

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
45. Seri / Yıl 2004

TÜRK EKONOMİSİNDEKİ İSTİKRARSIZLIĞIN BANKACILIK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

Yrd. Doç. Dr. N. Oğuzhan ALTAY

Ege Üniversitesi
İ.İ.B.F
İktisat Bölümü

ÖZET

Türk bankacılığı, ekonominin istikrarsız yapısından bazen olumlu, bazen olumsuz etkilenmiştir. Makalede de incelendiği gibi, kamu harcamalarının finansmanında kullanılan devlet tahvilleri ve bonoları gibi finansal enstrümanlar bankaların karlılığını olumlu yönde etkilerken, enflasyonist süreç bankaların risklerini arttırmıştır. Enflasyonun önlenmesine yönelik istikrar tedbirleri kamunun borç talebini azaltıp, piyasa faiz oranlarını düşürürken bankalar bu durumdan olumsuz etkilenebilmektedir. Öte yandan, dışsal unsurlar olan uluslararası rekabetten kaynaklanan gelişmeler ile AB üyelik süreci Türk bankacılığını etkilemeye devam etmektedir. Ülkemiz bankacılık sektörü açısından dikkate alınması gereken en önemli nokta, enflasyonla mücadele süreci ile başlayan son üç yılda yirmi bankanın kamunun gözetimine geçmesi ve sektördeki kamu ağırlığının başka bir boyuta taşınmasıdır.

ABSTRACT

Turkish Banking has been effected sometimes positively and sometimes negatively by the unstable structure of the economy. As examined in the article, while insturements like government bonds used in financing public expenditures effect profitability of the banking sector positively, inflationary process has increased the risks of the banks. While stabilisation measures aimed at the prevention of inflation decrease debt demand of the public and decreased interest rates, banks may be adversely affected by this situation. On the other hand developments caused by the international competition and EU membership process, which are external factors, continue to effect Turkish banking. The most important point that must be considered by our country's banking sector is that in the last three years, which have started with the disinflation process, twenty banks have been placed under public supervision and public existence in the sector has moved to an other dimension.

GİRİŞ

24 Ocak 1980 İstikrar Tedbirleri'nin başlangıcından günümüze enflasyonla mücadele, ekonomik istikrarın birinci maddesi olmuştur. Ekonomik büyüme ve istihdama yönelik önlemler daha alt sıralarda kalmıştır. Seksenli yılların başları ile 2000 yılındaki göreceli başarılar dışında enflasyon, yüksek oranlarda varlığını hep sürdürmüştür.

Ekonomik istikrarsızlık iki yönlü etki yapmaktadır (Güneş,1997:68). Bunlardan birincisi, ekonominin sürdürülebilir büyüme yeteneğini kaybetmesi, diğeri de gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkilerdir. Ekonomik istikrarsızlık, gelirin bölüşümünde alt ve üst kesimlerin paylaşım yapılarında değişiklik meydana getirmektedir. Ekonomi büyüme yeteneğini kaybedip, yavaşlama ve durgunluk sürecine girdiğinde istihdam imkanları daralmakta; böylece, alt gelir grubunun aleyhine bir süreç ortaya çıkmaktadır. Nitekim, ülkemizde en yoksul yüzde 20'nin toplam kullanılabilir gelirden aldığı pay,

yazarın ekonomik istikrarlı dönem olarak tanımladığı 1973 yılında yüzde 3.5 oranından 1987 yılında 5.2'ye yükselmiş; istikrarsız dönem olan 1996 yılında da yüzde 4.9'a gerilemiştir. Üst gelir grubunun payı belirtilen dönemlerde önce, yüzde 56.5'ten 49.9'a gerilerken, eğilim 1996 yılında tersine dönmüş ve yüzde 54.9 oranına yükselmiştir. En üst gelir grubunun aldığı payın geçici niteliği ve bunun üretime dayalı olmaması önemle vurgulanması gereken bir noktadır. Sözü edilen gelir artışını uyarıcı faktör, istikrarsızlıkla büyüyen ve sürekli genişleyen kamu açıklarıdır. Türkiye ekonomisindeki bu süreç, bankacılık sektörünü kamu borçlanmasının temel fonlayıcı aktörlerinden biri haline getirmiş ve bankaları gerçek fonksiyonlarından uzaklaştırmıştır.

Enflasyonun Bankalar Üzerine Etkileri

Enflasyon, bankaların kaynak maliyetlerini ve işletme giderlerini arttırarak kredi faizlerinin yükselmesine neden olmaktadır. Bununla birlikte, enflasyon oranlarındaki sık değişmelerin yarattığı ortamda bankacılık sektörüne yönelen vadeli mevduatlar çoğunlukla kısa vadelerde yoğunlaşmaktadır (Paya,1998:145). Bankalar, bu ortamdan kendilerini orta ve uzun vadeli kredilendirme faaliyetlerinden uzak tutarak korumaktadırlar. Ancak, Paya'nın da (1998) belirttiği gibi, fonların kısa vadeli, plasmanların uzun vadeli olması, aktif-pasif yönetimlerinin başarılı uygulanması halinde bile bankacılık sektörünü bazen nakit sıkıntılarına düşürebilir. Sektör açısından çok ciddi sorunların yaşanabileceği böyle bir süreçte, bankaların ödeme taleplerini yerine getirememeleri gibi sonuçlar görülebilecektir. Yalnızca bir bankanın dahi ödeme güçlüğüne düşmesi, domino etkisiyle hızla yayılarak bir finansal krizi tetikleyebilir. Bu aşamada merkez bankaları, bankaların bankası veya son sığınak fonksiyonları gereği sektörde ortaya çıkabilecek nakit darboğazları için devreye girerler.

Bütün bu gelişmeleri finansal kriz kavramının kapsamını genişleterek daha da açmak mümkündür. Örneğin Schwartz (1986), finansal kriz çalışmalarında reel kriz ve yalancı kriz ayrımı yapmaktadır. Hisse senetleri, gayrimenkul ve mal fiyatlarındaki düşme, ulusal paranın değer kaybı, finans kesimi dışındaki bir firmanın veya hükümetin ödeme güçlüğüne düşmeleri yalancı krizlerdir. Schwartz krizleri tanımlarken iki temel unsura bakmak gerektiğini ifade etmektedir. Bunlar sırasıyla şöyle belirtilebilir:

- Bir bankanın ödeme gücünü veya likiditesini yitirmesi birinci unsur olup, bu ilke finansal kriz için ne yeterli, ne de zorunlu koşulu oluşturur.
- Para stokundaki nispeten büyük ve ani biçimdeki beklenmeyen düşüşün, merkez bankası tarafından hem zamanlama, hem de miktar olarak önlenememesi ile ortaya çıkan başarısızlık ise krizin yeterli koşuludur.

Yukarıda sıralanan temel ölçütler 2000 Kasım ile 2001 Şubat'ında Türkiye ekonomisinde yaşanan likidite krizlerine çok uygun düşmektedir. Bütün bu gelişmelerle birlikte, yüksek enflasyon ve ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalar kur ve faiz riskini arttırarak bankalar üzerinde olumsuz etkiler yaratırlar. Artan riskler, bankaların büyük ölçüde nakite dayanan öz varlıklarının enflasyona karşı korunmasında negatif faktörlerdendir.

Enflasyon bankaları iki yönden etkilemektedir:

- i- Enflasyon oranının bankaların beklentisinden daha yüksek gerçekleşmesi, bankaların reel karlarının düşmesine ya da öz kaynakların azalmasına neden olacaktır.
- ii- Nominal faiz oranlarının yükselmesinden kaynaklanabilecek sonuçlar bankaların ürün maliyetlerini olumsuz etkileyebilecektir.

