



Finansal Sektör – Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye Deneyimi*

Ersin ÖZİNCE

Türkiye Bankalar Birliği
Yönetim Kurulu Başkanı ve
Türkiye İş Bankası Genel Müdürü

Özet

Son çeyrek yüzyılda uluslararası ekonomik gelişmeler üzerinde iz bırakan başlıca olaylar serbest ekonomi uygulamalarının uyumlaştırılması, ülkeler arasındaki işbirliklerinin artması, gelişmekte olan ülkelere sermaye akışı, teknolojik yenilikler, enerji sektörünün önem kazanması ve finansal piyasalar-daki hızlı gelişmeler olmuştur. Dünya ekonomisinin başarısını etkileyen önemli krizler hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde aynı dönemde ortaya çıkmıştır. Artan uluslararası ekonomik işbirlik-leri ve ülkeler arasındaki hızlı sermaye hareketleri, bir hastalığın bulaşması gibi, risklerin de transferine neden olmuştur. Bununla birlikte, son yıllarda finans sektöründe karşılaşılan riskler sektörün yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi gereğini net bir şekilde ortaya koymuştur. Bu bağlamda, uluslarara-sı işbirliği çabaları hızlanmış ve bankacılık sistemi ve risk içeren diğer alanların düzenlenmesi ve deneti-mi ile ilgili standartların belirlenmesi, uyarlanması ve uygulanması konusuna özel bir önem verilmiştir.

Türkiye’de ilk banka 1847’de kurulmuştur. Daha sonra Cumhuriyetin ilan edildiği yılda, 1923’de, bir ulusal bankacılık sisteminin geliştirilmesine öncelik verilmiştir. 1940’larda kamu bankaları faaliyet gös-termekteydi. Özel bankalar 1945’lerden sonra, özel sektörün ülke gelişim stratejisinin öncüsü olarak kabul edilmesiyle ortaya çıktı. Bankacılık sektörünün gelişimini etkileyen en büyük değişim planlı eko-nomiden serbest piyasa ekonomisine geçme kararı olmuştur. 1980’lerde, ekonominin iyileştirilmesi için çok sayıda önemli adım atılmıştır. Bu adımlar sayesinde planlı ekonomi döneminde durma noktasına gelmiş olan ekonomi gelişme ve büyüme eğilimine girmiştir.

Ancak, reformların sürekliliği sağlanamamış ve sürdürülebilir bir ekonomik düzenin tesisi yerine makroekonomik değişkenliğe yoğunlaşmış enflasyonist politikalar izlenmiştir. Bankacılık sistemi dolaylı veya dolaysız bir şekilde etkilenmiştir. Uzun bir dönem devam eden yüksek enflasyon ve yersiz kamu harcamaları verimlilik, karlılık ve rekabetçiliğin önemsenmez hale gelmesi ile sonuçlanmıştır. 1999’da Türkiye’de yeni bir ekonomik reform sürecine girilmiştir. Ekonomik yapılanmanın temel direkleri banka-cılık sektörünün geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ile finansal sektörün derinliğinin artırılmasıydı. Düzen-leme ve denetim ile finansal sektörün %95’ini oluşturan bankacılık sektörünün denetim sonuçlarının değerlendirilmesi anlayışı değiştirilerek bağımsız bir denetim otoritesi kurulmuştur. Bankacılık ile ilgili düzenleme önemli ölçüde uluslararası standartlara yakınlaştırılmış ve bankaların finansal yapıları güç-lendirilmiştir.

Ekonomik istikrarın sağlanması ve güçlü bir ekonomik büyümenin devam etmesi sayesinde 2002’den sonra bankacılık sektöründeki büyüme oranı ivme kazanmış; bilanço yapıları ve sermaye oranları sağlıklı hale gelmiş, karlılıkları artmış, kurumsal ve perakende kredi hacmi artmış ve mülkiyet yapısı önemli ölçüde değişmiştir. Uluslararası terimlerle gelişmiş ülkelere karşı kıyaslandığında, Türki-ye’deki finansal sektör küçüktür. Ancak, ölçeği gelişmekte olan ülkelere karşı finansal sektör ortalamasın-dan daha büyüktür.

Türkiye dünya ekonomisinde daha iyi bir yer edinmek için uluslararası ilişkilere önem vermekte ve yoğun bir çaba harcamaktadır. Son yıllarda ekonominin her alanında yapılan yenilikler bu çabanın açık

* 20-24 Temmuz 2008 tarihleri arasında İstanbul’da yapılan 12. Dünya Muhasebe Tarihçileri Kongresi’ne açılış bildirisi olarak sunulmuştur.

göstergeleridir. Enflasyon tek haneli rakamlara düşmüştür. Kamu borçları ve bu borçlar için finansal sektörden kaynak talepleri azalmaktadır. Piyasa mekanizmasının daha iyi işlemesine yönelik düzenlemeler ve bunun için kurulan kurumlar artmaktadır. Sağlam bir ekonomiye ve finansal sektöre sahip olan bir Türkiye kendi coğrafik alanında hem ekonomik hem de politik istikrarın garantörüdür. Türkiye sadece kendi büyüme potansiyeli açısından değil, bölgenin bütününün potansiyelinin güçlendirilmesi açısından da özel bir konuma sahiptir. İstanbul'u bölgesel bir finans merkezi haline getirmeye yönelik uygunluk çalışması tamamlanmış ve eşgüdüm politikasının formüle edilmesi ve projenin hayata geçirilmesi için belirlenen programın kabulü için hazırlıklar devam etmektedir.

Anahtar Sözcükler: Serbest piyasa politikası, özel sermaye hareketi, teknolojik yenilik, finansal piyasa, finansal krizler, bankacılık düzenleme ve denetim, özel bankalar, enflasyon politikası, yenilik, bankacılık sektöründe etkinlik, karlılık, rekabetçilik, İstanbul bölgesel finans merkezi.

Abstract (Financial Sector - International Developments and The Case Of Turkey):

Main events that left their mark on international economic developments in the last quarter century were the adoption of liberal economy practices, increasing collaboration among countries, capital flows particular to the developing countries, technological innovations, importance gained by the energy sector and rapid developments in the financial markets. Significant crises that affected the performance of the world economy have emerged during the same period both in developed and developing countries. Increasing international collaboration on economy and rapid capital movements from one country to another also resulted in the transfer of risks as a contagious syndrome. Therefore, crises encountered in the financial sector in recent years have stated expressly the necessity of restructuring and strengthening of the sector. In that context, efforts for international collaboration have been accelerated, and special attention was paid to the determination, adoption and implementation of standards associated with regulation and supervision of the banking system and other areas that inherently contain risks.

The first ever bank established in Turkey was in 1847. After 1923, the year when the Republic was proclaimed, development of a national banking system was given priority. During the period approaching 1940s, banks governed and owned by the public were activated. Privately owned banks came into being after 1945s, when the private sector was adopted as the pioneering drive for the growth strategy. The biggest change that affected the growth and development of the banking sector was the decision for the transformation from planned economy to market economy. During 1980s, numerous important steps were taken in Turkey for the modification of the economical environment. Thanks to those steps, the economy that had been brought to a standstill during the planned period was revived towards a trend of growth and development.

However, continuity in the reforms could not be maintained, and in stead of structuring a sustainable economic order, inflationist policies were pursued that intensified macroeconomic instability. Banking system was directly and indirectly interfered. The high inflation and unwarranted public sector's expenditures that continued for a long period resulted in disregard for productivity, profitability and competitiveness. In 1999, a new process of economic reforms was initiated in Turkey. The principal pillars of economic restructuring were reinforcement and growth of the banking system, and increasing the depth of the financial sector. The approach was changed in the regulation and supervision, and assessment of the audit's results of the banking system that constitutes 95 percent of the financial sector, and an independent supervisory authority was established. The regulatory framework on banking was brought considerably closer to international standards, and financial structures of the banks were strengthened.

Due to the achievement of economic stability and maintenance of a strong growth environment after 2002 the growth rate in the banking sector gained momentum; its balance-sheet structure and equity ratios turned healthier, its profitability increased, its corporate and retail credit volume increased and its ownership structure considerably altered. When compared in international terms against developed countries, the financial sector in Turkey is small. Nevertheless, its size is larger than those of the average of the developing countries.

Turkey attaches importance to international relationships, and presently exerts intensive efforts to have a higher niche in the world economy. Reforms conducted in recent years practically in all areas of the economy are clear indicators of those efforts. Inflation has been reduced to a single digit. Public sector's debt requirements and its demand for resources from the financial sector are on decline. Arrangements towards better operation of the market mechanisms and establishment of institutions towards that end are under way. A Turkey that has a robust economy and financial sector is the guarantor of stability in both economy and politics in its geographical area. Turkey is in a special position not only in terms of its own growth potential, but also in revitalizing the potential of the entire region. A feasibility study in order to make the Istanbul regional financial center has been completed

and the preparations for formulating coordination policy and adaptation of a determined program towards realization of the project are continuing.

Key Words: Liberal economy policy, Special capital movement, Technological innovation, Financial market, Financial crisis, Banking regulation and supervision, Private banks, Inflationary policy, Reform, Efficiency, profitability, competitiveness in banking sector, İstanbul regional financial centre.

1. Finansal sektör

1.1. Finansal sektörün önemi

İktisat teorisine göre sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasındaki temel etkenler, eğitilmiş ve becerikli nüfus, teknolojik yenilikler ve sermaye birikimi, istikrarı temin eden makroekonomik yapı ve etkin işleyen bir hukuk sistemidir. Finansal sektör büyüme sürecinde önemli bir rol oynar. Çünkü sermaye birikiminin sağlanması; hem kaynakların toplanmasının ve kullanılmasının hem de yeni teknolojilerin yaratılmasının önemli bir parçasıdır.

Finansal sektörün varlığı, bilginin ve kaynakların toplanması, değerlendirilmesi ve aktarılmasının maliyetini düşürür. Bu süreçte tasarruf sahipleri ve yatırımcılar etkinliği ve verimliliği sağlarlar ki bu da büyümeyi olumlu yönde etkiler. Finansal sektör birçok işlevi daha düşük maliyetle ve daha etkin olarak görür. Finansal sektör tarafında verilen hizmetler dört grupta toplanır: tasarrufların harekete geçirilmesi, riskin dağıtılması, kaynakların kullanılabilmesi ve kullanılan kaynakların izlenmesi.

Finansal sektörün işlevlerini başarıyla yerine getirebilmesi finansal kurumların çalışma koşulları ile ilgili çerçevenin doğru oluşturulmasına bağlıdır; Bu çerçevede, istikrarı temin eden makroekonomik zemin, ekonomi politikası uygulamaları, borçlu, borç veren ve hisse senedi sahiplerinin ilişkilerini ve haklarını düzenleyen hukuki düzenlemeler, icra ve iflas sistemi, ticaret kanunu, rekabet kanunu, düzenleme, gözetim ve denetim sistemi yer almaktadır. Finansal kurumlar ile hissedarlar, alacaklılar ve borçlular arasındaki ilişkileri düzenleyen yasal çerçeve kaynakların daha verimli kullanılmasını sağladığı ölçüde ekonomik istikrarın sağlanmasına ve büyümeye katkıda bulunacaktır.

