



TÜRKİYE KALKINMA BANKASI A.Ş.

**TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ
ZORLUKLAR VE AB ÜYELİĞİNE GEÇİŞ
SÜRECİNE BAKIŞ**

EKONOMİK VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MÜDÜRLÜĞÜ

**KASIM 2006
ANKARA**

TÜRKİYE KALKINMA BANKASI A.Ş.

TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ ZORLUKLAR VE AB ÜYELİĞİNE GEÇİŞ SÜRECİNE BAKIŞ

AB-Türkiye Araştırması No.4/Ağustos 2004

Yazanlar:

Alfred Steinherr, Ali Tükel, Murat Üçer

Çeviren: Leyla Dolun (Kd. Uzman)

GA-06-09-10

EKONOMİK VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MÜDÜRLÜĞÜ

**Kasım 2006
ANKARA**

İçindekiler

	Sayfa No:
Tablolar Listesi	ii
Grafikler Listesi	ii
Çevirenin Önsözü	1
1. Giriş	2
2. Kriz ve iyileşme	3
2.1 Makro ekonomik istikrar arayışı	4
2.2 Yeniden yapılandırma programı ve yasal yapının evrimi	7
2.3 Mevcut yapı	12
3. 2003'te bankaların ekonomik saygınlığının gözden geçirilmesi	14
3.1 Genel değerlendirme	15
3.2 İMKB'de kote edilen bankalar: mali göstergelerine yakından bakış	18
4. Sağlam bankacılık için engeller	20
4.1 Makro ekonomik istikrarsızlık	20
4.2 Kamu bankalarının yüksek payı	23
4.3 Kredi portföyünün durumu ve büyüme potansiyeline sınırlar	24
4.3.1 Geri dönmeyen krediler ve kredi portföyünün durumu	25
4.3.2 İleriye bakış: Kredi portföyünün büyüme potansiyeli	28
4.4 Sektörün ciddi vergi yükü	30
5. Etkinlik, Verimlilik ve Rekabet Edebilirlik	31
5.1 Açıklayıcı göstergeler aracılığıyla etkinliğin ölçülmesi	32
5.2 Ayrıntılı bir verimlilik değerlendirilmesi : McKinsey çalışması	34
5.3 Sektörel rekabet edebilirlik	35
5.4 Türkiye'de yabancı banka varlığı neden sınırlandırılmıştır?	36
6. Genel bir değerlendirme ve politika tavsiyeleri	38
Kaynakça	45
EK 1. İmar bankası skandalı ve yasal çerçeve	48
EK 2. Anket soruları	50
EK 3. Türkiye'deki Mali Sektör gelişimi üzerine AB komisyon raporları	52

Tablolar Listesi

	Sayfa No:
Tablo 1. Bankacılık sektörü krizinin maliyeti	7
Tablo 2. Banka sayısı ve aktif büyüklükleri	12
Tablo 3. Mevduat ve kredi seviyeleri.....	13
Tablo 4. TBS'nin özele karşı kamu aktif plasmanı, 2002 sonu (%)	14
Tablo 5. Bankacılık sektörünün bilançolarından seçilmiş öğeler	15
Tablo 6. Seçilmiş gelir tablosu öğeleri	16
Tablo 7. İMKB bankaları bilanço öğeleri	18
Tablo 8. İMKB'ye kote edilmiş bankaların gelir tablolarından seçilmiş öğeler (2003)	19
Tablo 9. İMKB'de kote edilmiş bankaların performansları 2002-03	19
Tablo 10. Türk bankacılık sektöründe geri dönmeyen kredi oranı ve karşılıklar	26
Tablo 11. Etkinlik göstergeleri.....	33

Grafikler Listesi

	Sayfa No:
Grafik 1. Geçen yirmi yılda enflasyon trendi	4
Grafik 2. Son yirmi yılda büyüme trendleri	5
Grafik 3. Bankacılık sektörü aktifleri ve özel sektöre krediler (GSMH'nın %'si)	5
Grafik 4. Finansal hizmetlere karşı GSMH (Katma değer; 1990=100).....	6
Grafik 5. Reel faiz oranları (% birleşik)*	16
Grafik 6. Net faaliyet gelirleri (TL katrilyon).....	17
Grafik 7. Özel bankalarda tüketici kredisi.....	17
Grafik 8. TL mevduatından ticari krediye (%).....	31

Çevirenin Önsözü

Mayıs 2004 tarihinde Brüksel’de yapılan Avrupa Birliği çalışma toplantısına katılan Alfred Steinherr, Ali Tükel ve Murat Üçer’in, Özlem Derici’nin de katkıları ile hazırladıkları **“Türk Bankacılık Sektörü, Zorluklar ve AB Üyeliğine Geçiş Sürecine Bakış”** adlı çalışmaları; bankacılık sektörümüzün özellikle kriz sürecinde yaşadığı sıkıntıları ve bulunan çözüm yollarını, uygulamaları ve Avrupa Birliği ile ilgili süreçte sektörün rekabet gücü hakkında bilgi sahibi olabilmek amacıyla tercüme edilerek aşağıda sunulmuştur.

Türk bankacılık sektörünün mevcut durumunu ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde diğer üye ülkelerle rekabet edebilirliğini sağlamak için uygulanması gereken tedbirleri ve izlenecek politikalarla ilgili önerileri de içeren bu çalışmanın, bankacılık ve ilgili sektörlerde çalışanlar için faydalı olmasını dilemekteyiz.

Türk Bankacılık Sektörü

Zorluklar ve AB Üyeliğine Geçiş Sürecine Bakış

AB-Türkiye Araştırması No.4/Ağustos 2004

Alfred Steinherr, Ali Tükel ve Murat Üçer*

1. Giriş

Türk bankacılık sektörü (TBS); başarısız olmuş bir enflasyonla mücadele programının (Aralık 1999-Şubat 2001), ezici bir finansal kriz ve iyileşmeyi sağlayan gözden geçirilmiş bir IMF programının sonucunda, 1999 ile 2003 yılları boyunca geniş ölçekli bir konsolidasyondan geçmiştir. 2004 yılının başlarında, görece bir makro ekonomik dengeye ulaşılmış olup ve en kötüsünü atlattığından sonra bankacılık sektörü konsolidasyonun bir sonraki aşamasına geçmek ve büyümek için hazır görünmektedir. Bu ilginç aşamada, bu çalışma, TBS'nin Avrupa Birliği ile entegrasyon için hazır olup olmadığını araştırmaktadır. Konu dört farklı açıdan ele alınmıştır. Birincisi, daha geniş çerçevede AB'ye geçiş yapan ülkeler ile mukayeseli bir bakış açısı sağlanarak, yasal düzenlemeleri de kapsayacak şekilde sektörün mevcut durumu ve sağlığı gözden geçirilmiştir (Bölüm 2). Bunu takip eden netice ise, sektörün halihazırda bir çok rehabilitasyon ve iyileştirmeden geçtiği ve çekilen acılardan sonra daha iyileştirilen bankacılık ortamının şimdi birinci sınıf mevzuat çerçevesine sahip olduğudur.

İkinci olarak, sektörün daha rekabetçi hale gelen bankacılık ortamına uyum sağlayabilmede hazır olup olmadığını ölçmek için, 2003 yılı sektör finansal göstergelerine bakılmıştır (Bölüm 3). Bankalar 2003'te çok kârlı idiler, ancak, gerçek bankacılık faaliyetlerinin kâra katkısı düşük kalmış iken, bu kârlılık bankaların portföylerindeki hazine bonolarının büyük payına ve bu bonoların yüksek ama çok dalgalanma gösterebilen kazançlarına dayanmaktadır. Üçüncü olarak, bu sektördeki gelişmeyi en fazla engelleyen kritik konuları tanımlamak için kısmen birkaç üst

* Bu çalışma Mayıs 2004'te Brüksel'de yapılan çalışma toplantısına katılan katılımcıların önerilerinden yararlanmıştır. Özlem Derici'ye bazı hesaplamalar ve grafikler için teşekkür etmek isteriz.

kademe banka yöneticisiyle yapılan görüşmelere dayalı olarak, iyi bankacılık için şu anda mevcut olan engellere bakılmıştır (Bölüm 4). Yakın zamana kadar, sektör kronik makro ekonomik istikrarsızlık, ağır vergi yükü ve zayıf kredi portföyünden dolayı sıkıntı çekiyordu.

Daha dengeli bir makro ortamın erken safhalarında olabileceğimiz ve sektördeki vergilendirmenin azaltılmasının IMF/Dünya Bankası programının önceliklerinden biri olduğuna dair ümit veren işaretler var. Makro istikrarın hâlâ zayıf olması nedeniyle finansal vergilerin düşürülmesi sürecinin yavaş gerçekleşeceği ve sorunlu kredi portföyünün temizlenmesi zaman alacak gibi görülmektedir. Ayrıca, sektördeki kamu bankalarının hakim olan payları, özelleştirilmeleri için isteksizlikle birleşince, sektörde etkinliğin sağlanmasında ana engeli yaratmaktadır.

Bölüm 5'te, bankacılıkta etkinlik konuları araştırılmaktadır. Kabul etmeliyiz ki, bu çalışmanın maksadının ötesine geçen çok geniş teknik bir alandır. Dolayısıyla, etkinlik ile ilgili geniş anlamda göstergelerin çok azına bakılmış, perakende bankacılık hakkında danışmanlık grubu McKinsey tarafından yapılan kapsamlı verimlilik çalışmasının ana bulgularının altı çizilmiş ve Türk bankalarının rekabet güçlerine dair kısa ve özlü kanıtlar paylaşılmıştır.

Bölüm 6'da, TBS'nin AB'ye girişe hazır olup olmadığını değerlendirmek için bulgular özetlenmiştir. TBS'nin şimdiden AB'ye katılmadan önceki Polonya ve Yunanistan gibi mukayese edilen ülkelerle aynı seviyede olduğu neticesine varılmıştır. Hâlâ önemli gelişme olanaklarının bulunduğu alanlar mevcut olup, bu alanlar için de politika önerilerinde bulunduk. İlke olarak her ne kadar ülkenin gerçek üyelik için hazırlanmaya on yıl gibi bir süresi olsa da, bu reformları hızla sürdürmesinin, Türkiye'ye daha hızlı büyümesi ve AB ortalamalarını daha çabuk yakalaması için yardımcı olacaktır.

2. Kriz ve iyileşme

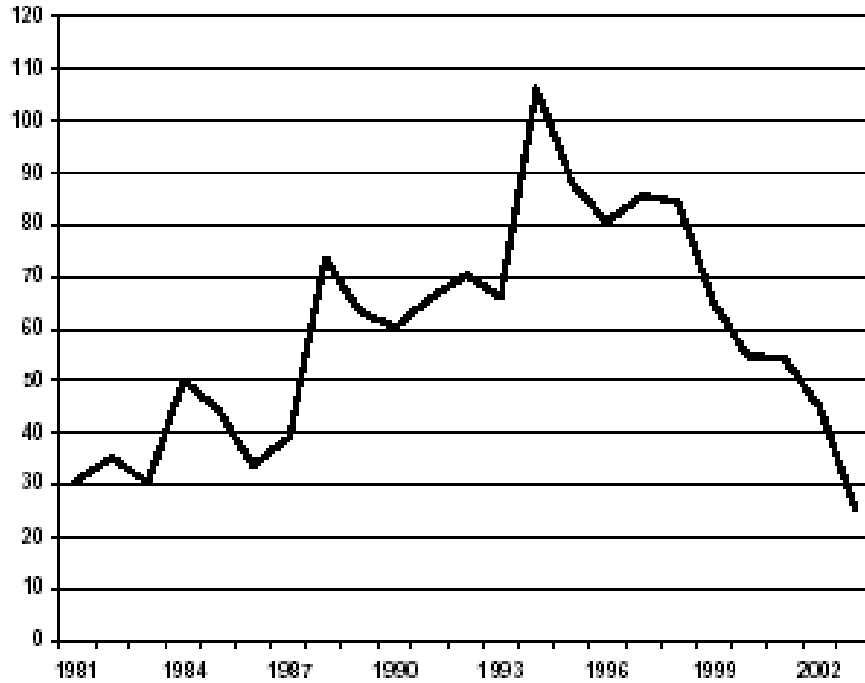
Son üç yıldaki sektörün geçirmiş olduğu yeniden yapılanma, konsolidasyon ve iyileştirme işlemlerinin kapsamlı olarak gözden geçirilmesi, sektörün mevcut durumunu olduğu kadar, gelecekteki yolunu anlamak için de kritik bir önem taşımaktadır. Takip eden bölümde, Türkiye'nin bankacılık sektörü reformuna başladığı zamandaki mevcut durumun özeti, 2001 krizini takip eden iyileştirme programının gözden geçirilişi ve sektörün mevcut yapısının Avrupa Birliği'ne giriş

yapan ülkelerle mukayeseli bir şekilde, bir anda çekilen bir fotoğraf şeklinde verilmektedir.

