

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

132651

BANKACILIK KRİZLERİ VE TÜRKİYE

132651

Öğretmen Recep AYDIN

SBE İktisat Anabilim Dalında  
Hazırlanan

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Gülsün Gürkan YAY (YTÜ)

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İSTANBUL, 2003

# İÇİNDEKİLER

KISALTMA LİSTESİ.....	iv
GRAFİK LİSTESİ.....	v
TABLO LİSTESİ.....	vi
ÖNSÖZ.....	vii
ÖZET.....	viii
ABSTRACT.....	ix
1. GİRİŞ.....	1
2. BANKACILIK KRİZLERİNE GENEL BİR BAKIŞ.....	4
2.1 Bankacılık Krizlerinin Nedenleri ve Teorik Yaklaşımlar.....	4
2.1.1 Makroekonomik Nedenler.....	9
2.1.2 Asimetrik Bilgi, Tersine Seçim ve Ahlaki Riziko-Yeni Keynesyen Yaklaşım.....	11
2.1.3 Mevduat Sigortalarının Varlığı.....	14
2.1.4 Devlet Banka Sahipliği ya da Kamu Bankalarının Varlığı.....	15
2.1.5 Post Keynesyen Yaklaşım ve Para Arzının İçselliği.....	16
2.1.6 Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi.....	19
2.2 Bankacılık Krizlerinin Maliyetleri.....	21
2.3 90'lı Yıllarda Dünyada Yaşanılan Önemli Finansal/Bankacılık Krizleri.....	22
2.3.1 ERM Krizi (1992-1993).....	22
2.3.2 Meksika (1995) ve Güney Kore (1997) Bankacılık Krizleri.....	23
3. TÜRKİYE'DE BANKACILIK KRİZLERİ.....	26
3.1 Türkiye'de Bankacılık Sisteminin Önemi.....	26
3.2 Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı, Genel Özellikleri ve Sorunları.....	28
3.3 Türkiye'de Son On Yılda Meydana Gelen Krizler.....	37
3.3.1 90'lı Yıllarda Krizlere Sürükleyen Gelişmeler.....	37
3.3.2 1994 Krizi.....	38
3.3.2.1 5 Nisan Kararları.....	45
3.3.3 2000 ve 2001 Krizleri.....	46
3.3.3.1 Kriz Öncesi Gelişmeler.....	46
3.3.3.2 1999 Stand-By Anlaşması.....	49
3.3.3.3 Döviz Kuru Temelli Dezenflasyon Programlarının Etkileri.....	50
3.3.4 1994, 2000 ve 2001 Krizlerinde Bankacılık Performans Karşılaştırması.....	56

4.	BANKACILIK KRİZLERİNE ÇARELER ve ÇÖZÜM YOLLARI.....	57
4.1	Teorik Yaklaşım.....	57
4.1.1	Bankacılıkta Karşılaşılan Riskler.....	58
4.1.2	Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması.....	59
4.1.2.1	Sistemik Banka Yapılandırmasının Tanımı.....	60
4.1.2.2	Regülasyon Teorileri.....	63
4.1.3	CAMELS Çerçevesi.....	65
4.1.4	Krizlerden Çıkarılacak Dersler.....	66
4.1.5	Bankacılık Sistemi Regülasyon, Denetim ve Gözetim Uygulamaları.....	67
4.1.6	Mevduat Sigortası Uygulamaları.....	69
4.1.7	Çeşitli Ülke Deneyimleri.....	74
4.1.7.1	İsveç: Hızlı Hareket Etmenin Önemi.....	74
4.1.7.2	Şili ve İspanya: Merkez Bankası'nın Rolü.....	75
4.1.7.3	Filipinler: Devlet Bankalarının Rehabilitasyonu.....	75
4.1.8	Yeniden Yapılandırma Deneyimlerinden Alınacak Dersler.....	77
4.2	Basel Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Komitesi.....	79
4.2.1	1988 Basel Sermaye Anlaşması-Basel I-.....	80
4.2.2	1999 Yeni Sermaye Yeterliliği Çerçevesi-Basel II-.....	82
4.2.2.1	Bankaların Üst Yönetimi İçin Önemli Çıkarımlar.....	84
4.2.3	Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler ve Bankalar Kanunu'nun Bu Prensiplere Uyumu.....	86
4.3	Türkiye Bankacılık Sektörü yeniden Yapılandırılması.....	90
4.3.1	Türk Bankacılık Sisteminin Regülasyon Yapısı.....	90
4.3.1.1	Merkez Bankası.....	90
4.3.1.2	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.....	92
4.3.1.2.1	Dünyadaki Benzer Uygulamalar.....	93
4.3.1.3	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF).....	96
4.3.1.4	Türkiye Bankalar Birliği.....	97
4.3.2	Bankaların Yeniden Yapılandırılması Kapsamındaki Gelişmeler.....	98
4.3.2.1	Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması.....	98
4.3.2.2	TMSF Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırılması.....	101
4.3.2.2.1	TMSF Bankalarının Yeniden Yapılanma Süreci Öncesi Görünümü.....	104
4.3.2.2.2	TMSF Bankalarını Yeniden Yapılandırma Süreci.....	105
4.3.2.3	Özel Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması.....	108
4.3.3	Bundan Sonra Neler yapılmalı?.....	111
5.	SONUÇLAR.....	119
	KAYNAKLAR.....	123
	ÖZGEÇMİŞ.....	129

## KISALTMA LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
APİ	Açık Piyasa İşlemleri
APRA	Avustralian Prudential Regulation Authority
A.Ş.	Anonim Şirketi
ATM	Automated Teller Machine
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	Bank for International Settlements
BSA	Bank Support Authority
CAMELS	Capital Adequacy, Asset Quality, Management Soundness, Earnings, Liquidity, Sensitivity to Market Risk
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
DTH	Döviz Tevdiat Hesabı
ERM	Exchange Rate Mechanism
FSA	Financial Services Authority
FSC	Financial Supervisory Commission
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
G-10	Gelişmiş 10 Ülke
IMF	International Monetary Fund
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
MB	Merkez Bankası
MTB	Mevduat ve Ticaret Bankaları
NİV	Net İç Varlıklar
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
T.A.Ş.	Ticaret Anonim Şirketi
TBB	Türkiye Bankalar Birliği
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
YP	Yabancı Para/Pozisyon

## GRAFİK LİSTESİ

	Sayfa
Grafik 2.1 Sistemik Bankacılık Krizleri.....	5
Grafik 3.1 Kamu Borçlarının GSMH'ye Oranları.....	32
Grafik 3.2 Sıcak Para Hareketleri.....	39
Grafik 3.3 Türk Bankacılık Sektörü Açık Pozisyonları.....	40
Grafik 3.4 Bankaların Mevduat Stoğundaki Büyüme.....	42
Grafik 3.5 Bankaların Kredi Stoğundaki Büyüme.....	42
Grafik 3.6 Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri.....	47
Grafik 3.7 Bankacılık Kesimi Açık Pozisyonu.....	48
Grafik 3.8 Tüketim Harcamalarının Büyüme Hızı.....	52
Grafik 3.9 Yatırım Harcamalarının Büyüme Hızı.....	52
Grafik 3.10 Cari İşlemler Dengesi.....	52
Grafik 3.11 Türkiye'de Bankaların Açık Pozisyonları (1998-2000(I)).....	53
Grafik 3.12 Mevduatın Vadelere Göre Dağılımı.....	55



## TABLO LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 2.1 Kaybedilen Çıktı Cinsinden Krizlerin Maliyetleri.....	21
Tablo 2.2 Meksika ve Kore Kriz Öncesi ve döneminde Bankacılık Sektör Rakamları..	24
Tablo 3.1 Bankacılık Sisteminde Banka ve Şube Sayısı.....	28
Tablo 3.2 Bankacılık Sisteminde Yoğunlaşma.....	29
Tablo 3.3 Menkul değerler Cüzdanı ve Toplam Aktif.....	31
Tablo 3.4 Krediler ve Toplam Aktifler.....	31
Tablo 3.5 Krediler ile İlgili Bazı Göstergeler.....	32
Tablo 3.6 Bankaların Son İki Yıldaki Sermaye ve Özkaynak Oranları.....	34
Tablo 3.7 Grupların Sektör Payları.....	34
Tablo 3.8 Bankaların Döviz Pozisyonları.....	35
Tablo 3.9 DTH ve Toplam Mevduat İçindeki Payı (%).....	42
Tablo 3.10 1990-1995 Yılları Arasında Türkiye'ye Ait Çeşitli Göstergeler.....	43
Tablo 3.11 Enflasyon ve Döviz Kurundaki Gelişmeler.....	43
Tablo 3.12 Başlıca Ekonomik Göstergeler.....	46
Tablo 3.13 1999 İstikrar Programının Hedefleri ve Performansı.....	53
Tablo 3.14 Karşılaştırmalı Rasyolar (%).....	56
Tablo 4.1 1995-1999 Dönemi Mevduat Sigortası Ülkeleri.....	71
Tablo 4.2 Mevduat Sigortası Kapsama Düzeyleri.....	71
Tablo 4.3 Riske Bağlı Primli Mevduat Sigortası Sistemleri.....	72
Tablo 4.4 Banka Reformlarının Sonuçları ve Maliyetleri.....	76
Tablo 4.5 Yeniden Yapılandırma Araçlarının Kullanımı ve Etkinliği.....	77
Tablo 4.6 TMSF Bünyesine Devredilen Bankaların Listesi.....	102
Tablo 4.7 TMSF Kapsamındaki Bankaların Yeniden Yapılandırma Süreci.....	102
Tablo 4.8 TMSF Bankaları Çözümleme Maliyeti (Milyon Dolar).....	106
Tablo 4.9 TMSF Bünyesindeki Bankaların Döviz Pozisyonları.....	107
Tablo 4.10 Bankacılık Sektöründe Devir ve Birleşmelere İlişkin Gelişmeler.....	110

## ÖNSÖZ

Finansal sistemin en önemli ayağı olan bankacılık sistemi Türkiye’de henüz daha üstesinden tam olarak gelemediğimiz Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri’nin ardından yarattığı büyük depresyon nedeniyle iktisat çevresinde önceki dönemlere nazaran daha büyük bir ilgi görmektedir. Biz de bu tezimizde yeterince bilgi olmadığı düşüncesinden hareketle bankacılık krizlerini nedenleri, maliyetleri ve Türk Bankacılık sistemi açısından incelemeyi amaçladık. Yapılan bu detaylı çalışma umarız ileriye dönük olarak Türk Bankacılık Sistemine yararlı bilgiler sunar ve krizler daha az maliyetle atlatılabilir.

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında ve bitirilmesinde başta benim bu alanda tez çalışması yapmamda ön ayak olan ve her türlü desteğini esirgemeyen Tez Danışmanım Sayın Prof. Dr. Gülsün Gürkan Yay ve Prof. Dr. Turan Yay olmak üzere yardımı geçen herkese sonsuz teşekkürlerimi sunarım.



## ÖZET

Geçtiğimiz son yirmi yılda finansal serbestleşmeye paralel olarak meydana gelen bankacılık krizleri, iktisat yazınındaki finans ve bankacılık sistemleri üzerine yapılan çalışmaların artmasına neden olmuştur. Özellikle, 1990 sonrası dönemde gerçekleşen bankacılık krizlerinin maliyetinin yüksek oluşu tüm dünyada bu krizlerin ve bankacılık sistemlerinin önemini daha da arttırmıştır.

Bu çalışmada, şimdiye kadar yapılan çalışmalar ve ülke deneyimlerinden yararlanarak Türk Bankacılık Sistemi'nin sorunlarının incelenmesi ve krizlerden kurtulmak için alınması gereken önlemlerin araştırılması ve geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışma sunulurken bankacılık krizlerinin nedenleri ve maliyetleri hususunda teorik yaklaşımlardan bahsedilmekte ve Türkiye'de yaşanan 1994, 2000 ve 2001 Krizleri ışığında Türk Bankacılık Sistemi'nin yapısal ve kurumsal sorunları saptanmaya çalışılmaktadır. Son olarak ise, bankacılık sisteminin regülasyonu ve yeniden yapılandırılması üzerinde durulmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de gerçekleştirilen regülasyonlar hakkında inceleme yapılmakta ve bu inceleme sonucunda "Bundan sonra Türk Bankacılık Sistemi'ni daha sağlıklı yapıya kavuşturmak için neler yapılmalı?" sorusuna cevap aranmaktadır.

Yapılan tez çalışması sonucunda, Türk Bankacılık Sistemi'nin istikrarının sağlanması ve sorunlarının giderilmesi için önemli adımlar atılmış olmasına rağmen, eksikliklerin olduğu ve yapılması gereken önemli yasal ve yapısal düzenlemelerin olduğu saptanmıştır. Türk Bankacılık Sistemi'nin yeniden bir krize girmesini önlemek için bu önlemlerin ve düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Bankacılık Krizleri, maliyet, Türk Bankacılık Sistemi, regülasyon, yeniden yapılandırma.

## ABSTRACT

In the last two decades banking crises caused studies on finance and banking systems to increase in economics literature. Especially, the high costs of the banking crises in 1990-2003 period increased the importance of those crises and the problems of the banking systems around the world.

In this study, it is aimed to examine the problems of the Turkish Banking System and to search and develop precautions to save the system from the crises, using previous studies and country applications. In the presentation of the study, the theoretical views about the causes and the costs of the banking crises are discussed and in the light of 1994, 2000 and 2001 Crises in Turkey, it is tried to find the structural and institutional problems of Turkish Banking System. Finally, we discussed the banking system regulation and restructuring. For that, the regulations around the world and in Turkey are studied and after that study, it is tried to find the answer to this question: “ What should be done in order to bring Turkish Banking system to healthier structural position?”.

As a result of this research, although there are important steps done to provide stability and to solve the problems in Turkish Banking System, it was found that there are some deficiencies and we need to make important legal and structural regulations in banking system. In order to prevent Turkish Banking System to go into a new banking crisis, these precautions and regulations must be done.

**Keywords:** Banking Crises, cost, Turkish Banking System, regulation, restructuring.

# 1. GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğinde uluslararası finansal sistemin en belirgin özelliği, finansal krizlerden kendini kurtaramamasıdır. Finansal sistemin en önemli ayağını oluşturan bankacılık sistemi de bu krizlerden nasibini almış ve yine bu dönemde bankacılık krizlerinde bir patlama yaşanmıştır. Gelişmiş ya da az gelişmiş, büyük ya da küçük, yükselen ya da geçiş sürecinde pek çok ülke ekonomisinde bankacılık krizleri ve bunlara bağlı olarak finansal krizler görülmüştür.

Bankacılık sistemlerinde baş gösteren krizlerin ekonomilerin geneli açısından ve hatta global ekonomi açısından yol açtığı sorunlar diğer sektörlerde yaşanan krizlerle kıyaslanmayacak ölçüde büyük olmaktadır ve kimi zaman ülkelerin GSYİH'larının %5-10'una, kimi zaman ise %50-60'ına varan mali kayıplara yol açmaktadır. Üstelik krizlerin etkileri yalnızca ortaya çıktığı ülke ile sınırlı kalmamakta, çevre ülkelere de yayılmakta, hatta giderek büyüyen ve hız kazanan uluslar arası sermaye hareketlerinin etkisi ile tüm uluslar arası finansal sistemi de sarsmaktadır.

Bütün bu gelişmeler, iktisatçıların bankacılık krizlerine önem vermelerini ve bu alanda çalışmaların artmasını beraberinde getirmiştir. Bu çalışmalar artmakla birlikte halen bankacılık krizlerini tam olarak açıklamakta yeterli değildirler.

Türkiye'de de diğer gelişmekte olan ülkeler gibi özellikle 1980'den itibaren liberalleşme ile birlikte artan sermaye hareketliliği ve serbest ortam bankacılık ve finans sisteminin hem büyümesine hem de önemli sorunlar yumağı içerisinde kendisini bulmasına yol açmış ve bu tarihten itibaren oluşan ekonomik krizler hep bankacılık krizleri ile başlamış ya da bu kesime çok daha büyük hasarlar vermiştir.

Bunun en son halkası olarak da 1999 sonunda başlatılan Dezenflasyon programını sekteye uğratan Kasım 2000'deki bankacılık likidite krizi ve nihayet Şubat 2001 krizi olmuştur. Tabii bankacılık sektörünün para politikalarının ve de ekonominin en önemli kesimini oluşturması sebebiyle uygulanan bu istikrar politikalarından ilk etkilenecek olması kimseyi şaşırtmamaktadır. Bunun yanında ilişki iki yönlü gerçekleşmektedir. Bankacılığın sorunları da krizi tetiklemekte ve istikrar programları da banları kırılanaştırılmaktadır. Fakat bu denli derin yaralar alacak şekilde de sürekli açmazlar içine giren bir bankacılık

sistemi için de çanların çaldığı ve artık sorunların nerede olduğu bulunup bir an evvel önlemlerin alınması gerektiği bizim birinci hedefimiz olmalıdır. Dönem dönem alınan bazı günü kurtarma olarak nitelenebilecek önlemler de yetersizdir.

Bu bağlamda yaptığımız bu tez çalışmasındaki amacımız, bankacılık krizleri, finansal regülasyon ve bunların etkileşimine ilişkin son yıllardaki gelişmelerden ve teorik görüşlerden hareketle, Türkiye'deki bankacılık sisteminin regülasyonu, bankacılık sisteminin sorunları ile yaşanan krizler arasındaki ilişkinin incelenmesi ve çözüm önerileri getirilmesi olacaktır.

Çalışmamız beş bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünden sonra ikinci bölümde bankacılık krizleri hakkında teorik yaklaşımlar üzerinde durulduktan sonra bu yaklaşımlar ışığında bankacılık krizlerinin nedenleri araştırılmaktadır. Ayrıca bankacılık krizlerinin öneminin belirtilmesi açısından nedenleri verildikten sonra bu krizlerin ekonomilere maliyetleri incelenmekte ve dünyadan önemli kriz deneyimleri örneklendirilmektedir.

Üçüncü bölümde ise Türk Bankacılık Sistemi'nin temel yapısı ve sorunları üzerinde durulacaktır. Türk Bankacılık Sistemi'nin özellikle 1980 sonrası serbestleşme döneminde artan istikrarsızlığı dolayısıyla son 10-15 yıllık dönem içindeki genel özellikleri ve sorunları detaylı şekilde araştırılmaktadır. Ayrıca yine bu bölümde belirtilecek yapısal sorunların sebep olduğu 1990'lı yıllarda yaşanan önemli bankacılık ve finansal krizler hakkında bilgi verilecektir. Türkiye'de son on yılda meydana gelmiş 1994, 2000 ve 2001 krizleri bu bölüm içerisinde bankacılık sistemi açısından değerlendirilmektedir.

Tez çalışmamızın dördüncü bölümünde ise yaşanan bankacılık krizlerinden korunmak ve daha az kayıpla bankacılık ve mali sistemin yeniden işler hale gelmesini sağlamak için gerekli yapısal düzenlemeler ile Türkiye'de özellikle BDDK'nun kurulması ve yaşanan son krizlerden kurtulmak için yapılan düzenlemeleri ve bundan sonra yapılması gereken düzenlemeleri içermektedir.

Yapısal düzenlemeler öncelikle iktisat bilimi açısından teorik bir çerçevede incelenecek ve şimdiye kadar yaşanan krizlerden çıkarılan dersler ışığında bankacılık sistemi yapısal düzenlemelerinin nasıl olması gerektiği hususunda teorik bir araştırma yapılmaktadır. Bunun yanı sıra Uluslar arası Bankacılık Düzenleme ve Denetleme

Standartları belirtilip Türkiye ile ilişkilendirilmektedir. Daha sonra ise Türkiye'deki bankacılık regülasyon ve denetim yapısı incelenmekte ve Türkiye Bankacılık Sistemi'nin daha sağlam yapıya kavuşturulması için şimdiye kadar yapılanlar ve eleştiriler ile yapılması gerekenler tarafımızdan ortaya konulmaya çalışılmaktadır.



## 2. BANKACILIK KRİZLERİNE GENEL BİR BAKIŞ

### 2.1 Bankacılık Krizlerinin Nedenleri ve Teorik yaklaşımlar

Modern Ekonomik Sistem, geleneksel yapıları tasfiye ederek dünyada egemenliğini oluşturduğundan bu yana dönemsel krizler yaşanmaktadır. İktisat bilimi içindeki disiplin içi alt paradigmlar da bu şekilde oluşmakta ve değişmektedir. Özellikle, 1980'lerden sonra ekonomik yapı ve ilişkilerde önemli bir değişim gerçekleşmiş ve gelişmeler öncesiyle karşılaştırıldığında köklü farklılıklar içermiştir. 1980'lerin başında dünyada yaşanan deregülasyon/liberalizasyon (yasal sınırların kaldırılması) süreci ekonomilerin her türlü iç ve dış etkilere maruz kalmalarına yol açmıştır. Bu bağlamda finansal sektörde yaşanan gelişmeler ve bunların sonucunda finansal sektörün genel ekonomik yapı içindeki konumu daha da önemli hale gelmiştir.

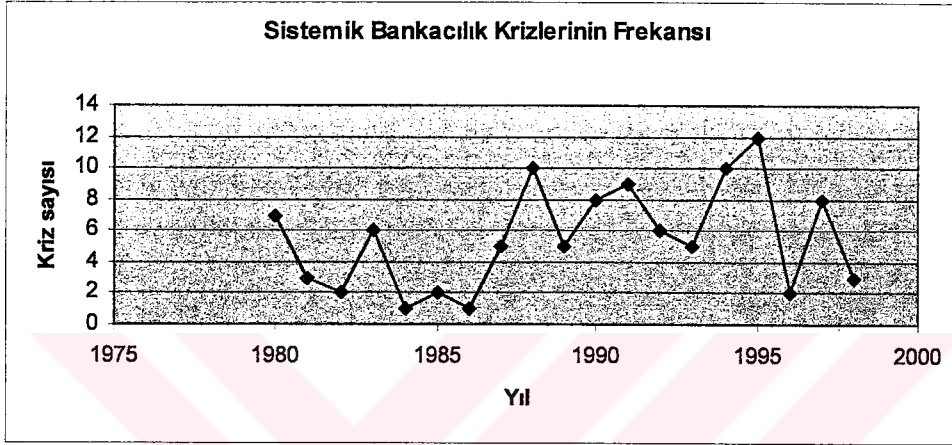
Finans kapitalin belirleyici olduğu 1980 sonrası dönemde artan sermaye hareketliliği sonucunda üretim araçları ile ekonomik ilişkileri belirleyen mübadele/takas sistemleri arasındaki ilişki kopma noktasına gelmiş, ekonomik yapı da üretim araçlarının kendisi de ekonomik ilişkiler tarafından belirlenir hale gelmişlerdir. Bu değişimin temelinde 1970'lerin sonlarında ve 1980'lerde yaşanan gelişmeler yatmakta ve 1990'lı yıllardaki finansal ve bankacılık krizlerinin ortaya çıkmasında ve yayılmasında da yine yukarıda belirttiğimiz gelişmelerin önemli katkıları olmaktadır.

Ortaya çıkan bu yeni sistemin öncekinden farklı yapısı ekonomide yaşanan sorunların da değişmesine yol açmıştır. 1980'lerden sonra ve özellikle 1990'larda daha çok finansal krizlerden bahsedildiği olmuş, finansal piyasalarda 'kelebek Etkisi'/yayılma etkisi (contagion) daha fazla hissedilmiş, bu yayılma etkisi ile Avrupa'da ERM, Meksika'da Tequila ve Asya krizleri ardı ardına dünya ekonomisi üzerinde büyük sarsıntı ve çöküntülere neden olmuştur. Bu bağlamda genelde finansal krizlerin özelde de bankacılık krizlerinin incelenmesi günümüz modern ekonomik sistemin yada finansal sistemin işlerliği açısından büyük önem taşımaktadır.

Bankacılık krizleri, genellikle bankaları yükümlülüklerini yerine getiremeyip ertelemeye zorlayan banka başarısızlıkları ve banka iflasları durumunda; mevduatlarının

kendilerine ödenmeyeceği kuşkusu ve korkusu sebebiyle mevduat sahiplerinin bir veya daha fazla bankadan kaçışları durumunda; yada hükümetlerin bu durumu önlemek için kurtarma veya büyük ölçüde geri dönmeyen/batık kredilerin varlığı halinde ortaya çıkabilir (Caprio, 1998:4). Bir bankacılık krizi ekonomiyi, kredi ile çevrilen makro ekonomik düzenin en uç formu olan bir çöküntü/depresyonun içine itme potansiyeline sahiptir (Caprio ve Honohan, 2002:2).

**Grafik 2.1 Sistemik Bankacılık Krizleri**



Kaynak: Claessens vd., 2002.

Bankacılık Krizleri ve başarısızlıkları, gelişmiş ülkeler kadar gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerinde de bir o kadar yaygındır. 1970'lerden beri 93 ülkede 113 sistemik bankacılık krizleri oluşmuş ve 44 ülkede ise 50 civarında tipi belli olmayan krizlere rastlanmıştır (Honohan ve Klingebiel, 2000:2). Grafik 2.1'den de görüleceği gibi 80 sonları ve 90'larda kriz sayısı artmış neredeyse ortalama yıllık 7-8 kriz yaşanır olmuştur.

Öncelikle küresel/global bir finansal sistemin etkin bir biçimde işlemesi tüm dünya ekonomileri için hayati öneme sahiptir. Çünkü günümüz finansal sisteminde bir ekonomiden diğerine sermaye hareketleri çok büyük miktarlarda ve çok hızlı bir şekilde olabilmekte ve bir ekonomideki en küçük bir istikrarsızlık ya da bozukluk bu hareketlilik sayesinde kelebek etkisi dediğimiz yayılma etkisi ile tüm dünya ekonomilerine yayılabilmektedir. Dolayısı ile sermaye hareketlerinin ve de finansal sistemin çok etkin şekilde işlemesi gerekmektedir. Özellikle bu sermaye hareketliliği yukarıda sözünü ettiğimiz 1980'lerden itibaren oluşan değişmelere paralel olarak sanayileşmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere doğru hızla artmış ve 1980'lerde 174 Milyar \$'dan 1990'larda yaklaşık 1,3 Trilyon \$'a çıkmıştır (Summers, 2000: 2).

İyi ve etkin işleyen bir finansal sistemin görevi talepleri/istekleri ve fırsatları(oppurtunities) bir araya getirmek ve bu ikisi arasındaki dengeyi sağlamaktır. Bu görev daha iyi yapıldığı zaman, Summers'a (2000) göre;

- Yatırımların getirisi artacağından ekonomi büyüyecek,
- Kıt kaynaklar en iyi şekilde kullanılacak,
- Riskler daha iyi paylaşılacak ve bireyler tüketebilecekleri miktarda daha az kayıp(volatility) ile karşılaşacaklardır.

İşte bu doğru işleyiş içinde bir ekonomiye/sisteme sermaye girişleri o ekonomi için de faydalar sağlayacaktır<sup>1</sup>. Dolayısı ile, eğer finansal sistem etkin bir biçimde işler ise finansal krizler ve bunların sonucunda da bankacılık krizleri ortaya çıkmaz yada olasılığı azalır.

Bankacılık doğası gereği krizlere elverişli bir sektördür. İlki, bir ticari işletme olarak bankaların kar elde etme güdüsü ile tasarruf sahiplerinin mevduatlarını güvence altında tutma talepleri 'kar- risk-güvenlik' paradoksunu oluşturmaktadır. İkincisi, sosyal fayda ilkesi gereği ekonomiye mümkün olan en fazla kaynağı en ucuz maliyetle aktarma fonksiyonu kar marjlarının ve aktif karlılığının olmasına yol açmakta, bunun telafisi ancak yüksek finansal kaldıraç ve işlem hacmi ile mümkün olmaktadır. Bu ise kredi ve sermaye risklerini yükseltmekte, sonuçta bir sosyal maliyet doğmaktadır. Üçüncüsü, hem güven kurumu olan bankaları kısa süreli ve geçici likidite sıkıntılarının yol açabileceği panik çöktüşleri sebebiyle iflas etmekten korumak hem de tasarruf sahiplerinin uğrayabilecekleri kayıpları bir ölçüde telafi etmek amacıyla oluşturulan mevduat sigortalarıdır. Son olarak; işlemlerin yapısı sistemdeki bütün kuruluşların birbirleriyle sürekli ve hızlı ilişki içinde olmasını gerektirmekte, bu ise kuruluşların birinde baş gösteren sorunun çok kısa zamanda sistemin bütününe etkiler hale gelmesine yol açmaktadır (Turhan, 1999:2).

Ayrıca Bankacılık Krizlerini ampirik olarak tanımlamak, verilerdeki eksiklikler ve problemin doğası nedeniyle çok zordur. Pek çok ülkenin banka mevduat verilerine ulaşmak ve krizi mevduat kaçıışı olarak tanımlamak mümkün olsa da, son yıllardaki pek çok bankacılık problemi banka bilançolarının yükümlülüklerinden değil, aktif tarafından kaynaklandığı için bankacılık krizlerini tanımlamakta; banka portföylerindeki geriye

---

<sup>1</sup> Bu faydalar için bkz Summers,2000:2.

dönmeyen borçların payı, gayri menkul ve borsa fiyatlarındaki dalgalanmalar, firma başarısızlıkları gösterge olarak kullanılabilir (Yay vd., 2001: 21).

Bu sınırlamalar sebebiyle pek çok iktisatçı bankacılık krizlerini açıklamakta zorluklar yaşamaktadır. Bunlar arasında Kaminsky ve Reinhart (1999) da bulunmaktadır. Onlar çalışmalarında bankacılık krizlerini tahmin ederken iki noktaya dikkat etmişlerdir (Kaminsky ve Reinhart, 1999: 476):

1. Kapatılmalarına, birleştirilmelerine ya da kamu kesimi tarafından bir yada daha çok finansal kurumun el konulmasına yol açan banka kaçışları (runs),
2. Eğer kaçış yoksa önemli bir ya da grup kurumların diğer kurumlara zincir etkisi yapmasını engellemeye yönelik yoğun kamu müdahalesi.

Bununla birlikte birçok iktisatçının savunduğu ortak konu her bankacılık krizinin kendine ait karakteristiğinin olduğu ve sebeplerinin bazılarının ortak olması ile beraber kendine özgü olduğudur. Tıpkı ünlü Rus yazar Leo Tolstoy'un dediği gibi: ' Her mutlu aile birbirine benzer ama her mutsuz aile kendine göre sebeplerden dolayı mutsuzdur'. Özellikle bu farklılıklar sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkeler söz konusu olduğunda daha da belirginleşmektedir.

Örneğin ne 1980'lerdeki İspanya krizinde, ne 80'lerin sonlarında ve 90'ların başlarındaki İskandinav krizlerinde, ne de yakın zamandaki Japonya'da yaşanan krizlerde büyük miktarlarda mevduat çekilmesine ve bankaların ödeme güçlüğüne düşmesine rastlanmıştır. Buna karşılık Filipinler, Tayland, Uruguay, Venezüella ve Türkiye (1994) gibi gelişmekte olan ülkelere yaşanan krizlerde mevduat çekilmesi ve ödeme güçlükleri bankacılık krizlerinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir (Turhan,1999:2). Ayrıca gelişmiş ülkelere döviz krizleri veya finansal krizler ile bankacılık krizleri birbirinden ayrılabilir. Örneğin, 1992 Eylül'ünde Pound ve Liretin Avrupa Para Sisteminin dışına çıkmasıyla sonuçlanan ERM(Exchange Rate Mechanism) krizi sistemik bir bankacılık krizine dönüşmemiştir.

Oysa gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelere her zaman bankacılık krizleri ile diğer türden krizler aynı anda oluşmaktadır. 1982'de Kolombiya, Peru ve Uruguay'da, 1994'te Türkiye'de yaşandığı üzere döviz krizleri bankacılık krizlerine ve borsa krizlerine

yol açtığı gibi, 1980'lerde Arjantin ve Şili'de, 1990'larda Meksika ve Venezüella'da görüldüğü gibi bankacılık krizleri de döviz ve kamu finansmanı krizlerine yol açabilmektedir.

Bazen de bu neden-sonuç ilişkisi çift yönlü olabilmektedir<sup>2</sup>. Son zamanlarda ise Doğu Asya ülkelerinde para krizi olarak başlayan krizler bankacılık ve borç krizlerine dönüşmüştür (Aziz, 2000).

Çoğunlukla, bir bankacılık sorununun bilinmesi, gelecek bir ödemeler dengesi krizinin tahminini kolaylaştırır. Yine de nedensellik tek yönlü değildir. Para krizleri (Currency Crises) de bankacılık krizlerini derinleştirdiği için bir kısır döngü mevcuttur. Genellikle bankacılık krizinin zirvesi (peak), çoğunlukla paranın çöküşünden sonra gelmektedir (Kaminsky ve Reinhart, 1999: 474).

Literatürde olabilecek bir krizin belirtileri tarif edilebilir. Bu belirtiler resesyon ile kredi piyasalarındaki aşırı dalgalanmalar arasında sıralanabilirler. Kısaca şunlardır diyebiliriz (Kaminsky, 1999:9):

- Aşırı borçlanma (Overborrowing) Dalgaları (Cycles),
- Banka Kaçışları (Runs),
- Zayıf Para Politikaları,
- Cari Hesaplardaki Bozulmalar,
- Sermaye hesaplarındaki Bozulmalar ve
- Büyümedeki yavaşlama ve düşüşler (Resesyon gibi durumlar).

Genelde bankacılık ve finansal krizler değişik iktisat görüşleri tarafından ele alınmış ve şu sıralarda da popüler olması itibariyle de daha fazla şekilde ele alınmaktadır. Bu görüşlerden yola çıkarak bankacılık krizlerinin sebepleri açıklanabilir. Tabii, değişik görüşler itibariyle de değişik sebepler ileri sürülmekte ya da sebepler aynı olmakla birlikte önem ya da öncelik bakımından farklılıklar arz etmektedir. Fakat her kesimin ortak olduğu bankacılık krizlerine yol açan nedenler yada faktörler şöyle sıralanabilir (Claessens, 1999:277):

<sup>2</sup> Örneğin;Asya krizinde, cari açık ve diğer temel göstergelerin bozulması sonucu baş gösteren döviz krizinin mi bankacılık krizine yol açtığı yoksa bankacılık sisteminin krize girmesi sonucunda bölgeden bir anda çekilen 100 Milyar \$'lık sermaye hareketinin mi döviz krizine yol açtığı sorusunun cevabı her ikisinin de birbirlerinin hem nedeni hem de sonucu olduğu şeklinde verilmektedir.

- **Zayıf/Güçsüz Makroekonomi Politikaları ve Makro Şoklar:** Geniş kamu açıkları, GSMH’de düşüşler, Ticaret hacminin düşmesi/daralması, Reel faiz oranlarının ve enflasyonun yükselmesi ve Döviz kurundaki beklenmedik düşüşler/çıkışlar.
- **Finansal Bozukluklar (Disstress):** Hızlı sermaye çıkışları, Döviz rezervlerinin düşmesi ve döviz rezervlerine göre kısa vadeli borçlanma, Yüksek kredi genişlemesi gibi kırılganlıklar ya da zayıflıklar tarafından tehdit edilen güven.
- **Kurumsal Zayıflıklar/Zaaflar:** Tam/Açık mevduat sigortasının varlığı(yada yokluğu), Çözüm mekanizmasının (risk yönetimi) olmayışı, Kontratların yetersizlikleri, Yetersiz regülasyon ve danışmanlık sistemi ve son olarak Şirketler/Holderingler ile bankalar arasındaki istenmeyen ilişkiler.

Yukarıda sayılan bu faktörler bankacılık krizlerini iyi bir şekilde tahmin edebilmektedir. Düşük büyüme, reel faiz oranlarındaki artış, likiditenin azalması, kredi genişlemesinin hızlanması, tam/açık mevduat sigortasının varlığı,zayıf/yetersiz yasal sistem yada düzenlemeler ve genellikle az gelişmiş kurumsal yapı gibi belirtiler bankacılık krizlerinin habercileridir.

Şimdi bu nedenlere daha ayrıntılı şekilde değinmekte yarar görüyoruz. Ama öncelikle şunu belirtmekte fayda olduğunu belirtmek isteriz; Bu çalışmanın amacı Türkiye’deki bankacılık krizlerinin temellerini bulmak ve çözüm önerileri getirmek olduğundan Türkiye’nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde meydana gelmiş krizlerin yapısı daha ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

### 2.1.1 Makroekonomik Nedenler

Makro ekonomi politikalarının temel dengeleri sürdürülemez hale getirmesi birçok bankacılık krizinin temel etkeni olmuştur. Aşırı genişletici para ve maliye politikaları sonucunda uzun süreli ekonomik büyüme dönemlerinde gerçekçi olmayan olumlu beklentiler oluşmaktadır. Bu ise kredi talebini arttırmakta sonuçta da banka kredilerinin hacminde ve diğer firmaların finansal kaldıraç oranlarında ölçsüz bir büyümeye yol açmakta, işletmelerin borçları ve reel varlıklara yapılan yatırımlar gereğinden fazla olmaktadır. Bu durumda bir yandan marjinal verimliliği giderek azalan yatırımlar finanse

edilmekte, diğer yandan da kısa vadede arz esnekliği olmayan varlıkların fiyatlarında bir şişme yaşanmaktadır.

Genişleme döneminden sonra artan enflasyonu kontrol altına almak, dış ticaret ve kamu açıklarını frenlemek için sıkı para ve maliye politikalarına geçilmektedir. Bu daralma döneminde genel büyüme hızında, ihracatta ve üretimde azalma/gerileme işsizliğin artması gibi veya bankaların kredilerine karşılık teminat olan sabit varlıkların fiyatlarının düşüşü gibi gelişmeler bankacılık sektörünün mali yapısını zayıflatır ve kırılğan hale getirir (Turhan, 1999:5).

Böylelikle batık kredilerin artması diğer taraftan da düşen varlık fiyatlarından dolayı teminatlarının, iştiraklerinin ve yatırım portföylerinin değer kaybına uğraması bankaların aktif hesaplarını ciddi biçimde bozar.

Asya Krizini açıklamaya yönelik yapılan modellerin temel noktası, para ve bankacılık krizlerinin ortak bazı faktör ve olgular tarafından yaratıldığı ve problemlerin kaynağının banka ve finans sektörü olduğunu belirtmeleridir (Yay vd., 2001: 25). Krugman (1999)'a göre krizlerin büyük çoğunluğu ya ekonominin önemli bir kısmının bilançolarının kredi verilebilirliğine, ya da döviz kurlarına duyulan kuşkudan doğmaktadır. Sermaye akımları da bu iki sorunu hızla birbirleriyle ilişkili hale getirir. Ayrıca Mishkin (2001)'e göre de, finansal istikrarsızlık getiren bir problem paranın değerini zayıflatırken bir devalüasyon da bankaların pozisyonunu şiddetle zayıflatır.

Döviz kuru da bankacılık krizlerine neden olabilmektedir. Kur artışının yavaş olduğu özellikle sabit yada belirli bir bant içinde dalgalanmasına izin verilen bir döviz kurunun çıpa olarak kullanıldığı bir ekonomide bankalar açık pozisyondan büyük karlar elde edebilirler. Çünkü, zaman geçtikçe yerel para birimi değer kazanmakta ve ülkeye daha ucuz döviz girebilmektedir. Bu şekilde bankalar dışardan kısa vadeli olarak borçlanmakta ama içerde uzun vadeli olarak borç verebilmektedirler. Bu da bankaların bilançolarındaki vade uyumsuzluğu (maturity mismatches) sorununu gündeme getirmektedir.

İşte bu noktada kur riski ortaya çıkmaktadır. Zaten değerli olan yerli paranın yanında ülkenin dış ticaret dengesi (ihracat-ithalat) sürdürülemez şekilde bozulmaktadır. Bu durumun fark edilmesi ve tetikleyici bir durumun sonucunda sermaye akımının tersine

dönmesine yol açmakta, bu ise zaten artması beklenen kurda ani ve büyük sıçramalar olmasına sebep olmaktadır. Öte yandan, iç ve dış fon piyasalarında faiz oranlarının yükselmesi ve döviz kurunun artması gibi gelişmeler bir taraftan da bankaların kaynak sıkıntısına düşmesine neden olmaktadır. Ayrıca bütün bu iç makroekonomik şoklar yanında günümüz modern ekonomik sisteminde küresel bir finansal sisteme entegre bir ekonomi dış şoklara karşı çok duyarlı durumdadır. Başka bir ekonomideki kriz yayılarak diğer ekonomileri de vurabilmektedir.

Özetle, eğer bir ekonomide döviz kurları sabit yada yarı-sabit bir kur politikası gereği denge değerlerinden sapmışsa; bankaların ve diğer finansal araçların kısa vadeli ve döviz cinsinden borçları ve uzun vadeli yerli para cinsinden alacakları varsa; banka bilançoları geri dönmeyen/batık borçlarla bozulmuş ise; banka portföyleri risklere karşı korunmamış durumdaysa, bankaların likidite, ödeyememe ve organizasyon bozukluğu problemleri var demektir. Böyle bir durumda, meydana gelen bir devalüasyon finansal şokların büyüklüğünü şiddetle artırır (Dornbush, 2001).

Kredi hacminin genişlemesiyle finansal ve reel varlıkların fiyatlarında yaşanan aşırı değerlenme, uygulanan dezenflasyon politikaları sonucu tüketici fiyatları aynı oranda yükselmemişse, bankacılık sisteminin içinde bulunduğu problemleri finansal sistemin zaafları fark edilinceye kadar gizleyebilmektedir. Aynı yanlışta aslında ciddi sıkıntılar yaşayan mali sektör dışındaki kurumsal müşterilerine kredi veren bankalar açısından da söz konusudur. Bankaların bu yanlışlarının bilinçsiz mi olduğu yoksa bilinçli bir şekilde mi böyle davranmayı tercih ettikleri, 'asimetrik bilgi' ve Ahlaki Riziko sorunlarıyla ilgilidir.

### **2.1.2 Asimetrik Bilgi, Tersine Seçim ve Ahlaki Riziko-Yeni Keynesyen Yaklaşım**

Yeni Keynesyen iktisatçılar, G.Akerlof'un finansal piyasaların etkin işlemeyişinin nedeni olarak sunduğu asimetrik bilgi problemini temel alarak, finansal kriz olgusunu açıklamaya çalışmaktadırlar. Bu yaklaşım, Keynes'in de, bankaların yatırım miktarı ve para arzını kontrol edebilme özelliklerinin bazı zamanlarda çeliştiğini ve bu durumun kredi tayinlaması olgusuna yol açacağını öne sürdüğünü iddia etmektedir.

Asimetrik bilgidenden kasıt, finansal bir kontrat sahibi iki taraftan bir tarafın diğesine göre daha az doğru bilgiye sahip olmasıdır. Frederic S. Mishkin'e (1999) göre asimetrik bilgi, bir finansal sistemde iki temel probleme neden olur: Tersine seçim ve ahlaki riziko. Tersine seçim potansiyel kötü kredi risklerinin olduğu ortamda müşterilerin kredi talep ettikleri zaman oluşur.

Örneğin; faiz oranları yüksek de olsa, daha fazla riske girmeyi isteyenler bu tip kredileri almaya daha fazla istekli olurlar. Çünkü bu krediyi geri ödemek konusunda fazla endişeli değillerdir. Bu örnekte Akerlof (1970) tarafından tanımlanan 'Limon Problemi'nin sonuçları geçerlidir. Yeterli bilgiye sahip olmayan kredi vericiler bu durumda yüksek faiz oranı ile kredi vermeyi kabul etmezler. Çünkü onlar borçlananlar hakkında yeterince bilgi sahibi olmadıklarından emindirler ve yüksek faiz ile borçlanmayı talep eden bir kişinin düşük kaliteli yada krediyi geri ödemeyi düşünmeyen/geri ödeyemeyen biri olduğundan korkarlar. Sonuçta Tersine Seçim (Adverse Selection) etkisi ile verilmesi planlanan kredi miktarı düşer.

