

# **BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMLARI VE EKONOMİK SONUÇLARI**

Ramazan KÜÇÜKBIÇAKCI

Danışman  
Doç. Dr. Yalçın KARATEPE

Uzmanlık Yeterlilik Tezi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası  
Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü  
Ankara, Ağustos 2004

## ÖNSÖZ

1980'li yılların başından itibaren yaşanan finansal serbestleşme politikaları ile başta gelişmekte olan ekonomiler olmak üzere dünya ekonomilerinde kırılmalıklar artmıştır. Bu dönemden itibaren pek çok ülkede bankacılık krizleri meydana gelmiştir. Bankacılık krizlerinin sebep olduğu ekonomik ve sosyal maliyetlerin ortadan kaldırılması amacıyla yürütölen ekonomik ve finansal istikrar programlarının odaklandığı yapısal reformların en önemli ayağını bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması oluşturmuştur.

Bundan hareketle, bu çalışmada esas olarak dünyada ve Türkiye'de banka yeniden yapılandırma uygulamaları ve bunların ekonomik sonuçları ele alınmakta, özellikle ülkemizde 15 Mayıs 2001'de uygulamaya konulan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" çerçevesinde "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" kapsamında kamu, TMSF ve özel bankaların yeniden yapılandırılması incelenmektedir.

Bundan sonraki çalışmalara da destek olması arzusuyla hazırlanan bu çalışmada, beni birikimleriyle yönlendiren, idari açıdan destek olan Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürü İ. Hakkı Arslan'a, Mali Sektör Değerlendirme Müdürü Çiğdem Koğar'a bilimsel konularda fikir ve eleştiri ile katkısını esirgemeyen değerli danışmanım Doç. Dr. Yalçın Karatepe'ye, tez çalışmalarım döneminde yardımlarını ve anlayışlarını esirgemeyen tüm Müdürlük arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, çalışmam süresince manevi desteğini ve sabrını esirgemeyen eşim Ülfet Küçükbıçakcı'ya şükran borçlu olduğumu ifade etmek isterim.

## İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa No</b>
ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLO LİSTESİ.....	viii
ŞEKİL LİSTESİ.....	x
KISALTMA LİSTESİ.....	xi
EK LİSTESİ.....	xii
ÖZET.....	xiii
ABSTRACT.....	xv
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜNDE GÖZLENEN KIRILGANLIKLARIN NEDENLERİ.....	3
1.1. Mikro Ekonomik Faktörler.....	6
1.1.1. Sermaye Yeterliliğinin Düşük Olması.....	7
1.1.2. Aktif Kalitesinin Bozuk Olması.....	7
1.1.3. Yönetim Kalitesinin ve Uygulamalarının Yetersiz Olması.....	9
1.1.4. Karlılığın Düşük Olması.....	11
1.1.5. Likidite Yetersizliği.....	11
1.1.6. Piyasa Risklerine Duyarlılığın Yüksek Olması.....	12
1.2. Makro Ekonomik Faktörler.....	13
1.2.1. Enflasyon ve Büyüme Oranlarındaki İstikrarsızlık.....	15
1.2.2. Faiz Oranları, Döviz Kuru, Sermaye Hareketlerindeki Değişkenlik ve Cari İşlemler Açığı.....	15
1.2.3. Dışsal Şoklar.....	17
1.2.4. Siyasi İstikrarsızlık.....	17
1.3. Yapısal Faktörler.....	18

1.3.1. Finansal Liberalleşme Sürecine Yeterli Uyumun Sağlanamaması.....	18
1.3.2 Yasal Düzenlemeler ile Gözetim ve Denetim Faaliyetlerinin Yetersizliği.....	19
1.3.3. Bankacılık Sisteminde Kamu Kesiminin Büyüklüğü ve Siyasi Müdahaleye Karşı Duyarlılık.....	20
1.3.4. Mevduat Sigortası ve Ahlaki Çöküntü Sorunu.....	20
1.3.5. Mali Tabloların Raporlanmasına ve Kamu Oyununun Bilgilendirilmesine İlişkin Yetersizlikler.....	21
1.3.6. Risk Kontrolü Politika ve Araçlarının Yetersiz Olması.....	21

## İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIKTA YENİDEN YAPILANDIRMA VE YÖNTEMLERİ.....	22
2.1. Bankacılıkta Yeniden Yapılandırmanın Maliyeti ve Bu Maliyetin Paylaşımı.....	25
2.2. Banka Yeniden Yapılandırma Programlarında Dikkat Edilmesi Gereken Unsurlar.....	28
2.3. Bankacılıkta Yeniden Yapılandırma Yöntemleri.....	32
2.3.1. Finansal Yeniden Yapılandırma.....	32
2.3.1.1. Devletin Sorunlu Bankaları Yeniden Sermayelendirmesi ve Mali Desteği.....	33
2.3.1.2. Merkez Bankası'nın Likidite Desteği.....	37
2.3.1.3. Özel Sermaye Desteği.....	39
2.3.1.4. Garantiler ve Mevduat Sigortası.....	39
2.3.2. Operasyonel Yeniden Yapılandırma.....	41
2.3.2.1. Yeni Yönetim.....	41
2.3.2.2. Daha Etkin Personel.....	42
2.3.2.3. İtibarlı Yabancı Bankaların Sisteme Girişlerine Kolaylık Sağlanması.....	42
2.3.3. Yapısal Yeniden Yapılandırma.....	43
2.3.3.1. Kamulaştırma.....	43
2.3.3.2. Tasfiye.....	43
2.3.3.3. Birleşme-Küçülme.....	45

2.3.3.4. Sorunlu Aktiflerin Yönetimi ve Aktif Yönetim	
Şirketleri.....	47
2.3.3.5. Özelleştirme.....	50
2.3.3.6. Özel Sektör Yeniden Yapılandırması ve Borç	
Yeniden Yapılandırma.....	51
2.3.3.7. Bankaların Uymak Zorunda Oldukları Yasal	
Düzenlemelere İlişkin Yapılandırma.....	53

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMLARININ SONUÇLARI...	55
3.1. Banka Performansı ve Bankacılık Faaliyetleri Üzerindeki Etkileri.....	55
3.1. Banka Performansı Üzerindeki Etkileri.....	55
3.2. Bankacılık Sisteminin Aracılık Kapasitesi Üzerindeki Etkileri...	57
3.2. Genel Makro Ekonomik Sonuçları.....	58
3.2.1. Yeniden Yapılandırma Operasyonlarının Kamu Maliyesi ve	
Para Politikaları Üzerindeki Etkileri.....	60

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BANKA YENİDEN YAPILANDIRMADA ÜLKE ÖRNEKLERİ.....	64
4.1. Geçiş Ekonomileri ve Banka Yeniden Yapılandırma Uygulamaları.....	64
4.1.1. Bankacılık Sorunlarının Nedenleri.....	65
4.1.2. Yeniden Yapılandırma Yöntemleri.....	66
4.2. Güneydoğu Asya Ülkeleri ve Japonya.....	71
4.2.1. Güneydoğu Asya Ülkeleri.....	71
4.2.1.1. Banka Yeniden Yapılandırma Döneminde	
Kurumsal ve Yasal Düzenlemeler.....	73
4.2.1.2. Mevduat Garantisi.....	76
4.2.1.3. Acil Likidite Desteği.....	76
4.2.1.4. Tasfiye.....	77
4.2.1.5. Birleşme ve Devralmalar.....	77
4.2.1.6. Sermaye Artırımı.....	79
4.2.1.7. Kötü Aktiflerin Yönetilmesi.....	82
4.2.1.8. Kurumsal Borç Yeniden Yapılandırma.....	84

4.2.2. Japonya.....	86
4.2.2.1. Japon Mali Sisteminin Genel Özellikleri.....	86
4.2.2.2. Bankaların Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesinde Kamu Kaynaklarının Kullanılması İhtiyacının Ortaya Çıkması.....	88
4.2.2.3. 1997 Mali Krizi ve Bankalara Sermaye Aktarımı.....	90
4.2.2.4. 1998 Mali Krizi ve İkinci Sermaye Aktarımı (1998-2000).....	92
4.2.2.5. Kötü Aktiflerin Yeniden Yapılandırılması.....	93
4.2.2.6. Japonya'da Banka Yeniden Yapılandırma Uygulamalarının Sonuçları.....	94

## BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA UYGULAMALARI.....	95
5.1. Bankacılık Uygulamaları ve Banka Bilançolarında Risk Birikimi.....	95
5.2. Krizlerle Birlikte Gerçekleşen Riskler.....	97
5.3. Krizler Sonrası Sektörde Ortaya Çıkan Yapısal Gelişmeler ve Yeniden Yapılandırma Programı.....	100
5.3.1. Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması.....	101
5.3.1.1. Yeniden Yapılandırma Öncesinde Kamu Bankalarının Genel Görünümü.....	101
5.3.1.2. Kamu Bankalarının Finansal Yeniden Yapılandırılması.....	103
5.3.1.3. Operasyonel Yeniden Yapılandırma.....	106
5.3.1.4. Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırmanın Maliyeti.....	107
5.3.2. Mali Bünyeleri Zayıflayan ve Bankacılık İlkelerine Göre Faaliyet Göstermeyen Bankaların Kamu Denetimine Alınması.....	108
5.3.2.1. Kamu Denetimine Giren Bankaların Sorunlarının Çözümlemesi Öncesi Genel Görünümü.....	109
5.3.2.2. Kamu Denetimine Giren Bankaların Sorunlarının	

Çözümü.....	112
5.3.2.3. Finansal Yeniden Yapılandırma.....	113
5.3.2.4. Operasyonel Yeniden Yapılandırma.....	116
5.3.3. Merkez Bankası'nca Kamu ve TMSF Bankalarına Yapılan Likidite Desteği Operasyonu.....	116
5.3.4. Özel Bankaların Yeniden Yapılandırılması.....	117
5.3.4.1. Özel Bankaların Sorunlarının Çözülmesi Öncesi Genel Görünümü.....	119
5.3.4.2. Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı ve Sonuçları.....	120
5.3.5. Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Varlık Yönetim Şirketlerinin Kurulması.....	123

## ALTINCI BÖLÜM

YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMININ TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ VE MAKRO GÖSTERGELER ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	126
6.1. Yeniden Yapılandırma Programının Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkisinin Değerlendirilmesi: Haziran 1998-Mart 2001 ve Haziran 2001-Mart 2004 Dönemlerinin Karşılaştırılması.....	126
6.1.1. Stok Gelişme Göstergeleri.....	127
6.1.1.1. Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı.....	128
6.1.1.2. Takipteki Alacakların Kredilere Oranı.....	129
6.1.1.3. Takipteki Alacaklar Karşılığının Kredilere Oranı.....	130
6.1.1.4. Menkul Değerler Portföyünün Toplam Aktiflere Oranı.....	130
6.1.1.5. Ödenmiş Sermayenin Toplam Aktiflere Oranı .....	131
6.1.1.6. Toplam Özkaynakların Toplam Aktiflere Oranı.....	131
6.1.2. Akım Gelişme Göstergeleri.....	132
6.1.2.1. Faiz Dışı Giderlerin Toplam Aktiflere Oranı.....	133
6.1.2.2. Faiz Gelirinin Toplam Aktiflere Oranı.....	134
6.1.2.3. Menkul Değerler Portföyünden Alınan Faiz Gelirlerinin Toplam Faiz Gelirleri İçindeki Pay.....	134

6.1.2.4. Sermaye Piyasası İşlem Karının (Zararı) Toplam Toplam Faiz Gelirlerine Oranı.....	135
6.1.2.5. Kambiyo Karının (Zararı) Toplam Toplam Faiz Gelirlerine Oranı.....	136
6.1.2.6. Dönem Net Karının Toplam Aktiflere Oranı.....	136
6.1.3. Stok ve Akım Gelişme Göstergelerindeki Yüzdelerik Değişimin Birlikte İncelenmesi.....	138
6.1.4. Yeniden Yapılandırmanın Türk Bankacılık Sisteminin Aracılık Kapasitesi Üzerindeki Etkileri.....	143
6.2. Yeniden Yapılandırma Programının Bazı Makro Göstergeler Üzerindeki Etkisinin Değerlendirilmesi: Haziran 1998-Mart 2001 Dönemi İle Haziran 2001-Mart 2004 Dönemlerinin Karşılaştırılması....	146

## YEDİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	149
KAYNAKÇA.....	161
EKLER.....	167



## TABLO LİSTESİ

	<b>Sayfa No</b>
Tablo 2.1. Sistemik Banka Yeniden Yapılandırma Yöntemler.....	24
Tablo 2.2. Bazı Ülkelerde Banka Yeniden Yapılandırmada Kullanılan Yöntemler.....	25
Tablo 2.3. Banka Yeniden Yapılandırmasında Maliyetler ve Paylaşımı.....	27
Tablo 2.4. Banka Yeniden Sermayelendirmesinin GSYİH'ya Oranı.....	28
Tablo 3.1. Banka Yeniden Yapılandırma Programlarının Banka Performansı Üzerindeki Sonuçları.....	56
Tablo 3.2. Banka Yeniden Yapılandırma Programlarının Bankacılık Sisteminin Aracılık Faaliyetleri Üzerindeki Etkileri.....	58
Tablo 4.1. Bankacılık Sektöründeki Yeniden Yapılandırma Enstrümanları ve Kamu Desteği.....	68
Tablo 4.2. Bazı Geçiş Ekonomilerinde Merkez Bankası'nın Bankacılık Sektörüne Desteği.....	69
Tablo 4.3. 1999 Yılı Sonu İtibariyle Bazı Asya Ülkelerinin Makro Ekonomik ve Finansal Göstergeleri.....	73
Tablo 4.4. Bazı Asya Ülkelerinde Finansal Sektör Sorunlarına Karşı Alınan Önlemler.....	75
Tablo 4.5. Haziran 1997-Haziran 1999 Dönemleri Arasında Bazı Asya Ülkelerinde Finansal Kurumlara Sağlanan Likidite Desteği.....	77
Tablo 4.6. Bazı Asya Ülkelerinde Kamu Kesiminin Bankalara Ana ve Katkı Sermaye Sağlama Yöntemi.....	81
Tablo 4.7. Japonya'da Bankalar İçin Tahsis Edilen Kamu Fonları (Trilyon Yen).....	92
Tablo 5.1. Kamu Bankalarının Konsolide Bilançosu.....	103

Tablo 5.2.	Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar.....	105
Tablo 5.3.	Personel ve Şube Sayısındaki Gelişmeler.....	107
Tablo 5.4.	TMSF Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırma Süreci.....	108
Tablo 5.5.	TMSF Bünyesine Alınan Bankaların Yükümlülükleri.....	112
Tablo 5.6.	Birleştirilen ve Satılan Fon Bankaları.....	113
Tablo 5.7.	TMSF Bankaları Çözümleme Maliyeti.....	114
Tablo 5.8.	Denetim ve Değerlendirme Aşamasının Özet Sonuçları.....	123
Tablo 5.9.	Finansal Yeniden Yapılandırma Kapsamındaki Firmalar ve Borçlar.....	125
Tablo 6.1.	Yeniden Yapılandırma Programının Türk Bankacılık Sisteminin Aracılık Faaliyetleri Üzerindeki Etkileri.....	143
Tablo 6.2.	Türk Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılandırma Programının Banka Gruplarının Performansı Üzerindeki Sonuçları.....	144

## ŞEKİL LİSTESİ

	<b>Sayfa No</b>
Şekil 5.1. Kamu ve TMSF Bankalarına Sağlanan Toplam TCMB Likidite Desteği (Repo Stoku+Doğrudan Alımlar).....	117
Şekil 6.1. Türk Bankacılık Sisteminde Stok Gelişme Göstergeleri.....	128
Şekil 6.2. Türk Bankacılık Sektöründe Akım Gelişme Göstergeleri (1)...	133
Şekil 6.3. Türk Bankacılık Sektöründe Akım Gelişme Göstergeleri (2)...	135
Şekil 6.4. Yeniden Yapılandırma Programının Türk Bankacılık Sisteminin Aracılık Faaliyetleri Üzerindeki Etkilerinin Gelişimi .....	145
Şekil 6.5. Yeniden Yapılandırma Programının Bazı Makro Göstergeler Üzerindeki Etkilerinin Gelişimi (1).....	147
Şekil 6.6. Yeniden Yapılandırma Programının Bazı Makro Göstergeler Üzerindeki Etkilerinin Gelişimi (2).....	148

## KISALTMA LİSTESİ

BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	: Uluslararası Ödemeler Bankası
BYYK	: Banka Yeniden Yapılandırma Kurumu
CIS	: Bağımsız Devlet Topluluğu
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senetleri
DIC	: Mevduat Sigorta Kurumu
DKDİP	: Döviz Kuruna Dayalı İstikrar Programı
FDIC	: Federal Mevduat Sigorta Kurumu
FRAC	: Finansal Yeniden Yapılandırma Danışma Komitesi
FRC	: Mali Sektör Yapılandırma Komitesi
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
MDC	: Menkul Değerler Cüzdanı
KAMCO	: Kore Aktif Yönetim Şirketi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
SYR	: Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu
TBB	: Türkiye Bankalar Birliği
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TGA	: Tahsili Gecikmiş Alacaklar
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi

## EK LİSTESİ

		<b>Sayfa No</b>
Ek: 1	Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	168
Ek: 2	Kamu Denetimine Giren Bankaların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	170
Ek: 3	Bankacılık Sektöründe Gözetim ve Denetim Çerçevesinin Güçlendirilmesi ve Etkinliğin Artırılmasına Yönelik Düzenlemeler.....	173
Ek: 4	Bankacılık Sektöründe Devir ve Birleşmeler.....	179

## ÖZET

Finansal sistemin en önemli unsuru olan bankacılık sektörü, genel olarak tüm ülkelerde makro ekonomik politikaların sacayaklarından birini oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bankalar, diğer sektörlerden farklı olarak, mikro ve makro boyutta hem ulusal hem de uluslararası pek çok faktörün etkilediği oldukça kırılgan bir alanda faaliyette bulunmaktadır. Bankaların mali bünyelerinde taşıdığı sorunların çözülmesini ve dolayısıyla sistemin sağlıklı bir şekilde işlemini sağlamak için sorunlu bankalara yetkili otoriteler tarafından müdahale edilmekte ve bu bankalar yeniden yapılandırılmaktadır.

Bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde ilk olarak, geçici ödeme güçlüğüne düşen ancak faaliyetlerine devam edebilecek durumda olan bankalarla, mali bünyesi kalıcı nedenlerle zayıflayan bankalar ayrıştırılmaktadır. Geçici mali sorunlara sahip olanların mali bünyelerinin finansal, operasyonel ve yapısal açıdan güçlendirilmesi, diğer taraftan faaliyetlerine devam edemeyecek düzeyde problemlere sahip olan bankaların ise ahlaki çöküntüye yol açmadan mümkün olduğu kadar kısa sürede mali sistemin dışına çıkarılması bankacılıktaki rehabilitasyon sürecinin diğer aşamalarını oluşturmaktadır.

Bankacılık sektöründe sorunlarla karşılaşan ülkeler incelendiğinde, düzenleyici otoritelerin daha ziyade, sonuçların nispeten daha erken alınması sebebiyle, problemlili bankaların ödeme güçlerinin iyileştirilmesine yöneldiği görülmektedir. Bu amaçla, yeniden sermayelendirme, problemlili kredilerin tasfiye edilmesi veya bankadan uzaklaştırılması vb. teknikler kullanılmaktadır. Ayrıca, rehabilitasyon programının başarıya ulaşabilmesi ve yeniden yapılandırma operasyonunun tekrarlanmaması için, bankaların karlılık düzeyinde olumlu yönde iyileşmeyi sağlayacak operasyonel yeniden yapılandırmaya da gereken önemin verilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Diğer taraftan, mali bünyesi düzeltilemeyecek derecede problemlili bankaların

tasfiyesine, çoğunlukla maliyeti daha düşük ve bulaşma etkisi daha sınırlı alternatif bir yöntemin olmaması ve dolayısıyla mali piyasaların bu operasyondan etkilenmemesi koşuluyla başvurulmaktadır.

Yeniden yapılandırma operasyonlarının temel makro ekonomik sonuçları araştırmaya konu olan ülkeler incelendiğinde, bu operasyonların başarısıyla, elde edilen ekonomik sonuçlar arasında güçlü bir ilişkiyi destekleyecek bulgular elde edilmemiştir. Örneğin, ödemeler dengesi cari işlemler açığının GSMH'ya oranında ve büyümede anlamlı bir eğilim ortaya çıkmamıştır. Aynı şekilde, brüt dış rezervlerdeki gelişmelerde bir düzenlilik bulunamamıştır. Özel tüketim ve tasarruf düzeyi de ülkeden ülkeye farklılık göstermiş ve açık bir eğilim görülmemiştir. Buna karşılık, bankacılık sorunlarının yol açtığı refah kayıpları negatif bir talep şokunu da beraber getirmesi nedeniyle, enflasyon incelenen hemen her ülkede gerilemiştir. Bununla birlikte, operasyonlar genellikle kamu bütçesinden karşılandığından bu durum bütçeye ek yük getirmiş, başta bütçe disiplini sağlayamamış ülkelerde olmak üzere, bütçeden karşılanan zararlar bütçe açığını daha da büyütürken ülkelerin ekonomik istikrarını tehdit etmiştir.

Uluslararası uygulamalara paralel olarak Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma çalışmaları finansal yeniden yapılandırma üzerinde yoğunlaşmıştır. Yürütülen yapısal reformlar ve uygulanan para ve maliye politikaları ile Türk ekonomisinin olası şoklara karşı dayanıklılığı artırılarak, istikrarlı ekonomik büyüme için gerekli koşullar yaratılmıştır. Ekonomik büyüme artarken enflasyonda düşüş kaydedilmiştir. Diğer taraftan, büyük ölçüde kamu ve TMSF bankalarının yapılandırılmasında kullanılan DİBS'lerin iç borç stokunu artırması, mali denge üzerindeki riski yükseltmiş, Hazinesinin en büyük müşterinin bankalar olması bankacılık sektörü üzerindeki kamu baskısının devam etmesine yol açmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Banka Yeniden Yapılandırma, Yeniden Sermayelendirme, Sorunlu Aktifler

## **ABSTRACT**

The banking sector, as the main component of the financial system, constitutes a significant part of macroeconomic policies. Nevertheless, unlike other sectors, banks operate in a highly volatile environment that is affected from both domestic and international micro and macro factors. In order to resolve the problems inherent in a bank's financial condition, and hence to enable healthy functioning of the system, authorized bodies may choose to intervene and restructure such problematic institutions.

In this restructuring process, a distinction is made between insolvent banks and those with permanent problems. Main steps of the process include an effective financial, operational and structural strengthening of insolvent banks as well as enabling a smooth exit of the problem banks with unresolvable and permanent financial weaknesses before they end up in creating moral hazard problem.

In an analysis of different countries, it is observed that regulatory authorities mainly concentrate on solvency problems due to the fact that its results are achieved earlier. In that case, recapitalization, liquidation of problem loans are among the main techniques implemented. Also, to achieve the needed effectiveness, carrying out a successful operational strategy is a vital component of the restructuring process. On the other hand, liquidation of a problem bank is used if there exists no other less costly and less risky alternatives and also when the expected market reaction is positive.

Based on many countries' experiences, there exists no clear evidence of a strong relationship between the success of rehabilitation programs and the economic results achieved. For example, no meaningful trend in the current account deficit to GNP ratio or growth rate is observed. Similarly, there is no specific pattern in the net foreign net reserves. Private consumption and savings also differ from country to country and does not



follow a specific trend. On the other hand, since the wealth loss arising due to banking sector problems is accompanied by a negative demand shock, inflation has decreased almost in all the countries examined. Nevertheless, since costs of a restructuring program are usually met by public funds, the burden on the budget is huge, ending up in a deterioration of budget deficit as well as threatening macroeconomic stability.

In parallel to international developments, the restructuring efforts in the Turkish banking system has concentrated on financial restructuring. The structural reforms, accompanied by effective fiscal and monetary measures, has not only strengthened the Turkish economy against potential losses, but also paved the way for sustainable economic growth. As economic growth is achieved, inflation has decreased, as well. On the other hand, the public debt instruments used in the restructuring of public and SDIF (Savings Deposit Insurance Fund) banks have significantly increased the domestic debt burden, ruining fiscal balance and increasing the pressure of the public sector borrowing requirement on the banking system further.

**Keywords:** Bank Restructuring, Recapitalization, Bad Assets

## GİRİŞ

1980'lerden sonra ulusal ve uluslararası piyasalar üzerindeki sınırlamalar azaltılmış, piyasalarda serbestleşme ve bütünleşme çabaları hız kazanmıştır. Bu dönemden itibaren sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve faizler üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması fon arzının artmasına yol açmış, teknolojik gelişmeler ve buna bağlı olarak bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin finans teori ve uygulamalarını da olumlu yönde etkilemesiyle dünya ekonomilerinde finansal işlemlerin payı giderek artmaya başlamıştır. Bu gelişmelere karşılık, söz konusu dönemde çok sayıda ülkede bankaların mali yapılarında büyük sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların temelinde, ülkelerin makroekonomik koşullarının istikrarsızlığının yanı sıra, bankaların kurumsal yönetimlerinin ve kredi kültürlerinin yetersiz olması, denetim ve gözetim uygulamaları ile piyasa disiplininin eksik olması gibi etkenler yatmıştır.

Bankacılık sektörünün ekonomide taşıdığı önemin büyük olması bu sektörde ortaya çıkacak sorunların boyutunun da büyük olmasına yol açmıştır. Bankacılık sisteminde yaşanan problemler sonucunda zaman zaman sistemik bir şekilde ortaya çıkan krizler, faiz oranlarının artmasına, ulusal paranın değerinin düşmesine, milli gelirin azalmasına ve gelir dağılımının olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Ayrıca, bu dönemde bankacılık krizlerinin yol açtığı makro ekonomik koşullar sebebiyle geri dönmeyen kredilerde hızlı bir artış kaydedilmiştir. Uluslararası alanda bir çok ülkede bankaların denetlenmesi ve düzenlenmesinden sorumlu yetkili otorite, bankaların zararlarının artmasını önlemek, sorunların sektörün tümüne bulaşmasına ve dolayısıyla sistemin çöküşüne yol açmasına karşı tedbir almak için, sorunlu bankalara müdahale etmek zorunda kalmıştır.

Bankacılık krizlerinin sosyo-ekonomik sonuçları gözönüne alındığında, hem ülke hem de küreselleşen dünyada bankacılık sektöründeki yeniden yapılandırma uygulamaları daha da önemli hale gelmiştir. Bu nedenle bu çalışmanın amacı, bankaların mali bünyelerindeki sorunların

kaynağını saptayarak, uluslararası alanda uygulanan banka yeniden yapılandırma programlarını ve bunların ekonomik sonuçlarını ortaya koymaktır. Finansal ve ekonomik istikrarın tesis edilmesinde merkez bankalarına düşen görevler dikkate alındığında banka yeniden yapılandırma sürecinde izlenecek yöntemler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın izleyeceği para politikaları açısından da büyük önem arz etmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, genel olarak bankacılık sisteminde kırılmalara yol açan banka içi (mikro) ve banka dışı (makro) faktörler incelenmektedir.

İkinci bölümde, sorunlu bankaların yeniden yapılandırma süreci, bu süreçte dikkat edilmesi gereken unsurlar ve bankaların yeniden yapılandırma yöntemleri irdelenmektedir.

Üçüncü bölümde, banka yeniden yapılandırma programlarının banka performansı ve bankacılık faaliyetleri üzerindeki etkileri ele alındıktan sonra söz konusu programın genel makro ekonomik sonuçları incelenmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, geçiş ekonomileri ve Güneydoğu Asya ülkelerinde bankaların yeniden yapılandırma örnekleri sunulmaktadır.

Beşinci bölümde, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma uygulamaları ele alınmaktadır. Bu bölümde, bankacılıkta yeni bir anlayış değişikliğini zorunlu kıldığı düşüncesinden hareketle, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile kamu, TMSF ve özel bankaların yeniden yapılandırılması süreci tetkik edilmektedir.

Altıncı bölümde, Banka Yeniden Yapılandırma Programı'nın Türk bankacılık sistemi ve makro göstergeler üzerindeki etkisi değerlendirilmektedir.

Yedinci bölümde, çalışma ana hatları ile özetlenmiş ve sonuçları gözden geçirilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BANKACILIK SEKTÖRÜNDE GÖZLENEN KIRILGANLIKLARIN NEDENLERİ

Bankalar, fon ödünç verenlerle ödünç alanlar arasında köprü görevini yerine getiren mali sistemde fonları tasarruf edenlerden alıp, yatırım ve tüketim gibi amaçlarla talep edenlere veya son kullanıcılara aktaran en önemli finansal aracıdır. Bankaların en belirgin faaliyetleri, para sahipleri ile iş sahiplerini başka bir deyişle, sermaye ile müteşebbisi karşılaştırmaları olup, bu işlevleri ekonomik açıdan önemsenmelerinin en önemli nedenidir. Bankalar, ekonomideki nispeten küçük meblağlı ve kısa vadeli fonları daha uzun vadeli ve daha büyük kaynaklara dönüştürmekte, karlı alanları inceleyerek müşterilerine bu alanlar konusunda bilgi verip, onların bu alanlara yatırım yapmalarını özendirerek aracılık faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Bankalar, işletme nitelikleri ve amaçları açısından geniş boyutlu olduklarından diğer sanayi, mali, tarım, inşaat ve ulaştırma kuruluşlarından pek çok farklılıklar arz etmektedir. Yürüttükleri finansal aracılık faaliyetleriyle ülkedeki mevcut atıl fonlara aracılık edip optimum sermaye birikimi oluşturarak verimliliğin artmasına, ekonomik gelişmeye ve doğal olarak refah düzeyinin yükselmesine imkan sağlamaktadır (Sayılğan, 2002). Bankacılık sisteminin kendisi servet yaratmayabilir, ama kaynakların iyi kullanımına olanak vermek suretiyle ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, bankalar kredi verme yoluyla gelir ve servet dağılımını da etkileyebilmektedir.

Bankalar, kaydi para yaratmak suretiyle dolaşımdaki paranın miktarını etkileyerek fiyat mekanizmasına tesir edebilmekte, çek ve senet gibi ödeme araçları niteliğine sahip olan borç ya da yükümlülük ihraç edebilmektedir. Ekonomiye yerli para ve yabancı para cinsinden likidite sunmaları nedeniyle Merkez Bankalarının para politikası uygulamalarına yardımcı olmaktadır. Diğer taraftan, Merkez Bankaları tarafından kullanılan

para politikası araçları gelişmiş bir bankacılık sistemini gerektirmekte, bu ortamda para politikasının etkinliği artmaktadır.

Bankalar, ekonomik birimlere ödeme hizmetleri sağlamakta, ekonomik yapı ve ilişkiler sisteminin mevcut ve gelecekteki performansı üzerinde önemli ölçüde etkili olmaktadır. Bu nedenle, bankacılık sektöründe ortaya çıkabilecek herhangi bir etkinsizlik eğilimi, ulusal ve uluslararası seviyede istikrarı önemli ölçüde etkileyebilecek bir mekanizmayı tetikleyebilmektedir. Bankacılık sektöründe ortaya çıkabilecek sorunlar, diğer sektörlerle girdikleri ikili ilişkiler nedeniyle ekonominin hemen her kesimini etkileyebilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Bankacılık sektöründeki bir ya da birden çok büyük bankanın ödeme güçlüğüne düşmesi, domino etkisine bağlı olarak hem sorunlu bankaların hem de sağlam bankaların mevduatlarında çökilişe, diğer taraftan da ekonomide kredi sıkıntısının ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Bu ortamda belirsizliğin artması nedeniyle menkul kıymet fiyatlarında gerileme yaşanacak, ödeme gücü olan bankaların bile ödeyebilme kapasiteleri tehlikeye girecektir. Dolayısıyla, bu sektördeki krizler diğer sektördeki krizlere göre daha çok hükümet müdahalesinin yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ekonomide son derece önemli olan bankaların mali yapılarının bozulması sonucunda iflas etmeleri, mevduat sigortası olmayan sistemlerde ilk olarak mevduat sahiplerinin zarar etmelerine neden olacaktır. Ayrıca, bu durum ekonomik faaliyetlerin yerine getirilmesi için özel sektör ve kamu sektörünün ihtiyaç duyduğu finansal kaynakların yetersiz olması ve ödemeler sisteminin kilitlenmesi sonucunu da doğurabilecektir (Kaufman, 2001). Bir bankanın mali yapısının bozulması sonucu zarar veya iflas etmesi durumunda, banka çalışanlarına maaş ödemelerinin yapılamaması, ülkenin Gayri Safi Yurt İçi Hasılasını da azaltacaktır (Caprio, Klingebiel, 1996).

Mali sistemde bu derece önemli olan bankacılık sistemi faiz oranlarındaki dalgalanmalardan, risk yönetimine ve şeffaflığa ilişkin unsurlardan, finans ve enformasyon teknolojilerinden ve yasal düzenlemelerden ciddi anlamda etkilenebilmektedir. Bunların yanı sıra, dışa açıklık düzeyi, kamu sektörünün büyüklüğü ve kurumsal yapıdaki sağlamlık

da sektörün etkinliğini doğrudan etkileyebilmektedir. Bankacılık sistemindeki sorunlar, genellikle yasal düzenlemelerin yetersizliğinden, etkin olmayan gözetim ve denetim sürecinden, istikrarlı olmayan ekonomik, finansal ve siyasi koşullardan dolayı ortaya çıkmaktadır. Sisteme politik müdahalelerin olması, finansal kuruluş sayısının aşırı derece artması, kötü yönetim, hukuki veya zımni mevduat sigortasına bağlı ahlaki çöküntünün (moral hazard) mevcut olması bankaları olumsuz etkileyen diğer unsurlar arasındadır.

Döviz kuru ve faiz oranlarındaki aşırı dalgalanma ile genel ekonomik faaliyetlerdeki daralmalar, hem finansal kesimde ve hem de reel sektörde ödeme gücünün azalmasına neden olmaktadır. Sistemik bir kriz durumunda reel sektördeki ödeme gücünün azalması tahsili gecikmiş alacakların artması sonucunu doğuracaktır (Claessens, 2001). Bankacılık sektöründe problemler bankaların oluşma sürecinde en önemli gösterge ödeme gücündeki gerilemedir. Ödeme güçlüğü sorunu, bir bankanın varlıklar ve bu varlıkları finanse ettiği kaynaklar arasındaki farkın piyasa değerinin negatif olması, diğer bir deyişle, özkaynakların negatif değere ulaşması olarak ifade edilmektedir.

Bankaların mali bünye sorunlarının mikro ekonomik, makro ekonomik ve yapısal nedenlerden olmak üzere üç temel kaynağı bulunmaktadır. Mikro ekonomik nedenler arasında, bankaların sermaye yeterliliğine, aktif kalitesine, yönetim, likidite, karlılığa ilişkin olarak yeterli düzeyde olamamaları yer almaktadır. Piyasa risklerine karşı bankaların mali yapılarının aşırı duyarlı olması da bu nedenlere eklenebilmektedir. Makro ekonomik nedenler arasında, uygulanan makro ekonomik politikaların istikrarsızlığı, enflasyon ve büyüme oranlarındaki istikrarsızlık, faiz oranları, döviz kuru ve sermaye hareketlerindeki yüksek değişkenlik gelmektedir. Yapısal sorunlar içinde finansal liberalleşme sürecine yeterince uyum sağlanamaması, yasal düzenlemeler ile gözetim ve denetim faaliyetlerinin yetersizliği, bankacılık sisteminde kamu kesiminin büyüklüğü ve siyasi müdahaleye karşı duyarlılık en önemli yeri almaktadır.

## 1.1. Mikro Ekonomik Faktörler

Bankacılık sektörü problemlerinin mikro bazlı nedenleri bireysel olarak bankaların bilanço yapılarından kaynaklanan risklerle ilgilidir. Bankalar çok yüksek finansal kaldıraç oranı (borç/özkaynak) ile faaliyette bulunan işletmelerdir. Kaynak yapısı, ağırlıklı olarak mevduat ve hissedarların özkaynaklarından oluşur. Bankalar, kredi değerlendirme ve projelerin finansmanı konularına ilişkin düzgün ve mükemmel olmayan bilgilerden kaynaklanan belirsizliklerle karşı karşıya kalmaktadır. Bilgi asimetrisi veya yetersiz bilgi nedeniyle sonradan sorunlu hale gelebilecek bir kredi veya yatırım kararı verme riskine maruzdur. Kredi müşterileri yüksek getiri imkanı sağlayan riskli işlere girme konusunda istekli olduklarından, mevcut riskin önemli bir kısmı, bankaya kredi veren mevduat sahipleri ve banka sahipleri tarafından üstlenilmektedir.

Birçok finansal kurumda olduğu gibi bankalarda da yaşanan zorlukların temel sebeplerinin başında sermaye yetersizliği gelmektedir. Sermaye yetersizliği, bankaların üstlendikleri risklere karşılık özkaynaklarının güçlü olmamasından kaynaklanmaktadır. Bir diğer önemli neden de kötü kurumsal yönetim olup, bankaların bankacılık ve iş dünyasındaki değişime yeterince uyum sağlayamaması olarak ifade edilmektedir. Belirli koşullarda yeterli olduğu düşünülen kredi, likidite, piyasa, faiz ve kur riskleri yönetimi uygulamaları bazı koşullarda yetersiz kalabilmektedir.

Bir bankanın mali durumunu ortaya koymak amacıyla çoğunlukla, CAMELS olarak bilinen finansal analiz yönteminden yararlanılmaktadır. CAMELS analizi, bankaların düzenli ve güvenilir çalışmalarını temin etmek amacıyla gözetim ve denetim faaliyetlerinde uluslararası alanda başvurulun temel araçlardandır. Bu analize göre "C" sermaye yeterliliğini (capital adequacy), "A" varlık kalitesini (asset quality), "M" yönetim yeterliliğini (management adequacy), "E" karlılık durumunu (earnings), "L" likiditeyi (liquidity), "S" ise piyasa risklerine duyarlılığı (sensitivity to market risks) ifade etmektedir. CAMELS analizi ile bankaların mali tabloları ve bu tablolardan elde edilen rasyolar yardımıyla mali bünyeleri hakkında sonuçlara varılmaktadır.

### **1.1.1. Sermaye Yeterliliğinin Düşük Olması**

Bankalar genel olarak diğer tüm ticari işletmelere kıyasla daha düşük sermaye oranı ile faaliyet göstermektedir. Bankaların zararlarına karşı tampon görevini yerine getiren özkaynakların yetersizliği, bankaların finansal sağlamlığı açısından en ciddi sorunların başında gelmektedir. Çünkü, bir bankanın iflas etmesi durumunda bankanın hissedarları ancak bankaya koydukları sermaye kadar sorumlu olacak iken, mevduat sahipleri daha büyük zararlarla karşı karşıya kalacaktır. Bu nedenle bankalar iflas etme riskini ve mevduat sahipleri için oluşabilecek maliyeti sınırlamak amacıyla yeterli bir sermaye bulundurmaya zorundadır. 1980'li yıllarda pek çok gelişmekte olan ülkede bankaların sermayelerinin toplam aktiflerine oranı yüzde 5'den daha düşük düzeylerde ölçülmüş ve yaşanabilecek finansal bir krizde yeterli sermayeden yoksun olan bankaların bu durumdan çok çabuk etkilendikleri saptanmıştır (Caprio ve Klingebiel, 1996).

Sermaye yapıları yetersiz bankaların, finansal sistemde oluşabilecek krizlerden olumsuz etkilemelerini önlemek amacıyla, sermaye yeterliliği hakkında yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla 1988'de Basel Bankacılık Denetim Komitesi'nin belirlediği ve de günümüzde bankaların sermaye yeterliliklerinin ölçülmesinde en çok kullanılan "sermaye/risk ağırlıklı aktifler" oranı sermaye yeterliliği standart rasyosu (SYR) olarak belirlenmiştir. Buna göre her bir banka risk ağırlıklı aktiflerinin asgari yüzde 8'i kadar sermaye bulundurmaya zorundadır. 1996'dan itibaren bankaların piyasa risklerini de dikkate alarak yeterli düzeyde sermaye bulundurmaları amacıyla ilave düzenlemeler yapılmıştır.

Bankaların yeterli düzeyde sermaye bulundurulması daima iyi bir tedbir olarak düşünülse de, mali açıdan yetersiz olup olmadıklarının anlaşılması için CAMELS'in diğer göstergelerine de bakılması gerekmektedir.

### **1.1.2. Aktif Kalitesinin Bozuk Olması**

Bankanın yeterli bir sermayeye sahip olmasına rağmen aktif kalitesinin düşük olması da bu bankanın ödeme güçlüğü içine girmesine



neden olabilmektedir. Asya krizi öncesinde olduğu gibi bankaların aktif getirisi düşük alanlara kredi kullandırması, bu kredilerin geri dönmesinde sorunlar yaşanmasına neden olmuş, bu durumdan bankaların bilançoları olumsuz yönde etkilenmiştir.

Knutsen ve Lie (2002)'ye göre ekonomideki büyüme ortamı ile bankaların kredi zararları arasında açık bir ilişki bulunmaktadır. Ekonominin genişleme döneminde hem yurt içi hem de yurt dışı kaynak sağlama potansiyeli artmaktadır. Söz konusu pasif yaratma olanağının artması, sektördeki rekabet koşullarının da etkisiyle, bankaların agresif bir büyüme stratejisi izlemesine yol açmaktadır. İlave fonu olan bankalar, kredi portföylerini artırma eğilimine girmektedir. Aşırı kredi büyümesi ile hızlanan güçlü iç talep, etkin bir şekilde yavaşlatılmadığı takdirde enflasyonist baskının ve dış dengesizliklerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bunun sonucunda, iç ve dış yatırımcının güveni sarsılmakta, merkez bankalarının sıkı para politikası izlemeye başlamalarıyla faiz oranları yükselmekte, mal ve hizmetlere olan toplam talep azalmakta, şirketlerin karlılığı düşmekte, buna bağlı olarak da tahsil edilemeyen kredi tutarı artmaktadır.

Serdengeçti (2002)'ye göre, kredi artışları, bankaların proje değerlendirme kapasitelerinin bir limit dahilinde olması, düzenleme kuruluşlarının denetleme kapasite ve kaynaklarının sınırlı olması, beklenen getirileri yüksek olan "iyi" projelerin sayısının az olması nedeniyle, bankaların varlıklarının kalitesinde düşüşe katkıda bulunabilmektedir.

Yeterli istihbarat yapılmadan ve eksik planlama stratejisiyle sürdürülen kredi politikaları, ödeme kapasitesi düşük ve riskli sektörlerde kullanılan krediler, kredilerin bireysel, kurumsal ve sektörel bazda çeşitlendirilememesi sonucu oluşan risk konsantrasyonu nedeniyle kredilerin takibinde zaafa düşülmesi yetersiz bankacılık uygulamalarının en önemli unsurlarındandır.

Bankaların kredi kullandırırken gerekli risk değerlendirmesini yapması ve buna uygun teminat alması gerekmektedir. Firmaların ekonomide yaşanan dalgalanmalara veya ticari başarısızlıklara bağlı olarak ödeme

kapasitelerini yitirmeleri ve bankalardan aldıkları kredileri ödeyememeleri önemli bir risk unsurudur. Bu riske bağlı olarak tahsili geçmiş alacak hacminin büyümesi, bankanın kredi müşterilerini seçerken haklarında yeterli mali bilgiye erişemediği anlamını vermektedir.

Bir bankanın aktif kalitesini belirleyen en önemli gösterge, tahsili gecikmiş alacakların toplam krediler içindeki payıdır. Bankalar plasmanda bulunurken yükümlülüklerinin vade yapısını dikkate almak zorundadır. Geri ödeneceği beklenen, ancak tahsil edilemeyen krediler, anapara ve faizlerin ödenmemesi nedeniyle bankanın nakit akımını negatif yönde etkilemektedir. Bu durum, bankanın bir taraftan karlılığını azaltmakta diğer taraftan yükümlülüklerin vadesinde yerine getirilememesine yol açmaktadır. Asya krizi sürecinde tahsili gecikmiş alacakların toplam krediler içindeki payı Endonezya'da yüzde 65-70, Güney Kore'de yüzde 30-40, Tayland'da ise yaklaşık yüzde 33 olarak gerçekleşmiştir (Lindgren ve diğerleri, 1999).

Bankanın aktif kalitesini gösteren bir diğer gösterge de dahil olduğu grup içinde yer alan şirketlerle, iştiraklere ve ana sermayedarlara kullandığı kredilerin toplam krediler içindeki pay olup, bunun yüksek olması da kredi riskini artırmaktadır. Ayrıca, ağırlıklı olarak yabancı para cinsinden kullanılan krediler, döviz kurlarındaki beklenmeyen artışlara paralel olarak, kredinin geri dönmeme riskini ortaya çıkarmaktadır.

### **1.1.3. Yönetim Kalitesinin ve Uygulamalarının Yetersiz Olması**

Banka yönetimi ve genel anlamda kurumsal yönetim, bankaların faaliyet etkinlikleri, finansal sağlımlıkları açısından büyük önem arz eden hususlardandır. Bankacılığın bir risk alma ve yönetme işi olduğu dikkate alındığında, yönetim kalitesinin önemi daha iyi ortaya çıkmaktadır. Kaliteli ve ekip çalışması anlayışına uygun bir yönetici grubuna sahip olmayan bankaların verimli bir şekilde yönetilmesi mümkün olmayacaktır. 1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başlarında İspanya'da Banco Espanol de Credito (Banesto) olumlu ekonomik koşulların mevcut olmasına rağmen çok iyi yönetilmediği için iflas etmiştir.

Yönetimin kalitesi ölçülürken gelişmiş ülke uygulamalarında, banka içi uygulanan politikaların amaca uygunluğu, risk kültürünün gelişmişliği, faaliyet alanlarındaki iç kontrol sistemlerinin yeterliliği ve duruma uygun politika üretilme kapasitesi, üst yönetimin faaliyetlere ait riskleri kontrol etme başarısı, stratejileri ve bankanın sektördeki gelişmelere ve yeni ürünlere uyum sağlama derecesi dikkate alınmaktadır. Ayrıca, banka sahiplerine veya üst yöneticilerine kredi açılıp açılmadığı, müşterilere sunulan hizmetin kalitesi gibi faktörler de göze alınan kriterler arasındadır. Bankaların mevzuata uygun olarak faaliyette bulunmaları ve üst yönetimin, denetçilerin değerlendirmelerini ve uygulamalarını dikkate alması da önemlidir.

Banka sermayedarının da yönetimle aynı yönde hareket etmesi ve sermayeyi koymasından sonra iyi bir yönetim anlayışını teşvik ederek bankanın değerini artırmak ve bu yönde temel hedefler belirleyerek yönetimin başarısını değerlendirmesi gerekmektedir. ABD'de 1988 yılında yapılan ve Nakit Denetimi Ofisi'nce (Office of the Comptroller of the Currency) yayınlanan çalışmada, 1979 ve 1987 yılları arasında ulusal bankaların iflas etmelerinin temel nedeni olarak, bankaların iyi yönetilememesi nedeniyle aktif kalitelerinin düşmesi ve sermayede zamanla erimenin ortaya çıkması yer almıştır. Bankaların yaşanan dalgalanmalar sırasında güçlü iç politikalar, sistemler ve kontrol mekanizmaları geliştirerek sağlıklı kalabilecekleri vurgulanmıştır. Sorunlu veya iflas eden banka yöneticilerinin gerekçe olarak yalnızca ekonomik koşulları öne sürmelerinin yeterli olmadığı, kendilerini de sorgulamaları gerektiği ifade edilmiştir.

1980'li yıllarda İspanya'nın büyük bankalarının yöneticilerinin yaptığı gibi, birçok ülkede banka yöneticileri bankanın mali ve ekonomik problemlerini kamuoyundan ve denetim otoritesinden gizlemiştir. Ayrıca, banka yöneticilerinin iç kontrol sistemleri konusunda yetersiz kalması, BCCI (Bank of Credit and Commerce International-1991) ve Barings Bank (1995) örneğinde olduğu gibi, bankaların yüksek düzeyde risk üstlenmesine ve usulsüz kredi kullandırımı dahil birtakım yolsuzluğa imkan sağlamıştır.

#### **1.1.4. Karlılığın Düşük Olması**

Bankalar kuruluş amaçları itibariyle kar etmeleri gereken finansal kurumlardır. Gerek bir ticari işletme olarak faaliyetlerinin devamlılığı, gerekse hissedarların getiri beklentilerinin karşılanabilmesi için söz konusu işletmelerin belirli bir karlılık potansiyeline sahip olmaları zorunludur. Karlılık göstergesi bir bankanın finansal sağlamlığı, faaliyetlerinin etkinliği yönetiminin başarısı gibi pek çok konuda ek bilgi sağlayabilmektedir. Bankanın karlılığının düşük olması durumunda yeni plasmanlar için kaynak yaratamaması söz konusu olabilecektir. Ayrıca, bankanın gelirlerinin tek bir kaynağa bağlı olması ve bunu çeşitleyememesi bankanın nakit akımları üzerinde risk unsurlarının yüksek olması sonucunu doğurabilecektir.

Karlılığın ölçülmesinde, bankanın karlılık trendi, elde edilen karın kalitesi ve sürdürülebilirliği ve bunun sektördeki diğer bankalarla karşılaştırılması, kazançlarının piyasa risklerine duyarlılığı, zarar olması durumunda sermayenin bu zararı karşılayabilirliği dikkate alınmaktadır. Net dönem karının ortalama özkaynaklara oranı (return on equity-ROE), net dönem karının ortalama ödenmiş sermayeye oranı ve net dönem karının ortalama toplam aktiflere oranı (return on assets-ROA) karlılık düzeyinin ölçülmesinde kullanılan rasyolardandır.

#### **1.1.5. Likidite Yetersizliği**

Bankacılık sektöründe ortaya çıkan bir diğer temel risk de likidite riskidir. Likit varlıkların yetersizliği, bankaların ani mevduat çıkışlarına ve uygun kredi taleplerine ya cevap verememelerine ya da bu talepleri aktiflerini zararına satarak veya interbank piyasası gibi kaynaklardan yüksek maliyetle yeni borç edinerek karşılamalarına yol açmaktadır. Bankaların ortaya çıkabilecek şoklardan asgari düzeyde etkilenmesi ve ekonomiyi yönlendiren yatırımcıların kredi taleplerine cevap verebilmeleri için likit rezervler tutması gerekmektedir. Banka varlıklarının yeterli bir kısmını likit olarak elinde tutmayışı bankacılıkla ilgili veya bankacılık dışı ortaya çıkabilecek karlı fırsatları değerlendirmesine de imkan vermeyecektir. Ellerindeki fonları bankalara yatırdıkları için bu bankaların yükümlülüklerini yatırdıkları tutar

ölçüsünde üstlenen çoğu küçük yatırımcı, bankaların ödeme güçlüğü içine düşmesi durumunda fonlarını çekerek ya daha güvenli olduklarına inandıkları bankalara yönelmekte veya alternatif yatırım araçlarına plasmanlarda bulunmaktadır.

Bankalar ağırlıklı olarak kısa vadeli topladıkları fonları daha uzun vadeli olarak kredilere veya menkul kıymetlere aktarmaktadır. Bankaların varlıklarını pasiflerine göre daha uzun vadeli olarak yapılandırması vade uyumsuzluğuna yol açmaktadır. Ortaya çıkan vade uyumsuzluğu banka hakkındaki piyasa algılamasının olumsuz yönde değişmesiyle likidite riskine yol açabilmektedir. Aktiflerin vadesinin pasiflerin vadesinden daha uzun olması nedeniyle, pasifler daha erken fiyatlanacağından, faiz oranlarının düşmesi bankaların karlılığı olumlu, ters yönde hareketi ise olumsuz şekilde etkileyecektir. Yükümlülüklerin fonlanma maliyeti ekonomik açıdan karşılanamayacak bir düzeye ulaşması durumunda, varlıkların gerçek değerinin altında satılmalarına neden olmaktadır.

#### **1.1.6. Piyasa Risklerine Duyarlılığın Yüksek Olması**

Bankalar, bilanço yapıları ve faaliyet stratejilerine bağlı olarak piyasa riskine maruz kalabilmektedir. Bankaların gelirleri ve sermaye değerleri piyasa koşullarındaki olumsuz gelişmelerden etkilenmektedir. Faiz, kur ve hisse senedi riski piyasa riskinin unsurlarındandır. Piyasa riskinin en önemli faktörlerinden olan faiz riski, faiz oranlarında ortaya çıkabilecek artış ya da azalışlar sonucunda finansal kuruluşların sahip oldukları bilanço pozisyonları üzerinden maruz kalacakları muhtemel zararları ifade etmektedir. Bankalar, en çok faize duyarlı aktif ve pasiflerin yeniden fiyatlamalarına kalan süreler arasındaki uyumsuzluğa bağlı yeniden fiyatlama riski ve değişken faizli aktif ve pasiflerin TÜFE, TEFEE ve döviz kurları gibi farklı kaynaklara endekslenmesi (temel risk)<sup>1</sup> nedeniyle faiz oranı riskine maruz kalmaktadır. Basel Komitesi'nin 1996'da sermaye yeterliliği standardında yaptığı değişiklik ile uluslararası bankacılık alanında minimum SYR'nin hesaplanmasında faiz,

---

<sup>1</sup> Temel risk (basis risk): Vade açısından birbirine benzeyen, ancak diğer unsurlar (tutar, faiz oranı, ihraç eden vb.) açısından benzemeyen finansal araçların fiyatları arasındaki ilişkinin değişebileceğinin dikkate alınmasıdır. Aktif ve pasif arasında vade uyumsuzluğu olmasa da fiyat değişikliklerine bağlı olarak faiz riski ortaya çıkabilir.

kur, hisse senedi ve ticari mal riskinden oluşan piyasa riskleri de dikkate alınmaya başlanmıştır.

Kur riski, bankaların yabancı para cinsinden varlık ve yükümlülükleri arasındaki fark nedeniyle, döviz kurlarındaki değişime bağlı olarak taşıdıkları zarara uğrama riskidir. Bankanın bilanço içinde açık pozisyonu mevcut ise ve banka bu açığı vadeli piyasalar aracılığıyla hedge edememişse, kurlardaki aşırı yükselmeler bankayı zarara uğratabilecektir.

Diğer taraftan banka, hisse senedi piyasasında yoğun bir şekilde alım satım işlemi yapıyorsa veya hisse senedi ihracı yoluyla sermaye sağlıyorsa, menkul kıymetler piyasasındaki fiyat düşüşlerinden dolayı zarar edebilecektir.

## **1.2. Makro Ekonomik Faktörler**

Bretton-Woods sisteminin çöküşünden sonra hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülkede bankacılık krizleri yaşanmıştır. Yaşanan sorunlar bazen ülkelere has olmakla birlikte, aralarında ortak noktalar olduğu görülmektedir. Bunlar arasında finansal sistemin zayıf olması, siyasi ve makro istikrarsızlığın mevcut olması, döviz kuruna ilişkin problemlerin olması önemli yer almaktadır (Activefinans, Aralık 1999-Ocak 2000).

İstikrarsız makro ekonomik politikaların uygulandığı ülkelerde, genişleyici para ve maliye politikaları sonucunda yaşanan ekonomik büyüme ile birlikte, piyasalarda aşırı olumlu beklentiler oluşabilmektedir. Bu koşullarda gerçek kişilerin ve ticari işletmelerin kredi taleplerini ciddi biçimde artırmaları sonucunda, banka kredilerinin hacmi ve şirketlerin finansal kaldıraç oranları istikrarsız bir şekilde büyümektedir. Bankaların mali bünyelerini olumsuz etkileyen makro ekonomik faktörler arasında varlık fiyatlarındaki aşırı değişim, döviz kurundaki hızlı değer kayıpları, faiz oranlarındaki ani yükselişler, enflasyon oranındaki hızlı artış ve düşüşler, bankacılık sektörünün yakın bir şekilde ilişkide bulunduğu sektörlerle yapılan sübvansiyonların kaldırılması veya ekonomik bunalım ortamı yer almaktadır.

Makro ekonomik istikrar ve bankacılık sisteminin sağlamliğı birbiriyle çift yönlü yüksek bir ilişkiye sahip bulunmaktadır. ABD'de Büyük Bunalım döneminin yaşandığı 1920 ve 1930 yılları arasında 15.000 adet bankanın mali bünyesinde sorun gözlenmiştir (Caprio ve Klingebiel, 1996). Makro ekonomideki istikrarsızlık bankacılık sistemindeki ve finansal piyasalardaki istikrarsızlıkla ilgili olduğu gibi bu sektörlerdeki istikrarsızlık da makro ekonomideki istikrarsızlıkla yakından ilişkilidir (Kaufman, 2001). IMF tarafından 53 sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkede yapılan bir çalışmaya göre 1975 ve 1997 yılları arasında 54 bankacılık krizi meydana gelmiştir. Gelişmekte olan ülkelere sanayileşmiş ülkelere göre daha fazla olmak üzere, yaşanan bu krizlerin yüzde 82'si makro ekonomik gerilemeyle birlikte ortaya çıkmıştır. Hardy ve Pazarbaşıoğlu (1998)'na göre, 38 ülke verisi kullanılarak yapılan çalışmada, bankacılık krizinin temel nedenleri olarak büyüme oranındaki düşüş, kredi hacmindeki artış, enflasyon oranındaki değişkenlik, yüksek faiz oranları ve yüksek sermaye girişi gösterilmiştir.

“Bankacılık sisteminin yetersiz olması ekonomik gelişmeye engel olmakta, yoksulluğu ve ekonomilerdeki istikrarsızlığu artırmaktadır. Diğer taraftan iyi işleyen bir bankacılık sistemi ise uzun dönemde ekonomik büyüme hızlandırmaktadır” (Barth ve diğerleri, 2001).

Genel ekonomik istikrar açısından makro ekonomik istikrar temel amaç olup, bankacılık istikrarı için de gereklidir (Kaufman, 2001). Makro ekonomik istikrar para ve mali politikaların birlikte ele alınmasını gerektirmektedir. Makro ekonomik istikrarsızlık döneminde bankaların maruz kaldıkları kur, kredi ve faiz riskleri nedeniyle ortaya çıkan zararlara bağlı olarak sermaye yapıları bozulmakta ve bu yüzden sistemin aracılık fonksiyonunun işleyişi aksamaktadır. Ayrıca, makro ekonomik sorunların tüm sektörlere yayılmasıyla işletmelerin üretim ve karlılıkları azalmaktadır. Bununla birlikte, uygun ve uzun vadeli makro ekonomik politikaların uygulandığı ekonomiler yabancı banka girişleri dahil sermaye yapıları iyi olan yeni banka girişlerini teşvik etmekte, bağımsız bir sermaye piyasasının gelişmesine de yardımcı olmaktadır. Ekonomideki büyüme bağlı olarak bankacılık sistemine yeni sermaye girişleri de artmaktadır.

### **1.2.1. Enflasyon ve Büyüme Oranlarındaki İstikrarsızlık**

Yüksek fiyat hareketlerinin yaşandığı ülkelerde bankaların nominal karları artmakta, kredi alanların borçlarını kolaylıkla geri ödemeleri suretiyle bankaların likiditesi olumlu yönde etkilenebilmektedir. Yükümlülüklerin gerçek değerinin azalmasına bağlı olarak ödenmeme ihtimali de zayıflamaktadır. Enflasyon oranının hızla düşmesi durumunda bankacılık faaliyetlerinin değişmesine yol açmakta, buna bağlı olarak bankaların nominal gelirleri de azalmaktadır.