2.1 Makro ekonomik istikrar arayışı

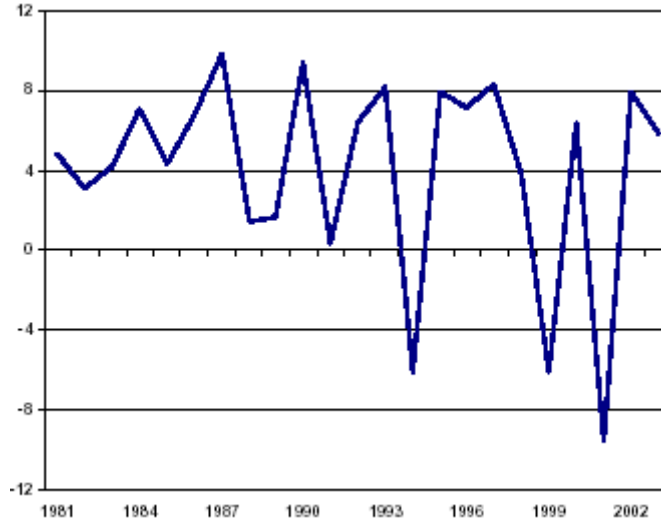
1999 yılının sonlarındaki enflasyonla mücadele programının yürürlüğe konduğu sırada, TBS'nin Hazine ile (sürekli artan miktarlardaki ana borçlu) bankalar (ana borç verenler; büyük açık döviz pozisyonlarının sürdürülmesi ve "destekli ticaret" sayesinde kâr elde edilen) arasında bir çeşit "yaşa ve yaşat" oyunu oynanmakta olup, bu oyun merkezli birtakım zayıf noktaları bulunmaktaydı. 1990'ların sonlarında Türk ekonomisini inceleyen herhangi birisi sektörün birçok derinleşmiş sorunla boğuştuğunu kabul edecektir: siyasallaşmış mevzuat yapısı ve zayıf icra, yaygın bir şekilde uygulanan aynı gruba borç verme uygulamaları, hazine bonosu ticareti ve mevduat sigortası sayesinde yaşamını sürdürebilenlerin mutlu olduğu, nakit sıkıntısındaki kamu bankaları ve çoğu bankanın aldıkları risk miktarına göre yetersiz kalan sermaye gibi. Türkiye'nin kronik makro ekonomik istikrarsızlığının bütün bu sorunların ana kaynağı olduğu aşikardır. Büyüme oranları aşırı dalgalanma gösterirken, enflasyon %80'lerin üzerinde sabitlenmiş sayılabılırdi (Grafik 1 ve 2)¹.

Grafik 1. Geçen yirmi yılda enflasyon trendi



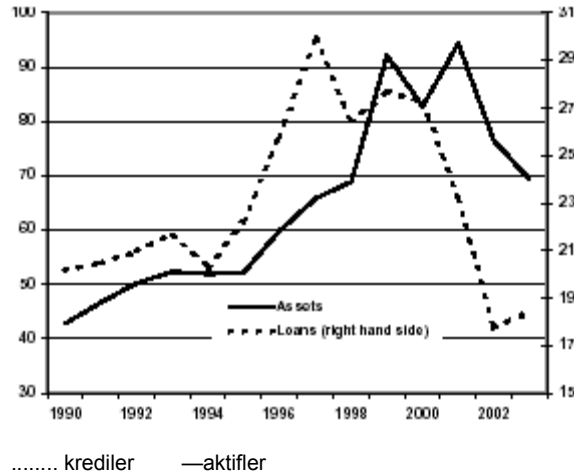
¹ 1981-2002 dönemi boyunca büyüme, kabul edilebilir şekilde, ortalama %4 idi, fakat standart sapması 5'dir.

Grafik 2. Son yirmi yılda büyüme trendleri



Aktifler ve kredilerin GSMH'ya oranlarıyla ölçülen finansal aracılık, 1990'ların ortalarında oldukça belirgin şekilde artmış ancak ondan sonra tökezleyerek, 2001-02 kriz yıllarında ciddi bir gerileme kaydetmiştir (Grafik 3). Özellikle özel kesime verilen kredilerin GSMH'ya oranı olarak ölçülen finansal aracılık, 2001-02 yıllarında %20'lerin altına gerilemesi öncesinde, 1997 yılına kadar %30'lara varacak şekilde hızla artmıştır. Mali sektörde katma değer artışı, toplam olarak ekonominin halihazırdaki zayıf büyüme oranının da altında kalmış ve 2002'den beri 1990 seviyesinin altında kalmıştır (Grafik 4)².

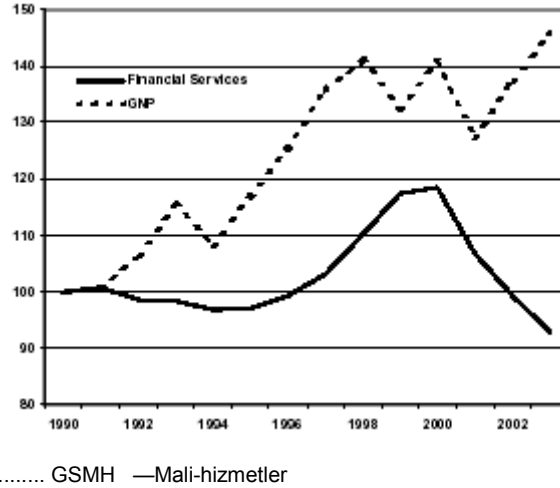
Grafik 3. Bankacılık sektörü aktifleri ve özel sektöre krediler (GSMH'nın %'si)



..... krediler —aktifler

² Finansal gelişme ile (veya mal finansmanı) büyüme arasındaki bağlantıyla birlikte, Türkiye üzerinde öneriler, fikir jimnastiği ve akademik literatürü kısaca gözden geçirmek için bkz. Bölüm 4

Grafik 4. Finansal hizmetlere karşı GSMH (Katma değer; 1990=100)



Aralık 1999 IMF destekli enflasyonla mücadele programı, büyüyen kamu borcu sorunu da dahil olmak üzere Türkiye'nin kronikleşmiş makro ekonomik istikrarsızlığına, artık durumun geniş ölçüde sürdürülemez olduğu zaman çare aramıştır. Program, enflasyonu kur çapası kullanarak indirmeyi hedeflemiştir. Fakat kurlara dayalı programlarla bağlantılı riskleri dengelemek için, sabitlenen kur bandından (ki programın içine 18 ay boyunca genişleyen bir bandı gerektirmiştir) "çıkış stratejisini" beraberinde getirerek ve bunu iddialı bir yapısal reform paketi ve elle tutulur bir mali düzenleme ile desteklemiştir. Bankacılık sektörü için programın stratejisi; programın birinci yılındaki normal ötesi kârları sektörün sermaye yapısını kısmi olarak yeniden değiştirmek için kullanarak, sektörü yavaş yavaş reforma tabi tutmaktı. Bu değişimin merkezinde, Hazineden denetim ve mevzuat fonksiyonlarını alacak bağımsız bir Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BBDK) kurulmasını gerektiren, yeni bir Bankacılık Yasası vardı.

Ancak riskler geçen zaman içinde kötü şekilde şiddetlendi ve program Kasım 2000'de saldırıya uğradı ve birkaç ay sonra, Şubat ayında Türk Lirasının dalgalanmaya bırakılmasıyla çöktü. Programın çöküşünde bankacılık sektörünün aşırılıkları önemli bir rol oynadığından, kriz neticesinde sektör çok zayıf bir finansal pozisyondaydı. Çöküş, zorunlu bir konsolidasyona ve kamu fonlarının muazzam şekilde TBS'ye enjeksiyonuna yol açtı. Yeniden yapılanma, özel sektörün de kattığı, görece olarak daha az tutardaki fonlar da dahil olmak üzere, 50 milyar ABD Dolarının üzerinde veya 2001 GSMH'sinin %35'ine mal oldu (Tablo 1). Tablonun gösterdiği gibi, TMSF (Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu) tarafından el konulan bankalarla kamu bankalarının Hazineye olan maliyeti, her biri GSMH'nin %15'i olmak üzere, bu

maliyetin aslan payını oluşturdu.³ Diğer taraftan, TMSF'nin kendi kaynaklarından karşılanan tutar dahil, özel sektörde yeniden sermaye yapılandırılmasının maliyeti, toplam yeniden yapılanma maliyetinin görece olarak ufak bir bölümü idi (GSMH'nin %6.4'ü).

Tablo 1. Bankacılık sektörü krizinin maliyeti

	Milyar ABD \$	GSMH'nin %'si
Hazineye maliyeti	43.7	29.5
Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması	21.9	14.8
“Görev Zararları”	19.0	12.8
Yeniden sermayeye dönüştürme	2.9	2.0
TMSF'ye devredilen özel bankalar için	21.8	14.7
Özel sektöre maliyeti	9.5	6.4
TMSF tarafından karşılanan maliyet	6.7	4.5
Hissedarlar tarafından aktarılan sermaye	2.8	1.9
Toplam	53.2	35.9

Kaynak- BDDK (2003b) raporun 12. tablosu 6 milyar ABD Dolarlık İmar Bankası kayıplarını da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Bu rakamlar Türk bankacılık krizini yakın tarihte en yüksek maliyetli krizlerden birisi yapmıştır. İyi haber, bu acı verici çöküş ve iyileşme işleminin iki ana gelişmeye yol açmasıdır: sektör şimdi daha derli toplu hale gelmiş ve yasal yapı nerede ise uluslararası standartlarla aynı seviyeye ulaşmıştır.

2.2 Yeniden yapılandırma programı ve yasal yapının evrimi

IMF/Dünya Bankası ile görüş alış verişi içinde olan BDDK tarafından formüle edilen ve uygulanan Mayıs 2001 yeniden yapılandırma programı, bankacılık sektörünün yapılandırılmasına dört koldan yaklaştı: kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasının; TMSF tarafından devralınan bankalara çözüm bulmanın; özel bankaların mali yapılarının güçlendirilmesinin; düzenleme ve denetim çerçevesinin daha da iyileştirilmesinin yollarını aradı⁴. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programının ilk evrelerinde tamamlanmış ve programa göre yasal yapının değiştirilmesi -sistemin yavaşça uluslararası standartlara getirilmesi- işlemleri geniş ölçüde

³ Konuyu açıklığa kavuşturmak için, TMSF kendi kaynaklarından maliyetlerin çok az bir bölümünü karşıladı. Örneğin; maliyetin bir bölümü zaman içinde TMSF'de biriken bankacılık sektörünün ödediği primler kanalıyla; akat geri kalan kısmı ise gelecekteki alacaklar ve borç senetleri karşılığı TMSF'ye sağlanan krediler üzerinden menkul kıymet ihracı ile karşılandı. TMSF, yakın zamanda tahsilat çabalarını hızlandırmak görüşü nedeni ile BDDK'dan ayrıldı. Şimdiye kadar TMSF yaklaşık 2 milyar ABD Doları toplamayı başardı ve TMSF'nin Hazineye olan borcunun silinmesinden bahsedilmektedir.

⁴ Düzenli raporlarla BDDK, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak kamuyu bilgilendirmeye devam etmektedir, burada sadece kısa bir özet verilmektedir. Yaklaşım ile ilgili olarak IMF niyet mektuplarına ve BDDK'nın sunumlarına, aynı zamanda Akçay (2003) ve Dünya Bankası (2003) bkz. BDDK'nın yaklaşımı kriz çözümleri üzerine ekonomik literatürü takip etmektedir. Gray ve Holle (1996-1997), Dziobek ve Pazarbaşıoğlu (1997) ve Tang (2000) bkz.

ilerlemesine rağmen, özel bankalarla ilgili olarak güçlendirme ve TMSF bankalarının çözümlenmesi, göreceli olarak ağır ilerledi.

BDDK, birden fazla nedenle (örneğin –banka mevduatının çekilmesini engellemek, faiz ve kur dalgalanmalarını minimize etmek, borç sürdürülebilirliğini temin etmek) doğrudan tasfiye yerine (İmar Bankası hariç) TMSF tarafından devralınan bankaları yeniden yapılandırarak satışını tercih etti (BDDK, 2003b). Bu ise, sürecin ciddi ölçüde yavaşlamasına katkıda bulundu. Özel bankalar için BDDK'nın yaklaşımı, programın birinci yılında tamamen pasifti, banka aktiflerinin iyileştirilmesi, geniş ölçüde ekonomik büyümenin yeniden başlamasına ve sermayenin kuvvetlendirilmesi hissedarların aktarımlarına veya gönüllü birleşmelere bırakılmıştı. 2001'in sonlarında, uzun süredir devam eden daralma ve kredilerde devam eden düşme, Haziran 2002'de BDDK'yı resmi olarak sorunları yeniden gözden geçirerek daha etkin olmaya zorladı. Aynı zamanda, "İstanbul yaklaşımı" olarak adlandırılan geri dönmeyen kredi sorununa çözüm mekanizmasını ve Varlık Yönetim Şirketleri (VYŞ) kuruluşu olarak iki mekanizmanın kolaylıkla çalışmasını sağlamak üzere BDDK yasal çerçeveyi formüle etti ve yürürlüğe koydu. O zaman bile, çok sınırlı bir başarı gösterildi; sorunları yeniden gözden geçirme operasyonu özel banka bilançolarına derinlemesine girişi ve büyük ölçüde artan şeffaflığa imkan sağladı, fakat gerçekte ihtiyaç duyulan sermaye aktarımları şaşırtıcı bir şekilde öngörülenden çok daha küçük olurken, geri dönmeyen kredilerin kurtarma operasyonları çok yavaş işlemeye devam etti (Bkz. Kutu 3 ve 4)⁵.

Ancak krizden etkilenen dönemin değerlendirilmesinde, belki de Türkiye'nin geniş ölçüde borcunu ödediği ve yeniden yapılandırma programının, bankacılık ortamını daha önceki fazlalıklardan ve zayıflıklardan temizlemekte başarılı olduğu fikrini ileri sürmek doğru olabilir. 2004'ün başına kadar 21 özel bankaya el konmuş (bunların 19'una, 1999 sonlarındaki enflasyonla mücadele programının başlangıcı ile 2003 ortaları arasında el konmuştur) ve sistem içindeki ulusal özel ticari banka sayısı 18'e düşmüştür. Ayrıca, geri kalan özel bankaların sermaye tabanları geniş ölçüde yeniden doldurulmuş ve kamu bankaları yeni yönetim altında operasyonel olarak

⁵ Sermayenin kuvvetlendirilmesi planı Haziran 2002'nin sonuna kadar üç aşamalıydı, Aralık 2001 bilançoları temel alınarak kamu fonlarının aktarımlarına kadar üç ayrı denetimin sonuçlanmasına kadar. İki denetim bankaların kendi ve her bir banka için dışarıdan atanan denetçileri ve tarafından ve nihai denetim BDDK tarafından yapılmıştı.

yeniden yapılandırılmış ve piyasalar için “likidite riskinin” ana kaynağı olmaktan çıkarılmışlardır. Göstergeler, sektördeki geri kalan “olası borçların” GSMH’nin %5’ini -krizin tüm maliyeti ile karşılaştırıldığında idare edilebilir bir seviye- geçemeyeceğini göstermektedir.⁶ Belki de, en önemlisi, yasal çerçeve, hali hazırda AB standartlarıyla aynı seviyeye geniş ölçüde gelecek şekilde, birçok değişiklikten geçmiştir (Kutu 1). Her ne kadar, son “İmar Bankası” olayı genelde yasal çerçevenin ve özellikle BDDK’nın güvenilirliğine ciddi etkide bulunmuş ise de, “dolandırıcılığın” ölçüsü, durumun basit bir yasal gözetim eksikliğinden öte olduğunu ve var olan yasal çerçevenin ima ettiklerinin bundan böyle daha dikkatli değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir (bkz.Ek.1).

Kutu 1. 1999’dan bu yana yasal yapıyı etkileyen ana değişiklikler

Yasal yapının reformu 1999 dezenflasyon programının hızlandırılması ile ivme kazanmıştır. Haziran 1999’da, diğer hükümlerin yanında, özerk bir yeni bankacılık kurumunun kuruluşunu (BDDK) ve Eylül 2000’de çalışmalarına başlamasını gerektiren, yeni bir Bankacılık Yasası (no. 4389) kanunlaşmıştır. Bu başlangıç adımı idi zira, yasal çerçeve birçok iyileştirme gerektirmekte iken (özellikle grup şirketlerine verilen krediler, şeffaflık ve konsolide hesaplar, vs) ana sorun yasal çerçeveden çok, uygulanmada boşluk olmasından geliyordu. Kurul üyelerinin seçimindeki pazarlıklardan sonra koalisyon hükümeti kurumun yönetim kurulunu Temmuz 2000 sonlarında bir araya getirmeyi başardı ve BDDK’nın başkanını Ağustos ayında atadı. Kaçınılmaz olarak 2001 mali krizi, yeni doğmuş olan BDDK’nın odaklandığı noktayı denetimden yeniden yapılandırmaya ve iyileştirmeye çevirdi. Üç yıllık bir dönem içinde aşağıdaki ana değişiklikler yasal sistemi etkiledi.

Bankacılık yasasındaki ana değişiklikler. Bankacılık Yasası Haziran 1999’da tamamıyla yenilenmiş ve ondan sonra çeşitli değişikliklere uğramıştır (banka sahipliğini daha da sıkı kurallara bağlama yollarını arayan sonuncu kanun taslağı da dahil olmak üzere toplam yedi defa). Birkaç değişiklik BDDK’nın güçlendirilmesini ve tahsilatı arttırmayı amaçlamaktadır. Ana değişikliklerden biri, kapsamlı mevzuatın (Mali sektörün yeniden yapılandırılması no. 4743) bir bölümü olarak, geçici bir madde

⁶ Bu çalışma yazıldığı esnada, Hazine’nin GSMH’nin %0,5’i kadar bono ihraç edeceği veya Pamukbank ile TMSF idaresi altındaki iki bankanın biri ile ve Halk Bankasının da daha küçük iki kamu bankası ile birleşmesini sağlayacağı gözlenmektedir.

(madde 4) geçirmek suretiyle, sermayenin kuvvetlendirilmesi işlemleri için, gerçekleştirildi. Bu mevzuat, diğer hususların yanında, şirket borçlarının yeniden yapılandırılmasının geniş bir çerçevesinin çizilmesini ve Varlık Yönetim Şirketlerinin kurulmasını, tanımlamaktadır. IMF programına göre bu yılın (2004) Kasım ayı sonlarında yürürlüğe girmesi beklenen son değişiklikler, yasal çerçevenin AB standartları ile aynı çizgiye daha da yakınlaşmasını amaçlamaktadır. Son niyet mektubunda açıklandığı gibi (bkz. Haziran 2004), Kanun aşağıdaki alanlarda yasal çerçevenin güçlendirilmesine odaklanmaktadır: (i) banka sahipleri için “uygun ve düzgün” olma kriteri; (ii) yerinde denetimler; (iii) ilgili taraflara borç verme; (iv) BDDK ve TMSF yönetim kurulu üyeleri ve elemanları için görevlerinin iyi niyetli ifasındaki faaliyetleri için yasal koruma; ve (v) BDDK ve TMSF’nin sorumluluklarının altının çizilmesi ve etkin koordinasyonlarının sağlanması.

Sermaye yeterliliği. Uluslararası standartlarla uygulamanın aynı seviyeye getirilmesi için, sermaye yeterliliği oranı hesaplanması, 1 Ocak 2002’den başlamak üzere solo bazda ve 1 Temmuz 2002’den itibaren konsolide bazda, piyasa riskleri için sermaye yükümlülüğünü ve içsel denetim ve risk idaresi sistemlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sermaye yeterliliği oranları, hesaplanma ile bağlantılı bilanço içi ve dışı risklerle birlikte şimdi her üç ayda bir hesaplanmaktadır.

Bankaların kur riskleri. 1 Ocak 2002 itibarıyla, kur riskini daha da kısıtlamak için, oran, konsolide bazda banka öz kaynağının +/- %20’sine getirilmiştir. Sentetik mali ürünleri tanımlamak ve riskleri minimize etmek için BDDK yeni bir komite ve yeni kurallar dizisi oluşturmuştur.

Dolaylı-kredi uygulamaları. Yeni düzenlemeler “risk grubu” kavramını getirmiş ve banka hissedarları ve iştirakleri aynı risk grubuna dahil olarak tanımlanmıştır. Dolaylı kredide, çok suiistimale yol açan eski dönemin dar anlamdaki tanımının yerine, yenisinin geçmesi ile bu kavram dolaylı kredi uygulamalarının şeffaflığının artışına yol açmıştır. Bir bankanın her bir risk grubu için göze alabileceği risk, bankanın net değerinin %75’inden %25’ine indirilmiştir. Dolaylı kredi uygulamasında bu sert kısıtlamaya uyum sağlayabilmeleri için bankalara 2007’ye kadar oranın %75’ten %25’e tedrici olarak düşeceği bir uyum dönemine izin verilmiştir. Bu limitler, BDDK tarafından takip edilmekte ve kamuoyuna açık denetlenmiş bilançolarda, ilgili bilgiler yer almaktadır.

Mali olmayan sektörlere iştirakte kısıtlamalar. Geçmişte holdingler bankalarını çoklukla finansman ile bağlantısız endüstrilerdeki faaliyetlerinin finansmanında kullanıyorlardı. Yeni düzenlemeler bankaların diğer iş kollarındaki yatırımlarının tutarlarını kısıtlamaktadır. Bankalar şimdi finansal olmayan iştiraklerine net varlıklarının sadece %15'ni yatırabilirler ve bu tip iştirakler net varlığın %60'ını geçemez. TMSF'ye 2009'a kadar bu kurala uyum sağlaması için geçiş dönemine izin verilmiştir.

Kredi zararları için rezervler ve karşılık ayrılması. AB standartlarıyla tamamıyla uyumlu olan kredi zararları uygulaması ve karşılık ayırma gereksinimi ile ilgili düzenlemeler Temmuz 2001 itibarıyla getirilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Yeni düzenlemeler, krediler ve borçlulardan diğer alacakların detaylı bir sınıflandırılmasını beş kategoride olmasını gerektirmektedir: standart, izlemedeki alacaklar, tahsilat imkanı sınırlı olanlar, tahsili şüpheli alacaklar ve zarar nitelikli alacaklar. Kredide veya alınan teminatın kalitesinde bir bozulma veya vade tarihinde anapara ve faizin ödenmemesi durumunda olan herhangi bir alacak "standart" kategorisinden çıkarılmalıdır. Eğer ödenmeme süresi 180 günü geçerse, borç tedricen karşılık ayrılmasını gerektiren "geri dönmeyen krediler" kategorisi olarak kabul edilen son üç kategoriye sokulmalıdır. Krediler için karşılık ayrılma oranı %20 ile başlar ve bir yıllık ödenmeme dönemi olan tüm borçlar için tamamıyla karşılık ayrılmalıdır. Bir borcun "geri ödenmeyen kredi" kategorisine girişi aynı borçlunun diğer tüm borçlarının da "geri dönmeyen kredi" kategorisine girişini gerektirmektedir, böylece geçmişteki bağlantılı kredi uygulamaları için caydırıcı bir etki sağlanmaktadır. Bu özel hükümlerin yanında, mevcut her kredinin binde 5'i oranında ve tüm olası borçların binde biri oranında genel karşılıklar vardır. Yukarıda altı çizilen karşılık ayırma kuralları, geçiş süresinin bitişi ile Ocak 2002'den beri, tümüyle yürürlüktedir.

Risk yönetimi uygulamaları. İç denetimin ve risk ölçüm sistemlerini teşvik etmek için, risk ölçümü ve kontrolü için çok iyi tanımlanmış bir yapı ve organizasyon gerektiren yeni bir uygulama ortaya konmuştur. Bankalar için iç sistemlerin kuruluşu çalışmaları yapılmakta ve gerçekleşmenin 2005'te olması beklenmektedir.

Muhasebe ve denetim uygulamaları. Uluslararası çerçeveyi tamamıyla uygulamak için, yeni bir muhasebe politikası ilan edilmiştir. Bankaların iç sistemlerinin oluşumunun tamamlanmasından sonra, tüm setin gerçekleştirilmesine Temmuz 2002'de başlanmıştır. Konsolide raporlama, ulusal bankaların dış şubelerinin de

birleştirmesini gerektirmektedir. 2003 Ocak ayı itibarıyla enflasyon muhasebesine geçiş sağlanmıştır. Dış denetim ve denetçilerin özelliklerinin standartlarını oluşturmak için yeni bir kurallar seti ve uygulama ilan edilmiştir. Dış denetimlerde şimdi artık kredi portföyü ve piyasa risklerinin yanında iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin incelenmesi gerekmektedir (Ocak 2002'de yürürlüğe girmiştir). Türk bankaları ile bağlantılı olan yurtdışı bankalar da şimdi BDDK denetimleri kapsamındadır.

Banka olmayan mali kurumlar. Banka olmayan mali kurumların düzenlenmesi ve gözetimi Hazine'den BDDK'ya 1 Ocak 2005'e kadar transfer edilecektir.

2.3 Mevcut yapı

Türk Bankacılık Sistemi (TBS) şimdi, AB'ne giriş yapan Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine (bundan böyle ODAÜ-5)⁷ kıyasla büyüklük, piyasa yapısı, aktif ve pasif kompozisyonu açısından nerede durmaktadır? TMSF tarafından devralınan veya feshedilen 21 özel banka ile, özel banka sayısı çok daha azaldığından, şimdi TBS'de "gereğinden fazla banka" olduğunu söylemek artık zordur. Ayrıca, ekonominin hacmine kıyasla, TBS halen göreceli olarak küçüktür: 2003 sonunda toplam aktifleri GSMH'nin %60'ı olup, bu da AB ortalamasının altındadır. Diğer taraftan, özel bankaların toplam aktifleri GSMH'nin sadece %40'ıdır, ki bu da ODAÜ-5'deki orandan çok fazla küçük değildir.

Tablo 2. Banka sayısı ve aktif büyüklükleri

	Çek Cum	Polonya	Slovakya	Slovenya	Macaristan	Türkiye
Ticari banka sayısı	42	75	21	25	33	14
Top. banka aktifler (GSMH %)	181	65	96	79	65	60

Kaynak: Wagner&Iakova (2001) ODAÜ-5 için (2000 yılı) ve Bankalar Birliği Türkiye (2003 yılı)

Yoğunlaşma açısından, endüstri sektörün %75'ine karşılık gelen yedi büyük bankanın hakimiyeti altındadır (üç kamu bankası ve dört özel banka). Beş en büyük bankanın payı -yoğunluğun ortak göstergesi- %60'tır (Eylül 2003 itibarıyla), ki bu %50 olan AB ortalamasından yüksek ve %75 olan AB'ne giriş yapan ülkelerin ortalamasından düşüktür (Pazarbaşıoğlu, 2003). Sektördeki rekabet seviyesinde bu oran, fiyat belirleme imkanı olan tekelci hizmet sağlayıcının gelişimini engelleyecek

⁷ Bu bölümde karşılaştırma için kullanılan AB'ne giriş yapan ülkeler; Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dır.

derecede yeterli ölçüde yüksek, fakat aynı zamanda sektör, ölçek ekonomisinin yararlarından faydalanmayı engelleyecek şekilde çok fazla parçalanmış değildir.

TBS'nin yapısı ODAÜ-5'teki bankacılık sektörlerinden iki önemli açıdan farklıdır. Birincisi, ODAÜ-5'teki kamu bankalarının payı son on yılda hızla azalmıştır; Macaristan'da %5 ve Polonya'da %23 ve Çek Cumhuriyetinde hiç kamu bankası kalmamıştır. Türkiye'de iki kamu bankası Ziraat Bank (çiftçiye kredi verme görevi vardır) ve Halk Bankası (küçük ve orta ölçekli işletmelere (KOBİ) kredi verme görevi vardır) birlikte tüm Türk bankacılık sektörünün %27'ini oluşturmaktadırlar (2002 yıl sonu rakamları, toplam aktifler açısından). Eğer Vakıfbank (vakıflar tarafından sahip olunan özel statüdeki bir banka) bunlara eklenirse, bu oran daha da artarak %34'e gelmektedir. İkincisi, ODAÜ-5 yabancı stratejik mülkiyete dayanmaktadır: örneğin, Türkiye'de oran sadece %5 iken, ODAÜ-5 için banka aktiflerinin %77'si yabancı bankalarıdır ve Çek Cumhuriyetinde ise %94'tür.⁸

Mevduatın GSMH'ya oranı açısından, Türkiye AB'ye giriş yapan ülkeler ve bazı AB üyeleri ile (ör. İtalya) eşit olarak mukayese edilebilir (Tablo 3). Fakat aktiflerin kompozisyonu açısından Türkiye, AB üyeleri ve ODAÜ-5 ile belirgin ölçüde farklılık göstermektedir. En çarpıcı farklılıklardan biri Türkiye'nin özel sektör kredilerinin GSMH'ya oranındaki düşüklüktür (%18 civarı) ki bu AB ülkelerinden (üye ve giriş yapan) düşüktür ve TBS'de toplam aktifler içinde kamu kağıtlarının payı yüksektir (%44 civarında). Aralık 2003 itibarıyla, özel sektör kredilerinin GSMH'ya oranı düzelmiş (%25) ve kamu kağıtlarının toplam aktifler içindeki payı düşmüştür (%42.8).

Tablo 3. Mevduat ve kredi seviyeleri

	Almanya	Fransa	İspanya	İtalya	Yunanistan	Çek Cum.	Polonya	Macaristan	Türkiye
Mevduat/ GSMH	95.5	64.8	81.0	52.5	56.0	64.5	34.4	38.7	50.0
Krediler/ GSMH	121.0	88.1	106.0	62.7	52.0	41.3	25.2	28.9	17.8

Kaynaklar- Pazarbaşıoğlu (2003) ve AYB verileri; AB ve aday ülkeler için rakamlar 2000 ve 2001 yılları içindir; Türkiye için 2002 sonu rakamları (BDDK rakamları)

Görüntü bu rakamları özel ve kamu bankaları olarak ayırdığımızda bir şekilde düzelmektedir (Tablo 4). Özel bankaların genellikle özel tasarrufları özel kredilere yöneltmede daha başarılı olmaları ile kamu kağıtlarının toplam aktifler içindeki payı,

⁸ Türkiye'de lisans almış bir çok yabancı banka vardır: 37 ticari bankanın 13'ü ya yabancı bankalarca tamamıyla sahip olunan yan kuruluşları veya şubeleridir. Ancak operasyonları genellikle bir tek şube ve şirket bankacılığı ile sınırlıdır. Bunlardan ancak üçü -Koçbank (Credito Italiano'nun %50 hissesi vardır), HSBC ve Citibank- çok şubeli perakende bankacılık yapmaktadır. Dördüncü bir banka Bank Europa (Banco Comercial Portugues'in yan kuruluşu) network çalışmalarına başlamıştır.

kamu bankalarında, özel bankalara kıyasla belirgin ölçüde daha yüksektir (%42.5'lik sektör ortalamasına karşılık %60). İki kamu bankasından daha küçüğü olan Halk Bankasının durumu özellikle dikkat çekicidir, öncelikli görevi KOBİ'lere kredi vermek olmasına rağmen aktiflerinin %80'ninin kamu kağıtlarına plasmanı ile bankanın bu görevi ciddi ölçüde yerine getirmemekte olduğu görülmektedir.

Tablo 4. TBS'nin özele karşı kamu aktif plasmanı, 2002 sonu (%)

	Kamu	Özel	Toplam
Krediler/Toplam aktifler	14.4	33.2	27.7
Kamu kağıtları/ Toplam aktifler	60.0	35.5	42.5

Kaynak: Türk Bankalar Birliği

Aynı zamanda mevduatın nominal değer açısından kompozisyonunda belirgin bir fark vardır. Türk özel ve tüzel şahıslar Türk Lirasının yanında döviz cinsinden vadesiz ve tasarruf mevduat hesabı açtırabilirler. Döviz mevduatının payı 2004'ün başlarında %45'lere yaklaşmaktadır. Toplam mevduatta özel bankaların %53'lük payına karşılık kamu bankalarının payı %42'dir, ki bu oran TL mevduatta nerede ise tamamen tersinedir. Kamu bankaları TL mevduatın %57'sine ve özel bankalar %40'ına sahiptirler. Özel bankalar döviz mevduatının %70'ine sahiptirler.

3. 2003'te bankaların ekonomik saygınlığının gözden geçirilmesi

Geçen iki yıl, özellikle 2003, sektör için iyi bir yıl olmuş, 2001 krizinden gelen kayıpların bazılarının telafi edilmesine yardımcı olmuştur. Bu kârlılığın ana kaynağı ne olmuştur? Sürdürülebilir mi? Bu bölümde bu sorular kısaca araştırılmıştır. Bütün olarak sektör üzerindeki bazı gözlemleri paylaştıktan sonra İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında listelenen bankaların mali göstergelerine bir şekilde daha detaylı bakılmıştır. Çok özet olarak iki yaygın ve basit gözleme varılmıştır: kârlılıktaki keskin iyileşme göz ardı edilmese de bu sürdürülebilir gözükmemektedir ve sermaye yeterliliği oranları sağlıklı gözükmesine rağmen sektörün serbest sermayesi oldukça düşüktür. Bu göstergeler, 2003 yılının TBS için başarılı bir yıl olmasına rağmen sektörün daha fazla zorluklarla dolu bankacılık ortamında yeterince iyi bir pozisyonda olmadığını göstermektedir.

3.1 Genel değerlendirme

2003'te sektörün reel aktifleri geniş ölçüde istikrarlı seviyededir (bilançolardaki dövize bağlı aktif ve mevduatın göreceli olarak geniş payının (%45 civarı) reel olarak değer kazanmasının etkisini aksettirmektedir), ancak kârlılık yüksek kalmıştır (Tablo 5 ve 6).

Tablo 5. Bankacılık sektörünün bilançolarından seçilmiş öğeler

	2003	2002
Toplam aktifler (katrilyon TL)	249.7	212.7
(12 aylık reel büyüme,%)	-6.3	-13.5
(toplamin %'si olarak)		
TMSF	2.8	4.4
Kamu bankaları	33.3	31.9
Özel Bankalar	57.0	56.2
Yabancı bankalar	2.8	3.1
Yatırım ve Kalkınma bankaları	4.1	4.4
Krediler (aktiflerin %)	26.2	23.1
(toplamin %'si olarak)		
Kamu bankaları	18.5	15.5
Özel bankalar	70.0	69.5
Geri dönmeyen krediler (toplam kredilerin %)	3.6	7.6
Kamu bankaları	6.6	15.6
Özel bankalar	2.7	4.6
Menkul kıymetler portföyü (toplam aktiflerin %)	42.7	40.5
(toplamin %'si olarak)		
Kamu bankaları	44.8	45.6
Özel bankalar	48.3	46.2
Mevduat (toplamin yüzdesi olarak)		
Kamu bankaları	38.6	35.1
Özel bankalar	56.9	58.4
Net kazançlar (toplam aktiflerin %)	2.3	1.1
(toplamin %'si olarak)		
Kamu bankaları	31.5	44.8
Özel bankalar	51.4	103.1
Açık döviz pozisyonu (brüt;milyar \$)	0.0	-0.6
o/w: özel bankalar	-0.4	-0.5
Sermaye yeterliliği oranı (%)		
Toplam	30.9	26.1
Kamu bankaları	56.3	48.3
Özel bankalar	23.5	19.6
Yabancı bankalar	36.2	32.6

Kaynak: BDDK ve yazarların kendi hesaplamaları

2002'de net kazançlarda (vergi öncesi) 2.4 katrilyon TL'dan (1.5 milyar \$ civarı) sonra, sektör geçen yıl 5.7 katrilyon TL (4 milyar \$ civarı) yaratmıştır -reel olarak %100 büyüme. Tablo 5'te görüldüğü gibi, "ticari faaliyetler", faiz ve kurlardaki yükselişle bağlantılı olan kazançlar, bu karlılığın ana nedeni olarak görülmektedir. 8 katrilyon TL'lik vergi öncesi net gelirden 6.7 katrilyon TL'si net ticari kazançtır. Fakat bu çok şaşırtıcı değildir. Kamu borçlanması üzerindeki reel faiz oranları dönem boyunca çoklukla yüksekti, fakat Irak Savaşının sonundan itibaren keskin bir biçimde

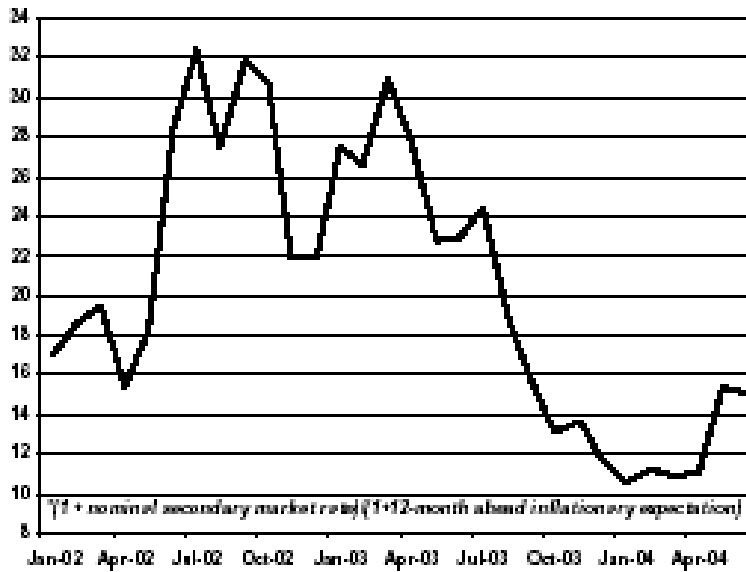
düşmüş (Grafik 5), böylece bankalara piyasa bazına göre muazzam kârlar elde etmelerine izin vermiştir. Daha önceki bölümde not edilen menkul kıymetlerin bankaların portföylerindeki geniş paylarıyla birleşince, getirilerdeki yükseliş geçen yıllara göre belirgin ölçüde yüksek kârlara yol açmıştır (Grafik 6).

Tablo 6. Seçilmiş gelir tablosu öğeleri

	2000	2001	2002	2003
Net kazançlar	-2.8	-11.9	2.4	5.7
Net faiz geliri (karşılıktan sonra)	2.6	9.1	9.2	8.6
Faiz geliri	22.6	58.2	44.4	39.3
Krediler	7.6	15.4	10.4	10.5
Bankalar	2.9	8.6	1.5	0.9
Menkul kıymetler	4.2	20.4	27.5	23.2
Diğer faiz giderleri	7.9	13.8	5.0	4.7
Faiz giderleri	18.0	39.9	31.6	28.0
Mevduat	11.3	30.1	26.3	23.2
Diğer	6.7	9.8	5.3	4.8
Karşılıklar (geri dönmeyen ve beklenmeyen kredi kayıpları)	2.1	9.2	3.6	2.6
Net faiz dışı gelir	-4.7	-20.0	-5.7	-0.5
Faiz dışı gelir	3.3	5.5	7.7	7.2
Faiz dışı gider	6.3	11.0	12.1	12.7
Diğer faiz dışı gelir	-1.7	-14.5	-1.2	5.0
Net faaliyet kazançları	-1.7	-11.0	0.9	6.7
Net sermaye piyasası işlemleri	0.3	-1.2	3.3	5.1
Net döviz işlemleri	-2.0	-9.7	-2.4	1.6
Olağandışı işlemlerden net gelir	0.0	-3.6	0.0	0.1
Net mali pozisyondan doğan net gelir	0.0	0.0	-2.1	-1.8
Net vergi öncesi gelir	-2.1	-10.9	3.5	8.1
Vergi	0.7	1.0	1.2	2.5

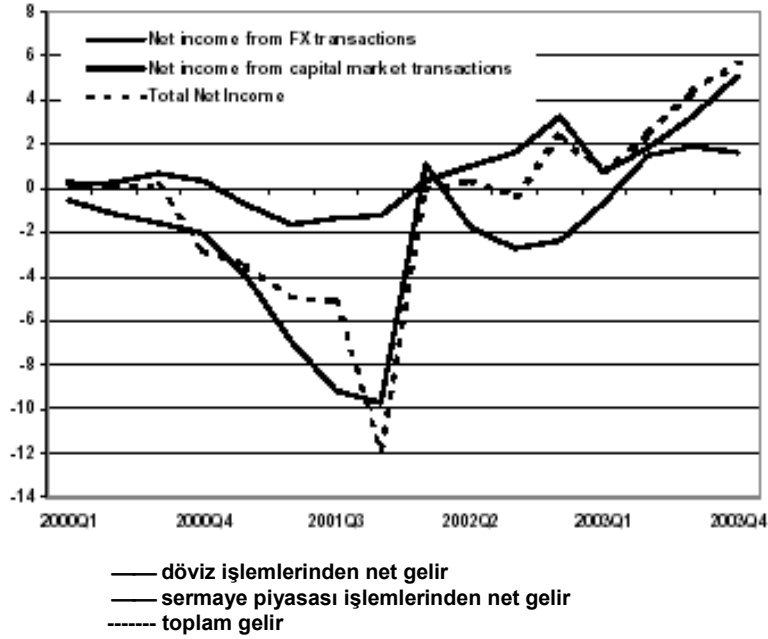
Kaynak. BDDK ve yazarların kendi hesaplamaları

Grafik 5. Reel faiz oranları (% birleşik)*



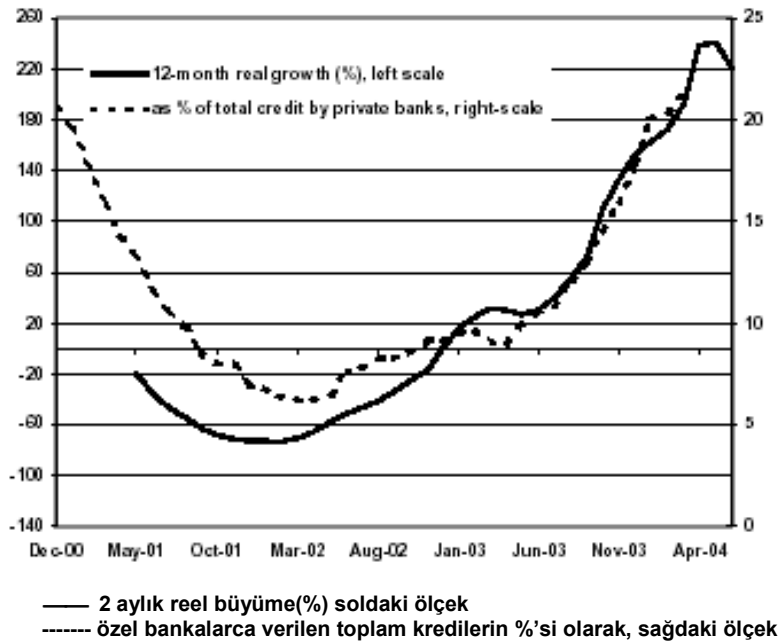
* $(1+\text{nominal ikincil piyasa oranı}) / (1+12 \text{ aylık enflasyon beklentisi})$

Grafik 6. Net faaliyet gelirleri (TL katrilyon)



Kamu kağıtlarına yatırım yaparak bu seviyede bir kârlılık elde etmenin artık mümkün olamayacağı açıkça görülmektedir. %12'lere doğru inen reel oranlarla makro ekonomik istikrarın göreceli olarak korunduğu görülmekte ve tüketici kredilerindeki keskin artıştan da (Grafik 7) ortaya çıktığı üzere bankalar aktif kompozisyonlarını kredilere doğru çevirmeye zorlanmışlardır. Makro ekonomik istikrarın kuvvet kazanması ile reel oranlar daha da düşecektir fakat bir önceki yıla göre kazançların fevkalade olması muhtemeldir (Aslında, sektörün dalgalanma gösteren bir yıl geçirmesine tanıklık eder şekilde reel oranlar Nisandan itibaren biraz yükselmiştir).

Grafik 7. Özel bankalarda tüketici kredisi



Sektörün sermaye yeterliliğine baktığımızda, Mayıs 2001 Rehabilitasyon programından itibaren belirgin bir gelişme olduğu açıktır ve sektörün sermaye yapısı çok kuvvetlenmiş görülmektedir (Tablo 5). Örneğin, özel bankaları ele aldığımızda, sermaye yeterlilik oranı (SYO) 2002'deki %19.6'dan geçen yıl %23.5'e çıkmıştır; ki bu Avrupa ve Kuzey Amerika'daki lider bankaların SYO'sundan çok daha yüksektir. Açıkça bu kamu kağıtlarının (sıfır risk ağırlıklı) banka aktiflerinin içindeki geniş payını yansıtmaktadır ve banka aktiflerinin kompozisyonunda özel sektöre verilecek krediler (%100 risk ağırlıklı) lehine bir değişim SYO'yu düşürecektir. Örneğin, eğer özel bankalar aktifler içinde kredi paylarını %33'ten %50'ye çıkarırlarsa (kamu kağıtlarında bir azalma ile dengelenecek şekilde) SYO %23'ten %15'e düşecektir. Bu ciddi bir düşüştür, fakat yine de uluslararası lider bankaların SYO'su ile aynı düzeydedir. Eğer aktifler genişledikçe aktif kompozisyonunda böyle ciddi bir değişiklik olursa, bankalar ek sermayeye ihtiyaç duyacaklardır. İyileşmiş olan kazançlar artarken rezervlere katkıda bulunacak ve iyileştirilmiş bilanço kalitesi ile birlikte piyasadan taze sermaye sağlamak kolaylaşacaktır.

3.2 İMKB'de kote edilen bankalar: mali göstergelerine yakından bakış

İMKB'de kote edilmiş bankaların mali göstergelerine daha yakın bir bakış bize daha iyi bir resim sağlar. "En üst-4"ü içeren ve özel banka aktiflerinin %85'ni oluşturan bu dokuz banka (Tablo 7-9) daha da zorluklarla dolu bir ortama uyum göstermekte en fazla şansı olanlardır.

Tablo 7. İMKB bankaları bilanço öğeleri

	Aktifler % olarak		Krediler % olarak		Menkul kıy. % olarak		Mevduat % olarak		Sermaye % olarak		Net kazanç % olarak	
	2003	TBS	2003	TBS	2003	TBS	2003	TBS	2003	TBS	2003	TBS
Akbank	29.5	20.7	8.7	19.0	14.1	27.4	19.1	21.7	5.0	24.1	1.3	45.4
İşbank	31.1	21.8	8.6	18.7	11.8	23.0	19.6	22.2	5.6	26.8	0.4	14.5
Garanti	22.4	15.7	6.9	15.0	9.5	18.5	14.4	16.3	2.5	11.7	0.3	10.3
YapıKredi	20.9	14.7	8.0	17.4	5.1	9.8	13.4	15.2	3.5	16.8	0.2	5.6
Dışbank	5.2	3.7	2.0	4.4	1.4	2.8	2.7	3.1	0.9	4.2	0.2	5.9
Finansbank	5.7	4.0	2.6	5.7	1.7	3.3	3.6	4.1	0.8	3.7	0.2	5.2
TEB	2.8	2.0	1.2	2.5	0.1	0.2	2.0	2.2	0.3	1.6	0.1	1.7
Şekerbank	2.5	1.8	0.7	1.6	1.1	2.2	2.1	2.3	0.2	0.8	0.1	2.0
Tekstilbank	1.2	0.8	0.5	1.1	0.1	0.3	0.7	0.8	0.1	0.6	0.0	0.2
TBS (Özel)	142.3	85.3	45.8	85.7	51.5	87.4	88.2	88.0	20.9	90.4	2.9	90.9

Kaynak İMKB ve yazarların hesaplamaları

Tablo 8. İMKB'ye kote edilmiş bankaların gelir tablolarından seçilmiş öğeler (2003)

	Akbank	İşbank	Garanti	YKB	Dış	Finans	TEB	Şeker	Tekstil	Toplam
Net kazanç	1,325	423	302	162	172	153	51	59	6	2,653
Faiz gelirleri	3,736	3,665	2,101	4,498	620	754	325	417	149	14,264
Krediler	977	1,601	1,074	1,520	279	403	178	210	92	6,334
Para piyasası işlemleri	311	48	9	11	79	7	87	0	0	553
Menkul kıymetler	2,354	1,848	886	853	206	313	24	178	49	6,710
Faiz giderleri	2,003	2,570	2,045	2,567	382	470	188	350	113	10,688
Net faiz kazancı	1,733	1,095	56	-69	238	285	137	67	35	3,576
Net işlem geliri	1,726	900	713	480	137	155	53	106	21	4,292
Net menkul kıymet işlem geliri	1,349	670	558	451	152	0	41	64	27	3,312
Net döviz işlemleri geliri	378	230	155	29	-15	155	11	42	-6	980
TBS % olarak net kazançlar	45.4	14.5	10.3	5.6	5.9	5.2	1.7	2.0	0.2	90.9

Kaynak: İMKB ve yazarların hesaplamaları**Tablo 9. İMKB'de kote edilmiş bankaların performansları 2002-03**

	Aktif getiri oranı (%)		Öz kaynak getiri oranı (%)		Geri dönmeyen kredi oranı (%)		Serbest sermaye (katrilyon TL)		Kredi/mevduat	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002
Akbank	4.5	2.8	26.3	21.1	0.0	0.0	4.1	2.8	0.5	0.4
İşbank	1.4	0.5	7.5	2.9	0.0	9.6	0.3	-0.5	0.4	0.4
Garanti	1.3	0.6	12.3	7.3	0.0	0.0	-0.6	-1.1	0.5	0.4
Yapı kredi	0.8	5.9	4.6	40.2	2.3	3.5	-0.5	-1.0	0.6	0.5
Dışbank	3.3	2.1	19.6	14.4	1.2	0.6	0.5	0.2	0.7	0.6
Finans	2.7	3.8	19.9	35.2	0.0	3.9	0.3	0.0	0.7	0.5
TEB	1.8	0.8	15.6	7.2	0.7	0.6	0.1	0.1	0.6	0.5
Şeker	2.3	0.5	33.4	10.0	18.4	23.8	-0.1	-0.1	0.4	0.3
Tekstilbank	0.5	5.4	5.4	61.8	0.5	2.8	0.0	0.0	0.7	0.4

Kaynak: İMKB ve yazarların hesaplamaları

Aktif getirisi açısından, bilançosunda yüksek oranda geri dönmeyen kredi oranı olan bir banka haricinde, diğer bankaların kabul edilebilir oranlara sahip olduğunu görmekteyiz. Orta ve Doğu Avrupa'daki geçiş sürecindeki ekonomilerde, sadece "yeşil alan" olarak adlandırılan yabancı bankalar ve özelleştirilmiş bankaların aktif getiri oranları %1'den fazla olmaktadır (yabancı bankalar %2.2 ve özelleştirilmiş bankalar %1.7) (Bonin et al.,2004). Öz kaynak getirisi, Akbank ve Finansbank için oldukça yüksektir ve diğer bankalar için kabul edilebilir düzeydedir, özellikle bu rakamların enflasyona uyarlanmış rakamlar olduğu gerçeği dikkate alınır. Ancak sorun, gelecekte bir daha tekrarlanmayacak gibi görünen 2003 yılının faaliyet kazançları dışarıda bırakılarak bu oranlar hesaplandığında, her iki oranın da düşeceği. Bu düşüş özellikle Yapı Kredi ve Finansbank için çarpıcı ölçüdedir.

Türkiye'nin dalgalanmaya açık mali ortamında çok önemli olacak "serbest sermaye" ile ilgili haberler de diğer bir sıkıntılı konudur. Serbest sermayeyi gösterebilmek amacıyla, toplam öz kaynaktan, geri dönmeyen krediler, karşılıklar, yan kuruluşlar, ortaklıklar ve sabit kıymetler (toprak, bina, vs) kalemleri çıkartılarak hesaplanmıştır

(serbest sermayenin standart bir tanımı yok). Tablo 9'da görüldüğü gibi, sadece Akbank'ta belirgin, İşbank'ta dikkate alınmayacak ölçüde ve Garanti ve Yapı Kredi'de negatif serbest sermaye vardır.

4. Sağlam bankacılık için engeller

Oldukça geliştirilmiş bulunan yasal çerçeve ve fazlalıkları atılmış bir ortama rağmen, sektörde bir "kalkış" sağlanması, bir takım karmaşık etmen tarafından engellenmiş görülmektedir. Bu etmenler, (aşağı yukarı önem sırasına göre) makro ekonomik istikrar, kamu bankalarının baskın rolü, kredi portföylerinin durumu ve sektörde ağır vergilendirme, olarak dört geniş kategoride toplanabilir.⁹ Sektörün sağlamlığını olumsuz yönde etkileyen beşinci sorun -"genel mevduat garantisi"- şimdi bu yılın (2004) Temmuz ayı itibarıyla AB ile kıyaslanabilir seviyede bir garanti kapsamına indirilerek, sona erdirilmiştir.¹⁰

4.1 Makro ekonomik istikrarsızlık

Bölüm 2'de belirtildiği gibi, kronik makro ekonomik istikrarsızlık ve bunun sonucu yüksek reel faiz oranları, muhtemelen Türkiye'deki mali aracılığın gelişimini engelleyen ana etmenlerin arasındadır. Yüksek reel faiz oranları mali aracılığı en azından iki yolda, "doğrudan" ve "dolaylı" olarak adlandırılabilir iki kanaldan engellemektedir: doğrudan kanal, yüksek ve dalgalı faiz oranlarını hem kredi talebini

⁹ Bu etmenler, kısmen birkaç banka yöneticisiyle yapılan görüşmeler aracılığı ile tanımlanmıştır. Bu görüşmelerde kullanılan anket soruları için bakınız Ek 2.T.b Sektörün sağlanan gelişiminin AB tarafından değerlendirilmesi ve artı kalan gizli tehlikeler için bakınız EK 3 ve Avrupa Komisyonu (2001, 2002 ve 2003).

¹⁰ Diğer etmenlere geçmeden önce, mevduat garanti sisteminin tarihsel geçmişi hakkında kısa bir bilgi vermek yararlı olacaktır. Genel mevduat garantisi on yıllık bir dönem içinde var olmuş ve mudiler ve sektörün bozulması açısından "ahlaki çöküntüye" yol açmış, fakat aynı zamanda, ülkenin yaşadığı birçok mali krize rağmen hiçbir zaman rastlanmayan bir olgu olan "mevduat kaçışlarının" geniş ölçekte olmasını önlemeye yardımcı olmuş olabilir. Genel mevduat garantisi ilk defa 1994 kur krizinin önüne geçmek için getirilmiştir. Her ne kadar başlangıçtaki plan, durum normale döndüğünde limitsiz garantiyi yavaş yavaş azaltmak olsa da, geçici politika kalıcı oldu. Bunun yarattığı ahlaki çöküntü, genellikle TMSF'ye devredilen özel bankaların, neden bu riskleri göze aldığı ana nedeni olarak görüldü. Temmuz 2000'de dezenflasyon programının bir parçası olarak koalisyon hükümeti genel mevduat garantisi tavanı 100 milyar TL'ye (o zamanki geçerli kur ile 150.000 \$) indirerek, yavaş yavaş azaltmaya başladı. Genel garanti altı ay sonra Aralık 2000 likidite krizi ile tekrar geri getirildi. Temmuz 2003'te İmar Bankasının batışı sırasında BDDK genel mevduat garantisine gireceğini fakat kapsamın, Temmuz 2004'e kadar, 50 milyar TL'ye kadar (yaklaşık 30.000 Euro) olan mevduatın altındakilere indireceğini söyledi ve bunu planlandığı gibi gerçekleştirdi. Bu tavan, mevduat garanti seviyesinin 20.000 Euro ile 60.000 Euro arasında olduğu, AB ülkelerindeki mevduat garantisi tavanı ile geniş ölçüde aynı seviyededir, fakat bu seviye AB'nin beşte biri kadar kişi başına geliri olan Türkiye için oldukça yüksektir. Bu tavan mevduat hesabı sayısı açısından tüm mevduatın %90'nını ancak hesap hacminin sadece %60'nı kapsamaktadır.

(belirsizlik ile) ve hem de arzını (yer bırakmayarak) önleyerek çalışmaktadır. Dolaylı kanal, kazançlı ve esas bankacılık faaliyetlerinden Hazine işlemlerine yönlendirerek çalışmaktadır. Türk ekonomisini gözlemleyen her hangi birisi, 1990'ların bu eğilimler ile karakterize olduğunu, düşük büyüme, zayıf gelir dağılımı ve ekonomiyi potansiyelinin çok altında tutan çok geniş bir kayıt dışı ekonomi olduğunu kabul edecektir. İyi finansman ile genel ekonomik büyüme arasında kuvvetli bir bağlantı olduğunu ileri süren son yapılan akademik araştırmanın ışığında, kuvvetli mali aracılığın sadece ekonomik büyümenin ileri gitmesi için anahtar olmadığı fakat aynı zamanda son yıllardaki pek etkili olmayan büyüme oranına katkıda bulunduğu tartışılabilir (Bakınız Kutu 2).

Kutu 2. Mali sektörün gelişmesi ve büyüme

Son 15 yıllık dönem içinde ekonomi literatürü ekonomik büyüme ile mali sektörün gelişmesi arasında kuvvetli bir bağlantı olduğunu hem teorik hem de ampirik olarak gösterebilmiştir. King ve Levine (1993) standart modern büyüme modeline dört mali gösterge eklemiştir. Kontrol değişkenleri: başlangıç geliri, başlangıç dönemindeki orta okul kayıtları, ticaretin GSMH'ya oranı, kamu harcamalarının GSMH oranı ve ortalama enflasyondur. Dört mali gösterge, mali derinlik (geniş para arzı/GSMH), bankaların merkez bankasına kıyasla önemleri (mevduat bankalarının yurtiçi aktiflerinin, mevduat bankalarının yurtiçi aktifleri artı merkez bankasının yurtiçi aktiflerine oranı), toplam kredi içindeki mali olmayan özel sektöre verilen kredinin payı ve mali olmayan özel sektöre verilen kredinin GSMH'ya oranı. King ve Levine 80 kalkınmakta olan ve kalkınmış ülkelerden oluşan geniş bir örnek grubu kullanmaktadırlar.

King ve Levine (1993) tarafından incelenen uzun dönemde (1960-1990), daha yüksek kişi başına büyüme, daha yüksek seviyeli mali gelişme ile bağlantılıdır, yani göstergeler daha yüksek büyüme ile yükselme eğilimindedirler. Regresyon analizleri istatistiksel olarak sadece tüm dört mali gösterge ile kişi başına büyüme, sermaye birikimi ve toplam faktör verimliliği (TFV) büyüme ölçüsü arasında belirgin bir eşzamanlı korelasyon bulmadı, fakat aynı zamanda mali gelişme seviyesi ve onu takip eden ekonomik büyüme, sermaye birikimi ve TFV büyümesi arasında da belirgin bir korelasyon buldu. Levine, Loayza ve Beck (2000) yapılan ek çalışmada, mali gelişme ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik incelendi. Sonuçlar, ekonomik büyümenin en azından kısmen, mali gelişmenin dış unsurlarının etkileri ile

açıklandığı, hipotezini desteklemektedir (bu literatür için ayrıca bakınız IMF, 2004 ve Demetriades ve Andrianova, 2003).

Rusya çalışmasında, Beck (2004) bu sonuçları uyguladı ve gelişmemiş bir mali sektör yüzünden ekonomik büyüme kaybını farazi bir ortamda gösterdi. Üç senaryo ortaya koydu: birincisi; eğer mali sektör 1998'e kadar gelişimini sürdürebilseydi büyüme ne olurdu? İkincisi; mali sektör gelişimini Macaristan ve Polonya'da sağlanan ortalama seviyede sağlayabilseydi Rusya'daki büyüme ne olurdu? Ve üçüncüsü; Rusya mali sektör gelişimini King ve Levine örnek grubundaki en tepede bulunan ülkelerin seviyesinde sağlayabilseydi ne olurdu? Sonuçlar bizlere fikir vermektedir. Birinci senaryoda 1998-2002 yılları boyunca Rusya'da büyüme oranı (kriz yokluğunda) her yıl yüzde bir puan daha fazla olacaktı. İkinci senaryoda (Rusya Polonya ve Macaristan ortalama mali gelişme seviyesine 2002'ye kadar ulaşmaktadır) büyüme oranı %6.9 ila %8.1 puan kadar daha yüksek olacaktı. Üçüncü senaryoda, ki tamamen gerçek dışıdır, ortalama yıllık büyüme oranı %52-61 puan daha yüksek olacağını göstermektedir.

Eğer Türkiye için, dördüncü göstergiyi, yani 2003'te %18 olan mali olmayan özel sektöre verilen kredinin GSMH oranını ele alıp, Polonya ve Macaristan'ın %30'luk oranı ile mukayese edersek ve eğer oran %10 artarak Macaristan ve Polonya'daki seviyeye yaklaşırsa Türkiye'deki reel büyüme ne olur şeklindeki egzersizi tekrar edersek; bağlantı doğrusal olmadığından (değişkenler logaritmik olduğundan); Türkiye'nin çok düşük bir başlangıç noktası, Polonya veya Macaristan için faraza %10'luk bir iyileşmeye göre daha geniş bir etkisi olacaktır. King ve Levine, 0.028'lik bir büyüme katsayısı ile, Türkiye'nin büyüme oranının yıllık ortalama %2 puan gelişme göstereceği sonucuna varmışlardır. Çok kesin olmasa da bu çok kuvvetli bir fikir vermektedir. Büyüme üzerinde böyle bir etki yaratmayı vaat edebilen çok fazla bir politika seçeneği yoktur.

Türkiye'nin son birkaç on yıllık dönemdeki büyümesi, gelişmeyi yakalamakta olması gereken kalkınmakta olan bir ülkeye göre, oldukça zayıftır. Mali literatür, yeterince gelişmemiş mali sektörün kısmen tüm ekonomik kalkınmanın sonucu ve kısmen dalgalı ve mütevazı vasat bir büyümenin nedeni olduğunu öne sürer. Bu görüşe göre, mali reformlara acil ihtiyaç vardır ve karşı konmaya karşı uğraş verilse bile bu çabaya değer. (Mali vergilendirme azaltıldıkça ve sektörde derinlik arttıkça Türkiye'nin daha hızlı büyüebileceğine dair konjonktürü ortaya koyan BDDK, 2003 bakınız).

4.2 Kamu bankalarının yüksek payı

Bölüm 2'de söz edildiği gibi, kamu bankaları Türk bankacılık sektörünün geniş bir bölümünü oluşturmaktadırlar (toplam mevduatın %42'si ve toplam kredilerin %20'si). Almanya gibi gelişmiş AB ülkelerinde bunun gibi yüksek oranlar gözlemlenmesine rağmen, hiçbir AB'ye geçiş yapan ülkede Türkiye'ye yakın paya sahip kamu bankası yoktur.

Kamu bankaları son krize esas katkıda bulunanlardı. Krizi takiben, kamu bankaları (Ziraat, Halk ve Emlak) bankacılık sektörü reformu programının bir parçası olarak başarılı bir operasyonel yeniden yapılanmadan geçmişlerdir (örneğin, Emlak Ziraat ile birleşmiş ve ortak yönetim kurulu tayin edilmiş; şube ve eleman sayısını azaltmış; "görev zararlarını" önleyici mevzuat yürürlüğe konmuştur). Fakat şimdi, reformun gelecek aşaması belirsizliklerle bozulmuş ve hükümet (en azından şimdiye kadar) amaçladıklarıyla ilgili karışık işaretler vermiştir.¹¹ Bir neden, Türkiye'nin 1990'ların ortalarında birkaç kamu bankasını özelleştirmesi fakat yaşanan deneyimin pek cesaret verici olmaması, zira bu bankalardan çoğunun kriz yıllarında TMSF tarafından el konulan ilk bankalardan olmuş olmaları, olabilir (ör. Sümerbank).

Hükümetin amaçladığı kamu bankalarının özelleştirilmesi ile ilgili arzusu dikkate alınmadığında, bu bankaların mevcudiyeti bankacılık sektörünün düzgün işleyişini birkaç yönden olumsuz etkilemektedir. Bir tek şey için, mevduata devlet garantisinde tavan konulduktan sonra kamu bankaları zımni olarak genel bir tam garantiye sahip oldukları şeklinde algılanmaya devam etmektedirler. Bu durum, özellikle yüksek tutardaki TL mevduatın, özel bankalardan kamu bankalarına göçüne yol açabilir¹² ve özel bankalar –ne kadar mali yönden güvenilir olurlarsa olsunlar- rekabette dezavantajlı duruma düşmektedirler.

İkincisi, kamu bankalarının çok az kuvvetli olduğu alan (KOBİ'lere, çiftçilere veya sadık mudilere ayrıcalık gibi) olmasına rağmen, altyapı, eleman kalitesi ve hizmet kalitesi ve yenilikler açısından özel bankalarla rekabet edebilirlik gibi alanlardaki

¹¹ Bu karmaşık işaretlerden sayısız örnekler yerel basında bulunabilir. Diğer bir ilginç konu, Türk posta kurumunun bankacılık hizmetleri sunabilmek için BDDK'dan izin almak üzere son yaptıkları girişimlerdir, ki bu bankacılıkta kamu sektörünün rolünü azaltmayı içeren daha geniş olan amaçla çatışmaktadır.

¹² 20 Şubat itibarıyla, kamu bankaları tüm mevduatın %42'sine fakat, TL mevduatının %57'sine ve yabancı mevduatın sadece %24'üne sahipti. Toplam kredilerin sadece %21'ine sahiptiler, dolayısıyla kredi göçü ve belli ürünler (yabancı mevduat) sorun arz etmeyecek gibi görülmektedir.

zayıflıkları kuvvetli oldukları hususları bastırmaktadır.¹³ Sonuç olarak, kamu bankaları için olası strateji ile hükümetin amaçladıkları üzerinde tartışmalar devam etmektedir. Banka kaynakları (özellikle özel bankaları temsil edenler) kamu bankalarının özelleştirilebilecekleri konusunda karamsar gözükmemektedirler –ve onun yerine kamu bankalarının hacim olarak küçültülmeleri ve esas orijinal görevlerine sadık kalmalarının sağlanmalarını önermektedirler. Bu strateji, onların görüşüne göre, kamu bankalarının piyasayı çarpıtmalarını engelleyecektir. Tarımsal ve KOBİ kredileri görevlerine devam edebilmeleri için mevduat kabul etme izni olan evrensel bankalar olmaları gerekmemektedir. Ziraat ve Halk bankasının mevcut yönetimince ifade edilen, özelleştirilmeye karşı görüş, potansiyel alıcıların mevcut durumuyla kamu bankalarına ilgi göstermeyecekleri ve dolayısıyla ilk önce ticari banka olarak sonuçlarını iyileştirmeleri gerekip sonra satışa çıkarılmaları gerektiği şeklinde ileri sürülmektedir. Bu bankaların tüketici ürünlerine özellikle kredi kartı işlemlerine akın etmeleri bu bağlamda yorumlanabilir.

Son olarak, kamu bankaları, özel bankalarda hesap açmaları yasaklanmış ve sadece kamu bankalarından bankacılık hizmetleri alabilen Türkiye'deki kamu işletmeleri ve kurumlarının bankacılık hizmetlerinde, tekel durumdadırlar. Bu uygulama kamu bankalarına kamu işletmeleri ve kurumlarının para idarelerinde tam bir tekel sağlamaktadır. Bu uygulama sınırlanmış olan bu müşteri grubunun özel ve yabancı bankalarca arz edilen daha gelişmiş mali ürünler kullanmasını da engellediği tartışılabilir. Buna ek olarak, endüstri kaynaklarına göre, kamu bankaları, pazar paylarını koruyabilmek için, TL mevduatına verilen faiz üzerinde pazarlık etme alışkanlığına devam etmektedir (büyük özel bankalara nazaran daha yüksek faiz oranları teklifi). Bu iki faktör, kısmen Türk Lirası mevduatındaki hakimiyetlerini açıklamaktadır.

4.3 Kredi portföyünün durumu ve büyüme potansiyeline sınırlar

Kredi portföyü ile ilgili olarak bankacılık sisteminin iki ana sorunla karşı karşıya olduğu görülmektedir. İlki, her ne kadar mukayese edilen benzer mali krizi yaşayan ülkelere göre çok daha ufak olsa da, Türkiye'de önüne geçilmesi gereken geri dönmeyen kredi sorunu vardır. Halâ kredi portföyünün nispi olarak büyükçe bir

¹³ Esasen Mc Kinsey (2003) kamu bankalarını, sektörün verimliliği üzerinde ana engel olarak bulmaktadır (bakınız s.212).

bölümünü oluşturmakta ve büyümeyi engellemektedir. İkincisi, geri dönmeyen krediler sorunu bir tarafa bırakıldığında, çok yakın dönem itibarıyla kredi portföyünün büyüme potansiyelinin sınırlı olduğu görülmektedir, ki bu da verimliliğin önünde ana engel olarak ortaya çıkmakta ve makro ekonomik riskleri arttırmaktadır.

4.3.1 Geri dönmeyen krediler ve kredi portföyünün durumu

2001 krizinden hemen sonra, BDDK toplam kredi portföyünün nerede ise üçte birine ulaşan üç tip geri dönmeyen kredi sorunu ile başa çıkmak zorunda kalmıştır (Tablo 10): İflas eden ve TMSF tarafından el konan birkaç özel bankanın bağlantılı borç verme uygulamaları; kamu fonlarını kullanması için tam karşılık ayrılması gereken kamu bankalarının geri dönmeyen kredileri; ve bozulan ekonomi sonucu geri dönmeyen kredilerinde bir artış gören ve bir şekilde kredi sorununa son veren bir mekanizma ihtiyacında olan daha iyi yönetilmiş özel bankalar.

