

Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri

Ömer Faruk ÇOLAK*

In this work "The Restructuring Program for the Banking Sector" which has begun to be implemented in Turkey has been discussed within the context of the financial crisis and with an analytical point of view.

The work starts with a pre-crisis analysis of the structure of the banking sector, continues with the determination of the role of the banking sector in the financial crisis and ends with an assessment of the Restructuring Program in detail.

1. GİRİŞ

Bankacılık sektöründeki yapısal sorunlar birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de finansal sistemde ortaya çıkan krizler ile birlikte tartışılmaktadır. Ülkemizde 2000 yılının Kasım ayında başlayan ve halen devam eden finansal krizi, birdenbire ortaya çıkan bir olgu gibi görmemek gerekir. Türk bankacılık sektörünün, finansal sistem içerisindeki payı %75 dolaylarında olmasına karşın, sektörün Toplam Aktifleri/GSYİH oranı %60 'lar düzeyindedir, yani sektör henüz yeterli finansal derinliğe sahip değildir. Dolayısıyla sektöre yönelik olarak 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte uygulanan deregulation politikaları ile bağlantılı olarak 2000 yılında başlayan yeniden yapılandırma programının sorgulanması, varolan sorunların kaynağını belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Türk Bankacılık sektöründeki yapısal dönüşümün başlangıçtaki en önemli özelliği, faiz oranının piyasada belirlenmesi ile bu faiz oranının uzun yıllardan sonra reel olarak pozitif bir faiz oranı olmasıdır. 24 Ocak Kararları ile birlikte sektöre yönelik ikinci amaç kamusal sermayeli bankaların ağırlığını azaltmak, uzun dönemde ise bu bankaları özelleştirmektir.

Bankacılık sektöründe kamusal sermayeli bankaların ağırlığını azaltma hedefine karşın, 1980 sonrasında da sektörün, devletle olan bağlantısı, kopmak bir yana, zayıflamış bile değildir. Çünkü bankaların fon kaynak ve kullanımlarını yani likidite yönetimlerini farklı şekillerle de olsa belirleyici yine devlet olmuştur.

* Doç. Dr. Gazi Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

Bu çalışmada finansal kriz ile bankacılık sektörüne yönelik olarak 2000 yılında başlayan yeniden yapılandırma programı arasındaki ilişki netleştirilmeye çalışılacaktır.

16

2. FİNANSAL KRİZ ÖNCESİ BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE SEKTÖRÜN KRİZE GİRMESİNİN NEDENLERİ

24 Ocak Kararları, bankacılık sektöründe finansal serbestleşmenin altyapısını hazırlamıştır. Sektöre yönelik alınan kararların işlerlik kazanabilmesi için, McKinnon-Shaw yaklaşımına uygun olarak, pozitif reel faiz uygulamasına geçildi ve Haziran 1980'de faiz oranları serbest bırakıldı. Temmuz 1980'de daha sonra 3182 sayılı Bankalar Kanununa dönüşecek olan 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kabul edildi ve bankacılık sektörüne yeni bankaların girişi kolaylaştırıldı. Bu sürecin ardından bankacılık sistemine, uluslararası piyasalara açılmasının yolunu açan 30 ve 32 sayılı kararlar alındı. Ancak bu düzenlemeleri bankacılık sektörü olması gerektiği gibi algılayamadı ve düzenlemelere uygun, etkin bir likidite yönetimi gösteremedi. Hazine ve TCMB ise bu yeni oluşumu tamamlayacak düzenlemeleri yapabilme beceri ve yeteneğini gösteremedi. Bunun sonrasında bankalar likidite yönetiminin temel ilkelerini göz ardı eden bir şekilde yabancı para cinsinden kaynaklara yöneldiler. Bu süreçte uygulanan likidite yönetimi 1994 krizi ile kesintiye uğradı. Hazine ve TCMB kriz sonrası sermaye yeterliliği ve net genel pozisyon tebliğleri ile bankacılık sektörünün, uluslararası bankacılık kurallarına uyumunu sağlamaya çalıştılar ise de, bankaların aktif pasif yönetimlerine ilişkin kısıtların uygulanması ve mevduatın tamamının sigorta kapsamına alınmasına yönelik kararın gecikmesi nedeni ile, üç banka Marmara Bank, TYT Bank ve IMPEX Bank sektörün dışına itilerek, tasfiye edildiler.

Bankacılık sektörüne yönelik denetim ve gözetim yetkisine sahip olan ve sektöre müdahale gücünü elinde bulunduran Hazine Müsteşarlığı ve TCMB, 1994 krizi sürecinde bir başka yasal düzenlemeyi daha araç olarak kullandılar. Bu düzenleme tasarruf mevduatının tamamının sigorta kapsamına alınmasıdır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna yönelik yapılan düzenleme, 1994 krizini aşmada önemli bir işlev yüklenmesine karşın, 1998-1999 ve 2000-2001 finansal depremlerinde krizin oluşumunun nedenleri arasında yer almıştır.

Bankacılık sektöründeki sorunların iyice ağırlaştığı bu süreçte 18 Haziran 1999'da yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, bankacılık sektörünü rekabete açmayı, bankacılık sektörüne ilişkin olarak kabul edilen uluslararası kriterleri Türk bankacılık sektörüne taşımayı ve bankacılık sektörünün şeffaf çalışmasını sağlamayı hedefledi ise de, yapılan bu yasal düzenlemeler sektördeki erozyonu engellemeye yetmedi. 4389 sayılı yasaya göre bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde, denetim ve gözetim gücü Bankacılık Düzenleme ve

Denetleme Kurumuna verildi. Yasanın böyle bir yapılanmaya gidişindeki amaç, sisteme yönelik politik müdahaleleri en aza indirmektir. Ancak bunun gerçekleşme olasılığının zayıf olduğu iki yıl içerisinde yasada yapılan iki yeni düzenleme ve kurum üyelerinin yasada yapılan değişiklik ile bir yıl gibi sürede yeniden belirlenmesi ile açıkça ortaya çıktı.