Ekonomik büyüme bireylerin ve kurumların karar alma süreçlerini doğrudan etkilediğinden büyümedeki dalgalanmaların mali sistemi de etkilemesi beklenir. Güçlü bir mali sistemin sağlanmasında istikrarlı ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin önemi büyüktür. Genişleyici para ve maliye politikalarının uygulandığı ve sonuçta sanal ekonomik büyümenin sağlandığı ekonomilerde emlak sektörü başta olmak üzere hemen tüm varlık fiyatları aşırı derece şişmektedir. Bu dönemde özenli incelemeye tabi tutulmadan bankaların kullandıkları tüketici kredileri ve döviz kredileri olmak üzere tüm krediler artmaktadır. Daha sonra uygulanmaya konulan daraltıcı para ve maliye politikaları sonucunda yaşanan ekonomik faaliyetlerdeki daralmalar bankacılık sektörünün portföyünün kalitesini bozmakta ve dolayısıyla karlılık düzeylerini düşürmektedir.

### **1.2.2. Faiz Oranları, Döviz Kuru, Sermaye Hareketlerindeki Değişkenlik ve Cari İşlemler Açığı**

Piyasa faiz oranları, para ve maliye politikaları, enflasyon beklentileri, sermaye hareketleri ve kredi arz-talep yapısı gibi unsurlar tarafından belirlenmektedir. Fiyat hareketlerindeki dalgalanmalar faiz oranlarını etkilemekte, faiz oranlarındaki hızlı yükselişler bankaların finansal varlıklarının değerinin düşmesine neden olurken, yükümlülüklerinin kompozisyonuna bağlı olarak daha da maliyetli olmasına neden olabilmektedir. Ayrıca, bankaların teminat olarak kredi talep edenlerden aldığı finansal kıymetlerin değerleri de bu durumdan olumsuz etkilenebilmektedir. Hızlı enflasyon dönemlerinde büyük artış gösteren faiz yükü banka alacaklarının



tahsil yeteneğini azaltmakta ve kredilerin sorunlu hale gelmesine yol açmaktadır.

Ülkede uygulanan döviz kuru sistemi, bankacılık sisteminin kırılganlığını arttırabilmektedir. Sabit döviz kuru sistemleri dış şoklara karşı finansal sistemin kırılganlığını arttırdığından eleştirilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde daha fazla görülmekle birlikte, bankacılık krizleri döviz kuru krizleriyle birlikte ortaya çıkmaktadır (Kaufman, 2001). IMF'in çalışmasında, 1975 ve 1997 yılları arasında meydana gelen 54 bankacılık krizinin 32'sinde ödemeler dengesine bağlı döviz kuru krizleri meydana gelmiştir.

Ulusal ve uluslararası alandaki faiz oranlarının değişkenliği döviz kurundaki gelişmelere bağlı olarak sermaye hareketlerini de etkilemektedir. Döviz kurunun istikrarlı olduğu dönemlerde yurt içi faiz oranlarının yükselmesiyle sermaye girişleri artmaktadır. Bankacılık sisteminde uygulanan politikalar da ülkelere sermaye girişlerini belirleyebilmektedir. Uluslararası faiz oranlarındaki değişkenlik hem ülkelerin hem de bankaların borçlanma maliyetini etkilemektedir. Bu dönemde genel olarak ekonomideki diğer karar birimlerine paralel olarak bankalar da kısa döviz pozisyonuna sahip olmayı tercih etmektedir. Ayrıca, bankaların döviz varlık ve yükümlülükleri arasında vade uyumsuzluğu da ortaya çıkabilmektedir. Sermaye hareketlerinin çok hızlı olduğu ülkelerde, sermaye girişiyle bankalar genel olarak seçici davranmayarak, geri dönmeme riski yüksek de olsa kredi kullandırmalarını arttırmaktadır. Buna karşılık, iç piyasalardaki yatırımların getirileri uluslararası sermayenin marjinal maliyetine eşit olmaya başladığında, döviz kurunun da aşırı değerlenmiş olduğu yabancı fon sahipleri tarafından tespit edilmesi ile bu fonların pozisyonlarını değiştirmektedir. Reel döviz kurunun aşırı değerlenmesi sonucu ödemeler dengesindeki bozulmanın hız kazanması, uluslararası faiz oranlarının artmaya başlaması ve ülkeye olan güvenin sarsılması gibi nedenlerle yaşanan sermaye kaçışları sonucu döviz kurunda gözlenen aşırı yükselişler, bankaları ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakabilmektedir. Yurt dışı kredi kuruluşları da sermaye çıkışları yaşayan ülkelerin bankalarından kredilerini geri çağırmakta veya artan risk primlerine bağlı olarak borçlanma maliyetlerini yükseltebilmektedir.

Bankaların mali yapılarını etkileyen bir diğer makro ekonomik faktör de cari işlem açıklarıdır. Cari işlemler açığının GSYİH içindeki payı yüksekse ve bu açık kısa vadeli sermaye hareketleriyle finanse ediliyorsa, bu durum mali sistemde kırılganlıkların artmasına yol açabilecektir. Ayrıca, yurt dışı makro ekonomik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan ticaret hadlerindeki dalgalanmalar ülkenin cari işlemler dengesini de etkileyeceğinden, bu durum bankacılık sektöründe de sorunlara neden olabilecektir. Şöyle ki, bankacılık krizlerinin yaşandığı gelişmiş ülkelerden yüzde 75'inin, kriz öncesi en az yüzde 10 oranında, ticaret hadlerinde bir azalışla karşı karşıya kaldıkları belirlenmiştir.

### **1.2.3. Dışsal Şoklar**

Finansal liberalleşme, ekonomik gelişmenin yanı sıra, bilişim ve telekomünikasyon teknolojilerindeki ilerlemeler, ülkeler ve bankalar arasındaki ilişkilerin artmasına, fonların ülkeler arasında daha hızlı ve kolay transfer edilebilmesine olanak tanımıştır. Bankacılık faaliyetlerinin ve uluslararası sermaye hareketlerinin liberalleşmesi ve deregülasyon süreci, sermaye hareketlerini hızlandırmış ve mali piyasalar üzerindeki kırılganlığı artırmıştır. Yurt dışı makro ekonomik koşullar karşısında ülke ekonomilerinin kırılganlıkları arttıkça, bu ekonomiler ağır sosyal maliyetlerin yanı sıra, hem mali hem de reel sektörlerde ciddi sonuçlar doğuracak şoklara ve krizlere maruz kalabilmektedir (Erçel, 2000). Finansal ve reel sektörde çeşitli şiddetlerde etkisini gösteren bu tür şokların, özellikle "bulaşma etkisi" (contagion effect) nedeniyle dünya coğrafyasında hızla ilerleyerek yayılması söz konusudur. Örneğin, yakın geçmişte yaşanan Körfez Savaşı ve 11 Eylül Olayı gibi siyasi veya Asya Krizi ve Rusya'nın moratoryum ilan etmesi gibi ekonomik gelişmeler ülke ekonomilerini dolayısıyla finansal sistemleri çok değişik açılardan etkilemiştir.

### **1.2.4. Siyasi İstikrarsızlık**

Siyasi istikrar, bürokrasi ve yönetimin kalitesi gibi kriterler bir ülkenin para ve sermaye piyasalarında her zaman dikkate alınan unsurlar arasında yer almaktadır. Siyasi gelişmelere bağlı olarak ekonomi yönetimlerine karşı

güvensizliğin olduğu koşullarda, reel faizler ve döviz kurundaki artışlar bankaları olumsuz etkileyebilmektedir.

### **1.3. Yapısal Faktörler**

#### **1.3.1. Finansal Liberalleşme Sürecine Yeterli Uyumun Sağlanamaması**

1980'li yıllarda finansal piyasalarda görülen liberalizasyon rüzgarlarının etkisiyle, mali serbestleştirme politikalarının hayata geçirilmesi sonucu, faiz ve döviz kuru üzerindeki kontroller aşama aşama kaldırılmıştır. Dış ticaretin, yatırımların, ihracatın teşvik edilmesi ve ithalata serbestlik getirilmesi ve kontrollü esnek döviz kuru sisteminin uygulaması bankacılık sektörünü büyük ölçüde etkilemiştir. Bankalara yurtiçinden ve yurtdışından sermaye piyasası aracılığıyla borçlanabilmelerine imkan tanınmıştır. Faiz oranlarının serbest bırakılması sonucu faiz oranlarındaki yükseliş ve değişkenlik ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, ciddi bir izleme ve denetim faaliyetlerine tabi tutulmadan bankalar, off-shore faaliyetlerini yaygınlaştırmıştır. Yapılan bir çalışmaya göre, incelenen 25 bankacılık krizinin yüzde 70'i, finansal liberalizasyon ve deregülasyon politikaları sonrasında gerçekleşmiştir. Bu nedenle, faizler tamamen serbest bırakılmadan önce makro ekonomik istikrarın ve etkin banka denetiminin sağlanması gerekmektedir.

Genel olarak yapısal dönüşümün bankacılık sistemi üzerindeki olumsuz etkileri eski Sovyetler Birliği ülkelerinde çok belirgin bir biçimde göze çarpmıştır. Bu ülkelerde gerekli altyapı oluşturulmamış, liberal politikalar uygulanması nedeniyle lisans verme işlemleri de kolaylaşmıştır. Bunun sonucunda banka sayısı ve şube sayısı da artmış. Örneğin, 1990 yılların başından 1997 yıl sonuna kadar bu ülkelerde 1.675 bankaya faaliyet izni verilmiştir. Ayrıca, denetim bankaların bildirdikleri verileri esas alarak uygunluk denetimine dayanmış ve yeterli risk analizleri yapılamamıştır (Alexander ve diğerleri, 2000).

### **1.3.2. Yasal Düzenlemeler ile Gözetim ve Denetim Faaliyetlerinin Yetersizliği**

Mali bünyelerinin hassas olması ve bu hassasiyetlerine bağlı olarak, ekonomik faaliyetleri de duyarlı kılmaları nedeniyle, bankalar ve diğer finans kurumlarının kamu otoritesince birtakım düzenlemelere tabi tutulmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenleyici otoritenin bankacılık sistemine yeni banka girişlerine ilişkin lisans verilmesi ve mevcut bankaların el değiştirmesi sürecinde ve bankaların mali yapılarının izlenmesi aşamalarında, basiretli davranmaması sistemdeki sorunların artmasına yol açmaktadır. Bankalar faaliyette buldukları makro ekonomik çevreden etkilendiği gibi bu çevredeki faiz, kur, enflasyon gibi temel mekanizmaların değişmesine neden olabilmektedir. Bankacılık sisteminde ortaya çıkabilecek bir kriz, finansal sistemin temelini de derinden etkileyeceğinden, bu durumda ÷lke ekonomisi ve ÷lkenin dünya ekonomisindeki konumuna bağlı olarak uluslararası ekonomi olumsuz etkilenecektir.

Diğer taraftan, bankalara ilişkin yasal düzenlemelerin yetersiz olması veya bankaların bu düzenlemelere aykırı davranışlarda bulunması piyasa disiplinini bozmaktadır. Bu durumda özellikle mevduat sahiplerinin çıkarlarına yönelik tehditler ortaya çıkmaktadır. Yasal düzenlemelerin yetersiz kaldığı veya sıklıkla değiştirildiği ÷lkelerde, bankaların mali yapıları hakkındaki bilgilerin doğruluğu, zamanında elde edilmesi sorun teşkil etmekte, bankaların haksız rekabete yol açmadan düzenli ve etkin bir şekilde çalışarak ekonomiye katkıda bulunması da mümkün olmamaktadır. Özellikle gelişmekte olan ÷lkelerde muhasebe sisteminin yetersizliği sonucu iyi denetim ve gözetimin yapılamamasına da bağlı olarak bankalar takipteki kredi hacimlerini olduğundan daha küçük gösterebilmekte, bu krediler için ayrılan karşılıkları da eksik muhasebeleştirmektedir. Bunun sonucunda, söz konusu bankalar mali durumlarını daha iyi göstererek ve gerçekte olduğundan daha fazla kar açıklayabilmektedir. Gelişmekte olan ÷lkelerde düzenleyicilik, gözetim ve denetim fonksiyonlarının zayıf olması, hükümetlerin yeniden yapılandırma sürecinde etkin rol almasını gerektiren nedenlerden birisini oluşturmaktadır.

### **1.3.3. Bankacılık Sisteminde Kamu Kesiminin Büyüklüğü ve Siyasi Müdahaleye Karşı Duyarlılık**

Teorik olarak kamu bankalarının da diğer ticari bankalar gibi ticari mantıkla faaliyet gösterdikleri kabul edilse de, günlük hayatta bu bankaların başta kredi kullandırma kararları olmak üzere yatırım stratejileri politik baskılardan etkilenebilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde olmak üzere, kamu bankalarına siyasi müdahalelerin varlığı, bankacılık krizlerinin meydana gelmesinde önemli rol oynamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, baskı ile kamu bankaları, öncelikli sektörler veya kişilere ayrıcalıklı davranılarak kredi verilmesi konusunda zorlanmaktadır. Ticari kriterler dışında, siyasi kriterlere göre verilen ve geri dönmeme riski yüksek olan bu krediler sonucunda, bankaların kredi faaliyetleri zarar görmekte ve mali yapıları ciddi anlamda bozulmaktadır (Aydın ve diğerleri, 2000). Diğer taraftan, kamu bankalarının yöneticileri olası bir kriz esnasında destekleneceğini bildiklerinden, siyasi müdahalelerin de etkisiyle yüksek risk almakta bu da diğer bankalar için haksız rekabet ortamı yaratmaktadır.

### **1.3.4. Mevduat Sigortası ve Ahlaki Çöküntü Sorunu**

Mevduat, bankacılık sektöründe ödeme sistemlerinin sağlıklı bir şekilde işlemlerini temin etmek amacıyla, mevduat sigortası aracılığıyla resmi ya da gayri resmi olarak güvence altına alınmaktadır. Ancak, finansal sistemin istikrarını sağlamaya yönelik bu düzenlemelerle hükümetler piyasadaki genel risk düzeyinin artmasına da neden olabilmektedir. Hükümetin mevduat sahipleri dahil olmak üzere bankanın hissedarlarını da koruması piyasa disiplinini bozmakta, karın özelleştirilmesi zararın ise kamuya mal edilmesine imkan tanımaktadır. Aşırı garanti verilmesi sonucunda bankalar aşırı riskli yatırımlara yönelmekte ve bu durum da bankalar arasında haksız rekabete yol açmaktadır. Sınırsız bir mevduat sigortası, hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların riske karşı olan duyarlılığını azaltmaktadır. Bu durumda, fon riski yüksek ve kötü yönetilen bankalar ve bu bankalara yüksek getiri elde etmek amacıyla plasmada bulunan tasarruf sahipleri desteklenmektedir. Sigorta kapsamındaki mevduatla büyük ölçüde spekülasyon ve riskli yatırımlar finanse edilmekte ve

bunun maliyetine iyi idare edilen finansal kuruluşlar ve vergi ödeyenler katlanmaktadır.

Bankacılık sektöründe haksız rekabete yol açan bir diğer unsur da, “batmayacak kadar büyük” olma ilkesi (too big to fail policy) olup, buna göre büyük bankaların iflas ederek sektörden çıkışının, sistemi sarsması beklendiğinden bunların batmalarına müsaade edilmemekte ve bu durum bankalar arasındaki eşitsizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle, bu tür bankalara riski yüksek alanlara yatırım yapma imkanı sağlanırken, küçük bankalar için iflas yolu açık bırakılmaktadır. Söz konusu ilke doğrultusunda hükümetlerin devreye girmesi, mali sistem üzerindeki baskının artmasına yol açabilmekte ve sistemin istikrarını tehlikeye sokabilmektedir.

### **1.3.5. Mali Tabloların Raporlanmasına ve Kamu Oyununun Bilgilendirilmesine İlişkin Yetersizlikler**

Piyasa mekanizması içinde risklerini etkin bir şekilde yöneten bankalar ödüllendirilirken, risk yönetimi yetersiz ve ihtiyatsız olan bankalar cezalandırılmaktadır. Bununla beraber piyasa disiplini, ancak karar alıcıların banka faaliyetleri ile bu faaliyetlerin riskleri konusunda zamanında ve güvenilir bilgi temin etmeleri suretiyle sağlanabilmektedir. Piyasa disiplini ile sağlam ve iyi yönetilen bankalar daha iyi bir şekilde bilgilendirilen ve rasyonel davranan karar alıcılarla daha iyi koşullarda faaliyet gösterecektir. Diğer taraftan, özellikle yüksek enflasyonun yaşandığı ülkelerde olmak üzere, bankaların mali tabloları üzerinde enflasyonun etkilerinin ayrıştırılamaması piyasada karar alıcıların eksik bilgilendirilmesine yol açmaktadır.

### **1.3.6. Risk Kontrolü Politika ve Araçlarının Yetersiz Olması**

Bankacılık, doğası gereği geniş ölçüde risk almayı gerektirmektedir. Bankaların başarılı olabilmeleri için üstlendikleri riskleri doğru algılamaları, tanımlamaları ve yönetmeleri gerekmektedir. Ancak, firmaların ekonomide yaşanan gelişmeler nedeniyle ödeme kapasitelerini yitirmeleri, bankalardan aldıkları kredileri ödeyememeleri büyük bir risk unsurunu oluşturmaktadır. Tahsili geçmiş alacakların hacminin büyümesi, bankanın kredi müşterilerini seçerken haklarında yeterli mali bilgiyi toplamadığı sonucunu vermektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### BANKACILIKTA YENİDEN YAPILANDIRMA VE YÖNTEMLERİ

Bir ekonomide bir bankanın iflası, mevduat sahiplerini, kreditorleri ve bankadan kredi kullananları olumsuz etkilediğinden, ekonomideki diğer işletmelerin iflasından daha çok etki yaratmaktadır. Bu süreçte, finansal açıdan sağlıklı bozulan bir bankanın borçlarını ödeyememesi veya bankaya verilen kredilerin geri çağırılması finansal sistemde bulaşma etkisi yaratarak ödeme güçlüğü olmayan, finansal yapısı kuvvetli bankaları da derinden etkileyebilecektir. Bankalar parasal aktarım mekanizması ile bunun temel unsuru olan kredi kanallarının önemli araçları durumundadır. Bankacılık sisteminde ortaya çıkabilecek iflaslar veya diğer ciddi finansal sıkıntılar, kredi akışını olumsuz şekilde etkileyeceğinden, finansal sistemde kredi daralmasına ve buna bağlı olarak ekonomik faaliyetlerin gerilemesine sebep olabilecektir. Yeterli kaynağın bulunamaması, sürdürülebilir bir büyüme için gerekli olan sanayi, ticaret ve hizmetler sektöründeki yatırımların yapılmasına engel olacağından bu durumda ekonomik büyüme de olumsuz etkilenecektir. Bu noktada geçici veya kalıcı nitelikte finansal sağlıklı bozulan ve sistemik riske dönüşerek, finansal sistemi, finansal istikrarı ve ekonomik yapıyı olumsuz etkileyebilecek banka veya bankaların sorunlarının giderilmesi, diğer bir ifadeyle yeniden yapılandırılmaları büyük önem arz etmektedir.

Genel anlamda yeniden yapılandırma, tek bir banka için söz konusu edildiğinde, mali bünyenin güçlendirilerek bankanın net değerinin ve dolayısıyla yükümlülüklerini yerine getirme gücünün artırılması şeklinde tanımlanmaktadır (Activefinans, Aralık 1999-Ocak 2000). Yeniden yapılandırma uygulamaları kamu ve bankacılık kesimi tarafından ancak başka çare kalmadığında başvurulmaktadır. Hem kamu otoritesi, hem de bankalar yeniden yapılandırma faaliyetlerine kalkışma hususunda isteksiz olabilmektedir. Kamu kesimi operasyonların büyük maliyetlere yol

açabileceğinden, hukuki altyapıda geniş düzenlemeleri zorunlu kılacağından ve dikkatsiz müdahalelerin finansal sisteme olan güveni büyük ölçüde sarsıp bankalara hücumu yol açabileceğinden endişe etmektedir. Bankacılık kesiminde özel bankalar, söz konusu rehabilite uygulamalarının kamu müdahalesine neden olabileceğinden ve bankalara hücum yaşanabileceğinden tedirgin olduğundan zararlarını gizleme eğilimindedir. Kamu bankaları ise devlet desteğiyle zararlarını uzun süre devam ettirebilmektedir (Erdönmez ve Tulay, 2000).

Banka yeniden yapılandırmasının temel amacı, bankaların ödeme gücüne kavuşmasını ve istikrarlı bir karlılık düzeyine ulaşmasını temin ederek finansal anlamda varlığını sürdürmesini sağlamak, genel ekonomik faaliyetler içerisindeki bankacılık hizmetlerinin payını tatminkar bir düzeye çıkarmak ve bu şekilde sisteminin aracılık kapasitesini iyileştirmektir. Bu süreçte ilk olarak sistemdeki sorunların doğru bir şekilde tespit edilmesi gereklidir. Aksi takdirde, bu yönde alınacak önlemler kısa vadede bir rahatlama ortamı yaratsa da uzun vadede bu sorunlara etkin çözümlerin getirilmesi hususunda yetersiz kalınmasına yol açacaktır. Daha sonraki aşamada geçici ödeme güçlüğüne düşen, ancak faaliyetlerine devam edebilecek durumda olan bankalarla mali bünyesi sağlam olan bankaların ayrıştırılması gerekmektedir. Geçici mali sorunlara sahip olanların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, faaliyetlerine devam edemeyecek düzeyde sorunlara sahip olan bankaların ise mümkün olduğu kadar kısa sürede sektör dışına çıkarılması rehabilitasyon sürecinin diğer aşamalarını oluşturmaktadır.

Banka yeniden yapılandırma programları, başta mevduat sahipleri ve vergi ödeyenler olmak üzere, banka sahipleri ve yöneticileri, bankadan kredi kullananlar ve bankaya kredi kullandıran kreditorlerden oluşan geniş bir kesimi yakından ilgilendirmektedir. İyi düzenlenmeden ve ileride karşılaşılabilecek riskler öngörülmeden yapılan yeniden yapılandırma uygulamaları daha da yüksek maliyetlere neden olabilmektedir. ABD, Şili, Macaristan ve Tayland vb. ülkelerde hükümet tarafından bankalara sermaye desteği yapıldıktan sonra bu işlemin tekrarlanması ihtiyacı doğmuştur (Potemkin ve diğerleri, 2001). Honohan ve Klingebiel (2000)'e göre, krizlerin



yaşandığı yaklaşık 40 ülkede, yeterli düzeyde yapılmayan ve bu yüzden tekrarlama ihtiyacı duyulan yeniden sermayelendirme operasyonlarının daha ağır mali sonuçları olduğu tespit edilmiştir.

Banka yeniden yapılandırma enstrümanları finansal, operasyonel, yapısal olmak üzere üç ana kategoriye ayrılabilir (Tablo 2.1). Birinci kategoride finansal yeniden yapılandırma yer almakta olup, bankaların mali yapılarında ani şekilde ortaya çıkan problemlere karşı doğrudan mali transferleri kapsamaktadır. İkinci kategoride yer alan operasyonel yeniden yapılandırma, bankaların kurumsal anlamda iyi yönetilerek daha karlı ve etkin bir şekilde faaliyet göstermesine ilişkin önlemleri içermektedir. Üçüncü kategoriyi oluşturan, yapısal yeniden yapılandırma ise sektörel düzeydeki sorunlara dikkat çekerek, bankaların faaliyette buldukları ortamdaki rekabetin yeniden oluşturulmasını sağlamayı amaçlamaktadır (Dziobek, 1998).

**TABLO 2.1. SİSTEMİK BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA YÖNTEMLERİ**

<b>Tür ve Amacı</b>	<b>Örnekleri</b>
<b>Finansal</b> Bankalara acil finansal desteğin sağlanması	Devlet Desteği (Tahvil, Ödenek, Kredi) Merkez Bankasınca Likidite Desteği Özel Sermaye ve Tahvil Desteği Devlet Garantisi
<b>Operasyonel</b> Yönetim ve etkinliğin gelişmesi	Yeni Yönetim Daha Etkin Personel İtibarlı Yabancı Bankaların Sisteme Girişlerine Kolaylık
<b>Yapısal</b> Rekabet düzeyinin iyileştirilmesi	Tasfiye Birleşme/Küçülme Aktif Yönetimi ve Borç Yeniden Yapılandırma Özelleştirme Özel Sektör Yeniden Yapılandırması

Kaynak: Dziobek, Claudia, "Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring", IMF Working Paper, Ağustos 1998.

Bankacılık sektöründe yaşanan sorunların çözümü için mevduat sigortası güvencesinin kullanılması, kamu otoritesi tarafından bankaların yeniden sermayelendirilmesi ve bankaların sorunlu kredilerinin satın alınması gibi yollarla çok büyük tutarlarda parasal maliyetlere katlanılmaktadır. Bu süreçte, yeniden sermayelendirme en çok rağbet edilen yöntemlerdendir (Tablo 2.2).

**TABLO 2.2. BAZI ÜLKELERDE BANKA YENİDEN YAPILANDIRMADA KULLANILAN YÖNTEMLER**

Ülkeler	Hükümetin Sermaye Desteği	Varlık Yönetim Şirketi	Yerli Banka Birleşmesi	Yabancı Banka Satın Alımına İzin
Çin	+	+	+	
Hindistan	+	+	+	+
Hong Kong (1980'lerde)	+		+	
Endonezya	+	+	+	+
Güney Kore	+	+	+	+
Malezya	+	+	+	+
Filipinler (1980'lerde)		+	+	+
Tayland	+	+	+	+
Arjantin			+	+
Brezilya			+	+
Şili (1980'lerde)	+	+	+	
Kolombiya	+	+	+	
Meksika	+	+	+	+
Venezüella	+	+		
Çek Cumhuriyeti		+	+	+
Macaristan	+	+	+	
Polonya	+		+	+
Rusya	+		+	
Suudi Arabistan	+		+	
Türkiye	+	(*)	+	+
Finlandiya (1990'lı yılların başında)	+	+	+	
Norveç	+		+	
İsveç (1990'lı yılların başında)	+	+		
Japonya	+	+		

Kaynak: "Bank Restructuring in Practice", BIS Policy Papers, No.6, Ağustos 1999.

(\*) Kuruluş aşamasındadır.

## 2.1. Bankacılıkta Yeniden Yapılandırmanın Maliyeti ve Bu Maliyetin Paylaşımı

Yeniden yapılandırma operasyonlarına başlamadan önce kamunun yapması gereken bazı faaliyetler bulunmaktadır. Bunlar arasında iflasın, iflas etmiş veya edecek olan bankaların tespiti, zararların tutar ve sebeplerinin araştırılması başta gelmektedir. Bu süreçte, sorunların temelinde hatalı banka yönetimlerinin mi, yoksa ekonomi politikalarının mı daha etkili olduğunun belirlenmesi ve ortaya çıkacak olan maliyetin kimler tarafından ödeneceğine ve operasyonun yöntemine karar verilmesi ile devam edilmektedir (Erdönmez ve Tulay, Haziran 2001).

Finansal sistemde çok önemli bir yer tutan banka ve mevduat toplayan diğer finansal kuruluşların yeniden yapılandırılması ülke ekonomisine çok büyük maliyetler getirmektedir. 34 ülkede yaşanan 40 bankacılık krizi deneyimlerine göre bankacılık sektörü yeniden yapılandırma maliyetini önemli oranda artıran üç temel neden bulunmaktadır. Bunlar, ucu açık likidite desteği (open-ended liquidity support), sınırsız mevduat sigortası ve tam güvencenin varlığı (unlimited deposit insurance and blanket guarantee) ve müsamahakar gözetim ve denetim politikalarıdır (regulatory and supervisory forbearance).<sup>2</sup>

Bankacılık sisteminin yeniden yapılanmasının başarılı olması için ortaya çıkacak maliyetin ve sorumluluğun taraflarca paylaşılması gerekli görülmektedir (De Juan, 2003). Bu kapsamda kamu otoritesinin üstlendiği maliyetlere bakıldığında, sorunlu bankaların zararları uygulamada genellikle bütçeden finanse edilmekte ve bu yüzden bütçeye ilave yük getirmektedir (Tablo 2.3). Dolayısıyla bu operasyonların maliyetleri vergi mükellefleri tarafından üstlenilmektedir. Ayrıca, bütçe disiplinin sağlanmadığı ekonomilerde bütçeden karşılanan banka zararları bütçe açığını büyütmekte, bu da ekonomik istikrarı tehdit etmektedir.

Kamu otoritesinin maruz kaldığı bir diğer önemli maliyet ise, kısa dönemde zarar eden bankaların vergi ödeyememesi nedeniyle kamu gelirlerinin azalmasıdır. Bu bankalar emeklilik primi gibi sosyal güvenliğe ilişkin yükümlülüklerini de yerine getiremeyeceklerdir. Diğer taraftan, devlet özelleştirilen kamu bankası personeline kıdem tazminatı ödemek zorunda kalabilecektir.

Bankaların yeniden yapılandırılmasında banka sahipleri de bazı maliyetlerle karşı karşıya kalabilmektedir. Banka sahipleri ek sermaye getirmek zorunda kalabilmekte, devletin yapacağı sermaye enjeksiyonuna ilişkin geleceğe yönelik yükümlülükler altına girebilmekte veya hisselerini kaybedebilmektedir. Ayrıca, bu kapsamdaki bankaların yöneticileri ve personeli de işleri kaybedebilecektir.

---

<sup>2</sup> BDDK, "Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Raporu", Ocak 2002.

**TABLO 2.3. BANKA YENİDEN YAPILANDIRMASINDA MALİYETLER VE PAYLAŞIMI**

Banka Hissedarlarına Maliyeti	Devlete Maliyeti (Mali/Yarı Mali Maliyetler)
<b>Finansal Araçlar</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Teminat yükümlülükleri</li><li>▪ Devlete gelecekteki yükümlülükler</li><li>▪ Taze Sermaye</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Merkez bankası bütçesine para transferi düşer.</li><li>▪ Nazım hesaplar yükselir</li><li>▪ Kamu borcu artar</li><li>▪ Açık artar</li></ul>
<b>Yapısal veya Operasyonel Araçlar</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Banka sahipleri hisselerini kaybedebilirler</li><li>▪ Yöneticiler ve personel işlerini kaybedebilir</li><li>▪ Kreditorler ve mevduat sahipleri zarara uğrayabilir.</li><li>▪ Bankalara daha yüksek mevduat sigortası primi getirilebilir</li><li>▪ Yabancı bankaların sisteme girmesi ve yönetim hizmetleri için ücret talep edilebilir.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tasfiye maliyeti (mahkeme masrafları gibi)</li><li>▪ İşsizlik parası</li><li>▪ Kamu bankası personeline kıdem tazminatı</li><li>▪ Mevduat sigorta fonuna bütçe transferi</li><li>▪ Birleşmelerde alınan bankaya ücret ödenmesi</li><li>▪ Özelleştirme için yatırım bankacılığı hizmetleri</li><li>▪ Aktif yönetimi için bütçe dağılımı</li><li>▪ Yabancı bankaların sisteme girmesi ve yönetim hizmetleri için ücret talep edilebilir.</li></ul>

Kaynak: Erdönmez, Pelin Ataman. "Sistemik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teorik Yaklaşım", TBB, Haziran 2001.

Unutulmaması gereken bir diğer nokta da, bankacılık sektörünün emek yoğun bir piyasa olması sebebiyle, bu sektörde yapılacak tasfiye ve birleşmeler sonucunda toplam istihdamda azalmanın yaşanacağıdır. Bu sektörün toplam istihdamda önemli bir paya sahip olması nedeniyle, sektörün istihdamındaki azalma, ekonomiye önemli sosyal maliyetler getirebilecektir (Erdönmez, 2001).

Bazı ülkelerde banka zararının bir kısmının mevduat sahipleri tarafından üstlenildiği görülmektedir. Örneğin, Tayland'da iflas eden bankaların mudilerine 10 yıllık dönemi aşan ödeme planına bağlı olarak ödemede bulunulmuştur. Malezya'da mudilerin alacaklarının bir kısmı banka hisse senedi verilme suretiyle ödenmiştir (Activefinans, Aralık 1999-Ocak 2000).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, bankaların yeniden yapılandırılmalarında yeniden sermayelendirmeye yoğun bir şekilde başvurulmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde daha belirgin olmakla birlikte, bankaların yeniden sermayelendirme maliyetlerinin ülke ekonomilerine

maliyeti oldukça yüksektir (Tablo 2.4). Örneğin, Asya krizi ile başlayıp 2000 yıl sonuna kadar süren dönemde Endonezya'da bu maliyet yüzde 56.3 gibi yüksek bir oran olarak ölçülmüştür. Diğer taraftan, bankacılık sektörünün yeniden sermayelendirilmesinde kullanılacak kamu kaynağının tutarı, ihtiyaç duyulan sermaye gereksiniminin bir kısmını sağlayacak hissedarların veya yeni yatırımcıların tutumuna bağlı olacaktır.

**TABLO 2.4. BANKA YENİDEN SERMAYELENDİRMESİNİN GSYİH'YA ORANI (%)**

Ülke	Dönemler	Oran (%)
Şili	1981-1983	41.2
Macaristan	1991-1995	12.2
Endonezya	1997-2000	56.3
Güney Kore	1997-2000	26.5
Malezya	1997-2000	16.4
Japonya	1997-	20.0
Meksika	1981-1982	2.0
Meksika	1995-1999	20.0
Brezilya	1994-1996	15.0-20.0
Arjantin	1980-1982	55.3
Polonya	1993	5.7
Tayland	1997-2000	32.8
İspanya	1977-1985	16.8
Türkiye	2000-2001	31.9

Kaynak: TBB, Bankacılar Dergisi, Sayı 43, 2002 ve BDDK, "Krizden İstikrara Doğru", 2003.

## **2.2. Banka Yeniden Yapılandırma Programlarında Dikkat Edilmesi Gereken Unsurlar**

Bankaların yeniden yapılandırılmasında kullanılacak yöntemler ülkelerin şartlarına, finans sisteminin nispi büyüklüğüne, bankacılık sektörünün sorunlarının niteliğine, siyasi otoritenin tercihlerine ve kamu maliyesine bağlı olarak değişebilmektedir. Genel olarak, ülke şartlarına uygun bir yeniden yapılandırma yönteminin seçimi, kamuya yükleyeceği muhtemel maliyetler nedeniyle oldukça güçlü bir siyasi desteği gerektirecek bir karar niteliğindedir. Bankaların yeniden yapılandırılması, ciddi boyutlarda kamu müdahalesini ve bireysel banka bazında uygulanacak stratejik yöntemlerin dikkatli şekilde belirlenmesini gerektiren, uzun vadeli ve yeterince karmaşık bir süreç olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni, bu sürecin, hem yeniden yapılandırma işleminin ülkenin ihtiyaçlarına göre

şekillendirilmesi açısından hem de uygulanması ve amaca ulaşması açısından uzun sayılabilecek bir süreyi gerektirmesidir. Nitekim, iyi düzenlenmeden ve karşılaşılabilecek riskler öngörülmeden yürütülen yeniden yapılandırma uygulamaları hiç bir şey yapılmaması durumunda meydana gelecek zararlardan çok daha yüksek maliyetlere neden olabilmektedir.

Sağlıklı bir ekonomik ortamın varolduğu, istikrar içinde bir büyümenin yakalandığı, enflasyonun ve kamu kesimi açıklarının düşürüldüğü, piyasa ekonomisi koşullarının güçlendirildiği bir yapı banka yeniden yapılandırması için gereklidir. Ancak, banka yeniden yapılandırma programları çoğu zaman bu koşulların olmadığı ortamlarda uygulanmaktadır. Bu programların başarısı ise seçilen yöntemin uygulanmasındaki kararlılığa bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Alternatif yeniden yapılandırma yöntemleri arasında uygulama açısından genel kabul görmüş ve kesin üstünlüğü bulunan bir yöntemin mevcut bulunmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle, yeniden yapılandırma uygulamasında, uygulamaya ilişkin kararların içinde bulunulan duruma göre alınması, hukuk sisteminin, sorunlu aktiflerin yönetimine yönelik kurumsal düzenlemelerin ve bu işlevleri gerçekleştirebilecek vasıflı insan kaynakları gibi faktörlerin amaca uygun olarak yeniden düzenlenmesi ve üst düzeyde koordinasyonu büyük önem arz etmektedir.

Banka yeniden yapılandırmasından tek bir kamu otoritesi yetkili olmalı, diğer kuruluşlar bu otoriteye destek ve yardım sağlamalıdır. Yetkili otoritenin Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ile iyi ilişkiler içinde bulunması son derece önemlidir. Yeniden yapılandırma sürecinin denetlenmesi ve önceliklerin tespit edilmesi konusunda bir alternatif de parlamentonun bu rolü üstlenmesidir. Ancak, yeniden yapılandırma sürecinde siyasi müdahalelerden mümkün olduğunca kaçınmak amacıyla bu seçenek önerilmemektedir (Nyberg, 1997). Güney Kore örneğinde olduğu gibi, yapılacak reformlara ilişkin siyasi direncin olmaması uygulamaların başarı şansını artırmaktadır (Potemkin ve diğerleri, 2001).

Uluslararası alandaki uygulamalara bakıldığında, banka yeniden yapılandırma sürecinde kurumsal bir düzenlemeye gidilerek, bu operasyonlardan sorumlu olmak üzere, genellikle Banka Yeniden

Yapılandırma Kurumu (BYYK) (Bank Restructuring Agency-BRA) şeklinde bir kurum kurulduğu görülmektedir. Bu kurum, hangi bankaların yeniden yapılandırılacağına, hangilerinin mali destek alacağına, kapatılacağına ve birleştirileceğine ilişkin temel kararları almaktadır. Yeniden yapılandırma sürecinde BYYK gibi kurumlar aldıkları kararlarda bağımsız olmakta ve ayrıca bu kararların uygulama sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Diğer taraftan, bu kurumların aldığı kararlarının ayrıntılı bir şekilde kamuoyuna duyurulması kamuoyu güveninin ve desteğinin sağlanması açısından büyük önem arz etmektedir.

Sorunlu banka veya bankaların mali yapılarının daha da bozulmasına ve ayrıca sistemik riskin ortaya çıkmasına mani olmak amacıyla yeniden yapılandırma uygulamalarının hiç zaman kaybetmeksizin başlatılması ve şeffaf bir şekilde devam ettirilmesi son derece önemlidir. Her programın bir zaman sınırlaması olduğu dikkate alınmalı ve rehabilitasyon bir defada yapılmalıdır. Ayrıca, bu şekilde ortaya çıkacak maliyetin daha belirgin ve kontrol edilebilir bir yapıda olması ile ekonomideki karar alıcıların sağlıklı karar almaları hususunda uygun bir ortam yaratılabilecektir.

Bankaların rehabilitasyonu döneminde kaynak aktarımına değmeyecek biçimde mali yapıları bozuk hale gelmiş bankalar geçici sorunları olan bankalardan ayrıştırmalıdır. Bu bankalardan mali yapıları faaliyetlerini sürdürebilecek durumda olmakla birlikte, geçici ödeme güçlüğü içinde olanların yeniden sermayelendirme gibi yollarla yeniden yapılandırılması gerekir. Mali performansı faaliyetlerini sürdüremeyecek şekilde bozulan ve rehabilite edilmesi belirsiz olan bankaların ise bir an önce sistem dışına çıkartılması gerekmektedir (Zivkovic, 2000). Bankaların yeniden yapılandırma uygulamalarında yeniden sermayelendirilecek bankaların tespit edilmesi sürecinde, imtiyaz değeri (franchise value) olan bankaların kamunun mali desteğinden faydalanması prensip olarak kabul edilmekle birlikte, bu aşamada mali açıdan yetersiz olan bankalar ile yeterli olan bankalar arasında sağlıklı bir ayırım yapılamamaktadır (Honohan ve Klingebiel, 2000). Bu durumda, bankacılık sisteminde bir yandan haksız rekabet ortamı yaratılırken, diğer yandan bu kaynakları kullanan banka

yöneticileri ve sahiplerinin daha rahat ve esnek davranarak riskli işlemlere devam etmeleri özendirilmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan ilave başarısızlıkların maliyetlerini hükümetler üstlendiklerinden, yeniden yapılandırmanın maliyeti daha da yükselmektedir.

Banka yeniden yapılandırma sürecinin başarıya ulaşması amacıyla bu süreçte yer alacak kurumlar ve bankalar arasında üst düzeyde bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Bankaların daha ihtiyatlı gözetim ve denetimlerinin yapılması ile yeni zarar oluşumunu engelleyici önlemlerin alınması çok önem arz eden bir konudur. Yeniden yapılandırılan bankanın düzenli aralıklarla mali raporlamalar yapması ve yetkili otorite tarafından yapılacak yerinde denetim ve gözetim faaliyetlerini kabul etmesi operasyonların iyi bir şekilde işleyişinin kontrol edilmesinin yakından izlenmesi açısından önem taşımaktadır. Yeniden yapılandırma kapsamındaki bankanın kredi sınırları, açık pozisyon, asgari sermaye yeterliliği oranı gibi yasal düzenlemelere uymaması halinde, uzun vadeli aktiflerin likidite edilmesi, uzun vadeli plasman yapılmaması, kar payı dağıtımının durdurulması, yeni şube açılmaması gibi yaptırımları da içeren birtakım önlemler alınabilmelidir.

Bankaların yeniden sermayelendirilerek yapılandırılması durumunda, bu uygulamanın kapsamı BYYK tarafından belirlenen finansal ve operasyonel seçilebilirlik kriterlerini karşılayan ve belirlenen şartları uygulama süresince yerine getirmeyi kabul eden tüm ticari bankalar olarak tayin edilmelidir. Yapılacak mali desteğin bir banka veya bir gruba sağlanması kamuoyunda ayrıcalık yapıldığı izlenimine yol açabilecektir (Zivkovic, 2000).

Yeniden yapılandırmanın maliyetini belirleyen en önemli faktörler arasında rehabilitasyon sürecinde kullanılacak araçların seçimi yer almaktadır. Örneğin, finansal sorunlar nedeniyle artan sorunlu kredilerin çözümü yeniden yapılandırmanın maliyetini yükseltecektir. Bununla birlikte kamu tarafından yapılacak harcamalar bu süreçte yer alan taraflarca üstlenilerek azaltılabilir. Burada, banka ortakları söz konusu maliyeti tamamen üstlenirken, mevduat sahipleri ve kreditorler kısmi bir sorumluluk sahibi olmaktadır (Zivkovic, 2000). Ayrıca, yeniden sermayelendirme



uygulaması boyunca ortaya çıkabilecek zararların, sermayesi yeniden yapılandırılan banka ile BYYK arasında yapılan zarar paylaşım anlaşmaları (equitable loss-sharing arrangements) ile paylaştırılması sağlanmalıdır.

Bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde temel amaçlardan birisi de sosyal maliyetlerin mümkün olduğunca en düşük düzeyde tutulmasıdır (De Juan, 2003). Düzenleyici otoritenin alacağı önlemler sadece sorunlu bankanın ödeme gücüne ilişkin olmamalı, bu önlemlerin finansal yapı üzerindeki etkileri geniş bir perspektifle ele alınmalıdır. Yeniden yapılandırma mekanizması piyasa koşullarına uygun bir şekilde olmalı ve sorunlu krediler için ikincil bir piyasa oluşturulmalıdır (Denizer ve Gökay, 2001). Banka yeniden yapılandırma sürecinde, iflas eden bankaların mevcut hissedarlarının hak ve sorumlulukları hukuksal olarak belirlenebilmeli ve bu bağlamda bu bankaların sahipleri ve yöneticileri maruz kalınan zararlardan sorumlu tutulabilmelidir.

Bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da, sorunlu kredilerin yeniden yapılandırılmasına yeterince önem verilmesidir. Finansal kuruluşların sağlam bir mali bünyeye sahip olabilmelerinin şartlarından birisi de işlem yaptıkları tarafların finansal açıdan sağlıklı olması gerektiğidir. Bu bağlamda sorunlu reel sektör kredilerinin yeniden yapılandırılması ve etkin bir şekilde yönetilmesi, üzerinde dikkatle durulması gereken unsurlardandır. Diğer taraftan, mali açıdan sorunu olmayan şirketlerin de kredilerin yeniden yapılandırma sürecinde kredi ödemelerini aksatmaya yönelebildikleri ve bu uygulamayı istismar edebilecekleri unutulmamalıdır.

## **2.3. Bankacılıkta Yeniden Yapılandırma Yöntemleri**

### **2.3.1. Finansal Yeniden Yapılandırma**

Finansal yeniden yapılandırma, bankaların bilançolarının öncelikle iyileştirilmesini amaçlayan, doğrudan mali transferleri içeren acil yardım önlemleridir. Hükümetler ve merkez bankaları sistemik krizlerin aşılmasında genel olarak finansal araçları yoğun bir şekilde kullanmaktadır. Finansal

enstrümanlarla aktiflerin kalitesinin iyileştirilmesi, yükümlülüklerinin desteklenmesi, sermayenin doğrudan artırılmasıyla bilançolarının geliştirilerek bankaların ödeme güçlerinin artırılması amaçlanmaktadır. Diğer taraftan, finansal enstrümanlar bankacılık sektörün veya bankaların zayıflıklarının nedenlerini tam olarak ortaya koyamadığından güvenin yeniden sağlanması, bu enstrümanların söz konusu zayıflıklara işaret eden operasyonel ve yapısal önlemlerle birlikte ele alınmasıyla mümkündür.

Uluslararası alanda bankaların yeniden yapılandırılmasında finansal yeniden yapılandırma araçları yaygın olarak kullanılmıştır. Örneğin, Asya ülkelerinde Merkez Bankası'nın likidite desteği GSYİH'nın yüzde 1'ine karşılık gelmiştir. Japonya'da 1998'da uygulanan mevduat güvencesi için bütçeden ayrılan kaynak toplamı GSYİH'nın yüzde 6'sını oluşturmuştur, Tayland'da yeniden sermayelendirme tahvillerinin tutarı GSYİH'nın yüzde 10'u olarak tahmin edilmektedir. İsveç'te garantilerin ve doğrudan mali yardımların tutarı GSYİH'nın yüzde 4'ü olarak hesaplanmıştır. Meksika'da 1996 yılı itibariyle finansal rehabilitasyon programlarının toplam maliyeti yaklaşık olarak GSYİH'nın yüzde 5.5'ini oluşturmuştur (Erdönmez, Haziran 2001).

### **2.3.1.1. Devletin Sorunlu Bankaları Yeniden Sermayelendirmesi ve Mali Desteği**

Hükümetler, yaşanabilecek banka iflaslarının olumsuz sosyal ve politik sonuçlarının bulunması, ödemeler sisteminin sağlam olarak işlemesi ve kamu yararının gözetilmesi gibi nedenlerden dolayı banka yeniden yapılandırma sürecinde faal bir şekilde yer almaktadır (Nyberg, 1997). Bu gerekçelere ilave olarak, sorunun bankacılık sisteminin bütününe kapsayacak bir hal alması durumunda hükümetler problemlili bankalara mali destekte bulunabilmektedir. Hong Kong ve Çin hükümetleri bankalara likidite desteğini doğrudan kendileri sağlamıştır (OECD, 2002).

Dziobek (1998)'e göre, devlet, banka yeniden yapılandırma sürecinde bankalara kamu kağıdı ihraç ederek ve sermaye benzeri kredi (subordinated debt) kullanarak sermaye desteğinde bulunmaktadır. Mali

destek araçları arasında mevduat transferi, düşük faizli kredi ve belli ödenekler verilmesi, banka hisselerinin satın alınması vb. yer almaktadır.

**a) Yeniden Sermayelendirme:** Mali bünyesi sorunlu bankaların zararları öncelikle bu bankaların karşılıklarından daha sonra da sermayelerinden karşılanmaktadır. Sermayenin yetersiz olması durumunda banka dışından ilave sermaye desteği söz konusu olmaktadır.

Sermaye desteği, banka üst yönetiminin ve hissedarlarının da onayı sonucunda yapılmaktadır. Örneğin, İsveç hükümeti sınırsız bir güvence sağladıktan sonra gönüllülük esasına göre ve mevcut hissedarların izni doğrultusunda bankaları sermayelendirmiştir (Waxman, 1998). Sorunlu bankalara kamu tarafından sağlanan kaynaklar belli bir program dahilinde geri ödenmekte ve bu bankalara ilişkin kamu kontrolü yeniden özel sektöre bırakılmaktadır.

Hükümet destekleri genellikle üst yönetimin değişmesine bağlanmakta, mevcut hissedarların hakları dikkate alınmamakta ve özel sektör sermaye enjeksiyonunu da zorunlu kılmaktadır (OECD, 2002). Bazen üst yönetimde herhangi bir değişiklik yapılmadan da sorunlu bankalara sermaye aktarımı yapılmaktadır (Denizer ve Gökay, 2001).

Sorunlu bankanın mülkiyet yapısı yapılacak desteği belirlemektedir. Sorunlu banka bir kamu bankasıysa hükümetler doğrudan kamu desteğini kullanmakta ve sermaye enjeksiyonu yapmaktadır.

**-Tahvil İhracı Yoluyla Sermayelendirme:** Mali bünyeleri sorunlu olan bankaları hükümetin tahvil ihraç ederek yeniden sermayelendirmesi ile bu bankaların sermaye yeterliliği rasyoları ve bilançoları düzelmekte, ihraç edilen tahvillere ödenen faizlerle de bankaların karlılık düzeyleri olumlu yönde gelişebilmektedir. Sorunlu bankalara devlet tahvili verilmesi halinde bu tahvillerin ulusal piyasalarda alım satımının yapılabilmesi bu bankaların likidite ihtiyaçlarının karşılanmasına olanak tanıyacaktır. Verilecek tahvillerin piyasa değeri hükümetin kredibilitesine yoğun bir şekilde bağımlı olacaktır. Ayrıca, bu enstrümanların piyasa faiz oranlarına uyumlu olarak değişken faizli ve uygun vadelerde olması, faiz ve vade uyumsuzluğuna sebebiyet

vermemesi açısından önem arz etmektedir. Ancak, uluslararası alanda genel olarak hükümetlerin kupon ödemesi ve ikincil piyasası olmayan menkul kıymetlerle bankaları rehabilite etmeyi tercih ettiği görülmektedir. Nakit girişi sağlamayan, devredilemez nitelikte olan menkul kıymetlerin sorunlu bankalara verilmesi yalnızca sermayenin güçlendirilmesi konusunda fayda sağlamaktadır. Bankaların problemlerinin realize olmasını ertelemek amacıyla bu enstrümanların kullanılması katlanılacak maliyetleri azaltmış gibi gösterse de, ödeme güçlüğü içinde olan bu bankaların sorunlarının daha da artmasına yol açabilmektedir (Honohan, 2001). Buna karşılık, bankalara mümkün olduğunca likite dönüştürülebilir ve kısa vadeli kaynak imkanı verilmesi banka sermayelendirme uygulamalarının başarısını artırmaktadır. Ayrıca, sorunlu bankaların mali yapılarının güçlendirilmesindeki temel amaçlardan birisi de bu bankaların normal aracılık faaliyetlerine dönerek özel sektöre kredi kullandırması olduğundan, sermayesinin güçlendirilmesi için verilen tahvillerin bu yönde kullanılıp kullanılmadığı makro ekonomik açıdan son derece önem arz etmektedir.

**-Sermaye Benzeri Kredi Verilmesi:** Kamunun sorunlu bankalara sermaye desteği sağlaması, bu bankalara sermaye benzeri kredi verilmesi yoluyla katkı sermayelerinin artırılması ile de mümkündür. Ancak, Basel sermaye prensibine göre, banka sermayesinin hesaplanmasında sermaye benzeri kredi, katkı sermaye olarak sınıflandırıldığından, bu kredinin etkisi tahvil ihraç etmekten daha düşük olmaktadır. Bununla birlikte, bu krediler bankanın borçlanılabilir ilave fon sağlamasına ve böylece kullandırabileceği kredi hacminin artmasına katkıda bulunabilmektedir.

**b) Mali Destek:** Sorunlu bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi amacıyla bu bankaların sermayelendirmelerinin yanında, söz konusu bankalara kamu fonlarının aktarılması, hükümet tarafından kredi kullandırılması, bu bankaların hisselerinin satın alınması, kötü kredilerinin karşılığında devlet tahvili verilmesi ve çeşitli vergi muafiyetleri vb. yöntemler bulunmaktadır.

**-Kamu Fonlarının Aktarılması:** Devlet, kamu fonlarını sorunlu bankalara aktararak bu bankaların likidite durumlarını iyileştirme yoluna da gidebilmektedir. Kamu fonlarının güçlü bankalardan zayıf bankalara doğru aktarılması, zayıf bankaların mali yapılarında iyileşmeye neden olabileceği gibi diğer taraftan kamu mevduatının çekildiği bankalar üzerinde olumsuz etkiler yaratabilmektedir (Dziobek ve Pazarbaşıoğlu, 1997).

**-Kredi Kullanılması:** Sorunlu bankaların mali yapılarını güçlendirmede kullanılan bir diğer yöntem, geçici likidite sorunu olan bankaya hükümetçe kredi kullanılmasıdır. Bu parasal bir operasyon olup, hükümetin net kaynaklarını etkilememektedir. Ödeme güçlüğüne düşen bir bankaya bu kredinin kullanılması, hükümetin net kaynaklarını azaltacaktır. Japonya ve Güney Kore'de sorunlu bankalara koşulları açık bir şekilde belirlenmiş düşük faizli kredi ve ödenek tahsis edilmiştir. Bu yöntem, banka bilançolarında tahvil ihraç etmekle aynı sonucu yaratmakla birlikte, bankalara daha hızlı likidite transferinin yapılmasına olanak tanımaktadır. Diğer taraftan, İsveç'te olduğu gibi yeniden yapılandırma kapsamındaki bankaların mali yapıları sorunlu olan iştiraklerine de destek sağlamak amacıyla doğrudan kredi temin edilmektedir.

**-Kötü Kredilerin Karşılığında Devlet Tahvili Verilmesi:** Bankaların mali bünyelerini güçlendirmek amacıyla hükümetler genellikle karşılıksız olmakla birlikte, zaman zaman da kötü kredilerin karşılığında kamu kağıdı ihraç ederek bunları bankalara vermekte ve böylece bankanın aktiflerinin kalitesini yükseltmektedir. Bu uygulamada, çoğunlukla takipteki krediler, nominal değeri üzerinden satın alınmakta, bu işlemlerin anaparaları, bütçenin dışında izlenirken, faiz ödemeleri ise bütçeye dahil edilmektedir (Erdönmez, 2001).

**-Hisse Satın Alımı:** Hükümetler, satılabilir olmaları nedeniyle bazen bankaların adi hisselerini (common shares) bazen de bankanın mali bünyesinde ortaya çıkabilecek olumlu gelişmelerden yararlanmak amacıyla, imtiyazlı hisse senetlerini (preference stock) satın almaktadır (OECD, 2002). Bir çeşit kredi olan hisse satın alım yönteminin bankaya faydalı olabilmesi için bankanın yapacağı yeni fonlamadan pozitif faiz marjı sağlaması ve dolayısıyla bunun olumlu bir nakit akımı yaratması gerekmektedir (De Juan,

2003). Polonya (Merkez Bankası aracılığıyla), Finlandiya, Japonya, Güney Kore, Norveç İspanya ve İsveç hükümetleri hisse senedi satın alarak sermaye enjeksiyonunda bulunmuştur (OECD, 2002). Meksika'da mevduat sigorta kurumu, bankanın sermayesinin 5 yıl sonunda daha da bozulması durumunda sermayeye dönüşecek tahvilleri satın almıştır (OECD, 2002).

**-Vergi Muafiyeti Tanınması:** Bankaların mali yapılarını güçlendirmek amacıyla, sınırlı da olsa bazı ülkelerde vergi muafiyetleri de kullanılmıştır. Örneğin, Güney Kore'de bankaların emlak ve menkul kıymet satışlarına vergi muafiyeti getirilmiştir. ABD'de sorunlu tasarruf kuruluşlarını satın alanlar için belli vergi teşvikleri uygulanmıştır. Türkiye'de özel karşılıklar kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider olarak sayılmış ve vergiden muaf edilmiştir.

#### **2.3.1.2. Merkez Bankası'nın Likidite Desteği**

Bankaların mali bünye sorunları ile karşı karşıya kalması durumunda hükümetler, bazen bu kuruluşları doğrudan desteklemeyebilecektir. Bunun yerine Merkez Bankası, bankaların mali yapılarını güçlendirmek için birtakım önlemler alabilmektedir (James ve diğerleri, 1997). Sorunlu bankaların kamu bütçesinden fonlanmasının çabuk ve uygun bir şekilde yapılamaması Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmasının nedenleri arasındadır (De Juan, 2003).

Bankacılık sisteminde likidite problemleri ortaya çıktığında Merkez Bankaları "son borç verme mercii" olarak çok önemli rol üstlenmektedir. Merkez Bankası kredileri, geçici likidite yetersizliği olan ama, ödeme gücü bulunan bankalara teminat karşılığında verilmektedir. Ancak, yaşanan problemlerin sistemin tamamına yayılması durumunda sorunun geçici olup olmadığının ayırımının yapılması zorlaşmaktadır. Hong Kong, Çin, Japonya ve ABD'de ödeme gücü olmayan bankaların da desteklendiği, Finlandiya, İsveç ve Norveç'te buna bağlı olarak zararların ortaya çıktığı görülmüştür (OECD, 2002). Söz konusu desteğin sürekli olması, sorunlu bankanın başarısız yönetiminin ödüllendirilmesi olarak anlaşılacağından ahlaki çöküntüye de neden olacaktır (De Juan, 2003).

Merkez Bankası, ödemeler sistemini desteklemek amacıyla açık kredi (overdraft credit) verilmesi, zorunlu karşılıkların azaltılması, reeskonta konu menkul kıymetlerin çeşitliliğinin artırılması, döviz kredilerinin verilmesi gibi çeşitli yöntemleri kullanmaktadır. Ayrıca, reeskonta konu menkul kıymetler piyasa değerlerine göre değil, nominal değeri üzerinden dikkate alınabilmektedir. Merkez bankaları bankacılık sisteminde düzenin sağlanması amacıyla kısa vadeli likidite kredilerini orta ve uzun vadeli kredilere dönüştürmeyi gerekli görebilmektedir (Dziobek, 1998). Ülke merkez bankalarının geçmiş tecrübeleri incelendiğinde, sistemlerin özelliğine, ortaya çıkan ihtiyaca ve ellerindeki imkanlara göre çeşitli şekillerde bankacılık sektörüne likidite desteği sağladıkları görülmektedir. Bankaların likidite problemlerinin çözümü amacıyla Macaristan, Polonya, İspanya'da zorunlu karşılıklar geçici olarak azaltılmıştır. Finlandiya, Macaristan ve ABD merkez bankaları iskonto penceresi kredisi (usual discount window credit) aracılığıyla likidite sıkıntısı olan bankalara orta ve uzun vadeli kredi vermişlerdir. Macaristan Merkez Bankası reeskonta konu menkul kıymetleri genişletmiştir. İsveç Merkez Bankası hem bankaların yabancı para cinsinden risklerini güvence altına almış, hem de çok geniş boyutta yabancı para kredi kullanırmıştır. Meksika Merkez Bankası da mevduat sigorta fonu aracılığıyla dış kredilerin ödenmesinde sorun yaşayan bankalara yabancı para kredi kullanırmıştır. Finlandiya ve Polonya merkez bankaları bankaların hisselerini satın almıştır (OECD, 2002). Meksika ve Güney Kore'de bankalara kullanılan acil likidite kredileri sırasıyla 27 milyar ABD doları ve 46.4 milyar ABD doları tutarında olup, bankalarca geri ödenmiştir (TBB, Nisan 2001).