Enflasyonist ortamda banka aktiflerinin vadelerinin pasiflerin vadesinden uzun olması faiz riskinin doğurabilmektedir (Çilli, 1994: 12). Daha teknik bir açıklama ile faiz oranı riski iki şekilde ortaya çıkabilir. Bunlar, yeniden finansman ve yeniden yatırım kavramları ile tanımlanmaktadır (Karacan, 1996: 23). Yeniden finansman, bankanın yükümlülüklerine göre daha uzun vadeli varlıklara sahip olmasından kaynaklanan risktir. Bununla, bankanın uzun vadeli varlıklarını finanse etmek için yeniden borçlanması veya borçlarını uzatmak istemesi durumunda oluşacak maliyet riski ifade edilmektedir. Yeniden yatırım riski, bankanın yükümlülüklerine göre daha kısa vadeli varlıklar tutmasından kaynaklanır. Banka açısından bu durum, yeniden yatırılan fonların getirisinin fonların maliyetinin altına düşmesi olasılığı nedeniyle oluşabilecek bir risk biçimidir.

Yukarıda ifade edilmeye çalışılan faiz oranı riski, döviz kurlarından kaynaklanabilecek kambiyo riskleri gibi yetmişli yılların sonlarında görülmeye başlanmış; seksenli yılların başlarından itibaren deregülasyon (deregulation) eğilimleri ile daha yoğun hissedilmiştir. Bankalar bu nedenle, yabancı paralı yükümlülükleri ile varlıklarına özel bir önem vermektedir.

Yabancı para cinsinden yükümlüklerin varlıkları aşması ile tanımlanan açık pozisyon, bankaları çok yakından etkileyecektir. Devalüasyon, bankanın açık pozisyonu nedeniyle zarara uğramasını, tersi durumda da kar etmesine neden olmaktadır. Örneğin, ülkemizde 1994 Krizi ile Şubat 2001 Krizi'ne neden olan TL'nin yüksek orandaki değer kaybı, yani yabancı paraların TL karşısında aşırı değer kazanması bankacılığı çok zor duruma sürüklemiştir.

Enflasyonist ortamın bankaları kısa vadelere yönelttiğini yukarıda belirtmiştik. Bankaları buna yönelten sürecin işleyişi şöyle gerçekleşmektedir. Uzun vadeli kredi veren banka, kredi maliyetlerine nominal faizlerdeki oynamaların getirebileceği reel maliyeti ilave etmek zorundadır. Doğal olarak uzun vadede yüksek faize dönüşen bu süreçten ve belirsizlikten kaçan bankacılık sektörü kısa vadeye yönelmektedir (Doğan-Şarsel, 1994: 9). Bankalarca kısa vadeye yöneltilen fonlar, firmalar tarafından talep edilmeyecektir. Firmaların fon taleplerini kısmaları yatırım kararlarının negatif etkilenmesi anlamına gelecektir. Türkiye'de yıllarca çok yoğun yaşanan bu durum, kredilerin reel sektöre gitmesini engellemiş ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiştir.

Enflasyonist süreç yukarıdaki unsurların yanı sıra kredi riski, faiz oranı riski ve döviz kuru risklerini¹ ve dolayısıyla bankaların problemlili kredilerini arttırabilmektedir. Bunu Türk bankacılık sektöründe çok net olarak görmek mümkündür. Örneğin, cari fiyatlarla takipteki alacaklar toplamı 1990 yılında 900 Milyar TL'nden 1991'de 2,5 Trilyon TL'na yükselmiş, on yılda yaklaşık altı yüz kat artarak 1998 yılında 556 Trilyon TL'na ulaşmıştır (TBB, 1999: 11-9). İlginç olan, 1.772 Milyon US\$ tutarındaki takipteki kredilerin büyük bölümünün kamu bankalarına değil, özel sektör bankalarına ait olmasıdır. Takipteki kredilerin yüzde 75'i özel sermayeli, yüzde 22'si kamusal sermayeli bankalara ait olup, toplam krediler içerisindeki payı yüzde 7,2'dir. Bu oran, 1999 yılında yüzde 10,7'ye çıkmıştır. Görüldüğü gibi, enflasyon bir yandan kredi faaliyetlerini arttırırken, diğer yandan riskleri toplam büyüklükler içerisinde çok ciddi biçimde yükseltmektedir.

Aslında, kredi piyasasında sözü edilen gelişmeler, finansal krizler için küçük ip uçlarını vermektedir. Finansal krizler öngörülürken farklı göstergeler kullanılmaktadır. Sachs-Tornell-Velasco (1996) çalışması, bu konuya ilişkin bir model çalışmasıdır (Goldstein-Turner, 1999:18). Yazarlar tarafından hazırlanan öngörü modelinde kullanılan ölçütlerden birisi kredilendirmedeki aşırı genişlemelerdir. Türkiye örneğinde yukarıda bu durumu gördük.

Kredilerde kısa dönemde ortaya çıkan aşırı büyüme bankacılık sektörünü daha duyarlı kılmaktadır. Bankaları burada iki etki beklemektedir. Bunlar, bankaların kredi değerlendirme imkanının azalması ve kendi portföyündeki riskli müşterilerin paylarının artmasıdır. Türkiye ekonomisinin son iki yıllık deneyimi, banka portföyündeki riskli müşterilerin büyük ölçüde bankanın bağlı bulunduğu grup şirketlerinden kaynaklandığını göstermektedir. Bu tür şirketlere açılan krediler nedeniyle dolaylı da olsa, bankanın kendisi riski yaratmaktadır. Diğer bir riskli kesim, kredi kartları, tüketici kredileri gibi bireysel bankacılık hizmetlerinden yararlanan ücretli kesimlerden doğmuştur. Bankacılık sektörü, kamu sektörünün fonlanması faaliyetlerinin dışında bireysel bankacılığa da yoğun biçimde yönelmiş; sabit ücretli küçük bir memura, farklı bankalar kredi kartları vermekten çekinmemiştir.

Öte yandan, krizlere yönelik politikaların bankalarca ciddi biçimde oluşturulmaması belirtilen risklerin artmasını uyarmıştır. Sonuç olarak, enflasyonist süreç bir yandan bankacılık ürünlerinin maliyetlerini arttırıcı bir etki yaparken, diğer taraftan belirsizlikleri ve riskleri arttırmaktadır. Türkiye örneğinde ortaya çıkan diğer bir sonuç, belki çok daha önemlisi, politik faktörlerle içiçe geçen ve enflasyonla beslenen karmaşık ortamda denetim ve gözetim faaliyetlerinin yeterince yapılamaması olmuştur.

Kamu Borçlanması - Bankacılık İlişkisi

Türkiye'de kamu açıkları, makro ekonomik dengelerinin bozulmasında hem neden, hem bir sonuç olarak görülebilir. Ancak, özellikle dikkate alınması gereken nokta, kamu dengesindeki bozulmayı yaratan ana mekanizmanın ulusal ekonomideki gelirin yeniden yaratılması yönünde olduğuna ilişkin temel tezlerdir (Yeldan,

¹ Enflasyon, risk ve karşılık arasındaki ilişkiler için bkz. Eken, 1994.

2001:106). Yeldan'a göre, seksenli yılların sonlarından itibaren artmaya başlayan ve sonrasında değişik biçimlerde finanse edilmeye çalışılan kamu açıklarının nedeni, özel sermaye kesimin birikimlerinin arttırılmasına dönük rant aktarım ve transferleri sürecidir.

Kamu açıklarının finansmanı, iç ve dış borç stokunu büyütürken faiz oranlarının çok yüksek düzeylerde kalmasını uyarılmaktadır. Artan faiz oranları, kredi maliyetlerini yukarıya çekmektedir. Kredi maliyetlerindeki yükselmenin diğer bir nedeni, fonların kamu sektörüne akmasıdır. Bankaların fon arzındaki gerileme, kredi talebini daraltarak reel kesimin yatırım tercihlerini tersine çevirmektedir. Crowding-out etkisi ile özel sektörün daralmasına yol açan bu süreç, finansal kesimi suni bir biçimde büyütme ve enflasyonun aşağılara çekilmesinde bir sınır oluşturmaktadır.

Kamu sektörü iç borç stoklarının gayri safi milli hasıla (GSMH) içerisindeki payı aşağıdaki tablodan görülmektedir. İç borç stoku/GSMH oranı 1997 ve 1998 yıllarında ortalama yüzde 21,5 iken, 1999 yılında yüzde 29,3'e ulaşmıştır. Aynı dönemde kamu sektörü; iç borçlarını ancak, yeniden iç borçlanma ile karşılayabilmektedir. Dolayısıyla iç borç stoku, Ponzi-tipi finansman ile tanımlanan bir kısır döngüye girmiştir (Yeldan, 2001: 118).