Aynı şekilde Stiglitz ve Weiss (1981) da bu yukarıda bahsettiğimiz 'Kredi Tayınlaması' hususunda yaptıkları çalışmalarında kredi verenler ile alanlar arasındaki eksik ya da asimetrik bilginin önemini vurgulamışlardır. Onlara göre, faiz oranlarının yükselmesi sebebiyle yatırım maliyetleri artan ve bu nedenle borçlanmaktan vazgeçen müşteriler belki de bankanın karlı bir şekilde borç verebileceği risk düzeyi düşük, güvenli müşterilerdir. Teşvik etkisi ile de faiz oranları yükseldiğinde eğer kredi talep edenler istedikleri projeyi seçebilseler, batma/başarısız olma olasılığı yüksek olan projeleri seçeceklerdir (Yılmaz, 2001: 53). Çünkü, riskli projeler başarı durumunda yüksek getiri sağlayacaklardır. Yüksek faizler, bu faiz oranlarını geri ödemek için daha riskli projeler gerektirdiği için bankaların tercih edecekleri risk düzeyi düşük, güvenilir müşterileri caydıracak ve bu tersine seçim etkisi teşvik etkisi ile daha da güçlenecek ve sonuç olarak bankalar yükselen kredi talebine karşılık faiz oranlarını ve kredi miktarını yükseltmeyeceklerdir.

Ahlaki Riziko ise anlaşma olduktan sonra yani kredi verildikten sonra gerçekleşir. Yüksek getirili projelerin riski yüksek olduğundan kredi alanlar bu tip projelere yönelik ama eğer proje başarısız olursa tüm kayıpları kredi veren/borç veren karşılamak zorunda kalacaktır (Mishkin, 1999: 4). Bir kredi alıcı ayrıca kişisel çıkarları yada kendi kişisel kazancı için verimli olmayan projelere yatırım yapma iç güdüsüne sahiptir. Böylece kredinin geri ödenmesi zorlaşmakta ve kredi veren zarara uğramaktadır. Sonuçta kredi

verenler ile alanlar arasındaki bu ahlaki riziko yüzünden birçok banka yada kredi veren kredi tayinlamasına gider ve krediler ve dolayısı ile de yatırımlar istenen seviyenin altında olur. Ekonomideki talep karşısında kredi miktarının eksik olması bireyleri ve şirketleri harcamalarını kısımaya ve sonuç olarak ekonomik aktivitenin yara almasına neden olur. Bununla beraber riskli durumu göze alan bankalar ise geri dönmeyen krediler problemi ile karşı karşıya kalırlar. Bu da yine ekonomide bir bankada görülen bir istikrarsızlığın diğerlerine sıçraması dolayısıyla panik havasına ve krize neden olabilmektedir. Özellikle dönmeyen krediler ile bankaların zarar görmesi olgusu Türkiye gibi pek çok gelişmekte olan ülkelerdeki holding bankacılığı veya devletin bankacılık sisteminde etkin rol oynaması sorunları ile ilgilidir.

Ayrıca üçüncü tip modellerde bahsedilen ve özellikle Asya krizlerinde karşımıza çıkan Crony Capitalism olgusu da önemlidir. Konuda vurgulanan şey, hükümet tarafından gizlice desteklenen ve bağlı şirketlerine kredi vermesine göz yumulan bankaların ahlaki riske dayalı olarak yarattığı aşırı borçlanmanın ve fonlanmamış yükümlülüklerinin aslında gizli devlet borcuna dönüşeceği. Bu durumda makro ekonomik temellerdeki sağlamlık bir yanılsama halini almakta ve hükümetler fiilen dikkatsiz ve sürdürülemez harcamalara katlanmak durumunda kalmaktadırlar (Yay vd., 2001: 25).

Yukarıda belirttiğimiz asimetrik bilginin varlığı ve dolayısıyla tersine seçim ile yüksek faizler bankaların hesaplarında negatif/olumsuz bir etki yapar ve ayrıca vade sorunu ile karşı karşıya kalınır.

Ahlaki rizikonun negatif etkilerinin hükümetlerin veya Merkez Bankalarının bankacılık sistemini sıkı denetim altında tuttuğu yerlerde göz ardı edilebilecek kadar az olduğu gözlenmiştir. Bankacılık sisteminin liberalize edildiği fakat bankacılık denetlemelerinin zayıf ve kanuni yaptırımların olmadığı veya kanuni boşlukların bulunduğu ülkelerde bankacılık krizleri hortumlama (looting) nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Yılmaz, 2001: 59). Yani, bankacılık krizlerinin arkasında sadece makroekonomik istikrarsızlıklar değil, yetersiz kanuni düzenleme ve denetlemeler ve ahlaki rizikonun varlığı da önem taşımaktadır.

Ahlaki riziko sorununun kimi iktisatçılarda temel sebebi, kimi iktisatçılarda da temel çözümü olan unsur mevduat sigortalarıdır. Biz bu bölümde bankacılık krizlerinin

nedenlerini ve bu nedenleri açıklayan iktisadi yaklaşımları işlediğimiz için mevduat sigortasının zararlarını açıklamakta yarar görüyoruz. Tartışmalar ileriki bölümlerde işlenecektir.

### 2.1.3 Mevduat Sigortalarının Varlığı

Dünya ekonomilerinde bankacılık sektörü içinde iki çeşit mevduat sigortası uygulanmaktadır. Birincisi, tam/açık Mevduat sigortası, diğeri ise kapalı yada açıklanmayan mevduat sigortasıdır. Mevduat sigortasının amacı sistemi etkileyebilecek panik durumlarında bankalardaki mevduatları güvence altına almak ve mevduatların çekilmesinin önüne geçmektir. Açık ya da tam mevduat sigortasında mevduatların %100'ü devlet yada başka kurumlar tarafından sigorta edilir. Yani güvence altına alınır. Kapalı mevduat sigortasında ise açıkça ilan edilmez yada mevduatların bir kısmı sigortalandır.

Bankacılık Krizlerine yol açan bir faktör olarak düşündüğümüzde, mevduat sigortası hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların riske karşı duyarlılıklarını azaltır ve dolayısıyla piyasadaki genel risk düzeyi artar. Mevduat sahipleri herhangi bir bankanın sistemden çıkarılması durumunda sigorta veya devletin kayıplarını karşılayacaklarını bildikleri için paralarını yatıracakları bankayı seçmekte dikkatli olmayacaklar, dolayısı ile bankanın faaliyetlerini izlemeyecekler ve eğer bankanın fazla risk aldığını düşünüyorlarsa paralarını çekip daha emniyetli bir bankaya yatırma ihtiyacı yada bankayı uyarma ihtiyacı hissetmeyeceklerdir.

Aynı şekilde bankacılar, mevduatlarını arttırabilme kapasiteleri artık aktif portföyündeki riski yansıtmayacağı için daha çok risk almaya ve yüksek riskli ve dolayısıyla yüksek getirili projeleri (yüksek faiz oranları ile) finanse etmeye teşvik edileceklerdir. Bu da eğer projeler başarılı olmaz ise yine ahlaki riziko sorununda olduğu gibi batık kredi miktarlarında önemli artışlara sebep olacaktır (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002: 176).

Bunun yanında mevduat sigortasının bazı faydalarını da göz önünde bulundurmamak gerekmektedir. Eğer amacı doğrultusunda ve doğru tip sigorta uygulanırsa mevduat sahiplerinin sebepli veya sebepsiz bir biçimde panik haline düşerek mevduatlarını çekmeye çalışmalarını ve bunun sonucunda da bankacılık sektöründeki ve ekonomideki istikrarı

arttırmaktadır (Yılmaz, 2001: 59). Ama bunun için mevduat sigortasının uygulama biçimi son derece önemlidir.

Ciddi derecedeki ahlaki riziko problemleri bankalar ile firmalar arasındaki sıkı ilişkileri yansıtmaktadır. Özellikle Türkiye ve Asya ülkeleri gibi gelişmekte olan ülkelerde holdinglerin kendi grup bankalarını kurmaları yada devlet tarafından yönetilmeleri bu problemlere en iyi örneklerdir. Kore'deki 'chabeol'ler gibi devlet ile bankanın sahibi yada yöneticileri arasındaki sıkı bağlar holding bankacılığı gibi batık kredi/geri dönmeyen kredilerin artmasına ve yine hortumlama olaylarının artmasına sebep olmuştur. Ayrıca 1992 yılında Venezüella'da, Banka regülasyonundan sorumlu olan Merkez Bankası başkanının büyük ölçüde yönetiminde hissesi olan bir bankanın başarısızlığını incelemekle yükümlü olan denetçiler geri çekilmek zorunda kaldılar. Sonuçta sistemik bankacılık krizinin faturası yaklaşık 7 Milyar \$ olmuştur (Caprio ve Honohan, 1999: 49).

#### **2.1.4 Devlet Banka Sahipliği ya da Kamu Bankalarının Varlığı**

Yukarıda açıkladığımız faktörlerin yanında bir diğer önemli unsur da devletin/hükümetin bankacılık sistemindeki etkinliği yada banka sahipliği (ownership) problemidir. Bu konu hakkında iki türlü yaklaşım mevcuttur. Birincisi, temelde iyimser olan 'gelişim/gelişme' (development) ekonomisi görüşüdür. Öncülerinden biri de Alexander Gerschenkron'dur. O'na göre, ekonomik büyüme için finansal gelişme gereklidir. Bankalar tasarrufların endüstri/sanayi alanlarına yatırım olarak aktarılması konusunda çok önemli araçlardır. Gerschenkron ve diğer gelişim/gelişme ekonomisi yanlısı iktisatçılara göre devlet finans sektörüne katılarak özel sektöre borç/kredi vermede büyüme sağlayabilir. Devletin banka sahibi olması önemli stratejik sanayileri finans kontrolünü elinde bulundurması sebebiyle gelişme safhasına götürebilir. Ayrıca bu yaklaşıma göre, diğer şeyler eşit olmak koşulu ile, bankaların devlet tarafından sahip olunması finansal ve ekonomik gelişme, faktör birikimi ve özellikle verimlilik artışı gibi önemli yararlar sağlamaktadır. Yani bu yaklaşım bankaların millileştirilmesi (nationalization) fikrini desteklemektedir (La Porta vd., 2002: 266).

Diğer bir görüş yada yaklaşım 'politik' (political) yaklaşımdır. Bu görüşe göre, devlet iş sağlama/istihdam, sübvansiyonlar ve destekçilerine/yandaşlarına yararlar sağlamak için bankaların ve bu gibi finansal teşebbüslerin kontrolünü elde etmeyi amaçlar.

Bu görüşe göre, devletin banka sahibi olması hükümeti etkin olmayan politik olarak istenen projeleri finanse etmesine olanak verir. Yine bu görüşe göre, diğer şeyler eşit olmak koşulu ile, gelişim/gelişme ekonomisi görüşünün aksine, devletin banka sahibi olması crowding out etkisi yaratarak özel firmaların finansmanını dışlayacaktır ve finans sağladığı projeler de genellikle etkin olmayan ve verimlilik artışına negatif etki sağlayan projeler olacaktır.

Bu konu hakkında La Porta vd., (2002) bir data/veri çalışması yapmışlar ve devletin banka sahipliği ile;

- Finansal gelişme
- Ekonomik büyüme ve,
- Faktör birikimi, tasarruflar ve verimlilik artışı arasındaki ilişkileri

incelemişlerdir. Sonuçları ise şu şekildedir:

- 1.) 1990'larda bile dünya çapında devletin banka sahipliği oranı büyük ve yaygındır.
- 2.) Devletin banka sahipliğinin yaygın olduğu ülkelerde gelir düzeyi düşük, finansal sistemi gelişmemiş, hükümetler piyasalara etkin olmayan şekilde karışmış ve mülkiyet haklarının(property rights) savunulması zayıftır.
- 3.) Bu tip ülkelerde finansal gelişimin hızı yavaş, buna bağlı olarak ekonomik büyüme yavaş ve verimlilik düşük olarak gerçekleşmiştir.

Bütün bu sonuçlar 'politik'görüşü haklı çıkarmaktadır. Yani ülkede devletin bankacılık sistemindeki rolü ne kadar büyük olursa finansal istikrarsızlık ve ekonomik istikrarsızlık da o kadar çok olmaktadır.

### **2.1.5 Post Keynesyen Yaklaşım ve Para Arzının İçselliği**

Post Keynesyen teori/yaklaşım da, finansal ve bankacılık krizlerini açıklamak için, Yeni Keynesyenler'in kullandığı asimetrik bilgi, ahlaki riziko ve tersine seçim gibi kavramlar kullanmaktadırlar. Buna rağmen, iki yaklaşımın kriz teorileri önemli farklılıklar

göstermektedir. Bu farklı bakış açısı, finansal kırılganlık/istikrarsızlık teorisi, para arzının içselliği gibi teorilerle şekillenmektedir.

Kökü klasik iktisatçılara kadar dayanan ve bir ölçüde İngiltere'deki Nakit Okulu-Bankacılık Okulu tartışması ile tohumları atılan Para Arzının İçselliği yaklaşımı 1950'lerden sonra Kaldor, Minsky, Tobin, Moore, Weintraub, Davidson vb. gibi iktisatçıların katkılarıyla gelişmiş ve bir teori haline gelmiştir. Biz bu tez çalışmasında fazla detaya inmeden bankacılık krizleri ile ilgili kısımlarını açıklamaya çalışacağız. 1959'da İngiltere'de sunulan ve "Radcliffe" komitesine ait olan raporda sıkı para politikasının sadece dolaşım hızının artmasına neden olacağı, sadece faiz oranlarının yeterli düzeyde arttırılması ile dolaylı olarak etkili olabileceği savunulmuştur. Bu paranın dolaşım hızının içsel olarak belirlendiği anlamına geliyordu (Günel, 2001).

Kaldor'a (1986) göre, sadece paranın dolaşım hızı değil, paranın kendisi de içseldir. Yani para arzındaki bir artış, kredili harcamalardaki artışın bir sonucudur. Dolayısıyla, Merkez Bankası harcamaları azaltacak olan faiz hadlerinde bir yükselme sağlayarak para arzını kontrol edebilir. Kısacası Merkez Bankası koyduğu parasal hedefleri aşsa da son borç verme kaynağı/mercii olarak reeskont penceresini kapatmamalı ve bankacılık sisteminin ihtiyacı olan parayı/likiditeyi piyasaya sürmelidir. Kaldor'un bu görüşleri, içsellik yaklaşımının temelini oluşturmaktadır. Bu yaklaşıma göre, Merkez Bankası sadece faiz haddini kontrol edebilir.

Kaldor gibi Basil Moore da benzer şeyleri söylemektedir. Moore'a (1988) göre, Merkez Bankası para arzının sadece rezervler için uyguladığı fiyatı belirlemek suretiyle kısa vadeli faiz hadlerini düzenleyerek kontrol edebilir. Bankalar önce kredi taleplerini karşılayıp, sonra kanuni karşılık oranlarını tutturmaya çalıştıkları için Merkez Bankası bankaların rezervlerini sınırlayamaz. Kaldor (1986) ve Moore'a (1988) göre bankalar herhangi bir miktar kısıtlaması ile karşılaşmazlar, çünkü Merkez Bankası bankaların rezerv ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır, dolayısıyla para arzı fonksiyonu yataydır.

Kaldor ve Moore'un yanında onlar gibi düşünmeyen para arzının içselliği yaklaşımını savunan iktisatçılar da vardır. Bunlardan biri Wray (1990)'dir. O'na göre, para arzı eğrisi zaman içinde yukarı doğru eğimli hale gelecektir. Çünkü, yeniliklerin ve de gelişmelerin eğriyi zamanla dışa doğru eğimli hale kaydıracak ve bankalar faiz oranını yükseltmek ve

kaldıraç oranını arttırmak zorunda kalacaklardır. Bu bağlamda, para arzının içselliği ile ilgili olarak iki teorik yaklaşım ortaya çıkmakta ve bu iki yaklaşımın hareket noktası ise aynı olmaktadır.

Bu hareket noktası, para arzının büyüme oranının ve daha da önemlisi, kredi imkanlarının finansal piyasalardaki talep baskısı tarafından belirlendiği fikridir (Günel, 2001). Sorun ise bankalar ve diğer aracı kurumların bir defa krediyi verip mevduat yarattıktan sonra gerekli ilave rezervleri nasıl ve nereden sağladıkları hususunda ortaya çıkmaktadır. Bu iki yaklaşım uyum sağlayıcı/uyumlaştırıcı (accomodative) ve yapısal içsellik teorisi olarak adlandırılmaktadırlar.

İlk yaklaşım bazı iktisatçılar tarafından tam içsellik yaklaşımı olarak da bilinir. Tam İçsellik yaklaşımına göre, Merkez Bankası bankacılık sistemine arz ettiği rezervlerin fiyatını (faiz oranını) dışsal olarak belirlemektedir. Bu yaklaşıma göre, Merkez Bankası kısa vadeli faiz oranlarını günlük olarak belirleme gücüne sahipken; uzun dönemde onları sabit olarak belirleyemez (Işık, 2001: 52). Yine bu yaklaşıma göre, bankalar ve diğer aracı kuruluşların yeterli rezervleri olmaması durumunda Merkez Bankaları onların ihtiyaçlarını temin etmek zorundadır. Bunun tersine davranmak finansal sistemi ve dolayısı ile ekonominin genelini tehdit edecektir. Merkez Bankası sadece bankaların rezerv ihtiyaçlarını karşılarken kullanacakları araçlar arasında seçim yapabilirler. Bu çerçevede ya borçlanılmayan (nonborrowed) rezerv mevcudunun genişlemesini Açık Piyasa İşlemleri aracılığı ile arttırmak yada bankaları reeskont penceresi kaynağından borçlanılan (borrowed) rezerv sağlamaya zorlamak yoluna gidebilirler.

Yapısal İçsellik yaklaşımına göre, Merkez Bankasının sıkı para politikası uygulaması durumunda bankalar kar maksimizasyonu güdüsüyle hareket ederek finansal yenilikler yoluyla kaynak yaratacaklardır. Dolayısıyla bu yaklaşımdaki içsellik finansal yapının kendi içinden geldiği için yapısal içsellik yaklaşımı denilmektedir. En önemli savunucuları arasında Hyman Minsky'yi söyleyebiliriz.

Bu yaklaşımın iki temel özelliğinden söz etmekte fayda vardır: İlki, reeskont penceresinden borçlanmanın, borçlanılmayan yani Açık Piyasa İşlemleri aracılığıyla sağlanan rezervler için yakın bir ikame olduğu savının kabul edilmemesidir. Çünkü, reeskont penceresinden borçlanma konusundaki dolaylı sınırlama vardır. İkinci özellik ise,

Merkez Bankası bağımsız olduğundan Açık Piyasa İşlemleri aracılığıyla tam bir uyum sağlayıcı uygulama içerisinde olmayacağı ve rezerv miktarını kısıtlama için yetkisini kullanacağını ileri sürmesidir. Yani Merkez Bankası siyasi iktidarın isteğine uyarak uyum sağlayıcı Açık Piyasa İşlemleri yapmayacaktır (Günel, 2001: 42-43).

Açık Piyasa işlemleri ile ilgili bu miktar kısıtlaması varsayımı, pasif yönetimi ile ilgili uygulamaların temelini oluşturmaktadır. Pasif yönetiminin genişlemesi mevcut yapı içerisinde faiz hadleri üzerinde yukarı doğru bir baskı oluşturur. Ancak bu yukarı doğru olan faiz baskısının kendisi Minsky'nin ileri sürdüğü "Finansal İstikrarsızlık Hipotezi"nde olduğu gibi istikrarsız bir durum yaratacaktır. Yine bu yaklaşıma göre, pasif yönetimi aracılığıyla oluşturulan rezervlerin talebi karşılamaya her zaman yetmeyebileceğidir. Bu durum tıpkı Türkiye'de 2000 krizinde olduğu gibi bir likidite darlığına ve dolayısı ile bankalar ve aracı kuruluşların rezerv ihtiyaçlarını karşılamak için kredi almaya ve aktiflerini satmaya başlamalarına neden olacaktır.

### **2.1.6 Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi**

Minsky'nin modeline göre, krizlere yol açan olaylar/gelişmeler bir dış şok ile başlar. Bu şok spekülative bir genişleme/büyüme (boom) etkisi yaratır ve bu genişleme para arzını genişleten banka kredilerinin büyümesi ile beslenir. Banka kredileri değişkendir ve Minsky'nin modelinin dayandığı gerçek de budur.

Veri olan bir bankacılık sistemi için parasal ödeme araçları sadece mevcut banka sistemi içerisinde genişlemeyebilir. Bu var olan bankaların yanında yeni bankaların kurulması, yeni kredi enstrümanlarının gelişmesi ve banka dışı bireysel kredilerin büyümesi gibi faktörler yardımıyla da genişleyebilir. Spekülative genişleme(boom) sürdüğü sürece, faiz oranları, sirkülasyon hızı ve fiyatlar yükselir. Bazı durumlarda birkaç iktisadi ajan, karlarını almaya ve piyasadan çıkmaya karar verirler ve piyasada bir hoşnutsuzluk (hesitation) oluşur. Bunun sonucunda da fiyatlar dalgalanmaya başlar ve finansal istikrarsızlık baş gösterir. Ayrıca istikrarsızlık likidite için çabaya neden olur ve insanlar varlıklarını satıp likit hale geçmek isterler. Sonuçta da bazı spekülative borçlanıcılar borçlarını ödeyemez hale gelirler (Kindleberger, 1996: 12-14).

Hyman Minsky'e (1986) göre, sıkı para politikası durumunda faiz hadlerinde bir artış olacaktır. Ancak, kredi talebi bu sıkı para politikasına bağılı olarak hemen azalmayacaktır. Bununla birlikte faiz hadlerinin yükselmesi yanında kar elde etmek amacıyla likit değerler elden çıkarılacak ve likidite dolaşım hızı artacaktır. Bu arada finansal kurumlarda yeni yöntemler bulacaklardır ve dolaşım hızı artacaktır. Yenilikler mevcut bir likidite miktarının daha büyük harcamaları finanse etmesini sağlar ve likit olmayan varlıkların azalmasına yol açar. Bu durum sistemin istikrarsızlık riskini ve olasılığını arttıracaktır. Çünkü, bankaların borçlarını ödeyemez hale gelmesi krize yol açacak ve finansal varlıkların fiyatı düşecektir. Bunu önlemek için Merkez Bankası son rezerv kaynağı olarak bu likit olmayan varlıkları alarak likidite miktarını arttırabilir ve borç krizini önleyebilir.

Bu durum özellikle ülkemizde yaşadığımız 2000 likidite krizinin nedenlerini açıklamakta bizce son derece başarılıdır. Türkiye'deki bankacılık krizleri ile ilgili detaylı bilgi II. Bölümde verilecektir.

Bütün bu yukarıda belirttiğimiz bankacılık krizlerinin arkasındaki nedenlere ayrıca şu gibi faktörler de etkili olabilir:

Bir yandan hükümetlerin politik amaçlı davranışları, öte yandan bankaların üst düzey yöneticilerinin kişisel çıkarlarını ön planda tutmaları, bankaların faaliyetlerinde sapmalara neden olmakta ve bankaların karlılığını ve etkinliğini ortadan kaldırarak bankacılık krizlerinin yaratılmasında önemli rol oynamaktadır. Ayrıca kamu bankaları rekabete karşı korunduklarından, görev zararları hazinece karşılandığından borçlunun kredi değerliliğini yeteri kadar irdelememekte, fazla personel ve aşırı şube ağı ile çalışmaktadır.

Ayrıca, aralarında bazı farklılıklar olmasına rağmen genellikle yükselen/gelişen ekonomilerde piyasa disiplininin işlemlerini ve etkin bankacılık denetiminin uygulanmasını engelleyici nedenler olarak, bankaların muhasebe sistemlerindeki değişiklik, kamuya yeteri kadar bilgi verilmemesi ve yasal baskılar gösterilmektedir. Birçok ülkede banka varlıklarının bozulmuş ve sorunlu şeklinde sınıflandırmadaki muhasebeleştirme yöntemleri, bankaların güçlük içindeki borçlulara daha fazla kredi açarak batık kredilerini iyi göstermelerini önleyememektedir.

## 2.2 Bankacılık Krizlerinin Maliyetleri

Geçtiğimiz son 25 yılda neredeyse hiçbir ülke yüksek maliyetli bankacılık krizlerinden kurtulamamıştır. Hükümetler ve dolayısı ile vergi veren halk bu krizlerin maliyetlerinin çoğunu doğrudan karşılamak zorunda kalmışlardır. Bankacılık krizlerinin maliyeti de, üretimde yarattığı kayıplar da para krizlerinden daha fazladır. Bu maliyetin yüksekliği hem daha fazla üretim kaybına yol açmasından, hem de finansal sektörün yeniden yapılandırılması için gerekli olan finansal desteğin yüksekliğinden ileri gelmektedir (Yay vd., 2001: 22).

Honohan ve Klengebiel (2000) yaptıkları çalışmalarında 40 ülkelik örneklerinde hükümetlerin krizden kurtulmak için ortalama olarak GSMH'nin %13'ü kadar mali yükün altına girdiklerini saptamışlardır. Bazı ülkelerde bu maliyet çok yüksek olmuş, örneğin 1980'lerde Şili krizi GSMH'nin %41'ine, Arjantin GSMH'sinin %55'ine mal olmuştur. Aynı şekilde yakın zamandaki Doğu Asya krizlerinin maliyet ortalaması da %25-50 arasındadır (Honohan ve Klengebiel, 2000: 17).

Tabii bu maliyetler de en sonunda hükümet bütçelerine yüklenmektedir. Gelişmekte olan ülkeler, küçük ekonomilerine rağmen, bu krizlerden toplam olarak yaklaşık 1 Trilyon \$ dan daha fazla mali kayba uğramışlardır. Gelişmiş ülkelerde ise en fazla maliyet 1992 yılında Japonya Krizinde yaklaşık %20 olarak yaşanmıştır.

Bankacılık Krizleri yarattığı mali ve yarı mali kayıplar yanında kaynakların yanlış dağıtımı ve tam olarak kullanılamamasına ve dolayısıyla da önemli çıktı kayıplarına da neden olmaktadır. Kaybedilen çıktı cinsinden krizlerin maliyeti Tablo 2.1'de verilmiştir.

**Tablo 2.1 Kaybedilen Çıktı Cinsinden Krizlerin Maliyetleri**

	Kriz Sayısı	Ort.Krizden Kurtulma Süresi(yıl)	Kriz başına Kümülatif çıktı Kaybı (% GSMH)
Para Krizleri	158	1,6	4,3
Sanayileşmiş Ü.	42	1,9	3,1
Gelişmekte olan Ü.	116	1,5	4,8
Bankacılık Krizleri	54	3,1	11,6
Sanayileşmiş Ü.	12	4,1	10,2
Gelişmekte olan Ü.	42	2,8	12,1

Kaynak: Özer, 1999, s43

Tablodan da görüleceği gibi bankacılık krizleri, para krizlerine oranla daha uzun sürmekte ve daha maliyetli olmaktadır. Bankacılık krizlerinin yarattığı çıktı kaybı %11,6 dır. Ayrıca hem bankacılık hem de para krizlerinden ortalama kurtulma süreleri gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere oranla daha az olmasına rağmen, yarattıkları çıktı kaybı daha fazladır.

Yapılan bir çalışmada bir finansal/bankacılık krizinin fakirliğe ve gelir dağılımı eşitsizliğine yol açtığı yada daha da derinleştirdiği belirlenmiştir. Şu yollardan etkilemektedir:

- Ekonomik Aktivitelerde Yavaşlama: Bir finansal kriz hem kamu hem de özel sektör işçilerinin kazançlarında, işsizlik ve düşük talep nedeniyle azalmalara yol açar.
- Göreceli Fiyat Değişiklikleri: Para krizinde ticarete konu olan malların fiyatları konu olmayan mallara göre artar ve bu da ticaret dışı (nontrade) sektörlerde kazanç kaybına yol açar.
- Mali Kısıtlamalar: Harcama kesintileri kamunun sağladığı sosyal hizmetlerin hacminde düşüşler meydana getirir.
- Varlıklardaki Değişim: Servet etkisi yada varlık fiyatlarındaki değişim, gelir dağılımında önemli bir etkiye sahiptir<sup>3</sup> (Baldacci vd., 2002)

## 2.3 90'lı Yıllarda Dünyada Yaşanılan Önemli Finansal/Bankacılık Krizleri

### 2.3.1 ERM Krizi (1992-1993)

Avrupa para sisteminin(EMS), döviz kuru mekanizması (ERM), 1979 yılından itibaren, Avrupa'daki para politikası stratejilerinin belirlenmesinde temel faktör olmuştur. 1980'li yılların sonuna kadar ERM sisteminin belli ölçülerde tatmin edici performansı, sistemin parasal tam bütünleşmeye doğru yönlendirilmesi konusunu gündeme getirmiştir.

<sup>3</sup> Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz Baldacci vd., 2002(Kaynakçada bulabilirsiniz).

1992 yılının sonbaharında ortaya çıkan yoğun sermaye hareketleri İngiltere, İtalya ve İspanya'nın ERM'den çıkmalarına yol açmıştır. 1993 yılı yazında, ikinci dalga hareketler, sistemin döviz kuru bantlarının genişletilmesi kararlarının alınmasına neden olmuştur. İngiltere'nin ERM'den ayrılmasını izleyen dönemde İngiliz ekonomisinde gözle görülür bir genişleme yaşanmış ve Pound daha değerli hale gelmiştir.

Özer (1999) çalışmasında Krugman'a göre ERM krizinin dört önemli yönünün olduğu vurgulanmıştır. İlki, krizin başlamasında uluslar arası spekülâtör George Soros'un rolü olduğu savıdır. Çünkü Soros kriz öncesinde yaklaşık 15 Milyar \$ değerindeki bir kredide kısa pozisyon almıştı. İkincisi, ERM krizinin sermaye hareketliliğinin yüksek olduğu bir dünyada döviz rezervlerinin krizleri önlemede pek etkili olmadığını göstermesidir. Üçüncüsü, krizin finansal piyasalar tarafından beklenmedik bir kriz olarak görülmesidir. Çünkü hedef paralar arasındaki faiz farklılıkları, krizden bir ay öncesine kadar, yani 1992 yılının Ağustos ayına kadar pek fazla açılmamıştır. Son olarak, ERM'den çıkan tüm ülkelerin ekonomilerinin hemen hemen her açıdan sistemden çıktıktan sonra daha iyi duruma gelmeleridir. Özellikle İngiltere'de enflasyon oranında bir artış olmaksızın, işsizlik oranı önemli ölçüde azalmıştır (Özer, 1999: 85).

### **2.3.2 Meksika (1995) ve Güney Kore (1997) Bankacılık Krizleri**

Meksika'da 1995 yılında ve Kore'de 1997 yılında oluşan ve tüm dünyayı etkileyen finansal ya da bankacılık krizleri temelde benzer özellikler göstermişlerdir. Tabii ki bu krizlerin sadece bankacılık yönü yoktur ancak tezimizin konusu itibariyle bankacılık alanındaki kriz ve nedenleri bizim için asıl bakılması ve incelenmesi gereken bir durumdur.

İki ülkede de kriz öncesi duruma bakıldığında bankacılık sistemleri işler durumda idi. Örneğin, sermaye yeterlilik oranları minimum seviye olan %8'in üzerinde seyrediyordu. Ayrıca her iki ülke belli oranlarda büyümekte ve dış yatırım bankaları ve rating kuruluşları tarafından iyimser bir gözle gözlemlenmekteydi. Bunlara ek olarak, her iki ülkenin hükümetleri finansal sektörlerini reforme etmek için ayrıntılı programlar uygulama koymuşlardı. Bu tür programların amacı devlet müdahalesini azaltmak, finansal piyasaları liberalize etmek, yabancı bankaların önündeki engelleri kaldırmak, sermaye hesaplarını liberalize etmek ve ayrıca Meksika'da olduğu gibi bütün ticari bankaları özelleştirmek yoluyla bankacılık sektörünün etkinliğini arttırmaktı.

Bütün bu olumlu işaretlere rağmen bazı tipik bankacılık krizleri belirtileri ya da faktörleri de oluşmaya başlamıştı. Bunlar;

- Ekonominin genişleme dönemlerindeki aşırı borç verme ya da kredi patlaması,
- Bankaların kredi portföylerinin kötüleşmesi,
- Yetersiz kayıp kredi takibi,
- Artan kısa dönemli dış yükümlülükler ve
- Güney Kore’de firma/şirket sektörünün çok geniş etkisi/gücü

olarak sıralanabilir (De Luna Martinez, 2000: 3-4).

Aşağıda Tablo 2.2’de kriz öncesi ve dönemi içinde Meksika ve Güney Kore bankacılık sistemleri için bazı önemli rakamlar verilmiştir.

**Tablo 2.2 Meksika ve Kore Kriz Öncesi ve Döneminde Bankacılık Sektör Rakamları**

	Meksika (1992)	Meksika (1993)	Meksika (1994)	Kore (1995)	Kore (1996)	Kore (1997)
Yerel kurumların sayısı	18	20	24	26	26	26
Toplam varlıklar (\$)	144.3 Milyar	178.9 Milyar	236.6 Milyar	552 Milyar	658.2 Milyar	712.9 Milyar
Toplam varlıklar (% GSMH)	40	44.3	56	157	170	169
Bankaların varlıkları (% Toplam varlıklar)	78	81	79	52	49	51
Toplam Kredi Portföyü (\$)	97.6 Milyar	122.9	155.2	311	389	385
Önceki yıllara göre kredi portföyünün Büyümesi	%18	%25.9	%26.2	%19	%25	%-1.1
Geri dönmeyen kredilerin toplam kredilere oranı	5.2	6.9	9.0	5.2	3.9	5.8
Top.kredilerin%si olarak kayıp krediler için Karşılama (provision)	2.6	3.1	3.8	1.4	1.4	1.9
Sermaye Yeterlilik Oranı	9.03	10.11	8.0	9.3	9.1	7.0
Aktif/varlıkların getrisi (ROA)	%1.53	%1.61	%0.58	%0.32	%0.26	%0.93

Kaynak:De Luna Martinez, 2000: 4.

Tezimizin bu ilk bölümünde özellikle son 10 yıllık dönemde küresel finansal liberalizasyonun yaygınlaşması ile tüm dünyayı etkileyen finansal ve bankacılık krizlerinin nedenleri üzerinde durduk. Bu bölümde teorik yaklaşımlar açısından ve tabii ki şimdiye kadar yapılan çalışmaların ışığında günümüzün çok önemli iktisadi probleminin çözümünden önce temellerinin neler olduğu ve nasıl istikrarsızlıkların oluştuğu hususunda

bilgiler vermeye çalıştık. Görüldüğü üzere bazı ortak noktalar olmakla birlikte her bankacılık krizinin kendine ait/özgü yerel ya da dışa bağlı nedenleri olabilmekte ve bu nedenleri açıklamak ve yorumlayabilmek için de pek çok yaklaşımdan faydalanmak gerekmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'deki bankacılık krizleri incelenirken öncelikle Türk bankacılık sisteminin yapısının çok iyi bilinmesi ve yukarıda açıklanan kriz yaklaşımlarından hangilerinin ülkemizdeki krizleri açıklamaya en yakın olduğu yada yeni bir modelin/yaklaşımın ne olması gerektiği bizce en önemlisidir. Tezimin asıl konusu olan "Bankacılık Krizleri ve Türkiye" ilk bölümdeki teorik açıklama ve bilgilerden sonra 3. ve 4. bölümlerde daha ayrıntılı şekilde işlenecektir.



### 3. TÜRKİYE'DE BANKACILIK KRİZLERİ

#### 3.1 Türkiye Bankacılık Sisteminin Önemi

Son yıllarda ekonomik kriz Türkiye ekonomisi için bir vazgeçilmez haline gelmiştir. Son on yılda Türkiye'de iki büyük finansal krizin yaşandığı görülmektedir. 1994, 2000-2001 yıllarında yaşanan bu finansal ve bankacılık krizlerinin, gerek etkilerinin, gerekse de oluşumlarının farklı temellere dayandığı anlaşılmaktadır. Türkiye'de yaşanan bu iki büyük krizin de yalnız iç dinamiklerle açıklanmaya çalışılmasının yeterli olmayacağı savunulmaktadır. Bir başka ifadeyle, son yıllarda yaşanan gelişmelerle kriz olgusunun açıklanabilmesi için, yalnız ülke içi makro ekonomik bozulmaların değil, dış dünyadaki gelişmelerin de dikkate alınması gerekmektedir (Bilgin vd., 2002: 25).

Bununla birlikte, krizlerin medyaya yansımaları ve bu yönlendirme ile, kamuoyunun genel imajı krizlerin bankacılık sektöründen kaynaklandığı düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Bu anlamda da kriz eşittir banka imajı, her kriz ortamında bankalara el konulmasıyla pekişmiştir (Benli ve Sönmezler, 2002: 80).

İlk bölümde de belirttiğimiz gibi, gelişmiş ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyümenin/kalkınmanın ve gelişmenin en önemli şartlarından biri, sağlıklı ve verimli çalışan kurumlardan oluşan bir finansal sistemin/yapının gelişmesi ve bir bütün olarak iyi örgütlenmiş olarak yerleşmiş olmasıdır. Bu yapının oluşturulamaması, tasarrufların uygun maliyetle ve ülke şartlarına uygun şekilde yatırımlara kanalize edilmesini önleyecek tarzda kısa vadeli, yüzeysel ve spekülâtif amaçlar taşıyan ekonomik aktivitelerin teşvik edilmesini sağlayarak, makro ekonomik istikrarsızlığa neden olacak gelişmelerin meydana gelmesine yol açacaktır.

İktisadi sistemler içinde fon arz ve talebinin karşılanmasını sağlayan aktarım mekanizmasının en temel unsurunu bankacılık sistemi oluşturmaktadır. Ülkemizde de finansal sistemin gelişmesine en önemli katkı bankacılık sistemi tarafından gerçekleştirilmekte ve dolayısı ile iktisadi konjoktürden en fazla mali sistem içerisinde en büyük paya sahip olan bankacılık sistemi etkilenmektedir (Pekkaya vd., 2002: 48).

Türkiye’de mali sisteme bankacılık hakimdir. Başka ifade ile, mali sistem krediye dayalı bir sistemdir. Bankaların temel ekonomik işlevi mali aracılıktır. Bu işlevleri iki kategoride toplayabiliriz:

- 1.) Ödünç verilebilir fonların oluşturulması; mevduat kabulü gibi.
- 2.) Oluşturulan fonların nihai kullanıcılara aktarılması; kredi açılması gibi.

Bankacılık sistemi yukarıda bahsettiğimiz mali işlevleri sonucu ekonomide fon arzını ve talebini genişletir. Çünkü, bankaların aracı olduğu dolaylı finansman yönteminde, tasarrufçunun eline geçen net faiz geliri yükselir, yatırımcının sermaye maliyeti ve brüt denge faizi arasındaki açıklık küçülür. Sonuçta, fon arz ve talebinin faize duyarlılığına bağlı olarak, piyasada fon transfer hacmi genişler. Başka ifadeyle, mali piyasanın hacmi genişler, milli gelir ve istihdam artar (Şahin, 2000: 375).

Bankaların makro ekonomik açıdan ikinci ana işlevi, mali sisteme çekilen fonların ekonomik kalkınmaya en yüksek katkıyı sağlayacak alan ve sektörlerle yöneltilmesidir.

Ekonomide etkili bir para politikasının uygulanması gelişmiş bir bankacılık sistemi ile mümkündür. Bilindiği gibi ekonomide para arzı MB ve Mevduat ve Ticaret Bankaları (MTB) tarafından gerçekleştirilir. MTB, MB’nın para politikası çerçevesinde kaydi para üreterek para arzının genişlemesine katkıda bulunurlar. Para politikası araçları ancak gelişmiş bir bankacılık sisteminde etkin biçimde kullanılabilir. Belki de Türkiye’de bu kadar ekonomik krizlerin ve de dolayısı ile bankacılık krizlerinin ortaya çıkmasındaki en önemli sorunların başında da sistemin yeterince gelişmemiş olması gelmektedir.

Türk mali sistemi, fon ihtiyacını büyük ölçüde (yaklaşık %75) bankacılık sisteminden karşılamaktadır. Bu yapıyla Anglosakson (ABD ve İngiltere) finansal sistemlerinden çok kıta Avrupası finansal sistemlerine benzemektedir (Yay vd., 2001: 133). Çünkü, sermaye piyasasının kapitalize değeri İngiltere’de %110 ve ABD’de %80 iken Fransa’da %35, Almanya’da %24 düzeyindedir (Barth vd., 2001).

### 3.2 Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı, Genel Özellikleri ve Sorunları

Bankacılık sektörü, 1980'den günümüze uzanan dönemde banka ve şube sayısı önemli gelişmeler göstermiştir. 1980'de 43 olan banka sayısı, 2000 yılında 79'a çıkmış, ancak yaşanan krizlerin ardından (TMSF'na 2001 yılı içinde 7 Banka devredilmiş ve birleştirmeler yapılmıştır) bu sayı 61'e düşmüştür.

Ocak-Mart 2003'de bankacılık sektöründe faaliyet gösteren banka sayısı 1 azalarak 54'den 53'e düşmüş, sektördeki toplam şube sayısı da 14 azalarak 6.092'ye gerilemiştir. Banka sayısındaki bu azalmanın nedeni özel sermayeli ticaret bankaları grubunda bulunan Fiba Bank A.Ş.'nin Finans Bank A.Ş.'ye devredilmesidir.

**Tablo 3.1 Bankacılık sisteminde Banka ve Şube Sayısı\***

	Aralık 2001		Aralık 2002		Mart 2003	
	Banka	Şube	Banka	Şube	Banka	Şube
<b>Ticaret bankaları</b>	<b>46</b>	<b>6.889</b>	<b>40</b>	<b>6.087</b>	<b>39</b>	<b>6.073</b>
Kamu bankaları	3	2.725	3	2.019	3	1.997
Özel bankalar	22	3.523	20	3.659	19	3.676
Fondaki bankalar	6	408	2	203	2	200
Yabancı bankalar	15	233	15	206	15	200
<b>Mevduat kabul etmeyen bankalar</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>19</b>
Kamu bankaları	3	4	3	4	3	4
Özel bankalar	9	12	8	12	8	12
Yabancı bankalar	3	3	3	3	3	3
<b>Toplam</b>	<b>61</b>	<b>6.908</b>	<b>54</b>	<b>6.106</b>	<b>53</b>	<b>6.092</b>

\* K.K.T.C ve yabancı ülkelerdeki şubeler dahil. Kaynak: TBB (2003), www.tbb.org.tr

Türk bankacılık isteminin genel özelliklerine bakıldığında ilk görülen sistemin oligopol yapısına uygun bir görünüm sergilemesidir. Oligopol'ün varlığı için iki temel şart öne sürülebilir (Benli ve Sönmezler, 2002: 80):

İlki, piyasada yalnız birkaç firma bulunmasıdır. İkincisi ise bu az sayıda firmanın kendi davranışlarını seçerken öteki firmaların hareketlerini gözlemlemeye mecbur oluşlarıdır. Benli ve Sönmezler'e (2002) göre, Türk Bankacılık sistemi yukarıdaki şartlara uygun bir yapıya sahiptir. Çünkü, ilk şarta karşılık sistem birkaç bankanın kontrolü ve yönlendirmesi altındadır. Bankacılık sisteminde gerek aktif değerler, gerekse sermaye

büyüklüğü bakımından küçük bankalar çoğunluktadır. Küçük bankaların çoğu interbank ve uluslar arası finansal piyasalardan temin ettikleri fonların transferiyle yetinmektedirler. 1990'lı yıllarda bankacılık sektörüne girişler serbestleştirilmesine karşılık, bu sektörde oligopolistik yapı pekişerek sürmüştür.