2.1 Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı

Türk bankacılık sistemi mevduat bankacılığı yapmaktadır. Nitekim bankaların fon kaynakları içinde mevduatın payı 2000 yılında %69, 2001 yılı Haziran ayı itibariyle %63'dür. Bu mevduatın ortalama olarak %50'si ise Döviz Tevdiat Hesabı yani yabancı para cinsinden mevduattır. Dolayısıyla bankalar faiz oranı ve kur riskine ciddi bir biçimde açık bankacılık yapmışlardır. Diğer yandan Tablo:1'den de izlenebileceği üzere Türk Bankacılık Sisteminde uzun yıllar kamusal sermayeli bankaların ağırlığı yüksek düzeylerde seyretti.

Tablo 1: Grupların Sektör Aktif Payları (%)

	<u>1980-1985</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
Kamusal sermayeli Tic. Bankalar	45.3	38	35	34.4	35	34	26
Özel Sermayeli Tic. Bankalar	44.4	53	55	56.4	49	52	49
Yabancı Sermayeli Tic. Bankalar	3.5	3	5	4.4	5	5	5
Fondaki Bankalar					6	8	16
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	6.8	6	6.5	4.8	5	5	4

Kaynak: 40.Yılında TBB ve Türk Bankacılık Sistemi (1998), TBB, Bankalarımız 1998-2000 ve TBB, 2001-Haziran Ayı İtibariyle Türk Bankacılık Sektörü Raporu Verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Türk bankacılık sistemi mevcut duruma 24 Ocak kararları ile başlayan finansal serbestleşme sürecinin sonucunda erişmiştir. Bu sürecin temelinde sisteme yönelik deregulation politikaları üretme çabası bulunmaktadır. 1980 sonrası bankacılık sektörünün yaşadığı krizler gözönüne alındığında sistemdeki yapısal sorunların devam ettiğini, hatta sistemin aktif büyüklüğü ile birlikte daha da ağırlaştığını söyleyebiliriz. Bu noktada "sorunun kaynağı kuramsal anlamda deregulation politikalarıdır" savı ileri sürülebilir. Ancak bu savın doğrulanması mümkün değildir. Çünkü sisteme yönelik yargıların önemli bir kısmı sistemi regüle etme gücünden yoksun, çoğu zaman uygulanan iktisat politikalarına bir saç ayağı olmaktan öteye geçmemiştir. Mevduat üzerine uygulanan disponibilitate oranı ile geri dönmeyen

krediler için uygulanan risk oranları ileri sürdüğümüz savı destekleyen unsurlardan sadece ikisidir.

18

Finansal serbestleşme sürecinde, faiz oranlarının serbest bırakılması, faiz oranlarının reel olarak pozitif düzeye erişmesinin yolunun açılması, sektöre yeni banka girişlerinin kolaylaştırılması, sektörün uluslararası piyasalara açılması, uluslararası piyasalardan kaynak ediniminin serbest bırakılması, sektörde yer alan bankaların yabancı para cinsinden işlem yapmasının serbest bırakılması gibi kararların altında yatan nedenlerin başında, hızla artan kamu açıklarının finanse edilmesi kaygısı vardır. Özellikle 1990 yılında uygulanan Para Programı Hazine'ye bütçe açıklarını ticari bankalardan kaynak aktararak finanse etmesinin yolunu açmıştır. Bu program kendi içerisinde tutarlı olmasına karşın Türkiye ekonomisini 1994 krizine hazırlayan en önemli unsur olmuştur. 1990-1993 yıllarında uygulanan borçlanma politikası bir anlamda krize ve bankaların bünyelerinde erozyona kaynaklık etmiştir. Bir anlamda devlet, bankalara kendisini fonladıkları sürece, onlara koruyuculuk ve kollayıcılık yapacağı sözünü vermiştir. Bu sözün garantisi de 1994 yılında tasarruf mevduatının tamamının Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alınması olmuştur. Tasarruf mevduatının tamamının sigorta kapsamına alınması birçok ülke deneyiminden de gözlendiği üzere kısa dönemde sisteme yönelik paniği azaltırken, uzun dönemde sistemde finansal istikrarı ve risk primini artırmaktadır.

Türk bankacılık sisteminin son onbeş yıldır dalgalı bir gelişim göstermesinin altında yatan temel unsur da budur. Nitekim 1986 yılından başlayıp, 1990'lı yılların başında hız kazanan sektöre giren banka sayısındaki artış, 1994 krizi sonrasında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun işleyiş biçimi ve banka kurulmasının nisbi olarak kolaylaştırılması nedeni ile devam etmiş, bunun bir sonucu olarak da, finansal kırılganlık katsayısı yükselmiş ve halen yaşanan finansal dalgalanma sürecine kaynaklık etmiş, hatta dalgalanmanın kriz boyutuna taşınmasına neden olmuştur diyebiliriz. Nitekim finansal sistemin içine girdiği krizin bir sonucu olarak 1998-2001 yılları arasında Türkbank, Interbank, Bank Ekspres, Egebank, Yurtbank, Sümerbank, Yaşarbank, Esbank, Ulusal Bank, Bank Kapital, Etibank, Demirbank, İktisat Bankası, Sitebank, Tarişbank, Bayındırbank ve Kentbank tasarruf mevduatı sigorta fonuna devredilmiştir.

Tablo 2: Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma Oranları

	<u>Toplam Aktifler</u>	<u>Toplam Mevduat</u>	<u>Toplam Krediler</u>
<u>1999 Haziran</u>			
İlk Beş Banka	46	50	39
İlk On Banka	67	72	66
<u>2000 Haziran</u>			
İlk Beş Banka	47	49	40
İlk On Banka	65	67	63
<u>2001 Haziran</u>			
İlk Beş Banka	42	47	41
İlk On Banka	64	72	68

Kaynak: Bankacılar Dergisi, Eylül 2000 ve TBB, 2001-Haziran Ayı İtibariyle Türk Bankacılık Sektörü Raporu verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Bankacılık sektöründe finansal serbestleşme sürecinde rekabetçi bir piyasa yapısı oluşmamıştır. Piyasa giriş çıkış koşullarına ilişkin yasal düzenlemelerin sorunu çözmekten çok, sorun yaratır bir özellik göstermesi, bu yapılanmanın oluşumunu engellemiştir. Bundan dolayı bankacılık sektöründeki yoğunlaşma oranı yıllar itibari ile çok fazla değişmemiştir.

Tablo 2'den de izleneceği üzere, 2001 yılına ilişkin aktif büyüklüğüne göre ilk beş bankanın sistem içerisindeki ağırlığı %41 buna karşılık ilk on bankanın sistem içerisindeki ağırlığı %68'dir. Mevcut yoğunlaşma oranları, kriz nedeniyle önceki yıllara göre kısmen düşmüş durumdadır. Buna rağmen sektördeki yoğunlaşma oranları oldukça yüksektir. Bundan dolayı da finansal krizin tepe noktaları olarak görebileceğimiz Kasım 2000 ve Şubat 2001'de küçük ölçekli bankalar kolayca likidite krizinin içine girmiş, bazı büyük ölçekli bankalar faiz oranlarındaki ani yükselişten ciddi karlar elde etmişlerdir.

Bankacılık sektörünün 1998-2000 yılları arasında etkin bir aktif - pasif yönetimi göstermemesinin altında yatan etkenlerden birisi de devletin finansal sektörden sürekli olarak fon talep edici pozisyon almasından kaynaklanmaktadır. Hiç şüphesiz bu oluşum 1986 yılından itibaren başlamış ve kesintilerle de olsa süreklilik göstermiştir. Kamu kesiminin fon talebi kimi zaman TCMB tarafından açık piyasa işlemleri ile karşılanırken, çoğunlukla da Hazine'nin ihale yöntemi ile karşılanmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereksiniminin yüksek olması, bu araçların yanında, kamu kesimi bankacılık sisteminden kaynak edinebilmek için munzam karşılıklar politikasının da kullanılmasına neden olmuştur. Bunun için izlenen yol dönemsel olarak oranlar farklılaşsa da, umumi disponibilitenin devlet iç borçlanma senetleri olarak tutulması zorunluluğunun getirilmesi şeklinde olmuştur. Uygulanan

karşılıklar politikası, kısa vadeli sermaye hareketlerinin de yardımı ile bankacılık sektöründe, bilançoların yabancı para cinsinden pasiflerin ağırlığının artmasına neden olmuş, bu da doğal olarak sistemin yüklendiği döviz kuru riskini artıran bir unsur yaratmıştır. Bankaların bilançoları içinde yabancı para ağırlığının artmasını sınırlamaya yönelik olarak çıkarılan net genel pozisyon, döviz pozisyonu ve likidite oranı tebliğleri ise, sistemin bu noktada taşıdığı kur riskini ortadan kaldırmakta oldukça yetersiz kalmıştır.

Sektördeki gelişimin bu yönlü olması, bankalara net genel pozisyonu açığı ile çalışan yani döviz riskini üstlenen bir bankacılık yapma yolunu açmıştır. Bankaların kamu finansmanında oynadıkları etkin rolün neticesi olarak, reel sektörü finanse etmede çekinceli davranmalarınada neden olmuştur. Nitekim bu yapılanmadan dolayı da Haziran 2001 itibariyle toplam kredilerin bankaların aktif büyüklüğü içindeki payı %32 dolayında gerçekleşmiştir.

2.2. Kriz Sürecinde Sektöre Yönelik İzlenen Politikalar

Bankacılık sektörüne yönelik olarak alınan önlemlerin, makro ekonomiye ilişkin olarak yürütülen iktisat politikalarından bağımsız olmadığı bir gerçektir. Bu durum Türkiye’de uygulanan iktisat politikaları için de büyük ölçüde geçerlilik göstermektedir. Türkiye ekonomisinde 1998 Rusya Krizi ile birlikte başlayan sarsıntı, 1999 yılında yaşanan büyük depremle devam etmiş, nihayetinde de 2000 yılında uygulanan iktisat politikasının iflası ile Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri yaşanmıştır. Türkiye’de son bir yıl içinde yaşanan bu krizlerin tümü finansal kriz olarak nitelendirilmek ile beraber, Kasım 2000 Krizi gerçekte bankacılık sektöründe yaşanan bir likidite krizidir.

Uzun süre enflasyonist sarmalın içinde kalan Türkiye’nin, ikibin yılında uygulamaya başladığı istikrar programının daha önce uyguladığı diğer programlardan farkı, üstü kapalı olarak “Para Kurulu Sistemini” kabul etmesidir. Program bu şekli ile geleneksel iktisat okulundan bir sapma olarak görülen para kurulunu takip ederek ciddi bir riski de üstlenmiş oluyordu. Program, dayandığı sistemin teorik altyapısının taşıdığı sorunların yanında, sermaye yeterliliği oldukça zayıf, ciddi faiz ve kur riski taşıyan bir bankacılık sisteminin varolduğu bir ekonomide yürütülmeye çalışıldı.

İstikrar programını uygulama kararı alınırken ülkede % 64.9 enflasyon oranı, %6 negatif büyüme oranı (küçülme oranı) ve bozuk bir gelir dağılımı vardı. Bu olumsuz durumun süreklilik göstermesinin nedeni, uygulanan iktisat politikalarının süreksizliği ve cesaretle uygulanmamasıdır. Nitekim bu program öncesi uygulanan iktisat politikalarının kaygan bir zemin üzerine oturması enflasyonun yandaşlarını güçlendirmiş, iktisadi ajanların iktisat politikalarına olan güvensizlik duygusunu en üst noktaya taşımıştı.

İstikrar programının ana hedefi enflasyon oranını düşürmektir. IMF'ye verilen Niyet Mektubunda programın unsurları şöyle sıralanmıştır:

- Sıkı maliye politikası uygulayarak bütçede faiz dışı fazlanın artırılması,
- Yapısal reformların gerçekleştirilmesi,
- Özelleştirmenin hızlandırılması,
- Enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası izlenmesi,
- Ekonomik birimlere uzun vadeli bir bakış açısı kazandıracak kur ve para politikası .

Bu unsurları ekonomide işlerlik kazandırmak için programa yüklenen temel hedefler ise şunlardır:

- Tüketici fiyatları endeksinde 2000 yılı artış oranı %20, 2001 yılı artış oranı %12 ve 2002 yılı artış oranı %7 olarak hedeflenmiştir.
- Yıllık devalüasyon oranı % 20 olarak tespit edilmiştir.
- Nakit iç borcun GSMH 'ya oranının %27 ve toplam borç stokunun GSMH'ya oranının %61 olması hedeflenmiştir.

Program, bu hedeflere ulaşmak için daha önce de belirttiğimiz üzere “para kurulu sistemini” dayanak almıştır. Para kurulu sisteminde merkez bankasının işlevi farklılaştırılmakta ve ülkenin para arzı mekanizması belirlenen sabit kurdan, bankanın döviz varlıklarına, dolayısıyla para arzı da ülkenin döviz rezervine bağlanmaktadır. Sistemin işleyişinde sabit kur bir başka ülkenin ulusal para birimine (bir ülkenin ulusal parasına, ABD doları, Alman Markı gibi) belirlenmektedir. (Çolak, 2001:85-96). Nitekim ülkemizde de Türk Lirası 1\$+0.77 EURO'dan oluşan kur sepeti ile ilişkilendirilmiştir. 2000 yılı içinde bu sepetteki artış %20 ile sınırlandırılmıştı. Para kurulu sisteminde kamu açıkları, Merkez Bankası tarafından karşılanmamaktadır. Dolayısıyla bütçe açıklarının para arzı yoluyla kapatılması mümkün değildir. Para kurulu sisteminde para arzı, para kurulunca kontrol edilirken, diğer işlemler merkez bankasınca yürütülmektedir. Ancak Türkiye’de programın yürütülmesinde böyle bir ayırıma gidilmemiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de para kurulu bile tam uygulanmamıştır.

Uygulanan programda enflasyona kaynaklık eden kamu harcamalarını disipline etmeye yönelik kararlar alınmış ve böylece bütçede faiz dışı fazla artırımlar istenmiştir. Bu bağlamda yurtiçi faiz oranlarında, kamu borçlanmasını azaltarak düşürülmek istenmiştir. Bütçeye yönelik bu kararlar ile ülkede faiz oranlarının yüksek olmasının nedeninin kamu kesimi finansman yönteminden kaynaklandığı örtük olarak kabul edilmiştir.

Programın, para kurulu sistemine uygun olarak çıpa politikasının para arzını kontrol etmekte kullanmasının bir sonucu olarak döviz kuru esnekliği yokolmuştur. Nitekim döviz kurunda çıpa (anchor) uygulaması tümüyle sabit kur politikası şeklinde uygulanmıştır. Program, bu nitelikleri ile IMF tarafından Güneydoğu Asya

ülkelerine önerilen reçete ile uyumludur diyebiliriz. IMF reçetesinin Güneydoğu Asya ülkelerinde başarılı olamaması, Türkiye'yi IMF modelinin işlediği göstermek için kullanılan bir ülke konumuna sokmuştur.

Programın işleminde sorun yaratacak olan kesimin bankacılık sektörü olacağı programın başından itibaren biliniyordu. Nitekim IMF, program uygulanmaya başlamadan önce ısrarla Bankalar Kanununun değiştirilmesini istemiştir. IMF'in isteği ancak 18 Haziran 1999 tarihinde yerine getirilebilmiş ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu TBMM'de kabul edilmiştir. IMF'in bu ısrarlı tavrının altında, hiç şüphesiz programın yürürlüğe girdiği tarihte Türk Bankacılık Sektörünün kırılgan bir yapıda olması yatmaktadır.

İstikrar programında faiz ve ücretler ile fiyatlar serbest bırakılırken, döviz kurunu sabit oranda artırmaya yönelik kirli döviz kuru politikası izlendi. Programın bu özellikleri ile işleyebilmesi için öncelikle mali sektörün kırılganlığının düşük olmasının yanında, sermaye hareketliliğinin de olmaması gerekmektedir. Ancak bunların hiçbirisi Türkiye için geçerli değildi. Programın başarıya ulaşabilmesi için enflasyon oranının en azından program hedefi düzeyinde tutturulması gerekmektedir ki, TL'sının aşırı değerlenmesi ve cari işlemler açığı engellenebilirdi.

Programı, hükümet gözünde olmasa da, iktisatçılar açısından bitiren Kasım krizi, her ne kadar Demirbank'ın likidite krizine girmesi ile patlak vermiş ise de, böyle bir krize girilmesi, izlenen örtük "para kurulu" sistemi nedeni ile kaçınılmaz bir sondu denilebilir. "Aslında arkasında IMF ve Dünya Bankası vardır" düşüncesiyle, programın en önemli ayağını oluşturan döviz kuru çizelgesinin güvenilirliği 2000 ortalarına, hatta Kasım ayına kadar yüksek görülmüştür. Ancak enflasyonun öngörülenden çok yavaş düşmesi ve programın giderek daha fazla kur çıpasına dayanması programın başarısı konusundaki şüpheleri artırdı. 2000 Kasım ayında yaşanan finansal krizle birlikte, kur çizelgesi büyük güven kaybına uğramıştır."(Uygur,2001:6). Bu belirlemeyi yapmamıza karşın bizce, 2000 yılında IMF ile varılan anlaşma neticesinde döviz kurunun çıpa (anchor) olarak kullanılması, daha başlangıçta yapılan bir hata idi. Bunun temeldeki nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Yüksek enflasyonun olduğu ve dışarıdan finansal desteğin sınırlı kaldığı programlarda, uzun süre çıpa nedeni ile ortaya çıkacak olan ödemeler bilançosu açığının sürdürülemezliği,
- Para kurulu sistemi, küçük açık ekonomiler için geçerlidir. Büyük açık ekonomilerde para kurulu sistemi, merkez bankasının para politikası yürütme gücünü büyük ölçüde ortadan kaldırmasından dolayı, merkez bankasının piyasalarda ortaya çıkabilecek ani şoklara karşı, tepki verebilme şansını da ortadan kalmaktadır. Nitekim Kasım Krizinde olsun Şubat Krizinde olsun TCMB'nin izlediği politika, kriz karşısında cılız kaldığı gibi, aynı zamanda yanlıştı.

- TCMB, Kasım Krizinde son ödünç verici olmasından (lender of last resort) dolayı, kullanabileceği reeskont politikasını uygulamayarak, krizin derinleşmesini sağladı. Monetarist iktisatçılar dahi likidite krizlerinde, parasal genişlemeye gidilmesini önerdiği halde, reeskont politikasını bir para politikası aracı olarak kullanmayarak, çok ciddi bir hata yaptı.⁽¹⁾ Bu hatanın benzerini 1997-1998 krizinde IMF, Güneydoğu Asya'da da yaptı. TCMB bir anlamda, bile bile bu tuzağa düştü.
- Döviz kurunun çıpa olarak kullanılması ulusal paranın (TL'sinin), aşırı değerli bir para birimi olmasına neden olurken, cari işlemler açığı ile bankacılık sektörünün içine düştüğü döviz pozisyonu açığını nasıl masedeceğine ilişkin bir politika üretmedi.

Programdaki bu aksamalar doğal olarak bankacılık sektörüne yansdı. İzlenen iç borçlanma ve döviz kuru politikaları, bankaların net genel döviz pozisyonu açığına ilişkin olarak kullanılan sermaye tabanı/net genel döviz pozisyon açığı oranındaki, yasal sınır olan %20'yi aşmalarına neden olurken, BDDK bunlara seyirci kaldı. Bankaların düştüğü açmazla önceden müdahale etmedi, daha sonra yaptığı müdahaleler ise krizi engellemediği gibi, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen banka sayısının artmasına neden oldu. Bu ise sektöre yönelik müdahalenin maliyetini artırdı.

3. BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI

Bankacılık sektörünün içine düştüğü kriz, sadece bankaların izlediği yanlış likidite yönetimine ya da banka sahiplerinin, bankaları kendi yararına kurdukları kredi sistemine (back to back loans) dayandırılmaz. Türkiye'de bankacılık sektörünün krizde öncü rolü oynamasının altında yatan nedenleri şu başlıklar altında toplayabiliriz:

- İktisat politikalarındaki süreksizlik ve kısa vadeli çözüm arayışlarına yönelinmesi,
- Bankaların pasiflerinin yabancı para ağırlıklı olması,
- Kredi plasmanında yapılan hatalar,
- Devlet İçborçlanma Senetlerine dayalı bir likidite yönetimi,
- Son iki politika nedeniyle karşı karşıya kaldıkları, bilançoların aktif kalitesinin bozulması,
- Bankacılık sektörünün finansal serbestleşmeyi yanlış algılaması.

(1) M. Friedman şöyle diyor: "1929 Temmuz'undan 1933 Mart'ına kadar Birleşik Devletlerdeki para miktarı üçte bir oranında düştü ve İngiltere'nin altın standartını bırakmasından sonra da üçte iki oranında geriledi. Para miktarındaki gerileme önlenseydi, ki önlenebilirdi ve önlenmeliydi, daralma hem daha kısa süreli, hem de daha ılımlı olabilirdi. Yine de tarihsel standartlara göre ciddi sayılabılırdı. Ancak eğer para miktarında azalma olmasaydı, dört yıllık sürede parasal gelirin yarıdan fazla ve fiyatların da üçte birin üzerinde gerileyebileceği düşünülemezdi." (Friedman, 1988:88).

Sektörün yaşadığı krize yönelik olarak yaptığımız bu tesbitler, sektörün büyük ölçüde bilgi eksikliğini ve yanlış algılanma (asimetrik information) altında çalıştığını göstermektedir. Sistemi bu şekilde çalışmaya iten etmenlerin başında mevduatın tamamının sigorta kapsamında olması gelmektedir. Çünkü böyle bir mevduat sigortası sistemi, bazı bankaları fon kaynak ediniminde yüksek faiz uygulamasına itmiştir. Yüksek faizden kaynaklanan riskini ise bir anlamda TMSF üstlenmiştir. Uygulamanın uzantısı olarak ahlaki bozukluklar (moral hazard) ortaya çıkmış ve bazı banka sahipleri kolaylıkla topladıkları mevduatla kendi şirketlerini finanse eden bir kredi sistemi (back to back loans) geliştirmişlerdir. Bu ise bankacılık sektörünü bir limon piyasasına dönüştürmüştür diyebiliriz.⁽²⁾

Faiz oranlarının yüksek olmasının altında yatan ikinci önemli etmen daha önceden de vurguladığımız üzere kamu kesimi borçlanma gereksiniminin (KKBG) yüksek olmasıdır. Bu iki faktörün birleşmesi ile sistem, yüksek faiz oranı ve aynı zamanda yüksek risk primi ile çalışmak zorunda kalmıştır.⁽³⁾

Bankacılık sektöründe bankacılık ilkelerine uygun çalışmayan bankaların sistem dışına çıkarılmaması, varolan likidite, geri dönmeyen kredi, faiz ve döviz kuru riskini her geçen gün artırmıştır. Sektörün Aralık 1999'a kadar denetimi ile görevli olan Hazine Müsteşarlığı ve bu tarihten sonra 4389 sayılı yasaya göre BDDK'ın başlangıçta müdahalede gösterdikleri yavaşlık, daha sonra aceleciliğe dönüşmüş, bu ise sektördeki panik havasını artırmıştır. Paniği önlemeye yönelik müdahaleler ise, sistemin yeniden yapılandırılma maliyetinin artmasına neden olmuştur. Bankacılık sektöründeki kriz sürecinde ilginç olan bir başka nokta da TCMB'nun krizin derinleşmesini engelleyecek reeskont ve kanuni karşılıklar politikası gibi araçlara sahip olmasına karşın, bunlara başvurmaması, adeta seyirci kalmasıdır. TCMB bununla da kalmamış, Şubat Krizinde, TC. Ziraat Bankasının disonibilite yükümlülükleri ile içinde bulunduğu likidite sıkışıklığını aşmak için istediği 1.8 katrilyon TL'lik krediyi vermeyerek adeta tetiği çekmiştir.

