

Çolak, Ömer Faruk

**Working Paper**

## Türk Bankacılık Sektörünün 2001 Krizi Sonrası Durumu ve Yeniden Yapılandırma Programı

Discussion Paper, No. 2012/14

**Provided in Cooperation with:**

Turkish Economic Association, Ankara

*Suggested Citation:* Çolak, Ömer Faruk (2012) : Türk Bankacılık Sektörünün 2001 Krizi Sonrası Durumu ve Yeniden Yapılandırma Programı, Discussion Paper, No. 2012/14, Turkish Economic Association, Ankara

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/81676>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## **TÜRKİYE EKONOMİ KURUMU**

TARTIŞMA METNİ 2012/14

[http ://www.tek.org.tr](http://www.tek.org.tr)

### **TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜNÜN ŞUBAT 2001 KRİZİ SONRASI DURUMU ve YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI**

**Ömer Faruk Çolak**

Bu çalışma "AVRUPA BİRLİĞİNE GİRİŞ SÜRECİNDE BALKANLARLA İLİŞKİLER ve TÜRKİYE EKONOMİSİ, başlığı ile Doç. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK editörlüğünde hazırlanan ve 2003 yılında TEK yayını olarak basılan kitapta yer almaktadır.

**Nisan, 2012**

# **TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN ŞUBAT 2001 KRİZİ SONRASI DURUMU ve YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI**

*Ömer Faruk Çolak\**

## **I- GİRİŞ**

Türk bankacılık sektörü, 2000 yılında uygulanan istikrar programının altyapısı olan örtülü para kurulu sisteminin yarattığı olumsuzluklar ile birlikte, 1990'lı yılların başından itibaren taşıdığı finansal kırılganlığında etkisi ile 2001 yılı Şubat ayındaki krizin en önemli aktörü oldu. Bankacılık sektörünün kriz sürecinde üstlendiği rolün bu kadar önemli olmasının altında yatan neden, sektörün taşıdığı faiz ve kur riski ile aktif kalitesinin bozuk olmasıdır.

2000 yılında uygulanmaya başlayan nominal kur çıpası politikası bankaları açık pozisyonu kullanan bir fon yönetimine iterken, bir taraftan da aktiflerindeki menkul kıymet stokunun ağırlığının yüksek olmasının kaçınılmaz bir sonucu olarak , sektörü kur riskinin yanında faiz riski yükünü de üstlenmesine neden oldu.

Sektörde finansal kırılganlığının artmasında neden olan en önemli unsurlar faiz ve kur riskleridir. Sektörün bu riskleri taşımada yeterli sermaye yeterliliğine sahip olmaması da, kriz karşısında bankaları dirençsiz bıraktı. Şubat 2001 krizi sonrasında “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)” çerçevesinde uygulanan “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” ile sektörde istikrar yakalanmak istenmiş ise de, henüz bu gerçekleştirilememiştir.

Bu çalışmada bankacılık sektörünün kriz sonrası durumu ele alınacak ve sektörde istikrarı sağlamaya yönelik öneriler ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

## **II- MAKRO EKONOMİK POLİTİKALAR VE BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YAPISAL ANALİZİ**

Şubat 2001 krizi sonrasında GSYİH yüzde 9,4 azalarak, 148 milyar dolara gerilemiş ve kişi başına milli gelir 2.160 dolara düşmüş, sanayi sektöründeki üretimde yüzde 7,5 oranında azalmıştır. Kamuda tasarruf açığı büyümesine karşın özel kesimde tasarruf fazlası nedeniyle toplam tasarruf açığı sifıra yakın bir düzeyde gerçekleşmiş buna bağlı olarak yurtiçi talep de daralmış ve yatırım harcamaları yüzde 32 tüketim harcamaları yüzde 9 oranında azalmıştır.

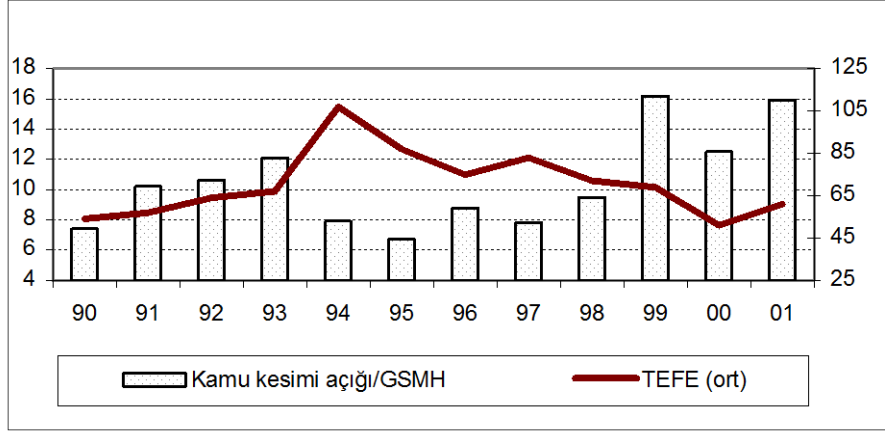
Kriz sonrasında enflasyon yeniden yükselmeye başlamış, yıl sonu itibariyle enflasyon, toptan eşyada yüzde 89'a tüketici fiyatlarında ise yüzde 70'e erişirken, işsizlik oranı ise yüzde 13 düzeyine yükselmiştir. Krizin etkisi ile 2001 yılı sonunda kamu kesimi bütçe açığının GSMH'ya oranı yüzde 15,9'a, bütçe harcamalarının yüzde 50'sini oluşturan faiz giderlerinin GSMH'ya oranı yüzde 23'e ulaşmıştır. Faiz oranlarındaki yükselmenin yanında, TMSF'nun elinde bulunan bankalara ve kamu bankalarına verilen DİBS ve takas işlemi nedeniyle iç borç stoku önemli bir artış göstermiştir. İç borç stokunun yarısından fazlası nakit dışı kağıtlardan oluşmuştur. Kriz sonrasında iç borç stoku 84 milyar dolara ulaşırken, iç borç stokunun GSMH'ya oranı yüzde 29'dan yüzde 68'e yükselmiştir. Bu gelişmeler benzer politikaları uygulayan diğer ülkelerden farklılık göstermemekte, sonuçta bankalar faiz riskini üstlenmek zorunda kalmaktadır (Kunt, Detragiache, 1998:84-85)

Bu süreç sonrasında TCMB'nın net iç varlıklar kalemi artarken, net dış varlıkları azalmıştır. TCMB'nın döviz rezervleri 19 milyar dolara gerilemiş net dış varlıkları ise eksi 8,8 milyar dolar düzeyine kadar düşmüştür. Merkez Bankası bilançosunun GSMH'ya oranı ise yüzde 35'e yükselmiştir. 2001 yılında yaşanan gelişmeler para talebini de önemli ölçüde etkilemiş ve para ikamesi yüzde 39'dan yüzde 54'e yükselmiştir. Bu gelişmenin açık göstergesi ise M2Repo'nun GSMH'ya oranı yüzde 27' düzeyinde kalırken, M2YRepo'nun oranı yüzde 59'a yükselmesidir.

\* Doç.Dr., Gazi Üniversitesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının (GEGP) bütçe dengesini kurmada temel kriter olarak gördüğü faiz dışı fazlanın milli gelire oranı 2001 yılında 7,9 düzeyinde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın bir önceki yıla göre artmasına karşın özellikle bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması için TMSF ve kamu bankalarına aktarılan kaynaklar nedeniyle konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı, yüzde 15,5'e yükselmiştir.

**Grafik 1: Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon**

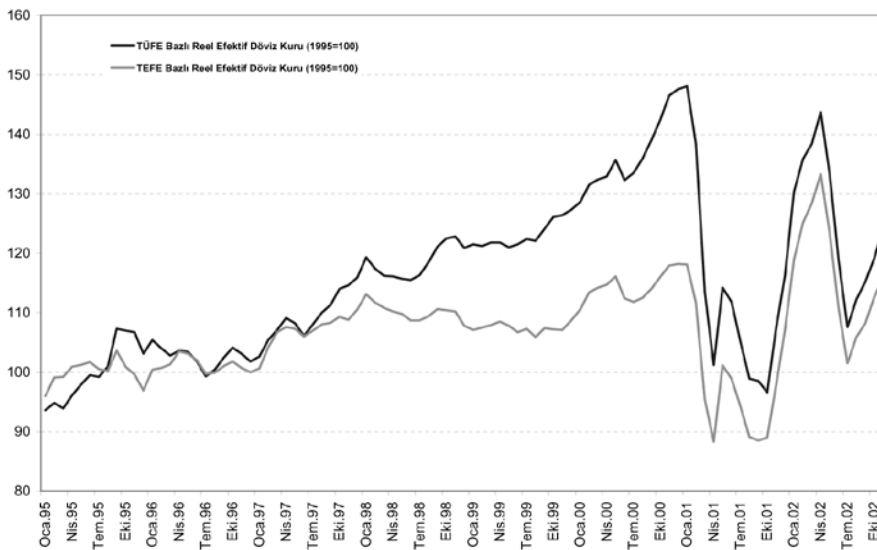


**Kaynak:** TBB, Bankalarımız 2001.

Bu yapılanma Hazine'nin borç yönetimini de olumsuz yönde etkilemiş ve ihale yöntemi ile yapılan iç borçlanmada, ortalama vade 161 güne düşerken, ortalama borçlanma faizi yıllık bileşik bazda yüzde 92'ye yükselmiştir. GEGP'in borç yönetimi 2001 yılında önemli sapmalara neden olmuş ve sonuç da iç borç stoku 3,3 kat artarak 122,2 katrilyon TL'ye yükselirken iç borç stokunun yüzde 53'ü nakit dışı kağıtlardan oluşmuştur. Nakit dışı yapılan borçlanmanın ana nedeni Haziran 2001'de bankalar ile yapılan iç borç takası ile mali yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu ve TMSF'nun elinde bulunan bankalara, DİBS verilmesidir. Sonuç da, kamu kesiminin borç stokuna, dış borçları da dahil edildiğinde (Merkez Bankası hariç) kamu borçlarının GSMH'ya oranı yüzde 99'a çıkmıştır.

2001 krizini sürecinde TL'nin yabancı paralar karşısındaki nominal değer kaybı Mayıs ayına kadar yüzde 80-90 bandında seyrederken Haziran-Ağustos döneminde ise yüzde 100-110 bandında kalmıştır. 11 Eylül 2001'de ABD'ye yönelik terörist saldırı sonrasında TL'deki değer kaybı hızlanmış ve Ekim ayında yüzde 133'e yükselmiştir. Yıl sonuna gelindiğinde TL'nin değer kaybı dolar karşısında yüzde 115, euro karşısında ise yüzde 107 olmuştur.

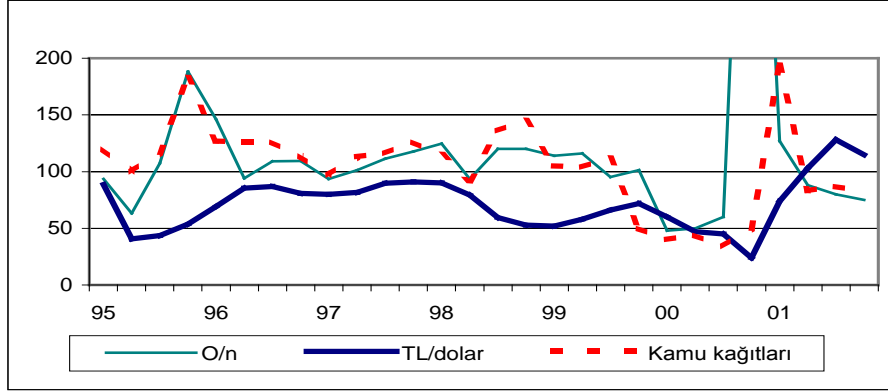
**Grafik 2: Reel Döviz Kuru**



**Kaynak:** TCMB

Kriz ile birlikte TCMB, nominal kur çıpasından zorunlu olarak ayrılmış ve dalgalı kur sistemine geçmiş, bu da doğal olarak TCMB'nin bilançosunda önemli değişiklikler yaratmıştır. TCMB krizin başında reddettiği net iç varlıkların artırılması gerekliliğini daha sonra kabul etmek zorunda kalmış ve net iç varlıklar hızla artmıştır. Net iç varlıklardaki artışın önemli bir kısmı döviz talebi olarak TCMB'na geri dönmüş, bunun sonrasında 2000 yılı sonunda 5,5 milyar dolar olan net dış varlıklar Haziran 2001'de eksi 4.4 milyar dolara, yıl sonunda ise eksi 8,8 milyar dolar düzeyine ulaşmış ve TCMB'nin döviz kurları üzerindeki egemenliğini dolayısıyla para politikası etkinliğini büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Kriz ile birlikte ortaya çıkan bu gelişme uzun süre ulusal parayı aşırı değerli tutarak uygulanan bir para programının başarılı olamayacağı yönlü görüşleri de doğru çıkarmıştır.

**Grafik 3:** Faiz Oranı ve Döviz Kurundaki Değişmeler

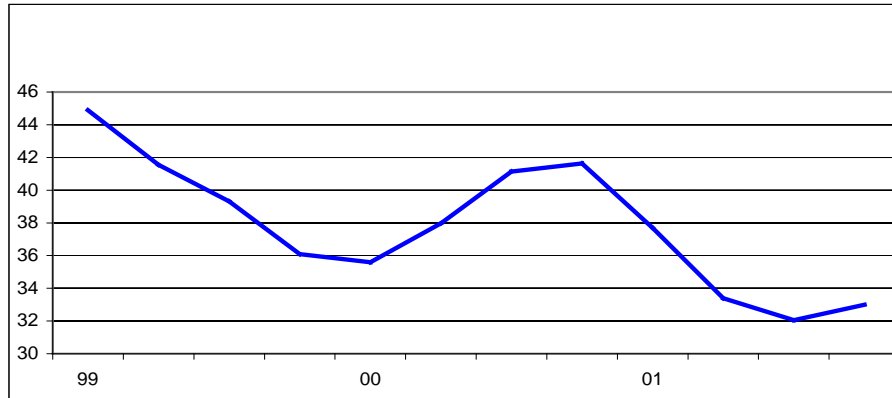


**Kaynak:** TBB, Bankalarımız, 2001.

Döviz kurundaki hızlı artış ve uygulanan programın çöküşü ile birlikte para ikamesi hızlanmış ve TL'ye yönelik talep yıl içerisinde hızla düşmüştür. Bu gelişmelerin sonrasında M2Yrepo cinsinden para arzı yüzde 67 oranında artmıştır.

Bankaların kriz sürecinde yaşadıkları likidite sıkışıklığını aşmak için verdikleri ilk tepki kredi kanallarını kapatmaları olmuştur. Nitekim 2001 yılında ABD doları cinsinden krediler yüzde 67 oranında azalmış ve 24,6 milyar dolara düşmüştür. Tüketici kredilerindeki, azalma ise ABD doları cinsinden yüzde 67'e ulaşmıştır. Kredi arzındaki bu düşüş doğal olarak bankacılık sisteminin mali aracılık işlevini önemli ölçüde düşürmüştür ve bunun bir göstergesi olarak grafik 4'de de görüldüğü üzere toplam krediler/mevduat+repo oranı ciddi bir biçimde azalarak yüzde 45'ten yüzde 33 gerilemiştir.

**Grafik 4:** Mevduat Bankaları Kredileri/Toplam. Mevduat+Repo

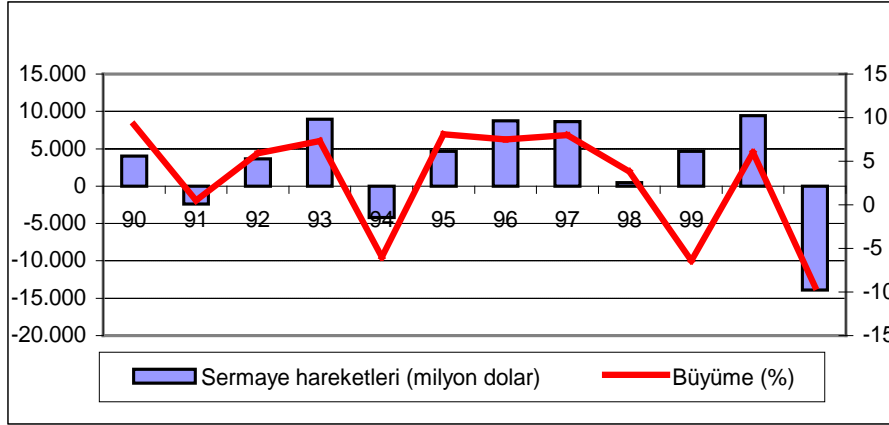


**Kaynak:** TCMB, Veri Dağıtım Sistemi. [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

Türkiye para kurulu sistemine oldukça hazırlıksız bir şekilde başlamıştır. Para kurulu sistemi uygulamasında ortaya çıkacak olan cari işlemler açığının yarattığı olumsuz etkiyi masedebilmek için doğrudan sermaye girişi ve/veya uluslararası kredi girişlerini gerekmesine karşın, bunu sağlayacak mekanizmalar kurgulanamamış ve uygulamanın başlamasından yaklaşık 10 ay sonra Kasım 2000 krizi

ile sistem çökme uyarısı vermiş, ancak programın yürütücüleri bunu gözardı etmişlerdir (Çolak, 2001a:211-213). Krizin başlaması ile birlikte Arjantin, Güneydoğu Asya ve Rusya'daki gelişmenin benzeri gelişme Türkiye'de de gerçekleşmiş ve sermaye kaçıışı başlamıştır (Yeldan, 2001:186-188). Nitekim Türkiye'ye 2000 yılında 9,6 milyar dolar tutarındaki sermaye girişi olmasına karşın, 2001 yılında kriz ile birlikte 13,9 milyar dolar sermaye çıkışı olmuştur. Sermaye çıkışı bankacılık sektörünün net genel döviz pozisyonunu tümü ile bozulmasına neden olmuştur. Bu gelişme doğal olarak kredi kanalları için gerekli fon kaynağını kesmiş ve reel sektör birden bire geri çağrılan krediler ile karşı karşıya kalmıştır.

**Grafik 5:** Sermaye Hareketlerindeki ve Büyüme Oranındaki Gelişmeler



**Kaynak:** TBB, Bankalarımız 2001.

Reel sektördeki firma bilançolarının finansal kaldıraç ve finansal bağımsızlık katsayılarının düşük olması, bu firmaların kredi borçlarını ödeyememesine neden olurken bankacılık sektörünü ödeyememezlik (insolvency) sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Kriz sürecindeki gelişmelere bu yönlü baktığımızda Türkiye'de finansal serbestleşme, sermaye hareketleri, finansal sektör ve reel sektör üçgeninin biribiri bağlı olduğunu bu da krizle birlikte gelen çöküşün neden bu kadar derin olduğunu göstermektedir. Finansal serbestleşme sürecindeki diğer ülke deneyimlerine bu bağlamda ele aldığımızda Türkiye'nin krize girişine şaşırılmamak gerekmektedir.

### III- KRİZ SONRASI TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN DURUMU

Türk bankacılık sektörü Şubat 2001 krizinde toplam aktif büyüklüğünün yaklaşık dörte birini kayıp etmiş ve 2000 yılında 166 milyar dolar olan aktif büyüklüğü 115 milyar dolara inmiştir. Tablo 1 ve 2'den de izlenebileceği üzere sektöre yönelik olarak uygulanan yeniden yapılandırma programının bir sonucu olarak kamu bankalarının sistem içerisinde aldığı pay azalırken, yoğunlaşma oranı artmıştır.

**Tablo 1:** Banka Gruplarının Sektör İçindeki Payları

	T. aktifler		T. mevduat		T. krediler	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
<b>Ticaret bankaları</b>	96	95	100	100	91	87
Kamu b.	34	32	40	32	27	21
Özel b.	47	56	44	61	54	61
Fondaki b.	9	4	13	5	7	1
Yabancı b.	5	3	3	2	3	3
Kal. ve yat. bankaları	4	5	-	-	9	13

**Kaynak:** BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporları ve TBB, Bankalarımız 2001.

Kriz sonrası ilk beş bankanın bankacılık sektörü aktif büyüklüğü içindeki payı yüzde 56 olurken, bu bankalar mevduatın yüzde 55'ini, kredilerin yüzde 49'unu kontrol edebilir hale gelmişlerdir.

Yoğunlaşmaya ilk on banka için baktığımızda, sektörün aktif büyüklüğünün ve mevduatın yüzde 80 ile kredilerin yüzde 82'nin bu bankalar tarafından kontrol edildiğini görmekteyiz. Sektörde hızla artan yoğunlaşmanın gelecek yıllarda rekabet açısından önemli sorunlar yaratma olasılığı olduğu düşünüldüğünde, regülatörün sadece likidite ve sermaye yeterliliği kaygısı ile hareket ederek birleşme ve devralma teşvik etmesinin sorunların geriye atılması olarak görebiliriz. Dünya ölçeğinde yürütülen banka birleşmelerinde ortak paydaları arasında yer alan bu kaygılar, birleşme ve devralmalarla çözülmemiş, tam aksine batmayacak kadar büyük (too big to fail) ve batmayacak kadar politik (too political to fail) bankaların doğmasına neden olmuştur. Nitekim 1995 sonrası özellikle Japonya'da bankacılık sektörüne yönelik uygulanan politikaların sonuçları bu savımızı doğrulamaktadır.

**Tablo 2:** Türk Bankacılık Sisteminde Yoğunlaşma Oranları

	<b>T. aktifler</b>		<b>T. mevduat</b>		<b>T. krediler</b>	
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
İlk beş banka	48	56	51	55	42	49
İlk on banka	69	80	72	80	71	82

**Kaynak:** BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporları ve TBB, Bankalarımız 2001.

Şubat krizi sonrasında bankaların önemli bir kısmı faiz marjlarının daralması ve krize negatif GAP ile yakalanmış olmaları nedeni ile zarar etmeye başlamıştır. Faiz maliyetlerini kontrol edemeyen bankalar faiz dışı giderlerini aşağıya çekmek amacıyla şube ve personel sayılarını azaltmaya başlamışlardır. Bu eğilim ile birlikte BDDK'nın fon kapsamındaki bankaları rehabilite edip satma planının işlerlik

**Tablo 3:** Bankacılık Sisteminde Çalışanlar

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Ticaret bankaları</b>	168.558	164.845	132.274
Kamu b.	72.007	70.191	56.108
Özel b.	76.386	70.954	64.380
Fondaki b.	15.980	19.895	6.391
Yabancı b.	4.185	3.805	5.395
<b>Kalkınma ve yatırım bankaları</b>	5.430	5.556	5.221
Kamu b.	4.336	4.456	4.322
Özel b.	1.027	1.021	822
Yabancı b.	67	79	77
<b>Toplam</b>	173.988	170.401	137.495

**Kaynak:** BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporları ve TBB, Bankalarımız 2001.

kazanmaması nedeniyle, TMSF kapsamındaki bankaları kendi aralarında birleştirme ve tasfiye etme politikası, bankacılık sektöründe işten çıkarmalar yaygın olarak uygulanan bir politika haline dönüştürdü. Kamu bankalarında yürütülen resen emeklilik uygulamaları da bu eğilimle birleşince sektörde 2000 yılında 3.587, 2001 yılında 32.906 çalışan işini kaybetmiş, 2002 yılı Temmuz ayına gelindiğinde 2000 yılına göre 1758 şube de kapatılmıştır.

**Tablo 4: Bankacılık Sisteminde Banka ve Şube Sayısı\***

	1999		2000		2001		2002*	
	Banka	Şube	Banka	Şube	Banka	Şube	Banka	Şube
<b>Ticaret bankaları</b>	62	7.660	61	7.807	46	6.889	41	6.049
Kamu b.	4	2.865	4	2.834	3	2.725	3	2.023
Özel b.	31	3.960	28	3.783	22	3.523	21	3.612
Fondaki b.	8	714	11	1.073	6	408	2	207
Yabancı b.	19	121	18	117	15	233	15	207
<b>Kalkınma ve yatırım bankaları</b>	19	31	18	30	15	19	14	19
Kamusal b.	3	12	3	11	3	4	3	4
Özel b.	13	16	12	16	9	12	8	12
Yabancı b.	3	3	3	3	3	3	3	3
<b>Toplam</b>	81	7.691	79	7.837	61	6.908	55	6068

**Kaynak:** TBB, Bankalarımız 2001 ve www.tbb.org.tr.'den elde edilen bilgiler.

\* 2002 Temmuz ayı itibarıyla

#### **IV- BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI VE SONUÇLARI**

Türk bankacılık sektörünün 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile birlikte sisteme yönelik yapılan düzenlemeleri yeni bir deregulation politikası olarak görmek mümkündür. Sektöre yönelik düzenlemelerin Türkiye'nin IMF denetimde uyguladığı "İstikrar Programı ve Yapısal Uyum Politikaları" ile birlikte yürütmesi zorunluluğunun olması 1980'den itibaren sektörün gösterdiği gelişmenin içinde taşıdığı kırılma noktalarının bir sonucu olarak görmek gerekmektedir. Sektöre yönelik olarak uygulanan GEGP çerçevesinde uygulanan "Yeniden Yapılandırma Programı", 1999 yılında başlayan re-deregulation politikasının ikinci aşamasıdır.

Bu ikinci aşamada sektördeki sorunlar ile makro ekonomik politikalar arasındaki ilişki netleştirilmiş ve sektörün sorunları çözülmeden makro ekonomide istikrar sağlanamayacağı yönünde düşünce krizi çözmeye yönelik geliştirilen programın ana çıkış noktası olarak alınmıştır. Sektörün regülatörü olma işlevi yüklenen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) krizin nedenleri konusunda faaliyet raporlarında şu saptamalarda bulunmuştur (BDDK, 2002 Kasım:3-4):

- "Makroekonomik İstikrarsızlık,
- Yüksek Kamu Kesimi Açıkları,
- Kamu Bankalarının Sistemi Çarpıtıcı Etkileri,
- Risk Algılama ve Yönetiminin Zayıflaması".

BDDK, bankacılık sektörünün krizde öncü rol üstlenmesinin nedenleri olarak, sektörün içinde taşıdığı zayıflıklar gösterilmiştir. BDDK'ya göre bankacılık sektörünün temel zayıflıklar şunlar (BDDK, 2002 Kasım: 4):

- "Özkaynak yetersizliği,
- Küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı,
- Kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği,
- Zayıf aktif kalitesi (kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve risklerinin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk),
- Piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılma noktası (vade uyumsuzluğu, açık pozisyon),
- Yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim,
- Saydamlık eksikliği".

GEGP çerçevesinde BDDK tarafından yapılan bu tespitler bankacılık krizlerinin genel özelliklerinden başka bir şey değildir. GEGP'in "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" (BSYYP) çerçevesinde Krizin çözümünde bu nedenlerden hangisinin öne çıkartılarak çözüm aranacağı tartışılması gereken nokta olarak öne çıkmaktadır.

BDDK, Türkiye'de sektördeki mevcut zayıflıklardan, sermaye yetersizliği, aktiflerin kalitesizliği ve kamu bankalarının sistem içindeki ağırlığının sorunun ana kaynağı olduğu noktasından hareket ederek çözümler üretmeye çalışmıştır. Sektördeki sermaye yeterliliğini artırmak için iki ana çözüm



üretmiştir: Bunlardan ilki bankaların üstlendikleri riskleri sermayeleri ilişkilendirilmiş ve bu konuda oldukça sert kısıtlar getirmiştir. Kısıtlar arasında piyasa ve kredi riski için ayrı ayrı sermaye yeterliliği rasyoları ile net genel döviz pozisyonu türetilerek bankaların bu kısıtlara göre Temmuz 2002'ye kadar bilançolarını düzenlemelerini istemiştir. BDDK'nın sermaye yeterliliği konusunda getirdiği ikinci çözüm, sermayeye yeterliliğini sağlamakda güçlük çeken bankaların birleşmelerini veya bir bankaya devrini teşvik etmek olmuştur (Çolak, 2001b). Bu bağlamda kendisinde TMSF'nun elinde bulundurduğu bankaları rehabilite edip satamadığı için bunları kendi aralarında birleşmeye ve devir yoluna gitmiştir. 1999-2002 yılları arasında bankacılık sektöründeki bu yönlü gelişmeler tablo 5'de özetlenmiştir.

**Tablo 5:** 1999-2002 Döneminde Banka Sektörüne Yapılan Müdahalelerinden Doğrudan Etkilenen Bankalar: Birleşme ve Devirler

Fona Alınan Bankalar	İlgili Tarih	Banka Grubu	2002 Yılı Sonu Durumu	İlgili Tarihi
Türk Ticaret Bankası A.Ş.	06.11.1997	Özel Ser. Tic. Bank.	TMSF'de Durumu belirsiz.	
Bank Expres A.Ş.	12.12.1998	" "	Tekfen Grubuna satıldı.	29.06.2001
Interbank	07.01.1999	" "	Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.	15.06.2001
Sümerbank A.Ş.	22.12.1999	" "	Oyak Grubu'na satıldı.	09.08.2001
Yurtbank A.Ş.	" "	" "	Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.	26.01.2001
Egebank A.Ş.	" "	" "	" "	" "
Eskişehir Bankası T.A.Ş.	" "	" "	Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.	15.06.2001
Yaşarbank A.Ş.	" "	" "	Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.	26.01.2001
Bank Kapital T.A.Ş.	28.10.2000	" "	" "	" "
Etibank A.Ş.	" "	" "	Bankanın faaliyet izni 28.12.2001 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır.	28.12.2001
Demirbank T.A.Ş.	06.12.2000	" "	HSBC'ye satışı, Aralık 2001'de birleşmesi tamamlanmıştır.	31.10.2001
Ulusal Bank T.A.Ş.	28.02.2001	" "	Sümerbank çatısı altında birleştirilmiştir.	17.04.2001
İktisat Bankası T.A.Ş.	15.03.2001	" "	Bankanın faaliyet izni 07.12.2001 tarihi itibarıyla iptal edilmiştir.	07.12.2001
Sitebank A.Ş.	09.07.2001	" "	Nova Bank' satılmıştır. Hisselerin devri 11.01.2002'de tamamlanmıştır.	11.01.2002
Milli Aydın Bankası A.Ş.	" "	" "		20.02.2002
Kent Bank A.Ş.	" "	" "	Bankanın faaliyet izni 28.12.2001 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır.	28.12.2001
Bayındırbank A.Ş.	" "	" "	TMSF'de	
EGS Bank A.Ş.	" "	" "	Bayındırbank A.Ş. ile birleştirilmiştir.	18.01.2002
Toprakbank A.Ş.	30.11.2001	" "	(Satışa çıkarılmıştır.)	15.02.2002
Kıbrıs Kredi Bankası Ltd.	28.09.2000	Türk.'de Şube Açan	Yabancı Banka. Faaliyet izni kaldırıldı	
Park Yatırım Bankası A.Ş.	06.12.2000	Özel. Ser. Kal. ve Yat. Bank.	Faaliyet izni kaldırıldı.	
Okan Yatırım Bankası A.Ş.	09.07.2001	" "	BDDK tarafından faaliyet izni geri verilmiş, sonrasında yürütmeyi durdurma kararının iptali ile, tasfiye sürecine dönülmüştür.	Mart 2002
Atlas Yatırım Bankası A.Ş.	" "	" "	Faaliyet izni kaldırıldı	
Rabobank A.Ş.	02.04.2002	Türk.'de Şube Açan Yab. Bank.	Faaliyet izni kaldırıldı	

Fona Alınan Bankalar	İlgili Tarih	Banka Grubu	2002 Yılı Sonu Durumu	İlgili Tarihi
Banka Birleşme, Devir ve Satın Almaları				
Birleşik Türk Körfez Bankası A.Ş.		Özel Ser. Tic. Bank.	Osmanlı Bankası T.A.Ş. ile birleştirilmiştir.	29.08.2001
T. Emlak Bankası A.Ş.		Kamu Ser. Tic. Bank.	T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve T. Halk Bankası A.Ş.'ye devredildi.	06.07.2001
Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası A.Ş.		Özel Ser. Kal. ve Yat. Bankası	Bank Expres A.Ş.'ye devredilerek, Tekfen Bank A.Ş. oldu.	26.10.2001
The Chase Manhattan Bank ve Morgan Guaranty Trust Company		Türk.'de Şube Açan Yab. Bank.	Yeni banka "JP Morgan Chase Company" adı altında birleşti. Birleşme yıl sonunda tamamlanmıştır.	10.11.2001
Osmanlı Bankası A.Ş.		Özel Ser. Tic. Bank.	T. Garanti Bankası A.Ş. ile birleştirilmiştir.	13.12.2001
Sınai Yatırım Bankası A.Ş.	27.03.2002	Kam. Ser. Kal. ve Yatırım Ban.	Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ile birleşmiştir.	

**Kaynak:** BDDK, Faaliyet Raporları, 2001-2002.

BDDK'nın izlediği birleşme ve devir politikası sektörde beklenen sermaye ve likidite riskini en aza indirmede başarılı olamamış, daha çok banka sayısının ve şubesini azaltan bir politika işlevi görmüştür. Uzun dönemde bu politikanın istenilen sonucu doğuracağı belirsiz olmasına karşın, bu politikanın bankacılık sektöründeki rekabeti olumsuz yönde etkileyeceği kesin gibidir. Nitekim Dünya ölçeğinde benzer kaygılarla özellikle 1990'lı yıllarda hızla yayılan birleşme dalgasının 2000'li yıllara gelindiğinde karlılık oranının artması, likidite ve sermaye yeterliliğinin artması gibi istenilen sonuçları doğurmadığı görülmüştür.

Türkiye'de TMSF'nun 4389 sayılı Bankalar Kanununun 14. maddesi gereğince el koyulan bankalara yönelik izlenen birleşme ve devirleri sektöre yönelik oldukça maliyetli bir müdahale biçimine bürünmüştür. Nitekim Tablo 6'dan da izleneceği üzere BDDK'nın sektöre yönelik müdahalenin maliyeti 2002 yılı itibarı ile (Toprakbank ve Pamukbank hariç olmak üzere) 18 Katrilyon TL'sına ulaşmış bulunmaktadır.

**Tablo 6:** Fon Bankalarına Aktarılan Kaynak Tutarı (Kasım 2002 itibarıyla) (Trilyon TL)

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

**Kaynak:** BDDK, TMSF'deki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporları

(1) Hazine'nin yaptığı erken itfalardan önceki kağıt tutarlarını ifade etmektedir.

(2) Tablo'ya Pamukbank ve Toprakbank'a ilişkin veriler tam olarak açıklanmadığı için eklenmemiştir.

Yeniden yapılandırma programında, bankacılık sektöründeki kırılma ve kamu açıklarının artmasındaki nedenleri, kamu bankalarının sistem içerisindeki %40'a varan ağırlığı ile yükledikleri görev zararları olduğu belirtilmiştir. Sorunun çözümüne yönelik olarak kamu bankalarının özelleştirilmesi için yasal düzenlemeler yapılmış ve 2001 yılı itibarıyla 4.5 yıl içerisinde kamu bankalarının özelleştirilmesi yapılandırma programında hedef olarak alınmıştır. Bu amaçla Emlak Bank, TC. Ziraat Bankasına bir banka değerlemesi analizine bile ihtiyaç duyulmaksızın

devredilmiştir. Devir sürecinde izlenen yöntem bankada etkinlik sağlamaktan çok şube ve personel sayısını azaltılması üzerinde yoğunlaşmıştır. T.C. Ziraat Bankasında yeniden yapılandırma adı altında personel tasfiyesine yönelmiş, işten çıkartılan ya da zorunlu emekliliğe sevk edilen personelin yerine kapatılan bazı bankaların personeli yüksek ücretler ile çalıştırılmaya başlanmış, bu da bankanın aktif etkinliğini daha da aşağıya çekmiştir.

Türkiye’de kamusal sermayeli ticari banka olarak iki banka kalmıştır: T.C. Ziraat Bankası ve Halk Bankasıdır. Her iki banka da uzmanlaşmış bankalar için birer örnektir. Bu bankaların özelleştirilmesi sonrası tarım sektörü ile KOBİ’leri finanse edecek herhangi bir banka sistem içerisinde kalmayacaktır. Bu iki sektörün toplam istihdam içerisinde aldıkları pay düşünüldüğünde Ziraat ve Halk Bankası’nın, bankacılığın dışında farklı bir işlevleri oldukları açıkça görülmektedir.

**Tablo 7:** Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Senetler (Trilyon TL.)

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

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

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde sektöre yönelik olarak müdahale iki aşamalıdır. Birinci aşamada sermaye ve/veya likidite yetersizliğine düşmüş olan bankayı TMSF’na devretmek, daha sonra da bu bankanın mali yapısını güçlendirerek satışı çıkartmak oldu. Böylece tablo 8’de vermiş olduğumuz bankaların aktif kalitesinin düzeltilebileceği düşüldü. Tablo 8’den de izleneceği üzere bu hedef gerçekleştirilemedi, bankaların takipteki kredileri toplam kredilerin yüzde 40’ına ulaştı.<sup>1</sup> Nitekim bu gelişmenin de etkisi ile TMSF’nun elindeki bankalara iki banka dışında alıcı çıkmadı. Bu aşamanın başarısızlık ile sonuçlanmasının ardından ikinci aşamaya geçildi.

**Tablo 8:** Bankacılık Sektöründe Aktif Kalitesi

<b>YILLAR</b>	<b>Krediler / Mevduat</b>	<b>Krediler / Aktifler</b>	<b>Takipteki Krediler/Toplam Krediler</b>
1994	61.83	39.05	4.1
1995	65.43	42.50	2.8
1996	62.81	43.09	2.2
1997	70.24	45.47	2.4
1998	58.39	38.35	7.2
1999	44.99	30.11	10.7
2000	49.99	32.81	11.6
2001	30.71	22.23	23.2
2002*	25.62	18.52	40.1

**Kaynak:** TBB Verileri ve TCMB, Veri Dağıtım Sistemi. www.tcmb.gov.tr

\* Geçici Eylül-2002 Verileri

İkinci aşamada sermaye ve/veya likidite yetersizliğine içerisinde giren bankaya BDDK tarafından “sermaye benzeri kredi” olarak kaynak aktarılarılarak mali yapısını güçlendirilmek istendi. Ancak bu aşama da Pamukbank’ın TMSF devredilmesi ile sonuçsuz kaldı.

<sup>1</sup> Benzer gelişmeler asimetrik information olduğu tüm ekonomilerde finansal kriz ile sonuçlanmıştır. Bu konudaki teorik ve uygulamaya dönük açıklamalar için Akerlof (1970), Stiglitz-Weiss (1981), Mishkin (1996), (1991) ve Friedman-Kuttner (1993)’e bakılabilir.

## V- SONUÇ

Türk bankacılık sektörü 1 Temmuz 1980 faiz oranlarının serbest bırakılmasından, Ağustos 1989'daki 32 sayılı karardan, günümüze değin önemli bir gelişme göstermiştir. Bu gelişme elbette sancılı ve inişli, çıkışlı olmuştur. Bu birçok ülkede de benzer şekilde gerçekleşmiştir. Yirmi yıllık aşan süreden sektörün yaşadığı en önemli kriz, Şubat 2001 Krizi oldu. Bankacılık sektörü aktif büyüklüğünün dörtte birini yitirdi.

Sektörün içinde düştüğü bu krizde bankaların fon yönetiminde yapmış oldukları hatalar ve gurup içi kredi kullandırmalardan kaynaklanan aktif kalitesinin bozulması gibi davranış biçimlerinin yarattığı olumsuzlukların, krizin doğmasına neden olan olguları beslediği yadsınamaz.

Tüm bu gerekçelere karşın krizin ana nedeni izlenen iktisat politikaları ile sektöre yönelik regülatörlük görevi üstlenen önce Hazine sonra BDDK izlediği politikalar olmuştur. Bankacılık sektöründe etkin ve şeffaf denetimin yapılamaması sektörü siyasi etkilere açık hale getirmiş, izlenen iktisat politikaları ise sektörde faiz ve kur riskinin artmasına neden olmuştur. Özellikle 1999 sonrası izlenen para kurulu sistemi bankacılık sektörünü 17 milyar dolara yakın bir net genel döviz pozisyon ile çalışmaya itmiş, Şubat 2001 krizi ile birlikte de bankacılık sektörü bu riskin tamamını üstlenmek zorunda kalmıştır.

Kamu kesimi borçlanma gereksiniminin yüksek olması finansal sistemde faiz oranlarının yüksek olmasına dolayısıyla da bankaların kaynak maliyetinin artmasına neden olmuştur. Ekonomide büyümenin olduğu dönemlerde bu maliyeti aktif plasmanına (kredi plasmanı gibi) yüklemek mümkün olmuş ise de ne bu kaynakları kullananlar ne de bankalar bu kurgunun uzun süre gitmeyeceğini görmek istemediler.

Kriz öncesi başlayıp krizle birlikte yaptırımları netleştirilen Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, krizin üzerinden yaklaşık iki yıl geçmesine rağmen henüz sektörde istikrarı sağlamada başarıyı yakalayamamıştır. Sektörün bugünkü durumdan çıkmasını sağlamaya yönelik olarak şu önlemlerin alınabilir:

- Sektörün fon kaynak maliyetini düşürmek için kamu kesimi borçlanma gereksinimi aşağıya çekerek kaynak maliyeti düşürülmelidir.

- Sektörde yürütülen birleşme ve devirleri teşvik edici politikalar şu ana kadar sadece sektörün küçülmesine neden olmuştur. Birleşme ve devirlerde yabancı sermayeyi sektöre çekerek bankaların tasfiye edilmesi engellenmelidir.

- Ziraat ve Halk Bankasında yürütülen yeniden yapılandırma programı bankaların etkin çalışmasından çok bankaların kaynaklarının yanlış kullanılmasına ve sahip oldukları ekonomik büyüklükleri tasfiye etmeye yöneliktir. Bu bankaların özelleştirilmesi değil, özerkleştirilmesi ve uzmanlık alanlarında çalışması sağlanmalıdır. Özerkleştirme de, T.İş Bankası'nın mülkiyet yapısı bir model olarak alınabilir.

- Bankaların fon kullanımı ile iktisat politikaları arasında ilişki kurulmalıdır. 2000 yılında bankaların tüketici kredi montanı aşağıya çekmek için bu kredilerin kullanma maliyetini artırıcı fon veya vergilere başvurusaydı cari işlemler açığının düşmesine yardımcı olunacağı gibi, kredilerin yatırımlara finanse etmeside sağlanabilirdi.

- Sektörde şeffaflık özerk bir kurumun kurulmasına rağmen sağlanamamıştır. Şeffaflığı sağlamadan asimetrik information'ı ortadan kaldırmak mümkün olmayacaktır.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- Akerlof, George**, 1970, "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and The Market Mechanism", **Quarterly Journal of Economics**, Vol:84.No:3.
- BDDK**, 2001, TMSF'daki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu, Ankara.
- BDDK**, 2001-2002, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programları I-V
- BDDK**, 2002, Yıllık Rapor 2001.
- Çolak Ö.Faruk**, 2001a, Finansal Sistem ve Para Politikası, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Çolak Ö.Faruk**, 2001b, "Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri", **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2.
- Friedman, Benjamin Kenneth N. Kuttner, 1993**, "Economic Activity And Short-Term Credit Markets:An Analysis of Prices and Quantities". **Brookings Papers on Economic Activity, Vol:2**.
- Fry, Maxwell**, 1989, Money, Interest and Banking in Economic Development, London : The John Hopkins University Press.
- Kunt, Aslı Demirgüç, Enrica Detragiache**, 1998, "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries, **IMF Staff Papers**, Vol:45, Num:1.
- Mishkin, Frederic S., 1991**, Anatomy of Financial Crises, **NBER Papers, Working Paper 3934**.
- Mishkin, Frederic S., 1996**, Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective, **NBER Papers, Working Paper 5600**.
- Radelet, Steven, Jeffrey D. Sachs**, 1998, "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", **Brookings Papers on Economic Activity**, Vol:1.
- Stiglitz, Joseph E., Andrew Weiss**, 1981, "Credit Rationing in Markets With Imperfect Information", **The American Economic Review**, Vol:71, No:3.
- Türkiye Bankalar Birliği**, 1997- 2001, Bankalarımız.
- Türkiye Bankalar Birliği**, 1998, 40. Yılında TBB ve Türk Bankacılık Sistemi 1958-1997, İstanbul.
- Yeldan, Erinc**, 2001, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İstanbul: İletişim Yayınevi.