**Tablo 3.2 Bankacılık Sisteminde Yoğunlaşma**

	Toplam Aktif	%	Top. Mevduat	%	Toplam Kredi	%
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
	Eylül	Eylül	Eylül	Eylül	Eylül	Eylül
İlk Beş banka	45	47	49	50	41	39
İlk On banka	67	68	71	69	66	70

Kaynak: Bankacılar dergisi 'Türk Bankacılık Sistemi-Eylül 2000' sayı 35, 2000, 3-13

Ayrıca 1995-1998 döneminde bankacılık sektöründe 55-60 Mevduat ve Ticaret Bankaları faaliyet göstermesine karşılık beş büyük Mevduat ve Ticaret Bankasının toplam aktiflerdeki, toplam mevduatlardaki ve toplam kredilerdeki ortalama payları sırasıyla % 45.3, % 50.3 ve % 45.5 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 3.2'den de görüleceği üzere sistemdeki ilk beş banka sistemin büyük kısmına hakim durumdadır. Ancak bu durumun bazı kesimlerce sistemin işleyişinin oligopolden çok teknelci rekabet piyasasına benzediği yönünde anlamı vardır<sup>4</sup>.

Diğer taraftan ikinci şartta oligopol piyasada firma fiyatını yükseltmekle karını arttıramaz. Diğer firmalar da fiyatını değiştirmeyeceği için satış hızla düşer. Firma fiyat düşürmekle de karını arttıramaz. Bu durumda, diğer firmalar fiyatlarını arttıracaklar ve bu yolla sağlanacak karı önleyeceklerdir. İşte bu noktada firmalar birbirlerini dikkatle izleyecekler ve davranışlarını ona göre ayarlayacaklardır. Zaten bankacılık sistemi söz konusu olduğunda fiyat(faiz) artışı yönündeki bir davranış bankada sadece riskli müşterilerin kalmasına yol açacaktır ( Benli ve Sönmezler, 2002: 81).

Türk bankacılık sisteminde faizler genel olarak birbirine yakın oluşmakta ve rekabetin faiz dışı alanlara yöneldiği görülmektedir. Zaman zaman bankacılık sisteminde yüksek faiz politikalarıyla aşırı risk alınarak, büyümeye çalışan bankalar ortaya

<sup>4</sup> Türkiye Bankalar Birliği: Bankalarımız, 1995.

çıkılmaktadır. Bunun sebebi ise, mevduata sağlanan % 100 garanti ve verdikleri yüksek faizlerin de etkisiyle bu bankaların zorlanmadan para bulabilmeleridir. Bu da ilk bölümde açıklanan ahlaki riziko sorununun Türkiye bankacılık sistemi için de geçerli olduğunu göstermektedir.

Bunun yanında Türkiye’de senelerdir sürdürülen enflasyonist politikalar Türk bankacılık sektörünün devlet ile olan ticari ilişkilerini arttırmıştır. Yükselen kamu kesimi borçlanma gereği ile orantılı olarak devletin faiz harcamaları önemli boyutlara ulaşmıştır. Bankacılık sektörüne ait repo ve menkul portföy işlemlerindeki artış bunu yansıtmaktadır. Bankacılık sektörünün konsolide bilançosuna bakıldığında, 1992-1999 yılları arasında menkuller portföyünün toplam varlıklara oranı % 55 artarken aynı dönemde kredilerin toplam varlıklar içerisindeki payının %29 oranında düştüğü görülebilir (Erzen vd., 2001). Bu da bankaların asıl işlevi olan fon arzını karşılamalarını engellemekte ve ekonomik gelişmenin önünde engel olmaktadır.

1980’den sonra hızla artan bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finanse edilmesi kamunun mali kaynaklara olan talebini arttırmış, iç borç stoku, reel faizler ve enflasyon yükselmeye başlamıştır. Artan kamu iç borçlanma gereğine bağlı olarak, kamu kağıtlarının reel getirisinin yüksek oluşu, devlet iç borçlanma senetlerinin bankaların menkul değerler cüzdanı içinde giderek ağırlık kazanmasına neden olmuştur (Babuşcu vd., 2000: 40).

2001 yılı Eylül ayı itibariyle menkul değerler/aktif oranının oldukça yükseldiği görülmektedir. Ancak bu durum kamu bankalarının bilançolarından kaynaklanmaktadır. Menkul değerler/aktif oranı özel sermayeli ticaret bankalarında % 9.17 iken, kamu sermayeli ticaret bankalarında % 45.42’dir (Güven, 2002: 91).

**Tablo 3.3 Menkul Değerler Cüzdanı ve Toplam Aktif (%)**

Yıllar	Men.Değ. Cüz.Reel Değişim	Aktif Reel Değişim	Men.Değ. Cüz./Aktif
1981	100.0	100.0	3.5
1990	634.7	218.5	10.3
1991	810.4	244.4	11.8
1992	890.7	282.3	11.2
1993	1058.9	337.2	11.1
1994	944.6	295.0	11.4
1995	948.6	317.3	10.6
1996	1683.5	393.9	15.2
1997	1736.9	468.7	13.2
1998	2169.6	542.7	14.2
1999	3212.5	663.2	17.2

Kaynak: TBB, 1998

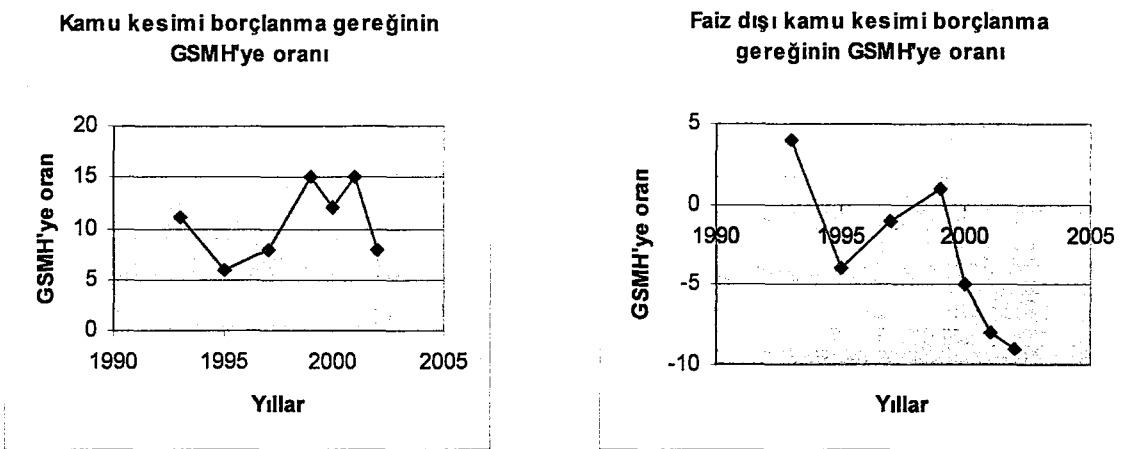
Artan kamu borçlanma gereğine bağlı olarak yükselen reel faizler, devlet tahvillerinin payını menkul değerler cüzdanı içerisinde yükseltirken, ekonomik istikrarsızlık nedeniyle kredi riskinin artması, kredilerin toplam aktiflerdeki payını azaltmıştır.

**Tablo 3.4 Krediler ve Toplam Aktifler**

Yıllar	1981	1986	1990	1993	1994	1997	1998	1999
Krediler Reel değ.	100.0	161.5	189.7	257.8	212.8	393.7	384.0	368.8
Aktif Reel değ.	100.0	192.0	218.5	337.2	295.0	468.7	542.7	663.2
Krediler/ Aktif	54.1	45.5	47.0	41.4	39.0	45.5	38.3	30.1

Kaynak: TBB, 1998.

Bununla birlikte 1999 yılında uygulamaya konulan dezenflasyon politikası sayesinde uzun yıllardır artış trendinde olan kamu kesimi borçlanma gereği 2000 yılında azalmaya başlamıştır. Aşağıdaki grafikte kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği birlikte verilmiştir.

**Grafik 3.1 Kamu Borçlarının GSMH'ye Oranları**

Kaynak: Ergi, M. (2001): 'Dünyada ve Türkiye'de Krizin Anatomisi', *Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel sayısı II*, 42: 951.

Grafik 3.1'de de görüldüğü gibi, 2000 yılında uygulamaya konulan ekonomik program ile gerek kamu kesiminin, gerekse faiz dışı kamu kesiminin borçlanma gereğinde olumlu gelişmeler söz konusu olmuştur.

Takipteki kredilerin toplam kredilere oranı, son yıllarda önemli boyutlara ulaşmıştır. Uygulanan iktisat politikalarının sonucunda döviz kurunun belirsizliğinin azalması, faiz oranlarındaki hızlı düşüşle birleşince 2000 yılında özel tüketim talebinde önemli bir canlanma olmuş ve tüketici kredileri 1999 yılı sonuna göre 3.7 kat artmıştır (Yay vd., 2001: 136). Aşağıdaki Tablo 3.5'de Türkiye Bankalar Birliği'nce bankalardan tüketici kredileri bilgi formu ile sağlanarak hesaplanan tüketici kredilerinin toplam aktiflere oranları yer almaktadır.

**Tablo 3.5 Krediler ile İlgili Bazı Göstergeler**

Yıl	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Ta.Kre/ Top.Kred.	4.96	3.43	3.15	4.09	2.76	2.24	2.36	7.20	10.72	11.52	18.57
Tük.Krd/ Akt.	1.26	1.59	3.32	1.21	1.26	1.48	3.10	3.20	1.73	5.45	0.6

\*Eylül Kaynak: TBB.

Bankaların kredilerinin takibe dönüşme oranları Tablo 3.5'den de anlaşılacağı üzere, 1998 yılında bir sıçrama gerçekleştirmiş ve 1997'de 2.36 dan 1998'de 7.20 olmuştur. Aynı şekilde 1998'de 7.20 iken sürekli artarak 2000 yılında 11.52'ye, 2001 Eylül ayında 18.57'ye ulaşmıştır ve 2001 yıl sonu itibariyle de 23.2 olarak gerçekleşmiştir.

Bu oran 2000 yılında özel kesim bankaları için %6 iken kamu sermayeli bankalar için %11.6 ve TMSF idaresindeki bankalar için de %42 civarındadır (Yay vd., 2001: 135).

Parasal sermayenin üretim ve yatırım kararları üzerinde önemli bir kısıtlayıcı etkiye sahip olduğu ekonomilerde bankalar fon ihtiyacının karşılandığı en önemli kuruluşlardır. Böyle bir durumda sistem ekonomik büyüme için bankalara sahip olmayı yani holding bankacılığını da teşvik eder görünümündedir. Söz konusu durum bankaların etkinlikten uzaklaşarak kredi potansiyelini kendi grup bünyesindeki firmalara yönlendirmesine neden olmaktadır. Bu eğilim kamu bankalarının devleti finanse etmesiyle aynı etkiyi beraberinde getirmektedir. Yani reel sektörde gerçekten verimli alanların yeterince finanse edilememesine ve dolayısı ile de verimsizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bütün bu olumsuz gelişmeler sonunda batık/geri dönmeyen krediler artmakta, maliyeti ya da yükü de tüm ekonomiye yıkılmaktadır. Türkiye’de özellikle yaşanan son 2000 krizinden sonra bu tip holding bankaları (7 adet) TMSF’na devredilmek zorunda kalmıştır<sup>5</sup>.

Türkiye’de büyümekte olmasına rağmen bankacılık sektörünün aktif büyüklüğünün GSMH’ya oranı (2000 yılı için % 76.9; AB’de % 244.23) AB ortalamasının oldukça altındadır. Türk finans sektörünün büyük ölçüde bankacılık sektöründen oluştuğu düşünülürse bu oranlar açıkça Türkiye’de finansal derinliğin bulunmadığını göstermektedir. Bir başka ifadeyle, Türk bankacılık sektörünün ölçeği genel olarak küçüktür. Bu durum bankalarımızın ölçek ekonomilerinden yararlanmalarını engellemektedir. Bunun doğal sonucu, genelde işletme giderleri varlık toplamına göre batı bankalarına oranla yüksek düzeyde olmaktadır (Benli ve Sönmezler, 2002: 82).

Bankaların özkaynaklarının gelişimine baktığımızda, bankaların özkaynak bakımından yetersiz olduklarını görüyoruz. Son iki yılda iyileşme olmakla beraber Özkaynak + Toplam Kar/Toplam Aktifler oranı 1998’de % 8.9 iken bu oran 1999’da %5.9’a düşmüş, 2000 yılında % 7.3 olmuştur. 2000’de aynı oran, kamusal sermayeli bankalar için % 3.1, özel sermayeli bankalar için %14 ve TMSF kapsamındaki bankalar için %23.2’dir(Yay vd., 2001: 135). 2001 ve 2002 yılları ile ilgili oranlar aşağıdaki, Tablo 3.6’da verilmiştir.

<sup>5</sup> Bu bankalar arasında Yurtbank, Sümerbank, Etibank gibi bankalar grup bankalarıydı. Son olarak Uzan grubuna ait İmar Bankası da bu sorunlardan dolayı BDDK tarafından el konulmuştur.

**Tablo 3.6 Bankaların Son İki Yıldaki Sermaye ve Özkaynak Oranları**

Sermaye Türü	2002	2001
Özkaynaklar / T.Aktifler	13,2	9,3
Özkaynaklar / (Mevduat+Mevduat Dışı Kaynaklar)	16,0	10,8
Net Çalışma Sermayesi / T.Aktifler	-0,4	-5,5
Özkaynaklar / (T.Aktifler+T.Bilanço Dışı Hesaplar)	5,9	4,5

Kaynak:İMKB'de İşlem Gören Ticaret Bankalarının 3 Aylık Toplu Bilançosu, TBB, www.tbb.org.tr

Yetersiz olan öz kaynakların donuk aktif ve donuk kredilerde kalması da bankaların çalışma sermayelerinin çok düşük olmasına yol açmaktadır (Şahin, 2000: 383).

Ayrıca Türk bankacılık sektöründe kamunun sektörde işgal ettiği yer sistemi müdahalelere açık bir konumda tutmaktadır. Dolayısıyla Türk bankacılık sektörünün rekabetçi bir piyasada çalıştığını belirtmek zordur.

**Tablo 3.7 Grupların Sektör Payları (yüzde)**

	Toplam Aktifler			Toplam Mevduat			Toplam Krediler		
	1990	1999	2000	1990	1999	2000	1990	1999	2000
Ticaret Bank.	91	95	96	100	100	100	88	90	91
Kamu Sermaye	45	45	34	49	40	40	45	28	27
Özel Sermaye	44	49	47	49	46	44	40	55	54
Fondaki Bank.	-	6	9	-	11	13	-	4	7
Yabancı Serm.	3	5	5	2	3	3	3	3	3
Kalkınma ve Yat.	9	5	4	-	-	-	12	10	9

Kaynak:Bankalarımız 2000, TBB yayınları, 223.

Tablo 3.7'den de görüleceği gibi kamu bankaları Fon'daki bankalarla birlikte toplam aktiflerde sektörün %43'ünü, toplam mevduatın % 53'ünü ve toplam kredilerin % 34'ünü kontrol etmektedir (2000 itibariyle). Bu durumda sektörün aşağı yukarı % 40'ünün devletin elinde bulunduğunu söyleyebiliriz.

1990'lı yıllar boyunca uygulanan enflasyonist politikalar döneminin en önemli etkilerinden biri de yabancı para cinsinden varlıkların payının büyük ölçüde artmasıdır.

Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesinin de etkisiyle bankalar yabancı para cinsinden borçlanıp bunu TL olarak plase ederek açık pozisyonlarını arttırmışlardır. 1990'lı yıllardan itibaren toplam mevduat içindeki döviz tevdiat hesaplarının payı önemli ölçüde artmıştır. Bu 'yerli paranın yabancı parayla ikamesi' olgusunun bir sonucu olmasının yanında bankaların açık pozisyonun cazibesi nedeniyle döviz tevdiatları teşvik etmesinden kaynaklanmaktadır (Babuşcu vd., 2000).

**Tablo 3.8 Bankaların Döviz Pozisyonları (Milyon \$)**

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ticaret Bank.	-1719	-4663	-692	-3100	-2600	-5078	-8429	-13346	-17618	-17618
Kamu Sermaye.	-692	-619	105	-300	100	203	-192	-70	-652	-500
Özel Sermayeli	-904	-3714	-712	-2500	-2500	-4481	-7544	-7303	-11474	-6700
Fona Devr.Bank.								-4881	-3960	-4200
Yabancı sermaye	-123	-330	-85	-300	-200	-800	-693	-1092	-1532	-1300
Kalk.ve Yat.Ban.	-91	-381	-168			112	98	126	317	100
Sektör	-1810	-5044	-860	-3100	-2600	-4966	-8331	-13220	-17301	-12600

Kaynak:TBB, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)

Yukarıdaki Tablo 3.8'den de anlaşılacağı gibi, döviz pozisyon açığını daha çok özel ve yabancı sermayeli ticaret bankaları vermiştir. Kalkınma ve yatırım bankalarının son yıllarda döviz pozisyon açığı vermediği görülmektedir. 1990'lı yıllarda itibaren Türkiye'ye özel nitelikli sermaye girişlerinde artış olmuş ve bu durum büyüme sürecine önemli katkı sağlamıştır. Bu süreçte bankalar yurt dışından aldıkları kredileri arttırmışlar ve döviz pozisyonlarını açmışlardır. Ancak sermaye çıkışı olan ve kriz yaşanan dönemlerde ise bankalar açık pozisyonları sebebiyle önemli zararlarla karşı karşıya kalmışlardır<sup>6</sup> (Güven, 2001).

Son olarak, Türk bankacılık sistemindeki yabancı katılımının durumu önemlidir, diyebiliriz. Türkiye'de toplam varlıklarda yabancı bankaların payı %5 seviyesindedir ve nispeten düşük bir orandır. Diğer taraftan Türkiye'deki yabancı sermayeli bankaların aktif yapısı Türk bankalarına göre daha yüksek oranda kamu kağıdı içermektedir. Yabancı sermayeli ticari bankaların aktif payları sadece % 5 civarında iken, bilanço dışı kamu kağıdı işlemleri içerisindeki payı % 12'dir (Erzen vd., 2001).

<sup>6</sup> Kriz yıllarından biri olan 1994'te Net sermaye Akımı/GSMH oranı -3.2,büyüme %-6.1 olarak gerçekleşmiştir.

Bütün bu zayıf ve kırılğan yapı doğal olarak Türk bankacılık sistemini krizlere ve istikrarsızlıklara daha kolay sürüklemektedir. Bunların yanında yönetim açısından da yetersizlikler yine sistemin en zayıf halkalarını oluşturmaktadır. Yay'a (2001) göre, 1990'lı yıllarda diğer ülkelerde yaşanan yapısal bozukluklara benzer şekilde Türkiye'de 2000 ve 2001 krizleri öncesindeki durum şuydu: İşletme yönetimindeki şeffaflığın eksikliği, 'crony capitalism' dediğimiz özellikle bankaların bağlı şirketlerine büyük ölçüde borç vermeleri durumu, çok gevşek bir denetleme/düzenleme sisteminin olması, makro temellerdeki bozukluklar, en son önemli etken ise finansal liberalizasyon (Yay, 2001b: 44)<sup>7</sup>.

Özetlemek gerekirse, Türk bankacılık sisteminin yapısal özelliklerini/sorunlarını şöyle sıralayabiliriz (Yay vd., 2001: 137):

- Yetersiz öz kaynaklar,
- Küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı,
- Kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği,
- Zayıf aktif kalitesi ( kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve riskinin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk),
- Piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılğanlık ( vade uyumsuzluğu, açık pozisyon),
- Yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim ve
- Saydamlık eksikliği.

Ayrıca 1999 Dezenflasyon Programı döneminde programa ayarlanma riskleri de ortaya çıkmıştır. Enflasyon ve faiz oranlarının düşmesiyle bankacılık sektörünün eski karlılığının azalacağı beklenen bir durumdu. Orta dönemde bankalar normal bankacılık faaliyetlerine geçme, kredi verme ve kredi riskini üstlenmek durumunda kalacaklardır. Bu da bankaların risk yönetimini daha ciddiye almalarını ve daha profesyonel çalışmalarını gerektirecektir (Yay vd., 2001: 53).

---

<sup>7</sup> G.G. Yay'ın 2001 yılında 'Türkiye'nin Krizi ve Sonrası' konulu seminerdeki konuşmasından alınmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. İktisat Dergisi, Şubat-Mart 2001, s 43-45.

### 3.3 Türkiye’de Son 10 Yılda Meydana Gelen Krizler

#### 3.3.1 90’lı Yıllarda Krizlere Sürükleyen Gelişmeler

Türkiye’de son on yılda yaşanan krizlerin iyi analiz edilebilmesi için, 24 Ocak 1980’de uygulamaya konulan ve “24 Ocak Kararları” diye anılan ekonomik kararların ve bu tarihten sonra Türkiye bankacılık sistemi için önemli olan politika değişikliklerinin de bilinmesi gerekmektedir. Bu süreç, şu şekilde özetlenebilir (Yeldan, 2001: 129):

- 1981’de faiz hadlerindeki sınırlamalar kaldırılmıştır.
- 1984’te döviz alım satımı serbestleştirilmiştir.
- 1986’ta Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) oluşturulmuş ve Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) yeniden kurulmuştur.
- 1987’de Merkez Bankası Açık Piyasa İşlemlerini (APİ) başlatmıştır.
- 1989’da yürürlüğe giren 32 sayılı “konvertibiliteye geçiş kararı” ile sermaye hareketlerinin dış liberalizasyonu sağlanıp uluslar arası finansal sermayenin Türkiye’ye giriş ve çıkışlarına konan her türlü kısıtlama kaldırılmıştır.

Bu süreçteki tüm değişimlerin, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinin piyasaların kendi işleyişine bırakılması, arz ve talebe göre oluşacak fiyatlar ve bu fiyatların üretim, tüketim ve yatırım kararlarının oluşmasını sağlamasına yönelik bir ekonominin oluşturulması yönünde olduğu görülmektedir. Liberalizasyon sürecinde alınan kararlardan bazılarının, Türk ekonomisi üzerindeki etkileri çok büyük olmuştur. Örneğin, 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve ülke içindeki iktisadi işlemlerin yabancı para birimleriyle yapılabilmesi kararının, ekonomi üzerindeki etkilerinin çok daha kapsamlı olduğu anlaşılmaktadır (Bilgin vd., 2002: 26).

Mali piyasaların bu boyutta serbestleştirilmesi Türkiye’nin mali piyasalarının dış dünya ile bütünleştirilmesi demektir. Yani artık hükümet döviz fiyatını, faiz haddini, para miktarını belirlemedeki gücü, yerini uluslararası mali piyasalarla Türkiye arasındaki karşılıklı fon akımlarının belirlemesine bırakıyordu (Kazgan, 1994: 207).

### 3.3.2 1994 Krizi

1994 Krizini tek bir makro ekonomik değişkenin sebep olduğu bir iktisadi olayla açıklamak mümkün değildir. Zaman içinde birbirini etkileyen bir çok iktisadi olay ve politika değişkenleri krizin oluşmasına neden olmuştur. Bu bağlamda finansal krizi açıklamaya yönelik analize sermaye hareketlerinden başlamakta fayda vardır. Çünkü bu tür iktisadi faaliyetlerin önemi, özellikle küreselleşme sürecinde her zamankinden daha fazla artmıştır.

1988-1989 staglasyonu Türkiye'yi uluslar arası ekonomik ilişkilerde daha fazla serbestleşmeye götürmüş ve TL konvertibl hale getirilmiştir. 32 nolu Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ve değişiklikleri ile, Türkiye sermaye hareketleri açısından en serbest ülkelerden birisi haline getirilmiştir. Söz konusu kararname yürürlüğe girerken ithalat fonları düşürüldü. 32 sayılı KHK ile sadece ödemeler bilançosu sermaye hareketleri serbestleşmedi, aynı zamanda mali piyasalarda serbestleşti. Döviz TL'nin tam ikamesi oldu.

Sermaye hareketlerinin ve mali piyasaların serbestleşmesi sonucu döviz kurları artık cari işlemler bilançosu açıklarına veya fazlalarına bağlı olarak değişen bir anahtar değişken değil, sermaye hareketlerinin belirlediği bir fiyat haline dönüştü<sup>8</sup>.

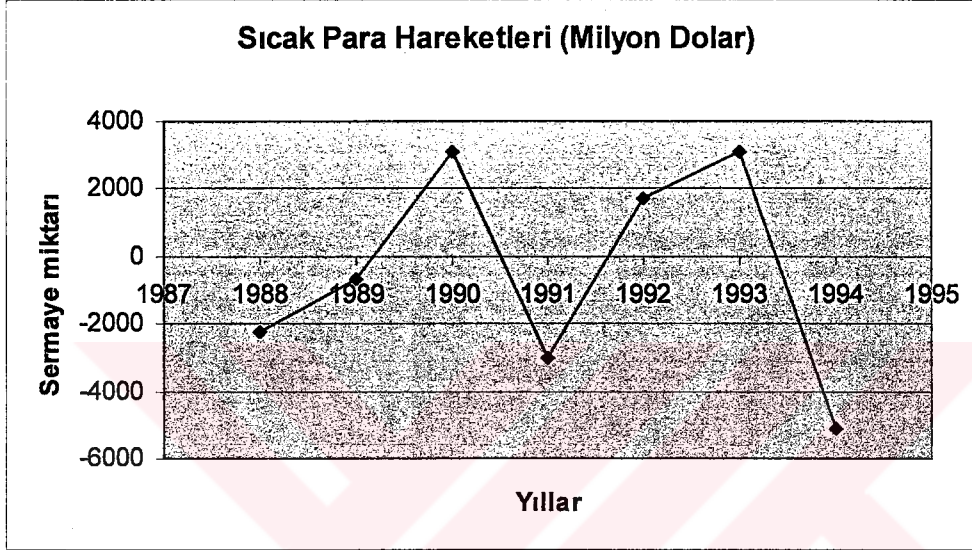
Türkiye ekonomisinin yaşadığı yeni ekonomik dönüşümle birlikte, yabancı sermaye girişleri içerisinde en büyük pay, kısa vadeli sermaye hareketlerinin olmuştur. Kısa vadeli yabancı sermaye girişi ve buna bağlı olarak spekülatif hareketler ve faiz hadlerinin yükselmesi mali piyasalardaki dengesizliği/istikrarsızlığı arttırmıştır (Şahin, 2000: 206). Bu tür sermaye hareketlerinin yanı sıra portföy ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında da yeni ekonomik politikaların uygulanmasında önceki dönemlere göre önemli artışlar olmuştur(Bilgin vd., 2002: 27).

Faiz kur arbitrajından yararlanmak için kısa sürelerle gelen bu tür sermaye hareketleri, ülkede bulunduğu dönemlerde ekonomik canlanmaya, ülke dışına çıktığı

<sup>8</sup> TL'nin kovertibilitesinde ve mali piyasaların ölçsüz serbestleştirilmesinde acele davranıldığı hususu çeşitli çevrelerde eleştirilmiştir. Akademisyen iktisatçıların bir çoğunda Türkiye'yi 5 Nisan kararlarına götüren bunalım sürecinin hızlanmasında erken kovertibilitenin ve mali piyasaların erken serbestleştirilmesinin büyük payı olduğunu savunmuşlardır. Bunlardan biri de Gülten Kazgan'dır.

zamanlarda ise önemli ekonomik zararlara neden olmaktadır. Büyük ölçüde istikrarsızlık yaratan bu tür sermaye hareketlerinin ülkeye girişi ile birlikte, o ülkenin döviz rezervleri artmakta, bu nedenle de sabit sayılabilecek bir döviz kuru uygulanabilmekte ve artan dövizin karşılığında piyasada artan ulusal para ekonomik canlanmaya yol açmaktadır. Bu tür sermayenin ülkeden çıkışı da, döviz kurunda aşırı yükselmelere, üretimde daralmalara ve likidite sıkıntısı gibi bir dizi soruna neden olmaktadır.

**Grafik 3.2 Sıcak Para hareketleri**



Kaynak: Bilgin vd., 2002.

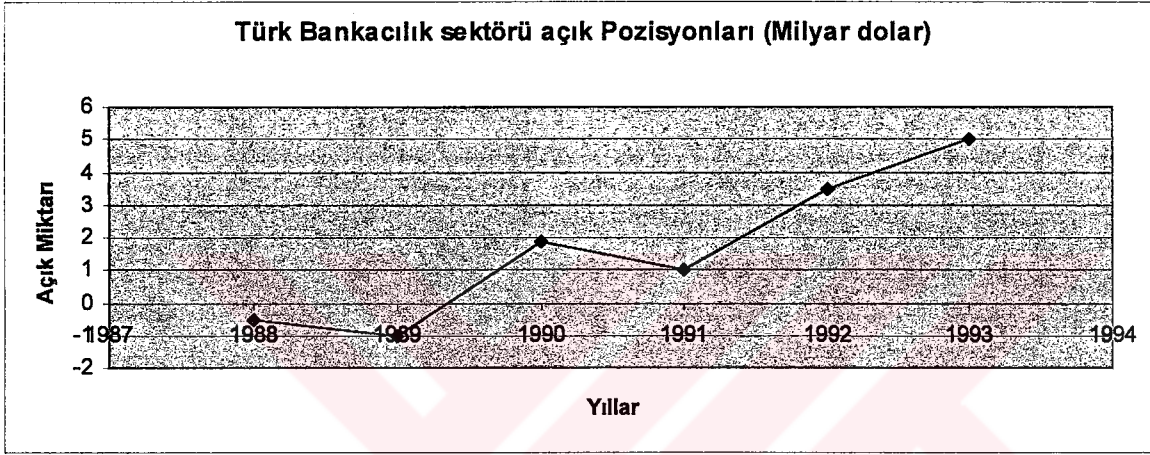
Grafik 3.2'den de görüldüğü gibi, 1990'larda sonra Türkiye'ye giren sıcak para hacminde önemli artışlar söz konusudur. 1994 yılının dışında, 1991'de de Körfez savaşının etkisiyle sermaye çıkışlarının söz konusu olduğu görülmektedir. Fakat, 1994 krizinde sermaye kaçıışı gerek miktar olarak gerekse de etkileri çok büyük olmuştur.

Bu çalışmada amacımız bankacılık sisteminde oluşan krizlerin anatomisi olduğu için, 1994'te yaşanan finansal krizin bankacılık tarafı üzerinde ayrıntılı şekilde duracağız. Bu sebeple 1990'lı yılların başında ülkeye giriş ve çıkışı serbestleştirilen sermaye hareketlerinin Türk bankacılık sektörü açısından önemi oldukça büyüktür.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir nokta da, yurt içi yüksek reel faizler ve ülke dışından kısa vadeli sermaye girişi nedeniyle TL'nin dış değerinin reel olarak artması sonucu, bankacılık sektörünün aldığı pozisyonudur. 1980 sonrası dönemde menkul kıymetler içinde büyük ölçüde risksiz olan hazine bonosu ve devlet tahvilinin yurt dışı yatırımcılar

yanında bankalar reel sektörde faaliyet gösteren işletmeler için de cazip hale gelmiştir. Sermaye girişlerinin sonucunda TL değerlenmiş ve ithalat ve tüketim harcamaları artmıştır. Ayrıca sıcak paranın getirisinin cazibesi de bankacılık kesimini döviz tevdiat hesaplarını büyütme ve döviz cinsinden borçlanmaya teşvik etmiştir. Bir taraftan döviz borcu olan diğer taraftan döviz olmayan oldukça riskli kurumlar haline dönüşmüşlerdir (Agenor vd., 1997:5). Aşağıdaki Grafik 3.3'te 1988-1993 döneminde bankaların açık pozisyonları gösterilmektedir.

**Grafik 3.3 Türk Bankacılık Sektörü Açık Pozisyonları**



Kaynak: Eser,K.(1995): "1994 Finans Krizine Finans Kesiminde Reform Arayışları", İşletme ve Finans, Eylül, 114: 52.

Grafik 3.3'ten de görüleceği gibi, açık pozisyonlardaki şişme 1991 Körfez Savaşı dışında 1990'dan itibaren sürekli artma eğiliminde olmuştur. Bu dönemde 5 Milyar \$ seviyesine ulaşan açık pozisyonlar dövizdeki bir artış durumunda bankacılık kesiminin düşebileceği durumun işaretlerini de vermiştir<sup>9</sup>.

1994 Krizini açıklamaya yönelik çeşitli görüşler ortaya atılmıştır (Özer, 1999: 91): Bunlardan ilki, TL'nin uzun süre değer kazanması nedeniyle oluşan dış açıklar sonucu böyle bir krizin kaçınılmaz olduğudur. Çünkü Türkiye'nin hem artan dış açıkları hem de bütçe açıkları ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli iki engeli oluşturmuştur.

İkincisi ise, özellikle kamu açıklarının ulaştığı boyut ve ekonominin diğer temel göstergelerindeki kötüleşmelerin bu krizi kaçınılmaz kılmasıdır.

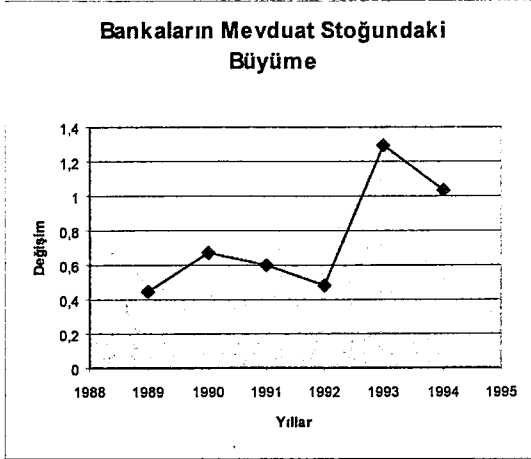
<sup>9</sup> Krizin patlak verdiği 1994 yılında bu açık pozisyon kapanmış ve 860 Milyon \$ civarında gerçekleşmiştir.

1994 Krizini açıklamaya yönelik en temel makro ekonomik büyüklüklerden birisi de kamu açıklarıdır. Kamu kesimi giderleri normal gelirlerle karşılanamayınca Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuş ve yoğun biçimde iç ve dış borçlanmaya gidilmiştir. Devlet borçlanabilmek için faizleri yükseltmiştir. Yurt içi faizler yurt dışı faizlere göre yüksek tutularak ülkeye kısa vadeli sermaye çekilmek istenmiştir (Şahin, 2000: 209). Bu şekilde gerçekleştirilen finansman iç ve dış borçların artışı ile sonuçlanmış, ana para ve faiz ödemeleri transfer harcamalarının katlanarak artmasına sebep olmuştur (Bilgin vd., 2002: 34). Bu gelişmeler devleti bir kısır döngüye sürüklemiştir. Kısa vadeli borçları ödeyebilmek için tekrar daha ağır şartlarda borçlanma yoluna gidilmiştir. Başka deyişle borç borçla ödenmeye çalışılmıştır. Bu durum da, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin (KKBG) GSMH'ye oranını yükseltmiştir.

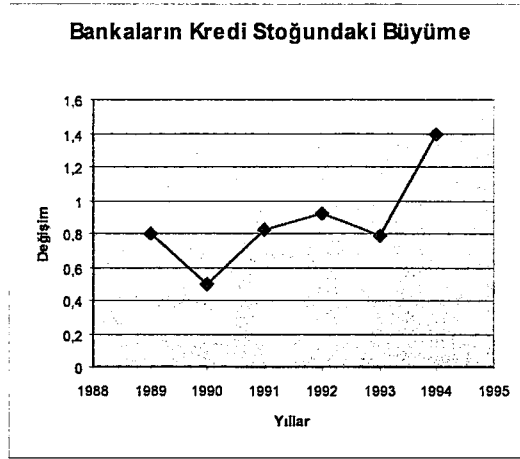
Bütün bu sebeplerden dolayı bankaların artan açık pozisyonlarıyla birlikte hazine bonusu ve devlet tahvillerine yönelmesi, bu kurumların reel sektöre kaynak aktarma işlevlerinin de yerine getirilememesine neden olmuştur. Bunun yanı sıra ülke dışından düşük faizle kredi bulunabilmesi, tüketici kredilerinin de artmasına yol açmış ve bunun sonucunda da tüketim ile birlikte ithalat artışı ve cari açığın büyümesi, üretim artışı olmaksızın tüketimin artışı ile birlikte de enflasyonun artışı gibi makro ekonomik istikrarsızlıklar gerçekleşmiştir.

1988'den sonra TL kısa vadeli sermaye girişlerinin etkisiyle aşırı değerlenmeye girdiği için, reel devalüasyonların fiyatları sürükleme etkisi söz konusu olmamış; aksine, dış ticaret kesiminde fiyatların görece olarak iç fiyatlardan daha yavaş artması, genel fiyat düzeyini aşağı çekmek yolunda bir etki yaratmıştır. Ancak bu kez, kısa vadeli sermaye girişlerinin banka sisteminde yarattığı kredi genişlemesi, enflasyona ivme veren bir etken olarak devreye girmiştir.

**Grafik 3.4 Bankaların Mevduat  
Stoğundaki büyüme**



**Grafik 3.5 Bankaların Kredi  
Stoğundaki Büyüme**



Kaynak: TCMB, Aylık bültenler, (Çeşitli yıllar).

Grafik 3.4 ve Grafik 3.5'te görüleceği gibi 1990 yılından sonra 1991 Körfez savaşı ve kriz yılı dışında ele alınan yıllarda, mevduat bankaları kredi stoğundaki artış mevduattaki artıştan daha yüksek olmuştur.

Bu dönemde, para ikamesi, devletin para basma hakkını kullanmaktan dolayı elde ettiği senyoraj gelirlerinin sınırlanmasına yol açmıştır. Aynı şekilde bu para ikamesi olgusunun sonucunda açık pozisyonların cazibesi ile beraber bankaların toplam mevduat içinde döviz tevdiat hesaplarının payı önemli ölçüde artmıştır (Babuşcu vd., 2000: 42).

**Tablo 3.9 DTH ve Toplam Mevduat içindeki Payı (%)**

Yıllar	DTH Reel Değişim	Mev.Reel değ.	DTH/Mev.
1981	100.0	100.0	0,2
1989	27569.4	220.4	22,7
1990	28792.1	221.0	23,6
1991	43990.8	248.4	32,1
1992	57090.5	281.4	36,8
1993	68866.2	316.9	39,4
1994	97418.6	336.3	52,6

Kaynak: TBB, 1998.

1994 yılına gelindiğinde o yıla kadarki en büyük kamu ve cari açık düzeylerine ulaşılmış olmasının yanı sıra ekonomideki tüm makro ekonomik göstergelerde ciddi bozukluklar meydana gelmiştir.

**Tablo 3.10 1990-1995 Yılları Arasında Türkiye'ye Ait Çeşitli göstergeler**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
İhracat(Milyar\$)	13.0	13.7	14.9	15.6	18.4	21.9
İthalat(Milyar\$)	22.6	21.0	23.1	29.8	22.6	35.2
Tic.Deng.(Mil\$)	-9.6	-7.3	-8.2	-14.2	-4.2	-13.3
Cari Denge	-2.6	0.3	-0.9	-6.4	2.6	-2.3
Ser.Hes.dengesi	3.9	-1.3	2.4	6.6	-2.4	8.9
Portföy ve doğrudan Yatırımlar	1.2	1.4	3.2	4.5	1.7	1.5
Kısa dönem	-0.2	-0.8	-0.9	1.4	-0.8	-0.2
Uzun Dönem	2.9	-1.9	0.2	0.8	-3.4	7.6
Rezervlerdeki değ.	1.3	-1.0	1.5	0.3	0.2	8.8
1990 fiyatları ile GSMH artışı(%)	9.4	0.3	6.4	8.1	-6.1	8.1
Toptan Eşya Enf.(%)	48.6	59.2	61.4	60.26	149.56	64.9
KKBG(GSYİH %)	7.4	10.2	10.6	11.7	8.1	6.5
Parasal olmayan İç Borç Stoğu/M2Y	26.3	25.6	37.7	53.7	45.5	-
Ort.Hazine Tahvil Getiri Oranı (%)	55.7	87.5	93.0	86.1	158.2	-
Borcun Ort. Vadesi(Yıl)	2	1.5	1	1	0.7	-

Kaynak: Özer,M.(1999): “ Finansal Krizler, Piyasa Başarısızlıkları ve Finansal İstikrarı Sağlamaya Yönelik Politikalar”, Anadolu Üni.yayınları No:1096:89.

1993'ün sonlarında hükümet, artması muhtemel döviz talebini döviz rezervleri ile karşılayabileceği ve dolaşımdaki spekülasyon paranın İMKB'ye yönelebileceği öngörüsü ile faizleri düşürmek amacıyla ekonomiye likidite enjekte etmiştir. Kamunun faiz yükünün azaltılması için yapılan bu uygulamayla döviz talebinde hızlı bir artış başlamış ve böylece cari açığın rekor seviyelere çıkmasıyla da, ekonomide devalüasyon beklentisi oluşmuştur (Özatay, 1995: 24). Bu gelişme, döviz kurlarında hızlı bir artışı da beraberinde getirmiştir.

**Tablo 3.11 Enflasyon ve Döviz Kurundaki Gelişmeler**

Yıllar	TÜFE(%)	ABD Sın TL Değeri (Yıl Ortalaması)	Dolar Kurundaki Yıllık değişme(%)
1988	63.4	1451.0	65.8
1989	69.6	2140.0	47.5
1990	60.4	2637.1	23.2
1991	71.1	4268.8	59.9
1992	66.1	7008.1	64.7
1993	71.1	11215.1	59.7
1994	125.5	30231.4	169.6
1995	76.0	46749.5	54.6

Kaynak:Merkez bankası, Üç aylık bültenler, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

Tablo 3.11'den de görüleceği üzere döviz kuru hızla yükselmeye başlamış ve bunu karşılamak için Merkez Bankası rezervlerinde de hızlı bir erime başlamıştır<sup>10</sup>. Ayrıca, toplam net sermaye kaçıışı güvensizlik ve panik nedeniyle artarak 4 Milyar \$'ın üzerine çıkmış, enflasyon %100' aşmış ve faizler de tırmanmıştır. Bu süreçte hazine bonusu faizleri %400'lerin üzerine kadar çıkmıştır<sup>11</sup>.

Bunun yanında 1994 Krizindeki diğer etkenler olarak hükümetin aşırı borçlanmayı azaltmak için kamu ihalelerini iptal etmesi ve tahvil gelirlerinin vergilendirilmesi kararı da önemli gelişmeler olmuş bankalar bu gelişmelere olumsuz tepki göstermiş ve kriz daha da derinleşmiştir.

Ayrıca Standard and Poors ve Moodys kredi güvenilirlik notlarını düşürmüşler ve Türkiye'nin riskli ülke olduğu anlamına gelen bu durum hem borçlanma maliyetini arttırmış hem de borç bulunmasını zorlaştırmıştır (Bilgin vd., 2002: 38).

1994 yılı mali sektör ve bankalar açısından risklerin zarara dönüştüğü bir yıl olmuştur. Kamu açığındaki büyümeye rağmen genişleyici politika uygulamasının sürdürüldüğü bir ortamda faiz oranlarının düşürülmesi yönündeki ısrarcı yaklaşım nedeniyle mali sektörde tansiyon yükselmiştir. Piyasalar tarafından gönderilen sinyallere rağmen, parasal genişleme ve mali araçlara getirilen vergi gerek yurtiçi gerekse yurtdışı yatırımcıların TL cinsinden mali araçlardan kaçmalarına neden olmuştur. Faiz oranları rekor seviyelere yükselmiş, TL yabancı paralar karşısında değer kaybetmiş, mali sistem küçülmüştür. 1994 yılında bankacılık sisteminin toplam aktifleri 68.6 milyar dolardan 51.6 milyar dolara, özkaynakları ise 6.6 milyar dolardan 4.3 milyar dolara küçülmüştür (TBB, 1998).

Bütün bu olumsuz gelişmeler Türkiye'yi krizin eşiğine getirmiş, sermaye kaçıışı nedeniyle bankalar açık pozisyonlarını kapatma telaşına düşmüşler ve likidite sorunu ile karşı karşıya kalıp 4 ticari banka batmıştır. Aracı finans kurumlarının en büyüklerinden olan Türk Invest AOG, onu izleyerek 10 diğer aracı kurum faaliyetten men edilmiş; Bank Ekspres hisseleri el değiştirmiştir. Fakat en gürültülü çöküş, TYT Bank, Impexbank ve

<sup>10</sup> 1993 yılı itibariyle MB'nin Döviz rezervi 16.3 Milyar \$ a kadar ulaşmış, yıl sonunda 6.2 Milyar \$, 1994'ün Ocak ayında(14 Ocak) 5.8 Milyar\$ ve 8 Nisan'da ise 3 Milyar\$'a kadar gerilemiştir

<sup>11</sup> İnterbank Piyasasında 10 Ocak 1994 tarihinde MB net alıcı olarak davrandığında max.gecelik faiz %70'di. Piyasalardaki türbülansın devam etmesi üzerine gecelik faizler hızla tırmandı ve 11 Mart'ta %700'e kadar yükseldi.

Marmara Bank'ın batışında yaşanmıştır. Kamu kurumlarının milyonlarca doları, halka salınan zamları ve vergileri neredeyse aşan tutarda fonlar bu bankalarda batmış, fonların büyük bir kısmı kaybolmuştur. O zamanlar Mevduat sigortası sadece 150 milyon TL için geçerli olduğundan bu banka batışları diğer bankalardan yoğun şekilde mevduat çekilmesini de beraberinde getirmiştir. Artan para talebi baskısıyla bankaların aylık mevduat faizleri %140'ı, Kredi faizleri %250-300'ü bulmuştur (Kazgan, 1994: 228-229).

### 3.3.2.1 5 Nisan Kararları

5 Nisan 1994'te alınan ve "5 Nisan Kararları" olarak bilinen kararların öncelikli hedefi mali piyasalarda istikrarı sağlamaktı. Bunun yanında kamu açıklarını azaltarak finansal piyasaları dengeye getirmek; ihracatı ve döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik ederek dış açığı azaltmak; yapısal reformlarla kamu açıklarını azaltmaya ek destek vermek amaçları arasında yer almıştır.

5 Nisan kararları kısa vadeli hedefler için Ortodoks şok tedavisi öngören, uzun vadeli hedefler için heterodoks-aşamalı politikalar içeren karma tedbirler demeti idi (Şahin, 2000:214). Hükümet 5 Nisan 1994 istikrar programının kısa vadeli önlemlerini 1994 yılı için bir ölçüde kararlılıkla uygulayabildi. Bunun sonucu olarak mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen durduruldu. Fakat programın yapısal reform öngören uzun vadeli önlemleri uygulanamadı<sup>12</sup>. Çünkü hükümet bunalımları yaşandı ve 27 Aralık 1995'te erken seçim kararı alındı ve alınan önlemler rafa kaldırıldı.

5 Nisan Kararlarının bankalar açısından en önemli sonuçları şunlardır:

- Merkez Bankasının parasal büyüklükler üzerindeki etkisini arttırmak amacıyla zorunlu karşılık ve genel disponibilite oranlarının yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.
- Yaşanan finansal istikrarsızlık ve güven kaybı bankalardan mevduat çekme paniğini de beraberinde getirince bankacılık sistemi tehdit altında kalmıştır. Bunun üzerine hükümet 5 Mayıs 1994'te bütün bankalardaki mevduatı devlet garantisi altına aldığını açıkladı. Günümüzde de uygulanan ve

<sup>12</sup> Öngörülen KİTlerin özelleştirilmesi gerçekleşmedi ve Kamu idaresinin yeniden yapılanması sağlanamadı.

tartışma konusu olan mevduat sigortası 1994 Krizi sebebiyle Türk bankacılık sistemine getirilmiş oldu ve %100 mevduat garantisi sağlandı (Kazgan, 1994: 229).

- Bu paniği önlemek için ayrıca TCMB ticari bankaların reeskont kredilerini genişletti.

1995'ten sonra bir iyileşme görülse de aslında kriz öncesi döneme geri döndü denilebilir. Çünkü, yeniden harcamalarla birlikte kamu açıkları arttı, bankaların açık pozisyonları enflasyonist ortam sayesinde hızla yükselişe geçti ve kısacası ekonomik istikrarsızlık kronikleşti.

### 3.3.3 2000 ve 2001 Krizleri

#### 3.3.3.1 Kriz Öncesi Gelişmeler

Türkiye 1970'li yılların başından itibaren yaşadığı yüksek oranlı enflasyonu bir türlü kontrol altına alamadı. Enflasyon ve kamu kesimi gelir-gider dengesizliği birbirini ve diğer sorunları besleyen iki temel çıkmaz oldu.

Süre giden yüksek oranlı enflasyonun pek çok olumsuz etkisi vardır. Bunlardan biri, yüksek enflasyon ortamında döviz kurlarının ulusal para cinsinden yükselmesidir. Döviz kuru enflasyon oranında yükselmezse ulusal para aşırı değerlenmiş hale gelir ve başta ihracat olmak üzere döviz getiren faaliyetler daralır, döviz spekülasyonu artar. Ayrıca enflasyon ve döviz kuru arasındaki fark açıldıkça reel faiz oranları da artar ve kamu kesimi borç yükü de ağırlaşmış olur.

**Tablo 3.12 Başlıca Ekonomik Göstergeler**

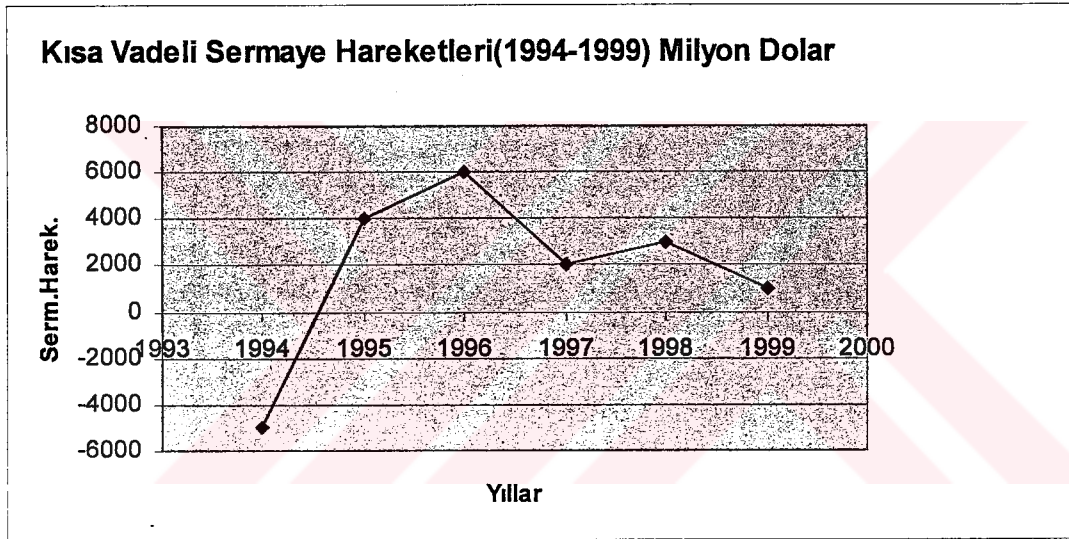
Yıllar	Tüfe(%)	Dolar Kur. Yıllık Değ.(%)	Hazine Bon. Tah.Faiz (%)	KKBG/GSMH	Cari İşl. Deng/GSMH
1994	125.5	169.6	164.4	7.9	2
1995	76	54.6	128.8	5.2	-1.4
1996	79.8	73.4	135.2	8.65	-1.3
1997	85	86.6	122.5	7.72	-1.4
1998	84.6	70.9	115.7	9	1
1999	64.9	60.9	96.6	15.42	-0.7

Kaynak:MB Üç Aylık Bültenler

5 Nisan 1994 İstikrar programının amaçlarından birisi, enflasyonist baskıyı kırmak, ekonomik istikrarı sağlamak idi. Ama başarılı olunamamıştır. Enflasyonist ortam yine devam etmiştir. 1995-1999 döneminde enflasyon ve döviz kuru değişimleri farkı açılmıştır. KKBG'nin yükselmesi ve bankaların denetim altına alınamayışı faizleri yükselmesine, reel faiz oranının %20'lere çıkmasına neden olmuştur (Şahin, 2000: 229).

1994 Krizinin öncesinde ekonomide var olan birçok dengesizliğin, krizden sonra da devam ettiği görülmektedir. Öncelikle kriz yılı olan 1994 hariç 1995-1999 döneminde sermaye hareketleri sürekli giriş lehinde olmuş ve bu dönem içinde kısa vadeli sermaye hareketleri yaklaşık 15 Milyar \$ civarında olmuştur (Bilgin vd., 2002: 40).

**Grafik 3.6 Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri(1994-1999)**

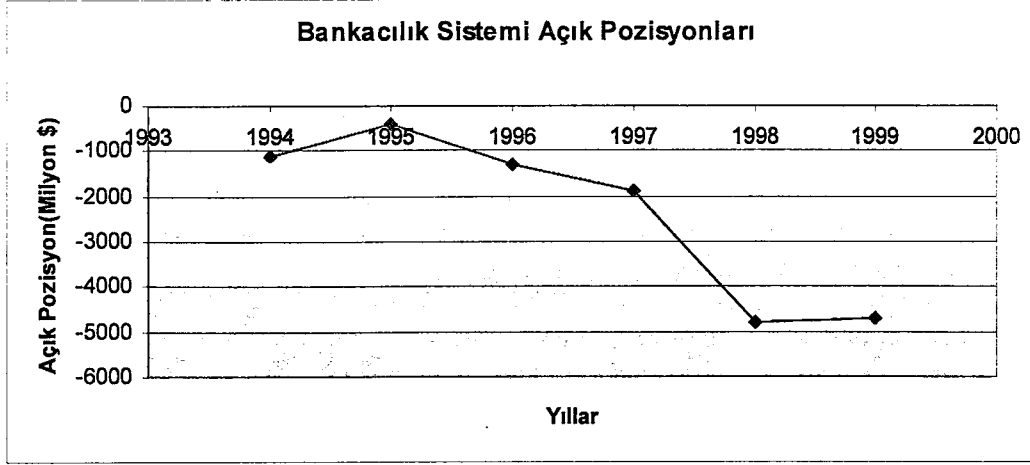


Kaynak: TCMB, Üç Aylık Bültenler

Kriz sonrasında kısa vadeli sermaye girişlerinin hacmi, kriz öncesi döneminde çok üstünde çıkmıştır.

Artan bu kısa vadeli sermaye girişleri ve düşmeyen faizler ekonomiyi yine bir kısır döngünün içine sürüklemiş ve bunun yanında da bankacılık sisteminde yine 1994 Krizinin öncesinde olduğu gibi açık pozisyonların büyümesine yol açmıştır. Aşağıdaki grafikte bankacılık kesimi açık pozisyonları verilmektedir.

Grafik 3.7 Bankacılık Kesimi Açık Pozisyonu(1994-1999)



Kaynak: Yeldan, 2001: 153

Grafik 3.7'den de görüleceği gibi, 1995 yılından itibaren sürekli artış gösteren bankacılık sistemi açık pozisyonları, 1999 yılında 5 Milyar \$ sınırına yaklaşmıştır. Bu dönemde, yüksek faiz ortamında, bankacılık sisteminin topladığı mevduatları değerlendirebileceği en verimli alan devlet iç borçlanma senetleri olmuştur. Bankacılık sisteminde faiz kur arbitrajından yararlanma yoluna gitme eğilimi kriz öncesi döneme göre çok daha fazla olmuştur.

Bütün bu sorunlar karşısında 1995-1999 döneminde çeşitli kısa vadeli programlar uygulanmaya çalışılmış fakat bir çok nedenden dolayı başarılı olunamamıştır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Kısa süreli koalisyon hükümetlerinin iktidarda olduğu 1996 ve 1997 yıllarında uygulanan para politikası esas olarak mali piyasalarda istikrarı korumaya yönelik olmuştur.
- 1998 yılında ise üçer aylık para programları uygulanması öngörülmüş ve hedefler açıklanmıştır.
- IMF ile 1998 yılında “ Yakın İzleme Anlaşması ” imzalanmıştır.
- Bu anlaşmanın ardından yılın ikinci yarısı için 6 aylık para programı açıklanmıştır. İlk 6 ay için hedeflenen değişken olan rezerv paranın yerine Net İç Varlıklar (NİV) hedef alınmış ve yıl sonu itibariyle (-) 1514 Trilyon TL olması öngörülmüştür<sup>13</sup>. Fakat sonra 700 Trilyon TL olarak revize edilmiştir.

<sup>13</sup> Hedef olarak NİV'in seçilmesinin nedenini TCMB yıllık Raporunda Şöyle açıklamıştır: “...enflasyonun düşüş trendine girdiği süreçlerde, ekonomik aktivitenin gereği olan rezerv para büyüklüğünün tahmini,

Yine de yıl sonu itibariyle 579.4 Trilyon TL olarak gerçekleşmiş ve revize edilen hedefin altında kalmıştır (Günel, 2001: 36).

- 1997’de Asya’da ve 1998’de Rusya’da çıkan krizler Türkiye ekonomisini ve bankacılık kesimini olumsuz etkilemiş ve hedefler tutturulamamıştır.

1998’in ikinci yarısı için rezerv para yerine Net İç Varlıkların hedeflenmesinin nedenine ilişkin olarak TCMB’nin açıklaması ve hedeflenen rakamların yeniden revize edilmek zorunda kalınması I.Bölümde açıkladığımız “ Para Arzının İçselliği ”nin açık bir göstergesidir. TCMB’nin piyasaların fon talebini gidermek zorunda kalması, hem uyum sağlayıcı/tam içsellik yaklaşımını hem de Minsky’nin (1986) “Finansal İstikrarsızlık Hipotezi”ni desteklemektedir<sup>14</sup>.

### 3.3.3.2 1999 Stand By Anlaşması

Bütün bu gelişmelerden sonra Türkiye 1999’un sonunda 1970’lerden beridir yaşadığı yüksek enflasyon sorununu çözmek ve özellikle 1990’larda ivme kazanarak enflasyonist süreci besler hale gelen sürdürülemez kamu iç borçlanma mekanizmasına son vermek için IMF ile Stand By anlaşması yapıp ciddi ve iddialı bir dezenflasyon/stabilizasyon süreci başlatmıştır (Yay vd., 2001: 42).

Üç yıl sürdürülmesi üzerinde görüş birliğine varılan anlaşmanın temel amaçları tüketim enflasyonunu (2000 yılı sonunda %25, 2001 sonunda %12 ve 2002’de %7’ye) indirmek, reel faiz oranlarını makul düzeylere düşürmek, ekonominin büyüme potansiyelini arttırmak ve kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak olarak belirtilmiştir. Program üç temel unsura dayanmaktadır:

---

bilinen para talebindeki fonksiyonel ilişkinin değişmesi sonucu güçleşmektedir. Bu hedef değişikliği ile MB ekonomik aktivitenin gereği olan rezerv para büyüklüğünün tahminindeki söz konusu güçlükleri aşmaya çalışmış ve piyasaların fon talebini ekonomik aktivitenin gereği doğrultusunda gidermeyi amaçlamıştır.” (TCMB yıllık rapor: 1998).

<sup>14</sup> TL’ye olan talep artışının büyük ölçüde Rusya Krizi sonrasında Hazine’nin uluslar arası piyasalardan borçlanamaması ve dolayısıyla fon ihtiyacını iç piyasalardan karşılaması olduğu dikkate alındığında para arzının içselliğinde kamu açıklarının finansmanının rolü ortaya çıkmaktadır.

- Kamu sektörü fazlasını mümkün olduğu kadar yüksek tutmak için sıkı bir maliye politikası,
- Sıkı bir para ve döviz kuru politikası (nominal çıpa),
- İlk iki politikayı destekleyen tutarlı gelirler politikaları ile yapısal reformlar (Yay, 2001a: 77).

Bu programın en önemli ayağı olan kur politikasının özelliği 1 ABD\$ + 0.77 Euro olarak belirlenen kur sepetinin bir yıllık süreyi kapsayacak şekilde günlük olarak açıklanmasıdır. Buna göre kur sepetinin Aralık 1999 sonunda 959.020,46; Haziran 2000’de 1.073.662,93 ve Aralık 2000’de de 1.149.900,90 TL olması öngörülmüştür (Günel, 2001: 37). Plana göre de Temmuz 2001-Aralık 2002 döneminde ise yani son 1,5 yıllık dönemde “band” uygulamasına geçilecekti. Band uygulamasındaki aralığın toplam genişliğinin kademeli olarak artırılması<sup>15</sup> öngörülmüştür.

MB bu çerçevede uygulayacağı para politikası için üç parasal büyüklüğü hedef almıştır: Net İç Varlıklar(NİV), Net Dış Varlıklar ve Uluslar arası Rezervler. Para programının en önemli kontrol değişkeni olan NİV şu formülle hesaplanmaktadır:

$$\text{NİV} = \text{Parasal Taban} - \text{Net Dış Varlıklar}$$

Buna göre Net İç Varlıkların sabit kalabilmesi için, Net Dış Varlıklardaki artış miktarı kadar Parasal Tabanın da aynı oranda artırılması gerekmektedir. Başka bir deyişle, karşılığında döviz alınmadıkça para arzının artırılması mümkün olmayacaktır.

### 3.3.3.3 Döviz Kuru Temelli Dezenflasyon Programlarının Etkileri

Döviz kuru temelli dezenflasyon programları kur artışının sıfırlandığı yada sabitlenmesine dayanan istikrar programlarıdır. Bu programlarda döviz kurları bir çıpa görevi görür. Ekonomide diğer fiyatların, özellikle mal fiyatlarının kurlara uyum sağlaması amaçlanır. Ayrıca sabit bir kurun açık bir ekonomide dış ticarete konu olan mallar enflasyonuna sınır getireceği belirlenmektedir.

<sup>15</sup> 1 Temmuz 2001-31 Aralık 2001 arasında %7,5; 30 Haziran 2002’ye kadar %15 ve 31 Aralık 2002’ye kadar ise %22,5’e yükselmesi.

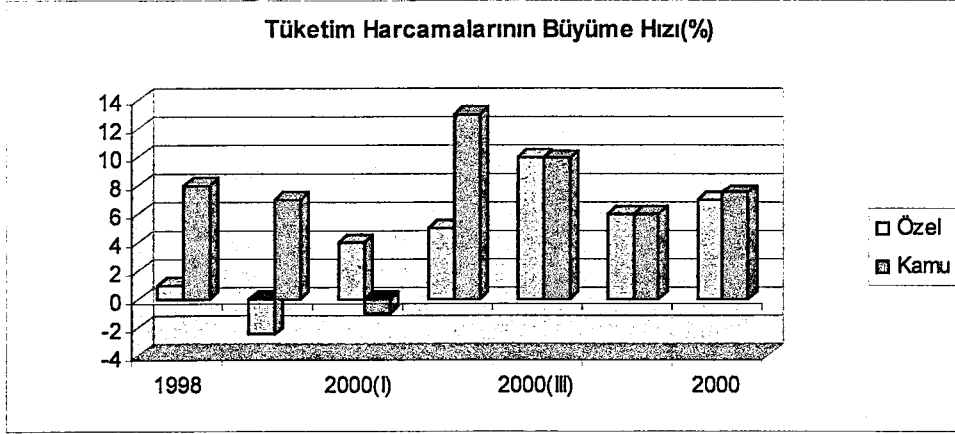
Bu tür programları uygulayan ülkelerde yaygın olarak gözlenen başlıca makro ekonomik etkiler şunlardır (İnan, 2000):

- İktisadi aktivitelerde, sırasıyla önce hızlı bir canlanma ve ardından bir durgunluk dönemi,
- Yerel/ulusal parada aşırı değerlenme ve cari işlemler dengesinde bozulma, ve
- Ödemeler Dengesi Krizleri.

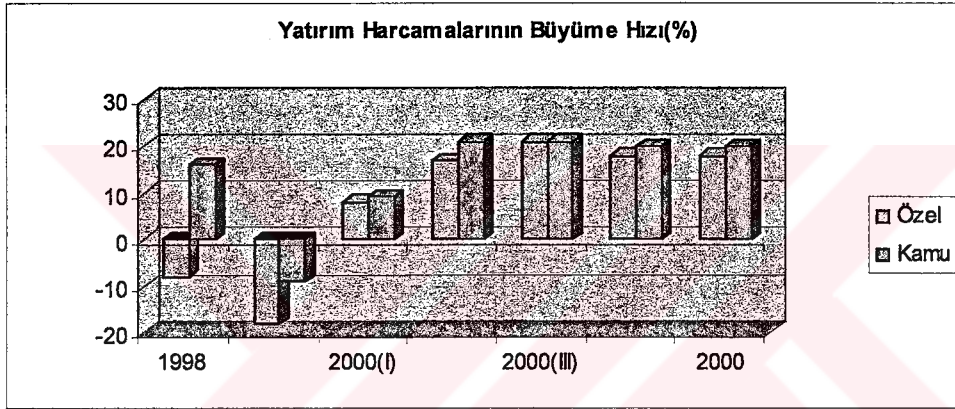
Döviz kuru temelli istikrar politikası uygulayan ülkelerde genellikle programın ilk yıllarında hızlı bir ekonomik canlanma görülmektedir ve bu canlanma iç talepteki artıştan kaynaklanmaktadır.

Bu tüketim artışı/büyüme/enflasyon etkisinin şu kanallardan işlediği görülmektedir: Öncelikle döviz kurlarındaki sabitlemenin sonucunda faiz oranı paritesine göre faiz oranlarının düşmesi tüketimi tasarruflar aleyhine genişletir. İkinci olarak, faiz oranlarındaki düşme ile birlikte artan nakit talebi, halkın yabancı varlıklarını bozdurup yerli paraya geçmesine, Merkez Bankası'nın da para arzını arttırmasına yol açmakta; bankaların da kredilerini (daha az riskli olduğu için özellikle tüketim kredilerini) genişletmesine neden olmaktadır. Üçüncüsü, faiz oranlarındaki düşüş halkın (ve bankaların) ellerindeki menkul değerlerin (kamu kağıtlarının) sermaye kazançlarını arttırmakta ve gelecekteki vergi yükümlülüklerinin bu kazançları dengelemeyeceği düşünüldüğünden, bu servet etkisi de talebi canlandırmaktadır. Son olarak programa duyulan güvenin tam olmaması ve mevcut uygun koşulların gelecekte ortadan kalkabileceği ihtimali de tüketimin canlanmasına etki etmektedir (Yay vd., 2001: 45). Tabii bu büyüme enflasyonun da istenen hızda düşmesine engel olmakta ve programa olan güveni de sarsmaktadır. Türkiye'de de programın ilk yılı olan 2000 yılında durum aynen bu şekilde gerçekleşmiştir.

Programın uygulanmasıyla, GSYİH yıllık artışı %7.2 olarak gerçekleşmiştir. Bu yüksek büyümenin gerçekleşmesiyle birlikte, gerek tüketim gerekse de yatırım talebinde hızlı artışlar olmuştur.

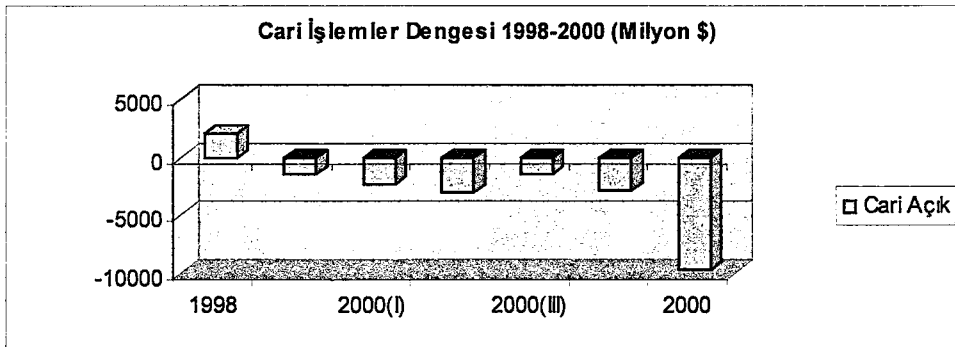
**Grafik 3.8 Tüketim Harcamalarının Büyüme Hızı**

Kaynak: Bilgin vd., 2002: 46

**Grafik 3.9 Yatırım Harcamalarının Büyüme Hızı**

Kaynak: Bilgin vd., 2002: 46.

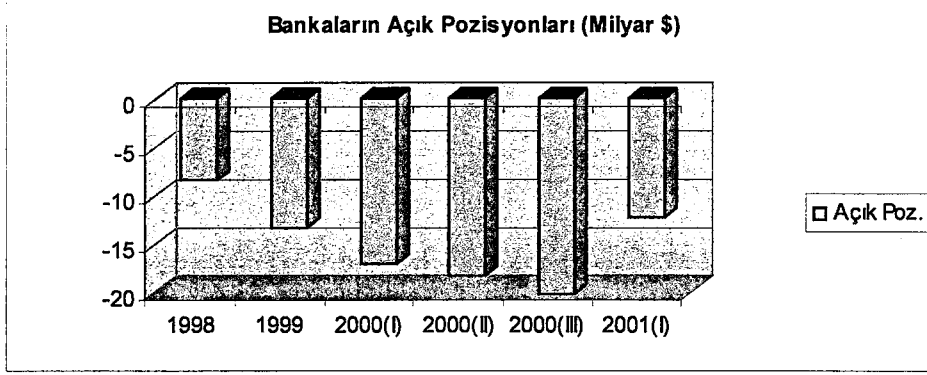
Tüm bu gelişmelerin, ödemeler dengesi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Aşağıdaki grafiğe göre 2000 yılında Cari İşlemler sürekli açık vermiş ve bu açık 2000 yılı genelinde 9.7 Milyar \$'a yükselmiştir. Kısa vadeli sermaye hareketlerinin de arttığı bu dönemde, pahalılaşan ihracat ve ucuzlayan ithalat nedeniyle gerçekleşen cari açık, hedeflenenin iki katı civarında olmuştur.

**Grafik 3.10 Cari İşlemler Dengesi**

Kaynak: Bilgin, Karabulut ve Ongan, 2002: 47.

1999 yılında 10 Milyar \$'ı aşan bankaların net açık pozisyonları 2000 yılının ilk 9 aylık döneminde 20 Milyar \$ gibi oldukça yüksek düzeye çıkmıştır. Bu rakamlardan, bankacılık sisteminin, yurt dışına sermaye kaçışlarının başlaması ile birlikte, likidite krizine girebileceği görülmektedir.

**Grafik 3.11 Türkiye’de Bankaların Açık Pozisyonları (1998-2001(I))**



Kaynak: Keyder, 2001: 41.

Sonuçta 2000 yılı sonlarına doğru hedeflerde sapma olacağı anlaşılmaya başlanmış ve bu program üzerinde var olan güvenin sarsılmasına ve zaten kırılgan olan finansal kesimin paniklemesine ve Kasım 2000’de finans kesiminde krizin oluşmasına yol açmıştır.

**Tablo 3.13 1999 İstikrar Programının Hedefleri ve Performansı**

	1999	2000		2001	
		Hedef	Performans	Hedef*	Performans
<b>GSMH</b>	-6.1	5-5.5	6.1	-3.0(5-6)	-9.4
<b>TEFE(Yıllık %)</b>	62.9	20	32.7	57.6(10-12)	88.6
<b>TÜFE(Yıllık %)</b>	68.8	25	39	52.5(10-12)	68.5
<b>Faiz-dışı Bütçe Dengesi(%GSMH)</b>	-2	2.2	2.8	5.5(5.0)	5.5
<b>Net Faiz Ödemeleri(%GSMH)</b>	22.1	17.2	21.9	22.6	25.0
<b>KKBG(MB karları dahil)(%GSMH)</b>	24.2	15	19.1	17.1	19.5
<b>Bütçe dengesi(%GSMH)</b>	-12.4	-7.4	-6.6	-3.2	-
<b>Net Toplam Borç(%GSMH)</b>	61.0	58	58.4	78.5(56.5)	93.5
<b>Net İç Borç(%GSMH)</b>	40.9	-	38.8	44.3	53.9
<b>Cari İşlemler dengesi(%GSMH)</b>	-0.7	(-)1.5-(-)2	-4.8	-0.6(-1.5 -2)	1.5
<b>Net Dış Borç(%GSMH)</b>	34.0	<34	37	44.3	51.8

\*Parantez içindeki rakamlar, Aralık 99’da, programın başlangıcında tespit edilmiş olan hedeflerdir

Kaynak: Akyüz ve Boratav, 2002: 24.

Bu noktada Kasım 2000’de ortaya çıkan krizle ilgili çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Öncelikle, krizin spekülative bir atak sonucu mu meydana geldiği, yoksa spekülative bir atak olmadan mı krizin patladığı tartışma konusudur. Bazı iktisatçılara göre, spekülative atak olmadan kriz patlamıştır. Bu görüşe göre, piyasaların spekülative atak konusundaki endişelerinin yarattığı defansif hareketler krize sebep olmuştur. Bir diğer

görüŖe göre ise, özellikle ÷lke içindeki yerli ve yabancı bankalar tarafından spekülâtif ataklar gerçekleştirilmiştir (Bilgin vd., 2002: 48).

Kasım krizi ile ilgili olarak yapılan analizler, genellikle bunun bir likidite krizi olduğu noktasında birleşirken, hem bankaların yıl sonu açıklarını kapatma uğraşı içinde oldukları, hem de yabancıların hesaplarını yıl sonu nedeniyle döviz taleplerinin arttığı bir dönemde bankacılık kesimine yönelik düzenlemelerinin hız kazanmasının piyasa aktörlerinin hızlı davranmalarına sebep olmasına vurgu yapmaktadırlar. Bankaların döviz alabilmek için likiditelerini arttırma telaşları faizlerin artmasına sebep olurken hazine bonosunu ellerinde fazlaca bulunduranlar (Demirbank gibi) çok daha riskli hale gelmişlerdir. Hazine kağıtlarının ikincil piyasalardaki değerinin düşmesinin yanı sıra bazı bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nca devralınabileceği endişesi de piyasadaki panik havasının daha da artmasına sebep olmuştur. Bu süreçte Merkez Bankasının Net İç Varlık hedefini aşmakta çok geç kaldığı, çok daha erken piyasaya ek likidite vermesi gerektiği öne sür÷lmektedir.

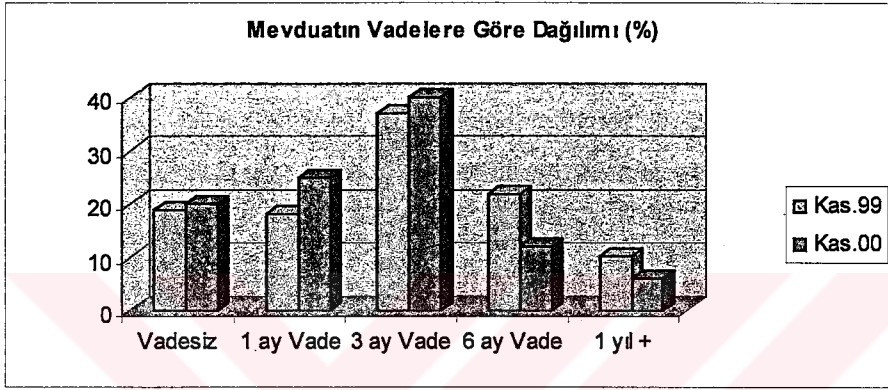
Bu son söylediğimiz neden Minsky'nin (1986) “ Finansal İstikrarsızlık Hipotezi ”ne de haklılık kazandırmıştır. Yani, ‘ Merkez Bankası piyasaya likidite vermezse kriz olur ’ şeklindeki teori geçerlilik kazanmıştır.

Bu görüşü savunan Günal'a (2001) göre, ortada bir program ve NİV hedefi olsa da kriz durumunda bu hedeflerin göz ardı edilmesi veya eldeki kredi imkanlarının kullanılması gerekmektedir. Aksi durum oluştuğu için içsellik yaklaşımında ve finansal istikrarsızlık hipotezinde belirtildiği gibi kriz kaçınılmaz hale gelmiştir.

Kasım'da yaşanan likidite kriziyle birlikte daha sonraki günlerde sisteme çok yüksek faizlerle likidite verilerek müdahale edilse de sonradan program gereği ek likidite verilmeyeceğinin açıklanması faiz oranlarının bankalar arası piyasada % 800'ü, repo piyasasında ise % 1500'ü aşması döviz talebi azaltmamış tersine arttırmıştır. Bunun nedeni yurt dışından alınan kredilere karşılık, kamu kağıtlarının teminat olarak gösterildiğinden faiz oranlarındaki yükselme sebebiyle teminatların değerinin düşmesi ve yabancı kreditorlerin teminatları nakde dönüştürmelerinin döviz talebini artırmasıdır. Ayrıca faizlerdeki bu artış sistemin riske girdiğinin önemli bir göstergesi olmuştur.

Kasım krizinden sonra 2000 yılı sonunda ve 2001 yılında net iç varlıklar ve uluslararası rezervler için yeni hedefler belirlenmesi dışında mevcut para politikasının devam ettirileceği belirtilmiş, ancak Kasım ayında yaşanan kriz atlatılmış olsa da yerli ve yabancı fonların vadeleri hızla yükselen risk primi nedeniyle kısalmıştır. Faiz oranları da beklenenden daha yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir. Her ne kadar Kasım krizinden sonra risk primi artsa da öncesinde yaşanan sorunlar da bankalardaki mevduat yapısının kısa vadeye kaymasına neden olmuştur (Kansu, 2003: 191).

**Grafik 3.12 Mevduatın Vadelere Göre Dağılımı (%)**



Kaynak: TCMB, 2000 Yıllık Rapor, s.105

Grafik 3.12’de 1999 ve 2000 Kasım ayında kısa vadeli mevduatta artış olduğu görülmektedir. Bu artış kısa vadeli faizlerin yüksek olmasından ve riskin arttığı bir ortamda likit kalma tercihinden kaynaklanmıştır.

### 3.3.4 1994, 2000 ve 2001 Krizlerinde Bankacılık Sistemi Performans Karşılaştırması

Tablo 3.14 Karşılaştırmalı Rasyolar (%)

Sermaye Rasyoları	1994 Hazi.	1994 Mart	2000 Aralık	2000 Eylül	2001 Mart	2001 Aralık
(Özkaynak+T.Kar) / T.Aktifler	5,5	6,6	6,9	7,1	3,5	7,2
(Özkaynak+T.Kar) / (Mevduat+Mevduat Dışı Kaynaklar)	7,0	9,1	8,2	8,3	4,0	8,3
Net Çalışma Sermayesi / T.Aktifler	-1,4	0,0	-1,7	-1,4	-4,0	-0,8
(Özkaynak+T.Kar) / (T.Aktifler+Gayrinakdi Krediler)	3,6	4,3	3,4	3,3	1,8	4,7
<b>Aktif Kalitesi</b>						
T.Krediler / T.Aktifler	35,6	39,1	32,9	33,2	31,3	24,6
Takipteki Krediler / T.Krediler	4,7	3,3	11,6	9,3	12,1	23,2
Duran Aktifler / T.Aktifler	6,9	6,6	14,8	13,4	18,1	33,6
YP Aktifler / YP Pasifler	95,0	84,8	75,9	71,6	77,9	83,7
<b>Likidite</b>						
Likit Aktifler / T.Aktifler	41,4	37,1	32,2	32,8	31,4	33,3
Likit Aktifler / (Mevduat+Mevduat Dışı Kaynaklar)	52,5	51,3	37,9	38,3	36,0	38,5
YP Likit Aktifler / YP Pasifler	49,3	44,6	35,9	34,4	35,6	38,3
<b>Karlılık</b>						
Net Kar(Zarar) / Ortalama T.Aktifler	-0,8	-0,2	-3,6	0,1	-3,4	-3,8
Net Kar(Zarar) / Ortalama Özkaynaklar	-16,5	-3,8	-89,8	1,4	-112,7	-69,9
Net Kar(Zarar) / Ortalama Ödenmiş Sermaye	-22,5	-6,5	-71,9	1,4	-71,5	-63,4
<b>Gelir-Gider Yapısı</b>						
Takipt.Alacak Sonrası Net Faiz Geliri / Ortalama T.Aktifler	7,9	4,9	3,5	4,7	3,2	4,7
Faiz Gelirleri / Faiz Giderleri	162,2	188,1	127,7	138,5	131,8	145,2
Faiz Dışı Gelirler / Faiz Dışı Giderler	-93,5	-138,5	19,8	26,8	-92,8	-47,9
Toplam Gelirler / Toplam Giderler	97,4	99,5	95,8	107,1	83,0	106,6
Takip.Alacak.Karşılığı / T.Krediler	0,3	0,2	4,3	1,5	1,5	16,3

Kaynak: "Türk Bankacılık Sistemi Üç Aylık Grup Bilgileri; 1992-2001", www.tbb.org.tr

## 4. BANKACILIK KRİZLERİNE ÇARELER ve ÇÖZÜM YOLLARI

### 4.1 Teorik Yaklaşım

Finansal piyasaların günümüzde hem yurt içinde hem de uluslararası alanda ulaştığı önem ve finansal/bankacılık krizlerinin global etkileri gibi konular öncelikle yurt içi ve daha sonra da uluslararası finansal istikrarın sağlanması konusunun ne kadar önemli olduğunu bir kere daha gözler önüne sermektedir.

Finansal piyasaların en önemli kesimi olan bankacılık sektörünün istikrarının sağlanması da buna paralel olarak ayrıca önem arz etmektedir. Zira sağlıklı bir bankacılık sistemi gerek ulusal gerekse de uluslar arası mali sistemin etkin şekilde çalışması için bir ön koşuldur.

1970'lerden günümüze uzanan dönemde, gelişmiş ya da gelişmekte olan, yükselen yada geçiş sürecindeki bir çok ekonomide, mali boyutu GSMH'nin yüzdesi olarak %3'lerden %50-60'lara varan önemli finansal krizler yaşanmaktadır. Tüm bu gelişmeler her ülke için olduğu kadar uluslar arası finansal sistem için de sağlam, istikrarlı ve etkin bir bankacılık yada finans sisteminin ne kadar önemli olduğunu çok açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

1990'lı yıllarda hızla artan finansal globalleşmenin bir sonucu olarak kısa bir sürede global bir krize dönüşen Asya finansal krizi, finansal piyasa ve kurumların istikrarlı ve etkin işlemesi için sağlıklı kontrol mekanizmaları oluşturabilmek için hem ulusal hem de uluslararası alanda finansal regülasyonu tekrar-1970'lerin ortalarından başlayıp 1980'lerde devam eden deregülasyon uygulamalarından sonra- tartışma gündemine getirmiştir (Yay vd., 2001: 61).

Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasının sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için öncelikle bankacılık sisteminin karşı karşıya kaldığı risklerin iyi bilinmesi gerekmektedir.

### 4.1.1 Bankacılıkta Karşılaşılan Riskler

Risk, bir firmanın yada işletmenin çok büyükse onun içindeki bir birimin nakit akımlarındaki inişler-çıkışlar ya da standart sapma olarak tanımlanabilir (Parasız, 2000:183). Bankaların sürekli gözetim ve denetiminin önemli bir aşaması, risk yönetiminde uyulması gereken düzenlemelerin tanımlanması ve uygulanmasının sağlanmasıdır. Kötü bir risk yönetimi bir bankanın borçlarını ödeyebilirliğini tehlikeye sokar. Borcunu ödeyememezlik, bir negatif değer, yani pasiflerin aktiflerden fazla olması demektir. O halde bankacılıkta riskler ve bu risklerin yönetimi son derece büyük önem kazanmaktadır. Bankaların karşılaşılabilecekleri riskleri şu şekilde sıralayabiliriz:

1. **Kredi Riski:** Bankaların temel işlevi kredi vermek olduğundan, en çok karşılaştıkları risk olan kredi riski, kredi verilen kişi yada kuruluşun sözleşme koşullarına uymaması durumunu ifade eder(Yay vd., 2001: 104). Bu durumda aktifin şimdiki değeri düştüğü için bir bankanın borcunu ödeyebilirliğini azaltmaktadır.
2. **Likidite Riski:** Bankaların normal işlemleri için gerekli likiditenin yetersizliği riskidir. Bir başka deyişle likidite riski, bankaların vadeleri gelen yükümlülüklerini karşılama kabiliyetidir. Likidite sıkıntısı çeken bir banka yükümlülüklerini arttıramaz, ya da aktiflerini nakde çevirerek gerekli fonu sağlayamazsa, yükümlülüklerini yerine getiremez hale (insolvency) düşer.
3. **Faiz Riski:** Faize duyarlı aktiflerin, pasiflerin ve bilanço dışı kalemlerin hem hacim hem de vade olarak faiz oranlarının yanlış eşleşmesi durumunda ortaya çıkar. Bir bankadaki aktif büyüklüğü yönetiminin geleneksel odak noktası faiz oranı risk yönetimidir (Parasız, 2000: 184).
4. **Piyasa Riski:** Bankaların piyasadaki fiyat değişmelerinden kaynaklanan riskleri ifade eder. Bankaların dövizle yaptığı işlemler, açık döviz pozisyonları arttığı ölçüde riskleri de artar.
5. **Ülke ve Transfer Riski:** Uluslar arası kredi işlemlerinde kredi verilen kişi yada kuruluşun ülkesinin iktisadi, politik yapısından kaynaklanan riskleri ifade eder. Bu, özellikle hükümetlere yada kamu kurumlarına açılan kredilerde önem kazanır (Yay vd., 2001: 104).
6. **Operasyonel Risk:** Operasyonel risk geniş anlamda, örgütsel yapıyı ve kültürü, kurumsal stratejiyi, insanları, süreçleri, sistemleri ve kontrolleri

kapsamaktadır. Uluslararası bankacılık alanında genel kabul gören ve Basel Bankacılık Denetim Komitesi tarafından da benimsenen tanıma göre operasyonel risk: “Yetersiz veya başarısız dahili süreçler, insanlar ve sistemler yada harici olaylar sonucu ortaya çıkan zarar riski” olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma yasal risk dahil edilmiş, stratejik risk, itibar riski ve sistemik risk hariç tutulmuştur (Mazıbaş, 2003: 33).

7. **Yasal Risk:** Bankaların yetersiz ya da yanlış yasal bilgi ve ilgili yasalardaki değişimlerden doğabilir.
8. **İtibar Riski:** Bankaların faaliyetlerindeki başarısızlık ya da yasal düzenlemelere uymamaları halinde ortaya çıkan risklerdir.

Bu risklerin yanında ayrıca kaldıraç riski, politik risk, stratejik risk ve küresel/global bankacılık riski gibi çeşitli riskler de mevcuttur.

Bütün bu riskler bankacılık sistemi ve dolayısı ile finansal kesim için büyük bir tehlike oluşturmaktadır. Bu tehlikeden uzaklaşmak için öncelikle tüm dünyada kabul gören görüş, bankacılık sisteminin etkin bir risk yönetimi bilincine ve yapısına sahip olması gerektiğidir. Yapılacak düzenlemelerden önce bu konunun açığa kavuşturulması önem kazanmıştır.

#### 4.1.2 Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması

Bir finansal sistemin güvenliğini ve sağlığını (soundness) en kısa sürede yerine getirmek yada iyileştirmek, gelecekteki finansal düzensizliklerin önlenmesinde öncelikli bir durum arz etmektedir. Bir finansal/bankacılık krizi olduğunda, verimli olanakların fonlanması işlemini tekrar en iyi şekilde yerine getirebilmesi için finansal sistemin yeniden yapılandırılması/başlatılması gerekir.

Uluslararası düzeyde bir sorun vardır. Bu sorun uluslararası kurumların bu krizlerle başa çıkılması ve yayılmasını önlemek için nasıl yardımda bulunabilecekleridir. Lokal/Yerel düzeyde ise hükümet kredi risklerini azaltmak için bankacılık sisteminin regülasyonu ve denetimi üzerine reformlar uygulayabilir (Mishkin, 1999: 17).

Geçtiğimiz son on-yirmi yılda bir çok ülke büyük ve maliyetli bankacılık problemleri ile karşı karşıya kalmışlardır. Sonuçta da o ülkelerin bankacılık sistemleri devre dışı kalmışlar ve yeniden yapılandırılmaları gerekmiştir. Bu daha çok gelişmekte olan ülkeler ve merkezi/kapalı ekonomik yapıdan piyasa ekonomilerine doğru geçiş yapan ülkelerde yaşanmıştır.

#### 4.1.2.1 Sistemik Banka Yapılandırılmasının Tanımı

Sistemik banka yeniden yapılandırması, banka performansının (yükümlülüklerini yerine getirebilmek-solvency-, karlılığı yeniden artırma, tasarruf sahipleri ile kredi alıcılar arasındaki finansal aracılığı sağlama kapasitesinin artması ve güvenilirliğinin yeniden sağlanması) artırılmasını amaçlar. *Finansal yeniden yapılandırma* bankaların aktif-pasif hesaplarının/bilançolarının iyileştirilmesi yoluyla yükümlülüklerini yerine getirebilmelerini sağlamaya çalışır. Bir banka bilançolarını ya ek sermaye artırımı yoluyla, ya yükümlülüklerini azaltma yoluyla ya da varlıklarının değerlerini artırma yoluyla iyileştirebilir. *Operasyonel yeniden yapılandırma* ise karlılığı etkiler (Dziobek ve Pazarbaşıoğlu, 1998).

Bunlara ek olarak yeniden yapılandırma denetimi ve akılcı/ihtiyati (prudential) regülasyonu arttırmak/iyileştirmek anlamına da gelir. Bazı durumlarda mevduat sigortası ve son kredi mercii/kaynağı gibi ölçümler/kriterler de gerekmektedir. Genel anlamda finansal yeniden yapılandırma (restructuring) bir çok birbiri ile bağlantılı süreçleri ifade eder: Finansal kayıpların tespiti; finansal hakların (claims) yeniden yapılandırılması ve şirketlerin ve de bankaların operasyonel yeniden yapılandırılması (Claessens, 1999: 280).

Finansal yeniden yapılandırma literatürüne baktığımızda özellikle gelişen piyasalarda, sistemik yeniden yapılandırmanın üç aşamadan oluştuğunu görüyoruz. Bunlar:

- Paniğin durdurulması ve finansal sistemin kısa dönemde istikrarının sağlanması,
- Finansal kurumları ve finansal sistemi kısa dönemde ve hızlı bir şekilde yeniden yapılandıracak güvenilir bir stratejinin hazırlanması, ve
- Finansal stratejinin uygulanmasının denetimi ve sistemin normalleştirilmesi (Yay vd., 2001: 140).

İlk aşamada hükümet iki temel sorunla karşı karşıya kalmaktadır:

1. Limitsiz/Açık uçlu (Open-ended) likidite desteğinin yükümlülüklerini yerine getiremeyen (insolvent) kurumlar da dahil bütün finansal kurumlara genişletilip genişletilmeme sorunu, ve
2. Tüm sistemdeki güven kaybını aşmak için tam/açık mevduat garantilerinin verilip verilmemesi sorunudur.

Limitsiz likidite desteği konusunda iki farklı yaklaşım/görüş vardır. Birincisi klasik yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre, Merkez Bankaları bankalara yükümlülüklerini yerine getirebilir olduklarından ve genel görünüşün yeterli olduğundan tatmin olmadıkça bankalara limitsiz (open-ended) acil likidite desteği sağlamaktan kaçınmalıdırlar. Bu görüşü destekleyenlere göre, yönetici ve pay sahibi hevesleri (incentives) finansal kurum yükümlülüklerini yerine getiremediği zaman, değişeceğinden likidite desteği başarısızlığa neden olur. Çünkü bu tür zor durumdaki bankalara sağlanan likidite bu bankaların yeniden dirilmek için kumar oynamalarına zaman kazandırır.

Bu da yine o bankaların kayıp getiren müşterilerin finansmanını devam ettirir ve banka sahiplerini ve yöneticilerini bankanın içini boşaltmaya(looting) teşvik edecektir. Bu görüşe alternatif olan diğer bir görüşe göre ise, kriz ortamı iyi durumda olan ve olmayan bankalar arasında ayırım yapmayı neredeyse imkansız hale getirir. Dolayısıyla bu genel kriz ortamı otoritelere likidite desteği sağlama dışında başka seçenek sunmaz. Yani otoriteler destek vermek zorunda kalır (Honohan ve Klingebiel, 2000: 18).

Tam/Açık mevduat sigortası konusunda ise; klasik görüşe göre, bankalara verilen bir garanti bankaların yada finansal kurumların büyük kreditorlerinin bu kurumlar üzerindeki denetleme isteklerini/heveslerini azaltır/zayıflatır. Dolayısıyla da yukarıda likidite desteği probleminde olduğu gibi bu kurumları kendilerini kötü durumdan kurtarmak için daha fazla risk almalarına ve de sonuçta ahlaki riziko sorununa yol açar. Bu görüşe göre ayrıca, verilen aşırı garantiler hükümetlerin gelecekte oluşabilecek kayıpların eşit şekilde dağıtımını sağlayacak becerisini de sınırlar ve sonuçta da bu hükümetler maliyetlerin çoğunu göğüslemek zorunda kalırlar. Mevduat garantilerinin lehinde olan görüşe göre ise, verilen sınırsız garanti ödemeler sistemini korur ve yeniden yapılandırma organize edilirken ve uygulanırken kurumların finansal haklarının (claims) düzenlenmesine yardımcı

olur(Claessens vd., 2002: 4). Bir başka ifade ile, otoriteler birkaç banka batışı ile baş gösteren geniş panik durumlarının mali ve ekonomik kayıplarının çok büyük olmasından bu garantiler sayesinde kurtulabilirler.

İkinci ve Üçüncü aşamalarda ise otoriteler bankaların sermaye pozisyonlarını düzeltme ve kötü varlıkların/aktiflerinin düzeltilmesi üzerine yoğunlaşır. Bunun için uygulanan politikalar şunlardır: Düzenleme amaçlı af/muafiyetler (forberance), tekrarlanan sermaye aktarımları ve borçların hükümet tarafından kapatılması yada borç programları uygulanması. Bu konular hakkındaki görüşler de şöyle özetlenebilir.

**Yapısal/Düzenleme Amaçlı Af<sup>1</sup>:** Bu tip bir muafiyet bir kurum için var olan denetimsel yapılanma/regülasyon ve standartlarının yok sayılması durumudur (Claessens, 2000: 283). Bu muafiyete karşı olanlara göre, yine kurallar arasındaki çelişki yaşatarak yükümlülüğünü yerine getiremeyen ve sermayesi yetersiz olan bankaları kumar oynamaya teşvik edecektir. Lehinde olan görüşe göre ise, regülasyon devlet bankalarının içinde bulunduğu ortama göre yapılmalı ve makro ekonomik düşüslere cevap olarak yapılan rahatlatıcı regülasyon daha iyi risk paylaşımı sağladığı gibi banka sallantıları ve kapanmaları sonucunda banka müşterilerinin finansal hizmetlerdeki bozukluklardan daha iyi korur (Honohan ve Klingebiel, 2000: 19).

**Tekrarlanan (Repeated) Sermaye Aktarımı:** Yeterince kapitalize edilmiş finansal kurumlar, yeterli kayıp karşılama kapasitelerine sahip olmaları gerektiğinden yeniden yapılandırmanın önemli bir bileşenini oluşturmaktadır. Sistemik bir krizde, yardımın genellikle doğrudan sermaye aktarımı yoluyla hükümet tarafından gelmesi gerekecektir. Karşı görüşe göre ve de özellikle Doğu Asya'daki deneyimlere göre doğrudan sermaye aktarımı ahlaki riske yol açacaktır. Aynı şekilde Honohan ve Klingebiel'in (2000) analizlerinden bulduklarına göre tekrarlanan doğrudan sermaye aktarımı bir çok ülkede krizin çözümü aşamasındaki maliyetleri arttırmıştır (Claessens vd., 2002: 6).

Sermaye aktarımı stratejisini destekleyen görüşe göre ise, ek sermaye için tam ihtiyacın hemen belirlenmesinden kaynaklanan mali baskılara işaret etmektedir (Honohan ve Klingebiel, 2000: 19).

<sup>1</sup> Sisteme ilişkin çeşitli aflar hakkında detaylı bilgi için bkz. Claessens, (1999).

**Borç Yükümlülüğünden Kurtulma:** Hükümetlerin borçlarını kapatmada yükümlülere yardım etmesi hususunda lehine görüş bildirenlere göre, bu borç programları dış şokların gücünü zayıflatmak için iyi birer araçtır. Karşı görüştekilere göre, ahlaki risk problemine ek olarak, bu tür borç programları iyi zamanlarda bile geri ödemeye yanaşmayan kredi alıcılara çekici gelme, açık uçlu (open-ended) olma ve yatırım yapılabilir kaynakları kredi değeri olmayan (verimsiz) alanlara ve firmalara yöneltme riski taşımaktadır.

#### 4.1.2.2 Regülasyon Teorileri

Üç temel regülasyon/düzenleme teorisi bulunmaktadır. Bunlar Kamu Yararı Teorisi, Ele Geçirme Teorisi ve Kamu Seçimi (Public Choice) Teorisidir.

**1) Kamu Yararı Teorisi:** Bu teoriye göre, düzenleyiciler/regülatörler bir bütün olarak toplumun refahını maksimize etmeyi araştırır. Bir başka deyişle, kamu memurları yada regülasyon otoriteleri çıkar gruplarına karşı nötr oldukları için kamu yararı çerçevesinde politikalar belirlerler ve kar amacı gütmeyizler.

Bu teori kamu yararı komisyonları denen bağımsız düzenleme kurumlarının oluşturulmasını desteklemektedir. Eğer piyasa çalışmazsa, düzenleyiciler/regülatörler müdahale etmekte ve hem bankalar/firmalar hem de tasarruf sahipleri/tüketiciler için en iyisini sağlamaya çaba göstermektedir (Parasız, 2000: 218).

Bu yaklaşım regülasyon sonuçları ve süreçleriyle çok ilgilenmediğinden pozitif bir regülasyon analiz metodu değildir (Yay vd., 2001: 72). Piyasa başarısızlıklarının varlığı nedeniyle, net sosyal refah kazanma potansiyelinin yarattığı regülasyon talebinin nasıl bir süreçten sonra regülasyona dönüştüğü açıklanmaz. Regülasyon otoriteleri ve diğer çıkar grupları arasında regülasyon üreten politik süreç bu yüzden dikkate alınmaz.

**2) Ele Geçirme Teorisi:** Başta George Stigler olmak üzere bazı iktisatçılar düzenlemelerle ilgili deneyimleri de göz önüne alarak kamu yararı teorisini reddetmektedirler. Bu iktisatçılar getirilen düzenlemelerden bir bütün olarak toplumun yararlanmadığını, tam tersine düzenleme getirilen kurumların yarar sağladığını söylemektedirler. Kaybedenler ise özellikle düzenleme getirilenlerin ürünlerini

tüketenlerdir. Buradaki tüketicileri bankacılığın regülasyonu konusunda mevduat sahipleri ve halk olarak alabiliriz.

Bu teori firmaların/bankaların düzenlemeyi tercih ettiklerini ortaya koymaktadır. Çünkü Ele Geçirme Teorisi'ne göre, piyasayı regüle eden otorite piyasa aktörleri tarafından kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirilirler.

Yay vd.'de (2001) verilen Stigler/Peltzman formülasyonu üç önemli unsura sahiptir. Birincisi regülasyon yasaması ekonomik ajanlara kaynak dağıtır; farklı çıkar grupları arasında regülasyon yoluyla refah transferi gerçekleştirilir. İkincisi, kanun yapıcılar görevde kalmayı amaçlarlar. Bu yüzden de yasama, politik desteğini maksimize etmeye çalışır. Üçüncü ve son olarak ise, çıkar grupları istedikleri regülasyonu çıkartmak için birbirleriyle rekabet halindedirler.

Öte yandan Merkez Bankası'nda, Hazine'de politika üretkenler ve akademisyen olarak çalışan ekonomistler genellikle fazla gelir elde edemezler ve devletteki resmi görevlerini tamamladıklarında, kariyerlerini finans kurumlarında sürdürürler. Ele Geçirme Teorisi'ne göre halen Merkez Bankası, Hazine ve Planlama gibi regülasyon sürecinde önemli mevkilerde çalışan politika yapıcılar bir gün düzenledikleri/regülasyona tabi tuttıkları mevduat kurumlarında çalışabilirler (Parasız, 2000: 219).

Ayrıca bir çok ülkede denetim kurumlarının politik bağımsızlığının az olduğu, ödemenin az olduğu, denetleyicilerin resmi davranışları için bireysel yasal yükümlülüklerle karşılaştığı ve önceki denetleyicilerin bankacılık sektöründe çalışmalarına izin verilmesi gibi durumlarda bankaları yeterince iyi gözleme için heves göstermeyebilirler (Caprio, 1998: 20)

Ele Geçirme Teorisi'ne bazı eleştiriler getirilmiştir: Bunlardan biri, çıkar gruplarının yasama gücünü, yasama gücünün de regülasyon otoritelerini yeterince kontrol ettiğinin var sayılmasıdır. Bu ilişkilerde asimetrik bilgiden kaynaklanan problemler ihmal edilmiştir. İkinci eleştiri, bu teorilerin politik-ekonomik süreçte yargının rolü üzerinde fazla durmamasıdır. Başka bir eleştiri, bu teorilerin regülasyonun daha çok talep tarafı (çıkartıcı grupları) ile ilgilenmesi politik ve regülasyon kurumlarıyla yani arz tarafı ile fazla ilgilenmemesidir (Yay vd., 2001: 74).

**3) Kamu Seçimi Teorisi:** Kamu Seçimi/Tercih Teorisi, Kamu Yararı Teorisi ile Ele Geçirme Teorisi'ni birlikte ele almaktadır. Kamu Seçimi Teorisi'ne göre regülasyon yapıcılar iki seçim yapmak durumundadır. Diğer koşullar aynıyken, regülasyon yapıcılar/regülatörler toplum için en iyisini yapmak isterler. Ancak diğer koşullar oldukça önemlidir. Regülatörler firmaların/bankaların kar elde etmelerine ve tüketicilerin/mudilerin mağdur olmamasına olanak sağlamaya yönelik bir davranış içinde olacaklardır.

#### 4.1.3 CAMELS Çerçevesi

Bir finansal istemin sağlıklı ve etkin çalışıp çalışmadığını tespit etmeye yönelik göstergeler, o finansal sistemdeki tek tek kurumların sağlıklı olup olmadığını gösteren verilerin bütüncül hale getirilmesi ile elde edilir. Bu amaçla kullanılan çerçeve *CAMELS Çerçevesi* olarak adlandırılmaktadır. Bu çerçeve, bir finansal kurumun altı mali göstergesinin-Sermaye Yeterliliği (Capital Adequacy), Aktif Kalitesi (Asset Quality), Yönetimde Sağlamlık (Management Soundness), Kazanç/Karlılık (Earnings), Likidite(Liquidity), Piyasa Riskine Duyarlılık (Sensitivity to Market Risk)-baş harflerinden oluşmaktadır(Yay vd., 2001: 111):

- **Sermaye(Capital):** Sermaye Yeterliliği, bir mali kurumun bilançosunun, şokla karşılaştığında nasıl etkileneceğinin ya da bilançosundan hareketle şokla nasıl baş edeceğinin temel göstergesidir. Bu nedenle mali kurumların/bankaların varlıklarının (Döviz kuru, Kredi, Faiz haddi gibi) çeşitli finansal risklere göre ağırlıklandırılmış sermaye yeterlilik oranlarının izlenmesi çok önemlidir.
- **Varlıklar(Assets):** Kalitesi bozulan mali kurumların ödeyememe (insolvency) riski artacağından, aktiflerin kalitesini izleme göstergeleri (spesifik risklere aşırı açıklık,ödenmeyen kredilerin gelişme trendi, bankadan kredi alan kişi yada kuruluşların sağlamlığı ve karlılığı) önem kazanır.
- **Yönetim(Management):** İyi yönetim, bankaların performanslarında en önemli etkenlerden biri olmakla birlikte ölçülmesi zor, niteliksel (qualitative) bir etkidir. Bu nedenle çeşitli etkinlik kriterleri ile nicelleştirilmeye çalışılır.
- **Karlılık(Earnings):** Karsız finansal kurumlar, ödeyememe riski yüksek kurumlardır. Bununla birlikte kurumların karlılık trendlerinin yorumlanması

diğer göstergelere göre daha zordur: Genellikle yüksek karlılık, yüksek risk alma anlamına gelmektedir.

- **Likidite (Liquidity):** Ödeyememe sorunu olmayan bir finansal kurum, kötü (kısa dönemde) likidite yönetimi nedeniyle kapanma durumuyla karşılaşabilir. Bu sebeple göstergeler, fon kaynaklarını ve vade uyumsuzlukları (maturity mismatches) ile ülke parası-yabancı para uyumsuzluklarını (currency mismatches) dikkate almalıdır.
- **Piyasa Riskine Duyarlılık (Sensitivity to Market Risk):** Bankacılık işlemleri, uluslararası sermaye hareketlerinin artması ve yeni mali araçların gelişimi ile giderek genişlemekte ve karmaşıklaşmaktadır. Bu nedenle, faiz, döviz kuru riskleri ile menkul değerler ve mal fiyatlarının değışme riski de izlenmelidir.

#### 4.1.4 Krizlerden Çıkarılacak Dersler

Geçtiğimiz son yirmi yılda oluşan banka başarısızlıklarının adeta patlaması ve bu başarısızlıkların/krizlerin yarattığı büyük mali kayıpların arkasında yatan temel faktörler şöyle sıralanabilir (Caprio, 1998: 18):

- Lokal/Yerel bankacılığın artışı: Bir çok ülkenin kredi alanında faaliyet gösteren bankalara sahip olma isteğı ve bunun sonucunda banka kırılabilirliklerinin büyümesi ve daha fazla bankanın başarısız olması,
- Makro volatilitenin, Bretton-Woods sonrasında artışı ya da şokların daha kolay ve hızlı diğer ekonomilere geçişi ve/veya
- Hükümetlerin güvenlik ağlarının (safety nets) bilgi ve teşvik (incentives) çerçevesinde gelişmeler/iyileşmeler olmaksızın daha fazla ahlaki riske teşvik etmesine yol açmaktadır.

Tezimizin ilk bölümünde de belirttiğimiz gibi bankacılık krizlerini açıklamada sadece makro faktörler yeterli değildir. O yüzden üçüncü faktör önemli bir role sahiptir. Bilginin düzeltilmesi ve teşvik problemleri ulusal otoriteler için anahtar alan teşkil etmektedir ve sunulan bazı kanıtlara göre de daha fazla muhafazakar (conservative) regülasyon yapısına sahip olan ekonomiler krizleri daha iyi ve sağlıklı şekilde geçiştirmektedirler.

Yalnız, bilginin iyileştirilmesi/geliştirilmesinin açık bir amaç olması gerekmesine rağmen, otoriteler hiçbir zaman asimetrik bilginin yok edilemeyeceğini bilmelidirler. Çünkü en iyi bilgi çevresinde bile bankacılık krizleri olabilmektedir.

Bilgi probleminin yanında bankaların sahiplerinin, piyasaların ve denetimcilerin hepsine açık teşvikler (incentives) ve bankaları gözlemleyebilmek için yeterli bilginin verilmesi gerektiği anlamındaki bankaların gözetiminde “birden fazla göz” (multiple eyes) yaklaşımı tavsiye edilen bir yaklaşımdır (Caprio, 1998: 19).

Uzak Doğuda başlayan finansal krizle birlikte finansal/bankacılık krizlerinin ulusal sınırlara hapsedilemeyeceği görülmüştür. Uluslararası finansal liberalizasyon ve globalleşme, ulusal sınırları anlamsızlaştırmıştır. Bu yüzden de uluslararası işbirliği mekanizmaları daha yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış, sistematik istikrarı sağlamaya dönük global işbirlikçi stratejik regülasyonların herkes için refah kazançları sağlayabileceği düşüncesi daha da yaygınlık kazanmıştır (Yay vd., 2001: 86).

Yayıma (contagion) etkisinin halka halka, panik hücumlar halinde finansal ve reel ekonomik sistemi tehdit eden bir faktöre dönüşmesini önlemenin en etkin regülasyon aracı olarak mevduat sigortaları uygulanmıştır. Fakat mevduat sigortası, asimetrik bilgidен kaynaklanan negatif dışsallığı azaltmayı hedeflerken aynı zamanda bu riski arttıran ahlaki risk davranışlarında neden olmaktadır (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002: 176). O yüzden mevduat sigortası uygulanırken uygulama biçimi ve tipi son derece önemlidir.

Bankacılık sisteminde bu krizlerden sonra risk yönetiminin önemi bir kat daha artmıştır. Oluşan çeşitli risklerin iyi yönetilmesi bankaların ve dolayısıyla bankacılık sisteminin kırılganlığını azaltacağı gibi ekonomik istikrarın sağlanmasında da önemli bir rol oynayacaktır.

#### **4.1.5 Bankacılık Sistemi Regülasyon, Denetim ve Gözetim Uygulamaları**

Bu bölümde bankaların düzenleme (regülasyon), denetim ve gözetimi hususunda dünyada uygulamaların neler olduğu ve ülke uygulamalarında benzerlik ve farklılıkların neler olduğu konularını 107 ülkede yapılan bir çalışmanın sonuçlarından hareketle açıklamaya çalışacağız (Barth vd., 2001; Yay vd., 2001: 114-115):

1. **Düzenleme Otoritesi:** Etkin bankacılık düzenlemesinde, denetim kurumlarının sayısı, kimlerden oluştuğu, bağımsız olup olmaması gibi hususlar önemli bir tartışma konusudur. Çalışmadaki 107 ülkenin 89'unda tek bir düzenleme otoritesi varken, 18 ülkede iki ve daha fazla sayıda kurum/otorite bankacılığın düzenlenmesinden sorumludur. Düzenleme kurumu tek olan ülkelerin %75'inde bu kurum Merkez Bankasıdır. Denetim kurumlarından sorumlu kamu otoritesi ise, genellikle Maliye Bakanlığı'dır.
2. **Bankacılık Sektörünün Büyüklüğü:** Bu konuda çalışmada iki gösterge kullanılmaktadır: (Toplam Aktifler/GSYİH) oranı ve 100.000 kişiye düşen banka sayısı. İlk gösterge ile ilgili ilginç bir farklılık, Almanya ve ABD'de görülmektedir. Toplam banka aktiflerinin GSYİH'ye oranı Almanya'da %313 iken, ABD'de %66'dır. Aralarındaki farklılık, Almanya'nın banka ağırlıklı, ABD'nin ise sermaye piyasası ağırlıklı finansal sisteme sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Her iki ülkede de 100.000 kişiye düşen Banka sayısı aşağı yukarı birbirine yakındır. Ancak bu sayı, diğer bir çok ülkeye göre oldukça yüksektir.
3. **Bankacılık Sektörünün Yapısı:** Bu konudaki değişkenlerden ilki, en büyük beş bankanın toplam mevduattaki payına bakıldığında bu oranın ABD'de nispeten düşük olduğu (%21) görülmektedir. Çok sayıda banka olan ülkelere bile bu oranın yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Rusya'da 1300 banka bulunmasına rağmen ilk beş bankanın mevduattaki payı %80'dir. Beck vd., (2003) 79 ülke ve 50 krizi kapsayan çalışmalarında bankacılıkta yoğunlaşmanın olduğu bankacılık kesimlerinin krizlere karşı kırılganlıklarının daha düşük olduğunu bulmuşlardır. Yani, bankacılıkta yoğunlaşma (bank concentration) kırılganlığı azaltarak finansal sistemin istikrarının sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Fakat bu etki çok yüksek yoğunlaşmalarda daha zayıftır. İkinci değişken toplam bankacılık aktiflerinde kamunun payının genellikle yüksek olduğu görülmektedir. 9 ülkede bu oran %60'tan büyükken, Almanya'da %42, Hindistan'da %80'dir. Bu oranın diğer uç noktası ABD ve İngiltere'dir: %0. Bankacılık sisteminde yabancı bankaların oranı, yabancı bankalarla ilgili kısıtlamalar nedeniyle çok farklılık göstermektedir. Bu oran Hindistan'da %0 iken Yeni Zelanda'da %99'dur. Aynı oran, Almanya, ABD ve Japonya'da sırasıyla %4, %5, %6'dır.

#### 4. Bankaların Faaliyet Alanları ve Banka Sahipliği Konusunda Sınırlama:

Çalışmada, ülkeler menkul kıymet, sigortacılık, gayri menkul piyasalarında faaliyet gösterme ve bankaların banka dışı şirketlere sahip olabilme açısından kısıtlama derecesine göre derecelendirilmiştir. Buna göre sınırlamanın en az olduğu ülkelerden ikisi Yeni Zelanda ve Almanya iken, en fazla sınırlamanın olduğu ülkeler arasında Çin ve Endonezya gelmektedir. Banka-sanayi bütünleşmesine baktığımızda, 107 ülkenin %36'sında banka dışı firmaların banka sahibi olmasında bir kısıtlama yokken, %13'ünde finansal kesim dışındaki firmaların banka sahibi olması yasaklanmıştır.

**5. Düzenleme ve Denetleme Şartları:** Banka başına profesyonel denetçi sayısı bazı ülkelerde oldukça yüksekken (Tayvan %18, Honduras %12), bazı ülkelerde çok düşüktür (ABD'de %0.1, Türkiye'de %0.4). Aralarında Arjantin, Brezilya'nın da bulunduğu 42 ülkede denetçiler faaliyetleri dolayısı ile yasal sorumluluk taşırken, ABD ve İngiltere'nin de dahil olduğu 56 ülkede böyle bir sorumluluk yoktur. Minimum risk ağırlıklı sermaye yeterlilik oranları açısından karşılaştırdığımızda, bu oran ülkelerin %60'ında %8 iken, %14'ünde %10 civarındadır. Ülkelerin %96'sında fiili sermaye/toplam aktif oranı, gerekli minimum orana eşit yada oranı aşmaktadır.

#### 4.1.6 Mevduat Sigortası Uygulamaları

Fon fazlası olanlarla fon ihtiyacı olanlar arasında aracılık, para politikasının yürütülmesi, ödeme hizmeti sağlama gibi işlevleri ile finansal sistemin en önemli unsuru olan bankacılık sistemleri, portföylerinin yapısı gereği, likidite ve ödeyememe güçlüğüne düşme olasılığının ve sermaye kaldıraç oranlarının yüksek olması, bir bankanın başarısız olmasının kolayca tüm sisteme yayılması gibi gerekçelerle bir çok ülkede oluşturulan güvenlik ağı (mevduat sigortası ve son kredi mercii) ile korunmaya çalışılmaktadır. Mevduat sigortası halen dünya ölçeğinde %50'ye yakın ülkede bulunmamasına rağmen, özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerle birlikte bir çok ülkede uygulanmaya başlamış yada var olan mevduat sigortası sistemi reforma tabi tutulmuştur.

Gerçekten, tam/açık (explicit) mevduat sigortası uygulayan ülke sayısı son 25 yılda neredeyse 6 kat artmış ve 1974'te 12 iken 1999'da 71 olmuştur (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002: 176). Garcia'a (1999) göre de söz konusu dönemde 68 ülkeden 52'si mevduat

sigortası uygulamasına geçerken, 16 ülke de var olan mevduat sigortalarında yeni düzenlemeler yapmıştır.

Dünya ölçeğinde mevduat sigortası uygulamalarına baktığımızda 6 seçenek olduğunu görüyoruz:

- Mevduat sahiplerinin korunmasının söz konusu olduğu sistem (Yeni Zelanda),
- Mevduat garantisi yerine, bir banka başarısız olduğunda mevduat sahiplerinin alacaklarına öncelik verildiği sistem (Avustralya),
- Mevduat sigorta kapsamının belirsiz olduğu sistem,
- Zımnî/Kapalı mevduat garantisinin söz konusu olduğu sistem (55 ülkede uygulanan sistem),
- Açık ve sınırlı kapsamlı mevduat sistemi (68 ülkede uygulanan sistem),
- Açık ve tüm mevduatın kapsamında olduğu sistem (10 kriz ülkesinde uygulanan sistem, Türkiye de dahil). (Garcia, 1999: 4).

Mevduat sigortası bankacılık sisteminin istikrarını korumak yanında küçük mudileri de banka iflasları sonucu oluşabilecek kayıplardan korumayı amaçlayan bir mekanizmadır. Açık olabileceği gibi örtük/kapalı olarak da uygulanabilir. Açık mevduat sigortası uygulamalarında hükümetler mudilerin hangi mevduatlarının ne kadarının sigorta kapsamında olduğunu, sigortanın nasıl finanse edildiğini, bankaların sigortaya üyelik durumlarını, sigortanın yönetim biçimini ve bankaların tasfiye mekanizmalarını yasal olarak belirtir. Böyle formal düzenlemelerin olmadığı ülkelerde genelde zımnî (örtük/kapalı) mevduat sigortası olduğu varsayılır. Bu da daha çok banka iflasları sonucu oluşan sosyal maliyetlerin hükümetlerin üstlenmesi gerekir düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Yay vd., 2001: 118).

Normal koşullarda (kriz dönemleri dışında) en iyi ve en yaygın mevduat sigortası uygulama biçiminin, açık/tam ve sınırlı kapsamlı mevduat sigortası sistemi olduğu anlaşılmaktadır. Açık mevduat sigortası sistemine sahip ülkelerin yaklaşık üçte ikisi son 15 yıl içinde bu uygulamaya geçmişlerdir. Özellikle 1990'larda Orta ve Doğu Avrupa Geçiş ülkelerinde ve bazı Afrika ülkelerinde bu sigorta tipi yaygınlaşmıştır. Aşağıdaki tabloda 1990'ların ikinci yarısında yeni mevduat sigortası uygulamasına geçen ya da var olanları yenileyen ülkeler gösterilmektedir.

**Tablo 4.1 1995-1999 Dönemi Mevduat Sigortası Ülkeleri**

Başlangıç yada Revize yılı	Yeni açık mevduat sigortası Kuran ülkeler	Sigortalarını revize eden ülkeler
1999	Kamerun,Merkezi Afrika Cum.,Çad, Ekvator,El Salvador,Ekvator Ginesi, Gabon,Kongo Cumhuriyeti	
1998	Estonya,Gibraltar,Endonezya*,Ukrayna, Jamaika,Letonya,Malezya*	Danimarka,Finlandiya,Almanya
1997	Hırvatistan,Tayland*	
1996	Kore,Litvanya,Makedonya,Romanya, Slovakya,İsveç	Avusturya,İzlanda,İtalya,İspanya
1995	Brazilya,Bulgaristan,Ummman,Polonya	Arjantin,Belçika,Fransa,İrlanda, Yunanistan,Hollanda,Portekiz, İngiltere

\*Tam kapsama(blanket coverage)

Kaynak: Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2001.

Mevduat sigortalarının önemli bir özelliği kapsama limitidir. Bu limit ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Aşağıdaki tabloda sınırsız garantilerden sıkı kapsama limitlerine uzanan bir kapsama tablosu verilmektedir. Bu tabloda ülkeler bazında kapsamın ölçümünde kapsam dahilindeki mevduatların kişi başına milli gelire oranı kullanılmıştır.

**Tablo 4.2 Mevduat Sigortası Kapsama Düzeyleri**

Kapsama oranı (kapsama limiti/Kişi başı milli gelir)	Ülkeler
0-1	Avusturya,Bahreyn,Belçika,Bulgaristan,Şili,Danimarka,Gabon, Estonya,Finlandiya,Almanya,Macaristan,İzlanda,İrlanda,İsveç, Letonya,Lübnan,Lüksemburg,Makedonya,Hollanda,Polonya, Portekiz,İspanya,İsviçre,Ukrayna,İngiltere.
2	Kanada,Kolombiya,Çek Cumhuriyeti,El Salvador,Yunanistan, Jamaika,Litvanya,Nijerya,Romanya,Slovakya,Sri Lanka, Tanzanya,Trinidad &Tobacco,Venezüella.
3-5	Arjantin,Brazilya,Hırvatistan,Ekvator Ginesi,Fransa,Kenya, Filipinler,Kongo Cumhuriyeti,Tayvan,ABD.
6-8	Bangladeş,Dominik Cumhuriyeti,Hindistan,İtalya, Norveç, Uganda.
9-15	Peru,Kamerun,Ummman,Merkezi AfrikCumhuriyeti,Çad.
Tamamı(Full)	Kolombiya(2001'e kadar,daha sonra 2),Ekvator(2001'e kadar), Endonezya,Japonya(Mart 2001'e kadar),Kore(2000'e kadar), Malezya,Meksika(2005'e kadar),Türkiye.

Kaynak: Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2001.

Diğer yandan bazı ülkeler maksimum bir sigorta limiti belirlemenin yanında, mevduat sigortası şemalarına ortak-sigorta (coinsurance) mekanizmasını da katmıştır. Bu mekanizma ile sigorta kapsamı içinde bulunan mevduatın belirli bir oranını mevduat sigortası fonu karşılarken, kaybın diğer kısmına mudinin kendisi katlanmaktadır (Yay vd., 2001: 119). Ortak sigorta uygulaması diğer uygulamalara göre seyrek olmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre, 71 ülkeden sadece 17'si (açık mevduat sigortası ile beraber) ortak

sigorta uygulamasına sahiptir. Bunun yanında, yeni mevduat sigortası uygulamasına geçen ülkelerde ortak sigorta daha sık görülmektedir. Örneğin 17 ülkenin 13'ü ya mevduat sigortası sistemini yeni adapte etmiş yada sistemlerini 1995'ten beri revize etmişlerdir. Bu ülkeler arasında Avusturya, Estonya, Almanya, Gibraltar, İzlanda, İrlanda, Litvanya, Makedonya, Umman, Polonya, Portekiz ve İngiltere yer almaktadır (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002: 180).

Mevduat sigortası sistemlerinin finansmanı ya resmi kaynaklardan ya özel kaynaklardan ya da ikisinin kombinasyonu şeklinde sağlanmaktadır. En yaygın uygulama ise son söylediğimiz ikisinin kombinasyonu şeklindedir. Finansmanı sadece resmi yollardan/hükümet tarafından yapan tek ülke Şili'dir. Özel kaynaklarla finansman bankalar tarafından ödenen primler yoluyla gerçekleşir. Tipik prim oranları sigorta kapsamındaki mevduatların %0.1 ile %0.5'i arasında değişebilir.

Bankalar mevduat sigortası fonuna ya periyodik sabit bir primle yada değişken oranlı primle katılmaktadırlar. Ödenen primler bankaların risk düzeyine bağlı olarak değişir. Buna " Riske bağlı Prim" denilmektedir. Son yıllarda riske bağlı prim ödenen ülkelerin sayısı artmıştır. 1999 yılı itibarıyla 21 ülkede bu uygulama sürdürülmektedir ve bu ülkeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 4.3 Riske Bağlı Primli Mevduat Sigortası Sistemleri**

Arjantin	Macaristan
Bulgaristan	İtalya
Kamerun	Makedonya
Orta Afrika Cumhuriyeti	Marshall Adaları
Çad	Nijerya
Kongo Cumhuriyeti	Peru
El Salvador	Portekiz
Ekvator Ginesi	Romanya
Finlandiya	İsveç
Gabon	<b>Türkiye</b>
ABD	

Kaynak: Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2001.

Mevduat sigortası sistemlerinin idaresi bazı ülkelerde bağımsız bir birimken, büyük çoğunluğunda ya yasal ya da pratikte Merkez Bankalarının veya Maliye Bakanlıklarının denetimindedir. Bankalar çoğu ülkelerde mevduat sigortası fonlarına üye olmak zorundadır. Gönüllü üye olunan sistemler daha azdır. Seçilmiş 69 ülkenin sadece 14'ü gönüllü üyelik sistemine sahiptir. Diğer yandan, fonun yönetiminin özel, kamusal veya

karma olmasıyla ilgili olarak, 70 ülkeden 13'ünün özel, 34'ünün kamu ve 23'ünün karma yönetime sahip olduğu görülmektedir (Garcia, 1999; Yay vd., 2001: 120).

Demirgüç-Kunt ve Detragiache'in (2000) 1980-1997 periyodunda 61 ülke üzerinde yaptıkları çalışmanın sonuçlarına göre;

- Sigorta kapsamı genişledikçe ahlaki risk problemi ile ilişkili olarak krizlerin olasılığı artmaktadır. Örnekteki ülkelerden en yüksek sigorta kapsamına sahip ülkeler (Kişi başına milli gelirin 4 katından fazla limite sahip), en düşük limite sahip (Kişi başına milli gelirden daha az) ülkelere 5 kat daha kırılabilir bir yapıya sahip olmaktadır.
- Mevduat sigorta yönetimini sadece hükümet otoritelerinin üstlendiği yerlerde bankacılık krizlerinin oluşması daha olasıdır.
- Açık mevduat sigortası, eğer ahlaki riskin oluşmasına neden olan özellikler taşıyorsa, o ülkenin bir bankacılık krizi yaşama şansını arttırmaktadır.
- Zayıf kurumsal yapıya sahip ülkelere, mevduat sigortası adapte etmek sadece çok kısa vadede finansal gelişmeye yardımcı olabilir. Daha uzun vadede sigorta sistemi, bu tip ülkelere, bankaların yükümlülüklerini yerine getirebilme kabiliyetini (solvency) düşürme, reel ekonomik sermayeyi yok etme, finansal kırılabilirlikleri artırma ve finansal gelişme/büyümeyi engelleme yollarıyla piyasa disiplinini zayıflatır. Bu politika tavsiyesi rahatsız edicidir. Çünkü, şu sıralarda açık mevduat sigorta sistemi sahibi olan ülkelerin çoğunda zayıf kurumsal yapı mevcuttur (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002: 192).
- Günden güne (day-to-day) yönetimlerinde, özel sektörün var olduğu mevduat sigortası şemaları ahlaki risk ve finansal kırılabilirliği kontrol etmede daha etkin olmaktadır. Yani, hem hükümet hem de özel sektörün bir arada olduğu sigorta yönetimi daha etkindir.
- Son olarak, daha küçük ölçekli bir açık likidite rezervine sahip olan mevduat sigortaları daha büyük rezerve sahip olanlara göre daha etkin işlemektedir. Zayıf çevrelerde geniş fonlar mudileri ve diğer sorumluları tekil banka başarısızlıkları için bilgi toplamaya olan isteklerini zayıflatarak ahlaki riskin yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

Burada yapılan çalışma hiçbir zaman ilk fırsatta açık mevduat sigortalarının kapatılmasını öngörmez. Bunun yerine, dikkat çekmek istediğimiz şey yeni bir mevduat sigortası sistemini adapte etmeden önce ihtiyaçların ne olduğunun bilinmesi, kurumsal önceliklerin yapılması ve sistemi yeniden uygun şekilde adapte etmek için gerekli çabanın gösterilmesidir. Herhangi bir güçlü ilaç gibi, kullanıcılar reçetenin yan etkilerinin yaşadıkları hastalığın etkilerinden daha kötü olmadığından emin olmalıdırlar.

#### 4.1.7 Çeşitli Ülke Deneyimleri<sup>2</sup>

##### 4.1.7.1 İsveç: Hızlı Hareket Etmenin Önemi

İsveç 1990'ların başlarında ciddi bir bankacılık krizini geniş/yoğun (comprehensive) yeniden yapılandırma stratejisi ile fazla zarar görmeden geçiştirdi ve aynı zamanda yeniden yapılandırma programının maliyetlerini de minimize etti.

Politikalardaki şeffaflık (transparency) ve bilginin elde edilebilir olması yerel ve uluslararası güvenin yeniden sağlanması için birincil öneme sahipti.

Kriz 1990'ın sonlarında başladı ve bu olduğu sırada durgunluk ve emlak endüstrisine verilen aşırı krediler İsveç bankalarının kredi kayıplarına uğramalarına neden oldu. Hükümet ilk önce sermaye enjekte ederek ve kredi/kira (loan) garantileri vererek müdahale etti. Aralık 1992'de Parlamento bankaların yükümlülüklerinin karşılanmasını ve yeni bir Banka Destek Otoritesi (BSA) (yeniden yapılandırma öncüsü olarak) kurulmasını onayladı. Hangi bankanın kurtarılıp kurtarılmayacağı hususunda standartlar belirlendi, BSA tüm bankaların garanti isteklerini onaylama yetkisi aldı ve bir çok banka geri dönmeyen kredilerinin çözümü için yeni çalışma programları oluşturdular.

Devlet tahvillerinin batık kredilerle değiştirildiği bir çok ülkenin aksine İsveç, garantilerin maliyetlerini ve sermaye enjeksiyonunu gerekli olduğu zamanlarda doğrudan bütçeden karşılamıştır. En yüksek noktada, hükümetin toplam yükümlülüğü GSMH'nin %5.9'una ulaşmıştı. Bankaların yeniden karlı hale geçmesiyle bu yük azalmış ve 1996'dan sonra garantiler devre dışı bırakılmıştır.

<sup>2</sup> Dziobek, C. ve Pazarbaşıoğlu, C., (1998), "Lessons from Systemic Bank Restructuring", IMF Economic Issues, 14'ten ayrıntılı şekilde yararlanılmıştır.

#### 4.1.7.2 Şili ve İspanya: Merkez Bankası'nın Rolü

1980'lerin başlarında Şili ve İspanya'yı krize sürükleyen yıllarda her iki ülkedeki bankacılık sistemi liberalize edilmiş, genişlemiş ve uygun bir risk yönetimi için yetersiz yasal, yapısal ve hesap sistemleri ile aşırı risk almışlardı.

Her iki ülke de yoğun (comprehensive) bankacılık yeniden yapılandırma programları uygulamaya koymuşlardır. İki ülkede de Merkez Bankası programın planlanmasında, uygulanmasında ve finanse edilmesinde liderliği almıştır. Şili'de Merkez Bankası 26 ticari bankanın 14'ünün kontrolünü eline almıştır. En sonunda bu bankaların 8'ini likidite etmiş ve bu sayede bankaların kredi verme sürecine doğrudan katılmıştır.

Yapılan bu programlar başarıya ulaşmıştır. Fakat İspanya daha başarılı olmuş ve maliyeti daha az göğüslemek durumunda kalmıştır. Çünkü İspanya'da Merkez Bankası bankacılık kesimi ile maliyet paylaşımı konusuna önem vermiştir. İspanya Bankası kendisinin bankacılık aktivitelerini, para politikası ve denetleme görevlerinden ayırarak bu aktivitelerini ayrı bir Mevduat Sigorta Fonu'na devretmiştir. Buna karşılık Şili Merkez Bankası sürekli mali harcamaların altına girmiştir. Şili'deki maliyet paylaşımı, banka sahiplerinin üzerlerindeki yükü geleceğe ertelemiş ve en sonunda Şili Merkez Bankası bu maliyetin çoğunu absorbe etmiştir.

İspanya'da rehabilitasyon "akordeon" prensibi ile sermaye aktarımı sürecini takip etti. Bu prensibe göre, fon mevcut sermayedarın ödenmiş sermayesini zarara mahsup etmişti, daha sonra ise mahsup edilen sermaye kadar bankaya yeni sermaye enjekte edilmiştir.

İspanya'da Mevduat Sigorta Fonu etkin bir şekilde çalışarak 1980-1983 yılları arasında ortalama bir yıldan az bir sürede devir aldığı 16 bankanın satışını gerçekleştirmiştir (Parasız, 2000: 261).

#### 4.1.7.3 Filipinler: Devlet Bankalarının Rehabilitasyonu

Filipinler'in reform çabaları 1984'te başlamış ve temelinde devlete ait bankaların sorunları ile uğraşmak zorunda kalmıştır. Ayrıca bankacılık sisteminde aşırı ve ciddi

zayıflıklara sebep olan ve başarılı bir bankacılık reformunu bozan global ekonomik çevrede ani bir istenmeyen etkinin iyi bir örneğidir.

Kriz esnasında hükümet, bankaları sıkıntıda olan şirketlere kredi vermeye yönlendirdi ve denetleme kurumu olan Para Kurulu da başarısız bankalara finansal güçlüklerinin üstesinden gelmeleri için bir şans vermek amacıyla bankacılık standartlarını desteklemeyi bıraktı. 1985'in sonunda iki büyük devlet bankası-bankacılık sistemi varlıklarının (aktiflerinin) neredeyse yarsına sahip iki devlet bankası- yükümlülüklerini yerine getiremez (insolvent) hale geldiler. Yoğun bir rehabilitasyon programı, iki bankanın bilançolarından batık kredilerin çıkarılması ve 3 yılda ödenmek üzere bunların hükümet borcu ile kapatılması faaliyeti ile başladı. Yeni bir kurul, Varlık Özelleştirme Düzenleme Kurulu (Assets Privatization Trust) kuruldu.

Filipinler'in başarısı problemin uygun şekilde tanımlanması, finansal yeniden yapılandırmayı desteklemek için operasyonel reformlar ve güçlendirilmiş regülasyon ve ihtiyati (prudential) standartlar içermektedir. Bütün vergi ayrıcalıkları bankalardan kaldırıldı, kamu mevduatları sınırlandırıldı, bankalar dışarıya özelleştirilmesine olanak sağlandı ve hükümet bütün garantileri kaldırdı.

Dziobek ve Pazarbaşıoğlu'nun (1998) 15 ülkede uygulanan bankacılık reformlarının maliyetleri ve sonuçları ile kullanılan araçların etkinliği aşağıda Tablo 4.4 ve Tablo 4.5'de gösterilmektedir.

**Tablo 4.4 Banka Reformlarının Sonuçları ve Maliyetleri**

<b>Başarılı İyileşme</b>	<b>Maliyet</b>	<b>İlımlı İyileşme</b>	<b>Maliyet</b>	<b>Yavaş İyileşme</b>	<b>Maliyet</b>
Cote d'Ivoire(1991)	13.0	Şili (1983)	33.0	Kuveyt (1992)	45.0
Peru (1991)	0.4	Mısır (1991)	-	Mauritanya (1993)	15.0
Filipinler(1984)	4.0	Finlandiya (1991)	9.9	Tanzanya(1992)	14.0
İspanya (1980)	15.0	Gana (1989)	6.0		
İsveç (1991)	4.3	Macaristan (1993)	12.2		
		Kore (1993)	-		
		Polonya (1993)	5.7		

Not: Yıllar reformun Başlangıç yılını, maliyetler GSYİH'nin %'si olarak toplam mali zararları ifade eder.  
Kaynak: Dziobek ve Pazarbaşıoğlu, 1998: 4.

**Tablo 4.5 Yeniden Yapılandırma Araçlarının Kullanımı ve Etkinliği**

	Başarılı İyileşme (5)	İlmlı İyileşme (7)	Yavaş İyileşme (3)	Halen süren* (9)
<b>Yapısal araçlar</b>				
MB'nin yeniden Yapılanmanın tek Sorumlu olması	20	57	100	89
MB'nin Likidite Desteği	40	86	100	100
Kredi çalışma üniteleri(kamu yada banka temelli)	100	86	67	56
Ödeyememe durumundaki bank.kapatılması	80	57	33	67
Bankaların Birleş.	60	86	33	44
Özelleştirme (mümkün olduğu.)	100	100	33	71
Kreditörleri iyileşt. İçin Girişim yapıl.	40	71	0	44
Yabancı Banka Birleşmeleri	20	29	0	22
<b>Finansal araçlar</b>				
Tahviller(in kötü kred.değiştirilmesi)	100	86	100	56
Yeni Serma.Ekl.	60	57	33	44
Mudî ağırlık araçlar	60	57	67	44
Sahip,yöneti.piyasa hevesleri	100	71	33	78
<b>Kullanıl.Araçların Ortalama Sayısı</b>	8	9	7	8

(\*): Çalışmanın yapıldığı tarihte Arjantin, Endonezya, Japonya, Kazakistan, Letonya, Meksika, Moldova, Venezüella ve Zambiya'da süren reformlar.

Kaynak: Dziobek ve Pazarbaşıoğlu, 1998: 4.

#### 4.1.8 Yeniden Yapılandırma Deneyimlerinden Alınacak Dersler

Yukarıdaki tablolardan ve konu ile ilgili diğer çalışmalardan hareketle başarılı uygulamalardan çıkarılabilecek dersleri şu şekilde sıralayabiliriz (Dziobek ve Pazarbaşıoğlu, 1998; Honohan ve Klingebiel, 2000; Honohan, 2001; Yay vd., 2001; Claessens vd., 2002):

- Başarılı bankacılık reformlarında önemli olan, kısa zamanda bankacılığın sorunlarına doğru teşhis koymak ve belirlenen stratejiyi kısa zamanda uygulamaya koymaktır. Bankacılık reformlarında başarılı olan ülkelerin, krizi izleyen bir yıl içinde reformları uygulamaya koyduklarını görmekteyiz.

- Başarılı reformlar, ödeyememe güçlüğü sorununun bir an önce çözülerek bankaların kredi verme işlevini normal olarak sürdürmesini gerektirir. Ayrıca maliyetlerin kısılması ve yasal, düzenleme tedbirlerinin de alınması gerekir.
- Kullanılan belli başlı araçlar; bankaların sermaye yeterlilik oranlarının güçlendirilmesi, aktiflerinin/varlıklarının kalitesinin iyileştirilmesi (nakit yada devlet tahvilleri ile) ve yükümlülüklerinin azaltılmasıdır.
- Başarılı reformlarda önemli bir nokta Merkez Bankası'nın reformlardaki rolüdür: Reformlarını gerçekleştirme işini Merkez Bankası'nın sürdürmesi, asıl işi olan para politikasının yönetimi ile çelişebilir. Bu nedenle, kaynakları yeterli, denetim gözetim araçları ile donatılmış ayrı bir kurumun reformu yürütmesi daha doğrudur (İspanya'da olduğu gibi). Merkez Bankası'nın likidite desteği aracının reformların yarısından fazlasında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak başarılı reform uygulamalarında, Merkez Bankaları'nın son kredi mercii/kaynağı olarak kullanılmasının pek yaygın olmadığını görüyoruz.
- Ayrı bir düzenleme ve denetim otoritesi oluşturulduğunda Merkez Bankası likidite desteği sağlamaya hazır olmalıdır. Rezerv-karşılık yeterlilik oranları, iskonto işlemleri ve kısa dönemli krediler konusundaki sınırlamaları geçici olarak gevşetmelerin yaygın bir şekilde kullanıldığını görmekteyiz.
- Bankaları yeniden yapılandırılmasında önemli bir nokta da maliyetlerin, bankalar, devlet ve mevduat sahipleri arasında paylaşılmasıdır. Burada başvurulacak bir araç, mevduat sigorta fonunun kullanılmasıdır. Geri dönmeyen kredilerin düzenleme denetim otoritesine devri ve otoritece takibi, bankaları rahatlatan ve sık uygulanan bir diğer uygulamadır. Borç temizlemede, aktiflerin/varlıkların likite çevrilmesi yanında, bankalara borçlu, ödeyememe krizine giren şirketlere çeşitli kredi kolaylıkları sağlanması yoluna da başvurulabilmektedir.
- Bankaların özelleştirilmesi ve kapatılması uygulamaları bir çok ülkede görülmektedir. Ancak buradaki sorun, hızlı ve sağlıklı olmayan bir özelleştirmenin, bir süre bankacılık krizlerini yineleyebilme, tekrar bir kamulaştırma olasılığıdır.
- Kamu bankaları ile ilgili bir diğer nokta da, hükümetlerce yolsuzluk ve rant kollama amacıyla kullanılmasının engellenmesidir.

- Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında otoritelerin çok katı ve sıkı ihtiyat (prudent) tedbirlerine başvurması, zayıf bankacılık sistemini krize soktuğuna ilişkin örnekler de bulunmaktadır.
- Bankacılık reformunun ekonomi üzerinde de etkileri olabilir. Genellikle krizler, enflasyon ve bütçe açıklarını arttırmakta, toplam talebi ise kısımaktadır. Dolayısı ile, bankaların reform süreci ile dezenflasyonist politikalar birlikte uygulandığından Merkez Bankası'nın kredi ihtiyacını sağlama işlevi ile dezenflasyon politikaları arasında uyuma dikkat edilmelidir.

## 4.2 BASEL Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Komitesi

1980'lerin borç krizleri esnasındaki paranın merkezi olan bankaların zayıf durumları uluslararası bankacılık kesimini bankacılık standartlarını saptamaya ve en iyi global uygulamaları araştırmaya sevk etmiştir. Global/Küresel sermaye yeterlilik oranları (capital adequacy ratio) için gösterilen çaba koordinasyonun yokluğunda, ülkelerin sermaye standartlarını gevşetmeye ya da yerel bankacılık rekabet gücünü korumak ve geliştirmek için yapısal muafiyetlere (regulatory forbearance) gitmeye/izin vermeye meyilli olacakları düşüncesinden kaynaklanmıştır. Bu tür eğilimleri yok etmek ve küresel ödeme sistemi için var olan riskleri en aza indirmek için Uluslar arası Ödemeler Bankası (Bank for International Settlements-BIS) nezdindeki Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi ilk Basel Anlaşması/Uzlaşısı'nı formüle etmiştir.

Basel Komite, uluslar arası para ve bankacılık piyasalarında dalgalanmaların söz konusu olduğu 1974 yılı sonunda, G-10 ülkelerinin Merkez Bankası Başkanları tarafından "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Uygulaması Komitesi" olarak kurulmuştur. Günümüzde Komite üyeleri Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere ve ABD'nin Merkez Bankası yada Bankacılık Denetleme Kurumları başkanlarından oluşmaktadır.

Önceleri bankacılık denetim ağındaki açıkları kapamaya yönelik uluslar arası işbirliği usullerini tartışmakla işe başlayan Komite'nin amacı, dünya ölçeğinde "bankacılık denetim anlayışını ve denetim kapasitesini, üç temel yoldan (ulusal denetim sistemlerine ilişkin bilgi alışverişinin yaygınlaştırılması, uluslararası bankacılık denetim tekniklerinin etkinliğinin artırılması, gerekli görülen alanlarda minimum denetleme standartlarının

oluşturulması) hareketle geliştirmek” olmuştur. Komite’nin çalışmalarının önemli amaçlarından biri, iki temel ilkenin (hiçbir yabancı bankacılık kurumunun denetimden kaçamaması ve denetimin yeterli olması) gerçekleştirilmesinin uluslararası denetiminde ortaya çıkan açıkları kapamak olmuştur(Yay vd., 2001: 95).

Bu bağlamda, aslında orijinali 1975’te hazırlanmakla birlikte, zaman içindeki finansal gelişmeleri ve uluslararası bankacılık gruplarının konsolide denetimini de kapsayacak şekilde genişletilerek Mayıs 1983’te “Bankaların Dış Ülkelerdeki Kuruluşlarının Denetim İlkeleri” adlı bir belge yayımlanmıştır. Bankaların yabancı ülkelerde açacakları şubeler, iştirakler (subsidiaries) ve birleşmelerine ilişkin denetim sorumluluğunun, iki ülke denetim otoriteleri arasında nasıl paylaşılacağına kurallarını belirleyen “Concordat” olarak bilinir. Nisan 1990’da farklı ülkelerin denetim otoriteleri arasındaki bilgi akışını geliştirmek amacıyla, Concordat’a ek yapılmış, Temmuz 1992’de ise, Concordat’ın bazı ilkeleri yeniden formüle edilerek “Minimum Standartlar” olarak yayımlanmıştır (Basle Committee, 2001).

#### **4.2.1 1988 Basel Sermaye Anlaşması-Basel I-**

Son yıllarda Komite’nin asıl üzerinde yoğunlaştığı konu “Sermaye Yeterliliği”dir. Bunun için çeşitli çalışmalar yapılmasına karar verilmiş ve sonuçta Basel Sermaye Anlaşması (yada 1988 Anlaşması) olarak adlandırılan bir sermaye yeterlilik oranını ölçme sistemi G-10 ülkeleri Merkez Bankaları başkanlarınca kabul edilmiş ve uygulamaya konmuştur.

Bu anlaşmada/uzlaşıda sermaye üç katman (tier) olarak kategorize edilmiştir: Katman 1 yada çekirdek sermaye, ortak borç para (stock), korunmuş kazançlar, sermaye fazlası (surplus) ve sermaye rezervlerinin toplamı olarak tanımlanmıştır. Katman 2 yada ek sermaye, kredi kayıp tahsili/karşılıkları (allowances), 20 yıldan daha fazla vadeli tercihli (preferred) borç, en az 7 yıllık borçla birlikte önemsiz (subordinated) borç, bilinmeyen/şeffaf olmayan sermaye rezervleri ve hibrit/körpe sermaye enstrümanlarından oluşmaktadır. Basel I yada 1988 Sermaye Anlaşması çekirdek sermayenin en az %4 olması ve katman 1 ve 2’nin toplamı olan toplam sermayenin de riske göre ağırlıklandırılmış varlıkların %8’inden az olmamasını gerektirmiştir (Chami vd., 2003: 9).

Basel I ayrıca, sermaye yeterliliğini bilanço dışı (off –balance-sheet) pozisyonları genişleterek ve bu gibi maruz kalma problemlerini bilanço üzerinde olanlara aktararak risk ölçümü/değerlendirilmesinde daha fazla yoğunlaşmak için çok çaba harcamıştır. Bunun amacı bankaları daha önceleri fark edilmeyen/önemsenmeyen ya da sermaye yeterliliği tahmini için görmezlikten gelinen problemleri tanımalarına zorlamaktı.

Bankalarda minimum sermaye seviyelerinin oluşturulmasını sağlamak için düzenlenen 1988 Anlaşması özellikle kredi riski (kredi verilen tarafın başarısızlık riski) ile ilgili sermaye değerlendirilmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Çoğunlukla kredi riski ile uğraştığı için sonuçta diğer tip riskler- piyasa, faiz oranı ve operasyonel risk gibi- ile başa çıkılması için çok uygun değildir. Söz konusu bu sistem, 1993 yılının ortalarına kadar G-10 ülkelerinin tamamında gerçekleştirilmesinin ötesinde, üye olan yada olmayan 100'den fazla ülkede de benimsenmiştir (Basel Committee, 1988; 1999).

Bankalar sermaye üzerinde ekonomize olmak için yollar bularak tepki vermişlerdir. Risk ağırlıklı varlıkların hesaplanmasında kullanılan risk kategorileri bağıl olarak kabaca yapılmış olduğundan, bankalar belli kategorideki en riskli varlıklara sermayeyi yüklemeyi karlı bulmuşlardır. Ayrıca Basel sermaye standartları kredi riskine odaklanmış ve etkin olarak diğer riskler için düzenlenmediğinden, bankalar daha fazla piyasa ve faiz oranı riskine girmişlerdir. Ek olarak, kredileri başlatmak için banka sermayesini kullanarak, bankalar ayrıca kredilerinin bilançolarının bir kısmını ipotekleştirmeyi ve ücret geliri yaratmayı karlı bulmuşlardır. Bu da bankaların düşük kaliteli varlıkları bilançolarına sokmalarına neden olmuştur. Çünkü, ipotekleştirme yoluyla (securitization) yüksek kaliteli (daha az riskli) varlıklarını çıkarmak daha kolaydı.

1988 Sermaye Çerçevesi statik kalmamış, zaman içinde geliştirilmiştir: Kasım 1991'de sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında kullanılan genel karşılıklar ya da genel kredilerden doğabilecek zararlar için karşılık ayırma (loan-loss rezerves) konularına açıklık getiren bir ek yapılarak, 1995'te türev ürünlerde banka kredilerinin ikili bağlantılarının ve çoklu bağlantılarının etkilerini dikkate alacak ikinci bir ek yapılmıştır. Komite yine 1996'da, 1988 Anlaşmasının odağını oluşturan kredi riski dışındaki riskleri de kapsayacak bir çerçeve geliştirmeye girişmiş ve Anlaşmada bankaların döviz açık pozisyonları, tahvil, hisse senedi ticareti nedeniyle doğabilecek piyasa risklerini de kapsayacak başka bir değişiklik yapmıştır. Bu ekin önemli yanı, standart ölçme yöntemine alternatif olarak,

bankalara, piyasa riskinden doğan sermaye gerekliliğini ölçmek için nitel yada nicel standartlara bağlı olarak risk yönetim modelleri kullanma izni verilmesidir(Yay vd., 2001: 97).

#### 4.2.2 1999 Yeni Sermaye Yeterliliği Çerçevesi-Basel II-

Basel I'in eksiklikleri Basel Komitesi'ni risk ölçümlerini daha doğru ve yoğun yaparak önceki kuralları geliştirmeye itmiştir. Haziran 1999'da Komite, bir raporla Basel II'yi oluşturdu ve bankaları düzenlemek için üç ayaklı (three-pillar) bir yaklaşım ileri sürdü: İlk ayak (regülasyonlar) resmi düzenleyiciler tarafından empoze edilen kurallardır. İkinci ayak (Denetim) düzenlemelerin gözlemlenmesi ve desteklenmesi ve üçüncü ayak ise (Piyasa Disiplini) finansal piyasalar ve kurumlar tarafından desteklenen iyi davranışlardır (Chami vd., 2003: 10).

Bu tasarı Ocak 2001'de daha da geliştirilmiş bir şekilde uluslararası bankacılık ve mali kesimlerinin ilgili kurum ve kişilerinin eleştiri ve görüşüne açık bir paket olarak yayımlanmıştır. Ocak 2001'de ilk yayımlandığında Basel II'nin taslağı, ön görülen şartların uygulamaya geçirilmesi için 2004 senesini hedeflemiş, fakat taslağın gördüğü yoğun ilgi ve eleştiri sonucu, söz konusu başlangıç tarihi 2005 senesine bırakılmıştır.

Güvenli ve sağlam bir uluslararası finansal sistemin köşe taşı/temeli olarak görülen 1999 Yeni Sermaye Yeterliliği Çerçevesi, Basel II, 1980'ler sonrasında dünya finansal sisteminde yaşanan hızlı büyük değişkenliğin yarattığı tüm riskleri (sadece kredi riskini değil) finansal yenilikleri ve risk ölçme ve kontrol sistemlerindeki gelişmeleri kapsamak amacıyla hazırlanmıştır. Basel II, üç ayak üzerine kurulmuştur (Ferguson, 2003):

Ayak I- En az bulundurulması gereken sermaye yeterliliği, özellikle kredi ve operasyonel riskler için getirilen yeni kurallar,

Ayak II- Denetçi kontrol ve denetimi,ve

Ayak III- Piyasa Disiplini.

Çerçevenin ilk ayağı olan yeni minimum sermaye gerekleri bölümünde 1988 Anlaşması gibi sermayenin kapsamı, risk ölçekleri ve bunlara göre gerekli sermayenin saptanması ele alınmakta ve bu amaçla sağlanan muhasebe ilkelerinin önemine dikkat

çekilmektedir. Kredi riski bağlamında minimum sermaye gereklerinin hesaplanması için üç yöntem düşünülmüştür : 1988 Anlaşmasındaki yöntemin değiştirilmiş bir biçimi, bankaların kendilerinin geliştireceği banka-içi-risk değerlendirme (value-at-risk) sistemleri kurmaları ve portföy kredi risk modelleri (Yay vd., 2001: 98).

Sermaye yeterliliği ve içsel değerlendirme süreçlerinin denetim otoritesince denetim-gözetimi, bankaların tüm risk profilleri ve stratejilerine uygun sermaye gereklerine sahip olduklarının teftişi ve bu seviyelerin korunması için gerekli tedbirlerin önceden alınmasını amaçlamaktadır. Ayrıca ikinci ayak, bankanın kendi iç sermayeye bağlı risk ölçme yöntemini kurmasını gerektirmektedir. Odaklanılan konu bankanın güçlü risk ölçümü/yönetimi kabiliyetine sahip olmasından denetleyiciler ve bankanın beraber bu kabiliyeti ölçme ve değerlendirmelerinden emin olunmasıdır (Ferguson, 2003).

Komite piyasa disiplini, güvenli ve sağlam bankacılık ve finans sistemleri için gerekli diğer denetim-gözetim tedbirlerini destekleyici/tamamlayıcı bir unsur olarak görmektedir. Bu bağlamda bankaların, tasarruf sahibi, kreditor, yatırımcılarla olan ilişkilerinde, bankaların mali koşulları, performansları, ticari faaliyetleri, iştirakleri, risk profilleri ve risk yönetim faaliyetleri hakkında güvenilir ve zamanında bilgi açıklamaları yani şeffaflık (disclosure) önem kazanmıştır (Basel Committee, 1999; Large, 2003).

Basel Komitesi uygulamada olan zorunlulukları önerilen Basel II Anlaşması ile aşağıdaki gibi karşılaştırmaktadır (Aksel, 2002: 1):

#### **Uygulamadaki Basel Anlaşması**

- Tek bir risk ölçüm yöntemine odaklanma
- Her banka için aynı ölçütlerin kullanılması
- Geniş tabanlı uygulama imkanı

#### **Önerilen Yeni Basel II Metni**

- Bankaların kendi iç risk yönetimi metotlarından daha fazla yararlanma, üst denetim kontrolü ve piyasa disiplini

- Değişik yaklaşımları uygulayabilme olanağı, daha iyi risk yönetimini özendirici sermaye teşvikleri
- Riske daha duyarlı ölçüm metotları

Haziran 1999 Çerçevesine ilişkin yorumlar sonrasında, Komite'nin Ocak 2001'de hazırlayarak 31 Mayıs 2001'e kadar danışma ve eleştirileri alma amacıyla dünya ölçeğinde tartışmaya açtığı taslağın, önceki çerçeveden en önemli farkı, Sermaye Yeterlilik Rasyosuna;

**Banka Sermaye Yerlilik Oranı (%8)= Toplam Sermaye/(Kredi Riski+Piyasa Riski+ Operasyonel Risk)**

şeklinde operasyonel riski dahil etmesi ve operasyonel riski ön plana çıkarmasıdır(Yay vd., 2001: 98).

#### 4.2.2.1 Bankaların Üst Yönetimi İçin Önemli Çıkarımlar<sup>3</sup>

1. Bulundurmaları gereken sermaye yeterliliği konusunda şu anda ülkesel denetçiler açısından bir sorun yaşamayan-özellikle AB içerisinde faaliyet gösteren bankalar dahi- sermaye durumlarını yeniden gözden geçirmek zorundadır. Basel Bankacılık Komitesi'nin önerisi-Ocak 2001'de yayımlanan istişare metninde öngörüldüğü gibi- operasyonel riskler için ortalamada toplam sermayenin %20'sini oluşturacak şekilde sermaye ayrılmasını içermekteydi, bu öneri yeni yapılan düzeltmelerle şu anda %12 seviyesine çekilmiş bulunmaktadır. Eğer söz konusu banka, Basel II önerisinde sofistike metotları, kredi ve operasyonel risklerin ölçümünde kullanmıyorsa, sermaye ihtiyacı katlanarak artacaktır. Fakat, Basel Bankacılık Komitesi'nin görüşüne göre, eğer bankalar bu ileri ölçüm yöntemlerini kabul edip, uygularlar ise bu takdirde, genel toplam sermaye yeterliliği üzerinde, yeni anlaşma şartlarının çok büyük bir etkisi olmayacaktır.
2. Ocak 2001 ve daha sonra çıkan düzenleyici ek metinlerde, pek çok konunun hala netlik kazanmadığı gözlemlenmektedir ve daha ayrıntılı açıklamaların

<sup>3</sup> Aksel, K., (2002), "Yeni Basel Anlaşması – Basel II", Active Dergisi, Mart-Nisan'dan ayrıntılı şekilde faydalanılmıştır.

yayımlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bankalar, önerilen sermaye yeterliliği şartlarının kendi sermaye ihtiyaçları üzerindeki etkilerini incelemişler ve 31 Mayıs 2001 tarihine kadar Basel Bankacılık Komitesi'ne iletmışlerdir. Bu cevap ve yorumlar bütünü daha sonra Komite tarafından yayımlanmıştır.

3. Orta dönemde, önerilen modellerin uygulamada neler getirdiğinin incelenmesi gerekir. Beklenen faydalar yanında ciddi masraflar doğurması da beklenmelidir;

### **Faydaları**

- Sermaye ihtiyacının azaltılması
- Daha iyi risk yönetimi
- Üst denetimle ilişkilerin iyileştirilmesi
- Kredi değerlendirme kurumları tarafından daha iyi algılanma

### **Masraflar ve Maliyet Etkileri**

- Daha açık finansal bilgilendirme
- Yeni sistemlerin kurulma ve işlemleri oluşturma maliyeti
- Sürekli veri toplama masrafları
- Sürekli sistem geliştirme ve eleman yetiştirme maliyetleri
- Bankalar, yeni anlaşma doğrultusunda istenen kredi ve operasyonel risk modellerini ve bunları oluşturan işlem ve veri setlerini belirlenen standartlarda kurmak için gerekli projeleri çok ciddi zaman ve para harcamak zorundadır.
- Yeni öneri, bankaların en azından altışar aylık dönemlerde şimdiye kadar olduğundan daha açık finansal bilgilendirme yapmalarını gerektirmektedir.
- AB'nin Bankacılıktan Sorumlu Komitesi, Basel önergesini kabul edeceğini açıklamıştır. Sonuç olarak, bütün AB bankaları bu kurallara uymak zorundadır. Türkiye'nin şu sıralar yoğun çaba harcadığı AB üyeliği konusunda bankacılık kesimi de bu kuralları benimsemek durumundadır.

### 4.2.3 Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler ve Bankalar Kanunu'nun Bu Prensiplere Uyumunu

Sağlıklı bir bankacılık sistemi gerek ulusal gerekse uluslararası finansal sistemin temelini oluşturduğundan, bu sistemin etkin çalışması çok önemlidir. Bu çerçevede, Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) nezdinde bulunan Basel Bankacılık Gözetim-Denetim Komitesi, G-10 ve diğer ülkelerin temsilcilerinden oluşan bir grupla birlikte "Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensipler"i hazırlamıştır.

Söz konusu prensipler, G-10 ülkelerinin Merkez Bankaları Başkanları tarafından kabul edilmiş olup bütün ulusal otoritelerin kendi yetki alanlarında yer alan ve bankacılık faaliyetlerinde bulunan tüm kurumların gözetim ve denetiminde bu prensipleri uygulaması beklenmektedir. Bu ilkelerin giderek bankacılık düzenleme, denetim ve gözetiminin uluslararası standartları olarak benimsendiğini söyleyebiliriz.

Basel Komitesi tarafından hazırlanan bankacılıkta etkin gözetim-denetime ilişkin 25 temel prensibi<sup>4</sup> konuları itibariyle şöyle sıralamak mümkündür (Yay vd., 2001: 99):

- Etkin bankacılık gözetim ve denetimi için ön koşullar (1)
- Faaliyet izni ve yapısı (2-5)
- Bankaların ihtiyati yönetimine ilişkin düzenlemeler ve yükümlülükler (6-15)
- Sürekli banka gözetimine ilişkin yöntemler (16-20)
- Bilgi verme yükümlülükleri (21)
- Gözetim ve Denetim otoritelerinin yasal yetkileri (22)
- Sınır ötesi bankacılık (23-25)

Etkin ilkelerin ilk maddesi, Gözetim ve Denetim Otoritesinin yasal çerçevesine ilişkindir. Bu ilk madde 6 ayrı başlık altında incelenebilir (Erdal, 2002: 87):

1. Etkin bir banka gözetimi için bankaların gözetimi ile ilgili her kurumun sorumluluk ve amaçları açıkça tanımlanmalıdır.

<sup>4</sup> Daha detaylı bilgi için bakınız: Basel Committee on Banking Supervision, 1997.

2. Banka gözetim otoritesi, faaliyetleri konusunda bağımsız ve yeterli kaynağa sahip olmalıdır.
3. Banka gözetim sistemi için, banka kuruluş izinleri ve bunların gözetimlerinde devamlılığın sağlanması hükümlerini içeren yasal bir çerçeve gereklidir.
4. Banka gözetim sistemine güvenli ve sağlıklı bir sistem oluşturmak için yasalara uyum zorunluluğunu da içeren uygun bir yasal çerçeve gereklidir.
5. Bankaların gözetiminden sorumlu kişilerin yasal olarak korunmasına ilişkin yasal bir çerçeve de olmalıdır.
6. Banka gözetim otoriteleri arasında bilgilerin paylaşımı ve gizliliği konusunda düzenleme olmalıdır.

Bu prensiplerin büyük bir çoğunluğu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) kurulması ve faaliyete geçmesiyle sağlanmıştır. Kanuni çerçeve, bu prensipleri içermekte olup, asıl sorun kanunun ödün verilmeden istisnasız bir şekilde uygulanmasıdır. Burada üzerinde durulması gereken husus, ikinci maddede yer alan gözetim otoritesinin faaliyetleri konusunda bağımsız ve yeterli kaynağa sahip olmasıdır. Örneğin, yeni Bankalar Kanunu'nda halen Bakanlar Kurulu'nun BDDK üyelerini seçmesi ve maaşlarını belirlemesi ile Kurum bütçesini onaylaması bağımsız gözetim otoritesi kriteri ile uyuşmamaktadır.

Basel bankacılıkta etkin gözetime ilişkin temel prensiplerinin 2-5 maddeleri, bankaların etkin gözetim ve denetiminde çok önemli araç olan kuruluş ve faaliyet izni verilmesi aşamasıdır. Bu aşamada, bankaların faaliyet alanları açıkça tanımlanmalı, faaliyet izin sürecinin gerekli denetimi yapılmalıdır. Banka hisselerinin devredilmesi ve bankanın girişeceği yatırım faaliyetleri de aynı şekilde denetlenmeli ve gözetlenmelidir.

Bankaların sürekli gözetim ve denetiminin bir diğer aşaması, banka yöneticilerinin karşılaşılabilecekleri riskleri ihtiyatlı yönetmeleri için, risk yönetiminde uyulması gereken ihtiyati (prudential) düzenlemelerin (sermaye yeterliliği, kredi karşılıkları, aktif yoğunluğu, likidite yönetimi, risk yönetimi ve iç denetime ilişkin kontroller) tanımlanması ve uygulanmasının sağlanmasıdır (Yay vd., 2001: 104).

4.Kısım denetim otoritesinin dışardan ve yerinde denetim yetkilerini tanımlamakta; ayrıca bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyetlerine imkan vermektedir. Sürekli/Aralıksız banka yönetimine ilişkin yöntemler 16-20 arasındaki temel prensipleri içermektedir. Prensip 17 (gözetim otoritelerinin bankalarla düzenli olarak temaslarda bulunması) ve 19 (gözetim otoritelerinin bağımsız denetçiler kullanarak gözetim bilgilerinin teyit edilmesi) haricindeki prensipleri Türk Bankalar Kanunu'nun uyumu konusunda eksiklikler mevcuttur.

Bankalar Kanunu'nda önce yerinde denetim Hazine Müsteşarlığı, Bankalar Yeminli Murakıpları; uzaktan denetim ise T.C. Merkez Bankası tarafından yürütülmekteydi. Yeni Bankalar Kanunu'nun<sup>5</sup> yürürlüğe girmesinden sonra bankaların uzaktan ve yakından denetimi BDDK'na devredilmiştir. Yasada, yerinde denetime ilişkin yeterli açıklık bulunmakla birlikte uzaktan denetim konusunda açıklamalar yeterli değildir.

Basel temel prensiplerinin 21. maddesine göre, bankacılık gözetim ve denetim otoritesi, her bankanın muhasebe uygulamaları ile uyumlu bir şekilde bankanın karlılığı ve finansman durumu hakkında doğru ve yeterli bilgiyi sağlayacak kayıtların mevcut olduğundan emin olmalıdır.

Bankalar Kanunu'nun 13. maddesi 1-a) fıkrası bu prensibi sağlamaktadır. Söz konusu maddeye göre bankalar, hesaplarını ve yıllık bilançoları ile kar ve zarar cetvellerini Türkiye Bankalar Birliği'nin görüşü alınarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından belirlenecek esas ve usullere uygun bir şekilde tutmak, yayımlamak ve ilgili mercilere göndermekle yükümlüdür (4491 sayılı Kanun, 1999). Genel olarak Bankalar Kanunu bu prensibe uyumlu olmakla birlikte, kanunda bazı eksiklikler de mevcuttur<sup>6</sup> (Erdal, 2002: 88).

<sup>5</sup> Türkiye'de önceleri yürürlükte olan 3182 sayılı Bankalar Kanunu yerini 23 Haziran 1999 tarihli resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu'na bırakmıştır. Daha sonra, 19 Aralık 1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4491 sayılı Bankalar Kanunu ile 4389 sayılı kanunda bazı maddelerde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikleri görmek için bakınız: "Bankalar Kanunu'nda 4491 sayılı Yasa ile Yapılan Değişiklikler ve Ortaya Çıkan Sorunlar" konulu seminer dökümanı, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr).

<sup>6</sup> Örneğin, Uluslar arası Muhasebe Standartları'nın (International Accounting Standards) 29. Maddesinde yer alan enflasyon muhasebesi uygulanmamakta, uluslar arası muhasebe standartlarından özellikle iki tanesine uyulmamaktadır: Repo işlemlerinin bilanço dışı işlemler arasında izlenmesi ile emeklilik yardımlarının tam olarak hesaplanmaması ve ne bilançoda ne de dipnotlarda yer almamasıdır.

Basel temel prensiplerinin 22. maddesi, bankacılık gözetim ve denetim otoritesinin (BDDK), bankaların sermaye yeterliliği gibi temel yükümlülüklerini yerine getiremez duruma düşmeleri, yasal duruma aykırı davranmaları ya da mevduat sahiplerinin menfaatlerinin aleyhine bir durum oluşması halinde yasal tedbirler alma yetkisine sahip olmasını içermektedir.

Daha önce yürürlükte olan 3182 sayılı Bankalar Kanunu, Hazineye bankaların durumlarının çok kötü olması halinde müdahale etme hakkını tanımış olmakla birlikte, bu müdahale için gerekli olan kriterleri tam olarak açıklamamıştır. Bu nedenle, ne zaman müdahale edileceği Hazine'nin inisiyatifine bırakıldığından politik nedenlerle müdahalelere engel olabilme şansı ortaya çıkmaktaydı.

Ancak, 4491 sayılı kanunla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14. maddesi ile kanundaki Bakanlar Kurulu yetkilerinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devredilmesi bu sorunu çözüme kavuşturmuştur. 4389 sayılı kanun ile BDDK'na bankacılık sisteminin etkin ve sağlıklı bir biçimde çalışması için gerekli tedbirlerin zamanında alınmasına imkan sağlayacak yetkiler verilmiştir.

Son olarak ise, Basel temel prensiplerinin 23. ve 24. maddeleri yerel bankaların yurt dışı faaliyetlerinin gözetim ve denetimi, 25. madde ise yabancı bankaların yurt içindeki faaliyetlerine ilişkin kuralları içermektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda yeni Bankalar Kanunu'nun *Basel Bankacılık Gözetimine ve Denetimine İlişkin Temel Prensiplerinden* karşılaştırılanlar ile büyük bir uyum içinde olduğu görülmüştür. Oluşturulan yasal alt yapı etkin bir bankacılık gözetim ve denetimini sağlayacak nitelikte olmakla birlikte, bankaların gözetiminde başarılı olunması için mevcut Bankalar Kanunu'nun tam anlamıyla, eksiksiz olarak ve bankalar arasında ayırım yapılmaksızın uygulanması gerekmektedir.

### 4.3 Türkiye Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırılması

#### 4.3.1 Türk Bankacılık Sisteminin Regülasyon Yapısı

Türk mali sisteminin regülasyon yapısına göre, mali piyasaların doğrudan yada dolaylı regülasyonundan beş kamu kuruluşu yetkili ve sorumlu olduğu görülmektedir. Bunlar: Merkez Bankası, BDDK, Türkiye Bankalar Birliği (TBB), Hazine Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'dur.

Türkiye'de bankaların ve özel finans kuruluşlarının regülasyon, denetim ve gözetiminden, 31 Ağustos 2000 tarihi itibarıyla bağımsız bir kurum olarak faaliyetlerine başlayan BDDK yetkili ve sorumludur. Bunun yanında önemli bir regülasyon aracı olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) da Türk bankacılık sistemi için hayati öneme sahiptir. Ayrıca Bankalar Kanunu'na göre, bankacılık sisteminin regülasyonuna ilişkin T.C. Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığının da görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu kurumların yanında bir regülasyon kurumu olarak Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların oluşturdukları Türkiye Bankalar Birliği'nden (TBB) de söz etmek gerekmektedir.

##### 4.3.1.1 Merkez Bankası

11 Haziran 1930'da 1715 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun kabul edilmesinin ardından 3 Ekim 1931'de kurulan ve 1 Ocak 1932 yılında faaliyete geçen Merkez Bankası'na, önce, 30 yıl süreyle banknot ihracı imtiyazı verilmişken, 1955 yılında 1999 yılına kadar uzatılan bu imtiyaz, 25 Nisan 1994'te yapılan değişiklikle süresiz şekilde uzatılmıştır(Yay vd., 2001: 124).

Kurulduğu ve faaliyete başladığı 1930'lardan günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğrayan Merkez Bankası Kanunu, 2001 yılında "geçen 31 yıllık (1970'ten beri) süre içinde hızla değişen ekonomik şartlar, Türkiye'nin uzun yıllardan beri kronik enflasyon sorununu çözememesinin getirdiği giderek artan tepki ve Merkez bankacılığı hususunda başta AB normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmelere" uyum gerekçeleri ile 25.4.2001 tarih ve 4651 sayılı Değişiklik Kanunu ile son şeklini almıştır.

Bu kanunla yapılan değişikliklerle Merkez Bankası'nın (Yay vd., 2001: 125);

- Daha bağımsız,
- Daha Şeffaf,
- Hükümetle birlikte karar alma/hareket etme yetki ve sorumluluk alanları açıklıkla düzenlenmiş olması, ve
- Etkin ve güvenilir bir temel para politikası uygulayıcısı olması amaçlanmıştır.

Merkez Bankası'na verilen en önemli yetki banka sisteminin ihtiyaç duyduğu günlük likidite sıkışıklığını gidermek üzere bankalara kredi verme, bir başka ifadeyle "nihai/son kredi mercii" yetkisidir. Ayrıca mali sistemde belirsizlik ve güvensizliğin doğması gibi olağanüstü durumlarda, aşırı fon çekilmesi ile karşılaşan bankalara "nihai/son borç verme mercii" olarak kredi verme yetkisi yanında, ödeme güçlüğüne düşüp Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankaların gerektirdiği tazminat ödemeleri ve bankanın rehabilitasyona tabi tutulup satılması sürecinde Fon'un kaynaklarının yetersiz kalması durumunda, TMSF'na avans verebilme yetkisi tanınmıştır.

Nihai/Son kredi mercii, MB'nın çok önemli bir görevidir. Özellikle bu durum 2000 likidite krizinde MB'nın bankalara likidite sunmadığı ya da sunmakta geç kaldığı yolunda tartışmalara neden olmuş ve likidite krizinin sonuçlarının çok büyük olmasının asıl sorumlusu olarak Merkez Bankası'nın sıkı para politikası nedeniyle Net İç Varlıklar hedefi için bankalara gerektiği zaman likidite rahatlığı vermemesi gösterilmiştir.

Gelişmiş ülkelerdeki deneyimlere dayanarak finansal istikrar çerçevesinde Merkez Bankaları (Schinasi, 2003):

- Finansal istikrarı sağlamada doğal bir role sahiptir,
- Bazen bu doğal rolü yürütmede denetimsel bilgiye (supervisory information) gereksinim duymaktadırlar ve,
- Finansal istikrarı sağlamak için riskleri kendi bilançolarında üstlenmektedirler.

### 4.3.1.2 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Türkiye'deki bankacılık sistemine ilişkin tüm işlem ve faaliyetlerin denetleme düzenlenmesinden, 18 Haziran 1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulan ve 31 Ağustos 2000'de faaliyete geçen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) sorumlu ve yetkilidir. 4389 sayılı kanundaki bir değişiklikle, önceden Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'na verilmiş olan bazı yetkilerin BDDK'na verilmesi öngörülmüştür.

Bankalar Kanunu Madde 3'e göre, BDDK'nun temel amaç ve yetkileri şöyledir: *BDDK, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanun'da gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulamasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanun ile verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.*

BDDK'nun faaliyete geçmesiyle bankacılık sektörü öncelikle önceki dönemlere göre daha çok ve sürekli bir denetim altında olacaktır. Bankalar bir çok kurum tarafından değil, önemli ölçüde BDDK tarafından denetlenecek ve düzenlenecektir. Bankacılık herkesin yapabileceği bir iş olmaktan çıkacaktır. Bunun nedeni hem banka kurulmasının şartlarının ağırlaştırılması hem de banka yöneticilerinin görevlerini istismar etmeleri durumunda alacakları cezaların ağırlaştırılmasıdır.

BDDK'nun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere 7 üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Belirtilen özelliklere sahip adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atama yapılır<sup>7</sup>. Görev süreleri 6 yıldır. Yeniden seçilebilmek mümkündür. Görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Kurul üyeleri özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ve özel hiçbir görev alamazlar, dernek, vakıf, kooperatif vb yerlerde yöneticilik yapamazlar, ticaretle

<sup>7</sup> Üyeler Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, TCMB, DPT Müsteşarlığı, TBB ve SPK tarafından önerilecek adaylar arasından seçilmektedir. Hazine Müsteşarlığı'nın önereceği 4 adaydan ikisi, diğer kurumların önereceği iki adaydan biri kurul üyesi olarak seçilmektedir.

uğraşamazlar, görevleri süresince elde ettikleri sırları açıklayamazlar, görevden ayrıldıktan sonra kanun kapsamında yer alan kuruluşlarda görev alamazlar (Akyazı, 2000: 55).

#### 4.3.1.2.1 Dünyadaki Benzer Uygulamalar<sup>8</sup>

a) **Güney Kore:** Asya krizi, reel ekonomi ile mali sistemin uyumlu olmasının ne derece önemli olduğunu bir kez daha göstermiştir. Güney Kore hükümeti bu gerçeği görmüş ve IMF ile 1997 yılı sonunda imzalamış olduğu Stand-By anlaşması ile mali sistemde bir dizi reformlara gitmiştir. Bu reformların en önemli ayağını, mali sistemde yer alan kurumları denetlemek amacıyla “Mali Denetim Komisyonu’nun (Financial Supervisory Commission-FSC)” kurulması oluşturmaktadır.

Mali Denetim Komisyonu’nun oluşturulması süreci iki aşamadan geçmiştir. Birinci aşamada Bankacılık Denetim Ofisi, Menkul Kıymetler Denetim Kurulu, Sigortacılık Denetim Kurulu ve Bankacılık Denetim Otoritesi gibi denetim kurumları birer alt birim olarak Mali Denetim Komisyonu’na bağlanmışlardır. İkinci aşamada ise, Mali Denetim Komisyonu’na ayrı ayrı bağlı birimler toplulaştırılarak, Mali Denetim Kurulu olarak yeniden yapılandırılmışlardır.

Türkiye ile karşılaştırıldığında Komisyon ve Kurul üyelerinin görev sürelerinin Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu üyelerinin görev süresinden daha kısa olduğu görülmektedir. Ayrıca üye sayıları da daha fazladır. En önemli farklılık, Mali Denetim Komisyonu (FSC) tüm mali kuralları koyar. Türkiye’de ise BDDK sadece mali sistemde yer alan bankacılık sektörünü denetlemek ve düzenlemekle görevlidir. Türkiye’de Üst Kurul üyelerinin tamamı gösterilen adaylar arasından seçilirken, Güney Kore’de Merkez Bankası ve bazı kurumların başkanları doğal üye durumundadır.

Güney Kore’de belirtilen mali düzenlemelerden sonra önemli sayılabilecek gelişmeler olmuştur. Bazı banka ve sigorta şirketlerinin faaliyetlerine son verilirken bazılarının da rehabilitasyon programına tabi tutulması yoluna gidilmiştir. Ayrıca mali sistemde hem zorunlu hem de isteğe bağlı birleşmeler artmıştır. Bir kısmı gönüllü olmak üzere 8 banka 4 banka ile birleştirilmiştir.

<sup>8</sup> Akyazı,H.(2000): “Güvenli Bir Mali Sistem İçin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamaları”, İktisat İşletme ve Finans, Eylül, 51-67’den ayrıntılı şekilde yararlanılmıştır

**b) Avustralya:** Avustralya İhtiyatlı Düzenleme Otoritesi (Avusturalian Prudential Regulation Authority-APRA), Temmuz 1998'de mali sistem için ihtiyatlı standartları belirlemek ve uygulamak, mali kurumlar tarafından üstlenilmiş olan mali yükümlülüklerin istikrarlı, etkili ve rekabete dayalı bir mali sistem içerisinde yerine getirilmesini sağlamak üzere kurulmuştur.

Avustralya'da mali sistemde bir reforma gidilmesinin nedenlerini; değişen tüketici ihtiyaçları, hızlı teknolojik yenilikler ve mali sistemler için geliştirilen ihtiyatlı düzenlemeler şeklinde özetlemek mümkündür. Buna göre, APRA'nın temel hedefleri, dünya çapında ihtiyatlı denetim yapmak, mali kurumlar için etkili ve verimli ihtiyatlı standartları oluşturmak, esnek, açık ve sorumlu bir tarzda faaliyette bulunmak, finansal kurumları yönetirken en iyisini yapmak ve risk tabanlı denetimi uygulamaktır.

APRA, Avustralya mali sisteminin %85'ini oluşturan bankalar, sigorta şirketleri, emeklilik fonları, kredi birlikleri, yapı kooperatifleri ve dayanışma birliklerinin düzenlenmesinden<sup>9</sup> sorumlu tek kurumdur. Yeni yapılanmada APRA için ön görülen temel görev, daha çok mali sistemin yapısından kaynaklanan bilgi karmaşıklığını ortadan kaldırmaktır. Mali sistemle ilgili bilgi eksikliğini gidermeden mali piyasada istikrarın asimetrik bilgi olgusu yüzünden sağlanamayacağı açıktır. Bu nedenle APRA, mali piyasalarda hangi tip sözleşme olursa olsun bu sözleşmelere katılan mali kurumları gözetir ve onların denetimini yapar. Kurumların faaliyetlerine izin verilmesi veya herhangi bir nedenle faaliyetlerine son verilmesi APRA'nın yetkisindedir.

Son olarak APRA'nın idari yapısına kısaca değinilmesinde fayda vardır. APRA 9 kişilik kurul tarafından yönetilmektedir. Kurul'da başkan, başkan yardımcısı, Merkez Bankası Uzmanı veya Başkanı yada yardımcısı olan iki üye, Avustralya Menkul Kıymetler ve Yatırım Komisyonu'ndan bir üye ve diğer dört üye bulunmaktadır. MB ve Komisyan'dan gelen üç üye APRA'nın temsilciler heyetini oluşturmaktadır. Bu üyeler ilgili kurumlar tarafından seçilmektedirler. Diğer üyeler Hazine tarafından 5 yıllığına atanmaktadır.

<sup>9</sup> İhtiyatlı düzenlemeden, bankalar, sigorta şirketleri ve dayanışma dernekleri gibi mali kurumların mudiler ve siyasilere karşı sorumluluklarını yerine getirmede mali açıdan güçlü olmalarını sağlamak için, sermaye yeterliliğini de kapsayan bazı standartların belirlenmesi ve uygulanması anlaşılmaktadır.

c) **İngiltere:** Finansal/Mali Hizmetler Otoritesi (Financial Services Authority-FSA) İngiltere’de tüm mali sistemi düzenleyecek ve denetleyecek bir kurum olarak 1997 yılında kurulmuştur.

FSA’nın kurulmasını sağlayan kanuni düzenlemede belirlenen hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Mali sistemde güvenin sürdürülmesi (market confidence)
- Halkın mali sistemi daha iyi anlamasının sağlanması (public awareness)
- Mali hizmetler sektöründe tüketicinin korunması (consumer protection)
- Mali nitelikteki suçların azaltılması (financial crimes)

FSA, firmaların/bankaların yetersiz yönetimi, sermaye yetersizliği gibi nedenlerle iflas etmesine bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyatlı risk (prudential risk), dolandırıcılık, firmaların mali araçları hakkında yanlış bilgi vermesinden kaynaklanan kötü niyet riski (bad faith risk), tüketicilerin ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun olmayan veya anlayamadıkları bir mali araç ve hizmet sözleşmesinden kaynaklanan karışıklık /uygun olmama riski (complexity/unsuitability risk) ve yapılan yatırımların beklenildiği gibi kazanç sağlayamamasından kaynaklanan performans riskine karşı (performance risk) bazı önlemleri almakla sorumludur.

FSA’nın yönetim kurulunda başkan, başkan yardımcısı, iki idari müdür ve idari olmayan 11 müdür olmak üzere toplam 15 üye bulunmaktadır. Kurul üyeleri mali sektör, hukuk ve muhasebe konularında uzman, kamu ve özel sektörde görev yapmış kişilerden oluşmaktadır. Daha çok özel sektörden gelen kişiler ağırlıklı olmaktadır.

Buraya kadar açıklanan örneklerden başka Kanada, Japonya, Danimarka, Singapur, İsveç ve Norveç’te de mali sistemi denetleme ve düzenleme otoriteleri kurulmuştur<sup>10</sup>.

Özellikle Asya krizinden sonra, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde mali sistemin denetimi konusunda bazı standartlar geliştirilmiştir. Bu standartları uygulama konusunda aralarında Türkiye’nin de bulunduğu bazı ülkelerde finansal/mali sistemde çeşitli reformlara gidilmiştir. Bu reformların ortak noktası, mali sistemin denetlenmesi

<sup>10</sup> Belirtilen ülkelerdeki uygulamalar için bakınız: <http://www.apra.gov.au/Search/default.asp>

konusunda tek bir otoritenin kurulmuş olmasıdır. Türkiye’de şimdilik bankacılık sektöründen sorumlu olan BDDK’nun gelecekte tüm finansal sistemde sorumlu hale gelmesi mümkün olacaktır (Akyazı, 2000: 67).

BDDK, diğer ülkelerdeki benzer uygulamaları da dikkate alarak, yapacağı düzenlemelerle halkı finansal konularda aydınlatması ve bilinçlendirmesi, tüketicileri koruyucu önlemler alması, bankacılık sektörü için uluslararası standartlara uygun düzenlemeleri oluşturması ile hem tüketicilere hem de bankacılık ve genel olarak ekonomiye çok önemli yararlar sağlayacaktır.

#### **4.3.1.3 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)**

Temel görevi, tasarruf mevduatının sigorta edilmesi, kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve üçüncü kişilere devredilmesi/ özelleştirilmesi olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun (TMSF) ayrıntılı görev ve yetkileri 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun 3. maddesinin 11. fıkrası ve 15. maddesinin 3. ve 4. fıkralarına dayandırılarak hazırlanan ve 3 Ağustos 2001 tarihli ve 24482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği’nde tanımlanmıştır. Buna göre Fonun görev ve yetkilerinin belli başlıları aşağıdaki gibidir(Yay vd., 2001: 129):

1. Kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek, sigorta kapsamındaki mevduatı izlemek, fon mevcudunu yönetmek ve değerlendirmek,
2. Bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme izni kaldırılan bankaların; yönetim ve denetimini üstlenmek, mevduat sahiplerine sigorta kapsamında bulunan mevduatı doğrudan veya ilan edeceği bir banka aracılığı ile ödemek ve mevduat sahipleri yerine bankanın iflasını istemek, iflas kararı alınması halinde iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatı ile iştirak etmek, Kanunun uygulaması ile sınırlı olmak üzere 2004 sayılı Kanunda yazılı iflas dairesi ve alacaklılar toplantısı ile iflas idaresi görev ve yetkilerine de sahip olarak bankayı Kanun hükümleri çerçevesinde tasfiye etmek,
3. Temettü hariç ortaklık haklarıyla yönetimi ve denetimi kendisine devredilen veya hisseleri kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin

- güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, mevcut veya yeni kurulacak bir banka ile birleştirilmesi, devri veya satışı ile ilgili gerekli çalışmaları yapmak,
4. Kanuna aykırı karar ve işlemleri ile bankanın iflasına neden olan banka yönetim kurulu ve kredi komitesi başkan ve üyeleri ile genel müdür, genel müdür yardımcıları ve imzaları bankayı ilzam eden memurlar hakkında alınacak kararlara ilişkin gerekli çalışmaları yapmak,
  5. Olağanüstü hallerde Hazine Müsteşarlığından izin almak kaydıyla borçlanmak,
  6. Olağanüstü hallerde Fon kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda Kurumun talebi üzerine T.C. Merkez Bankası'ndan avans almak,
  7. Fon mevcudunun ihtiyacı karşılayamaması durumunda bankalardan ileride doğacak prim yükümlülüklerine mahsuben bir önceki yılda ödedikleri sigorta primi toplamına kadar avans almak.

Tasarruf mevduatı sigorta primleri; bankaların, Kanununun 13. maddesi uyarınca düzenledikleri üç aylık hesap özetleri esas alınarak hesaplanır. Prim oranı, tasarruf mevduatı sigorta kapsamına giren hesaplar toplamının üçer aylık dönemler itibariyle;

- Rasyoların tamamını tutturan bankalar için %0.25'i
- Rasyolardan herhangi birini tutturamayan bankaların için %0.26'sı olarak uygulanır.

#### **4.3.1.4 Türkiye Bankalar Birliği**

Tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlanan Türkiye Bankalar Birliği'nin amaçları Bankalar Kanunu'nun 19. maddesinde aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

1. Bankacılık mesleğinin gelişmesini sağlamak,
2. Bankaların birlik ve bankacılık mesleğinin gerektirdiği vakar ve disiplin içinde ekonominin ihtiyaçlarına uygun olarak çalışmasını sağlamak,
3. Bankalar arasındaki haksız rekabeti önlemek amacıyla, gerekli her türlü tedbiri almak ve uygulamak,

4. İlan ve reklamlarında bankaların uyacakları esas ve şartları; tür, şekil, nitelik ve miktarları itibariyle kurumun uygun görüşünü alarak tespit etmektir.

Bankalar faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde Türkiye Bankalar Birliği'ne üye olmak zorundadırlar (Yay vd., 2001: 132).

### 4.3.2 Bankaların Yeniden Yapılandırılması Kapsamındaki Gelişmeler<sup>11</sup>

Türkiye'nin ardı ardına yaşamış olduğu Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması gerektiğini bir kez daha gözler önüne sermiş ve 31 Ağustos 2000 tarihinde faaliyete geçen BDDK yeniden yapılandırma programı uygulamak durumunda kalmıştır.

BDDK üç aylık bankacılık sistemini yeniden yapılandırma programını açıklamıştır: Kamusal sermayeli bankaların yeniden yapılandırılması; TMSF'na devredilen bankaların yeniden yapılandırılması, özelleştirilmesi ve kapatılması; Özel bankaların finansal yapılarının güçlendirilmesi. Bu üç aylık programla amaçlanan, finansal ve operasyonel yapının güçlendirilmesi ve etkin gözetim ve denetimin geliştirilmesi ile birlikte Türk Bankacılık Sistemi'nin sağlıklı ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Bankaların Yeniden Yapılandırılması Programı çerçevesindeki gelişmeleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

#### 4.3.2.1 Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması

Yeniden Yapılandırma Programı öncesinde Kamu bankalarının mali bünyeleri 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin ardından daha da kötüleşmiştir. Kamu bankalarının (BDDK, 2003);

- Donuk aktif kalitesi niteliğinde olan görev zararlarının bilanço büyüklüğüne oranı 2000 yılı sonu itibariyle %50'ye ulaşmıştır.

<sup>11</sup> Mart 2003 tarihinde BDDK tarafından yayımlanan "Bankacılık sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu" ve Yay, Yay ve Yılmaz (2001): "Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler" İTO, İstanbul'dan ayrıntılı şekilde yararlanılmıştır.

- Bankacılık sektörünün toplam mevduatı içindeki payı %40 iken, krediler içindeki payı %25 seviyesinde kalmıştır. Ayrıca, kredilerin önemli bir bölümü şüpheli alacak haline dönüşürken, bu kredilere yeterli karşılık ayrılmamıştır.
- Piyasalardan 8,5 katrilyon lirası özel bankalara ve müşterilere olmak üzere toplam 14 katrilyon lira gecelik borçlanmakta olması, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine yol açmıştır.
- Görev zararları nedeniyle önemli bir sermaye açığı ortaya çıkmıştır.
- Operasyonel açıdan rasyonel olmayan sayıda şube ve personel ile faaliyet göstermeleri önemli operasyonel zararlar yaratmıştır.

Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu sorunların çözülmesi amacıyla, Bankacılık sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalarda öncelik, bu bankaların finansal yapılarının güçlendirilmesine verilmiştir. Finansal yapının güçlendirilmesi ile eş anlı olarak operasyonel yeniden yapılandırma çalışmaları da başlatılmıştır. Bu program çerçevesinde;

- Yeniden yapılandırma sürecinde ilk adım olarak bu bankaların idaresi ortak yönetim kuruluna devredilmiş ve kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir.
- Kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması amacıyla, kamu bankaları Hazine'den almış oldukları özel tertip tahviller karşılığında Merkez Bankası'ndan repo veya doğrudan satış yoluyla likidite temin etmiş ve 16 Mart 2001 itibariyle 8,5 katrilyon lira civarında olan özel bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülüklerini sıfırlamıştır.
- Kısa vadeli fon piyasalarında yarattığı baskının finansal destekle ortadan kaldırılması ve bu tür sorunlara yol açan uygulamaların önünün kesilmesinin ardından, kamu bankaları piyasalarda zorunlu işlemler yerine rekabetçi ve kar saikine yönelik işlemler yapmaya başlamışlardır. Nitekim, kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanan Halk Bankası ile Ziraat Bankası'nın Mart 2003 itibariyle bilançosunda izlenen sırasıyla 596 trilyon lira ve 967 trilyon lira tutarındaki yükümlülükleri bu bankaların likidite sorunu nedeniyle ortaya

çıkan bir borçlanma zorunluluğu olmayıp, bir bankacılık ürünü olarak müşterilere sunulan repo işlemlerinden kaynaklanmaktadır.

- Kamu bankalarının yasal sermaye yeterlilik rasyolarını tutturabilmeleri ve sermaye yapılarını güçlendirmeleri için 2001 Mart ayında Ziraat Bankası'na 217.6 trilyon lira, Nisan ayında Halk Bankası'na 67.2, Emlak Bankası'na 40.8 trilyon lira tutarında nakit sermaye ödemesi yapılmıştır. Ayrıca, Mayıs ayında Halk Bankası'na 900 trilyon lira, Emlak Bankası'na ise 624 trilyon liralık sermayelerine mahsuben kağıt verilmiştir.
- (TMSF bünyesindeki bankalar dahil) Kamu bankalarının Merkez Bankası'ndaki repo stoklarının 7 katrilyon lira ile sınırlandırılması Mayıs 2001 sonu itibariyle gerçekleştirilmiştir.
- Kamu bankaları kanalıyla, gerekli görüldüğü durumlarda sağlanacak destekler için bütçeye 400 trilyon liralık ödenek konmuştur.
- Emlak Bankası'nın bankacılık yapma ve mevduat toplama izni Mayıs 2001 sonu itibariyle kaldırılmış ve 9.7.2001 itibariyle Ziraat Bankası bünyesine dahil edilmiştir.
- 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.
- 2001 yılı içinde 23 katrilyon tutarında özel tertip tahvil verilmek suretiyle kamu bankalarının Hazine'den görev zararı alacakları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarının tamamı menkul kıymete bağlanmıştır.
- Kamu bankalarının en önemli sorunu olan görev zararlarına ilişkin yasal gerekçeleri ortadan kaldıran ve yeni görev zararlarının oluşmasını engelleyen 4684 sayılı Kanun, 20 Haziran 2001'de kabul edilmiş ve 3 Temmuz 2001 tarih ve 24451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
- Kamu bankaları sorunlu hale gelen kredilerini takipteki alacaklar hesabına aktarma ve gerekli karşılıkları zamanında ayırma konularında da ihtiyatlı bir uygulama içine girmişler ve böylelikle bilançolarını daha şeffaf hale getirmişlerdir. Nitekim, 2000 yılı sonundaki kamu bankalarının takipteki alacakları 1.017 trilyon lira ve bu alacaklar için ayrılan karşılıklar 296 trilyon lira iken, Aralık 2002 itibariyle takipteki alacaklar 3.613 trilyon liraya, ayrılan

karşılıklar ise 2.904 trilyon liraya yükselmiştir<sup>12</sup>. Kamu bankalarının canlı kredi portföyü ise Aralık 2002 itibariyle 5,3 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

- Sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarımı sonucunda, kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000'de 476 trilyon lira iken, Aralık 2002'de 3,4 katrilyon liraya; özkaynakları da aynı dönemlerde 713 trilyon liradan 6 katrilyon liraya yükselmiştir.
- Kamu bankalarının faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri doğrultusunda, ihtisas kredileri de dahil olmak üzere kredi faizlerine kaynak maliyetlerini dikkate alarak belirlemeleri sağlanmıştır.
- Kamu bankalarının şube ve personel sayısının rasyonel seviyelere getirilmesi yönünde de önemli adımlar atılmış, Aralık 2000 itibariyle 2.494 olan şube sayısı Aralık 2002 itibariyle %32,4 oranında azaltılarak 1.685'e, 61.601 olan personel sayısı ise %50,7 oranında indirilerek 30.399'a düşürülmüştür.
- Kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması kapsamında; bu bankaların organizasyon, teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol, planlama, risk yönetimi ve hizmet yapısının çağdaş bankacılığın ve uluslar arası rekabetin gereklerine göre yapılandırılması hedef alınmıştır.
- Kamu bankalarının kar/zararlarını, likiditesini ve faiz oranı marjlarını izlemek için bir izleme programı oluşturulmuştur. Bu suretle, banka aktif ve pasiflerinin getiri-maliyet oranları haftalık, şubelerin bilanço ve kar/zarar durumları ise günlük olarak takip edilebilir hale gelmiştir.

#### 4.3.2.2 TMSF Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırılması

1997 yılından bugüne kadar toplam 21 banka TMSF'na devredilmiştir. Söz konusu bankalardan; 1 banka 1997 yılında, 1 banka 1998 yılında, 6 banka 1999'da, 3 banka 2000'de, 8 banka 2001 yılında, 1 banka 2002 'de ve son olarak 2003'te de 1 banka TMSF'na devredilmiştir. Detaylar aşağıdaki Tablo 4.6 ve Tablo 4.7'de verilmiştir.

<sup>12</sup> Bu tutarlara 1,9 katrilyon tutarındaki Emlak Bankası ile birleşme zararı ve birleşme zararı için ayrılan 1,4 katrilyon liralık karşılık dahildir.

**Tablo 4.6 TMSF Bünyesine Devredilen Bankaların Listesi**

<b>Devralınan</b>	T.Ticaret Bankası,Bank Ekspres,İnterbank,Egebank,Yurtbank,Sümerbank,Esbank Yaşarbank,Etibank,Bank Kapital,Demirbank,Ulusal Bank,İktisat Bankası,Sitebank, Milli Aydın Bankası,Bayındırбанк,Kentbank,EGS Bank,Toprakbank,Pamukbank İmar Bankası.
<b>Birleştirilen</b>	<b>Sümerbank:</b> Egebank,Yurtbank,Yaşarbank,Bank Kapital,Ulusal Bank; <b>Bayındırбанк:</b> Etibank*,(İnterbank,Esbank),EGS Bank,Toprakbank,İktisat Bankası, Kentbank.
<b>Satışı Yapılan</b>	Bank Ekspres,Sümerbank,Demirbank,Sitebank,Milli Aydın Bankası
<b>Tasfiye sürecinde Olan</b>	Türk Ticaret Bankası
<b>Mevcut Durum</b>	Bayındırбанк,Pamukbank,İmar Bankası

\*Öncelikle İnterbank ve Esbank, Etibank çatısı altında birleştirilmiştir.

Kaynak: BDDK (2003), "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu", Mart.

Not:Raporun hazırlandığı tarihte (Mart 2003) İmar Bankası daha Fon'a devredilmemişti. Sonradan tarafımızdan eklenmiştir.

**Tablo 4.7 TMSF Kapsamındaki Bankaların Yeniden Yapılandırma Süreci**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	31.07.2003	Toplam
<b>Devralınan Banka Sayısı</b>	1	1	6	3	8	1	1	21
<b>Birleştirilen Banka Sayısı</b>	-	-	-	-	7	5	-	12
<b>Satılan Banka sayısı</b>	-	-	-	-	3	2	-	5
<b>Tasfiye Sürecin. Banka Sayısı</b>	-	-	-	-	-	1	-	1
<b>TMSF Bün. Banka Sayısı</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Kaynak: BDDK (2003): "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu", Mart.

Not:Raporun hazırlandığı tarihte (Mart 2003) İmar Bankası daha Fon'a devredilmemişti. Sonradan tarafımızdan eklenmiştir.

Bilindiği gibi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun (Kurul) 3/7/2003 tarih ve 1085 sayılı kararı ile; yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremeyen, alınması istenen tedbirleri almayan, faaliyetine devamı mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arz eden Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.'nin bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni 4389 sayılı Bankalar Kanununun 14 üncü maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca kaldırılmış, Kanunun 16 ncı maddesinin (1) numaralı fıkrası hükmü gereği de anılan Bankanın yönetim ve denetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) intikal etmiştir. İmar Bankası'nın TMSF'na devri ile ilişkin gelişen olaylar BDDK'nun 19.08.2003 tarihli basın açıklamasında şöyle açıklanmaktadır:

“Banka’da olağandışı mevduat hareketi 12 Haziran’dan sonra görülmeye başlanmıştır. Kurul üyelerinden ikisinin 13 Haziran tarihi itibarıyla yasalarda öngörülen görev süresi dolduğu için ayrılmaları gerekmiş; Sn. İbrahim ÇANAKÇI’nın Hazine Müsteşarlığı’na atanması nedeniyle boşalan Kurul ikinci başkanlığına da atama yapılmadığından, 13 Haziran 2003 tarihinden boş bulunan üyeliğe atama yapılan tarih olan 1 Temmuz’a kadar Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nda sadece dört üye kalmıştır. Bu durumda, Kurul’un toplanması dahi yasal olarak mümkün olamamıştır. Zira Bankalar Kanununa göre toplantı nisabı beştir; yani toplantının yapılabilmesi için en az beş üyenin hazır bulunması gerekmektedir. 1 Temmuz 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu’nca Kurul’a bir üye atanmış, bu üyemiz, yemin etmesini müteakip 2 Temmuz 2003 tarihinde göreve başlamıştır. Aynı gün, 26 Haziran 2003 tarihinde topluca istifa eden Banka yönetim kurulu üyelerinin yerine atama yapılmış ve 3 Temmuz 2003 tarihinde de Bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkisi iptal edilmiştir.”

Türkiye İmar Bankası, Fon’a devredilmeden önce tespit edilen hususlar şunlardır (BDDK, 2003b):

1. Banka resmi kayıtlarının büyük çoğunluğu BDDK, TMSF ve Banka yeni yönetimine teslim edilmemiştir.
2. Banka’nın en son 25/6/2003 tarihinde düzenlediği ve BDDK ile diğer kurumlara gönderdiği günlük özet bilançosuna göre toplam mevduat tutarı 753.544 milyar TL’dir.
3. Ancak, Genel Müdürlük ve şubelerde mudi bazında yapılan incelemeler neticesinde, Banka’nın ilgili kurumlara bildirdiği rakamın tasarruf mevduatının tamamını yansıtmadığı; gerçek rakamın yukarıdaki tutarın üzerinde olduğu tespit edilmiştir.
4. Ayrıca, ele geçirilebilen ve deşifre edilebilen bilgisayar kayıtları üzerinden yapılan incelemelerde;
  1. 3/7/2003 tarihine yakın tarihlerde yoğun olarak yurtdışı havaleler yolu ile çok sayıda hesap açıldığı,
  2. Bilgi işlem sistemi üzerinden geçmişe yönelik işlemlerin yapıldığı,

3. Müşterilere Banka tarafından hazine bonusu satıldığı, ancak, satılan bonoların karşılığının Banka, Merkez Bankası ve Takasbank nezdinde bulunmadığı,

saptanmıştır.

5. Resmi kayıtlara ulaşılması yönünde çalışmalar devam etmektedir.
6. İmar Bankası T.A.Ş. ile ilgili hususlarda mudilerin sorunlarının süratle çözümlenmesini temin etmek bakımından tüm kurumlar arasında tam bir koordinasyon bulunmaktadır. Bu çerçevede Hükümet, Maliye Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve SPK ile ilgili diğer tüm kurum ve kuruluşlarla birlikte gerekli çalışmalar yürütülmektedir.

BDDK'nun İmar Bankası olayındaki son tutumu kimi iktisatçılarca eleştiri konusu yapılmıştır. Bu eleştiriler özellikle İmar Bankası'nın durumunun çok önceden bu şekilde olduğu ve BDDK'nun geç davrandığı noktasında gelmektedir. Örneğin Kurnaz'a (2003) göre, bir şaşırtıcı gerçekte, BDDK'nın "İmar Bankası'nın hesaplarına ve kayıtlarına ulaşamadıkları" yönündeki açıklamalarıdır. Kurnaz'a (2003) göre, bir banka, hakkında hesap ve kayıtlar olmadan TMSF'na devredilmesi yanlıştır.

Kaldı ki, hepsinden daha önemlisi bir bankanın kayıtlarına ve hesaplarına ulaşamıyor ise, bu gerekçe dahi o bankanın çok daha önceden TMSF'na devredilmesi için yeterli olması gerekmektedir. Aksi halde bu türden bir açıklama başka bankalar için de cesaretlendirici olabilir. Çünkü, Türk bankacılığı sadece kredi ve döviz pozisyonu riskleri ile sermaye yeterlilik rasyolarının izleneceği bir büyüklük olmaktan öte, işlem riskleri üreten bir sistemdir.

#### **4.3.2.2.1 TMSF Bankalarının Yeniden Yapılanma Süreci Öncesi Görünümü<sup>13</sup>**

- TMSF'na devredilen bankaların devir tarihi itibarıyla toplam yükümlülükleri 31,4 Milyar dolardır.

---

<sup>13</sup> Bu bölümdeki istatistiklere İmar Bankası dahil edilmemiş, BDDK'nın Mart 2003 Raporu esas alınmıştır.

- TMSF'na devredilen bankaların yükümlülüklerinin %83'ü mevduat hesaplarından oluşmaktadır. 26 Milyar dolar tutarında olan mevduat hesaplarının 16,8 Milyar dolarlık kısmı sigortaya tabi mevduat kapsamında olmasına karşın, Kasım 2000 krizinin ardından dönemin hükümeti tarafından bankacılık sistemini korumak amacıyla, bankaların tüm yurt içi ve yurt dışı yükümlülüklerinin yerine getirileceği açıklaması yapılmıştır.
- Toplam 5,4 Milyar dolar olan mevduat dışı yükümlülüklerin 2 Milyar dolarlık kısmı yurt dışı yükümlülüklerden oluşmaktadır (toplam yükümlülüklerin %6.4'ü).
- TMSF bankalarının bilanço içi yabancı para pozisyon açığı yaklaşık 6 Milyar dolar tutarında gerçekleşmiştir.
- TMSF bankaları aktiflerinin önemli bir kısmını çok kısa vadeli kaynaklarla finanse etmişlerdir.

TMSF bünyesine alınan bankaların devralındıkları tarihler itibariyle zarar toplamı 17,3 Milyar dolar olmuştur. Bu zararların oluşumunda donuk hale gelen krediler için ayrılan karşılıkların yanı sıra kambiyo zararları ve sermaye piyasası işlem zararları da etkili olmuştur.

#### **4.3.2.2.2 TMSF Bankalarını Yeniden Yapılandırma Süreci**

TMSF bünyesine alınan bankalar yoğun bir finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılma sürecine tabi tutulmuştur. Bu çerçevede TMSF bankalarının kısa vadeli yükümlülükleri azaltılmış, açık pozisyonları önemli ölçüde kapatılmış, mevduat faizleri piyasa koşullarına uygun hale getirilmiş, bu bankaların mevduat ile yabancı para yükümlülükleri diğer bankalara devredilmiş, şube ve personel sayıları azaltılmıştır. Finansal yeniden yapılandırma kapsamında;

- TMSF bünyesine alınan bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerinin devri için ihtiyaç duyulan 21,7 Milyar dolarlık kaynağın 17 Milyar dolarlık kısmı kamu kesimi, 4,7 Milyar dolarlık kısmı ise özel sektör kaynağından (TMSF gelirlerinden) karşılanmıştır.

**Tablo 4.8 TMSF Bankaları Çözümleme Maliyeti (Milyon Dolar)**

<b>Kamu sektörü tarafından sağlanan kaynaklar (a-b)</b>	<b>17.082</b>
a.Hazine tarafından TMSF için ihraç edilen DİBS tutarı	18.547
b.TMSF tarafından iade edilen DİBS tutarı	1.465
<b>Özel sektör tarafından sağlanan kaynaklar (c+d)</b>	<b>4.653</b>
c.TMSF gelirleri ile yapılan mevduat*	2.457
d.TMSF gelirleri ile yapılan sermaye desteği*	2.196
<b>Genel Toplam</b>	<b>21.735</b>

\*TMSF gelirlerinin büyük bir kısmı, bankalardan toplanan sigorta primlerinden oluşmaktadır. Ayrıca, para cezaları, tahsilatlar, banka satışından elde edilen gelirler ve zaman aşımına uğrayan mevduatlardan da gelir sağlanmaktadır.

Kaynak: BDDK (2003): "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu", Mart

- TMSF bankalarında hali hazırda mevcut mevduat hariç<sup>14</sup>, yukarıda sayılan kaynakların önemli bir bölümü TMSF bankalarının 26 Milyar dolar olan mevduat yükümlülüklerinin ödenmesinde veya devredilmesinde kullanılmıştır.
- TMSF bankalarında bulunan mevduatın önemli bir bölümü, ihale yoluyla ve karşılığında DİBS verilmek suretiyle diğer bankalara devredilmiştir. Gerçekleştirilen ihaleler sonucunda, 479 trilyon liralık TL cinsinden mevduat ve 2.587 milyon dolarlık yabancı para cinsinden mevduat 8 adet özel bankaya devredilmiştir.
- TMSF bankaları Hazine tarafından verilen özel tertip tahvillerin bir bölümünü kısa vadeli yükümlülüklerinden kurtulmak amacıyla kullanmışlardır. Merkez Bankası'na kesin satış yapmak suretiyle sağlanan kaynaklarla 16 Mart 2001 itibariyle 5,2 katrilyon lira olan TCMB dışındaki kısa vadeli yükümlülükler sıfırlanmıştır. Ayrıca, aynı tarih itibariyle TCMB'na olan 2,6 katrilyon liralık kısa vadeli yükümlülükler de 2002 yılı içerisinde sıfırlanmıştır.
- Mayıs 2001 dönemine kadar 4,5 milyar dolar seciyesinde olan TMSF bünyesindeki bankaların açık pozisyonları, Mayıs ayının ikinci yarısında yapılan dövize endeksli kamu kağıdı alımına bağlı olarak gerilemiş ve 2001 yılı Haziran ayı sonunda 561 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Yabancı para açık pozisyon tutarı Pamukbank'ın TMSF kapsamına alınmasıyla yükselmiş, ancak yapılan dövize endeksli kağıt desteği ile tekrar azalarak, 21 Mart 2003 itibariyle 110 milyon dolara gerilemiştir.

<sup>14</sup> Fon bünyesinde bulunan bankaların bankalar arası mevduat hariç toplam mevduat tutarı rapora göre 31 Mart 2003 tarihi itibariyle 2.938 milyon dolardır.

**Tablo 4.9 TMSF Bünyesindeki Bankaların Döviz Pozisyonları**

(Milyon Dolar)	13.4.01	18.5.01	29.6.01	28.12.01	11.10.02	21.3.03
1.Döviz Pozisyonu	-4.812	-2.764	-3.894	-1.197	-1.863	-1.600
2.Döviz endeksli pozisyon	630	2.233	3.383	748	1.557	1.487
<b>3.Bilanço içi döviz pozisyonu(1+2)</b>	<b>-4.182</b>	<b>-531</b>	<b>-511</b>	<b>-449</b>	<b>-306</b>	<b>-113</b>
4.Vadeli pozisyon	-132	-116	-50	0	0	3
<b>5.Net Genel Pozisyon(3+4)</b>	<b>-4.314</b>	<b>-647</b>	<b>-561</b>	<b>-449</b>	<b>-306</b>	<b>-110</b>

Kaynak: BDDK (2003): "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu",Mart

- TMSF bünyesine alınan bankalarda Mart 2001'den itibaren mevduat faiz oranları piyasa ortalamalarına yaklaştırılmıştır.
- Ayrıca, TMSF bankalarının 2,4 milyar dolarlık mevduat dışı yabancı para yükümlülükleri kamu bankalarına devredilmiştir.

Operasyonel yeniden yapılandırma kapsamında;

- Devir itibariyle 1.815 olan TMSF bankalarının şubelerinin; 383 tanesi satılan bankalara devir, 265 tanesi ise şube satışı yoluyla olmak üzere, toplam 648 tanesi faaliyetlerinin sürdürülmesi sağlanarak çözümlenmiştir. Halen TMSF bünyesinde bulunan Bayındırbank, Pamukbank ve tasfiye sürecindeki T.Ticaret Bankası'na ait toplam (31 Mart 2003 itibariyle) şube sayısı 339'dur. Kapatılan 828 adet şube de dikkate alındığında TMSF'na devredilen bankaların toplam şube sayısı 1.476 adet azalmıştır.Satış sürecinde olan Pamukbank ve tasfiye sürecindeki T.Ticaret Bankası hariç tutulduğunda ise,TMSF bünyesinde (İmar Bankası'nın Fon'a devredilmesinden önce) şube sayısı 6'ya inmiştir.
- TMSF'na alınan bankalarla 37.889 personel devralınmıştır. Banka satışları ile 7.872, satılan şubeler ile 2.465 olmak üzere, toplam 10.337 personelin istihdamı korunarak yeni bankalarda çalışmaları sağlanmıştır.

Aktif yönetimi ve tahsilat konusunda ise;

- Devir tarihleri ile 2003 yılı Mart ayı sonu arasındaki dönemde takipteki alacaklardan yapılan tahsilatlar, geri ödeme planına bağlanan alacaklardan

yapılan tahsilatlar, banka, iştirak ve gayrimenkul satışlarından elde edilen gelirler toplamı 1,7 Milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

- Devir tarihleri ile 31 Mart 2003 tarihi arasındaki dönemde, TMSF bünyesindeki bankaların takipteki alacaklarından 1,2 milyar dolarlık tahsilat gerçekleştirilmiştir.
- Yaşayabilir firmaları korumak ve TMSF alacaklarını tahsil kabiliyetini arttırmak amacıyla, borçlularla geri ödeme anlaşmaları yapılmaktadır. 28 Şubat 2003 tarihi itibarıyla TMSF ile borçlular arasında yapılan toplam 1.561 protokolün karşılığı 4 milyar dolar olup, söz konusu tutarın 127,2 milyon dolarlık kısmı tahsil edilmiştir. Söz konusu alacaklardan yapılan tahsilatın toplam borca oranı %3,1 olmuştur.
- 31 Mart 2003 itibarıyla, satışı kararlaştırılıp izin bekleyen satış işlemleri de dahil olmak üzere TMSF bankalarının iştiraklerinin satışından 217 milyon dolar, gayri menkullerinin satışından ise 117 milyon dolar gelir elde edilmiştir.

#### 4.3.2.3 Özel Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

Yeniden yapılandırma programı öncesinde özel bankacılık sistemi;

- Yaklaşık 9 milyar dolar bilanço içi yabancı para açık pozisyonu ile önemli miktarda sendikasyon kredisi kullanımına bağlı olarak ortaya çıkan yüksek kur riski,
- Çok kısa vadeli kaynak yapısı nedeniyle artan likidite ve faiz riski,
- Kredi portföyündeki karşılık ayrılmayan sorunlu kredilerde önemli artış,
- Etkinliği azaltan küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısına bağlı olarak karlılık performansında yaşanan düşüş,
- Özkaynak yetersizliği,
- Yetersiz iç denetim ve risk yönetim sistemleri,

gibi temel yapısal sorunlar nedeniyle, iç ve dış şoklara karşı aşırı duyarlı bir yapı arz etmekteydi.

Mali bünyesi zayıf olan bankalar krizler sonucunda daha da kötüleşerek faaliyetlerini sürdürmez hale geldiklerinden TMSF'na devir olunurken, mali bünyesi güçlü olan

bankalar ciddi sermaye kayıplarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Bu kayıplar sonucunda sermaye yeterlilik oranları yasal sınırların altına gerileyen bu bankalar, sermayelerini arttırmak suretiyle yasal oranın üzerine çıkmışlardır. Nitekim, 2001 yılında mali bünyesi güçlü bankaların sermayeleri, gerçekleşen 2,7 milyar dolarlık zarar ve kur etkisi ile 6 milyar dolar erimiş, özkaynakların toplam aktiflere oranı 2000 yılı sonunda %15,4 iken, 2001 yılı içerisinde %7,1'e kadar gerilemiş, bankaların sermaye artırımları ile yıl sonunda %9,3 olarak gerçekleşmiştir.

#### Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde;

- Özel bankaların kendi kaynakları ile sermaye yapılarını güçlendirmeleri kapsamında; banka sahipleri ile hissedarların sermaye artırımına katkılarını arttırmak amacıyla takvime bağlı taahhüt mektupları alınmış ve özel bankalar, 2001 yılında 2,2 katrilyon lira ve 2002 yılında 848 trilyon lira olmak üzere toplam 3 katrilyon lira tutarında sermaye artışı gerçekleştirmiştir.
- Kur ve faiz risklerinin sınırlandırılması kapsamında; Hazine tarafından Haziran 2001'de gerçekleştirilen iç borç takas işlemi ile özel bankaların yabancı para pozisyon açıklarını önemli ölçüde kapatmalarına katkıda bulunulmuştur. Özel bankaların bilanço içi yabancı para pozisyon açıklarındaki daralma 2002 yılında ve 2003 yılının ilk çeyreğinde devam etmiş ve 21 Mart 2003 tarihinde bilanço içi pozisyon 152 milyon dolar fazlaya dönüşmüştür.
- İç borçlanmada değişken faizli, döviz endeksli ve döviz cinsinden tahvillerin payının artması, bankaların kur riskinin yanı sıra, faiz riskinin de azalmasına katkıda bulunmuştur.

Bu gelişmelere rağmen 2001 yılında ekonomideki durgunluğun beklenenden daha derin olması ve uzun sürmesi, global ekonomideki belirsizliklerin artması, olumsuz koşulların duran varlıkları nakde çevirme olanağını kısıtlaması ve yerli/yabancı yatırımcıların sektöre yönelik çekingenliklerinin artması, bir yandan sermaye ihtiyacını arttırırken, diğer yandan özel kesimin yeni sermaye artırımını imkanlarını sınırlandırmıştır.

Bu durum özel bankalara yönelik stratejinin yeni araçlarla güçlendirilmesi gereğini ortaya çıkarmış ve özel bankalara yönelik program, yeni araçlarla güçlendirilmiştir. Bu yeni araçlar;

1. Özel bankaların erozyona uğrayan sermaye yapılarının gerekirse kamu desteği de sağlanarak güçlendirilmesi,
2. Bankacılık sektöründeki kötü aktifler sorununun *İstanbul Yaklaşımı*<sup>15</sup> ve varlık yönetim şirketlerinin kurulması yoluyla çözümlenmesidir.

Bu araçlara ilişkin yasal düzenlemeleri içeren “4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 31 Ocak 2002’de yürürlüğe girmiştir.

Bütün bu gelişmelerin yanında devir ve birleşmelerin özendirilmesi konusunda çalışmalar da yapılmıştır. Bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak yönünde vergi teşvikleri getirilmiş ve bu düzenlemelerin de katkısıyla devir ve birleşmelerde artış gözlenmiştir. Devir tarihlerindeki bilanço büyüklükleri ve kur gelişmeleri dikkate alınarak bakıldığında, söz konusu dönemde devir ve birleşmelere konu olan bankaların toplam aktif büyüklüğü tutarı yaklaşık 26,5 milyar dolar seviyesindedir.

**Tablo 4.10 Bankacılık Sektöründe Devir ve Birleşmelere İlişkin Gelişmeler**

Devir ve Birleşmeye Konu olan Bankalar		Yeni Banka	Açıklama
Osmanlı Bankası	Körfezbank	Osmanlı Bankası	31 Ağustos 2001 tarihinde Birleşik Türk Körfez Bankası A.Ş., tüm hak, alacak, borç ve yükümlülükleriyle ve tüzel kişiliği sona erdirilmek suretiyle Osmanlı bankası A.Ş.’ye devredilmiştir.
Garanti Bankası	Osmanlı Bankası	Garanti Bankası	Osmanlı Bankası 14.12.2001 tarihi itibarıyla Garanti Bankası’na Devredilmiştir.
Tekfen Yatırım	Bank Ekspres	Tekfen Bank A.Ş.	Bank Ekspres’in Tekfen Bank A.Ş.’ye devri 26.10.2001 tarihinde Tamamlanmış olup, devir tarihi itibarıyla ünvanı Tekfenbank A.Ş. Olarak değiştirilmiştir.
Oyak Bank	Sümerbank	Oyak Bank	11 Ocak 2002 tarihinde Sümerbank’ın satışı tamamlanmış ve Oyak Bank A.Ş. adı altında faaliyete başlamıştır.
Morgan Guaranty	The Chase Manhattan	JPMorgan Chase&Co	İki bankanın birleşmesi 14.12.2001 tarihinde tescil edilmiştir.
Sinai Yatırım Bankası	T.Sinai Kalkınma Bankası	T.Sinai Kalkınma Bankası A.Ş.	Sinai Yatırım Bankası, 29.03.2002 tarihinde T.Sinai Kalkınma Bankası’na devredilmiştir.
Milli Aydın Bankası (Tarişbank)	Denizbank	Denizbank	27 Aralık 2002 tarihi itibarıyla, Milli Aydın Bankası’nın Denizbank’a devrine ilişkin işlemler tamamlanmıştır.
Finansbank	Fibabank	Finansbank	Finansbank ve Fiba Bank Genel Kurullarının devre dair kararlarının Tescil edilmesine onay verilmesi 3 Nisan 2003 tarihi ve 1023 sayılı Kurul kararı ile uygun görülmüştür.
Benkar Tüketici Finansmanı ve Kart Hiz	HSBC	HSBC	25 Aralık 2002 tarihi itibarıyla Benkar Tüketici Finansmanı ve Kart Hizmetleri şirketi HSBC Bank’a devredilmiştir.
HSBC Bank Plc.	Demirbank	HSBC Bank Plc.	Demirbank 14.12.2001 tarihinde HSBC Bank A.Ş.’ye devredilmiştir.

Kaynak: BDDK (2003): “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu”, Mart

<sup>15</sup> İstanbul yaklaşımı ve varlık yönetim şirketleri kapsamındaki uygulamalar için bakınız BDDK,2003.

BDDK'nun kriz sonrasındaki faaliyetlerini bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, Türkiye'de yaşananların "ilk defa olan" yada "bilinmeyen" sorunlar olmadığını söyleyebiliriz. BDDK, kamu bankaları ile ilgili olarak, yukarıda da belirttiğimiz gibi, zararların karşılanması, sermayelerinin güçlendirilmesi ve yönetimin iyileştirilmesi konusunda önemli adımlar atmıştır. TMSF'na kriz öncesi ve sonrasında devredilen bankalarla ilgili olarak, gerek birleştirme gerek tasfiye etme gerekse de satış yoluyla yeniden yapılandırılmaları sağlanmaya çalışılmış ve son olarak Fon'un elinde sadece 3 banka kalmıştır.

Bu bağlamda bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında ve uluslar arası standartlara kavuşturulması hususunda, hukuksal alt yapı açısından önemli ilerlemeler kaydedildiğini, uygulamada sistemin istikrara kavuşturulması konusunda zamana ihtiyaç olduğunu söyleyebiliriz. BDDK'nun düzenleme, denetim ve gözetim işlevini daha iyi yapacak şekilde personel ve donanım açısından güçlendirilmesi; bankaların risk yönetim yetilerinin geliştirilmesinin teşvik edilmesi, ahlaki risk davranışlarına fırsat verilmemesi açısından yararlı olacaktır.

### **4.3.3 Bundan Sonra Neler Yapılmalı?**

2000 yılı Kasım ayında yaşanan kriz bir likidite krizi olmakla birlikte, 1995 yılından başlayarak özellikle 1999 ve 2000 yıllarında yaşananlar dikkate alındığında, bu krize bankacılık krizi de demek mümkündür. Türkiye'de yaşanan krizlerin-ister bankacılık ister likidite krizi olsun-nedeni, Türkiye'nin ekonomik yapısı, bankaların zayıf ve denetimsiz yapısı ve yönetim yetersizliğidir.

Türkiye dünya ekonomi ölçeğine baktığımızda gelişmekte olan ülkeler grubuna girmektedir. Bu yüzden krizleri değerlendirirken ve "bu krizlerin yaşanma şansını en aza indirmek için neler yapılmalı?" sorusuna cevap bulabilmek için gelişmekte olan ülkeler açısından konuya yaklaşım göstermek gerekmektedir.

Yaşanan krizleri ve dünya genelinde regülasyon uygulamalarını göz önüne aldığımızda, gelişmekte olan yada yükselen piyasa ekonomilerinde bankacılık sistemlerinin güçlendirilmesine yardımcı olacak belli başlı politikaları şu şekilde sıralayabiliriz (Yay vd., 2001: 154-156):

1. *Ekonomideki Değişkenlik Hızını (Volatilité) Azaltmak*: Bu ülkelerde genellikle bankacılık sistemleri nispeten değişken bir ortamda faaliyet göstermektedirler.

- Değişkenliğin azaltılmasına yardımcı olacak araçlardan biri, daha disiplinli bir para ve maliye politikalarıdır.
- Finansal sistemde yabancı bankaların bulunması; portföylerinde söz konusu ülkede kullandıracağı krediler nispeten az olacağından ve kaynakları merkez ülkeye dayandığından, ülkeye ilişkin şokları bu bankaların kolay absorbe edebilmesi ve hükümetten kaynaklanacak çeşitli baskılara karşı koyabilmeleri nedeniyle, değişkenliği azaltabilir.
- Uluslar arası faiz, döviz ve mal fiyatlarının değişkenliğinden korunma yollarından biri, finansal sistemde yeni finansal araçların (swap, futures, options gibi) kullanımının yaygınlaştırılmasıdır.
- Bir diğer politika seçeneği, bu ülkelerde sermaye yeterlilik oranlarının yüksek tutulmasıdır.

2. *Kredi Artışına ve Özel Sermaye Akımlarının Dalgalanmasına Karşı Tedbir Almak*: Bu konuda sıkı maliye politikası ve esnek döviz kuru sistemleri ile bazı geçici kontrol ve vergi kısıtlamalarının yararlı olduğu görülmüştür. Ayrıca, kredi genişlemesine karşı uygulanabilecek denetim ve gözetim tedbiri ise, zorunlu karşılık oranlarını ve sermaye yeterlilik oranlarını arttırmaktır. Ancak bu araçlar parasal kontrole yardımcı olsa da, iyi banka- kötü banka ayırımını ortadan kaldırdığı şeklinde eleştirilmektedir.

3. *Likidite-Vade-Para Uyumsuzluğunun Azaltılması*: Bankaların likidite-vade uyumsuzluğuna karşı alınabilecek bir tedbir, bankaların ayıracakları karşılık oranlarını arttırmaktır. Para uyumsuzluğuna karşı ise, bankaların kısa vadeli döviz cinsinden borçlanması yakından izlenmeli ve sınırlamalar getirilmelidir.

4. *Finansal Liberalizasyona İyi Hazırlanmak*: Yeni bankaların kurulmasının teşviki yada kamu bankalarının özelleştirilmesi, finansal liberalizasyonun bir parçası olarak düşünülmüyorsa, yeni banka sahiplerinin bankacılık için uygunluğuna dikkat edilmelidir. Aksi takdirde Türkiye ve Şili'de olduğu gibi özelleştirilen bankaların belli şirketlerin

fonlanması işlevini görmesi ve nihayetinde tekrar kamulaştırılması sonucunu doğurabilir<sup>16</sup>. İkinci önemli nokta da liberalizasyondan önce bankacılığın denetim ve gözetim teşkilatının riskleri ve yeni finansal araçları değerlendirebilecek şekilde güçlendirilmesi gerekir.

*5. Kamu Bankalarının ve Bağlantılı Kredilerinin Azaltılması:* Hükümetin kamu bankaları ile ilişkisinin mümkün olduğu kadar şeffaf olması, kamu bankalarının özel ticari banka olarak çalışma koşullarının yaratılması önemli bir politika aracıdır. Bağlantılı krediler konusunda öncelikle, bankaların gözetim ve denetim otoritelerine doğru kayıt ve bilgi vermeleri sağlanmalıdır. Şeffaflık arttığı ölçüde bankaya kredi verenlerin bağlantılı kredileri değerlendirilmeleri mümkün olacaktır. Ayrıca düzenleme otoritesi (BDDK), bağlantılı krediler konusunda ilgili tarafları uyarabilmek için, belirli eşik-oranlar saptamalıdır.

*6. Muhasebe Kayıtlarının, Şeffaflığın, Bilgi Yayınlanmasının ve Yasal Çerçevenin Güçlendirilmesi:* Bankaların aktiflerinin durumu, karlılığı, batık kredileri gibi çeşitli bilgilerin yayınlanması sağlanmalıdır.

*7. Banka Sahipliği, Yöneticiliği ve Kreditörlüğü ile Banka Denetçiliği-Gözetimciliğinin Teşvik Edilmesi:* Bu konudaki önerilerden biri, bankalara sermayeleriyle bağlantılı olarak bazı faaliyetler yapma/yapmama olanağının tanınması gibi teşvikler verilmesidir. Bir diğer politika aracı, devlet garantilerine sınırlamalar getirilmesidir. Örneğin, zorunlu, açık ve dar kapsamlı bir mevduat sigorta sisteminin, bankaları daha disipline edeceği öne sürülmektedir. Bunun yanında uluslararası standartlara uygun ihtiyatlı rasyoların oluşturulması ve kura dayalı denetim sistemlerinin oluşturulması da yararlı olacaktır.

Yükselen piyasa ekonomilerine ilişkin bu değerlendirmelerden hareketle, Türkiye’de yaşanan kriz ve kriz sonrasında yaşananlar ve bankacılık sisteminin regülasyonu ve yeniden yapılandırılması konusundaki gelişmelerle ilgili değerlendirmemizi ve bundan sonra daha başka neler yapılabilir hususundaki görüşlerimizi şu şekilde sıralayabiliriz;

<sup>16</sup> Bu konu hakkında geçtiğimiz Temmuz ayında kabul edilen tasarıya göre banka sahiplerinin bankacılık dışında faaliyet göstermeleri yasaklanmış ve bankacılığı bankacılar yapmalı savının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Enflasyonist dönemde kamunun finansmanında büyük rol oynayan Türk bankacılık sistemini, yeni makro ekonomik konjoktürle birlikte iç tasarrufları yatırımlara dönüştürmede oldukça önemli bir yapılanma beklemektedir. Enflasyonist dönemde Türk bankacılık sistemindeki gelişmelere ve düşük enflasyon süreci yaşayan ülke tecrübelerini dikkate alarak, bankacılık sistemine ilişkin başlıca şu öngörülerde bulunulabilir(Babuşcu vd., 2000; Keyder, 2001; Yay vd., 2001; Karacan, 2002; Mazıbaş, 2003):

- Yüksek faizle TL plasman imkanının ortadan kalkması, bankaların kaynak toplarken daha seçici davranmaları sonucunu vereceğinden, bankalar açısından kaynak maliyetinin de önemi artmaktadır. Yüksek enflasyon döneminde düşük maliyetli olma özelliği nedeniyle avantaj sağlayan vadesiz mevduat gibi bazı bankacılık araçları, düşük enflasyon döneminde bu özelliğini kaybederek bankaların kaynakları arasındaki önemini yitirecektir. Bu yüzden bankaların farklı araçlar kullanması gerekmektedir.
- Kar marjlarının daralmasıyla bankaların toplam faiz gelirlerinde azalma meydana gelecektir. Bu durum, bankaların faiz dışı gelirlere önem vermesi anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra, kar marjlarının düşmesiyle toplam giderler içinde, enflasyonist dönemde önemsenmeyen işletme giderlerinin payı belirgin bir artış göstereceğinden sabit giderlerin düşürülmesi bankalar açısından önem kazanmış durumdadır.
- Yeni dönemde bankalarda risk yönetimi önem kazanacaktır. Yeni dönemde (dezenflasyonist dönemde) ortaya çıkan veya çıkacak olan finansal ürünler ve bilanço dışı riskler, bilançoların yapısını eskiye oranla daha riskli bir hale getirerek, bankaların bilanço riskinin artması sonucunu vermektedir. Bunun yanında bankaların yeni dönemde düşük karlı bir çalışma ortamına girecek olmaları karlılık riskinin de gündeme gelmesine neden olmaktadır.
- Önümüzdeki dönemde sektörde maliyeti düşürmek ve verimliliği arttırmak üzere ortak projelerin üretilmesi ve uygulamaya konulması gerekmektedir (ATM'lerin ortak kullanımının yaygınlaştırılması, firma risk ölçme ve izleme merkezinin kurulması gibi). Bankaların sabit giderlerinin azaltılmasına yönelik bu projeler, dezenflasyon sürecinde azalan kar marjlarına karşı sektörün bir bütün olarak direncini arttıracaktır.
- Bankacılık sisteminin düşük enflasyona uyum sürecini hızlandıracak unsurlardan biri, bankaların yeni dönemde gelir sağlayacak ürün ve hizmet

geliştirebilme kabiliyetleri olacaktır. Bireysel ve ticari kredilere önem vermenin yanında, elektronik kart ve kredi kartı hizmetleri gibi bireysel bankacılık ürünlerinin geliştirilmesi ve bu sayede faiz dışı gelir elde edilmesi bankaların yeni dönemde önde gelen stratejilerinden biri olmalıdır.

- Bankalar bu yeni dönemde uluslar arası bankacılık, kurumsal bankacılık, yatırım bankacılığı faaliyetlerini arttırmalı ve sermaye piyasası işlemlerine ağırlık vermelidir. Bu sayede erişilecek yeni faaliyet ve alternatif yatırım alanları bankalara yeni fırsatlar sunacaktır.
- Bankalar düşük enflasyon döneminde banka birleşmelerine önem vermelidir. Mali yapıyı güçlendirmek ve rekabete uyum sağlayabilmek için özellikle, küçük ölçekli ve mali bünyesi zayıf olan bankaların birleşme yoluyla güçlendirilmesi zorunlu olacaktır<sup>17</sup>.
- Makro ekonomik değişiklikler doğrultusunda, geçiş sürecinde ilk olarak, bankaların faiz risklerine ve vade uyumsuzluklarına bağlı olarak likidite riskine dikkat etmeleri gerekirdi. Önemsemedikleri bu riskler 2000 Kasım'ında kendilerinin başlarını belaya sokmuştur. Bu çerçevede bankaların gerçekleştirmeleri gereken temel alt yapı çalışmalarından en önemlisi, bünyelerinde risk yönetiminde uzmanlaşmış birimler kurmalarıdır.
- Aktifte krediler ve yeni bankacılık hizmetleri ön plana çıkarken, pasifte alternatif kaynaklar gelişeceğinden, bu gelişmelere bağlı olarak, bankaların aktif ve pasif yönetimini yeniden düzenlemeleri, kar ve maliyet marjlarına karşı daha dikkatli olmaları, kaynak maliyetine önem vermeleri ve bu amaçla kendilerine esneklik sağlayacak alternatif kaynaklara yönelmeleri gerekmektedir.
- Bankaların topladıkları mevduata yönelik kanuni karşılıklar bankaların kaynak maliyetini arttırırken, vergi yükümlülükleri de işlemlerini etkilemektedir. Bu nedenle, gerek kanuni karşılıkların gerekse vergi yükümlülüklerinin düşürülmesi gerekmektedir.
- Bankaların uluslar arası standartta hizmet verebilmeleri için geleneksel bankacılık faaliyetlerinin yanında evrensel bankacılığın da desteklenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede leasing, factoring ve forfaiting gibi işlemler üzerindeki sınırlamalar kaldırılmalıdır.

<sup>17</sup> Birleşme konusunda Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde gerekli çalışmalar yapılmış ve birleşmeler teşvik edilmiştir. Sonuçta da bir çok banka birleşmiş yada TMSF kapsamında birleştirilmiştir.

- Son yıllarda rating firmalarının ülkemiz bankalarına yönelik olarak yapmış oldukları rating işlemleri sınırlı sayıda bankayı kapsamaktadır. Piyasalarda sağlayacağı şeffaflık ve sektöre getireceği rekabet avantajı göz önüne alındığında, risk derecelendirme işlemlerinin çok sayıda bankaya yönelik olarak ve periyodik dönemlerde yapılması önem taşımaktadır. Bunun için ülkemizde derecelendirme firmalarının kurulmasına ortam yaratılması ve bu kurumlara işlerlik kazandırılması hususunda gerekli düzenlemelerin kısa sürede sağlanması gerekmektedir.
- Krizlerin çözümüne yönelik sermaye hareketlerinin serbestliğinin kaldırılması yada bazı kısıtlayıcı tedbirler alınması, kısa vadeli bir tedbir olarak önerilebilir. Ama uzun dönemde yapılması gereken, sermaye hareketlerinden tamamen soyutlanma değil, ülkelerin kendi ekonomik ve finansal alt yapılarını geliştirmektir. Eğer serbestleşmeden önce kurumsal düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılırsa finansal krizlerin daha az görüldüğü belirlenmiştir (Kaminsky ve Schmukler, 2003). Bu nedenle modern global finansal piyasaların potansiyel faydalarından yararlanmak gerekmektedir.
- Banka açık pozisyonlarının BDDK tarafından yakından izlenmesi ve vadeli döviz alacaklarının ödeme gücü olan kuruluşlardan olmaması halinde, bu tür işlemlerin pozisyon hesaplamasında döviz alacağı olarak gösterilmemesinin sağlanması gerekmektedir.
- Mevduat ve kamu bankaları (Fon bankaları dahil) kredilerine tanınan %100 güvence, düşürülmelidir. Yine Doğu Asya ülkelerinin bazılarında uygulanan Katkılı Mevduat Güvence Sistemi (Funded Deposit Insurance Scheme), ileri aşamalarda Türkiye için de düşünülebilir.
- Operasyonel risklerin azaltılması, risklerin kontrolü, azaltılması ve net riske<sup>18</sup> dair politika ve uygulama usulleri çerçevesinde, yüksek riskli faaliyet alanlarından çekilme yada işlem miktarını azaltma, sermaye tahsisi, sigortalama, belli hizmetleri dışarıdan sağlama (outsourcing), menkul kıymetleştirme yoluyla riski başkasına transfer etme veya riski kabul ederek etkin yönetme gibi yöntemler kullanılarak gerçekleştirilebilir.
- Satıştan sonra Fon'daki bankaların şu veya bu şekilde yeniden sisteme daha büyük sorunlarla yük getirmesini önlemek için, bazı iktisatçılarda, banka

<sup>18</sup> Net risk, maruz kalınan operasyonel risklerin, kontrol ve azaltılma işlemleri sonrası kalan miktarını ifade eder.

yönetimlerinin 3 yıl için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na bağlı şekilde çalışmasının satış sözleşmesinde yer alması önerilmektedir (Kurnaz, 2000: 110).

- Banka başarısızlıklarının riskini azaltmanın diğer bir yolu da yüksek likit rezervlere sahip olmaktır. Fakat şu sıralar, rezerv gereklilikleri gelişmekte olan ülkelerde aşamalı bir şekilde düşürülmektedir. Rezerv gerekliliklerinin Merkez Bankası'ndaki faiz dışı (interest free) mevduatlara ve piyasa değerleri altında değer taşıyan diğer araçlara sınırlandırmak yerine, en azından bankaların portfolyolarının bir bölümünün kredi riskine maruz kalmaması için, rezervler aşırı derecede düşük risk ve likit şekilde tutulabilir (Caprio ve Honohan, 1999: 60).
- Türkiye'de bankacılık sisteminin düzenleme, gözetim ve denetiminden sorumlu BDDK'nun kurulması ve çalışmalarının krizleri ortadan kaldırmayacağı bilinmelidir. Bu bağlamda, BDDK'nun yasal çerçevesindeki gelişmenin yeterli olmadığı, personel ve bilgi donanımı açısından zamana ve sistemi tam kavrayacak şekilde gelişmeye ihtiyacı olduğu söylenebilir.
- Üst Kurul üyelerinin seçilmesi yönetiminin, kurulun idari bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyebileceği konusunda bazı endişeler var olduğunu belirtmekte fayda vardır. Bazılarına göre, kurul üyesi 7 kişinin çeşitli kurumlar tarafından önerileceği, bu kurumların da hükümetlere bağlı olmasının siyasette makam ve nimet paylaşımına dönüşmesinin önemli yanlışlıkların başlangıcını oluşturabilecektir (Akyazı, 2000: 55). Bu yüzden BDDK'nun bağımsızlığı için üye seçimi aşamasının yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.
- Mali piyasalar ile şirketler kesiminin finansmanı giderek daha fazla banka- esaslı sistem ve modelden pazar-esaslı sisteme kaymalıdır. Pazar-esaslı sistem, kaynak tahsisinde etkinliği arttırırken aynı zamanda şirketler kesiminin yönetim, muhasebe ve raporlama uygulamalarını da iyileştirecek, sermaye piyasalarının gelişmesini ve derinleşmesini sağlayacaktır.
- BDDK, SPK ve Hazine'nin sigortacılık işlevleri yeni kurulacak Mali Piyasalar Kurulu'na verilmelidir.
- Mevduat Sigorta sisteminin yapısı ve örgütlenme tarzı değiştirilmeli ve mali piyasalar için tek bir garanti kurumu olmalıdır. Bu kurum sadece risk ortaya

çıkıtığında tazmin işlevini kullanmalı, yönetim işinden uzak durmalıdır (Karacan, 2002: 40).

- Krizin etkilerinin süratle atılması için İstanbul yaklaşımı gibi uygulanabilirliği olmayan yada krizin sorunları çözmede katkısı sınırlı olan çabalar yerine Varlık Yönetim Şirketi etkin kılınmalıdır. Ayrıca reel sektör ile bankacılık kesiminin ilişkilerinin uzun vadede sağlıklı bir yapıya oturması için reel sektörde de yeniden yapılanma çalışmaları gerekmektedir.

Sağlıklı bir bankacılık sistemi ekonomik büyümenin finansmanı aşamasında önemli roller üstlenebilecektir. Dolayısıyla, Türk Bankacılık Sistemi'nin daha sağlıklı olarak bu rollerini yerine getirebilmesi için krizlerin oluşmasını engelleyecek yada oluşması şansını azaltacak düzenlemeler yapılmaya başlanmış bulunmakla birlikte Yeniden Yapılandırma Programı'nın bazı eksiklikleri mevcuttur. Biz bu bölümde hem kendimiz hem de uzman iktisatçılar tarafından getirilen önerileri vermeye çalıştık. Bu görüşlerin dikkate alınması ve uygulanması halinde Türk bankacılık sisteminin geleceği önceki dönemlere nazaran daha belirgin ve daha sağlam olacak düşüncesindeyiz. Bu sayede sağlıklı bir bankacılık sistemi aynı zamanda ekonomideki kriz ortamlarında krizin derinleşmesine değil, krizin önlenmesine katkıda bulunacaktır.

## 5. SONUÇLAR

Çalışmamızın birinci bölümünde özellikle son 20 yıllık dönemde yaşanan bankacılık krizleri hakkında geliştirilen teorik yaklaşımlar ve modeller incelenmiş ve bu yaklaşım ve modeller çerçevesinde dünyada yaşanan önemli bankacılık ve finansal krizlerin ortak ve kendilerine has özellikleri ve nedenleri saptanmaya çalışılmıştır. Teorik yaklaşımlar ve uygulama sonuçların hareketle krizlerin nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- Makro Ekonomik Nedenler: Geniş kamu açıkları, GSMH’de düşüşler, ticaret hacminin düşmesi/daralması, reel faiz oranlarının ve enflasyonun yükselmesi ve döviz kurundaki beklenmedik düşüşler/artışlar
- Banka sahipleri- banka çalışanları- mudiler arasındaki asimetrik bilgi ve ahlaki riziko olguları: Asimetrik bilginin varlığından dolayı, kişiler paralarını yatırırken, bankalar da kredi verirken yanlış seçim/tersine seçim yapabilirler. Yine bankalar mevduatları kullanırken yeterince riskleri dikkate almayan bir davranış içine girebilirken bankalardan kredi alan kişi ve kuruluşlar da bu kredileri çok riskli ya da sözleşme dışı alanlarda kullanabilirler. Bir başka ifade ile ahlaki riske düşebilirler.
- Mevduat sigortalarının varlığı hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların riske karşı duyarlılıklarını azaltmakta ve dolayısıyla piyasadaki genel risk düzeyi de artmaktadır. Bunun yanında doğru tip ve doğru oranlı bir mevduat sigorta sistemi mevduat sahiplerinin sebepli ya da sebepsiz bir şekilde panik haline düşerek mevduatlarını çekmeye çalışmalarını önlemekte ve bankacılık sisteminde olası şokları önlemektedir.
- Devletin banka sahipliği yada devletin bankacılık sistemindeki rolü arttıkça finansal istikrarsızlık ve bankacılık krizlerinin oluşma şansı da o ölçüde artmaktadır.
- Finansal Bozukluklar: Hızlı sermaye çıkışları, döviz rezervlerinin düşmesi ve döviz rezervlerine göre kısa vadeli borçlanma, kredi genişlemesi gibi kırılganlıklar
- Kurumsal Zayıflıklar: Risk yönetiminin olmayışı, kontratların yetersizlikleri, yetersiz regülasyon ve danışmanlık sistemi ve banka-şirket arasındaki istenmeyen ilişkiler.

Bu nedenlerden kaynaklanarak ortaya çıkan bankacılık krizleri o ülkelerin ekonomilerine ve dış ekonomilere büyük maliyetler getirmektedirler. Son 20 yılda ekonomilerde büyük durgunluklara yol açan bankacılık krizleri sayısı 90'a varmış ve ülkelerin GSYİH'larının %5-10 ile %50-60'ına varan mali zararlara uğramalarına yol açmıştır. Ayrıca bu zararları takiben o ülkelerde gelir dağılımındaki eşitsizlikler ve gelirlerde azalmalar oluşmaktadır.

İkinci bölümde Türkiye Bankacılık Sistemi'nin yapısı incelenmiş ve bu inceleme ışığında bankacılık sisteminin krizlere neden olan yapısal sorunlarının neler olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Bu incelemeler sonucunda özetle, Türk Bankacılık Sistemi'nin yapısal sorunları;

- Yetersiz özkaynaklar,
- Küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı,
- Kamu bankalarının payının yüksek olması,
- Zayıf aktif kalitesi ( kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve riskinin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk),
- Piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılabilirlik ( vade uyumsuzluğu, açık pozisyon),
- Yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim ve
- Saydamlık eksikliği.

Bu sorunlar çerçevesinde 1994 yılında, 2000 ve 2001 yıllarında Türk ekonomisinde ve bankacılık sisteminde meydana gelen krizler incelenmiş ve bu krizler arasındaki benzerlikler ve farklılıkların ne olduğu bulunmaya çalışılmıştır.

Son yıllarda yaşanan krizlerin ardından finansal ve bankacılık sistemlerinin regülasyonu ve gözetim denetimi konusunda uluslararası standartlar oluşturulması ve bunların uygulamaya konulması hususunda önemli aşamalar kaydedilmiştir. Bu konuda özellikle G-10 ülkelerinin Merkez Bankası başkanlarının oluşturdukları Basel Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Komitesinin saptadığı bir takım kurallar ( bankaların asgari sermaye yeterlilik oranlarının %8 olması, tekil yada bağlantılı kredilere getirilen limitler, bankaların risk yönetim sistemleri geliştirmeleri, şeffaf olmaları gibi) uluslararası standartlar olarak yaygın bir biçimde benimsenmiştir.

Türkiye’de ise BDDK’nun kurulması ile başlayan yeniden yapılandırma süreci bankalarının kırılganlıklarını azaltma ve yapılarını güçlendirme çalışmaları şeklinde gerçekleşmiştir. BDDK üç ayaklı bankacılık sistemini yeniden yapılandırma programını açıklamıştır: Kamusal sermayeli bankaların yeniden yapılandırılması; TMSF’na devredilen bankaların yeniden yapılandırılması, özel kesime devri ve kapatılması ve Özel bankaların finansal yapılarının güçlendirilmesi. Bu üç ayaklı programla amaçlanan, mali ve operasyonel yapının güçlendirilmesi ve etkin gözetim ve denetim geliştirilmesi ile birlikte Türk bankacılık sisteminin sağlıklı ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Finansal yeniden yapılandırma programları açısından gelişen piyasalara baktığımızda sistemik yeniden yapılandırmanın üç aşamada olduğu görülmüştür. Bunlar;

- Paniğin durdurulması ve finansal sistemin kısa dönem içinde istikrarının sağlanması,
- Finansal kurumları ve finansal sistemi kısa dönemde ve hızlı bir şekilde yeniden yapılandıracak güvenilir bir stratejinin hazırlanması ve
- Finansal stratejinin uygulanmasının denetimi ve sistemin normalleştirilmesi.

İlk aşamada öncelik bankaların yükümlülüklerinin yerine getirilmesini temin etmek ve dolayısıyla başarısız bankalara likidite desteği sağlanması gibi politikalar uygulamaktır. Fakat buradaki sorun hangi bankanın başarısız olduğu ve limitsiz likidite desteğinin verilir verilmemesi sorunlarıdır. Bu konuda klasik yaklaşım MB’nin emin olmadan destek vermemesi gerektiğini, karşıt görüş ise bankalar arasında kriz ortamı ayırımı yapmayı imkansız hale getirdiği için likidite desteği vermektan başka seçenek kalmamaktadır. İkinci ve üçüncü aşamalarda ise otoriteler bankaların sermaye pozisyonlarını düzeltme ve kötü varlıklarının düzeltilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır.

Oldukça uzun yılların birikimi olan bankacılık sistemindeki sorunlu yapı ile sorunlar politikacıdan bürokrata, banka sahibinden banka yöneticisine, kredi müşterisinden mevduat sahibine, uluslar arası kurumlardan yabancı mali kurumlara ve spekülâtorlere kadar çok sayıdaki kurum, kuruluş ve kişinin ortak eseridir. Herkes şu yada bu şekilde katkıda bulunmuştur. Sorunlu olan böylesi bir yapının 2000 yılında ve de daha önceki kriz yıllarında büyük depremler ile kırılması için koşullar her zaman vardı.

2000 Kasım'ındaki bankacılık sektöründe kısa vadeli bir likidite krizi olarak ortaya çıkan bunalım aslında çok öncelere dayanmakta ve 1994-1995 yıllarında da ciddi boyutta sinyaller veren çalışmamızda açıklanan yapısal sorunlardan kaynaklandığı artık iktisat çevrelerinde gayet iyi bilinmektedir. Özellikle bir istikrar programı uygulamasında kurumların yapılarının ve tepkilerinin nasıl olacağı çok önemlidir. Eğer bu yapılar (özellikle banka yapıları) yeteri kadar iyi değilse ve kararlar hızlı ve etkin şekilde alınamazsa ortada önemli sorunlar var demektir. Bu yüzden öncelikle ve de acilen bankacılık sisteminin batılı ülkelerdeki banka sistemleri gibi bir yapıya dönüştürülmesi ve denetim ve gözetimlerin tam ve zamanında yapılması gerekmektedir.



## KAYNAKLAR

Agenor, P.R., McDermott, C.J. ve Üçer, E.M., (1997), "Fiscal Imbalances, Capital Inflows, and the Real Exchange Rate: The Case of Turkey", IMF Working Paper, January.

Akerlof, G.A., (1970), "The Market for 'Lemons':Quality Uncertainty and the Market Mechanism", Quarterly Journal of Economics, 84(3):488-500.

Aksel, K., (2002), "Yeni Basel Anlaşması-Basel II", Active Bankacılık Dergisi, Mart-Nisan.

Akyazı, H., (2000), "Güvenli Bir Mali Sistem İçin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamaları", İktisat İşletme ve Finans, Eylül, 51-65.

Akyüz, Y. ve Boratav, K., (2002), "Türkiye'de Finansal Krizin Oluşumu", İktisat İşletme ve Finans, Ağustos, 17:14-46.

Aziz, J.(etal.), (2000), "Currency Crises: In Search of Common Elements", IMF Working Paper, May.

Babuşcu, S., Köksal, O., Ünsün, A. ve Yazıcı, Z., (2000), "Yüksek Enflasyondan Düşük Enflasyona Geçiş Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü- Sorunlar ve Çözüm Önerileri", İktisat İşletme ve Finans, Ağustos, 15:39-50.

Baldacci, E., De Mello, L. ve Inchauste, G., (2002), "Financial Crises, Poverty and Income Distribution", IMF Working Paper, 4, January.

Bankalar Kanunu, 4491 sayılı, 1999.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2003a), "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu", Nisan, [www.bddk.org.tr](http://www.bddk.org.tr)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2003b), "İmar Bankası Hakkında Basın Açıklaması", Ağustos, [www.bddk.org.tr](http://www.bddk.org.tr)

Barth, J.R., Rolle, D.E. ve Rice, T.N., (2001), "Commercial Banking Structure, Regulation and Performans: An International Comparison", World Bank Working Paper, 2537.

Barth, J.R., Caprio G. ve Levine, R., (2001), "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?", World Bank Policy Research Working Paper, 2725.

Basel Committee on Banking Supervision (1997), "Core Principles for Effective Banking Supervision", September, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (1998), "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", July, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (1999), "A New Capital Adequacy Framework", June, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2001), "History of The Basel Committee and It's Membership", March, Basel.

Beck, T., Demirgüç-Kunt A. ve Levine, R.,(2003): "Bank Concentration and Crises", World Bank Working Paper, 3041, May.

Benli, A. ve Sönmezler, G., (2002), "Türk Bankacılık Sistemi ve Kriz", İktisat İşletme ve Finans, Haziran, 17:80-92.

Bilgin, M.H., Karabulut G., ve Ongan, H., (2002), Finansal Krizlerin İşletmelerin Finansman Yapıları Üzerindeki Etkileri, İTO, İstanbul.

Caprio, G., (1998), "Banking on Crises: Expensive Lessons from Recent Financial Crises", World Bank Working Paper, 1979.

Caprio, G. ve Honohan, P., (1999), "Restoring Banking Stability:Beyond Supervised Capital Requirements", Journal of Economic Perspectives, Fall, 13(4):43-64.

Caprio, G. ve Honohan, P., (2002), "Banking Policy and Macroeconomic Stability", World Bank Working Paper, 2856, June.

Chami, R., Khan, M.S. ve Sharma, S., (2003), "Emerging Issues in Banking Regulation", IMF Working Paper, 101, May.

Claessens, S., (1999), "Experiences of Resolution of Banking Crises", in Strengthening the Banking System in China, BIS Policy Paper, 7:275-297.

Claessens, S., Klingebiel, D. Ve Laeven, L., (2002), "Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crises: Which Policies to Pursue?", World Bank Working Paper, 428, January.

De Luna-Martinez, J., (2000), "Management and Resolution of Banking Crises- Lessons From The Republic of Korea and Mexico", World Bank Discussion Paper, 413.

Demirgüç-Kunt, A. ve Detragiache, E., (2000), "Does deposit Insurance Increase Banking System Stability?", IMF Working Paper, 3, January.

Demirgüç-Kunt, A. ve Kane, E.J., (2002), "Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?", Journal of Economic Perspectives, Spring, 16(2):175-195.

Demirgüç-Kunt, A. ve Sobacı, T., (2001), "Deposit Insurance Around The World: A New Database", World Bank Working Paper.

Dornbush, R., (2001), "A Primer on Emerging Market Crises", web.mit.edu/rudi/www.

Dziobek, C. ve Pazarbaşıoğlu, C., (1998), "Lessons from Systemic Bank Restructuring", IMF Economic Issues, 14.

Erdal, B., (2002), "Basel Bankacılıkta Etkin Gözetim ve Denetime İlişkin Temel Prensiplerine Türk Bankalar Kanununun Uyumu", İktisat İşletme ve Finans, Kasım, 17:85-90.

Ergi, M., (2001), "Dünyada ve Türkiye'de Krizin Anatomisi", Yeni Türkiye Ekonomik Kriz Özel sayısı II, 42:951.

Erzan, R., Akçay, C. ve Yolalan, R., (2001), "Kuşbakışı Türk Bankacılık Sektörü", Active Bankacılık dergisi, Mart-Nisan.

Eser, K., (1995), "1994 Finans Krizi ve Finans Kesiminde Reform Arayışları", İktisat İşletme ve Finans, Eylül, 114.

Ferguson, R.W., (2003), "Basel II", [www.bis.org](http://www.bis.org)

Garcia, G.G.H., (1999), "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", IMF Working Paper, 147.

Günel, M., (2001), "Kasım 2000 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği ve Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi", İktisat İşletme ve Finans, Mart, 16(180):31-51.

Güven, S., (2001), "Sermaye Hareketlerinin Nedenleri, Etkileri ve Türkiye Örneği", İktisat İşletme ve Finans, Ağustos, 16(185).

Güven, S., (2002), "Türkiye'de Banka Kredileri ve Büyüme İlişkisi", İktisat İşletme ve Finans, Ağustos, 17:88-100.

Honohan, P. ve Klingebiel, D., (2000), "Controlling Fiscal Costs of Banking Crises", World Bank Working Paper.

Honohan, P., (2001), "Recapitalizing Banking Systems: Implications for Incentives and Fiscal and Monetary Policy", World Bank Working Paper, 2540, February.

Işık, S., (2001), " 'Kasım 2000 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği ve Minsky'nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi' Üzerine Eleştirel Bir Yorum", İktisat İşletme ve Finans, Eylül, 16(186):50-60.

İnan, E.A., (1999), "Dezenflasyon Programının Türk Bankacılık Sistemine Olası Etkileri", [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)

Kaldor, N., (1986), The Scourage of Monetarism, Oxford University Press, 2nd Edition.

Kaminsky, G.L., (1999), "Currency and Banking Crises: The Early Warnings of Distress", IMF Working Paper, 178, December.

Kaminsky, G.L. ve Reinhart, C.M., (1999), "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payment Problems", American Economic Review, June, 89(3):473-500.

Kaminsky, G.L. ve Schmukler, S.L., (2003), "Short-Run Pain Long-Run Gain: The Effects of Financial Liberalization", IMF Working Paper, 34, February.

Kansu, A., (2003), "Döviz Krizleri: Türkiye 1994 ve 2001 Krizlerinin Döviz Krizi Modelleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karacan, A.İ., (2002), "Türk Bankacılık Sisteminin Sorunları ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması", İktisat İşletme ve Finans, Mart, 17(192):32-40.

Kazgan, G., (1994), Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Keyder, N., (2001), "Türkiye'de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları", İktisat İşletme ve Finans, Haziran, 16(183):37-53.

Kindleberger, C.P., (1996), Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises, John Wiley & Sons Inc., New York.

Krugman, P., (1999), "Balance Sheets, The Transfer Problem and Financial Crises", [web.mit.edu/krugman/www/](http://web.mit.edu/krugman/www/).

Kurnaz, H., (2000), "Bankacılığımız Şekillenirken Bankacılık Üst Kurulu'na Düşen Görev", İktisat İşletme ve Finans, Eylül, 15:85-110.

Kurnaz, H., (2003), "BDDK 'Açıkta' Yakalandı", İktisat İşletme ve Finans, internet.

La Porta, R., Lopez-de-Salinas, F. ve Shleifer, A., (2002), "Government Ownership of Banks", The Journal of Finance, 57:265-301.

Large, A., (2003), "Basel II and Systemic Stability", Basel II/CAD3 Conference, 13 March, London.

Mazıbaş, M., (2002), "Operasyonel Risk Yönetimi ve Türk Bankacılık Sistemi", İktisat İşletme ve Finans, Şubat, 18:32-41.

Minsky, H., (1986), "Evolution of Financial Institutions", Journal of Economic Issues, 20(2):345.

Mishkin, F.S., (1999), "Global Financial Instability: Framework, Events, Issues", Journal of Economic Perspectives, Fall, 13(4):3-20.

Mishkin, F.S., (2001), "Financial Policies and The Prevention of Financial Crises in Emerging Market Economies", World Bank Working Paper, 2683, October.

Moore, B.J., (1988), "Unpacking the Post Keynesian Black Box: Wages, Bank Lending and Money Supply", Post Keynesian Monetary Economics: New Approaches to Financial Modelling, 122-151.

Öztaş, F., (1995), "1994 Krizinden Alınacak Dersler: İç Borç yönetiminde Yapılan Yanlışlıklar", İktisat İşletme ve Finans, 109.

Özer, M., (1999), Finansal Krizler, Piyasa Başarısızlıkları ve Finansal İstikrarı Sağlamaya Yönelik Politikalar, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Parasız, İ., (2000), Modern Bankacılık: Teori ve Uygulama, Ezgi Kitabevi, İstanbul.

Pekkaya, S., Aydoğan, E.M. ve Tosuner, A., (2002), "Türk bankacılık Sisteminde Finansal risk Analizi", İktisat İşletme ve Finans, Ağustos, 17:47-67.

Schinasi, G.J., (2003), "Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets", IMF Working Paper, 121, June.

Stiglitz, J. ve Weiss, A., (1981), "Credit Rationing in Markets, with Imperfect Information", American Economic Review, 71, Haziran.

Summers, L.H., (2000), "International Financial Crises: Causes, Prevention and Cures", The American Economic Review, Papers and Proceedings, May, 1-15.

Şahin, H., (2000), Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

TCMB, Aylık Bültenler, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

TCMB, (1998), "Yıllık Rapor", [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

TCMB, (2000), "Yıllık Rapor", [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

Türkiye Bankalar Birliği (1998), "40.Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türk Bankacılık Sistemi: 1958-1997", 207.

Türkiye Bankalar Birliği (2000), "Bankalar Kanunu'nda 4491 Sayılı Yasa ile Yapılan Değişiklikler ve Ortaya Çıkan Sorunlar", Seminer, Şubat, İstanbul.

Türkiye Bankalar Birliği (2000), "Türk Bankacılık Sistemi-Eylül", Bankacılar Dergisi, 35:3-13.

Türkiye Bankalar Birliği (2001), Bankalarımız 2000, İstanbul.

Türkiye Bankalar Birliği (2002), "Türk Bankacılık Sistemi Üç Aylık Grup Bilgileri 1992-2001", [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)

Türkiye Bankalar Birliği (2003), "İMKB'de İşlem Gören Ticari Bankaların Üç Aylık Toplu Bilançosu-Aralık 2002".

Türkiye Bankalar Birliği (2003), "Türk Bankacılık Sisteminde Banka, Şube ve Personel Bilgileri", Ocak-Mart.

Turhan, M.İ., (1999), "Bankacılık Krizleri", Active Bankacılık Dergisi, Aralık 98-Ocak 99.

Wray, L.R., (1990), "Money and Credit in Capitalist Economies: The Endogenous Money Approach", Hants and Vermont:Edward Edgar.

Yay, G.G., (2001a), "Enflasyonu Düşürme Politikalarının Maliyetleri: Teori, Uygulama ve Türkiye", İktisat İşletme ve Finans, Temmuz, 16(184):66-83.

Yay, G.G., (2001b), "Türkiye'nin Krizi ve Sonrası-Seminer", İktisat Dergisi, Şubat-Mart, 43-45.

Yay, T., Yay, G.G. ve Yılmaz, E., (2001), Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler, İTO, 47, İstanbul.

Yeldan, E., (2001), Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayınları, İstanbul.

Yılmaz, R., (2001), "Bankacılık Krizleri, Makroekonomik İstikrar ve Ahlaki Tehlike", İktisat İşletme ve Finans, Mart, 52-61.



## ÖZGEÇMİŞ

Doğum Tarihi	17.05.1976	
Doğum Yeri	Pazaryeri/Bilecik	
Lise	1990-1994	Eskişehir Yunus Emre Anadolu Öğretmen Lisesi
Lisans	1994-1999	Boğaziçi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Fen Bilimleri Bölümü Kimya Öğretmenliği Programı
Yüksek Lisans	1999-2003	Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı.

### Çalıştığı Kurumlar

1999-Devam Ediyor İngilizce Öğretmeni, İTO Anadolu Ticaret Meslek Lisesi

BAŞKANLIK KURULU  
DOKÜMANLARI