Tablo 1: İç Borç Stoku – GSMH İlişkisi (1997-1999)

(Katrilyon TL)

	1997	1998	1999
İç Borç Stoku ¹	6,283	11,613	22,920
Vergi Gelirleri	4,745	9,229	14,807
Faiz Ödemeleri	2,278	6,177	10,721
GSMH	29,393	53,518	78,242
İç Borç Stoku / GSMH	21,375	21,699	29,294

1-Anapara olarak, tahvil, bono, avans ve konsolide borçları kapsamaktadır.

Kaynak: DİE ve HDTM verilerinden derlenmiştir.

Bankalar açısından kamu borçlanmasının önemi, iç borçlanmanın kendileri yönünden en büyük kar kaynağı olmasıdır. Bankacılık sektörü, kamuyu finanse ederek asli fonksiyonu olan özel sektöre kredi vermekten uzaklaşmaktadır. Erol'a göre, kamu kesiminin bu tercihlerinden bankacılık sektörü sorumlu değildir (Erol, 1998:19). Yazar, 1986 yılında stratejik bir kararla kamu kesiminin iç borçlanmanın önünü açtığını söylemektedir. Ancak bu süreç, yukarıda Yeldan'ın belirttiği gibi, yalnızca kamunun kaynak sağlaması olarak algılanmamalıdır. Finansal serbestleştirme ile birlikte 1989 yılı, bankaların kamu sektörünü fonlamaya yoğun olarak başladıkları dönemi aralamıştır. Türk bankacılığının temel işlevi, "uluslararası arbitraja dayalı kısa vadeli finansmanı, yurt içinde kamu iç borçlanma senetleri ile değerlendirerek reel kazanç elde etmeye yöneltmesi haline dönüşmüştür. Dolayısıyla bankacılık sistemi, doğrudan

doğruya rantiyer tipi spekülâtif finansman biçimlerine yönelirken, reel sektöre kaynak sağlama işlevini de ikinci plana itiyordu” (Yeldan, 2001:144).

Kamu sektörünün iç borçlanmaya yönelmesini Erol (1998), vergilerin toplanamaması ve senyoraajla kaynak yaratılmamasına alternatif olarak geliştiğini öne sürmektedir. Ayrıca, finans sistemindeki bu yapının normal koşullarda reel kesimi çok büyük ölçüde daraltacağını söylerken, firmaların bankacılık sektöründen alamadığı kredileri, vergi vermeye zorlanmadığı, fiyatlamada nispeten rahat olduğu veya kaçak işçi çalıştırdığı ölçüde ikame edebildiğini belirtmektedir.

Kamu borçlanma sürecinin bankaların varlık yapısını değiştirdiği görülmektedir (Baş, 1998: 17). Bu kapsamda banka aktifleri artarken varlıkların kompozisyonunda kamu menkul değerlerinin payı yükselmektedir. Bankacılık sektörü bu işlemlerden kısa vadede büyük karlar elde edebilmektedir (İlerigelen, 1998: 6). Diğer bir ifade ile, iç borç stokunun ve dolayısıyla faiz oranlarının yüksekliği, bankalar açısından cazip bir getiri alanı yaratmıştır.

Tablo 2, bankacılık sektörünün yukarıdaki açıklamalar doğrultusundaki davranışlarını göstermektedir (Bu konuda ayrıca bkz. Dönek, 1999). 1986-1998 yılları arasında bankaların iç borç senetlerindeki toplam payları yüzde 70-93 arasında değişmektedir. İç borçlanma araçlarına bakıldığında, bankaların hazine bonosunda yüzde 52 ile 93, devlet tahvillerinde yüzde 72-95 arasında bir paya sahip olduğu görülmektedir. 1990-1999 yılları arasındaki on yıllık dönemde, Türk bankacılık sektörünün aktif toplamı (AT) içerisinde yer alan iç borçlanma senetlerinin (İBST) payı yüzde 9’dan yüzde 10’a yükselmiştir. Buna karşın, iç borçlanma senetlerinin menkul değerler cüzdanı (MDCT) içerisindeki payı aynı dönemde yüzde 87,7’den yüzde 76 düzeyine gerilemiştir.

Tablo 2: Menkul Değerlerin ve Kredilerin Aktif Toplamı İçerisindeki Payları (1990-1999)

(%)

Oranlar	1990	1991	1994	1996	1999
İBST/MDCT	87,7	85,3	70,1	62,0	76,0
İBST/AT	9,1	10,1	8,0	9,4	10,8
KT/AT	47,0	445,0	39,1	43,1	38,3

Kaynak: TBB, Bankalarımız 1999, Mayıs 2000, Ankara ve Dönek,1999.

Türk ekonomisinin kriz dönemlerinden 1994 yılında, Tablo’dan da görüldüğü gibi, bankacılık sektörü toplam kredilerinin (KT) aktif toplamı içerisindeki payı bir önceki yıla göre yaklaşık yüzde 5 düzeyinde azalmıştır. Bankacılık sektörü, kamu borçlanmasının en büyük finansörü sıfatıyla enflasyonist ortamın risklerinden kendisini kredi portföyünü azaltıp, kamu menkul değerlerine yatırım yaparak korumuştur. Ancak, bu pembe tablo Kasım 2000 uyarı krizinde bankaları likidite darlığına sürüklemiş; örneğin Demirbank, bu nedenle TMSF’ye devredilmiştir. Aynı banka, 2001 yılında

gerçek bilançosunun yaklaşık üçte biri fiyatına İngiliz sermayeli HSBC Bank'a satılmıştır. Bankaları bu alana yönelten faktörlerden biriside, mevduatlar dışındaki pasif kalemlerde görülen artışa karşılık bulundurmaları gereken dispoñibil değerlerin artması olmuştur.

Bankacılıkta Rekabet ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi

Piyasa ekonomisinin etkinliğinde kamu işletmelerinin özelleştirilmesi bilinen bir görüştür. Bu bağlamda piyasa sistemi, ekonomideki özel birimlerin varlığı ve karar alma süreçlerindeki etkinliği ile fonksiyonellik kazanmaktadır. Piyasa ekonomisinde mülkiyet sistemi ile üretim araçlarındaki kullanım yetkisinin özel birimlere bırakılması kar ve gelir motivasyonunu öne çıkarırken, sistemin başarısının teşviki ve kontrolü için zorunlu bir koşul olmaktadır (Erkan,1987:64-65). Piyasa ekonomisinin yeterli koşulu ise, fonksiyonel işlerliğe sahip rekabet sisteminin varlığıdır. Sözü edilen koşullar birlikte dikkate alındığında piyasa ekonomisinin iki temel dayanağı özel mülkiyet ile rekabet şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Piyasa ekonomilerinde özel mallara ilişkin kararlar ve planlar, piyasada fiyat ilişkileri yoluyla gerçekleşirken, kamu malları siyasal sürece konu olmaktadır. Bu durumda politikacıların davranışları ve talepleri belirleyici konumdadır. Bunun, piyasa başarısızlıklarını veya piyasada etkinsizliği yarattığı şeklindeki görüşlerin varlığı da bilinen diğer bir görüştür.

Konuya bu yönden yaklaşıldığında; bankacılık sektöründe kamu bankalarının varlığının sektörün verimliliğini ve rekabetini önlediği; bu nedenle, özelleştirilmeleri veya bazılarının özelleştirilip diğerlerinin özelleştirilmelerinin son yirmi yıldır değişik biçimlerde ifade edildiği görülmektedir. Konu doksanlı yılların ortalarında çok yoğun tartışılmış, örneğin Erol C. (1996), öncelikle bankalar ayırımının yapılmasını ve bu kapsamda bazılarının özelleştirilip, diğerlerinin hemen satılmaları gerektiğini belirtmiştir. Karşı görüş olarak Ayarlan (1996), özelleştirmenin kamu bankalarına yeni kaynakların aktarılmasını gerektirdiği; bu nedenle, kaynak ve zaman kaybına yol açacağını söylemektedir. Yazara göre yapılması gereken, bankacılık sektörüne giriş ve çıkışlar ile kamu bankalarının aktiflerinin öncelikle düzenlenmesi ve sonra özelleştirmenin yapılmasıdır.

