

## **TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ: SORUNLAR, KRİZLER VE ARAYIŞLAR**

**Metin Toprak**

**Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü**

**Osman Demir**

**Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü**

### **Özet**

24 Ocak 1980 kararları sonrası artan piyasalaşma süreciyle birlikte bankacılık sektöründe önemli dalgalanmalar yaşanmıştır. Sektörün iç içe olduğu özkaynak, mevduat ve kredilerin yetersizliği, az sayıda büyük-çok sayıda küçük bankanın varlığı, kamu bankalarının hakimiyeti ve yüksek görev zararları, para ikamesi ve açık pozisyon artışı, denetim eksikliği ve devlet kaynaklı sorunlar bu dalgalanmalarda önemli rol oynamıştır. Bu yüzden Şubat 2001 krizi sonrası uygulamaya konan “Türkiye’nin güçlü ekonomiye geçiş programı” bir anlamda bu sektörü kurtarma programına dönüşmüştür. Program çerçevesinde kamu bankalarının görev zararları ve TMSF’ye devredilen bankaların zararları karşılığı sektöre yaklaşık 45 milyar dolar kaynak aktarılmış, önemli yasal ve kurumsal değişiklikler yapılmıştır. Sektörü daha sağlıklı bir yapıya kavuşturmak için; sektör içi garanti fonu oluşturularak tasarruf mevduatına tanınan devlet güvencesini kademeli olarak kaldırmak, bankalar arası birleşmeleri teşvik ederek optimal ölçeğe ulaşmalarını sağlamak ve sektör içi rekabeti artırmak, devletin piyasa şartlarını işlemez hale getiren özellikle kamu bankalarına yönelik müdahalelerine ve bankalardan olan yüksek iç borçlanmasına son vermek, etkin bir risk yönetimi ve denetim mekanizması kurmak gerekmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Bankacılık, sorunlar, krizler, arayışlar.

### **Abstract**

#### **Turkish Banking Sector: Issues, Crisis And Search Of Solution**

Significant fluctuations have been observed in the banking sector while the marketing process deepened after the stabilization program of January 24, 1980. The insufficiency of networth, deposits and loans, becoming small scale banks a lot and large scale bank less, the dominance of public banks and high level of their duty losses, money substitution and increase in open positions, lack of control and problems related to government have all played big role in these fluctuations. Therefore, “the transition program of stronger economy for Turkey” which was adopted after February 2001 crisis, has in some way, turned out to be a program of saving the banking sector. Under the program, approximately 45 billion USD was transferred and significant legal and institutional changes were made in order to cover the duty losses of public banks and banks which handed by SDIF. It must be made as follows to bring a healthier structure the banking sector: State guarantee on saving deposits should be gradually eliminated by establishing an insurance fund among the banks, bank mergers should be encouraged to bring into optimal scales and to increase the competition in the sector, interventionist policies especially towards public banks which hinder the smooth operation of the market

and high borrowing from banking by government should be eliminated, an efficient risk management and control mechanism should be established.

**Keywords:** Banking, issues, crisis and search of solution.

## 1. Giriş

Türkiye’de “24 Ocak 1980 kararları” sonrası artan piyasalaşma süreciyle birlikte fiyatlar genel düzeyi ve döviz kurları hızlı bir artış eğilimine girmiş, faiz oranları yüksek düzeyde seyretmiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda yüksek boyutlara varan kamu açıklarının borçlanmayla finansmanı faiz oranlarını artırmış, artan faiz oranları kamunun faiz ödemelerini, faiz ödemeleri de kamu açıklarını tekrar artırmıştır. Son yıllarda konsolide bütçe gelirlerinin yarısından fazlası faiz ödemesine gitmiş, devlet yatırım yapamaz hale gelmiş, spekülasyon eğilimleri artmış, reel ekonomi bundan olumsuz etkilenmiştir. Önemli gelişmelerin yaşandığı finansal kesimde bazen yüksek kârlar elde edilmiş, bazen iflaslar ve krizler olmuştur. Bir yandan bu olumsuz tabloyu daha fazla sürdürmenin dayanılmaz maliyetleri, diğer yandan Avrupa Birliği (AB)’nin ekonomik kriterlerine<sup>1</sup> uyma ve gelişmiş ülke ekonomileriyle uyumlaşma çabaları sonucu “enflasyonu düşürme programı, 2000-2002” adı altında bir istikrar programı uygulamaya konmuştur. Ancak, bu program daha birinci yılını doldurmadan Kasım 2000’de derin yara almış, Şubat 2001’de de tamamen çökmüştür. Bu gelişmede sepet kurun (1\$+0.77EURO) hedeflenen TEFE oranında artmasını öngören kur çıpası ve bankacılık sektörünün içine düştüğü sorunlar kilit rol oynamıştır.

Türk bankacılık sektörü finansal aktiflerin %75’ine sahiptir ve banka dışı finansal kuruluşlarda da önemli iştirakleri vardır. Haziran 2000’de 81 olan banka sayısı Aralık 2000’de 79’a, Haziran 2001’de 74’e düşmüştür. Aynı tarihlerde, KKTC ve yurtdışındakiler dahil, şube sayıları sırasıyla; 7687, 7838 ve 7542 olmuştur. Haziran 2000’deki 74 bankanın 56’sı ticari, 18’i kalkınma ve yatırım bankasıdır. 56 adet ticari bankanın 27’si özel, 17’si yabancı, 4’ü kamu sermayeli, 8’i Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamındaki bankadır. Bu azalışa paralel bir azalış da personel sayısında yaşanmıştır. Aralık 1999’da 173988 kişi olan sektörün toplam çalışan sayısı Aralık 2000’de 170401’e, Haziran 2001’de de 154651’e düşmüştür. Bunun 149169 kişisi ticari, 5482 kişisi kalkınma ve yatırım bankalarında çalışmaktadır. Ticari bankalarda çalışanların 60341’i kamu, 68485’i özel, 3388’i yabancı sermayeli, 16955’i TMSF bankalarında çalışmaktadır (TBB, 2001: 7, 8). Görüldüğü gibi, kamu bankası başına personel sayısı, özel ve yabancı

<sup>1</sup> 1 Kasım 1993 tarihli Maastricht Antlaşması’nda tek paraya geçiş için şu kriterler kabul edilmiştir: (1) Üye ülkenin enflasyon oranı ile en iyi performans gösteren üç ülkenin enflasyon oranları arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. (2) Üye ülkenin Devlet Borçları/GSYİH oranı %60’ı geçmemelidir. (3) Üye ülkenin Bütçe Açığı/GSYİH oranı %3’ü geçmemelidir. (4) Üye ülkenin yıllık faiz oranı en iyi performans gösteren üç ülkenin faiz oranı arasındaki fark 2 puanı geçmemelidir. (5) Son iki yılda üye ülkenin parası diğer herhangi bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır (DTM, 1999: 151).

banka sayısı başına personel sayısından çok fazladır. Bu durum bir yandan kamu bankalarındaki aşırı istihdamın, diğer yandan özel bankalardaki küçük ölçeğin bir göstergesi olmalıdır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) tarafından el konulan ve birleştirilen bankalar nedeniyle TMSF bankalarının sayısı sürekli değişmektedir.

Bu çalışmada bankacılık sektörünün içine düştüğü sorunlar ve sektörün yaşanmakta olan krizdeki rolü ile onları aşmaya yönelik düzenlemeler üzerinde durulacaktır. Bu amaçla önce, sektörün sorunları olarak; öz kaynak yetersizliği, mevduat ve kredilerin yetersizliği, az sayıda büyük-çok sayıda küçük bankanın varlığı, kamu bankalarının hakimiyeti ve yüksek görev zararları, para ikamesi ve açık pozisyon artışı, denetim eksikliği ve devlet kaynaklı sorunlar üzerinde durulacaktır. Sonra, sektörün yaşanan krizdeki rolü araştırılacak ve sektörü yeniden yapılandırmaya yönelik önlemler tanıtılacaktır.

## **2. Sektörün Başlıca Sorunları**

### **2.1. Özkaynak Yetersizliği**

Bir bilançonun aktif toplamından yükümlülükler düşüldükten sonraki kısmı özkaynağı verir. Özkaynak; ödenmiş sermaye, yedek akçe, dağıtılmayan kâr ve varlıkların (menkul, gayrimenkul) değer artışından oluşur. Özkaynağı güçlü olan bankanın piyasa risklerine karşı direnci de yüksek olur. 1986-2000 döneminde sektörün Toplam Özkaynak/Toplam Aktif oranının en yüksek değeri %9,3 ile 1993'de, en düşük değeri ise %5,2 ile 1999'da gerçekleşmiştir. Ödenmiş Sermaye/Toplam Aktif oranı 1997'ye kadar %4'ün altında kalmış, bundan sonra %4-5 aralığında seyretmiştir. 1997'den sonra Ödenmiş Sermaye/Toplam Aktif oranı artarken, Toplam Özkaynak/Toplam Aktif oranı belirgin bir şekilde azalmıştır. Bu yönüyle Türk bankacılık sektörünün özkaynak yapısının oldukça zayıf olduğu söylenebilir. Toplam Özkaynak/Toplam Aktif oranının düşük gerçekleştiği son iki yılı sektör zararları kapatmıştır (Tablo 1).

Aralık 1999 itibarıyla 4234 trilyon TL olan bankacılık sektörünün özkaynakları, 2000 yılının ilk 11 ayında reel olarak %3 azalmasına ve Kasım 2000 krizi sonrası daha çok azalacağını beklenmesine karşın, 2000 yılı sonunda 7622 trilyon TL'ye yükselmiştir. Özkaynaklar reel olarak yaklaşık %36, dolar bazında da yaklaşık %45 oranında artmıştır. Bu artış, Aralık 2000'de TMSF bankalarına zararlarını karşılamak amacıyla verilen Devlet İç Borç Senetlerinin (DİBS) yedek akçeler hesabında izlenmesinden kaynaklanmıştır. Ayrıca bu artışta Aralık 1999-2000 döneminde ödenmiş sermayenin reel olarak %32 oranında artması da etkili olmuştur (BDDK, 2001a: 35).

**Tablo 1: Bazı Göstergelerin Toplam Aktiflere Oranları, (%)**

	Özkaynak	Ödenmiş Sermaye	Mevduat	Kredi	Menkul Değer Cüzd.	Kâr/Zarar
1986	5,6	2,2	66,0	43,3	9,6	1,7
1987	6,2	2,5	60,8	41,8	10,6	1,6
1988	7,9	2,9	58,9	37,0	10,7	2,3
1989	8,4	3,5	63,1	40,3	12,6	1,7
1990	9,1	3,6	61,0	45,0	11,0	2,2
1991	8,9	4,0	62,5	40,5	12,9	2,0
1992	9,0	3,7	59,5	39,2	11,8	2,4
1993	9,3	3,7	54,7	38,0	11,3	2,7
1994	8,9	3,6	67,8	35,6	11,7	1,9
1995	9,2	3,3	69,2	39,0	10,9	2,7
1996	8,9	3,2	72,5	40,3	16,4	2,8
1997	9,1	4,3	68,5	43,2	14,2	2,5
1998	8,7	4,3	68,5	35,0	15,5	1,9
1999	5,2	4,3	69,9	26,2	17,7	-1,0
2000	6,4	5,0	67,6	28,5	11,9	-3,3

**Kaynak:** TCMB (Eylül 2001), Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (www.tcmb.gov.tr).

2000 yılında özkaynakların en önemli kalemi olan ödenmiş sermayenin banka grupları arasındaki dağılımı, özel bankalar %54,1; kamu bankaları %12,5; TMSF bankaları %12,3 şeklinde olmuştur. Buna göre, kamu ve TMSF bankalarının ödenmiş sermaye toplamları toplam ödenmiş sermayenin %24,8'i kadardır. TMSF bankalarının verdikleri kredilerin geri dönmeme riski yüksek olduğundan toplam yedek akçelerin %73,7'si bu bankalara aittir (Tablo 2).

**Tablo 2: Özkaynakların Bankalar Arası Dağılımı, (% Aralık 2000)**

	Ödenmiş Sermaye	Yedek Akçe	SKYDF+ MDDAF <sup>(1)</sup>	Birikmiş Kâr/Zarar (Trilyon TL)
Kamu	12,5	4,6	11,8	-177
Özel	54,1	17,5	78,0	463
TMSF	12,3	73,7	5,4	-6315
Yabancı	7,9	2,0	2,1	110
Kal. ve Yatırım	13,2	2,1	2,7	212
Toplamı	100,0	100,0	100,0	-5707

**Kaynak:** (BDDK, 2001a: 36).

<sup>(1)</sup> SKYDF: Sabit Kıymet Yeniden Değerleme Fonu,

MDDAF: Menkul Değerler Değer Artış Fonu.

## 2.2. Mevduat ve Kredilerin Yetersizliği

Mevduatlar, bankaların yükümlülüğüdür. Türkiye'de mevduatların önemli bir kısmının kamu kağıtlarına (tahvil, bono) dönüşmesi, yüksek enflasyon ve yüksek kur beklentisi, KKBG'ne bağlı olarak faiz oranlarının yüksek düzeyde

seyretmesi, disponibilite, munzam karşılık ve TMSF kesintileri yüzünden Toplam Kredi/Toplam Aktif oranı, Toplam Mevduat/Toplam Aktif oranının oldukça altında kalmıştır. Örneğin 1986-1993 döneminde Sektörün Toplam Mevduat/Toplam Aktif oranı %60, sonraki yıllarda %70 civarında seyretmiştir. Toplam Kredi/Toplam Aktif oranı ise dönem boyunca oldukça düşük ve dalgalı bir seyir izlemiştir. 1990'da %45 olan bu oran 1999'da %26,2'ye düşmüştür (Tablo 1).

2000 yılında sektörün kredi hacmi, özellikle tüketici kredilerindeki artışla birlikte, bir önceki yıla göre reel olarak %21 oranında artmıştır. TL kredilerindeki reel artış %38, yabancı para kredilerindeki reel artış %1,6 olmuştur. 1999'da %28 olan toplam nakdi kredilerin toplam aktiflere oranı 2000'de %31'e çıkmıştır. 1998'de %21 olan orta ve uzun vadeli kredilerin toplam krediler içindeki payı 1999'da %26'ya, 2000'de %32'ye çıkmıştır. Özel bankaların kredi verme eğilimi daha yüksek, yabancı bankalarınki daha düşük olmuştur (BDDK, 2001a: 31-2).

Son yıllarda devletin piyasaya bol miktarda yüksek getirili DİBS sürmesi bankaları geleneksel bankacılık faaliyetlerinden uzaklaştırarak devleti fonlar hale getirmiştir. Özel girişime açılan özellikle orta ve uzun vadeli krediler azalmış, kredilerin geri ödeme şartlarıyla yatırımların geri dönme süresi arasındaki uyum bozulmuştur. Ayrıca, TCMB, 1989 yılı sonunda orta vadeli reeskont kolaylığını kaldırdığı halde, bu ihtiyacı giderecek yeni bir çözüm bulunmamıştır.

1978-1995 döneminde Türkiye'nin yıllık ortalama Gayri Safi Milli Tasarruf/GSYİH oranlarının tıpkı OECD ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde olduğu gibi yaklaşık %20 civarında seyrettiği (OECD; 1998: 251) dikkate alınır, Türkiye'deki mevduat yetersizliğinin ortalama tasarruf eğiliminin düşük olmasından değil, milli gelir düzeyinin düşük olmasından kaynaklandığı anlaşılır. Gerçekten, 2500 dolar kişi başına gelirin %20'si 500 dolar yaparken, 30000 dolar kişi başına gelirin %20'si 6000 dolar yapmaktadır. Buna göre, Türkiye'de mevduatları ve kredileri artırmak için tasarrufları, tasarrufları artırmak için de milli geliri artırmak gerekmektedir.

### 2.3. Az Sayıda Büyük-Çok Sayıda Küçük Bankanın Varlığı

Banka sayıları ve bu bankaların sahip oldukları aktif, kredi, mevduat ve özkaynakların dağılımları dikkate alındığında, sektörde etkin rekabetin doğmasını önleyen ikili bir yapının (az sayıda büyük-çok sayıda küçük bankanın) olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin Aralık 2000'de toplam 79 adet banka olmasına karşın 4 adet kamu bankası (Ziraat, Halk, Vakıflar, Emlak) ve özel ilk beş büyük banka (İş, Akbank, Garanti, Yapı Kredi, Pamukbank) toplam aktiflerin %66,7'sine, özkaynakların %94,6'sına, mevduatın %70,6'sına ve kredilerin %69'una sahip olmuşlardır. Bu değerlerin geri kalan kısımları (aktiflerde %33,3; özkaynaklarda %5,4; mevduatlarda %29,4 ve kredilerde %31) diğer 70 adet küçük banka arasında paylaşılmıştır (TBB, 2001: 7; Tablo 3).

**Tablo 3: Varlıkların Bankalar Arası Dağılımı, (% Aralık 2000)**

	Aktif	Özkaynak	Mevduat	Kredi
<b>Kamu B.</b>	34,2	14,4	39,9	27,5
<b>Özel B.</b>	46,2	88,3	44,2	55,9
<b>-İlk Beş</b>	32,5	80,2	30,7	41,5
<b>-Diğer</b>	13,7	8,1	13,5	14,4
<b>Yabancı B.</b>	6,6	9,3	2,5	3,5
<b>TMSF B.</b>	8,5	-26,9	13,4	6,7
<b>Toplam</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

**Kaynak:** (BDDK, 2001a: 27).

Sektördeki piyasa yapıcılığının bu şekilde kamu bankaları ve özel ilk beş büyük bankanın elinde olması, kamu bankalarının hükümetlerin müdahalelerine açık olması ve küçük bankaların taşıdıkları dezavantajlar sektörde etkin bir rekabetin doğmasını engellemektedir. Bunun yerine, eğer özel büyük banka sayısı 5 adet değil de 15 adet olsaydı, belki daha etkin bir rekabet ortamı doğabilir ve bankacılık sektörü bugün olduğundan daha güçlü ve daha etkin olabilirdi.

Orta ve küçük ölçekli bankalarda pay senetleri bir ya da birkaç ailenin elinde toplandığından kararlar genellikle onların arzularını yansıtır. Bu bankaların özkaynakları yetersiz, mali güçleri zayıftır. Uygun yönetimi gerçekleştirecek kadro çeşitliliğine sahip olma şansları azdır. Teknik donanımları zayıf, kapasite kullanımları eksiktir. Yeterli Ar-Ge faaliyetlerini yapamazlar, gerekli bilgileri toplayamazlar ve işleyemezler. İşbölümü ve uzmanlaşmaları eksiktir. Yönetim ve kontrol işlevleri genellikle aynı personelde toplanmıştır. Şube sayıları sınırlı, müşteri ve hizmet çeşitliliği az, risk dağıtımları zayıftır. Dalgalanmalara karşı yeterince direnç gösteremezler. Büyük bankaların belirlediği piyasa koşullarını kabul etmek zorundadırlar. Teçhizat satın alımlarında düzenlilik, fiyat indirimi ve fiyat istikrarı gibi koşullardan yeterince yararlanamazlar. İstihdam güvencesi sağlama, etkin reklam yapma ve risk üstlenme yetenekleri zayıf olduğundan bazı yüksek kazançlı işlere girişemezler. Devletin sektöre yönelik politikalarını şekillendirme ve onlara karşı direnme güçleri azdır (Parasız, 2000: 118-9).

Ayrıca, 1980 sonrası faiz oranları hızla artmaya başlayınca holdingler bağlı şirketlerine uygun faizle fon bulabilmek için kendi bankalarını kurma yoluna gitmişlerdir. Ancak, TMSF tarafından el konulan bankaların ve iflas eden İhlas Finans'ın durumu, bu tür yapılanmanın fon kullanımı ve geri ödemelerde istismara yol açarak sistem açısından önemli bir risk olabileceğini göstermiştir. Tabii, bu sorunun yasal düzenleme ve etkin denetimle aşılması mümkün olabilir.

#### **2.4. Kamu Bankalarının Hakimiyeti ve Yüksek Görev Zararları**

1980 ve 1990'da yaklaşık %45 olan bankacılık sektörünün toplam aktifleri içindeki kamu bankalarının payı Aralık 2000'de %34,2'ye gerilemesine karşın, TMSF bankalarının %8,5'lik payı da ilave edilince bu oran %42,7 olmaktadır.

Kamu bankaları Aralık 2000'de toplam mevduatın %39,9'unu toplamış, toplam kredilerin %25,7'sini gerçekleştirmişlerdir. Toplam aktifler içinde özel bankaların payı %46,2, yabancı bankaların payı %6,6, kalkınma ve yatırım bankalarının payı ise %4,4 olmuştur (TCMB ve Tablo 3). Bu durum, aktif büyüklüğü bakımından bankacılık sektöründe kamu bankaları lehine önemli bir yoğunlaşma olduğunu göstermektedir.

TMSF bankaları katılınca kamu bankalarının toplam mevduatlardaki payı %53,3'e; toplam kredilerdeki payı %34,2'ye çıkmaktadır. Kamu bankalarının özkaynaklardaki payı oldukça düşük (%14,4), TMSF bankalarınınki ise negatiftir (%-26,9). Tasarruf mevduatının devlet güvencesinde olması sonucu, bankaların iflasına izin verilmeyip TMSF kapsamına alındıkça, devletçe yüklenilen maliyetler ister istemez artmıştır (Tablo 3).

Özel bankaların temel amacı kâr maksimizasyonu olmasına karşın, kamu bankalarının birbiriyle çelişebilen, kârlılık, sektörün gelişmesi, para arzının denetimi, stratejik sektörler için ucuz kredi temini gibi başka amaçları da vardır. Dolayısıyla bu bankalar, çoğu zaman ticari amaç dışında kamu hizmet yükümlülüklerini yerine getirmekte, özel bankaların taşımadıkları ekstra maliyetleri yüklenmekte ve kâr amaçlı bir banka açısından rasyonel olmayan işleri yapmaktadırlar.

Diğer yandan, kamu kesiminde çalışanların, özel sektörde çalışanlara oranla, verimli çalışma, yenilik yapma ve maliyet düşürmeye yönelik teşvikleri daha zayıftır. Bunun sebepleri; memuriyet kuralları, ek ödemelere yönelik yasal sınırlamalar ve hükümetin amaçlarının karmaşıklığı gibi faktörlerdir. Kamu bankalarının yöneticileri genellikle bankaları kâr edince kârdan pay almazlar, zarar edince de maaşlarında bir azalma olmaz; kamu bankaları iflas etmez, mal varlıkları haczedilmez ve kamu olanakları ile desteklenirler; çalışanlara iş güvencesi sağlanır; yöneticilerin terfi işlemleri politikacılar tarafından yapılır veya yasayla düzenlenir; yöneticiler karar verirken politikacıların eğilimlerini dikkate alırlar. Politikacıyla olan bağ, bir yandan kamu bankalarındaki yöneticilerin hareket esnekliğini azaltır, diğer yandan sorumluluktan kaçmayı sağlayan uygun bir alan oluşturur.

Hükümetler, özellikle seçim dönemlerinde sürdürmeye çalıştıkları popülist politikaların finansmanı amacıyla kamu bankalarının kaynaklarına daha çok başvurma eğilimindedirler. Türkiye'de kamu bankalarının 25 milyar dolar görev zararı nereden kaynaklanmıştır? Bunun ne kadarı gerçekten üreticinin eline geçip geri dönmeyen kredilerden oluşmuştur? İşlerin yasal kılıfa uydurulduğu bir dünyada bunların gerçek cevabını bulmak gerçekten zordur. Örneğin, alacağı primi artırmak için, üreticiye vereceği düşük faizli krediyi, daha yüksek faizli mevduat olarak bankasına geri dönme şartına bağlayan bir banka müdürü, görünürde yasal, ancak ülke ekonomisine zarar veren bu davranışından dolayı nasıl bir yaptırım görecektir? Politik rant sağlamak amacıyla bazı kamu bankalarının işin ehli

olmayan medya patronlarına ve kendi yakınlarına satılarak özelleştirilmesine çalışan bir politikacıyı kim engelleyecektir? Ademin kötü yüzü kendine uygun alanı kamu kesiminde sanırım daha kolay bulabilmektedir.

## 2.5. Para İkamesi ve Açık Pozisyon Artışı

Yabancı para (YP) cinsinden pasif kıymetlerin aktif kıymetlerden büyük olması açık pozisyon diye tanımlanır. Bankalara 1984’de döviz üzerine hesap açma izni verilmesi ve 1989’da çıkarılan 32 sayılı kararla uluslar arası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi Türkiye’deki para ikamesi sürecini hızlandırmış ve Döviz Tevdiat Hesapları (DTH) artmıştır. Örneğin 1986’da %73,9 olan TL Mevduatı/Toplam Mevduat oranı gittikçe azalarak 1995’de %43,9’a düşmüş, bundan sonra yaklaşık %47 civarında seyretmiştir. Bunun gibi, 1986’da %46 olan Vadeli TL Mevduatı/Toplam Mevduat oranı dalgalı bir azalışla 1993’de %30,5’e kadar düşmüş, bundan sonra %30’larda seyretmiştir. Buna karşın, 1986’da %14,6 olan Yurtiçinde Yerleşiklerin YP Mevduatı/Toplam Mevduat oranı 1994’de %46,7’ye kadar çıkmış, sonraki yıllarda %40 civarında seyretmiştir. 1986’da %4,5 olan Yurtiçinde Yerleşiklerin YP Mevduatı/GSMH oranı 1999’da %22,6’ya kadar çıkmıştır. 1986-2000 döneminin sonuna doğru Toplam Mevduat/GSMH oranı önemli ölçüde artarken, mevduatların önemli bir kısmı kamu kağıtlarına (tahvil, bono) dönüştüğü için Toplam Kredi/GSMH oranı küçük kalmış ve daha yavaş artmıştır (Tablo 4).

**Tablo 4: Mevduatlara İlişkin Oranlar, (%)**

	Toplam Mevduata Oranları			GSMH’ya Oranları		
	Yerleşiklerin YP Mevd.	Toplam TL Mevd.	Vadeli TL Mevd.	Toplam Mevduat	Toplam Kredi	Yerleşiklerin YP Mevd.
1986	14,6	73,9	46,0	30,5	20,0	4,5
1987	21,9	68,8	39,1	31,9	21,9	7,0
1988	23,6	67,2	42,8	29,4	18,5	7,0
1989	21,8	71,3	46,8	26,8	17,1	5,8
1990	22,4	70,1	44,5	23,7	17,4	5,3
1991	30,3	64,5	44,1	26,0	16,8	7,9
1992	34,2	58,2	39,0	26,8	17,7	9,2
1993	35,7	48,1	30,5	26,2	18,2	9,4
1994	46,7	46,8	34,1	30,9	16,2	14,5
1995	45,0	43,9	34,6	32,4	18,2	14,6
1996	41,0	47,7	34,8	39,2	21,8	16,1
1997	40,9	45,2	34,6	40,7	25,7	16,6
1998	37,7	47,6	39,3	42,8	21,9	16,1
1999	39,1	47,9	39,6	57,9	21,7	22,6
2000	37,9	47,2	37,5	51,6	21,7	19,6

**Kaynak:** TCMB (Eylül 2001), Elektronik Veri Dağıtım Sistemi ([www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)).

Bankalar, 1990’lı yıllarda uygulanan (1994 krizi hariç) düşük kur-yüksek faiz politikasının bir sonucu olarak, YP cinsinden kaynaklarının bir kısmını



(örneğin 1993’de %15.4’ü) TL cinsinden krediye dönüştürerek önemli kârlar elde etmişlerdir. 1994 krizi öncesi açık pozisyonlarını kapatamayan bankalar, krizde döviz kurları hızla artınca büyük zarar görmüşlerdir. Aynı durum Şubat 2001 krizinde de yaşanmıştır.

Sektörün toplam pasiflerinin TL-YP kompozisyonu incelendiğinde TL’nin ağırlığı 1998 ve 1999’da %52 iken, izlenen döviz kuru politikasının etkisiyle Kasım 2000’de %49’a gerilemiştir. Kasım krizinin etkisi ve bankaların açık pozisyonlarını kapatma çabaları sonucu TL’nin payı tekrar artmaya başlamış ve 2000 yılı sonunda %53’e çıkmıştır. 2000 yılı sonunda kamu bankalarının pasiflerinin %80’i TL olmasına karşın, YP/Toplam Pasif oranları özel bankalarda %60’ı, yabancı bankalarda %68’i, kalkınma ve yatırım bankalarında %51’i ve TMSF bankalarında %64’ü YP olmuştur (BDDK, 2001a: 33-4).

2000 yılı sonunda sektörün toplam aktiflerinde TL’nin ağırlığı %64,7 olmuştur. Bu oran kamu bankalarında %81, TMSF bankalarında %66, özel bankalarda %55,2, yabancı bankalarda %51,9, kalkınma ve yatırım bankalarında %50,9’dur. Kamu ve TMSF bankalarında TL’nin ağırlıklı olması, kamu bankalarının yoğun olarak ihtisas kredileri kullandırması, Hazine’den görev zararı alacaklarının ve TMSF bankalarının takibe alınan döviz kredilerinin TL cinsinden zarar yazılmasından kaynaklanmıştır. Buna rağmen 2000 yılında TMSF bankalarının aktifinde TL’nin ağırlığı bir önceki yıla göre azalmıştır. Bunun sebebi, bu bankalara 3150 milyon doları döviz cinsinden, 3000 milyon doları da TL cinsinden olmak üzere toplam 6150 milyon dolar tutarında özel tertip devlet tahvili verilmiş olmasıdır (BDDK, 2001a: 29).

“Enflasyonla mücadele programı, 2000-2002” çerçevesinde uygulanan kur çıpası dövizle borçlanmayı cazip hale getirmiş ve bankaların yurtdışından aldıkları sendikasyon kredileri artmıştır. Kur çıpası politikasına güvenerek YP cinsinden elde ettikleri kaynakları TL cinsinden krediye dönüştüren ve DİBS satın alan bankaların açık pozisyonları ve kur riskleri artmıştır. Açık pozisyonu olan birçok banka, Kasım 2000 krizinde yüksek faizle borçlanmak (faiz riski), Şubat 2001 krizinde de dalgalı kura geçildiği için yüksek kurdan döviz satın almak (döviz riski) zorunda kalmışlar ve her iki durumda da yüksek maliyetler yüklenmişlerdir.

Eylül 2000’de 18,2 milyar dolar olan sektörün vadeli işlemler hariç döviz açık pozisyonu Mart 2001’de 12,2 milyar dolara gerilemiştir. Aynı dönemde vadeli işlemler dahil edildiğinde ve TMSF bankaları hariç tutulduğunda açık pozisyon 874 milyon dolardan 479 milyon dolara inmiştir. Bankacılık sistemindeki döviz açık pozisyonunun önemli bir kısmı TMSF bankalarından kaynaklanmıştır. Kamu bankalarının açık pozisyonu daha az olmuştur. Mart 2001’de özel bankaların döviz açık pozisyonları vadeli işlemler hariç tutulduğunda 6,2 milyar dolar olmuş, dahil edildiğinde ise 429 milyon dolara inmiştir (Tablo 5).

**Tablo 5: Bankaların YP Net Genel Pozisyonları, (Milyon Dolar)**

	1/2000		9/2000		3/2001	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
<b>Kamu</b>	-177	-191	-1	19	-66	-25
<b>Özel</b>	-6061	-773	-9637	-847	-6185	-429
<b>TMSF</b>	-5345	-2684	-6271	1362	-4552	-4670
<b>Yabancı</b>	-1201	-60	-2112	-78	-1131	4
<b>Kal. ve Yatırım</b>	-2	91	-168	200	-226	-29
<b>Toplam (TMSF dahil)</b>	-12786	-3617	-18189	-5783	-12160	-5149
<b>Toplam (TMSF hariç)</b>	-7441	-933	-11918	-874	-7608	-479

**Kaynak:** (BDDK, 2001b: 8).

(a)Vadeli işlemler hariç (b) Vadeli işlemler dahil (yasal sınırlamaya esas olan).

Net genel pozisyon standart rasyosunun hesaplanmasında dikkate alınan bilanço içi döviz varlıkları Aralık 2000 itibariyle 63122 milyon dolar, bilanço içi döviz yükümlükleri ise 81111 milyon dolardır. Bilanço içi pozisyon açığı TMSF dahil 17989, TMSF hariç 13675 milyon dolardır. Aynı tarih itibariyle, bilanço içi pozisyon açığına 3436 milyon dolar tutarındaki dövize endeksli pozisyon fazlası ilave edildiğinde, sektörün pozisyon açığı 14553 milyona gerilemektedir. Bu dönemde, vadeli döviz alım taahhütleri 38085 milyon dolar, vadeli döviz satım taahhütleri 28976 milyon dolar ve YP net vadeli işlem pozisyon fazlası 9108 milyon dolardır. Aralık 2000'de sektörün net genel pozisyon açığı 5444 milyon dolar olmuştur. %48 olarak gerçekleşen YP Net Genel Pozisyonu/Sermaye Tabanı oranı yasal %20 limitini aşmıştır. TMSF bankaları hariç olduğunda, net genel pozisyon açığı 1414 milyona, pozisyon açığının sermaye tabanına oranı ise %12'ye gerilemiştir (Tablo 6; BDDK, 2001a: 42).

**Tablo 6: Bilanço İçi YP Pozisyonu<sup>(1)</sup>, (Milyon dolar)**

	1/2000	11/2000	12/2000	Ocak-Aralık % Değişme
<b>YP Aktifler</b>	54 115	59 484	63 122	16,6
<b>YP Pasifler</b>	68 482	81 019	81 111	18,5
<b>Net YP Pozisyonu (TMSF dahil)</b>	-14 367	-21 535	-17 989	25,2
<b>Net YP Pozisyonu (TMSF hariç)</b>	-8 553	-15 780	-13 675	60,0

**Kaynak:** (BDDK, 2001a: 42).

<sup>(1)</sup> Döviz endeksli pozisyon hariç.

## 2.6. Denetim Eksikliği

Denetim, bir işin olması gerektiği gibi yapılıp yapılmadığının kontrolüdür. Denetim, iş bitimindeki gözden geçirme gibi statik bir yapı olmayıp, iş yapılırken her bir aşamada hataları ortaya çıkaran ve onların giderilmesini sağlayan geri beslemeli (feed-back) dinamik bir süreçtir. Bu şekilde denetlenmeyen ya da eksik denetlenen sistemler zamanla etkinliklerini kaybederler. Örneğin, hatalı üretim

yapan bir firmada denetim olmazsa hatanın hangi aşamada yapıldığı anlaşılabilir. Hatanın üretim gerçekleşikten sonra anlaşılması da fazla bir anlam taşımaz. Bu sebeple, bankacılık faaliyetlerinin her bir aşamasında doğabilecek hatalı davranışlara etkin bir denetimle fırsat vermemek gerekir. Eğer bu başarılırsa, bankaların risk yüzdesi, yolsuzluklar ve krizler önemli ölçüde azalır, uzun vadeli ekonomik istikrar ve etkinlik artar.

Kamu bankalarının yüksek görev zararları ve BDDK'nın bazı özel bankalara el koymak zorunda kalması bu sektörde ciddi bir denetim eksikliği sorunu olduğunu göstermektedir. Genel kabul görmüş muhasebe prensiplerinin uygulanmaması ve mali tabloların bağımsız dış denetim firmalarınca denetlenmemesi sektörde yayınlanan mali tabloların şeffaflığını kuşku kılmaktadır. Dolayısıyla, bazen bankalarca yayınlanan ile dış denetim sonucu elde edilen mali tablolar arasında önemli farklar olmaktadır.

Sektörde etkin bir denetimin olması için; denetim elemanlarının bilgi, teknik donanım ve sayıca yeterli olması, denetim için gerekli veri tabanının oluşturulması, denetimi etkisizleştirecek yasal ve siyasal engellerin kaldırılması ve yolsuzluklara yönelik cezaların caydırıcı olması gerekir. Etkin bir denetimin olmadığı bir ortamda cezaların ve ahlâk kurallarının caydırıcılığı azalır, yolsuzluklar daha hızlı yayılır. Ortaya çıkarılması halinde yolsuzluk yapanın göreceği zarar, ortaya çıkarılmaması halinde elde edeceği yarardan küçük kaldıkça yolsuzluk eğilimi güçlü olacaktır. Kamu bankalarının 25 milyar dolar görev zararı, bir o kadar da TMSF bankalarının zararı, son zamanlarda artan yolsuzluk operasyonlarının birçoğunun bankalarla bağlantılı olması, bazı TMSF bankalarının önceki sahip ve yöneticilerinin yolsuzluk iddiasıyla yargılanmaları bu sektörde önemli bir denetim eksikliği olduğunu göstermektedir.

### **2.7. Devlet Kaynaklı Sorunlar**

Devlet kaynaklı sorunların belli başlıları; (1) girişimciliği zayıflatan siyasal istikrarsızlıklar ve zayıf koalisyon hükümetleri, (2) yasal ve kurumsal düzenleme hataları, (3) tasarruf mevduatına devlet güvencesinin uzun süre devam etmesi, (4) iç borçlanmanın ağırlıklı olarak bankalardan yapılması, (5) hatalı kur çıpası politikası ve (6) hükümetlerin kamu bankalarını popülist politikaların finansman aracı haline getirme eğilimleridir. Burada ilk iki sorun üzerinde durulacak, diğer dört sorun aşağıda "sektörün Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerindeki rolü" başlığı altında ele alınacaktır.

Bir ülkede politika kızıyarak şiddet, yıldırma, hoşgörüsüzlük ve ideolojik ayırım politikası haline gelirse ve bu şekiller altında yargı organlarına, orduya, memuriyete ve öğretim kurumlarına girerse durum çok kötü demektir (Sartori, 1996: 179, 266). Türkiye'de zaman zaman bu çok kötü durum yaşanmıştır. 1946'ya kadar muhalefetin olmadığı tek parti iktidarı hüküm sürmüştü, bundan sonra muhalefet olunca da siyasal gerilim daha çok artmış, askerler sivil yönetime dört

kez fiili müdahalede bulunmuşlardır. Bunlar; 27 Mayıs 1960 Darbesi, 12 Mart 1971 Muhtırası, 12 Eylül 1980 Darbesi ve 28 Şubat 1997 Post-modern Darbesidir. Türkiye’de 1960’lı yılların sonlarında ve 1970’li yıllar boyunca ideolojik kamplaşmalar alabildiğine artmıştır.

27 Mayıs 1960 Darbesi sonrası genellikle uyumsuz ve kısa ömürlü koalisyon hükümetleri kurulmuştur. Son 40 yılda kurulan 13 koalisyon hükümetinin 7 tanesi son 10 yılda kurulmuştur<sup>2</sup>. Toplam oyların %10’undan azını alan siyasi partiler meclise giremedikleri halde, güçlü hükümetlerin çıkmaması ve siyasal alana yapılan müdahaleler halkla politikacı arasındaki bağı ve hükümetlerin ekonomik etkinliğini azaltmıştır<sup>3</sup>. Girişimcilerin geleceğe yönelik sağlıklı öngöründe bulunmalarını engelleyen zayıf hükümetler, uzun vadeli reel yatırımları ve bankacılık sektörünü olumsuz etkilemiştir.

Hızlı teknolojik gelişme ve dünya finans piyasaları ile entegrasyon sürecinde Türk bankacılık sektörü gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde kullanılan leasing, factoring, forfaiting gibi mali hizmetler; swap, forward, future, option gibi risk yönetim ürünleri ve internet bankacılığı hizmetlerini sunma aşamasına gelmesine karşın, mevzuata ilişkin altyapının zayıflığı ve ekonomik istikrarsızlıklar bu teknik ve ürünlerden yararlanmayı zorlaştırmıştır (Parasız, 2000: 129). Örneğin, uluslar arası sermaye hareketlerini serbestleştiren 32 sayılı karar 1989’da yürürlüğe girdiği halde, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ancak 18 Haziran 1999’da yürürlüğe girebilmiş; BDDK, 31 Ağustos 2000’de fiilen göreve başlayabilmiştir.

Uluslar arası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesine karşın, yabancı yatırımcıların önündeki bürokratik engeller yüzünden doğrudan yatırıma yönelik yabancı sermaye girişi çok düşük kalmış, ülkeye gelen sınırlı miktardaki sermaye de genellikle kısa vadeli portföy yatırımlarına yönelmiştir. Örneğin 1992-2000 döneminde yükselen ekonomilere yönelik sermaye girişinin %48’i net doğrudan yatırım, %27’si net portföy yatırımı olmuşken, Türkiye’ye giren doğrudan yatırımlar %10’un altında kalmış, hatta son yıllarda yurtdışına ulusal sermaye çıkışları artmıştır (Güven, 2001). Bu gerçekten hareketle 57. hükümetin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını teşvik etmeye yönelik bürokratik engelleri azaltma çabaları yerinde olmuştur.

<sup>2</sup> Bu hükümetlerin kuruluş tarihleri, adları ve yönetim süreleri şöyledir: 1991, DYP-SHP, 19 ay; 1993, DYP-SHP, 27 ay; 1995, DYP-CHP, 4 ay; 1996, ANAP-DYP, 4 ay; 1996, RP-DYP, 12 ay; 1997, ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlar, 18 ay; 1999, DSP-MHP-ANAP devam ediyor.

<sup>3</sup> Son zamanlarda yapılan kamuoyu araştırmalarında politikacı en az güven duyulan kişi konumuna düşmüş ve birçok parti %10 barajının altında kalmıştır (Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2001; Anar 2001).

### 3. Sektörün Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerindeki Rolü

Bir ekonomide bankacılık sektörünün stratejik önemi vardır. Çünkü olası bir bankanın iflası halinde mevduat sahipleri, kredi kullananlar ve diğer bankalar bundan olumsuz etkilenirler. Diğer bankalarda mevduatı bulunanlar kendi bankalarının da benzer bir sorun yaşayabileceğini düşünerek mevduatlarını geri çekmek isteyebilirler. Mevduat sahiplerinin bu taleplerine kısa zamanda cevap veremeyen bankalar domino etkisiyle peş peşe iflas edebilirler. Ödeme gücünü çeken bankalar alacaklarını vadesi gelmeden tahsil etme ve aktiflerini değerinin altında satma yoluna gidince, parasal kesimde başlayan bir sorun reel kesimi de etkisi altına alabilir.

Türkiye’de çeyrek asırdır devam eden yüksek enflasyondan kurtulmayı ve ekonomiyi istikrarlı bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan “enflasyonu düşürme programı, 2000-2002” daha birinci yılını doldurmadan Kasım 2000’de derin yara almış, Şubat 2001’de de tamamen çökmüştür. Gecelik repo faizleri birincide %1500'lere, ikincide %7000'lere kadar çıkmış; İMKB 100 endeksi birincide 17000'lerden 7000'lere, ikincide 11000'lerden tekrar 7000'lere düşmüştür. Bazı bankalara aktarılan 3 katrilyon TL karşılığı satılan yaklaşık 4 milyar dolar piyasanın ateşini düşürmeye yetmemiş, 16 Şubat'ta 27,9 milyar dolar olan TCMB'nin döviz rezervi 5,4 milyar dolar azalarak 23 Şubatta 22,5 milyar dolara düşmüştür. 19 Şubat'ta 1\$=686500TL olan dolar kuru 23 Şubat'ta 920000TL'ye çıkmıştır. Uygulanan program çerçevesinde 1\$+0,77EURO şeklinde belirlenen sepet kurun Temmuz 2001'e kadar hedeflenen TEFE oranında artması öngörülmüşken (kur çıpası), 21 Şubat 2001'de bu politika terk edilip dalgalı kura geçmek zorunda kalınmıştır.

Bankacılık sektörü Kasım 2000 krizi sonrasında faiz riski, Şubat 2001 krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski ile karşı karşıya kalmıştır. 9 Aralık 1999 kararlarının mimarları ve yürütücüleri olan Merkez Bankası başkanı, Hazine müsteşarı, ekonomiden sorumlu devlet bakanı ve IMF temsilcisi görevlerinden ayrılmak zorunda kalmışlardır. Ekonomiden sorumlu yeni devlet bakanı Kemal Derviş'in öncülüğünde “Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçiş programı” adı altında yeni bir program uygulamaya konmuştur.

Bankacılık sektörü ile yaşanan krizler arasındaki bağ; (1) tasarruf mevduatına devlet güvencesinin uzun süre devam etmesi, (2) iç borçlanmanın ağırlıklı olarak bankalardan yapılması, (3) hatalı kur çıpası politikası ve (4) kamu bankalarının hükümetlerin popülist politikalarının finansman aracı haline gelmeleriyle kurulmuştur.

5 Nisan 1994 istikrar programı çerçevesinde bankacılık sektöründe olası bir toplu çöküşü önlemek amacıyla tasarruf mevduatına sağlanan devlet güvencesinin sonraki yıllarda da devam etmesi (Aralık 2000'de yurtdışı kaynaklı mevduat da güvence kapsamına alındı) yüzünden bankalar tasarruf sahiplerinin denetiminden

uzaklaşmış, fon kullanımında risk faktörü yeterince dikkate alınmamış, ahlâki risk (moral hazard) doğmuş, banka ve şube sayıları hızla artarak optimal ölçekten uzaklaşmış, özel kesimin fon kaynakları daralmış, faiz oranları artmış ve özel yatırımlar bundan olumsuz etkilenmiş, bankalardan borçlanma olanağı bulan hükümetler savurganlıklarını ve kamu açıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir. Bu süreçte, işin ehli olmayan bazı kimseler devletle organik bir bağ kurmanın aracı olarak gördükleri için bankacı olmuşlardır. BDDK tarafından el konulan bazı bankaların (Egebank, İnterbank, Yurtbank, Etibank, Türkbank, Sümerbank, Bankkapital gibi) el konulmadan önceki sahipleri kendi bankalarının içini planlı bir şekilde boşalttıkları iddiasıyla yargılanmaktalar. İktisat Bankası'nın sahibi bankasına el konulunca, kendi beceriksizliğinin cezasını devlet üstlendiği için sisteme teşekkür etmiştir.

KKBG arttıkça devlet gittikçe daha çok borçlanmak zorunda kalmış, dış borçlanma olanakları azaldıkça iç borçlanma artmıştır. İç borçlanma artışı faiz oranlarını artırmış ve bankalar açısından devlete borç vermek düşük riskli, yüksek kârlı bir iş haline gelmiştir. 1987-1999 döneminde bankalardan yapılan iç borçlanma toplam iç borçlanmanın %72-93'ü arasında değişmiştir. En düşük değer %72 ile 1994'de, en yüksek değer ise %93 ile 1991'de gerçekleşmiştir (HM, 2000: 68). DİBS'nin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990'da %10'ken 1999'da %23'e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı ise %36'dan %24'e inmiştir (Derviş, 2001).

1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı %4'ün altında kalmışken, iç borçlanmada reel faiz oranı %32 olmuştur. Yüksek reel faiz ödemeleri KKBG'ni daha çok artırmış ve gün geçtikçe ağırlaşan, uzun dönemde sürdürülme olanağı olmayan borç-faiz-borç kısır döngüsü doğmuştur. Ayrıca, 1994'den beri devletin net dış borç ödeyicisi durumunda olması ve 2000 yılında iç piyasadan düşük faizle borçlanmanın başarılması yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı doğurmuştur.

Banka grupları arasında DİBS/Toplam Aktif oranının en yüksekten en düşüğe doğru sıralanışı; TMSF, yabancı, kamu (Aralık 1999'da özel), özel, kalkınma ve yatırım bankaları şeklinde olmuştur. Bu oran, TMSF bankalarında hem çok büyüktür, hem de gittikçe artmıştır. Aralık 2000'de bu orandaki hızlı artış, zararları karşılığı bu bankalara Hazine tarafından DİBS verilmesinden kaynaklanmıştır. Yabancı bankaların DİBS/Toplam Aktif oranı da büyük olmakla birlikte gittikçe azalmıştır (Tablo 7). Uygulanan program çerçevesinde 2000 yılında faiz oranları düşüp devlet düşük maliyetle borçlanma fırsatı bulunca, DİBS satın alarak yüksek kazanç elde eden bankaların gelirleri azalmış ve mali yapıları bozulmuştur. Bu bankalar yumurtaları aynı sepete koymanın cezasını çekmişlerdir.

2000 yılının son aylarında likidite sıkışıklığının etkisiyle faiz oranları artışa geçmiş ve açık pozisyonu olan bankalar yüksek maliyetle kaynak bulmak zorunda kalmışlardır. Eylül 2000'de 57 trilyon TL kâr eden sektör, Kasım 2000 krizi

yüzünden bu yılı 2724 trilyon TL zararlar kapatmıştır. TMSF bankalarının Aralık 1999'da 2547 trilyon TL olan zararları Aralık 2000'de 3310 trilyon TL'ye çıkmıştır. TMSF bankaları dışında Aralık 1999'da 2241 trilyon TL olan sektör kârı %74 azalarak, Aralık 2000'de 586 trilyon TL'ye düşmüştür (Tablo 8).

**Tablo 7: Bankaların DİBS/Toplam Aktif Oranları, (%)**

Bankalar	12/1999	9/2000	12/2000
<b>Kamu</b>	17,8	22,4	22,3
<b>Özel</b>	26,5	20,3	20,0
<b>Yabancı</b>	36,2	34,8	29,8
<b>TMSF</b>	55,4	60,7	90,5
<b>Kal. ve Yatırım</b>	6,9	10,1	8,4
<b>Toplam</b>	26,2	25,1	26,9

**Kaynak:** (BDDK, 2001b: 9).

**Tablo 8: Bankaların Net Kâr/Zararları, (Trilyon TL)**

	12/1999 (1)	9/2000 (2)	12/2000 (3)	% Değişme (3)/(1)
<b>Kamu</b>	284	48	-177	-162,4
<b>Özel</b>	1485	1267	482	-67,6
<b>Yabancı</b>	278	135	66	-76,3
<b>Kal. ve Yatırım</b>	194	170	215	10,7
<b>TMSF</b>	-2547	-1563	-3310	30,0
<b>Toplam (TMSF dahil)</b>	-306	57	-2724	791,0
<b>Toplam (TMSF hariç)</b>	2241	1620	586	-74,0

**Kaynak:** (BDDK, 2001a: 38).

Aslında devlet, iç borçlanmayla elde ettiği kaynakları yatırıma dönüştürebilseydi, onların özel ya da kamu kesimince kullanımı pek sorun olmayabilirdi. Devlet, yüksek maliyetle elde ettiği kaynakları rasyonel kullanamamış, bu kaynaklar ya vadesi gelen bir başka borcun anapara ve faizini ödemeye, ya da düşük faizli mali yardım, sübvansiyon ve teşviklere gitmiştir. Mali yardım, sübvansiyon ve teşviklerin ne ölçüde amacına uygun kullanıldıkları ise tartışmalıdır.

“Enflasyonu düşürme programı, 2000-2002” çerçevesinde 1\$+0.77EURO şeklinde belirlenen sepet kurun Temmuz 2001'e kadar hedeflenen TEFE artışı oranında artması öngörülmüştür (kur çıpası). Ancak, 2000 yılı için hedeflenen TEFE artışının %20 olmasına karşın gerçekleşen TEFE artışı %32,7 olmuş ve TL, YP karşısında değer kazanmıştır. Kur çıpası politikasına güvenen birçok banka sendikasyon kredileri yoluyla dış borçlanmalarını artırmışlardır<sup>4</sup>. Bankalar bu yolla elde ettikleri kaynaklarla devlete ait bono ve tahvil satın almışlar ve piyasaya

<sup>4</sup> 1989-2000 döneminde bankaların yurtdışındaki bankalardan aldıkları kredilerin GSMH'ya oranları yüzde olarak sırasıyla; 1,8; 2,3; 3,0; 4,8; 6,5; 2,6; 2,5; 3,7; 5,2; 4,9; 8,3; 8,6 olmuştur (Güven, 2001). Görüldüğü gibi, 1994 ve 2000 krizleri öncesinde bu oran artmıştır.

kredi vermişlerdir. Ancak, hem satın aldıkları DİBS'nin, hem de piyasaya verdikleri kredilerin getirisi geçmişe göre düşük kalmış<sup>5</sup> ve bankalar önceki yüksek kârlarını bulamamışlardır.

Dış borçlanma arttıkça parasal taban artmış, TL, YP karşısında değer kazanmıştır. Program gereği sterilizasyon yapılmayacağı taahhüt edildiğinden nominal ve reel faizler düşmüş, tüketici kredileri yaklaşık %330 oranında artmıştır. İhracatın ithalatı karşılama oranı düşmüş, 1999'da sadece 1,4 milyar dolar olan cari açık 2000 yılında 9,8 milyar dolara çıkmıştır. Bu durum TL'ye güveni azaltmış, halkı ve kurumları döviz ikamesine yöneltmiştir. Kasım 2000 krizi sonrası faiz oranları hızla artarken vadelerin kısalması özellikle likidite darlığı çeken kamu bankalarıyla TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha çok bozmuştur.

Kısa Vadeli Net Dış Borç Stoku/MB Döviz Rezervi, M2Y/MB Döviz Rezervi ve Cari İşlemler Açığı/MB Döviz Rezervi oranlarına bakıldığında, Türkiye'deki krizleri kestirmek zor değildir. Kısa Vadeli Net Dış Borç Stoku/MB Döviz Rezervi oranı kriz öncesi Meksika'da %260, Asya krizi öncesi Endonezya'da %170, Taylan'da %150, Filipinler'de %90 ve Malezya'da %60 olmuştur. Bu oran 1989 sonrası Türkiye'de %100'ün altına hiç inmemiş, Haziran 2000'de %112, Aralık 2000'de %140 olmuştur. M2Y/MB Döviz Rezervi oranı kriz öncesi Meksika'da 6,5; Malezya'da 3,9; G. Kore ve Endonezya'da 6,1; Türkiye'de 4'ün üstünde gerçekleşmiştir. Türkiye'de 1999 sonunda %5,9 olan Cari İşlemler Açığı/MB Döviz Rezervi oranı Haziran 2000'de %28, yıl sonunda %49,7 olmuştur (Boratav vd., 2001: 12-5, 17).

2000 yılı sonunda faiz oranlarının hızla artması bir yandan bankaların menkul değerler cüzdanının piyasa değerini düşürmüş, diğer yandan döviz kurlarındaki hızlı artışla birlikte açık pozisyondan doğan maliyetleri dayanılmaz boyutlara taşımıştır. En büyük zararı kısa vadeli fon talebi yüksek olan kamu ve TMSF bankaları görmüştür. Örneğin, önemli ölçüde kamu kağıdına sahip olan Demirbank'ın yönetimi, likidite sıkışıklığını borçlanarak veya elindeki kamu kağıtlarını satarak aşamayınca, TMSF bu bankaya el koymuştur. Demirbank'ın dramı diğer bankaları da döviz açık pozisyonlarını kapatmaya yöneltince döviz talebi artmış ve kur çıpası politikasını sürdürme olanağı kalmamıştır.

Ercan Uygur (2001: 2-5)'a göre, Haziran 1999 - Aralık 2000 dönemindeki haftalık verilerle hesaplanan finansal baskı endeksi<sup>6</sup> (FBE) değerleri Kasım 2000

<sup>5</sup> 2000 yılının ilk on ayında Hazinesin borçlanma bileşik faizi ortalaması 12 aylık TÜFE ve TEFEE enflasyonunun altında kalmıştır. Kredi faizlerinin düşmesi kredi talebini artırmış, 1999 sonunda 1004,3 Trilyon TL olan tüketici kredileri Ekim 2000 sonunda 4504,5 Trilyon TL'ye çıkmıştır (Uygur, 2001).

<sup>6</sup> FBE = Gecelik Faiz Oranındaki % Değişme + Döviz Kurundaki % Değişme – Döviz Rezervindeki % Değişme formülüyle hesaplanmıştır. Endekse giren değişkenlerin haftalık % değişmelerinin ortalamadan farkları standart sapmaya bölünerek standartlaştırılmıştır. FBE standartlaştırılmış



krizi hakkında anlamlı sonuçlar vermektedir. Bu analizde,  $FBE_t \geq \mu + 1,5\sigma$  olması halinde finansal krizin olduğu kabul edilir.  $\mu = 0$  ve  $\sigma = 1,94$  olmak kaydıyla, Kasım ayının son iki haftasında FBE 5,40 ve 9,93 olduğundan  $FBE_t \geq \mu + 1,5\sigma$  şartı gerçekleşmiştir.

Devlet, TMSF bankalarının sermayelerini güçlendirmek ve kamu bankalarının görev zararlarını kapatmak amacıyla, 2000 yılı sonuna kadar 22, 2001 yılı içinde 14 Mayıs 2001'e kadar 21,7 katrilyon TL olmak üzere toplam 43,7 katrilyon TL borç yüklenmiştir. Bu tutarın 25,8 katrilyon TL'si kamu bankalarının görev zararlarından; 16,3 katrilyon TL'si TMSF bankalarının zararlarından; 1,6 katrilyon TL'si da Halk ve Emlak Bankalarının sermayesine mahsuben verilen özel tertip tahvillerden oluşmuştur (HM (Eylül 2001), [www.treasury.gov.tr](http://www.treasury.gov.tr)).

Özellikle son yıllarda bankaların tasarrufçu ve yatırımcı arasında aracı olma işlevini yitirerek özel kesimin fonlarını devlete aktaran bir aracı haline gelmeleri ve özkaynakların zayıf olması sonucu sektör Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerine karşı yeterli direnç gösterememiştir. Buna rağmen, sektörün Borç/Özkaynak oranının kriz yaşayan benzer ekonomilere oranla küçük, kredi artışının sınırlı ve tasarruf mevduatının devlet güvencesi altında olması sektörün krizi aşma gücünü artırmıştır. Borç/Özkaynak oranı 1999-2000 yıllarında G. Kore'de %400, Endonezya, Malezya ve Filipinler'de %150-200 ve Meksika'da %83 olmuşken, Türkiye'de Eylül 2000 sonunda yaklaşık %40 olmuştur. Banka kredilerindeki artışın sınırlı kalması, geri dönmeme riskine karşı sistemi korumuştur. Tasarruf mevduatının devlet güvencesi altında olması tasarruf sahiplerinin bankalara topluca hücum etmelerini önlemiştir (J.P. Morgan, 2001).

#### 4. Sektörü Yeniden Yapılandırmaya Yönelik Önlemler

Finansal sisteme istikrar kazandırmak, kamu ve TMSF bankalarını sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak, devletin bu bankalardan yüklendiği maliyetleri azaltmak ve özel bankaları daha sağlıklı bir yapıya kavuşturmak amacıyla bir dizi önlem alınmıştır. Bunlar; ortak önlemler, kamu bankalarıyla ilgili önlemler, TMSF bankalarıyla ilgili önlemler ve özel bankalarla ilgili önlemler olarak incelenecektir.

##### 4.1. Ortak Önlemler

18 Haziran 1999'da yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile sektörü düzenleme, gözetim ve denetim işleri özerk statüde kurulan BDDK'ya verilmiştir.

---

değerler toplamına eşit olduğundan FBE'nin ortalaması olan  $\mu$ 'nün değeri sıfıra eşittir ( $\mu = 0$ ). Yapılan hesaplamada FBE'nin standart sapması 1,94 ( $\sigma = 1,94$ ) ve  $\sigma$ 'nın katsayı parametresi 1,5 olarak bulunmuştur. Bu hesaplamada  $FBE_t \geq \mu + 1,5\sigma$  olduğunda finansal krizin olduğu kabul edilir.

19 Aralık 1999 tarihli 4491 sayılı yasa ile bankaların kuruluşundan tasfiyesine kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı bu kuruma bırakılmıştır. BDDK, 31 Ağustos 2000'de fiilen çalışmaya başlamıştır. Kurumun amacı; bankacılık düzenleme, gözetim ve denetim sistemini uluslararası kriterlere ve AB normlarına uydurmak, bankaların mali yapılarını güçlendirmek, istismarı önlemek, sektörün piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak, ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkı sağlamaktır.

Bu bağlamda, 4389 sayılı yasada öngörüldüğü gibi, Şubat 2001'de "iç denetim ve risk yönetimi sistemleri hakkında yönetmelik" ve "bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesine ve değerlendirilmesine ilişkin yönetmelik" çıkarılmıştır. AB direktiflerindeki öz kaynak tanımına paralel olarak "konsolide öz kaynak" tanımı getirilmiş ve konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması sağlanmıştır. 2009 yılına kadar bir geçiş süreci tanınarak, bankaların mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa iştirakleri kendi öz kaynaklarının en fazla %15'i, bu iştiraklerin toplam tutarı ise banka öz kaynaklarının %60'ı ile sınırlandırılmıştır. Vadeli işlemler, opsiyon sözleşmeleri ve benzeri diğer türev ürünler kredi tanımına dahil edilmiştir. Bankaların devir ve birleşmelerini hızlandırmak amacıyla, birleşme ve devirlerde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile birlikte, devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının %20'yi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır (BDDK, 2001b: 21).

Bankaların mali tablolarında saydamlığın sağlanması ve işlemlerin mahiyetine uygun olarak muhasebeleştirilmesi için 1 Ocak 2002'de yürürlüğe girmek üzere Muhasebe Uygulama Yönetmeliği'nin (MUY) çıkarılması, bu yönetmelikle repo işlemlerinin bilanço kapsamına alınması, finansal araçların değerlendirilmesi, sınıflandırılması ve riske karşı korunması amacıyla yönelik esasları içeren 39 nolu standart da dahil olmak üzere uluslararası muhasebe standartlarının temel ilkelerinin benimsenmesi amaçlanmıştır.

Risk grubu yaklaşımıyla, risk yoğunlaşmasını önlemek ve bankaların aktif yapısını emniyet, akışkanlık ve verimlilik ilkelerine göre sağlamlaştırmak amacıyla, bir gruba kullanılacak kredi limitlerinin hesabında doğrudan ve dolaylı kredilerin birlikte dikkate alınması, bankaların hissedar ve iştiraklerine kaynak kullanırken de aynı hassasiyetin gösterilmesi istenmiştir.

Bağımsız denetim kuruluşlarının kuruluş ve faaliyet esaslarının yeniden düzenlenmesi, iç kontrol ve risk yönetimi sistemleri ile kredi portföyü ve piyasa risklerinin dış denetime açılması, diğer ülkelerin denetim birimleri ile yapılan anlaşmalar ve sağlanan işbirliği ile bankalar veya hakim ortakları tarafından kurulan off-shore bankaların denetim altına alınması, yurtdışı şubelerin yerinde denetlenmesi, bankaların davranışlarını izleyebilmek ve gerekli önlemleri

zamanında alabilmek için BDDK ve TCMB'nin işbirliği içerisinde olmaları, likidite sorunlarının aşılması için BDDK, HM ve TCMB arasında etkili bir koordinasyon kurulması amaçlanmıştır.

#### 4.2. Kamu Bankalarıyla İlgili Önlemler

Üç kamu bankası (Ziraat, Halk ve Emlak) ortak bir yönetim kurulunun idaresine verilmiş, Emlak Bankası 9 Temmuz 2001'de Ziraat Bankasına devredilmiş ve bu bankaların sermaye yeterlilikleri artırılmıştır. Vakıflar Bankası'nın özelleştirme işlemleri sürmektedir. Kamu ve TMSF bankalarına, sermayelerini sağlamlaştırmak ve döviz açıklarını karşılamak amacıyla Mayıs 2001'e kadar Ziraat Bankasına toplam 14148, Halk Bankası'na 11659 ve Emlak Bankasına 45 trilyon olmak üzere 25852 trilyon TL tutarında DİBS verilmiştir (Tablo 9).

**Tablo 9: Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı Verilen DİBS<sup>(1)</sup>, (Trilyon TL)**

	Ziraat	Halk	Emlak	Toplam
<b>2000 Sonu</b>	2 034	863	-	2 897
<b>2001 Ocak</b>	2 333	2 167	-	4 500
<b>Şubat</b>	-	1 000	-	1 000
<b>Mart</b>	550	1 750	-	2 300
<b>Nisan</b>	4 500	1 750	-	6 250
<b>Mayıs</b>	4 730	4 130	45	8 905
<b>2001 Toplamı (Ocak-Mayıs)</b>	12 113	10 797	45	22 955
<b>Genel Toplam</b>	14 148	11 659	45	25 852

**Kaynak:** (BDDK, 2001b: 14).

<sup>(1)</sup> 3/1/2001'deki 750 milyon dolar DİBS döviz alış kurundan TL'ye çevrildi.

Kamu bankaları bu yolla elde ettikleri DİBS karşılığı TCMB'den repo yaparak veya onları satarak likidite temin edip diğer bankalara ve banka dışı kesime olan gecelik yükümlülüklerini azaltmışlardır. Görev zararlarına ilişkin 1984'den beri çıkarılan 97 adet kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunlardan kaynaklanan görev zararlarının kaldırılmasına yönelik kanun tasarısı Başbakanlığa sevk edilmiştir. Bundan sonra gerekli görüldüğü hallerde kamu bankaları kanalıyla sağlanacak destekler için ihtiyaç duyulan kaynaklar bu bankalara önceden aktarılacaktır. Bu amaçla 2001 yılı Bütçesi'ne 400 trilyon lira tutarında ödenek konulmuştur (HM (Eylül 2001), www.treasury.gov.tr.)

Diğer yandan, 5 Mayıs 2001'de yayınlanan ve TCMB Kanununda değişiklik yapan 4651 sayılı yasayla; TCMB'nin bağımsızlığının artırılması, Bankanın temel hedefinin fiyat istikrarını sağlamak olması, bu hedefle çelişmezse hükümetin büyüme ve istihdam politikasını desteklemesi, enflasyon hedefini belirlemede hükümetle ortak yetkiye sahip olması ve Merkez Bankası Para Politikası Kurulu oluşturulması hükme bağlanmıştır. TCMB, net iç varlıkların büyüme oranını

kontrol edecek, döviz piyasasına sadece geçici dalgalanmaları hafifletmek için müdahale edecek, beklenmedik ve ciddi dalgalanmalar halinde para ve döviz piyasalarını stabilize etmek üzere program çerçevesinde kullanılacak dış finansman imkanlarından ve faiz oranlarından yararlanacaktır.

#### 4.3. TMSF Bankalarıyla İlgili Önlemler

6 Kasım 1997'den beri 18 banka TMSF'ye devredilmiştir. Bunlardan Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Bank Kapital ve Ulusal Bank, Sümerbank ile birleştirilmiş ve birleşik Sümerbank 10 Ağustos 2001'de Oyak Grubu'na satılmıştır. İnterbank ve Esbank, Etibank ile birleştirilmiş ve 22 Ağustos 2001'de Koç Holding'e birleşik Etibank'ı inceleme izni verilmiştir. Demirbank'ın HSBC'ye satış ve devir görüşmeleri sürmektedir. İktisat Bankası'nın UniCredito Italiano Spa ve Sitebank'ın Novabank S.A. tarafından incelemeleri sürmektedir. Tarişbank, Bayındırbank, Kentbank ve EGS Bank ile ilgili karar yıl sonuna kadar verilecektir. Buna göre TMSF'nin elinde halen 8 banka bulunmaktadır. Bunlar; Etibank, Demirbank, İktisat Bankası, Sitebank, Tarişbank, Bayındırbank, Kentbank ve EGS Banktır. Satılan bankalar ortalama 539 gün TMSF'nin elinde kalmıştır (Tablo 10; BDDK, 2001c: 3).

**Tablo 10: TMSF Bankalarıyla İlgili Bilgiler**

	Fona Devir Tarihi	Mevcut Durumu
<b>T. Tic. Bankası</b>	6 Kasım 1997	1 Temmuz 2001'de bankacılık lisansı iptal edildi
<b>Bank Ekspres</b>	12 Aralık 1998	30 Haziran 2001'de Tekfen Grubuna satıldı
<b>İnterbank</b>	7 Ocak 1999	15 Haziran 2001'de Etibank ile birleştirildi
<b>Egebank</b>	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi
<b>Yurtbank</b>	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi
<b>Yaşarbank</b>	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi
<b>Sümerbank</b>	22 Aralık 1999	10 Ağustos 2001'de Oyak Grubuna satıldı
<b>Esbank</b>	22 Aralık 1999	15 Haziran 2001'de Etibank ile birleştirildi
<b>Etibank</b>	27 Ekim 2000	22 Ağustos 2001'de Koç Holding'e inceleme izni verildi
<b>Bank Kapital</b>	27 Ekim 2000	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi
<b>Demirbank</b>	6 Aralık 2000	HSBC'ye satış ve devir görüşmeleri 20 Eylül 2001'e kadar sonuçlandırılacak
<b>Ulusal Bank</b>	27 Şubat 2001	17 Nisan 2001'de Sümerbank ile birleştirildi
<b>İktisat Bankası</b>	15 Mart 2001	17 Ağustos 2001'de UniCredito Italiano Spa'ya inceleme izni verildi
<b>Sitebank</b>	9 Temmuz 2001	22 Ağustos 2001'de Novabank'a inceleme izni verildi
<b>Tarişbank</b>	9 Temmuz 2001	Yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacak
<b>Bayındırbank</b>	9 Temmuz 2001	Yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacak
<b>Kentbank</b>	9 Temmuz 2001	Yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacak
<b>EGS Bank</b>	9 Temmuz 2001	Yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacak

**Kaynak:** (BDDK, 2001c: 2).

HM, döviz endeksli DİBS ihracıyla TMSF bankalarının açık pozisyonlarını büyük ölçüde kapatarak riski kendi üzerine almıştır. Bu kapsamda TMSF bankalarına ihraç tarihindeki kur üzerinden toplam 20,3 milyar dolar (17708 trilyon TL) kaynak aktarılmıştır (Tablo 11).

**Tablo 11: TMSF Bankalarına Aktarılan Kaynaklar**

	Trilyon TL	Milyon \$ <sup>(2)</sup>
<b>Zarara Mahsuben Verilen Tahvil</b>		
-Döviz Cinsinden	7 010 <sup>(1)</sup>	7 011
-TL Cinsinden	8 529	8 869
<b>Yapılan Mevduat</b>		
-Fon Kaynaklarından	684	1 626
-Döviz cins. tahvil karşılığı TCMB avansı	750	996
<b>Fon Kaynaklarından Nakit</b>	735	1 760
<b>Toplam</b>	17 708	20 262

**Kaynak:** (BDDK, 2001b: 14).

<sup>(1)</sup> İhraç tarihindeki kurdan TL'ye, <sup>(2)</sup> İhraç tarihindeki kurdan dolara çevrildi.

TMSF bankalarının devir tarihinde 1454 olan şube sayıları yaklaşık %27 azaltılarak 31 Temmuz 2001'de 1059'a; 30087 kişi olan personel sayıları da yaklaşık %35 azaltılarak 19485 kişiye düşürülmüştür (Tablo 12).

**Tablo 12: TMSF Bankalarının Şube ve Personel Sayıları**

	Şube Sayıları		Personel Sayıları	
	Devir Tarihi	31.07.2001	Devir Tarihi	31.07.2001
<b>Demirbank</b>	198	199	4 241	3 724
<b>Etibank<sup>(1)</sup></b>	283	210	6 171	4 156
<b>İktisat Bankası</b>	62	62	1 305	1 235
<b>Tarişbank</b>	41	41	528	528
<b>Sitebank</b>	13	13	253	251
<b>Bayındırbank</b>	22	20	381	384
<b>Kentbank</b>	86	86	1 422	1 405
<b>EGS Bank</b>	49	49	918	907
<b>T. Ticaret Bankası</b>	274	218	4 790	3 082
<b>Sünerbank<sup>(2)</sup></b>	401	135	9 357	3 198
<b>Bank Ekspres<sup>(3)</sup></b>	25	26	721	615
<b>Toplam</b>	1 454	1 059	30 087	19 485

**Kaynak:** (BDDK, 2001c: 9).

<sup>(1)</sup> İnterbank ve Esbank dahil, <sup>(2)</sup> Egebank, Bank Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank dahil, <sup>(3)</sup> 30 Haziran 2001 itibarıyla.

TMSF bankalarının alacaklarının, özellikle hakim hissedarların ve yöneticilerin istismarından doğan kayıpların takip ve tahsilini hızlandırmak amacıyla; alacakların dava veya takip yoluyla tahsili sırasında karşılaşılan sorunları ve gecikmeleri

önlemek için bazı usul kanunlarından kaynaklanan yükümlülüklerden muafiyet sağlanmıştır, hukuki uyuşmazlıkların çabuk sonuçlandırılması için ihtisas mahkemelerinin kurulması istenmiştir, geri dönmeyen kredilerin takibinin tek tek bankalar tarafından yapılması yerine, TMSF tarafından yürütülerek tahsilatın hızlandırılması istenmiştir (BDDK, 2001b: 21).

#### 4.4. Özel Bankalarla İlgili Önlemler

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrası ekonomik birimlerin finansal sisteme ve bu piyasadaki aktörlerin birbirlerine karşı güvenlerinin yeniden tesisi amacıyla özel bankalardan günlük bilgi alınmakta ve onların faaliyetleri yakından izlenmektedir. Dönem kârları sermayeye aktarılmış, sermaye yeterliliği kriteri dikkate alınarak, bankalardan sermaye artırımı veya sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılanma stratejilerini içeren taahhüt mektupları alınmıştır. Bu mektuplar, her bir bankanın mali durumuna göre değişiklik göstermekle birlikte, belli bir takvim çerçevesinde sermaye artırımı, sermaye benzeri kredi temini, birleşme, şube ve personel sayısının rasyonalizasyonu, maliyetlerin düşürülmesi, yoğunlaşmış kredilerin yeniden yapılandırılması, iştirak ve gayrimenkul satışı, hisselerin bir kısmı ya da tamamının yabancı ve yerli ortaklara satışı gibi konuları içermektedir.

Mali yapıları zayıf olan özel bankaların sermaye yeterliliği rasyosunun 2001 sonuna kadar %8'e yükseltilmesine yönelik planları içeren takvime bağlı taahhüt mektupları üzerinde anlaşmaya varılmıştır. TCMB, bankaların kaynak maliyetlerini düşürmek amacıyla TL cinsinden mevduatlar için ayrılan munzam karşılıklara piyasa oranları üzerinden faiz ödemeyi kabul etmiştir. Bankaların ve iştiraklerinin birleşmesini kolaylaştırmak ve teşvik etmek üzere gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Özel bankaların 1,4 milyar dolar olarak taahhüt ettikleri sermaye artırımlarının 1,1 milyar dolarlık kısmı Temmuz 2001 sonunda gerçekleşmiştir. 15 Haziran 2001'de gönüllülük esasına göre gerçekleştirilen borç takasıyla 9335 trilyon TL (8 milyar dolar) tutarındaki DİBS dolar ve TL cinsinden tahvillerle değiştirilmiş, vade yapısı 5,3 aydan 37,2 aya çıkarılmıştır (BDDK, 2001d: 3). Bu takasla bankaların açık pozisyonları önemli ölçüde kapatılmış, kur riski Hazineye geçmiştir. Özel Finans Kurumları Birliği'ne bu kurumlardaki tasarrufların korunması amacıyla "güvence fonu" kurma ve bu fona ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmiştir.

#### 5. Sonuç ve Öneriler

1. 24 Ocak 1980 kararları sonrası artan piyasalaşma süreciyle birlikte bankacılık sektöründe hızlı dalgalanmalar (volatilité) yaşanmıştır.

2. Sektörün temel sorunları; öz kaynak, mevduat ve kredilerin yetersizliği, az sayıda büyük-çok sayıda küçük bankanın varlığı, kamu bankalarının hakimiyeti ve yüksek görev zararları, para ikamesi ve açık pozisyon artışı, denetim eksikliği ve devlet kaynaklı sorunlar şeklinde ortaya çıkmıştır.

3. Tasarruf mevduatına tanınan devlet güvencesinin uzun süre devam etmesi yüzünden ahlâki risk doğmuş, bankalar mevduat sahiplerinin denetiminden uzaklaşmış, risk faktörü yeterince dikkate alınmamış, belli bir gruba ve geri dönmeme riski yüksek alanlara kaynak kullandırımı artmıştır. Bu sürecin doğal bir sonucu olarak 1997’den beri 18 banka TMSF’ye devredilmiş ve Hazine bu bankalara Mayıs 2001’e kadar 20,3 milyar dolar kaynak aktarmak zorunda kalmıştır.

4. Tasarruf mevduatına tanınan devlet güvencesinin uzun süre devam etmesi ve hükümetlerin popülist politikaları yüzünden kamu bankalarının görev zararları hızla artmış, Hazine bu bankalara görev zararları karşılığı Mayıs 2001’e kadar 25852 trilyon TL tutarında DİBS vermiştir.

5. “Enflasyonu düşürme programı, 2000-2002” çerçevesinde uygulanan hatalı kur çipası yüzünden sektörün açık pozisyonu artmıştır. Dalgalı kura geçiş döviz kurları hızla artınca açık pozisyonu olan bankalar büyük zarar görmüşlerdir.

6. Özkaynak yetersizliği sektörün krizlere karşı direncini azaltmıştır.

7. Devletin bankalardan olan iç borçlanması arttıkça özel girişimin fon kaynakları daralmış, faiz oranları artmış, devlet daha çok faiz ödemek zorunda kalmış, özel yatırımlar bundan olumsuz etkilenmiştir.

8. Kamu bankalarının ve ilk beş büyük özel bankanın sistem içindeki ağırlığı etkin bir rekabet ortamının doğmasını ve sistemin kendi iç dinamiğiyle gelişimini zayıflatmıştır.

9. Halen sürdürülmekte olan “güçlü ekonomiye geçiş programı” bankacılık sektörünü kurtarma programına dönüşmüş ve bu yönde önemli kararlar alınmıştır.

### **Öneriler**

1. Sektörün performansını değerlendirecek etkin rating kuruluşları ve bir merkezi istihbarat birimi kurulmalı, sistem dış denetime açılarak şeffaflaştırılmalıdır.

2. Tasarruf mevduatına tanınan devlet güvencesi kademeli olarak kaldırılmalı, şu an büyük ölçüde devletin yüklendiği risk, kademeli olarak sektörün kendi içinde kurulacak ortak bir fona aktarılmalıdır.

3. Sistem iflasa açık hale getirilerek mali yapıları bozuk bankaların ekonomiye daha fazla zarar vermeleri önlenmelidir.

4. Birleşmeler teşvik edilerek bankaların optimal ölçüğe ulaşmaları sağlanmalıdır. İflas önlemek amacıyla yapılan birleşmelerin sağlam bankanın mali yapılarını bozmasına izin verilmemelidir.

5. Kamu bankaları ya özelleştirilmeli, ya da kamu bankası ayrıcalığına son verilerek piyasa koşullarında çalışmalarını sağlanmalıdır.

6. Sistemin sağlıklı çalışmasını zorlaştıran yasal, yönetsel ve kurumsal engeller kaldırılmalı, kurumlar arası işbirliği sağlanmalıdır.

7. Etkin bir risk yönetimi ve denetim sistemi geliştirilmelidir.

8. Devletin bankalardan yaptığı iç borçlanma azaltılmalıdır.

9. Hedeflenen enflasyona endekli kur çıpası politikası bir daha denenmemeli, tamamen serbest bırakılan kurun doğuracağı belirsizlikten kurtulmak için gerçekleşen enflasyona endekli kur çıpası politikası benimsenmelidir.

### Kaynakça

- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatarlar (2001), *Yolsuzluk Araştırması*, TESEV, Şubat 2001, İstanbul.
- Akgüç, Öztin (2000), "1999 Yılında Bankalar, Mevduat ve Krediler", *Banka-Mali ve Ekonomik Yorumlar*, Ekim 2000.
- Anar (2001), *Türkiye Gündemi 2000 Araştırmaları*, Ankara.
- BDDK (2001a), *Yıllık Rapor 2000*, Mayıs 2001.
- BDDK, (2001b), *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, 15 Mayıs 2001.
- BDDK (2001c), *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu*, 24 Ağustos 2001.
- BDDK (2001d), *Bankacılık Sektörü Reformu: Gelişme Raporu*, 2 Ağustos 2001.
- Boorman, Jack (2000), "Managing Financial Crises: The Experience in East Asia", *IMF Working Paper*, WP/00/107, June 2000.
- Boratav, Korkut vd. (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", *İktisat, İşletme ve Finans*, Ağustos 2001.
- Bustelo, Pablo (2000), "Novelties of Financial Crises in the 1990s and the Search for New Indicators", *Emerging Markets Review*, 1, ss.229-51.
- Çakman, Kemal ve Umut Çakmak (2001), "Krizin Oluşumu Üzerine Yorumlar ve Prognoz", *İktisat, İşletme ve Finans*, Ağustos 2001.
- Demir, Osman (2001), "2000 Yılı Sonunda Yaşanan Finansal Kriz ve Uygulanan İstikrar Programı Üzerine Düşünceler", *İktisat, İşletme ve Finans*, Temmuz 2001.
- Demir, Osman (2001), "Türkiye Ekonomisi: Sorunlar, Hatalar ve Krizler", yayın aşamasında.
- Derviş, Kemal (2001), *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, 14 Nisan 2001 Tarihli Basın Açıklaması.



- Dornbusch, Rudiger (2001), "A Primer on Emerging Market Prices", *NBER Conference on Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, 11-13 January 2001.
- Dönek, Ekrem (1999), Türkiye’de Bankacılık Sektörü ve İç Borçlanma Politikası”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Aralık 1999.
- DPT (1997), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1998*, Aralık 1997.
- DPT (2001), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Mayıs 2001.
- DTM (1999), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Ekim 1999.
- Erçel, Gazi (1999), *2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması*, 9 Aralık 1999, TCMB.
- Fischer, Stanley (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", *American Economic Association*, New Orleans, 6 January 2001.
- Fry, Maxwell J. (1988), *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Günel, Mehmet (2001), “İç Borç Takasının Nedenleri ve Etkileri”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Ağustos 2001.
- Güven, Samih (2001), “Sermaye Hareketlerinin Nedenleri, Etkileri ve Türkiye Örneği”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Ağustos 2001.
- Hanke, Steve H., ve Schuler, Kurt (2001), *Gelişmekte Olan Ülkeler için Para Kurulları El Kitabı*, Çev.: B.B.Özipek ve M.Toprak, Liberte Yayını, Ankara.
- HM (2000), *Hazine İstatistikleri, 1980-1999*, Kasım 2000.
- HM (Eylül 2001), [www.treasury.gov.tr](http://www.treasury.gov.tr).
- J.P. Morgan Securities Ltd. (2001), *Industry Analysis: Turkish Banking*, 28 March 2001.
- Keyder, Nur (2001), “Türkiye’de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Yıl 16, Sayı 183, Haziran 2001.
- Köhler, Horst (2001), "Türkiye Krizi Aşabilir", *Hürriyet Gazetesi*, haber yazı, 23 Mart 2001.
- McKinnon, Ronald (1991), *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD (1998), *Economic Outlook*, June 1998.

- Özatay, Fatih ve Güven Sak (2001), "Dünyada ve Türkiye’de Kriz", *Radikal*, 18-23 Aralık.
- Parasız, İlker (2000), *Para Banka ve Finansal Piyasalar*, 7. baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Sartori, Giovanni (1996), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev: Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Schuler, Kurt (1996), *Should Developing Countries Have Central Banks? Currency Quality and Monetary Systems in 155 Countries*, Research Monograph 52. London: Institute of Economic Affairs.
- TBB (2001), *Türk Bankacılık Sistemi*, Haziran 2001.
- TCMB (Eylül 2001), Elektronik Veri Dağıtım Sistemi ([www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)).
- Toprak, Metin ve diğerleri (2001), *Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi, Serbest Piyasa Devriminin Serüveni*, Siyasal Kitabevi Y., Ankara.
- Uygur, Ercan (2001), *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri*, Tartışma Metni, Türkiye Ekonomi Kurumu, Yayın No: 2001/1.
- Yenal, Oktay (2001), "İstikrar Politikasında Israr, Reçetede Ayar Gerek", *Milliyet*, 5 Ocak.