Ekonomik istikrarın temel unsurlarından bir tanesi finansal sektörde istikrarlıdır. Finansal istikrar güçlü ve sağlam finansal kurumlar, istikrarlı piyasalar anlamına gelir. Finansal istikrardan bahsedilmesi için parasal bir ekonomiden ve paranın ekonomide kullanıldığı bir ortamdan bahsedilmesi gerekmektedir. Bu anlamda, finansal sistem deyince, parasal sistem, anlaşmalar, kurumlar, ekonomik ilişkiler akla gelir. Bu ilişkiler arasında sıkı bağlar ve etkin işbirliği genel istikrarın sağlanmasına hizmet eder. Herhangi bir zamanda istikrar ve istikrarsızlık, finansal sektördeki kişi ve kuruluşların aynı anda hareketleri ile bağlantılıdır, bunlar arasındaki uyuma son derece duyarlıdır.

1.2. Finansal sektörü etkileyen gelişmeler

Son çeyrek yüzyılda, dünyada yaratılan gelir üç katından, dış ticaret hacmi ise beş katından daha fazla büyümüştür. Dış ticaret hacminin gelire oranı 15 puan artarak yüzde 45'e ulaşmıştır. Neredeyse yaratılan gelirin yarısı kadar ticaret yapılmaktadır. Uluslararası ticaretin ve ekonomik ilişkilerin büyümesini olumlu yönde etkileyen başlıca en önemli neden ülkelerin ticaretin artmasından yararlandıklarını görmeleridir. Uluslararası siyasi alandaki yumuşama, teknolojik devrimin de katkısıyla haberleşme ve ulaşım alanındaki gelişmeler, piyasa mekanizmasını tercih eden ekonomi politikası yaklaşımı, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik işbirliğine katılma istekleri, sermaye hareketlerinin serbestçe dolaşımına yönelik uygulamalar da bu gelişmeyi olumlu yönde desteklemiştir. Bu süreçte, finansal piyasalar hızla büyümüş, dijital teknoloji ile tam anlamıyla entegre olmuş, küresel anlamda bir piyasa oluşmuştur.

Coğrafi sınırlar nostaljik bir biçimde haritalarda kalmış, ekonomik sınırlar ise neredeyse kaybolmuştur. Buna karşılık, ölçek ekonomisi yaratmak suretiyle artan rekabet karşısında güçbirliği oluşturmak amacıyla bölgesel anlamda özel kutuplaşmalar oluşmaya başlamıştır. Uluslararası ekonomik ilişkilerin düzenlenmesinde uluslararası kurallar ve kurumlar önem kazanmıştır. Ekonomik ve finansal konulara evrensel bir yaklaşımla bakılmaya başlanmıştır. Yeni ekonomik yapıda gerçekleşen diğer önemli bir gelişme arz yapısının değişmesi olmuştur. Ülkeler sadece kendi piyasaları için değil, diğer ülkelerin taleplerini karşılamak için mal ve hizmet üretmeye başlamışlardır. Kurumlar üretim ve hizmetlerini global hale getirmektedir. Büyüme ve gelişme potansiyeli olan bölgesel merkezler yoluyla uluslararası ortaklıklar kurup yeni müttefikler sağlama gayreti içindedirler.

Uluslararası bankacılık faaliyetleri, 1960'lı yıllardan itibaren uluslararası ticaret akımlarının ve doğrudan yabancı yatırım faaliyetlerinin artmasına bağlı olarak önemli ölçüde büyümüştür. 1990'lı yıllarda birçok ülkede uygulanan serbestleşme politikaları ile yabancı bankaların şube açmalarına ve banka kurmalarına imkan tanıyan düzenlemeler, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bankacılık krizleri, uluslararası sermaye akımları, teknolojik yenilikler özellikle gelişmekte olan ülkelerde yabancı bankaların sektördeki payının önemli ölçüde artmasına yol açmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerin uluslararası ekonomik entegrasyonu sadece mal ve hizmet hareketi ile sınırlı kalmamış, sermaye hareketleri de dikkati çeken bir seyir izlemiştir. Önce resmi kanallardan başlayan bu hareket daha sonra bankalar üzerinden sürmüştür. Son dönemde ise doğrudan banka dışı özel sektöre ve sermaye piyasalarına yönelik hareketler dikkati çeken bir büyüklüğe ulaşmıştır. Bu ülkelerde konsolidasyon süreci hızlanmış, bankacılık sisteminin korumacı yapısı hızla değişmiştir. Yerli piyasaları yabancı bankaların rekabetine açan yaklaşımlar, gelişmekte olan ülkelerde bankaların dü-

zenlenmesi ve denetimine ilişkin uluslararası standartlara yönelik değişiklikler, yabancıların gelişmekte olan ülkelerde gördükleri gelişme potansiyeli ve daha yüksek karlılık gibi fırsatlar bu ülkelerdeki bankacılık faaliyetini etkilemiştir.

Pazar paylarını artırma çabasına giren bankalar hızla artan rekabet altında gerek ürün bazında gerekse bölgesel bazda ürün yelpazesini genişletmek durumunda kalmışlardır. Tabii ki yeni riskler üstlenmişlerdir. Buna karşılık risk yönetimlerini geliştirmişlerdir. Büyük ölçekli bankalar kendi ülkelerinde doyuma yakın hale gelen pazarın yanında off-shore bankacılığa ve gelişmekte olan yeni pazarlara girmeye başlamışlardır. Global tecrübesi olan bankalar uluslararası yatırımlara girmişler, diğerleri daha çok bölgesel kurumlar halinde yapılanmışlardır. Bu arada, yerli piyasaların özelliklerinin, müşterilerin davranışlarının bilinmemesi ve kültürel farklar gelişmekte olan piyasalardaki yapılanmayı etkileyen bir faktör olmuştur. Bu nedenle bazı uluslararası bankalar faaliyetlerini sınırlı bölgelerde tutmuşlardır.

1.3. Gelişmekte olan ülkelerde büyüme politikaları, krizler ve tecrübeler

Yakın dönemde gelişmekte olan ülkelerde uygulanan politikaların ve yaşananların birbirine benzer olduğu görülmektedir: 1950-60 döneminde gelişmekte olan bir çok ülkede dışa kapalı, içe dönük, kamunun öncülük ettiği politikalar uygulanmıştır. Korumacılığın ve kamu tekellerinin ağırlık kazandığı bu dönemde uygulanan politikalar önce petrol şoku ardından gelen borç krizi nedeniyle ciddi darboğazlara neden olmuş, 70'li yılların sonunda terk edilmiştir.

1980-90'lı yıllarda piyasa ekonomisine geçiş yönündeki politikalar ağırlık kazanmıştır; kamu sektörü özel sektör ile ikame edilmeye çalışılmıştır. Korumacılık terk edilmeye başlanmış, dışa açık ve rekabete dayalı politikalar gündeme gelmiştir. Performans farklılıkları olsa da, gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda bü-

yüme performansı yeniden iyileşme göstermiştir.

1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, gelişmekte olan ülkelerde krizler yaşanmaya başlanmıştır. Önceden yaşanan krizlerden farklı olarak bu kez yaşanan sıkıntılar bulaşıcı bir nitelik göstermiş, yakın-uzak, gelişmekte olan olmayan bir çok ülkeyi birbiri ardına etkisi altına almıştır.

Piyasa ekonomisi tercihi yapan birçok gelişmekte olan ülkenin, kamunun yeniden yapılandırılması, mali piyasaların geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, rekabetçi bir ortam yaratılması, piyasaların işleyişinin önündeki engellerin, kaldırılması, kamu müdahalesinin azaltılması, özelleştirme gibi temel reformları tamamlamalarına rağmen krizden kurtulamadıkları ortaya çıkmaktadır.

Yakın dönemde yaşanan krizler sadece ülkemize ve bankacılık sistemine özel değildir. Gelişmekte ve gelişmiş olan birçok ülkede birbirine bağlantılı çok ciddi sorunlar yaşanmıştır. Başlangıçta sınırlı sayıda ülkede yaşanan krizler 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren birçok ülkede etkisini göstermeye başlayıp dünya ekonomisinde istikrarsızlıklara neden olunca gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşlar bir araya gelerek sorunun çözümüne yönelik arayış içine girmişlerdir. Varılan ortak nokta,

- İstikrarlı bir ekonomik ortamın yaratılması, piyasaların geliştirilmesi,
- Her alanda şeffaflığın sağlanması,
- Ulusal ve uluslararası mali sistemin güçlendirilmesi,
- Uluslararası mali krizlerin önlenmesi konusunda çalışmalar yapılması, olmuştur.

Piyasaların daha iyi işlenmesini sağlamak için yasal düzenlemelerin tüm sektörleri kapsamak üzere eksiksiz olarak yapılması ve kurumların oluşturulması gerekmektedir. Rekabetin her alanda geliştirilmesi ve korunması gerekmektedir.

2. Türkiye ekonomisi: Yakın dönem ekonomi politikası ve yansımaları

2.1. Planlı ekonomi

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu 1923 yılından 1980 yılına kadar geçen dönemde, Türkiye'de uygulanan ekonomi politikasının temel karakteristiği ithal ikamesine dayalı planlı ekonomidir.

İthal ikameci stratejinin izlenmesi sırasında Türkiye ekonomisi, geliştirilmesine çalışılan sektörlerin korunması amacıyla, dışa kapalı bir ekonomi olarak yönetilmiş, faiz oranları ve döviz kurları gibi temel fiyatlar hükümet tarafından dünya piyasalarından bağımsız olarak belirlenmiştir. Planlarda kalkınmada öncelikli olarak belirtilen sanayi, bayındırlık, enerji, ulaştırma, madencilik ve dışsatım sektörlerinin fon ihtiyaçlarının düşük maliyetle karşılanabilmesini için negatif reel kredi faiz politikası ve yine bu sektörlerin ithal girdi maliyetlerinin düşük tutulabilmesi için Türk lirasının aşırı değerlendirildiği bir döviz kuru politikası uygulanmıştır.

Planlı dönemde bankacılık sektörü önemli ölçüde devlet kontrolü ve etkisi altında kalmıştır. Mevduat ve banka kredilerine uygulanacak faiz oranları, banka komisyon oranları ve kredi limitleri, izlenen ithal ikamesi politikası doğrultusunda belirlenmiş; bankaların temel işlevi kalkınma planlarında yer alan yatırımların finansmanlarının sağlanması olarak tanımlanmıştır.

Bu dönemde yeni yabancı banka ve bazı özel durumlar dışında yeni ticaret bankası kurulmasına izin verilmemiştir. Böylece sınırlı olan sektör kaynaklarının, sınırlı bir rekabet ortamında, mevcut bankalar aracılığıyla, planlarda belirtilen şekilde dağılımının sağlanmasına çalışılmıştır. Faiz ve döviz fiyatı değişmelerinden kaynaklanan risklerin bulunmadığı, ürün ve fiyat rekabetinin olmadığı böyle bir ortamda faaliyet gösteren özel sektör bankaları, negatif reel faizle topladıkları mevduatları artırmak amacıyla şube bankacılığına yönelmişlerdir. Mevcut bankaların yeni şube açmaları teşvik edilmiş, küçük

bankaların birleştirilerek ortalama sabit maliyetlerinin azaltılmasına çalışılmıştır.

Bu dönemin bankacılık açısından en önemli özelliklerinden birisi, özel ticaret bankalarının büyük bölümünün holding bankası haline gelmesi olmuştur. Bir sanayi veya ticaret sermayesi grubunun bir bankanın sermayesinin önemli bölümünün sahibi olması anlamına gelen ve dünyada da yaygın olan holding bankacılığı, o dönemde özel sektör yatırımlarını hızlandıracığı düşüncesiyle devlet tarafından teşvik edilmiştir.

Bu dönemde, yatırımların orta ve uzun vadeli finansman ihtiyacının karşılanmasında, bütçeden yapılan transferler, kamu borçlanmaları, özel tasarruflardan sağlanan kaynakların yanı sıra özellikle Merkez Bankası kredilerinden yararlanılmıştır. Hızla sanayileşmeye çalışılırken, bunun için gerekli yeterli reel kaynağın ekonomi tarafından yaratılamaması, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, bu dönemde de en önemli sorunlardan birisi olmuştur. 1960-1980 döneminde, "Türk mali sistemi, tasarrufları özendirerek kalkınmada öncelik taşıyan alanlara yöneltecek bir yapı içinde bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kaynak sağlama ve bu kaynakları kalkınmanın gerektirdiği alanlara yöneltme görevi, kamu kesimi tarafından üstlenilmiştir. Kamu kesiminin reel kaynak sağlama ve bu tür kaynakları artırmada karşılaştığı güçlükler, bu kesimin Merkez Bankası kredilerine ve bu krediler büyük ölçüde emisyonla sağlandığı için de enflasyonist kaynaklara dayalılığını artırmıştır. Merkez Bankası kredilerinin, özellikle Merkez Bankası tarafından kamu sektörüne kullanılan kredilerin, genellikle ekonomide mal ve hizmet arzına yol açmayan, sübvansiyon biçimindeki ödemelerde kullanılması ve kredilerin geri dönmemesinden dolayı para arzının giderek artması, büyük bir parasal genişleme yaratmıştır.

Planlı dönemde hızlı bir kalkınma sağlanmış olmakla birlikte, sanayileşmenin finansmanında enflasyona yol açan yöntemlerin kullanılması ve geliştirilen sanayinin yüksek enflasyon ortamında iç tüketime yönelik üretim yapması ve dışarıya

yönelmemesi, 1970'li yıllarda önemli bir döviz darboğazının yaşanmasına neden olmuştur. Bu darboğazı aşmak için alınan dövize çevrilebilir mevduat uygulaması ve benzeri önlemler sonucu dış borçlar önemli oranda artmıştır. Ödemeler dengesi ve döviz kıtlığı sorunu nedeniyle, dışalım yapılımasının zorlaşması ve ithal ikamesi stratejisi ile kurulan fabrikaların dışalım girdisi almasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle eksik kapasite ile çalışmaya başlaması, 1980'li yılların başında, bu sanayileşme stratejisinin terk edilmesine ve dış piyasalara üretim yapmayı hedef alan bir stratejinin benimsenmesine neden olmuştur.

2.2. Serbestleşme ve dışarı açılma dönemi (1980-2001)

1970'li yılların sonunda ödemeler dengesi problemleri nedeniyle yaşanmaya başlanan ekonomik durgunluk, sanayinin döviz gereksinimini de karşılayabilecek yeni bir sanayileşme stratejisinin benimsenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. 1980 yılında, iç pazara yönelik üretimin yapıldığı ithal ikameci sanayileşme stratejisi terk edilerek, piyasa ekonomisine dayalı, dışarı açılmayı ve dışarıya yönelik üretimi esas alan bir kalkınma politikası benimsenmiştir.

Yeni stratejiyi desteklemek, ekonominin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre yeniden yapılanmasını ve tasarrufların istikrarlı büyüme için gerekli seviyeye yükseltilmesini sağlamak amacıyla, esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz politikası uygulanmaya başlanmış, mali piyasaların serbestleşmesi ve derinleşmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye'de 1980'li yıllarda, işleyen bir piyasa mekanizmasının yaratılmasına, geliştirilmesine ve güçlendirilmesine yönelik olarak kurumsal altyapının oluşturulmasında önemli adımlar atılmıştır. Finansal hizmetlerde serbestleşmenin önemli aşamalarından olan fiyatların piyasalar tarafından belirlenmesi sağlanmış, bankaların faaliyetlerinin düzenlenmesi, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin olarak uluslararası standartlara uyum yönünde

düzenlemeler yapılmıştır. Özel sektör tarafından finansal kurumlara yatırım yapılmasını cazip hale getiren bir ortam yaratılmaya çalışılmıştır. Ancak, finansal sektörde serbestleşmenin önemli aşamalarından olan finansal kurumların denetim sonuçlarına ilişkin kararların zamanında ve etkin olarak alınması sağlanamamıştır. Ayrıca, kamu sektörü finansal sistemdeki yoğun faaliyetini/etkisini doğrudan ve dolaylı olarak sürdürmüştür. Bütçe disiplini sağlanamamış, fiyat istikrarını hedefleyen bir para politikası uygulanamamıştır.

Bu çok önemli eksikliklere rağmen, 1990'lı yıllara, finansal sektörde serbestleşmenin son aşaması olarak kabul edilen sermaye hareketlerini serbest bırakan bir düzenleme ile girilmiştir.

2.2.1. 1990'lı yıllarda finansal sektörün faaliyet ortamı

1990'lı yıllarda makro dengesizliklerin büyümesine neden olan gelişmeler bankaların mali bünyesinin önemli ölçüde bozulması göz ardı edilerek gerçekleşmiştir.

1990'lı yıllarda ekonomik performans kötüleşmiştir. Büyüme son derece istikrarsız bir seyir izlemiştir. Enflasyon uzun süre yüksek bir düzeyde seyretmiştir. Enflasyon finansal sistemde çok olumsuz etkiler yapmıştır; işlem hacminin suni olarak artmasına neden olmuş ancak aracılık faaliyetini olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü enflasyon ortamında ne sağlıklı kaynaklar yaratılabilmiş ne de bu kaynaklar etkin olarak dağıtılabilmıştır. Tasarruf ihtiyacı artmıştır; kamu kesimi açığı büyümüştür. Özel sektörün tasarruf fazlası kamu kesimi tasarruf açığını her zaman karşılayamamıştır. Yurtdışından borçlanma gereksinimi artmıştır. Kamu kesimi açığının finansmanında 1990'lı yılların ilk yarısında Merkez Bankası kısa vadeli avansı ve giderek artan miktarda kamu bankaları kaynakları kullanılmıştır.

Kamu bankalarından "görev zararı" tanımı ile kullanılan kaynaklar Hazine tarafından bu bankalara zamanında ödenmemiştir. Bu nedenle likiditesi zayıflayan kamu bankalarının kısa vadeli borçlanma gereksinimi artmıştır. Bankaların

rolü ve fonksiyonları hükümetlere son derece bağlı hale gelmiştir. Bu yakın ilişki sadece kamunun daha fazla sayıda ve payda banka sahibi olmasından kaynaklanmamıştır, aynı zamanda doğrudan krediler, fonlama, karışık ve sistemi bozan vergi düzenlemeleri ve destekleme uygulamalarını içermiştir. Bu koşullarda bankalar bütçe finansman kurumları olarak görev yapmışlar, hükümetler tarafından belirlenmiş sektörlerle kişilere ve/veya kuruluşlara kaynak kullandırmışlardır. Ancak, bankaların faaliyetleri ve bu faaliyetlerinden doğan zararları kamunun bilançosunda yer almamıştır. Bütçe dışında bütçeler yer almıştır.

Ekonomik büyümenin hızlı olduğu dönemlerde doğrudan kredilerin ekonomik olmayan performansları mevduattaki büyüme tarafından maskelenmiştir. Fakat hızlı büyümenin ardından ekonomik yavaşlamanın başladığı dönemlerde bu özellikler bankacılık sisteminin kırılabilirliğinin ana kaynaklarından bir tanesi olmuştur.

Finansal kurumların, özellikle bankaların, uluslararası piyasalardan yurtiçi piyasalara göre daha düşük faizlerle borçlanarak bunları yurtiçi piyasalara sunmaları yüksek bir karlılık sağlamış, ancak büyük riskler de getirmiştir. Bu süreci besleyen en önemli nedenler uluslararası piyasalardaki kreditorlerin kısa vadeli de olsa kaynak kullandırma isteği yanında, hükümetlerin arzusunun ve teşvikine bağlı olarak hızlı büyüme isteği ile uyandırılan, karlılık prensiplerine göre değil de büyüme arzularına göre şekillenmiş kredi/kaynak talebi yaratan yatırım/borçlanma stratejileri olmuştur.

Aşırı derecede iyimserlik yüklenmiş olan finansal kurumların, ortaklarına veya üçüncü kişilere ait verimli ve karlı olmayan faaliyetleri finanse etmeleri kredi riskinin yükselmesine neden olmuştur. Kredibilitesi düşük müşteriler yüksek kredibiliteye sahip müşterilerle ikame edilmiştir. Bu strateji bütçe açığının büyüdüğü bir dönemde riskin giderek artmasına neden olmuştur. Gerek ticari bankalar gerekse ulusal ve uluslararası yatırımcılar kamu kağıdı yatırımlarını arttırmışlardır. Vergi düzenlemeleri ve sermaye yeterliliği dü-

zenlemelerinin cazibesi de bankaların kamu kağıtlarına olan tercihlerini etkilemiştir. Enflasyonist bir ortamda, bilanço büyütülerek yapılan bu tercih risklerin önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. Ekonomik faaliyetin sık aralıklarla ve şiddetli ölçüde değişim göstermesi, yüksek enflasyon, yüksek borçlanma faizi, kredilerin performansını daha da olumsuz etkilemiş, sorunlu krediler büyümüştür. İyi niyetli olmayan borçlulardan alacakların tahsilini geciktiren düzenlemeler ve adalet mekanizmasının yavaş işlemesi nedeniyle alacakların tahsil edilememesi veya çok geç tahsil edilmesi zararların büyümesine neden olmuştur.

Bankaların ve diğer finansal kurumların faaliyet ortamındaki risklerin hızla yükseldiği bir dönemde, liyakata ve ehil olma durumuna bakılmaksızın yeni bankaların faaliyetine ve bazı bankalarda sahiplik değişmelerine izin verilmiştir. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizde bankacılık sistemi hızla küçülmüş, özkaynaklarının önemli bir bölümünü kaybetmiştir. Güvenin yeniden tesisini sağlamak ve sistemik bir krizi engellemek amacıyla bir çözüm olarak tasarruf mevduatına tam güvence getirilmiştir. Finansal sistemde güvenin sağlanması ve sistemde istikrarın sürdürülmesi açısından Hazine son kredi kaynağı rolünü üstlenmiştir. Buna rağmen, bankaların faaliyetlerinin denetim sonuçlarına ilişkin kararların alınmasında gerekli hassasiyet gösterilememiştir. Banka sisteminin denetiminde yaşanan zaafiyetler nedeniyle sağlıklı bir yapılanma gerçekleştirilememiştir. Bu dönemde, sistemin mali yapısını bozacak aşırı risk alınmasını engellemek, üzere bankalar ve finansal kurumların risklerini sınırlandıracak ve iyi yönetilmesini sağlayacak düzenlemelerin/tedbirlerin alınması ve uygulanması yerine, mevduata tam güvence getirilmesi, sistemin yapısını bozacak şekilde tercih edilmiştir.

Bankaların sermayelerine oranla aşırı risk üstlenmelerine izin verilerek düşük kaliteli kredilendirme ve karşılıkların ayrılması, en düşük sermaye yeterliliği rasyo uygulaması ile getirilen disiplinin bozulmasına neden olmuştur. Finansal

kurumların ortaklarına ait şirketlere açılan kredi bağlantıları doğru belirlenememiş veya belirlemelere ilişkin yaptırımlar etkisiz, bu nedenle, kredi risklerinin izlenmesi son derece sınırlı kalmıştır. Siyasi etkiler nedeniyle denetim otoritesinin ağırlığı ve etkisi zayıf kalmıştır. Otoritenin aldığı karar ile siyasi kararlar arasında ciddi çelişkiler ortaya çıkmış, uygulamalar yeterli olmamıştır.

Bankacılık sisteminde yaşanan sorunların önemli diğer kaynağı ise bankanın yönetim ve denetimini doğrudan ya da dolaylı olarak tek başına veya birlikte elinde bulunduran ortakların, bankanın emin şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde banka kaynaklarını kurallara, ilke ve teamüllere aykırı olarak ve bankacılık mesleği ile bağdaşmayan bir biçimde doğrudan veya dolaylı olarak kendilerine kullanarak bankayı zarara uğratmaları olmuştur.

Finansal kurumların off-shore faaliyetlerinin denetimindeki yetersizlikler riskin kontrol edilmesi yönündeki kuralların uygulanmasını engellemiştir. Bankaların faaliyetlerinin konsolidasyonu yönündeki mevzuat eksikliği veya serbestisi bankaların bağlı kuruluşlara kredi açmasını engelleyen kuralları kolaylıkla aşmasına neden olmuştur.

Uluslararası kabul görmüş temel bankacılık ilkelerine, düzenlemelerine uyulmaması, muhasebe standartlarının uyumlu hale getirilmesindeki gecikmeler, mali tabloların bağımsız denetiminde yaşanan sorunlar, mali bünyeye ilişkin raporlamanın genel kabul görmüş değerlendirme kriterlerine göre hazırlanmaması ve raporlanmaması nedeniyle şeffaflığın yeterince sağlanamaması, yönetim kalitesindeki bozulma bankacılık sisteminin olumsuz etkileyen diğer nedenlerdir.

Finansal kurumların aldıkları risklerin izlenmesi ve yönetilmesi ile ilgili sorunlardan bir tanesi de kredi kullanan kurumların sağlığı hakkında yeterli bilgilerin edinilmesindeki güçlükler olmuştur. Muhasebe standartlarının yetersizliği, denetim ve raporlama sisteminin etkin olmaması nedeniyle otoriteler tarafından

getirilen bu denetim standartlarının uygulanması sağlanamamıştır.

Piyasalardaki yüksek risklere ve bankalara kaynak sağlayanların piyasa risklerini yansıtan tercihlerine rağmen, piyasa koşulları, müşteri davranışları, düzenlemeler, temel bankacılık ilke ve kuralları ile çelişen ve özkaynaklar ile uyumlu olmayan riskler alınması, risklerin yönetilmesindeki zaafiyet ve piyasaların işaret ettiği artan risklere karşılık gerekli hassasiyet ve yeterli ilginin gösterilmemesi ciddi zararlara neden olmuştur.

Enflasyonist eğilimler ve belirsizlikler nedeniyle para ikamesi artmıştır. Yabancı para mevduat toplam mevduatın, yabancı para kaynakları ise toplam kaynakların yarısına ulaşmıştır. Kur riski ve dövizde likidite riski büyümüştür. Toplam mevduatın büyük bölümü 3 ay ve daha kısa vadede toplanmıştır.

Tüm bu gelişmeler bilançonun yönetilmesini güçleştirmiştir. Aktif kalitesinin bozulmasına, likiditenin azalmasına, riskler ile karşılaştırıldığında karlılığın çok düşük düzeylerde kalmasına, özkaynaklardaki büyümenin sınırlanmasına neden olmuştur.

Gerçekten, uluslararası rasyolar dikkate alındığında sermaye rasyolarının genel olarak yeterli düzeyde olduğu söylenebilir. Bunlarla birlikte ekonomideki genel riskler bankacılık sisteminin büyüklüğü, ekonominin büyüme ihtiyacı, uluslararası rekabet koşulları ve duran aktiflerin büyüklüğü dikkate alındığında özkaynakların daha da güçlü olması gerekliliği ortaya çıkmıştır. 2000 yılında sektörün serbest özkaynakları negatif olmuştur. Bankacılıkta faaliyet karının düşük olması nedeniyle kar hacmi özkaynak artışını destekleyememiştir. Mevcut ve potansiyel yatırımcılar ise yüksek risk ve düşük karlılık nedeniyle banka hisselerine yatırım yapmayı tercih etmemiştir. Öte yandan, sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında kamu kağıtlarının sıfır riskli sayılması nedeniyle banka sistemi özkaynaklardan bağımsız olarak büyümüştür. Ancak, kamu kağıtlarında realize

olan piyasa riskleri nedeni ile bankalar zarar etmişlerdir.

Diğer taraftan, yüksek ve kronik enflasyona rağmen, uluslararası kabul gören uygulamaların aksine, Türkiye’de bankaların faaliyetlerine ilişkin mali performans, enflasyon muhasebesine göre hazırlanmış, mali tablolara göre değerlendirilmemiş ve vergilemede enflasyondan arındırılmış mali tablolar dikkate alınmamıştır. Bu nedenle, bilançolarının önemli bir bölümü parasal kalemlerden oluşan bankalar ağır bir enflasyon vergisine maruz kalmışlardır. Bu durum enflasyondan korunmak için parasal olmayan aktiflere plasmanı özendirmiş, getirili olmayan aktiflere yapılan plasmanlar özkaynak yeterliliği, aktif kalitesi ve karlılığını olumsuz yönde etkilemiştir.

Uluslararası muhasebe standartları, düzenlemeler ve temel bankacılık ilkeleri esas alınarak yapılan çalışmalara göre bankaların zarar etmelerine veya düşük karlılığına rağmen bu sorun dikkate alınmamıştır. Tersine, bankalar reel olmayan karlılık sonuçları dikkate alınarak bütçenin ve riskli faaliyetlerin finansmanında doğrudan veya dolaylı olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Nitekim doğrudan bütçe finansmanı amacıyla getirilen net aktif vergisi, sermaye kazancı vergisi gibi geriye dönük olarak kamu kağıtlarının getirilerinden alınan servet vergisi türü vergisel yükler sistemin mali bünyesini olumsuz etkilemiştir.

Diğer taraftan finansal araçlar, finansal hizmetlere ilişkin aracılık işlemleri ve finansal kurumlar ağır bir vergi yüküne maruz kalmıştır. Likidite yükümlülükleri yanında vergi ve benzeri mali yükler nedeniyle aracılık maliyetleri çok pahalı hale gelmiştir. Bu nedenle finansal araçlara ve hizmetlere olan talep sınırlanmış, kaynaklar finansal sistem dışına veya yurtdışına yönelmiştir. 1990’lı yılların sonuna gelindiğinde banka sistemi çok ciddi bir sistematik riske maruz kalmıştır. Banka sisteminin yeniden yapılandırılması, bankaların mali bünyelerinin sorunlarının çözülmesi kaçınılmaz olmuştur. Ekonomik performansın olumsuz etkilediği bankaların mali bünyelerindeki bozulma bu kez eko-

nomik istikrarın oluşturulmasını tehdit eder hale gelmiştir.

2.2.2. Dezenflasyon Programı ve kriz: 2000-2001

Uluslararası Para Fonu (IMF) ile 1999 yılı sonunda imzalanan stand by anlaşması ile 2000 yılı başından itibaren “Enflasyonu Düşürme Programı” uygulamaya konulmuştur. Bu program ve 2001 Şubat ayında meydana gelen ekonomik kriz, 2000-2001 döneminin ayrı bir bölüm halinde ele alınmasını gerektirmektedir. Bu dönem, aynı zamanda 2002-2007 arasını kapsayan yeniden yapılanma döneminin anlaşılması açısından da önemlidir.

“Stand by” anlaşmasının 1999 yıl sonunda imzalanmasından önce, bu anlaşmanın imzalanmasının ön koşulu niteliğinde olan önemli düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, Bankalar Kanunu’nda değişiklikler öngören tasarı Haziran ayında yasalaşmıştır. Bankalar Kanunu’nda yapılan başlıca değişiklikler, idari ve mali açıdan bağımsız bir bankacılık gözetim ve denetim kurumunun kurulması, kredi tanımının iştirakleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi, dolaylı kredi özkaynak ilişkisinin daraltılması, konsolide bazda denetimin getirilmesi, risk yönetiminin düzenlenmesi, sorunlu bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi ve sorunlu bankaların faaliyetlerine müdahale yöntemlerinin düzenlenmesidir.

Bu arada, karşılık kararnamesi değiştirilmiş, sermaye yeterliliğinin ve döviz pozisyonunun hesaplanmasında konsolide bazda uygulamaya geçilmiştir. Yapılan değişiklikler ile bankacılık mevzuatı Basle Komite’nin tavsiyelerine, Avrupa Birliği direktiflerine ve uluslararası düzenlemelere önemli ölçüde yaklaştırılmıştır.

Anayasa’da yapılan bir değişiklikle uluslararası tahkime izin veren bir düzenleme yapılmasına imkan sağlanmıştır. Sermaye Piyasası Kanunu Meclis’te kabul edilmiştir. Kamu menkul kıymetlerinin borsa rayici ile değerlendirilmesi uygulaması başlatılmıştır.

Mevduat bankalarından beş tanesinin yönetimi tasarruf mevduat sigorta sistemine devredilmiş, yatırım ve kalkınma bankaları grubunda yer alan bir bankanın ise faaliyetine son verilmiştir.

Üç yıllık bir uygulama dönemi olan program ile enflasyonun yüzde 10’un altına düşürülmesi hedeflenmiştir. Bu amaçla, mali disiplinin sağlanması ve kamu kesimi açığının düşürülmesine yönelik hem idari hem de yasal düzenlemeler takvime bağlanmıştır. Bu düzenlemelerin bir bölümü program açıklanmadan önce tamamlanmıştır. Kamu kesimi açığının büyümesine neden olan sosyal güvenlik, tarım, kamu iktisadi teşebbüslerinin açıklarına ilişkin radikal düzenlemeler takvime bağlanmıştır.

Faiz dışı fazla verilmesi yanında, özelleştirme gelirlerinin borç ödemelerinde kullanılmasını öngören program, kamu borçlarının azaltılmasını hedeflemiştir. Program reel faizlerin makul bir düzeye çekilmesini ve yaratılan kaynakların daha büyük bölümün özel kesime aktarılmasını öngörmüştür. Yıllık olarak kurlar ilan edilmiş ve TL’nin hedeflenen enflasyon kadar değer kaybedeceği taahhüt edilmiştir. Net iç varlıklara üst sınır, net rezervlere ise alt sınır getirilmiştir. TC Merkez Bankası’nın sterilizasyona başvurmayacağı açıklanmış ve programdan çıkış yolu da belirlenmiştir.

Yukarıda ele alınan ön hazırlıklardan sonra, 2000 yılı başından itibaren uygulamaya başlanılan “Enflasyonu Düşürme Programı’nın” üç temel unsuru vardır. Bu unsurlar,

1. Disiplinli kamu maliyesi uygulamak suretiyle faiz dışı fazlanın sağlanması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması,

2. Enflasyonun düşürülmesine odaklanmış bir kur ve para politikası uygulanması,

3. Enflasyon hedefi ile uyumlu bir gelirler politikası yürütülmesi,

olarak özetlenebilir.

Program başarısız olmuş ve uygulamaya başlandıktan 14 ay sonra (Şubat 2001)

finans kesiminde başlayan ve tüm ekonomiyi etkileyen ciddi bir ekonomik krizle sona ermiştir. Programın başarısız olmasında temel makroekonomik faktör, kur fiyatlarının önceden belirlenmesi ve bu amaca dönük olarak baskılanması olmuştur. Bunun dışında, politik kararlılığın güçlü olması hedefiyle kamu maliyesi ve yapısal reformlar alanlarında alınan tedbirler yetersiz kalmıştır.

Finansal sektörde belirlenen mali ve idari zaafklar tamamen giderilmemiş iken, enflasyonu düşürme programının temel unsurları kur ve likidite risklerinin daha da artırılmasını teşvik etmiştir. Geniş ölçekli mevduat garantisinin olması da ahlaki sorunlar ile yanlış fiyatlandırma ve yanlış kredilendirme uygulamalarını artırmıştır.

Ayrıca, yapısal düzenlemeler zamanında tamamlanamamıştır. Örneğin, kamu bankaları ile ilgili yeniden yapılandırmayı öngören kanun çıkarılmadığı için Dünya Bankası'nın vereceği mali sektör uyum kredisi askıya alınmıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Ağustos ayı sonunda resmen göreve başlamıştır. Programda öngörülen düzenlemelerin yapılmasında gecikmelerin neden olduğu sıkıntılar, yılın üçüncü çeyreğinden itibaren daha belirgin olarak görülmeye başlamıştır.

Temel olarak bu faktörlerin sonucu olarak, önce Kasım 2000 dalgalanması ve ardından Şubat 2001 Krizi meydana gelmiştir. Kriz yılı olan 2001'de ekonomi reel bazda yüzde 9,4 küçülürken; işsizlik oranı da 2000 yılsonuna göre, yüzde 6,3'den yüzde 8,5'e yükselmiştir. Yıllık enflasyon (TÜFE bazında) yüzde 39'dan yüzde 69'a sıçrarken, kamu kesimi açığı milli gelirin yüzde 11,9'undan yüzde 16,5'ine yükselmiştir.

2001 krizini izleyen dönemde, bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programı çerçevesinde çok sayıda banka TMSF tarafından devralınmış veya kapatılmıştır.

Bu dönemde bankacılık sektörünün mali bünyesinde meydana gelen tahribat, izleyen bölümde ele alınan yeniden yapılanma çabalarını zorunlu hale getirmiştir.

2.3. Ekonomide ve finansal sektörde istikrar ve yeniden yapılanma dönemi: 2002-2007

2.3.1. Ekonomik gelişmeler

Türkiye, Şubat 2001'de yaşanan ekonomik krizin ardından, Mayıs 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (Program) ilan ederek, ekonomik politikalarında temel bir değişikliğe gitmiştir. Programın ana unsurları,

1. Enflasyonla etkin mücadeleyi sağlayacak bir para politikası uygulamak,
 2. Başta bankacılık sektörü olmak üzere, finansal sektörün mali yapısını güçlendirmek,
 3. Disiplinli bir maliye politikası uygulamak,
 4. Ekonominin bütün birimlerinde etkinlik, esneklik ve şeffaflık sağlayacak yapısal düzenlemeleri gerçekleştirmek,
- olarak belirlenmiştir.

Enflasyonla mücadele: Enflasyonla mücadele hedefine ulaşmak için, programın kullandığı temel araçlardan biri, dalgalı kur rejimine geçmek olmuştur. 1990'lı yıllar boyunca uygulanan ekonomik politikalar, genel olarak açık veya zımni bir kur taahhüdü içermiştir. Bu durum, yüksek düzeyde kamu kesimi açığının da etkisiyle, TC Merkez Bankası'nın enflasyonla mücadelesini de kısıtlamıştır. Bu nedenle, kur politikasının değişmesi, TC Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarı olarak belirlenebilmesini ve para politikasını bu amaç çerçevesinde oluşturmasını mümkün kılmıştır.

Enflasyonla mücadelenin kamuoyu nezdinde inandırıcılığının artırılması için yapılan en önemli değişiklik, TC Merkez Bankası'nın daha özerk bir yapıya kavuşturulması ve araç bağımsızlığının sağlanması olmuştur. Bu amaçla, TC Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu ibaresine Kanun'da yer verilerek, bu alanda güçlü bir taahhüt oluşturulmuştur. Ayrıca, Para Politikası Kurulu'nun oluşturulması ve bu şekilde TC Merkez Bankası'nın daha özerk bir yapıya kavuşturulması yoluyla uygulanan

para politikasına itibar kazandırması amaçlanmıştır.

Disiplinli kamu maliyesi politikası:

Kamu maliyesi alanında, faiz dışı giderlerin reel bazda azaltılması ve vergi gelirlerinin artırılması suretiyle, milli gelirin yüzde 5,5'i oranında faiz dışı fazla verilmesini (2001'den sonraki yıllarda kamu maliyesindeki olumlu gelişmeler çerçevesinde yüzde 6,5'e yükseltilmiştir) amaçlayan bir politika izlenmiştir.

Dönemin geneli itibariyle, enflasyonla mücadelenin başarılı bir şekilde yürütülmesi, sermaye girişinin hızlanması ve TL talebinin artmasına bağlı olarak finansal sistemin hızla büyümesi, finansal sistemin yeniden yapılandırılması sonucu finansal kuruluşların mali bünyelerinin güçlenmesi ve disiplinli kamu maliyesi politikasının devam ettirilmesi sayesinde kamu kesimi borç stokunun milli gelire oranının düşmesi sonucu reel faiz hadleri gerilemiş ve istikrarlı büyümenin de katkısıyla bütçe giderleri içinde faiz harcamalarının payı düzenli olarak düşmüştür.

Etkinlik, esneklik ve şeffaflık sağlanmasına dönük yapısal düzenlemeler: Ekonominin bütün birimlerinde etkinlik, esneklik ve şeffaflığın sağlanmasına dönük olarak gerçekleştirilecek düzenlemeler dört ana alana ayrılmıştır. Bu alanlar,

- i. Mali sektörün yeniden yapılandırılması,
- ii. Kamuda şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi,
- iii. Ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması,
- iv. Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi,

olarak belirlenmiştir.

Uluslararası finans piyasalarında yaşanan likidite bolluğu, küresel ekonomik büyüme, tek parti iktidarına bağlı politik istikrarın sağlanması, Avrupa Birliği'ne üyelik ve uyum çabalarının artırılması ve ekonomik programın temel prensiplerinin kararlı bir şekilde uygulanması sonucu,

2002-2007 döneminde, makro ekonomik değişkenlerde ve bankacılık sektörünün mali bünyesinde olumlu gelişmeler kaydedilmiştir.

Ele alınan dönemde, GSYİH 230 milyar dolardan 660 milyar dolara, kişi başına gelir ise 3.300 dolardan 9.300 dolara yükselmiştir. Kaydedilen hızlı ekonomik büyümede, uluslararası konjonktürün uygun olması, dünya genelinde borçlanma imkanlarının iyileşmesi, enflasyonla mücadelede gösterilen başarı, kamu maliyesinde disiplinin korunması ve finansal sektörün mali bünyesindeki iyileşme önemli rol oynamıştır.

TÜFE bazında yıllık enflasyon yüzde 30'dan yüzde 8'e gerilemiştir. Enflasyonla mücadelenin TC Merkez Bankası'nın temel görevi olarak tarif edilmesi, bu tarifi TC Merkez Bankası Kanunu'na dahil edilmesi, TC Merkez Bankası'nın araç bağımsızlığının sağlanması, idari bağımsızlığının genişletilmesi, serbest kur rejimine geçiş ve Programın ilk dönemlerinde uygulanan örtük enflasyon hedeflemesi politikası; enflasyonla mücadelede başarı sağlanmasının temel faktörleri olmuştur.

Kamu kesimi açığının GSMH 'ye oranı yüzde 12,6'dan, yüzde 0,1'e gerilemiştir. Kamu kesimi borç stokunun milli gelire oranı yüzde 89'dan yüzde 41'e gerilemiştir. İç borç stokunun milli gelire oranı yüzde 55'ten yüzde 30'a; kamu kesimi dış borç stokunun milli gelire oranı ise yüzde 34'ten yüzde 11'e gerilemiştir.

Kamu borçlanma kağıtları faiz oranı (yıllık, ortalama, bileşik, net) yüzde 65'ten yüzde 17'ye gerilerken; bu kağıtların ortalama vadesi de 276 günden 999 güne yükselmiştir.

Kamu kesimi açığının gerilemesinde, kamu borç stokunun GSMH'ye oranının düşmesinde ve faiz yükünün azalmasında, kamu maliyesinde disiplinin sağlanması ve enflasyondaki gerileme etkili olmuştur. Ortalama olarak GSMH 'nin yüzde 6'sı düzeyinde faiz dışı fazla hedefi belirlenmesi ve bu hedefe bağlı kalınması ile enflasyondaki gerileme; ekonomik aktörlerdeki risk algısını azaltarak, faiz hadlerinin hızla düşmesine yardımcı olmuştur.

Ayrıca, dönem boyunca yurtdışı piyasalardan sağlanan kaynak kullanımı finansal aktiflerin değerlerini artırarak, faiz hadlelerinin gerilemesine büyük ölçüde yardımcı olmuştur.

Bu olumlu gelişmelere karşın cari işlemler dengesi dönem boyunca artan miktarda açık vermiştir. Cari işlemler açığındaki artışın temel nedeni, özel sektör tasarruf dengesindeki fazlanın açığa dönmesi olmuştur.

Nitekim, kamu kesimi tasarruf dengesi 2002 yılında GSMH'nin yüzde 12,5'i oranında açık verirken, bu açık 2007 yılı itibarıyla GSMH'nin yüzde 2,2'si düzeyine gerilemiştir. Öte yandan 2002 yılında GSMH'nin yüzde 9,9'u oranında fazla veren özel kesim tasarruf dengesi, 2007 yılında GSMH'nin yüzde 4,9'u oranında açık vermiştir.

Özel kesim tasarruf dengesindeki fazlanın açığa dönüşmesinde, özellikle 2003-2006 döneminde yapılan yatırımlar ve hanehalkı tasarruf oranının düşmesi önemli rol oynamıştır.

Genel olarak 2002-2007 arası, makroekonomik performansın olumlu olduğu, ekonomik ve finansal istikrarın arttığı, ekonomik aktörlerin risk algısının azaldığı ve finansal sistemin mali bünyesinin güçlendiği bir dönem olmuştur.

Bu dönemde, özel sektör öncülüğünde güçlü bir büyüme yaşanmış ve özel sektör kurumlarının yurtdışı kurumlarla ilişkileri ve entegrasyonu artmıştır. Özelleştirmelerin hızlanması ile Avrupa Birliği üyeliği ve uyumu konusunda gösterilen çabalar, sermaye girişini artırmış ve sermaye hareketleri içinde doğrudan yatırımların payının artmasına neden olmuştur.

Dış ticaret hacmi ve dış ticaret açığı yükselmiştir. Sermaye girişinin artması ve doğrudan sermaye yatırımlarındaki artış, cari işlemler dengesi açığının temel nedeni olan dış ticaret açığının finanse edilmesini mümkün kılmıştır.

Bankacılık sektöründe hem kurumsal kredilerde, hem bireysel kredilerde hızlı artış yaşanmıştır. Piyasa doygunluğu nispeten düşük olan bireysel kredi pazarının

daki gelişme, kurumsal kredi pazarına göre daha çarpıcı olmuştur.

Öte yandan enerji fiyatlarındaki artış ve bu gelişmenin cari işlemler dengesini daha da bozucu etkisi ve 2006 yılından itibaren faiz dışı harcamalarda görülen artış eğilimi ele alınan dönemin sonlarında belirginleşmeye başlayan risklerdir.

2.3.2. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının bankacılık sektörüne yansımaları

“Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının” (Program) Mayıs 2001’de ilan edilerek, ekonomik politikalarında temel değişikliklere gidilmesi, başta bankacılık sistemi olmak üzere finansal sektörü önemli ölçüde ve olumlu yönde etkilemiştir.

Programın başarılı bir şekilde uygulanması yanında uluslararası piyasalarda likiditenin artmasını sağlayan olumlu dış dünya koşullarının da katkısıyla, piyasalarda istikrar yeniden temin edilmiş, ekonomik performans artmıştır.

Kamu kesiminde sağlanan mali disiplin enflasyonla mücadeleye destek olmuş; sermaye girişinin de katkısıyla örtülü enflasyon hedeflemesi uygulaması başarılı olmuş, enflasyonun gerilemesine bağlı olarak, ekonomik birimlerin risk algılaması iyileşmiştir.

Bu gelişmeler, finansal istikrarı da olumlu etkilemiştir. Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma programı kurullarda değişiklik getiren kurumsal reformlar (Bankacılık Kanunu ve ilgili mevzuatın yenilenmesi, BDDK'nun oluşturulması, denetim ve gözetim işlevinin bağımsızlığının artırılması ve risk odaklı denetim anlayışının geliştirilmesi, bankacılık sektöründe bu gelişmelere paralel olarak risk yönetiminin öneminin artması vb.) da finansal istikrarın artışında önemli rol oynamıştır.

2.3.2.1. Bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma

Bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma süreci 1999 yılı sonunda uygulanmaya konulan “enflasyonla mücadele”

programı ile başlatılmış, 2001 yılında kapsamlı “bankacılık yeniden yapılandırma programı” açıklanmıştır. İlk dönemde yapılanlar büyük ölçüde düzenlemelerin uluslararası standartlara ve uygulamalara yaklaştırılması yönünde olmuştur. “Bankalar Kanunu’nda” kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bankacılık alanında idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici ve denetleyici bir otorite olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) oluşturulmuştur. Geçmişte Hazine ve TC Merkez Bankası arasında paylaşılan banka denetim ve düzenleme görev ve yetkileri 2000 yılı Ağustos ayında faaliyetlerine başlayan BDDK’ya geçmiştir.

Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma süreci; (i) Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesindeki bankaların en kısa sürede çözüme kavuşturulması, (ii) Kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması, (iii) Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve (iv) Bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olmak üzere dört temel unsura dayandırılmıştır.

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırmasının Maliyeti (Milyar dolar)

Kamu bankalarına aktarılan kaynaklar	21,9
- Görev zararları için oluşan borç	19,2
- Nakit sermaye desteği	2,5
- Nakit dışı sermaye desteği	0,2
TMSF bankaları için aktarılan kaynaklar	22,5
- Kamu sektöründen aktarılan kaynak	17,3
- TMSF gelirleriyle yapılan mevduat ve aktarılan kaynak	5,2
Özel sektörden aktarılan kaynaklar	7,9
- Özel sektör bankaları tarafından aktarılan kaynaklar	2,7
- TMSF’den aktarılan kaynaklar	5,2
Toplam	47,2

Kaynak: BDDK, Ekim 2003.

i. TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarının çözümü: Yeniden yapılandırmanın ilk adımı mali bünyesinde sorunlar olan bankalara çözüm arayışı olmuştur. 1999 yılı sonunda bankacılık sistemindeki beş sorunlu banka TMSF yönetimine alınmış, 2 kalkınma ve yatırım bankasının faaliyetine son verilmiştir. 1996-2003 döneminde TMSF’ye alınan 20 bankanın mali yapılarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılmaları ve yükümlülüklerinin devri amacıyla Hazine’den özel tertip tahviller ihraç edilmiş, TC Merkez Bankası’ndan avans kullanılmış ve TMSF’den kaynak aktarılmıştır. Aynı dönemde 8 bankanın bankacılık lisansları iptal edilerek tasfiye edilmiştir. 2003 Temmuz sonu itibarıyla TMSF yönetimindeki bankalara, geri ödemeler dahil edildikten sonra, ana para ve faiz borcu toplamı olmak üzere

aktarılan toplam tutar 28, 2 milyar dolara (40 katrilyon TL) yükselmiştir. Halihazırda geçiş bankası olarak yapılandırılan Bayındır-bank A.Ş. TMSF bünyesinde bulunmaktadır.

ii. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması: Yeniden yapılandırma sürecinin ikinci unsurunu kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması oluşturmuştur. Görev zararlarının ödenmemesi, siyasi müdahaleler nedeniyle kaynaklarının etkin olarak kullanılamaması, yönetim yapısındaki zayıflıklar nedeniyle mali yapıları önemli ölçüde bozulan kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi ve mali açıdan yeniden yapılandırılmaları için kamudan önemli bir kaynak aktarımı yapılmıştır. Bu çerçevede, 2000 yılı sonunda bilanço büyüklüklerinin yüzde 50’sine

ulaşan görev zararı alacaklarının kapatılması ve sermaye desteğini içermek üzere 2001 yıl sonu itibariyle toplam 21,9 milyar dolar (28,7 katrilyon TL) tutarında kaynak kamu bankalarına aktarılmış, T. Emlak Bankası A.Ş. devren TC Ziraat Bankası A.Ş. ile birleştirilmiştir. Birleşmeler yoluyla küçültülmeleri ve nihai olarak özelleştirilmeleri öngörülen kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmalarına yönelik faaliyetler ise hızlandırılmıştır.

iii. Özel bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi: Yaşanan krizin olumsuz etkileri yanında kamu bankalarının sermaye yeterliliklerinin karşılanması ve yeniden yapılandırılması sürecinde bu bankaların sorunlu tüm kredileri için karşılık ayırmaları, kredi arzını aniden sınırlandırmaları diğer bankalar üzerindeki sorunların daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. Yeniden yapılandırmanın üçüncü aşamasında, aktif kalitesi bozulan ve sermayeleri hızla eriyen özel sermayeli bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi için üçlü bir denetimden geçirilerek sermaye desteği yapılması esasına dayalı bir program uygulanmıştır. Program kapsamında Haziran 2001'de gerçekleştirilen iç borç takası ile özel sermayeli bankaların yabancı para pozisyonları önemli ölçüde kapanmış, faiz ve kur riskleri azaltılmıştır. Bankaların 2001 yılı mali tabloları üzerinden yapılan denetimde ise önceki dönemlerden farklı olarak BDDK tarafından enflasyon muhasebesi kuralları esas alınmıştır. Denetimler sonrası hazırlanan sektör raporları dikkate alındığında, nakit sermaye artışı, sorunlu kredilere ayrılan karşılıkların yeniden düzenlenmesi, piyasa risklerinin dikkate alınmasında olumlu yaklaşımların etkisiyle sektörde sermaye ihtiyacı sınırlı düzeyde kalmıştır. Program sonunda sermaye yetersizliği nedeniyle bir banka TMSF'ye devredilmiştir. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının özel sektöre maliyeti; 5,2 milyar doları TMSF tarafından ve 2,7 milyar doları kriz döneminde eriyen sermayeleri güçlendirmek amacıyla özel sektör bankaları tarafından olmak üzere toplam 7,9 milyar dolar olmuştur.

Ayrıca, sorunlu aktiflerin çözümünü hızlandırıcı mekanizmalar oluşturulması yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

2001 yılı krizi banka dışı kesimler açısından da ciddi bir belirsizlik ortamı yaratmıştır. Reel sektörde bir çok firma faaliyetlerini ve yatırımlarını azaltmış, pek çoğu ödeme güçlüğüne düşmüştür. Bu gelişmelere bağlı olarak firmaların finansal sektöre olan borçlarının yeniden yapılandırılması programı gündeme gelmiştir. Bankacılık sisteminin takipteki kredilerinin (karşılık öncesi) toplam kredilerine oranı 2001 yılı sonunda yüzde 29,5'e yükselmiş iken bu oran karşılık düzenlemesindeki değişikliklere bağlı olarak bankaların takipteki alacakları için ayırdıkları karşılıkların artması sonucu 2002 yılı sonunda yüzde 18,5'e gerilemiştir. **"İstanbul Yaklaşımı"** olarak bilinen "finansal yeniden yapılandırma programı" üç yıllık bir süreç kapsamında Haziran 2002'de uygulamaya konulmuştur.

Kasım 2003 itibariyle 208'i (32 grup) büyük ölçekli firma, 103'ü de küçük ölçekli firma olmak üzere toplam 311 firma Finansal Yeniden Yapılandırma Programı kapsamına alınmıştır. Bunlardan büyük ölçekli 178 (23 grup) ve küçük ölçekli 71 firma olmak üzere toplam 249 firma ile Finansal Yeniden Yapılandırma Sözleşmesi imzalanmıştır. Yeniden yapılandırılan borç tutarı 5,4 milyar dolardır.

iv. Banka gözetim ve denetim yapısının güçlendirilmesi: Bankacılık sisteminde yeniden yapılandırmanın temel unsurlarından birisi de düzenleme ve denetim sisteminin iyileştirilmesi, risk alma ve yönetim sürecinin ve yönteminin değişmesi ve kurumsal altyapının güçlendirilmesi yönünde yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması olmuştur. 1999 yılında başlatılan reformlarda bağımsız banka gözetim ve denetim sisteminin oluşturulması esas alınmıştır. 2000 yılında faaliyete başlayan BDDK tarafından yapılan düzenlemeler ile bankacılık mevzuatı uluslararası düzenlemelere, tavsiyelere ve özellikle AB direktiflerine önemli ölçüde yaklaştırılmıştır. Banka bilançolarında şeffaflığın artırılması, uluslararası muhasebe standartlarına uyum, banka mali bünyelerinin

güçlendirilmesinin yanı sıra risk tanımı ve yönetim yapısında da uluslararası uygulamaları dikkate alarak düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan kapsamlı düzenlemeler çerçevesinde; kredi sınırları ve standart oranların hesaplanmasında kullanılmak üzere AB düzenlemelerindeki özkaynak tanımına paralel olarak konsolide özkaynak tanımı yapılmış ve sistemde yeknesak bir tanımın mali tabloların hazırlanmasında esas alınması sağlanmıştır.

Bankaların kullandıkları kredilerde risk yoğunlaşmalarının önlenmesi için, bir gruba kullanılacak kredilerin hesabında doğrudan ve dolaylı kredilerin birlikte dikkate alınması yönünde yapılan düzenlemelerle, banka kaynaklarının belirli gruplar üzerinde yoğunlaşmasının engellenmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede bankaların sınırlamaları aşan tutarları için 2006 yılına kadar kademeli olarak yeni düzenlemeye uyum sağlaması istenmiştir. 2009 yılına kadar geçiş süreci tanınarak bankaların mali kurumlar dışındaki kurumlara iştiraki özkaynakların yüzde 15'i, toplam iştirak miktarı ise banka özkaynaklarının yüzde 60'i ile sınırlandırılmıştır.

Bankaların risk algılama ve yönetim esaslarını uluslararası gelişmeler ve yeni uygulamalar paralelinde tanımlayan iç denetim ve risk yönetim sistemleri hakkında düzenlemeler yapılmış, bankaların risk odaklı gözetim ve denetim hedefine paralel olarak konsolide bazda denetim ve gözetim esasları getirilmiş ve bankalar 2001 yılı sonu itibarıyla mali tablolarını enflasyon muhasebesine göre hazırlamaya başlamışlardır. Ayrıca, bankaların yabancı para pozisyon risklerinin etkin olarak takibi için yabancı para pozisyonlarının da konsolide esasa göre hesaplanması yükümlülüğü getirilmiştir. Karşılıklar için yapılan yeni düzenleme ile kredi alacaklarının geri dönebilirlik ve teminat özelliklerine göre beş ayrı kategoride sınıflandırılması esasları getirilmiştir. (Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı ve sonuçlarına ilişkin kapsamlı bilgi BDDK tarafından hazırlanan Gelişme Ra-

porlarında yer almaktadır. www.bddk.org.tr)

2.3.2.3. Bankacılık sektöründeki seçilmiş göstergeler

i. Temel büyüklükler

Büyümenin yüksek düzeyde gerçekleştiği ve istikrar kazandığı 2002-2007 döneminde, 2002 ve 2003 yılları hariç, bankacılık sektörü bilanço büyüklüğünün milli gelire oranı yükselmiştir. Ekonomik ve finansal büyüme birarada gerçekleşmiştir. Toplam aktiflerin milli gelire oranı, 2002 yılında yüzde 54 düzeyinde iken, 2007 yılında bu oran yüzde 66 düzeyine yükselmiştir.

2001 krizini izleyen 2002-2003 döneminde, Fona alınan veya kapatılan bankalar nedeniyle, bankacılık sektörü bilançosu reel bazda küçülmüştür. Yeniden yapılandırma sürecinin ve alınan tedbirlerin olumlu etkilerinin görülmeye başlandığı 2004-2007 döneminde, güçlü ekonomik büyümenin de etkisiyle, bankacılık sektörü bilançosundaki reel büyüme, GSMH'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde, para ikamesi düşmekle beraber, yüksek düzeyde seyretmiştir. TL'sinin yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanması nedeniyle, bilanço içinde yabancı para cinsinden kalemlerdeki büyüme sınırlı kalmıştır.

Bankacılık sektörü bilançosu, şube ve personel sayısında 2002-2007 döneminde genel olarak artış yaşanmasına rağmen, banka sayısı birleşme ve satın almalarla küçülmeye devam etmiştir. Banka sayısı, 2002 yılına göre 8 adet azalarak, 2007 yıl sonunda 46'ya gerilemiştir.

2007 yılı sonunda bankacılık sisteminde yurtdışındaki şubeler de dahil olmak üzere 7.800 şube bulunmaktadır. Sektörde istihdam edilen kişi sayısı 163,000'dir. 2007 sonunda Türkiye'de banka başına düşen ortalama kişi sayısı 1.535.000, şube başına düşen ortalama kişi sayısı 9.300, banka çalışanı başına düşen kişi sayısı ise 450 civarındadır. Kişi başına düşen ortalama aktif miktarı ise 6.856 ABD doları düzeyindedir.

Ekonomide istikrarın sağlanması, enflasyonun düşmesi ve ekonomik faaliyetin büyümesine bağlı olarak, yabancı yatırımcıların doğrudan yatırımları ve portföy yatırımları ile banka dışı kesimlerin dış borçlanmasının artması, 2002-2007 döneminde sermaye girişinin hızlanmasına neden olmuş ve TL, başlıca döviz birimleri karşısında reel olarak değer kazanmıştır.

TL'ye olan güçlü talep, banka bilançolarında TL kalemlerin payının artmasını sağlamıştır. Toplam aktifler içinde TL kalemlerin payı 2002 yılında yüzde 54 iken, 2007 yılında yüzde 71'e yükselmiştir. Benzer bir gelişme, pasif kalemlerde de yaşanmış, TL kalemlerin payı 50'den yüzde 67'ye yükselmiştir.

Bankacılık sisteminin yapısında meydana gelen önemli bir değişiklik de, 2004-2007 döneminde sahiplik yapısında gerçekleşmiştir. Yeniden yapılandırma sonrası bankacılık sektörünün sermaye yapısının güçlenmesi, sektörün faaliyetini düzenleyen mevzuat ve uygulamaların uluslararası standartlara yaklaşması, risk yönetimi anlayışının gelişmesi, kamusal denetim ve gözetim işlevinin etkinliğinin artması gibi nedenlerle; ekonomik ve finansal sektörün potansiyelinin daha etkin kullanımı sağlanmış ve yabancı yatırımcıların sektöre olan ilgisi artmıştır. Sektöre yabancı sermaye ilgisindeki artış, özellikle 2004 yılından sonra somut yatırımlara dönüşmüştür. Böylece, 2005 yılında 3 adet, 2006 yılında 4 adet ve 2007 yılında da 3 adet olmak üzere, toplam 10 bankanın çoğunluk hisseleri veya stratejik ortaklık sağlayan payları yurtdışı yerleşikler tarafından satın alınmıştır.

Buna bağlı olarak, toplam aktifler içinde yabancı sermayeli bankaların payı 2002 yılında yüzde 3'ten, 2006 yılında yüzde 12'ye yükselmiştir.

ii. Finansal aracılık göstergeleri

Bekleyişlerin iyileşmesi ve büyümenin istikrar kazanması, kamu kesimi borçlanma ihtiyacının finansal sektör üzerinde yarattığı talebin azalması, faiz oranlarının düşmesi ve finansal ürünlerin çeşitlenmesi, özellikle bireysel kredi talebinin hızla

artmasına ortam hazırlamıştır. Bu sayede, 2002-2007 döneminde bankacılık sektörünün finansal aracılık işlevi büyümüş ve çeşitlenmiştir.

Finansal aracılık göstergesi olarak, mevduatın ve kredinin GSYİH'ya oranının, 2002-2007 döneminde yükseldiği görülmektedir. Mevduatın GSYİH'ya oranı 2002 yılında yüzde 34 iken, 2006 yılında bu oran yüzde 37'ye yükselmiştir. Bu oranın sınırlı düzeyde artmasının nedeni, yabancı para mevduatın toplam içindeki payının hala yüksek düzeyde seyretmesi ve bu dönemde TL'sinin yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanmasıdır. Nitekim TL mevduatın GSYİH'ya oranı yüzde 14'ten yüzde 24'e yükselirken; yabancı para mevduatın GSYİH'ya oranı yüzde 20'den yüzde 13'e gerilemiştir.

Aynı dönem itibarıyla kredi stokunun GSYİH'ya oranı da yüzde 15'den yüzde 33'e yükselmiştir. Bankacılık sektörünün finansal aracılık işlevinin önemli bir göstergesi olan mevduatın krediye dönüşme oranı, 2002-2007 döneminde yükselmiştir. Aralık 2001 itibarıyla yüzde 35 olan oran 2007 yılı itibarıyla yüzde 79 seviyesine yükselmiştir.

Bir diğer önemli gösterge olan kredilerin toplam aktiflere oranı, 2002 yılından itibaren artmaya başlayarak, 2007 yıl sonunda yüzde 50 düzeyine yükselmiştir.

iii. Seçilmiş risk göstergeleri

Bankacılık sektöründe, 1998-2001 döneminde riskler artmış ve mali bünye zayıflamıştır. 2002-2007 döneminde ise bu eğilim tersine dönmüştür. Sektörün üstlendiği risklerin 2001 krizi sırasında büyük ölçüde gerçekleşmesinden sonra, sektörde uygulanan yeniden yapılandırma programı, 2002-2007 dönemindeki olumlu gelişmeleri etkileyen faktörlerden bir tanesi olmuştur. Risk yönetiminin 2001 krizi sonrasında önem kazanması da, 2002-2007 döneminde sermaye yeterliliğinin korunması ve güçlendirilmesinde önemli bir etken olmuştur.

Özkaynaklar 2000 yılından itibaren hızla artmaya başlamıştır. 2002 yılında

15,7 milyar dolar olan özkaynaklar, 2007 sonunda 63,3 milyar dolara yükselmiştir. Standart sermaye yeterliliği rasyosu da yüzde 19,1 düzeyinde oluşmuştur.

Özkaynaklardaki olumlu gelişme, serbest özkaynakları da etkilemiştir. Serbest özkaynakların toplam aktiflere oranı 2001 yılında yüzde -3,1 düzeyinde gerçekleşmiş ve 2002 yılından itibaren artmaya başlayarak, 2007 yılı sonunda yüzde 9 düzeyinde oluşmuştur.

Kur riskinin bir ölçüsü olarak, bilanço içi döviz pozisyonuna ve bu pozisyonun toplam aktiflere oranına bakıldığında, pozisyon açığının 2002 yılında yüzde 4,1 düzeyine gerilediği ve 2002-2007 dönemi boyunca yüzde 4 civarında istikrar kazandığı görülmektedir.

Ayrıca, 2000-2007 döneminde bilanço dışı döviz pozisyon fazlası, bilanço içi açığı önemli ölçüde dengelemiştir. Bu nedenle, Mayıs-Haziran 2006 ve Ağustos 2007 dönemlerinde yaşanan finansal çalkantı dönemlerinde, bankacılık sistemi büyük ölçekli kambiyo zararlarından korunmuştur. Bankacılık sektörü, kur riskini 2002-2007 döneminde başarıyla yönetmiştir. Bu gelişmede, finansal istikrardaki artış ve risk yönetiminin önem kazanması etkili olmuştur.

Kredi riski incelendiğinde, kredi stokunun toplam aktifler içindeki payının 2001 yılında yüzde 25 düzeyinde olduğu görülmektedir. Özellikle tüketici kredilerinin de hızlı gelişimiyle, 2002-2007 döneminde toplam aktifler içinde kredilerin payı hızla artmış ve 2007 sonu itibarıyla yüzde 50'ye yükselmiştir.

Bu gelişmede, tüketici kredilerinin yanı sıra, kamunun finansman ihtiyacının azalmasıyla, özel sektör kredi taleplerine daha çok kaynak ayrılması ve dönem boyunca dünya genelinde yaşanan likidite bolluğu nedeniyle, yurtdışından ucuz kaynak temin edilebilmesi etkili olmuştur.

Toplam kredi stoku içinde takipteki kredilerin (karşılık sonrası) payı 2001 yılında yüzde 10,5 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmesine karşın, 2002-2007 döneminde düzenli şekilde gerileyerek, Aralık 2007 itibarıyla yüzde 0,4'e düşmüştür.

Donuk ve diğer aktifler, toplam aktiflerin likiditesini düşüren en önemli kalemlerdir. 2001 Krizinden önce takipteki krediler ve görev zararları nedeniyle toplam aktifler içinde yüksek paya sahip olan bu kalemler, 2002-2007 döneminde görev zararları karşılığında kamu bankalarına kamu borçlanma kağıtları sağlanmasına ve takipteki kredilerin payındaki düşmeye bağlı olarak gerilemiştir. Donuk aktifler ve diğer aktiflerin toplam aktifler içindeki payı 2002 yılında toplam yüzde 17 düzeyinde iken, bu oran 2007 sonunda yüzde 4 düzeyine gerilemiştir.

3. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Son çeyrek yüzyılda uluslararası ekonomik gelişmelere bakıldığında damgasını vuran başlıca olaylar liberal ekonomi politikası uygulamaları, ülkelerarasında artan işbirliği, gelişmekte olan ülkelere özel sermaye hareketleri, teknolojik yenilikler, enerjinin kazandığı önem ve finansal piyasalardaki hızlı gelişmedir. Bu gelişmeler ekonomik performansla da yansımıştır. Büyüme hızlanmış, enflasyon düşmüş faiz oranları tarihsel olarak en düşük düzeye gelmiş, verimlilik artmış, yeni kaynaklar ekonomik faaliyete katılmış, ticaret hacmi büyümüş, rekabet hızla artmıştır.

Öte yandan, dünya finans sistemini ciddi krizler ile de karşılaşmıştır. Yaşanan krizler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin finansal sektörlerinin sağlıklı yapılırlanması gerektiği görüşünü ön plana çıkarmıştır. Bu çerçevede uluslararası işbirliğini öngören çalışmalar hızlandırılmıştır. Yeni yaklaşımın temel öğeleri istikrarlı bir faaliyet ortamının yaratılması, finansal piyasaların geliştirilmesi, her alanda şeffaflığın sağlanması, ulusal ve uluslararası finansal sektörün güçlendirilmesi, uluslararası finansal krizlerin önlenmesi konusunda ortak çaba gösterilmesi olmuştur. Ulusal finansal sektörün güçlendirilmesi kapsamında, gelişmekte olan ülkelerde geleneksel olarak finansal sistemin en önemli kurumlarını oluşturan bankaların yeniden yapılandırılması önem kazanmıştır. Bu kapsamda bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi ve sermaye gerekleri-

nin ve denetimlerinin risk temeline dayandırılmasına ağırlık verilmiştir.

İster gelişmiş isterse gelişmekte olan bir ülkede olsun, bankacılık sisteminin zayıf olması hem o ülkenin finansal sistemi hem de uluslararası finansal piyasaların istikrarına karşı önemli bir tehdit oluşturduğundan finansal sektörlerin güçlendirilmesi konusundaki ihtiyaç bu alandaki uluslararası girişimleri arttırmıştır. Uluslararası işbirliğinde, bankacılık sektöründe gözetime, denetime ve risk taşıyan diğer alanlara ilişkin standartların belirlenmesi, bunların benimsenmesi ve uygulanması yönündeki çalışmalara devam edilmektedir. Bu konuda yetkili otoriteler kendi yetki alanlarında yer alan ve bankacılık faaliyetinde bulunan tüm kurumların gözetim ve denetiminde bu prensipleri uygulamaya çalışmaktadır.

Uluslararası karşılaştırma yapıldığında Türkiye'de finansal sektör gelişmiş ülkelere göre küçüktür, ancak gelişmekte olan ülkelere göre ortalamanın üzerinde bir büyüklüğe sahiptir. Türkiye uluslararası ilişkilere önem vermekte ve dünya ekonomisinde daha iyi bir yere sahip olmak için yoğun bir çaba harcamaktadır. Bu çabanın göstergesi olarak son yıllarda ekonominin hemen her alanında reformlar yapılmaktadır. Büyüme potansiyelinin daha iyi kullanılması ve artırılması için istikrarlı bir faaliyet ortamı yakalanmıştır. Enflasyon tek haneli düzeye gerilemiştir. Kamunun borçlanma gereği ve finansal sektörden kaynak talebi düşmektedir. Piyasa mekanizmasının daha iyi işlemesine yönelik düzenlemeler yapılmakta ve kurumlar oluşturulmaktadır. Finansal sektörde yüzde 95 oranında paya sahip olan banka sisteminin daha sağlıklı ve güçlü yapıya gelmesi için yeniden yapılanma süreci devam etmektedir. Bu sürecin önemli adımlarından bir tanesi de bankaların yönetimi ve denetiminde risk yönetiminin artan önemidir. Otoritenin, Türkiye Bankalar Birliği'nin ve bankaların ciddi çabaları sayesinde risk yönetiminin uygulanması ve ortak bir risk kültürünün oluşturulmasında son beş yılda çok önemli mesafeler almıştır. Gerek insan gücünün yetişmesi gerekse teknik alt ya-

pının geliştirilmesi açısından önemli kaynaklar ayrılmıştır.

Türkiye'de ekonomik performansın iyileşmesi sadece ülkemiz açısından değil, bölge ülkeleri açısından öneme sahiptir. Tecrübeler göstermektedir ki bölgesel anlamda güçlü işbirlikleri uluslararası işbirliğine olumlu katkı yapmaktadır. Bu konu özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından daha önemli hale gelmiştir.

Gelişmekte olan ülkeler aralarındaki ekonomik ilişkileri ve bölgesel işbirliği çabalarını arttırmalarıdır. Uluslararası rekabete karşı korunmak için değil rekabette yer almak için kendi aralarında pek çok alanda işbirliğine girişmelidirler. İşbirliğinin sağlanmasında hükümetlerin yaklaşımı ve politikaları elbette çok önemli bir faktördür. Bu amaçla, hükümetlerarası görüşmeler desteklenmelidir. Bu anlamda özel sektör kişi ve kuruluşlarına sorumluluk ve görev düşmektedir.

Birikimleri ve stratejik konumu itibarıyla Türkiye bölgesel işbirliği için çok önemli bir potansiyele sahiptir. İstanbul'u merkez alan 3.5 saatlik bir uçuş mesafeli yarı çap içinde 51 ülke yer almaktadır. Bu mesafe içinde 1 milyar kişiye ulaşılmaktadır. Bu da dünya nüfusunun yüzde 16'sına eşittir. Bu ülkelerde üretilen mal ve hizmetlerin toplam değeri 8.500 milyar dolardır ki bu dünya gelirin yüzde 30'unu oluşturmaktadır. Bu alanda kişi başına ortalama gelir 9.220 dolardır ki bu rakam dünya ortalamasının iki katına eşittir. Ticaret hacmi 5.347.243 milyar dolardır ki bu dünya ticaret hacminin yüzde 40'ına eşittir. Bu bölgede geliri 2.000 dolar ile 4.000 dolar arasında olan ve ikili veya çoklu işbirliğinin çok önemli katkılar sağlayacağı 20 ülke vardır.

Uluslararası ekonomik işbirliğinde Türkiye hem bölgesel anlamda hem de global anlamda güvenilir ve güçlü bir ortaktır. Her şeyden önce Türkiye Anayasal bir hukuk devletidir ve sağlam bir demokrasiye sahiptir. Son yirmi yıldır liberal politikalar izlemektedir ve serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, rekabetin artırılmasına çaba sarf etmektedir. Kurum-

ları ve kurallarıyla piyasa ekonomisini desteklemektedir. Dış ticaret ve sermaye hareketleri tamamen serbesttir.

Emerging piyasalar içinde bir sınıflama yapıldığında Türkiye'nin ekonomik yapısı, ekonomi politikası, piyasaları, üretim gücü, üretim birimlerinin özellikleri, dünya standartlarına yaklaşımı, altyapısı, sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen kuralları ve kurumlarıyla pek çok açıdan diğer ülkelerden çok olumlu farklı özellikler gösterdiği görülecektir.

Uluslararası ekonomik işbirliğinde, Türkiye hem bölgesel anlamda hem de küresel anlamda güvenilir ve güçlü bir ortaktır. Türkiye Anayasal bir hukuka, laik bir sisteme ve sağlam bir demokrasiye sahiptir. Son 30 yıldır liberal politikalar izlemektedir, serbest piyasa mekanizmasının geliştirilmesine, rekabete dayanıklı kurumların yaratılmasına çaba sarf etmektedir. Dış ticaret ve sermaye hareketleri serbesttir.

Türkiye'nin ekonomik yapısı, ekonomi politikası, piyasaları, üretim gücü, üretim birimlerinin özellikleri, dünya uygulamalarına yaklaşımı, altyapısı, sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen kuralları ve kurumlarıyla pek çok açıdan, ekonomik özellikleriyle benzer grupta yer alan diğer ülkelerden çok daha olumlu özelliklere sahiptir. Türkiye finansal sektörde tecrübeye ve büyüme potansiyeline sahiptir. Enerji kaynaklarına çok yakındır ve bu kaynakların batıya dağıtım kanalının en ekonomik yolu üzerindedir. Rusya, Kafkas ülkeleri, Türki Cumhuriyetleri ve Orta Doğu ülkeleri ile yakın ilişkileri vardır. Aynı zamanda AB'nin önemli bir ticari ortağıdır ve AB'ye tam üyelik sürecindedir. Türkiye bölgesel olarak yüksek bir büyüme potansiyeli olan Balkanların en önemli üyesidir. İstanbul merkezli 3-4 saatlik uçuşta dünya nüfusunun yüzde 40, gelirinin yüzde 50 sine sahip coğrafyanın tam merkezindedir. İstanbul uzak doğu ile batı çalışma saatleri arasındaki avantajlı diliminde bulunmasından dolayı uzak doğu mali piyasalarının yerel saatleri ile saat 16'dan sonra işlem yapabilecekleri batıdaki tek açık piyasa İstanbul'dur.

Ülkemizin bu özellikleri son on yılda daha iyi anlaşılmaya ve görülmeye başlandı. Makroekonomik dengesizliklerin giderilmesine yönelik uygulamalar, özel sektör öncülüğünde büyümenin hızlanması ve istikrar kazanması, kamu kesimi açığının azaltılması, enflasyonun düşmesi, dış ticaret hacminin artması, dinamik ve ehil işgücü yapısı ve kendine yeterli iç pazarı ile yabancı yatırımcıların ilgisi Türkiye'ye yönelmiştir. Bu dönemde hem finansal sektöre özel bir ilgi olmuştur hem de finansal sektör daha özel bir konuma gelmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye Bankalar Birliği Türkiye'nin ve İstanbul'un uluslararası nitelikte bölgesel bir finansal merkez olması projesinin uygulamaya dönüştürülmesine katkıda bulunmak için bir fizibilite raporunu hazırlamıştır.

Raporda böyle bir merkezi oluşturmaya mümkün olacağına ve yaratılabilecek potansiyel değer nelerden kaynaklanacağına detaylı olarak yer verilmiştir. Finansal merkezler bazı temel alanlarda rekabet etmektedirler. Bunlar değerlendirildiğinde İstanbul'un rakiplerine göre önemli avantajlara sahip olduğu görülmektedir. Bu avantajlar arasında, nitelikli işgücü havuzu ve gelişen yerel/bölgesel ekonomik büyüme konularında İstanbul'un dikkat çekici bir potansiyele sahip olması ilk sıralarda gelmektedir. Buna ek olarak, İstanbul düşük iş yapma maliyeti ve çekici yaşam tarzı ile de dikkat çekmektedir.

Kaynaklar

Calvo, A., Leiderman L., Reinhart C., The Capital Inflows Problem, IMF Paper, 1993.

Devlin, R., Ffrench, R., Jones, S.G., Surges in Capital Flows and Development: An Overview of Policy Issues, Coping With Capital Surge, Edited by Ffrench-Davis and Jones, S.G., Lynce Reiner Publisher, 1995.

Gastineau, G., Kritzman, M., Dictionary of Financial Risk Management, 1996.

Hausman, R., Suarez, R., Volatile Capital Flows, Inter-American Development Bank, 1996

Schadler, S., Carkovic, M., Bennett, A., Khan, R., Recent Experiences with Surges in Capital Inflows, IMF, 1993.

World Bank, Managing Capital Flows in East Asia, 1996.

World Economic Outlook, IMF, 1999-2007.

2008 – 2009 Eğitim Döneminde Türkiye'deki Üniversite Sayıları	
Devlet Üniversitesi	94
Vakıf Üniversitesi	33
Diğer Yüksek Öğretim Kurumları (Askeri, Emniyet)	6
Toplam	133

Kaynak: YÖK web sitesi.