Bugün gelinen noktada bu yöntem tartışmaları, yerini özelleştirmenin en kısa zamanda yapılması gerekliliği ile kamu bankalarının özelleştirilmemesi gerektiği şeklinde görüşler biçiminde devam etmektedir. Biz burada bu görüşleri ayrı ayrı tartışmak amacıyla değiliz. Ancak, mevcut kamu bankalarının (T.C. Ziraat Bankası ile T. Halk Bankası) özelleştirme çalışmalarının yoğunlaştığı bu dönemde birkaç noktanın altının çizilmesi gerekli olmaktadır. Sözü edilen bankalarda, siyasetçilerin dolaylı finansmanı ve her türlü nüfuz kullanılarak yaratılan finansman imkanlarının kısıtlanması girişimleri doğru ve yerinde bir karardır. Ancak, bunların dışında aşağıdaki soruların yanıtlanması gerekmektedir:

- i- Ülkemizde tarım sektörünün finansmanı için gerekliliği bizce tartışılmayacak olan Ziraat Bankası'nın yerine nasıl bir finansal oluşum getirilecektir?
- ii- Türk sanayisinde, özellikle KOBİ'ler ve esnaf için hayati önem taşıyan Halk Bankası özelleştirildiğinde bu kesimler için ne tür bir finansal kurum düşünülmektedir?

Son yıllarda, IMF'ye sunulan Niyet Mektupları özelleştirilmenin gerekliliğini vurgulamakla birlikte, alternatif kredi ve finansman imkanlarını açıklamamaktadır. 2001 yılında uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda da aynı durum söz konusudur. Öte yandan, tam üyeliğini hedeflediğimiz AB ülkelerinden Almanya, Fransa, İtalya ve Hollanda gibi ülkelerde yukarıda sözü edilen kesimlerin kredi kooperatifleri, kooperatif bankalarına dönüştürülmüş ve banka şeklinde çalışmaktadır. Almanya örneğinde;

- Tarım sektörüne yönelik Raiffeisenbank,
- Esnaf kredilendirilmesinde Volksbank'lar yoğun biçimde faaliyet göstermektedir.

Ziraat Bankası, sözü edilen kooperatif bankalarının merkez bankası niteliğindeki Alman Kooperatifler Bankası (DG Bank) ile ortak banka dahi kurmuştur. Böyle örnekleri dışlayıp, Alman Kooperatif Bankaları'nın Türkiye'ye, adı geçen bankaları satın alması için davet edilmeleri herhalde doğru bir davranış olmasa gerek.

Türk bankacılığında herşeyden önce bankacılık sistemi analiz edilerek, iktisadi sektörler ve kesimlerin finansmanı için bir yeniden yapılanma gerekmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Türk ekonomisi için gerekli olan finansman yapısını bütüncül ve ulusalcı bir anlayışla analiz etmesi ve bu doğrultuda hedeflenen bankacılık sistemi içerisinde bankaları yeniden yapılanmaya dahil etmeliydi. Ancak, böyle bir bakış yerine, önceliğin münferit bankaların belirli rasyo büyüklüklerini hedef alarak analiz edilmesi, yaklaşık 25-50 Milyar Dolar arasında tahmin edilen bir yükün Hazine'ye, dolayısıyla Türk Ekonomisi'nin üzerine yüklenmesi sonucunu getirmiştir.

Türk bankacılığının mevcut kamu ticari bankalarından, Ziraatbank ile Halk Bankası'nın özelleştirilmesi yerine kooperatif bankacılığı uygulamaları derinleştirilebilir. Bu kapsamdaki önerimiz aşağıdaki aşamalarla sürdürülebilir:

- 1- Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri gerçek kooperatiflere dönüştürülmelidir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, sadece kuruluş ve faaliyetlerin denetim ve gözetimi yönünden bu kooperatiflerle ilişkisini sürdürmelidir. Esnaf Kefalet Kooperatifleri'nde de, aynı anlayış ve yasal düzenlemeler geçerli olmalıdır.
- 2- Şeker pancarı üreticileri kooperatifinin (Pankobirlik) bankası görünümündeki Şekerbank ve Tariş'in büyük ortağı olduğu olduğu Milli Aydın Bankası Tarişbank, T. Ziraat Bankası ile birleştirilebilir.

- 3- Birleşme ile güçlenecek, yeni bir sinerji ve organizasyonla T.C. Ziraat Bankası'nın mülkiyet yapısında bu kapsamda değerlendirilmelidir. Mülkiyet'in önemli bir bölümü, Tarım Kredi ve Satış Birlikleri'ne devredilebilir veya satılabilir. Pankobirlik ve Tariş doğal olarak diğer bankalardan gelen ortaklık paylarına sahip olmalıdır.
- 4- Tarım kredi kooperatiflerinin işlevleri, belirli bir takvime göre ortaya çıkan yeni banka içerisine alınmalıdır.
- 5- T. Halk Bankası, büyük ortak olmak üzere esnaf kredi kooperatifleri ile esnaf odaları ve merkezi örgütleri olan Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'na (TESK), diğer ortak sıfatıyla ticaret ve sanayi odaları ve birlikleri olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ne (TOBB) devredilebilir veya satılabilir. Bu kapsamda, Halk Sandıkları'nın Halk Bankasına devredilmesinden sonra ortaya çıkan gerçek kişilerin ortaklık payları dikkate alınmalı ve kişilerin ortaklık hakları özenle korunmalıdır.
- 6- İncelenen her iki bankanın devir veya satışlarında, Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine göre belirli bir ortaklık payının halka satışı yapılabilir. Bununla;
 - ilgili kesimlerde çalışan köylü, çiftçi, esnaf, sanatkar, tüccar ve sanayicilere belirli bir kontenjanın ayrılması,
 - füzyon ve reorganizasyon kapsamına alınan kurumlarda çalışanlara kontenjan tanınması,
 - gerekli görüldüğü takdirde halka arzedilecek belirli bir ortaklık payı, yönetim ve ortaklık hakkı devredilmemek kaydı ile bireysel ve kurumsal yatırımcılara ve hatta yabancı tasarruf sahiplerine satılabilir. Bununla, banka sermayesinin tamamının ya da yönetim hakkının yabancılara geçmesinden söz edilmemektedir.

Kamu bankalarının özelleştirilmesi çalışmalarının yukarıda özetlendiği biçimde gerçekleştirilmesinin yararları şöyle düşünülmektedir:

- i- İlgili sektörlerde devlet faaliyetlerinin sınırlanması ve bu kurumların piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmaları sağlanabilecek,
- ii- Sermayenin tabana yayılması ve ekonomik demokrasi için böyle bir yöntem başarılı olabilir,
- iii- Avrupa Birliği'ne tam üyeliği hedefleyen ülkemizde kooperatif bankacılığının güçlendirilmesi, Birlik Üyesi kıta Avrupası ülkelerin bankacılık sistemlerine uyumlaştırılması sürecini hızlandırabilir. Bu durum, AB bankacılığı için bir çelişki oluşturmaz.
- iv- Bankacılık endüstrisinde rekabetin işlerliği için, ortaya çıkacak yeni bankalar özel roller üstlenebilir. Örneğin, Alman bankacılık sektörünün güçlü kuruluşlarından Tasarruf Sandıkları ve Eyalet Bankaları Grubu (genel olarak, Sparkassen ve Landesbank/Girozentralen) kamusal sorumluluk ve genel

yarar ilkesinden hareketle faaliyet göstermekte; dolayısıyla piyasa ekonomisinde rekabeti engelleyici değil, aksine rekabeti düzenleyici ve koruyucu fonksiyonlar üstlenmişlerdir (Poullain, 1974:24, Geiger,1992: 25, Altay, 1997: 59). Adı geçen bankacılık grubunun hem günümüz, hem de yaklaşık ikiyüz yıllık tarihi incelendiğinde bu fonksiyonların geçerliliği görülebilir.

Türk bankacılığında özelleştirme uygulamalarının bankacılık tarihimizde çok önemli bir yer tutmadığı rahatlıkla söylenebilir. Benzer durum son üç yıl hariç tutulduğunda banka füzyonlarında da geçerlidir (Altay,2002). Banka özelleştirme uygulamalarının ilki sayılabilecek deneme 1995 yılında yaşanmıştır. Sözü edilen örnek, Yüksek Planlama Kurulu'nun 16.7.1993 tarihli 93/17 sayılı kararının yanısıra 11.8.1993 tarih ve 93/18 sayılı kararlarına göre özelleştirilen Sümerbank'tır. Ancak, özel sektöre satışı 1995 yılında gerçekleştirilen banka, 22.12.1999 tarihinde mali bünyesindeki bozulma nedeni ile TMSF'ye devredilmiş, neticede banka devlete yeniden geri dönmüştür. Özelleştirme ile bankacılıkta arzu edilen etkinlik arayışının ilk örneği, kamuya yüklenen daha büyük bir açık şeklinde olumsuz sonuçlanmıştır.

Diğer taraftan, dönemin hükümeti 1996 yılında “yönetimde özelleştirme” adı altında T. Halk Bankası yönetim kuruluna TOBB ve TESK temsilcilerinin girmesine olanak tanıyan yasal düzenlemeler yapmıştır. Ancak, sermaye ortaklığına dayanmayan bir yönetim temsil yapısının başarılı olması çok güçtür.

Kamu bankalarının özelleştirilmesi Türk bankacılığının önemli gündem maddesi olmaya devam etmekle birlikte; enflasyonla mücadele, bankacılığımızı derinden etkileyen bir ortamı yaşatmaktadır.

Enflasyonun Düşürülmesinin Bankalar Üzerine Etkileri

Türkiye ekonomisinde yüksek enflasyon olgusu ve istikrarsız büyüme dinamiği kaynakların etkin ve verimli kullanımını sürekli engellemiştir. Bu ortamda faaliyetlerini sürdüren bankalar iki farklı etkinin altındadır. Bunlar, enflasyondan kaynaklanarak artan kredi maliyetleri ile kamunun aşırı borçlanma talebinin getirdiği yüksek karlılıktır. Enflasyonla mücadele programlarının uygulanması, sözü edilen etkiler nedeniyle bankaların faaliyetleri üzerinde değişik sonuçlar yaratabilmektedir.

Doksanlı yılların sonunda enflasyonla mücadele orta vadeli bir program kapsamında Türkiye'nin yeniden gündemindedir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile 1998 ve 1999 yıllarında sürdürülen yoğun ilişkiler, Yakın İzleme Anlaşması kapsamında sürdürülmüş; nihayetinde 19 Aralık 1999 günü IMF'ye Niyet Mektubu sunulmuştur. Üç yıllık bir dönemi kapsayan Mektup, ekonominin yapısal sorunlarının çözülmesini, kamu borçlanma gereğinin düşürülmesini ve 2002 yılı sonunda da enflasyonun (TÜFE) yüzde 7'ye çekilmesini hedeflemiştir. Nominal çıpa olarak sabit döviz kuru belirlenmiştir. Bu doğrultuda Türk bankacılığı için yeni bir dönem aralandığı söylenebilir. Dolayısıyla, enflasyonun yüzde seksenlerden yüzde yedi gibi bir orana düşürülmesinin bankalara ne gibi etkiler yapabileceği sorusu gündeme gelmiştir.

Sorunun yanıtında, Rijckeghem (1999) ve IMF (2000) raporuna dayanan İnan'ın (2000) çalışmalarından söz edilebilir. Birinci çalışmada, tersine dönen enflasyonist sürecin bankaların fonlama maliyetini düşüreceği kabul edilmektedir. Bankaların aracılık fonksiyonu gereği, kısa vadeli borçlanıp uzun vadeli borç vermesinin bankaların karlılığını arttıracığı ve dolayısıyla mevduat faizlerinin düşmesinin banka bilançolarını olumlu etkileyeceğinden söz edilmektedir (Rijckeghem, 1999: 6). Kamunun iç borçlanma talebinin gerilemesinin karlılık üzerine doğrudan negatif bir etki yapmayacağı vurgulanmaktadır. Bu olumlu etkilerine karşılık, açık pozisyonlardan kazanılan risk primi ve vadesiz mevduatlardan elde edilen enflasyon gelirlerinin kaybolması karlılıkta kalıcı düşüşler yaratabilecektir. Örneğin, Brezilya'da çok sayıda banka enflasyonun düşürülmesiyle birlikte bu ortamdan kayıpsız çıkmış, ancak bazı bankalar iflas ve tasfiye ile karşı karşıya kalmıştır.

Enflasyonla mücadele sürecinde bankalar yönünden bazı önlemlerin gerekliliği Rijckeghem çalışmasında belirtilmektedir. Enflasyon oranının gerilemesi, faizlerin maliyetini düşürüp kredi talebini artırabileceği için özellikle bu alanda koruyucu tedbirler alınmalıdır. Öte yandan, kredi ve risk değerlendirme faaliyetleri desteklenmelidir. Benzer sonuçlar IMF çalışmasında da yer almaktadır.

IMF'nin Türkiye için hazırladığı 2000 yılı ülke raporunun bankacılık bölümünde enflasyonun gerilemesinin etkileri şöyle sıralanmaktadır:

- Faiz oranlarındaki hızlı gerileme bankalara bir defalık kazanç sağlayacaktır.
- Uzun dönemde aracılık faaliyetlerinin artışı ve ekonominin parasallaşması bankaların karlılıklarına olumlu etki yapabilir.
- Vadesiz mevduatlardan elde edilen gelirlerde bir azalma meydana gelecektir.
- Munzam karşılık oranlarının bankalara getirdiği reel yük azalacaktır.
- Olası etki, örnek ülke sonuçlarında da görülen kredi talebinin önemli ölçüde artması yönündedir.

Sözü edilen çalışmaların kapsamı bankacılık sektörünün önemli ölçüde negatif etkilenebileceği yönündedir. Buna karşın, IMF ile ortak sürdürülen dezenflasyon sürecinin ilk adımında, Niyet Mektubu'ndan yaklaşık on gün sonra 22.12.1999'da mali bünyeleri bozuk olduğu gerekçesiyle Egebank, Esbank, Sümerbank, Yaşarbank ve Yurtbank, T.C. Merkez Bankası bünyesindeki Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmiştir. Aynı kararlar, Birleşik Yatırım Bankası'nın tüm bankacılık yetkileri iptal edilmiştir.

1998 yılında Bank Ekspres ve Türkbank, 1999 yılında da İnterbank TMSF'nun yönetimine geçmişti. 2002 yılındaki son devirlerle birlikte TMSF'ye yirmi banka devredilmiştir. Bu bankalar, tasfiye, kendi aralarında birleştirme ile ulusal ve yabancı sermayeli bankalara satış yöntemleri uygulanarak değişik işlemlere tabi tutulmuştur (Bkz. Altay:2002). Halen TMSF bünyesinde, Pamukbank, Bayındırbank ve hukuki süreci devam eden, ancak, bir bankaya satışı için görüşmeleri devam eden (!) Milli Aydın Bankası Tarişbank bulunmaktadır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir ara nokta, 2000 yılından itibaren TMSF'nin Merkez Bankası bünyesinden alınarak, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na (BDDK) bağlanmasıdır.

Ekonomik istikrarsızlıkla mücadele eden Türk ekonomisi önündeki kısıtlardan birisi de Avrupa Birliği'dir. Birliğe tam üyelik yolunda ciddi yasal adımlar atan; ancak, henüz bir müzakare tarihi alınamamasına rağmen bu konuda bankacılık yönünden bazı bilgileri vermekte yarar bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Yolunda Türk Bankacılığı

Türk bankacılık sektöründe Avrupa Birliği'ne uyum sürecine ilişkin çabalar 1992 Maastricht Antlaşması'ndan sonra yoğun biçimde artmıştır. Belirtilen dönemde yapılan çalışmalarda, AB bankacılığına uyum için, Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarının çözülmesi gerekliliği vurgulanmakta ve temel sorun rekabet olarak görülmektedir (Yaşar, 1992: 44; Uludağ-Ekren, 1993: 34; Gürlesel, 1993: 16; Argın, 1993: 32). Başka bir ifadeyle, yapılan çalışmalarda Türk bankalarının AB bankaları ile rekabet edebilecek güçleri olmadığı belirtilmektedir. Örneğin Yaşar, Türkiye'de aktif büyüklüğü ve sermayesi küçük çok sayıda bankanın faaliyet göstermesinin rekabet yönünden bankacılık sektörümüz aleyhine bir sonuç yarattığını belirtmektedir. Bankacılık sektöründe rekabetin güçlendirilebilmesi için, banka birleşmeleri yanında bankaların aktif ve sermaye yapılarının yeterli hale getirilmesini önerilmektedir.

Türkiye ve Topluluk üyesi dokuz ülkenin bankaları, Uludağ-Ekren (1993) çalışmasında rasyo analizleri kullanılarak mukayese edilmiştir. Karlılık ve verimlilik rasyolarından Net Kar/Öz Sermaye ile Personel Maliyeti/Faaliyet Gideri oranları bu anlamda ilginç sonuçlar vermektedir. Türkiye'de karlılık rasyosu yüzde 63,4 iken, dokuz AT üyesi ülke ortalaması yüzde 25,8'dir. Buna karşın verimlilik ölçütlerinden Personel Maliyeti/Faaliyet Gideri rasyosu sırasıyla yüzde 80,3 ve yüzde 51,5 çıkmaktadır. Yazarlar, bu örnekler ve diğer rasyo analizlerinden hareketle Türk bankalarının AT ülkeleri bankalarına göre daha karlı, ancak daha verimsiz oldukları sonucuna ulaşmışlardır.

Doksanlı yılların sonuna gelindiğinde, AB bankacılığına uyumun niteliğinde bir değişim gözlenmektedir. Artık bankacılıkta uyum, yasal düzenlemelerden² çok, yapısal ve ekonomik uyum açısından görülmektedir (Altınbaş-Sarısu, 1999:75). Çünkü, banka ölçeklerinin göreceli küçüklüğü, karlılığı artan rekabetle birlikte AB seviyelerine geriletecek ve banka giderleri artabilecektir. Avrupalı bankalar ile kıyaslandığında Türk bankacılığında etkinlik ve verimliliğin düşük, karlılığın yüksek olması çalışmalarda ulaşılan ortak sonuçtur. AB üyelik sürecinde Türk bankacılığının gerek Avrupalı, gerekse diğer uluslararası bankalarla rekabet edebilmesi için, yukarıdaki çalışmalarda olduğu gibi Altınbaş-Sarısu çalışmasında da banka birleşmeleri önerilmektedir. Çünkü, mevcut koşullarda Türk bankacılığı Avrupa birliği bankacılık sistemini etkileyecek büyüklüğe sahip değildir. Bu nedenle banka birleşmeleri en iyi çözüm olarak görünmektedir.

Türk ve AB Bankacılığı, bankaların ortalama aktif büyüklükleri dikkate alınarak kıyaslandığında da sözü edilen sonuçlar doğrulanmaktadır. Özdicile'nin (1998) yaptığı çalışmada, Türk bankacılığında aktifleri 455- 1.238 Milyon US\$ arasındaki bankalar

² Yasal düzenlemeler için bk. Karabıyık, 1998; Tezcanlı-Erdoğan, 1996, ve www.tbb.org.tr.

grubu optimal banka büyüklüğünü sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu gruptaki bankalar optimal maliyet minimizasyonunu gerçekleştirmektedirler. Buna karşın, AB ülkeleri için Vennet (1996) tarafından yapılan çalışmanın sonuçları, ortalama optimal aktif büyüklüğünün 3-10 Milyar US\$ arasında olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: Türk ve AB Bankacılığında Optimal Banka Büyüklükleri

	Aktif Büyüklüğü (Milyon US\$)
Türkiye	455 – 1.238
AB Ortalaması (10 ülke)	3.000 – 10.000

Tablo, Özdicle (1998) ve Vennet (1996)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türk bankalarının, AB üyesi ülkelerin bankaları ile rekabet edebilmesi için strateji ve politikalarını en kısa zamanda yeniden düzenlemelidir. Bankalar, yönetim ve mali bünyelerinin geliştirilmesi yanında birleşme ve satın almalar şeklindeki girişimlerle rekabet güçlerini artırma yollarını aramalıdır. Hem genel anlamda ekonominin, hem de özelde finans sektörünün rekabet gücünün artırılması Kopenhag Kriterleri'nde de yer alan bir unsurdur.

Bütün bu açıklamalar ışığında, Avrupa Birliği üyelik sürecindeki Türkiye için, AB bankacılığının ana stratejilerinin dikkate alınması kuşkusuz çok önemli bir adım olarak görülmelidir. AB bankacılığının ana stratejileri üç noktada toplanmaktadır (TBB, 1999: 11-12). Bunlar sırasıyla şöyledir:

- Hizmet ve prosedürlerin geliştirilmesi; Örneğin, verimliliğin artırılıp, maliyetin düşürülmesi yönündeki önlemler gibi.
- Ürün yelpazesinde değişimler; Örneğin, operasyonel hizmetlerden uzmanlık gerektiren alanlara yönelme gibi.
- Birleşmeler, stratejik ortaklıklar ve birliktelikler gibi hedefler.

Yukarıdaki noktaların, hedefleri belirlenmiş bir bankacılık sistemi için ifade edildiğini de gözden kaçırmamak gerekir. Türkiye ve Avrupa Birliği uygulamalarında bankaların denetim ve gözetimi dikkate alındığında da ulaşılan ilk sonuç, geçmiş yıllarda Türkiye'de çok sayıda kamu otoritesinin yetkili olmasıdır (Delikanlı, 1998: 10). Ancak, 17.12.1999 tarih ve 44912 sayılı kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu, bu ve diğer faaliyetlere ilişkin önemli değişiklikler ve yenilikler getirmiştir. Bununla, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tesis edilip, Kurul oluşturulmuş ve bu eleştiriler asgari seviyelere düşürülmüştür. Yeni kanun ile Akbaş'ın da (1999) belirttiği gibi, bankacılık sektörünün değişen ulusal ve uluslararası koşullara uyum sağlaması hedeflenmiştir. Bankaların likidite, emniyet ve verimlilik ölçütleri kullanılarak denetlenmesi ve bu ilkeler kapsamında faaliyet göstermelerini sağlayacak düzenlemeler yapılması gerekliliği gündemdeki önemini korumaktadır.

İstikrarsızlık ve İstikrar Arayışlarının Türk Bankacılığına Etkilerinin Sonuçları

Son yirmi yıllık dönemde enflasyon ya da enflasyonla mücadelenin bankacılık sektörüne yönelik net etkileri incelendiğinde ortaya çıkan en önemli sonuçlar, yasal ve kurumsal değişikliklerin yanısıra çok sayıda bankaya kamunun el koymasındadır. Ancak bunun yöntemleri dönemlere göre farklılık arz etmektedir. Sözü edilen yöntemler, 1982-1993 döneminde kamu bankalarına devir, 1994-2002 döneminde de TMSF kapsamına alınma yönündedir. İncelenen süreç, 2000 yılından itibaren farklılık arz etmektedir. Farklılığın nedeni, belirtilen yılda ciddi anlamda enflasyonla mücadelenin yapılması ve bunun IMF destekli bir programla sürdürülmesidir.

Sözü edilen yön değiştirmenin farklı anlamları vardır. Herşeyden önce kamu bankalarına devir sözkonusu değildir. Çünkü bu dönemde, kamu bankalarının özelleştirilmeleri sürecinin düğmesine basılmıştır. Örneğin, bu dönemde sektörün büyük bankalarından kamu sermayeli Emlakbank'ın 2001 yılı ortalarında faaliyetlerine son verildiğini ve Ziraat Bankası içerisinde eritildiğini görmekteyiz.

Öte yandan, 1994 yılında TC Merkez Bankası bünyesinde TMSF'nin kurulması önemli bir ara dönemdir. Adı geçen Fon, 2000 yılı başında uygulanmaya konulan istikrar programı ve dolayısıyla IMF'ye verilen Niyet Mektubu kapsamında bankacılık sektörünün gözetim ve denetimi amacıyla oluşturulan BDDK'ya bağlanmıştır. Ayrıca, Hazine Müsteşarlığı'na bağlı bankacılık denetim elemanları olan Bankalar Yeminli Murakıpları BDDK'ya aktarılmıştır. Yapılan düzenlemeler, bankacılık sektöründe tek düzenleyici ve yönetici kurumun ortaya çıkarılmasına yöneliktir. Özerk bir kurum olarak BDDK'nın doğuşuyla birlikte bu anlamda, TCMB ve Hazine Müsteşarlığı'nın bankacılık sektörüne ilişkin görevleri sonlandırılmış olmaktadır.

Seksenli yılların başlarından doksanlı yılların ortalarına kadar geçen süredeki banka devirleri yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü kamu bankalarına devir şeklinde gerçekleşmiş, daha sonra yaşanan devirler çoğunlukla TMSF kapsamına alınma biçiminde olmuştur. TMSF'ye yapılan devirler, 1994-1999 arasında TCMB kapsamındaki Fon'a bağlı gelişmiş, 2000-2002 döneminde de BDDK bünyesindeki Fon'a devirler yönünde yaşanmıştır.

Türk bankacılık tarihinin 1980-2002 dönemindeki gelişmeleri incelediğimizde aşağıdaki sonuçlara ulaşmak mümkündür:

- 1980-1992 döneminde altı (6) özel sermayeli ticari banka, kamu bankalarına devredilmiştir.
- 1998 yılında özel sermayeli iki (2) banka TCMB'ye bağlı TMSF'ye devredilmiştir.
- 1999 yılında özel sermayeli altı (6) banka TMSF'ye devredilmiştir. Bunlardan beş banka 11 Aralık 1999 yılında IMF'ye sunulan Niyet Mektubu kapsamında Fon kapsamına alınmıştır. Artık, Türk bankacılığında yepyeni bir sayfa açılmaktadır. Devirler, birleştirmeler, satışlar ve birleşmeler ilerleyen yıllarda öne çıkan gelişmeler olacaktır. Zira, Türkiye ekonomisinde

istikrarsızlıkla mücadele ve bu sürecin içerisinde ortaya çıkan krizler ile yeni önlem paketleri bankacılığımızı çok yakından ilgilendirmektedir.

- 2000 yılı enflasyonla mücadele programı süresince üç (3) özel sektör bankası TMSF'ye devredilmiştir. Bankalardan biri Kasım ayı sonlarında ortaya çıkan krizin tetikleyicilerinden olurken, aynı zamanda krizden kurtulamamış ve düştüğü likidite sıkıntısı sonucunda TMSF kapsamına alınmıştır.
- Türk bankacılık sektörünün füzyon işlemlerinin en yoğun yaşandığı yıl 2001 yılı olmuştur. İncelenen yıldaki gelişmeler, TMSF'ye devirler, Fon kapsamındaki bankaların birleştirilmesi (bu arada birleştirilen bankaların bankacılık yapma izinlerinin kaldırılması) ve kapsamdaki bankaların yerli ve yabancı bankalara satılması ile özel sektör bankalarının kendi aralarında gerçekleştirdikleri birleşmeler şeklinde yaşanmıştır. Bunlar TMSF tarafından sırasıyla aşağıdaki gibi yürütülmüştür:
 - i- Sermayesinde yıpranma, ödeme güçlüğü ve benzeri nedenlerle BDDK 8 bankanın TMSF'ye devredilmesine karar vermiştir.
 - ii- Fon bünyesindeki veya Fon'a devredilmeden önce olmak üzere toplam 12 bankanın bankacılık faaliyetlerini yapma izni BDDK tarafından kaldırılmıştır.
 - iii- TMSF kapsamındaki 7 banka iki ayrı işlemle birleştirilmiştir. 2001 yılı başında beş banka Sümerbank bünyesinde, yıl sonunda da iki banka Bayındırbank altında birleştirilmiştir.
 - iv- Fon'a dahil 3 banka ulusal ve yabancı bankalara satılmıştır. Ulusal bankalara satış, Bank Ekspres'in Tekfenbank'a ve Sümerbank'ın Oyakbank'a satılması ile gerçekleştirilmiştir. Yabancı bankalara satış ise, Demirbank'ın İngiliz sermayeli HSBC Bank'a satışı ile yaşanmıştır.
 - v- Kamu bankaları arasında bir füzyon işlemi görülmüştür. Sözü edilen işlem, Türkiye Emlak Bankası'nın faaliyetlerinin durdurularak, bu bankanın diğer bir kamu bankası olan T.C. Ziraat Bankası'na devredilmesi yöntemi ile gerçekleştirilmiştir.
 - vi- Türk bankacılığında gerçek anlamıyla birleşme örnekleri arasında görülebilecek iki işlem sözkonusudur. Her iki işlem aynı grup bünyesinde gerçekleştirilmiştir. Füzyon işlemleri, Birleşik Körfez Bankası'nın Osmanlı Bankası'na katılımı ile yaşanan birleşmeden sonra, ikinci adımda Osmanlı Bankası'nın Garanti Bankası'na katılımı ile sonlandırılmıştır. Garanti Bankası yeni bilançosuyla 2001 yılının en büyük özel sektör bankası haline gelmiştir.
- 2002 yılı Ocak-Ekim döneminde bankacılık sektörünü ilgilendiren gelişmeler aşağıda sıralanmaktadır. Bunlar;
 - i- TMSF bünyesindeki Sitebank'ın yabancı sermayeli Novabank'a satılması ile

- ii- TMSF kapsamındaki Milli Aydın Bankası Tarişbank'ın, Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararından sonra BDDK tarafından ortaklık haklarının geri verilmesidir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), 18.02.2002 tarihinde aldığı kararla TMSF kapsamındaki Tarişbank A.Ş.'nin ortaklık haklarını, Danıştay'ın 23.11.2001 tarihli yürütmeyi durdurma kararına istinaden geri vermiştir.
- iii- BDDK, 09.07.2001 tarihinde bankacılık yapma iznini geri aldığı Okan Yatırım Bank A.Ş.'nin bu iznini Danıştay 10. Dairesi'nin 13.12.2001 tarihinde aldığı karara istinaden 28.02.2002 tarihinde geri vermiştir. Bankanın tasfiye halinde anonim şirkete dönüştürülmesi kararı devam etmektedir.
- iv- BDDK, Okan Yatırım Bankası'na ilişkin karara itiraz etmiş ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca 15.03.2002 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kapsamda anılan bankanın bankacılık işlemleri yapma izninin kaldırılarak, bankanın tasfiye halinde anonim şirkete dönüştüğüne ilişkin yürütmenin devam etmesini 24.04.2002 tarihinde kararlaştırmıştır. Nihayetinde Okan Yatırım Bankası'nın bankacılık yapma izni kaldırılmıştır.
- v- BDDK'nın Tarişbank için Danıştay'a yaptığı itiraza bağlı olarak, Danıştay davayı esaslan görüşerek, 30.04.2002 tarih ve 2002/1321 karar sayısı ile yürütmenin durdurulması hükümsüz olmuştur. Bu nedenle BDDK, 9.07.2001 tarih ve 381 sayılı kararının, yani Tarişbank'ın TMSF'ye devredilmesi kararının, 23.05.2002 tarihinde aldığı karar gereğince yürütülmesine onay vermiştir. Sonuç olarak, Tarişbank yeniden TMSF kapsamına alınmıştır.
- vi- 19.06.2002 tarihinde Pamukbank A.Ş.'nin yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiştir. Devir gerekçesi, 31.12.2001 tarihi itibari ile adı geçen bankanın sermaye açığının 2 milyar US Dolar olduğu ve bankanın bu miktarı karşılayamayacağı şeklinde olmuştur. Bu karar gereğince bankanın ortaklarından sermaye payı yüzde 10'u geçen ortaklarının aynı grup bünyesindeki (Çukurova Grubu) Yapı ve Kredi Bankası'ndaki ortaklık paylarına bağlı yönetim hakkınında düşmesi Bankalar Kanunu'nun amir hükümleri gereğince karara bağlanmıştır.
- vii- TMSF kapsamındaki bankalardan Toprakbank A.Ş., gayrinakdi yükümlülükler dahil diğer aktif ve pasifleri ile birlikte 30.09.2002 tarihi itibari ile kayıtlı defter değerleri ile Bayındırbank A.Ş. bünyesine devredilerek birleştirilmiştir. Aynı tarih itibari ile Toprakbank'ın mevduat kabul etme ve bankacılık yapma izinleri kaldırılarak tüzel kişiliği sona erdirilmiştir.

Bütün bu gelişmeler dikkate alındığında, Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren mevcut banka sayısı Ekim 2002 itibariyle altmış (60) adet olup, bunlardan üçü

TMSF kapsamındadır. Fon kapsamındaki bankalar sırasıyla Pamukbank, Bayındırbank ve Milli Aydın Bankası Tarihbank'tır.

SONUÇ

2000 yılı ile birlikte uygulamaya konulan ve üç yılı kapsamı öngörülen orta vadeli istikrar tedbirlerinin ikinci yılın başında iflas etmesi, yaklaşık yüzde onlara dayanan rekor küçülme ile 2002 yılında uygulanan enflasyonla mücadele programı Türk bankacılığına yeni bir yön vermiştir. Yeni yönün ilk adımı, çok sayıda özel ticari bankanın kamuya devredilerek birleştirilme, tasfiye ve yeniden özelleştirme şeklinde gerçekleşmiştir. Daha da önemlisi, geçmiş yıllarda çoğunlukla şubeler örgütlenmesi ile faaliyet gösteren yabancı bankaların, ulusal bankaları satın alarak veya stratejik (?) ortaklıklar kurarak küreselleşme sürecindeki (!) Türk bankacılığının gelecek dönemlerdeki temel aktörleri olmaya aday görünmeleridir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKBAŞ, Fuat (1999); "Yenilenen Bankalar Kanunu Ne Getirdi", **TÜRK-İŞ Yıllığı**, Cilt 1, 1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri, Türk-İş Araştırma Merkezi, Kasım, Ankara.
- ALTAY, N. Oğuzhan (2002); "Türk Bankacılık Sektöründe Füzyon", **İktisat, İşletme ve Finans**, Yıl 17, Sayı 195, Haziran, .
- ALTAY, N. Oğuzhan (1997); **Belediye Bankacılığı**, Ege Belediyeler Birliği Yayını, İzmir.
- ALTUNBAŞ Y., A. Sarısu (1999); **Avrupa Birliği Sürecinde Türk ve Avrupa Bankacılık Sistemlerinin Karşılaştırılması**, TBB Yayın No: 200. İstanbul.
- ARGIN, Aydın (1993); **Avrupa İç Pazarı 1992 ve Türk Bankacılık Sistemi-Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, TBB, Ankara.
- AYARSLAN, Solmaz (1999); "Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi ve Türkiye Gerçekleri", **Değişen Dünya Koşullarında Türk Bankacılığı Sempozyumu**, DEÜ İşletme Fakültesi-İzTO, 24-25 Ekim 1996, İzmir.
- AYDINLI, İbrahim (1996); **Türk Bankacılık Sistemi Piyasa Yapısı 1991-1994**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No: 40, Tisamat Basım Sanayi, Ankara.
- BAŞ, İ. Melih (1998); "Sanayii-Finans Rant Süitinin ve Kazanç Kalitesi Ritmi ve Sosyal Sorumluluk Tımsı", **İktisat Dergisi**, İFMC Yayını, Nisan.
- ÇİLLİ, Hüseyin (1994); **Enflasyon, Bankalar ve Risk**, TBB Yayın No: 188. Ankara.
- DELİKANLI, İhsan U. (1998); "Bankaların Denetim ve Gözetimi, Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları", **Active-Bankacılık ve Finans Dergisi**, Sayı 1, Haziran, Temmuz.
- DOĞAN, S., Y. Şarsel (1994); **Enflasyonun Bankacılık Sektörü Üzerine Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörüne Bir Bakış**, TBB Yayın No: 189.
- DÖNEK, Ekrem (1999); "Türkiye'de Bankacılık Sektörü ve İç Borçlanma Politikası", **İktisat-İşletme ve Finans**, Yıl: 14, Sayı: 165, Aralık.
- DPT (1993); **Bankacılık Çalışma Grubu Rapor ve Tartışmalar**", 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, Cilt 9, A.Ü. A.Ö.F. Döner Ser. İşl. Md. Basımevi, Eskişehir.
- EKEN, Mehmet H. (1994); **Enflasyonun Bankacılık Üzerine Etkilerinin Risk ve Karlılık Açısından Değerlendirilmesi**, TBB Yayın No: 187. Ankara.

- ERKAN, Hüsnü (1987), **Sosyal Piyasa Ekonomisi**, Konrad Adenauer Vakfı, Silm Ofset, İzmir.
- EROL, Cengiz (1996); **Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi**, Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayınları, Nisan, Ankara.
- EROL, Ümit (1998); “2000’e Doğru Türk Finans Piyasasının Genel Görünümü, Sorunlar ve Yapısal Bozukluklar”, **İktisat Dergisi**, İFMC Yayını, Nisan.
- GOLDSTEİN, M., P. Turner (1999); **Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri**, Çeviri: Ali İhsan Karacan, Orijinali: Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options, Bank for International Settlements Economic Papers No 46-October 1996, Dünya Yayınları, İstanbul.
- GÜNEŞ, Hurşit (1997); “Kronik İstikrarsızlık”, **İktisat Dergisi**, İFMC Yayını, Sayı 363, Ocak.
- GÜRLESEL, Can.F (1993); **Avrupa İç Pazarı, 1992 ve Türk Bankacılık Sistemi-Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, TBB, Ankara.
- İLERİGELEN, Ahmet (1998), “1998 Yılıının İlk Çeyreğine Girenken Banka-Sanayi/-Finans İlişkilerinde Yaşanan Temel Sorunlar”, **İktisat Dergisi**, İFMC Yayını, Nisan.
- İNAN, Emre A. (2000); “Dezenflasyon Programının Türk Bankacılık Sistemine Olası Etkileri”, **TBB Bankacılar Dergisi**, Sayı 32.
- KARABIYIK, Lale E. (1998); “Avrupa Birliği ile Entegrasyonda Türk Bankacılık Sektörünün Uyumu”, **Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 20.
- KARACAN, Ali İ. (1996); **Bankacılık ve Kriz**, Finans Dünyası Yayınları No:1, Tütünbank, İstanbul.
- KESKİN, Ekrem (1992); “1991 Yılında Türk Banka Sistemi ve Performans Analizleri”, **Finans Araştırma-Finans Dünyası Eki**.
- ÖZDİCLE, Leyla (1998); “Türk Bankacılık Sisteminde Optimal Banka Ölçeği”, **Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi**, Yıl 5, Sayı 17.
- PAYA, Merih (1998); **Para Teorisi ve Para Politikası**, Filiz Kitapevi, İstanbul.
- POULLAİN, Ludwig (1974); **“Geschaeftspolitische Prinzipien der Sparkassenorganisation”**, Neuzetliche Bankpolitik-Analysen und Minungen aus der deutschen Kreditwirtschaft. Ed. Robert Wittgen, Schriften zur Bankpolitik, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main.
- RİJCKEGHEM, Caroline Van (1997); “Enflasyonun Düşmesinden Türk Bankaları Zarar Görür mü?”, **İMKB Dergisi**, Cilt: 3 Sayı: 10, Nisan-Mayıs-Haziran.
- TBB (1999); **2000’li yıllarda Türk Bankacılık Sektörü**, (Arthur Andersen Danışmanlık Firması tarafından yapılmıştır), Haziran.
- TBB, **Bankalarımız 1997-1998-1999 Yıllıkları**, Ankara.
- ULUDAĞ, İlhan, N. Ekren (1993); **Avrupa Topluluğu ve Türk Bankacılık Sistemi: Karşılaştırmalı Analitik Bir Çalışma**, TBB, Ankara.
- VENNET, Rudi (1996); “The effect of mergers and acquisitions the efficiency and profitability of EC credit institutions”, **Journal of Banking and Finance**, 20.
- YAŞAR, Erhan (1992); **Türk Bankacılığında Günümüz Trendleri ve Sorunlar**, TBB, Ekim, Sevilla.
- YELDAN, Erinç (2001); **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul.