

TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Araş. Gör. Burcu GEDİZ

Celal Bayar Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksek Okulu, MANİSA

GİRİŞ

1980'li yıllarda Türk bankacılık sektörü hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Faiz oranlarının serbest bırakılması ile başlayan rekabet, bankacılık sektörünü bazı belirsizliklere itmiş, bankalar piyasadan para çekmek için mevduat faiz oranlarını arttırmışlardır¹. Türk bankacılık sisteminde faiz rekabeti artık bir yaşam gerçeği haline gelmiştir².

Türkiye'de 1984-1990 yılları arasında bankacılık yasasındaki değişimler ve hükümetin başlattığı mali liberalleşme politikaları³ bankacılık sektöründe köklü değişikliklere neden olmuştur. Bankalar yasal değişimi, teknolojik gelişimi ve hizmet çeşitliliğini birlikte yaşamak durumunda kalmışlardır⁴. Ancak başarıya ulaşan liberalleşme çabalarının ardında uygun istikrar programının seçimi, önceliklerin doğru sıralaması, ekonomik istikrar, etkin banka denetimi ve düzenlemeleri, ve uygun faiz politikasının seçimi olduğu görülmektedir. Türkiye'de ise mali liberalleşme amacıyla atılan adımlar bir müddet sonra kamu açığını finansman aracına dönmüştür⁵. Aynı zamanda bankalar 1999 yılına kadar yüksek faizle verdikleri kredileri tahsil edebildikleri sürece aşırı karla çalışmışlardır. Fakat tersi durumda zarar Hazine tarafından karşılanmıştır.

Türkiye'de bankacılık alanındaki yasal ve kurumsal düzenlemelerin değişen koşullara ve uluslararası standartlardaki gelişmelere uyumu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu çerçevede, Haziran 1999'da yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu önemli bir dönüm noktasını ifade etmektedir.

2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası uygulanması ve yapısal

¹Paul MURPHY, "The Good, The Bad and The Ugly", The Banker A Financial Times Publication, March 1988, s.62.

² David BARCHARD, The Revolution in Turkish Banking, Trade Finance, Turkey Report, The Finance A Supplement, May 1987, s.28.

³ Bu amaçla kredi kontrolleri kaldırılmış ve reel mevduat ve kredi faiz oranları negatif oranlardan pozitif oranlara çekilmiştir.

⁴ Middle East Business and Banking, Transformation in Turkish Banking, Volume:6, Number:10, October 1987, s.10.

⁵ Şükrü BİNAY, Kürşat KUNTER, 'Mali Liberalleşmede Merkez Bankasının Rolü 1980-1997', T.C. Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği No: 9803, Aralık 1998.

reformların hayata geçirilmesi temel amaç olmuştur. Enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur.

Bankacılık kesiminin piyasa risklerine karşı duyarlılığının daha da arttığı bir yapıda Kasım 2000 tarihinde yaşanan kriz sonucu faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankalarıyla Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TSMF) kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur.

2001 Şubat ayında Hazine ihalesi öncesindeki olumsuz gelişmeler uygulanan programa ve kur çıpasına olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve döviz talebi önemli ölçüde yükselmiştir. Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, ancak ortaya çıkan likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuştur. Bu ortamda uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terkedilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunlar daha da ağırlaşmış ve yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Kasım kriziyle likidite ve faiz riski nedeniyle ciddi sorunlar yaşayan bankacılık sektörü, Şubat krizi sonrasında ilave olarak kur riskinden kaynaklanan kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Faizlerdeki yükselme, kısa vadeli fon talebi önemli boyutlarda olan kamu ve fon bankalarının ciddi zararlarla karşılaşmasına yol açmıştır. Likit olan özel ve yabancı bankaların faizlerdeki yükselme nedeniyle karşılaştığı fonlama zararları ise sınırlı kalmıştır.

Kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak, ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak amacıyla Hükümet tarafından **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı** uygulamaya konulmuştur. Bu programın ana unsurlarından birisi bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması olarak belirlenmiştir.

I. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Cumhuriyetin ilk yıllarında büyük ve önemli devlet bankaları kurulmuştur. 1950'li yıllardan itibaren özel bankaların bankacılık sistemine girmesiyle sistem daha dinamik bir yapıya kavuşmuştur. 7129 Sayılı Bankalar Kanunu'da dönemin ekonomik yapısına uygun olarak hazırlanmıştır. Ekonomideki gelişmeler sonucu 7129 Sayılı Kanun yetersiz kalmış bankaların kuruluş, yönetim, çalışma koşulları, devir, birleşme ve tasfiyeleri ile banka sisteminin koşulları 3182 Sayılı Bankalar Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir⁶.

⁶ Tezer ÖCAL - Ö.Faruk ÇOLAK, Para Banka, İmge Yayınevi, Ankara 1988, s.79.

2000 yılının sonlarında ve 2001 yılının Şubat ayında yaşanan finansal krizler, genelde bankacılık sisteminin, özelde ise Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilen bankaların mali yapılarının hızla bozulmasına neden olmuştur. Yaşanan krizler ile birlikte fona devredilen bankaların mali yapılarında ortaya çıkan hızlı bozulma, devlet üzerinde de ciddi bir mali yük yaratmıştır. Yaşanan tüm bu gelişmeler, özellikle TMSF'ye devredilen bankaların hızla rehabilite edilmesi ve bu bankaların en kısa zamanda devlet kontrolünden çıkarılması ihtiyacının önemini artırmıştır. Bu çerçevede devlet Fon bankalarındaki sorunlu kredilerin tahsil kabiliyetini artırmak suretiyle bozulan mali yapılarının iyileştirilebilmesi ve bankacılık sisteminin uluslararası kabul görmüş normlar çerçevesinde daha etkin çalışabilmesini sağlamak amacıyla yasal değişiklikler yapma ihtiyacı hissetmiştir. 4389⁷ ve bununla değişik 4491 ve 4672 sayılı Bankalar Kanunu ile Türk Bankacılık Sistemi uluslararası standartlarda yasal çerçeveye kavuşmuştur.

Bankaların yeniden yapılandırılma sürecinde, siyasi destek ve istikrar, etkin bir hukuki yapı, iyi çalışan bir gözetim ve denetim sistemi, sektördeki açıklık ve şeffaflık başarıyı doğrudan etkilemektedir.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması programının temel amacı; kamu bankalarını mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak, mali sistemin istikrarı ve kamu maliyesine getirdikleri yükün azaltılması bakımından TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarını en kısa sürede çözüme kavuşturmak, yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir.

Yeniden yapılandırma programı, bankacılık sisteminin mali ve operasyonel yapısının güçlendirilmesine yönelik uygulamalar ile bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri içermektedir.

A. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun Kurulması

Yüksek kamu açıkları, makroekonomik istikrarsızlık, kamu bankalarının mali sistemi bozucu etkileri, özkaynak yetersizliği gibi nedenlerle bankaların aracılık fonksiyonunun etkin bir biçimde çalışması engellenmiştir. Bankaların ve özel finans kurumlarının, piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede uzun vadede ülkenin ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmak amacıyla⁸ 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ile uluslararası uygulamalara paralel olarak Türk bankacılık sektörünün düzenleme, gözetim ve denetimi idari

⁷⁷ Bu kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun oluşturulmasıdır.

⁸⁸ Ceyla Pazarbaşıoğlu, 'Türk Bankacılık Sistemindeki Son Gelişmeler: BDDK'nın Rolü', BDDK, Pamukkale Üniversitesi, Ekonomi Yaz Seminerleri, 2 Ağustos 2002.

ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na devredilmiştir.

19 Aralık 1999 tarihli 4491 sayılı yasa ile, bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun yetkisine bırakılmış, BDDK'nın özerk statüsü sağlamlaştırılmıştır. Bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu kamu birimleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde birleştirilerek Kurum 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren fiilen çalışmaya başlamıştır.

Türkiye'de faaliyette bulunan bankalardan birinin diğer bir ya da birkaç banka ile birleşmesi ya da bütün borç, alacak ve mevduatını Türkiye'de faaliyette bulunan diğer bir bankaya devretmesi BDDK'nın iznine bağlıdır.