Krizin oluşumu ve nedenleri konusunda yapmış olduğumuz bu çözümle, sektörün girmiş olduğu krizin, kriz başlangıcındaki yükten, daha da büyük bir yük ile karşı karşıya kaldığını göstermektedir. Bu anlamda sektörün katlandığı maliyet, Hazine Müsteşarlığı, TCMB ve BDDK tarafından arttırılmıştır diyebiliriz.

Bankacılık sektörünün içine girdiği krize yönelik olarak TCMB, BDDK ve Hazine Müsteşarlığının koyduğu teşhisler, bizim yukarıda ortaya koyduğumuz tesbitler ile uyuşmamaktadır. Bu kurumların ortaklaşa oluşturdukları plana göre Türk Bankacılık Sektörünün krizle karşı karşıya kalmasının nedenleri şunlardır:

(2) Limon Piyasası için G..Akerlof,1970, "The Market for "Lemons":Quality Uncertainty and The Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol:84,Num:3, S:488-500.

(3) Özer Ertuna bu durumu şöyle açıklıyor: Faizin iki unsuru var, biri paranın zaman değeri, biri risk birimi.Tabii borçlandığınız zaman ikisinide ödeyeceksiniz, ama komik tarafı, bankalarımız devlet kağıtlarında ihaleye girdiği zaman, onların güvencesi zaten devlettir, bankalar zaten devlet güvencesine muhtaçtır, bütün mevduatlar devlet güvencesi altında, Banka devlet kağıdı alacağı zaman "sen çok risklisin, senden yüzde 32 risk primi isterim" diyor. Bankanın güvencesi devlet, banka devlete girerken sen çok risklisin diyor." (İktisat Dergisi,2001:34).

- Banka sayısının fazla olması,
- Kamu bankalarının üzerinde taşıdıkları görev zararları,
- Bankaların sermaye yetersizliği içerisinde çalışmaları,
- Kredi plasman politikalarındaki yanlışlıklar.

Bu yapılanmayı tersine çevirmek için BDDK'nın TCMB ve Hazine Müsteşarlığı desteği ile yürüttüğü yeniden yapılandırma programının çözümleri ise şunlardır:

- Bankaların sermaye yeterliliğini yukarıya çekmek. Bunu gerçekleştiremeyen bankaların TMSF'na devredilmesi ya da bir başka araç ile birleşmeye teşvik edilmesi (zorlanması),
- Bankaların birleşmesini teşvik etmek.(bunun için vergi yasasında değişiklik yapılarak birleşen bankalara vergi avantajları getirmiştir),
- Kamu bankaların özelleştirilmesi, özelleştirilmeyecek olanların diğer bir banka ile birleştirilmesi. Bu yarıdan yola çıkılarak Emlakbank, TC. Ziraat Bankası ile birleştirilmiş ve kamu bankaları ortak yönetim kurulu oluşturulmuştur.
- Kamu bankaların görev zararlarını ortadan kaldırmak ve TMSF'daki bankaların sermaye yapılarını güçlendirerek, satışını kolaylaştırmak. Bu amaçla kamu bankalarına 25.8 Katrilyon TL'lık özel tertip tahvil verilmiştir. Tabii burada Şubat Krizini tetikleyen TC. Ziraat Bankasına 1.8 katrilyon TL'lık kredi plase edilmezken, daha sonra bankaya 14.1 katrilyon TL'lık tahvil verilmesi oldukça ilginç bir bulgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 3: Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Senetler (*)
(Trilyon TL.)

	Ziraat	Halk	Emlak	Toplam
2000 Sonu İtibariyle	2.034	863	-	2.897
2001 Ocak	2.333	2.167	-	4.500
Şubat	-	1.000	-	1.000
Mart	550	1.750	-	2.300
Nisan	4.500	1.750	-	6.250
Mayıs	4.730	4.130	45	8.905
2001 Toplamı	12.113	10.797	45	22.955
Genel Toplam	14.148	11.659	45	25.852

Kaynak: BDDK, Bankacılık Sektörü yeniden Yapılandırma Programı, Mayıs-2001,

(*) Döviz Cinsinden 3 Ocak 2001'de verilen 750 milyon dolarlık kağıtlar ihraç tarihindeki Merkez Bankası döviz alış kuruna göre TL'sına çevrilmiştir.

Tablo 4: TMSF'na Devredilen Bankalar ve Ağustos 2001 İtibariyle Durumları

Banka Adı	Hisselerin Fona Geçiş Tarihi	Mevcut Durum
1. T. Ticaret Bankası	6 Kasım 1997	Bankacılık yapma ve mevduat kabul etme lisansı 1 Temmuz 2001 tarihi itibariyle iptal edildi.
2. Bank Ekspres	12 Aralık 1998	30 Haziran 2001 tarihinde Tekfen Grubuna satıldı.
3. Interbank	7 Ocak 1999	15 Haziran 2001'de Etibank ile birleştirildi.
4. Egebank	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi.
5. Yurtbank	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi.
6. Sümerbank	22 Aralık 1999	Birleşik Sümerbank 10 Ağustos 2001 tarihinde Oyak Grubuna Satıldı.
7. Esbank	22 Aralık 1999	15 Haziran 2001'de Etibank ile birleştirildi.
8. Yaşarbank	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi.
9. Etibank	27 Ekim 2000	22 Ağustos 2001 tarihinde Koç Holding ile gizlilik anlaşması yapılarak, teklifini hazırlaması için gerekli inceleme yapma izni verildi.
10. Bank Kapital	27 Ekim 2000	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirildi.
11. Demirbank	6 Aralık 2000	HSBC ile hisse satış ve devir görüşmeleri 20 Eylül 2001 tarihine kadar sonuçlandırılması amaçlanıyor.
12. Ulusal Bank	27 Şubat 2001	17 Nisan 2001 tarihinde Sümerbank ile birleştirildi.
13. İktisat Bankası	15 Mart 2001	17 Ağustos 2001 tarihinde UniCredito Italiano Spa ile gizlilik anlaşması yapılarak, teklifini hazırlaması için gerekli inceleme yapılmasına TMSF izin verdi.
14. Sitebank	9 Temmuz 2001	22 Ağustos 2001 tarihinde Novabank S.A. ile gizlilik anlaşması yapılarak, teklifini hazırlaması için gerekli inceleme yapılmasına TMSF izin verdi.
15. Tarihbank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu bekleniyor. Yıl sonuna kadar TMSF bankanın geleceğine karar verecek.
16. Bayındırbank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu bekleniyor. Yıl sonuna kadar TMSF bankanın geleceğine karar verecek.
17. Kentbank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu bekleniyor. Yıl sonuna kadar TMSF bankanın geleceğine karar verecek.
18. EGS Bank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu bekleniyor. Yıl sonuna kadar TMSF bankanın geleceğine karar verecek.

Kaynak: BDDK, TMSF'deki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu, Ağustos-2001

Sektöre yönelik olarak bu kararlar alınırken BDDK bünyesinde çalışan TMSF'nun elinde bulundurduğu bankaların mevcut durumu Tablo 4'de özetlenmiştir.

Tablo 5: TMSF Bankalarında Yaşanan Yeniden Yapılanma

	1997	1998	1999	2000	Temmuz 2001	Toplam
Devralınan Banka Sayısı	1	1	6	3	7	18
Birleştirilen Banka Sayısı (1)	-	-	-	-	7	7
Satılan Banka Sayısı (2)	-	-	-	-	2	2
Lisansı İptal Edilen Banka Sayısı	-	-	-	-	1	1
Fon Bünyesindeki Banka Sayısı	1	2	8	11	8	

Kaynak: BDDK, TMSF'daki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu, Ağustos-2001

- (1) Sümerbank çatısı altında 5, Etibank çatısı altında 2 banka birleştirilmiştir.
- (2) Birleşik Sümerbank (6 banka) ve Bank Ekspres'i ifade etmektedir.

Tüm bu gelişmelerin neticesinde TMSF'nin izlediği banka birleşmeleri ve devirlerinin ulaştığı nokta ise Tablo 5'de verilmektedir. Bu tablolara çıplak gözle bakıldığında sektördeki riskli bankaların sayısının azaldığı görülmektedir. Burada tabloyu daha net algılayabilmek için izlenen politikaların maliyetini görmemiz açısından tablo 6'ya bakmamız gerekmektedir. BDDK'nın TMSF'ndeki bankalara aktardığı miktar Ağustos 2001 tarihi itibarıyla 18.006 trilyon TL'sidir. Bu dağılımdan en yüksek payı %31.6 ile birleşik Sümerbank ve daha önce özelleştirilen birleşik Etibank %32.2' i almıştır. TMSF tarafından el konulması Kasım Krizine yol açan Demirbank'ın aktarılan kaynaktan almış olduğu pay ise %19.0'dır.

Aşağıda verilen Tablo 6'da TMSF'daki bankalar için katlanılan doğrudan maliyet gösterilmiştir. Sektörün özelliği gereği hesaplanması gereken bir başka maliyet unsuru ise maliyetine katlanılmasına karşın herhangi bir getiri elde edilemeyen faaliyetlerden kaynaklanan batık maliyettir.

Tablo 6: Fon Bankalarına Aktarılan Kaynak Tutarı

(17 Ağustos 2001 itibariyle) (Trilyon TL)

Banka Adı	Özel Tertip DevletTahvili(4)	Sermaye	Mevduat	Toplam Kaynak Aktarımı	Yüzde Dağılımı
Demirbank	3.144	275	0	3.419	19.0
Etibank(1)	4.933	175	692	5.800	32.2
İktisat Bankası	2.126	30	0	2.156	12.0
Tarişbank	0	55	0	55	0.3
Sitebank	0	9	25	34	0.2
Bayındırbank	0	30	0	30	0.2
Kentbank	0	50	0	50	0.3
EGS Bank	0	87	0	87	0.5
Türk Ticaret Bankası	354	101	0	455	2.5
Bank Ekspres(2)	89	0	141	230	1.3
Sümerbank(3)	4.890	133	665	5.688	31.6
Genel Toplam	15.536	946	1.523	18.006	100.0

Kaynak: BDDK, TMSF'daki Bankalar:Performans ve Gelişme Raporu, Ağustos-2001

- (1) Interbank ve Esbank, Etibank bünyesinde birleştirildi.
- (2) Bank Ekspres verileri satış tarihi olan 30 Haziran 2001 itibariyledir.
- (3) Egebank, Bank Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank, Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
- (4) Hazine'nin yaptığı erken itfalardan önceki kağıt tutarlarını ifade etmektedir.

Batık maliyet kavramından yola çıkarak, TMSF'daki bankaların yarattığı maliyet hesaplanırken, kullanılmayan ATM'lerin maliyeti, işten çıkarılan personelin çalıştığı sürece aldığı eğitimin maliyeti, kapatılan şubeler için daha önceden katlanılan faaliyete geçme maliyetleri de gözönüne alınmak zorundadır. Finansal kriz dönemlerinde bankalara müdahale edilirken bu maliyetler de gözönüne alınmak zorundadır. Çünkü bankalar sıradan firmalar değildir, aktif ve pasifi ile birden fazla ürün yaratan firmalardır. Bundan dolayı da farklı değerlendirilmeleri gerekmektedir. TMSF'nun sisteme müdahale ederken bu unsuru ihmal etmesi, müdahalenin maliyetini doğal olarak artırmaktadır.

Tablo 7: TMSF Bünyesindeki Bankaların Şube ve Personel Sayısı

Banka Adı	Şube Sayısı		Personel Sayısı	
	Devir Tarihi İtibariyle	31 Temmuz 2001 İtibariyle	Devir Tarihi İtibariyle	31 Temmuz 2001 İtibariyle
Demirbank	198	199	4.241	3.724
Etibank(1)	283	210	6.171	4.156
İktisat Bankası	62	62	1.305	1.235
Tarişbank	41	41	528	528
Sitebank	13	13	253	251
Bayındırbank	22	20	381	384
Kentbank	86	86	1.422	1.405
EGS Bank	48	48	918	907
Türk Ticaret Bankası	274	218	4.790	3.082
Bank Ekspres(2)	401	135	9.357	3.198
Sümerbank(3)	25	26	721	615
Genel Toplam	1.454	1.059	30.087	19.485

Kaynak: BDDK, TMSF'daki Bankalar:Performans ve Gelişme Raporu, Ağustos-2001

- (1) Interbank ve Esbank, Etibank bünyesinde birleştirildi.
- (2) Bank Ekspres verileri satış tarihi olan 30 Haziran 2001 itibariyledir.
- (3) Egebank, Bank Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank, Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
- (4) Hazine'nin yaptığı erken itfalardan önceki kağıt tutarlarını ifade etmektedir.

IV. SONUÇ

24 Ocak 1980 kararlarının hemen ardından yürürlüğe giren 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte başlayan finansal serbestleşme sürecinin, uluslararası boyutu 30 ve 32 sayılı kararlar ile tamamlanmıştır. Finansal serbestleşme süreci birden bire ve istikrarlı bir şekilde ortaya çıkmamış, tam aksine oldukça sancılı bir süreç olmuştur. Finansal sisteme yönelik düzenlemelerin, uluslararası kriterlere göre uygulanmaması, finansal sistemin dolayısıyla da bankacılık sektörünün derinlik kazanmasını engellemiştir. Bunun sonucunda da bankacılık sektörü, finansal krizlere karşı duyarlılığı yüksek olan, yani kırılğan bir piyasa özelliği göstermiştir. Bu olguyu kırmaya yönelik önlemlerin çözümleyici olamaması ise sistemin asimetrik bilgi teorisinin uygun bir görünüm almasına neden olmuştur.

İrdelemeye çalıştığımız kriz süreci, özellikle son on yıllık dönemde Kamu Kesimi Borçlanma Gereksiniminin yüksek olması, bankaların politika yapıcıları

tarafından kamu kesimini finanse eden kurumlar olarak görülmesine neden olmuş, bu da sektör üzerinde ciddi bir baskı yaratmıştır. Kriz sonrası bankacılık sektörüne yönelik yeni düzenlemelere gidilmiş, ancak para politikalarındaki hedefler ve çözümlerdeki tutarsızlıklar sistemin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını engellemiştir. Bu yapılanma 1994 Krizi sonrası mevduatın tamamının Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alınması, bankacılık sektörü için girişin nisbi olarak serbest, buna karşın çıkışın engellendiği ilginç ve hiçbir iktisat teorisi dayanağı olmayan bir piyasa türünün ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir.

Bankacılık sektörüne yönelik yapılan müdahaleler ve BDDK'nın kısa süre içerisinde uygulamaya başladığı kararlar, sektördeki yapısal sorunları gidermekten çok günü kurtarmaya yöneliktir. 4389 sayılı Bankalar Kanunu gereğince kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme (BDDK) Kurumu'nun bankacılık sisteminde etkinliği artırmaya yönelik düzenlemeler yerine sistemi cezalandırmaya öncelik vermesi, sistemde varolan kırılmalılığı arttırdığı gibi, hızlı banka devirleri yoluyla kamu finansmanı üzerinde ağır bir maliyet yüklemiştir. BDDK, TCMB ile işbirliği yaparak bankacılık ilkelerine uygun davranmasına karşın, ekonomideki istikrarsızlık nedeni ile zora düşen bankaları devralmak yerine, bu bankaları reeskont kredileri yoluyla fonlayarak daha düşük bir maliyet ile sistem içinde tutulmasını sağlamaya yönelik bir çaba göstermemiştir. Özellikle BDDK'nın TMSF kapsamındaki bankaları satma sürecindeki yanlış satış politikaları bu bankaların değerinin altında satılmasına neden olmuş ya da onları satılamaz duruma getirmiştir. Bu davranış biçimi BDDK'yı, bankacılık teorisine uymayan adeta kendine özgü bir kurum yaratma düşüncesinin örneği durumuna düşürmüştür.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akerlof, George, 1970, "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and The Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol:84.No:3, ss: 488-500
- Akgüç, Öztin, 1989, *Türkiye'de Bankacılık*, İstanbul:Gerçek Yayınevi.
- Bankacılar Dergisi*, Eylül 2000, Sayı:34,TBB.
- BDDK, 2001, TMSF'daki Bankalar:Performans ve Gelişme Raporu, Ankara.
- BDDK, 2001, Bankacılık sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Mayıs-2001
- Çolak Ö.Faruk, 2001, *Finansal Sistem ve Para Politikası*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Friedman, Milton, 1988, *Kapitalizm ve Özgürlük*, İstanbul: Altın Kitabevi.
- İktisat Dergisi*, 2001, İktisat, İstikrar ve Türkiye Kongresi Özel Sayısı, İstanbul
- Türkiye Bankalar Birliği*, 1997,1998, 1999, 2000, Bankalarımız.
- Türkiye Bankalar Birliği*, 1998, 40. Yılında TBB ve Türk Bankacılık Sistemi 1958-1997. İstanbul.
- Uygur, Ercan, 2001, Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizi, Ankara, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını.