseyen siyasi partilerin birbiri ardından iktidara gelmeleri ve yeniden seçilerek iktidarlarını sürdürmeleri.
- Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi etkili ve yönlendirici uluslar arası finans ve kredi kuruluşlarının yeniden yapılandırma kredilerini bu yeni politikalara destek olmak üzere vermeleri, 1980’li yılların başından beri belirginleşen politikalar olarak gözlemlenmektedir.

¹⁷⁸ Rıdvan Karluk, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İstanbul: Esbank Yayınları, 1994, s.126-127

¹⁷⁹ Doğan, s.120-124

¹⁸⁰ A. Şinasi Aksoy, “Türkiye’de Özelleştirme”, **Özelleştirme Tartışmaları**, Aykut Polatoğlu (dr.), İstanbul: Bağlam Yayınları, 1994, s.107

- Gelişmekte olan ülkelerin, bu çerçevede de Türkiye'nin Batı, IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkileri ve bağımlılığı, bu politikalarından etkilenmesi sonucunu doğurmuştur.

Her ülkenin ekonomik, siyasal, ve sosyal yapısına göre biçimlenen ve yorumlanan bir süreç olarak ortaya çıkan özelleştirme olgusunun anlaşılması için, bu kavrama ilişkin tanımlar “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere ikiye ayırmak genel kabul görmektedir.¹⁸¹ Özelleştirme, dar ve geniş anlamalarda tanımlanmaktadır.¹⁸²

- Geniş anlamda özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması amacıyla kamu sektörünün denetimi altındaki ekonomik kuruluşların özel sektöre devredilmesidir. Burada amaç devletin ekonomi içindeki ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesidir.
- Dar anlamda özelleştirme ise kamu mülkiyetindeki ekonomik yapıların diğer deyişle kamu iktisadi teşekküllerinin yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devredilmesidir. Mutlak olarak mülkiyet devrinin gerçekleşmesi, KİT'lerin şahıs ve şirketlere satılmasıdır.¹⁸³

Özelleştirme birbiriyle ilgili iki temel sonuç doğurmaktadır. İlk olarak KİT'leri devletin doğrudan kontrol ve müdahale alanının dışına çıkarmak, ikinci olarak da bu kuruluşların bütçeye olan yükünü azaltmaktır. Birinci amacın gerçekleşmesi yönetim birimlerinin de özel kişi ve kuruluşlara devrine imkan verecek ölçüde bir mülkiyet transferini zorunlu kılar. İkinci amaç ise, genellikle verimsiz çalışan zararlı işletmelerde veya büyük kaynak ihtiyacı içindeki kuruluşlarda, imkan verdiği ölçüde işletmenin tümünün elden çıkarılmasını gerektirir.¹⁸⁴ Diğer bir ifadeyle birinci olarak KİT mülkiyetinin kamu

¹⁸¹ Muharrem Afşar, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, Yayın No:1161/159, 1999, s.132

¹⁸² Ergin Arioğlu, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Ankara: Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, 1994, s.77-78

¹⁸³ Coşkun Can Aktan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir: Bilkom, 1987, s. 82

¹⁸⁴ M. Berra Altıntaş, **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Ankara: SPK Yayınları, Yayın No:8, 1988, s.50

sektöründen özel sektöre transferi; ikinci olarak ise finansal varlıkların özel sektörden kamu sektörüne transferidir.¹⁸⁵

Genel olarak özelleştirme kavramı dört ayrı amacı ve unsuru içerir;¹⁸⁶

- 1- Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özelleştirilmesi : Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin fiyatlandırılarak yararlanan birey veya kuruluşlardan talep edilmesidir.
- 2- Kamu sektöründe finansmanı sağlanan mal ve hizmetlerin üretiminin özelleştirilmesi : Hizmet sağlamada sorunlu olan kamu kurum ve kuruluşu, kendi hizmet üretmeyip özel kesimden satın almaktadır. İhale ya da sözleşme ile özel kesime ihale edilerek hizmetlerin yerine getirilmesi biçimde görülmektedir.
- 3- Kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen veya tamamen özel kesime devredilmesi : KİT'lerin satışını özelleştirme yerine, yönetim ve mülkiyetinin özel kesime belli bir oranda devredilmesidir.
- 4- Mal ve hizmet üretimindeki kamusal tekellerin kaldırılması : Devlet tekellerinin oluşturulduğu sektör piyasalarında giriş engellerinin kaldırılarak özel girişimcilerin piyasaya serbest girişini ifade eder.

Son yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu işletmelerin özelleştirilmesinin gerekliliği üzerinde yoğun tartışma yaşanmaktadır. Ülke kaynaklarının daha etkin kullanılması, israfın önlenmesi ve ekonominin Pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesi, devletin asli görevleri olan sağlık, eğitim, ülke savunması ve alt yapı yatırımlarına daha fazla kaynak ayırmak gibi amaçlar özelleştirmenin temel felsefesini oluşturmaktadır. Özelleştirmenin temel hedefi ise, devlet bütçesi üzerindeki kamu finansman yükünün azaltılması, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılarak mali piyasalara yönlendirilmesi suretiyle oluşan fonların rekabete dayalı piyasa ekonomisinin geliştirilmesine

¹⁸⁵ Recep Kök, **KİT-Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama**, Erzurum Atatürk Üniversitesi Yayınları, Araştırma Serisi No:84, 1993, s. 81

¹⁸⁶ Nihat Falay, "**Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar**", **Özelleştirme Tartışmaları**, Aykut Polatoğlu (dr.), İstanbul: Bağlam Yayınları, 1994, s.21

kanalize edilmesi, serbest rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, geliştirilmesi ve nihai olan devletin ekonomide işletmecilik alanından çekilmesinin temin edilmesidir.¹⁸⁷

Bu bağlamda, Türk bankacılık sisteminde önemli bir paya sahip olan kamu bankalarının gelişen ekonomik koşullara ve rekabet düzeyine bağlı olarak ekonomik etkinlik ve verimliliği yükseltmek amacıyla en kısa zamanda özelleştirilmesinin sektörde yer alan bankaların farklı kanunlara ve hiçbir ayrıcalığa tabi olmadan faaliyet gösterecekleri ve eşit rekabet koşulları altında hizmet sunabilecekleri bir ortamın oluşturulması açısından gerekli olduğu ve ancak bu yolla kaynakların daha etkin kullanılabilceği ileri sürülmektedir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ulusal sermaye yetersizliğine bağlı olarak, kamusal sermayeli bankaların kurulması özel yasalarla gerçekleştirilmiştir. Özel sektörün sermaye birikiminin artması ile birlikte, ekonomik gelişme ve finansal sistemdeki değişiklikler ile kamu bankaları, kuruluş amaçlarını yerine getirmekle birlikte, gerek hukuksal gerekse yönetsel bir takım sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında başlangıçta temelde kar elde etmenin yer almaması ve oluşan zararların görev zararı olarak hazineye aktarılmaları beraberinde haksız rekabeti getirmiştir. Bu nedenlerle mevcut ekonomik koşullarda kamu bankalarının özelleştirilmelerini gerekli kılmıştır.¹⁸⁸

Türkiye uzun süren bir karma ekonomi döneminin ardından piyasa ekonomisini benimsemiştir. Bu nedenle devletin piyasa ekonomisinin gereklerine uyarak üretim sürecinden, yani piyasadan çekilmesi gerekmektedir. 1983 yılından bu yana özelleştirme çabası gösteren Türkiye, uzunca bir süre hukuki alt yapı eksikliği yaşamış ve istenen özelleştirme düzeyine ulaşamamıştır. 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun yürürlüğe girmesi ve Rekabet Kurulunun faaliyete geçmesi ile birlikte tartışmalara neden olan hukuki karmaşa da büyük ölçüde giderilmiştir. Türkiye’de ilk olarak, 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı yasa ile kısmi bir özelleştirme olan Gelir Ortaklığı Senedi İhracı uygulamasına başlanmıştır. Gerçek anlamda özelleştirme işlemlerine 1985 yılında yapılan çalışmalar doğrultusunda KİT’lerin özelleştirilmesi hakkında çıkarılan 3291 Sayılı Yasa’nın 1986 yılında yürürlüğe girmesinden sonra başlanabilmiştir.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Çankaya, s.123

¹⁸⁸ Funda Çondur, “Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirme Gerekliği ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, s.2

¹⁸⁹ Hayrettin Afşar, “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri”, **Hazine Dergisi**, Sayı: 9, Ocak 1998, s.1

1985 yılında özelleştirme uygulamaların stratejik bir plana dayandırılması amacıyla amaçların, önceliklerin, kapsamın belirlenmesi amacıyla stratejilerin oluşturulması gereğinden hareketle Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Özelleştirme Ana Planı hazırlanmasına karar verilmiştir. Açılan uluslar arası ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. ile birlikte Özelleştirme Ana Planı hazırlamakla görevlendirilmiştir.¹⁹⁰ Bankacılık sektöründeki özelleştirme programının temel hedefi, bütün kamu bankalarının özelleştirilmesi ve sistemdeki tüm bankaların eşit koşullarda rekabet edebileceği bir ortamın hazırlanması olmalıdır. Böyle bir uygulamada devlete düşen görev, sadece etkin bir denetim mekanizması kurmaktır.

Bankacılık sektöründe, sektörün yaklaşık % 50'sine sahip kamu bankalarının payının azaltılması kaynakların serbest piyasa koşullarında daha rasyonel dağılımı ve kullanımı açısından yararlı olmaktadır. Kamu bankalarının bu durumu özel bankalara mevduat toplama ve kredi verme konusunda dolaylı olarak kısıtlamalar getirmektedir. Özellikle mevduat ve kredi faizi belirlemede özel bankalar, kamu bankalarının gölgesinde kalmaktadırlar. Devletin ekonomiye müdahalesini azaltarak ekonomideki payının daraltılması, bankacılık sektöründeki rekabeti artırarak kaynakların etkin kullanımlarının sağlanması, politikanın bankacılık sektörü üzerindeki etkisinin ortadan kaldırılması ve kamu bankalarının çağdaş ve dinamik bir yapıya kavuşturulması kamu bankalarının özelleştirilmesinin en önemli gerekçelerini oluşturmaktadır.¹⁹¹

4.3.1. Kamu Bankalarını Özelleştirmenin Nedenleri

1980'lerin sonlarında dünyada kamu bankalarının özelleştirilmesi eğilimi hız kazanmış, bankacılık sisteminin büyük bir bölümü kamu sektöründen özel sektöre devredilmiştir. Kamu bankalarının özelleştirilmesinden beklenen en önemli yarar diğer tüm özelleştirmelerde olduğu gibi, kamuya gelir sağlamaktan çok bu işletmelerin daha verimli çalışmasını temin etmektir. Bu konu Türk bankacılık sistemindeki diğer bankaların verimli

¹⁹⁰ Çankaya, s. 124-125

¹⁹¹ Tunay ve diğerleri, s. 156

çalışması için de önem taşımaktadır.¹⁹² Türkiye’de kamu bankalarının özelleştirilmesi çabalarının ardında çeşitli nedenler yatmaktadır.¹⁹³

Birinci neden, bu bankaların varoluş amaçlarından uzaklaştıkları, tarihsel misyonlarını tamamladıkları, ilk başlarda eksikliği duyulan özel sermayenin oluşması sonucunda kamu bankalarının varolma gerçeklerinin ortadan kalktığıdır.

İkinci neden, ekonomik faaliyetlerde etkinliğin artırılması isteğidir. Kamu bankaları kalkınma hedeflerini gerçekleştirmede yeterince etkin olamamışlardır. Gelişmiş ve etkin bir bankacılık ve finans sistemi firmaların dış finansman maliyetlerini düşürerek ve yeni firmaların faaliyete geçmesini kolaylaştırarak ekonomik kalkınmayı desteklemektedir. Kamu bankalarının finansal sistem üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı fikrinin yaygınlık kazanması bankacılık faaliyetlerinin özel sektör tarafından daha iyi yerine getirebileceği inancını doğurmuştur. Özelleştirilen bankaların müşteri taleplerine daha iyi cevap verebileceği, kamu borç stokunun azaltılması ya da artan etkinlik ile sübvansiyonun ortadan kalkacağı ve böylelikle kaynakların öncelikli diğer yatırım alanlarına kaydırılabilecektir.

Kamu bankalarının özelleştirilmesinin diğer bir nedeni kamu bankaları hisselerinin halka arzı ile sermayenin tabana yayılması ve sermaye piyasalarının geliştirilmesidir. Yeterli menkul kıymet arzı bulanmayan ülkemizde, sermaye piyasasının güçlendirilmesi için devlet tahvil, hazine bonosu ve gelir ortaklığı senedi gibi araçlardan yararlanılmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede özelleştirme kapsamına alınan bankaların hisse senetlerinin sermaye piyasasında satışa sunulması, bu piyasaya canlılık kazandırmakta ve tasarrufların yatırıma dönüşmesine neden olmaktadır.

Banka özelleştirmelerinin dördüncü nedeni, ekonomik aktivitelere kamu müdahalesinin azaltılması isteğidir. Serbest piyasa ekonomisi şartlarına göre devlet mikro müdahaleler yerine makro düzeydeki politikalar ile firmalara eşit rekabet şartları sağlamakta, dolayısıyla siyasi etkilerin de asgariye indirgenmesi sağlanmaktadır. Beşinci neden olarak, kamu bankalarının sektördeki tekel veya tekel benzeri etkilerinin ortadan kaldırılması ve bankacılık sisteminde rekabet ortamının oluşturulması amacıyla özelleştirilmeleridir.

¹⁹² Ejder Ayanoğlu, “Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, **Vergi Dünyası**, Sayı:178, Haziran 1996, s.46

¹⁹³ Uçarkaya, s.42-44

Yabancıların bankacılık sektörüne girmesi yoluyla sektörde yönetim kapasitesinin geliştirilmesi sağlanacaktır.

Kamu bankalarının özelleştirilmelerinin diğer bir nedeni ise bankaların özelleştirilerek kamu kuruluşları üzerinde piyasa disiplini oluşturmaktır. Çünkü özel bankalar kamu kuruluşlarına tercihli finansman sağlama konusunda daha az baskıyla karşılaşacaklardır. Kamu kuruluşları kamu bankalarından finansman sağlayamayacağından özel sektör bankalardan kredi temin edebilmek için operasyonel etkinliklerini ve kredibilitelerini artırmak zorunda kalacaklardır. Diğer taraftan özelleştirme amaçları arasında devlete gelir temin etmek, kamu sektörünün dış finansman ihtiyacını azaltmak, siyasi etkilerden uzaklaştırmak ve sektöre dinamik bir yapı kazandırmak gibi amaçları da vardır.

Gelişen ve giderek daha rekabetçi bir yapıya doğru giden bankacılık sektöründeki değişim süreci içinde özel amaçlarını gerçekleştirme çizgisinden giderek uzaklaşan bir çalışma düzeni içinde bulunan kamu bankaları, 1980 sonrasında izlenen iktisat politikalarının tüm bedellerini finansal olarak ödemek zorunda bırakılarak, özel amaçlarından iyice uzaklaştırılmışlardır. Ülkemiz özelinde kamu mevduat bankalarının süreç içindeki faaliyetleri, kuruluşlarını düzenleyen yasalardaki özel amaçları dışında görevlendirmeler ile deformasyona uğratılmış bulunmaktadır.¹⁹⁴

Ülkemizde kamu nitelikli bankalar genel kabul görmüş bankacılık ilke ve teamülleri dışında iktisadi ve sosyal yapılanmaları nedeniyle 1980'ler kadar görevleri oldukça yüklü idi. Fon akımlarının önemli bir bölümü bankacılık kesimi üzerinden yapılmaktadır. Bunun dışında son yıllarda banka dışı mali kurumların da bankaların iştirakleri olduğu göz önüne alındığında, banka ve iştiraklerinin mali sektör içindeki aktifleri önemli bir paya sahip bulunmaktadır. Bu bağlamda özelleştirilmeye çalışılan kamu bankaları (Ziraat ve Halk Bankaları) mevduat ve kredi piyasalarında önemli paya sahip ihtisas bankalarıdır.

T.C. Ziraat Bankası, 1863 yılından bu yana tarımsal kredi sorununu çözmeye çalışan, tarım sektörünü finanse eden bankadır. Tarım sektörü riskli ve karlı olmayan bir sektör olarak görüldüğünden özel bankalar genellikle tarım sektörüne kaynak ayırmamaktadırlar. Tarım sektörünün finansman ihtiyaçları genellikle özel amaçla kurulmuş kamu bankaları, tarım

¹⁹⁴ Yeldan, s. 21

kooperatifleri, tasarruf ve kredi sandıkları aracılığı ile karşılanır. Bu durumda T.C. Ziraat Bankası'nın özelleştirilerek tam bir piyasa esaslı banka şekline dönüştürülmesi halinde tarım sektörü gibi sürekli plasmaya ihtiyacı olan sektörler günümüzde de yetersiz olan bu kredilerden yoksun kalacaklardır.¹⁹⁵ Ekonomide gerekli iktisadi ve sosyal iyileştirmeler yapılmadan özelleştirilen kamu bankaları, ülkelerin tarım gibi alanlarda dışa bağımlılığını arttırarak, tarımsal ve hayvansal ürünlerde ithalatın artmasına neden olacak, dolayısıyla bu malların son kullanıcılarının da maliyet yükünü arttıracaktır.

Orta ve küçük esnaf ve sanayicilerin ihtiyaç duydukları kredilere uygun kredi faizleri vererek ağırlıklı olarak bu sektörü finanse eden Halk Bankası'nın özelleştirilmesi çalışmalarında, gerekli ekonomik ve sosyal yapı ile bu sektörün gereksinimleri dikkate alınarak, günümüzde de yetersiz olan KOBİ kredilerinin, reel sektörün finansmanı yönünden önemi göz önünde bulundurularak bu amaçla kurulmuş bir kurumun, işlevsiz hale getirilmemesi, özelleştirme çalışmalarını daha da önemli kılmaktadır.

4.3.2. Kamu Bankalarını Özelleştirmenin Yöntemleri

Özelleştirme yöntemleri ülkelerin kendi şartlarına göre farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde ilk olarak özel şirketteki kamuya ait hisselerin satışı yoluna gidilirken, bazılarında da tamamı devlete ait olan kamu hisseleri satılarak, satılacak kuruluşların seçimi ve nasıl satılacağı belirlenmektedir.¹⁹⁶ Özelleştirme yöntemlerinden hangisini uygulandığı, ülkenin genel ekonomik şartlarına, sermaye piyasası durumuna, özelleştirilecek kuruluşun niteliğine, içinde bulunduğu mali şartlara ve özelleştirmenin amaçlarından hangisine ağırlık verileceğine bağlıdır. Özelleştirmede hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın, tam bir özelleştirmeden söz edebilmek için mutlaka kamu bankası veya kamu kuruluşunun en az % 51'lik hisse payının özel mülkiyete geçmesi gerekir. Bununla birlikte yönetimin özel sektörün elinde olması tam bir özelleştirme için kaçınılmazdır.¹⁹⁷ Özelleştirme yöntemleri çok çeşitli olmakla birlikte, kamu bankaları genellikle üç yöntem kullanılarak özelleştirilmiştir. Bunlar; hisse satışı, varlık satışı ve kupon yöntemi ile özelleştirme.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Yeldan, s. 22

¹⁹⁶ Doğan, s.124

¹⁹⁷ Karluk, s.136

¹⁹⁸ Uçarkaya, s.44-47

Hisse senetlerinin halka arzı yöntemiyle özelleştirme, dünyada en yaygın kullanılan yöntemlerdendir. Hisse satışı esas olarak, bankanın kuruluş hisselerinin yurtiçi ve yurtdışında arz veya blok satış yoluyla bedel karşılı devredilmesidir. Halka arz yönteminde özelleştirilecek bankanın tüm veya bir kısım hisseleri bireylere veya özel kuruluşlara aktarılmaktadır. Hisse senetlerinin halka arz edilmesi yöntemi mülkiyetin tabana yayılması ve sermaye piyasalarının gelişmesinin amaçlandığı özelleştirme uygulamalarında kullanılmaktadır. Hisse senetleri sabit bir fiyatla halka arz edilebileceği gibi, hisse senetlerine asgari bir satış fiyatı tespit edilerek ihale yoluyla da yapılabilmektedir. Blok satış yönteminde ise kamu bankasının hisselerinin tamamı veya belirli bir bölümü seçilmiş bir ya da birkaç kişi veya kuruluşa satılmaktadır. Bu yöntemle yapılacak satışlarda, özelleştirilecek olan banka ilanla duyurulmakta ve en iyi teklifi veren satışı yapılmaktadır.

Varlık satışı yöntemiyle özelleştirme, bankanın aktifindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıkların mülkiyetinin bedel karşılığında devredilmesidir. Bu yöntemle gerçekleştirilen banka özelleştirmelerin sayısı sınırlıdır. Kopun yöntemi ile satışta ise bankanın tamamının satışı söz konusu olmakta ve tüm vatandaşlara kamu bankalarından hisse verilmektedir. Bu yöntem devlete gelir sağlamamakta bankaya yeni sermaye getirmemektedir, başlangıçta bankaya çok ortaklı bir yapı getirmektedir.

Diğer bir özelleştirme yöntemi ise doğrudan satış yöntemidir. Bu yöntem ile bankanın ve tüm müesseselerinin, bağlı ortaklıklarının bir defada gerçek veya tüzel yerli ya da yabancılara pazarlık yoluyla satılmasıdır. Türkiye’de bu yöntem açık bir şekilde uygulanmış değildir. Ayrıca kamu bankalarını özelleştirme yöntemlerinden biri de çalışanlara satış yöntemidir. Özelleştirme kapsamına alınan banka, öncelikle çalışanlara devredilmekte veya yönetim kontrolü onlara verilmektedir. Çalışanlar bankaya ortak olurken, bu arada kuruluşa dış finansman sağlayan özel finansman aracı kuruluşlarda sermayeye belli bir oranda katılabilir ve yönetimde temsil edilebilirler. Ancak bu yöntem ülkemizde uygulanmamıştır.¹⁹⁹

4.3.3. Kamu Bankalarını Özelleştirme Uygulamaları

Kamu bankalarının özelleştirilmesi, Türk bankacılık sektöründeki gelişmeler dikkate alındığında kamuoyu tarafından kabul gördüğü görülmektedir. Bazı yaklaşımlar, kamu

¹⁹⁹ Karluk, s. 141-142

bankalarının işlevlerini tamamladığı, sektördeki rekabeti bozduğu gibi nedenlerle özelleştirilmeleri gerektiği düşüncesini ileri sürmektedir. Diğer bir yaklaşım ise kamu bankalarının esasında politik müdahaleler sonucu ve banka üst yönetiminin dönüşümünün yüksek olmasından dolayı etkin çalışmayı sağlayabilecek bir yönetim kadrosuna sahip olmadığı, ayrıca kamu bankalarının özelleştirilmeleri ile bankacılık sektörünün gerçek anlamda rekabete açılmasının sağlanamayacağı ileri sürülmektedir.²⁰⁰

Türkiye’de kamu bankalarının özelleştirilmesi süreci, 1994 yılında 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair” kanunun kabul edilmesiyle başlamıştır. Bu kanunun geçici 3. maddesi ile kamu bankalarının (T.C. Merkez Bankası, T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Eximbank hariç) özelleştirmeye hazırlık işlemleri, bu Kanun’u yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl içinde tamamlanır hükmünü haizdir.²⁰¹

Bu yasaya göre T.C. Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası hisselerinin tamamının elden çıkarılarak özelleştirilmesi söz konusu değildir. Ancak kamu kesiminin bankacılık sistemindeki ağırlığının aşağıya çekilmesi hedeflenmektedir.

Bu çerçevede, Çaybank (%49) ve Şekerbank (%10)’ta bulunan kamu hisselerinin büyük ortaklara satılması ile Sümerbank AŞ’deki % 100 kamu hisselerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi ve Türkiye Sınai Kalkınma Bankası AŞ’deki % 11,68 oranındaki kamu hisselerinin İMKB’deki satışı kamu bankalarının özelleştirilmesinde ilk olma özelliğini taşımaktadır. Türkiye’de blok satış yolu ile yani bankanın tespit edilecek değerinin gerçek veya tüzel kişilere satılması yolu ile Şekerbank ve Çaybank’ta kamunun sahip olduğu payların satılması örnek olarak gösterilebilir. Ancak günümüzde blok satışta Türkiye’de kamu bankalarının mevcut aktif yapılarının büyüklüğü nedeniyle başarı sağlanması oldukça zor olarak değerlendirilebilir.²⁰²

Türkiye’de bir kamu bankasının % 100 hissesinin özelleştirilmesi ilk olarak Sümerbank A.Ş.’de görülmüştür. İş Bankası’nın % 12,3’lük kamu hissesinin özelleştirilmesi

²⁰⁰ Tunay ve Diğerleri, s. 155-156

²⁰¹ Tunay ve Diğerleri, s. 167

²⁰² Ertan Altıkulaç, **Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi ve Türkiye’de Performanslarının Özel ve Yabancı Bankalarla Karşılaştırılmasına İlişkin Kantitatif Bir Analiz**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2006, s. 231

ve Etibank Bankacılık A.O. ile bu bankanın varlıklarının 18 Eylül 1996 tarih ve 96/8532 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın eski karar ve 4046 sayılı özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ve bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde bölünmesi ile kurulan Denizbank A.Ş. ve AnadoluBank A.Ş.'de % 100 kamu hisselerinin özelleştirilmesinde görülmüştür.

Türkiye Vakıflar Bankası'nın özelleştirilmesi ile ilgili 606 sayılı kanun hükmünde kararnamenin Eylül 2000 tarihinde çıkarılmasından sonra T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş. Ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin özelleştirme kapsamına alınmasını amaçlayan 620 sayılı yeni bir kanun hükmünde kararname hazırlanmıştır. 15 Kasım 2000 tarihinde kabul edilen 25 Kasım 2000 tarih ve 24241 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4603 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş. Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş. Hakkında Kanun" ile söz konusu üç banka özelleştirme kapsamına alınmış, Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin T.C. Ziraat Bankası A.Ş'ne devri ile birlikte bu banka sayısı iki banka halinde gelmiştir.²⁰³

4.4. KAMU BANKALARINDA YENİDEN YAPILANDIRMA UYGULAMALARI

Türkiye ekonomisinin gelişimi ve canlandırılmaya çalışıldığı yıllarda gerekli ve önemli işlevleri yerine getiren kamu bankalarının 2000'li yıllara gelindiğinde artık üstlendikleri misyonu büyük ölçüde tamamladıkları, çağdaş bankacılığın ve uluslar arası rekabetin gereklerine uygun bir yapıya kavuşturulmalarının zorunlu hale geldiği görülmüştür. Geçmişten gelen stok problemleri nedeniyle Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde de karar alma ve etkin davranma sürecinde yetersiz kalan kamu bankaları bütün ödemeler sisteminin kilitlenmesinde önemli bir etken olmuştur.²⁰⁴ Kamu bankalarının siyasi etkilere açık olmasının sonucu olarak, görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda kamu bankalarının mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasalardan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır.

²⁰³ Altıkulaç, s. 232

²⁰⁴ Erdoğan, s.157

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizler sonrasında kamu bankalarının mali bünyeleri daha da kötüleşmiştir. Bunun sonucu olarak da kamu bankaları bankacılık işlevlerini yerine getiremez hale gelmiştir. Tüm bu sorunların çözümüne yönelik olarak, Mayıs 2001’de uygulamaya konulan Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır. 2001 yılına gelindiğinde Türk ticari bankacılık sektöründe dört kamu bankası olan T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası, Emlak Bankası ve Vakıfbank faaliyet göstermekteydi. Kamu bankalarının yeniden yapılandırması programı bu bankalardan T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası ve Emlak Bankası’nı kapsamaktadır.²⁰⁵

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması için atılan adımların başında gerekli yasal alt yapının oluşturulması gelmektedir. Yeniden yapılandırmanın yasal çerçevesini oluşturan 4603 sayılı “ T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş. Hakkında Kanun’un” 25 Kasım 2000’de yürürlüğe girmesinden sonra kamu bankalarının yeniden yapılandırması süreci başlamıştır. Kamu bankalarına ilişkin olarak yapılan hukuki düzenlemeler ve bu düzenlemelerle getirilen değişikliklerin ana başlıkları şunlardır.

4603 Sayılı Kanun (25 Kasım 2000)

Bu Kanun kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal çerçeveyi oluşturmuş, bankaların yeniden yapılandırılmaları ve nihai olarak özelleştirilmeleri amaçlanmıştır.

- Bu Kanun’la Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamından çıkarılıp, anonim şirket ünvanına kavuşturulmuş ve Bankalar Kanunu’na ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır.
- Bankaların yeniden yapılandırılmalarına ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür.

²⁰⁵ Uçarkaya, s. 87

- Görev zararı alacaklarının bir program dahilinde tasfiye edilmesi hükme bağlanmıştır.
- Bankaların çalışan personelinden, bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihte emeklilik hakkını kazanmış olanların, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay, bu hakkı 2002 yılı sonuna kadar kazanacak olanların da kazandıkları tarihten itibaren üç ay içinde emeklilik başvurusunda buldukları takdirde emekli ikramiyelerinin yüzde 30 fazlasıyla ödeneceği hükme bağlanmıştır.

2001/2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (30 Nisan 2001)

- Kamu Bankaları için görev zararı alacağı doğuran tüm kararnameler yürürlükten kaldırılmış ve bu kararlar uyarınca doğan görev zararları tasfiye edilmiştir.

4684 Sayılı Kanun (3 Temmuz 2001)

- Kanunlarla kamu bankalarına verilmiş olan görev zararlarının tasfiyesini teminen, görev veren kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve görev zararı alacakları tasfiye edilmiştir.
- 4603 No'lu Kanunda eksik olduğu düşünülen ve yeniden düzenlenmesine ihtiyaç bulunan maddeler yeniden düzenlenmiş veya eklenmiştir.
- 4603 No'lu Kanun ile getirilen primli emeklilik sisteminin uygulamada sonuç vermemesi nedeniyle yeni düzenleme getirilmiştir.
- Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin tasfiyesi ve birleştirilmesi ile ilgili usul ve esaslar belirlenmiştir.
- Yönetim kurullarınca bankalarda çalışacak personel sayısına karar verilmesi, ihtiyaç fazlası personelin özelleştirme kanunu çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına transfer edilmesi hükme bağlanmıştır.

4743 Sayılı Kanun (31 Ocak 2002)

- Operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde kamu bankalarında 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tabi olmayan personel çalıştırılmaz hükmü getirilmiştir.
- Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması kapsamında, belirtilen sürede emeklilik hakkını kullanmayanlara son kez kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren iki ay içinde emekli olmaları halinde emekliliği teşvik etmek amacıyla emekli ikramiyelerinin yüzde 20 oranında fazla ödenmesi imkanı sağlanmıştır.
- Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası'nın yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile tasfiye kurulu üyelerinin ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmayacakları ve 4603 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları işlemlerden dolayı hukuki sorumluluklarının, bankacılık sektöründe faaliyette bulunan özel bankaların yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata tabi olacağı hükmü getirilmiştir.
- Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Tasfiye Halinde Emlak Bankası Anonim Şirketinin Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu üyeleri, Mali Sektöre Olan Borçlarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun ve 4603 sayılı Kanun kapsamında işlemler yapmaya, 21.2.2001 tarihinden önce açılmış kredileri (esnaf ve sanatkar kredileri, küçük ve orta boy işletme kredileri ve zirai krediler) yeniden yapılandırmaya yetkili kılınmıştır.
- Ziraat ve Halk Bankalarının, 2002 yılı iş planı ve programlarında 2002 yıl sonuna kadar, bankacılık usullerine uygun olarak kullanılmak üzere tarım kesimine, esnaf ve sanatkara, küçük ve orta boy işletmelere ve ihracatçılara, kendi kaynaklarından en az 1,5 katrilyon Türk Lirası karşılığı yabancı para ve Türk Lirası ilave plasman limiti tahsis etmeleri hükmü getirilmiştir.

2002/3555 Sayılı Kanun (1 Şubat 2002)

- Bankaların yönetim kurullarına, bankaların yeniden yapılandırılmaları ve özelleştirmeye hazırlanmalarıyla ilgili her konuda karar alma ve işlem yapma yetkisi verilmiştir.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin toplam 514, T. Halk Bankası A.Ş.'nin ise 383 adet şube, büro ve özel işlem merkezi 30.6.2002 tarihine kadar kademeli olarak kapatılması hükme bağlanmıştır. Toplam sayı yüzde 5 eksiği ve/veya fazlasına kadar değiştirilebilir.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin toplam 12.000, T. Halk Bankası A.Ş.'nin ise toplam 4.000 personelinin 30.6.2002 tarihine kadar kademeli olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmek üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilmesi ve atamalarının Devlet Personel Başkanlığı tarafından tamamlanması hükme bağlanmıştır.
- Bankalara, yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlık işlemlerine ilişkin olarak, kendi kaynaklarından karşılanmak üzere, yerli ve/veya yabancı danışman istihdam etme yada danışmanlık hizmeti satın alma yetkisi verilmiştir.

4.4.1. Yeniden Yapılandırma Öncesinde Kamu Bankaları

Kamu bankalarının üstlendikleri görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen uygulamalar, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda kamu bankalarının mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Yeniden yapılandırma öncesinde kamu bankalarının mali bünyeleri 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerin ardından daha da kötüleşmiştir. Mayıs 2001'de uygulamaya konulan Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı öncesinde kamu bankalarının üstlendikleri görev zararlarının bilanço büyüklüğüne oranı 2000 yılı sonunda % 50'ye ulaşmıştır. Toplam mevduat içindeki payları % 40 iken krediler içindeki payları % 25 seviyesinde kalmıştır. Ayrıca kredilerin önemli bir bölümü şüpheli alacak haline dönüşmüş ve bu kredilere yeterli karşılık ayrılmamıştır. Gecelik borçlanma ihtiyaçlarının fazla olması faiz

oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine yol açmıştır. Görev zararları nedeniyle önemli ölçüde sermaye açığı ortaya çıkmıştır. Rasyonel olmayan şube ve personel sayısı nedeniyle kamu bankalarında önemli operasyonel zararlar oluşmuştur.²⁰⁶

Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiştir. Bu nedenle sorunların çözülmesi amacıyla, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır.

4.4.2. Yeniden Yapılandırma Sürecinde Kamu Bankaları

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programı, sistemin mali ve operasyonel açıdan güçlendirilmesine yönelik uygulamalar ile bankacılık sektöründe denetim ve gözetim etkinliğini arttıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve operasyonel düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu çerçevede kamu bankalarının finansal ve operasyonel yeniden yapılandırmaları çalışmaları yapılmıştır.²⁰⁷

Finansal açıdan yeniden yapılandırma; kamu bankalarının yeniden yapılandırmasında öncelik finansal yapıların güçlendirilmesine verilmiştir. Bu çerçevede kamu bankalarının görev zararı tasfiye edilmiş, bankalar sermaye desteği sağlanmış, mevduat ile kredi faizleri piyasa faiz oranlarına uyumlu hale getirilmiş ve kısa vadeli yükümlülükler azaltılmıştır. Bununla birlikte kredi portföyünün etkin yönetimi de gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.²⁰⁸ Kamu bankalarının finansal açıdan yeniden yapılandırma çerçevesinde;

- Kamu bankalarının yeniden yapılandırması sürecinde ilk adım olarak kamu bankalarının yönetimi tek çatı altında toplanmış ve bu kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir.
- Kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması amacıyla, kamu bankaları hazineden almış oldukları tahviller karşılığında Merkez Bankası'ndan repo ve doğrudan satış yoluyla likidite temin edilmiş ve 16 Mart 2001 itibariyle 8,5 katrilyon civarında

²⁰⁶ BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı gelişme Raporu VII", Ekim 2003, s.5

²⁰⁷ BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı gelişme Raporu VI", Nisan 2003, s. 6-9

²⁰⁸ Uçarkaya, s.90

olan özel bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmıştır.

- Kamu bankalarının mevduat faiz oranları DİBS piyasa faiz oranlarının altında ve ortak olarak belirlenmeye başlanmış ve mevduat faizleri genel faiz oranlarındaki düşüşe paralel bir gelişme göstermiştir.
- Kısa vadeli fon piyasalarında oluşan baskının finansal destekle ortadan kaldırılması ve bu tür sorunlara yol açan uygulamaların önünün kesilmesi ile kamu bankaları piyasalarda zorunlu işlemler yerine rekabetçi ve kar saikine yönelik işlemler yapmaya başlamışlardır.
- 2001 yılında 23 katrilyon tutarında özel tertip tahvil verilmek suretiyle kamu bankalarının hazineden görev zararı alacakları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faizlerin tamamı menkul kıymetlere bağlanmıştır. Görev zararının tekrarını önlemek için gerekli yasal düzenleme yapılmış ve kamu bankaları kanalıyla verilecek destekler için gerekli mali kaynağın önceden bütçeye konulması sağlanmıştır.
- Kamu bankaları sorunlu hale gelen kredilerini takipteki alacaklar hesabına alma ve gerekli karşılıkları ayırma konusunda daha ihtiyatlı davranmaya başlamış ve böylelikle bilançolarını daha şeffaf hale getirmişlerdir.
- Sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarımı yapılmıştır. Yapılan kaynak aktarımları ile kamu bankalarının toplam ödenmiş sermayelerinde önemli artışlar meydana gelmiştir. Böylece kamu bankalarının sermaye yeterlilik rasyolarında da önemli oranda iyileşmeler gerçekleşmiştir. Bununla birlikte kamu bankalarının faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri amacıyla, ihtisas kredileri de dahil olmak üzere kredi faizlerini kaynak maliyetlerini dikkate alarak belirlemeleri sağlanmıştır.

Operasyonel açıdan yeniden yapılandırma; operasyonel yeniden yapılandırma sürecinde kamu bankalarının karlılığı ve performansını artırmaya yönelik uygulamalar yapılmıştır. Kamu bankalarının finansal yapılarının güçlendirilmesi ile eş anlamlı olarak operasyonel yeniden yapılandırma çalışmaları da başlatılmıştır. Kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasının amacı, bu bankaların düşük finansal performansının arkasında yatan operasyonel yetersizliklerin ortadan kaldırılmasını sağlamak, bu bankaların organizasyon, teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol, planlama, risk yönetimi ve hizmet yapısını çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre yapılmaktadır. Operasyonel yeniden yapılandırmada ilk olarak kamu bankalarının yönetimi uzman bankacılardan oluşan ortak yönetim kuruluna devredilmiş ve bu kurula kamu bankalarının yeniden yapılandırma yetkisi verilmiştir.²⁰⁹ Ortak yönetim kurulunca kamu bankalarının faaliyet stratejileri, maliyetlerin düşürülmesine yönelik stratejiler belirlenerek gerekli önlemlerin alınması, şube ve personel sayısının olması gereken düzeye düşürülmesi, muhasebe kayıt sistemleri, kredi ve risk değerlendirme ve takip etme tekniklerini geliştirmeye yönelik uygulamaların çalışması yapılmıştır.²¹⁰ Kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırma çerçevesinde;

- Emlak bankasının bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış ve bu banka Ziraat Bankası ile birleştirilmiştir. Bu birleşimde Emlak Bankası'nın bankacılık faaliyetleri dışında kalan mal varlıkları ile kanuni takibe intikal etmiş kötü aktifleri ile bu kötü aktiflere ilişkin olarak ayrılmış karşılıklar hariç tutulmuştur.
- Kamu bankalarının şube ve personel sayısının rasyonel seviyelere getirilmesi yönünde önemli adımlar atılmış, 2000 yılı sonu itibarıyla 2.494 olan kamu bankaları şube sayısı, 2002 yılı sonu itibarıyla % 32,4 oranında azaltılarak 1.685'e, 61.601 olan personel sayısı da % 50,7 oranında azalarak 30.399'a düşürülmüştür.
- Organizasyon, teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol, risk yönetimi ve hizmet yapısının uluslararası rekabetin gereklerine göre düzenlenmeye çalışılmıştır.

²⁰⁹ Misyonunu tamamlamasının ardından, Kamu Bankaları Ortak Yönetim uygulaması 2005 yılında sona ermiştir.

²¹⁰ Uçarkaya, 94-95

- Kamu bankaları “Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemleri Hakkındaki Yönetmelik” doğrultusunda organizasyonel bir yapılanmaya gitmiştir. Kamu bankalarının kar/zararlarını, likiditesini ve faiz oranlarını izlemek için bir izleme programı oluşturulmuş, bu suretle banka aktif ve pasiflerinin getiri-maliyet oranları haftalık, şubelerin bilanço ve kar/zarar durumları ise günlük takip edilebilir hale gelmiştir.

4.4.3. Yeniden Yapılandırma Sonrası Kamu Bankaları

Kamu bankalarının finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılmasının olumlu sonuçları karlılık performanslarına yansımıştır. 2001 yılı Nisan ayında 1.338 trilyon zarar açıklayan kamu bankaları, 2002 sonu itibariyle T.C. Ziraat Bankası'nın 953 trilyon, Halk Bankası'nın 814 trilyon kar elde etmesiyle toplam 1.767 trilyon lira kar etmiştir.²¹¹

Kamu bankaları yeniden yapılandırma çabaları, bir taraftan bu bankaların sistem üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirirken, diğer taraftan kamu maliyesi üzerinde büyük bir yük oluşturmuştur. Yeniden yapılandırma çalışmaları sırasında Hazine'den sermaye desteği sağlanması amacıyla aktarılan kaynak, 2001 yılı sonu itibariyle GSYİH'nın % 14,8'ine ulaşmıştır. Ancak kamu bankalarına aktarılan DİBS'lerin önemli bir bölümünün bu bankaların bilançolarında gizlenen bütçe açıklarının yeni bir ödeme planına bağlanması işlemi olduğu dikkate alındığında yeniden yapılandırmanın kamu maliyesi üzerinde oluşturduğu yük çok düşüktür. Ayrıca görev zararları hariç yapılan sermaye desteği göz önüne alındığında yaratılan ek yükün GSYİH'ya oranı % 2'ye kadar gerilemektedir.²¹²

²¹¹ BDDK, Gelişim Raporu VI, s. 9

²¹² BDDK., Gelişim Raporu VI, s. 9

SONUÇ

Ekonomik büyümenin istikrarlı bir şekilde gerçekleşmesi için kaynakların etkin bir şekilde kullanımına, sağlıklı ve gelişmiş bir finans sektörünün varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde istikrarlı kalkınma ve gelişmenin önemli koşullarından biri, sağlıklı ve verimli çalışan kurumlardan oluşan bir finansal yapının gelişmesi ve bir bütün olarak işlemesidir. 1980’li yıllardan itibaren pek çok ülkede finansal liberalleşme sürecinin ortaya çıkması, piyasa mantığı çerçevesinde ekonomilerin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Ancak söz konusu sürece ülkelerin ekonomik alt yapı sorunlarına çözüm bulmadan ve hızlı bir şekilde dahil olmak istemeleri etkin bir piyasa disiplinin oluşturulamamasına yol açmıştır. Bu nedenle, bu ülkelerde sık aralıklarda ve yüksek maliyetli bankacılık krizleri yaşanmıştır. Bankaların ekonominin önemli bir bileşeni, diğer sektörlerin de finansal can damarı olmaları nedeniyle, bankaları ekonominin en önemli unsuru olarak görebiliriz.

Bankacılık sisteminde ortaya çıkan sorunların, ülkelerin veya finansal sistemlerin gelişmişlik derecesi ile doğrudan ilgili olmadığı görülmektedir. Bankacılık sorunlarının temelinde genel olarak makroekonomik istikrarsızlıklar, siyasi müdahaleler, kötü yönetim, yetersiz denetim ve gözetim uygulamaları ile yetersiz yasal alt yapı ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan ahlaki çöküntü yatmaktadır. Banka krizlerinin yaşandığı ülkelerde, krizlerin ortaya çıkardığı sorunların çözümlenmesi ve krizlerin tekrar meydana gelmemeleri için ülkeler bazı önlemler almaktadırlar. Alınacak önlemlerin başında finansal sistemde soruna yol açan banka veya bankaların yeniden yapılandırılmaları gelmektedir. Ancak bankaların yeniden yapılandırılması için çeşitli önlemler uygulamaya konmadan önce ülkelerin makroekonomik yapısı ile alınacak önlemlerin ekonomik birimler üzerinde oluşturacağı yan etkiler detaylı olarak hesaplanmalıdır. Ülkelerin farklı özelliklere sahip piyasalarında uygulanacak benzer tedbirler farklı sonuçlar verebilmektedir.

Banka yeniden yapılandırma sürecinde öncelikle bankacılık sistemine güvenin yeniden kazandırılması amaçlanmalı, geçici ödeme güçlüğüne düşen ancak faaliyetlerine devam edebilecek durumda olan bankalarla, finansal yapısı zayıflayan bankalar ayrıştırılmalıdır. Bu şekilde krizin ileri boyutlara sıçraması önlenilecek ve daha sonra yapılması gereken diğer yeniden yapılandırma çalışmaları için zemin hazırlanmış olacaktır. Bankaların sorunlu

yapılarının rehabilite edilerek daha güçlü ve daha sağlam bir yapıya kavuşmaları için yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Mali bünyeleri zayıf ve geçici finansal sorunlar yaşayan bankaların, finansal, operasyonel ve yapısal açıdan güçlendirilmesi, bununla birlikte faaliyetlerine devam edemeyecek düzeyde problemlere sahip bankaların ahlaki risklere yol açmadan en kısa sürede mali sistemin dışına çıkarılması banka yeniden yapılandırma sürecinin diğer aşamalarını oluşturmaktadır. Tüm bu yeniden yapılandırma yöntemleri uygulanırken yetkili düzenleme otoriteri siyasi olmaktan çıkarılmalı, sorunlu bankalara anında müdahale etme yetkisi ile donatılmalıdır.

Bankacılık sisteminde uygulanan yeniden yapılandırma uygulamalarında, ülkelerin içinde bulunduğu finansal, ekonomik ve politik durumlar ve bankacılık sisteminde yaşanan sorunların farklılıkları, ülkelerin yeniden yapılandırma uygulama ve stratejilerinde farklı enstrümanlar kullanmaya yöneltmiştir. Uluslar arası uygulama ve deneyimler bankacılıkta yeniden yapılandırma sürecinin bir bütün olarak düşünülmesi gerektiğini göstermiştir. Bu çerçevede her ülkede banka sorunlarının çözümüne yönelik olarak farklı yöntemler kullanılmakla birlikte, uluslar arası alanda banka yeniden yapılandırmaları üç aşama halinde gerçekleştirilmiştir.

İlk olarak finansal yeniden yapılandırma ile bankaların likidite problemlerinin çözümlenmesi için önlemler alınmasıdır. İkinci olarak, krize neden olan bankaların yönetim ve stratejilerinin yeni bir yaklaşımla operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasıdır. Yeniden yapılandırma kapsamında son olarak, finansal ve operasyonel yeniden yapılandırma ile bankacılık sistemine kazandırılan sağlıklı ve sağlam yapının sürekli ve daha sonraki dönemlerde de sürdürülebilmesine yönelik düzenlemeleri kapsayan yapısal yeniden yapılandırmadır. Yapısal yeniden yapılandırma da bankaların mali yapısının güçlenmesi ve ödemeler sisteminin düzenli çalışması üzerinde durulmuş, sorunlu kredilerin tasfiye edilmesi, mali yapısı bozuk olan bankaların yeniden sermayelendirilmesi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca kötü aktiflerin ödeme güçlüğü içindeki bankalardan uzaklaştırılması, gelecekte banka yeniden yapılandırma operasyonunun tekrarlanmaması için bankaların karlılık yapılarındaki gelişime gerekli önemin gösterilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, bankaların yeniden yapılandırma sürecini bir bütün olarak ele alan ülkelerin, finansal sorunların üstesinden gelinmesinde daha başarılı oldukları, aksi takdirde yeniden yapılandırmanın ilk aşaması olan finansal yeniden yapılandırmanın, operasyonel ve

yapısal yeniden yapılandırma ile desteklenmesi durumunda sorunların tekrarlama olasılığı bulunmaktadır. Bununla birlikte yeniden yapılandırmanın başarısı ve sürekliliği mevcut makroekonomik yapının risk durumuna da bağlı olduğudur.

Türkiye’de bankacılık sektörü yeniden yapılandırma çalışmaları, ekonomik istikrar çalışmaları ile birlikte yürütülmüş, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ardından mali yapısı iyice bozulan Türk ekonomisi ve bankacılık sisteminin verimli, etkin ve rekabet edebilir bir duruma getirmek için uygulanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile hem ekonomik istikrarın sağlanması hem de bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılarak güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ekonomik faaliyetlerin canlandırılması amacıyla reel sektör ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik faaliyetler oluşturulmuştur. Ekonomide katma değer meydana getirdiği düşünülen reel sektör firmalarının ekonomik sistem içinde varlıklarını devam ettirebilmeleri için ve dolayısıyla bankalara olan borçlarını geri ödeyebilmeleri için kredi borçlularına finansman desteği sağlanması yoluyla reel sektör borçlarının yeniden yapılandırılması (İstanbul Yaklaşımı) imkanı tanınmıştır.

Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma uygulamaları öncelikle kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasını, fona devredilen bankaların problemlerinin rehabilite edilmesi, krizlerle kırılgan bir ortamda faaliyet gösteren özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını amaçlamıştır. Türk bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında kamu bankalarına yönelik programın özünde devletin kamu bankacılığı içindeki payının azaltılması ve mevcut kamu bankalarının yeni yasal düzenlemelerle özelleştirilmeye hazırlanması bulunmaktadır. Türkiye’de kamu bankaları esas olarak ekonomide kalkınmaya öncülük etmek, tüm kesimlerin özellikle kırsal kesimlerin bankacılık hizmetlerinden faydalanmasını sağlamak, piyasa mekanizmasını güçlendirmek, finansal yapıyı güçlendirerek ekonomik istikrara katkıda bulunmak gibi amaçlarla kurulmuşlardır.

Ülkemizde özel yasalarla kurulmuş olan kamu bankaları, birer ihtisas bankası olarak, kaynaklarını görevlendirildikleri alanlardaki tarım, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ), esnaf, konut finansmanı gibi kesimlere yönlendirmişlerdir. Kamu bankaları ticari bankacılık yapmanın yanı sıra ekonomik gelişime katkıda bulunmak, merkezi otoritenin finansal bir takım ihtiyaçlarını karşılamak, istihdama katkıda bulunmak gibi amaçları da vardır. Ancak zamanla kamu bankaları kuruluş amaçları dışında görevler üstlenmeye, düşük bankacılık

performansı ile sistem üzerinde riskler oluşturmaya başlamışlardır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak, ülkemizde de ekonomik kalkınmanın öncelikle özel sermaye aracılığıyla gerçekleştirilmesi yaklaşımı benimsenmiş olmasına rağmen, özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalması nedeniyle Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kamu bankaları bankacılık sektörü içinde önemli faaliyetler göstermiş, zaman içinde yaşanan birleşme, kapanma ve özelleştirmelerle bankacılık sektörü içinde ağırlıklarının azalmasına rağmen, bankacılık sektöründeki ağırlıklarını korumuşlardır. Kamu bankaları kuruluş amaçları doğrultusunda ülkemizde finansal sektörün gelişimine ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmuşlardır.

Bununla birlikte kamu bankalarına ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlara bakıldığında kamu otoritesi tarafından üstlenilmek zorunda bırakılan görev zararlarının meydana getirdiği likidite sıkıntısı, kamu bankalarının mevduat faizlerini yükseltmelerine dolayısıyla piyasa faiz oranlarında yukarı doğru baskı oluşturulmalarına yol açmıştır. Kamu bankalarının bu yapılarıyla bankacılık sektöründe faaliyet göstermeleri, bankacılık sektöründe rekabet şartlarını, kaynak maliyetlerini ve finansal sistemin istikrarını olumsuz etkilemiş, yüksek likidite ihtiyaçları nedeniyle 2000 ve 2001 yıllarında ödemeler sisteminin kilitlenmesine yol açarak ekonomik ve mali krizlerin meydana gelmesinde önemli etkide bulunmuşlardır.

Şubat 2000 ve Kasım 2001’de yaşanan finansal krizlerin ardından kamu bankalarının mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Bankacılık yapamaz duruma gelen kamu bankalarının sorunlarının çözülmesi amacıyla bu bankaların yeniden yapılandırılmaları çalışması başlatılmış, bu çerçevede kamu bankalarının görev zararlarının tasfiye edilmesi, sermaye desteği sağlanması, mevduat ve kredi faiz oranlarının piyasa faiz oranlarına uyumlu hale getirilmesi, şube ve personel sayılarının azaltılması ve bilgi teknolojileri ile finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılmaları yönünde önemli çalışmalar yapılmıştır. Dünya uygulamalarından ve Türkiye’deki uygulamalarından da görüldüğü gibi, sorunlu bankaların yeniden yapılandırılması hem bankacılık sistemine hem de kamuya aşırı yükler getirmekte, sektördeki güveni azaltıcı etkiler yapmaktadır. Bankacılık sektöründe yaşanan sıkıntılar, biriken ve eksik uygulamaların bir sonucu olduğu düşünüldüğünde bankacılık sektörünün içinde bulunduğu krizden çıkabilmesi için iktisadi realite içinde yapılması gerekenlerin kararlılıkla yapılması, sektörün sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlayacak ortamın oluşturulması, sektördeki dağılımı giderilerek denetleme ve düzenlemelerin sağlıklı hale getirilmesi, bankacılığın ekonomiye olan katkısını arttıracaktır. Ayrıca, bir ülkenin bankacılık

sisteminde etkinlik, verimlilik, rekabet ve istikrarın sağlanabilmesinin, güçlü bir denetim ve gözetim yapısının oluşturulmasına, uluslar arası finansal standartlara uyuma, sağlam bir mevzuat alt yapısının varlığına, bununla birlikte makroekonomik istikrarın sağlanmasına da bağlı olduğu göz ardı edilmemelidir.

EK

TÜRKİYE’NİN GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI

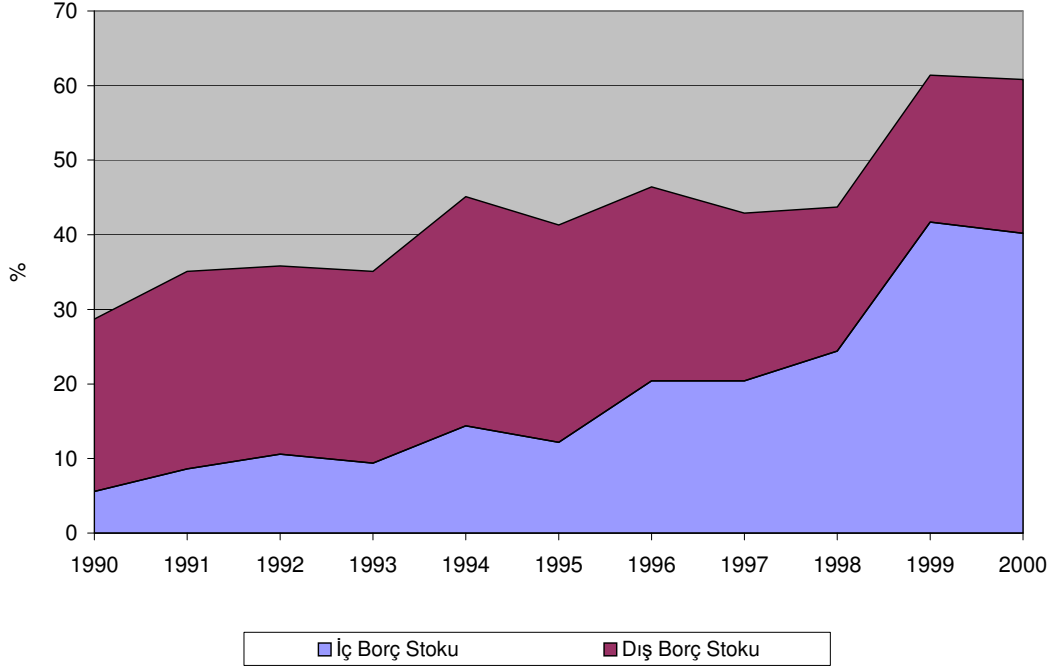
I. 1990-1999 DÖNEMİNDE EKONOMİDE OLUŞAN TEMEL SORUNLAR

1. Türk ekonomisi 1990’lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri: (i) sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve (ii) başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır.

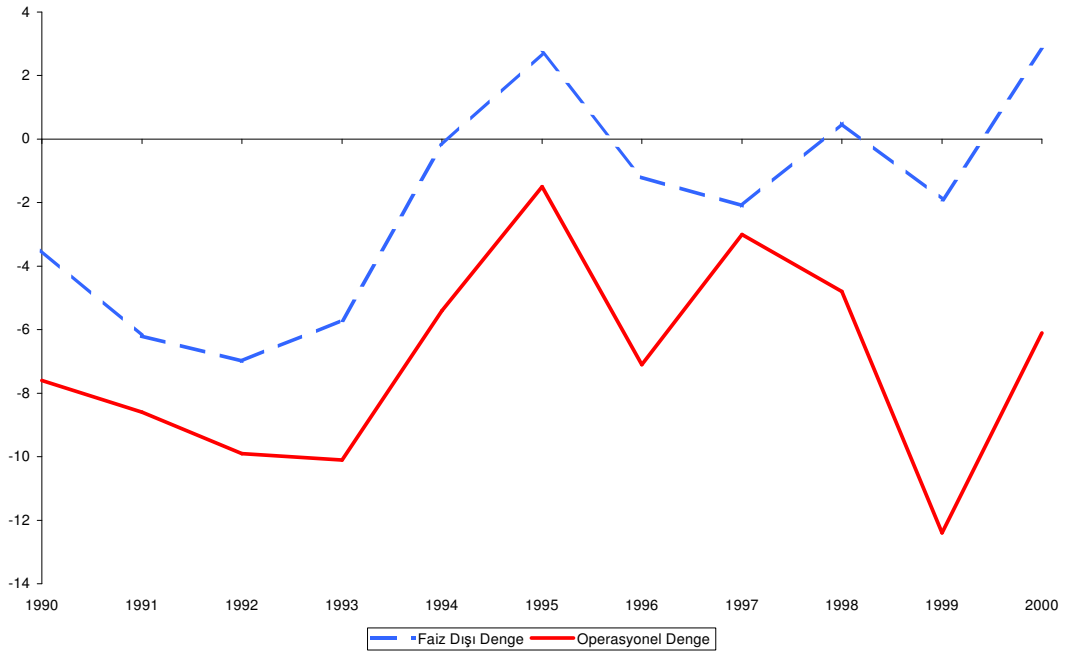
A. Sürdürülemez İç Borç Dinamiği

2. Kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH’ya oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda yüzde 61’e ulaşmıştır. İç borç stokundaki artış ise daha çarpıcıdır. 1990 yılında yüzde 6 olan net iç borç stokunun GSMH’ya oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 42’ye çıkmıştır.
3. Borç stokundaki bu artış, dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi belirgin hale gelmiştir. Nitekim 1990-1994 döneminde yıllık ortalama olarak faiz dışı denge GSMH’nın yüzde 4,5’i oranında açık verirken, enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren operasyonel kamu açığı yüzde 8,3 olmuştur. 1995-2000 döneminde faiz dışı denge GSMH’nın yüzde 0,1’i oranında fazla verirken, operasyonel denge yüzde 5,8 açık vermiştir.

Kamu Net Borç Stoğunun GSMH'ya Oranı

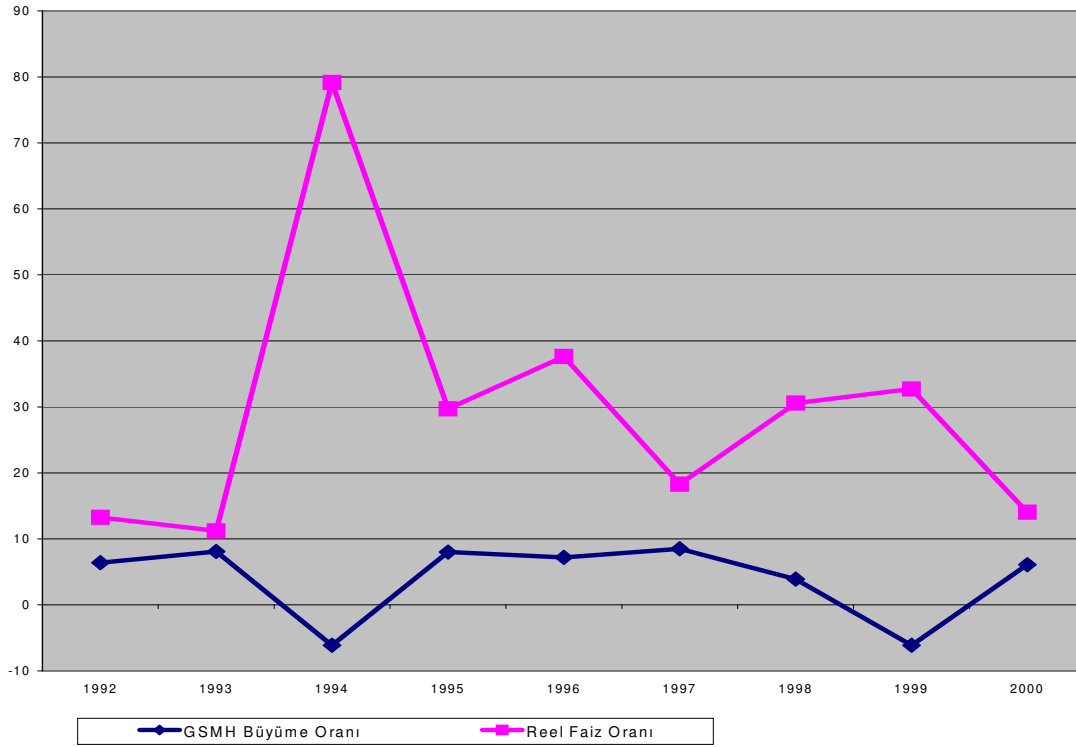


YÜKSEK REEL FAİZ-OPERASYONEL DENGE-FAİZ DIŞI FAZLA



4. Yüksek kamu açıklarının yanısıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etken olan bir diğer unsurdur. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde dördün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve hergün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte bu durumun sürdürülemez olduğu açıktır.

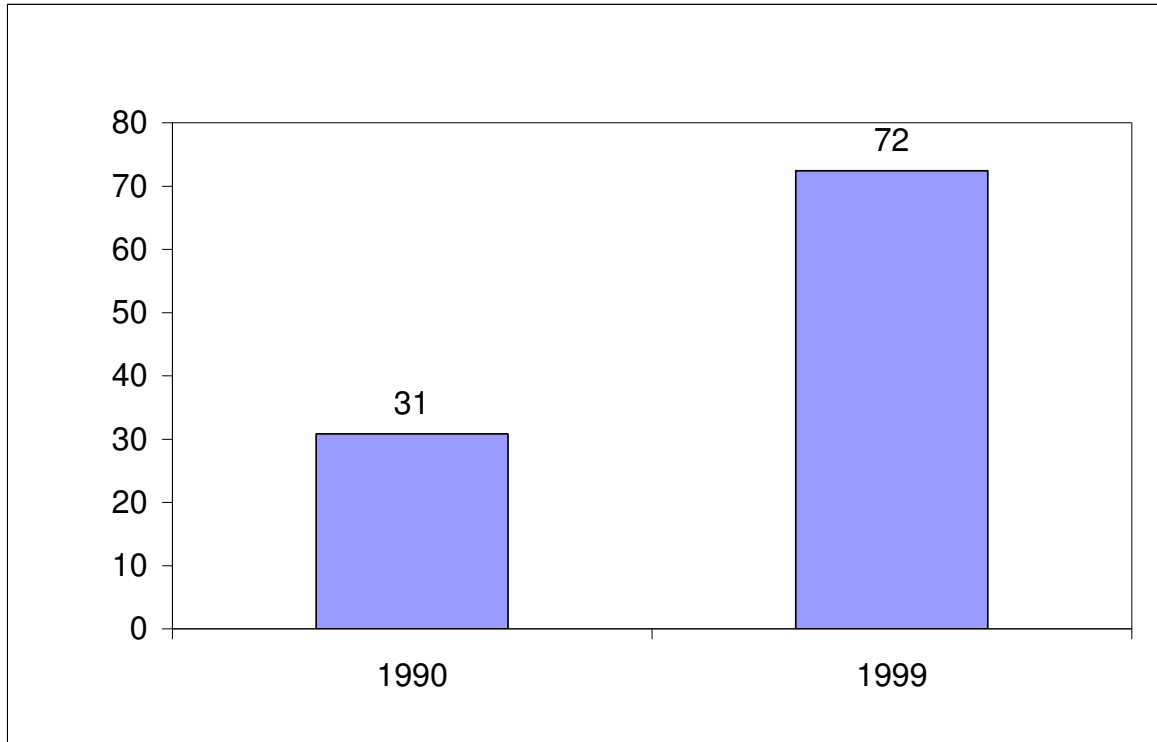
İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (%)



5. 1990'lı yılların ikinci yarısında borç stokundaki artışta reel faizlerdeki artış belirleyici olmakla birlikte, borç-faiz kısır döngüsünün çözülmesinde kamu gelir ve harcamalarında kalıcı bir iyileşmenin sağlanmasının şart olduğu açıktır. Bu çerçeveden bakıldığında, son on yıllık dönemde kamu açıklarındaki artışta harcamalara ilişkin olarak aşağıda sıralanan faktörler etkili olmuştur:

- i) Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış ve özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması,
 - ii) Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları,
 - iii) Kamu yatırım proje stokundaki aşırı artış, yüksek maliyet ve verimsizlik,
 - iv) Sosyal Güvenlik Kurumları aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,
 - v) Gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destekleme politikaları,
 - vi) Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığı,
6. Kamu gelirlerinde ise temel sorun, vergi oranlarının yüksek olmasına rağmen vergi tabanının dar olması nedeniyle, toplam vergi tahsilatının yetersiz kalması ve vergi yükünün adaletsiz bir biçimde dağılmasıdır.
7. Yüksek maliyetli iç borçlanma ile karşılanması, faiz giderlerinin bütçe içerisindeki payını hızla artırmıştır. Nitekim, 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirin 32 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72 liraya yükselmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda devlet eğitim, sağlık, adalet gibi asli fonksiyonlarına yeterli kaynak ayıramaz hale gelmiştir.

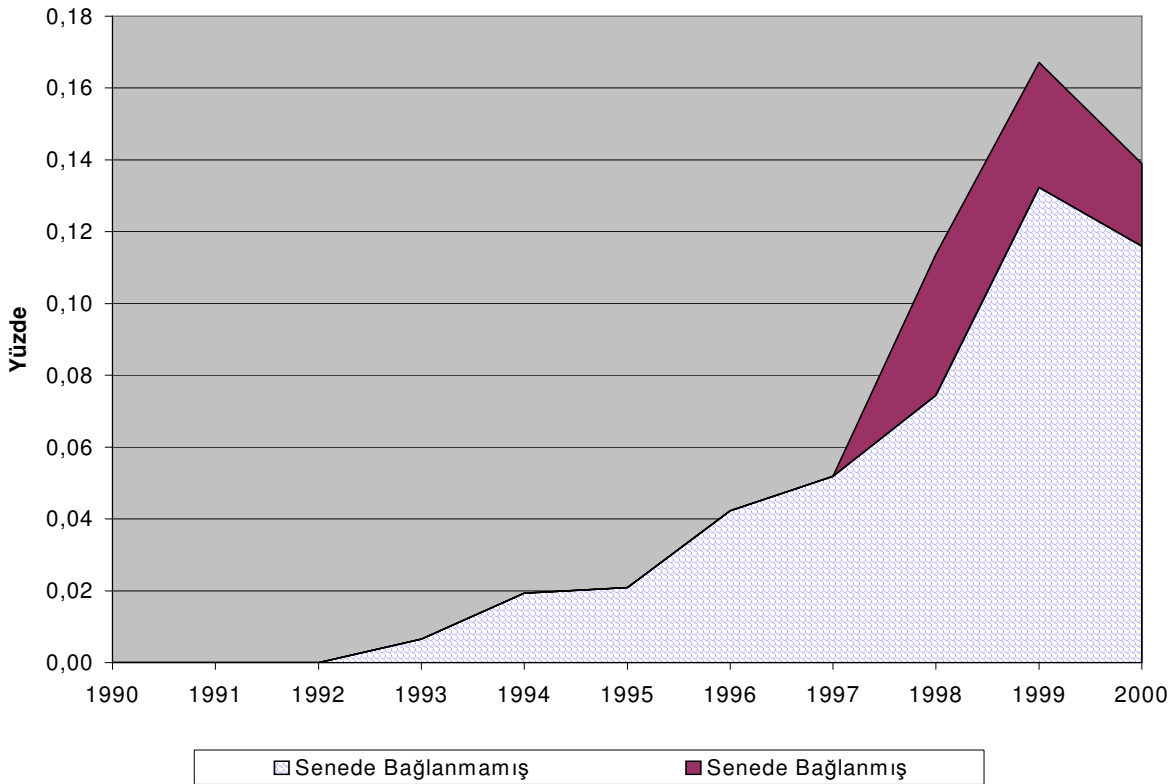
Konsolide Bütçe Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı



B. Mali Sistemdeki Sorunlar

8. Kamu bankalarına devlet tarafından verilen tarım kesimi ile küçük ve orta boy işletmeleri destekleme görevi sonucunda oluşan zararların zamanında ödenmemesinin yanısıra uzun yıllardır devam eden ve ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, kamu bankalarının iyi yönetilememesi ve asli fonksiyonların dışında görev verilmesi bu bankaların mali bünyelerini önemli ölçüde bozmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu durum, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuştur. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye'deki toplam mevduatın yüzde 40'ını toplarken krediler içindeki payları yüzde 26'da kalmıştır.

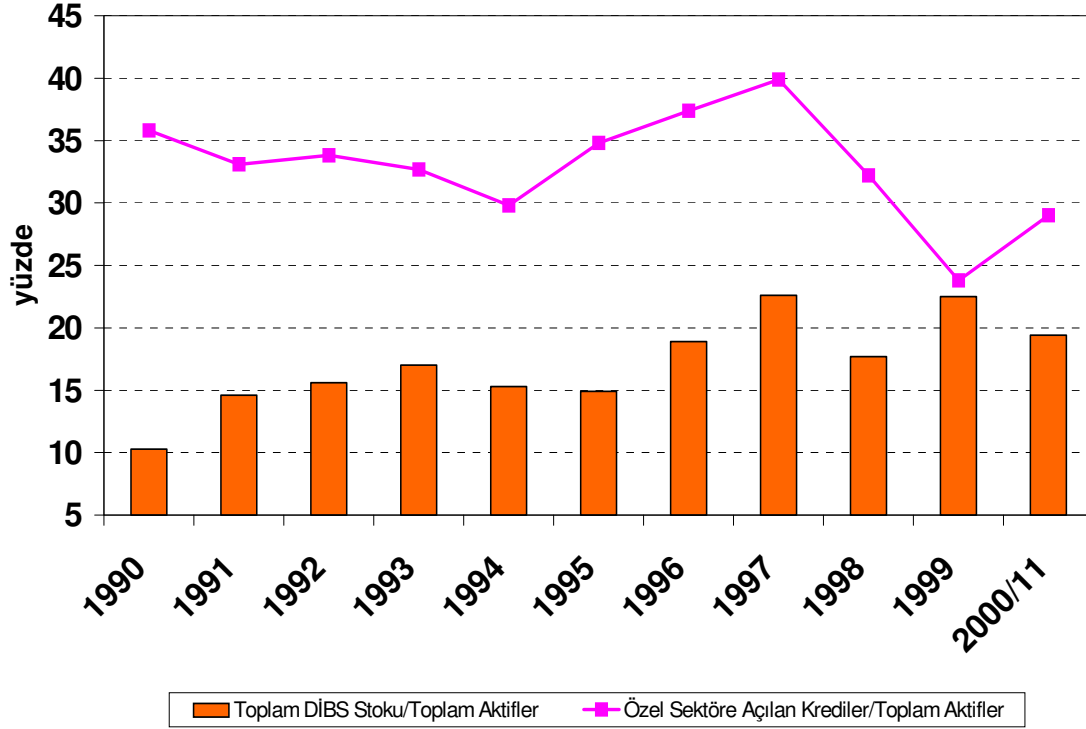
Kamu Bankaları Görev Zararları Stoku (GSMH'ye Oran)



9. Son yıllarda yüksek reel faizlere de bağlı olarak kamu kesimi borçlanma ihtiyacındaki artış özel bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır. Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 10'dan 1999 yılında yüzde 23'e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı ise yüzde 36'dan yüzde 24'e inmiştir. Böylece bankalar üreticiyi ve reel ekonomiyi yeterli ölçüde destekleyememiştir.

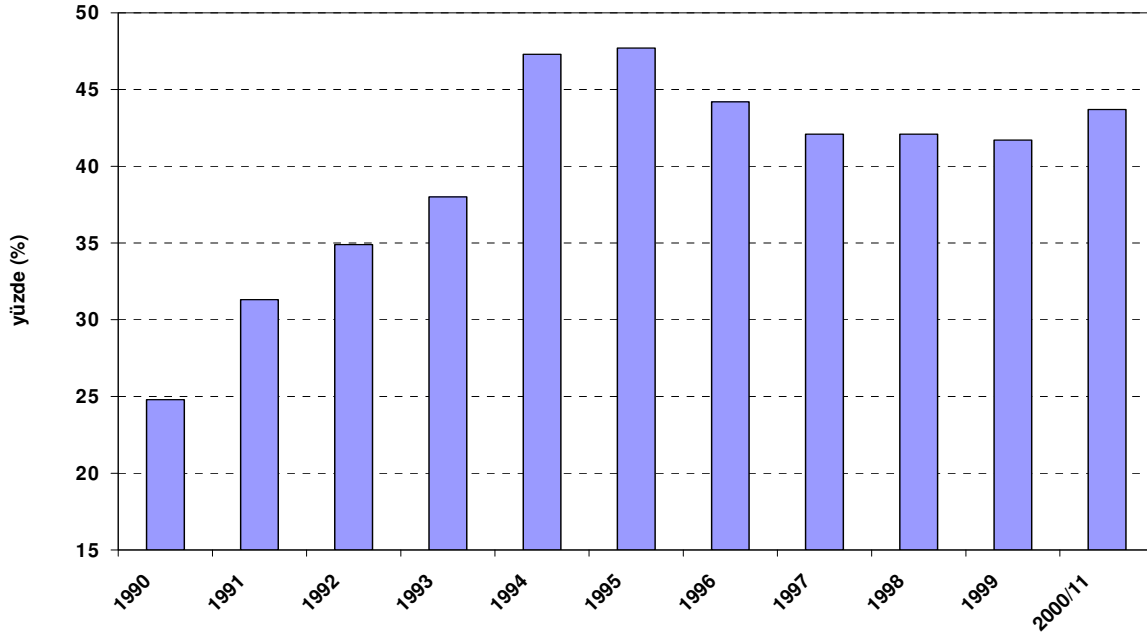
10. Yüksek enflasyon ortamı ve belirsizlikler tasarruf sahiplerinin kısa vadeye yönelmesine yol açmış, bankaların varlık ve yükümlülükleri arasındaki vade uyumsuzluğu artmıştır

**Menkul Değerler Cüzdanı ve Özel Sektöre Açılan Krediler
(Toplam Aktifler İçerisindeki Pay, %)**



11. Yüksek ve değişken enflasyon ile süratle artan borç stokları neticesinde TL'ye olan güvenin zayıflaması para ikamesini de hızlandırmıştır. Döviz Tevdiat Hesaplarının repo dahil toplam mevduatlar içindeki payı 1990 yılında yüzde 25'den 1999 yılında yüzde 42'ye yükselmiştir.

Döviz Tevdiat Hesapları / (Toplam Mevduat+Repo)



12. Toplam mevduatın yarısına yakın bir kısmının döviz tevdiat hesaplarına yönelmesinin yanısıra, bankaların yurtdışından borçlanmalarındaki artış döviz yükümlülüklerini önemli ölçüde yükseltmiştir. Diğer yandan bankalar başta kamu kağıtları olmak üzere getirisi yüksek Türk Lirası cinsinden araçlara yönelmişlerdir. Bu durum bankacılık sisteminin yabancı para açık pozisyonunu yükseltmiş ve bankalar kur riskine karşı önemli ölçüde kırılgan hale gelmiştir.
13. Mali sektörün sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için özkaynaklarının artırılması, yasal düzenlemelerin uluslararası standartlara uyumundaki eksikliklerin giderilmesi ve şeffaflığın sağlanması yönünde çalışmaların hızla sürdürülmesi ihtiyacı devam etmektedir.

II. YILI ENFLASYONLA MÜCADELE PROGRAMI VE GELİŞMELER

14. Bu ortamda, 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası uygulanması ve kapsamlı yapısal reformların hayata geçirilmesinin yanısıra, enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur.
15. Programın uygulanmasında kamu açıklarını daraltma ve yapısal reformlar alanında önemli adımlar atılmıştır. Yapısal reformlar kapsamında, uzun yıllardır açık veren sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiş ve sistemin aktif ve pasifleri arasındaki dengenin sağlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Tarımda doğrudan gelir desteği sistemine geçişin ilk adımları atılmış, pilot bölgelerdeki uygulamalarda olumlu sonuçlar alınmış,

kredi faizleri kaynak maliyetlerine göre belirlenmiştir. Mali sektör reformu sonucunda kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile bankacılık sektörünün düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi işlevlerinin tek bir otorite altında toplanması hedeflenmiştir. Özelleştirmeye ilişkin olarak 2001 yılı içerisinde Petrol Ofisinin yüzde 51'inin blok satışı, TÜPRAŞ'ın halka arz yolu ile yüzde 31.5'nun satılması mümkün olmuştur. Bunun yanısıra, cep telefonu lisans satışında beklenenin üzerinde gelir elde edilmiştir.

16. Programın uygulanmaya konulmasıyla birlikte faiz oranları beklentilerin üzerinde hızla gerilemiş, enflasyon önemli ölçüde yavaşlamış, üretim ve iç talep canlanmaya başlamıştır.
17. Ancak, enflasyonun programda öngörüldüğü hızla düşmemesi sonucunda Türk Lirasının beklenenin üzerinde reel değer kazanması, iç talepte görülen hızlı canlanma, ham petrol, doğal gaz gibi enerji fiyatlarındaki artış ve Euro/\$ paritesindeki gelişmeler sonucunda 2000 yılında cari işlemler açığı öngörülen düzeyin önemli ölçüde üzerine çıkmıştır. Bu gelişme iç ve dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari işlemler açığının finansmanı konusundaki endişeleri artırmıştır.
18. Bazı önemli kamu işletmeleriyle ilgili çalışmaların hedefe ulaşmaması, kamu bankalarına ilişkin düzenlemelerde yaşanan sorunlar, bazı politik belirsizlikler, kur çapasına benzer bir Para Kuruluna dayalı Arjantin ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle uluslararası sermayenin gelişen piyasalara daha ihtiyatla yaklaşması, 2000 yılının ikinci yarısında Türkiye'ye dış kaynak girişinin azalmasına yol açmıştır.
19. Uygulanmakta olan kur çapasına dayalı para politikası gereği likidite yaratım mekanizmasının döviz girişine dayandırılmış olduğu bir yapıda dış kaynak imkanlarındaki bu daralma likiditedeki artışın da yavaşlamasına yol açmıştır. Artan likidite sıkışıklığının bir yansıması olarak Temmuz-Ağustos döneminde yüzde 30 civarına gerilemiş olan kısa vadeli faiz oranları Eylül ayından itibaren yeniden yükselmeye başlamıştır. Bankacılık kesiminin likidite, faiz ve kur risklerine karşı duyarlılığının daha da arttığı bir dönemde ortaya çıkan faizlerdeki bu yükselme eğilimi özellikle yabancı yatırımcıların izlenmekte olan programın sürdürülebilirliği üzerindeki endişelerini artırmıştır.
20. Kasım ayının ikinci yarısında kısa vadeli faizlerde yaşanan sıçrama ile eşanlı olarak tahvil-bono ve hisse senedi fiyatları keskin bir biçimde düşmüş ve portföyünde önemli ölçüde devlet iç borçlanma senedi bulunduran orta ölçekli bir bankanın TMSF'ye alınması mecburiyetiyle karşılaşılmıştır. Yabancı yatırımcıların ülkeyi terketme çabaları sonucunda Merkez Bankası 6 milyar dolar civarında döviz satışında bulunmuş ve rezervler azalmıştır.
21. Krizin daha da derinleşmesini önlemek amacıyla Kasım ve Aralık aylarında bir dizi önlem alınmış, yapısal reformların hızlandırılması kararlaştırılmış ve yürütülmekte olan Stand By Düzenlemesinin 7,5 milyar dolar tutarında Ek Rezerv Kolaylığı ile desteklenmesi yönünde Uluslararası Para Fonu ile anlaşma sağlanmıştır.
22. Kasım krizi sonrasında alınan önlemler ve IMF ile varılan anlaşma sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankasının döviz rezervleri artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir. Ancak faiz oranlarının kriz öncesi döneme göre yüksek seviyelerde kalması özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankalarıyla portföyünde yoğun olarak Devlet İç Borçlanma senetleri bulunduran TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur.

23. Şubat ayında Hazine ihalesi öncesindeki olumsuz gelişmeler uygulanan programa olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve Türk Lirasına karşı ciddi bir atak meydana gelmiştir. Nitekim, 19 Şubat'ta bir gün valörlü 7.6 milyar dolarlık döviz talebi olmuştur. Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuştur. Bu ortamda uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terkedilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır.
24. Merkez Bankası kurların dalgalanmaya bırakılmasının ardından, ödemeler sistemine işlerlik kazandırmak amacıyla piyasaların TL ihtiyacını karşılamaya başlamış ve bunun sonucunda kısa vadeli faiz oranları yüzde 80 civarına gerilemiştir.
25. Ancak, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunları daha da ağırlaştırmış ve yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bankacılık sektörü Kasım krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Başta kamu bankaları olmak üzere, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu maliyesi üzerine önemli bir yük getirmiş bulunmaktadır.
26. Yaşanan krizler; faizlerde ve enflasyonda artış, döviz kurlarındaki dalgalanmayla birlikte tüm ekonomide bir belirsizlik ortamına yol açmıştır. Bu durum, reel sektörü de çok olumsuz etkilemiştir. Mali sektörde yaşanan sıkıntılar reel kesime yeni kredi imkanını ortadan kaldırırken, reel kesimin kredi geri ödemelerinde de önemli sorunlara yol açmaktadır.

III. GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI

A- Programın Temel Amaç ve Araçları – Ekonominin Yeniden Yapılandırılması ve İstikrarın Kalıcı Kılınması

27. Yeni programın temel amacı kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaktır. Eski düzene dönmek artık gerçekten mümkün değildir.

28. Bu doğrultuda;

- (i) Programımız öngörülen hedeflere ulaşılması ve ekonominin yeniden yapılandırılması konusunda kesin bir siyasi taahhüdü ve desteği içermektedir.
- (ii) Kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.

- (iii) Bütün bunlarla, katlanılan fedakarlıkların boşa gitmesinin önlenmesi ve piyasalarda güven ortamının yeniden sağlanması amaçlanmaktadır.

29. Yeni program bu temel ilkeler çerçevesinde;

- (i) Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı bir biçimde sürdürmeyi,
- (ii) Bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırılmayı, böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurmayı,
- (iii) Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirmeyi,
- (iv) Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikası sürdürmeyi ve,
- (v) Bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturmayı;

kendisine alt hedefler olarak seçmiştir.

30. Nihai amacımız, ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak kaynak kullanma sürecindeki verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücümüzü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak halkımızın geleceğe umutla bakmasını ve refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olacaktır.

B. Yapısal Yenilenme ve Yasal Düzenlemeler

31. Program çerçevesinde aşağıda sıralanan dört ana alanda 15 yasal düzenleme yapılmaktadır:

- (i) Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması
- (ii) Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi
- (iii) Ekonomide Rekabetin ve Etkinliğin Artırılması
- (iv) Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi

(1) Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması

32. Bankaların mali bünyelerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması mali piyasaların ve reel sektörün istikrarı bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda öncelikli olarak Bankalar Kanunu'nda değişiklikler öngören yasal süreç başlatılmıştır.

33. Bankalardaki mevduat ve bankaların diğer yükümlülüklerine yönelik olarak ilan edilen garanti uygulamasına devam edilecektir.

Yasal Düzenlemeler

1. BÜTÇE KANUNUNDAKİ DEĞİŞİKLİKLER	TBMM Genel Kurulunca kabul edilmiştir.
2. GÖREV ZARARLARINI KALDIRAN KARARNAME VE KANUN	Kararname Başbakanlığa sunulmuştur. Kanun hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
3. BORÇLANMA YASASI	Önümüzdeki Hafta Başbakanlığa sunulacaktır.
4. KAMULAŞTIRMA YASASI	TBMM'ne sunulmuştur.
5. 15 BÜTÇE VE 2 BÜTÇE DIŞI FONUN KAPATILMASI İLE İLGİLİ YASA	Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanmakta olup, kısa bir süre içerisinde Başbakanlığa sunulacaktır.
6. KAMU İHALE YASASI	Yasa hazırlık aşamasındadır.
7. MERKEZ BANKASI YASASI	Başbakanlığa sunulmuştur.
8. BANKALAR KANUNUNDAKİ DEĞİŞİKLİKLER	Bankalar Kanununda değişiklik öngören taslak Başbakan'lığa sunulmak üzeredir. Ayrıca kamu bankaları ile ilgili kararname çıkartılmış ve ortak yönetim kurulu atanmıştır.
9. İŞ GÜVENCESİ YASASI	AB Ulusal Programında kısa vadeli öncelikler arasına alınmış olup yasa hazırlığı için sosyal taraflarla görüşmeler yürütülmektedir.
10. EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY YASASI	TBMM Genel Kurulunca kabul edilmiştir.
11. SİVİL HAVACILIK YASASINDA DEĞİŞİKLİK	TBMM'ye sunulmuştur.
12. TELEKOM YASASI	Kanun Teklifi Başbakanlığa sunulmuştur.
13. ŞEKER KANUNU	Cumhurbaşkanlığına sunulmuştur.
14. TÜTÜN KANUNU	Yasa hazırlık aşamasında olup, kısa bir süre içerisinde Başbakanlığa sunulacaktır.
15. DOĞALGAZ KANUNU	TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilmiştir.

34. Kamu ve TMSF bünyesindeki bankaların yüksek tutarlı nakit açıklarını gidermek amacıyla günlük olarak piyasalara fon ihtiyacı için başvurmaları, hem piyasaların dengesini hem de mali bünyelerini bozmaktadır. Bu olumsuzluğun giderilmesi için kamu bankalarına Hazine'den alacaklarına karşılık olarak piyasa koşullarına uygun faizli Hazine kağıdı verilerek, görev zararı alacaklarının tümü en kısa sürede ortadan kaldırılacaktır. Kamu ve fon bankaları, belirli bir program dahilinde, bu kağıtlar karşılığında Merkez Bankası'ndan repo veya satış karşılığı temin edecekleri likidite ile diğer bankalara ve banka dışı kesime olan gecelik yükümlülüklerini azaltacaklardır. Merkez Bankası likidite fazlasını ters repo ve interbank işlemleri yoluyla piyasadan çekecektir. 2001 yılı içinde Hazine, kamu ve fon bankalarına mali durumlarını güçlendirmek amacıyla 10.3 katrilyon lira tutarında kağıt vermiştir.
35. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik diğer çalışmalar (i)Kamu bankaları, (ii) TMSF bünyesindeki bankalar ve (iii) Özel bankalar olmak üzere üç ana grupta ele alınmaktadır.

Kamu Bankaları

36. Kamu bankalarında yaşanan sorunların tekrar oluşmaması için likidite sorunlarının giderilmesi ile eşanlı olarak gerekli olan diğer önlemler de alınmaktadır. Bu çerçevede;
- (i) Kamu bankalarına zarar oluşturacak görev verilmeyecektir. Mevcut görev zararlarına ilişkin kararname iptaline ilişkin kararname Başbakanlığa sevk edilmiştir. Kanunlarla verilen görevlerin tasfiyesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Gerekli görüldüğü hallerde kamu bankaları kanalıyla verilecek destek, bütçeye konulacak ödeneklerden karşılanacaktır.
 - (ii) Mevcut koşullarda yetersiz düzeyde bulunan kamu bankalarının sermayeleri kısa süre içinde yeterli seviyeye getirilecektir. Artırılan sermaye tutarları hemen ödenecektir.
 - (iii) Kamu bankalarının faaliyetlerinin etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri doğrultusunda, her bankanın ihtisas alanındaki kredilerini kaynak maliyetlerini dikkate alarak sürdürmeleri sağlanacaktır.
 - (iv) Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası ile birleştirilmesi çalışmaları devam etmektedir.
 - (v) Kamu bankalarının yönetiminin profesyonel bankacılardan oluşan bir ortak yönetim kuruluna devredilmesi süreci başlatılmıştır. Bu kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir.
 - (vi) Kamu bankalarının verimsiz şubeleri kapatılacak ve personel sayısını azaltmak için emeklilik teşvik edilecektir

37. Kamu bankaları ile ilgili bu düzen değişikliği Türkiye için köklü bir değişimdir. Uzun yıllardır süren bozuk düzenin sonudur.

TMSF Bünyesindeki Bankalar

38. TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarının en kısa sürede çözüme kavuşturulması mali sistemin istikrarı ve kamu maliyesine getirdikleri yükün azaltılması bakımından önem taşımaktadır.

39. TMSF bünyesindeki 13 bankadan 5'i Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir. Sümerbank bünyesinde birleştirilen bankaların Fona devir tarihinde 9141 olan çalışan sayısı Mart 2001 itibariyle 4596'ya, 396 olan şube sayısı ise 213'e indirilmiştir. Haziran 2001 itibariyle şube sayısı 134'e indirilecektir.

40. TMSF bünyesinde bulunan Demirbank'ın satış süreci devam etmekte olup, tekliflerin değerlendirilmesi Nisan ayı sonuna kadar bitirilecektir. 6 Nisan 2001 tarihine kadar teklif alınamamış olan bankalar Sümerbank veya bir diğer geçiş bankası bünyesinde birleştirilecektir. Bu bankaların şube ve çalışan sayısı rasyonel düzeye indirilecektir.

41. Bankalar Kanunu'nda yapılacak değişiklikle TMSF bünyesindeki bankaların alacaklarının tahsil kabiliyetinin artırılması ve tahsil sürecinin hızlandırılması sağlanmış olacaktır. Ayrıca, oluşturulan Aktif Yönetim Birimi ile Fon bünyesindeki bankaların kötü aktifleri tek elden ve etkin bir biçimde yönetilecektir.

Özel Bankalar

42. Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların bir an önce sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeler başlatılmıştır. Bu kapsamda;

- (i) BDDK sermaye yeterliliği kriterini de dikkate alarak, özel bankalar ile sermaye artırımı ve yeniden yapılanma planları üzerinde belirli bir takvime dayalı anlaşmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar hızlanacaktır.
- (ii) Bankaların dönem karlarını sermayeye ilave etmeleri sağlanmıştır.
- (iii) Hem bankaların hem de şirketlerin devir ve birleşmelerini kolaylaştıracak ilave tedbirlerle ilgili çalışmalar sürdürülmektedir.
- (iv) Makul bir geçiş dönemi tanınarak bankaların mali olmayan iştiraklerinin özkaynaklara oranı daraltılmaktadır.
- (v) Bankalar Kanununda yapılacak değişiklikle özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması konusundaki yasal düzenlemelere açıklık kazandırılmaktadır.

- (vi) Bankacılık sistemindeki gelişmeler çerçevesinde uzun vadeli yatırımları özendirmek ve tasarruf araçları arasındaki farklılıkları gidermek amacıyla vergi ve munzam karşılıklar gözden geçirilecektir.

(2) Devlette Şeffaflığı Artıracak ve Kamu Finansmanını Güçlendirecek Düzenlemeler

Görev Zararları ile İlgili Düzenlemeler

43. KİT'lerin faaliyetlerinde zarar oluşturacak görevlerin en aza indirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmaya devam edilecektir. Büyük bir çoğunluğu kamu bankalarında bulunan görev zararlarının kaldırılmasına yönelik Bakanlar Kurulu karar taslağı Başbakanlığa sunulmuş, Kanun taslağının hazırlığı ise tamamlanmak üzeredir. Bundan böyle kamu bankalarına görev verilmesi halinde bununla ilgili giderlerin karşılığı ilgili yıl bütçesine konularak kuruluşlara peşin ödeme yapılacaktır.
44. Bilindiği üzere ilgili yasaların hükümleri gereğince bilançoların ibra edilmesi yasal ve idari takibi ortadan kaldırmamaktadır. Bu çerçevede, Kamu Bankalarının görev zararlarının ödenmesi idari ve yasal takibi ortadan kaldırması mümkün değildir.
45. Kamu bankalarının Şubat sonu itibariyle mevcut gecelik yükümlülüklerinin üçte ikisi karşılığında piyasa koşullarına uygun Hazine kağıtları verilmiştir. Kalan kısım için Mayıs sonuna kadar Hazine kağıdı verilecektir. Hazine ve Merkez Bankası koordineli bir şekilde hareket ederek piyasalarda olumsuz etki yaratmayacak şekilde kağıtların nakde dönüştürülmesini sağlayacaktır.

Borçlanma Yasası

46. Bu kanun ile devlette şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir. Bugüne kadar başta bütçe kanunları olmak üzere değişik yasal metinlerle düzenlenen iç ve dış borçlanma ile devletin garanti verme sistemi tek bir kanunla düzenlenerek kamu borç yönetiminin sınırları belirlenmiş açık ve saydam kurallara bağlanacaktır. Ayrıca, borçlanma ve borç yönetimi politikası esnek, çabuk karar verebilen ve kararlarını çabuk uygulayabilen bir alt yapıya kavuşturulacaktır. Yapılan borçlanmalarla ve verilen garantilerle ilgili olarak her 3 ayda bir TBMM bilgilendirilecek ve borç yönetim raporu Meclise sunulacaktır.

Kamulaştırma Yasası

47. Anayasamızda ve Kanunda öngörülen bedelin nakden ve peşin olarak ödenmesi ilkesi, uygulamada amacından saptırılmaktadır. İdareler, kamulaştırma kararlarının alınmasında ve kıymet takdirlerinde mali disiplin anlayışından uzaklaşmaktadır. Bu kanunla yeterli ödeneği temin edilmeden kamulaştırma işlemine başlanılmayacaktır. Öncelikle satınalma ve trampa usulünün uygulanması yoluna gidilecektir. Anlaşma sağlanamaması halinde kamulaştırma bedeli mahkemece tespit edilecektir.

Kamu İhale Yasası

48. Devlet İhale Kanununun değiştirilmesi ile daha rekabetçi ve etkin bir ihale sisteminin oluşturulması ve uluslararası standartlara uyum sağlanması amaçlanmaktadır. Bu yasa ile devlet ihalelerinde, uygulama projesine dayalı anahtar teslimi ihale yapılarak hem daha etkin ve rekabete açık bir ihale yöntemi izlenecek, hem de ihale edilen projelerde maliyet artışı önlenecektir.

Bütçe ve Bütçe Dışı Fonların Kapatılması

49. Halen kapatılmış bulunan 46 bütçe ve 6 bütçe dışı fona ek olarak 15 bütçe ve 2 bütçe dışı fonun daha kapatılarak fon sisteminde nihai bir konsolidasyon sağlanması ve böylelikle mali disiplin ve şeffaflığın temini amaçlanmaktadır.

(3) Ekonomide Rekabeti ve Etkinliği Artıracak Düzenlemeler

Şeker Kanunu

50. Şeker üretiminde, fiyatlandırmasında ve pazarlamasında usul ve esaslar getirerek piyasadaki istikrarın sağlanması amaçlanmaktadır. 2002-03 üretim döneminden itibaren Devlet tarafından fiyat açıklanmayacaktır. Şeker piyasası, Şeker Kurulu tarafından düzenlenecektir. İhtiyaç fazlası şeker üretimine son verilerek devletin zarara uğraması engellenecektir. Üretici ekim öncesinde fiyatı bilerek ekim kararı verecektir. Türk insanı daha ucuza şeker tüketecektir. Tüm çiftçilere doğrudan gelir desteği verilerek gelir kaybı giderilecektir. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin önü açılacaktır.

Tütün Kanunu

51. Tütün mamülleri ve alkollü içkilerin fiyatlandırılması, dağıtımı, satışı ve kontrolü ile ilgili usul ve esaslar Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenlenecektir. 2002 üretim döneminden itibaren devlet nam ve hesabına alım yapılmayacaktır. Tekel'in üretim ve pazarlama birimlerinin özelleştirmesinin altyapısı hazırlanmış olacaktır. Fazla üretilen tütünün çürümesi ve yakılması uygulamasına son verilecektir. Sözleşme ve açık artırma sistemiyle üreticinin önündeki belirsizlikler kalkacaktır. Tütün üreticisinin de alternatif ürün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gerçekleştirilecektir.

Doğalgaz Kanunu

52. Doğalgazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde ve çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi kanunun ana amacıdır. Yeni Kanun ile BOTAŞ'ın doğal gazın ithalatı, iletimi ve dağıtımındaki tekel hakkı kaldırılacak tüm aşamalarda özel sektörün katılımı sağlanacaktır. Bu şekilde oluşacak piyasa mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir yapıya oturtulacaktır. Doğalgaz piyasası, elektrik piyasası için oluşturulan Kurul ile birleştirilerek bağımsız bir kurul tarafından düzenlenecektir.

Türk Telekom'un Özelleştirilmesi

53. Türk Telekom'un özelleştirilmesini hızlandırmak için :

- (i) Kamu yararı ve ulusal güvenlik amacıyla tutulan Altın Hisse dışındaki hisselerin stratejik ortağa blok satış, halka arz ve çalışanlara satış yollarıyla özelleştirilmesine,
- (ii) Sabit telefon hizmetlerinde kamu tekelinin özelleştirme sonrası kaldırılmasına,
- (iii) Lisans verme yetkisinin Telekomünikasyon Kurumuna verilmesine,
- (iv) sektörün yönetiminde etkinliği artıracak ve bu ilkeler doğrultusunda özelleştirmeyi hızla gerçekleştirecek icraatın başlamasına,
- (v) Yabancıya blok satış oranının %50'nin altında olmasına,

imkan sağlayan yasal süreç başlatılmıştır.

Böylece tüm sektörlerin teknolojik yarıştaki yerini belirleyecek olan Telekomünikasyon altyapısının hızlı bir şekilde gelişmesi sağlanacaktır. Sektörün önündeki engeller kaldırılarak yerli ve yabancı yatırımcıların katılımı sağlanacaktır.

Sivil Havacılık Kanunu

54. Hava yollarının iç hat uçuş fiyatlarının serbestçe belirlenmesine imkan sağlanacaktır. Türk Havayollarının ve diğer havayolu şirketlerinin ücret tarifelerini serbestçe tesbit edebilmeleri, bu ücretleri gün ve saat itibarıyla farklılaştırmak suretiyle mevcut uçak kapasitesini etkin bir biçimde kullanmalarını sağlayacaktır. Ayrıca, bu düzenleme sektörde rekabeti artıracığından orta ve uzun vadede istihdam artışına katkıda bulunacaktır. Sektörün daha da gelişmesi hem turizm için yararlı olacak hem de yurtdışındaki vatandaşlarımız da dahil bu sektöre kaynak yatırılması özendirilecektir.

(4) Sosyal Dayanışmayı Güçlendiren Düzenlemeler

İş Güvencesi Yasası

55. Avrupa Birliği Ulusal Programında kısa vadeli öncelikler arasında alınmış olup yasa hazırlığı için sosyal taraflarla görüşmeler yürütülmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası

56. Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplum kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu kesimi, işçi, işveren ve diğer sivil toplum örgütlerini biraraya getiren konseyle ilgili yasa çıkarılmıştır.

(5) Reel Ekonomiye Yönelik Önlemler

57. İhracatın artırılmasına yönelik ilave tedbirler alınacaktır. Bu kapsamda;

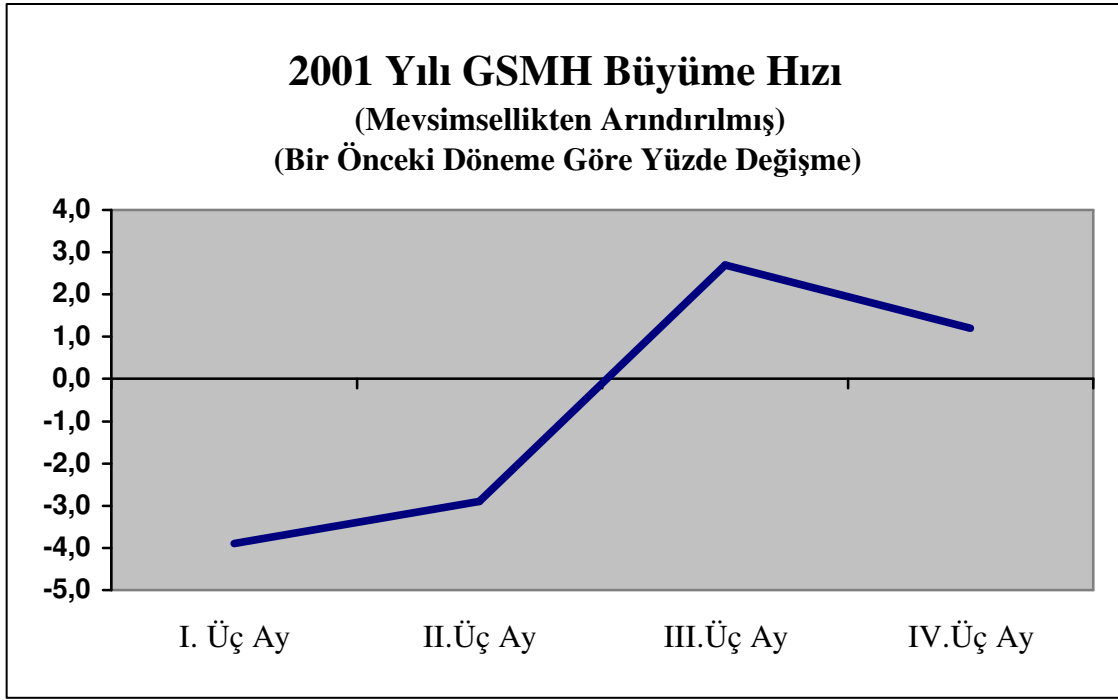
- i) Bütçeden ve diğer kaynaklardan sağlanacak finansmanlar çerçevesinde Eximbank'ın kredi imkanları artırılacak,
- ii) İhracatta KDV ödemeleri hızlandırılacak,
- iii) Desteklerle ilgili uygulamalarda bürokratik işlemler azaltılacaktır.

Bu kapsamda bugüne kadar bütçe ödenekleri öne çekilerek Eximbanka 128 trilyon lira aktarılmıştır. Bu tutarın 103 trilyon lirası son hafta içinde gerçekleştirilmiştir.

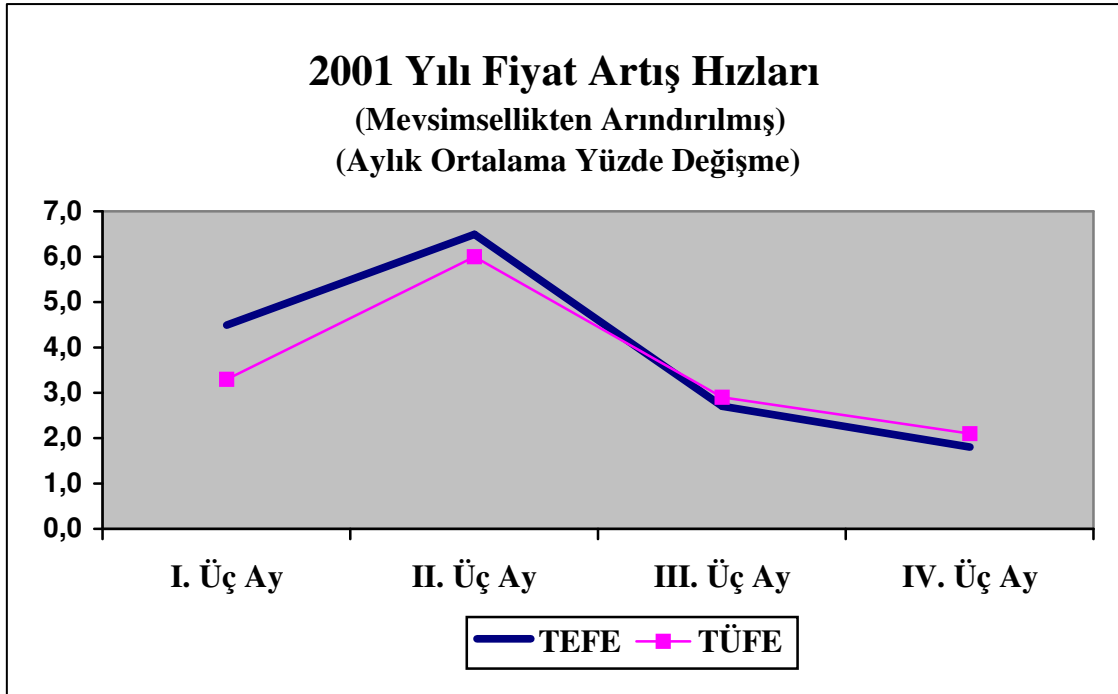
58. Doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak amacıyla daha önce Anayasa'da yapılan değişiklikle getirilen uluslararası tahkim imkanı ile ilgili gereken kanun çıkarılacaktır. Bunun yanısıra doğrudan yatırımın önündeki idari ve bürokratik engelleri ortadan kaldıracak bir eylem planı çalışmaları başlatılmıştır
59. Esnaf, sanatkar, KOBİ'ler ve tarım kesiminin krizden asgari seviyede etkilenmelerini temin etmek amacıyla Ziraat ve Halk Bankasından kullanmış oldukları kredilerin faizlerine maliyetlerin yansıtılmasını sınırlamak amacıyla bütçeye 400 trilyon lira tutarında ödenek konmuştur.

C. Makroekonomik Hedefler

60. Yaşanan krizler bankacılık kesimi üzerinde ciddi bir tahribata yol açmış ve kamu maliyesi üzerine büyük bir yük getirmiştir. Faiz oranlarındaki yükselme ve kurlardaki belirsizlik ekonomik birimlerin geleceğe ilişkin güvenlerini sarsmış, reel ekonomiyi de olumsuz yönde etkilemiş ve ekonomi daralma sürecine girmiştir. Türk Lirasının değer kaybıyla birlikte enflasyonda da bir sıçrama gözlenmiştir.
61. Ancak, rekabet gücünde kazanılan iyileşme, güçlü maliye politikasının sürdürülmesi, aktif para politikası ve uzlaşmaya dayalı gelirler politikası ile büyüme hızı ve enflasyon üzerindeki bu olumsuz etkilerin giderilmesi mümkün görülmektedir. Yılın ikinci yarısında ekonomideki bu daralma eğilimi tersine dönecektir. Özellikle turizm gelirleri ile ihracatta beklenen artış ekonomide beklenen canlanmaya önemli katkı sağlayacaktır. Yılın tamamında GSMH'nın yüzde 3 dolayında gerilemesi beklenmektedir. Ancak, mevsimsel etkilerden arındırılmış bazda büyüme hızı yılın ikinci yarısında pozitif olacaktır.



62. Türk Lirasının dalgalanmaya bırakılmasıyla birlikte enflasyonun hızlanması kaçınılmazdır. Yıl sonunda TEFE'deki artışın yüzde 57,6, TÜFE'deki artışın ise yüzde 52,5 olması beklenmektedir. Ancak, programın kararlılıkla uygulanması sonucunda yılın ikinci yarısında fiyat artışları yeniden yavaşlama eğilimine girecektir. Mevsimsel etkilerden arındırılmış bazda aylık fiyat artış hızı yılın son döneminde yüzde 2 civarına gerilemesi hedeflenmektedir.



63. Büyüme hızındaki düşüş ve iç talebin daralması sonucunda ithalatın gerilemesi, rekabet gücünde sağlanan iyileşmenin ise ihracat ve turizm gelirlerini olumlu etkilemesi beklenmektedir. Böylece, 2001 yılında cari işlemler hesabı dengeye yakın olacaktır.

Temel Makroekonomik Hedefler

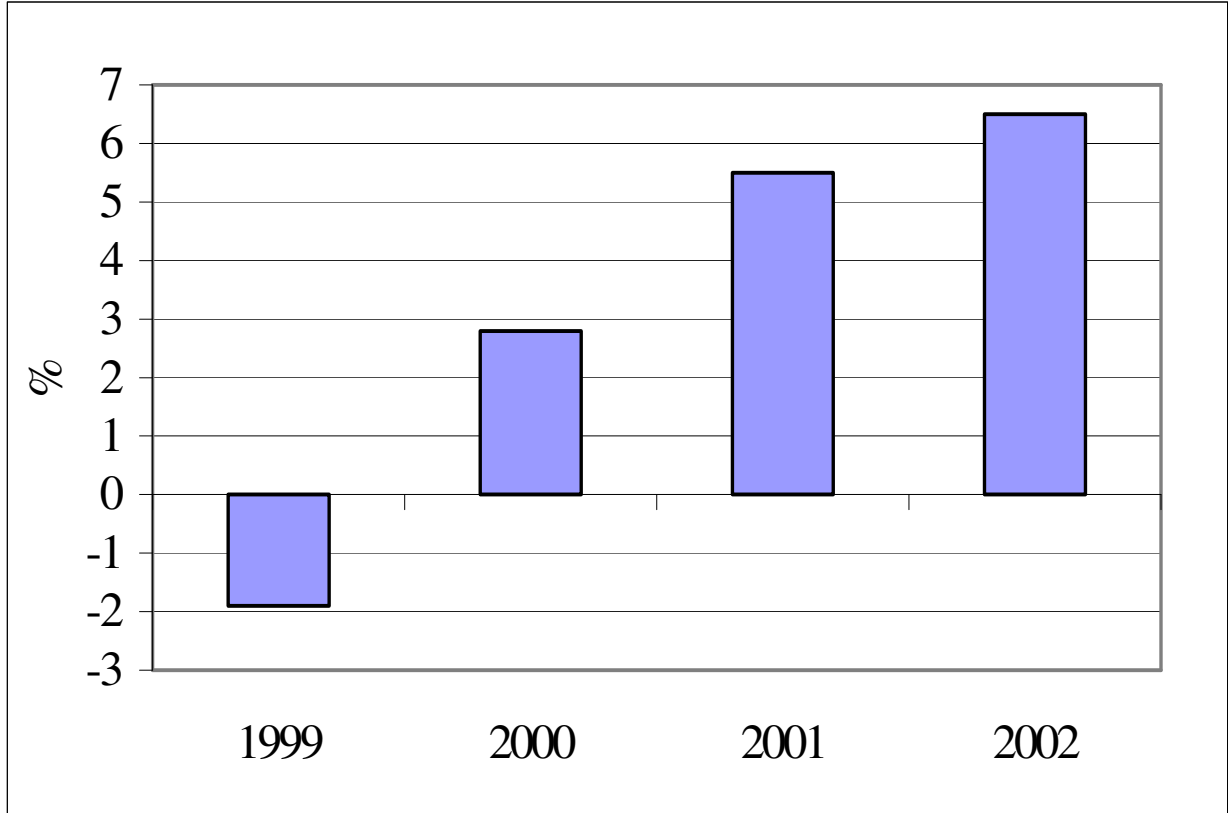
	1999	2000	2001	2002
GSMH Büyümesi %	-6,1	6,1	-3,0	5,0
TEFE(Yıl sonu) %	62,9	32,7	57,6	16,6
TÜFE(Yıl sonu) %	68,8	39,0	52,5	20,0
Faiz Dışı Denge/GSMH (%)				
Toplam Kamu	-1,9	2,8	5,5	6,5
Konsolide Bütçe	1,5	4,6	5,1	5,6
KİT'ler	-1,5	-1,5	0,1	0,5
Diğer Kamu	-1,9	-0,3	0,3	0,4

D. Makroekonomik Politikalar

Maliye Politikası

64. Kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler kamu finansmanı üzerine önemli bir yük getirmiştir. Diğer yandan, TL'nin değer kaybı ve faiz oranlarındaki yükselme borç servis yükünü ağırlaştırmaktadır. Kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için faiz dışı harcamalarda azami tasarrufun ve disiplinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Programın faiz dışı bütçe fazlasına ve kamu finansmanına ilişkin hedefleri bu çerçevede belirlenmiştir.
65. 2000 yılında yüzde 3 civarında olan toplam kamu kesimi faiz dışı fazlasının GSMH oranı 2001 yılında yüzde 5,5'e yükseltilecektir. Bu çerçevede;

Faiz Dışı Kamu Dengesi/GSMH



- (i) Konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'ya oranının 2000 yılındaki yüzde 4,6'lık seviyesinden 2001 yılında yüzde 5,1 seviyesine yükseltilmesi,
- (ii) Başta KİT olmak üzere diğer kamu hesaplarında 2000 yılında yüzde 1,8 olan faiz dışı açığın, 2001 yılında yüzde 0,4 fazlaya dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

KONSOLİDE BÜTÇE	% GSMH		
	1999	2000	2001
GELİRLER	23,9	25,9	25,5
Vergi Gelirleri	18,9	21,0	20,5
- Dolaysız Vergiler	8,6	8,6	7,3
- Dolaylı Vergiler	10,3	12,4	13,3
Vergi Dışı Gelirler	5,0	4,8	5,0
FAİZ DIŞI HARCAMALAR	21,8	20,5	19,7
Personel	8,8	7,9	7,8
Diğer Cari	2,8	2,8	2,6
Yatırım	1,8	1,8	2,1
Transferler	8,4	7,9	7,4
-KİT'lere Transfer	0,7	0,9	0,5
-Kamu Bankaları Faiz Farkı Ödemeleri	0,0	0,1	0,2
-Tarımsal Destekleme	0,3	0,3	0,6
-Fonlara Transfer	1,3	1,6	0,5
-Sosyal Güvenlik	3,5	2,6	2,8
-Vergi İadeleri	1,5	1,3	1,1
-Diğer	1,1	1,1	1,6
FAİZ DIŞI DENGE	2,1	5,4	5,6
FAİZ DIŞI DENGE	1,5	4,6	5,1
(Özelleştirme, faiz geliri ve TCMB karı hariç)			

Harcama Tedbirleri

66. Kamu finansmanına ilişkin hedeflere ulaşmak için herşeyden önce devlet tasarruf edecektir. Öngörülen tedbirler aşağıda sıralanmaktadır:

- (i) Faiz dışı harcamalarındaki nominal artışın GSMH'nin nominal artışının altında tutulmasına özen gösterilecektir. Bu çerçevede 2001 yılında 2000 yılına kıyasla harcamalarda yüzde 9 oranında reel bir azalma hedeflenmektedir.
- (ii) Kamu harcamaları disiplin altına alınarak azami tasarruf sağlanacaktır. Bu amaçla, Kamu Tasarruf Genelgesi titizlikle uygulanacaktır. Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaj uygulanacaktır.
- (iii) Diğer cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarındaki artış kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nin yüzde 1,5'i kadar tasarruf sağlanacaktır
- (iv) Bu önlemlerin yanısıra bütçenin diğer cari transferler kaleminde yapılacak kesintiler ile GSMH'nin yüzde 0,3'ü oranında tasarruf sağlanacaktır.

- (v) Kamu bankalarının faiz farkı ödemelerini karşılamak üzere bütçeye GSMH' nın yüzde 0,2'si oranında ödenek konmuştur. Ödenek aşımına yol açacak yükümlülükler verilmeyecektir.
- (vi) Sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri hariç kamuda yeni personel alımı ancak çok olağanüstü ve kuruluşların etkinliği açısından mutlaka gerekli durumlarda yapılacaktır. Toplam memur sayısında artış olmayacaktır.
- (vii) Tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış talepleri kesinlikle dikkate alınmayacaktır.
- (viii) Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmayacak ve yıllara sari ihalelere gidilmeyecektir.
- (ix) Gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı hiç bir öneri gündeme getirilmeyecektir.
- (x) KİT'lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çerçevede personel sayısı artırılmayacak, fazla mesai, ikramiye ve prim gibi ödemelerde kısıntıya gidilecek, cari harcamalar kontrol altına alınacak ve yatırım harcamaları rasyonalize edilecektir.
- (xi) Tarımsal destekleme fiyatları öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılabilecek ve kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak miktar kısıtlamasına gidilecektir.
- (xii) Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınacaktır.
- (xiii) Kamuda taşıt kullanımı sınırlandırılacak ve Taşıt Kanunu etkin bir biçimde uygulanacaktır.

Gelir Artırıcı Düzenlemeler

67. Gelir hedeflerine ulaşmak için aşağıdaki başlıca düzenlemeler öngörülmüştür:

- (i) Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak 2000 yılı sonunda alınan tedbirlerin titizlikle uygulanmasına devam edilecektir.
- (ii) Akaryakıtta otomatik fiyatlandırma mekanizmasına devam edilecek ve Akaryakıt Tüketim Vergisi (ATV) en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanacak ve ATV tahsilatının GSMH içindeki payı yüzde 2,8 olacaktır.
- (iii) Başta enerji ve petrol sektörü olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatları kurdaki değişiklikleri, artan maliyetleri ve ekonomik gerçekleri yansıtabilecek şekilde geciktirilmeden uygulanacaktır.
- (iv) Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numaralarının kullanımı genişletilecektir.

- (v) Vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimleri artırılabacaktır.
- (vi) Vergi tahsilatının artırılması için vergi gecikme faiz ve cezaları enflasyonla uyumlu bir biçimde artırılmıştır
- (vii) Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanname dışı tutulması suretiyle kamu kağıtlarına olan bireysel talep artırılabacaktır.

Dış Finansman

68. Faiz dışı dengede 10 milyar dolar civarında fazla verilmesine rağmen, 2001 yılında kamu kesiminin finansman ihtiyacı yüksek seviyede bulunmaktadır. Bu finansman ihtiyacının tamamen iç piyasalarda karşılanması mevcut makroekonomik öngörülerle tutarlı olmayacaktır. Bu nedenle ek dış finansmanın sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, uluslararası kuruluşlar ve gelişmiş ülkeler nezdinde dış finansmanın sağlanması yönünde yoğun müzakereler sürdürülmektedir. Bu müzakerelerin tamamlanmasını müteakiben programın finansmanı ve buna bağlı olarak para politikası ile ilgili belirlenen büyüklükler detaylı olarak kamuoyuna açıklanacaktır.

Gelirler Politikası

69. Hedeflenen enflasyonla uyumlu gelirler politikası uygulanması esastır. Memur maaşları enflasyonla uyumlu olarak artırılabacaktır. Kamu işçilerinin ücretleri, 1999-2000 dönemini kapsayan toplu iş sözleşmeleriyle sağlanmış olan reel artışlar, kamu dengesi ve kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaleti gözeterek şekilde ayarlanacaktır. Her kesimin bugün göstereceği fedakarlık büyüme ve istihdam açısından krizin maliyetini düşürecek ve yılın ikinci yarısında büyüme ortamına girişi hızlandıracaktır.
70. Düşük gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği sistemi ile güçlendirilmesi temel ilkedir. Bu politikanın ülke genelinde uygulanabilmesi için Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yürütülen çiftçi kayıt projesinin tamamlanması gerekmektedir. Kısa dönemde, devletin destekleme alım fiyatlarının kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak ve hedeflenen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılması öngörülmektedir.

IV. UZUN DÖNEMLİ PERSPEKTİF

71. Son 25 yılda yaşadığımız kronik yüksek enflasyon ve kamu açıkları Türkiye'nin potansiyelini tam olarak kullanmasını ve atılım yapmasının önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Avrupa Birliği'ne tam üyelik perspektifinden bakıldığında Türkiye'nin en kısa sürede enflasyon sorununu kalıcı bir biçimde çözmesi, kamu dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturması ve istikrarlı bir büyüme ortamına girmesi zarureti vardır. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının nihai hedefi ekonomide böyle bir yapısal dönüşümü gerçekleştirmektir.

72. Programda öngörülen yapısal reformların uygulamaya geçirilmesi ekonomide etkinliği artıracak, bunun sonucunda mevcut kaynaklarla sürdürülebilir bir büyüme performansı yakalanabilecektir. Yapısal reformların sonucunda devletin işleyişi köklü bir şekilde değiştirilecektir. Böylece, devletin kamu maliyesini bozan ve kaynak kullanımında etkinliği azaltan eski alışkanlıklarına geri dönmesi engellenmiş olacaktır.
73. Kamu finansman dengesinin kalıcı bir biçimde iyileştirilmesi neticesinde devletin eğitim, sağlık, teknoloji ve sosyal harcamalara yeterli kaynakları tahsis etmesi mümkün hale gelecektir. Böylelikle, Uzun Vadeli Strateji’de hedeflenen toplam faktör verimliliği artışı gerçekleştirilebilecek, dünya hasılasından daha yüksek pay alınması, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, yoksullukla mücadele ve bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması sağlanabilecektir.
74. Türkiye, yapısal reformlar gerçekleştirerek enflasyonu tek haneli rakamlara kalıcı olarak indirecek, kamu açıklarını sürdürülebilir düzeyde tutacak ve ilgili diğer kriterleri sağlayarak hem Avrupa Birliği’ne hem de Avrupa Para Birliği’ne üyelik için gereken yükümlülükleri yerine getirmiş olacaktır.
75. 21. Yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlıklı bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır. Güçlü ekonomiyi güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır. Özlemimiz, hedefimiz ve Türkiye’nin hak ettiği de budur.

KAYNAKÇA

Afşar, Hayrettin. “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri”, **Hazine Dergisi**, Sayı. 9, Ocak 1998.

Afşar, Muharrem. **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi**. Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, Yayın No. 1161/159, Eskişehir, 1999.

Akçakoca, Engin. “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı”, **Vakıf 2000 Toplantıları**, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2 Mart 2002.

Akdiş, Muhammet. “Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye’de Finansal Krizler-Beklentiler”, Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Dış Ticaret Dergisi**, 2002.

Akgüç, Öztin. **Türk Bankacılık Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Bazı Öneriler**. İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, 1991.

Aksoy, A. Şinasi. “Türkiye’de Özelleştirme”, **Özelleştirme Tartışmaları**. Aykut Polatoğlu (dr.), Bağlam Yayınları, İstanbul, 1944, s. 107.

Aktan, Coşkun Can. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**. İzmir: Bilkom Yayınları, 1987.

Alparslan, Melike. “Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı. 34, 2000.

Altay, Oğuzhan. “Avrupa Birliği Katılım Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü”, Ege Üniversitesi İ.İ.B.F., **Sosyal Bilimler Dergisi**, İzmir, 2005.

Altıkulaç, Ertan. **Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi ve Türkiye’de Performanslarının Özel Ve Yabancı Bankalarla Karşılaştırılmasına İlişkin Kantitatif Bir Analiz**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2006.

Altınok, Tefik ve Nebil İlseven. “Türkiye’de Mevduat Güvencesi’nde Yeni Arayışlar”, **Finans Dünyası Yayınları**, 2004.

Altıntaş, M. Berra. **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**. Ankara: SPK Yayınları, Yayın No.8, 1988.

Altuğ, Osman. **Banka İşlemleri ve Muhasebesi**. İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2000.

Arıoğlu, Ergin. **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**. Ankara: Türkiye Maden İşçileri Yayını, 1999.

Ataman, Pelin. "Sistematik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teorik Yaklaşım", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 37, 2001.

Ayanoğlu, Ejder. "Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi", **Vergi Dünyası**, Sayı. 178, Haziran 1996.

Aydın, Aydan ve Diğerleri. "Bankacılıkta Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları", **Türkiye Bankalar Birliği Bankacılar Dergisi**, Sayı. 32, 2000.

Aysu, Gökçe. "Doğu Asya Krizi", **Ekonomi Dergisi**, Sayı. 4, Haziran 2003.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı : Gelişim Raporu IV", Temmuz 2002.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı : Gelişim Raporu", Mayıs 2002.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı : Gelişim Raporu V", Kasım 2002.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı : Gelişim Raporu VI", Nisan 2003.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı : Gelişim Raporu VII", Ekim 2003.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Bankalar Mali Tabloları ve BDDK Aylık Değerlendirme Raporu", Haziran 2003.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. "Basın Toplantısı Notları", Ekim 2003.

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. “Türk Bankacılık Sisteminde Rasyolar, 1990-2000 Verileri”, **Bankalar Mali Tabloları ve BDDK Aylık Değerlendirme Raporu**, 2001.
- Başoğlu, Ufuk. “Krizlerin  ng r lmesinde Sinyal Yaklaşımı”, **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1-2, 2001.
- Başoğlu, Ufuk. **Serbest Bankacılık Modeli**. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1998.
- Benli, Abdurrahman ve Gökhan Sönmezler. “Türk Bankacılık Sistemi ve Kriz” **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl.17, Sayı. 80, Haziran 2002.
- Berk, Niyazi. **Bankacılığın Dışa Açılması ve Dış Kredi İlişkisi**. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, No.4, 1999.
- Boyacıoğlu, Melek Acar. **1980 Sonrası Türk Bankacılık Sektöründe Gelişmeler, Krizlerin Sektör  zerindeki Etkileri ve İyileştirici  neriler**. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, 2003.
- Brune, Nancy E.L..**The Political Economy of the Privatization of Financial Institutions**. Yale University, 2001.
- Caprio Gerard and Daniela Klingebiel, “Bank Insolvencies Cross Country Experience”, **Policy Research Working Paper**. No 1620, Word Bank, 1996.
- Coşkun, M. Nejat. “Gelişmekte olan Ekonomilerde Bankacılık Krizleri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı. 2, 2001.
- am, Sinan. “Bankacılığı Yeniden Yapılandırma”, **Active Finans Dergisi**, Sayı. 21, Aralık 2002.
- ankaya, Fikret ve Mehmet  z. **Türkiye’de Kamu Bankalarının  zelleştirilmesi, Kamu ve  zel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik**. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No. 221, 2001.
- ondur, Funda. “Türkiye’de Kamu Bankalarının  zelleştirme Gerekliliği ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005.
- Daniel, James. “Fiscal Aspect of Bank Restructuring”, **IMF Working Paper**, April 1997.

Doğan, Yahya. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**. İzmir, 1993.

Duvan, Berke. **Türk Bankacılık Sisteminde Tahsili Gecikmiş Alacakların Tasfiyesi ve Şirket Borçlarının Yapılandırılması**. Devlet Planlama Teşkilatı Mali Piyasalar Dairesi, (Uzmanlık Tezi), Kasım 2001.

Dziobek, Claudia and Ceyla Pazarbaşıoğlu, “Lessons From Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries”. **IMF Working Paper**, December 1997.

Dziobek, Claudia. “Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring”, **IMF Working Paper**, Ağustos 1998.

Eğilmez, Mahfi ve Ercan Kumcu. **Ekonomi Politikaları**. İstanbul: Creative Yayıncılık, 2000.

Erçel, Gazi ve Berk Mesutoğlu. “Türk Bankacılık Sistemi”, **Türk Amerikan Konseyi Basın Toplantısı**, Türkiye Bankalar Birliği, Mart 1999.

Erçel, Gazi. “IMF ile Yapılan Stand-By Anlaşması Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörünün 1999 ve 2000 Yılına Dönük Değerlendirmesi”, **Türkiye Bankalar Birliği Basın Açıklaması**, Haziran 2000.

Erdoğan, Niyazi. **Dünyada ve Türkiye’de Finansal Krizler, Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Uygulamaları**. Ankara: Yaklaşım Yayınları, Haziran 2002.

Erdönmez, P. Ataman ve Burçak Tulay. “Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları”, **Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu**, Mart 2001.

Eroğlu, Nadir. “Finansal Küreselleşme: Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Etkileri”, **Küreselleşme İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşılıklar**. Alkan Soyak (dr.), İstanbul: Om Yayınevi, 2002, s. 25-26.

Falay, Nihat. “Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar”, **Özelleştirme Tartışmaları**. Aykut Polatoğlu (dr.). İstanbul: Bağlam Yayınları, 1994, s.21.

Gediz, Burcu. **Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma ve Çözüm Önerileri**. Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Cilt. 9, Sayı 1-2. 2002.

İnan, E. Alpan. “Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı. 42, 2002.

James, Daniel A. , Davis A. Jeffery and Wolfe M. Andrew. “Fiscal Accounting of Bank Restructuring”, **IMF Paper on Policy Analysis and Assessment**, May 1997.

Kaminsky Graciela L. and Carmen M Reinhart., **The Twin Crises: The Causes of banking and Balance of Payments Problems**. George Washington University, A.E.R., 1999

Karacalar, Ali İhsan. **Mali Piyasalar Üzerine Denemeler**. İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002.

Karlık, Rıdvan. **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**. İstanbul: Esbank Yayınları, 1994.

Kepenek, Yakup. **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990.

Keskin, Ekrem. “1999 Yılında Türk Bankacılık Sistemindeki Gelişmeler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı. 33, 1999.

Kök, Recep. **KİT-Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama**. Yayın No. 84. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları, Seri No. 84, 1993.

Kömürcüoğlu, Hüseyin. **Kamu Bankacılığında Değişim Çabası**. İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1996.

Küçükbaşakçı, Ramazan. **Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları**. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bankacılık ve Finans Kuruluşları Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi) Ağustos 2004.

Nyberg, Peter. “Authorities’ Roles and Organizational Issues in Systemic Bank Restructuring”, **IMF Working Paper**, June 1997.

Oksay, Suna. “Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler (Reregulation) İhtiyacı ve Türk Finans Sistemi”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Öneri Dergisi**, Haziran 2000.

Önder, Ali Sina. “Bir Krizin Anatomisi: Arjantin Mali Krizi”, **T.C. Merkez Bankası İletişim Genel Müdürlüğü**, Mayıs 2002.

Özkan, Turgut. “Ulusal ve Uluslararası Bankacılıkta Rekabet”, **İktisat Dergisi**, Sayı. 387, 1999.

Özmen, Selahattin. **Türkiye’de ve Dünyada Kit’lerin Özelleştirilmesi**. İstanbul: Met-er Matbaası, 1987.

Parasız, İlker. **Modern Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**. Bursa: Ezgi Kitabevi, 1999.

Parasız, İlker. **Para Banka ve Finansal Piyasalar**. 7. Baskı. Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000.

Sayılğan, Şevket. “Bankacılık Sisteminin Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri”, **Finans Dünyası Yayınları**, Aralık 2002.

Seyidoğlu, Halil. **Uluslararası İktisat**. 13. Basım. Bursa: Güzem Yayıncılık, 1999.

Sezik, Emin. **Dünyada Finansal Krizler ve Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılandırma**. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2002.

Şahin, Ercü. “Banka Hukukunun Tarihçesi” www.ercusahin.tripod.com/d24.html (29 Mart 2007)

T.C. Merkez Bankası. “Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları”, Bankacılık ve Finans Kuruluşları Genel Müdürlüğü, Ağustos 2004.

Toprak, Metin ve Osman Demir. “Türk Bankacılık Sektörü: Sorunlar, Krizler ve Arayışlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt. 2/2, 2000.

Tunay, K.Batu, Mustafa T. Uzuner ve Adnan Yiğit. **Türkiye’de Kamu Bankacılığı ve Sektör Üzerindeki Etkileri**. ODTÜ Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Yayın No.7, Aralık 1997.

Türkiye Bankalar Birliği Araştırma Grubu. “Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar: Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırılması”, **Türkiye Bankalar Birliği Araştırma Grubu**, Nisan 2001.

Türkiye Bankalar Birliği. “Bankalarımız 40. Yıl Kitabı”, Türkiye Bankalar Birliği, 2005.

Türkiye Bankalar Birliği. “Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler”, **Bankacılık ve Araştırma Grubu**, Aralık 2001.

Türkiye Bankalar Birliği. “Türk Bankacılık Sektörü Üç Aylık Veriler”, Ocak 2004.

Türkiye Bankalar Birliği. “Türk Bankacılık Sektörü”, **İzmir İktisat Kongresi Türk Finans Sektörü Raporu**, Mali Piyasalar Araştırma Grubu, Mayıs 2004.

Türkiye Bankalar Birliği. “Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı. 43, 2002.

Uçarkaya, Sinem. **Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü**. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bankacılık ve Finans Kuruluşları Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), 2006.

Umay, Cafer. **Genel İktisat**. Bursa: Ekin Kitabevi, 1997.

Uyar, Seçil. **Bankacılık Krizleri**. Ankara: Ziraat Kitabevi, 2003.

Uygur, Ercan. **Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri**. Türk Ekonomi Kurumu Yayını, Yayın No.2001/1, 2001.

Uzunoglu, Sadi. “Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”, **GYİAD Ekonomik Raporlar**, 1996.

Waxman, Margery. **A Legal Framework For Systemic Bank Restructuring**. Washington: Legal Adviser, Banking The Legal Department The World Bank, June 1998.

Yay, Turan, Gülsün Gürkan Yay ve Ensar Yılmaz. **Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler**. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No. 47/2001.

Yeldan, Erinç. “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler” **Bağımsız Sosyal Bilimciler**, Bilkent Üniversitesi İktisat Grubu, 2004.

Yıldırım, Oğuz. “Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma ve Düzenlemelerin Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **Finans-Politik Ekonomik Yorumlar**, Sayı. 480, Mart 2004.

Yıldırım, Oğuz. **Türk Bankacılık Sektörünün Temel Sorunları ve Sektörde Yaşanan Mali Riskler**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2002.

Yılmaz, Rasim. “Bankacılık Krizleri, Makro Ekonomik İstikrarsızlık ve Ahlaki Tehlike”, **İşletme ve Finans Dergisi**. Mart 2001.

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

İKTİSAT Anabilim Dalı İKTİSAT POLİTİKASI Bilim Dalı Yüksek Lisans
öğrencisi AHMET MURAT ARVAS nın TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE
YENİDEN YAPILANDIRMA VE KAMU BANKALARI adlı tez çalışması ,Enstitümüz
Yönetim Kurulunun 14.06.2007 tarih ve 2007-7/34 sayılı kararıyla oluşturulan jüri
tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 21.06.2007

- 1) Tez Danışmanı : DOÇ. DR. NADİR EROĞLU
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. NURİ ALKAN SOYAK
3) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. AHMET METE ÇİLİNGİRTÜRK