B. Bankacılık Sisteminin Mali ve Operasyonel Yapısının Güçlendirilmesi

1. Kamu Bankaları

Kamu bankalarının mevcut görev zararlarına ilişkin 1984 yılından itibaren çıkarılmış 97 adet kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan sonra gerekli görüldüğü hallerde kamu bankaları kanalıyla sağlanacak destekler için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu bankalarına önceden aktarılacaktır. Bu amaçla 2001 yılı Bütçesi'ne 400 trilyon lira tutarında ödenek konulmuştur.

Kamu bankalarının yönetimi ortak yönetim kuruluna devredilmiştir. Bu kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir. Bu bankalar üç yıllık bir süre içerisinde özelleştirilecektir.

Yeniden yapılanmalarını takiben kamu bankalarının BDDK düzenlemelerine bütünüyle uymaları sağlanacaktır. Ayrıca, hazine söz konusu bankaların nakit akış, karlılık ve likidite durumlarını yakından takip edecektir⁹.

T. Emlak Bankası A.Ş.'nin bankacılık lisansı 6 Temmuz 2001 tarihinde kaldırılarak Banka'nın T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'ye devrine karar verilmiş ve devredilen Banka'nın sermayesi transfer edilen kaynakları karşılamak üzere yeterli düzeyde artırılmıştır.

Hazine tarafından kamu bankaları görev zararlarına karşılık menkul kıymet verilmesi ve böylece tüm görev zararlarının ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarlarının tamamının tasfiye edilerek kamu bankalarının bilançolarının küçültülmesi ve etkin bir biçimde çalışmalarını için önemli bir adım atılmıştır. 2 Mayıs 2001 tarihi itibarıyla kamu bankaları görev zararları tamamen sıfırlanmıştır. Kamu bankalarının gecelik yükümlülüklerinin azaltılması ve nakit akışının düzenli kılınması hedefi ile uyumlu bir biçimde yürütülmesi amacıyla görev zararları karşılığında ağırlıklı olarak TCMB repo faizlerine endeksli özel tertip tahvil verilmiştir. Bu çerçevede, 2001 yılı içinde 23 katrilyon lira tutarında

⁹ BDDK, Yeniden Yapılandırma Programı, 25 Mayıs 2001, s. 4-15.

özel tertip tahvil verilmek suretiyle bu bankaların görev zararları alacakları ve bu zararlarına tahakkuk etmiş faiz tutarının tamamı tasfiye edilmiştir.

Kamu bankalarının operasyonel olarak da yeniden yapılandırılmaları için teşvik mekanizmaları geliştirilmiş ve Kasım 2000-Haziran 2001 döneminde Ziraat Bankası ve Halk Bankası personellerinin sırasıyla % 18 ve % 12'si emekliye ayrılmıştır. Bankaların verimli çalışmalarına yönelik stratejik plan ve kurumsal uygulama planları da hazırlanmaktadır¹⁰.

2.Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) Bünyesindeki Bankalar

1998 yılı sonu itibariyle 2 olan TMSF bünyesindeki banka sayısı, 1999 yılında 8'e, 2000 yılı sonunda ise 11'e çıkmıştır¹¹. Fon kapsamındaki bankalardan 4'ü (Egebank, Yurtbank, Yaşarbank ve Bank Kapital) 26 Ocak 2001 tarihinde Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir. 2001 yılı Şubat ve Mart aylarında iki banka (Ulusal Bank ve İktisat Bankası) Fon bünyesine alınmış, Ulusal Bank Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir. Böylece, 10 Mayıs itibariyle TMSF bünyesinde 8 adet banka bulunmaktadır. Demirbank dışındaki Fon bankalarının yönetimi Ortak Yönetim Kurulu çatısı altında toplanmıştır¹².

Devir tarihi itibariyle 1243 olan Fon bankalarının şube sayısı % 25 azaltılarak 7 Mayıs 2001 itibariyle 935'e düşürülmüştür. Aynı dönemde personel sayısı da % 32,6 oranında azaltılarak 26.585'den 17.922'ye indirilmiştir.

Egebank, Bank Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir. Sümerbank 09.08.2001 tarihinde Oyak Grubu'na satılmıştır.

TMSF kapsamına alınan bankaların işletme ve personel giderlerinde belirgin tasarruf sağlanmıştır. Nisan 2001 itibariyle devir tarihinden bir önceki ay ile karşılaştırıldığında dolar bazında personel giderleri % 50,8, işletme giderleri ise % 66,9 oranında azaltılmıştır.

İnterbank, Esbank, Etibank 15.06.2001 tarihinde Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.

Bank Ekspres'in 29.06.2001'de Tekfen Grubu'na satılmıştır. İktisat Bankası'nın 07.12.2001'de faaliyet izni iptal edilmiştir. Demirbank 30.10.2001 tarihinde HSBC'ye satılmıştır. EGS Bank Bayındırbank ile birleştirilmiştir.

2000-2001 yılı içinde TMSF'ndeki bankaların mali yönden güçlendirilmesi için Hazine'den kamu kağıdı olarak aktarılan net toplam kaynak 16.6 katrilyon lira olmuştur. Fondan mevduat olarak aktarılan 2 katrilyon lira ile birlikte söz konusu bankalara aktarılan toplam kaynak 18.5 katrilyon olmuştur.

¹⁰ TBB, Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler 1999-2001, İstanbul, Aralık 2001, s.17.

¹¹ Bu bankalar 4389 Sayılı Bankalar Kanunu'nun 14.md.sine istinaden fona devredilmişlerdir.

¹² BDDK, Yeniden Yapılandırma Programı, 25 Mayıs 2001, s.15.

Tablo 1: TMSF Bünyesine Devredilen Bankalar

	İlgili Tarih	Banka Grubu	2001 Yılındaki Durum	İlgili Tarihi
Türk Ticaret Bankası A.Ş.*	06.11.1997	Özel Ser. Tic. Bank.	TMSF'nda	
Bank Expres A.Ş.*	12.12.1998	“ “	Tekfen Grubuna satıldı.	29.06.2001
İnterbank*	07.01.1999	“ “	Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.	15.06.2001
Sümerbank A.Ş.	22.12.1999	“ “	Oyak Grubu'na satıldı.	09.08.2001
Yurtbank A.Ş.	“ “	“ “	Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.	26.01.2001
Egebank A.Ş.	“ “	“ “	“ “	“ “
Eskişehir Bankası T.A.Ş.	“ “	“ “	Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.	15.06.2001
Yaşarbank A.Ş.	“ “	“ “	Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.	26.01.2001
Bank Kapital T.A.Ş.	28.10.2000	“ “	“ “	“ “
Etibank A.Ş.	“ “	“ “	TMSF'nda bulunan bankanın faaliyet izni 28.12.2001 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır.	13.12.2001
Demirbank T.A.Ş.	06.12.2000	“ “	HSBC'ye satışı tamamlandı,	31.10.2001
Ulusal Bank T.A.Ş.	28.02.2001	“ “	Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.	17.04.2001
İktisat Bankası T.A.Ş.	15.03.2001	“ “	Bankanın faaliyet izni 07.12.2001 tarihi itibarıyla iptal edilmiştir.	07.12.2001
Sitebank A.Ş.	09.07.2001	“ “	Nova Bank' satılmıştır. Hisselerin devri 11.01.2002'de tamamlanmıştır.	21.12.2001
Milli Aydın Bankası A.Ş.	“ “	“ “	TMSF'nda	
Kent Bank A.Ş.	“ “	“ “	Bankanın faaliyet izni 28.12.2001 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır.	28.12.2001
Bayındırbank A.Ş.	“ “	“ “	TMSF'nda	
EGS Bank A.Ş.	“ “	“ “	Bayındırbank A.Ş. ile birleştirilmek üzere 18.01.2002 tarihi itibarıyla faaliyet izni kaldırılmıştır.	27.12.2001
Toprakbank A.Ş.	30.11.2001	“ “	TMSF'nda	

Kaynak: TBB, Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler 1999-2001, İstanbul, Aralık 2001, s.19.

* Ekonomik programa geçiş dönemi öncesinde TSMF yönetiminde bulunan bankalar.

Yapı Kredi Bankası ile bir süredir birleşmesi konuşulan Pamukbank'ın, birleşme sonucunda oluşacak "ölçek bazında çok büyük ancak sorunlu" bir bankanın, bankacılık sektörünün genel istikrarı bakımından daha sakıncalı olacağı düşüncesinden hareket edilerek 18 Haziran 2002 TMSF bünyesine alınmasına karar verilmiştir¹³.

3. Özel Bankalar

Kriz döneminden bu yana özel bankaların tümünden günlük bazda bilgi alınmakta ve bankaların faaliyetleri yakından takip edilmektedir. Ayrıca, BDDK bankalarla bir seri görüşmeler yaparak sektörün sorunlarını, krizden etkilenme derecelerini ve çözüm önerilerini tespit etmiştir.

Bu görüşmeler sonucunda sermaye yeterliliği kriteri de dikkate alınarak, özel bankalardan sermaye artırımı veya sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılanma stratejilerini içeren taahhüt mektupları alınmıştır. Taahhüt mektupları, her bir bankanın mali durumuna göre değişiklik göstermekle birlikte, aşağıda sıralanan önlemlerin belli bir takvim dahilinde yerine getirilmesini içermektedir:

- Sermaye artırımı
- Sermaye benzeri kredi temini
- Birleşme
- Şube ve personel sayısının rasyonelize edilmesi
- Maliyetlerin düşürülmesi
- Yoğunlaşmış kredilerin yeniden yapılandırılması
- İştirak ve gayrimenkul satışı
- Hisselerin bir kısmı ya da tamamının yabancı ve yerli ortaklara satışı

Sermaye artırımı programı kapsamında BDDK bankaların dönem karlarını sermayeye ilave etmelerini sağlamıştır. Bu kapsamda, 2001 Nisan sonu itibariyle özel bankalar 1.437 trilyon lira tutarında sermaye artışına gideceklerini taahhüt eden ana sözleşme değişiklikleri için BDDK'na başvurmuşlardır. Sermaye artırımlarının belli bir kısmı halihazırda gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

¹³ BDDK, 'Pamukbank'ın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Devir Nedenleri Bilgilendirme Raporu', 27 Haziran 2002.

Tablo 2: 1999-2001 Döneminde Banka Değişiklikleri

	<u>İlgili Tarih</u>	<u>Banka Grubu</u>	<u>2001 Yılındaki Durum</u>	<u>İlgili Tarihi</u>
FAALİYETE YENİ BAŞLAYAN BANKALAR				
Credit Suisse Boston	1999	Türkiye’de Kurul.Yab.Bank.		
JP Morgan Bank	1999	“ “		
Nurol Yatırım Bankası	1999	Kal. ve Yat. Bank.		
Toprak Yatırım Bankası	1999	“ “		
Çalık Yatırım Bankası	1999	“ “		
Süzer Yatırım Bankası	1999	“ “		
Atlas Yatırım Bankası	1999	“ “	Kapatıldı.	09.07.2001
GSD Yatırım Bankası	1999	“ “		
FAALİYET İZİNİ KALDIRILAN BANKALAR				
Kıbrıs Kredi Bankası Ltd.	28.09.2000	Türk.’de Şube Açan Yab. Bank.		
Park Yatırım Bankası A.Ş.	06.12.2000	Özel. Ser. Kal. ve Yat. Bank.		
Okan Yatırım Bankası A.Ş.	09.07.2001	“ “		
Atlas Yatırım Bankası A.Ş.	“ “	“ “		
BANKA BİRLEŞME, DEVİR ve SATIN ALMALARI				
Birleşik Türk Körfez Bankası A.Ş.		Özel Ser. Tic. Bank.	Osmanlı Bankası T.A.Ş. ile birleştirilmiştir.	29.08.2001
T. Emlak Bankası A.Ş.		Kamu Ser. Tic. Bank.	T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve T. Halk Bankası A.Ş.’ye devredildi.	06.07.2001
Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası A.Ş.		Özel. Ser. Kal. ve Yat. Bankası	Bank Expres A.Ş.’ye devredildi. İsim Tekfen Bank A.Ş. oldu.	26.10.2001
The Chase Manhattan Bank ve Morgan Guaranty Trust Company yeni banka “JP Morgan Chase Company”adı altında birleşti.		Türk.’de Şube Açan Yab. Bank.	Birleşme yıl sonunda tamamlanmıştır.	10.11.2001
Osmanlı Bankası A.Ş.		Özel Ser. Tic. Bank.	T. Garanti Bankası A.Ş. ile birleştirilmiştir.	13.12.2001

Kaynak: TBB, Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler 1999-2001, İstanbul, Aralık 2001, s.19.

Taahhüt mektuplarında belirlenen performans kriterlerini yerine getirmeyen bankalara her türlü yaptırım zamanında ve kararlılıkla uygulanacaktır.

Aktifleri pasiflerini karşılayamayan bankalar geciktirilmeksizin sistemden çıkartılacaktır.

Bankalardan, açık döviz pozisyonu ve iştirak politikalarında mevzuata kesinlikle uymaları, verimliliğe ve işbirliğine (ATM, POS paylaşımı gibi konular da dahil olmak üzere) önem vermeleri beklenmektedir¹⁴.

C. Düzenleme, Gözetim ve Denetim Çerçevesinin Güçlendirilmesi ve Sektörde Etkinlik Ve Rekabet Gücünün Arttırılması

1. Bankalar Kanununda Yapılan Değişiklikler

Bankalar Kanununda yapılan değişiklikle Avrupa Birliği Direktiflerindeki özkaynak tanımına paralel olarak “Konsolide Özkaynak¹⁵” tanımı getirilmiş ve konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması sağlanmıştır.

Yeni düzenlemeye göre bankaların kullandıkları kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek üzere, bir gruba kullanılacak kredi limitlerinin hesabında doğrudan ve dolaylı krediler birlikte dikkate alınmış ve risk grubu tanımı yapılmıştır. Banka hissedar ve iştiraklerinin de aynı risk grubu içinde değerlendirileceği düzenleme ile banka kaynaklarının belirli gruplar üzerinde yoğunlaşması engellenecek, bankaların aktif yapısını emniyet ve verimlilik ilkelerine göre sağlamlaştırmaları temin edilecektir. Doğrudan ve dolaylı kredi sınırı % 25 olarak belirlenmiştir.

4491 ve 4672 sayılı kanunlarla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu’na göre Türkiye’de bankalar, ana faaliyet konuları para ve sermaye piyasaları ile sigortacılık olan ve bu konulardaki özel kanunlarına göre izin ve ruhsat ile faaliyet gösteren mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa kendi özkaynaklarının en fazla %15’i oranında iştirak edebilecektir. Bu iştiraklerin toplam tutarı banka özkaynaklarının %60’ını aşamayacaktır. 31.12.2009 tarihine kadar bankalar iştiraklerini Kanun hükümlerine uygun hale getirmek zorundadırlar¹⁶.

Kredi ve iştiraklerle ilgili olarak yapılan düzenlemelerle 1970’li yıllarda devlet teşviki ile başlayan holding bankacılığını sınırlandırmak amaçlanmıştır. Türkiye’de geçmiş yıllarda bankaların holding üyesi işletmelere, rasyonellik

¹⁴ BDDK, Yeniden Yapılandırma Programı, 25 Mayıs 2001, s.15-20.

¹⁵ Özkaynak; Bankaların ödenmiş veya Türkiye’ye ayrılmış sermayeleri ve yedek akçeleri ile Kurulca esas, unsur ve oranları belirlenmek üzere eklenecek ve indirilecek diğer değerler toplamı, Konsolide özkaynak; Konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında dikkate alınmak üzere, Kurulca belirlenen kaynaklar toplamını ifade eder.

¹⁶ Activeline, “4672 Sayılı Bankalar Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme”, Sayı: 16, Ocak-Şubat 2001, <http://www.activefinans.com/>.

ilkesine uymaksızın verdikleri krediler, bankacılıkta mali sorunların artmasına yol açmıştır¹⁷.

Kanunda yapılan değişiklikle vadeli işlem, opsiyon sözleşmeleri ve benzeri diğer türev ürünler kredi tanımına dahil edilmiştir.

Özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması konusuna açıklık kazandırılmıştır.

Bankaların devir ve birleşme işlemlerindeki sürecin hızlandırılmasını teminen, birleşme ve devirlerde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile birlikte, devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının % 20'yi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Türkiye Özel Finans Kurumları Birliği oluşturularak, Birliğe Özel Finans Kurumlarındaki tasarrufların korunması amacıyla "Güvence Fonu" kurma ve güvence fonuna ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede, BDDK tarafından hazırlanan "Özel Finans Kurumlarının Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik" 20.9.2001 tarihinde, "Özel Finans Kurumları Birliği Statüsü"nin yürürlüğe konulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı ise 4.10.2001 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

2. Devir ve Birleşmeleri Teşvik Amacıyla Yapılan Düzenleme

Türkiye'de bankalar arasında birleşmelere daha çok kamusal sermayeli bankalarda rastlanmaktadır. Sistemdeki birleşmeler daha çok kötü yönetim, sermaye yetersizliği, riskler gibi olumsuz koşulların getirdiği baskılar sonucu gerçekleşmektedir. Sektörde bankacılık faaliyetini sürdüremeyen bankaların TMSF bünyesine alınması sistemin piyasa koşulları içinde oluşturabileceği birleşmeleri engellemektedir¹⁸.

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programı çerçevesinde, özel bankaların operasyonel anlamda yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak uygun ortamın tesisi de hedeflenmiştir. Bu kapsamda, bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak yönünde önemli adımlar atılmış, gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile kurumsal birleşme ve devirler için vergi teşvikleri getirilmiştir. Bu kapsamda, BDDK tarafından hazırlanan ve bankaların devir ve birleşmeleriyle ilgili genel prensipleri ve prosedürleri tanımlayan "Bankaların Birleşme ve Devirleri Hakkında Yönetmelik" 27.6.2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ayrıca, 4605 sayılı Kanunda yer alan vergi avantajlarının banka iştiraklerinin birleşmelerinde de uygulanmasına imkan veren yasal düzenleme 3.7.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yabancı bankaların piyasaya girişinin önündeki bürokratik ve diğer engellerin kaldırılmasına yönelik çalışmalar, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve

¹⁷ Kasım EREN, AB'de ve Türkiye'de Bankacılık, Beta Basım, İstanbul, 1996, s.128-129.

¹⁸ Serdar SÜMER, "Banka Birleşmeleri", Activeline, Sayı: 16, Ocak-Şubat 2001, <http://www.activefinans.com/>.

yabancı sermaye girişlerinin artırılmasına yönelik program kapsamında devam etmektedir.

3. Kuruluş Sermayesi Artışı ve Özkaynak Artışını Özendirici Düzenlemeler

Türkiye’de bir bankanın kurulabilmesi ve faaliyete geçebilmesi için ödenmiş sermayesi 20 trilyondan az olmamalıdır¹⁹.

Bankacılık sektöründe özkaynak artışını özendirmek amacıyla, gayrimenkul ve iştirak hissesi satışından doğan kazançların satışın yapıldığı yılda sermayeye ilave edilen kısmının kurumlar vergisinden istisna edilmesi için gerekli olan satışa konu olan kıymetin asgari iki yıl süreyle elde tutulma şartının kaldırılmasına ve istisna edilen tutar üzerinden yapılan gelir vergisi stopaj kesintisinin düşürülmesine yönelik yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

4. Sermaye Yeterliliği Rasyosunda Piyasa Risklerinin Dikkate Alınması

Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS)’in ortaya koymuş olduğu tanımlamalara paralel olarak bankalarda “sermaye”nin ne olduğu tanımlanmaktadır. Bankaların belirlenecek olan riskli aktifleri ile özkaynakları arasında standart bir orana uyma zorunluluğu getirilmiştir. 1988 yılında sermaye yeterliliği rasyosu % 4 olarak başlatılmış, her yıl artırılarak 1 Ocak 1993’ten itibaren % 8 olarak belirlenmiştir²⁰.

Sermaye Yeterlilik Rasyosu :

$$\text{Toplanan Sermaye} / (\text{Kredi} + \text{Piyasa} + \text{Operasyonel}) \text{ Risk} = \text{Banka Sermaye Katsayısı (en az \% 8)}$$

Türkiye’de ise 1988 yılında sermaye yeterliliği rasyosu AB’deki ile aynı oranda uygulanmaya başlanmış ve bilanço dönemi sonunda bu rasyonun tutturulmasını şart koşulmuştur²¹.

Bankaların sermaye yeterliliği standart oranının konsolide ve konsolide olmayan bazda hesaplanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek suretiyle mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zarara karşı yeterli sermaye bulundurmalarını sağlamak amacıyla Şubat 2001’de “Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayınlanmıştır. Söz konusu Yönetmelik ile bankaların faiz oranı riski, kur riski ve hisse senedi risklerinden oluşan piyasa risklerinin sermaye yeterliliği rasyosunun hesaplanmasına dahil edilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin, geçici 1. maddesi uyarınca Sermaye yeterliliği hesabında 1 Ocak 2002’den itibaren konsolide olmayan bazda, 1 Temmuz 2002’den itibaren de

¹⁹ 4491 Sayılı Kanunla Değiştirilen 4389 Sayılı Bankalar Kanunu.

²⁰ AB Genel Sekreterliği 2000 Türkiye Düzenli Raporu, <http://www.deltur.cec.eu.int/>

²¹ 3182 Sayılı Bankalar Kanunu’na ilişkin 6 nolu tebliğ, 26 Ekim 1988.

konsolide bazda piyasa risklerinin dikkate alınması ile ilgili uygulamaya başlanacaktır.

Piyasa risklerinin hesaplanmasına ilişkin olarak standart ölçüm metodu ve modele dayalı risk ölçüm metodu olmak üzere iki yeni ve farklı metod öngören Yönetmeliğin bankalarca sağlıklı bir biçimde uygulanabilmesi amacıyla, geçiş süresince Türkiye Bankalar Birliği (TBB) temsilcileri ve bu amaçla TBB bünyesinde kurulan ve muhtelif bankaların temsilcilerinden oluşan “Risk Yönetim Sistemleri Uygulama Esasları Değerlendirme Çalışma Grubu” ile Ankara ve İstanbul’da görüşmeler yapılarak karşılıklı görüş alışverişinde bulunmuş ve sektör oldukça yeni ve karmaşık olan bu konu hakkında mümkün olduğunca bilgilendirilmeye çalışılmıştır.

Bu çerçevede, ekonomik krizi güç birliği yaparak aşmaya karar veren reel ve finans sektör temsilcilerinin oluşturduğu Üretim ve Finans Danışma Kurulu zor durumdaki şirketlerin kurtarılmasında “İstanbul Yaklaşımı” ve “Aktif Yönetim Şirketi” konusunda iki öneri ortaya koymuşlardır.

İstanbul yaklaşımında, alacaklı bankalarla borçlu şirketler karşılıklı oturup belirli bir protokol çerçevesinde anlaşacak ve alacaklı bankalar bu protokol çerçevesinde hareket edeceklerdir. Karşılıklı anlaşarak herkes için en iyi çözümü bulmak temel amaç olacak ve şirketler zorlanmayacaktır. Yine bu yaklaşıma göre bankalar temerrüt faizlerini kaldıracak ve o güne kadarki borçları karşılığında normal piyasa faizleri içerisinde borçlarını tahsil edeceklerdir.

Reel sektörün yaşadığı krizin aşılmasında gündeme gelen diğer bir yöntem olan, Aktif Yönetim Şirketi’nin amacı geri dönüşü şüpheli kredilerden bankacılık sistemini kurtarmaktır. Bu modelde ayrı bir şirket kurularak borçlar o şirkete devredilecek ve kredi borçlarının takip edilmesi ve geri alınması bu şirket tarafından gerçekleştirilecek ve bunun karşılığında alacaklı bankalara belli bir kaynak aktarılacaktır. Takipteki alacakların yükünden kurtulan bankalar ise reel sektöre yeniden kredi verebilecektir. Ancak sorun bu şirketin sermaye yapısının nasıl oluşturulacağı ve finansman ihtiyacının hangi kaynaklardan karşılanacağı konusunda düşünülmektedir²².

5. Yabancı Para Pozisyonuna İlişkin Sınırlamalar

Özellikle düşük kur, yüksek faiz uygulamalarına bağlı olarak 1994 krizinin yaşandığı dönem dışında 1990’lı yıllarda bankacılık sektörü önemli kar elde etmiştir. Yüksek faiz düşük kur nedeniyle yabancı para cinsinden kaynakların belirli bir bölümü TL cinsinden kredilerde kullanılmıştır. Bu durum bağımsız kur ve para politikası uygulama olanağını iyice daraltmıştır.

Merkez Bankası Türk Lirasının değerini korumak amacıyla, TL’ye alternatif spekülasyon araçlarına yönelik talebi sınırlama amacıyla, döviz fiyatları belli bir oranı aştığı anda piyasaya döviz satarak müdahale etmiştir. Sonuçta

²² <http://www.yenidenyapilandirma.com>

yüksek TL faizleri ve düşük devalüasyon geçtiğimiz yıllarda Türk piyasalarının en belirleyici unsurları olmuştur²³.

Sürdürülen devalüasyon-faiz makası, Türk bankacılık sektörü için en önemli fonlama mekanizması haline gelmiştir. Bankalar yurt dışından sağladıkları döviz fonlarını TL'ye çevirerek iç piyasalarda kullanmışlardır. Açık pozisyon dönemi yurt dışından sermaye akımını da önemli ölçüde arttırmıştır²⁴.

Bankalar enflasyon ve ekonomik istikrarsızlıkların yarattığı belirsizlik ortamında borçlarını geri ödemede büyük bir kur riski ile karşı karşıya kalmışlardır. Son yıllarda bankalar sadece kağıt üzerinden para kazanır hale gelmiş, bu durumun ise üretim ve sanayi sektöründe doğrudan olumlu bir etkisi olmadığından enflasyonu arttırmıştır²⁵.

15 Haziran 2001 tarihinde gerçekleştirilen Takas işlemi ile bankaların açık pozisyonları önemli ölçüde azalmıştır. Bankaların açık pozisyonlara ilişkin düzenlemelere uyumu yakından takip edilmektedir.

Bu çerçevede, bankaların yabancı para açık pozisyonlarını kapatabilmek amacıyla kullandıkları enstrümanların belirlenmesine yönelik bir komite oluşturularak 2001 Ekim ayı itibariyle çalışmalarına başlamıştır. Söz konusu komite bu tür enstrümanlardan kaynaklanan risklerin azaltılmasına yönelik yeni bir düzenlemeye ihtiyaç olup olmadığını belirleyecektir.

Bu kapsamda ayrıca, bankaların yurtdışı şubelerinin yerinde denetiminde yabancı para pozisyonuna ilişkin rasyoların yasal sınırlar içinde kalması amacıyla yapılan işlemlerin uygunluğu da denetlenmektedir.

6. İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemine İlişkin Düzenlemeler

Türkiye'de bankalar, Bankalar Yeminli Murakıpları, Türkiye Bankalar Birliği, Bankalar Kurulu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından kaynak kullanımını ve banka hesaplarına ilişkin düzenlemeler bakımından denetlenmek iken 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bu kurumların denetim yetkisi BDDK'ya devredilmiştir.

Türkiye'de bankaların iç denetimi teftiş kurullarınca yapılmaktadır. Dış denetim ise dışarıdan gelen denetçilerce kayıt ve işlem yönünden yapılmaktadır. Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların tümü finansal tablolarını bağımsız denetim şirketlerine denetletmek zorundadırlar. Bu şeffaflaşma yolunda atılmış önemli bir adımdır²⁶.

²³Yusuf Ziya TOPRAK, "Bankacılık Sektöründeki Sorunlar ve Gelişmeler", İşveren, TİSK Yayınları, Cilt:XXXIX, Sayı:4, Ankara, Ocak 2001, s.6.

²⁴ Saruhan DOĞAN - Yıldız ŞARSEL, "Enflasyonun Bankacılık Sektörü Üzerine Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörüne Bir Bakış", TBB, Yayın No: 189, Ankara, 1994, s.16-17.

²⁵ H.Basri GÖKTAN, "Türk Bankacılığının Güncel Sorunları", Bankacılık Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6, Haziran 1994, s.52.

²⁶ A. İhsan KARACAN, "AT Bankacılık Mevzuatına Türk Bankacılık Sisteminin Uyum Sorunu, "Türk Bankacılık Sisteminin Avrupa Toplulukları ve Tek Pazar Prensiplerine Uyumunu" Konulu Uluslararası Seminerde Sunulan Tebliğ, 22 Şubat 1989, s.13-14.

08.02.2001 tarih ve 24312 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik” ile bankaların bünyelerinde etkin bir iç denetim sistemi kurmaları ve karşılaştıkları riskleri en iyi şekilde yönetebilmelerine imkan verecek etkin bir risk yönetimi sistemi kurmalarına ilişkin usul ve prensipler belirlenmiş ve söz konusu sistemlerin etkin bir şekilde işleyişini takiben bu yönetmelik çerçevesinde bankacılık sisteminin banka faaliyetleri bazında risk odaklı olarak gözetimi hedeflenmiştir.

Söz konusu yönetmelik özellikle bankalarda yönetim ve risk kültürünün oluşturulması ve geliştirilmesi açısından önemli değişiklikler ve yenilikler getirmekte, bankaların organizasyonel yapılarının yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilmesini öngörmektedir. Yönetmeliğin bankalarca daha iyi anlaşılabilmesi ve sağlıklı bir biçimde uygulanabilmesi amacıyla sektör temsilcileri ile karşılıklı görüş alışverişinde bulunulmuştur. Bu görüşmeler sonucunda yanlış/eksik yorumlanan, tereddütlere sebep olan ve açıklanmasına gerek duyulan hususlar ayrıntılı bir şekilde tespit edilmiştir. Tespit edilen hususlar üzerindeki değerlendirme ve yorumları içeren açıklama 3.10.2001 tarihinde tüm bankalara duyurulmak üzere, TBB’ye gönderilmiştir.

Bankalar, Temmuz 2001 tarihinden itibaren Yönetmelik çerçevesinde yapmış oldukları faaliyetleri ve organizasyonel hazırlıklarını üçer aylık dönemler itibariyle raporlamaktadırlar. Söz konusu raporlar düzenli olarak değerlendirilmekte ve gelişmeler yakından izlenmektedir. İlk raporlama dönemi sonunda elde edilen bilgiler bankaların büyük çoğunluğunun organizasyon yapılarındaki değişiklikleri tamamladıklarını ve yönetmeliğin uygulanması yönünde önemli gelişmeler kaydettiklerini göstermektedir. Diğer bankaların çalışmalarını son aşamasına getirdiği ve ikinci raporlama dönemi sonunda organizasyonel yapılarını yönetmelikle uyumlu hale getirmeleri beklenmektedir.

Denetim amaç değil araçtır. Amaç reel sektöre hizmet veren, sürekli kendini bu yönde geliştirebilen verimli, güvenilir ve vizyonu olan bir bankacılık sektörü oluşturmaktır²⁷.

7.Yabancı Şube ve Off-shore Bankaların Denetimi ve İşbirliği Anlaşmaları

Off-shore bankalar dünyada olduğu gibi Türk bankaları tarafından ilgili ülkenin mevzuatı nedeniyle banka mevduatına uygulanan yasal kesinti ve stopajlardan kurtulmak ve bazen bilanço karını, bazen de zararını saklamak, karın vergilendirilmemesi için karın bir kısmını dışarıya transfer etmek gibi amaçlar ile kullanılmaktadır. Oysa, Fon’daki bazı bankalarda off-shore bankalar ile ilişkilerin ilgili ana bankanın kaynaklarının bilinmeyen bir yere ve özellikle yurtdışına

²⁷ Reşat SİNANOĞLU, “Bankalar”, Dünya Gazetesi, 01.12.2000.

aktarılmak amacıyla kullanıldığı düşünülmektedir. Zaten, off-shore bankalar konusundaki rahatsızlık da buradan kaynaklanmaktadır.

Off-shore bankacılık, liberal ekonominin bir gerçeğidir. Bu aşamada yapılması gereken off shore merkezlerinde, sağlıklı bir denetim ve kontrolün sağlanması ve bu tür işlemlerin bankaların konsolide bilançosu içinde takip edilmesi ve yükümlülüklerinin izlenmesidir²⁸.

Bu çerçevede, diğer ülkelerin denetim birimleri ile yapılmakta olan anlaşmalar ve sağlanan işbirliği ile bankalar veya hakim ortakları tarafından kurulmuş olan off-shore bankalarda yerinde inceleme ve denetimler yapılmaktadır. Bu bağlamda, Bahreyn-Manama, Lüksemburg ve Malta'da 13 banka şubesi ve bir iştirak ile Hollanda'daki bir banka iştiraki yerinde denetime tabi tutulmuş ve incelemeler tamamlanmıştır. Ayrıca, Türk bankalarına ait Kıbrıs'ta faaliyet gösteren kıyı bankalarının bir kısmının yerinde incelenmesi yapılmıştır.

Diğer ülkelerin gözetim ve denetim organları ile işbirliği kapsamında BDDK, KKTC Merkez Bankası ile 17.9.2001 tarihinde, Arnavutluk Merkez Bankası ile 19.10.2001 tarihinde Memorandum of Understanding (MoU) anlaşması imzalamıştır. Hollanda, Malta, Lüksemburg, Bahreyn, Romanya, İsviçre ve İrlanda'ya ise MoU taslağı yollanmıştır.

Off-shore hesaplardan sağlanan gelirler, yurtdışından elde edilen gelir niteliğinde değerlendirilip, Türk vergi kanunlarına göre herhangi bir vergi stopajı yapılmadığından, bu hesapların tutarı ne olursa olsun yıllık beyanname ile bildirilecektir²⁹.

Türkiye'de yabancı bankaların şubelerinin açılışı ve faaliyetlerinin gözetim ve denetimi, ulusal bankalarla aynı kurallara bağlanmıştır. AB ülkelerinde şube açan Türk bankalarının şubeleri ise, ilgili ülkenin gözetimine tabidir. Türkiye'nin AB'ye üyeliğinden sonra Türk bankalarının AB ülkelerinde faaliyette bulunan yurt dışı şubelerinin gözetim ve denetimi Türk organlarına geçecektir³⁰.

Türk bankalarının gerek yurtdışı iştirakleri, gerekse yurtdışı şube ve temsilcilikleri yoluyla yürüttükleri faaliyetlerin sağlığı, hem ülkemizin, hem de ev sahibi konumunda bulunan diğer ülkelerin mali sistemlerinin istikrarını ve güvenilirliğini yakından etkilemektedir. Bu bağlamda, yurtdışı faaliyetlerin yapısını, ana kuruluş ile bağlantılarını değerlendirebilmek, bunları düzenlemek ve denetlemek açısından bu faaliyetlere ilişkin doğru bilgiye ulaşabilmek ve ülkeler arasında denetim ve gözetim alanında işbirliğini kolaylaştıracak uluslararası anlamda bir kurumsal çerçeve oluşturmak önem kazanmaktadır.

²⁸Şükrü KIZILOĞLU, "Off-shore Hesaplar ve Bankacılık", <http://www.sabah.com.tr/>, 17.01.2000.

²⁹ Milliyet Gazetesi, 11.11. 1999.

³⁰ KARACAN, a.g.t., s.14.

8. Menkul Kıymet Geliri Üzerindeki Stopaj Oranlarının Farklılaştırılması ve Mevduat Munzam Karşılıklarına Faiz Verilmesi

Repo işlemlerinin aşırı kullanımından kaynaklanan riskleri azaltmak amacıyla alınabilecek önlemler konusunda öneriler geliştirmek üzere bir komite kurulmuştur. Komitenin hazırladığı öneriler çerçevesinde 27 Temmuz 2001 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla repo ile TL ve döviz mevduat faiz gelirlerine uygulanan stopaj oranlarının vadeye göre farklılaştırılması sağlanmıştır. Bu çerçevede, TL mevduat hesaplarındaki stopaj oranları, 3 ila 6 ay vadeli olanlar için % 14'e; 6 ila 12 ay vadeli olanlarda % 10'a, 12 aydan uzun vadeli olanlar için de % 6'ya indirilmiştir. Repo stopaj oranı da % 16'dan % 20'ye yükseltilmiştir. Döviz tevdiat hesapları üzerindeki stopaj oranı 1 yıldan uzun vadeli olanlar için değişmemiş; 1 yıldan kısa vadeli olanlar için 2 puan artırılarak % 16'dan, % 18'e yükseltilmiştir.

Merkez Bankası, bankaların kaynak maliyetlerini düşürmek amacıyla 8 Ağustos 2001 tarihinden itibaren TL mevduatları için ayrılan munzam karşılıklara faiz ödenmesi uygulamasına başlamıştır³¹.

9. Mevduat Garantisi Düzenlemeleri

Türkiye'de 1994 yılında yaşanan krizi aşabilmek için tasarruf mevduatının tamamı sigorta kapsamına alınmıştır. Bu düzenleme krizin aşılmasında önemli bir işlev üstlenmiştir. Bu uygulamayla birlikte bankacılık sisteminde ahlaki riziko oranı (moral hazard) artmaya başlamıştır. Ahlaki rizikoyla kastedilen, mevduat sigortasının hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların riske karşı olan duyarlılıklarını azaltması ve dolayısıyla piyasadaki genel risk düzeyinin artmasıdır³².

Sonuçta bu uygulama 2000 krizinin oluşum nedenleri arasında yer almıştır. Bu nedenle mevduattaki %100 devlet güvencesini sınırlama getirilmiştir. Buna göre 2000 yılı sonuna kadar açılacak ya da yenilenecek mevduat hesapları için güvence sınırı 100 milyar, 2001 yılından sonra açılacak ya da yenilenecek hesaplar için 50 milyar lira güvence verilmiştir³³.

10. Enflasyon Muhasebesi Uygulamasına Geçiş

Geleneksel muhasebe prensipleri ölçü birimi olarak paranın nominal değerini esas aldığından, yüksek enflasyon dönemlerinde ihtiyaca cevap vermekten uzak kalmışlardır. Mali tablolarındaki kalemler değişik alım güçleri olan para miktarlarıyla değerlendirildiğinden, bunları ortak bir bazda karşılaştırma imkanı olmadığı gibi birçok rakam zaman içerisinde geçerliliğini yitirmiştir. Bunun en önemli etkisi enflasyonun yarattığı fiktif karlar sonucu ortaya çıkan pembe tablo

³¹ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu, 8 Kasım 2001, s.26-30.

³² Erkan ÖZDEMİR, "Mevduat Sigortası", Active Bankacılık ve Finans Makaleleri-I, İstanbul 2000, s.58.

³³ TOBB, Ekonomik Forum, "Mevduatta Güvenceye Son", Yıl:7, Sayı:6, TOBB Aylık Dergisi,15 Haziran 2000, s.34.

yüzünden gerçek maliyetlerin ve karlılıkların belirlenememesi, paranın değer kaybının gelirler ve giderler üzerindeki etkisinin göz ardı edilmesi, buna bağlı olarak likiditenin bozulması ve fiktif kar üzerinden temettü ve vergi ödenmesi sonucu öz sermayenin erimesidir.

Dolayısıyla enflasyon muhasebesi uygulaması işletmeler için sadece UMS'ye uyum açısından bir yükümlülüğü yerine getirmekten ibaret olarak düşünülmemeli, karar verme sürecinde etkin olarak kullanılması gereken bir araç olarak görülmelidir. Enflasyonun düşürülmesine yönelik çabaların ve kararların yoğunlaştığı bu dönemde enflasyon muhasebesinin önemi azalmamakta aksine artmaktadır. Zira bu süreç içinde işletmelerin enflasyondan arındırılmış reel maliyetlerini ve karlılıklarını görebilmeleri düşen enflasyon karşısında stratejilerini ve fiyatlandırma politikalarını belirlemelerinde ve enflasyonsuz bir ekonomiye hazırlanmalarında kritik bir rol oynayacaktır³⁴.

Aslında vergi sistemimizde işletmeleri enflasyona karşı kısmen koruyan veya bu etkiyi gösteren düzenlemeler yer almıştır. Bu düzenlemelerden bir kısmı enflasyon muhasebesiyle yakından ilgilidir. Bunlar;

- Maliyet artış fonu uygulaması,
- Finansman gider kısıtlaması uygulaması,
- Stokların LİFO yöntemine göre değerlemeye tabi tutulması,
- Yeniden değerlendirme uygulaması,
- Vergi Usul Kanununun 280 inci maddesinin son fıkrasında yer alan bazı kuruluşların bir kısım kur farklarının vergi dışı bırakılması uygulamaları.

Ancak vergi kanunlarında enflasyon ile ilgili olarak getirilen mekanizmalar, olaya bütünsel bir yaklaşım getirmediğinden, enflasyonun mali tablolar üzerindeki olumsuz etkisini bertaraf etmekten uzak kalmıştır³⁵.

Türkiye’de hükümet ya geçici bir süre için enflasyon muhasebesi getirmek ya da hemen enflasyonu düşürmek olan iki çözüm yolundan ilkinin seçip³⁶ SPK uygulamasına bağlı işletmeler için 2001, diğer işletmeler için 31.12.2002 itibari ile enflasyon muhasebesi uygulama zorunlu hale getirilmiştir. Kanunun uygulanması için gerekli koşul 3 yıllık enflasyonun %100’ü aşır olmasıdır³⁷.

II. YAPILAN DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER

Türk mali sistemi 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramış, dinamizm kazanmıştır. Bu gelişimde, selektif kredi politikalarının kaldırılması, mevduat ve kredi faizlerine serbesti tanınması, liberal kambiyo düzenlemeleri gibi

³⁴ Ayşem TOPAY, “Bankalarda Enflasyon Muhasebesi Uygulaması”, Activeline, Sayı: 12, Nisan-Mayıs 2000, <http://www.activefinans.com/>.

³⁵ Mustafa ÖZYÜREK, “Enflasyon Muhasebesi Neden Talep Ediliyor?”, Finansal Forum, 30.10.2001.

³⁶ Mustafa ÖZYÜREK, “Nasıl Bir Enflasyon Muhasebesi?”, Finansal Forum, 1.11.2001.

³⁷ Resmi Gazete, 28.11.2001 Çarşamba Sayı:24597.

uygulamaların yanı sıra, sektöre ilişkin mevzuat düzenlemelerinin uluslararası normlar seviyesine yükseltilmesi için yapılan çalışmalar da rol oynamıştır.

Kronik enflasyon, bankaların aktif ve pasif yönetimlerini olumsuz bir biçimde etkilerken bankaların, bankacılık faaliyetlerinden elde edilen gelirlerden çok arbitraj gelirlerine yönelmelerine neden olmuştur. Makroekonomik alandaki belirsizlikler vergi ve yönetsel etkilerle de birleşerek çok ciddi bir vade uyumsuzluğuna da neden olmuştur. Ayrıca kamu bankalarının sistemdeki ağırlığı, yüksek miktarlardaki görev zararları ve fonlanma gereksinimleri de sistemdeki çarpıklıkları artırıcı etki göstermiştir.

2000 Kasım, 2001 yılının Şubat ayında yaşanan finansal krizler, genelde bankacılık sisteminin, özeldede ise TMSF'ye devredilen bankaların mali yapılarının hızla bozulmasına neden olmuştur. Yaşanan krizler ile birlikte fona devredilen bankaların mali yapılarında ortaya çıkan hızlı bozulma, devlet üzerinde de ciddi bir mali yük yaratmıştır. Yaşanan tüm bu gelişmeler, özellikle TMSF'ye devredilen bankaların hızla iyileştirilmesi, bu bankaların en kısa zamanda devlet kontrolünden çıkarılması ihtiyacının önemini arttırmıştır. Bu çerçevede Fon bankalarındaki sorunlu kredilerin tahsil kabiliyetini artırmak suretiyle bozulan mali yapılarının iyileştirilebilmesi, bankacılık sisteminin uluslararası kabul görmüş normlar çerçevesinde daha etkin çalışabilmesini sağlamak amacıyla yasal değişiklikler yapılmıştır.

4672 ve 4491 sayılı kanunlarla değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Türk Bankacılık Sistemi uluslararası standartlarda yasal çerçeveye kavuşmuştur. 1999 yılında uygulamaya konulan ekonomik program, Şubat 2001'deki ekonomik kriz nedeni ile yeniden gözden geçirilmiştir. Yapısal reformların, yeni programın başarısında olmazsa olmaz bir rol taşıdığı bilinciyle hızlandırılarak gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Yapısal reformlar kapsamında uzun yıllardır açık veren bankacılık sistemi yeniden düzenlenmiş ve sistemin aktif ve pasifleri arasındaki dengenin sağlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Mali sektör reformu sonucunda kurulan BDDK, bankacılık sektörünün düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi işlevlerinin tek bir otorite altında toplanmasını sağlamıştır. Bankacılık sektöründe önemli reformlar yapılmıştır. Sermaye hareketleri mevzuatı konusunda ilerleme kaydedilememiştir. Kara para aklanması konusunda ciddi sorunlar devam etmektedir³⁸.

Türkiye'de Uluslararası Muhasebe Standartlarından biri Enflasyon Muhasebesinin uygulamaması nedeniyle bankaların mali tablolarının gerçek değeri yansıtılmamış ve banka birleşmelerinde üstlenilecek risk, beklenen kazanç ve birleşme bedeli sağlıklı bir şekilde belirlenememiştir. Bu durum birleşmek isteyen bankalar açısından risk yaratmış, banka birleşmelerine engel oluşturmuştur. Bu yüzden bankalara 31.12.2002 tarihinden itibaren enflasyon muhasebesi uygulama

³⁸ TC Başbakanlık AB Genel Sekreterliği, 2000 Türkiye Düzenli Raporu, <http://www.deltur.cec.eu.int/>

zorunluluğunun getirilmesi, bankaların mali tablolarının gerçek değerinin bilinmesini sağlayacak ve daha sağlıklı birleşmeler olabilecektir³⁹.

Ancak, makroekonomik istikrar henüz sağlanamamış ve orta vadede sürdürülebilir bir kamu maliyesi için sağlam bir temel oluşturulamamıştır. Gerek imalat sektörü gerek finans sektöründe devletin pazara müdahale ettiği pek çok alan bulunmaktadır. Ekonomik ve siyasal yapılanma mali yapıyı ve sorunları belirleyici olmaktadır. Devletin ekonomiye olan müdahalesi daraltılmalıdır⁴⁰.

Ekonomideki sektörel bozuklukların giderilmesi ve kamu finansman dengesinin sağlanması, Hazine'nin gittikçe artan ölçüde banka ve finans kesiminde oluşan kaynaklara el koymaktan vazgeçmesi, özel teşebbüse sanayi ve yatırım alanında kullanabileceği kaynak bırakması ve enflasyonun düşürülerek ekonomik istikrar içinde sürekli büyümenin sağlanması gerekmektedir.

Kamu bankalarının özellikle siyasi amaçlı kullanılmaları dikkate alındığında belirli önlemlerin gerektiği kuşkusuzdur. Bu özelleştirme olabileceği gibi özerkleştirme de olabilir⁴¹.

Türkiye'de maliyet kavramı yıllarca reel sektörün bir kavramıymış gibi algılanmıştır. Oysa bir hizmet kurumu olan bankacılık için de maliyet ve fiyat belirleme yaşamsal önemde olan bir konudur. Bankacılığın küreselleşen dünyanın rekabet koşullarına alıştırılması için, öncelikle hizmet ve kredilerine fiyat biçme bakımından çağdaş yöntem ve uygulamalar içine sokulmaları zorunludur⁴².

Bankacılık sisteminde birleşmeler desteklenmeli ve teşvik edilmeli, denetim güçlendirilmeli, muhasebe ve kamuoyunun bilgilendirilmesine ilişkin sıkı standartlar uygulanmalı, şeffaflık sağlanmalı ve bankacılarla politikacılar arasında bağlantılar kesilmemelidir⁴³.

Fona devredilen bankaların özel hukuk hükümleri çerçevesinde oluşturdukları borç ilişkilerinin Fon'a devir sonrasında kamu borcu şekline dönüşmesi tartışmalıdır. BDDK'nın oluşturulmasından bu yana konu üzerine ısrarla odaklanılmasını herhangi bir hukuki temeli bulunmamaktadır. Kaldı ki bu hükümler uygulansa bile problemler tahsilinde başarı sağlanması şüphelidir. Fon bankalarının alacaklarının tahsilinde gösterilecek başarı, ülkemizin hukuk yapısının içinde bulunduğu şartlarla sınırlı bulunmaktadır. Bu yönde genel hukuk hükümlerinin aksayan yönlerinin düzeltilmesi hem Fon'a devredilen bankaların hem de diğer bankaların alacaklarının tahsilinin kolaylaşmasını sağlayacaktır. Davaların zamanaşımına uğraması ve Kanun'un bu yoldaki

³⁹ TBB, Banka Birleşmeleri ve Devralmaları, Sorunlar, Önlemler ve Öneriler, Haziran 2000, s.11.

⁴⁰ Şevki ÖZBİLEN, "Türkiye'de İktisadi Krizin Temel Nedenleri Bir Mali Sistem Reform Önerisi", Finans Dünyası, Ankara, Ocak 1998, s.58.

⁴¹ ASOMEDYA, "Kamu Bankaları ve Özelleştirme" Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, Mart 1996, s.39-40.

⁴² Ülkü YÜKSEL, - Aslı YÜKSEL, Bankacılıkta Fiyat Politikası ve Hizmet Maliyet Hesabının Özellikleri, Muhasebe ve Denetime Bakış, TÜRMÖB Yayın Organı, Yıl:2, Sayı:5, Ankara Ekim 2001, s.115.

⁴³ Melike ALPARSLAN, "Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri", Bankacılar Dergisi, TBB, Sayı:34, İstanbul, 2000., s.59.

düzenlemesinin Anayasa Mahkemesi'nce iptal riskini üzerinde taşıması söz konusu olacakların tahsilini imkansız hale getirecektir. Kamunun gözetim fonksiyonundan beklenen bankaların fona devredilmesine gerek kalmadan iyileştirilmesidir. Bu düzenlemeler yerine kamu otoritesinin tekrar aynı hususların ortaya çıkmasını önleyecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir⁴⁴.

Sektörde özellikle kamu bankalarında çalışan personel sayısı gereğinden fazladır. Kamu bankaları, yapılarını değişen ekonomik koşullara uydurabilmek için personel politikalarını tekrar gözden geçirmeli, gerek iç gerekse dış rekabette dezavantaj oluşturan ağır bürokratik düzenlemelerden kurtarılarak, gerektiğinde personel alımı veya fazla personelin sektör dışına çıkartılmasına esneklik getirilmelidir.

Zor durumdaki şirketlerin kurtarılmasına yönelik, Londra Yaklaşımı'ndan esinlenerek geliştirilen İstanbul Yaklaşımı yakın geçmişteki iki ekonomik krizden olumsuz etkilenen reel sektör-finance sektörü ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla geliştirilmiştir. Üretici kesimin borçlarını ödeyememesi ile istihdam kaybı ve yaşanacak iflasların neden olacağı bankaların mali yapılarındaki bozulma önlenmek istenmiştir. Bu amaçla Dünya Bankası desteği sağlanmıştır. İstanbul Yaklaşımı'ndan ilk yararlanan şirket Işık Holding arkasından da Raks olmuştur. Bunları sayıları yirmiyi aşan daha küçük firma izlemiştir. Bu sayede yaklaşık 280 milyon doları aşan borç yeniden yapılandırılmıştır.

Yetkililer enflasyonist baskıları ve kamu açıklarını azaltma konusuna odaklanmayı sürdürmeli, yapısal reformlar ve piyasanın serbestleştirilmesi hedeflerine olan bağlılıklarını korumalıdır.

KAYNAKÇA

- ACTİVELİNE, "4672 Sayılı Bankalar Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme", Sayı: 16, Ocak-Şubat 2001, <http://www.activefinans.com/>.
- ALPARSLAN, Melike, "Bankacılık Sistemlerinde Düzenleyici Rejim ve Temel İlkeleri", Bankacılar Dergisi, TBB, Sayı:34, İstanbul, 2000.
- ASOMEDYA, "Kamu Bankaları ve Özelleştirme" Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, Mart 1996.
- BARCHARD, David, The Revolution in Turkish Banking, Trade Finance, Turkey Report, The Finance A Supplement, May 1987.
- BİNAY, Şükrü, KUNTER, Kürşat, 'Mali Liberalleşmede Merkez Bankasının Rolü 1980-1997', T.C. Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliğ No: 9803, Aralık 1998.
- BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu, 8 Kasım 2001.
- BDDK, Yeniden Yapılandırma Programı, 25 Mayıs 2001.
- BDDK, Pamukbank'ın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Devir Nedenleri Bilgilendirme Raporu, 27 Haziran 2002.

⁴⁴Activeline, "4672 Sayılı Bankalar Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme, Sayı: 16, Ocak-Şubat 2001", <http://www.activefinans.com/>.

- DOĞAN, Saruhan - ŞARSEL, Yıldız, Enflasyonun Bankacılık Sektörü Üzerine Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörüne Bir Bakış, TBB, Yayın No: 189, Ankara, 1994.
- EREN, Kasım, AB’de ve Türkiye’de Bankacılık, Beta Basım, İstanbul, 1996.
- GÖKTAN, H. Basri, “Türk Bankacılığının Güncel Sorunları”, Bankacılık Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6, Haziran 1994.
- KARACAN, A. İhsan, AT Bankacılık Mevzuatına Türk Bankacılık Sisteminin Uyum Sorunu, “Türk Bankacılık Sisteminin Avrupa Toplulukları ve Tek Pazar Prensiplerine Uyumu” Konulu Uluslararası Seminerde Sunulan Tebliğ, 22 Şubat 1989.
- KIZILOĞLU, Şükri, “Off-shore Hesaplar ve Bankacılık”, <http://www.sabah.com.tr/>, 17.01.2000.
- Middle East Business and Banking, Transformation in Turkish Banking, Volume:6, Number:10, October 1987.
- Milliyet Gazetesi, 11.11.1999.
- MURPHY, Paul, “The Good, The Bad and The Ugly”, The Banker A Financial Times Publication, March 1988.
- PAZARBAŞIOĞLU, Ceyla, ‘Türk Bankacılık Sistemindeki Son Gelişmeler: BDDK’nın Rolü’, BDDK, Pamukkale Üniversitesi, Ekonomi Yaz Seminerleri, 2 Ağustos 2002.
- ÖCAL, Tezer - ÇOLAK, Ö.Faruk, Para Banka, İmge Yayınevi, Ankara 1988, s.79.
- ÖZBİLEN, Şevki, “Türkiye’de İktisadi Krizin Temel Nedenleri Bir Mali Sistem Reform Önerisi”, Finans Dünyası, Ankara, Ocak 1998.
- ÖZDEMİR, Erkan, “Mevduat Sigortası”, Active Bankacılık ve Finans Makaleleri-I, İstanbul 2000.
- ÖZYÜREK, Mustafa, “Enflasyon Muhasebesi Neden Talep Ediliyor?”, Finansal Forum, 30.10.2001.
- ÖZYÜREK, Mustafa, “Nasıl Bir Enflasyon Muhasebesi”, Finansal Forum, 1.11.2001.
- Resmi Gazete, 28.11.2001 Çarşamba Sayı:24597.
- SİNANOĞLU, Reşat, “Bankalar”, Dünya Gazetesi, 01.12.2000.
- SÜMER, Serdar, “Banka Birleşmeleri”, Activeline, Sayı: 16, Ocak-Şubat 2001, <http://www.activefinans.com/>.
- TBB, Banka Birleşmeleri ve Devralmaları, Sorunlar, Önlemler ve Öneriler, Haziran 2000.
- TBB, Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değişiklikler 1999-2001, İstanbul, Aralık 2001.
- TC Başbakanlık AB Genel Sekreterliği, 2000 Türkiye Düzenli Raporu, <http://www.deltur.cec.eu.int/>
- TOBB, Ekonomik Forum, “Mevduatta Güvenceye Son”, Yıl:7, Sayı:6, TOBB Aylık Dergisi, 15 Haziran 2000.
- TOPAY, Ayşem, “Bankalarda Enflasyon Muhasebesi Uygulaması”, Activeline, Sayı: 12, Nisan-Mayıs 2000, <http://www.activefinans.com/>
- TOPRAK, Yusuf Ziya, “Bankacılık Sektöründeki Sorunlar ve Gelişmeler”, İşveren, TİSK Yayınları, Cilt:XXXIX, Sayı:4, Ankara, Ocak 2001.
- YÜKSEL, Ülkü - YÜKSEL, Aslı, Bankacılıkta Fiyat Politikası ve Hizmet Maliyet Hesabının Özellikleri, Muhasebe ve Denetime Bakış, TÜRMOB Yayın Organı, Yıl:2, Sayı:5, Ankara Ekim 2001.
- 3182 Sayılı Bankalar Kanunu’na ilişkin 6 nolu tebliğ, 26 Ekim 1988.
- 4491 Sayılı Kanunla Değiştirilen 4389 Sayılı Bankalar Kanunu. <http://www.yenidenyapilandirma.com>