Merkez bankalarının bankacılık sistemine likidite desteği sağlaması alternatifinde dikkat edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Yeniden yapılandırma sürecinde yeniden yapılandırmadan sorumlu otorite ile Merkez Bankası arasında üst düzeyde bir koordinasyonun sürdürülmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu süreçte yapılacak operasyonlar, bankaların likidite durumlarını ve dolayısıyla ödeme güçlerini etkileyebilecektir (Nyberg, 1997). Merkez bankaları uyguladıkları para politikası hedefleriyle çatışmaması için bankalara uzun vadeli finansmanda bulunmamalıdır. Banka yeniden yapılandırmada önemli aşama kaydeden ülkeler, bu konuda nispeten daha

az başarı elde eden ülkelere göre Merkez Bankası araçlarından daha sınırlı düzeyde faydalanmıştır (Dziobek ve Pazarbaşıoğlu, 1997).

### **2.3.1.3. Özel Sermaye Desteği**

Dziobek (1998)'e göre sorunlu bankalara destek öncelikle banka sahipleri veya hissedarlarından gelmelidir. Diğer taraftan, hissedarlar arasında bekle-gör davranışının hakim olduğu zamanlarda gerekli desteğin ertelenmesi bankanın mali durumunun daha da ileri düzeyde bozulmasına neden olabilecektir. Fransız Bankalar Kanunu'na göre, Merkez Bankasının mali açıdan sorunlu bankalara ödenmiş sermaye artırımını yapması için müdahale yetkisi bulunmaktadır. Bu yolla, hem banka sahiplerine, hem hissedarlara, hem de bankanın taraf olduğu borçlular dahil üçüncü şahıslara Merkez Bankasının da desteğiyle banka için sağlam bir kurtarma planının yürütüleceği izlenimi verilmektedir.

İspanya'da hisse senedi sahipleri, bankanın kapanması veya kontrolün Mevduat Sigorta Fonu'na geçmesi ihtimaline karşı ilave sermaye katkısında bulunmuştur. Getirilen özel bir yasayla gerekli sermaye artırımına katılması zorunlu olan hisse senedi sahibi sayısı azaltılmış ve Fon'a problemlili bankalara derhal müdahale yetkisi tanınmıştır. Fon'un talep ettiği sermaye, bankanın zararlarını karşılamak ve mudilere ödeme yapmak için kullanılmıştır (Aydın ve diğerleri, 2000). 1990'larda Meksika'da hükümet, gayri nakdi kredi yükümlülüğünde bulunmuştur. Bazı ülkelerde daha cazip koşullar oluşturulması amacıyla eskilere göre yeni sermayedarların yükümlülükleri azaltılmıştır. Örneğin, Şili'de devletin desteği tamamen ödenene kadar eski sermayedarların kar payından yararlanmaları engellenmiştir. Ancak, özel sermaye ile bankaların yeniden yapılandırma seçeneği, sermayedarların mali gücüne ve yatırımcıların bankalar hakkındaki geleceğe ilişkin beklentilere bağlı olarak gelişecektir (Dziobek, 1998).

### **2.3.1.4. Garantiler ve Mevduat Sigortası**

Bankacılık sisteminde güvenin yeniden tesis edilmesi amacıyla alınan önlemlerin başında devletin, bankaların mevduatları geri ödeyeceklerine ilişkin güvence vererek kamuoyu güvenini tazelemesi



gelmektedir. Garanti kapsamı değişmekle birlikte, mevduat sigortasının olmadığı ve sınırlı düzeyde korumanın bulunduğu ülkelerde küçük mevduat sahipleri açık bir şekilde korunabilmektedir. Bazı durumlarda özellikle yabancıların alacakları veya bütün banka alacakları da koruma kapsamına alınmaktadır. Bankacılık sisteminde verilen garantilerin ortaya çıkardığı ahlaki çöküntü, söz konusu garantinin kapsam ve süresine ilişkin uygun vade ve koşulların ortaya konmasıyla bir ölçüde hafifletilebilmektedir (Dziobek, 1998).

Güney Kore ve İsveç gibi ülkeler, "özsermaye" ve "daimi faiz ödeyen vadesiz borç senedi" (perpetual debenture) türünden krediler hariç olmak üzere bankaların tüm yükümlülüklerine tam garanti uygulamışlardır. Buna karşılık, Finlandiya'da garanti tutarı katı bir şekilde sınırlandırılmıştır. Bazı ülkelerde garanti belirli kredi gruplarını veya yükümlülükleri kapsamıştır. Meksika'da, sermaye benzeri krediler hariç bankaların tüm yükümlülükleri Banka Tasarruflarını Koruma Fonu (FOBAPROA) tarafından garanti altına alınmıştır. Bankalara yabancı para yükümlülüklerini karşılamaları amacıyla da garantiler verilmiştir. Sorunlu banka satışları Hong ve Çin'de, sorunlu aktif satışları Güney Kore, Slovakya ve İspanya'da garanti altına alınmıştır (OECD, 2002). Bazı ülkelerde takipteki krediler ve bu krediler için alınan teminatlar devlet tarafından garanti altına alınmıştır. Örneğin, İsveç'te bu garantiler muhtemel kredi zararları ve gerçekleşen zararlardan oluşmuştur (Erdönmez, Şubat 2001).

Diğer taraftan, İspanya'da olduğu gibi bazı ülkelerde, yaşanan krizde mevduat sahiplerinin tamamı korunmuş olmakla birlikte, bazı kayıplar mevduat sahiplerine ve diğer kreditorlere aktarılmıştır (OECD, 2002).

Bununla birlikte, sıkı maliye politikalarının uygulandığı ve ekonomik istikrarsızlığın sürdüğü ülkelerde, örtülü garantiler kamuoyu için gerekli güvenin tesis edilmesinde yeterli olmayabilmektedir. Verilen garantilerin itibarı, sorunların çözümü için kararlı adımların atılmasıyla sağlanabilmektedir. Sistemik bir krizde bazen güvenin yeniden sağlanması için devletin yeni bir mevduat sigortası güvencesi sistemi benimsediği de görülmektedir (Erdönmez, Haziran 2001).

### **2.3.2. Operasyonel Yeniden Yapılandırma**

Bankaların yeniden yapılandırılmasının ikinci aşaması olan operasyonel yeniden yapılandırmayla bankaların organizasyon, teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol, planlama, risk yönetimi ve hizmet yapısı gibi alanlara ilişkin olarak yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır (BDDK, Gelişme Raporu IV, 2003). Bu kapsamda, daha etkin personel ve şube ağının oluşturulması, yeni kredi politikaları uygulanması ile kredi talep eden kişi veya kurumların mali durumuna göre kredi kullandırılması önemli yer almaktadır. Ayrıca, bankaların dış denetim şirketlerince denetime tabi tutulması, yabancı bankaların bankacılık sektörüne gelişinin kolaylaştırılması, kamu otoritesi denetimine geçen bankalarda yönetim değişikliğine gidilmesi ve bu süreçteki kurumlara kamu desteğinin sağlanarak özelleştirmelerinin hızlandırılması hedeflenmektedir.

Bankaların operasyonel yeniden yapılandırılma sürecinde dış kaynak kullanımı (outsourcing) da önemli bir yer tutmaktadır. Outsourcing yoluyla bankalardaki bir işin sorumluluğu bu konuda uzmanlaşmış başka bir kuruma devredilmekte, böylelikle bankanın kendi uzmanlık alanına yoğunlaşması amaçlanmaktadır. Bu işler arasında teknik faaliyetler, araştırma geliştirme, çağrı merkezi, müşteri hizmetleri, veri merkezi yönetimi, bilgi sistemleri yer almaktadır.

Banka yeniden yapılandırılmasında finansal yeniden yapılandırma yoluyla bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi sağlanırken, operasyonel yeniden yapılandırma ile sorunlu bankanın gelir gider yapısının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Operasyonel yeniden yapılandırmayı dikkate almayan ülkelerde yeniden krizlerle karşı karşıya kalınabilmektedir.

#### **2.3.2.1. Yeni Yönetim**

Banka yönetimine ilişkin yetersizlikler nedeniyle banka yöneticilerinin değiştirilmesi ile operasyonel yeniden yapılandırılması sağlandığında bankaların finansal disiplini sağlanabilmektedir. Mevcut yönetim yerine yeni yöneticilerin atanması durumunda bu yöneticilerin kamu kesiminden olması halinde siyasi müdahalelerden etkilenmemesi gerekmektedir. Yönetimin

değiştirilmesi zor ve pahalı ise bu durumda sorunlu bankanın yakından izlenmesi, performansa dayalı sözleşmelerin yapılması, mevcut yöneticilerin ücretlerinin azaltılması veya unvanlarının indirilmesi yolları da tercih edilebilmektedir (Topaler, 2001). Ayrıca, verimli olmayan şubelerin kapatılması veya satılması yoluyla, etkin olmayan faaliyetlere son verilerek suretiyle sorunlu bankanın daha güçlü olduğu alanlara odaklanması sağlanabilecektir.

### **2.3.2.2. Daha Etkin Personel**

Operasyonel yeniden yapılandırmanın başarılı olabilmesi için üst yönetimin kalitesinin artırılması kadar yetişmiş uzman personelin de artırılması gerekmektedir. Bu amaçla kurum içi eğitim programlarının daha sık düzenlenmesine başvurulabilir. Ayrıca, yeniden yapılacak bir personel planlamasıyla, aşırı istihdamın önüne geçilmesi amacıyla kurum içinde emeklilik uygulamaları teşvik edilebilir.

Piyasa ekonomisinin sınırlı düzeyde işlemesi nedeniyle, gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkelerde bankalarda yetkin yönetici ve personelin istihdam edilmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde yeniden yapılandırma sürecinde ihtiyaç duyulan uzman personelin yurtdışından getirilmesi de söz konusudur (Nyberg, 1997).

### **2.3.2.3. İtibarlı Yabancı Bankaların Sisteme Girişlerine Kolaylık Sağlanması**

İtibarlı yabancı bankaların ulusal piyasalara girişlerinin kolaylaştırılması ile bankacılık sektöründeki rekabeti beraberinde getireceği, verimliliği ve kaliteyi artıracığı ve sonuçta ulusal bankacılık sisteminin istikrara kavuşmasında olumlu etkileri olacağı düşünülmektedir.

Operasyonel yeniden yapılandırmada banka faaliyetlerinin geliştirilmesi amacıyla “eşleştirme” (twinning) yöntemi ile danışmanlık hizmetleri de alınabilmektedir. Örneğin, uluslararası alanda faaliyet gösteren yabancı bankalardan mali bünyeleri zayıf yerli bankaların yeniden

yapılandırılmasında danışmanlık ve eğitim hususlarında destek sağlanabilmektedir (Topaler, 2001).

### **2.3.3. Yapısal Yeniden Yapılandırma**

#### **2.3.3.1. Kamulaştırma**

Sorunlu bankanın yönetimine Merkez Bankası veya mevduat sigorta fonu gibi bir kamu kuruluşu tarafından el konulmakta, bankanın sorunlu aktifleri kamu desteğiyle tasfiye edilmektedir. Bankacılık isteminin bütünü tehdit altında ise bu müdahale kaçınılmaz olmaktadır. Bununla birlikte kamu otoritesinin bu bankalara müdahalesi çok tartışılan bir husustur. Bu tartışmaların temelinde zor duruma düşen bankaların kurtarılmasının serbest piyasa ekonomisinin temel mantığı ile çeliştiği, bu uygulamaların olumsuz parasal ve bütçesel etkilerinin bulunduğu yatmaktadır. Ayrıca, bu uygulamalar bankaların gelecekteki risk alma davranışları üzerinde ahlaki çöküntüye neden olabilmektedir.

#### **2.3.3.2. Tasfiye**

Ödeme güçlüğü içinde olan ve zarar eden bankaların kapatılmaları genel bir kural olarak kabul edilmektedir. 1980'li yıllarda sorunlu bankaların birleştirilerek yapılandırılması yaygın bir uygulama olmuştur. Ancak günümüzde, daha az maliyetle ve düşük bir bulaşma etkisine neden olabilecek alternatif bir yöntem olmadığı sürece tasfiye yolunun en iyi çözüm olduğu düşünülmektedir (De Juan, 2003). Mali yapıları bozuk olan bankaların, mevcut koşullarda faaliyet göstermeye devam etmeleri problemlerin daha da artmasına yol açmaktadır. Karlılık kriterinin olmadığı bir ortamda, banka yöneticileri ve sahipleri, bankayı kendi çıkarlarına kullanma konusunda güçlü bir güdüye sahip olabileceklerdir. Tasfiye politikası yeniden yapılandırma sürecinde ve sonrasında sürekli ödeme güçlüğüne düşen bütün bankalar için geçerli olabilmelidir.

Faaliyetini sürdürme gücü olmayan kredi kurumlarının yetkili otorite tarafından tasfiyesinin zamanlaması son derece önemlidir. Mali krizin en derin olduğu bir zamanda bu operasyonun yapılması, mevcut paniğin daha

da artmasına, aşırı mevduat çekilişlerine, ulusal paradan kaçışa, ülkeden sermaye çıkışına neden olabileceğinden, bu durumun bankacılık sistemindeki sorunların daha da ağırlaşması sonucunu beraberinde getirmesi ihtimali büyüktür.<sup>3</sup> Diğer taraftan, bankacılık problemlerinin çözümünün geciktirilmesi, banka mudilerinin zararlarını artıracığı gibi tasfiye, iflas sürecinin devreye sokulmaması zarar artışına bağlı olarak bankaların tasfiye ve iflas aşamasındaki değerini düşürebilecektir.

Brezilya'da 1994 yılında uygulamaya konulan ve Real Plan olarak adlandırılan istikrar programında Merkez Bankası'na herhangi bir ilave hukuki dayanağa ihtiyaç duymadan, sorunlu bankaların yönetimine el koyma ve bu bankaları tasfiye etme yetkisi verilmiştir. Merkez Bankası 1998 yılı sonuna kadar 48 mali kuruma müdahalede bulunmuş, tasfiye etmiş veya Geçici Özel Yönetim Rejimi (Temporary Special Administration Regime-RAET) kapsamına almıştır. Bunlardan 31'i tasfiye edilmiştir. Ayrıca, bu dönemde özel rejim programına alınan banka dışı mali kesim dahil olmak üzere toplamda 182 finansal kurum bu kapsam altına alınmıştır (BIS, 1997). Ağustos 1997'de baş gösteren krizle birlikte, Tayland'da ise 58 finans kurumunun faaliyeti askıya alınmış ve tasfiye edilen bu kurumların tüm yükümlülükleri garanti kapsamına alınmıştır.<sup>4</sup>

Polonya'da açık bir mevduat güvence sistemi olmadığından, mudiler arasında paniğe yol açmamak için, sorunlu bankalar yetkili otoritelerce tasfiye edilmemiştir. Bunun yerine, bankalar kendi kendilerini tasfiye etmiş ve bu bankaların bankacılık faaliyetine ilişkin varlık ve yükümlülükleri sağlam bankalara satılmıştır (OECD, 2002).

Dziobek (1998)'e göre, banka tasfiye sürecinde kapatılması söz konusu bankaların bankacılık sistemini etkileyecek boyutta olması ödemeler sisteminin kilitlemesine, kamu güveninin sarsılmasına ve finansal piyasaların daha büyük bir şekilde bozulmasına neden olabilecektir. Diğer taraftan, ödeme güçlüğü içinde olan bir banka kapatılırken aynı sorunla karşı karşıya olan bir başka bankanın kurtarılması ayrımcılık suçlamalarını da

---

<sup>3</sup> "Bank Restructuring: Lessons from International Experience", <http://www.beafnd.org/english/activity>

<sup>4</sup> "Bank Restructuring: Lessons from International Experience", <http://www.beafnd.org/english/activity>

beraberinde getirebilir. Bu nedenle, piyasa mantığına göre bir banka kapatılması bankanın zayıf mali yapısı ve problemlerin tekrarlama ihtimaline göre şekillenmelidir.

### **2.3.3.3. Birleşme-Küçülme**

Özellikle bankacılık mevzuatının karmaşık olduğu ülkelerde, bir veya birden fazla bankanın birleşmesi, sistemdeki etkinsizliği azaltmanın yollarından birisidir. Bankacılık mevzuatının basitleştirilmesi ve bazı özel bankalar için özel kuralların ortadan kaldırılması, banka birleşmesi için uygun bir ortam yaratabilecektir. Bankaların birleşmesi ile işletme maliyetlerinin düşürülmesine, ölçek etkinliğinin sağlanmasına ve bankaların rekabet yeteneğinin artırılmasına çalışılmaktadır. Hükümetin sınırlı kaynağa sahip olması ve sorunlu bankaya hücum riskinin bulunması durumunda banka birleşmeleri teşvik edilmektedir. Bununla birlikte, farklı rekabet avantajına sahip olan kamu ve özel iki bankanın birleşmesi her zaman efektif bir sonuç vermeyebilmektedir (Waxman, 1998). Ayrıca, büyük bankaların birleşmesinde ölçek ekonomisinin yararları bazen sınırlı düzeyde kalabilmekte, birleşme sonrasında farklı kurumsal kimliği olan kuruluşların ortak bir kurum kültürüne ulaşmalarının maliyeti yüksek olmaktadır. Diğer taraftan, bankaların aile şirketi veya bir kişi kontrolünde olduğu, bu nedenle kendi grubuna daha kolay bir şekilde kredi kullandırmak istediği ve banka üzerindeki kontrolün kaybedilmemesinin tercih edildiği durumlar, birleşmeler açısından psikolojik bir engel olarak ortaya çıkmaktadır (Sayılıgan, 2002).

Birleşme, birleşilen bankanın mali durumunun iyi olması durumunda bir çözüm yöntemi olarak düşünülebilir (De Juan, 2003). Bazı durumlarda banka birleşmeleri, sorunlu olan banka veya bankaların kapatılmasına mani olmak amacıyla politik sebeplerle veya devlet zoruyla iyi bankanın problemleri bankayla birleştirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Bu tür birleşmelerin bankacılık sisteminde istikrarı sağlayamadığı ve sağlam bankanın da mali yapısını bozduğu görülmektedir (Dziobek, 1998). Sorunlu bankanın sağlam bir diğer bankayla birleşmesi zorunlu bir ihtiyaç olması durumunda, bu operasyon öncesinde hükümet, mali yapıda sorunlara neden olan unsurların tekrarlama

ihtimaline karşı sorunlu bankanın kötü aktiflerini devralmalı, gerekli gördüğü hallerde bazı şubelerini ve bazı gayrimenkullerini satılabilirdir.<sup>5</sup>

Brezilya'da 1995 yılında başlayan Ulusal Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi İçin Teşvik Programı (PROER) kapsamında bankacılık sektöründe birleşmelerin hızlı şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla vergi teşvikleri verilmiş ve yeni kredi imkanları sunulmuştur. PROER çerçevesinde sorunlu bankayı alacak bankalara piyasa faiz oranlarının altında kredi imkanı sağlanmış, bu bankalara sorunlu bankanın zararlarını vergiden mahsup etme imkanı getirilmiştir. Bu teşviklerden sonra Brezilya'nın altıncı büyük bankası olan Unibanka, yedinci büyük banka olan Banco Nacional'ı alarak Latin Amerika'nın 8. büyük bankasını oluşturmuştur. Daha sonra, bu programı donuk aktifleri devlet tarafından tasfiye edilen Banco Economico'nun iyi bölümünü almak için Excell Bank kullanmıştır (Erdönmez, 2001).

Endonezya'da bankalar kanununda yapılan bir değişiklikle yabancı bankalara banka satışı için izin verilmiş, bu bağlamda büyük bir ulusal banka İngiliz Bankası tarafından satın alınmıştır. Asya krizi öncesinde 24 bankanın faaliyette bulunduğu Malezya'da, bu bankaların Eylül 1999'a kadar 6 büyük grup içinde birleşmeleri hedeflenmiştir. 1995'in sonunda Brezilya hükümeti bankacılık sisteminde yabancıların doğrudan pay sahibi olmalarına izin vermiştir. Bunun sonucunda 1994 sonunda yüzde 7 olan yabancı bankaların sistem içindeki payı 1998'de yüzde 14'e yükselmiştir (Erdönmez, 2000).

ABD'de 1980-1996 yılları arasında sorunlu bankaların yüzde 75'i birleşme yoluyla çözümlenmiştir. ABD'de finansal güçlük içinde bulunan First City Bank Corporation adlı banka Chemical Bank of New York tarafından satın alınmıştır (Kirlinoğlu ve Şahinöz, 2002). ABD'de yeniden yapılandırma sürecinde banka birleşmeleri FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) denetiminde yürütülmektedir. Mali Kuruluşlar Reform Yasası (On Reform and Recovery of Financial Institutions and Measures to Ensure Them) çerçevesinde kapsamlı bir mali analiz yapılması sonucunda, sorunlu banka ile birleşme talebinde bulunan bankanın bir anlaşmaya varması

---

<sup>5</sup> "Bank Restructuring: Lessons from International Experience", <http://www.beafnd.org/english/activity>

gerekmektedir. Hükümetin garantisi bu teklifte yer almak zorunda olmakla birlikte, bu yardımı sınırlı düzeyde talep eden teklifler öncelik sahibi olmaktadır. İspanya'da, Merkez Bankası'nın (Bank of Spain) sorunlu banka hissedarlarına sermaye artırımını için teklif yapmasının ardından, bunun yerine getirilmemesi durumunda, Merkez Bankası, Mevduat Sigorta Fonu'nu, gereken sermayeyi sağlaması için yetkili kılabilmiştir. Böylece Fon, sorunlu bankanın hisselerini ve kötü kredilerini satın alabilmekte, geçici bir yönetim atayabilmekte veya bir yıl içinde sağlam bir bankayla birleşmesi kararını verebilmektedir. ABD'de birleşmelerde gelir garantisi, özel vergi kolaylıkları, gelecekteki varlık satışları için zarar paylaşım anlaşmaları gibi çeşitli teşvikler uygulanmıştır (Waxman, 1998). Meksika'da Ulusal Bankacılık ve Menkul Kıymetler Komisyonu (CNBV) zorunlu birleşmeyi yürütme yetkisine sahiptir. Komisyon, bu yetki çerçevesinde sorunlu bankanın tamamının veya bir kısmının ticari bankalara satılmasına karar verebilmektedir.<sup>6</sup> Meksika'da 12 büyük banka, 7 banka içinde birleştirilmiş ve bunlar yabancı bankalara satılmıştır (Waxman, 1998).

Bankalar daha az ürünle veya faaliyetlerin sınırlandırılması yoluyla küçülme stratejisi uygulamaktadır. Bazen de bankanın ödeme güçlüğü içinde olan bölümü kapatılmakta veya ayrı bir şekilde satılmaktadır (Topaler, 2001).

#### **2.3.3.4. Sorunlu Aktiflerin Yönetimi ve Aktif Yönetim Şirketleri**

Sorunlu aktif, borçlunun sözleşme şartlarına ve zamanına uygun olarak yükümlülüklerini yerine getiremediği tahvil, bono gibi her türlü alacak senetleri ve krediler olarak tanımlanmaktadır. Faiz oranlarının artmasına ve kur artışlarına bağlı olarak, borçluların ödeme güçlerinin azaldığı makro ekonomik koşullarda, krediler başta olmak üzere bankaların diğer alacakları da sorunlu hale gelebilmektedir. Kredi zararlarının, milli gelirin yüzde 2.5'inden daha az olduğu durumlarda, merkez bankasının likidite desteği, yeni sermaye ilavesi, faiz oranlarının düşürülmesi gibi önlemleri içeren finansal tedbirler başarılı sonuç verebilmektedir. Diğer taraftan bu zararın boyutu daha yüksek olduğu koşullarda, sorunlu aktiflerin yönetimi ve borçların yeniden yapılandırılması gibi yapısal çözümlere girilmektedir

<sup>6</sup> "Bank Restructuring: Lessons from International Experience", <http://www.beafnd.org/english/activity>



(Erdönmez, 2001). Uluslararası alanda yeniden yapılandırmada başarılı olan ülkelerin, sorunlu bankaların problemleri kredilerini, kamu tüzel kişiliğini haiz veya banka statüsündeki aktif yönetim şirketlerine devrettikleri görülmektedir.

Sorunlu aktiflerin yönetilmesinde başvurulan yöntemlerden birincisi, sorunlu bankanın "iyi banka" ve "kötü banka" olmak üzere ikiye ayrılmasıdır. Bu ayrıştırma ile, sorunlu aktifler kötü bankaya transfer edilirken, nispeten daha iyi durumda olan aktifler iyi bankanın bünyesinde kalmaktadır. Bu yolla, iyi bankanın daha etkin bir şekilde faaliyetini sürdürmesi ve kötü bankanın da sorunlu aktiflerin tahsiline odaklanması sağlanarak, söz konusu bankalara kamu güveninin yeniden tesis edilmesi amaçlanmaktadır. 1990'lı yıllarda İsveç ve Norveç'te iyi banka kötü banka ayırımına gidilmiştir (Klingebiel, 2000). Norveç hükümeti bankalara sermaye ilave ettikten sonra, 3 sorunlu bankayı denetimine almış ve bu bankaların kredilerini sorunlu ve sorunlu olmayanlar olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Bu üç bankayı birkaç yıl yönettikten sonra, kötü banka varlıklarını tasfiye etmiş, iyi bankayı özelleştirmiştir (Waxman, 1998). İsveç'te yaşanan mali kriz sonrasında devlet tarafından devralınan Nordbanken ve Gotha Bank'ın sorunlu aktifleri Retrieva ve Specurum'a devredilmiştir. Bu kuruluşlar birer kötü banka olarak oldukça başarılı faaliyet göstermiştir (Klingebiel, 2000). Norveç ve İsveç'te iyi ve kötü bankalar aynı yönetim kurulunca yönetilmişlerdir. Sorunlu bankanın kendi bünyesinde, sorunlu aktiflerin yönetimi ile ilgili ayrı bir birim de oluşturulabilmektedir. Bazen de bankanın iştiraki şeklinde, aktif yönetim şirketi oluşturulmasıyla da yapılabilmektedir (Waxman, 1998). 1980'li yıllarda bankanın sorunlu aktifleri için, İspanya'da banka hastaneleri kurulmuştur. Bu uygulama belli alanlarda uzmanlaşmış, büyük ölçekli kamu bankalarının yapılandırılması sürecinde kullanılmıştır. Bu yolla, kamu bankalarının mali yapılarındaki bozulmadan, bu bankalar tarafından desteklenen sektörlerin mümkün olduğunca az bir şekilde etkilenmeleri sağlanmıştır.

Sorunlu aktiflerin yönetiminde kullanılan diğer yöntem ise aktif yönetiminden sorumlu merkezi bir şirketinin kurulmasıdır. Aktif yönetim şirketleri ödeme güçlüğü içinde olup geçici sorunları olan veya iflas etmiş bir finansal kurumun kötü aktiflerini yönetip tasfiye etmek amacıyla kurulmakta

ve bir anlamda kötü banka olarak faaliyette bulunmaktadır. Ayrıca, özelleştirme sürecindeki kamu sermayeli bankalar ile, kamu otoritesince müdahale edilen finansal kurumların özelleştirilmesi döneminde, bu bankalardaki sorunlu aktiflerin yönetimi de bu kurumlarca yerine getirilmektedir. Hukuk sisteminin etkin olmadığı durumlarda, aktif yönetim şirketi mahkeme dışı iflas mekanizması gibi çalışabilmekte ve sorunlu aktifler konusunda uzmanlaşması nedeniyle, hukuki prosedüre ilişkin faaliyetler açısından ölçek ekonomisi sağlayabilmektedir (Klingebiel, 2000). Bu yolla sorunlu aktifler bankalardan ayrıştırılmakta ve bankaların asli görevlerini yerine getirmeleri şeklinde, daha karlı bir şekilde faaliyette bulunmaları hedeflenmektedir. Bu şirketler tarafından alınan krediler hisselerle dönüştürülerek kamuya veya piyasaya satılabilmektedir. Merkezi aktif yönetim şirketleri 1980'li yıllarda ilk olarak ABD'de kurulmaya başlanmıştır. Bu amaçla ABD'de Amerika Aktif Tasfiye Tröst Şirketi (RTC) kurulmuştur. Sorunlu aktifler RTC kurulmadan önce FDIC'ye aktarılmıştır. Daha sonraki dönemlerde Tayland'da FRA, Endonezya'da IBRA, Malezya'da DANAHARTA ve Güney Kore'de KAMCO oluşturulmuştur.

Aktif yönetim şirketi kötü kredileri satın alarak, banka ve firmalara özkaynak sağlamak ve yeniden yapılandırma aşamasında mali ve operasyonel bir rol oynayabilmektedir. Ancak, aktif yönetim şirketlerinin başarılı olması için bunlara tatminkar düzeyde fon aktarılması, daha önceden belirlenen hedeflerin açıkça ortaya konularak, sorunlu kredilerin iyileştirmesinin hedeflenmesi gerekmektedir. 1995-1997 yılları arasında Şili ve Meksika'da yaşandığı gibi, aktif yönetim şirketleri aracılığıyla, devletin kötü kredilere piyasanın üzerinde faiz vermesi ve bankaları yeniden sermayelendirmekten kaçınması lazımdır.

Sorunlu aktifler, mevduat sigorta kurumu gibi mevcut veya oluşturulacak yeni bir kamu kuruluşuna da devredilebilmektedir. Japonya'da Mevduat Sigorta Kurumu (DIC) zor durumdaki bankaların finansal durumlarını iyileştirmek amacıyla, bankaların sorunlu alacaklarını satın almakla yetkili kılınmıştır. Meksika'da sorunlu krediler Merkez Bankası'na bağlı olan Banka Tasarruflarını Koruma Fonu (Bank Fund for Savings

Support-FOBAPROA) tarafından satın alınmıştır. Karşılığında 10 yıl vadeli FOBAPROA senetleri verilmiştir. FOBAPROA, bankaların tahsili gecikmiş alacaklarını sermaye artırımına gitmesi koşuluyla, net defter değeri üzerinden (face value-provision) almakla görevlendirilmiştir. Buna göre, 1 dolarlık sermaye artışı karşılığında FOBAPROA tarafından bankaların 2 dolarlık tahsili gecikmiş alacağı satın alınmıştır. Fon, nominal değeri 100 ABD doları olan kredi için  $(25 + 0.75 * \text{kredinin geri dönüş tutarı})$  kadar ödeme yapmıştır. Devralınan kredilerin yönetim ve tahsilat sorumluluğu ilgili bankaya bırakılmış, kredilerin sadece nakit girişleri alınmıştır (Mesutoğlu, 2001). Ancak, hükümetin politik açıdan suistimal edilmiş kredileri de bu kapsamda ele alması, aktif yönetim şirketinin başarısını düşürmüştür (Klingebiel, 2000). Fon tarafından bu amaçla 1999 yılı sonuna kadar kullanılan toplam menkul kıymet tutarı 15.7 milyar ABD dolarıdır. Bu operasyon bankacılık sisteminin yüzde 60'ına karşılık gelen beş banka için yapılmıştır (BDDK, Ocak, 2002).

Bankacılık sektöründeki zor durumdaki bankaların sorunlu aktif ve yükümlülükleri geçici bir süre için, bir köprü banka tarafından da satın alınmaktadır. ABD'de ve Japonya'da bu yöntem kullanılmıştır. Ayrıca, Japonya'da faaliyet izni kaldırılan sorunlu bankaların satılamaması halinde bu bankalar Mevduat Sigorta Kurumu (DIC) tarafından geçici bir süre (2 yıl) faaliyet gösterecek köprü bir bankaya devredilebilmektedir. Köprü bankalara, sorunlu bankaların personelinden ve diğer imkanlarından yararlanabilme olanağı tanınmaktadır (Erdönmez ve Tulay, Mart 2001).

### **2.3.3.5. Özelleştirme**

Verimsiz bir şekilde faaliyet gösteren veya ödeme güçlüğü içinde olan kamu bankaları bankacılık sistemindeki sorunlara katkıda bulunmaktadır. Bir kriz esnasında bu bankalara daha fazla güven duyulduğundan, bu bankalardaki mevduatın devlet tarafından tamamen garanti edileceği kamuoyunun genel beklentisidir.

Dziobek (1998)'e göre, banka yeniden yapılandırmada kamu bankalarının özelleştirilerek, piyasa mantığına uygun bir şekilde çalışması amaçlanmaktadır. Diğer taraftan, yeni sahiplerinin, özelleştirilen bankaların

karlı ve sağlam bir şekilde faaliyette bulunmasını sağlayacak finansal güce ve yönetim kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Aksi halde, özelleştirmeden elde edilen gelire kıyaslanamayacak düzeyde bir maliyetle, daha önceden özelleştirilerek yapılandırılan bankalara tekrar müdahale edilmesi ihtiyacı doğabilecektir. Bu nedenle kamu bankalarının hızlı bir şekilde özelleştirilmesinden ziyade, öncelikli olarak bunların finansal ve operasyonel açıdan yapılandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

İspanya'da Mevduat Sigorta Fonu 1980-1983 yılları arasında devraldığı 16 bankanın satışını gerçekleştirmiştir. Brezilya'da 1994'de başlatılan kamu bankalarının reform sürecinde yeniden yapılandırma ve satış yöntemleri tercih edilmiştir. Federal hükümet (Kamu Finansal Sistemin Yeniden Yapılandırılması ve Teşvik Programı-PROES) kapsamında, kamunun finansal sistem içindeki ağırlığını azaltmak için, kamu bankalarının özelleştirilmesi, kapatılması, mali olmayan veya kalkınma kuruluşlarına dönüştürülmesini amaçlamıştır. Bu amaçla, sorunlu kamu bankaları daha sonra özelleştirilmek üzere yeniden yapılandırılmış ve bu bankaların yeniden yapılandırılması için gerekli maliyetin yüzde 50'si federal hükümetçe karşılanmıştır.

### **2.3.3.6. Özel Sektör Yeniden Yapılandırması ve Borç Yeniden Yapılandırma**

Ulusal ve uluslararası alanda yaşanan krizler sonrasında finansal kesimde yer alan kurumların yanı sıra, sanayi, ticaret ve hizmetler sektöründeki ticari işletmeler de ortaya çıkan sorunlardan büyük ölçüde zararlar görmüşlerdir. Döviz kurları ve faiz oranlarındaki aşırı artışlar sonucunda ticari işletmelerin yükümlülükleri de aşırı derecede artmış, aktif fiyatlarındaki yaşanan düşüşlere de bağlı olarak ekonomide toplam talep gerilemiştir. Diğer taraftan, kredi kullandıran bankalar da, takipteki kredilerinde artış nedeniyle, bu durumdan olumsuz etkilenmişlerdir. Takipteki alacaklar için ayrılan karşılıklardaki artış sonucunda karlılıkları gerileyen bankaların finansal durumundaki bozulma nedeniyle daha fazla risk almak istemedikleri görülmüştür. Yaşanan finansal gelişmeler neticesinde ödeme güçlüğü içine giren bankaların kredibiliteleri de azalmaya başlamıştır.

İstikrarlı bir bankacılık sistemi, reel sektörün yeniden yapılandırmasının bir sonucu olmayıp bir önceliğidir. Kamu güveninin yeniden tesis edilmesi için likidite ve ödeme gücü açısından birbirlerini etkileme düzeyi çok yüksek olan finans kesimindeki ve reel sektördeki şirketlerin yeniden yapılandırılması son derece önemli bir konudur. Bu husus, kamu kesiminin ödeme güçlüğü yaşaması nedeniyle ticari bankalardaki takipteki alacaklar oranı yüksek seviyede olan geçiş ekonomileri ve Güney Kore gibi bazı Asya ülkeleri için daha da büyük bir önem arz etmiştir. Reel sektörün yeniden yapılandırmasında işletmeler üç gruba ayrılabilir:

- ödeme gücü olup finansal açıdan varlığını sürdürebilecek durumda olanlar,
- ödeme güçlüğü içindeki finansal açıdan varlığını sürdürebilecek konumda olanlar,
- hem ödeme güçlüğü içinde olup hem de finansal açıdan varlığını sürdüremeyecek düzeyde olan işletmelerdir.

Özel sektör yeniden yapılandırmasında varlığını sürdüremeyecek işletmelerin tasfiyesi için hızlı bir iflas mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Ancak, Cheryl (1996)'ye göre bazı ülkelerde ödeme güçlüğü içinde olan mali yapıları bozuk şirketlerin iflasları mevcut hukuksal sistem içinde çok uzun bir süreyi almaktadır. Örneğin, Polonya'da bu süre yaklaşık 3 yıl olarak bulunmuştur. Bu nedenle kredi kuruluşlarının bu yöntem pek rağbet etmedikleri görülmektedir. Doğu Asya ülkelerinde iflas kanunlarının iyi işlememesine bağlı olarak finansal açıdan varlığını sürdüremeyecek durumda olan firmaların faaliyetlerine devam etmesine imkan tanınmıştır.

Ödeme güçlüğü içindeki varlığını sürdürebilecek işletmelerin yeniden yapılandırılmasında en çok kullanılan yöntem "Londra Yaklaşımı"dır. İngiltere'de Merkez Bankası'nın aracılığıyla 1989-1997 yılları arasında 160'ın üzerinde firmanın bankalara olan borçları yeniden yapılandırılmıştır. Londra Yaklaşımı'nın uygulanması kanunla belirlenmemiştir ve Merkez Bankası'nın yaptırım gücü bulunmamaktadır. Buna göre, alacaklıların büyük bir çoğunluğu normal yasal prosedürleri izlemeden kendi aralarında anlaşmakta

ve ilgili diğerk tarafları da bu sürece zorlamaktadır. Londra Yaklaşımı'nın Asya krizinden sonra uygulandığı Tayland, Güney Kore, Malezya ve Endonezya'da devlet yeniden yapılandırma sürecinde daha önemli roller üstlenmiştir. Bu çerçevede Güney Kore hükümeti, "chaebol" olarak adlandırılan, kurucu aileler tarafından kontrol edilen ve birbirleriyle bağlantılı olan beş büyük iş kolunun yeniden yapılandırılmasına büyük destek verilmiştir. Ayrıca, hükümet verimli olmayan işletmelerin satılması, faaliyetlerinin uzmanlık alanlarında yeniden yoğunlaştırılması ve sermayelerinin iyileştirilmesi hususunda bu kuruluşlarla karşılıklı anlaşmaya varmıştır (Aydın ve diğerleri, 2000).

Özel sektör borçlarının yeniden yapılandırılması için 1980'lerde Meksika'da Şirket Borçlarının Yeniden Yapılandırılması Kurumu (FICORCA), 1990'larda Banka ve İşletmeler Arasında Koordinasyon Birimi (UCABE) kurulmuş ve sadece faaliyetlerini sürdürebilir şirketler bu programlarda yer alabilmiştir. Endonezya'da Endonezya Borç Yeniden Yapılandırma Kurumu (INDRA) borç yeniden yapılandırma kurumuna örnek olarak gösterilebilir.

Kurumsal düzeydeki borçların yeniden yapılandırmasında aktif yönetim şirketi ikincil kredi piyasaları oluşturabilmektedir. Aktif yönetim şirketlerinin desteğiyle daha fazla sermayeye sahip olan bankalar sayesinde firmalar, borçlarının daha hızlı şekilde yeniden yapılandırılacağı beklentisi içine girebilmektedir.

Özel sektör borçlarının yeniden yapılandırılmasında devlet tarafından alacaklılara faiz oranı ve kur garantisi ve özsermaye aktarımı gibi teşvikler de verilebilmektedir.

### **2.3.3.7. Bankaların Uymak Zorunda Oldukları Yasal Düzenlemelere İlişkin Yapılandırma**

Bankaların finansal, operasyonel ve yapısal açıdan yeniden yapılandırılması süreci ile eş zamanlı olarak yasal düzenleme, gözetim ve denetim faaliyetlerine ilişkin uygulamaların titizlikle gözden geçirilerek yeniden yapılandırmanın önündeki eksikliklerin tespit edilmesi ve bunlara yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Bankaların yeniden yapılandırılması için gereken yasal altyapıya ilişkin olarak icra ve iflas kanunlarında tahsilatların hızlandırılması için ilave tedbirlerin alınması, bankacılık sektöründeki yabancı sermaye yatırımlarının artması için ilgili mevzuatta esnekliğe gidilmesi, bankalara ilişkin devralma ve birleşmelerin önündeki yasal kısıtlamaların kaldırılması, borcun hisseye dönüştürülmesi ve aktif satışları ile ilgili uygulamalarda değişikliklere gidilmesi gerekmektedir (Erdönmez, 2002).

Bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde ele alınması gereken bir diğer husus ise yürütülmekte olan düzenleme ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesinin gerekliliğidir. Bankaların denetim otoritesince düzenli olarak yerinde ve uzaktan denetlenmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Üzerinde durulacak diğer alanlar, risk yönetimi, sermaye yeterliliği, kredi karşılıkları, bağımsız denetim, genel kabul görmüş muhasebe uygulamaları olarak sayılabilir. Bu süreçte, bankaların kredi risklerini izlemek amacıyla iç denetim sistemlerini kurmaları, sermaye standartları için Basle sermaye standartlarını uygulamaları gerekmektedir. Bu kapsamda varlıkların, yükümlülüklerin, öz sermayenin, gelir ve giderin uygun ve güvenilir ölçümleri için bir temel sağlamak ve böylelikle şeffaflığı ve piyasa disiplinini temin etmek amacıyla bankalarca uluslararası muhasebe standartlarının benimsenmesi ve uygulanması bankacılık sisteminin sağlam ve rekabetçi bir yapıya kavuşmasına katkıda bulunacaktır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMLARININ SONUÇLARI

#### 3.1. Banka Performansı ve Bankacılık Faaliyetleri Üzerindeki Etkileri<sup>7</sup>

##### 3.1.1. Banka Performansı Üzerindeki Etkileri

Banka yeniden yapılandırma programlarının amacı bankaların zenginleşmesinden ziyade daha etkili ve modern bir yapıya kavuşturulmasıdır (Zivkovic, 2000). Bu çerçevede banka performansındaki gelişmeler incelenirken bankaların ödeme gücü ve karlılıklarının sürdürülebilirliği dikkate alınmaktadır. Bankaların ödeme gücüne ilişkin gelişmeler temel olarak bankaların bilançolarını etkilemekte ve stok gelişmeler olarak ifade edilmektedir. Karlılık gelişmelerine ilişkin olanlar ise bankaların gelirlerini etkilemekte ve akım (flow) gelişmeler olarak adlandırılmaktadır. Bankacılık sisteminin performansındaki stok gelişmeler finansal yeniden yapılandırma operasyonlarından doğmakta iken, akım gelişmeler ise bankaların operasyonel yeniden yapılandırılmasından kaynaklanmaktadır.

Dziobek ve Pazarbaşıoğlu (1997)'nin yaptığı çalışmada stok etki gelişme göstergeleri için Tahsili Gecikmiş Alacaklar/Krediler, Kredi Karşılıkları/Krediler, Sermaye/Toplam Aktifler rasyoları kullanılmıştır. Sorunlu aktifleri fazla olan bankaların fazla tutarda karşılık ayırması gerekeceğinden, bu durumda bankanın net gelirleri de olumsuz etkilenecek ve sonuçta sermaye kaybı ortaya çıkacaktır. Stok etkilerdeki iyileşmeler toplam krediler içindeki tahsili gecikmiş alacakların azalmasına bağlı olmaktadır. Akım gelişme göstergeleri olarak, Faaliyet Giderleri/Toplam Aktifler, Faiz Gelirleri/Toplam Aktifler, Toplam Kar/Toplam Aktifler oranları kullanılmaktadır. Bankaların karlılıklarında gelişme kaydedilmediği sürece

<sup>7</sup> Söz konusu alt bölümde, büyük ölçüde Dziobek ve Pazarbaşıoğlu'nun "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries" (1999) isimli çalışmasından yararlanılmıştır.



gelecekte banka yeniden yapılandırma operasyonunun tekrar yapılması ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Giderlerin kısılması, faiz gelirlerinin ve karlılığın artırılması bankaların sermaye yapılarını iyileştirecek ve ekonomik faaliyetlerini sürdürmesine olanak verecektir.

Araştırmaya konu olan bütün ülke gruplarında banka yeniden yapılandırma operasyonlarından sonra stok etkiler akım etkilere göre daha çok değişim göstermiştir (Tablo 3.1). Stok etkilerin daha yüksek çıkmasının nedeni stok göstergelerdeki gelişimin daha hızlı olmasıdır. Örneğin, tahsili gecikmiş alacaklar tahvil karşılığında değiştirilebilmektedir. Diğer taraftan, akım etkilerdeki değişimler daha zor olan ve daha çok zaman alan operasyonel yeniden yapılandırmaya ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca bir başka sebep olarak, yeniden yapılandırma operasyonlarının daha ziyade finansal yeniden yapılandırmaya odaklanması da gösterilebilir.

**TABLO 3.1. BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMLARININ BANKA PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ SONUÇLARI (\*) (%)**

Ülke Grupları	Stok Etkilerdeki Gelişmeler				Akım Etkilerdeki Gelişmeler			
	TGA/ Krediler Rasyosu Düşüşü	Kredi Karşılıkları/ Krediler Rasyosu Düşüşü	Sermaye/ Toplam Aktifler Rasyosu Artışı	Stok Başarı Endeksi (**)	Faaliyet Giderleri/ Toplam Aktifler Rasyosu Düşüşü	Faiz Gelirleri/ Toplam Aktifler Rasyosu Artışı	Kar/ Toplam Aktifler Rasyosu Artışı	Akım Başarı Endeksi (**)
En Son Ülke Deneyimleri (9)	67	56	67	63	67	0	11	26
Diğer Ülkeler (15)	87	60	67	71	53	53	53	53
-Gelişmiş Ülkeler (3)	100	100	100	100	67	33	33	44
-Gelişmekte Olan Ülkeler (10)	80	50	60	63	50	60	60	57
-Geçiş Ülkeleri (2)	100	50	50	67	50	50	50	50

Kaynak: Claudia Dziobek-Ceyla Pazarbaşıoğlu (1997).

(\*) Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırmasından önceki 4 yılın ortalama verileri ve sonraki 4 yılın ortalama verileri arasındaki yüzde değişim dikkate alınmıştır.

(\*\*) Endeks oluşturulurken ilgili sütunlardaki değişkenlerin basit ortalaması alınmıştır.

En son ülkeler (9): Arjantin, Endonezya, Japonya, Kazakistan, Letonya, Meksika, Moldova, Venezüella, Zambiya.

Gelişmiş ülkeler (3): İspanya, İsveç, Finlandiya.

Gelişmekte olan ülkeler (10): Peru, Filipinler, Şili, Güney Kore, Mısır, Gana, Kuveyt, Moritanya, Tanzanya, Fildişi Sahilleri.

Geçiş ülkeleri (2): Polonya, Macaristan.

### 3.1.2. Bankacılık Sisteminin Aracılık Kapasitesi Üzerindeki Etkileri

Banka yeniden yapılandırma operasyonları sonucunda bankacılık sisteminin aracılık faaliyetlerindeki değişim aracılık, verimlilik, risk ölçeği olmak üzere üç kategoride incelenmiştir. Aracılık ölçeği için, özel sektöre kullandırılan kredilerin ve geniş para olarak adlandırılan M2'nin (dolaşımdaki para, vadesiz mevduat ve vadeli mevduat toplamı) GSMH içindeki payının artışı kullanılmış ve bunlara ilişkin rasyoların artması beklenmiştir. Başarılı bir banka yeniden yapılandırma operasyonundan sonra özel sektör kullandırılan kredilerin artması beklenmekle birlikte, kredi tutarlarındaki sürekli bir hızlı artışın sorunlu kredi artışına yol açma ihtimali de bulunmaktadır. Ayrıca, bu operasyon sonucunda bankacılık sistemine karşı sağlanan kamu güveniyle mevduat sahiplerinin sisteme geri dönüşü sağlanacak ve dolayısıyla mevduat tutarı artacaktır. Gelişmekte olan ülke grubunda bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasından sonra özel sektör kredilerindeki ve geniş para hacmindeki artışa bağlı olarak aracılık faaliyetlerinde önemli bir gelişim yaşanmıştır (Tablo 3.2).

Verimliliğin ölçülmesinde faiz marjında ve merkez bankalarından kullanılan kredilerin GSMH'ya oranındaki azalış kullanılmıştır. Bankacılıkta gelişme yaşanmasıyla faiz marjları da düşmekte, merkez bankasından kullandırılan kredilerde de azalış beklenmektedir. Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasından sonra verimlilik endeksinde en fazla artış geçiş ekonomilerinde yaşanmıştır (Tablo 3.2).

Riskin ölçülmesinde reel faiz oranlarındaki azalış ile tekrar bankacılık sorunlarına maruz kalmama durumu dikkate alınmıştır. Sağlam olmayan bir bankacılık sisteminde bir yandan mevduat sahiplerini teşvik etmek diğer yandan faaliyet giderlerini karşılamak amacıyla yüksek faiz oranlarının önerilmesi riskin artmasına neden olabilecektir. Bankacılık problemlerinin tekrarlaması da benzer sonuçlar verebilecektir. Risk endeksine göre en iyi gelişme yüzde 100 ile gelişmiş ülkelerde ve yüzde 75 ile geçiş ekonomilerinde kaydedilmiştir. Sonuç olarak, bankacılık yeniden yapılandırma operasyonlarından sonra, bankacılık sisteminin risklere karşı iyi

korunduğu, geçiş ekonomileri hariç tutulursa verimlilik gelişiminin sınırlı kaldığı görülmektedir (Tablo 3.2).

**TABLO 3.2. BANKA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMLARININ BANKACILIK SİSTEMİNİN ARACILIK FAALİYETLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ (\*) (%)**

	Aracılık Ölçeği			Verimlilik Ölçeği			Risk Ölçeği		
	Özel Sektöre Kullanılan Krediler/ GSMH Rasyosu Artışı	M2/ GSMH Rasyosu Artışı	Aracılık Endeksi (**)	Faiz Marjı Düşüşü	Bankalara Kullanılan Merkez Bankası Kredisi/GSMH Rasyosu Azalışı	Verimlilik Endeksi (**)	Reel Faiz Düşüşü	Tekrar Bankacılık Sorunlarına Maruz Kalmama	Risk Endeksi (**)
<b>Ülke Grupları</b>									
En Son Ülke Deneyimleri (9)	11	22	17	33	33	33	44	0	22
Diğer Ülkeler (15)	53	67	60	53	53	53	87	53	70
-Gelişmiş Ülkeler (3)	0	67	33	67	67	67	100	100	100
-Gelişmekte Olan Ülkeler (10)	70	70	70	40	40	40	80	40	60
-Geiş Ülkeleri (2)	50	50	50	100	100	100	100	50	75

Kaynak: Claudia Dziobek-Ceyla Pazarbaşıoğlu (1997).

(\*) Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırmasından önceki 4 yılın ortalama verileri ve sonraki 4 yılın ortalama verileri arasındaki yüzde değişim dikkate alınmıştır.

(\*\*) Endeks oluşturulurken ilgili sütunlardaki değişkenlerin basit ortalaması alınmıştır.

Dziobek ve Pazarbaşıoğlu (1997)'nin yaptığı çalışmaya göre, bankacılık performansında ve bankacılık sisteminin aracılık kapasitesindeki değişime ve gelişime göre ülkeler üç gruba ayrılmıştır. Önemli gelişme gösteren ülkeler grubunda Fildişi Sahilleri, Peru, Filipinler, İspanya, İsveç yer almaktadır. İlimli düzeyde gelişme gösteren ülkeler arasında şili, Mısır, Finlandiya, Gana, Macaristan, Güney Kore ve Polonya vardır. Yavaş gelişme yaşayan ülkeler içine ise Kuveyt, Moritanya ve Tanzanya bulunmaktadır.

### 3.2. Genel Makro Ekonomik Sonuçları<sup>8</sup>

Finansal sektördeki gelişmelerle ekonomik faaliyetler arasında yüksek bir ilişkinin bulunduğunu ortaya koyan çalışmalar bulunmaktadır. Bu çerçevede bakıldığında banka yeniden yapılandırma sonrasında makro ekonomide istikrar, ekonomik faaliyetlerde, toplam tasarruf düzeyinde ve yabancı yatırımlarda artış olması beklenecektir (Zivkovic, 2000).

Makro ekonomik koşullardaki değişime göre ülkeleri üç temel grupta incelemek mümkündür. Bunlardan birinci grup ülkelerde ekonomik sonuçların

<sup>8</sup> Söz konusu alt bölümde, büyük ölçüde Dziobek ve Pazarbaşıoğlu'nun "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries" (1999) isimli çalışmasından yararlanılmıştır.

"U" şeklinde geliştiği yani yeniden yapılandırma sürecinden önceki dönemlerinde nispeten daha az kötü olan durumun yeniden yapılandırma ile birlikte daha da kötüleştiği, ancak sonraki dönemlerde ise iyileşmeye başladığı görülmüştür. Bu gruptaki ülkelere en iyi örnek İsveç'tir. İsveç'te banka yeniden yapılandırmanın başladığı 1991 yılı öncesindeki dört yıl boyunca yıllık GSMH'nin büyüme oranı yüzde 2 iken, bu oran 1991'de negatif olarak gerçekleşmiştir. GSMH'daki azalış eğilimi 1992 ve 1993 yıllarında da aynı şekilde devam etmiş, 1994 ve 1995 yılları boyunca ise ekonomik büyüme yüzde 3.5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yerli paranın değer kaybı geçici olarak enflasyonu yükseltmekle birlikte, genel olarak enflasyon düzeyi de benzer bir eğilim göstermiştir. Mali denge bankacılık problemlerinin öncesindeki dört yıl boyunca pozitif iken, 1991'de hızlı bir şekilde bozulmaya başlamış ve takip eden iki yıl boyunca bu durum devam etmiştir. Yeniden yapılandırmanın üçüncü yılında ise iyileşmeye başlamıştır. İsveç'teki bu gelişmeye benzer sonuçlar Şili, Finlandiya, Filipinler ve İspanya'da da elde edilmiştir.

İkinci ülke grubunda, makro ekonomik koşullardaki gelişmeler daha dengeli olmuştur. Bu ülkeler Peru, Fildişi Sahilleri, Macaristan, Moritanya ve Polonya'dır. Bankacılık sektörünün istikrarı için alınan önlemlere karşılık diğer istikrar politikaları da uygulanmıştır. Söz konusu ülkelerde genel olarak banka yeniden yapılandırma öncesindeki dört yıl boyunca ekonomide ciddi boyutta bozulmalar meydana gelmiştir. Bu ülke grubuna en güzel örnek Peru'dur. Yapılandırma öncesinde Peru'da ortalama GSMH'daki büyüme oranı yüzde eksi 5 iken operasyonlardan sonraki 4 yılda ortalama yüzde 7'ye yükselmiştir. Yine aynı dönemde enflasyon oranı yüzde 4000 seviyelerinden yüzde 2'ye, mali denge açığı yüzde 5'den yüzde 2'ye gerilemiştir.

Üçüncü ülke grubunda, makro ekonomik koşullarda yavaş ancak istikrarlı bir bozulma yaşanmıştır. Bu ülke grubuna en iyi örnek Gana'dır. Gana'da yapılandırmaya ilişkin operasyonlardan sonra enflasyon oranı ortalama olarak yüzde 30'dan yüzde 22'ye gerilemiştir. Diğer taraftan, GSMH büyüme oranı ortalama yüzde 5'den yüzde 4'e düşmüş, mali denge açığı ise yüzde 3'den yüzde 5'e yükselmiştir. Tanzanya'da ise yapılandırma

öncesinde makro ekonomide daha az bir bozulma meydana gelmiş ve buna karşılık iyileşme de sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir.

Güçlü ekonomik büyümenin varolduğu bir ekonomi başarılı bir yeniden yapılandırma operasyonu için uygun koşullar ortaya koyacaktır. Bankaların karlılığı, gelir düzeyinin yükselmesi ve bankaya borç verenlerin ekonomik açıdan sağlamlılığı ekonomik büyümeye pozitif yönde cevap verecektir. Bununla birlikte söz konusu araştırmaya göre, yeniden yapılandırma operasyonlarının başarısıyla elde edilen ekonomik sonuçlar arasında güçlü bir ilişkiyi destekleyecek bulgular elde edilmemiştir. Yeniden yapılandırmaya ilişkin alınan önlemlerin başarıya ulaştığı ülkelerde makro koşulların yetersiz kaldığı da görülmüştür. Yapılması gereken en iyi uygulama, ekonomik koşullarda iyileşme beklemeden ve başka istenmeyen önlemlere gerek duyulmadan tedbirlerin bir an önce alınmasıdır.

Yenden yapılandırma operasyonlarının sonrasında enflasyon araştırmaya konu hemen her ülkede gerileme eğiliminde olmuştur. Bunun ilk nedeni enflasyonun bankacılık sistemindeki problemlerden ayrı olarak görülmemesidir. İkincisi, sistemik banka problemlerinin genellikle refah kayıplarına bağlı olarak negatif bir talep şokunu da beraberinde getirmesidir. Düşük enflasyon ortamında yeniden yapılandırmanın maliyetleri de düşük olacaktır. Özel tüketim ve tasarruf düzeyi ülkeden ülkeye farklılık göstermiş ve açık bir eğilim görülmemiştir. Ödemeler dengesi cari işlemler açığının GSMH'ya oranında da anlamlı bir eğilim ortaya çıkmamıştır. Diğer taraftan, bazı ülkeler bankacılık problemlerinin cereyan ettiği dönem öncesinde döviz kuru şoklarıyla karşı karşıya gelmişken bazılarında yeniden yapılandırma dönemini takip eden yıllarda döviz kuru bozulmaya devam etmiş, bazılarında ise yeniden yapılandırma sonrasında döviz kuru istikrar kazanmıştır. Aynı şekilde brüt dış rezervlerdeki gelişmelerde de bir düzenlilik bulunamamıştır.

### **3.2.1. Yeniden Yapılandırma Operasyonlarının Kamu Maliyesi ve Para Politikaları Üzerindeki Etkileri**

Yeniden yapılandırma sürecinde bankalara verilen sınırsız mevduat garantisi, açık uçlu likidite desteği, tekrarlanan sermayelendirme

uygulamaları, düzenlemelere ilişkin müsamahalar ve borçların yeniden yapılandırılması söz konusu operasyonların kamuya olan maliyetini artırmaktadır. Yeniden yapılandırma için bu önlemlerin alınmaması durumunda ortaya çıkabilecek maliyet GSMH'nın yaklaşık yüzde 1'i ile sınırlı kalmakta iken, ülkelerin bu önlemleri almaları durumunda katlanacağı toplam maliyet GSMH'nın yüzde 60'ını geçmektedir (Honohan ve Klingebiel, 2000).

Mali bünyesi sorunlu bankaların rehabilite operasyonları uygulamada genellikle bütçeden finanse edildiğinden bu durum bütçe için ek bir yük oluşturmakta ve dolayısıyla bu operasyonların maliyeti vergi mükelleflerince ödenmektedir. Bütçe disiplinini sağlayamamış ülkelerde, bütçeden karşılanan zararlar bütçe açığını daha da büyütürken ülkenin ekonomik ve siyasi istikrarını tehdit edebilmektedir.<sup>9</sup>

Yeniden yapılandırma operasyonlarının başarılı bir şekilde yürütülebilmesi ve kamuya olan maliyetinin en düşük düzeyde tutulabilmesi için, bu uygulanmanın maliyetine yönelik olarak yeni bir bütçe planının hazırlanması gerekmektedir. Rehabilite aşamasında ortaya çıkacak maliyetlerin karşılanabilmesine için ilave kaynak yaratıcı politikalara ihtiyaç duyulabilecektir. Bunlar arasında vergi gelirlerinin artırılması, kamu harcamalarının kısılması, enflasyon vergisine veya borçlanma yoluna başvurulması yer almaktadır. Bu yollardan ilk ikisi hükümetlerin kredibilitesi ile doğrudan ilişkili olup, uygulanması en zor olan finansman araçlarıdır. Para arzının artırılarak enflasyon vergisi yoluyla borçlanma maliyetlerinin azaltılması, kırılğan bir bankacılık sistemine sahip ülkelerde var olan sorunlara yenilerini ekleyebilecektir. Bu nedenle, borçlanma yoluna gidilmesi operasyonların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için en çok uygulanan kaynak artırıcı maliye politikası olmaktadır. Borçlanma yoluyla sağlanacak ek kaynak toplam iç borç stokunun hacmini ve vade kompozisyonunu değiştirebilecektir. Kamu kesiminin borç düzeyi ve bu borcun sürdürülebilirliği hangi miktarda ve ne maliyetle kaynak sağlanabileceğini belirlemektedir. Bu noktada kamunun desteğinin bankalara maliyetinin piyasa koşullarında

---

<sup>9</sup> TCMB, "Bankaların Yeniden Semayelendirilmesinin Uluslararası Uygulamaları ile Türk Bankacılık Sektörüne İlişkin Yasanın Değerlendirilmesi", 18 Ocak 2002.

belirlenmesi ve bütçe şeffaflığının sağlanması kamunun borç sürdürülebilirliğini olumlu etkileyebilecektir (Honohan, 2001).

Yeniden yapılandırma sürecinde dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta da kamu kesiminin orta ve uzun vadeli maliyetlerinin dolayısıyla vergi mükellefleri üzerine düşen yükün azaltılmasıdır. Bu gerçekten hareketle ülke uygulamalarında kamu desteğinin doğrudan sermaye katılımı ve/veya sermaye benzeri kredi olarak verilmesine özen gösterilmektedir. Operasyonlardan sonra kamunun finansal varlık portföyü değiştiğinden nakit akımları yeniden şekillenmektedir. Buna bağlı olarak devlet bütçesinin gelir ve gider kompozisyonu değişmektedir (Honohan, 2001). Yeniden sermayelendirme operasyonları sonunda kamu otoritesi söz konusu bankaların sermaye yapıları üzerinde bazı haklara da sahip olabilmektedir. Bu tür operasyonlarda, operasyonun getireceği ek nakit mali yükler yanında, operasyonun gelecek dönemlerde yaratacağı nakit akımlarına ilişkin değişiklikler kamu bütçe düzeni açısından dikkate alınması gereken unsurların başında gelmektedir.

Bankaların yeniden yapılandırması sürecinde Merkez Bankası'nın rolü, yeniden yapılandırmada kullanılacak finansal enstrümanların para politikası hedefleri ile uyumamasına bağlı olarak ortaya çıkabilecek likidite ihtiyacına ilişkin gerekli ayarlamaları yapmaktır. Örneğin, yeniden yapılandırma sonucu fazla likiditeye sahip olan bankalar interbank piyasalarında faizlerin düşmesine ve yurtiçi kredilerde genişlemeye neden olabilecektir. Bu gelişmeler, iç piyasada yerel paranın değerini dalgalandırıcı yönde baskı oluşturabilecektir. Bu durumda, Merkez Bankalarından beklenen davranış, söz konusu bankalarda oluşacak aşırı likiditeyi mali piyasaların dengelerinde bozulma oluşturmaması için, sıkı para politikası araçları kullanarak çekmektir. Bu araçlar arasında, açık piyasa işlemlerine başvurulması, faizlerin ve zorunlu karşılık oranlarının yükseltilmesi, bankalara döviz satışında bulunulması yer almaktadır.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> TCMB, "Bankaların Yeniden Sermayelendirilmesinin Uluslararası Uygulamaları ile Türk Bankacılık Sektörüne İlişkin Yasanın Değerlendirilmesi", 18 Ocak 2002.

Honohan (2001)'a göre bankaların yeniden yapılandırılması süreci, Merkez Bankası'nın para politikaları üzerinde doğrudan ve dolaylı olmak üzere 2 şekilde etkide bulunabilecektir. İlk olarak, Merkez Bankalarının banka yapılandırmalarında doğrudan sorunlu bankalara nakit vermesinin para politikasına etkisi bulunmaktadır. İkinci olarak, yeniden yapılandırma sürecinin maliye politikaları açısından sonuçları para politikasını dolaylı olarak etkilemektedir. Uygulamada genellikle Merkez Bankası sorunlu bankalara finansal destek sağlamada başvurulan ilk kuruluş olmaktadır. Literatürde genel olarak, Merkez Bankası'nca yapılacak finansal desteğin likidite kredisi (liquidity loans) şeklinde olması kabul görmektedir. Ayrıca, faaliyetlerini sürdürebilecek düzeyde bir banka olmadıkça bankalara açık uçlu acil likidite desteğinin verilmemesi telkin edilmektedir (Honohan ve Klingebiel, 2000). Merkez Bankasınca ödeme gücü olmayan bankalara ödeme gücü desteğinde (solvency support) bulunulması enflasyonun aşırı şekilde yükselmesine sebep olabilecektir.

Para politikalarının hedeflerinin ve sonuçlarının bütün bir ekonomi için önemli olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu operasyonların makro ekonomik dengeler üzerinde yaratacağı olumsuzlukları dengeleyici önlemlerin (offsetting measures) alınması gerekmektedir. Para politikası açısından dalgalı kur sisteminin uygulandığı ülkelerde buna yönelik düzenlemeler nispeten kolay bir biçimde yürütülebilmekte, buna karşılık sabit döviz kuru sistemi veya para kurulu aracılığıyla para politikalarının uygulandığı ülkelerde ise yeterli esnekliğin sağlanamadığı görülmektedir.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> TCMB, "Bankaların Yeniden Sermayelendirilmesinin Uluslararası Uygulamaları ile Türk Bankacılık Sektörüne İlişkin Yasanın Değerlendirilmesi", 18 Ocak 2002.



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### BANKA YENİDEN YAPILANDIRMADA ÜLKE ÖRNEKLERİ

#### 4.1. Geçiş Ekonomileri ve Banka Yeniden Yapılandırma Uygulamaları

1990 öncesinde, merkezi plan ekonomilerinde tek banka (monobank) sistemi altındaki finansal sistem Merkez Bankası'nın hakimiyetinde olmuştur. Bu ülkelerde Merkez Bankası, hem kredi hem de para politikasını tek başına yürütmüştür. Ticari bankacılık, genellikle dış ticaret bankacılığı ve yatırım bankacılığı ile sınırlı kalmıştır. Bankaların birçoğu devletin kredi planları doğrultusunda kamu kuruluşlarına kredi kullandıran finansal kuruluşlar olarak faaliyette bulunmuşlardır. Ülkedeki kurumların da bankaların da tek sahibinin devlet olduğu bu yapıda, ticari bankacılık yasaları ve banka denetimi yok denecek kadar azdı ve iflas müessesesi neredeyse hiç bilinmemekteydi. Kredi ödenekleri genellikle herhangi bir ticari kritere bağlı olmadığından, bankalar çok kötü kredi yapısına sahip bulunmaktaydı (Activefinans, Nisan 2002).

1990'lardan itibaren merkezi planlama sisteminin terk edilerek piyasa ekonomisi uygulamalarına geçilmeye başlanmasıyla birlikte, bu ülkelerdeki finansal sisteme yeni banka girişleri hızlanmış ve bankacılık sisteminin faaliyet hacmi büyümüştür. Diğer taraftan, geçiş ekonomilerin hemen hepsinde merkezi plan ekonomisinden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde finansal krizler veya büyük finansal sorunlar yaşanmıştır. Bunun temel nedeni bankacılık hizmetlerinin de dahil olduğu finansal yapının ve ekonomik sistemin piyasa ekonomisi kuralları dışında işlemesidir. İşletmelerin ve ticari bankaların kar amacıyla faaliyette bulunma konusunda yeterli tecrübeleri mevcut değildi. Ayrıca, bu ülkelerin bankalarının eski rejimden devraldıkları kötü kredileri önemli bir düzeyde bulunmaktaydı (Tang ve diğerleri, 2000). Sektörde çok küçük bir payı olan ve son dönemde özelleştirilen bazı özel bankalar dışında, bankacılık sektöründe sermaye yetersizliği ciddi bir sorun

olmuştur (Borish ve diğlerleri, 1995). Geçiş ekonomilerinde bankalar merkezi planın gereklerine uygun olarak sanayi, tarım, dış ticaret ve hane halkı gibi belirli alanlarda faaliyetlerini yoğunlaştırmışlardı (Fries ve Taci, 2002).

#### **4.1.1. Bankacılık Sorunlarının Nedenleri**

Merkezi planlama ekonomisinden piyasa ekonomisine geöen ölkelerde geöiş öncesindeki varolan sorunlara geöiş sürecinde yaşanan sorunların da eklenmesiyle ciddi bankacılık problemleri ortaya çıkmıştır. 11 geöiş ekonomisinde yaşanan tecrübeler dikkate alındığında bankacılık sektöründe yaşanan problemlerin temel nedenleri beş ana başlık altında toplanabilir (Zoli, 2001).

- Eski sosyalist öлке ekonomilerini dış dñyanın istikrarsızlığından korumaya öalışan Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi (Council of Mutual Economic Assistance-COMECON) ticaret sisteminin öökmesiyle bu ölkelerin dış şoklara karşı kırılganlığı artmıştır.
- Geöiş sürecine bağlı olarak ortaya çıkan liberalleşme sonucunda işletmelerin karlılığının azalmasıyla bunların ödeme gücü de olumsuz etkilenmiştir. Kamu bankalarının daha önce merkezi planlama sistemi altında kullanırmış oldukları kredilerin kalitesinin düşük olması bankacılık sisteminin önemli bir sorunudur. Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan gibi ölkelerde hükümet kontrolünde kredi kullanırılmasına devam edilmesi bankaların portföy kalitesini azaltmıştır.
- Geöiş süreci ve dışsal şoklara bağlı olarak makro ekonomik koşulların bozulması nedeniyle üretimde yaşanan daralmalar bankacılığın da bu durumdan olumsuz etkilenmesine neden olmuştur.
- Finansal sistemin denetimindeki ve uygulanmakta olan yasalardaki yetersizlikler bankaların riskli alanlarda kredi açmalarına imkan vermiştir. Ayrıca, şirket mali tablolarının yeterince şeffaf ve denetim görmemiş olmaması kredi taleplerinin bankalarca yeterince iyi analiz edilmemesine imkan tanımıştır.

- Bazı ülkelerdeki zayıf ve güçsüz kurumsal yönetimler nedeniyle şeffaflığın yetersiz düzeyde kalması, sahtekarlığın ve su istimallerin varolması bankacılık sisteminin zayıflamasına sebebiyet vermiştir.

#### **4.1.2. Yeniden Yapılandırma Yöntemleri**

Bankacılık sektöründeki problemlerin çözüme ilişkin olarak Orta ve Merkezi Avrupa ülkeleri (Central and Eastern Europe (CEE)-Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Makedonya ve Polonya) yeniden yapılandırma ve sermaye enjeksiyonu politikalarını izlerken, CIS ülkeleri (Bağımsız Devlet Topluluğu-Commonwealth of Independent States-Gürcistan, Kazakistan ve Kırgızistan) tasfiye yolunu tercih etmiştir. Baltık ülkeleri (Estonya, Litvanya ve Letonya) hem tasfiye hem de yeniden yapılandırmayı içeren karma politikaları benimsemiştir (Zoli 2001).

Geçiş ekonomilerinden yalnızca Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Slovenya ve Rusya'da yeniden yapılandırmadan sorumlu ayrı bir kurum (BYYK) oluşturmuştur (Borish ve diğerleri, 1995). Mart 1999'da Rusya'da kurulan ARCO (Agency of Restructuring of Credit Organization) sorunlu bankaların denetimini yapmış, yeniden yapılandırma kapsamında banka varlıklarını satın almış ve bankaların tasfiye sürecine dahil olmuştur (Mizobata, 2001).

Piyasa ekonomisine uyum sürecinde bankacılık sektörüne girişlerin serbestleşmesiyle özellikle CIS ve Baltık ülkelerinde banka sayısında aşırı artışlara neden olmuştur. Bu ülkelerde bankacılık sorunları genellikle sisteme yeni giren yetersiz sermayeli küçük bankalardan kaynaklanmıştır. Ayrıca bu ülkelerde özel sektöre kullanılan kredilerin GSYİH'ya oranı ile M2/GSYİH'nin oranının çok düşük olması bu ülkelerdeki bankaların asli görevlerini yerine getirmediğini ortaya koymaktadır. Finansal aracılığın düşük düzeyde kalması nedeniyle bu ülkelerdeki sorunlu bankaların tasfiye edilmesi zaten sığ olan finansal sistemi olumsuz etkilememiştir (Zoli, 2001).

Geçiş sürecinde Baltık ve CIS ülkelerinde yaşanan hiperenflasyon nedeniyle sorunlu kredilerin reel değeri düşmüş buna karşılık Orta ve Merkezi Avrupa ülkelerinde enflasyonun göreceli olarak daha sınırlı olması bu ülke

bankaları için kötü kredilerin önemli bir sorun olarak kalmasına neden olmuştur (Tang ve diğerleri, 2000). Hırvatistan'da bankalar kamu kuruluşlarından tahsil edilemeyen sorunlu krediler karşılığında bu kuruluşların hisselerini almışlardır. Bu işlemleri tutarı 1993 yıl sonu itibariyle toplam bankacılık aktiflerinin yüzde 2.5'idir (Borish ve diğerleri, 1995).

Orta ve Merkezi Avrupa ülkelerinde yeni açılmış banka sayısının azlığına, M2/GSYİH ve özel sektöre açılan krediler/GSYİH oranının daha yüksek olmasına bağlı olarak aracılık faaliyetleri ve dolayısıyla da bankacılık sistemi Baltık ve CIS ülkelerine göre daha gelişmiştir. Bu ülkelerde, yeni banka girişlerine sınırlı düzeyde izin verilmiştir. Batmayacak kadar büyük ilkesi de dikkate alınarak, sorunlu bankaların kapatılmalarının yüksek düzeyde ekonomik ve siyasi sonuçlar doğurmaması için, bu ülkelerde sorunlu bankaların tasfiyesine fazlaca rağbet edilmemiştir (Zoli, 2001).

CEE ve Baltık ülkelerinin finansal yapısı itibariyle yabancı banka girişlerine daha uygun olmuştur. Devlet bankalarının özelleştirilmesi sürecinde yabancı bankalar çok fazla talepte bulunmuştur. 2001 yılının ortalarından itibaren bu ülkelerin çoğunda yabancı sermayenin bankacılık sistemindeki oranı yüzde 60-80 seviyelerine çıkmıştır. Bankacılık sistemine yeni giren yabancı bankaların da genel olarak yerli ticaret bankalarına göre daha sağlam olduğu görülmüştür. Ticari bankacılığın gelişmediği ve sermayenin yetersiz kaldığı ülkelerde yabancı bankalar bankacılık sisteminin gelişmesine katkıda bulunmuştur (Tang ve diğerleri, 2000).

**TABLO 4.1. BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ YENİDEN YAPILANDIRMA  
ENSTRÜMANLARI VE KAMU DESTEĞİ**

<b>Enstrümanlar</b>	<b>Ülke ve Tarih</b>
<b>1. Sermaye İlavesi</b>	
-Tahvil Transferi	
Kötü Krediler Karşılığında	Bulgaristan (1991-1994,1995,1996-1997); Çek Cumhuriyeti (1991-1992); Macaristan (1992-1993); Makedonya (1994); Estonya (1992); Litvanya (1996); Kırgızistan (1996-1997)
Karşılıksız Olarak	Çek Cumhuriyeti (1991-1992); Macaristan (1993-1994); Polonya (1991,1993-1994); Letonya (1994); Estonya (1993); Kazakistan (1996-1997)
-Nakit Transferi	Çek Cumhuriyeti (1991-1992, 1993-1996); Litvanya (1996)
-Maddi Varlıkların Transferi	Litvanya (1996)
<b>2. Banka Yükümlülüklerin Azaltılması</b>	
Sorunlu Aktifler Karşılığında Hükümete Olan Banka Yükümlülüklerinin Silinmesi	Gürcistan (1998)
Banka Yükümlülüklerinin Devralınması	Estonya (1995)
<b>3. Repo Anlaşması</b>	Çek Cumhuriyeti (1996-1997)
<b>4. Kullanılan Kredilere Garanti Verilmesi</b>	Çek Cumhuriyeti (1991,1993,1996); Macaristan (1991); Litvanya (1997)
<b>5. Mevduat Transfer Edilmesi</b>	Litvanya (1995)
<b>6. Şirket Borçlarının Yeniden Ödenmesine İlişkin Alınan Önlemler</b>	
Özel Sektör Borçlarının Devralınması	Gürcistan (1998) (1); Kazakistan (1994-1995) (1,2)
Hükümet Alacakları Karşılığında Hükümetin Bankanın Hisselerini Edinmesi	Macaristan (1992)
Hükümetin Özel Sektörden Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması veya Silinmesi	Macaristan (1992)

Kaynak: Zoli, Edda; "Cost and Effectiveness of Banking Sector Restructuring in Transition Economies", Ekim 2001, IMF Working Paper.

(1) Krediler Hükümet denetimi altındadır.

(2) Bunun karşılığında hükümet şirkete ortak olmuştur.

Geçiş ekonomilerinde yeniden yapılandırma sürecinde çok farklı yöntemler kullanılmakla birlikte, kötü kredilerin karşılığında veya karşılıksız olarak hükümet tarafından tahvil verilmesi en çok rağbet edilen araç olmuştur (Tablo 4.1). Kötü kredilerin diğer kurumlara devredilmesi işlemleri de yapılmıştır. Nakit transferi, banka yükümlülüklerinin azaltılması, repo anlaşmaları ve hükümet garantileri az da olsa kullanılmıştır. Merkez Bankası bankacılık sistemine çoğunlukla likidite desteğinde bulunmuştur (Tablo 4.2).

**TABLO 4.2. BAZI GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MERKEZ BANKASI'NIN BANKACILIK SEKTÖRÜNE DESTEĞİ**

Enstrümanlar	Ülke ve Tarih
Likidite Desteği	Bulgaristan (1991-1994, 1995, 1996-1997); Çek Cumhuriyeti (1996); Makedonya (1995); Polonya (1993); Estonya (1992-1994); Letonya (1995), Litvanya (1995); Kazakistan (1994-1995, 1996); Kırgızistan (1994)
	Çek Cumhuriyeti (1990 öncesi, 1997); Makedonya (1994)
Aktif Yönetim Şirketlerine Kredi	Estonya (1997)
Sorunlu Krediler Karşılığında Aktif Transferi	Polonya (1993)
Bankalara Uzun Vadeli Kredi Açılması	Kazakistan (1997); Kırgızistan (1994)
Bankaların Zararlarını Karşılama İçin Bankalardaki Merkez Bankası Hisselerinin Silinmesi	Estonya (1995)

Kaynak: Zoli, Edda; "Cost and Effectiveness of Banking Sector Restructuring in Transition Economies", Ekim 2001, IMF Working Paper.

Romanya, Rusya ve Hırvatistan'ın da bulunduğu bazı geçiş ülkelerinde yeniden sermayelendirme tekniğine bu ülkelerin mali yapılarının siğ olması, yüksek maliyete yol açması ve bunu yürütecek yeterli düzeyde tecrübeli personelin olmaması nedeniyle yeterince önem verilmemiştir. Buna karşılık, Polonya'da, 1993'de kamu sermayeli 7 ticari bankanın sermaye yeterliliklerinin yüzde 12'ye yükseltilmesi için, bu bankalara 750 milyon ABD doları tutarında sermaye aktarımında bulunulmuştur. Daha sonra bu bankalara ilave olarak, sermaye desteği yapılmayan 2 ticari banka dahil edilmiş ve toplam 9 banka özelleştirilmiştir. Bulgaristan, kamu kuruluşlarından tahsil edilemeyen krediler ve bazı kamu bankalarının yeniden sermayelendirilmesi için yerli para ve döviz cinsinden olmak üzere tahvil ihraç etmiştir. Bu tahvillerin tutarı 4.6 milyar ABD dolarıdır. Ayrıca, 1996-97 dönemindeki kriz sonrasında iflas eden bankalardaki mevduatlar sağlam bankalara devredilmiş ve karşılığında kamu kağıdı verilmiştir. Slovenya'da bankacılık sektörünün en büyük 3 bankasına, sermaye yeterliliklerinin yüzde 8'e yükseltilmesi amacıyla, Banka Rehabilitasyon Kurumu (Banking Rehabilitation Agency-BRA) idaresinde, yaklaşık 1 milyar ABD doları sermaye desteği yapılmıştır. Macaristan, 1994'e kadar, 3 milyar ABD doları tutarında olmak üzere bankaları 3 kez tahvil ihracı yapmak suretiyle sermayelendirmiştir. Ancak, bu ülkede yeterli mali disiplinin olmaması bu operasyonların başarısını azaltmıştır (Borish ve diğerleri, 1995). Macaristan'da üç aşamalı yeniden sermayelendirme sürecinde 1993 yılı

sonunda hükümet, ilk olarak 8 banka ve bazı tasarruf kooperatiflerinin sermaye yeterliliğini yüzde 0'a, Mayıs 1994'de yüzde 4'e, 1994 yılı sonunda ise en büyük 4 banka için sermaye benzeri kredi vermek suretiyle yüzde 8'e yükseltmiştir (OECD, 2002).

Geçiş ekonomilerinden Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya sorunlu kredilerin yeniden yapılandırılması amacıyla özel birimler (work-out) oluşturmuştur. Bu ülkelerden Estonya yeniden sermayelendirmeden ziyade rehabilitasyon sürecinde başlıca yöntem olarak kötü aktiflerin yönetilmesini kullanmıştır. Bu birim Polonya'da sorunlu kredi olarak sınıflandırılan kredilerin yüzde 75'ini yeniden yapılandırılmıştır. Bulgaristan bu birim için 1.6 milyar ABD doları tahsis etmiştir (Borish ve diğerleri, 1995). Geçiş ülkelerinde kurumsal borçların yeniden yapılandırılması, yüksek enflasyon ve söz konusu kuruluşların mali yapılarının uzun bir süre bozuk olması nedeniyle sınırlı düzeyde kalmıştır (Borish ve diğerleri, 1995).

Yeniden yapılandırma operasyonları süresince, kırılğan bir bankacılık sistemine sahip olan geçiş ülkelerinden Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya gibi bazı ülkelerde sıkı maliye politikaları izlenmiş, Macaristan gibi ülkelerde ise gevşek maliye politikaları uygulanmıştır. Gevşek maliye politikalarının uygulandığı ülkelerde banka yeniden yapılandırma politikalarının etkinliğinin azaldığı görülmüştür (Borish ve diğerleri, 1995). Diğer taraftan, bankaların genel olarak sermaye yeterliliği oranları güçlenmiş, kamu kesimine kullanılan kredilerin toplam krediler içindeki payı azalırken, hane halklarına kullanılan kredilerin oranı artmıştır. Faiz marjları daralmakla birlikte, etkin rekabetin olmaması ve kredi risklerinin hala yüksek düzeyde olmasından dolayı, bu ülkelerde kar marjları uluslararası bankalarla karşılaştırıldığında nispeten yüksek düzeyde seyretmiştir (Activefinans, Nisan 2002).

## 4.2. Güneydoğu Asya Ülkeleri ve Japonya

### 4.2.1. Güneydoğu Asya Ülkeleri

Güneydoğu Asya ülkeleri 1997'ye kadar olan dönemde istikrarlı ve yüksek bir büyüme süreci geçirmiştir. Bütçe dengesinin sağlandığı bu ülkelerde dengeli bir kur sistemi ve sıkı para politikaları uygulanmış olup, tasarruf oranları yüksektir ve enflasyon düzeyi sınırlı düzeyde kalmıştır.

1997 yılına gelindiğinde ise, Tayland'da Temmuz ayında döviz kurunun çökmesi ve devalüasyon ilan edilmesi ile ortaya çıkan kriz birbirleriyle çok sıkı ilişkiler içinde olan diğer Asya ülkelerini de etkilemeye başlamış ve sonuç olarak bu ülkeler hızlı bir durgunluk dönemine girmiştir. Asya ülkeleri bankalarının geleneksel olarak, kredi kullanırken kredi değerlendirme ve nakit akım analizinden çok teminata önem vermeleri risk düzeyinin artmasına neden olmuştur (Lindgren ve diğerleri, 1999). Teminat ağırlıklı kredilerin büyük bir kısmı kişisel garantiler ile arazi ve emlak gibi taşınmazlara dayandırılmıştır. Böyle bir kredi politikası ekonomik genişleme döneminde verilen kredilerin kriz anında geri dönüş imkanını azaltmış, teminatların yetersiz hale gelme olasılığını artırmıştır. Tayland örneğinde olduğu gibi, bu ülkelerde kriz öncesi dönemde finansal kuruluşların kayıt sistemleri uluslararası standartların çok gerisinde kalmıştır. Verilen kredilerin sınıflandırılması, sorunlu kredilere ayrılacak karşılıkların ve bunlara tahakkuk ettirilecek faizlere ilişkin kurallarda hoşgörölü davranılması bankaların gerçek mali durumlarını gizlemiştir. Diğer taraftan, banka ve finansman şirketlerine sektörel kredi yoğunlaşma limitlerinin getirilmemesi, belirli sektörlerle açılan kredilerin denetimini olanaksız kılmıştır (Sayılğan, 2002). Dolayısıyla, kurumsal karlılığın azalması ve yüksek takipteki alacak oranına bağlı olarak bankacılık sisteminde ciddi sorunlar yaşanmıştır.

Serbestleşme sürecinin hızlı bir şekilde yaşandığı bu ülkelerde finansal krize girilmeden önce döviz kurunun sabitlenmesine dayalı bir para politikası izlenmiştir. Yatırımlar kısa vadeli yabancı fonlarla finanse edilmiştir (Tablo 4.3). Bunun temel nedeni hızlı bir şekilde büyüme gösteren Asya ekonomilerinin yabancı yatırımcıları özendirmesidir (Ingves, 1999). Sabit kur



rejimlerinin uzun süre devam ettirilmesi bankacılık ve reel kesimde dışarıdan borçlanmayı ve aşırı düzeyde kur riski taşıyan pozisyonda kalmayı teşvik etmiştir. Haziran 1997 itibarıyla, kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası rezervlerine oranı Endonezya'da yüzde 170, Tayland'da yüzde 150, Malezya'da ise yüzde 60 olarak gerçekleşmiştir. Asya ekonomilerine giren yüksek oranlardaki kısa vadeli yabancı sermaye 1997 yılında ortaya çıkan istikrarsız gelişmeler sonucunda döviz krizine yol açmıştır.

Güney Doğu Asya ülkeleri yanlış hükümet politikalarına bağlı olarak, bankaların yatırımlarını sübvansе etmişler ve banka yükümlülükleri üzerine garantiler vermişlerdir. Bu ülkeler, özel sektörün getiri oranlarını yükselterek, aşırı yatırıma ve borçlanmaya sebep olmuş ve varlık fiyatlarının normalden fazla artmasına sebep olmuşlardır. Ayrıca, bankaların borç portföylerinin yapısının hızla bozulmasına yol açan ticari olan mallardan, ticari olmayan mallara doğru bir artış olmuş, bu artışla birlikte tahsili gecikmiş alacaklarda da artış yaşanmıştır.

Finansal piyasalara ilişkin kurumsal inceleme ve denetim mekanizmalarının yetersiz olması, mevcut politik belirsizlikler, yetkili otoritelerin gerekli düzenlemeleri ve reformları yapacaklarına ilişkin güvensizlik duyulması piyasalar üzerindeki baskıların artması sonucunu doğurmuştur. Aydın ve diğerleri (2000)'ne göre, yabancı yatırımcıların Güney Kore ekonomisine karşı güvenlerini kaybetmelerine neden olan şeffaflık eksikliği bu ülkedeki krizin en önemli nedeni oluşturmuştur. Bu sorunların sonucunda Asya krizi çıkmış, finansal destek sağlayarak kamu güvenini yeniden oluşturmak amacıyla Endonezya, Güney Kore ve Tayland, IMF'den yardım talebinde bulunmuştur (Lindgren ve diğerleri, 1999).

**TABLO 4.3. 1999 YILI SONU İTİBARIYLA BAZI ASYA ÜLKELERİNİN MAKRO EKONOMİK VE FİNANSAL GÖSTERGELERİ**

<b>Makro Göstergeler</b>	<b>Endonezya</b>	<b>Güney Kore</b>	<b>Malezya</b>	<b>Tayland</b>
Enflasyon>yüzde 5	+			+
Mali Açığın GSYİH'ya oranı>yüzde 5				
Kamu borcunun GSYİH'ya Oranı >yüzde 50				
Cari İşlemler Açığının GSYİH'ya Oranı>yüzde 5				+
Kısa Vadeli Sermaye Girişinin Cari İşlemler Açığına Oranı>yüzde 5	+	+	+	+
Sermaye Girişinin GSYİH'ya Oranı >yüzde 5		+	+	+
Kısa Vadeli Borçların Uluslararası Rezervlere Oranı>1 (1)	+	+		+
<b>Finansal Sektör Göstergeleri</b>				
Finansal Sektörde Son Dönemde Liberalizasyon	+	+		+
Sermaye İşlemlerinde Son Dönemde Liberalizasyon		+		
Özel Sektöre Kullanılan Kredilerin GSYİH'ya Oranı>100		+	+	+
Özel Sektöre Kullanılan Kredilerdeki Reel Artış>yüzde 20			+	
Kredi Kullandırırken Teminata Verilen Önem	+	+	+	+
Banka Kredilerinin Emlak Sektörüne Kullanım Oranı>yüzde 20	+	+	+	+
Tahsili Gecikmiş Alacakların Toplam Kredilere Oranı>yüzde 10				
Sermaye Piyasasının GSYİH'ya Oranı	40	30	310	56

Kaynak: Lindgren ve diğerleri, 1999.

(1) Haziran 1997 itibarıyla.

(2) 1997 sonu itibarıyla.

#### **4.2.1.1. Banka Yeniden Yapılandırma Döneminde Kurumsal ve Yasal Düzenlemeler**

Tayland'da yeniden yapılandırma koordinasyonundan sorumlu olmak üzere 1998'de kurulan Finansal Yeniden Yapılandırma Danışma Komitesi'nin (The Financial Restructuring Advisory Committee-FRAC) sekreterliğini Tayland Merkez Bankası (The Bank of Thailand) üstlenmiştir. FRAC, Tayland Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı'na tavsiyelerde bulunmuştur (BIS, 1997). Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklikle Bankanın sorunlu banka ve finansal kuruluşlardan sermaye artışı ve indirimi isteme ve bu kuruluşların yönetimini değiştirme yetkisi güçlendirilmiştir. Bu değişikliğin ardından sekiz bankaya müdahale edilmiştir (Duvan, 2001).

Malezya'da yeniden yapılandırma koordinasyon görevini Merkez Bankası (Bank Negara Malaysia), Endonezya'da Endonezya Bankası Yeniden Yapılandırma Kurumu (Indonesian Bank Restructuring Agency-IBRA) yürütmüştür (BIS, 1997). Endonezya'da IBRA, sorunlu bankaların tasfiye ve yeniden yapılandırılması görevi ile varlık yönetim şirketi işlevini yerine getirmiştir (Fane ve McLeod, 2002). Malezya'da takipteki kredilerin tanımı esnekleştirilmiş buna karşılık bankaların yükümlülüklerini karşılamaındaki esnekliklere sınırlama getirilmiştir. Kredi genel karşılıkları yüzde 1'den yüzde 1.5'e çıkarılmıştır. Tek bir kişiye kullanılan kredi toplamının sermayenin yüzde 30'undan fazla olması ve hissedarlara kredi verilmesi yasaklanmıştır. Yeni şube açılması Merkez Bankası'nın iznine tabi tutulmuştur. Bankaların rating kuruluşlarından derece almaları, sektörel bazda riske maruz kalma durumları, sermaye yeterliliği, takipteki krediler gibi hususlarda bildirim yapmaları zorunlu hale getirilmiştir. Tayland'da ise sermaye yeterliliği Basel sermaye düzenlemesinin üzerinde yüzde 8.5 olarak belirlenmiştir. Bu standardın birinci bileşeni (tier-1) için sermaye yeterlilik oranı yüzde 6'dan yüzde 4.25'e çekilerek, yeniden yapılandırılan kötü krediler azaltılmıştır (Aydın ve diğerleri, 2000).

Endonezya'da Merkez Bankası'na bankaları denetleme, düzenleme ve banka açılmasına izin verme yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede Endonezya Merkez Bankası net açık pozisyon düzeyini ve firmalara verilen kredi tutarını sınırlamıştır. Ayrıca, Merkez Bankası'nın daha bağımsız olarak faaliyet göstermesi sağlanmaya çalışılmış ve bankalara borç verme imkanı daraltılmıştır. Zorunlu karşılıkların sermaye yeterliliğinde sermayeye ilave edilmesi kabul edilmiştir.

Güney Kore'de daha öncesinde Hazine ve Merkez Bankası tarafından gerçekleştirilen denetleme faaliyetleri Nisan 1998'den itibaren doğrudan başbakanı bağı olarak çalışan Finansal Denetim Komisyonu'na (Financial Supervisory Commission-FSC) devredilmiştir. FSC, yalnız bankacılık sektöründe değil reel sektör şirketlerinin de çözümünde yetkilere sahiptir. FSC, sistemde kalacak veya sistem dışına alınacak bankaların bir

**TABLO 4.4. BAZI ASYA ÜLKELERİNDE FİNANSAL SEKTÖR SORUNLARINA KARŞI ALINAN ÖNLEMLER**

Önlemler	Endonezya	Güney Kore	Malezya	Tayland
<b>Acil Önlemler</b>				
Likidite Desteği	+	+	+	+
Mevduat Garantisi	+	+	+	+
<b>Kurumsal Önlemler</b>				
Ayrı Bir Yeniden Yapılandırma Otoritesinin Kurulması	+		+	
Merkezi Bir Varlık Yönetim Şirketinin Kurulması	+	+(1)	+	(2)
Şirket Borçlarının Yapılandırılması	+	+	+	+
Yeniden Yapılandırma Kurumunun Operasyonel Otonomisi	Sınırlı	+	+	Elde edilememiştir
<b>Yeniden Yapılandırma Önlemleri</b>				
Mali Yapısı Bozuk Veya Ödeme Güçlüğü İçindeki Finansal Kurumlara Müdahale	+	+	+	+
Mali Yapısı Bozuk Kurumların Birleştirilmesi	+(3)	+	+	+(3)
Ödeme Güçlüğü İçindeki Kurumların Kapatılması	+	+		+
Sorunlu Aktiflerin Satın Alınması İçin Kamu Fonlarının Kullanılması	+	+	+	
Müdahale Edilen Bankalar Dahil Yeniden Sermayelendirme İçin Kamu Fonlarının Kullanılması	+	+	+	+
Ödeme Güçlüğü İçindeki Banka Mevcut Ortakların Haklarının İptali	+	+	+	+
Doğrudan Yeni Yabancı Yatırımlar	+	+	Sınırlı(4)	+
<b>Diğer Önlemler</b>				
Şirket Yeniden Yapılandırmasının Teşvik Edilmesi	+	+	+	+
İhtiyatlı Düzenleme Ve Denetleme Faaliyetlerinin İyileştirilmesi	+	+	+	+

Kaynak: Lindgren ve diğerleri, 1999.

(1) Daha önceki aktif yönetim şirketinin gücü ve kaynakları ciddi anlamda artırılmıştır.

(2) FRA, kapatılan 56 finansal kurumun tasfiyesi için kurulmuştur. Aktif yönetim şirketi ise FRA'dan kalan varlıklarla ilgilenmiştir.

(3) Hükümetin müdahale ettiği kurumlar arasında.

(4) Yabancı bankaların bankanın yüzde 30'una kadar satın almaya yetkisi bulunmaktadır.

defada belirlenmesi amacıyla bir komite oluşturmuş, bu komitenin kararı doğrultusunda 28 Haziran 1998'de beş bankanın aktif ve pasifleri mali yapıları güçlü diğer beş bankaya devredilmiştir. FSC tarafından banka

kapatılması yerine, bankaların birleşmesi veya yabancı ortaklık edinmesi teşvik edilmiştir. Ayrıca, FSC sorunlu kredilerin uluslararası standartlarla daha uyumlu hale getirilmesini ve SYR'nin yüzde 8'den yüzde 10'a yükseltilmesi için düzenleme yapılmıştır. Hükümet, varlığını sürdürebilecek durumda olan bankalara sermaye artırımları ve takipteki kredilerine çözüm getirmeleri için birleşme yoluna gidilmesi, yabancı sermaye sağlanması ve yönetimin iyileştirilmesi için gerekli koşulların sağlanması durumunda kamu fonlarından destek sağlamıştır. Aydın ve diğerleri (2000)'ne göre, bu aşamada uluslararası düzenlemelere paralel olarak ihtiyati düzenlemeler, iç denetim sistemlerinin iyileştirilmesine ilişkin yeni politikalar benimsenmiştir. 1999 yılından itibaren bankaların garantilerinden doğan zararları için yıl sonunda karşılık ayırmaları zorunlu kılınmıştır. Ayrıca, 2000 yılından başlamak üzere, bir bankanın tek bir kişi veya gruba kullanılabileceği büyük kredi miktarı tek bir kişi için sermayenin yüzde 20'si, tek bir grup için sermayenin yüzde 25'i olarak belirlenmiştir.

#### **4.2.1.2. Mevduat Garantisi**

Ağustos 1997'de Tayland'da, 1997 yılı sonunda Malezya'da, Ocak 1998'de Endonezya'da olmak üzere tüm banka mevduatları garanti kapsamına alınmıştır (Tablo 4.4). Aynı şekilde, Güney Kore'de, 1997'de yaşanan devalüasyonların yol açtığı bankacılık krizinin çözümü için, 2000 yılı sonuna kadar mevduatların tamamı garanti altına alınmış, ayrıca ülkedeki tüm sigorta kuruluşları Kore Mevduat Sigorta Şirketi (Korea Deposits Insurance Company-KDIC) bünyesinde birleştirilmiştir (BIS, 1997).

#### **4.2.1.3. Acil Likidite Desteği**

Asya ülkelerinde, Merkez Bankaları mevduat çekilişlerini ve kredileri geri çağrılmalarını karşılamak üzere finansal kuruluşlara likidite desteğinde bulunmuştur. Merkez bankalarınca bu destek yerli para cinsinde mevduat ve kredi şeklinde yapılmıştır (Tablo 4.5). Asya krizi süresince Güney Kore Merkez Bankası yabancı para cinsinden de destekte bulunmuştur. Bu çerçevede Güney Kore, bankaların off-shore şubelerine çok büyük tutarda mevduat yapmıştır. Mali yapıları zayıf finansal kurumların bazılarının tasfiye

edilmesi ve mevduat sigortası uygulanmasının ardından, Merkez Bankası aracılığıyla likidite desteği de azaltılmıştır (Lindgren ve diğerleri, 1999).

**TABLO 4.5. HAZİRAN 1997-HAZİRAN 1999 DÖNEMLERİ ARASINDA BAZI ASYA ÜLKELERİNDE FİNANSAL KURUMLARA SAĞLANAN LİKİDİTE DESTEĞİ**

	<b>Destek Toplamı</b>	<b>Destek Biçimi</b>
<b>Endonezya</b>	170 trilyon rupiah-GSYİH'nın yüzde 7'si (Haziran 1998)	Açık Kredi (Overdraft)
<b>Güney Kore</b>	10.2 trilyon won-GSYİH'nın yüzde 2'si 23.3. milyar ABD doları-GSYİH'nın yüzde 5'i	Mevduat ve Kredi
<b>Malezya</b>	35 milyar ringit-GSYİH'nın yüzde 13'ü (1998 yılı başı)	Mevduat
<b>Tayland</b>	1.037 milyar baht GSYİH'nın yüzde 22'si (1999 yılı başı)	Finansal Kurumlar Kalkınma Fonundan Kredi (FIDF) ve sermaye desteği

Kaynak: Lindgren ve diğerleri, 1999.

#### **4.2.1.4. Tasfiye**

Endonezya'da 1997-2001 yılları arasında 65 bankanın kapatılması, 9 bankanın birleştirilmesi ve 4 bankanın ulusallaştırılması sonucu özel banka sayısı 157'den 79'a gerilemiştir (Fane ve Mc Leod, 2002). Tayland'da 58 finansal kurumun faaliyetleri askıya alınmış ve yeniden sermayelendirme programına katılmamalarından dolayı bu bankalardan 56'sı kapatılmıştır. Güney Kore tarihinde ilk defa rehabilitasyon olasılığı zayıf bulunan 5 ticari banka ile 17 tüccar bankası<sup>12</sup> ve 100'den fazla banka dışı finansal kurum kapatılmıştır (Lindgren ve diğerleri, 1999). Aydın ve diğerleri (2000)'ne göre, Güney Kore'de kapatılan 5 bankayı bünyesine alacak olan bankaların sermaye yeterlilik oranının yüzde 9'un üzerinde olması öngörülmüş, devlet bu bankaların SYR'lerinin düşmemesi için kamu fonlarından aktarma yapmıştır. Ayrıca, devralan bankaların mali yapılarının bozulması durumunda aldıkları sorunlu aktifleri KAMCO'ya geri satabilme olanağı tanınmıştır.

#### **4.2.1.5. Birleşme ve Devralmalar**

Endonezya'da IMF'in isteği doğrultusunda hükümet, bankaları birleşme yoluyla konsolide etmeye çalışmıştır. Eylül 1998'de Endonezya'da 4 kamu bankası Bank Mandiri adı altında birleştirilmiş ve bu bankaların kötü

<sup>12</sup> Tüccar Banka (merchant bank): portföy yöneticiliği, uluslararası borsalarda kendi namına ve müşterileri adına alım ve satım işlemleri, büyük holdinglere finansman danışmanlığı, tesis veya şirket alım veya satımı ve hisse senedi veya tahvil ihracı yapan, finansal kiralama yoluyla müşterilerine makine ve teçhizat sağlayan bankalardır.

aktifleri IBRA'ya aktarılmıştır. Birleşme sonucu oluşturulan yeni banka sektörün toplam aktiflerin üçte birine sahip olmuştur. IBRA tarafından el konulan 7 küçük banka Bank Danamon altında birleştirilmiş ve 2001'de satılmıştır (Fane ve Mc Leod, 2002). Tayland'da Haziran 1997 Haziran 1999 döneminde beş ticari banka ve 12 finans şirketinin dahil olduğu üç birleşme olmuştur (Lindgren ve diğerleri, 1999). Malezya'da Bank Negara Malaysia'nın başlattığı birleşme programı doğrultusunda, 54 bankadan 50'si 10 banka grubu içerisinde birleştirilmiş ve yapılan bu operasyon bankacılık sektörünün yüzde 94'ünü kapsamıştır.<sup>13</sup> Endonezya'da yabancı bankaların ulusal bankalarda çoğunluk hissesine sahip olmasına imkan tanınmıştır. Diğer taraftan, Tayland'da yabancı bankaların edindikleri çoğunluk hisselerini 10 yıl süreyle ellerinde tutma zorunluluğu getirilmiştir. Malezya'da ise yabancı bankalar bir bankanın en fazla yüzde 30'una sahip olabilmektedir (BIS, 1997).

Güney Kore'de, Finansal Gözetim Komitesi'ne sorunlu finansal kurumların bileşmesine izin verilmesi sorumluluğu verilirken, ekonomiden sorumlu bakana söz konusu kurumların birleşmeleri sırasında satın alınan gayrimenkullerin vergilerinde indirim yapma veya tamamen muaf etme yetkisi tanınmıştır. Güney Kore hükümeti, birleşme sonucu oluşan yeni bankanın SYR'sinin yüzde 10'un altına düşmemesi için bankaya sermaye desteğinde bulunmuştur.

Diğer taraftan, Güney Kore'de yerleşik olmayanların banka hissesi edinebilmesine yönelik kısıtlamalara esneklik getirilmiştir. Buna göre Finansal Gözetim Komitesi'nin izni olmadan yerleşik olmayanlar banka hisselerinin yüzde 10'una sahip olabilmişler, izni dahilinde ise yüzde 25 veya yüzde 33'ü kadar hisse edinebilmişlerdir. Bu çerçevede, Alman Commertz Bank tarafından 1998'de 350 milyar won ve Nisan 1999'da 260 milyar won katkı yapılmasının ardından iştiraki Güney Kore International Merchant Bank ile birleşen Kore Exchange Bank ciddi bir başarı elde etmiştir (Lindgren ve diğerleri, 2001). Ayrıca, sermaye yeterlilik standart oranı yüzde 8'in üzerinde olan bankaların birleşmesi teşvik edilmiştir. Ancak, bankalar devletten ek

---

<sup>13</sup> [http://www.unescap.org/drrpad/publication/fin\\_2148/chap1.pdf](http://www.unescap.org/drrpad/publication/fin_2148/chap1.pdf)

destek beklmeleri ve mali yapıları bozuk bankalarla birleşmenin getireceği ek maliyetler nedeniyle bu hususta çekingen davranmıştır (Mesutoğlu, 2001). Diğer taraftan, Güney Kore'de kamu bankalarının özelleştirilmesi konusunda alınan kararlar doğrultusunda Mart 2001'de Hanvit, Cheju, Kyongnam, Peace, Hanaro ve Kwangju, Woori Finance Holding çatısı altında birleşmişlerdir. Woori Finance Holding 77 milyar dolar aktif büyüklüğüne sahip olmuştur. Ayrıca, Housing and Commercial Bank ile Kookmin Bank birleşerek ülkenin en büyük bankasını oluşturmuşlardır.<sup>14</sup>

#### **4.2.1.6. Sermaye Artırımı**

Güneydoğu Asya ülkelerinde yaşanan finansal kriz sonrasında mali yapıları daha da bozulan bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi amacıyla kamu desteğinden oldukça fazla yararlanılmıştır (Tablo 4.6). Bu çerçevede, Tayland'da bankaların yeniden sermayelendirmesi amacıyla 1985'de Mali Kurumlar Geliştirme Fonu (Financial Institutions Development Fund-FIDF) kurulmuştur. Fon sermayesi yetersiz bankaları bünyesine almıştır. Kuruluş sermayesi Merkez Bankası'nca karşılanan Fon için, hükümet tarafından tahvil ihraç edilmiştir. Ayrıca, Tayland'da yüzde 94'ü kamu mülkiyetinde olan Krung Thai Bank, iflas eden bankaların konsolidasyonunu yürütmüş, bu bankanın iştiraki olan KTT (Krung Thai Thanakit) ise bazı finans şirketlerini piyasa değeri üzerinden satın almıştır (Kawai ve Takayasu, 2000). Tayland'da bankalara sermaye katkısı özel yatırımcılar ve devlet tarafından yapılmıştır. Buna göre, bankaların kredi sınıflandırma ve karşılıklara ilişkin kurallara uyması ve banka zararlarının mevcut ortaklara yüklenmesi koşuluyla, devlet (mevcut ortaklar dahil olmak üzere) özel yatırımcılarla sermaye ihtiyacı olan bankaları bir araya getirmiştir. Sermaye artışını gerçekleştiren devlet ya da özel yatırımcılar söz konusu bankanın yönetim kurulu ve diğer üst yönetimi değiştirebilme gibi bazı haklara da sahip olmuştur. Sorunlu bankalara devletin sermaye katkısı, piyasa faiz oranlarını taşıyan, 10 yıllık devlet kağıtları verilmek yoluyla yapılmıştır (Lindgren ve diğerleri, 1999). Bununla birlikte Tayland'da yeniden sermayelendirme ve

---

<sup>14</sup> [http://www.garanti.com.tr/anasayfa/garanti\\_dergisi/ocak2002/dunyada\\_bankacilik.html](http://www.garanti.com.tr/anasayfa/garanti_dergisi/ocak2002/dunyada_bankacilik.html)



sorunlu kredilerin tasfiye edilmesi sürecinde yavaş kalınmış, kamu tarafından yapılan sermaye aktarımı sınırlı düzeyde olmuştur (Honohan, 2001).

Endonezya'da Kasım 2000 itibariyle, özel ve kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasında kullanılan tahvillerin 1999'daki GSYİH'ya oranı yüzde 58'dir. Yeniden sermayelendirme sürecinde IBRA, bankalara sermaye desteği sağlayarak ortak olmuştur (Fane ve McLeod, 2002). Bankalar, mali yapıları güçlü (sermaye yeterlilik oranı yüzde 4'ün üzerinde), varlığını sürdürebilir (sermaye yeterlilik oranı yüzde eksi 25 ile 4 arasında) ve mali yapıları sorunlu (sermaye yeterlilik oranı yüzde eksi 25'in altında) olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. Varlığını sürdürebilir düzeyde olan bankalar grubunda yer alan sekiz banka, hükümetin verdiği hisse senedi desteği yoluyla sermayeleri artırmıştır. Merkez Bankası'nın yeniden sermayelendirme sürecini işletebilmesi için banka genel kurullarının onayı gerekmiştir. Mali yapıları sorunlu olanlar kapatılmış ve mevduatlar Merkez Bankası'nca ödenmiştir (BIS, 1997). Endonezya hükümeti, 9 bankanın yeniden sermayelendirilmesi için gerekli olan tutarın yüzde 80'ini karşılamak amacıyla tahvil ihraç etmiştir. Hükümet, Haziran 1999'da yüzde 3 reel faizli 20 yıl vadeli, üç aylık merkez bankası kağıdına endeksli ve 3 ila 10 yıl vadeli, yüzde 12 ila 14 sabit faiz oranlı ve 5 ila 10 yıl vadeli olmak üzere 3 tür tahvil ihraç etmiştir (Aydın ve diğerleri, 2001). Bu çerçevede, 2000 yılı içerisinde üç kamu bankası (Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia, Bank Tabunyan Negara) ile üç özel banka (Bank Niaga, Bank Bali ve Bank Danamon) yeniden sermayelendirilmiştir.<sup>15</sup>

Malezya'da hükümet bankacılık sorunlarına hızlı ve önemli bir kaynak sağlayarak müdahale etmiş, bu sayede problemlerin orta ve uzun vadeli maliyetlerini azaltmış, ayrıca yeniden tekrarlanmasını önleyici bir altyapı oluşturmuştur. Malezya'da Danamodal (Danamodal Nasional Berhard) Ağustos 1998'de Malezya Merkez Bankası'na bağlı "Yeniden Sermayelendirme Şirketi" olarak kurulmuştur. Danamodal yerli para olan ringgit cinsinden tahvil ihraç ederek ilave fonlar sağlamış, ulusal bankalara hisse senedi veya karışık araçlarla sermaye aktarımında bulunmuştur.

<sup>15</sup> "Financial And Corporate Sector Restructuring In East And South-East Asia: An Overview" [http://www.unescap.org/dpad/publication/fin\\_2148/chap1.pdf](http://www.unescap.org/dpad/publication/fin_2148/chap1.pdf)

Danamodal'ın başlangıç sermayesini Merkez Bankası koymakla birlikte, bankalar da 5-10 yıllık sıfır kuponlu tahvilleri almak suretiyle üye olmuştur. Danamodal, Haziran 1999'da bankaların mali yapılarını güçlendirmek amacıyla 10 bankaya 6.2 milyar ringgit tutarında sermaye koymuştur (Aydın ve diğerleri, 2001).

**TABLO 4.6. BAZI ASYA ÜLKELERİNDE KAMU KESİMİNİN BANKALARA ANA VE KATKI SERMAYE SAĞLAMA YÖNTEMİ**

Araç/Ödeme	Endonezya	Güney Kore	Malezya	Tayland	Japonya
<b>Sermaye Sağlanması</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>
<b>Ana Sermaye (Tier 1)</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>
-Hisse senedi	Evet	Evet; kalkınma bankalarında, müdahale edilmiş veya birleştirilmiş ticari bankalarda	Evet	Sadece müdahale edilen bankalarda	Nadiren
-Nakit Ödeme	Hayır	Kore Mevduat Sigortası Fonu ya da kalkınma bankaları aracılığıyla	Evet	Finansal Kuruluşlar Kalkınma Fonu müdahale edilmiş bankaların hisselerini satın alarak	Evet
-Kağıtla ödeme	Evet	Evet, kamu teşebbüslerinde ki hisseler kamulaştırılmış bankalara geçiriliyor, ayrıca mevduat sigortası fonu hükümet garantili kağıt çıkarıyor	Hayır	Hayır	Kore Mevduat Sigorta Şirketinin yakında kısa vadeli kağıt ihracına başlayabileceği düşünülmektedir
-İmtiyazlı hisse	Hayır	Evet	Evet	Ana sermayenin yüzde 2.5'una kadar, sonraki aşamada özel sektör katkısının 1:1 olması şartı aranacak	Evet, bankanın özel sermayesini artırıp yeni kredi açması halinde ve çoğu çevrilebilir nitelikte
<b>Katkı Sermaye (Tier II)</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>	<b>Evet</b>
-Sermaye Benzeri Borç (SBB)	Hayır	Evet	Geri ödenebilir SBB 9 kuruluş için ihraç edilmiştir	Evet, eğer banka borçlarını yeniden yapılandırıp yeni kredi açmışsa riskli varlıkların yüzde 2'sine kadar SBB ihraç edebilir	Evet, hisse senedinden daha yaygın olarak

Kaynak: BDDK, "Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı-Gelişme Raporu", Haziran 2002.

Güney Kore’de, KDIC tarafından mali durumu zayıf ancak faaliyetlerine devam edebilecek ticari bankalara sermaye desteği yapılmıştır. Bu destek, bir bankanın mali durumu zayıf bir bankayı satın alması, mali durumu güçlü bir bankanın mali durumu zayıf bir bankayla birleşmesi, iki zayıf bankanın birleşmesi sonucu faaliyetlerini sürdürebilecek bir bankanın ortaya çıkması durumunda söz konusu olmuştur. Bu yolla, bankaların sermaye yeterliliği rasyosu yüzde 10’a yükseltilmiştir (TBB, Nisan 2001). Kamu yoluyla sermaye desteği sağlanarak bankaların mevduat yükümlülüklerini karşılamaları ve sermaye eksikliklerini gidermeleri amaçlanmıştır. Kasım 2001 itibariyle bankalara yapılan sermaye desteği kullanımı 36.3 milyar ABD dolarıdır (BDDK, Ocak 2002).

#### **4.2.1.7. Kötü Aktiflerin Yönetilmesi**

Güneydoğu Asya ülkelerinde kötü aktiflerin yönetimi amacıyla aktif yönetim komiteleri kurulmuş ve kamu fonları bankalara sermaye olarak transfer edilmiştir. Endonezya, Güney Kore ve Malezya’da kamu kuruluşu statüsünde merkezi aktif yönetim şirketleri kurulurken, Tayland’da ise bankaların kendi aktif yönetim şirketlerini kurmaları teşvik edilmiştir (Lindgren ve diğerleri, 1999).

Bu ülkelerden Tayland’da Ekim 1997’de kurulan Mali Sektör Yeniden Yapılandırma Kurumu (Financial Sector Restructuring Agency-FRA) değerlemesi kolay olan aktifleri açık artırmayla elden çıkarmıştır. Bu kapsamda, ofis mobilyası, araç gibi fiziki aktifler Mart 1998’de, araba kredileri Temmuz 1998’de, ev ipotekleri (residential mortgages) ise Ağustos 1998’de ortalama defter değerlerinin yarısına satılmıştır. Sorunlu bankalar kendi iç bünyelerinde “iyi” ve “kötü” olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Devlet, özel bankaların kendi kötü bankalarını kurmaları için hukuki çerçeve hazırlamıştır (BIS, 1997). Tayland’da ödeme güçlüğü içinde olan bankaların kötü aktiflerinin yönetiminden Aktif Yönetim Şirketi (Asset Management Company-AMC) sorumludur. AMC, FRA tarafından satın alınan aktifler için son borç veren kurum olarak görev yapmıştır (Aydın ve diğerleri, 2001).

Malezya'da, Danaharta (Pengurusan Danaharta Nasional Burhard) Maliye Bakanlığı'nın mülkiyetinde olup, bir aktif yönetim şirketi olarak Haziran 1998'de kurulmuştur. Danaharta'nın kuruluş amacı, finansal kurumları asıl faaliyetlerinden uzaklaştıran sorunlu kredilerin bu kurumlardan ayıklanması, devralınan kredilerin yönetilmesi ve geri dönüş değerinin maksimize edilmesi, ekonomik büyümeye destek vermek amacıyla bankacılık sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmasının temin edilmesidir. 2005 yılına kadar faaliyet göstermesi hedeflenen bu kuruluşun 9 kişiden oluşan yönetim kurulunun tamamı Maliye Bakanlığı tarafından atanmıştır. Bankalar sorunlu kredilerini Danaharta'ya satmaları hususunda teşvik edilmiştir. Danaharta tarafından satın alınan sorunlu krediler ve teminat, Danaharta'nın ödediğinden fazlaca bir fiyata satılması durumunda bu farkın yüzde 80'ini bankaya geri ödenmiştir. 30 Haziran 2003 tarihi itibarıyla 70 finansal kurumdan satın alınan ve hükümet adına yönetilen sorunlu kredilerin tutarı 47.6 milyar ringittir. Söz konusu kredilerin geri dönüş oranı yüzde 58'dir. Satın alınan 19.6 milyar ringit tutarındaki sorunlu kredi, ortalama yüzde 54.7 oranında iskonto edilmiş, karşılığında toplam 8.8 milyar ringit ödemedede bulunulmuştur.<sup>16</sup>

Endonezya'da IBRA, devraldığı sorunlu bankaların Haziran 1999'da kredi kartları alacaklarını ve araç ve bilgisayar gibi aktiflerini satışa sunmuştur (BIS, 1997). Ayrıca, Endonezya'da ayrı bir tüzel kişiliği sahip olan "Activa" IBRA'nın elinde bulunan kötü aktifleri elden çıkarmıştır.

Güney Kore'de 1962 yılında bir kamu bankası olan Kore Kalkınma Bankası'nın (Korea Development Bank) sorunlu varlıklarının ve takipteki alacakların tasfiyesi için Kore Aktif Yönetim Şirketi (Korea Asset Management Corporation-KAMCO) kurulmuştur. KAMCO, Asya krizinin yaşandığı 1997 yılında bütün finansal kurumların sorunlu kredilerinin piyasa değeri üzerinden satın alınması ile ilgili faaliyet gösteren özel statülü anonim şirket olarak yeniden organize edilmiştir. KAMCO, finansal kuruluşlardan takipteki alacaklarını satın alırken, önceliği yaşayabilir nitelikte olan ve birleşme kararı alanlara tanımaktadır. KAMCO'nun sermayesinin yüzde 38'i

---

<sup>16</sup> Danaharta'nın web sitesi, <http://www.danaharta.com.my/default.html>

devlete, yüzde 31'i Kore Kalkınma Bankası'na geri kalan kısmı ise diğer finansal kuruluşlara aittir. KAMCO, Asya krizinden itibaren mevduat garantisi kapsamındaki mali kuruluşların sorunlu alacaklarının tamamını satın almakla yetkili kılınmıştır. Kasım 1997 ve Kasım 2003 dönemi arasında, (33 milyar ABD dolarına satın alınan) 92 milyar ABD doları tutarındaki sorunlu kredinin 56.5 milyar ABD dolarlık kısmı çözümlenmiştir. Sorunlu varlıkların ve takipteki alacakların tasfiyesi ile KAMCO'nun 2006 yılına kadar özelleştirilmesi öngörülmüştür.<sup>17</sup> Sorunlu kredilerin alımı devlet garantili KAMCO kağıtlarının ihracı, Merkez Bankası'ndan avans alımı, devlet katılımı, üçüncü kişilerden borç alımı ile gerçekleştirilmiştir. KAMCO kağıtları ikincil piyasada işlem gördüğünden bankalar tarafından likit araçlarla değiştirilebilmiştir. Garanti kapsamındaki krediler nominal değerinin yüzde 45'i ve garanti kapsamında olmayan krediler ise yüzde 3'ü üzerinden satın alınmıştır. KAMCO tarafından ihraç edilen senetlerle gerçekleştirilen satın alımların GSYİH içindeki payı yüzde 1.2'dir. Güney Kore'de bankaların sorunlu kredilerinin satılmasına bağlı olarak devlet sermaye enjeksiyonu yapmış ve söz konusu bankaların hissedarı olmuştur (TBB, Nisan 2001).

#### **4.2.1.8. Kurumsal Borç Yeniden Yapılandırma**

Tayland'da, 1998'de Kurumsal Borç Yeniden Yapılandırma Kurulu (Corporate Debt Restructuring Advisory Agency-CDRAC) İngiltere Merkez Bankası'nın uyguladığı Londra Yaklaşımı'nı yürütmek amacıyla kurulmuştur. Komitenin üyeleri arasında, reel sektörü Ticaret Kurulu ve Tayland Endüstriler Birliği, finans sistemini Bankalar Birliği, Finansman Şirketleri Birliği ve Yabancı Bankalar Birliği temsil etmiştir. Ağustos 1998'de Bangkok Yaklaşımı olarak bilinen Kurumsal Borç Yeniden Yapılandırma Çerçevesi imzalanmıştır (Duvan, 2001). Tayland'da, Mayıs 1999 itibariyle 430 milyar baht borcu yeniden yapılandırılmıştır. Böylelikle, bankaların yeniden yapılandırılmış kredileri verimli olarak yeniden sınıflandırmalarına izin verilmiştir (Erdönmez, Mart 2001). Ayrıca, kurumsal borçların yeniden yapılandırmasını teşvik etmek amacıyla devlet, bankalar tarafından ihraç edilen 10 yıl vadeli teminatsız tahviller karşılığında aynı vadeli, piyasada

<sup>17</sup> KAMCO'nun web sitesi, <http://www.kamco.or.kr/eng>.

işlem görmeyen, piyasa faiz oranını içeren devlet tahvillerini de değiştirmiştir (Lindgren ve diğerleri, 1999).

Malezya'da finansal sorunların sona erdirilmesi için reel sektör ile bankacılık sektörünün eksiklikleri birlikte ele alınmış ve eş zamanlı çözümler üretilmiştir. Haziran 1999'da Kurumsal Borç Yeniden Yapılandırma Komitesi (Corporate Debt Restructuring Committee-CDRC) oluşturulmuştur. CDRC, kredi verenlerle kredi kullananlar arasında bir platform oluşturularak, konuyu hukuki sürece aktarmadan iki tarafın mutabakatıyla, yeniden görüşülerek çözülmesini sağlamıştır. Bu yolla, kredi verenler ve ortakların kaybı azaltılmış ve şirketlerin daha fazla zorluk altına girmelerine gerek kalmadan mal ve hizmet üretimine devam etmeleri temin edilmiştir. 2000 yıl sonuna kadar CDRC'ye 39.4 milyar ringgit tutarında 42 başvuru yapılmıştır. CDRC borç yeniden yapılmasında kısa vadeli borçlar karşılığında uzun vadeli tahviller kullanmıştır.<sup>18</sup>

Endonezya'da, Temmuz 1998'de Borç Yeniden Yapılandırma Kurumu (INDRA) şirketlerin borçlarının yeniden yapılandırılması için kurulmuştur. INDRA, borçların geri ödemesini 8 yıla yaymış, bu borçlara ilişkin faiz tahsilini ilk üç yıl içinde gerçekleştirmiştir (Erdönmez, 2002). Ayrıca, Eylül 1998'de kurumsal borcun yeniden yapılandırılması için "Jakarta Prensibi" ilan edilmiş olmasına rağmen, şirket başvuruları sınırlı düzeyde kalmıştır (Aydın ve diğerleri, 2000).

Güney Kore'de Malezya'da olduğu gibi reel sektör ve finansal sektör için eşanlı çözümler ortaya konmuştur. Haziran 1998'de 210 finansal kurum bir araya gelerek Şirket Yapılandırma Anlaşması'nı (Corporate Restructuring Agreement-CRA) imzalamışlardır. CRA, şirketlerin kurumsal yapılandırılmasında izlenecek prosedürleri ve ilkeleri benimsemiştir. Diğer taraftan, kreditorlerin yapılandırma planları hakkında anlaşamamaları durumunda, hakemlik görevini yerine getirmesi için Şirket Yeniden Yapılandırma Koordinasyon Komitesi (Corporate Restructuring Coordination Committee, CRCC) oluşturulmuştur. CRCC, sekiz üyeden oluşmakta olup bu

---

<sup>18</sup> "Financial And Corporate Sector Restructuring In East And South-East Asia: An Overview" [http://www.unescap.org/drrpad/publication/fin\\_2148/chap1.pdf](http://www.unescap.org/drrpad/publication/fin_2148/chap1.pdf)

komitenin üyeleri CRA'yı imzalayan finansal kurumların arasından seçilmiştir (Duvan, 2001). 1997 yılı itibariyle GSYİH'nın yüzde 75'ine karşılık gelen banka kredilerinin yüzde 60'ı büyük şirketler tarafından kullanılmıştır. Bu nedenle kurumsal borçların yapılandırılmasında şirketler üçe ayrılmış ve öncelik en büyük beş holdinge (Hyundai, Samsung, Daewoo, LG, SK) verilmiştir. Bu holdinglerin dört veya beş çekirdek faaliyet alanında odaklanması, verimsiz iştiraklerinin satılması planlanmıştır. İkinci grup holdingler, mali yapıları ilk beş holdinge göre daha zayıf ve kendi imkanları ile sermaye yapılarını güçlendirmekten uzak olanlardan oluşmuştur. Bu nedenle hükümet, Finansal Denetim Komisyonunun yardımı ile lider bankaların bu holdinglere yeni kredi kullandırmalarını teşvik etmiştir. Diğer grup olan küçük ve orta ölçekli teşebbüslere yeni krediler açılmış kredi garantileri genişletilmiş ve ticaretin finansmanına yönelik krediler artırılmıştır (Duvan, 2001).

#### **4.2.2. Japonya**

Dünyanın ikinci büyük ekonomisine sahip olan Japonya, 1980'li yıllarda aktif-balon ekonomisi (asset bubble economy) olarak ifade edilen varlık fiyatları, kredi hacmi ve para arzındaki artışlara bağlı olarak yapay bir büyüme aralığı yaşamıştır. Bu dönemde, liberalleşme ve deregülasyon süreci çok hızlı bir şekilde gelişmiş, faizler üzerindeki kontroller azaltılmış, şirketlere tahvil ve bono ihracı yoluyla sermaye piyasasından da borçlanabilme imkanı sağlanmıştır. Ancak, varlık fiyatlarında yaşanan balonun patlamasıyla, finans sektöründe söz konusu varlıkların finanse edilmesinden ekonomik kriz ortaya çıkmıştır. Kullanılan kredilerin geri dönmemesi sonucunda bankaların ödeme gücü ve karlılıkları azalmış, bu nedenle de sermayeleri yapıları bozulmuştur. Ayrıca, aktif-balon ekonomisinin patlaması, yatırım ve tüketim talebinde dolayısıyla da ekonomide bir bütün olarak gerilemeye yol açmıştır (Kanaya ve Woo, 2000).

##### **4.2.2.1. Japon Mali Sisteminin Genel Özellikleri**

Japonya'da bankacılık sistemi, ekonomik büyüme için gerekli kaynakların finansmanında en önemli fonksiyonu yerine getirmiştir.

"Keiretsu"<sup>19</sup> olarak bilinen finansal yapı çerçevesinde, aynı endüstri grubunda yer alan birbirine bağlı şirketler bir banka (ana banka sistemi-main banking system) etrafında karşılıklı ve uzun dönemli bir şirketleşme modeli oluşturmuştur. Japon ekonomisinde bankalar bu şirketlere kredi temin edilmesi sürecinde etkin rol oynamış ve yönetimlerini önemli ölçüde belirlemiştir. Dolayısıyla, söz konusu şirketlerin bankalara olan bağımlılıkları sebebiyle bankacılık sistemindeki sorunlardan aşırı şekilde etkilendikleri görülmüştür. Ayrıca, bankaların portföylerinde yüksek düzeyde keiretsu sistemindeki şirketlere ait hisse senedinin mevcut olması bankaların da hassasiyetini artırmıştır. Japon bankalarının bir diğer özelliği de, kar maksimizasyonundan çok piyasa payına önem vermeleridir. Düşük karlılık ortamında faaliyet gösteren bankaların takipteki krediler için yeterli karşılık ayırabilmeleri söz konusu olamamıştır. Japon bankalarının sermaye yapıları da düşük düzeydedir (Çokaklı, 2002).

Japonya'da 1998 yılına kadar bankalar Maliye Bakanlığı'nca denetlenmiş ve Merkez Bankası'nca gözetime tabi tutulmuştur. Bu dönemde bankalar, konvoy sistemi (convoy system) olarak ifade edilen yapı içerisinde Maliye Bakanlığı'nın koruculuğu altında faaliyet göstermiştir. Maliye Bakanlığı genel olarak bankaların iflas etmelerine imkan tanımamış, bu çerçevede sağlam bankalardan sorunlu bankalara kaynak aktarımı yönünde çeşitli yetkileri de kullanılmıştır. Ayrıca, Maliye Bakanlığı tercih edilen sanayi dallarına ve şirketlere ucuz banka kredileri verilmesi hususunda yönlendirici ve teşvik edici politikalar izlemiştir. Diğer taraftan, bankaların denetimlerinin daha ziyade iç ve dış denetçiler tarafından yerine getirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu yapı içerisinde, iç denetçilerin bağımsızlıklarının sınırlı olması, dış denetçilerin ise müşterileri olan bankaların mali durumları hakkında olumsuz görüş bildirmekten kaçınmaları sistemdeki bankaların şeffaf bir şekilde izlenememesine yol açmıştır.

Bu yapı içinde, Japonya'da finansal sistemde devlet kontrolünün azaltılmasıyla, bankacılık sistemi kapasitesinin üstünde riskler almaya yönelmiştir. Uygulanan gevşek para politikası ve mali serbestleşmeye bağlı

---

<sup>19</sup> Keiretsu: Japonca'da düzen, sistem anlamına gelmektedir.



olarak artan fon arzı nedeniyle, bankalar ellerindeki fonları gayrimenkul piyasaları gibi büyük ölçekli ve riskli alanlarda kredi olarak kullandırmıştır. 1990-1998 yılları arasında bankaların konut ve inşaat sektörüne kullandığı kredilerin toplam krediler içindeki payı yüzde 17-19 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, Güneydoğu Asya ülkelerinde olduğu gibi, Japonya'da da kredi kullandırma sürecinde kredilerin nakit akımlarının analizinden çok alınan teminatların değerine dikkat edilmiştir. Para arzında ve varlık fiyatlarında yaşanan artış ekonomide gözle görülür bir canlılık yaratmış, hatta bu ortam zamanla Japon şirketlerinin toplam piyasa değerinin, GSYİH'sı Japonya'nın iki katını aşan ABD'deki şirketlerin toplam piyasa değerinden daha fazla olmasına neden olmuştur.

#### **4.2.2.2. Bankaların Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesinde Kamu Kaynaklarının Kullanılması İhtiyacının Ortaya Çıkması**

1990'lı yıllardan itibaren mali piyasalardaki baskının azaltılmasına yönelik olarak Japon Merkez Bankası gevşek para politikasını terk etmiş ve iskonto oranlarını yükselterek sıkı para politikası uygulamaya başlamıştır. Ayrıca, Maliye Bakanlığı'nın Nisan 1990'dan itibaren gayrimenkul piyasasına verilecek kredileri sınırlaması, bu alandaki yatırımların azalmasına neden olmuştur. Bankaların aktiflerinin ve ekonomideki büyümenin temel motoru olan gayrimenkul piyasasına verilen kredilerin azalması ekonominin durgunluğa girmesine yol açmıştır. 1991-1993 döneminde GSYİH artışı reel olarak ortalama yüzde 0.8 gibi küçük bir düzeyde kalmıştır. Gayrimenkul piyasasında faaliyet gösteren şirketlerin varlıklarının değer yitirmesi bu alana verilen krediler karşılığında alınan teminatların da değerinin düşmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca, ekonomik büyümenin yavaşlaması nedeniyle verilen kredilerin geri dönmemesi bankaların ödeme güçlerini zafiyete uğratmıştır. Bu ekonomik konjonktürde zararları artan Japon bankalarının sermaye yapıları giderek zayıflama eğilimine girmiştir (Çokaklı, 2002). Menkul kıymetler piyasasının da bu gelişmeleri olumsuz algılaması, bankaların hisse senetlerinin değerinin düşmesine ve sermayeleri üzerindeki baskının daha da artmasına yol açmıştır.

Erdönmez (Nisan 2002)'e göre mali sistemde istikrarın sağlanması amacıyla kamu kaynakları ilk kez, ev ipoteği konularında faaliyet gösteren ve köpük ekonomisinin patlamasıyla kredi portföyleri bu durumdan aşırı derecede etkilenen Jusen şirketleri için kullanılmıştır. Jusen şirketleri ve kreditorler, 1993'de Maliye Bakanlığı'nın desteğiyle gayrimenkul fiyatlarının 10 yıllık bir dönemde iyileşeceği varsayımıyla, bir rehabilitasyon programı üzerinde anlaşmaya varmıştır. Ancak, gayrimenkul fiyatlarının daha da düşmesi sonucu ve de Maliye Bakanlığı'nın yaptığı incelemeler sonunda Jusen şirketlerinin ödeme gücü içinde olduğu, takipteki kredilerinin toplam krediler içindeki payının yüzde 74'e yükseldiği tespit edilmiştir. Bu nedenle Japon Parlamentosu (Diet), Jusen şirketlerinin tasfiyesini kolaylaştırmak amacıyla ek bir çözüm paketi hazırlamıştır. Söz konusu pakete göre, Jusen şirketlerinin zararlarının 3.5 trilyon yenlik kısmı kurucu bankalar, 1.7 trilyonluk kısmı kreditor bankalar, 530 milyar yenlik kısmı zirai mali kurumlar, 680 milyar yenlik kısmı kamu kaynakları tarafından finanse edilmiştir. Japon Merkez Bankası (Bank of Japan) Jusen kredi şirketlerinin sorunlu kredilerini almak için kurulan Konut Kredisi Yönetim Kuruluşu'na (Housing Loan Administration Corporation-HLAC) 100 milyar yen tutarında sermaye aktarmıştır. Ayrıca, Yeni Mali İstikrar Fonu'na (New Financial Stabilisation Fund-NFSF) 100 milyar yen fon sağlamıştır.

1994'de kredi kooperatifi olarak faaliyet gösteren ve iflas eden Tokyo Kyowa ve Anzen Kredi Kooperatifleri'nin aktif ve pasifleri Tokyo Kyodou Bankası'na devredilmiştir. Bu kredi kuruluşlarının iflas etmesinin temel nedeni gözetime ve denetime ilişkin yetersiz düzenlemeler sonucunda aşırı risk üstlenmesi ve bankacılık sektöründeki aşırı rekabettir (Kanaya ve Woo, 2000). Japon Merkez Bankası tarafından ve özel finansal kuruluşlardan yeni bankaya 20'şer milyar yen olmak üzere toplam 40 milyar yen tutarında sermaye aktarılmıştır. Özel finansal kurumlarının bu kuruluşlara sermaye desteği sağlaması ve kredi kullandırması, kamunun talebi üzerine gönüllülük esasına dayanılarak, sistemik iflaslara yol açılmaması amacıyla yapılmış ve

daha sonraları "hougachau<sup>20</sup> yaklaşımı" olarak ifade edilmiştir (Erdönmez, Nisan 2002).

1995 yılı içerisinde yaşanan iflaslar sonucunda, hougachau yaklaşımının yeterli olamayacağı anlaşılmıştır. Bu amaçla, 1996'da finansal sistemdeki güvenlik ağının (safety net) geliştirilmesine yönelik olarak mevduat sigortasında yapılan değişiklikle, 2001 yılına kadar mevduat sigortası tasfiye maliyet sınırı kaldırılmış ve Mevduat Sigorta Fonu'nun (Deposit Insurance Corporation-DIC) iflas etmiş tüm finansal kurumların zararlarını üstlenmesi kararlaştırılmıştır. Sigorta primi kesintisi binde 12'den binde 84'e çıkarılmıştır. Ayrıca, Tokyo Kyodou Bankası, Çözüm ve Tahsilat Bankası (The Resolution and Collection Organization-RCO) içinde yeniden organize edilmiştir. Söz konusu bankaya iflas etmiş finansal kuruluşların takipteki kredilerini satın alabilmesi yetkisi verilerek yeterli fon sağlanmıştır (Erdönmez, Nisan 2002).

#### **4.2.2.3. 1997 Mali Krizi ve Bankalara Sermaye Aktarımı**

1997 yılı başında ödeme güçlüğü içine düşen Nippon Kredi Bankası ve Hokkaido Takushoku Bank'ın kurtarılması için Merkez Bankası'ndan 210 milyar yen, özel sektörden 80 milyar yen aktarılmıştır. Nippon Kredi Bankası aktif yapısının bozulmaya devam etmesi nedeniyle Aralık 1998'de iflas etmiş ve kamulaştırılmıştır. Menkul Kıymet Kurumlarının (securities houses) beklenmedik bir biçimde iflas etmesi mali sistemdeki sorunların artmasına neden olmuştur. Nisan 1997'de Nissan Hayat Sigortası'nın, Ekim 1997'de Sanyo Menkul Kıymetler, Hokkaido Takushoku Bank, Yamaichi Menkul Kıymetler ve Tokyo City Bank gibi mali kurumların iflas etmesi sistemdeki diğer mali kuruluşların da iflas edeceği spekülasyonlarının ortaya çıkmasına ve finansal kırılganlığın artmasına yol açmıştır. Bu süreç, Japon bankalarının yurtdışı borçlanma maliyetlerini de arttırmıştır. Yaşanan mevduat çekilişleri karşısında interbank mevduatları dahil olmak üzere tüm mevduatlar garanti kapsamına alınmıştır.<sup>21</sup> Bu dönemde Japon Merkez Bankası kriz yönetiminde

<sup>20</sup> Hougachau: geleneksel festivallerde festivale katılanlardan para toplama yöntemlerinden birisidir.

<sup>21</sup> Garanti kapsamı Nisan 2002 ve Mart 2005 tarihi arasında 10 milyon yen olarak belirlenmiştir.

son borç verme merci olarak bankalara likidite desteğinde bulunmuştur (Çokaklı, 2002).

1997 yılında bankaların sermaye yapılarını güçlendirmek amacıyla Mali Kurumlara Ödeme Gücü Kazandırma Kanunu (Law To Ensure The Soundness of Financial Institutions) çerçevesinde Acil Düzenleme Planı (Prompt Corrective Action-PCA) hazırlanmıştır. Bu plana göre, bankaların varlık, özkaynak ve tahsili gecikmiş alacaklar için ayrılan karşılıklar hususunda gerçekçi bir değerlendirme yapmaları, sonuçlarını da dış denetim şirketlerinin ve daha sonra da iç denetim birimlerinin denetimlerine sunmaları istenmiştir. Ayrıca, sorunlu bankaların sermaye yapılarının iyileştirilmesine yönelik olarak şube sayılarının ve hissedarlara dağıtılacak temettünün azaltılması da öngörülmüştür (Kanaya ve Woo, 2000).

Diet tarafından Şubat 1998'de iflas eden bankaların zararlarının karşılanması ve bankaların yeniden yapılandırılması için, mevduat sigorta kanununda değişiklik yapılmış ve bu amaçla kamu kaynakları kullanılmıştır. Buna göre, 17 trilyon yen (7 trilyon yeni nakde çevrilebilir özel devlet tahvili olmak üzere) iflas eden mali kurumların zararlarının tasfiye edilmesi için DIC'e aktarılmıştır (Tablo 4.7). Diğer taraftan, Merkez Bankası Başkanı, Maliye Bakanı ve reel sektörden üç kişi olmak üzere toplam 5 kişiden oluşan Kriz Yönetim Komitesi, sermaye artırımından sorumlu kılınmış ve 13 trilyon yen bankalara sermaye artırımında kullanılmak için tahsis edilmiştir. Ancak, bu dönemde bankaların tek başlarına sermaye ihtiyacı içinde zayıf banka olarak nitelendirilmek istememeleri nedeniyle, bütün bankaların birlikte sermaye artırımı için müracaat ettikleri görülmüştür. Mart 1998'de GSYİH'nın yüzde 0.4'ü oranında olmak üzere toplam 1.8 trilyon yen (1.6 milyar ABD doları) tutarında sermaye aktarımı yapılmış, buna rağmen söz konusu operasyonun piyasalar üzerindeki etkisi sınırlı düzeyde kalmıştır (Erdönmez, 2002).

**TABLO 4.7. JAPONYA'DA BANKALAR İÇİN TAHSİS EDİLEN KAMU FONLARI  
(TRİLYON YEN)**

<b>Kullanım Biçimi</b>	<b>Şubat 1998</b>	<b>Ekim 1998</b>	<b>Şubat 2000</b>
Mevduat Garantisi	17	17	27
Bağış	7	7	13
Kredi Garantileri	10	10	14
Mali Bünyesi Zayıf Bankalara Sermaye Desteği	13	25	25
Kamulaştırma	0	18	18
<b>TOPLAM</b>	<b>30</b>	<b>60</b>	<b>70</b>

Kaynak: Çokaklı, "Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Japonya Örneği", 2002.

#### **4.2.2.4. 1998 Mali Krizi ve İkinci Sermaye Aktarımı (1998-2000)**

Diet, mali sistemde yaşanan sorunların çözümüne yönelik sistematik bir politika geliştirilmesi amacıyla, Ekim 1998'de Finansal Yeniden Yapılandırma Kanunu (The Financial Revitalization Law) ile Finansal Eylem Erken Güçlendirme Kanunu'nu (The Financial Function Early Strengthening Law) kabul etmiştir. Maliye Bakanlığı'nın mali kuruluşları denetim ve gözetim yetkisi Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Mali Gözetim Kurumu'na (Financial Supervisory Agency-FSA) devredilmiştir. 1998'de toplam aktif büyüklüğü 26 trilyon yen (229 milyar ABD doları) olan Long Term Credit Bank'ın (LTCB) likidite krizine girmesi sonucu bu yatırım bankası finansal Yeniden Yapılandırma Kanunu kapsamında kamulaştırılmıştır. LTCB ve Nippon Kredi Bankası'nın tüm hisseleri DIC tarafından alınmış ve faaliyetlerinin sürdürülmesi için mali destek sağlanmıştır. Bu kriz sonrasında, mali açıdan zor durumda olan finansal kurumların Mali Yeniden Yapılandırma Yönetimi (Financial Reorganization Administration-FRA) altına alınması kararlaştırılmıştır. Buna ek olarak, Mali Yeniden Yapılandırma Kanunu'yla geçici olarak kamulaştırılan varlığını sürdürebilir bankalara sermaye desteğinin sağlanması öngörülmüştür. Söz konusu kanunla, Başbakanlığa bağlı özerk bir idari otorite olan Mali Sektör Yapılandırma Komitesi (Financial Reconstruction Committee-FRC) oluşturulmuş ve bu kuruluşa finansal kurumları denetleme yetkisi verilmiştir. Ayrıca, 17 trilyon yeni mevduata tam güvence, 18 trilyon yeni kamulaştırma ve kalanı da mali bünyesi zayıf bankaların sermaye enjeksiyonunda kullanılmak üzere, FRC'nin kullanabileceği kamu fonu 30 trilyon yenden 60 trilyon yene çıkarılmıştır. FRC, mali bünyesi zayıf olan bankalara büyük bir kısmı (6.2 trilyon yen)

imtiyazlı hisse senedi alımı karşılığında yaklaşık 7.5 trilyon yen (65 milyar ABD doları) tutarında sermaye desteğinde bulunmuştur. FRC 1999'da, sermaye enjeksiyonu talep eden bankalardan teminat ya da garantisi olmayan ve iflas tehlikesi taşıyan krediler için yüzde 70, teminat ya da garantisi olmayan özel dikkat gerektiren krediler için yüzde 15, özel dikkat gerektirenler hariç olmak üzere, dikkat gerektiren krediler için kalan ortalama vadeye göre tarihi kayıp oranı esas alınarak hesaplanan uygun bir oranda karşılık ayırmaları yoluyla özel karşılık oranları belirlemiştir. Sektörün toplam varlıklarının yüzde 15'ini oluşturan 15 büyük bankaya 7.5 trilyon yen (yaklaşık 73 milyar ABD doları) sermaye desteği yapılmış ve bu bankalardan karlılık rasyolarının yükseltilmesi ve kurumsal yeniden yapılanmaya gidilmesi istenmiştir (Çokaklı, 2002).

#### **4.2.2.5. Kötü Aktiflerin Yeniden Yapılandırılması**

Aktif-balon ekonomisinin patlamasından sonra Jusen şirketleri ve kredi kooperatiflerinin kötü aktiflerin yönetilmesi amacıyla, bir aktif yönetim şirketi olan Kooperatif Kredi Satın Alma Şirketi (Cooperative Credit Purchasing Company-CCPC) kurulmuştur. Bu kuruluşun faaliyete geçmesiyle, mali bünyesi bozulmuş olan finansal kuruluşların faaliyetlerinin durdurularak aktiflerinin bu kuruluşa devredilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, sorunlu kredisini bu şirkete devreden bankalara, devrettikleri kredilerin defter değeri ile satış değeri arasında farkı vergi matrahından düşmesine olanak tanınmıştır. Ancak, 1997 yılına kadar CCPC satın aldığı kredinin yüzde 5'inden daha az bir kısmını satabilmiştir (Çokaklı, 2002).

Japonya'da 1998'da kabul edilen Finansal Yeniden Yapılanma Kanunu çerçevesinde sorunlu krediler bir kamu kurumu olan DIC'e devredilmiştir. DIC'e bağlı olarak kurulan RCO, tasfiye aşamasındaki batık bankalardan, DIC tarafından özel yönetime tabi tutulan bankalardan, köprü bankalardan ve diğer finansal kuruluşlardan sorunlu aktif devralmıştır. Japonya'da iflas eden bankanın aktifleri ve mevduatları bir başka bankaya devredilmezse, bu bankanın faaliyetleri DIC tarafından kurulan bir köprü banka tarafından yerine getirilmiştir. Daha sonra, RCO tarafından devralınan

sorunlu krediler bazı uluslararası yatırım şirketlerine satılmıştır (Mesutoğlu, 2001).

Nisan 1999'da yeniden yapılandırma kapsamının genişletilmesi amacıyla, köprü bankalara aktarılan, bankaların sorunlu kredilerinin devralınması ve alınan teminatların satılması amacıyla kurulan Tasfiye ve Tahsilat Bankası (Resolution and Collection Bank-RCB) ile HLAC birleştirilmiş ve Tasfiye ve Tahsilat Kurumu (Resolution and Collection Corporation-RCC) oluşturulmuştur. Tüm bu organizasyonlara rağmen, Japonya'da borçların yeniden yapılandırılmasına ilişkin etkili ve yeterli yasal düzenlemelerin mevcut olmaması, bankaların müşterileri ile kurmuş olduğu özel ilişkiler nedeniyle sorunlu kredilerin tahsilatı konusunda ve yüksek değerler üzerinden teminatlandırdıkları sorunlu kredilerini likide etme hususunda isteksiz davranmaları, sorunlu kredilerin Japon mali sektörü için bir risk unsuru oluşturmasına yol açmıştır (Erdönmez ve Tulay, Mart 2001).

#### **4.2.2.6. Japonya'da Banka Yeniden Yapılandırma Uygulamalarının Sonuçları**

Japonya'da finansal sektörün yeniden yapılandırılması için GSYİH'nin yüzde 20'si kullanılmıştır. Ancak, Japon hükümetinin krizin büyüklüğünün teşhisinde ve kriz sonrasında alınması gereken önlemlere ilişkin yeterince çabuk davranmaması bankacılık sisteminin zayıflamasına ve rehabilitasyonun maliyetinin yüksek düzeyde gerçekleşmesine yol açmıştır. Japonya'da bankacılık sektöründeki krizin uzun sürmesinin temel nedenleri arasında Merkez Bankası'nın finansal sistemdeki güvenlik ağını genişletmesi, denetimin sisteme müdahalesinin sınırlı olması ve kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi gösterilmiştir. Reel sektöre de yansıyan kriz ekonomideki durgunluğu daha da şiddetlendirmiştir. Yurt içindeki talebi artırmak için uygulanan genişletici maliye politikası bütçe dengesinin bozulmasına yol açmıştır. Tahsil edilemeyen alacak sorununun önemini koruduğu ekonomide, banka yeniden sermayelendirme operasyonlarına rağmen bankacılık sistemindeki sorunlar devam etmiştir (BDDK, Ocak 2002).

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA UYGULAMALARI

#### 5.1. Bankacılık Uygulamaları ve Banka Bilançolarında Risk Birikimi

Türk bankacılık sektörü, 1980'den itibaren uygulamaya konulan liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişime uğramış ve dinamizm kazanmıştır. Bu dönemde sektörde hizmet, ürün çeşitliliği ve teknolojik altyapının geliştirilmesi gibi konularda olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. İnternet bankacılığı, yatırım bankacılığı, ticari bankacılık konularında rekabetin de etkisiyle yapılan büyük alt yapı yatırımlarına rağmen reel sektörün aynı şekilde büyümemesi bu olanaklardan etkin bir şekilde yararlanılamamasına yol açmıştır.

Diğer taraftan, bankaların bu süreçte temel görevleri olan aracılık fonksiyonundan giderek uzaklaştıkları, kamu finansmanını destekleyici ve kolaylaştırıcı bir şekilde faaliyet gösterdiği görülmektedir. Tarihsel olarak incelendiğinde, 1990'da kredilerin toplam aktifler içindeki payı yüzde 47'den 2000'de yüzde 33'e, kredi/mevduat oranı yüzde 84'den yüzde 51'e düşmüştür. Bu dönemde, Hazine artan iç borç stokunun enflasyon yoluyla azaltılması yönünde tercihte bulunmuş ve siyasi istikrarsızlığa bağlı olarak risk primindeki artış da reel faizlerin yüksek oranlarda gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu düzeydeki reel faiz oranları bankalar açısından cazibesini uzun yıllar korumuştur.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, krizler öncesinde Türk bankacılık sistemine ilişkin olarak aşağıdaki sorunların ön plana çıktığı düşünülmektedir:

i) Bankaların maruz kaldığı riskler karşısında özkaynakları yetersiz olup, yabancı kaynaklara bağımlılığı yüksektir. Grup bazında bakıldığında,



yabancı bankalar ve büyük özel bankalar sermaye yeterliliğine sahipken, kamu bankaları ve özel sermayeli küçük bankaların sermayeleri yetersizdir (Kaplan, 2002).

ii) 2000 yıl sonu itibariyle 26 milyar ABD dolarına ulaşan görev zararı nedeniyle kaynak ihtiyacını piyasadan karşılayan kamu bankaları ile mali bünyeleri giderek zayıflayan TMSF bankalarının piyasa faiz oranlarını artırmaları sektörün kaynak maliyetlerini yükseltmiştir. Kamu ve TMSF bankalarının kaynak gereksinimini piyasa faizi üzerine risk primi ödeyerek de olsa temin edebilmesi, finansal sistemde neden olabileceği sorunların çözümü için önlem alınmasını engellemiştir. Bu dönemde söz konusu bankalar ile büyük orandaki DİBS portföyünü repo ile fonlayan bazı özel bankaların kaynak ihtiyaçları bir kısım yabancı ve özel bankalarca karşılanmıştır.

iii) Bankaların vade uyumsuzluğu ve açık pozisyon nedeniyle piyasa risklerinden faiz ve kur risklerine karşı hassasiyetlerinin yüksek seviyede olduğu görülmektedir. Temel fon kaynağı olan mevduatın kısa vadeli, plasmanlar arasında yer alan kredi ve menkul değerler portföyünün uzun vadeli olması nedeniyle ortaya çıkan vade uyumsuzluğu bankaların likidite ve faiz risklerine karşı hassasiyetlerini artırmıştır. Sektördeki repo işlem hacminin artarak devam etmesi sorunun daha da derinleşmesine yol açmıştır. Bu yapı, faiz oranlarında görülebilecek artışlar sonucunda bir taraftan bankaların kaynak maliyetlerini artırıcı, diğer taraftan gelirlerini azaltıcı bir sonuç doğurmuştur.

Diğer taraftan, bankacılık sistemi yurtiçi faiz oranları ile yurtdışı faiz oranları arasındaki marjın daha da açılması sonucu, yabancı para pozisyonunu artırarak açma eğilimine girmiştir.

iv) Türk bankacılık sisteminde kredi yoğunlaşması, grup bankacılığının aşırı düzeyde olması, kredi ve karşılıkları arasındaki uyumsuzluk nedeniyle bankaların aktif kalitesi oldukça düşük düzeyde kalmıştır.

v) Bankaların küçük ölçekli ve çok şubeli faaliyet stratejisine sahip olmaları operasyonel giderlerin yükselmesine, buna karşılık verimliliğin, etkinliğin ve karlılığın düşük seviyelerde gerçekleşmesine yol açmıştır.

vi) Bankacılık lisansı verilmesi, bankaların el değiştirmeleri gibi hususlarda yetkili otoritelerce uluslararası kriterlere göre basiretli bir şekilde davranılmamıştır.

vii) Mali yapısı zayıflamış veya sermayelerini yitirmiş olan bankaların sistem dışına çıkarılmaması veya birleşmelerini teşvik edici piyasa disiplininin olmaması bankacılık sektöründeki sorunların giderek daha da büyümesine yol açmıştır.

viii) Bankaların risk yönetimi ve iç kontrol mekanizmaları gibi konularda yetersiz kalmaları risklerin yeteri kadar ölçülememesine sebep olmuştur.

## **5.2. Krizlerle Birlikte Gerçekleşen Riskler**

Türk ekonomisinde alınması gereken yapısal reformların gecikmesi, petrol fiyatlarındaki büyük artışın bir sonucu olarak dış ticaret hadlerinin düşmesiyle daha da kötüleşen cari işlemler açığının beklenenden yüksek seyretmesi 2000 yılı başından itibaren uygulanmakta olan IMF destekli döviz kuruna dayalı istikrar programına (DKDİP) karşı hem yerli hem de yabancı yatırımcıların endişeleri artırmıştır. Artan döviz talebi piyasada likiditenin daralmasına ve faiz oranlarının yükselmesine yol açmıştır.

Mali sistemdeki gelişmelere bakacak olursak, TMSF bankaları, kamu bankaları ve bazı özel bankaların İMKB repo piyasasından ve ikinci el piyasadan fon sağlama imkanının ortadan kalkmasına bağlı olarak Merkez Bankası'ndan fon talebi artmıştır. Bu bankaların aktiflerinin likidite edilememesi, fon fazlası olan bankaların bu bankalara olan depolarını kapatması ve bazı bankaların bilançolarında taşıdıkları risklerin realize olması sonucu likidite krizi giderek belirginleşmeye başlamıştır. Bu gelişmeler sonucunda 22 Kasım 2000 tarihinde bankalararası piyasada gecelik

borçlanma basit faizi yaklaşık üç kat artarak ortalama yüzde 110.8'e, en yüksek yüzde 210'a yükselmiştir. Ayrıca, 22 Kasım ve izleyen günlerde TCMB'nin döviz rezervlerinde de önemli azalışlar gerçekleşmiştir. Merkez Bankası 17-24 Kasım haftasında yaklaşık 3 milyar ABD dolarını, 24 Kasım-1 Aralık haftasında 2.5 milyar ABD doları olmak üzere toplamda 5.5 milyar ABD doları döviz rezervi kullanmıştır. İki haftada brüt döviz rezervi yaklaşık 24.4 milyar ABD dolarından 18.9 milyar ABD dolarına gerilemiştir (Uygur, 2001).

Bu gelişmelere karşılık, 18 Aralık 2000'de IMF ile imzalanan ek niyet mektubu sonucunda sağlanan 7.5 milyar ABD doları tutarında ek kredi ile mali piyasalarda yaşanan güvensizlik kısmen giderilmekle birlikte, yapısal reformların gerçekleştirilememesi, kamu ve fon bankalarının yeniden yapılandırılmaması, Kasım 2000 krizinin finansal piyasalar üzerindeki olumsuz etkisi nedeniyle bankacılık sistemi ve finansal piyasaların kırılganlığına çözüm bulamamıştır. Serdengeçti (2002)'ye göre, gitgide kötüleyen bankacılık sektörüne verilen üstü kapalı garantiler ve buna bağlı olası mali açıklar DKDİP'nin sürdürülebilirliği konusunda ciddi endişelere yol açmıştır. Gelecekte meydana gelecek bu açıkların en azından bir kısmının senyoraj gelirleri ya da nominal borç stoku üzerine enflasyon vergisiyle finanse edilebileceği beklentisi Türkiye'de programın çöküşüne katkıda bulunmuştur.

Kasım 2000 ve sonrasında faiz oranındaki artışlar hem yabancıların hem de yurtiçi yerleşiklerin döviz taleplerini frenleyememiş, ayrıca döviz kuru da artmıştır. 16 Şubat'ta 27.9 milyar ABD doları olan Merkez Bankası döviz rezervi 23 Şubat'ta 22.5 milyar ABD dolarına gerilemiştir (Uygur, 2001). Merkez Bankası döviz talebinin engellenememesi nedeniyle, 21 Şubat gecesi kurun dalgalanmaya bırakıldığını açıklamış ve bankacılık kriziyle para krizinin iç içe geçtiği ve literatürde "ikiz krizler" (twin crises) olarak adlandırılan bir kriz dönemine girilmiştir.

DKDİP'nin 2000 yılı başından itibaren uygulanmaya başlamasıyla mali sistemdeki gelişmelere bakacak olursak; bu dönemde mevduat sahiplerinin bir süre programın işleyişini görmek istemelerine ve bankaların

faiz oranlarının daha da düşeceği beklentisi içine girmelerine bağlı olarak, sektörde plasmanların sabit getirili ve uzun vadeli aktiflere kaydığı, pasiflerin ise daha kısa vadelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Dolayısıyla, sistemde varolan vade uyumsuzluğunun daha da belirginleşmesi, Kasım 2000'de yaşanan krizde, başta kamu bankaları olmak üzere pek çok bankanın ciddi kayba uğramasına neden olmuştur. Bu dönemde artan faiz oranlarına bağlı olarak vade uyumsuzluğu ve likidite yetersizliği olan bankaların fonlama maliyetleri yükselmiş, portföylerinde bulundukları devlet iç borçlanma senetleri de büyük ölçüde değer kaybetmiştir. Bu arada, bankaların likidite ihtiyaçlarındaki artış ve aktif ve pasifleri arasındaki vade uyumsuzluğu bir taraftan likidite riskinin ortaya çıkmasına neden olurken, diğer taraftan sektörün kısa vadelerde faize duyarlı pasiflerinin faize duyarlı aktiflerinden daha fazla olması, pasiflerin aktiflere göre daha kısa sürede yeniden fiyatlandırılmasına yol açarak sektörü likidite sıkışıklığından kaynaklanan faiz riski ile de karşı karşıya bırakmıştır. Bazı bankaların portföylerindeki düşük faizli menkul kıymetleri satmaları ise faiz riskini realize etmelerine neden olmuştur (BDDK, Yıllık Rapor, 2000). Söz konusu gelişmeler sonucunda 27 Ekim 2000'de Etibank ve Bank Kapital'e el konulmuştur. 6 Aralık 2000'de zararları özkaynaklarını aşan ve yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremeyen Demirbank Fona devredilmiş, Park Yatırım Bankası kapatılmıştır. Daha sonra, 28 Şubat 2001'de Ulusalbank, 14 Mart 2001'de ise İktisat Bankası TMSF'ye devredilmiştir.

Türk finansal sisteminde yaşanan krizleri yaratan ve onlara kaynaklık eden nedenlerin uzun bir birikimin sonuçları olduğu görülmektedir. Bunlar, siyasi istikrarsızlıkların uzun sürmesi, uluslararası finansal mimarinin zaafı ve iç ekonomik politikalara ilişkin zayıflıklar olarak özetlenebilir (Erçel, 2003). Krizlerle beraber bankaların yatırımcılarca objektif olarak değerlendirilmesi zorlaşmış, yapılan spekülasyonların da etkisiyle mali bünyeleri iyi olan bankalar da bu ortamdan olumsuz etkilenmişlerdir. Ayrıca, bu dönemde ekonomide tarihsel olarak en uzun süreli daralma görülmüş, risk düzeyinin artması ve ekonomik faaliyetlerdeki gerileme reel kesimin borçlarını geri ödeme kapasitesini düşürdüğünden, bankaların tahsili gecikmiş alacaklarında da belirgin artışlar yaşanmıştır. Diğer taraftan, söz konusu program çözüm

bekleyen ve yıllardır süregelen sorunların çözüme kavuşturulması için, bankacılık sektörünün radikal düzenlemelerle yeniden yapılandırılması ihtiyacını ortaya koymuştur.

### **5.3. Krizler Sonrası Sektörde Ortaya Çıkan Yapısal Gelişmeler ve Yeniden Yapılandırma Programı<sup>22</sup>**

Türk ekonomisinde yaşanan krizlerin reel sektör ve finansal sistem üzerindeki yarattığı derin etkilerin azaltılması amacıyla, 15 Mayıs 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" uygulamaya konmuştur. Programın temel hedefi, bir önceki programda realize olan risklerin ve sistemde çözülemeyen sorunların giderilmesi ve bankacılık sektörünün finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılması suretiyle bankaların mali bünyelerinin güçlendirilerek finansal piyasalarda istikrarın yeniden tesis edilmesidir. Programda, ekonominin dış şoklara karşı daha dayanıklı hale getirilmesi, kamu kesiminin borçlarının azaltılması, enflasyonun düşürülmesi ve banka sisteminin güçlendirilmesi temel amaçlar olarak belirlenmiştir. Bu programın en önemli bölümünü oluşturan bankacılık sektörü için "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" uygulanmaya başlanmıştır. Programa göre, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma faaliyetleri kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasını, TMSF denetimindeki bankaların sorunlarının en kısa sürede çözülmesini, kırılğan bir yapıda faaliyet göstermeye devam eden özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını amaçlamıştır. Ayrıca, bu program bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesini kapsamaktadır.

Türk bankacılık sisteminde kamu ve fon bankalarının yeniden yapılandırılması ile orta vadede Türk Lirası fonlar üzerindeki baskının aşamalı olarak azaltılması hedeflenmiştir. Bunun sonucunda, özel bankaların hem fonlama maliyetleri düşecek, hem de bu bankaların yurtiçinden sağlayabilecekleri kaynaklarda artış yaşanabilecektir. Özel sermayeli

---

<sup>22</sup> BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programları: Gelişme Raporları'ndan (IV, V, VI ve VII) faydalanılmıştır.

bankaların kamu tarafından sermaye desteği ile yeniden yapılandırılmasıyla da kredi kanallarının daha iyi çalışması amaçlanmıştır.

### **5.3.1. Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması**

Kasım 2000 ve şubat 2001 krizlerinden sonra yeniden yapılandırılma sürecine giren kamu bankaları T.C. Ziraat Bankası A.ř., T. Halk Bankası A.ř. ve Temmuz 2001 tarihi itibariyle Ziraat Bankası'na devredilen T. Emlak Bankası A.ř.'den oluşmuştur. Bankacılık sektörünün toplam mevduat ve aktifleri açısından önemli bir kısmını elinde bulunduran kamu bankalarının faaliyetleri, bazı sosyal ve ekonomik faktörlere bağlı olarak, klasik bankacılık uygulamalarının dışında gelişmiştir. Örneğin, Ziraat Bankası ticari bankacılık faaliyetleri yanında esas olarak zirai kredilerde uzmanlaşmış ve böylece tarım kesiminin desteklenmesinde önemli bir araç rolünü üstlenmiştir. Halk Bankası da aynı şekilde ticari bankacılık faaliyetleri yanında, genel olarak küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) ile esnaf ve sanatkarlara bankacılık hizmetleri sunmuştur. Emlak Bankası, ticaretin ve konut yapımının finansmanında faaliyet göstermiştir. Kamu bankalarının zamanla belirli kesimlere yapılan destekleme politikalarının aracısı ve uygulayıcısı haline getirilmesi, yıllardan beri uygulanan verimsiz istihdam politikaları ve siyasi müdahaleler bu bankaların rasyonel bankacılık ilkelerinden uzak olarak faaliyette bulunmalarına yol açmıştır.

#### **5.3.1.1. Yeniden Yapılandırma Öncesinde Kamu Bankalarının Genel Görünümü**

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerin derinleşmesinde önemli rol oynayan kamu bankalarının mali yapıları, bu krizler boyunca ve sonrasında daha da kötüleşmiş, bankacılık sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyişini tehdit eder bir hale gelmiştir. Yüksek tutarlara ulaşan günlük nakit açıkları bu bankaların likidite ve faiz şoklarına karşı kırılganlıklarını artırmıştır.

Kamu bankalarının mali yapılarının bozulmasının sebepleri arasında da görev zararı alacakları en büyük paya sahiptir.<sup>23</sup> Destekleme politikalarına bağlı olarak oluşan görev zararları, çoğunlukla zamanında ve nakit olarak

devlet tarafından ödenmemiştir. Başta Halk Bankası ve Ziraat Bankası olmak üzere, kamu bankalarının kısa vadeli borçlarının ve günlük likidite ihtiyaçlarının yüksek faiz maliyetleri zamanla bilançoda taşınamaz hale gelmiştir. Görev zararı alacaklarına bağlı olarak önemli bir sermaye açığı ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, aktiflerin likidite edilememesi de getirili aktif yatırımlarının yapılamaması sonucunu doğurmuştur. Yüksek sermaye piyasası işlem zararları ve yüksek mevduat ve repo faiz giderleri nedeniyle bu bankaların zararları giderek artmıştır. Kamu bankalarının siyasi tercihlerin de etkisiyle operasyonel açıdan rasyonel olmayan şube ve personel ile faaliyetlerini sürdürmeleri bu bankaların zararlarının artmasının diğer bir nedenidir.

1992 yılından itibaren oluşmaya başlayan ve ödenmeyerek her dönem sonunda faiz tahakkuku olarak kamu bankalarının bilançolarında muhasebeleştirilen özel görev zararı alacakları, Aralık 2000'de 17.4 katrilyon TL'na ulaşmıştır. Bunun 2.2 katrilyon TL'si menkul kıymete bağlanmış, kalan 15.2 katrilyon TL'si menkul kıymete bağlanmamış alacaklardan oluşmuştur. Özel görev alacaklarının kamu bankalarının toplam bilançosu içindeki payı yaklaşık yüzde 50'ler gibi yüksek bir düzeyde olduğu görülmektedir (Tablo 5.1).

Yüksek tutarda günlük nakit gereksinimi nedeniyle özel bankalara ve müşterilere (8.5 katrilyon TL'si özel bankalara ve müşterilere olmak üzere toplam 14 katrilyon TL) başvuran kamu bankaları, piyasa faiz oranlarının yüksek oranlarda seyretmesine neden olmuştur.

Kamu bankalarının 2000 yıl sonu itibariyle temel bankacılık faaliyetleri incelendiğinde, bankacılık sektörünün toplam mevduatı içindeki kamu bankalarının payı yüzde 40 iken, kamu bankalarınca kullanılan kredilerin payının sektörün yüzde 25'i gibi düşük bir düzeyde olması bu bankalarının finansal aracılık işlevlerini önemli ölçüde yitirdiklerini ortaya koymaktadır. Ayrıca, kullanılan kredilerin önemli bir kısmı şüpheli alacağa dönüşmüş ve bu krediler için yeterli karşılık ayrılmamıştır.

---

<sup>23</sup> Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", [http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank\\_web.pdf](http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf)

**TABLO 5.1. KAMU BANKALARININ KONSOLİDE BİLANÇOSU**

	Trilyon TL				Yüzde Pay			
Varlıklar	12/2000	12/2001	12/2002	08/2003	12/2000	12/2001	12/2002	08/2003
-Nakit Değerler ve Bankalar	2.077	4.760	3.376	2.207	6.7	10.7	6.1	3.7
-Menkul Değerler Cüzdanı	2.427	26.344	34.086	38.661	7.9	59.3	61.9	64.2
-Krediler	6.915	5.453	5.261	6.287	22.4	12.3	9.5	10.5
-Takipteki Alacaklar	721	1.065	709	367	2.3	2.4	1.3	0.6
-Takipteki Alacaklar Karşılığı	1.017	3.366	3.613	3.542	3.3	7.6	6.6	5.9
-Görev Zararları	296	2.301	2.904	3.175	1.0	5.2	5.3	5.3
-Diğer Varlıklar	15.196	-	-	-	49.3	-	-	-
	3.481	6.781	11.666	12.663	11.3	15.3	21.2	21.0
<b>Yükümlülükler</b>								
-Mevduat(*)	20.353	30.351	39.103	42.858	66.0	68.4	71.0	71.2
-Bankalara Borçlar (**)	3.999	3.561	2.840	2.187	12.7	8.0	5.1	3.7
-Diğer Yükümlülükler	5.842	6.455	7.167	7.358	19.0	14.5	130	12.2
-Öz kaynaklar	713	4.036	5.988	7.782	2.3	9.1	10.9	12.9
<b>Bilanço Toplamı</b>	<b>30.817</b>	<b>44.403</b>	<b>55.098</b>	<b>60.185</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Kaynak: Gelişme Raporu (VII). BDDK. Ekim 2003.

(\*) Mevduat kaleminde bankalar mevduatı hariç tutulmuştur.

(\*\*) Bankalara Borçlar kaleminde bankalar mevduatı ve bankalararası para piyasası işlemleri bulunmaktadır.

### 5.3.1.2. Kamu Bankalarının Finansal Yeniden Yapılandırılması

Yeniden yapılandırma sürecinde ilk adım olarak söz konusu bankalara profesyonel yöneticilerden oluşan ortak yönetim kurulu atanmış ve kamu bankalarının yönetimi bu kurula devredilmiştir. Atanan yeni kurula kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirmeye hazırlanması yetkisi verilmiştir.

Kamu bankalarının finansal açıdan yeniden yapılandırılması amacıyla ilk olarak, kısa vadeli (günlük) borçların azaltılması için bir program uygulamaya konmuştur. Bu çerçevede, mali açıdan en önemli sorun olan özel görev zararı alacakları ve bu alacaklara tahakkuk etmiş faiz tutarı 2001 yılında tasfiye edilmiş ve karşılığında yaklaşık 23 katrilyon TL tutarında değişken faizli özel tertip devlet tahvili verilmiştir (Tablo 5.2). Verilen tahviller TÜFE'ye endeksli yılda bir faiz ödemeli, TCMB repo faizine endeksli 3 ayda bir faiz ödemeli özel tertip tahviller ile döviz cinsinden özel tertip tahvillerden oluşmuştur. Söz konusu tahvillerin ağırlıklı olarak TCMB repo faizine endeksli



olması ile bu bankaların finansman maliyetlerinin faiz ödemeleri yoluyla karşılanarak zarar etmemeleri hedeflenmiştir.

Kamu bankalarının piyasadan doğrudan borçlanması yerine mümkün olduğunca TCMB'den borçlanması hedeflenmiştir. Bu yapılırken TCMB üzerinden yapılan borçlanmaların vadesi uzatılmış, faiz, dönem ve giderlerine eşdeğer kupon ödemeli özel tertip devlet tahvili ihraç edilmesi suretiyle bu tahvillerin daha önce verilen kağıtlarla değiştirilmesi sağlanmıştır. Örneğin, TÜFE'ye endeksli yılda bir faiz ödemeli tahviller, 14 Mayıs 2001'de tamamı ihalelere endeksli 3 ayda bir kupon ödemeli tahvillerle değiştirilmiştir.<sup>24</sup> Kamu bankalarının kısa vadeli yükümlülüklerinin azaltılması maksadıyla, Hazine'den alınan söz konusu tahviller karşılığında, belli bir program dahilinde Merkez Bankası'ndan repo veya doğrudan satış yoluyla likidite elde etme imkanı getirilmiştir. Merkez Bankası'nın repo oranlarına endeksli tahvillerin 9.7 katrilyon TL tutarındaki kısmı 2001 yılı Nisan ayından itibaren TCMB tarafından satın alınmıştır. Bu program sonucunda, kamu bankalarının 16 Mart 2001 itibariyle özel bankalara ve banka dışı kesime olan yaklaşık 8.5 katrilyon TL tutarındaki kısa vadeli yükümlülükleri (gecelik borçlanma ve gecelik mevduat) Haziran 2001'de sınırlanmıştır.

Hazine, kamu bankalarının portföylerindeki özel tertip devlet tahvilleri değiştirme ve bunlar için nakit ödeme yaparak erken itfa suretiyle, 2001 yılı boyunca kamu bankalarının nakit girişlerinin ve likidite pozisyonlarının düzenli bir yapıda gelişmesine yardımcı olmuştur. Bu yolla bir taraftan piyasalardaki baskı ortadan kaldırılırken diğer taraftan kamu bankalarının portföylerindeki kağıtlardan dolayı zarar etmemeleri de sağlanmıştır. Bu amaçla, 2001 yılı Mayıs ayına kadar ihraç edilen repo ve ihalelere endeksli tahvillerin Temmuz ve Ağustos ayında kupon ödemeleri sonucunda Ziraat Bankası'na 1.8 katrilyon TL ve Halk Bankasına 1.8 katrilyon TL olmak üzere toplamda 3.6 katrilyon TL kupon ödemesi yoluyla nakit olanağı yaratılmıştır. Ayrıca, 2001 yılı Ağustos ayı içinde Halk Bankası'nın 3.1 katrilyon TL ve Ziraat Bankası'nın 2.3 katrilyon TL tutarındaki tahvillerinin bir kısmı nakit ödenerek (Halk Bankası'na 729 trilyon TL, Ziraat Bankası'na 59 trilyon TL olmak üzere) ihalelere endeksli yeni tahvillerle değiştirilmiştir.

<sup>24</sup>Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform". [http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank\\_web.pdf](http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf)

**TABLO 5.2. KAMU BANKALARINA AKTARILAN KAYNAKLAR (Trilyon TL)**

	Aralık 2000 İtibariyle Stok (1)	2001 Yılında Oluşan Artış (Net) (2)	Toplam (1)+(2)
Görev Zararları Sonucu Oluşan Borç	17.413	7.759	<b>25.172</b>
- Menkul Kıymete Bağlanmış	2.217	22.955	<b>25.172</b>
- Menkul Kıymete Bağlanmamış	15.196	-15.196	<b>0</b>
Sermaye Desteği (Nakit Dışı Kağıt Yoluyla)	-	3.224	<b>3.224</b>
Sermaye Desteği Yoluyla	-	326	<b>326</b>
<b>Toplam</b>	<b>17.413</b>	<b>11.309</b>	<b>28.722</b>

Kaynak: BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VI)", Nisan 2003.

Kamu bankalarına SYR'yi tutturabilmelerini sağlayacak şekilde sermayelerini artırabilmeleri için hem menkul kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarılmıştır. Bu amaçla Halk Bankası'na 900 trilyon TL, Emlak Bankası'na 624 trilyon TL nakit dışı kağıt verilmiştir. Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası'na devrinden kaynaklanan 1.7 katrilyon TL karşılığında Ziraat Bankası'na bu tutar karşılığı devlet tahvili verilmiştir. Ayrıca, Ziraat Bankası'na 218 trilyon TL, Halk Bankası'na 67 trilyon TL, Emlak Bankası'na 41 trilyon TL olmak üzere toplam 326 trilyon TL nakit yoluyla sermaye desteğinde bulunulmuştur. Kamu bankalarının Aralık 2000'de 476 trilyon TL olan ödenmiş sermaye tutarı, yapılan nakit ve nakit dışı sermaye aktarımlarıyla, Aralık 2002'de 3.4 katrilyon TL'na, öz kaynaklar ise aynı dönemde 713 trilyon TL'den 6 katrilyon TL'na (Ağustos 2003'de 7.1 katrilyon TL) ulaşmıştır. Sermaye aktarımları ve özel görev alacakları karşılığında verilen ve aktifler içinde sıfır risk ağırlığı olan DİBS'ler sonucunda kamu bankalarının sermaye yeterlilik rasyolarında ciddi boyutta iyileşmeler meydana gelmiştir.

Yeniden yapılandırmanın önemli bir aşaması da kamu bankalarının daha gerçekçi ve ihtiyatlı kredi sınıflandırma ve karşılık ayrılması politikaları izlemeye başlamasıdır. Bu strateji sonucunda sorunlu krediler takipteki alacaklar hesabına aktarılmış ve bu alacaklara ilişkin karşılık ayrılmıştır. Bu uygulamalar sonucunda, 2000 yıl sonu itibariyle takipteki alacak tutarı 1.017 trilyon TL ve karşılık tutarı 296 trilyon TL iken, 2001 yıl sonunda takipteki alacaklar 3.6 katrilyon TL'na bu alacaklar için ayrılan karşılık tutarı ise 2.9

katrilyon TL'na ulaşmıştır.<sup>25</sup> Ağustos 2003'de takipteki alacaklar 3.5 katrilyon TL'na gerilemiş, bu alacaklar için ayrılan karşılıklar 3.2 katrilyon TL'na yükselmiştir. Bunun sonucunda ayrılan karşılıkların takipteki alacaklara oranı yüzde 89.6 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu bankalarının yapılandırılması sürecinde bu bankaların uyguladıkları mevduat faiz oranları, DİBS piyasa faiz oranlarının altında ve ortak olarak belirlenmeye başlanmıştır. Mevduat faiz oranları, genel faiz oranlarındaki düşüğe paralel bir gelişme göstermiştir. Bu bankaların ihtisas kredileri de dahil olmak üzere, kullandıkları tüm kredilere uyguladıkları faizler, verimlilik ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde kaynak maliyetleri de dikkate alınarak belirlenmeye başlanmıştır.

### **5.3.1.3. Operasyonel Yeniden Yapılandırma**

Kamu bankalarının operasyonel yeniden yapılandırma programı dahilinde, bu bankaların denetimi bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılmış ve yapılandırmayı yönlendirmek üzere danışmanlar atanmıştır. Buna göre bu bankalar, İç Denetim ve Risk Yönetimi Hakkındaki Yönetmelik doğrultusunda operasyonel anlamda yeniden yapılandırmaya gitmiş ve faaliyetlerini bu yönetmeliğe uyumlu hale getirmiştir. Bankalarının organizasyon yapısı, yönetim kuruluna bağlı olmak üzere, şube dışı kar merkezleri, pazarlama, operasyonlar, krediler ve risk yönetimi ve kontrol olmak üzere 5 ana bölüme ayrılmıştır. Böylece her bir birimin kendi alanında uzmanlaşması amaçlanmıştır.

Kamu bankalarının nakit akımları, karlılık ve likidite durumları ve faiz oranı marjlarını izlemek için bir izleme programı oluşturulmuştur. Bu yolla bu bankaların aktif ve pasiflerinin getiri-maliyet oranları haftalık, şubelerin bilanço ve kar-zarar durumları da günlük olarak izlenmiştir. Ayrıca, muhasebe sistemleri, kredi portföyünün etkin yönetimi için kredi değerlendirme ve portföy yönetimi sistemleri de iyileştirilmiştir.

---

<sup>25</sup> Bu tutara Emlak Bankası ile birleşme zararı olan 1.9 katrilyon TL ve birleşme zararı için ayrılan 1.4 katrilyon TL tutarındaki karşılık dahildir.

Bir diğ er önemli operasyonel yapılandırma olarak, bu bankaların etkin olmayan ş ubelerinin kapatılması ve personel sayılarının azaltılması yoluyla faaliyet giderlerinin düşürülmesidir. Bu politika doğrultusunda, toplam ş ube ve personel sayısı sırasıyla Aralık 2000'de 2.494 ve 61.601 iken, Aralık 2002'de 1.685 ve 30.399'a düşürülmüştür (Tablo 5.3). Söz konusu gelişmeler sonucunda ş ube başına aktif büyüklüğü 2001'de 13.9 milyon ABD doları iken, 2002 yıl sonunda 20 milyon ABD dolarına, Ağustos 2003'de ise 26.1 milyon ABD dolarına yükselmiştir. Aynı şekilde personel başına aktif büyüklüğü bu dönemler arasında sırasıyla 0.7, 1.1 ve 1.4 milyon ABD dolarına ulaşmıştır.

Ayrıca, Emlak Bankası'nın bankacılık yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış ve bu banka Ziraat Bankası'na devredilmiştir.

Kamu bankalarının finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılması sonucunda karlılık yapılarında olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Enflasyon muhasebesine göre düzenlenmiş verilere göre 2002 yılı sonunda 750 trilyon TL olan kar, Ağustos 2003'de 1.140 trilyon TL'na yükselmiştir.

**TABLO 5.3. PERSONEL VE ŞUBE SAYISINDAKİ GELİŞMELER**

	Aralık 2000	Aralık 2001	Aralık 2002	Ağustos 2003
<b>Personel Sayısı</b>	<b>61.601</b>	<b>42.985</b>	<b>30.399</b>	<b>30.504</b>
-Ziraat Bankası	36.576	33.023	22.099	21.864
-Halk Bankası	10.000	14.962	8.300	8.637
-Emlak Bankası	15.025	-	-	-
<b>Şube Sayısı</b>	<b>2.494</b>	<b>2.398</b>	<b>1.685</b>	<b>1.673</b>
-Ziraat Bankası	1.287	1.499	1.139	1.131
-Halk Bankası	804	899	546	542
-Emlak Bankası	403	-	-	-

Kaynak: BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII)", Ekim 2003.

#### **5.3.1.4. Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırmanın Maliyeti**

Geçmiş dönemlerdeki müdahaleler nedeniyle mali yapılarındaki ortaya çıkan sorunlara bağlı olarak bankacılık sistemi üzerinde son derece olumsuz etkileri olan kamu bankalarının yeniden yapılandırılması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. 2001 yıl sonu itibariyle, söz konusu bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde, mevcut özel görev zararı

alacaklarının Hazine tarafından menkul kıymetleştirilmesi (19 milyar ABD doları) ve sermaye desteği (2.9 milyar ABD doları) sağlanması amacıyla kullanılan kaynaklar GSYİH'nın yüzde 14.8'ine ulaşmıştır. Serdengeçti (2002)'ye göre, yapılan bu işlemle dolaylı kamu borçları doğrudan kamu borcuna dönüşmüş ve net kamu borcunda değişiklik olmamıştır.

### 5.3.2. Mali Bünyeleri Zayıflayan ve Bankacılık İlkelerine Göre Faaliyet Göstermeyen Bankaların Kamu Denetimine Alınması

Mali sistemin devamlılığını ve makro ekonomik dengelerin sürdürülmesini temin etmek amacıyla, yaşanan krizlerin yarattığı finansal sorunlardan olumsuz etkilenen veya bankacılık ilkelerine göre faaliyet göstermemelerinden dolayı mali bünyeleri zayıflayan bankaların yarattığı maliyetlere ülke olarak katlanılmak zorunda kalınmıştır. Türkiye'de de genel olarak bankacılık sistemine olan iç ve dış güvenin korunması ve bankalara hücumun yaşanmaması, faiz oranlarında ilave baskıya neden olmaması amacıyla mali açıdan sorunlu bankaların TMSF kapsamına alınarak çözümlendiği görülmektedir. Fon'a devredilen bu bankaların sorunlarının çözümlenmesi maliyet yönünden açık uçlu (open-ended) bir çözümlenme yöntemidir. Fon, devraldığı bankaların genellikle bilanço içi ve dışı tüm yükümlülüklerini üstlenmiştir.

**TABLO 5.4. TMSF BÜNYESİNDEKİ BANKALARIN YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Toplam
Devralınan Banka Sayısı	1	1	6	3	8	1	2	22
Birleştirilen Banka Sayısı					7	5		12
Satılan Banka Sayısı					3	2		5
Tasfiye Sürecindeki Banka Sayısı							2	2
<b>TMSF Bünyesindeki Banka Sayısı</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Kaynak: BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII)", Ekim 2003 ve TMSF, "Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması", 2004.

Bu çerçevede ele alındığında, 1997'den bu yana toplam 22 bankaya TMSF tarafından el konulmuştur (Tablo 5.4). Bu bankalardan Türk Ticaret, Bank Ekspres ve İnterbank mülga 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde el konulmuş, Yaşarbank, Demirbank, Sitebank, Ulusbank ve Tarihbank'a mali bünyelerinin tamamen bozulması ve likiditelerini kaybetmeleri nedeniyle 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14.

maddesinin 3. fıkrasına göre müdahalede bulunulmuştur. Diğer taraftan, Egebank, Yurtbank, Sümerbank, Esbank, Etibank, Bank Kapital, İktisat Bankası, Bayındırbank, Kentbank, EGS Bank, Toprak Bank ve Pamukbank'dan oluşan toplam on iki banka aynı Kanununun 14. maddesinin 3. ve 4. fıkralarına göre, mali bünyelerinin bozulması ve banka kaynaklarının bankanın hakim ortaklarının lehine ve banka zararına sebep olacak şekilde kullanılması nedeniyle el konulmuştur.

Son olarak BDDK'nın 3 Temmuz 2003 tarih ve 1085 sayılı kararı ile, yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremeyen, alınması istenen önlemleri almayan, faaliyetine devamı mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arz eden Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.'nin bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni Bankalar Kanunu'nun 14 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca kaldırılmış ve bankanın yönetim ve denetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiştir. İlk aşamada Fon tarafından bankanın tüm yükümlülükleri yerine sadece tasarruf mevduatının ödenmesi ve iflasının istenmesi öngörülmüştür. Daha sonra ticari kuruluşlar ve diğer kuruluşlar mevduatı için geri ödeme yapılmasına karar verilmiştir. Yaklaşık 8.5 katrilyon TL tutarında olan tasarruf mevduatı mudilerine yapılması gereken ödemeler belli bir program dahilinde olmak üzere 17 Ocak 2004 tarihinde başlamıştır.

Aynı hakim sermayedar grubunun diğer bankası olan Adabank A.Ş.'deki gelişmeleri yakından izlemek amacıyla Bankalar Kanununun 14 üncü maddesinin 1 inci fıkrası gereğince BDDK'nın 25 Temmuz 2003 tarih ve 1102 sayılı kararı ile Banka yönetim kurulu üyelerinin birisi hariç tümü görevlerinden alınmış ve yerlerine yeni atamalar yapılmıştır.

#### **5.3.2.1. Kamu Denetimine Giren Bankaların Sorunlarının Çözülmesi Öncesi Genel Görünümü**

TMSF kapsamındaki bankaların büyük bir kısmı 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler sırasında ve bu krizlerin ertesinde Fon'a devredilmiştir. Doğal olarak bu bankalar devirlerinden sonra da krizlerin olumsuz etkilerini yaşamışlardır. Söz konusu dönemlerde yükselen faizler

nedeniyle, bir taraftan bu bankalardaki faiz riski realize olmuş ve bu bankaların fonlama maliyetleri artmıştır. Diğer taraftan, bu bankaların yüksek açık pozisyonlarının mevcut olmasına bağlı olarak, Şubat 2001'de dalgalı kur sistemine geçilmesi sebebiyle kur riski de realize olmuş ve kambiyo zararlarında artışlar yaşanmış sonuç olarak söz konusu zarar mevduat gibi yabancı kaynaklara sığramış, özkaynakları negatife dönüşmüştür.

Altınok (2003)'a göre TMSF'ye devrolunan bankaların aktiflerinin zaman içerisinde donuk hale gelmesinin temel nedenleri şu şekilde özetlenebilir:

- Yurt içinden ve off-shore şubelerinden faal olmayan paravan veya küçük sermayeli şirketlere banka kredi kullanılmış gibi gösterilmiş, ancak bu kaynaklar ortaklarca ya da hakim ortağın faal şirketleri tarafından kullanılmıştır. Hakim ortağın yakın dostluk veya iş ilişkisi içinde olduğu firmalara da başvurulduğu bu süreçte, verilen krediler aynı şekilde bankanın hakim ortağının firmalarına aktarılmıştır.
- Karşılıklı kredi (back to back) diye bilen yöntemle bazı bankalar, bankalar kanunundaki limitleri aşmak amacıyla bağlı oldukları holdinglerin şirketlerine karşılıklı olarak kredi kullanmıştır. Krediyi alanların bu kredilerin ana para ve faiz ödemeleri yerine getirmemeleri ile söz konusu krediler sorunlu hale gelmiştir.
- Yasal çerçevede kullanılan kredilerin anapara ve faizlerinin ödenmemesi nedeniyle bu krediler donuk hale gelmiş, bankalarca bu kredilere karşılık ayrılmamış, faiz işletilerek canlı kredilerde izlenilmeye devam edilmiştir.
- Kredilerin dışında pasif maliyeti de dikkate alınmamış faiz, kur ve vade riskine yeterli önem gösterilmemiştir. Yüksek işletme giderlerinin ve aşırı mevduat maliyetinin aşırı yüksek bir marjla kredi müşterisine yüklenmesiyle bu kredilerin geri dönmesinde güçlükler yaşanmıştır. Bütün bu uygulamalardan sonra bankalar zararlarını gizlemek amacıyla çoğunlukla bilanço makyajlarına yönelmiştir.

TMSF bünyesine alınan bankaların devralındıkları tarihler itibariyle bilanço içi yabancı para pozisyon açığı yaklaşık 6 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir. Devir tarihlerine göre bu bankaların toplam zararı 23.2<sup>26</sup> milyar ABD dolarıdır (TMSF, 2004). Devir işleminden sonra ihtiyatlı bir karşılık ayırma politikası izlenmesi ile gereken karşılıkların ayrılması, bu bankaların zararlarının yükselmesinin nedenlerinden birisi olmuştur. Diğer taraftan, söz konusu bankaların donuk aktiflerinin yüksek olması ve bunların likidite edilememesi ile ortaya çıkan aşırı kaynak ihtiyacı, bu bankaların TMSF'na devredilmesinden sonra da artarak sürmüştür. Piyasa faiz oranlarındaki artışa bağlı olarak fonlama maliyetlerinin de artması, bu bankalara aktarılan kaynakların devir zararlarına göre daha yüksek çıkmasına yol açmıştır. Bu zararların içinde mali bünyelerinin bozulması nedeniyle TMSF'ye aktarılan bankaların zararları da mevcut olup, bunlar bankaların operasyonel giderleri, diğer batık kredileri, dalgalı kur uygulamasına geçilmesiyle oluşan kambiyo zararları ve fonlama maliyeti gibi bankacılık işlemlerinden ve hukuki yollarla kısmen tahsili mümkün olan zararlardan dolayı ortaya çıkmıştır. En önemli zarar kaynağı ise hakim ortakların kendi bankalarından yasal limitlerin çok üzerinde kredi kullanmasından oluşmaktadır. Hakim ortakların kendi ve diğer TMSF bankaları aracılığıyla kullandıkları toplam kaynak tutarı ise 17 milyar ABD dolarıdır.

TMSF tarafından el konulan bankaların devir işlemlerin yapıldığı tarih itibariyle toplam yükümlülükleri 31.9 milyar ABD dolarıdır (Tablo 5.5). Bu bankalar aktiflerinin büyük bir kısmını çok kısa vadeli kaynaklarla finanse etmişlerdir. Yükümlülüklerin yüzde 83'ü mevduat hesaplarından oluşmuştur. Toplam mevduat içerisinde sigortaya tabi mevduat tutarı 16.8 katrilyon TL'dir. Buna karşılık, Kasım 2000 krizinin ardından dönemin Hükümeti bankacılık sistemini korumak amacıyla, bankaların tüm yurtiçi ve yurtdışı yükümlülüklerinin yerine getirileceğini taahhüt ettiği için, bu bankaların sigorta kapsamında olmayan 9.2 milyar ABD doları tutarındaki yükümlülükleri de dahil olmak üzere toplam 31.9 milyar ABD doları tutarında yükümlülüğü

---

<sup>26</sup> İmar Bankası mevduat tazmini devir zararı olarak alınmıştır.



bulunmaktadır. Mevduat dışı yükümlülüklerin tutarı 5.9 milyar ABD dolarıdır ve 2 milyar dolarlık kısmı yurtdışı yükümlülüklerden oluşmaktadır.

**TABLO 5.5. TMSF BÜNYESİNE ALINAN BANKALARIN YÜKÜMLÜLÜKLERİ**

	(Milyon ABD Doları)
<b>Toplam Yükümlülükler</b>	<b>31.955</b>
Toplam Mevduat	25.958
-TL Cinsinden Mevduatlar	10.751
-Yabancı Para Cinsinden Mevduatlar	15.207
Diğer	5.997

Kaynak: BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII)", Ekim 2003.

### **5.3.2.2. Kamu Denetimine Giren Bankaların Sorunlarının Çözümü**

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programının en önemli ayaklarından birini TMSF bankalarının yeniden yapılandırılması oluşturmuştur. TMSF bankalarının yeniden yapılandırılma stratejisi olarak, bu bankaların tasfiye edilmesi, birleştirilmesi, finansal yapılarının güçlendirilmesi suretiyle satılması gibi yöntemler kullanılmıştır. Bu çerçevede, TMSF bünyesindeki bankaların büyük ölçüde bir diğer banka altında birleştirildiği (12 banka) ve bazılarının da yerli ve yabancı yatırımcılara satıldığı (5 banka) görülmektedir (Tablo 5.6). Yapılan bu operasyonlardan sonra, Nisan 2003 itibariyle, TMSF bünyesinde varlık yönetim şirketi işlevini yürütecek geçiş bankası olan Bayındırbank ile satış sürecindeki Pamukbank olmak üzere iki banka kalmıştır. Ayrıca, sermayesinin yüzde 84.5'ine Fon'un sahip olduğu ve 1997–2000 yılları arasında toplam 952 milyon ABD doları tutarındaki kaynak aktarımına rağmen satış imkanı bulunamayan Türk Ticaret Bankası A.Ş. tasfiye sürecindedir.

Pamukbank'ın Fona devredilmiş olması nedeniyle, bu bankada doğrudan veya dolaylı olarak yüzde 10 ve daha fazla paya sahip olan, ayrıca Yapı Kredi Bankası'nda da doğrudan veya dolaylı olarak yüzde on ve daha fazla payları bulunan kişiler, Bankalar Kanunu gereğince banka hissedarı olmanın gerektirdiği vasıfları kaybettiğinden, bu kişilerin Yapı Kredi Bankası'ndaki temettü dışındaki diğer ortaklık hakları Bankalar Kanununun 8 inci maddesinin 2 nci fıkrasının c bendi uyarınca TMSF tarafından

kullanılmaya başlanmıştır. Mevcut durumda, Yapı Kredi Bankası'nın yüzde 36.84'üne ait ortaklık hakkı Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından kullanılmaktadır.

**TABLO 5.6. BİRLEŞTİRİLEN VE SATILAN FON BANKALARI**

<b>BİRLEŞTİRİLEN FON BANKALARI</b>				
<b>Sümerbank ile Birleştirilen Bankalar</b>		<b>Etibank ile Birleştirilen Bankalar</b>		<b>Bayındırbank ile Birleştirilen Bankalar</b>
Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Bank Kapital, Ulusal Bank.		Interbank, Esbank		EGS Bank, İktisat Bankası, Etibank, Kentbank, Toprakbank
<b>SATILAN FON BANKALARI</b>				
<b>Bank Ekspres</b>	<b>Demirbank</b>	<b>Sümerbank</b>	<b>Sitebank</b>	<b>Tarişbank</b>
Tekfen Grubu'na satılmıştır	HSBC'ye satılmıştır.	Oyak Grubu'na satılmıştır.	Novabank SA'ya satılmıştır.	Denizbank'a satılmıştır.

Kaynak: BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII)", Ekim 2003.

### 5.3.2.3. Finansal Yeniden Yapılandırma

Fon bankalarının finansal olarak yeniden yapılandırılması sürecinde kısa vadeli yükümlülükleri azaltılmış, açık pozisyonları büyük ölçüde kapatılmış, mevduata uyguladıkları faizler piyasa koşullarına uygun duruma getirilmiş, mevduatları ve yabancı para yükümlülükleri diğer bankalara devredilmiştir. TMSF bünyesine alınan bankaların finansal yapılarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerinin devri için gereken kaynaklar, Hazine'ce TMSF'na borç olarak ihraç edilen özel tertip tahvillerden, Merkez Bankası'ndan kullanılan avanslardan ve Fon'un kendi kaynaklarından sağlanmıştır. Hazine'den sağlanan kaynakların önemli bir kısmı, kısa vadeli yükümlülüklerin tasfiye edilmesinde, bazı yükümlülüklerin nakit olarak ödenmesinde ve mevduatların devrinde kullanılmıştır.

TMSF bünyesindeki bankaların yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerin devri için hazine kaynaklarından tarihi değerlere<sup>27</sup> göre 21.6 milyar ABD doları (faizli<sup>28</sup> 37.1 milyar ABD doları), TMSF kaynaklarından 6.2

<sup>27</sup> Tarihi değer, işlemin yapıldığı tarihteki kur esas alınmak suretiyle dolar karşılığını ifade etmektedir.

<sup>28</sup> Faizli değer, Hazine tarafından Fona ikrazen ihraç edilen DİBS'lerin faizleri referans alınarak yapılan hesaplama sonucu ulaşılan değeri ifade etmektedir.

milyar ABD doları (faizli 8.9 milyar ABD) olmak üzere toplamda 27.8 milyar ABD doları (faizli 46 milyar ABD doları) kullanılmıştır (Tablo 5.7).

TMSF gelirleri içinde en önemli payı bankalardan toplanan sigorta primleri oluşturmuştur. Para cezası, tahsilatlar, banka satışından elde edilen gelirler ve zaman aşımına uğrayan mevduatlar da diğer gelir unsurları kapsamındadır. Diğer taraftan, Hazinesinin TMSF için ihraç ettiği DİBS'lere tahakkuk eden faiz ve kur farkı TMSF tarafından ödenmektedir. TMSF Hazine'ye Nisan-Mayıs 2003 döneminde 1 katrilyon TL ve 9 Ocak 2003'de 735 milyon ABD doları geri ödemede bulunmuştur.

**TABLO 5.7. TMSF BANKALARI ÇÖZÜMLEME MALİYETİ (Milyar ABD Doları)**

<b>Aktarılan Brüt Kaynak</b>	<b>Tarihi</b>	<b>Faizli</b>
a. Hazine Kaynaklarından	<b>21.6</b>	<b>37.1</b>
b. Fon Kaynaklarından (i+ii)	<b>6.2</b>	<b>8.9</b>
<i>i. Fon Faaliyet Gelirlerinden</i>	4.4	6.7
<i>ii. Bankalardan Devralınan Aktiflerin Tasfiyesinden</i>	1.8	2.2
<b>Genel Toplam</b>	<b>27.8</b>	<b>46</b>

Kaynak: TMSF, "Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması", 2004.

Hazine tarafından verilen özel tertip tahvillerin bir kısmının Merkez Bankası'na kesin satışı sonrasında 16 Mart 2001'de 5.2 katrilyon TL olan TCMB dışındaki kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmıştır. Yine bu tarihte Merkez Bankası'na olan 2.6 trilyon TL'lik kısa vadeli yükümlülükleri 2002 yılı içinde sıfırlanmıştır.

TMSF bankalarının uyguladıkları faiz oranları Mart 2001'den başlamak üzere, ortak olarak ve piyasa koşullarına yakın seviyelerde belirlenmeye başlanmıştır.

TMSF bankalarının döviz, mevduat ve repo yükümlülükleri TCMB, Halk, Ziraat ve özel bankalara DİBS karşılığında devredilmiştir. Devredilen bu DİBS'lerin ana para ve faiz borçları TMSF adına işlemektedir. Yapılan mevduat ihaleleriyle de 479 trilyon TL tutarında Türk Parası cinsinden mevduat ve 2.587 milyon ABD doları tutarında Yabancı Para mevduat özel bankalara devredilmiştir. Ayrıca, 2.4 milyar ABD dolarlık mevduat dışı yabancı para yükümlülük de kamu bankalarına aktarılmıştır.

TMSF bünyesindeki bankaların açık pozisyon tutarı Mayıs 2001 dönemine kadar yaklaşık 4.5 milyar ABD doları iken, Mayıs ayının ikinci yarısından sonra yapılan dövize endeksli kamu kağıdı enjeksiyonundan sonra gerilemeye başlamış ve Haziran 2001 sonunda 561 milyon ABD dolarına düşmüştür. Bununla birlikte, Pamukbank'ın Fon bünyesine alınmasında sonra yabancı para açık pozisyon tutarı yükselmiş, ancak aynı şekilde yapılan dövize endeksli kağıt desteğiyle azalmış, 26 Eylül 2003 tarihi itibarıyla 19 milyon ABD doları olarak gerçekleşmiştir.

TMSF kapsamındaki bankaların takipteki alacaklar, iştirak ve gayrimenkul gibi aktiflerinin verimli bir şekilde ve kısa zamanda çözüme kavuşturulmasına yönelik olarak, TMSF bünyesinde yeni organizasyonel yapılanmaya gidilmiştir. Bu kapsamda Fon bünyesindeki bankaların, 2002 yıl sonu itibarıyla 3.6 milyar ABD doları takipteki alacağı (bu kredilerin banka kayıtlarındaki anaparaları dikkate alınmıştır) Tahsilat Dairesi'ne devredilmiştir. Bu bankaların TMSF'ye devir tarihleri ile 2003 yılı Ağustos ay sonunu kapsayan dönem boyunca takipteki alacaklardan ve yeniden itfa planına bağlanan alacaklardan sağlanan tahsilatlardan, banka, iştirak ve taşınmaz satışlarından toplam 1.9 milyar ABD doları gelir elde edilmiştir. Bu tutarın 1.3 milyar ABD dolarlık kısmı tahsili gecikmiş alacaklara ilişkin yapılan tahsilattır. Bu tarih itibarıyla tahsilat dairesince 433 milyon ABD doları, TMSF bankalarınca 875 milyon ABD doları tahsilat yapılmıştır.

2003 yılı Ağustos ayı itibarıyla, yaşayabilir firmaların faaliyetlerini devam etmeleri ve TMSF alacaklarının tahsil kabiliyetini artırmak politikası doğrultusunda yapılan 2.696 adet protokolle TMSF bankalarının 4.4 milyar ABD doları tutarındaki alacağı yeniden yapılandırılmıştır. Bu alacaklarla ilgili 128 milyon ABD doları tahsilat yapılmıştır. TMSF bankalarının iştiraklerinin satışından (satışı kararlaştırılıp izin bekleyen satış işlemleri de dahil olmak üzere) 228.6 milyon ABD doları, gayri menkullerin satışından da 150 milyon ABD doları gelir elde edilmiştir.

#### **5.3.2.4. Operasyonel Yeniden Yapılandırma**

Fon bünyesine alınan bankalar finansal yapılandırmaya ilave olarak kapsamlı bir şekilde operasyonel açıdan da yeniden yapılandırma sürecine alınmıştır. Bu çerçevede, şube ve personel sayılarında önemli azalışlar kaydedilmiştir. TMSF bankalarının şube sayısı, devir tarihi itibarıyla 1.815 iken, bunun 383'ü satılan bankalara devir edilmiş, 265'i de satılmış, 851'i kapatılmıştır. Böylelikle toplam şube sayısında 1.499 azalış olmuştur. Ağustos 2003 itibarıyla, TMSF yönetiminde bulunan Bayındırbank, Pamukbank ve tasfiye sürecindeki T. Ticaret Bankası'na ait şube sayısı toplamı 316'dur. Satış aşamasındaki Pamukbank ve tasfiye aşamasındaki T. Ticaret Bankası haricinde TMSF kapsamındaki banka şube sayısı ise 5'e gerilemektedir.

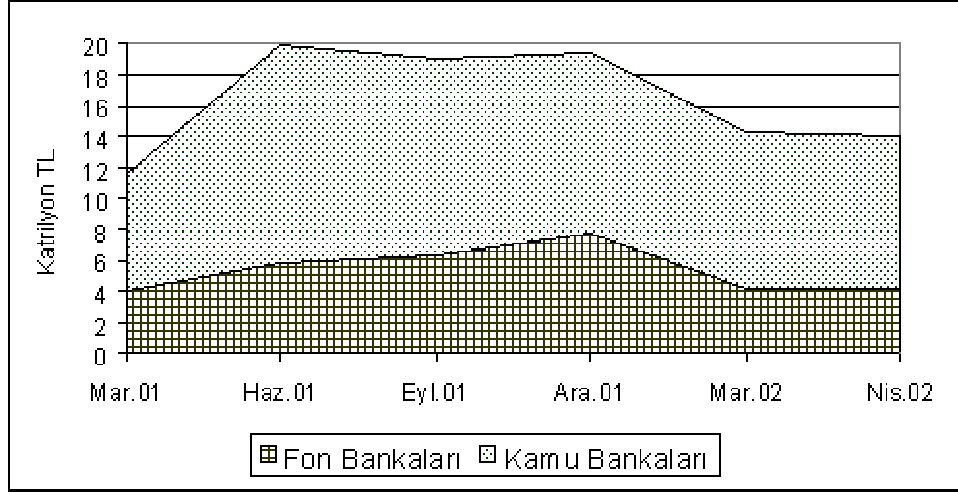
TMSF bankalarının personel sayısı devir tarihi itibarıyla incelendiğinde toplam 37.889'dur. Bu personelin 7.872'si banka satışları ile, 2.465'i şube satışı yoluyla azaltılmıştır. Ağustos 2003 itibarıyla, TMSF bünyesindeki Bayındırbank, Pamukbank ve tasfiye aşamasında bulunan T. Ticaret Bankası'nda çalışan personel sayısı 5.935'dir. Satılan, devredilen ve mevcut şubelerde çalışan personel hepsi birlikte dikkate alındığında personel sayısı 21.617 azaltılmıştır. Satış aşamasındaki Pamukbank ve tasfiye aşamasındaki T. Ticaret Bankası'nın personeli haricinde TMSF kapsamındaki banka personelinin toplam sayısı 526'dır.

#### **5.3.3. Merkez Bankası'nca Kamu ve TMSF Bankalarına Yapılan Likidite Desteği Operasyonu**

Serdengeçti (2002)'ye göre Merkez Bankası'nın söz konu bankalara likidite desteği şu şekilde olmuştur:

- Merkez Bankası, Hazine tarafından ihraç edilen 14 katrilyon TL tutarındaki DİBS'i doğrudan satın almış ve bu bankalara 7 gün ve 14 gün vadeli olmak üzere 7 katrilyon TL tutarında repo kolaylığı sağlamıştır. Merkez Bankası tarafından söz konusu bankalara sağlanan likidite miktarı 21 katrilyon TL'ye ulaşmıştır (Şekil 5.1).

- Kamu ve fon bankalarının müşterilere ve özel bankalara olan yükümlülüklerinin bertaraf edilmesi amacıyla piyasaya önemli miktarda likidite sürüldüğünden, piyasadaki likidite fazlasını kontrol etmek amacıyla, Merkez Bankası açık piyasa işlemleri yoluyla özel bankaların ve halkın elindeki likiditeyi çekmeye çalışmıştır. Bu amaçla Merkez Bankası, Türkiye'deki iki organize piyasada borçlanma kotasyonları ilan etmiştir. Piyasadaki likidite fazlası İMKB'de ters repo işlemleri ve Merkez Bankası Bankalararası Para Piyasası'nda gecelik, bir haftalık, iki haftalık ve bir aylık mevduat işlemleri yoluyla çekilmiştir. Ayrıca, Merkez Bankası'nın yaptığı döviz satışları bir taraftan daha etkili bir sterilizasyon sağlamış, diğer taraftan da dalgalı kur rejiminin işleyişini bozmadan bankacılık sektöründeki döviz ihtiyacını karşılamıştır.



**Şekil 5.1. Kamu ve TMSF Bankalarına Sağlanan Toplam TCMB Likidite Desteği (Repo Stoku+Doğrudan Alımlar, Trilyon TL)**

Kaynak: TCMB.

#### 5.3.4. Özel Bankaların Yeniden Yapılandırılması

Ekonomik büyüme için gereken kaynakların sağlanmasında ve iç borç stokunun sürdürülmesinde çok önemli işlevi olan özel bankalar da yaşanan krizlerden olumsuz etkilenmişlerdir. Bankacılık sektöründeki sorunlara kalıcı çözümler getirilmesi ve bankaların daha sağlıklı bir ortamda faaliyet göstermelerinin sağlanması amacıyla uygulamaya konulan

“Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” kapsamında, mali yapıları ve karlılık performansları kötüleşen özel bankaların rehabilitasyonu son derece önem kazanmıştır.

2001 yılında yaşanan uzun süreli ekonomik durgunluk ve bu durgunluğa bağlı olarak duran varlıkların nakde çevrilmesinin sınırlı kalması, özel kesimin sermaye artırım imkanını kısıtlamıştır. Bu nedenle, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, 31 Ocak 2002’de yayımlanan 4389 sayılı Kanun’a 4743 sayılı Kanun’la eklenen Geçici 4’üncü madde ve bu maddeyle ilgili olarak çıkarılan yönetmeliklerle güçlendirilmiştir.

Söz konusu düzenlemelerle, denetim ve değerlendirme aşamasından sonra mali durumları ortaya çıkacak olan bankalardan öncelikle kendi imkanlarını kullanarak sermayelerini artırmaları istenmiştir. Eğer buna imkan yoksa, sermayesi yetersiz olmakla beraber belli bir seviyenin üzerinde olan bankalara bir defaya mahsus kamu kaynaklarından destek sağlanması programlanmıştır. Bu yolla, sektörde biriken risklerin realize olmasının özel bankaların mali bünyelerinde ve özkaynaklarında yarattığı olumsuzlukların, kamu tarafından yapılacak sermaye desteği yoluyla çözümlenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, bankaların reel sektöre yeniden kaynak aktarabilecek duruma gelmesi ile kredi kanallarının daha iyi çalışması sonucu ekonomik büyümenin sağlanması ve reel sektördeki şirketlerin borç geri ödeme kapasitelerinin güçlendirilmesi düşünülmüştür. Bu operasyon sonucunda bankaların mali yapılarındaki ortaya çıkacak düzelme, bankaların iç borç stokunun finansmanına daha aktif olarak katılmalarına olanak sağlayacaktır. Diğer taraftan, yeniden sermayelendirme süreci banka kurtarma operasyonundan ziyade kamunun özel bankalara kısmi ve geçici bir süre için ortak olmak suretiyle sektörün güçlendirilmesi mantığından hareket edilerek yürütülmüştür.

Merkez Bankası tarafından yeniden sermayelendirme kapsamında olan bankalara sermayelendirme işlemi tamamlanıncaya kadar ihtiyaç duymaları halinde likidite sağlanabilmesi amacıyla, bu bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak TCMB açık piyasa işlemleri

çerçevesinde kotasyon yöntemi ile repo işlemi yapma ve TCMB ile bir hafta vadeli repo işlemi yapma imkanı tanınmıştır.

Program kapsamına 27 banka alınmış, daha sonra Milli Aydın Bankası (Tarişbank) ile BDDK tarafından Yapı Kredi Bankası'na devir talebi kabul edilmeyerek TMSF bünyesine alınan Pamukbank çıkarılmış ve sonuçta 25 banka ile söz konusu programa devam edilmiştir.

#### **5.3.4.1. Özel Bankaların Sorunlarının Çözümlemesi Öncesi Genel Görünümü**

Yeniden yapılandırma öncesinde özel bankalar, çok kısa vadeli kaynak yapısı nedeniyle yüksek likidite ve faiz riskine maruz kalmıştır. Bu bankaların, Kasım 2000 itibariyle 10.7 milyar ABD doları tutarındaki bilanço içi yabancı para pozisyon açığı nedeniyle de kur riskine karşı hassasiyetleri artmıştır. Kasım 2000 krizi sonrasında likidite ve faiz riskinin, Şubat 2001 krizinin sonrasında ise kur riskinin realize olması nedeniyle ortaya çıkan kayıplar, mali yapıları bozuk olan özel bankaların faaliyetlerini sürdürmelerini daha da zorlaştırmış, bu bankalardan bazılarının TMSF'ye devredilmelerine zemin hazırlamıştır. Krizlerin neden olduğu zararlar finansal durumu iyi olan bankalarda da sermaye kayıplarına yol açmıştır. Öyle ki, 2000'de mali yapısı güçlü olan bankaların sermayeleri, 2.7 milyar ABD dolarlık zarar ve kurlardaki gelişmeler nedeniyle 6 milyar ABD doları tutarında erimiştir. Bunun sonucunda, özel bankaların özkaynaklarının toplam aktiflere oranı 2000 yıl sonunda yüzde 15.4 iken, 2001 yılı içinde yüzde 7.1'e kadar gerilemiştir.

Yukarıda bahsedilen kayıplar neticesinde sermaye yeterlilik rasyosu, yasal oran olan yüzde 8'in altına gerileyen bankalar sermayelerini artırarak bu oranın üzerine çıkmaya çalışmıştır. Bu dönemde banka sahipleri ve hissedarlarının 2.2 katrilyon TL'lik sermaye artırımları ile 2001 yıl sonu itibariyle sermaye yeterlilik rasyosu yüzde 9.3'e yükselmiştir. 2002 yılı içinde sermaye artışı 1.020 trilyon TL, Ocak-Eylül 2003 döneminde ise 714 trilyon TL tutarında gerçekleşmiştir.

Bilindiği üzere, Hazine tarafından bankaların kur ve faiz riskinin sınırlandırılması maksadıyla 2001 yılı Haziran ayında iç borç takas işlemi



gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu operasyonla özel bankaların Kasım 2000 döneminde 10.7 milyar ABD doları olan bilanço içi açık pozisyon tutarı, 2001 yıl sonunda 1.5 milyar ABD dolarına, 2002 yıl sonunda 454 milyon ABD dolarına gerilemiştir. Eylül 2003 tarihi itibarıyla, özel bankaların 764 milyon ABD doları tutarında bilanço içi açığı mevcuttur. 2001 yılından itibaren iç borçlanmada dövize endeksli ve değişken faizli ve döviz cinsinden tahvillerin payının artması, bankaların kur riskini azaltırken, aktiflerin vadesinin uzaması nedeniyle vade uyumsuzluğunu derinleştirmiş, faiz ve likidite riskini artırmıştır.

#### **5.3.4.2. Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı ve Sonuçları**

Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı ile bağımsız denetim kuruluşlarının da dahil olduğu eşit, tarafsız ve üç aşamalı bir denetim ile, Aralık 2001 dönemine göre özel sermayeli ticari bankaların gerçek mali durumlarının enflasyon muhasebesi tekniği kullanılarak ortaya konulması öngörülmüştür. Yeniden sermayelendirme sürecine, 30 Eylül 2001 bilançolarına göre bankacılık sektörü içindeki payı asgari yüzde 1 olan bankalar ile devir ve birleşme suretiyle bu büyüklüğe ulaşan bankalardan pozitif sermaye yeterlilik rasyosu olan bankaların katılabilmeleri uygun görülmüştür. Sektördeki payı yüzde 1'in altında olan bankaların ise ana sermaye<sup>29</sup> oranını yüzde 5'e çıkarmaları şartıyla (yalnızca sermaye benzeri kredi desteğinden faydalanmak üzere) dahil olabilmeleri sağlanmıştır. Ayrıca, bu süreçte ekonomik olarak anlamlı bulunan devir ve birleşmeler teşvik edilmiştir.

Üçlü denetimlerden sonra, yedek akçelerle karşılanamayacak ölçüde zararın mevcut olması durumunda banka genel kurullarının toplanarak hissedarların banka zararlarını tamamen üstlenmesi, gerekli diğer tedbirleri alması ve gerekli nakit sermaye artırımını karara bağlaması öngörülmüştür.

---

<sup>29</sup> Ana Sermaye: Ödenmiş sermaye, kanuni yedek akçeler, ihtiyari ve fevkalade yedek akçeler, enflasyon muhasebesinden kaynaklanan sermaye yedekleri, vergi provizyonundan sonraki dönem kârı ve geçmiş yıllar kârı, dönem zararı ile geçmiş yıllar zararı (-) toplamından oluşmaktadır.

Banka yeniden sermayelendirme programının temel aracı olan sermaye desteğinin, sermaye yeterliliği rasyosu yüzde 8'in altında kalan ve gerekli koşulları yerine getiren bankalara, ana sermayeye katılım ve/veya sermaye benzeri kredi şeklinde yapılması planlanmıştır. Bu çerçevede;

- Ana sermayeye katılım yoluyla sermaye desteğinin, ana sermaye oranını yüzde 5'e çıkarmak için, banka ortaklarınca ödenecek tutarı aşmamak koşuluyla, doğrudan sermaye konulması şeklinde olması,

- Katkı sermaye<sup>30</sup> yoluyla sermaye desteğinin, SYR'yi yüzde 9'a çıkarmak için hisse senedine dönüştürülebilir tahvil karşılığı ve 7 yıl vadeli sermaye benzeri kredi sağlanarak yapılması hedeflenmiştir.

TMSF tarafından sermaye desteğinin Hazinece piyasa koşullarına göre ihraç edilecek DİBS yoluyla, sermaye benzeri kredi desteğinin ise yine Hazinece piyasa koşullarına göre yüzde 5 spread uygulanmak suretiyle 2 yıl ödemesiz, 7 yıl vadeli olarak ihraç edilecek DİBS aracılığıyla yapılması tasarlanmıştır.

Bankalara sağlanacak desteğin karşılıksız olmaması doğrudan sermaye aktarımında Fon'un kamu adına bankaya ortak olması, sermaye benzeri kredinin hisse senedine dönüştürülebilir olması amaçlanmıştır. Ayrıca, bu desteğin kontrolsüz ve sınırsız olmaması, hisse fiyatlarındaki gelişmelerden dolayı kamunun zarar etme ihtimalini ortadan kaldırılması amacıyla bankayı kontrol eden ortakların hisse senetlerinin rehin alınması, sermaye katkısı yapılacak bankaların yönetimine yönetici atanmak suretiyle faaliyetlerinin kontrol altında tutulabilmesi hedeflenmiştir (BDDK, Ocak 2001).

Uygulamanın ilk aşamasında bankalar, bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlenmiştir. Daha sonra, BDDK tarafından belirlenen bağımsız denetim şirketleri, yapılan denetimlerin uygunluğunu incelemiştir. Son olarak, BDDK bünyesinde yer alan yeminli mali murakıpları yerinde denetim yapmışlardır.

---

<sup>30</sup> Katkı Sermaye: Genel kredi karşılığı, banka sabit kıymet yeniden değerlendirme fonu, banka sabit kıymetleri için hesaplanan yeniden değerlendirme, iştirakler, bağlı ortaklıklar sabit kıymet yeniden değerlendirme karşılığı, alınan sermaye benzeri krediler, menkul değerler değer artış fonu, muhtemel riskler için ayrılan serbest karşılıklar toplamından oluşmaktadır.

Söz konusu denetimlerde, program kapsamındaki bankaların ticari kredi portföylerindeki en büyük 200 müşteriye kullanılan krediler ile bankanın kendi grubuna kullandığı kredilerin tamamı olmak üzere, nakdi ve gayri nakdi kredilerin asgari yüzde 75'i incelenmiştir. Kredi portföyünün kalitesi, sorunlu kredilerin tutarı ve bunlar için ayrılması gereken karşılıklar tespit edilmeye çalışılmış, sorunlu kredilere ilişkin faiz ile gelir ve tahakkuk reeskontları iptal edilmiştir. Denetim ve değerlendirme aşaması sonunda daha önce canlı kredi olarak birinci ve ikinci grup altında sınıflandırılan kredilerin tutarı 29.182 trilyon TL'den 24.032 trilyon TL'na düşürülmüştür. Buna bağlı olarak donuk alacaklar olarak nitelendirilen krediler 2.334 trilyon TL'den 7.821 trilyon TL'na yükselmiştir. Kredi kalitesinin ölçülmesinde teminatların dikkate alınma oranı yeniden belirlenmiş ve ihtiyatlılık prensibi gereği, tahsili gecikmiş alacaklara ilişkin teminatların kabul edilmeyen kısmı için bankalardan 2.5 katrilyon TL tutarında ek karşılık ayrımları istenmiştir. Bankaların aktifinde serbest varlık olarak görülen diğer bankalar nezdindeki alacaklardan teminat niteliğinde olan 589 trilyon TL'lik kısmının sorunlu kredi olduğu anlaşılmış ve takipteki alacaklara aktarılmıştır. Bu işlemlere bağlı olarak takibe dönüşüm oranı yüzde 7'den yüzde 25'e çıkmıştır.<sup>31</sup>

Program kapsamındaki bankaların mali tablolarına enflasyon muhasebesi uygulandıktan sonra ve kredilerin yeniden sınıflandırmasına bağlı olarak stok bir düzeltmenin neticesinde bu bankaların 10.6 katrilyon TL tutarında geçmiş yıl ve cari yıl zararı oluşmuştur. Bankalar sermaye açısından incelendiğinde, enflasyon muhasebesi yoluyla bilançolara yansıtılan 4.4 katrilyon TL'lik ana sermaye desteği, incelemelerde tespit edilen zararı da karşıladıktan sonra 961 trilyon TL tutarında gerçekleşmiştir. Bankaların denetim öncesi enflasyon muhasebesiz SYR'si yüzde 14.2 iken, üçlü denetimler yapılması ve enflasyon muhasebesi uygulanması sonucu yüzde 14.8'e yükselmiştir.

Denetimler sonucunda, program kapsamındaki 25 bankanın sermaye ihtiyacı 1.326 trilyon TL olarak tespit edilmiştir. Bankalarca nakit sermaye girişinin yapılması, daha önce sorunlu kredi olarak gösterilip karşılık ayrılan

---

<sup>31</sup> Takibe Dönüşüm Oranı= Brüt Tahsili Gecikmiş Alacaklar/(Krediler+Brüt Tahsili Gecikmiş Alacaklar)

alacaklardan tahsilat yapılması, söz konusu bankaların Aralık 2001-Mayıs 2002 döneminde bilanço içi açık pozisyonlarını kapatmaları nedeniyle piyasa riski için bulundurmaları gereken sermaye ihtiyacının azalması ve faizlerdeki düşüşün menkul kıymetlerin değerlemesini olumlu yönde etkilemesi gibi olumlu gelişmeler sonucu 25 bankanın sermaye ihtiyacı 1.102 trilyon TL azalarak 224 trilyon TL'na gerilemiştir (Tablo 5.8).

**TABLO 5.8. DENETİM VE DEĞERLENDİRME AŞAMASININ ÖZET SONUÇLARI**

	(Trilyon TL)	(Milyon ABD Doları)
<b>Toplam Sermaye İhtiyacı (I)</b>	<b>1.326</b>	<b>866</b>
<b>Bankaların Aldıkları Önlemler (II)</b>	<b>972</b>	<b>635</b>
Nakit Sermaye Artışı	162	106
Sorunlu Kredilerin Tahsilatı Nedeniyle Daha Önce Ayrılmış Olan Karşılıkların Düzeltilmesi (Nakit)	738	482
-Grup Kredilerinden	468	306
-Diğer	270	176
Piyasa Risklerindeki Değişime Bağlı olarak Sermaye İhtiyacının Azalışı	72	47
<b>2002 Yılı Olumlu Gelişmeleri (III)</b>	<b>130</b>	<b>85</b>
Menkul Kıymetlerin Değerlemesi	130	85
<b>Kalan Sermaye İhtiyacı (I-II-III)</b>	<b>224</b>	<b>146</b>

Kaynak: BDDK, "Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı-Gelişme Raporu", Haziran, 2002.

Denetimler ve bunlara ilişkin düzeltmelerin sonunda Vakıflar Bankası, Pamukbank ve Şekerbank'ın sermaye gereksinimi olduğu tespit edilmiştir. Bu bankalardan Şekerbank'ın sermaye gereksinimi ortaklar tarafından nakden karşılanmış ve bankanın sermayesi 76 trilyon TL'na çıkarılmıştır. Ayrıca, TMSF tarafından Vakıflar Bankası'na, sermaye yeterliliği rasyosunun yüzde 9'a yükseltilmesi için, 213.3 trilyon TL tutarında sermaye benzeri kredi verilmiştir. Aralık 2001 itibariyle yaklaşık 2 milyar ABD doları tutarında sermaye açığı olduğu tespit edilen ve Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.'ye devri BDDK tarafından reddedilen Pamukbank ise 18 Haziran 2002'de TMSF'ye devredilmiştir.

### **5.3.5. Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Varlık Yönetim Şirketlerinin Kurulması Süreci**

2001 Şubat krizi ile dalgalı kur uygulamasına geçilmesiyle, hem bankacılık sektörü hem de reel sektör ciddi kayıplara maruz kalmıştır. Hızla yükselen faiz oranları ve gecelik borçlanma oranları bu iki kesimin zararlarını

artırmıştır. Ayrıca, bir yandan gerileyen yurt içi talep ile diğer yandan kur artışları ile yüksek faiz oranları nedeniyle artan üretim maliyetleri reel sektörün üretim faaliyetleri üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur. Bu gelişmelerin sonucunda mali bünyesi bozulan reel sektör şirketleri bankacılık sektörüne olan borçlarını ödeyemez hale gelmiş ve bankaların geri dönmeyen kredileri artmıştır. Bu süreçte, mali kesimin reel sektöre yeni kredi kullandırmaması, kullanılan kredileri vadesi dolmadan geri çağırması da reel sektörün faaliyetlerini zorlaştıran faktörler arasında yer almıştır (Çarmıklı, 2002).

Yukarıdaki açıklamaların ışığında, bankacılıkta sürdürülen operasyonun reel sektör kuruluşlarını da kapsamı yeniden yapılandırmanın kalıcı olması açısından son derece önem kazanmıştır. Ekonomide katma değer yarattığı düşünülen reel sektör firmalarının faaliyetlerini sürdürebilmeleri ve ödeme güçlerini kazanarak bankalara olan borçlarını geri ödemeyebilmeleri amacıyla İstanbul Yaklaşımı uygulamaya konulmuştur. Bu amaçla 4743 sayılı "Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile banka alacaklarının "Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşmaları" dahilinde, bu anlaşmaların BDDK tarafından onaylandığı tarihten itibaren üç yıl içinde sözleşmeye bağlanarak, borçluya ek finansman desteği de sağlanması yoluyla borcun yeniden yapılandırılarak yeni itfa planına bağlanması olanağı tanınmıştır.

TBB tarafından hazırlanan çerçeve anlaşması 25 banka, 17 banka dışı mali kurum, tasfiye halindeki Emlak Bankası ve TMSF tarafından imzalanarak 4 Haziran 2002'de BDDK tarafından onaylanmıştır. Ayrıca, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'na "Koordinasyon Sekreteryası" görevi verilmiştir.

Eylül 2003 itibariyle yeniden yapılandırma kapsamında 100 adet küçük ölçekli ve 32 gruba ait toplam 208 büyük firmanın 5.1 milyar ABD doları tutarındaki borcu yeniden yapılandırılmıştır (Tablo 5.9). Böylece İstanbul Yaklaşımına yapılan başvuruların yüzde 84.1'i yeniden yapılandırılmıştır. Bu firmaların istihdam ettiği toplam personel sayısı 46.538,

toplam aktif büyüklüğü 7.6 katrilyon TL, toplam ciroları 3 katrilyon TL, toplam ihracat hacmi 765 milyon ABD doları düzeyinde gerçekleşmiştir.

**TABLO 5.9. FİNANSAL YENİDEN YAPILANDIRMA KAPSAMINDAKİ FİRMALAR VE BORÇLAR**

Eylül 2003	Toplam Başvuru		Yapılan Sözleşme	
	Adet	Milyon ABD Doları	Adet	Milyon ABD Doları
Büyük Ölçekli Firma Sayısı	208	5.415	157	4.561
Küçük Ölçekli Firma Sayısı	100	673	69	556
<b>Toplam Firma Sayısı</b>	<b>308</b>	<b>6.088</b>	<b>226</b>	<b>5.117</b>

Kaynak: BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII)", Ekim 2003.

Yeniden yapılandırma programı kapsamında bankaların sorunlu alacaklarının tasfiyesi için 4743 sayılı Kanun çerçevesinde, çeşitli vergi kolaylıkları da getirilerek varlık yönetim şirketlerinin kurulması teşvik edilmiştir. Varlık yönetim şirketlerine TMSF'nin yüzde 20 oranında ortak olabilmesi söz konusudur. 1 Ekim 2002 tarihinde "Varlık Yönetim Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Yönetmelik" ile kurulacak olan varlık yönetim şirketlerinin yasal altyapısı tamamlanmıştır.

## ALTINCI BÖLÜM

### YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMININ TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ VE MAKRO GÖSTERGELER ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 6.1. Yeniden Yapılandırma Programının Türk Bankacılık Sistemi Üzerindeki Etkisinin Değerlendirilmesi: Haziran 1998-Mart 2001 ve Haziran 2001-Mart 2004 Dönemlerinin Karşılaştırılması

Türk bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma programının sonuçlarını ortaya koymak amacıyla, Haziran 1998 ve Mart 2001 dönemini kapsayan 12 üç aylık dönemin basit ortalaması ile Haziran 2001 ve Mart 2004 dönemini kapsayan 12 üç aylık dönemin basit ortalaması karşılaştırılmıştır. Yeniden yapılandırmanın başlangıcı olarak Haziran 2001 tarihi esas alınmıştır. Bu analizlerde yer alan Haziran 1998 ile Eylül 2001 dönemine ait veriler Türkiye Bankalar Birliği'nden, Aralık 2001 ile Mart 2004 dönemini kapsayan veriler ise Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'ndan elde edilmiştir.

Söz konusu analizlerde, yeniden yapılandırmanın bankaların performansı üzerindeki etkileri incelenirken, bankaların ödeme gücü ve karlılıklarının sürdürülebilirliğindeki gelişmeler dikkate alınmıştır. Ödeme gücüne ilişkin gelişmeler, esas olarak bankanın bilançosunu etkilemekte ve stok gelişmeler olarak adlandırılmaktadır. Diğer taraftan, karlılığa ilişkin olanlar ise bankanın gelirini etkilemekte ve akım gelişmeler olarak ifade edilmektedir.

Bu çerçevede, finansal yeniden yapılandırma operasyonlarının bankaların bilanço yapıları üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi için kullanılan stok gelişme göstergelerinden "Takipteki Alacaklar/Krediler", "Kredi Karşılıkları/Krediler", "Ödenmiş Sermaye/Toplam Aktifler" rasyoları dikkate

alınmıştır. Ayrıca, bu analize “Krediler/Toplam Aktifler”, “Menkul Değerler/Toplam Aktifler” ve “Toplam Özkaynaklar/Toplam Aktifler” rasyoları eklenmiştir.

Bankaların operasyonel yeniden yapılandırılmasının karlılık yapıları üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla kullanılan akım gelişme göstergeleri olarak, “Faiz Gelirleri/Toplam Aktifler”, “Faiz Dışı Giderler/Toplam Aktifler”, “Dönem Karı (Zararı)/Toplam Aktifler” oranları ele alınmıştır. Söz konusu rasyolara “Menkul Kıymetlerden Alınan Faiz Gelirleri/Toplam Faiz Gelirleri”, “Sermaye Piyasası İşlemleri Karı (Zararı)/Toplam Faiz Gelirleri”, “Kambiyo Karı (Zararı)/Toplam Faiz Gelirleri” ilave edilmiştir.

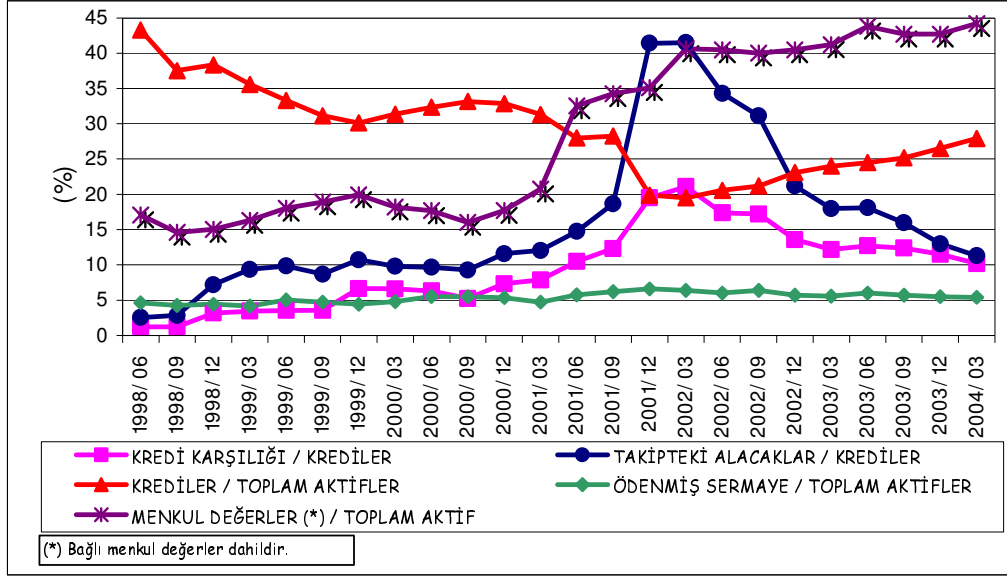
#### **6.1.1. Stok Gelişme Göstergeleri**

Türk bankacılık sisteminde finansal yeniden yapılandırma ve yeniden sermayelendirme operasyonları sonucunda bankaların bilanço yapılarında önemli değişimler gerçekleşmiştir. Yaşanan krizlerin etkisiyle bankaların gerek yurtiçi gerekse de yurtdışından kaynak sağlama imkanlarının daralması, plasmanlarının küçülmesine yol açmıştır. Ayrıca, konjoktüre bağılı olarak bankaların risk algılaması da değişim gösterdiğinden aktif kalemleri arasında yer değişimleri görülmüştür. Bu dönemde, reel sektörde faaliyet gösteren firmaların uğradıkları zararlar nedeniyle kredibilitelerindeki bozulmalar ve artan riskleri sonucunda, bankaların kredi kullandırma tercihleri olumsuz etkilenmiştir. Bu çerçevede kredi plasmanlarının payı azalırken, menkul kıymet yatırımlarının payı artmıştır. Bir anlamda gerek krizler gerekse de finansal yeniden yapılandırma sonrasında sektörün daha ihtiyatlı ve daha likit bir varlık yönetimi yapmaya yöneldiği görülmektedir.

Stok gelişme göstergeleri açısından incelendiğinde, yeniden yapılandırma operasyonlarından sonra, kredilerin toplam aktifler içindeki payı azalmış, menkul kıymetler portföyünün payı artmıştır. Bankaların kredi karşılıklarına ilişkin düzenlemelere uygun sınıflandırma yapmaları sonucunda, takipteki alacakların ve kredi karşılıklarının kredilere oranı yeniden yapılandırma öncesi döneme göre bir kaç kat artmıştır. Ayrıca,



banka bilançolarına enflasyon muhasebesinin uygulanması ile sermaye yedeklerinin ortaya çıkması ve bankaların karlılık yapılarında nispi iyileşme yaşanması özkaynakların toplam aktifler içindeki payında artışa sebep olmuştur. Diğer taraftan, ödenmiş sermayenin toplam aktifler içindeki payı sınırlı bir artış göstermiştir (Şekil 6.1).



**Şekil 6.1. Türk Bankacılık Sisteminde Stok Gelişme Göstergeleri**

Kaynak: TBB, <http://www.tbb.org.tr/> ve BDDK, <http://www.bddk.org.tr/>.

### 6.1.1.1. Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı

Sektör genelinde, kredilerin toplam aktifler içindeki payının Haziran 1998-Mart 2001 döneminde basit ortalaması yüzde 33.1 iken, Haziran 2001-Mart 2004 döneminde yüzde 26.7 azalarak ortalama yüzde 24.2'ye gerilemiştir. Gruplar itibariyle bu analiz yapıldığında, kamu bankalarında söz konusu oran yüzde 26.6'dan yüzde 13.6'ya, TMSF bankalarında yüzde 22.3'den yüzde 10'a, özel bankalarda yüzde 36.7'den yüzde 29.6'ya, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 68.2'den yüzde 47.7'ye gerilemiştir. Yabancı bankalarda ise bu oran yüzde 18.3'den yüzde 30.1'e yükselmiştir (Tablo 6.2).

Yeniden yapılandırma sonrasında bankalar yeni risklerin alınmasında son derece ihtiyatlı bir tutum sergilemişlerdir. Kredilerde yaşanan gerilemenin sebepleri arasında, ekonomide yaşanan krizlere bağlı olarak bankaların

likidite ihtiyacının ortaya çıkması sonucu yeni kredi kullandırmama eğiliminde olması, kullanılan kredileri vadesinden önce geri çağırması yatmaktadır. Ayrıca, yüksek piyasa faiz oranları nedeniyle kredi talebinin sınırlı kalması, kredilerin geri dönmesinde karşılaşılan güçlükler sonucunda bankaların kullandırabileceği fonları kısımları, yeniden sermayelendirme kapsamındaki bankaların sermaye yeterlilik rasyosunu tutturmak amacıyla risk ağırlıklı aktiflerini arttırmamak için ilave kredi açmamaları da kredilerdeki azalmanın nedenleri arasında yer almaktadır. Bu dönemde, bankalar piyasalardaki belirsizlik ve likit kalma eğilimine bağılı olarak bankalararası para piyasası işlemleri gibi kısa vadeli fonlamayı tercih etmiştir. Diğer taraftan, 2002 yılından itibaren ekonomideki canlanma eğiliminin artması ve faiz oranlarının gerilemesi ile tüketici kredilerinin artması, İstanbul Yaklaşımı çerçevesinde sorunlu kredilerin yeniden yapılandırılması sektörün aktif toplamı içinde kredilerin payında yükselişe yol açmıştır.

#### **6.1.1.2. Takipteki Alacakların Kredilere Oranı**

Takipteki alacakların toplam krediler içindeki payı sektör genelinde, Haziran 1998-Mart 2001 döneminde ortalama yüzde 9.5 iken, Haziran 2001-Mart 2004 döneminde yüzde 124.1 artarak ortalama yüzde 21.2'ye yükselmiştir (Tablo 6.2). Söz konusu artışta, özellikle kamu bankalarının daha ihtiyatlı ve gerçekçi kredi sınıflandırma ve karşılık ayırma politikaları çerçevesinde sorunlu kredilerini takibe almaları ile BDDK tarafından yürütölen yeniden sermayelendirme programı çerçevesinde yapılan üçlü denetimler sonucunda özel bankaların kredilerini ve tahsili gecikmiş alacaklarını yeniden sınıflandırılarak sorunlu kredileri için mevcut düzenlemelere uygun olarak karşılık ayırması en önemli rolü oynamıştır.

Gruplar itibariyle bakıldığında en önemli artışın yüzde 10.9'dan yüzde 47.9'a yükselen kamu bankalarında olduğu gözle çarpmaktadır. Özel bankalarda bu oran yüzde 3.4'den yüzde 13'e, yabancı bankalarda yüzde 2.6'dan yüzde 5'e, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 2.2'den yüzde 4.8'e yükselmiştir. Diğer taraftan, TMSF bankalarının sorunlu kredilerinin bir kısmı (2002 yıl sonu itibariyle anapara toplamı 3.6 milyar ABD doları olup) Tahsilat Dairesi'ne aktarılması yoluyla sistem dışına çıkarılmış olmakla

birlikte, söz konusu oran yüzde 124'den yüzde 153.1'e yükselmiştir (Tablo 6.2).

### **6.1.1.3. Takipteki Alacaklar Karşılığının Kredilere Oranı**

Kredilerin mevcut düzenlemelere uygun olarak takipteki alacaklarda sınıflandırılmasına bağlı olarak, sektör genelinde takipteki alacaklar için ayrılan karşılığın toplam kredilere oranı da artmıştır. Bu oran Haziran 1998-Mart 2001 döneminde ortalama yüzde 5.4 iken, Haziran 2001-Mart 2004 döneminde yüzde 149.5 artarak ortalama yüzde 13.6'ya yükselmiştir. Gruplar açısından incelendiğinde, en önemli artış yüzde 3.3'den yüzde 36'ya yükselen kamu bankalarında olmuştur. Söz konusu oran, TMSF bankalarında yüzde 92'den yüzde 116.4'e, özel bankalarda yüzde 2.1'den yüzde 6.2'ye, yabancı bankalarda yüzde 1.8'den yüzde 3.8'e, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 1.2'den yüzde 3.5'e yükselmiştir (Tablo 6.2).

### **6.1.1.4. Menkul Değerler Portföyünün Toplam Aktiflere Oranı**

Bağlı menkul değerlerle birlikte ele alınan menkul değerler portföyünün toplam aktifler içindeki payı, kamu borçlanmasının büyük bir kısmının bankacılık sektörü aracılığıyla yapılmaya devam edilmesi, kamu ve Fon bankalarına yeniden yapılandırma sürecinde özel tertip DİBS verilmesi, bankaların sermaye yeterliliği düzenlemesine göre "0" risk ağırlığı taşıyan ve daha yüksek getirili menkul kıymetlere plasman tercihlerinin sürmesi nedeniyle yükselmiştir.

Söz konusu oran, Haziran 1998-Mart 2001 döneminde ortalama yüzde 18 iken, Haziran 2001-Mart 2004 döneminde yüzde 139.7 artarak ortalama yüzde 43.1'e yükselmiştir. Gruplar açısından incelendiğinde, en önemli artış yüzde 10.1'den yüzde 59.1'e yükselen kamu bankalarında göze çarpmaktadır. Benzer şekilde bu oran, TMSF bankalarında yüzde 43.4'den yüzde 64.1'e, özel bankalarda yüzde 20.8'den yüzde 35.1'e, yabancı bankalarda yüzde 24.9'dan yüzde 33'e, kalkınma ve yatırım bankalarında ise yüzde 7.1'den yüzde 10.3'e yükselmiştir (Tablo 6.2).

#### **6.1.1.5. Ödenmiş Sermayenin Toplam Aktiflere Oranı**

Sektörün ödenmiş sermayesinin toplam aktiflerine oranı Haziran 1998-Mart 2001 döneminde ortalama yüzde 4.9 iken, Haziran 2001-Mart 2004 döneminde yüzde 20 artışla ortalama yüzde 5.9'a yükselmiştir. Gruplar açısından incelendiğinde, en önemli artış yüzde 1.9'dan yüzde 5.5'e yükselen kamu bankalarında görülmüştür. Bunun temel nedeni, bu bankalara hazine tarafından nakit ve DİBS olarak yapılan sermaye desteğidir. Kalkınma ve yatırım bankalarında bu oran yüzde 13.2'den yüzde 17.3'e, yabancı bankalarda yüzde 5.5'den yüzde 7.3'e çıkmıştır. Diğer taraftan, söz konusu oran TMSF bankalarında yüzde 9.7'den yüzde 9'a, özel bankalarda yüzde 5.6'dan yüzde 4.8'e gerilemiştir (Tablo 6.2).

#### **6.1.1.6. Toplam Özkaynakların Toplam Aktiflere Oranı**

Sektörün özkaynaklarının toplam aktiflerine oranı Haziran 1998-Mart 2001 döneminde ortalama yüzde 4.6 iken, Haziran 2001-Mart 2004 döneminde yüzde 151.6 artışla ortalama yüzde 11.7'ye yükselmiştir. Söz konusu artışta, kamu ve fon bankalarının finansal yeniden yapılandırılması aşamasında bu bankalara sermaye desteğinin yapılması, banka sermayelerinin güçlendirilmesi programı kapsamında özel bankaların sermayelerini artırması ve sektörün karlılık yapısındaki nispi iyileşme etkili olmuştur. Gruplar açısından incelendiğinde, bu orandaki en önemli değişim yüzde -55.4 iken yüzde -5.7 olarak gerçekleşen TMSF bankalarında yaşanmıştır. Kamu bankalarında söz konusu oran yüzde 3'den yüzde 9.8'e, özel bankalarda yüzde 10.4'den yüzde 12.3'e, yabancı bankalarda yüzde 7.3'den yüzde 19.3'e, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 16.6'dan yüzde 31'e yükselmiştir (Tablo 6.2).

Bilindiği üzere, banka sermayelerinin güçlendirilmesi programı kapsamında bankaların sermaye ihtiyacının gerçekçi bir şekilde tespit edilebilmesi için, 2001 yıl sonu mali tablolarına enflasyon muhasebesi uygulanmıştır. Bu çerçevede, bankaların ödenmiş sermaye ve yedek akçelerinin düzeltilmesi sonucu sermaye yedeği ortaya çıkmıştır. Ancak, ortaya çıkan bu tutarın aynı zamanda parasal olarak geçmiş yıl ve dönem

kar/zarar kalemlerine “zarar” olarak yansıtılması nedeniyle yapılan işlemin özkaynaklar üzerindeki net etkisi sıfır (0) olmuştur. Buna karşılık, iştirak, bağlı ortaklık ve sabit kıymetler gibi parasal olmayan aktiflerin enflasyona göre düzeltilmesi sonucunda, geçmiş yıl ve dönem karına etkisi pozitif olmaktadır. Bütün bu işlemler sonucunda, enflasyon muhasebesi uygulaması nedeniyle yeniden sermayelendirme kapsamındaki bankaların özkaynakları 4.429 trilyon TL artmıştır. Ancak, BDDK tarafından yapılan denetim çerçevesinde yapılan düzeltmelerin de etkisiyle, bu tutar 961 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir (BDDK, Haziran 2002).

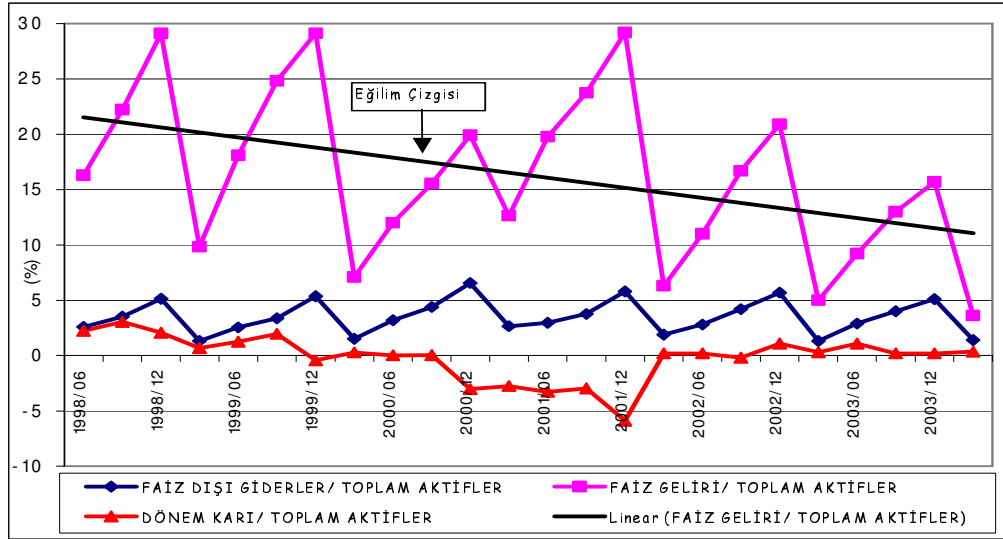
### **6.1.2. Akım Gelişme Göstergeleri**

Bankacılık sektörünün karlılık performansı krizlerden ve yeniden yapılandırma operasyonlarından ciddi şekilde etkilenmiştir. Krizler sonrası ekonomide yaşanan daralma sonucunda bankalar normal aracılık faaliyetlerine etkin bir şekilde yönelememiştir. Kredi plasmanlarının oluşan güvensizlik ve belirsizlik ortamında artırılmaması, bankaların kredilerden yeterli ölçüde faiz geliri sağlayamamasına yol açmıştır. Bu koşullarda menkul kıymetler portföyündeki artışa bağlı olarak, toplam faiz gelirleri içinde menkul kıymetlerden elde edilen faiz gelirlerinin payı giderek artmıştır. Diğer taraftan, bazı bankaların taşıdıkları yükümlülükler nedeniyle, bazılarının ise oluşabilecek dalgalanmalardan yararlanabilmek amacıyla likit kalmayı tercih ettikleri görülmüştür. Likit olan bankaların büyük bir kısmı fonlarını TCMB nezdinde ve düşük getirilere razı olarak yurt dışı serbest depolarda değerlendirmiştir.

Yeniden yapılandırma programı kapsamında hem kamu bankalarının hem de TMSF bankalarının finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılması ile zamanla bu bankalar sistemde daha rasyonel bir şekilde faaliyet göstermeye başlamış ve bunun sonucunda da sektörde sebep oldukları olumsuzluklar büyük ölçüde giderilmiştir. Söz konusu bankaların kısa vadeli yükümlülüklerinin azaltılması ve TMSF bankalarının açık pozisyonlarının kapatılması ile yeniden yapılandırma öncesi oluşan zararlar azalma trendine girmiştir. Diğer taraftan, yeniden sermayelendirme programı kapsamındaki özel bankaların denetlenmesi sonucunda bu bankaların karlılık yapıları üzerinde

önemli etkiler ortaya çıkmıştır. Bu denetimlerle, tahsili gecikmiş alacak olarak sınıflandırılması gereken krediler için ilave karşılık ayrılmış ve yapılan reeskontlar düşülmüştür. Bu işlemler sektördeki zararın artmasına yol açmıştır.

Genel olarak akım gelişme göstergeleri incelendiğinde, faiz dışı giderlerin toplam aktifler içindeki payı sınırlı düzeyde gerileme göstermiştir. Ayrıca, faiz gelirlerinin toplam aktifler içindeki payı faiz oranlarındaki gerilemeye bağlı olarak azalmış, menkul kıymetlerden alınan faiz gelirleri ile sermaye piyasası işlemleri karının toplam faiz gelirine oranı artış göstermiştir. Kambiyo zararının toplam faiz gelirlerine oranı ile dönem zararının toplam aktif büyüklüğüne oranında azalış yaşanmıştır (Şekil 6.2 ve Şekil 6.3).



**Şekil 6.2. Türk Bankacılık Sektöründe Akım Gelişme Göstergeleri (1)**

Kaynak: TBB, <http://www.tbb.org.tr/> ve BDDK, <http://www.bddk.org.tr/>.

### 6.1.2.1. Faiz Dışı Giderlerin Toplam Aktiflere Oranı

Sektörün faiz dışı giderlerinin toplam aktiflerine oranının ortalaması yeniden yapılandırma öncesinde yüzde 3.7 iken, yeniden yapılandırma sonrasında yüzde 5.9 azalışla yüzde 3.5'e gerilemiştir. Gruplar açısından incelendiğinde, bu oran kamuda yüzde 2.9'dan yüzde 2.7'ye, TMSF bankalarında yüzde 11'den yüzde 5.6'ya gerilemiştir. TMSF bankalarının yapılandırması çerçevesinde bu bankaların tasfiye, satış, devir yoluyla azaltılması, aynı şekilde etkinlik ve verimlilik politikalarına bağlı olarak kamu

bankalarının şube ve personel sayılarının azaltılması operasyonel maliyetleri nispeten düşürmüştür (Tablo 6.2).

Diğer taraftan, söz konusu oran özel bankalarda yüzde 3.5'den yüzde 3.7'ye, yabancı bankalarda yüzde 4.2'den yüzde 4.9'a, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 2.2'den yüzde 2.5'e yükselmiştir.

#### **6.1.2.2. Faiz Gelirinin Toplam Aktiflere Oranı**

Bankacılık sektörünün faiz gelirinin toplam aktiflere oranı yeniden yapılandırma öncesinde ortalama yüzde 17.1 iken, yeniden yapılandırma sonrasında yüzde 18.9 azalışla ortalama yüzde 13.9'a gerilemiştir. Söz konusu oran, özel bankalarda yüzde 14.8'den yüzde 11'e, kamu bankalarında yüzde 22.2'den yüzde 19.2'ye, yabancı bankalarda yüzde 15.9'dan yüzde 14.6'ya, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 10.6'dan yüzde 10.1'e gerilemiştir. Diğer taraftan, bu oran TMSF bankalarında yaklaşık yüzde 14.7 ile aynı düzeyde kalmıştır (Tablo 6.2).

Özel bankaların faiz gelirlerinin toplam aktifler içindeki azalış, krizlerin ardından kredi kanallarının kısılması ve faiz oranlarındaki gerileme yaşanmasının yanı sıra, kamu ve TMSF bankalarının kısa vadeli nakit gereksinimlerini azaltmaları sonucunda bankalardan ve para piyasası işlemlerinden alınan faizlerdeki gerileme ile izah edilebilir.

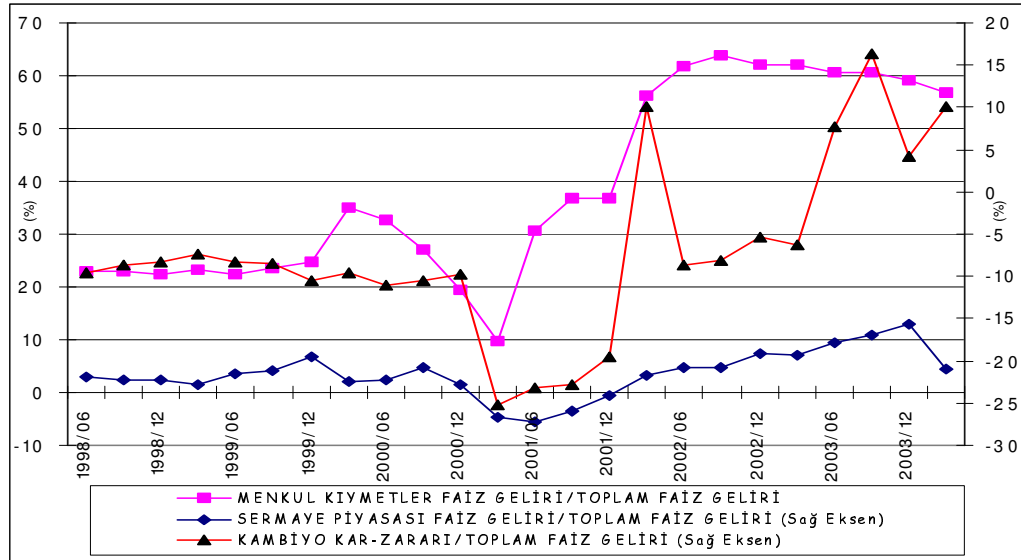
#### **6.1.2.3. Menkul Değerler Portföyünden Alınan Faiz Gelirlerinin Toplam Faiz Gelirleri İçindeki Payı**

Yeniden yapılandırma programı sonucunda sektörün plasman politikasındaki değişime bağlı olarak, kredilere ve bankalara yapılan plasmanların payı azalmış, buna karşılık menkul kıymetlerin toplam aktifler içindeki payı artmıştır. Ayrıca, kamu ve fon bankalarına kamu kağıdı ihraç edilmesi de bu süreci desteklemiştir. Dolayısıyla, menkul kıymetlerin bilanço içindeki payının artması, toplam faiz gelirleri içinde menkul kıymetlerden alınan faiz gelirlerinin payının artmasına yol açmıştır.

Bankacılık sektöründe menkul değerler portföyünden alınan faiz gelirinin toplam faiz gelirleri içindeki payı, yeniden yapılandırma öncesinde

ortalama yüzde 22.8 iken, yeniden yapılandırma sonrasında ortalama yüzde 51.9'a yükselmiştir. Banka grupları açısından en önemli değişim, yüzde 541.6 artarak yapılandırma öncesinde ortalama yüzde 10.5'den yapılandırma sonrasında ortalama yüzde 67.4'e yükselen kamu bankalarında olmuştur. TMSF bankalarında bu oran yüzde 50'den yüzde 69.9'a yükselmiştir. Aynı şekilde, özel bankalarda söz konusu oran yüzde 31.1'den yüzde 38.8'e çıkmıştır (Tablo 6.2).

Diğer taraftan, menkul değerler portföyünden alınan faiz gelirinin toplam faiz gelirleri içindeki pay, yabancı bankalarda yüzde 37.8'den yüzde 23.7'ye, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 14'den yüzde 10.9'a gerilemiştir.



**Şekil 6.3. Türk Bankacılık Sektöründe Akım Gelişme Göstergeleri (2)**

Kaynak: TBB, <http://www.tbb.org.tr/> ve BDDK, <http://www.bddk.org.tr/>.

#### 6.1.2.4. Sermaye Piyasası İşlemleri Karının (Zararı) Toplam Faiz Gelirlerine Oranı

Yeniden yapılandırma sonrasında faiz oranlarında yaşanan gerileme genel olarak, bankaların sermaye piyasasından elde ettikleri karın artmasına yol açmıştır. Bankacılık sektöründe sermaye piyasası işlemleri karının toplam faiz gelirlerine oranı yeniden yapılandırma öncesinde ortalama yüzde 2.6 iken, yeniden yapılandırma sonrasında yüzde 65.1 artarak, ortalama yüzde



4.2'ye ulaşmıştır. Söz konusu oranda en önemli değişim yüzde 70.7 artan özel bankalar grubunda yaşanmıştır. Özel bankalarda bu oran yüzde 5.8'den yüzde 9.9'a, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 4.3'den yüzde 5.3'e yükselmiştir. Buna karşılık, yabancı bankalarda (yüzde 17.6'dan yüzde 11.9'a) ve fon bankalarında (yüzde 3.4'den yüzde 1.3'e) gerileme olmuştur. Ayrıca, kamu bankalarında genel olarak sermaye piyasası işlem zararı mevcut olmakla birlikte, bu zararın toplam faiz gelirlerine oranı yüzde 2.7'den yüzde 1.5'e düşmüştür (Tablo 6.2).

#### **6.1.2.5. Kambiyo Karının (Zararı) Toplam Faiz Gelirlerine Oranı**

2002 yılından itibaren bankaların yabancı para pozisyonlarını kapatma eğilimine girmesi ve Türk Lirasının değer kaybının sınırlı olması bankacılık sektöründe kambiyo zararının azalmasına yol açmıştır. Kambiyo zararının toplam faiz gelirlerine oranı yeniden yapılandırma öncesinde ortalama yüzde 11.3 iken, yeniden yapılandırma sonrasında yüzde 31 azalarak ortalama yüzde 7.8'e gerilemiştir. Sektördeki nispi iyileşme eğilimi, banka gruplarının tümünde de yaşanmış olup, kamu bankalarında (yüzde 0.8'den yüzde 0.7'ye), fon bankalarında (yüzde 80.7'den yüzde 41'e), özel bankalarda (yüzde 14.6'dan yüzde 12.5'e), kalkınma ve yatırım bankalarında (yüzde 4.7'den yüzde 2.6'ya) kambiyo zararı olmakla birlikte, bu zararın faiz gelirlerine oranı azalış göstermiştir. Diğer taraftan, yabancı bankalarda yapılandırma öncesi dönemde kambiyo zararının toplam faiz gelirin oranı yüzde 17.8 iken, yapılandırma sonrası dönemde kambiyo karı ortaya çıkmış ve bu karın toplam faiz gelirlerine oranı yüzde 5.3 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.2).

#### **6.1.2.6. Dönem Net Karının (Zararı) Toplam Aktiflere Oranı**

Yeniden yapılandırma öncesinde bankacılık sektörünün net zararının toplam aktiflerine oranı yüzde 0.25 iken, yeniden yapılandırma sonrasında yüzde 52.9 azalışla yüzde 0.12'ye gerilediği görülmektedir (Tablo 6.2). Bankacılık sektöründe genel olarak 1999 yılından 2000 yılı Eylül ayına kadar düşük ama sınırlı bir karlılık düzeyi mevcut olmuştur. Bu dönemden itibaren kamu ve TMSF bankalarının yüksek zarar etmeleri nedeniyle sektörün aktif

karlılığı giderek bozulmaya başlamıştır. Eylül 2000 tarihinden sonra yaşanan krizler, faiz ve kur riskinin realize olmasına yol açtığından, zaten bankaların düşük olan karlılığını yüksek zararlara dönüştürmüştür. Ayrıca, özel bankaların yeniden yapılandırma programı kapsamında üçlü denetimler sonucunda mali tablolarının düzeltilmesinin de etkisiyle 2001 yılında bankacılık sektörünün zararı yüksek düzeyde (toplam aktiflerin yüzde 5.9'u oranında) gerçekleşmiştir. 2001 yılının tersine ekonomide yaşanan canlanmaya, sermaye piyasası işlemlerinden kar elde edilmesine ve kambiyo zararlarının ciddi şekilde azalmasına bağlı olarak sektörün karlılık performansı 2002 yılından itibaren nispeten iyileşme trendine girmiştir. Kamu ve Fon bankalarının yönetimlerinin ortak bir kurul tarafından yürütülmesi, finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması, kısa vadeli finansman ihtiyaçlarının azalması ve bu çerçevede özellikle repo işlemlerine verilen faizlerin önemli oranda düşmesi bu bankaların karlılık performansını olumlu yönde etkilemiştir. Ayrıca, bu bankaların operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde şube ve personel sayılarının azaltılması, karlılık yapılarında iyileşme yaşanmasının sebepleri arasındadır. Bununla birlikte, söz konusu bankaların karlılık performansları kamu tahvili verilmesi nedeniyle büyük ölçüde menkul değerlere ilişkin faiz gelirlerine bağlanmıştır.

Yeniden yapılandırma programının dönem net karı (zararı) toplam aktiflere oranı üzerindeki etkisi gruplara göre incelendiğinde, yeniden yapılandırma sonrasında en önemli değişimin kamu bankalarında olduğu görülmektedir. Kamu bankaları karının toplam aktiflerine oranı yeniden yapılandırma öncesinde yüzde 0.003 iken, yeniden yapılandırma sonrasında 0.58'e yükselmiştir. Ayrıca, TMSF bankalarının zararının toplam aktiflerine oranı yüzde 32.1'den yüzde 13.3'e gerilemiştir. Özel bankalarda dönem net karının toplam aktiflere oranı yapılandırma öncesinde ortalama yüzde 2.1 iken, yapılandırma sonrasında yüzde 0.3'e gerilemiştir. Bu düşüşte, bu bankaların üçlü denetime tabi tutulmasıyla sorunlu kredilerinin karşılık düzenlemesine uygun olarak sınıflandırılması ve bu uygulamanın karlılık performansını olumsuz etkilemesi büyük rol oynamıştır. Ayrıca, yabancı bankalarda bu oran yüzde 2.7'den yüzde 2.1'e, kalkınma ve yatırım bankalarında yüzde 3.9'dan yüzde 3'e gerilemiştir (Tablo 6.2).

### **6.1.3. Stok ve Akım Gelişme Göstergelerindeki Yüzelik Değişimin Birlikte İncelenmesi**

Üçüncü bölümde, banka yeniden yapılandırma programı uygulayan bütün ülke gruplarında bu operasyonlardan sonra stok etkilerin akım etkilere göre daha çok değişim gösterdiği, diğer taraftan, akım etkilerdeki değişimlerin daha zor olduğu ve daha çok zaman alan operasyonel yeniden yapılandırmayı gerektirdiği ifade edilmiştir. Ayrıca, stok etkilerin daha çabuk sonuçlanmasının bir başka sebebi de yeniden yapılandırma operasyonlarının genel olarak, daha ziyade finansal yeniden yapılandırmaya odaklanması olarak gösterilmiştir.

Bu çerçevede, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırmanın sonuçları incelenecek olursa, yeniden yapılandırma öncesi olarak ele alınan Haziran 1998-Mart 2001 dönemini kapsayan 12 üç aylık dönemin basit ortalaması ile Haziran 2001-Mart 2004 dönemlerini kapsayan 12 üç aylık dönemin basit ortalamasındaki değişim stok veriler için karşılaştırılmıştır. Söz konusu dönemler arasında, stok gelişme göstergelerinden elde edilen stok başarı endeksindeki değişim yüzde -44.7 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.2).

#### **Stok Başarı Endeksini,**

1. "Takipteki Alacaklar/Krediler",
  2. "Kredi Karşılıkları/Krediler",
  3. "Menkul Değerler Portföyü/Toplam Aktifler"
- rasyoları negatif yönde etkilerken,
4. "Krediler/Toplam Aktifler",
  5. "Ödenmiş Sermaye/Toplam Aktifler",
  6. "Özkaynaklar/Toplam Aktifler"
- rasyoları ise pozitif yönde etkilemektedir.

Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma operasyonlarından sonra, takipteki alacaklar ve kredi karşılıklarının toplam kredilere oranı artış göstermiştir. Buna karşılık, kredilerin toplam aktifler içindeki payı azalış

gösterirken, menkul değerler portföyünün toplam aktifler içindeki payı artmıştır. Ayrıca, başta özkaynakların toplam aktiflere oranında olmak üzere, ödenmiş sermayenin toplam aktiflere oranında sınırlı bir iyileşme yaşanmıştır.

**Stok başarı endeksindeki gelişim banka grupları bazında incelenirse;**

- TGA/Krediler,
- Kredi Karşılıkları/Krediler
- Menkul Değerler Portföyü/Toplam Aktifler rasyoları

yeniden yapılandırma sonrasında tüm banka gruplarında artış gösterirken,

-Krediler/Toplam Aktifler rasyosu (yabancı bankalar hariç) tüm gruplarda azalmıştır.

**Menkul değerler portföyünün toplam aktifler içindeki payının artmasında,** yeniden yapılandırma sonrasında da kamu borçlanmasının bankacılık sektörü aracılığıyla yapılmaya devam edilmesi, bankaların sermaye yeterliliği düzenlemesine göre risk ağırlığı "0" olan yüksek getirili menkul kıymetlere plasman tercihlerinin sürmesi, kamu ve fon bankalarına finansal yeniden yapılandırma sürecinde devlet tahvili verilmesi etkili olmuştur.

**Kredi portföyünün toplam aktifler içindeki payının azalmasında,** ekonomide yaşanan krizlere bağlı olarak bankaların likidite ihtiyacının ortaya çıkması sonucu yeni kredi kullandırmaması ve vadesi dolan kredilerini yenilememe eğiliminde olması, bazı bankaların cari hesap şeklinde kullandırılan kredilerinin limitlerini aşağı çekmesi ve yeniden yapılandırma sonrasında bankaların yeni risklerin alınmasında daha ihtiyatlı bir tutum sergilemesi yer almaktadır. Ayrıca, yüksek piyasa faiz oranları karşısında kredi talebinin sınırlı kalması, kredilerin geri dönmesinde karşılaşılan güçlükler sonucunda bankaların kullandırabileceği fonları kısımları, yeniden sermayelendirme kapsamındaki bankaların sermaye yeterlilik rasyosunu tutturmak amacıyla risk ağırlıklı aktiflerini arttırmamak için ilave kredi açmamaları da kredilerdeki azalmanın nedenleri arasında yer almaktadır.

Diğer taraftan, 2002 yılından itibaren ekonomideki canlanma eğiliminin artmasına ve faiz oranlarının gerilemesine bağlı olarak tüketici kredilerinin artması, İstanbul Yaklaşımı çerçevesinde sorunlu kredilerin yeniden yapılandırılması bankacılık sektörünün aktif toplamı içindeki kredilerin payında nispi bir yükselişe neden olmuştur.

**Takipteki alacaklar ve bu alacaklar için ayrılan karşılıkların kredilere oranı**, başta kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özel bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi aşamasında olmak üzere, sorunlu kredilerin karşılık kararnamesine uygun olarak tahsili gecikmiş alacaklarda izlenmeye başlanması ve ilgili karşılıkların ayrılması sebebiyle yüksek değerler almıştır.

**Ödenmiş Sermaye/Toplam Aktifler rasyosundaki değişim incelenecek olursa**, söz konusu oran TMSF ve özel banka grubunda negatif değerler almıştır. Ayrıca, özellikle kamu bankalarına sermayelerini güçlendirmek amacıyla hazine tarafından sermaye enjeksiyonunda bulunulması, bu rasyodaki artışın pozitif değerlerde seyretmesine yol açmıştır. Yabancı bankalar ile kalkınma ve yatırım bankalarının söz konusu rasyosu da artış göstermiştir.

**Özkaynaklar/Toplam Aktifler rasyosu**, tüm banka gruplarında pozitif yönde değişim göstermiştir. Söz konusu artışta, kamu ve fon bankalarının finansal yeniden yapılandırılması aşamasında bu bankalara sermaye desteğinin yapılması, banka sermayelerinin güçlendirilmesi programı kapsamında özel bankaların sermayelerini artırması, sektörün karlılık yapısındaki nispi iyileşme ve banka mali tablolarına enflasyon muhasebesi uygulanmasıyla sermaye yedeklerinin ortaya çıkması etkili olmuştur.

Akım gelişme göstergelerini ortaya koymak amacıyla, Haziran 1998-Mart 2001 dönemini kapsayan 12 üç aylık dönemin basit ortalaması ile Haziran 2001-Mart 2004 dönemlerini kapsayan 12 üç aylık dönemin basit ortalamasındaki değişim akım veriler için karşılaştırılmıştır. Yapılan analizler sonucunda, söz konusu dönemler arasında akım gelişme göstergelerinden

elde edilen akım başarı endeksindeki değişim yüzde 1.4 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.2).

#### **Akım Başarı Endeksini,**

1. "Faiz Dışı Giderler/Toplam Aktifler"
2. "Menkul Değerler Portföyünden Alınan Faiz Geliri/Toplam Faiz Geliri"

rasyoları negatif yönde etkilerken,

3. "Faiz Gelirleri/Toplam Aktifler",
4. "Sermaye Piyasası İşlemleri Karı (Zararı)/Toplam Faiz Geliri",
5. "Kambiyo Karı (Zararı)/Toplam Faiz Geliri",
6. "Kar/Toplam Aktifler"

rasyoları ise pozitif yönde etkilemektedir.

Yeniden yapılandırma sonrasında akım gelişme göstergeleri arasında yer alan, **Faiz Dışı Giderler/Toplam Aktifler rasyosu** operasyonel yeniden yapılandırmaya bağlı olarak kamu ve TMSF bankalarında azalış göstermiş, diğer banka gruplarında ise artmıştır.

**Menkul Değerler Portföyünden Alınan Faiz Geliri/Toplam Faiz Geliri rasyosu**, yeniden yapılandırma sonrası dönemde kamu, fon ve özel banka gruplarında artmış, yabancı bankalar ile kalkınma ve yatırım bankalarında azalmıştır. Yeniden yapılandırma programı sonucunda bankaların menkul kıymetler portföyünü artırması (kamu ve fon bankalarına devlet tahvili ihraç edilmesi), toplam faiz gelirleri içinde menkul kıymetlerden alınan faiz gelirlerinin payının artmasına yol açmıştır.

Faiz oranlarındaki gerilemeye bağlı olarak **Sermaye Piyasası İşlemleri Karı (Zararı)/Toplam Faiz Geliri rasyosu**, yeniden yapılandırma sonrasında (fon ve yabancı bankalar hariç) pozitif yönde değişim göstermiştir. En önemli artış, yüzde 70.7 ile özel bankalarda görülmektedir.

**Kambiyo Karı (Zararı)/Toplam Faiz Geliri rasyosu**, bankaların yabancı para pozisyonlarını kapatma eğilimine girmesi ve Türk Lirasının

değer kaybının sınırlı olmasına bağlı olarak nispeten iyileşme eğilimi göstermiştir. Yeniden yapılandırma sonrası dönemde, kamu, özel, kalkınma yatırım bankalarında kambiyo zararının toplam faiz gelirlerine oranı azalmış, buna karşılık yabancı bankalarda kambiyo zararı kambiyo karına dönüşmüştür.

**Faiz Gelirleri/Toplam Aktifler rasyosu**, genel olarak tüm banka gruplarında yeniden yapılandırma sonrasında gerilemiştir. Bu gerileme, faiz oranlarındaki düşüş yaşanmasının yanı sıra, kamu ve TMSF bankalarının kısa vadeli nakit gereksinimi azaltmaları sonucunda bankalardan ve para piyasası işlemlerinden alınan faizlerdeki reel gerileme ile açıklanması mümkündür. Bankacılık sektörünün daha rekabetçi bir yapı kazanması da faiz gelirlerinin toplam aktiflere oranının gerilemesinin nedenleri arasında yer almaktadır.

**Dönem Karı/Toplam Aktifler rasyosu**, yeniden yapılandırma sonrasında, özel, yabancı, kalkınma ve yatırım bankalarında gerilemekle birlikte, pozitif değerler almıştır. Söz konusu rasyo, kamu bankalarında nispeten artmakla birlikte, bu artış sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Ayrıca, Fon bankalarının karlılık yapısı nispeten iyileşme sürecine girmiştir. Sektördeki faiz oranlarındaki düşüşe ve kar marjındaki daralmaya rağmen, 2002 yılından itibaren ekonomik faaliyetlerin canlanması ile kredi kullanımının artması ve düşen faiz oranının menkul kıymetler portföyünün değerini yükseltmesi bankacılık sektörünün karlılık performansında kısmen iyileşmeye yol açmıştır.

**Genel bir değerlendirme yapılacak olursa**, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma operasyonları, banka yeniden yapılandırma programı uygulanan öke örneklerinde de olduğu üzere, daha ziyade stok etkiler üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca, stok başarı göstergelerinin kamu ve özel bankalarda daha yüksek çıkmasından, finansal yeniden yapılandırma uygulamalarının sektör bankaları arasında en çok kamu ve özel banka gruplarının bilançoları üzerinde etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, yeniden yapılandırma uygulamaları sonrasında, akım gelişme göstergesindeki değişim nispeten sınırlı düzeyde kalmıştır. Sektörün karlılık yapısındaki iyileşme yaşanmakla birlikte, bu değişimin stok etkilerin değişiminin gerisinde olduğu görülmektedir. Akım göstergeler içerisinde en önemli değişim menkul kıymetlerden alınan faiz gelirlerinin toplam faiz gelirlerine oranında olmuştur. Bu yapı, menkul kıymetlerin toplam bilanço büyüklüğü içindeki payının giderek artış göstermesinden kaynaklanmıştır. Başta kamu bankalarında söz konusu olmak üzere, menkul kıymetlerden alınan faiz gelirleri sektörün karlılığının temel belirleyicisi konumundadır.

#### 6.1.4. Yeniden Yapılandırmanın Türk Bankacılık Sisteminin Aracılık Kapasitesi Üzerindeki Etkileri

Üçüncü bölümde, yeniden yapılandırma sürecinin bankaların aracılık faaliyetleri üzerindeki etkilerini görmek amacıyla, aracılık, verimlilik ve risk ölçekleri kullanılmıştır. Bu analizi Türk bankacılık sektöründeki değişimi görmek amacıyla yapacak olursak, **aracılık ölçeğindeki** değişimi ortaya koymak için kullanılan özel sektöre kullandırılan kredilerin (yüzde 32.7 oranında) ve geniş paranın (M2) GSMH içindeki payının (yüzde 5.8 oranında) azalması nedeniyle aracılık endeksinin yüzde 19.3 gerilediği görülmektedir (Tablo 6.1). Yaşanan krizler sonrasında bankaların ihtiyatlılık politikası gereği özel sektöre kredi kullandırmadığı, buna karşılık risksiz ve getirisi yüksek DİBS'leri tercih ettiği görülmektedir. Ayrıca, yapılan operasyonlar öncesi ve sonrasındaki gelişmelere bağlı olarak finansal derinliğin azaldığı, mali sisteme karşı kamu güveninin kısmen azaldığı anlaşılmaktadır.

**TABLO 6.1. YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMININ TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN ARACILIK FAALİYETLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Aracılık Ölçeği			Verimlilik Ölçeği			Risk Ölçeği	
Özel Sektöre Kullandırılan Krediler/ GSMH Rasyosu Değişimi	M2/ GSMH Rasyosu Değişimi	<b>Aracılık Endeksi (*)</b>	Faiz Marjı Değişim	Bankalara Kullandırılan Merkez Bankası Kredisi/GSMH Rasyosu Değişimi	<b>Verimlilik Endeksi (*)</b>	Reel Faiz Değişimi	<b>Risk Endeksi (*)</b>
-32.7	-5.8	<b>-19.3</b>	-46.0	255.6	<b>-150.8</b>	-36.3	<b>36.3</b>

Kaynak TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/>

(\*) Endeks oluşturulurken ilgili sütunlardaki yüzdelerdeki değişimin basit ortalaması alınmıştır.

Not: İlgili rasyonun yeniden yapılandırma öncesi ve sonrası değerlerinin yüzde değişimi esas alınmıştır.



**TABLO 6.2. TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMININ BANKA GRUPLARININ PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ SONUÇLARI (%)**

Banka Grupları	Stok Gelişme Göstergeleri																		Stok Başarı Endeksi (*)
	Krediler/T.Aktifler			Takipteki Alacaklar/ Krediler			Kredi Karşılıkları/Krediler			Menkul Değerler Portföyü/T.Aktifler			Ödenmiş Sermaye/T.Aktifler			Özkaynaklar/T.Aktifler			
	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	
Kamu	26.6	13.6	-49.0	10.9	47.9	339.1	3.3	36.0	998.9	10.1	59.1	482.0	1.9	5.5	191.0	3.0	9.8	232.4	-241.0
TMSF	22.3	10.0	-55.4	124.0	153.1	23.4	92.0	116.4	26.6	43.4	64.1	47.8	9.7	9.0	-6.9	-55.4	-5.7	89.8	-11.7
Özel	36.7	29.6	-19.4	3.4	13.0	279.2	2.1	6.2	192.3	20.8	35.1	68.3	5.6	4.8	-13.9	10.4	12.3	19.1	-92.3
Yabancı	18.3	30.1	64.6	2.6	5.0	91.0	1.8	3.8	111.4	24.9	33.0	32.7	5.5	7.3	33.8	7.3	19.3	165.9	4.9
K/Y (**)	68.2	47.7	-30.1	2.2	4.8	121.6	1.2	3.5	193.5	7.1	10.3	45.6	13.2	17.3	31.3	16.6	31.0	86.9	-45.4
<b>SEKTÖR</b>	<b>33.1</b>	<b>24.2</b>	<b>-26.7</b>	<b>9.5</b>	<b>21.2</b>	<b>124.1</b>	<b>5.4</b>	<b>13.6</b>	<b>149.5</b>	<b>18.0</b>	<b>43.1</b>	<b>139.7</b>	<b>4.9</b>	<b>5.9</b>	<b>20.0</b>	<b>4.6</b>	<b>11.7</b>	<b>151.6</b>	<b>-44.7</b>

Banka Grupları	Akım Gelişme Göstergeleri																		Akım Başarı Endeksi (*)
	Menkul Değerler Portföyü'nden Alınan Faiz Gelirleri/T.Faiz Geliri			Sermaye Piyasası İşlemleri Karı(Zararı)/T.Faiz Geliri			Kambiyo Karı (Zararı)/T.Faiz Geliri			Faiz Gelirleri/T.Aktifler			Faiz Dışı Giderler/T.Aktifler			Dönem Karı /T.Aktifler			
	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	Öncesi	Sonrası	% Değişim	
Kamu	10.5	67.4	541.6	-2.7	-1.5	56.8	-0.8	-0.7	3.5	22.2	19.2	-13.6	2.9	2.7	-7.5	0.003	0.58	16.795	2.718
TMSF	50.0	69.9	39.9	3.4	1.3	-59.9	-80.7	-41.0	49.2	14.6	14.7	1.1	11.0	5.6	-49.1	-32.1	-13.3	58.7	9.7
Özel	31.1	38.8	24.9	5.8	9.9	70.7	-14.6	-12.5	14.4	14.8	11.0	-25.8	3.5	3.7	4.9	2.1	0.3	-86.5	-9.5
Yabancı	37.8	23.7	-37.3	17.6	11.9	-32.6	-17.8	5.3	129.7	15.9	14.6	-8.4	4.2	4.9	17.5	2.7	2.1	-21.2	14.6
K/Y (**)	14.0	10.9	-22.2	4.3	5.3	22.2	-4.7	-2.6	43.7	10.6	10.1	-5.4	2.2	2.5	14.7	3.9	3.0	-21.9	7.7
<b>SEKTÖR</b>	<b>22.8</b>	<b>51.9</b>	<b>127.4</b>	<b>2.6</b>	<b>4.2</b>	<b>65.1</b>	<b>-11.3</b>	<b>-7.8</b>	<b>31.0</b>	<b>17.1</b>	<b>13.9</b>	<b>-18.9</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>	<b>-5.9</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.12</b>	<b>52.9</b>	<b>1.4</b>

Kaynak: TBB, <http://www.tbb.org.tr/> ve BDDK, <http://www.bddk.org.tr/>.

Not: Her banka grubu için ilgili rasyonun yeniden yapılandırma öncesi ve sonrası değerlerinin yüzde değişimi esas alınmıştır.

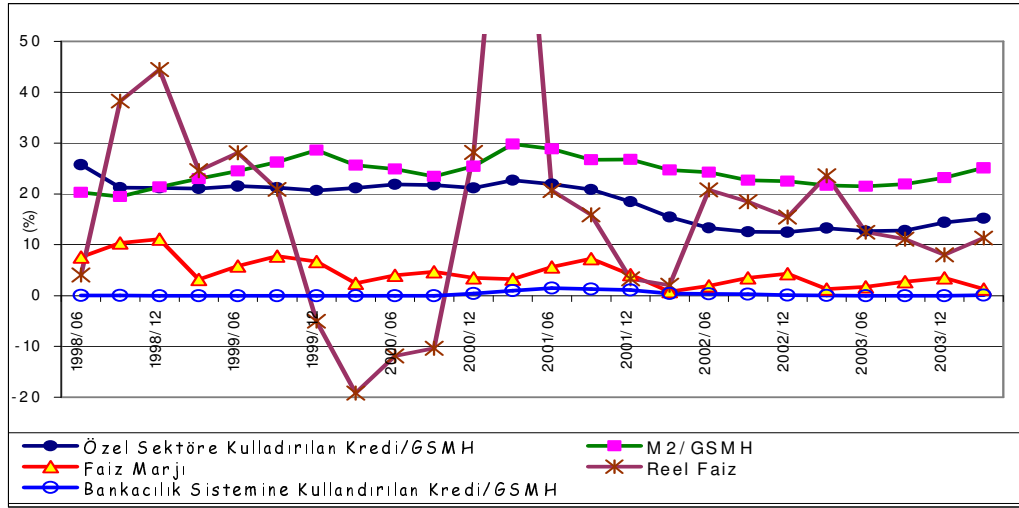
Yapılandırma Öncesi: Haziran 1998-Mart 2001, Yapılandırma Sonrası: Haziran 2001-Mart 2004 dönemini kapsamaktadır.

(\*) Endeks oluşturulurken ilgili sütunlardaki yüzdelik değişimin basit ortalaması alınmıştır.

(\*\*) Kalkınma ve Yatırım Bankaları.

**Verimliliğin ölçülmesinde kullanılan rasyolar incelendiğinde,** yeniden yapılandırma uygulamalarından sonra faiz marjında<sup>32</sup> azalış (yüzde 46 oranında) ve Merkez Bankası'ndan kullanılan fonların GSMH'ya oranında artış (yüzde 255.6 oranında) yaşandığı dikkati çekmektedir.

Faiz marjındaki azalma, büyük ölçüde faizleri yükselten kamu ve fon bankalarının kısa vadeli ihtiyaçlarının azaltılmasından kaynaklanmıştır. Buna karşılık, Merkez Bankası'ndan bankacılık sektörüne sağlanan fonlar ise yeniden yapılandırma döneminde kamu ve fon bankalarına kullanılan kaynaklar nedeniyle artmıştır (Şekil 6.4).



**Şekil 6.4. Yeniden Yapılandırma Programının Türk Bankacılık Sisteminin Aracılık Faaliyetleri Üzerindeki Etkilerinin Gelişimi**

Kaynak: TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/>

Diğer taraftan, riskin ölçülmesinde kullanılan reel faiz oranı<sup>33</sup>, enflasyonun düşmesi ve faiz oranlarında yaşanan gerilemeye bağlı olarak ortalama yüzde 36.3 gerilemiştir. Bu gerilemeyi 2002 yılı sonundan itibaren parlamentoda güçlü bir hükümetin oluşumu sonucu ortaya çıkan olumlu beklentiler hızlandırmıştır.

<sup>32</sup> Faiz Marjı: Provizyonlar Sonrası Net Faiz Gelirleri (Giderleri)/Ortalama Toplam Aktifler.

<sup>33</sup> Reel faiz oranı=Hazine ihalelerinde gerçekleşen ağırlıklı ortalama bileşik faiz oranı-TÜFE.

## 6.2. Yeniden Yapılandırma Programının Bazı Makro Göstergeler Üzerindeki Etkisinin Değerlendirilmesi: Haziran 1998-Mart 2001 ve Haziran 2001-Mart 2004 Dönemlerinin Karşılaştırılması

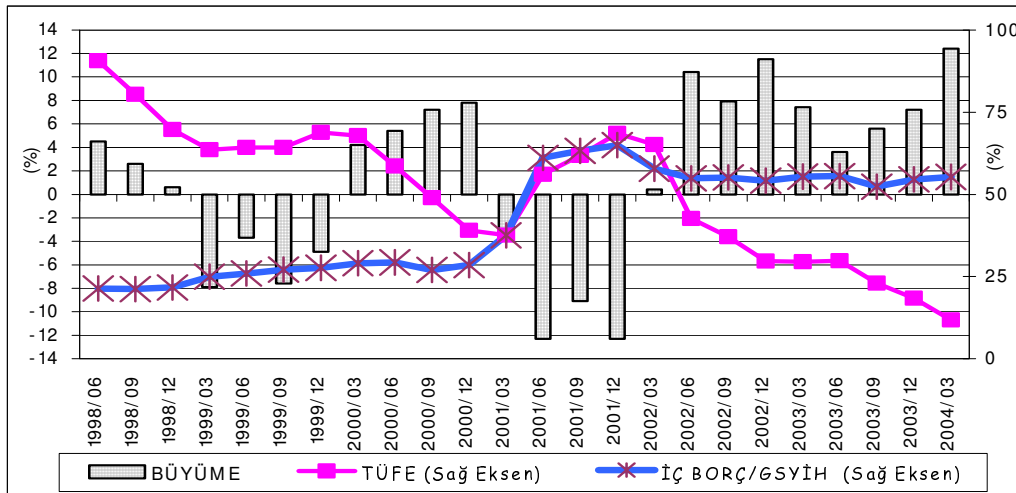
Burada Türk bankacılık sistemindeki yeniden yapılandırma programlarının ekonomik büyüme, TÜFE, mali denge, cari işlemler dengesi, özel nihai tüketim düzeyi ve Merkez Bankası'nın brüt döviz rezervleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. İlk olarak, **ekonomik büyüme** ele alınmış ve yapılandırma öncesi dönemde ortalama yüzde 0.4 olan büyüme, yeniden yapılandırma sonrası dönemde yüzde 2.7'ye yükselmiştir (Şekil 6.5). Yeniden yapılandırma öncesindeki dönemde, ekonomik büyüme geçmiş makro ekonomik koşullara bağlı olarak önemli düzeyde azalmıştır. Geçmiş dönemlerde de sık aralıklarla tecrübe edildiği üzere, aynı şekilde ele alınan dönemlerde de ekonomik büyüme istikrarsız bir trend içerisinde olmuştur. 1999 yılındaki hızlı daralmadan sonra, 2000 yılında oldukça yüksek bir büyümeye ulaşılmış, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi ile birlikte 2001 yılı içerisinde ekonomi tekrar ciddi boyutta daralmıştır. 2002 yılından itibaren para ve sermaye piyasalarında nispi istikrarın tesis edilmesi ile ekonomik faaliyetlerdeki daralma durmuş, genel olarak tüm sektörlerde üretimin artması nedeniyle ekonomi tekrar büyüme sürecine girmiştir. Bu arada, IMF ile yeniden gözden geçirilen ekonomik programa sağlanan mali destek de bu iyileşmeye önemli bir katkıda bulunmuştur.

Bankacılıkta yeniden yapılandırmanın TÜFE üzerindeki etkisine bakılacak olursa, yapılandırma öncesi dönemde **TÜFE ortalaması** yüzde 62.8 iken, sonrası dönemde yüzde 39.4'e gerilemiştir (Şekil 6.5). 2000 yılı başından itibaren uygulamaya başlayan enflasyonla mücadele programı ile birlikte enflasyon oranı yüzde 70'lerden yüzde 40'lara düşürülmüştür. 2001 yılı Şubat ayından itibaren sabit kur rejiminden dalgalı kur rejimine geçilmesi, döviz kurunun dalgalanmaya bırakılması ve bu şekilde kurun piyasaca belirlenebilir hale gelmesi, döviz kurunda ani bir artışa neden olmuş ve bu durum fiyatlar genel seviyesini doğrudan ve yüksek ölçüde etkilemiş ve enflasyon tekrar yüzde 70 bandına yükselmiştir. 2002 yılından itibaren enflasyon hedefine uygun ve öngörülebilir bir para ve harcama politikasının

takip edilmesi, döviz kurlarında istikrarın sağlanması, Türk Lirasının yabancı paralar karşısında değerlenmesi ile ithalatın görece olarak ucuzlaması, yüksek reel faiz oranlarının da etkisiyle iç talepteki büyümenin sınırlı kalması vb. nedenlerle enflasyon hızlı bir düşüş göstermiştir.

Bankacılık sektöründeki yeniden yapılandırma uygulamalarının mali denge üzerindeki sonuçları incelenecek olursa, bu amaçla kullandığımız **iç borç stokunun GSYİH'ya oranı** yeniden yapılandırma öncesi ortalama yüzde 26.8 iken yeniden yapılandırma sonrasında yüzde 57'ye yükselmiştir (Şekil 6.5). 2001 yılında TMSF bankalarının finansal yapılarının güçlendirilmesi, kamu bankalarının gecelik borçlanma ihtiyaçlarının giderilerek piyasa faiz oranlarında oluşan baskının engellenmesi amacıyla görev zararları karşılığı özel tertip DİBS'ler verilmesi ve yüksek reel faiz oranları ile borçlanmaya devam edilmesi iç borç stokunun hızlı bir şekilde artmasına yol açmıştır. Ayrıca, devlet iç borçlanma senetlerinin önemli bir kısmı bankalarca satın alındığından, iç borç stokundaki artış kamunun mali sistem üzerindeki baskısını da artırmıştır.

Diğer taraftan, 2002 yılından itibaren faiz dışı fazlanın sürdürülmesi, dış borçlanma nedeniyle iç borçlanmanın azaltılması ve faiz oranlarının düşmesi sonucu iç borç stokunun GSYİH'ya oranı küçük çapta olmak üzere gerilemeye başlamıştır.

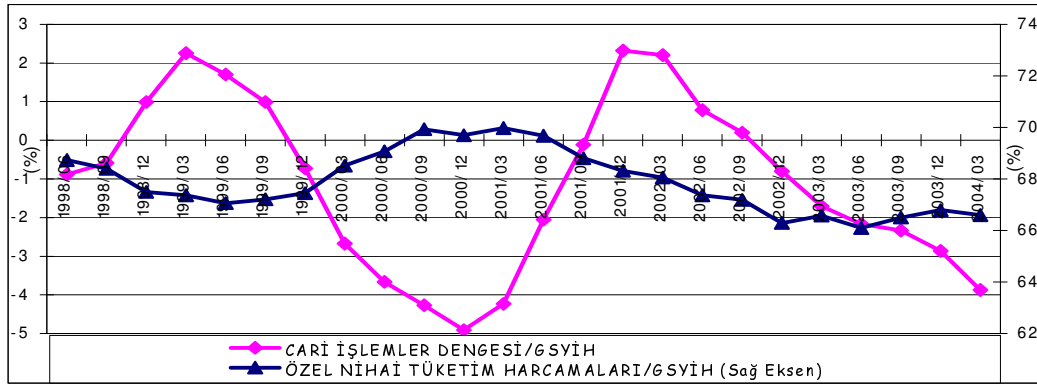


**Şekil 6.5. Yeniden Yapılandırma Programının Bazı Makro Göstergeler Üzerindeki Etkilerinin Gelişimi (1)**

Kaynak: TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/>

**Cari işlemler açığının GSYİH'ya oranına** bakılacak olursa, söz konusu oranın yeniden yapılandırma öncesinde ortalama yüzde 1.3 olduğu, yeniden yapılandırma sonrasında ise yüzde 1'e gerilediği görülmektedir. Genel olarak, ekonomideki canlanma eğilimine bağlı olarak ve Türk Lirasının değer kazandığı dönemlerde cari işlemlerdeki açık artmıştır. Nitekim, 2002 yıl sonundan itibaren cari işlemler açığının GSYİH'ya oranı artış eğilimi içine girmiştir. Mart 2004 dönemi itibariyle söz konusu açığın GSYİH'ya oranı yüzde 3.9 olarak gerçekleşmiştir (Şekil 6.6).

**Özel nihai tüketim harcamalarının GSYİH'ya oranı** 2001 yılının ilk döneminde yüzde 70'e çıkmış, ancak daha sonraki dönemlerde gerileme eğilimine girmiştir. Söz konusu gerileme eğilimi, ekonomideki canlanmaya bağlı olarak 2002 yıl sonundan itibaren nispeten yavaşlamıştır. Mart 2004 dönemi itibariyle özel nihai tüketim harcamalarının GSYİH'ya oranı yüzde 66.6 olarak gerçekleşmiştir.



**Şekil 6.6. Yeniden Yapılandırma Programının Bazı Makro Göstergeler Üzerindeki Etkilerinin Gelişimi (2)**

Kaynak: TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/>

**Merkez Bankası'nın brüt döviz rezervleri** 1998-2001 yılları arasında dalgalı bir seyir izlemiştir. Söz konusu tutar, Şubat 2001 krizinin ardından Mart 2001'de 18.4 milyar ABD dolarının altına gerilemiş, buna karşılık 2002 Şubat ayından sonra genel olarak sürekli yukarı yönde bir trend izlemiştir. 2004 yılının ilk aylarında Türk Lirasının aşırı değerlenmesini önlemek amacıyla Merkez Bankası tarafından yapılan döviz alım ihaleleri döviz rezervlerinin artışında etkili olmuştur. 23 Temmuz 2004 itibariyle Merkez Bankası'nın brüt rezervleri 32.5 milyar ABD doları düzeyindedir.

## YEDİNCİ BÖLÜM

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1980'lerden itibaren pek çok ülkede finansal liberalleşme ve deregülasyon sürecinin ortaya çıkması, piyasa mantığı çerçevesinde ekonomilerin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Ancak, söz konusu sürece ülkelerin ekonomik altyapı sorunlarına çözüm bulmadan ve çok hızlı bir şekilde dahil olmaları, etkin bir piyasa disiplininin oluşturulamamasına yol açmıştır. Bu nedenle, bu ülkelerde sık aralıklarda ve yüksek maliyetli bankacılık krizleri yaşanmıştır.

Uluslararası tecrübelerden hareketle, bankacılık sisteminde ortaya çıkan sorunların ülkelerin veya finans sistemlerinin gelişmişlik derecesi ile doğrudan doğruya alakalı olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, bankacılık sistemindeki sorunların temelinde genel olarak makro ekonomik istikrarsızlıklar, siyasi müdahaleler, kötü yönetim, yetersiz denetim ve gözetim uygulamaları, hukuki veya zımni mevduat sigortası ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ahlaki çöküntü yatmaktadır.

Bankalar ekonominin can damarı olmaları ve diğer sektörlerle önemli ölçüde bağlantılı olmaları nedeniyle çok önemli ekonomik unsurlardır. Ekonomik büyümenin istikrarlı bir biçimde gerçekleşmesi için kaynakların etkin bir şekilde kullanımına, sağlıklı ve gelişmiş bir finans sektörünün varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Finansal sistemde bir veya bir kaç büyük bankanın ödeme gücünü yitirmesi, sektörün kredi kapasitesini azaltmakta ve mevduatın daha güvenli bankalara kaçmasına yol açmaktadır. Ödemeler sisteminin zarar görmesi piyasalarda istikrarsızlığa neden olmakta, bu ortamda ödeme gücü olan sağlam bankalar dahi olumsuz etkilenebilmektedir.

Banka krizlerine maruz kalan ülkelerde, bu krizlerin yol açtığı sorunların çözümlenmesi ve bunların bir daha meydana gelmemesi için bazı

önlemler alınmaktadır. Bu önlemlerin başında finansal sistemde soruna yol açan banka veya bankaların yeniden yapılandırılması gelmektedir. Her ülkenin bankaların sorunlarının çözümüne ilişkin olarak farklı yöntemler kullandığı bilinmekle birlikte, uluslararası alanda bankaların yeniden yapılandırmaları üç aşamalı olarak gerçekleşmektedir.

- Birinci aşama, finansal yeniden yapılandırma olup, bankaların likidite problemlerinin çözümlenmesi için alınan acil önlemleri kapsamaktadır. Finansal yeniden yapılandırma ile bankaların bilançolarında biriken sorunların çözümü için tedbirler alınmaktadır.
- İkinci aşama, bankaların yönetim ve stratejilerinin yeni bir anlayışla operasyonel açıdan yeniden yapılandırmasıdır.
- Son aşama ise, bankacılık sisteminin sağlam ve sağlıklı yapısının daha sonraki dönemlerde de sürdürülebilmesine yönelik düzenlemeleri içeren yapısal yeniden yapılandırmadır.

Geçmiş uluslararası tecrübeler bankacılıkta yeniden yapılandırma sürecinde kısa bir süre içinde ve hızlı bir şekilde yol alınmasının oldukça düşük olasılıklı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu dönemde, hükümetler genellikle bankaların ödeme gücüne ilişkin stok gelişmeler üzerinde durmuş, sorunlu kredilerin tasfiye edilmesi ve mali yapıları bozuk olan bankaların yeniden sermayelendirilmesini gerçekleştirmiştir. Ayrıca, sorunlu aktiflerin ödeme güçlüğü içindeki bankadan uzaklaştırılması da yaygın olarak başvurulan yöntemlerdendir. Bununla birlikte, programının başarıya ulaşabilmesi için, bankaların operasyonel yeniden yapılandırılmasından kaynaklanan, bankaların gelirlerindeki ve dolayısıyla karlılık yapılarındaki değişimi ifade eden akım gelişmelere de yeterli önemin verilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Öyle ki, bankaların karlılıklarında olumlu yönde gelişme kaydedilmediği sürece gelecekte banka yeniden yapılandırma operasyonunun tekrarlanması gerekebilecektir.

Yaşanan tecrübeler bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma sürecinin bir bütün olarak düşünülmesi gerektiğini göstermektedir. Finansal

yapılandırmanın, operasyonel ve yapısal yeniden yapılandırma ile desteklenmemesi durumunda sorunların tekrarlama olasılığı bulunmaktadır. Ülke örnekleri incelendiğinde, yeniden yapılandırma sürecini bir bütün olarak ele alan ve bankacılık sektörünün yapılandırılmasını reel sektörün rehabilitasyonu ile eş zamanlı değerlendiren ülkelerin finansal sorunların üstesinden gelinmesinde daha başarılı olduğu görülmektedir. Burada unutulmaması gereken bir diğer önemli nokta ise; yeniden yapılandırma uygulamalarında başarı sağlansa dahi, mevcut makro ekonomik yapının risk üretmeyi sürdürmesi, elde edilen olumlu sonuçların sürekliliğine gölge düşürebileceğidir.

Bu bağlamda, ülkemizde de bankacılık sektörü yeniden yapılandırma çalışmaları ekonomiyi istikrara kavuşturma politikaları ile beraber yürütülmüştür. Öyle ki; 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerden sonra, 15 Mayıs 2001'de uygulanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ile bir yandan ekonomik istikrar sağlanırken öte yandan bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılarak güçlendirilmesi planlanmıştır. Programın reel sektöre ve özellikle makro ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik planında reel ekonomik faaliyetlerin canlandırılması temel oluşturmuştur. Bu amaçla, yaşanan krizler sonrasında ödeme gücünü yitiren ancak ekonomide katma değer yarattığı düşünülen reel sektör firmalarının varlıklarını sürdürebilmeleri ve dolayısıyla bankalara olan borçlarını geri ödemeyebilmeleri için "İstanbul Yaklaşımı" benimsenmiştir. Bu yolla, borçlu şirketlere ek finansman desteği de sağlanması suretiyle borçların yeniden yapılandırılması olanağı tanınmıştır.

Programın finansal sektöre yönelik yapılandırma planına göre, Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma faaliyetleri kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasını, Fon kapsamındaki bankaların problemlerinin en kısa sürede çözülmesini, kırılgan bir yapıda faaliyet gösteren özel bankaların sağlam bir yapıya kavuşturulmasını amaçlamıştır. Ayrıca, söz konusu program bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemeler ile



desteklenmiştir. Yeniden yapılandırma programı kapsamında, bankaların sorunlu alacaklarının tasfiyesi için ise, 4743 sayılı Kanun çerçevesinde, vergi kolaylıkları da tanınarak, TMSF'nin yüzde 20 oranında ortaklığında, varlık yönetim şirketlerinin kurulması için yasal alt yapı oluşturulmuştur.

Diğer taraftan, temel hedefi fiyat istikrarı olan Merkez Bankası tarafından, mali istikrarı tesis etmek amacıyla kamu ve Fon bankalarının likidite ihtiyaçları Hazine ve BDDK ile işbirliği içinde karşılanmıştır. Bu kapsamda;

- 2001 yıl sonu itibariyle, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması sürecinde aktarılan kamu kaynağının GSYİH içindeki payı yüzde 14.4'dür.
- TMSF'ye aktarılan bankalar da yoğun bir finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılma sürecine alınmıştır. Bu aşamada 22 bankadan 12'si birleştirilmiş, 5'i özel sermaye gruplarına satılmıştır. 2 bankanın tasfiye süreci devam etmektedir. 1 bankanın iflası istenmiş ve 2004 yılı itibariyle Fon yönetiminde 2 banka kalmıştır. 2001 yıl sonu itibariyle, TMSF yönetiminde bulunan bankaların yeniden yapılandırmalarının toplam maliyetinin GSYİH içindeki payı yüzde 14.9'dur.
- Kasım 2000 kriziyle likidite ve faiz riskine, Şubat 2001 krizinde ise kur riskine bağlı kayıplarla karşı karşıya kalan özel bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için ilk olarak bu bankaların kendi kaynaklarıyla sermaye yapılarınının güçlendirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu amaçla uygulanan Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı kapsamında yapılan üçlü denetimler ve bunlara ilişkin düzeltmeler sonunda, Vakıflar Bankası, Pamukbank ve Şekerbank'ın sermaye gereksinimi olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu bankalardan Şekerbank'ın sermaye gereksinimi ortaklar tarafından nakden karşılanmıştır. Vakıflar Bankası'na, TMSF tarafından SYR'nin yüzde 9'a yükseltilmesi için, 213.3 trilyon TL tutarında sermaye benzeri

kredi verilmiştir. Yüksek düzeyde sermaye açığı olduğu tespit edilen Pamukbank ise Fon'a devredilmiştir.

Genel olarak incelendiğinde, uluslararası alandaki uygulamalara paralel olarak Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma çalışmaları, sonuçları daha çabuk alınan finansal yeniden yapılandırmada yoğunlaşmıştır. Diğer taraftan, başta kamu ve TMSF bankalarında olmak üzere, operasyonel yeniden yapılandırma kapsamında şube ve personel sayılarında da azalma yaşanmıştır. Yeniden yapılandırma süreci olarak kabul ettiğimiz Haziran 2001 döneminde Türk bankacılık sisteminde 72 banka faaliyet gösterirken, Aralık 2003 itibariyle banka sayısı 50'ye gerilemiştir. Haziran 2001'de şube sayısı 7.530 ve personel sayısı 155.299 iken, Aralık 2003'de sırasıyla 6.087 ve 124.030'a gerilemiştir.

Yeniden yapılandırmanın Türk bankacılık sisteminin **ödeme gücü** üzerindeki etkileri incelenecek olursa,

-Kredi portföyünün toplam aktifler içindeki payı azalmıştır. Bu azalışta, ekonomide yaşanan krizlere bağlı olarak bankaların likidite ihtiyacının ortaya çıkması sonucu yeni kredi kullandırmama eğiliminde olması, bazı bankaların cari hesap şeklinde kullanılan kredilerinin limitlerini aşağı çekmesi ve yeniden yapılandırma sonrasında bankaların yeni risklerin alınmasında daha ihtiyatlı bir tutum sergilemesi etkili olmuştur.

-Takipteki alacaklar ve bu alacaklar için ayrılan karşılıkların kredilere oranı, başta kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özel bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi aşamasında olmak üzere, sorunlu kredilerin karşılık kararnamesine uygun olarak tahsili gecikmiş alacaklarda izlenmeye başlanması ve ilgili karşılıkların ayrılması sebebiyle yüksek değerler almıştır.

-Ödenmiş Sermaye/Toplam Aktiflere oranı sınırlı düzeyde artış göstermiştir. Bu artış esas olarak, kamu bankalarına sermayelerini güçlendirmek amacıyla hazine tarafından sermaye aktarımında bulunulması sonucu ortaya çıkmıştır.

-Özkaynaklar/Toplam Aktifler rasyosu, kamu ve TMSF bankalarına finansal yeniden yapılandırma aşamasında sermaye desteğinin yapılması,

sektörün karlılık yapısındaki nispi iyileşme yaşanması ve banka mali tablolarına enflasyon muhasebesi uygulanmasıyla sermaye yedeklerinin ortaya çıkması nedeniyle artmıştır.

-Menkul değerler portföyünün toplam aktifler içindeki payı yükselmiştir. Esas olarak bu gelişim, kamu ve TMSF bankalarına finansal yeniden yapılandırma sürecinde devlet tahvili verilmesinden, yeniden yapılandırma sonrasında da kamu borçlanmasının en önemli müşterisinin bankalar olmasından, bankaların sermaye yeterliliği düzenlemesine göre risk ağırlığı “0” olan yüksek getirili menkul değerlere plasman tercihlerinin devam etmesinden kaynaklanmıştır.

Yeniden yapılandırmanın Türk bankacılık sisteminin **karlılık performansı** üzerindeki etkileri incelenecek olursa,

-Faiz dışı giderlerin toplam aktifler içindeki payı sınırlı düzeyde gerileme göstermiştir. Söz konusu gerilemede, fon bankalarının yeniden yapılandırması çerçevesinde bu bankaların tasfiye, satış, devir yoluyla azaltılması, kamu bankalarının da aynı şekilde etkinlik ve verimlilik politikalarına bağlı olarak şube ve personel sayılarının sınırlandırılması etkili olmuştur.

-Faiz gelirlerinin toplam aktifler içindeki payı faiz oranlarındaki gerilemeye bağlı olarak azalmıştır. Bu gerilemenin temel nedenleri arasında, krizlerin ardından kredi kullandırımının daralması, kamu ve fon bankalarının kısa vadeli likidite gereksinimlerini azaltmaları ile faiz oranlarında gerileme yaşanması yer almaktadır.

-Menkul kıymetlerden alınan faiz gelirlerinin toplam faiz gelirine oranı artmıştır. Krediler portföyünün bilanço içindeki payının azalmasına karşılık, menkul kıymetler portföyünün payının artması, toplam faiz gelirleri içinde menkul kıymetlerden alınan faiz gelirlerinin payının artmasına yol açmıştır.

-Sermaye piyasası işlemleri karının toplam faiz gelirine oranı artış göstermiştir. Faiz oranlarında yaşanan gerileme menkul kıymetlerin getirisini

yükselmiş ve dolayısıyla bankaların sermaye piyasasından elde ettikleri karın artmasına yol açmıştır

-Kambiyo zararının toplam faiz gelirlerine oranı azalmıştır. 2002 yılından itibaren bankaların yabancı para pozisyonlarını kapatmaları ve Türk Lirasının değer kaybının sınırlı olması bankacılık sektöründe kambiyo zararının azalması sonucunu doğurmuştur.

-Dönem zararının toplam aktiflere oranında azalış yaşanmıştır. Sermaye piyasası işlemlerinden kar elde edilmesi ve kambiyo zararlarının ciddi şekilde azalması sektörün karlılık performansının 2002 yılından itibaren nispeten iyileşmesine imkan vermiştir. Ayrıca, kamu ve fon bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması ile kısa vadeli finansman ihtiyaçlarının azalması ve bu çerçevede özellikle repo işlemlerine verilen faizlerin önemli oranda düşmesi bu bankaların karlılık performansını olumlu yönde etkilemiştir. Ayrıca, bu bankaların operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde şube ve personel sayılarının azaltılması, karlılık yapılarında iyileşme yaşanmasının sebepleri arasındadır.

Yeniden yapılandırmanın Türk bankacılık sisteminin **aracılık kapasitesi, verimlilik ve risk düzeyi** üzerindeki etkileri incelenecek olursa;

-Aracılık kapasitesi, özel sektöre kullandırılan kredilerin ve geniş paranın (M2) GSMH içindeki payının azalması nedeniyle gerilemiştir. Bankalar ihtiyatlılık politikası gereği krizler sonrasında özel sektöre kredi kullandırımını azaltmış, risksiz ve getirisi yüksek DİBS'leri tercih etmiştir.

-Bankacılık sisteminin verimlilik düzeyi, faiz marjının azalmasına rağmen gerilemiştir.

-Diğer taraftan, literatürde genel olarak risk düzeyini ölçmekte kullanılan reel faiz oranı, ekonomide istikrarın tesis edilmesine bağlı olarak enflasyonun ve faiz oranlarının gerilemesi sonucu düşüş trendine girmiştir.

Yeniden yapılandırma programının **makro ekonomik sonuçları** incelenecek olursa;

-Krizler sonrasında yürütülen yapısal reformlar ve uygulanan para ve maliye politikaları ile Türk ekonomisinin olası şoklara karşı dayanıklılığı artırılarak istikrarlı ekonomik büyüme için gerekli koşullar yaratılmıştır. Bu dönemde, büyüme oranı artarken enflasyonda düşüş yaşanmıştır.

-Buna karşılık, 2001 yılı içinde ihraç edilen ve büyük ölçüde kamu ve TMSF bankalarının yapılandırılmasında kullanılan özel tertip DİBS'lerin iç borç stokunun GSYİH'ya oranını yüzde 26.8'den yüzde 57'ye yükseltmesi, mali denge üzerinde olumsuz sonuçlar doğurabilecek bir risk oluşturmaktadır. İç borçlanmada en büyük müşterinin hala bankalar olması, bankacılık sektörü üzerindeki kamu baskısının devam etmesine ve dolayısıyla kredi kanallarının etkin bir şekilde çalışmamasına zemin hazırlamaktadır.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa;

- Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma programı kapsamında yer alan kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ile, 1990'lı yılların başından itibaren bedeli ödenmeyerek dolaylı kamu borcu statüsünde olan özel görev alacakları, devlet tahvili verilmek suretiyle doğrudan kamu borcuna dönüştürülmüştür.
- Diğer taraftan, bankacılıkta yeniden yapılandırma programının önemli bir ayağını oluşturan Fon bankaları, büyük ölçüde hakim ortaklarına kullandırılan krediler nedeniyle mali bünye sorunları ile karşı karşıya kalmıştır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun Ağustos 2004 tarihinde yayınladığı "Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması" adlı rapora göre, tarihi maliyeti yaklaşık 17 milyar ABD doları (toplam devir zararının yüzde 73'ü) olan hakim ortak kredilerinden kaynaklanan devir zararının önemli bir kısmı tazmin ve takibe konu olmasına rağmen karşılıksız bulunmaktadır. Fonun katlandığı maliyetlerin tahsili, sorunlu bankalardan devralınan aktiflerin satış, tasfiye ve tahsili ile sınırlı kalmıştır. Dolayısıyla, fon bankalarının çözümlenmesi için katlanılan maliyet esas itibarıyla, bankacılık sektöründe sistemik

krize yol açmamasına yönelik olarak, devir tarihinden önce hakim ortakların bankaları uğrattığı zararın telafi edilmesi içindir. Ayrıca, söz konusu maliyet, hukuki süreçte yaşanan sorunlara ve ekonomik konjonktüre bağlı olarak hakim ortaklardan yeterli ölçüde tahsil edilememiştir.

- Temel felsefesi bankacılık sisteminde yeniden sermayelendirmenin sağlanması ile kredi mekanizmasının yeniden çalıştırılması ve reel sektörün yeni finansman olanağına kavuşturulması olan “Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı”nın uygulanması sonucu bankacılık sistemin ihtiyaç duyduğu sermaye tutarı sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Uygulanan program bir miktarda özel sermayenin sisteme girmesine neden olmakla birlikte, yetersiz düzeyde kalmıştır. Diğer taraftan, yapılan denetimlerde tespit edilen sermaye açığının büyük ölçüde enflasyon düzeltmesi ile hesaben giderilmiş olması da uygulamanın bankaların sermayelerinin güçlendirilmesinde yeterli olmadığını ortaya koymaktadır.

Uluslararası alandaki ve Türkiye’deki uygulamalardan da görüldüğü üzere, sorunlu bankaların yeniden yapılandırması hem kamuya hem de bankacılık sistemine olan yükü aşırı derecede yükseltmektedir. Bankacılık sektöründe yaşanan sıkıntılar, geçmişten beri süregelen eksik uygulamaların bir sonucu olduğu düşünüldüğünde, sektörün sağlıklı bir şekilde işlemesini sağlayacak olan ortamın oluşturulması, bankacılığın ekonomiye olan katkısını artıracaktır. Bu çerçevede ele alındığında, hem şiddetli bir krizin ardından bankacılık sektörünü yeniden yapılandırma gayreti içinde olan, hem de Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde ilerleyen bir devlet olarak, ülke çıkarlarına daha çok hizmet edeceğinden hareketle, hükümet, düzenleyici otorite ve bankalar tarafından alınması gereken birtakım önlemlerin bulunduğu düşünülmektedir.

i) Bankaların sağlıklı bir makro ekonomik ortamda faaliyette bulunabilmesi amacıyla, hükümet kamu yönetimi, özelleştirme gibi bir takım

yapısal reformları yerine getirmelidir. Bankalar enflasyonun yüksek olduğu, siyasi güvensizliğin ve belirsizliğin yaşandığı koşullarda yatırımlar için uzun vadeli kararlar alamamaktadır. Makro ekonomik istikrarsızlığın, maruz kaldıkları kur, kredi ve faiz risklerine bağlı olarak, bankaların sermaye yapılarını bozduğu ve bu yüzden bankacılık sisteminin aracılık fonksiyonunun işleyişinin aksadığı unutulmamalıdır.

ii) Verimli ve etkin çalışmayan, hantal bir yapıya sahip olan ve sistemde ayrıcalıklı bir konumda faaliyet göstererek piyasa mekanizmasının işleyişinde aksaklıklara neden olan kamu bankaları bankacılık krizlerinin en önemli kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye’de kamu bankalarının politik müdahalelere maruz kalabileceği dikkate alındığında, söz konusu bankaların ticarileştirilmesi ve kurumsal anlamda geliştirilerek özelleştirilmesi büyük önem kazanmaktadır. Ancak, özelleştirilecek kamu bankalarının yeni sahiplerinin, bankanın karlı ve sağlam bir şekilde faaliyette bulunmasını sağlayacak finansal güce, yönetim kapasitesine ve basiretli iş ahlakına ilişkin vasıflara sahip olması gerekmektedir. Aksi takdirde, 1990’lı yıllarda tecrübe edildiği üzere, özelleştirmeden elde edilen gelire kıyaslanamayacak düzeyde yüksek bir maliyetle bu bankalara tekrar müdahale edilmesi ihtiyacı doğabilecektir.

iii) Düzenleyici otorite, gözetim ve denetim sürecinin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeleri yapmaya ve bunları etkin bir şekilde uygulamaya devam etmelidir. Denetim otoritesinin sağlıklı bir bankacılık sistemi için gerekli yapıyı oluşturmaması veya oluşturmakta geç kalması ile biriken sorunlar, diğer faktörlerin de devreye girmesiyle bankacılık sisteminde krizlere yol açabilmektedir.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri bankacılıkta yeniden yapılandırma için bir fırsat yaratmakla birlikte, sistemdeki sorunların zamanında çözülememesi başta kamu ve fon bankaları olmak üzere sorunlu bankaların bankacılık sistemine verdiği maliyeti artırmıştır.

iv) Problemlerin erken teşhisi ve çözümü için uzaktan denetime önem verilmeli, bankaların sorunlu hale gelmesi önlenmeli ve özellikle bu aşamada

gerekli iyileştirmeler yapılmalıdır. Diğer taraftan, yerinde denetime de yeterli ağırlık verilmeli, bu denetimin sonuçları ve alınması gereken önlemler zaman kaybetmeksizin uygulamaya geçirilmelidir. Ancak bu yolla, sorunlu bankaların hem kamuya hem de bankacılık sistemine olan maliyeti sınırlandırılabilir.

v) Sorunların çözülememesi durumunda problemlili bankaların piyasa mantığı çerçevesinde tasfiyesi hızlandırılmalıdır. Ayrıca, piyasa disiplininin sağlanması amacıyla riske dayalı mevduat sigortası sisteminin uygulanmasına geçilmelidir. Yüksek risk alan bankaların yüksek faiz ödemeleri sektörü zayıflatmakta ve sektöre olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Riske dayalı prim sisteminin uygulanmasıyla “riskin kamuya, getirinin bankaya” aktarılması uygulamasının önüne geçileceği, mali bünyesi kuvvetli ve zayıf olan bankalar arasındaki eşitsizliğin giderileceği düşünülmektedir.

vi) Türkiye’de banka sayısı fazla olmasına rağmen, bankaların aktif büyüklüğü uluslararası alanda bankalarla rekabet edemeyecek düzeydedir. Uluslararası rekabet gücünün artırılması amacıyla bankacılık sektöründe hem yerli hem de yabancı bankalarla birleşmeler teşvik edilmelidir. Yabancı bankaların sektöre girişi bir taraftan ölçek ekonomisine bağlı olarak verimliliğin artmasına, diğer taraftan da başta krediler olmak üzere bankacılık faaliyetlerinin ekonomik kriterlere göre yürütülmesine olanak tanıyabilecektir.

vii) Reel sektördeki sorunlar bankacılık sektöründeki sorunlarla birlikte ele alınmalıdır. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ancak, sağlıklı ve etkin işleyen reel kesimin varlığıyla mümkün olabilecektir. Diğer taraftan, bankalardan kredi kullanacak şirketlerin mali tablolarının farklı standartlarda olması kredi taleplerinin değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır.

viii) Bankaların sorunlu alacaklarının tasfiyesi için 4743 sayılı Kanun çerçevesinde, çeşitli vergi kolaylıkları da getirilerek yönetmeliği hazırlanan varlık yönetim şirketlerinin kurulmasının teşvik edilmesi amacıyla hükümet, bankalar ve reel sektör yetkililerince ortak bir program yürütülmelidir. Varlıkların kendi bünyesinde toplanmasıyla ölçek ekonomisi yaratabilen,



borçlular üzerinde potansiyel olarak daha fazla etkiyi yapabilen varlık yönetim şirketlerinin kurulmasına ilişkin aksaklıklar, devralınan sorunlu varlıkların tasfiyesinde gecikmelere ve bu varlıkların değerinde zaman içinde bozulmalara yol açabilecektir.

ix) Bankalar aktif kalitelerini artırmalı, atıl kaynağı olmayacak düzeyde likidite yönetimini en etkin şekilde yürütmeli, risk yönetimi açısından kendilerini geliştirmeli, riski ve getiriyi belirli bir denge içinde tutabilmeli, taşıdığı riskler karşısında yeterli özkaynak bulundurmalıdır. Ayrıca, ödenmiş sermayenin artırılması amacıyla halka açılmalara hız vermelidir.

x) Sektörde operasyonel maliyetlerin paylaşılabilceği alanlarda (ATM, Çağrı Merkezi vb.) bankaların birbiriyle işbirliğine gitmesi temel bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, bankaların teknik faaliyetler, araştırma geliştirme, müşteri hizmetleri, veri merkezi yönetimi, bilgi sistemleri gibi konularda dış kaynak kullanımına (outsourcing) yönelmeleri bankaların daha çok kendi uzmanlık alanlarında yoğunlaşmasına imkan sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Activefinans, "Bankacılıkta Global Aldanım", Sayı 25, Nisan 2002.
- \_\_\_\_\_ "Yeni Bin Yıla Girerken Finans Dünyasının Taşları Yerinden Oynadı", Sayı 10, Aralık 1999-Ocak 2000.
- ALEXANDER, William E., David S. Hoelscher, Michael Fuchs, "Banking System Restructuring in Russia, IMF, 2000, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/alexander.pdf>, (09 Temmuz 2003).
- ALTINOK, Tevfik. "Son Beş Yılda Tarihe Malolan Bankalar TMSF'ye Devir Noktasına Nasıl ve Niçin Geldiler," Finans Dünyası, Ekim 2003, s.26-31.
- ATAMAN, Pelin. "Sistemik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teorik Yaklaşım", TBB, <http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi37/S.74.Pelin%20Ataman.doc>, (15 Aralık 2002).
- AYDIN, Aydın, Pelin Ataman Erdönmez, Alpan İnan ve Burçak Tulay. "Bankacılıkta Mali Bünye Sorunları ve Yeniden Yapılandırmada Ülke Uygulamaları", TBB, Şubat 2000, <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Restructuring.doc>, (10 Ocak 2003).
- BARTH, James R, Gerard Caprio Jr. ve Ross Levine. "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?", Kasım 2002, The World Bank, <http://www.nber.org/papers/w9323.pdf>, (26 Nisan 2003).
- BDDK, Yıllık Rapor, 2000 ve 2002.
- \_\_\_\_\_ "Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı", Ocak 2002, [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/banka\\_sermayelerinin\\_guclendirilmesi.doc](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/banka_sermayelerinin_guclendirilmesi.doc), (15 Mart 2003).
- \_\_\_\_\_ "Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programı: Gelişme Raporu", Haziran 2002, [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP\\_GR\\_21062002.doc](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_GR_21062002.doc), (23 Ekim 2002).
- \_\_\_\_\_ "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı", [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/bank\\_yapilandirma\\_prog.doc](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/bank_yapilandirma_prog.doc), (09 Eylül 2001).
- \_\_\_\_\_ "Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu IV" [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP\\_GR\\_Tem2002.pdf](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_GR_Tem2002.pdf), (15 Mart 2003).

- \_\_\_\_\_”Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu V”, [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP\\_Gelisme\\_112002.pdf](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_Gelisme_112002.pdf), (24 Ocak 2003).
- \_\_\_\_\_”Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu VI”, [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP\\_Gelisme\\_042003.pdf](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_Gelisme_042003.pdf), (11 Mayıs 2003).
- \_\_\_\_\_”Banka Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu VII”, [http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP\\_Gelisme\\_102003.pdf](http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/BSYYP_Gelisme_102003.pdf), (27 Ekim 2003).
- BEAFND web sitesi. “Bank Restructuring: Lessons from International Experience”, <http://www.beafnd.org/english/activity>, (19 Mart 2003).
- BIS, "Bank Restructuring in Practice", BIS Policy Papers, No: 6, Ağustos 1999, <http://www.bis.org/publ/plcy06.pdf>, (17 Şubat 2003).
- BORISH, Michael S., Millard F. Long ve Michel Noel. “Restructuring Banks and Enterprises: Recent Lessons from Transition Countries”, The World Bank, 1995, <http://www1.worldbank.org/finance/CDRom/library/docs/borish/bori003b.htm>, (02 Ocak 2004).
- CAPRIO JR, Gerard. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy or Bad Banking?", The World Bank, 1996, [http://www.worldbank.org/research/interest/prr\\_stuff/working\\_papers/abcde96.pdf](http://www.worldbank.org/research/interest/prr_stuff/working_papers/abcde96.pdf), (11 Mart 2003).
- GRAY, Cheryl W. ve Arnorld Holle. “Bank-Led Restructuring In Poland Bankruptcy and Its Alternatives”, The World Bank, Eylül 1996, [http://econ.worldbank.org/files/882\\_wps1651.pdf](http://econ.worldbank.org/files/882_wps1651.pdf), (06 Eylül 2003).
- CLAESSENS, Stijn “Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crises: What Policies to Pursue?”, Nberg Working Paper Series, Temmuz 2001, <http://www.nber.org/papers/w8386.pdf>, (17 Ağustos 2003).
- ÇARMIKLI, Ceyda. “Reel Sektör ve Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılma Süreci”, [http://www.makalem.com/Search/ArticleDetails.asp?nARTICLE\\_id=1904](http://www.makalem.com/Search/ArticleDetails.asp?nARTICLE_id=1904), (09 Eylül 2003).
- ÇOKAKLI, Serdar. “Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Japonya Örneği”, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/mspd/2002-2.pdf>, (29 Ağustos 2003).
- DANIEL James A. "Fiscal Aspects of Bank Restructuring", IMF Working Paper, WP/97/52, Nisan 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9752.pdf>, (21 Mart 2003).
- DANAHARTA web sitesi. <http://www.danaharta.com.my/default.html>, (15 Ocak 2004).

- DE JUAN, Aristobulo. "Restructuring And Resolution Comparative Experiences", The World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/banking/finsecpolicy/criticalissues2003/pdf/dejuan.pdf>, (27 Kasım 2003).
- DENİZER, Cevdet ve Kerim Gökay. "Problem Bank Resolution Options and Consequences", *Boğaziçi Journal*, 2001, Vol. 15, No.1, s.71-82.
- DUVAN, Berke. "Finansal Sistemin Yeniden Yapılandırması Tayland Uygulaması", Nisan 2001, DPT Çalışma Raporları, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/banka/duvanb/tayland.pdf>, (09 Mayıs 2003).
- DZIOBEK, Claudia. "Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring", IMF Working Paper, Ağustos 1998, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp98113.pdf>, (09 Nisan 2003).
- DZIOBEK, Claudia ve Ceyla Pazarbaşıoğlu. "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries", IMF Working Paper, 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97161.pdf>, (26 Ocak 2003).
- ERÇEL, Gazi. "Küreselleşme ve Uluslararası Finansal Gelişmeler", 2002, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/konusma/tur/2000/Kuresellesme.html>, (26 Mart 2003).
- \_\_\_\_\_ "Bir Krizin Anatomisi," *Finans Dünyası*, Şubat 2003, s. 6-7.
- ERDÖNMEZ, Pelin Ataman. "Sistemik Banka Yeniden Yapılandırmasına Teorik Yaklaşım", TBB, Haziran 2001, <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Sistemik%20Banka%20Yeniden%20Yapilandirilmesi.doc>, (14 Ağustos 2003).
- \_\_\_\_\_ "Brezilya'da Banka Yeniden Yapılandırması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi", TBB, 2001, <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar>, (02 Şubat 2003).
- \_\_\_\_\_ "Ekonomik Kriz Sonrası Kurumsal Yeniden Yapılandırma Süreci", TBB, 2002, s.67-81, <http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/pdf/43.pdf>, (10 Ocak 2004).
- \_\_\_\_\_ "Japonya Mali Krizi", TBB, Nisan 2002, <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Japonya%20.doc>, (26 Mart 2003).
- ERDÖNMEZ, Pelin Ataman. ve Burçak Tulay. "Seçilmiş Ülkelerde Borç Yeniden Yapılandırma Uygulamaları", TBB, Mart 2001, <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/AYS.doc>, (17 Mart 2003).
- FANE, George. ve Ross H. McLeod."Banking Collapse and Restructuring in Indonesia, 1997-2001", *Cato Journal*, Vol. 22, No. 2, Eylül 2002, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj22n2/cj22n2-6.pdf>, (16 Ağustos 2003).

- FRIES, Steven ve Anita Taci. "Banking reform and development in transition economies", European Bank, Working Paper, No:71, Haziran 2002, <http://www.ebrd.org/pubs/econ/workingp/71.pdf>, (15 Eylül 2003).
- GARANTİ Bankası web sitesi, [http://www.garanti.com.tr/anasayfa/garanti\\_de rgisi/ocak2002/dunyada\\_bankacilik.html](http://www.garanti.com.tr/anasayfa/garanti_de rgisi/ocak2002/dunyada_bankacilik.html), (24 Temmuz 2003).
- HARDY, Daniel C. ve Ceyla Pazarbaşıoğlu. "Leading Indicators of Banking Crises: Was Asia Different ?", IMF Working Paper, No:98/11, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9891.pdf>, (23 Mayıs 2003).
- HONOHAN, Patrick. "Recapitalizing Banking Systems: Implications For Incentives For Fiscal And Monetary Policy", The World Bank, 2001, [http://econ.worldbank.org/files/1399\\_wps2540.pdf](http://econ.worldbank.org/files/1399_wps2540.pdf), (20 Ekim 2002).
- HONOHAN, Patrick ve Daniela Klingebiel. "Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises", The World Bank, 2000, <http://econ.worldbank.org/docs/1196.pdf>, (03 Temmuz 2003).
- INGVES, Stefan. "Lessons of bank restructuring from the Asian crisis", IMF, 1999, [www.imf.org/external/np/vc/1999/093099.htm](http://www.imf.org/external/np/vc/1999/093099.htm), (27 Eylül 2003).
- JAMES, A. Daniel, Jeffery M. Davis ve Andrew M. Wolfe. "Fiscal Accounting of Bank Restructuring", IMF Paper, Mayıs 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ppaa/ppaa9705.pdf>, (23 Temmuz 2003).
- KAMCO web sitesi. <http://www.kamco.or.kr/eng>, (15 Ocak 2004).
- KANAYA, Akihiro ve David Woo. "The Japanese Banking Crisis of the 1990's: Sources and Lessons", IMF Working Paper, <http://wb-cu.car.chula.ac.th/Papers/imf/wp2000/wp0007.pdf>, (24 Mayıs 2003).
- KAPLAN, Cafer. "Bankacılık Krizleri: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri Bir Tesadüf müydü?", (Kurum içi rapor olup yayımlanmamıştır).
- KAUFMAN, George G. "Macro-Economic Stability and Bank Soundness", Nisan 2001, <http://www.sba.luc.edu/research/wpapers/010401.pdf>, (28 Aralık 2002).
- KAWAI, Masahiro ve Ken-ichi Takayasu. "The Economic Crisis and Banking Sector Restructuring in Thailand", [http://www.adb.org/Documents/Books/Rising\\_to\\_the\\_Challenge/Thailand/tha\\_bnk.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Rising_to_the_Challenge/Thailand/tha_bnk.pdf), (03 Mart 2004).
- KIRLIOĞLU, Hilmi ve Burak Cem Şahinöz. "Banka Birleşmelerinin Yapısal Yönü ve Birleşmeleri Motive Eden Etmenlerin Değerlendirilmesi", Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar, Ekim 2002, s.28.
- KLINGEBIEL, Daniela. "The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises Cross-Country Experiences", <http://econ.worldbank.org/docs/1038.pdf>, (27 Ağustos 2003).

- KNUTSEN, Sverre ve Einar Lie. "Financial Fragility, Growth Strategies and Banking Failures: The Major Norwegian Banks and the Banking Crisis, 1987-92", Business History, Nisan 2002, Vol. 44, No.2. s.88-111.
- LINDGREN, Carl-Johan, Tomas J.T. Balino, Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Marc Quintyn ve Leslie Teo. "Financial Sector Crisis and Restructuring Lessons form Asia", IMF Occasional Paper, No:188, 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/opfinsec/op188.pdf>, (26 Ağustos 2003).
- MESUTOĞLU, Berk. "Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Güney Kore Örneği", BDDK, 2001, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/mspd/2001-1.pdf>, (03 Temmuz 2003).
- \_\_\_\_\_ "Sorunlu Aktiflerin Varlık Yönetimi Şirketlerince Tasfiyesi-Ülke Örnekleri", BDDK, Mayıs 2001, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/mspd/2001-3.pdf>, (03 Temmuz 2003).
- MIZOBATA, Satoshi. "Financial Moral Hazard And Restructuring In Russia After The Financial Crisis", Mart 2001, <http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/MizobataPaper.htm>, (12 Kasım 2003).
- NYBERG, Peter. "Authorities' Roles and Organizational Issues in Systemic Bank Restructuring" IMF Working Paper, Temmuz 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9792.pdf>, (02 Nisan 2003).
- OECD, "Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD Area", 2002.
- POTEMKIN A.I., V.S. Petrov, P.V. Suprunov, P.A. Grishin. "Global Experience in Restructuring Banking Systems", 2001, <http://www.yourmoney.ru/chairman/clause/RestructBookengl.htm>, (29 Haziran 2003).
- SERDENGEÇTİ, Süreyya. "Şubat 2001 Krizi Üzerine Düşünceler: Merkez Bankası Bakış Açısından Çıkarılacak Dersler", Eylül 2002, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/konusma/tur/2002/METUEyl11.htm>, (25 Eylül 2003).
- SAYILGAN, Şevket. "Bankacılık Sisteminin Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri," Finans Dünyası, Aralık 2002, s.22-28.
- TBB, Bankacılık Krizlerinin Çözümü ve Banka Yeniden Yapılandırmasında İzlenen Temel Politika ve Uygulamalar "Meksika ve Kore Deneyimlerinin Karşılaştırılması", Nisan 2001, <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/MeksikaKore.pdf>, (25 Mayıs 2003).

- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. "Kamu Bankalarında Reform", [http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank\\_web.pdf](http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf), (04 Eylül 2003).
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, <http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cbt.html>, (26 Haziran 2003).
- \_\_\_\_\_ Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, "Bankaların Yeniden Sermayelendirilmesinin Uluslararası Uygulamaları ile Türk Bankacılık Sektörüne İlişkin Yasanın Değerlendirilmesi", 18 Ocak 2002, (Kurum içi rapor olup yayımlanmamıştır).
- \_\_\_\_\_ Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, "Bankacılık Sektörü Karlılık Analizi", Eylül 2002, (Kurum içi rapor olup yayımlanmamıştır).
- \_\_\_\_\_ Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, "Son Gelişmeler Çerçevesinde Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi", Mart 2001, (Kurum içi rapor olup yayımlanmamıştır).
- \_\_\_\_\_ "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", 2001, [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf), (21 Şubat 2003).
- TOPALER, Özay. "Bank Restructuring: Case of Turkey", Ağustos 2001, <http://www.econ.metu.edu.tr/cong2001/abstracts/papers/p167.pdf>, (27 Mayıs 2003).
- TMSF, "Fon Bankaları Çözümleme Maliyetleri Çalışması", 2004.
- UYGUR, Ercan. "2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri Üzerine Değerlendirmeler," Mülkiye, Sayı 227, Mart-Nisan 2001, s.37-70.
- UNESCAP web sitesi. "Financial And Corporate Sector Restructuring In East And South-East Asia: An Overview", [http://www.unescap.org/drrpad/publication/fin\\_2148/chap1.pdf](http://www.unescap.org/drrpad/publication/fin_2148/chap1.pdf), (7 Temmuz 2003).
- YELDAN, Erinç. "İstikrar, Kim İçin? Kriz İdaresi Üzerine Değerlendirmeler", <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Birikim2002Kasim.pdf>, (18 Eylül 2003).
- ZIVKOVIC, Bosko. "Costs and Benefits of Bank Restructuring", BK University 2000, <http://www.ecinst.org.yu/upload/documents/conferences/Forum%20on%20Ekonomik%20Policy%20II/Bosko%20Zivkovic%20eng.pdf>, (12 Aralık 2003).
- ZOLI, Edda. "Cost and Effectiveness of Banking Sector Restructuring in Transition Economies", IMF Working Paper, Ekim 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01157.pdf>, (15 Mayıs 2003).

# **EKLER**



## KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRMASINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER<sup>34</sup>

Kasım 2000 dönemiyle birlikte, kamu bankalarının idari ve mali açıdan yeniden yapılandırması ve nihai olarak özelleştirilmesi Türk bankacılık sektörünün rehabilitasyonu açısından son derece önem kazanmıştır. Bu kapsamda görev zararı alacaklarının bir an önce tasfiye edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Kasım 2000 krizinin hemen ardından çıkarılan 4603 sayılı Kanunla kamu bankalarını yapılandırma çalışmalarına yönelik yasal çerçeve oluşturulmuştur. Bu kanunla, kamu bankaların yeniden yapılandırılmaları ve nihai olarak 3 yıl içinde özelleştirilmeleri amaçlanmıştır. Bedeli önceden ödenmeden görev zararı uygulamasına son verilmiş, bu bankaların statüsü anonim şirket olarak benimsenmiştir. Ayrıca, kamu bankaları bankalar kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır. Bu bankalarda çalışan personelin sayısının azaltılması amacıyla, emeklilik hakkını kazanmış olan personelin emekliliğe teşvik edilmesi için ek maddi imkanlar getirilmiştir. Bu amaçla, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren emeklilik hakkını kazanış olanların altı ay içinde, bu hakkı 2002 yılı sonuna kadar kazanacak olanların ise kazandıkları tarihten itibaren üç ay içinde emeklilik başvurusunda buldukları takdirde emekli ikramiyelerini yüzde 30 fazlasıyla almaları kararlaştırılmıştır.

Kamu bankalarının mali yapılarının bozulmasında önemli rol oynayan özel görev zararlarının tekrar oluşumunu engellemek amacıyla, 30 Nisan 2001 tarih ve 24388 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 2001/2312 sayılı T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin Görev Zararı Alacaklarının Tasfiye Edilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe konulmuştur. Yürürlüğe konulan bu kararla 100'e yakın Bakanlar Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu Kararlarından kaynaklanan görev zararı uygulamalarına son verilerek, söz konusu görev zararlarının tasfiye usul ve

---

<sup>34</sup> BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programları: Gelişme Raporları'ndan (IV, V, VI ve VII) faydalanılmıştır.

esasları belirlenmiştir. Ayrıca, kamu bankaları aracılığıyla yapılacak desteklerin önceden bütçeye konulması ve bu bankalara aktarılması uygulaması başlamıştır. Bu amaçla 2001 yılı bütçesine 400 trilyon TL ek ödenek konulmuştur.

Hem Kasım 2000 hem de Şubat 2001 krizlerinde kamu bankalarının krizin derinleşmesindeki rolleri, bu krizlerde bu bankaların zararlarının artması sonucunu doğurmuştur. 4603 sayılı Kanunda eksik olduğu düşünülen 3 Temmuz 2001'de yürürlüğe giren 4684 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, 4603 sayılı Kanun ile getirilen primli emeklilik sisteminin uygulamada yeterince sonuç vermemesi nedeniyle yeni düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve emekli olacaklar için getirilen yararlanma süresi iki ay daha uzatılmış ve fazla ikramiye oranı yüzde 25 olarak değiştirilmiştir. Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin tasfiyesi ve birleştirilmesi ile ilgili usul ve esaslar belirlenmiştir.

31 Ocak 2002'de yayınlanan 4743 sayılı "Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile kamu bankalarına yönelik olarak operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde kamu bankalarında 31 Aralık 2002'den sonra özel hukuk hükümlerine tâbi olmayan personelin çalıştırılmaması hükmü getirilmiştir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması kapsamında, belirtilen sürede emeklilik hakkını kullanmayanlara, son kez kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren iki ay içinde emekli olmaları halinde, emekliliği teşvik etmek amacıyla emekli ikramiyelerinin yüzde 20 fazlasının ödenmesi imkanı sağlanmıştır. Ayrıca, emekli olan personelin üç yıl süre ile kamu bankalarında yeniden istihdam edilememesi hükmüne bağlanmıştır. Banka personelinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da nakledilebilmelerine olanak tanınmıştır. Ziraat ve Halk Bankası'na 2002 yılı sonuna kadar, bankacılık usullerine uygun olarak kullandırılmak üzere tarım kesimine, esnaf ve sanatkarlara, küçük ve orta ölçekli işletmelere ve ihracatçılara kendi kaynaklarından en az 1.5 katrilyon TL karşılığında yabancı para ve Türk Lirası ilave plasman limiti tahsis etmeleri hükmü getirilmiştir.

## KAMU DENETİMİNE GİREN BANKALARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER<sup>35</sup>

BDDK tarafından Kasım 2000 döneminde TMSF bünyesinde Fona Devrolunan Bankaların Ortak Yönetim Kurulu oluşturulmuştur. Ortak Yönetim Kurulu yönetimine getirildiği bankaların birleştirilmesi, satışa hazırlanması ve tasfiye kararlarının alınmasını temin etmiştir. Kurul, 31 Aralık 2001'de görevini TMSF'ye devretmiştir (Altınok, 2003).

TMSF bankalarının alacaklarının takip ve tahsilatlarının hızlandırılması için gerekli yasal alt yapının oluşturulması amacıyla, bankalar kanununda değişiklikler yapılmıştır. 4672 sayılı Kanunla, özellikle banka hakim ortaklarının ve yöneticilerinin banka kaynaklarını istismarından kaynaklanan tutarların en kısa sürede geri alınabilmesine yönelik olmak üzere, TMSF alacaklarının takip ve tahsilinin hızlandırılması amacıyla hizmet edecek düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 4672 sayılı Kanunla;

-Yönetim ve denetimi veya hisseleri Fona intikal eden bankaların alacaklarının dava veya takip yoluyla tahsil edilmesi yöntemine başvurulması halinde, karşılaştıkları sorunların ve gecikmelerin bertaraf edilebilmesi için, bazı usul kanunlarından kaynaklanan yükümlülüklerden muafiyet sağlanmıştır.

-Fonun ve Fon bankalarının taraf olduğu hukuki uyuşmazlıkların biran önce sonuçlandırılarak ortaya çıkabilecek kamu zararının asgariye indirilebilmesini temin amacıyla ihtisas mahkemelerinin kurulması öngörülmüştür.

-Fon alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Yasanın uygulanmasına açıklık getirilmiştir. Fon bünyesinde bulunan bankaların sorunlu kredilerinin devralınarak halen her bankanın ayrı ayrı yapmış olduğu takiplerin Fon tarafından tek elden yürütülmesi ve bu şekilde Fona intikal edecek

<sup>35</sup> BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programları: Gelişme Raporları'ndan (IV, V, VI ve VII) faydalanılmıştır.

alacakların gerektiğinde 6183 sayılı yasa hükümleri de uygulanmak suretiyle etkin ve hızlı bir şekilde tahsilinin sağlanması öngörülmüştür.

Ayrıca, 4672 sayılı Kanunla 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 yüzde 20'yi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

4743 sayılı Kanun'la ise;

-TMSF, kendisine devredilen bankaların devralınan zararları sonucunda bu bankaların hisselerinin tamamına sahip olamazsa, sahip olunamayan hisse bedelinin banka hissedarlarına ödenmesi karşılığında kalan hisseleri devralmaya yetkili kılınmıştır.

-Hisseleri tamamen veya kısmen TMSF'de bulunan bankaların Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve anlaşmalarına taraf olabilmeleri sağlanmıştır. TMSF da ilave finansman sağlamamak kaydıyla bu anlaşmalara taraf olabilecektir.

-TMSF kendi bünyesinde olan bankaların devir, birleşme ve satış işlemlerinin tamamlanmasını izleyen iki yıl içinde, sorumlulukları bulunmaları durumunda bankanın yönetim kurulu eski üyeleri ile eski denetçileri aleyhine dava açabilecektir.

-TMSF kendisine devredilen bankaların ekonomik değeri olan iştiraklerin yeniden yapılandırılması amacıyla BDDK kararı doğrultusunda, kaynak sağlama da dahil olmak üzere her türlü işlemi yapmaya yetkili kılınmıştır.

-TMSF'nin bazı işlem ve sözleşmeleri, eğitime katkı payı hariç, her türlü, resmi, harç ve fonlardan istisna tutulmuştur.

Ayrıca, 26.12.2003 tarih, 25328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5020 sayılı Kanunla;

-TMSF'nin karar organı BDDK bünyesinden çıkartılmış ve ayrı bir Kuruma dönüştürülmüştür. Bu şekilde, TMSF'nin mevduatın sigortası ile devredilen bankalardan yapılacak tahsilat ve alacakla ilgili işlemleri yapması, BDDK'nın sadece denetleme ve düzenleme görevini yerine getirmesi amaçlanmıştır. Fon'un karar organının üyeleri Bakanlar Kurulunca atanan 7 kişilik Fon Kurulu'ndan oluşması benimsenmiştir.

-Yönetimi ve denetimi Fon'a intikal eden ve/veya bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izin ve yetkileri ilgili Bakan, Bakanlar Kurulu ve Kurul tarafından kaldırılan bankalar ile tasfiyeleri Fon eliyle yürütülen veya Fon tarafından tasfiye işlemleri başlatılan bankaların yönetim ve denetimini doğrudan veya dolaylı olarak elinde bulunduran ortakların, kendileri lehine kullandıkları her türlü banka kaynakları ve her ne altında olursa olsun kendilerine ait yurtiçi ve yurtdışı şirket, finans kuruluşu, off-shore bankalarına aktardıkları banka kaynakları Hazine alacağı sayılmıştır.

-Fon'a intikal eden banka kaynaklarını kullanan hakim ortaklarınca geçmişte yapılan muvazaalı işlemler geçersiz sayılmış ve aksinin ispatı karşı tarafa yüklenmiştir. Kurul kararları ile, miktarı 500 milyar lirayı aşan Fon Kurulu kararlarına karşı açılacak idari davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi ve acil işlerden sayılması kabul edilmiştir.

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE GÖZETİM VE DENETİM  
ÇERÇEVESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE ETKİNLİĞİN ARTIRILMASINA  
YÖNELİK DÜZENLEMELER<sup>36</sup>**

Bankacılık sektörünün finansal ve operasyonel yeniden yapılandırma sürecinde, sektöre yönelik gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan düzenlemeler; sermaye düzenlemeleri, risk düzenlemeleri, kredi ve iştirak sınırlamaları ile karşılıklara ilişkin düzenlemeler, muhasebe standartlarına ilişkin düzenlemeleri, bağımsız denetim ve devir ve birleşmelere ilişkin düzenlemeler, özel finans kurumlarına ilişkin düzenlemeler, yabancı ülkelerle yapılan denetim ve işbirliği anlaşmalarıdır.

a) Sermaye düzenlemelerine ilişkin olarak;

Bankalar Kanunu'nda Haziran 2001'de yapılan değişiklikle Avrupa Birliği Direktiflerindeki özkaynak tanımına paralel olarak konsolide özkaynak tanımı getirilmiş ve konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması sağlanmıştır. Bankalara limit aşımalarına ilişkin olarak 31 Aralık 2003'e kadar geçiş süresi verilmiştir.

Bankaların sermaye yeterliliği oranının piyasa risklerini de dikkate alarak konsolide ve solo bazda hesaplanması için "Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik" 10 Şubat 2001'de yayımlanmıştır.

Banka özkaynaklarının hızlı kur ve fiyat hareketleri nedeniyle aşınmasına karşı korunması amacıyla "yapısal pozisyon" tanımı getirilmiştir. Yapısal pozisyona konu menkul kıymetler, alım-satım işlemlerine konu

---

<sup>36</sup> BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programları: Gelişme Raporları'ndan (IV, V, VI ve VII) faydalanılmıştır.

edilmeyecek olan döviz varlıkları ve dövize endeksli varlıklarından oluşmaktadır.

Üçüncü kuşak sermaye, sermaye yeterliliği hesabına dahil edilmiştir. Üçüncü kuşak sermaye, yalnızca piyasa risklerinden doğan özkaynak gereksinimini karşılamak üzere özkaynaklara eklenen, herhangi bir teminatı olmayan, tamamı bankaya ödenmiş, başlangıç vadesi en az iki yıl olan sermaye benzeri krediler ile katkı sermayenin ana sermayenin üzerinde kalan kısmını ifade etmektedir.

Genel kredi karşılığının netleştirme yapılmaksızın katkı sermayeye ilave edilmesi benimsenmiş ve sermayeden indirilecek değerlere tüm mali kurumlara yapılan sermaye katılımları ilave edilmiştir.

b) Risk düzenlemelerine ilişkin olarak;

8 Şubat 2001'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik" ile bankaların etkin bir iç denetim sistemi kurmaları ve maruz kaldıkları riskleri en iyi şekilde yönetebilmelerine imkan verecek etkili bir risk yönetimi sistemi oluşturmalarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Ayrıca, bankacılık sisteminin banka bazında risk odaklı olarak gözetimi hedefine yönelik olarak kapsamlı bir raporlama seti hazırlanmış olup, söz konusu bildirimler BDDK tarafından değerlendirilmektedir.

31 Ocak 200'de "Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının Bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik ile özkaynak ve konsolide özkaynak tanımlarındaki yeni düzenlemelere paralellik sağlanmış, ayrıca net genel pozisyon açıklarının belirtilen sınırı aşan kısmının dispoñibilite uygulamasında taahhüt olarak dikkate alınması uygulamasına son verilmiştir.

c) Kredi ve iştirak sınırlamaları ile karşılıklara ilişkin düzenlemelere ilişkin olarak;

27 Haziran 2001 tarihli “Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkındaki Yönetmelik” ile, kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek amacıyla, 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 değerlendirildiği bu düzenleme ile banka kaynaklarının belirli gruplar üzerinde yoğunlaşmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, bankaların sınırlamaları aşan tutarı kademeli olarak 2006 yılı sonuna kadar gidermeleri öngörülmüştür.

4672 sayılı Kanun ile, vadeli işlem, opsiyon sözleşmeleri ve benzeri diğer türev ürünlere ilişkin sözleşmeler Ocak 2002’den itibaren kredi tanımına ilave edilmiştir. 2009 yıl sonuna kadar geçiş süreci tanınmakla birlikte, bankaların mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa yapacakları iştirakleri kendi özkaynaklarının azami yüzde 15’i, bu iştiraklerin toplam tutarı ise banka özkaynaklarının yüzde 60’ı ile sınırlandırılmıştır.

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

4743 sayılı Kanun ile bankaların kredi karşılıklarını Bankalar Kanunu hükümlerine uyumlu hale getirmek için tanınmış olan dört yıllık geçiş süresi kaldırılmıştır.

31 Ocak 2002’de “Bankalarca Karşılık Ayrılacak Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik”e ilişkin olarak, kredilerin ve diğer alacakların yeniden yapılandırılması veya yeni bir itfa planına bağlanmasına ilişkin usul ve esaslar hakkındaki hükümleri değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklikle, mali sektöre olan borçların ilave kredi sağlamak suretiyle yenilenmesi veya yeniden bir itfa planına bağlanmasına ilişkin düzenlemelerin etkinliğini artırıcı esneklikler sağlanmıştır.

d) Muhasebe standartları, bağımsız denetim, devir ve birleşmelere ilişkin olarak;



Uluslararası düzenlemelere uyumlu hale getirilmesi ve bankaların risk yapılarının daha sağlıklı bir şekilde izlenebilmesi amacıyla, repo ve ters repo işlemleri 1 Şubat 2002'den itibaren bilanço içine izlenmeye başlanmıştır.

Bankaların bilançolarını Uluslararası Muhasebe Standartları'nın temel ilkelerine uygun bir biçimde oluşturmaları amacıyla, banka hesap ve kayıt düzeninde saydamlığın ve yeknesaklığın sağlanması ve işlemlerin gerçek mahiyetine uygun bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların zamanında ve doğru bir şekilde hazırlanması, bunların bağımsız denetime tabi tutulması, raporlanması ve yayımlanmasına ilişkin temel ilkeleri belirleyen Muhasebe Uygulama Yönetmeliği 1 Temmuz 2002'de yürürlüğe girmiştir.

Yetkili bağımsız denetim kuruluşlarınca; 4389 sayılı Bankalar Kanunu kapsamındaki bankaların ve özel finans kurumlarının hesap ve kayıtlarının denetlenmesine ve onaylanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacı ile "Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik" 31 Ocak 2002'de yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik ile, bağımsız denetim yapılırken uyulacak ilke ve esaslar uluslararası denetim standartları ile uyumlu ve daha detaylı bir biçimde yeniden düzenlenmiştir.

27 Haziran 2001'de yayımlanan "Bankaların Birleşme ve Devirleri Hakkında Yönetmelik" ile Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların birleşmeleri devirleri ile ilgili usul ve esaslar düzenlenmiştir. 5 Ekim 2002'de yapılan değişiklikle, birleşen veya devredilen ve devralan bankaların tamamının mevduat kabul etme yetkisi bulunması kaydıyla, Merkez Bankası'nca Kurulca alınacak karar üzerine, birleşme ve devir işlemleri süresince mevduat munzam karşılıklarında iadeler yapılması veya bu yükümlülüklerin ertelenebilmesi imkanı tanınmıştır. Tasarruf mevduatı sigorta primi ödemelerinin de 2 yıl süreyle yarısı oranında dikkate alınması kolaylığı getirilmiştir.

e) Özel finans kurumlarına ilişkin düzenlemeler çerçevesinde;

4672 sayılı Kanun ile, 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.

f) Yabancı ülkelerle yapılan denetim ve işbirliği anlaşmaları çerçevesinde;

Denetim ve gözetim alanında işbirliğini kolaylaştıracak uluslar arası anlamda bir kurumsal çerçeve oluşturmak amacıyla BDDK, KKTC Merkez Bankası, Arnavutluk Merkez Bankası, Romanya Ulusal Bankası, Bahreyn Para Otoritesi, Endonezya Merkez Bankası ile mutabakat protokolleri (Memorandum of Understanding) imzalamıştır.

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

g) Sektörde Etkinliğin Artırılmasına İlişkin Diğer Düzenlemeler

Bankaların birleşme ve devir işlemlerinden doğan kazançlar kurumlar vergisinden istisna edilmiştir. Birleşme ve devir sürecinin hızlandırılmasını sağlamak amacıyla, birleşme ve devirlerde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile birlikte, devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının yüzde 20'yi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Sektörün etkinlik ve rekabet kabiliyetini artırmak amacıyla Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası ile işbirliği içerisinde; uzun vadeli tasarrufları özendirmek amacıyla repo ile TL ve döviz mevduat faiz gelirlerine uygulanan gelir vergisi stopaj oranları ve munzam karşılık uygulamaları yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede, TL mevduat hesaplarındaki stopaj oranları; 3 ila 6 ay vadeli olanlar için yüzde 14'e, 6 ila

12 ay vadeli olanlarda yüzde 10'a, 12 aydan uzun vadeli için de yüzde 6'ya indirilmiştir. Döviz tevdiat hesapları üzerindeki stopaj oranı 1 yıldan uzun vadeli için değişmemiş, 1 yıldan kısa vadeli için yüzde 16'dan yüzde 18'e artırılmıştır<sup>37</sup>. Repo stopaj oranı ise yüzde 16'dan yüzde 20'ye yükseltilmiştir. Merkez Bankası, bankaların kaynak maliyetlerini düşürmek amacıyla, 8 Ağustos 2001'den itibaren TL mevduatları için ayrılan münzam karşılıklara Mart, Haziran Eylül, Aralık aylarında tahakkuk ettirmek üzere faiz ödenmesi uygulamasına başlamıştır.

Diğer taraftan, Merkez Bankası, bankaların likidite yönetiminin daha esnek bir yapıya kavuşturulması ve finansal aracılık maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla, 29 Mart 2002'de disonibilite ve zorunlu karşılık uygulamasını değiştirmiştir. Bu çerçevede, yabancı para cinsinden zorunlu karşılıklara da faiz ödenmesi başlanmış, diğer taraftan zorunlu karşılık ve disonibilite yükümlülüğü toplamı 2 puan azaltılmıştır. Ayrıca, forward sözleşmelerinde damga vergisi kaldırılmış, borsa işlem giderleri düşürülmüştür.

---

<sup>37</sup> 10/12/2003 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından 1 yıla kadar vadeli hesaplar için yüzde 24'e çıkarılmıştır.

**BANKACILIK SEKTÖRÜNDE DEVİR VE BİRLEŞMELER<sup>38</sup>**

Bankaların yeniden yapılandırılması kapsamında, bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak amacıyla vergi teşvikleri getirilmiştir. Devir ve birleşmelere konu olan bankaların toplam aktif büyüklüğü yaklaşık 26.5 milyar ABD doları düzeyindedir.

31 Ağustos 2001'de Birleşik Türk Körfez Bankası A.Ş., tüm hak, alacak, borç ve yükümlülükleriyle ve tüzel kişiliği sona erdirilmek suretiyle Osmanlı Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir. Osmanlı Bankası ise 14.12.2001 tarihi itibarıyla Garanti Bankası'na devredilmiştir.

14.12.2001'de Demirbank, HSBC Bank A.Ş.'ye devredilmiştir.

26.10.2001'de Bank Ekspres'in Tekfen Bank A.Ş.'ye devri tamamlanmış olup, devir tarihi itibarıyla bankanın unvanı Tekfenbank A.Ş. olarak değiştirilmiştir.

Ocak 2002'de Sümerbank'ın satışı tamamlanmış ve Oyak Bank A.Ş. adı altında faaliyete başlamıştır.

Dünya genelinde de birleşen bankalardan Morgan Guaranty ile The Chase Manhattan'ın Türkiye'deki şubelerinin birleşmesi JP Morgan Chase & Co olarak 14.12.2001'de tescil edilmiştir.

Sınai Yatırım Bankası, 29.03.2002'de T. Sınai Kalkınma Bankası'na devredilmiştir.

Finansbank ve Fiba Bank Genel Kurullarının devre dair kararlarının tescil edilmesine onay verilmesi 3 Nisan 2003 tarihli ve 1023 sayılı BDDK Kararı ile uygun görülmüştür.

25 Aralık 2002'de Benkar Tüketici Finansmanı ve Kart Hizmetleri Şirketi HSBC Bank'a devredilmiştir.

---

<sup>38</sup> BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programları: Gelişme Raporları'ndan (IV, V, VI ve VII) faydalanılmıştır.