



T Ü R K S A N A Y İ C İ L E R İ V E İ Ş A D A M L A R I D E R N E Ğ İ

Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma Konusunda Öneriler

Nisan 2003

(Yayın No. TÜSİAD-T/2003-4/355)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2003, TÜSİAD

Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN : 975-8458-58-2

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

TÜSİAD Bankacılık ve Sanayi İşleri Komisyonu bünyesinde faaliyetlerini gösteren, başkanlığını Komisyon üyesi Tayfun Bayazıt'ın sürdürdüğü Bankacılık Çalışma Grubu tarafından yürütülen "Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma Konusunda Öneriler" başlıklı rapor, Bankacılık Çalışma Grubu üyesi Dr. Cüneyt Sezgin tarafından yazılmıştır.

Çalışmanın yazarı, çalışmaya yaptıkları katkılardan dolayı Bankacılık Çalışma Grubu üyelerine ve Raportör Eda Alidedeoğlu'na teşekkür etmektedir.

Nisan 2003

ÖZGEÇMİŞ

Dr. Cüneyt Sezgin*

Bankacılığa 1985 yılında Interbank Teftiş Kurulu'nda başladı. Daha sonra çeşitli bankalarda kurumsal finansman, yatırım bankacılığı, araştırma-stratejik planlama ve mali kontrol, teftiş kurulu, risk yönetimi ve iç kontrol konularında yöneticilik yaptı. Dr. Sezgin halen görevine Garanti Bankası'nda Teftiş Kurulu, İç Denetim ve Risk Yönetimi Başkanı olarak devam etmektedir.

Lisans eğitimini ODTÜ İşletme Bölümü'nde tamamlayan Sezgin, Western Michigan Üniversitesi'nden İş İdaresi konusunda yüksek lisans, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden ise doktora derecesi aldı. Halen aynı üniversitenin master programında risk yönetimi dersi vermektedir.

Dr. Sezgin halen Global Association of Risk Professionals Türkiye Bölge Yöneticiliği, Risk Yöneticileri Derneği Başkanlığı ve Türkiye İç Denetim Enstitüsü Danışma Kurulu üyeliği görevlerini yürütmektedir.

(*) Bu raporda yer alan yorumlar yazarın TÜSİAD Bankacılık Çalışma Grubu bünyesinde yapılan çalışmalardaki kişisel düşüncelerini yansıtmakta olup, hiçbir şekilde kurumunu veya mevcut konumunu temsil edici özellik taşımamaktadır.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	9
GİRİŞ	15
1. DÜZENLEYİCİ OTORİTE TARAFINDAN YAPILMASI GEREKENLER	19
1.1. Gözetim ve Denetimin Güçlendirilmesine Yönelik Düzenlemelerin Etkin Şekilde Uygulanması Sağlanmalıdır. (Kısa Vade)	21
1.2. Saydamlığın Artırılması Sağlanmalıdır. (Kısa Vade)	22
1.3. Hukuki Altyapının Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Artırılması Gerekmetedir. (Kısa Vade)	23
1.4. Tasfiyesi Gecikmiş Alacakların Tasfiyesi ve Kurumsal Borçların Yapılandırılması Süreci Hızla Tamamlanmalıdır. (Kısa Vade)	24
1.5. Yapılandırılmış Erken Müdahale Sistemleri Oluşturulmalı ve İzlenmelidir. (Orta Vade)	26
1.6. Kamu Bankalarının Rehabilitasyon ve Özelleştirme Süreçleri Hızlandırılmalıdır. (Orta Vade)	27
1.7. Mevduata Tam Güvence Sistemi Kademeli Olarak Kaldırılmalıdır. Riske Göre Prim Sistemi Hayata Geçirilmelidir. (Orta Vade)	30
1.8. Reel Sektörde Gerekli Disiplin Sağlanmalı ve Kayıtdışı Ekonominin Boyutları Azaltılmalıdır. (Orta Vade).....	31
1.9. Halka Açılma Teşvik Edilmelidir. (Orta Vade)	32
1.10. Sektör Üzerindeki Vergi ve Diğer Maliyetlerin Yüğü Uluslararası Normlara Paralel Hale Getirilmelidir. (Orta Vade)	33
1.11. Sisteme Giriş-Çıkış Serbestisi Getirilmelidir. (Uzun Vade)	36

2. YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNDE BANKACILIK SEKTÖRÜNE

DÜŞEN GÖREVLER39

- 2.1. Risk Yönetimi ve İç Denetim Uygulamalarının Hayata Geçirilmesi ve Risk Yönetimi Politikalarının Oluşturulması Süreci Tamamlanmalıdır. (Kısa Vade)41
- 2.2. Gerek Yabancı Bankalarla, Gerekse Yurtiçinde Yaşanabilecek Birleşme İmkanlarının Değerlendirilmesi Gereklemektedir. (Orta Vade) ..42
- 2.3. Nakit Sermayenin Artırılması İçin Halka Açılma Etkin Şekilde Kullanılmalıdır. (Orta Vade)43
- 2.4. Stratejik Ortaklık Fırsatları Değerlendirilmelidir. (Orta Vade)44

3. MAKRO DENGELER45

- 3.1. Kamu Finansman Dengesi47
- 3.2. İstikrarlı Reel Büyüme48
- 3.3. Enflasyon49
- 3.4. Yatırımcı/Tasarruf Sahibi İle İlgili Yasal Düzenlemeler50

SONUÇ51

KAYNAKÇA.....55

YÖNETİCİ ÖZETİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

Uzunca bir süredir tartışılmasına rağmen, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılanma, ilk kez 2000 yılında IMF ile uygulanmaya başlanan Şartlı Destek Anlaşmasıyla birlikte yapılandırılmış bir süreç olarak ülke gündemine girmiştir. 2000 yılı içinde Şartlı Destek Anlaşmasının uygulanması aşamasında ihmal edilen bu nokta, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin ardından daha da önem kazanmış ve ekonomik reformlar içinde birinci öncelikle çözüme kavuşturulması gereken bir konu haline gelmiştir. Bu aşamadan itibaren sektörün yeniden yapılandırılmasında önemli adımlar atılmış ve birçok konu da önümüzdeki dönemde uygulanmak üzere takvime bağlanmıştır. Geçmiş uluslararası deneyimler bankacılıkta yeniden yapılanma sürecinin kısa sürede tamamlanması zor bir süreç olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bugüne kadar yapılanların yanında, eksik kalan noktaların da bugünden tespit edilerek hızla gündeme alınması bu sürecin etkinliğini artıracaktır.

Uluslararası deneyimlere bakıldığında bankacılık krizleri ardından gelen yeniden yapılandırmaların üç aşamalı olduğu görülmektedir. İlk aşama, bankacılık sisteminde krize bağlı olarak oluşan likidite problemlerinin çözümlenmesi için alınan acil önlemleri kapsayan finansal yeniden yapılandırma. İkinci aşama, bankaların yönetimlerinde, faaliyetlerinde ve stratejilerinde oluşan operasyonel yeniden yapılandırma. Bu dönem içinde birleşmeler, satın almalar, sermaye artırımları, şube ağlarının yeniden organizasyonu gibi operasyonlar yer almaktadır. Üçüncü aşama ise yapısal önlemlere yer veren, sistemin sağlam ve sağlıklı yapısının ilerideki dönemlerde de muhafaza edilmesine yönelik düzenlemelerdir. Finansal yapılanmanın, operasyonel ve yapısal yeniden yapılanma ile desteklenmemesi durumunda bankacılık sektöründeki sorunların tekrarlanması söz konusu olmaktadır.

2000 ve 2001 yılında yaşanan krizler sonrasında kur dalgalanmaya bırakılırken, IMF destekli Güçlü Ekonomiye Geçiş programı uygulanmaya konulmuştur. Bir önceki istikrar programının çökmesinde önemli rol oynayan zayıf bankacılık kesiminde şeffaflığın sağlanarak güçlendirilmesi birinci öncelik olarak ele alınmış ve kapsamlı bir yeniden yapılandırma programı hayata geçirilmiştir. Bu aşamadan itibaren sektörün yeniden yapılandırılmasında önemli adımlar atılmış ve birçok konu önümüzdeki dönemde uygulanmak üzere takvime bağlanmıştır. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması programında, finansal yeniden yapılanmanın büyük ölçüde tamamlanmış olduğu, operasyonel yeniden yapılanma adına özellikle kamu ban-

kalarında daha alınması gereken yol olduğu ve yapısal yeniden yapılanmada henüz başlangıç aşamasında olduğu ortaya çıkmaktadır. Türk bankacılık sektöründe sağlıklı rekabet ortamının sürekliliğinin sağlanabilmesi için kısa, orta ve uzun vadede atılması gereken adımlar bulunmaktadır. Bu adımlar, devlet ve/veya düzenleyici otoriteler tarafından yapılması gerekenler ve bankacılık sektörü tarafından yapılması gerekenler olarak iki ana başlık altında toplanmaktadır. Aynı zamanda, makroekonomik dengeler de bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasını etkileyen önemli bir unsur olarak göz çarpmaktadır.

Devlet ve/veya düzenleyici otoriteler tarafından yapılması gerekenlerin belli bir zamanda diliminde ve aşamalı olarak gerçekleştirilecek adımlar olarak tasarlanması daha gerçekçi olmaktadır. Kısa vadede, bugüne kadar yapılan rehabilitasyon çalışmalarına ek olarak, özellikle gözetim ve denetimin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelerin etkin şekilde uygulanması ve tüm sistemde saydamlığın artırılmasına odaklanılması gerekmektedir. Ayrıca donuklaşmış alacaklar sorununun çözüme ulaştırılması için, hukuki altyapının geliştirilmesi, özellikle icra-iflas sürecinin işleyiş etkinliğinin artırılması ve varlık yönetim şirketinin kurularak faaliyete geçirilmesi için gerekli alt yapının oluşturulması öncelik taşımaktadır.

Orta vadede ise daha yoğun bir yeniden yapılandırma programı uygulamaya konulmalıdır. Yapılandırılmış erken müdahale sistemleri oluşturulması ve etkinlikle kullanılması, kamu bankalarının rehabilitasyon ve özelleştirme süreçlerinin tamamlanması, mevduata tam güvence sisteminin kademeli olarak kaldırılması ve riske göre prim sisteminin hayata geçirilmesi, reel sektörde gerekli disiplinin sağlanması ve kayıt dışı ekonominin boyutlarının azaltılması; sektör üzerindeki vergi ve diğer maliyetlerin yükünün uluslararası normlara paralel hale getirilmesi; sağlıklı bir bankacılık sisteminin oluşması açısından önem arz etmektedir.

Uzun vadede ise, sisteme giriş – çıkış serbestisinin getirilmesi, gerçek anlamda etkin ve verimli çalışan bir sistemin oluşması açısından zorunludur. Bankacılık sistemlerinde yaşanan problemlerin temel nedenleri arasında aşırı sıkı ya da aşırı gevşek lisans politikaları önemli bir yer tutmaktadır. Aşırı gevşek lisans politikası sektörde kalabalıklaşmaya ve gereğinden sıkı rekabete neden olurken aşırı sıkı lisans politikaları da sistemdeki rekabet ortamının zayıflamasına neden olabilmektedir. Bankacılık sektörünün ve ülkenin içinde bulunduğu durum dikkatle değerlendirilerek lisans politikalarının belirlenmesi ve politik etkileşimden arındırılması gerekmektedir.

Elbette ileriye dönük tüm adımların kamu kesimi tarafından atılmasını beklemek gerçekçi ve doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bankacılık sisteminin de kendi içinde atması gereken önemli adımlar bulunmaktadır. Bunlar; gerek yabancı bankalarla, gerekse yurt içindeki bankaların kendi aralarında yaşanabilecek birleşme imkanlarının değerlendirilmesi, nakit sermayenin artırılması için halka açılmaların etkin şekilde kullanılması, stratejik ortaklık veya masraf/yatırım maliyetleri paylaşımı konusunda ortak proje oluşturma fırsatlarının değerlendirilmesi, kurumsal yönetim-denetim-risk yönetimi konusunda dünyadaki gelişmelere paralel ilerlemeler sağlanması olarak özetlenmektedir.

Son olarak, burada anılan birçok önlemin alınabilmesi, daha da önemlisi kalıcı olabilmesi için makroekonomik dengelerin sağlanması ve sürdürülebilir olması hayati önem arz etmektedir. Makroekonomik istikrarın olmadığı bir ekonomide, bankacılık sisteminin sürekli şoklara maruz kalmasından dolayı sağlıklı bir yapıya kavuşamayacağı bilinmektedir. Dolayısıyla, sürdürülebilir bir kamu finansman dengesi, istikrarlı reel büyüme, enflasyonun kontrol altına alınması, tutarlı ve süreklilik arz eden kamu politikaları yukarıda saydığımız önlemlerin başarıya ulaşmasında büyük ölçüde tayin edici rolü oynamaktadır.

GİRİŞ

GİRİŞ

Uzunca bir süredir tartışılmasına rağmen, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılanma, ilk kez 2000 yılında IMF ile uygulanmaya başlanan Şartlı Destek Anlaşmasıyla birlikte yapılandırılmış bir süreç olarak ülke gündemine girmiştir. 2000 yılı içinde Şartlı Destek Anlaşmasının uygulanması aşamasında ihmal edilen bu nokta, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin ardından daha da önem kazanmış ve ekonomik reformlar içinde birinci öncelikle çözüme kavuşturulması gereken bir konu haline gelmiştir. Bu aşamadan itibaren sektörün yeniden yapılandırılmasında önemli adımlar atılmış ve birçok konu da önümüzdeki dönemde uygulanmak üzere takvime bağlanmıştır. Geçmiş uluslararası deneyimler bankacılıkta yeniden yapılanma sürecinin kısa sürede hızlı yol alınması zor bir süreç olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bugüne kadar yapılanların yanında, eksik kalan noktaların da bugünden tespit edilerek hızla gündeme alınması bu sürecin etkinliğini artıracaktır.

Dünyada bankacılık krizleri ardından gelen yeniden yapılandırmaların üç aşamalı olduğu dikkat çekmektedir¹. İlk aşamada, bankacılık sisteminde krize bağlı olarak oluşan likidite problemlerinin çözülmesi için alınan acil önlemleri kapsayan finansal yeniden yapılandırma. İkinci aşama, bankaların yönetimlerinden, faaliyetlerinden ve stratejilerinden oluşan operasyonel yeniden yapılanmadır. Bu dönem içinde birleşmeler, satın almalar, sermaye artırımları, şube ağlarının yeniden organizasyonu gibi operasyonlar yer almaktadır. Üçüncü aşama ise yapısal önlemlere yer veren, sistemin sağlam ve sağlıklı yapısının ilerideki dönemlerde de muhafaza edilmesine yönelik düzenlemeleri içeren yapısal yeniden yapılanmadır. Burada nihai amaç sektörün ve topyekun mali sistemin rekabet koşullarının sağlam bir şekilde tesis edilmesi olup, bu da sistemin piyasa kuralları içinde çalıştığı bir yapının oluşturulması ve bunun muhafazası ile mümkündür.

Kısaca, ilk etapta bankaların bilançolarında birikmiş halde bulunan problemlerin çözümü için önlemler alınmaktadır. Sonraki iki aşama olan operasyonel yeniden yapılandırma ve yapısal yeniden yapılandırma süreçleri ise sistemin istikrarlı hale getirilmesine yönelik önlemleri içermektedir. Dünyada yaşanan tecrübeler, bankacılık sektöründe yeniden yapılanma sürecinin bir bütün olarak düşünülmesi gerektiğini ve yalnızca birikmiş problemlerin çözümünün yeterli olmadığını ortaya koy-

(1) Dziobek, C., "Market Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring", IMF Working Paper, Ağustos 1998

maktadır. Finansal yapılanmanın, operasyonel ve yapısal yeniden yapılanma ile desteklenmemesi durumunda sorunların ileride tekrar gündeme gelme ihtimali bulunmaktadır².

2001 yılının Mart ayından itibaren bankacılık sektöründeki likidite sıkıntısı, yüksek düzeyde bulunan kısa döviz pozisyonu, sermaye yetersizliği, denetim eksikliği ve kamu ve TMSF bankalarındaki rehabilitasyon gereksinimi gibi problemler başta olmak üzere pek çok problemin çözümü için çalışmalar yapılmıştır. Yukarıda anlatılan perspektif ile incelendiğinde; finansal yeniden yapılanmanın büyük ölçüde tamamlanmış olduğu, operasyonel yeniden yapılanma adına kamu bankaları başta olmak üzere daha alınması gereken yol olduğu ve yapısal yeniden yapılanmanın ise başlangıç aşamasında bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bankacılık sektöründe sağlıklı rekabet ortamının sağlanması için alınması gereken önlemler bulunmaktadır. Türk Bankacılık Sektöründe piyasa dinamiklerinin işlerliğinin ve sağlıklı rekabet ortamının sürekliliğinin sağlanabilmesi için kısa, orta ve uzun vadede atılması gereken adımlar bulunmaktadır. Bu raporda değinilen atılması gereken adımlar, düzenleyici otorite tarafından yapılması gerekenler ve bankacılık sektörü tarafından yapılması gerekenler olarak iki ana başlık altında incelenmiştir.

(2) Pazarbaşıoğlu, C., Dziobek, C., "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries", IMF Working Paper, Aralık 1997

B Ö L Ü M

DÜZENLEYİCİ OTORİTE
TARAFINDAN
YAPILMASI GEREKENLER

1. DÜZENLEYİCİ OTORİTE TARAFINDAN YAPILMASI GEREKENLER

1.1. Gözetim ve Denetimin Güçlendirilmesine Yönelik Düzenlemelerin Etkin Şekilde Uygulanması Sağlanmalıdır. (Kısa Vade)

BDDK'nın özerk bir kurum olarak kuruluşu bugüne kadar bankacılık sektörünün denetim ve gözetimindeki çok başlılığı ortadan kaldırmak ve sürecin etkinliğini artırmak bakımından önem arz etmektedir. Böylelikle TCMB ve Hazine Müsteşarlığı'nın diğer amaçları ile çelişebilecek bankacılık gözetim fonksiyonu, yalnızca bankacılık sektörüne odaklanacak özerk bir yapının oluşturulması ile BDDK'ya devredilmiştir.

2001 yılında iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinin kuruluşu ve uygulanışı konusunda çerçeve teşkil eden düzenlemeler ile 2002 yılında hazırlanarak yürürlüğe giren Bağımsız Denetim ilkelerine ilişkin düzenlemelerin hızla ve kararlı bir biçimde hayata geçirilmesi, bugüne kadar hep tartışma konusu olan etkin denetim mekanizmasının çalışması açısından önemlidir. Buna ek olarak, risk yönetimi ve iç denetim ile ilgili düzenlemelerin de işlerlik kazanmasıyla sistemde risk ve sermayenin dengelenmesi ve böylelikle sistemik riskin azalması sağlanabilecektir. Doğal olarak, sektördeki uygulamaların da düzenlemelerin ruhuna uygun olarak gerçekleştirilmesi amaçlanan sonucu getirecektir.

Gerek gözetim sürecinde, gerekse risk yönetimi ve iç denetim sürecinde kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlı kalınması gerekmektedir. BDDK'nın kurulması ve dış denetimin yeniden düzenlenmesiyle düzenleyici otorite açısından bu amaca ulaşılmıştır. Kamu tarafında BDDK yalnızca, bankacılık sektörünü denetleme ve düzenlemeye odaklanmaktadır. Ancak en az bunlar kadar önemli olan bir diğer konu da bankaların kendi bünyelerinde oluşturacakları risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinde de bu ilkenin hayata geçirilmesidir. Banka içinde riski alan tarafla riski ölçen ya da denetleyen tarafların ayrılması gerekmektedir. Ancak bu sayede sistemde risk ve sermayenin etkin biçimde dengelenmesi sağlanabilmektedir. Bu süreçte BDDK'ya düşen görev ise bankaların bünyelerinde bu yapılanmanın gerektiği şekilde işleyip işlemediğini denetlemek ve gerekli uyarılarda bulunmaktır. Özetle, denetim ve gözetim faaliyetleri, sistemik riskin azaltılması ve sistemde karlılığın yeni-

den oluşturulabilmesi amacıyla bankaların gerekli adımları atmaları için itici güç oluşturmaktadır.

Bu konuyla ilgili son olarak vurgulanması gereken husus, 2006 sonunda yürürlüğe girmesi gereken Basel Komitesi'nin II. Düzenlemesinin tüm dünya bankacılık sektöründe getirmesi beklenen kapsamlı ve derin değişikliğe ülkemiz bankacılık sektörünün de hazırlanması için bugünden yoğun çaba sarfedilmesi gerekliliğidir.

1.2. Saydamlığın Artırılması Sağlanmalıdır. (Kısa Vade)

Uluslararası muhasebe kurallarına uygun hazırlanacak mali tablolar/raporlar, hissedar yapılarındaki saydamlık ve tarafsız denetim piyasa disiplininin vazgeçilmez parçalarıdır. Saydamlık; mevduat sahipleri, kredi derecelendirme kuruluşları, düzenleyici otorite, küçük yatırımcılar ve kurumsal kreditorlerin de içinde bulunduğu çok boyutlu bir piyasa disiplini sağlanabilmesi için önkoşullardan biridir. Bu amaçla yönelik olarak mali verilerin ilgili taraflara açıklanması ile ilgili standartların ve uluslararası muhasebe standartlarının yerleştirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Kurumsal yönetimde saydamlık da bu düzenlemelere paralel olarak hayata geçirilmelidir.

Geçmiş dönemde çeşitli ülkelerde bu konuda alınan önlemlere örnek olarak Kore ve Hong Kong'daki tecrübeler incelenebilir. Yabancı yatırımcıların Kore ekonomisine olan güvenlerini yitirmelerine neden olan şeffaflık eksikliği, Kore'deki krizin en önemli nedenlerindendir. Banka finansal tablolarının kredibilitesinin artırılması için uluslararası muhasebe standartları uygulamaya geçirilmiş, banka yönetimine yönelik şeffaflık gerekleri belirlenmiştir. Ayrıca Basel Komitesi'nin Banka Denetimine İlişkin Temel İlkelerini de içine alan düzenlemeleri de uygulamaya geçirilmiştir³.

Hong Kong Para Otoritesi'nin çalışmaları sonucunda 1994 yılından itibaren bankalar yıllık hesaplarını daha ayrıntılı bir şekilde yayınlamaya başlamışlardır. Bankalar bilançoları, kar-zarar hesapları, karşılıklar öncesi kârları, takipteki kredileri ve takipteki kredi karşılıkları konusunda bilgileri kamunun bilgisine şeffaf biçimde sun-

(3) Balino, T., Ubide, A., "The Korean Financial Crisis of 1997 – A Strategy of Financial Sector Reform", IMF Working Paper, Mart 1999

maktadırlar. Artan şeffaflık, yatırımcıların ve kreditorlerin bankaların kredibilitesini daha doğru tespit etmelerini sağlamıştır⁴.

Tayland'da borç alanlarla ilgili bilgileri paylaşmak amacıyla merkez bankası merkezleştirilmiş kredi bürosu kurmuştur. Böylelikle kredilerin daha objektif mali kriterler göz önüne alınarak verilmesi ve mali sistemin daha etkin çalışması sağlanmıştır.

1.3. Hukuki Altyapının Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Artırılması Gerekmetedir. (Kısa Vade)

Yukarıda ifade edilen önerilerin birçoğunun etkin biçimde hayata geçirilmesi için gerekli olan şart, hukuki altyapının geliştirilmesi ve işleyişin etkinliğinin artırılmasıdır. Problemlı kredilerle ilgili sorunların çözümü, vergi mevzuatının yalınlaştırılması, bankaların tasfiye sürecinin hızlandırılması ve yabancı sermaye için gerekli düzenlemelerin yapılması gibi birçok konuda istenilen sonuca ulaşılabilmesi için hukuki düzenlemelerin tam olması ve hukuki işleyişin eksiksiz ve hızlı biçimde olması gerekmektedir.

Öncelikli olarak İcra İflas Kanunu'nun düzenlenmesi, bankacılık sektörünün işleyişindeki en önemli sorunlardan biri olan takipteki kredilerle ilgili problemlerin daha kolay çözülebilmesinde etkili olacaktır. İcra iflas mevzuatının banka alacaklarının daha etkin ve hızlı yollardan tahsil edilmesinin temini açısından ihtiyaca cevap verebilecek bir yapıya kavuşturulması önem arz etmektedir. Mevcut uygulama kapsamında takibe intikal eden alacaklarına bir yılın sonunda %100 karşılık ayırmak durumunda olan bankalar, icra iflas mevzuatı çerçevesinde alacaklarını 2 – 3 yıllık bir süreçte tahsil edebilmekte olup, bu durum bankacılık sektörü için oldukça ciddi bir dezavantaj yaratmaktadır.

Doğrudan yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi hiç şüphesiz bankacılık sektöründe yabancı bankaların payının artmasında da etkili olacaktır. Tahkim Yasası ile hukuki altyapının geliştirilmesi konusunda önemli aşama kaydedilmiştir. Yabancı yatırımcıların yatırımlarının uluslararası hukuk düzeyinde korunma altında olduğunu bilmeleri Türkiye'ye yabancı sermaye akışını olumlu etkileyecektir. Ancak, sisteme olan güvenin sağlanabilmesi için bu uygulama yeterli değildir. Ortaya çıkabilecek problemlerin Türk hukuku tarafından da hızlı ve sağlıklı bir şekilde çözümlenebileceği güvencesinin yaratılması, Türk bankacılık sektörünün uluslararası bankacılık içinde yerini almasında hızlandırıcı bir rol oynayacaktır.

(4) Aydın,A., Erdönmez, P. A., İnan, A., Tulay, B., "Bankacılıkta Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları", Türkiye Bankalar Birliği Bankacılar Dergisi, Mart 2000

1.4. Tasfiyesi Gecikmiş Alacakların Tasfiyesi ve Kurumsal Borçların Yapılandırılması Süreci Hızla Tamamlanmalıdır. (Kısa Vade)

Takipteki kredilerle ilgili sorunların bankalarla reel sektör arasında çözümlenmesi ya da bir kısım problemlili kredinin Aktif Yönetim Şirketi (AYŞ) tarafından satın alınması piyasa kuralları dahilinde bankacılık sektöründeki nakit sermayenin artırılması için kullanılabilecek bir diğer yoldur. Bankacılık sisteminde tasfiyesi gecikmiş alacaklar satılmak ya da yeniden yapılandırılmak suretiyle çözüme kavuşturulmalıdır. Bu kapsamda İstanbul Yaklaşımı için Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması imzalanmış ve firmalarla yapılan görüşmeler sonucunda borç yeniden yapılandırılmasına başlanmıştır. Ayrıca AYŞ'lerin kurulmasına ilişkin yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Mart 2003 tarihi itibarıyla 231 firma İstanbul Yaklaşımı kapsamına alınmış ve bu firmalara ilişkin toplam 3.8 milyar ABD \$ (2.9 milyar ABD \$'lık kısmı Çukurova Grubu ile yapılan anlaşmadan kaynaklanmaktadır.) tutarında kredi yeniden yapılandırılmıştır⁵. Ancak uygulamadaki bazı konuların çözümlenmesi ile yapılan bu düzenlemelerin yaratacağı katma değer artırılmalıdır.

İstanbul Yaklaşımı bünyesinde devam eden faaliyetler genişletilmeli ve AYŞ'nin etkin olarak çalışmasını sağlayacak ortam sağlanmalıdır. Bu amaca yönelik olarak :

- Vergi oranları bankaların aktiflerini AYŞ'lere aktarmalarını teşvik edecek şekilde düzenlenmelidir. Örneğin, aktiflerin satışı veya transferlerinden vergi alınmamalıdır,
- Daha önce de belirtildiği gibi İcra İflas Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.
- AYŞ'lerin yeterli düzeyde fonlanmasına önem verilmeli ve sıkı bütçe uygulanmalıdır.
- AYŞ'nin finansman modelinde uluslararası fonların da yer almasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

Kore'de sermayesinin %69'u, devlet ve bir kamu bankası olan Korean Development Bank tarafından ödenmiş olan KAMCO, problemlili kredilerin piyasa değeri ile bankalardan satın alınması amacıyla kurulmuştur. Ancak krizin ardından KAMCO'nun problemlili kredi satın alma faaliyetleri, yalnızca yeniden yapılandırma prog-

(5) TBB, Finansal Yeniden Yapılandırma Programı Mart 2003 Raporu, 2003

ramı onaylanan bankaların problemli kredilerinin belli bir kısmını kapsama alacak şekilde yeniden tanımlanmıştır. Yine de KAMCO, 1997 sonu – 1998 başı arasındaki dönemde tüm bankalardan herhangi bir kritere bağlı olmadan problemli kredi satın alarak, krizin ilk döneminde bankalara destek sağlayabilmiştir⁶. Alınan kredilerin büyük kısmı KAMCO tarafından ihraç edilen senetler ile ödenmiş, küçük bir kısmı da nakit karşılığı satın alınmıştır. KAMCO senetleri ile yapılan satın alımların toplamı GSYİH'nın %1.2'si düzeyindedir.

Meksika'da uygulanan yeniden yapılanma programı dahilinde ise bankaların takipteki kredileri piyasa değerinin üzerinde satın alınmıştır. Karşılığında 10 yıl vadeli FOBAPROA senetleri verilmiştir. Ayrıca kredilerin satın alınması aracılığıyla sermayedarların sermaye aktarmaları teşvik edilmiştir. Hissedarların sermaye koymasını teşvik etmek için Meksika'da sermayedarın koyduğu her bir dolar sermaye karşılığında bankaların iki dolarlık takipteki kredisi devralınmıştır⁷.

Malezyada "Danaharta", 1998 yılı Haziran ayında bankaların sorunlu kredilerinin devralınması amacıyla Malezya Maliye Bakanlığı'nca oluşturulmuştur. Şirket satın aldığı aktif ve yükümlülükleri yönetip finanse ederek kurumların esas işlerine odaklanmalarını sağlamayı amaçlamıştır. Bankalar takipteki kredilerini Danaharta'ya satmaları konusunda teşvik edilmişlerdir. Bunlardan en önemlisi bankaların Danaharta'ya satılan kredileri 5 yıla kadar amortismanına tabi tutabilmeleridir⁸. Ayrıca, Danaharta sorunlu şirketlere özel idareciler atama yetkisi ile donatılmıştır.

Bunların haricinde bankaya özel aktif yönetim şirketleri de kurulabilmektedir. 1990'larda İsveç'te yapılan yeniden yapılandırma programları kapsamında "iyi banka/kötü banka" uygulamaları, bankanın iştiraki olarak bankaya özel bir aktif yönetim şirketi (kötü banka) kurulması uygulamasına örnek teşkil etmektedir. Ayrıca, 1980'lerde İspanya'da oluşturulan "banka hastaneleri" de verilebilecek bir diğer örnektir⁹. Bu uygulama belli alanlarda uzmanlaşmış, büyük ölçekli kamu bankalarının rehabilitasyonu ve yeniden yapılandırılması sürecinde kullanılan yöntemler ola-

(6) Balino, T., Ubide, A., "The Korean Financial Crisis of 1997 : A Strategy of Financial Sector Reform", IMF Working Paper, Mart 1999, pp.32-33. (Daha sonra ise yalnızca tasfiye edilen ya da birleştirilen bankalardan kredi satın alınmıştır)

(7) TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, "Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar: Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırması", Nisan 2001, pp. 10

(8) Aydın, A., Erdönmez, P. A., İnan, A., Tulay, B., "Bankacılıkta Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları", Türkiye Bankalar Birliği Bankacılar Dergisi, Mart 2000, pp. 11

(9) Erdönmez, P., Tulay, B., Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları, Mart 2001, pp. 12.

rak dikkat çekmektedir. Böylelikle kamu bankaları tarafından desteklenen sektörlerde, bu bankaların mali yapılarındaki bozulmanın olumsuz etkilerinin daha sınırlı kalması da sağlanmıştır.

1.5. Yapılandırılmış Erken Müdahale Sistemleri Oluşturulmalı ve İzlenmelidir. (Orta Vade)

Düzenli denetim mekanizmaları aracılığıyla bankalarda oluşabilecek sorunlar erken teşhis edilmeli ve sistem için risk oluşturmada önce problemin çözülmesi sağlanmalıdır. Bu amaca yönelik olarak düzenleyici otoritenin risk değerlendirme ve erken uyarı sistemlerini hayata geçirmesi ve düzenli olarak güncellemesi gerekmektedir.

Gelişmiş bankacılık sektörlerinde kullanılmakta olan risk değerlendirme ve erken uyarı sistemleri düzenleyici otoriteler tarafından tek tek ya da bir arada kullanılmaktadır. Bu sistemler üç ana grupta toplanmaktadır¹⁰: Banka derecelendirme sistemleri, risk tespit sistemleri ve istatistiksel erken uyarı sistemleri.

Banka derecelendirme sistemleri, gelişmiş bankacılık sektörlerinde 1990'ların başında CAMEL (sermaye yeterliliği, aktif kalitesi, yönetim etkinliği, karlılık ve likidite) sistemi adı altında yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu sistemde, hem yerinde incelemelerle hem de banka verileri kullanılarak merkezi takip aracılığıyla bankalara birer risk derecesi verilmektedir. Verilen bu dereceler banka yönetimiyle paylaşılarak bankanın alması gereken eylem planı belirlenmektedir. Risk tespit sistemlerinde banka, belirli iş kollarına bölünerek her bir iş kolundaki risk profili incelenmekte, incelemeler skorlara dönüştürülmekte ve bu skorlar yardımıyla banka için nihai risk derecesi belirlenmektedir. Buna ek olarak yerinde yapılan incelemelerle bankanın risk yönetim becerisi değerlendirilmektedir. Elde edilen bulgular ve risk derecesi ile bankanın sermaye yeterliliği oranı karşılaştırılmaktadır. Geleceğe yönelik tahminlerde bulunan istatistiksel erken uyarı sistemleri ise bu yönüyle diğer gözetim sistemlerinden farklılaşmaktadır. İstatistiksel erken uyarı sistemleri ile bankanın gelecekte mali güçlüğü düşme ihtimalinin ölçülmesi hedeflenmektedir. İstatistiksel modellerin kullanılması farklı amaçlara yönelik olabilmektedir. Modeller; bankaların risk derecelerinin tahmini, risk derecelerindeki düşüşün tahmini, mali

(10) Sahajwala, R., Van den Bergh, P., "Supervisory Risk Assessment and Early Warning Systems", Basel Committee on Banking Supervision Working Papers, Aralık 2000

güçlüğe düşme ihtimalinin tahmini ve beklenen zarar tahmini gibi amaçlara yönelik olarak kullanılabilmektedir.

Türk Bankacılık Sektöründe BDDK düzenli olarak bankaların finansal verilerini incelemekte ve gerek banka yönetimiyle ve gerekse sermayedarlarla stratejik planlar üzerinde karşılıklı olarak görüşmeleri sürdürmektedir. Kısaca hem yerinde incelemeler hem de merkezi incelemelerle sürekli olarak sektör denetim altında tutulmaktadır. Ancak, derecelendirme ve buna bağlı erken müdahale için yapılandırılmış bir sistemin standart koşullarının oluşması ve en azından genel çerçevesinin Bankacılık Sektörü ile paylaşılması faydalı olacaktır. Bu tür bir yapılanma erken uyarı ve müdahale sistemlerinin daha hızlı ve etkin çalışmasında faydalı olacaktır.

1.6. Kamu Bankalarının Rehabilitasyon ve Özelleştirme Süreçleri Hızlandırılmalıdır. (Orta Vade)

Az gelişmiş finans sistemlerinde kamu bankaları sistemin sağlıklı rekabet koşulları altında çalışmasını engelleyici bir etkiye sahiptir. Kamu bankalarının özel görevlerini gerçekleştirmek üzere üstlendikleri zararlar, piyasa koşulları dışında yapılan fiyatlama ve sistemde yarattıkları atıl kapasite, sistemin sağlıklı piyasa koşullarından uzaklaşmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan sistemik banka krizlerinde kamu bankaları kamuoyunun gözünde en güvenli bankalar olarak görüldüğünden, mevduat sahipleri mevduatlarını bu bankalarda değerlendirme eğilimindedirler. Bu etkenler sistemde haksız rekabete yol açmaktadır.

Kamu bankalarının sektör içinde yüksek paya sahip olduğu ülkelerde özelleştirme, sektördeki yeniden yapılanma için kullanılabilecek uygun yöntemlerden birisidir. Ancak kamu bankalarını hemen özelleştirmek, gerek bankaların mevcut mali koşulları, gerekse özel görevleri sebebiyle mümkün olmayabilir. Kamu bankalarının üzerindeki yükler, bankacılık hizmetleri alanında rekabet düzeyinin gerisinde olmaları ve yüksek toplam aktif büyüklüğüne sahip olmaları özelleştirmeyi zorlaştıran faktörlerdir. Kamu bankalarının yapısı mevcut haliyle bankacılıktaki rekabette avantajlı olacak düzeyde değildir. Şube ağlarından insan kaynaklarına, teknoloji alt yapılarından organizasyonel yapılarına kadar birçok alanda rehabilitasyona ve yatırıma ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak, özelleştirmenin önündeki asıl engel, devletin, politik nedenlerle, bu bankalardan kendi arzusuyla vazgeçmesinde yaşanan güçlüklerdir.

İlk aşamada, kamu bankalarının sistemdeki ayrıcalıklarının kaldırılması, piyasa üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi ve bu bankaların özerk yapıya kavuşturulmaları özelleştirme çabalarının bir parçası olarak ele alınmalıdır. Kamu kurumlarının mevduatlarının kamu bankalarına yönlendirilmesi yönündeki uygulamadan, çağdaş işletmecilik ve verimlilik prensipleri kapsamında vazgeçilerek, bu alanda serbest rekabete işlerlik kazandırılması önem arz etmektedir. Öte yandan kamu bankalarının, geçmişte olduğu gibi, rasyonel olmayan fiyat uygulamaları ile kamuya fon temin eder konuma tekrar sokulmaması için gerekli özen ve dikkat gösterilmelidir. Bu durum diğer bankaların sistemde adil şekilde faaliyet göstermelerini sağlayacağından, bütün bankaların yararına olacaktır. Neticede haksız rekabetin azalmasından bütün bankacılık sistemi faydalanacaktır. Ancak bu faaliyetler sistemin tam anlamıyla sağlıklı rekabet koşullarına ulaşabilmesi için yeterli değildir. Kamu bankalarının toplam sektör içindeki payının azaltılmasında özelleştirme en hızlı ve sağlıklı çözüm yolu olacaktır. Özelleştirme sürecini kolaylaştıracak yöntem olarak da, bankaların parçalara ayrılarak satılması ya da başka bankalarla birleştirilmesi kullanılabilir¹¹. Gerek bankaların mevcut büyüklükleri, gerekse birleşmeden sonra yeniden yapılandırma için yapılması gereken yatırım tutarı oldukça yüksek olacağı için bu bankaları bölmek uygun bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de kamu bankalarının likidite sorunlarının ve sermaye yeterliliği sorunlarının çözümü için gerekli adımlar atılmıştır. Görev zararlarına karşılık Hazine tarafından nakit ve nakit dışı kaynak aktarımı yapılmıştır¹². Buna ek olarak kamu bankalarının mali yapılarındaki düzelmenin istikrarlı bir hale getirilebilmesi için gerekli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Çıkarılan kanunlarla kamu bankalarının yeniden görev zararına sokulması ancak bütçeden ödenek ayrılması ile mümkün olabilmektedir. Operasyonel yapılandırma tarafında ise çalışmalar henüz başlangıç aşamasındadır. Bu sürecin hızlandırılması ve kamu bankalarının bir an önce özelleştirilebilmesi için kararlılıkla hareket edilmelidir.

(11) Sezgin, C., "Global Entegrasyon Sürecindeki Türk Bankacılık Sektöründe Banka Birleşmelerine Olan İhtiyaç ve Olası Banka Birleşmelerinin Çerçevesi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Nisan 2000

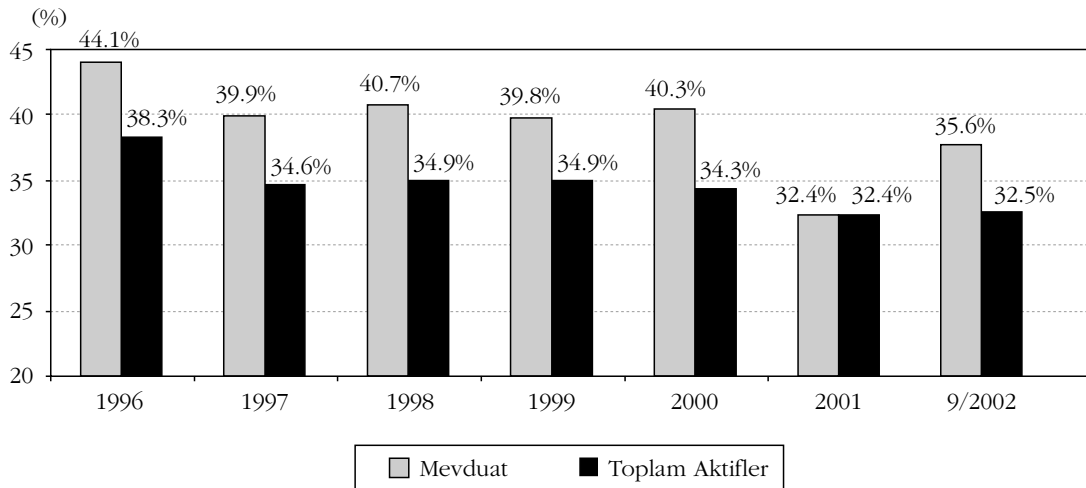
(12) BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu – (V), Kasım 2002

Tablo 1.1. Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar (2000-2001)

trilyon TL	I-2000 Yılı (Stok)	II-2001 Yılı (Net Artış)	I + II
Görev Zararları Sonucu Oluşan Borç	17,413	7,759	25,172
Menkul Kıymete Bağlanmış	2,217	22,955	25,172
Menkul Kıymete Bağlanmamış	15,196	(15,196)	-
Nakit Dışı Kağıt Yoluyla Sermaye Desteği	-	3,224	3,224
Nakit Yoluyla Sermaye Desteği	-	326	326
Toplam	17,413	11,309	28,722

Kaynak: BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu

Dünyada bankacılık sektörü yeniden yapılandırmalarından elde edilen bir tecrübe de kamu bankalarının özelleştirilmesinin bu süreç içinde tamamlanması gereğidir. Özellikle Türkiye’de, bankacılık sektörünün toplam aktiflerinin %32.4’ünün¹³ (2001 yıl sonu itibariyle) kamu bankalarının kontrolünde olduğu düşünüldüğünde bankacılık reformu içinde özelleştirmelerin yer almasının zorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Grafik 1.1. Kamu Bankalarının Pazar Payları

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği

(13) TBB, Bankalarımız Kitabı, 2001

Dünya tecrübeleri, kamu otoritelerinin yavaş hareket etmeleri ve fiyatlamada gerçek dışı beklentiler içinde olmalarını, kamu bankalarının özelleştirilmesinde başarısızlığın önemli nedenleri olarak ortaya koymaktadır¹⁴. Bu nedenle hızlı ve sağlıklı bir özelleştirme süreci için kararlılık ve objektif kriterlerin belirlenmesi en önemli önkoşullar olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan özelleştirmenin ardından yeniden kamulaştırmaların yaşanmaması için özelleştirme sürecinin çok iyi tasarlanması ve özenle yürütülmesi gerekmektedir. 1980'lerde Şili ve 1995 yılında Meksika'da yapılan hatalı özelleştirmeler sonucu yeniden yapılandırmada istenen verim elde edilememiş ve özelleştirilen bankalar yeniden kamulaştırılmıştır¹⁵.

Buna benzer deneyimler 1990'ların ikinci yarısında ülkemizde yapılan özelleştirmelerde de yaşanmıştır. Ancak bu konuda dikkat edilmesi gereken bir konu daha bulunmaktadır. Özelleştirilen kamu bankalarının doğru alıcıya satılması konusunda titizlik gösterilmesi, en yüksek bedel ödemeyi taahhüt eden alıcılar yerine bu konuda katma değer yaratacak ve bankayı mali sistem içinde faydalı bir kurum olarak çalıştıracak alıcılar tercih edilmesi gibi konular büyük önem arz etmektedir.

1.7. Mevduata Tam Güvence Sistemi Kademeli Olarak Kaldırılmalıdır. Riske Göre Prim Sistemi Hayata Geçirilmelidir. (Orta Vade)

Türk bankalarını tam rekabet ortamından uzaklaştıran bir diğer unsur mevduata yüzde yüz güvence sağlanmasıdır. Bankaların tüm yükümlülüklerinin devlet güvencesi altına alınması kriz döneminde sisteme olan güveni artırıcı bir önlem olmakla birlikte sistemde istikrarın sağlanmaya başlanmasının ardından haksız rekabet yaratabilecek bir etkidir. Bunu önlemek amacıyla mevduatı belirli bir limit dahilinde garanti altına alan mevduat sigorta sistemi uygulamasının ülkemize uyarlanması uygun olacaktır. İlk etapta geçilecek mevduat sigorta sisteminin tanımlanması ve geçiş sürecinin belirlenmesi gerekmektedir.

Öncelikli aşama sadece tasarruf mevduatını sigorta altına alarak, sigortalanan mevduata uygulanan üst sınırın kademeli olarak indirilmesi ve AB normlarına (20,000 EUR) getirilmesi olmalıdır. Amaç küçük tasarrufçuyu korumak, büyük tasar-

(14) Scott, D., "A Practical Guide to Managing Systemic Financial Crisis: A Review of Approaches Taken in Indonesia, Korea and Thailand", Worldbank Banking and Financial Restructuring Department, Mayıs 2002

(15) Pazarbaşıoğlu, C., Dziobek, C., "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries", IMF Working Paper, Aralık 1997

ruf sahiplerini de daha rasyonel yatırımlara yönlendirmek olmalıdır. Böylelikle büyük tasarrufçular yüksek riske sahip bankalarla çalışmak yerine riskini optimal şekilde dengeleyen bankalarla çalışacaklar ve bu durum rekabet eksikliğini ortadan kaldırma yönünde etkili olacaktır.

Daha sonra ise sistemdeki iyi/kötü banka ayrımının yapılmasına yönelik olarak riske dayalı mevduat sigortası primi uygulamasının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Farklılaşan prim sistemi sayesinde az riskli bankaların, nispeten daha riskli bankaların maliyetlerini de üstlenmesi engellenerek verimlilik artışı elde edilecektir.

Riske dayalı prim uygulamaları dünya genelinde yaygınlaşmaktadır. Bu sistemi ilk uygulayan ülkelerden olan ABD'de bankalar kredi notu ve sermaye yeterlilik oranları göz önünde bulundurulularak belirlenen oranlar üzerinden prim ödemektedirler. Böylece bankanın hem mevcut risk düzeyi hem de bu riski karşılayacak düzeyde sermayesi olup olmadığı kriterlerine göre prim belirlenmektedir. Bu yöntem özellikle mevduat sigorta sisteminin bankacılık sektöründe yarattığı haksız rekabeti belli ölçülerde azaltması nedeniyle tercih edilmeye bařlanmıřtır¹⁶.

Finansal yetersizlik içinde olan bankaların yaşatılması için sistemin diğer elemanlarının ve halkın kaynaklarının kullanılmasının yarattığı kaynak israfı sorununun aşılması amacıyla riske dayalı prim sisteminin uygulamaya konması ve sektörden çıkışlara izin verilmesi gerekmektedir. Riske dayalı prim sistemi esasen bankalar yetersizlik içine düştüğünde devreye giren bir sistem değildir. Bu sistemde bankaların faaliyetlerini sıkı denetim ve gözetim altında tutmak aracılığıyla yetersizliğe düşmelerini engellemek ve finansal yapılarında bir bozulma olmadan önce müdahale etmek esastır. Sistemin aracı sıkı denetim ve alınan riske göre değişen oranlar da primdir. Bu şekilde bankalar gereksiz riskler atına girmekten kaçınmaya gayret edeceklerdir.

1.8. Reel Sektörde Gerekli Disiplin Sağlanmalı ve Kayıtdışı Ekonominin Boyutları Azaltılmalıdır. (Orta Vade)

Dünya deneyimleri, krizin sona erdirilmesi için reel sektör ile bankacılık sektörünün sorunlarının birlikte ele alınmasının zorunlu olduğunu göstermektedir. şirketler kesimindeki kurumsallaşma, yönetişim, muhasebe ve raporlama, dış denetim

(16) Yılmaz, K., Kadılar, R., "Türkiye İçin Bir Mevduat Sigorta Sistemi  nerisi", TBB, 1996

gibi noktalarda yaşanan eksiklikler, banka - reel sektör ilişkilerini güçleştirmektedir. Bu konuda standartların iyileştirilmesi gerekmektedir. Sermaye piyasaları için bu, önemli bir ön koşuldur. Unutulmamalıdır ki, bankacılık kesimi bilançosunun sağlamlığı reel kesimin bilançolarının sağlıklı olmasına bağlıdır¹⁷. Reel sektörde bu anlamda bir disiplin sağlanamaması halinde bankacılık sektörü üzerine getirilen bazı yükümlülöklere sağlıklı olarak uyum sağlanması güçleşecek ve reel sektörle bankacılık sektörü arasındaki ilişkiler olması gereken düzeyde gelişmeyecektir.

Özellikle kredilendirme sürecinde önem arz eden, reel sektör işletmelerinin düzenledikleri finansal tabloların standartlarının bankalarca düzenlenen mali tablo standartlarına paralel hale getirilerek, dış denetim firmaları tarafından denetlenmesinin zorunlu tutulması gerekmektedir. Reel sektör finansal tablolarında da enflasyon muhasebesi uygulamasının zorunlu hale getirilmesi, söz konusu mali tablolar dikkate alınarak verilecek olan kararların sağlıklı olması açısından önem arz etmektedir.

1.9. Halka Açılma Teşvik Edilmelidir. (Orta Vade)

Kollektif sermaye yapısının oluşmamış olmasının bankacılık sektörü üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Yönetişim (corporate governance) ve şeffaflığın yetersiz olması bu dezavantajların başında gelmektedir.

Çok ortaklı bir sermaye yapısının daha şeffaf bir yapı sağlaması beklenmektedir. Bankaların halka açıklık oranlarının artması ile banka mali yapılarının daha rahat izlenir ve analiz edilebilir hale gelmesi ve piyasa disiplini altında tutulmaları mümkün olacaktır. Bu nedenle birincil ve ikincil halka arzlar bankalar için hem sermaye enjeksiyonu imkanı tanımakta hem de sermayenin geniş kitlelere yayılmasına neden olarak bankacılık sistemindeki şeffaflık ve yönetişimin kuvvetlenmesi için itici güç yaratmaktadır. Düzenleyici otorite de bu fırsatları gözönünde bulundurarak halka arzları teşvik etmelidir.

Halka açıklığın hem oran hem de halka açık banka adedi olarak artması sistemdeki saydamlığı artırmada etkili olacaktır. Mevcut Sermaye Piyasası Kanunu, halka

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

açık şirketlere halka açıklık oranını dikkate almadan vergi avantajı sunmaktadır. Vergi teşvik uygulamasının halka açıklık oranına paralel olarak artırılması halka açılma oranını yükseltmeyi teşvik edecektir.

1.10. Sektör Üzerindeki Vergi ve Diğer Maliyetlerin Yüğü Uluslararası Normlara Paralel Hale Getirilmelidir. (Orta Vade)

2002 yılında yapılan denetimler sonucunda Türk bankacılık sektöründe sermaye yeterliliği oranında genele dönük bir problem olmadığı sonucu çıkmıştır. Ancak mevcut sermaye yeterliliğinin sağlanmasında nakit imkanların yanı sıra yeniden değerlendirme fonları ve sermaye yedeği gibi nakit dışı imkanların da etkili olduğu gözlenmektedir¹⁸. Bu noktada gerek borç stokunun çevrilmesi, gerekse reel sektörün finansman ihtiyacının karşılanmasında bankacılık sektörünün hareket imkanlarının artırılması ve sistemin olası bir tehlikeye karşı daha sağlam bir yapıya kavuşması için nakit sermaye düzeyinin artırılması faydalı olacaktır.

Sektöre sermaye aktarmanın tek yolu doğrudan sermaye desteğinde bulunmak değildir. Sistem üzerindeki vergi yükünün azaltılması, piyasa mekanizması ile sistemdeki sermaye düzeyinin yükseltilmesinin diğer bir yolu olarak düşünülebilir.

Bankacılık sektörü gerek doğrudan, gerekse dolaylı olarak kamuya önemli düzeyde kaynak aktarmaktadır. Vergi ve benzeri yükümlülöklere ek olarak rezerv yükümlölölöğü olarak tuttuğı varlıkların fırsat maliyeti de bankacılık üzerindeki önemli yüklerden biridir. Sektörün son üç sene içinde doğrudan ve dolaylı olarak, kaynaklarından kamuya aktardığı tutar yaklaşık 9 milyar ABD\$'dır¹⁹ (bkz. Tablo 1.2). Bu tutara, kurumlar vergisi, kar dağıtım stopajı ve gelir vergisi stopajı, (Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan verilerden bankacılık sektörünün ödediğı tutarın net olarak ayrıştırlanamaması nedeniyle) dahil edilmemiştir.

(18) BDDK tarafından yayınlanan 21 Haziran 2002 tarihli Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı Gelişme Raporu'na göre toplam 10.6 katrilyon TL'lik toplam özkaynakların yalnızca %49.6'sı ödenmiş sermaye kaleminden oluşmaktadır.

(19) TÜSİAD Bankacılık Çalışma Grubu, Türk Bankacılık Sektörünün Maliyetlerine İlişkin Politika Önerileri, Aralık 2002

Tablo 1.2. Doğrudan Aktarılan Kaynaklar (milyon ABD\$)

	1999	2000	2001	Üç Yıl Toplamı
Eğitime Katkı Payı	720	502	605	1,827
Faiz Vergisi (1)	0	2,387	344	2,731
TMSF	221	231	190	642
Diğer (2)	32	31	27	90
Toplam	973	3,151	1,166	5,290
Dolaylı Aktarılan Kaynaklar (milyon ABD\$)				
Mevduat Munzam Karşılıkları				Üç Yıl
Nedeniyle Mahrum Kalınan Faiz Geliri	1999	2000	2001	Toplamı
TL	1,505	786	629	2,920
Yabancı Para (YP)	228	232	223	683
Toplam	1,733	1,018	852	3,603

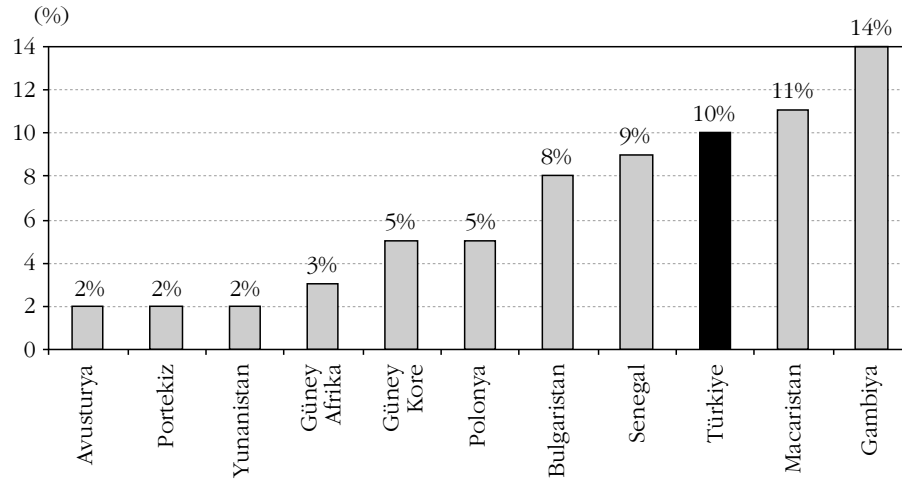
Kaynak: TÜSİAD Bankacılık Çalışma Grubu Görüşü, 2002

(1) Faiz vergisi deprem gerekçe gösterilerek konan ek vergiye işaret etmektedir.

(2) Diğer kalemi BDDK katılım payı ve Sivil Savunma Fonu'nu kapsamaktadır.

Türkiye’de zorunlu karşılık oranları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında yüksek düzeylerde seyretmektedir. 2001 yılı ortalarına kadar TCMB’de faiz ödenmeden tutulmakta olan yüksek düzeydeki karşılıklar bankaların kaynak kullanma maliyetlerini olumsuz yönde etkilemiştir. 2001 yılının Ağustos ayında TL karşılıklar, 2002 yılının Mayıs ayında da YP karşılıklar için TCMB faiz ödemeye başlamıştır. Sektörde finansal yeniden yapılanmanın büyük ölçüde tamamlandığı da göz önüne alındığında karşılık oranlarında indirimde devam edilebileceği ortaya çıkmaktadır. Bankacılık sisteminin sağlıklı bir yapıya ulaşması için banka maliyetlerinin düşürülmesi gerektiği göz önünde tutularak, zorunlu karşılık oranlarının uluslararası rekabeti kolaylaştıracak bir seviyeye çekilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca, zorunlu karşılıklara verilmeye başlanan faizlerin de piyasa fiyatlarına paralel bir düzeyde korunmasına özen gösterilmelidir.

Grafik 1.2. Seçilmiş Ülkelerde Zorunlu Karşılıklar*



(*) Veriler 2002 yılı itibarıyla olup, Türkiye ve Gambiya için yerel para birimi, diğerleri için hem yerel para birimi hem yabancı para birimi bazındaki yükümlülüklerle uygulanan oranlardır. Türkiye verilerine umumi disonibilite oranları da eklenmiştir. Türkiye’de DTH için uygulanan zorunlu karşılık ve umumi disonibilite oranı toplamı % 12’dir.

Kaynak: TUSİAD Bankacılık Çalışma Grubu Görüşü, 2002

Vergi sisteminde vergiye tabi kurum kazançlarının belirlenmesinde enflasyon muhasebesi uygulanmamaktadır. Bu durum bankaların enflasyon etkisi nedeniyle oluşan karları için de vergi ödemelerine neden olmaktadır. Enflasyon muhasebesine geçiş için SPK tarafından gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bankalar üzerinde oluşan vergi yükünü hafifletilmesi için Maliye Bakanlığı’nın da enflasyon muhasebesi konusundaki çalışmalarının hızla tamamlanması gerekmektedir. Kurumlar vergisi ve kurumlar vergisine mahsuben alınan geçici vergi oranlarında yapılabilecek indirimler de sektör için ilave kaynak yaratılması konusunda atılması gereken adımlardan biridir²⁰.

Bankacılık sektörü, Türkiye’de kayıt içine alınabilmiş sektörlerin başında gelmektedir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı adına birçok verginin tahsilatından görevli kılınmıştır. Uygulamada bu vergiler müşterilere doğrudan yansıtılmakta ve bankacılık hizmetlerinin müşteriler için maliyetini yükseltmektedir. Diğer taraftan BSMV ve damga vergisi de sektör için bir yük oluşturmaktadır. BSMV oranlarının indirilmesi ve bir süre sonra kaldırılması bankacılık işlemlerinin maliyetini azaltmaya yönelik

(20) TUSİAD Bankacılık Çalışma Grubu, Türk Bankacılık Sektörünün Maliyetlerine İlişkin Politika Önerileri, Aralık 2002

önemli bir aşama olacaktır. Nitekim bankalararası döviz alım satım işlemlerinde BSMV oranının %0'a indirilmesi işlem maliyetlerinin düşürülmesi bakımından olumlu bir adım olmuştur.

Bunlara ek olarak, şayet vergi matrahının tespitinde enflasyon muhasebesine geçilmeyecekse, gayrimenkul satış kazançlarının sermayeye ilave edilmesi yönünde alınmış ve 2003 yılının sonunda sona erecek olan özendirici yasal düzenlemelerin bu tarihten sonra sürdürülmesi uygun olacaktır.

Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi ve vergiyle ilgili düzenlemelerde kararlı bir tutum sergilenmesi, Türkiye'de sermaye piyasalarının derinleşmesine de katkıda bulunacaktır. Böylelikle hem ülke içindeki tasarrufların mali sisteme daha yüksek oranda girebilmesi sağlanacak, hem de yabancı sermaye girişi daha cazip hale gelecektir.

1.11. Sisteme Giriş-Çıkış Serbestisi Getirilmelidir. (Uzun Vade)

Güçlü ve etkin bir mali sistem, güçlü mali kuruluşların mevcudiyetini gerektirmektedir. Mali kuruluşların, özellikle bankaların zayıf olması tüm mali sistem için risk unsuru oluşturmaktadır. Bu nedenle bankaların mali durumlarını düzeltme yoluna gitmeleri sağlanmalı; eğer bu mümkün olamıyorsa tasfiyelerinin yolu açılmalıdır. Mali durumu zayıf bankaların yeniden yapılandırılmaları veya tasfiyeleri için uygun bir sistemin oluşturulması sektörde rekabet şartlarını da iyileştirecektir.

Bankacılık sistemlerinde yaşanan problemlerin temel nedenlerinden biri de aşırı sıkı ya da aşırı gevşek lisans politikalarıdır. Aşırı gevşek lisans politikası sektörde kalabalıklaşmaya ve gereğinden sıkı rekabete neden olurken, aşırı sıkı lisans politikaları da sistemdeki rekabet ortamının zayıflamasına neden olabilir. Bu olumsuzlukları önlemek amacıyla son dönemde, bankacılık lisansı alabilecek yatırımcıları tanımlayan ve sınırlandıran düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemelerin tavizsiz ve standart bir şekilde uygulanması sektörün rekabet düzeyinin korunması açısından önem arz etmektedir. Bir başka deyişle, standartlar yüksek tutulmalı, ancak bu standartlar karşılandığında, lisans verme işlemi politik müdahalelerden uzak tutularak sonuçlandırılmalıdır.

Diğer taraftan sektörden çıkış ile ilgili koşulların daha belirgin hale getirilmesine ihtiyaç vardır. Bugüne kadar sektörden çıkışlar, TMSF bünyesine alınarak rehabilite edilen ya da tüm yükümlülükleri karşılanarak tasfiye edilen bankalardan iba-

rettir. Piyasa koşulları altında sektörden çıkışa izin verilmemektedir. TMSF bünyesindeki bankaların en kısa sürede çözüme kavuşturulmasının ardından TMSF bünyesine banka alınmasına ilişkin kriterlerin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Sistemdeki güven ortamının oluşmasını takiben TMSF, likiditesini kaybetmiş bankaları bünyesine alarak rehabilite eden bir kurum olmaktan çıkıp, sadece mevduat sigortası sisteminin işleyişini düzenleyen bir kurum olacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

Bunların yanı sıra, etkin denetim, gözetim ve erken uyarı sistemlerinin oluşturulmasının ardından, rehabilitasyon ihtiyacı olan bankalar, bölüm 1.2.'de belirtildiği şekilde sorunlar çözümsüz hale gelmeden önce saptanmalı ve rehabilitasyon takvimi yürürlüğe konmalıdır. Programa uyulmaması durumunda bankanın sistemden tasfiye yoluyla çıkışına imkan tanınmalıdır. Aksi halde, tüm yükümlülüklerin kamu tarafından karşılandığı bir finans sisteminde tam rekabet ortamının yerleşme imkânı bulunmamaktadır.

B Ö L Ü M

YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNDE BANKACILIK SEKTÖRÜNE DÜŞEN GÖREVLER

2. YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNDE BANKACILIK SEKTÖRÜNE DÜŞEN GÖREVLER

2.1. Risk Yönetimi ve İç Denetim Uygulamalarının Hayata Geçirilmesi ve Risk Yönetimi Politikalarının Oluşturulması Süreci Tamamlanmalıdır. (Kısa Vade)

İç kontrol ve risk yönetimi sistemlerinin oluşturulması ve 1 Ocak 2002'den itibaren etkin bir biçimde kullanılmasına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiştir²¹. Bankalar bu düzenlemeler çerçevesinde risk yönetimi ve iç kontrol mekanizmalarını harekete geçirmişlerdir.

Risk yönetim kültürünün bankalara yerleşmesi zaman alacak bir süreç olmasına rağmen bankaların bundan sonra sermaye yeterliliği oranlarını muhafaza etmeleri ve sağlıklı büyüme altyapısını oluşturabilmeleri için fiyatlama, ürün konsantrasyonu ve kaynak ayırabilecekleri faaliyet alanlarının belirlenmesi açısından risk yönetimi çok büyük bir önem arz etmektedir. Risk primi ve fiyatlandırmanın sağlıklı yapılabilmesi için etkin bir risk yönetimi gerekmektedir.

Bankacılık sektöründe piyasa ve kredi risklerinin etkin biçimde yönetilmesine ek olarak dikkate alınması gereken bir diğer husus da operasyonel risklerdir. Tüm dünyada, çeşitlenen bankacılık ürünleri, karmaşıkleşan sistemsel altyapı ve bankaların özellikle son yirmi sene içinde yaşanan birleşmelerle çok büyük hacimlere ulaşması bankaların operasyonel risklerin kontrol altında tutulması için sistematik bir yaklaşım benimsemelerini gerekli kılmaktadır. Bu koşullar gelinen aşamada Türk bankacılık sektörü için de geçerlidir. Bu nedenle bankaların risk haritalarının çıkarılması, etkin iç kontrol süreçlerinin oluşturulması ve bu süreçlerin tüm organizasyonu kapsayacak şekilde yaygınlaştırılarak proaktif iç denetim sisteminin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bankaların kaynak aktarma işlevlerini etkin biçimde yerine getirebilmeye başlamaları ve piyasa disiplinin sağlanması ile birlikte yeni dönemde daha rekabetçi bir bankacılık sektörü oluşacaktır. Bu nedenle bankaların bu süreçte yeni politika ve stratejiler oluşturmaları gerekmektedir. Tam rekabet ortamına yaklaşıldıkça müşteri odaklı yaklaşım bankalar için çok daha önemli bir rekabet unsuru haline gelecektir. Böylelikle kaynak aktarım işlevini etkin biçimde yerine getiren, finansal ara-

(21) BDDK, Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik, 8 Şubat 2001

cılık işlevi ile gelir yaratabilen, mali yapısı güçlü ve uluslararası entegrasyon sürecindeki finans siteminde rekabet edebilecek bir bankacılık sisteminin gelişmesi mümkün olabilecektir.

2.2. Gerek Yabancı Bankalarla, Gerekse Yurtiçinde Yaşanabilecek Birleşme İmkanlarının Değerlendirilmesi Gerekmedir. (Orta Vade)

Mevcut ekonomik koşullar sektördeki verimlilik ve kârlılık arayışlarını hızlandırmaktadır. Verimlilik çabalarının çeşitli sinerjiler ve işbirliği imkanları yaratarak maliyet azaltılması arayışlarına yönelmesi en doğal beklentidir. Verimliliği artırmanın basit reçetelerinden birisi ölçek ekonomilerinden yararlanarak, daha büyük müşteri kitlesine daha düşük maliyetlerle ulaşmaktır. Bu yönde kullanılabilecek en önemli silahlardan biri hiç şüphesiz birleşmelerdir.

Müşteri tabanına ulaşmada en etkili yöntem olan yüksek hizmet kalitesinin yakalanmasında en önemli iki unsur, insan kaynağı ve teknolojik altyapıdır. Gerekli karlılık düzeyini sağlayacak pazar payına ulaşmak için bu iki unsura yatırım yapmak kaçınılmazdır. Ancak, her iki alanın da bankalar açısından pahalı yatırım alanları olduğu bilinen bir gerçektir. Ekonomideki değişim sürecinin kısa dönemde gelirleri azaltıcı etkisi göz önüne alındığında, insan kaynağı ve teknolojik altyapısı eksik olan bankaların kısa sürede eksikliklerini gidermek için gerekli kaynakları yaratamayacakları ortadadır. Bu faktörün dünyadaki uygulamalara paralel olarak, Türkiye’de de banka birleşmelerinin yolunu açacak etkileri olacaktır. Gerekli altyapısı olmayan bankalar bu eksikliklerini gidermeye yönelik birleşmeler yapmak isterken altyapısı olan bankalar ise en hızlı şekilde gelirlerini artırabilmek için en kısa sürede müşteri tabanına ulaşmak amacıyla başka bankalarla birleşmeyi arzulayacaklardır. Ancak sektör çapında bir birleşmeler zincirinin oluşması için büyük bankaları da yapılacak yatırımın boyutu konusunda yetersiz bırakacak bir rekabetin olması gereklidir. Bu da ancak uluslararası rekabetin Türkiye sınırları içine taşınması halinde mümkün olacaktır²².

Yabancı bankaların birleşme ve satın almalarda izleyecekleri yol Türk bankacılık sektöründe bundan sonra yaşanacak birleşmelerin tarzı konusunda önemli etkiye sahip olacaktır. Yabancı bankaların Türkiye pazarına girmek için küçük veya or-

(22) Sezgin, C., "Global Entegrasyon Sürecindeki Türk Bankacılık Sektöründe Banka Birleşmelerine Olan İhtiyaç ve Olası Banka Birleşmelerinin Çerçevesi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Nisan 2000

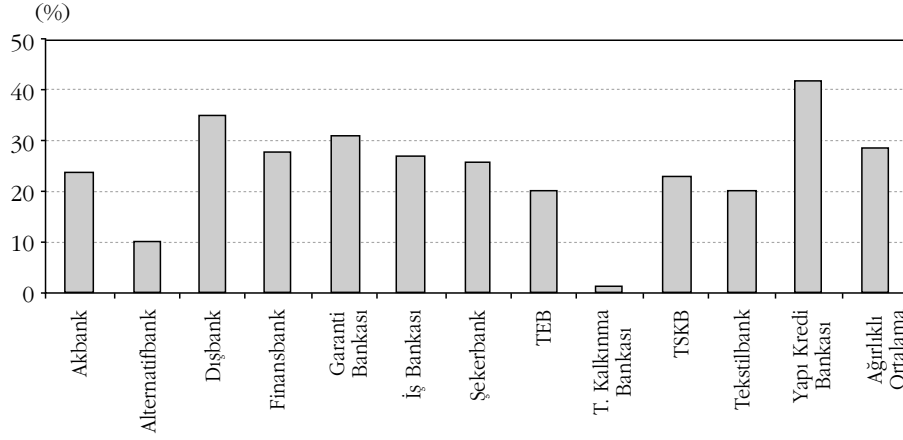
ta ölçekli yerel bankaları satın almayı (TMSF bünyesinden veya normal faaliyetlerini sürdüren bankalar arasından) tercih etmeleri ve bu bankaları büyütme politikası gütmeleri halinde, gerek sermaye güçleri ve fonlama olanakları, gerekse de uluslararası alanda hizmet sunmaya uygun teknolojik yapılarıyla önemli bir rekabet avantajı ile pazarda etkinlik sağlayacakları açık bir gerçektir. Buna direnmek için yerel bankaların kendi aralarında birleşmeleri ya da bir başka yabancı ortaklık arayışına girmeleri söz konusu olacaktır. Öte yandan, yabancı bankaların büyük ölçekli bankalarla işbirliğine gitmeleri sektörde çok daha kapsamlı ve acil değişikliklere neden olacaktır. Bu tür birleşmeler kendilerine farklılık yaratamayan küçük bankaların varlık şanslarını hızla ortadan kaldıracak gibi, büyük bankaların da ortaklığa katılma ya da alternatif ortaklık arayışlarında hızla karar vermelerini gerektirecektir.

Bu çerçevede Avrupa Birliği (AB) ile entegrasyon çalışmalarının ayrı bir önemi vardır. Bankacılık sektörü uzun süredir oldukça yakın ilişki içinde olduğu Avrupa bankacılık sistemine uyum için kendi içinde sürekli aşama kaydederken, yasal çerçevede de bu yönde değişiklikler ilgili kamu otoritesi tarafından sürekli olarak yapılmaktadır. AB'ye tam üyeliğin yaklaşmasına paralel olarak gerek Türkiye, gerekse de AB tarafında önemli değişiklikler meydana gelecektir. Bu kapsamda AB kaynaklı bankaların Türkiye'ye olan ilgisinin artması ve bu ilginin Türkiye'den banka satın alınması şeklinde kendisini göstermesi de kuvvetle olasıdır. Bu noktada sektörde şeffaf, istikrarlı bir ortamın sağlanması ve bürokratik engellerin kaldırılması, yabancı yatırımcıların sektöre katılımını artırıcı bir nitelik taşımaktadır.

2.3. Nakit Sermayenin Artırılması İçin Halka Açılma Etkin Şekilde Kullanılmalıdır. (Orta Vade)

Türk bankacılık sektöründe faaliyet göstermekte olan 55 bankanın 20 tanesi yerel sermayeli özel ticari banka, 4 tanesi yabancı sermayeli özel ticari banka ve 11 tanesi Türkiye'de şube açan yabancı bankadır. 24 tane özel ticari bankanın yalnızca 12'si halka açıktır. Diğer taraftan halka açık bankaların ağırlıklı ortalama halka açıklık oranı %28.5'tir. Bankaların halka ilk kez açılmalarının yanında, halka açık bankaların da halka açıklık oranlarının artması bankaların sisteme nakit sermaye girişi sağlamak için öncelikli olarak kullanılması gereken bir yöntem olmalıdır. Şu an itibarıyla bankaların piyasa değerlerinin görece düşük olması nedeniyle kısa vadede halka açılmanın bir cazibesi olmamakla birlikte, orta vadede piyasa koşullarının iyileşmesine paralel olarak bankalar halka açılma yolu ile sermaye tabanlarını güçlendirme yoluna gidebileceklerdir.

Grafik 2.1. Türk Bankacılık Sektöründe Halka Açıklık Oranı



Kaynak: İMKB verilerinden yapılan hesaplamalar.

2.4. Stratejik Ortaklık Fırsatları Değerlendirilmelidir. (Orta Vade)

Banka birleşmelerinin yanı sıra, sektörde maliyetlerin paylaşılabileceği alanlarda ortaklıklar gerçekleştirilebilir. Şube ağı ve ATM'lerin ortak kullanımı ve kredi kartları konusunda bugüne kadar yapılmış olan ortak çalışmalar genişletilmelidir. Teknolojik altyapı ve operasyonların birleştirilmesi de bankacılık sektöründe verimliliği artırarak bankaların kârlılığına olumlu yönde etki edecektir. Kurumsal ve ticari bankacılığa yönelik olarak kurulacak kredi kayıt bürosu bankalar için hem bilgi paylaşımını destekleyecek, hem de operasyonel yükün azalmasında yardımcı olacaktır. Bunlara ek olarak Basel Komitesi'nin yeni düzenlemelerinin hayata geçirilmeye başlanmasıyla önümüzdeki dönemde bankaların içsel derecelendirme sistemi geliştirme ihtiyaçları ortaya çıkacaktır. Bilgi işlem altyapısı, uzman insan kaynağı ve zaman maliyetleri bir araya getirildiğinde bankalar için maliyeti yüksek olacak bu çalışmalar ortak bir derecelendirme firmasının kurulması ile tek bir çatı altında toplanabilir.

B Ö L Ü M

MAKRO DENGELER

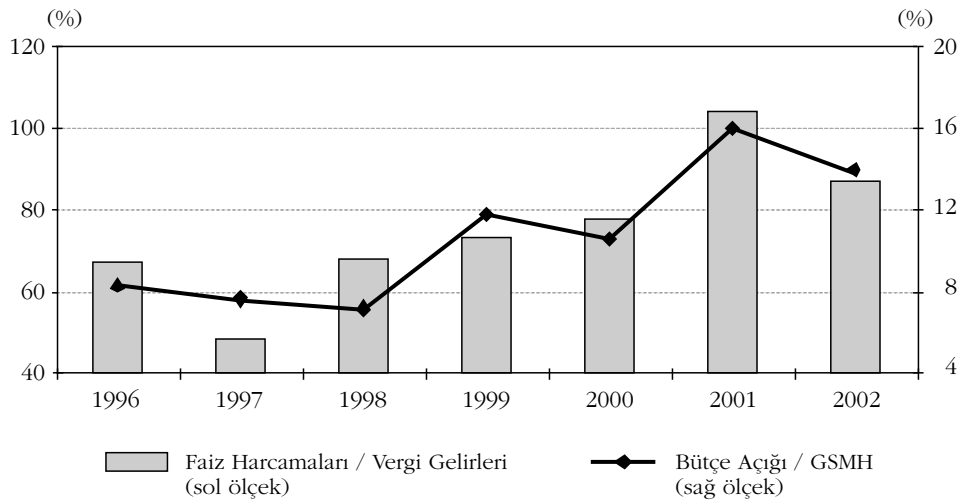
3. MAKRO DENGELER

Bankacılık sektöründeki yeniden yapılanma sürecinin başarıya kavuşması için en az yukarıda bahsedilen etkenler kadar önemli olan bir diğer koşul da ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Unutulmamalıdır ki, bankacılık sektöründe meydana gelen bu büyük çaplı krizde, yapısal problemler kadar, uygulanan makroekonomik politikalarındaki başarısızlık da önemli rol oynamıştır. Yeniden yapılanma sürecinde başarı sağlansa bile makroekonomik yapının sürekli yüksek düzeyde risk üretmeye devam etmesi, ulaşılan başarının kalıcı olamamasına neden olacaktır. Yüksek enflasyon ortamından düşük enflasyona geçiş, kamunun mali piyasalar üzerindeki "crowding out" etkisinin azalması, enflasyon ve dış dengeyle ilgili problemlerin kalıcı olarak çözülerek istikrarlı reel büyüme ortamının sağlanması bankacılık sektöründeki yeniden yapılanmanın başarıya ulaşması için ön koşuldur.

3.1. Kamu Finansman Dengesi

1995 – 2000 yılları arasında Türk bankacılık sektöründe yaşanan hızlı büyüme büyük ölçüde kamu borçlanma araçlarına yapılan yatırımlardaki artış aracılığıyla gerçekleşmiştir. Yüksek reel faiz ortamı ve kamu dengesinin açık vermesinin engellenememesi nedeniyle kamunun artan borçlanma ihtiyacına karşın bankacılık sektörü kamu finansmanı için daha fazla kaynak ayırmaya başlamıştır. Bu dönemdeki ekonomik büyüme performansının, reel faizler karşısında yetersiz olması kamu borç stokunun GSMH'ye oranının sürekli olarak artması sonucunu doğurmuştur. Ortaya çıkan bu durum ekonomideki risk primini artırarak reel faizlerin sürekli olarak yüksek seviyede kalmasında etkili olmuştur.

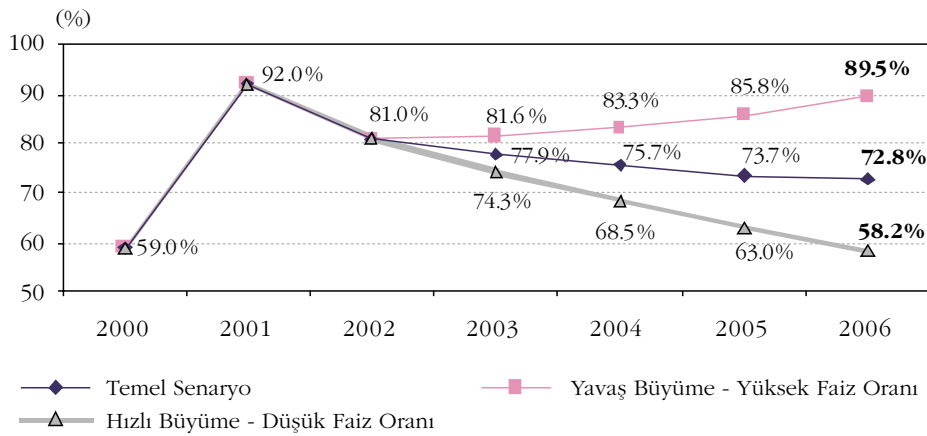
Grafik 3.1. Kamu Finansman Dengesi



Kaynak: DİE, TC Maliye Bakanlığı

Kamu bankalarının görev zararlarının da devlet iç borçlanma senetlerine bağlanmasıyla birlikte net kamu borç stoku GSMH'nin %92'sine ulaşmıştır. IMF ile 2002 başında yapılan son şartlı destek anlaşmasına göre kamu toplam borç stokunun GSMH'ye oranının, izlenen programın başarıya ulaşması halinde, 2006 yılında ancak %73'e gerilemesi beklenmektedir. Bu amaca ulaşabilmek için mevcut borç stokunun reel faizlerdeki düşüş sonucu azalması, kamu kesiminin faiz dışı fazla vermeye devam etmesi, yabancı piyasalardan uzun vadeli borçlanmaların yapılabilmesi ve doğrudan yabancı sermaye girişi sağlanması gerekmektedir. Kamunun finansal piyasalar üzerindeki baskısının ortadan kalkması ile reel sektör, bankacılık sisteminden daha kolay finansman sağlayabilme imkanına kavuşacaktır.

Grafik 3.2. Net Kamu Borcu / GSMH



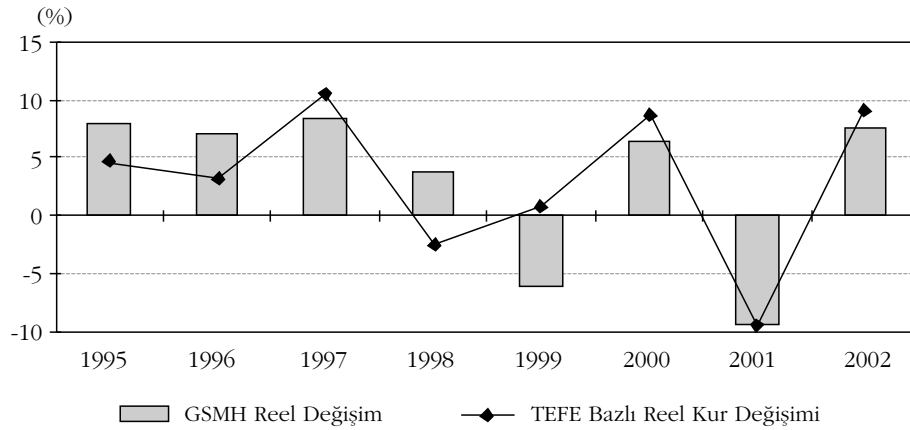
Kaynak: TC Hazine Müsteşarlığı, *Turkish Economic Program: Challenges and Prospects*, Eylül 2002

3.2. İstikrarlı Reel Büyüme

İstikrarlı reel büyüme ortamının sağlanması önümüzdeki dönemde bankaların faaliyetleri açısından büyük önem arz etmektedir. Reel büyüme sürecinin yaratacağı ekonomik canlılık gerek finansal aracılık hizmetleri, gerekse finansman talebinin artmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan bu sürecin istikrarlı olması oluşan bu talebe bankaların cevap verebilmesini mümkün kılmaktadır. Çünkü istikrarsız ekonomik büyüme dönemlerinde bankaların çalışabilecekleri müşterileri sağlıklı olarak seçebilmeleri mümkün olmamaktadır. Ayrıca ekonomik istikrarsızlık, oluşan kaynak ve hizmet talebinin de istikrarsız olmasına neden olmaktadır. Sürekli olarak büyüyen,

kurumsallaşan ve dış dünya ile entegrasyona geçen sağlıklı bir reel sektörün oluşması ancak istikrarlı büyüme ortamının sağlanması ile olabilecektir. Bu koşullar altında bankalar da reel sektör finansmanını ve bankacılık hizmetlerini daha sağlıklı biçimde gerçekleştirebileceklerdir.

Grafik 3.3. Büyüme ve Kur İlişkisi



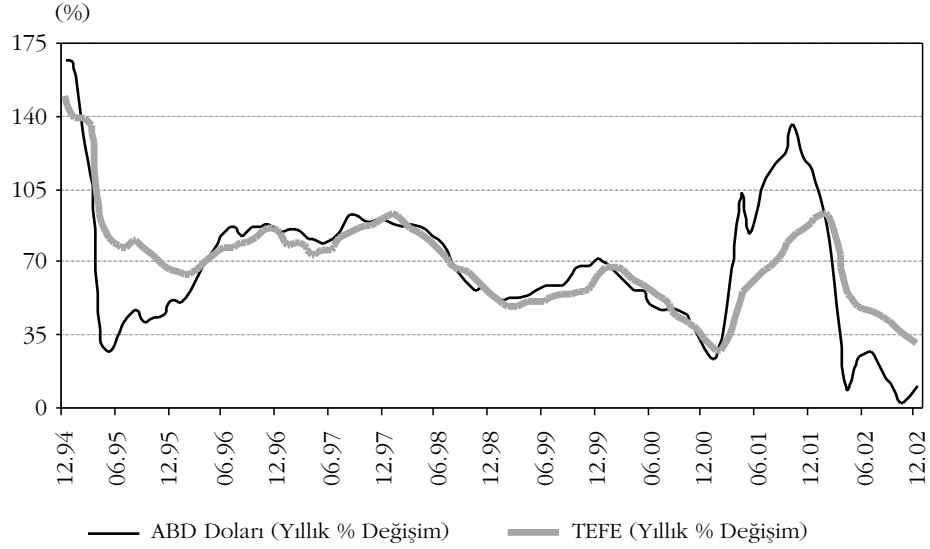
Kaynak: DİE, TCMB

İstikrarlı reel büyüme ortamının, kurumsal bankacılık alanında olduğu kadar bireysel bankacılık alanında da olumlu sonuçları hissedilecektir. Tüketim finansmanı, bireysel aracılık işlemleri için talebin canlanması ve tasarrufların daha yüksek düzeyde finans sistemine girebilmesi için uzun vadeli ekonomik istikrarın yakalanması gereklidir.

3.3. Enflasyon

Ekonomik istikrarının sağlanmasında enflasyonun kabul edilebilir sınırlar içinde kontrol altına alınmasının önemi büyüktür. Böylelikle hem reel hem de finansal piyasalarda dalgalanmaların azalması, uzun vadeli ekonomik beklentilerin oluşturulması ve risk priminin düşmesi sağlanabilecektir.

Grafik 3.4. Enflasyon - Devalüasyon



Kaynak: DİE, TCMB

Türkiye’de enflasyon oranlarının yüksek olmasının en önemli nedenlerinden biri de döviz kurundaki dalgalanmalardır. Para ikamesinin yüksek düzeyde olduğu Türkiye’de döviz kurlarındaki dalgalanmalar enflasyon üzerine hızla etki edebilmektedir. Bu nedenle enflasyonun stabilize edilmesi, reel faizlerin düşmesi ve nihayetinde istikrarlı reel büyüme ortamının sağlanabilmesi için döviz kurlarının istikrara kavuşması gerekmektedir. Döviz kurlarında istikrarın sağlanmasının bir diğer olumlu sonucu da yabancı tasarruflardan faydalanma imkanının artması şeklinde olacaktır. Bu da ülkedeki dış denge problemlerine olumlu yönde etki edebileceği gibi bankacılık sektörü açısından da yerel para birimi üzerindeki baskıyı hafifleterek sektörün karşısında bulunan en önemli risklerden biri olan kur riskinin önemli ölçüde azalmasını sağlayacaktır.

3.4. Yatırımcı/Tasarruf Sahibi İle İlgili Yasal Düzenlemeler

Ülkemizde makroekonomik ortamındaki istikrarsızlığın yanısıra yatırımcı/tasarruf sahibini ilgilendiren düzenlemelerde sık ve zaman zaman geriye dönük olarak uygulanan düzenlemeler yaşanmaktadır. Bu durum, yatırımcının en çok ihtiyacı olan güven ortamının sağlanmasında olumsuz etki yapmakta, mali sistemin yeterince derinleşmesinde engelleyici rol oynamaktadır. Önümüzdeki yıllarda makro dengelerdeki istikrarın yanısıra yasal düzenleme, yorum ve uygulamalarda da istikrarın gözetilmesi mali sistemin derinleşmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

SONUÇ

SONUÇ

Yüksek enflasyonun beraberinde getirdiği para ikamesi ve artan kamu kesimi açığına bağlı olarak tasarruf açığının büyümesi gibi çok sayıda makroekonomik dengesizlik, bankacılık sisteminde de sağlıklı yapısal kararlar alınmasını güçleştirmiştir. Kamu borçlanma gereğinin gittikçe artan bir boyutta devam etmesinin yanı sıra ekonomik istikrarsızlığın getirdiği belirsizlik ortamı da, mali araçlara olan arz ve talebin, ekonominin derinliğinin gerektirdiği boyutlara ulaşmasını engellemiştir. Dolayısıyla, mali sistem tarafından yaratılan kaynaklar pahalı, sınırlı ve sık kaldığı gibi, önemli bir bölümü döviz cinsinden ve çok kısa vadeli olmuştur. Ayrıca, tasarrufların artmadığı bir ortamda kamu kesiminin artan fon talebi ve kaynaklar üzerindeki doğrudan ve dolaylı vergi yükü, kaynak maliyetlerinin çok aşırı yükselmesine neden olmuştur.

Mevcut durumda siyasi ve ekonomik belirsizlik nedeniyle reel faizlerin yüksek seyretmesi bankaların uzun vadeli finansman kaynakları sağlamasını güçleştirmektedir. Diğer taraftan piyasa koşulları altında edinilebilecek finansal varlıklar ise nispeten daha uzun vadelidir. Bu durumda bankalar sürekli olarak aktif pasif vade uyumsuzluğu ile çalışmak ve fonlama ihtiyaçlarının çok büyük bir kısmını kısa vadeli kaynaklarla sağlamak durumunda kalmaktadırlar. Böylesine bir yapı içinde bankacılık sektörünün uzun vadeli yatırımları finanse edebilmesi mümkün olmamaktadır. Bu çerçevede reel faizlerin düşüşü ve finansal piyasalardaki volatilitenin azalması bankaların çalışma koşullarını iyileştirecektir. Raporda zaman boyutu verilerek incelenen bankacılık sektörünün yeniden yapılandırma programı sonucunda bankacılık sektörünün aktif pasif yapısında olumlu değişimler olması beklenmektedir.

Bankacılık sektörünün sağlıklı bir rekabet ortamına kavuşması için kısa, orta ve uzun vadede uygulanması gereken yapısal dönüşüm programı, devlet ve/veya düzenleyici otoriteler ve bankacılık sektörü tarafından atılması gerekenler olarak iki ana başlık altında toplanmaktadır. Aynı zamanda, makroekonomik dengeler de bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasını etkileyen önemli bir unsur olarak göz çarpmaktadır. Şu ana kadar uygulanan bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması programı incelendiğinde, düzenleyici otorite olarak görev yapan BDDK tarafından yürütülen program çerçevesinde, finansal yeniden yapılanmanın büyük ölçüde tamamlanmış olduğu, buna karşılık sistemde operasyonel ve yapısal anlamda henüz alınması gereken mesafelerin bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte,

gerek atılan adımların boyutu ve ciddiyeti, gerekse de hedeflenen yönün doğruluğu dikkat çekmektedir. Nitekim, Avrupa Birliği uyum sürecinde izlenen ilerleme raporunda da bankacılık sektörünün yeniden yapılanması üzerinde durulmuş, bankacılık sektöründe özellikle idari kapasitenin güçlendirilmesi ve gözetim mekanizmalarının kurulması bağlamında önemli gelişmeler kaydedildiği belirtilmiştir.

Avrupa Konseyi'nin, Birliğin rekabet gücünün artırılması amacıyla belirlediği Lizbon Stratejisi her sene üye ülkelerinden gelen görüşlere paralel olarak güncellenmektedir. Lizbon Stratejisi'nde mali piyasaların etkinliği ve entegrasyonu ayrı bir bölüm olarak ele alınmış ve mali hizmetlerde AB'yi oluşturan iç piyasalarda bütünleşmenin hızlandırılması birinci öncelik olarak belirlenmiştir. Lizbon Stratejisi'nin 2003 yılı ilerleme raporunda sermayeye ulaşımın kolaylaştırılması ayrı bir başlık olarak ele alınmıştır. Mali sektörde belirgin bir payı olan bankacılık kesiminin AB ile entegrasyonunun sağlaması amacıyla, finansal yeniden yapılanmadan elde edilen kazançların süreklilik arz etmesi için gerekli olan operasyonel ve yapısal yeniden yapılanmanın da hızla hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu perspektife ek olarak, 2006 sonunda yürürlüğe girmesi ve dünya bankacılık sektörünün mevcut yapısında önemli değişmelere yol açması beklenen Basel II çerçevesi de sektörünün bundan sonra izleyeceği yolun yapı taşlarının dikkatli bir şekilde yeniden gözden geçirilmesini gerektirecek önemi haizdir.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması için gerekli söz konusu faktörleri birbirinden ayırmak güçtür. Ancak hepsinde eşzamanlı olarak istikrarın sağlanması bankacılık sisteminin daha sağlıklı bir çevre içinde faaliyet göstermesini sağlayacaktır. Ekonomik dengelerin bir aynası olan bankacılık sektörünün ekonomik gerçeklerden bağımsız olarak kendi başına sağlıklı bir yapıya kavuşması mümkün değildir. Makroekonomik dengelerde kalıcı iyileşmelerin yaşanmaması halinde, yeniden yapılandırma sürecinde mikro düzeyde sağlanan başarı bankacılık sisteminin sağlıklı ve sağlam bir biçimde faaliyet göstermesi için yeterli olmayacaktır.

KAYNAKÇA

- Aydın, A., Erdönmez, P. A., İnan, A., Tulay, B., "Bankacılıkta Mali Bünve Sorunları ve Yeniden Yapılandırma Üke Uygulamaları", Türkiye Bankalar Birliğı Bankacılar Dergisi, Mart 2000
- Balino, T., Ubide, A., "The Korean Financial Crisis of 1997 – A Strategy of Financial Sector Reform", IMF Working Paper, Mart 1999
- BDDK, <http://www.bddk.org.tr/>
- BIS, <http://www.bis.org/>
- BIS Monetary and Economic Department, "Bank Restructuring in Practice", BIS Policy Papers, No:6, Ağustos 1999
- DİE, <http://www.die.gov.tr/>
- Dziobek, C., "Market Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring", IMF Working Paper, Ağustos 1998
- Erdönmez, P., Tulay, B., "Seçilmiş Ükelerde Borç Yeniden Yapılandırması Uygulamaları", Mart 2001
- İMKB, <http://www.imkb.gov.tr/>
- Karacan, A.İ., "Türk Bankacılık Sisteminin Temel Sorunları ve Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Sayı:192, Mart 2002
- Pazarbaşıoğlu, C., Dziobek,C., "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries", IMF Working Paper, Aralık 1997
- Sahajwala, R., Van den Bergh, P., "Supervisory Risk Assessment and Early Warning Systems", Basel Committee on Banking Supervision Working Papers, Aralık 2000
- Sezgin, C., "Global Entegrasyon Sürecindeki Türk Bankacılık Sektöründe Banka Birleşmelerine Olan İhtiyaç ve Olası Banka Birleşmelerinin Çerçevesi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Nisan 2000

- Scott, D., "A Practical Guide to Managing Systemic Financial Crisis: A Review of Approaches Taken in Indonesia, Korea and Tailand", Worldbank Banking and Financial Restructuring Department, Mayıs 2002
- TBB, <http://www.tbb.org.tr/>
- TBB, "Bankalarımız Kitabı", 2001
- TBB Bankacılık ve Araştırma Grubu, "Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar: Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırması", Nisan 2001
- TBB, "Finansal Yeniden Yapılandırma Programı Mart 2003 Raporu", 2003
- TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/>
- TC Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr/>
- TC Maliye Bakanlığı, <http://www.muhasabat.gov.tr/>
- TÜSİAD Bankacılık Çalışma Grubu, "Bankacılık Sektörünün Maliyetlerine İlişkin Politika Önerileri", Aralık 2002
- Yılmaz, K., Kadılar, R., "Türkiye İçin Bir Mevduat Sigorta Sistemi Önerisi", TBB, 1996