Gerek toplam aktiflere ve gerek GSMH'ya göre kıyaslandığında görece olarak toplam kredi portföyü küçük olduğundan, geri dönmeyen kredi artışı, örneğin 1997-98 krizi sırasında Asya ekonomilerinde olduğu gibi bankacılık krizinin ana kaynağı değildi. Ancak, geri dönmeyen krediler yeniden yapılandırma maliyetinin yaklaşık yarısını oluşturmuştu. Sorun sektörün iki bölgesinde yoğunlaşmıştı: TMSF'ye devredilen özel bankalar ve kamu bankaları. İlki, bankaların, esas olarak kontrolü elinde tutan hissedarlarına bağlantılı borç vermeleri yüzündendir.¹⁴ Bu bankaların çoğunluk hissedarlarınca kontrol edilen firmalara verilmiş geri dönmeyen kredilerden gelen yeniden yapılandırma maliyetinin payı 11 milyar \$'dır. (bu tutarın 9 milyar \$'lık kısmı bankalarca doğrudan hissedarlara borç verilmiştir ve diğer 2 milyar \$'ı banka sahibi tarafından teminat altına alınmış TMSF tarafından el konulan diğer bankalardan gelmektedir). Kamu bankalarında geri dönmeyen kredi (GDK) sorunu esas olarak siyasi olarak yönlendirilmiş kredi vermenin sonucuydu. Her ikisi de ekonominin 2001'deki ciddi daralması ile ilgili idi. Özel geri dönmeyen kredi portföyü, 2001'de

¹⁴ Bağlantılı kredi geleneksel olarak TBS'nin ana sorunlarından biridir. 2001 krizinden önce, sorun, kontrol eden hissedarların kendi mali olmayan işletmelerine kanuni borç verme limitlerini aşmaksızın kredi vermelerine imkan tanıyan, gerek mevzuatın yetersiz uygulananından ve gerekse yasal boşluklardan şiddetlenmişti. Hazine denetçileri iştiraklere veya bağlı kuruluşlara gereğinden fazla kredi verildiğinin farkında idiler. Bazı banka hissedarları, tek borç vereninin kendi bankaları olduğu yeni girişimlere, kötü niyetle yatırım yapmaktaydı. Buna ek olarak, hissedarlar yan holdingleri, akraba ve arkadaşları vs. amaçları doğrultusunda kullanmışlardı. 1990'ların sonunda, sorun tüm sektör için sistematik bir risk oluşturacak boyutlara ulaşmıştı.

uluslararası standartlara göre çok yüksek bir rakam olan, toplam kredilerin %28'ine çıktı.

Tablo 10. Türk bankacılık sektöründe geri dönmeyen kredi oranı ve karşılıklar

	GDK oranı (%)			Karşılık/GDK (%)		
	Aralık.01	Aralık.02	Aralık.03	Aralık.01	Aralık.02	Aralık.03
Kamu bankaları	37.3	37.4	26.2	62.7	73.9	97.6
Özel bankalar	27.6	8.9	6.5	31.5	53.0	80
Yabancı bankalar	5.5	4.9	4.3	75.6	77.7	78.5
Yatırım bankaları	10.7	4.0	3.5	82.3	64.2	90.3
TMSF bankaları	67.3	69.4	53.8	55.9	60.5	75.4
Toplam	29.3	17.6	11.5	47.1	64.2	88.5

Kaynak. BDDK yıllık rapor 2003 ve yazarların kendi hesapları

Yeniden yapılanma programı kamu ve TMSF bankalarıyla uğraştı. Kamu bankalarının geri dönmeyen krediler portföyünde belirgin bir düzelme olmadı ancak sermaye yapılarının yenilenmesiyle şimdi daha iyi tedbir almış durumdadırlar. Yeni yapılanma öncesinde, kamu bankaları esas olarak Hazineyi ve faaliyetlerinin esas alanlarında olmayan ticari kredileri finanse etmekteydiler. Kredinin büyük kısmı, düşük kredibilite seviyeleri yüzünden özel sektör kredilerinden yararlanmayan ve yararlanamayan firmalar veya gruplara siyasi olarak yönlendirilen kredilerden oluşmaktadır.

Önceki sahiplerinden aktif tahsilatı veya daha genel olarak aktiflerin çözülmesi şimdiye kadar oldukça yavaş olmuş fakat ikincisinde bir takım gelişmeler olmuştur. İlk önce, TMSF yaklaşık 3.5 milyar \$ tutar için, birkaç bankanın ana hissedarlarıyla uzun dönemli geri ödeme anlaşmaları imzalamıştır.¹⁵ İkincisi, icraatı kuvvetlendirmek için TMSF, BDDK'dan bu yılın (2004) Ocak ayı itibarıyla ayrılmıştır (bakınız kutu 3). Son olarak, TMSF, IMF programının bir parçası olarak el konulan bankaların donuk kredilerini açık arttırmayla satışa çıkarmaya başlamıştır.

¹⁵ Ağustos 2004 başlarında imzalanan son Çukurova işlemi hariç. Bankacılık kanunu, TMSF bankalarının daha önceki hissedarlarının kişisel varlıklarına el koyabilmek amacıyla yasal işlem yapabilmeleri için değiştirilmiştir. İlk uygulama Şubat 2004'te Uzan ailesinin mal varlığına el konulması uygulaması iken çoğu TMSF bankasına tedrici uyum planları sağlanmıştır. Kutu 1 de açıklandığı gibi, Bankacılık kanununun yolda olan son revizyonları banka sahipliğini daha da sıkı kurallara bağlama yollarını aramaktadır.

Kutu 3. “İstanbul yaklaşımı” nereye ?

Özel bankaların geri dönmeyen kredilerinin eritilmesi için, Türkiye Bankalar Birliği BDDK'nın onayı ve desteği ile, şirket borçları sorunun çözebilmek için Mali Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşmalarını başlatmıştır. Platforma “İstanbul yaklaşımı” adı verilmiştir (İngiltere Merkez Bankası himayesinde bankaların ve şirketlerin bir araya geldikleri 1970'lerin Londra yaklaşımından sonra). Esasen, birbirleriyle çelişen amaçları olan bankaları ortak bir çerçevede toplamanın zorluklarının geniş ölçüde yansıtacak şekilde gelişmeler çok yavaş olmuş fakat sonuçta 25 banka ve 17 banka olmayan mali kurum anlaşmayı imzalamıştır. Ana anlayış, özel bankaların borç verdikleri kuruluşlara borçlarını yeniden yapılandırmaları karşılığında, geri ödenmeyen kredileri bilançolarından çıkartabilecekleri ve uluslararası kuruluşların bunun için gereken finansmanının bir kısmını sağlayacağı şeklindeydi. Plan bu yönde pek gelişmedi. Genelde, sonuçlar karmaşık oldu, ana sorun İstanbul yaklaşımının esas olarak borcun yeniden yapılandırılmasından çok ertelenmesi platformu üzerinde gelişmesiydi. Özel bankaların hiçbir destek almamaları da bu sonuca katkıda bulundu ve şimdi bilançolarında yeniden yapılandırılmış kredileri taşımaktadırlar. (Sadece İstanbul Yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırdıkları krediler için karşılık ayırma gerekliliğinden muafiyet sağlanmıştır).

Ekim 2003 itibarıyla, “yeniden yapılandırma“ için İstanbul yaklaşımı platformu altındaki toplam krediler aşağıdaki tablodadır (BDDK, 2003b).

İstanbul yaklaşımı içinde borç yeniden yapılandırılması

	Borçlu sayısı	Toplam yeniden yapılandırılan borç (\$ milyon)
Büyük şirketler	20	4,561
KOBİ'ler	69	555
Toplam	89	5,116

Geri dönmeyen krediler sorunu ile baş etmek için diğer bir teşebbüs, TB Sektöründeki kötü kredileri üzerlerine alacak aktif yönetimi şirketleri, diğer bir metot olarak geliştirilebilir. 2002'de mevzuat ve kurallar tamamlanmış olmasına rağmen hiçbir aktif yönetimi şirketi kurulmamıştır.

Özet olarak, TBS'nin GDK sorunları, tedbir alındıktan ve iki yıllık yüksek büyümeden sonra idare edilebilir seviyelere inmiştir. Özel bankaların 2003 Ağustos ayında GDK/Krediler oranı %9.4 olup, bu kredilerin yarısından fazlasına karşılık ayrılmıştır. GDK'lerin artık sistemin istikrarı için ciddi bir tehdit olmadığını varsayabiliriz. Ancak, borç vermenin cesaretini kıracak kadar yüksektirler ve daha fazla kredi portföyünün

büyümesi için bir fren gibidirler (şirket borçlarını yeniden yapılandırmayı kolaylaştırmak ve gözetlemenin yanında tanımlamak ve engelleri ortadan kaldırmak için Hazine altında oluşturulacak koordinasyon komitesi hiçbir zaman harekete geçmedi).

4.3.2 İleriye bakış: Kredi portföyünün büyüme potansiyeli

Türkiye’de kredi talebi üç bölümden meydana gelir: büyük şirketler, KOBİ’ler ve tüketiciler. TBS şimdi her bir bölümü kârlı bir şekilde genişletmekte farklı sorunlarla yüzleşmektedir. Büyük şirketler krediye ulaşmak açısından hiçbir zaman bir sorunla karşılaşmamışlardır. Türk ekonomisinin tamamen liberalleşmiş mali ortamında sadece yerel bankalar değil fakat aynı zamanda yabancı bankalar da (yerel ortağı olsun veya olmasın) iyi bir kredi geçmişi olan Türk firmalarına borç vermek için isteklidirler. Diğer bir deyişle, firmalara borç vermek bir “borç alıcının pazarı” olmuştur. Sonuç olarak, büyümesinde canlılığın eksik olduğu aşırı rekabetçi bu bölümde daha fazla kredi artışı için çok az bir alan kaldığı dikkate alınır, kredi faizinde mevduat faizinin üstüne konan artı oran (spread) giderek düşerek başa baş seviyesine gelmektedir.

Diğer tarafta KOBİ’ler, nedeni talep ve arz etmenlerinin bileşeni ile açıklanacak gibi gözüken bir şekilde, herkesçe bilindiği üzere yetersiz hizmet almaktadırlar. Halk bankası için bile, ki KOBİ’lere kredi verme görevi ile oluşturulmuş bir kamu bankasıdır, kredi/toplam aktif oranı %10’dan azdır (2002 rakamları). Bir neden, geçmişte KOBİ’leri kendilerine hedef pazar olarak alarak genişlemeye çalışan özel bankalarla, KOBİ’lerin rahat bir ilişki kuramamaları olmuştur. Son on yıllık dönemdeki aşırı dalgalı makro ekonomik ortamda, likidite sorununun ilk işareti görüldüğü anda bankalar KOBİ kredilerinin ya vadelerinden önce geri ödenmesini istediler ya da mevcut kredilerin faizlerini ciddi ölçüde arttırdılar. Bu uygulama 1994, 1999 ve 2001’de tekrar etti ve KOBİ’lerle özel bankalar arasında bir güven sorunu oluşturdu, ki bu da sonuç olarak genişlemek için öz sermaye finansmanına dayanmayı başlattı. Şu andaki daha istikrarlı makro ekonomik ortamda, KOBİ’lerle TBS arasındaki güven yerine gelecek gibi görülmektedir ancak bu zaman alacaktır.

İşin arz yönünden baktığımızda, bankalar KOBİ’lerin kredibilitelerini değerlendirme ve KOBİ’lerle uğraşan tüm bankaların yüzleştikleri asimetrik bilgi sorununun üstesinden gelme problemi ile karşılaşmaktadırlar. KOBİ’lerin baskın olduğu birçok sektörde

kayıt dışı işlemler olağandır ve olası borçlunun gerçek faaliyet seviyesi nadiren mali tablolarına yansıtılmaktadır. Bu KOBİ'lere ilgili geçerli kredi kararı verilmesini zorlaştırmaktadır. Bu sorun özellikle, global kredi uygulamalarına uyma zorunluluğu olan yabancı bankalar için büyüktür.¹⁶ Daha gelişmiş olan piyasalarda KOBİ'lere borç verme işlemleri mülk (mal, makine, kamyon, araba, gemi, vs) üzerinde ipotekler veya gelir akışı üzerindeki teminatlar ile garanti altına alınmaktadır. KOBİ'lere borç vermenin artırılması için, ilk önce yasal enstrümanların yaratılması gerekmektedir.

İster değerli şirket hissesi olsun ister KOBİ, şirketlere borç vermedeki sorunlar göz önüne alındığında, yegane olası kredi büyüme alanı tüketici kredilerinde olmaktadır. Tek bir sorun, TBS için nispeten yeni bir alan olmasına rağmen ilk uygulamalar hezimetle sonuçlanmıştır.

Yakın tarihte ilk tüketici kredileri patlaması 2000'de olmuş ve 2001 krizi ile sonuçlanmıştır. Bankalar 2003'lerin sonlarında tüketicilere yeniden kredi vermeye başlamışlar ve toplam tüketici kredileri (araba ve ev kredileri dahil) üçe katlanmış, toplam krediler içindeki payı %15 olan kriz öncesi seviyesine yeniden ulaşmıştır. Büyüme halen yavaş olmasına rağmen, bu alandaki büyümenin etkinliği hakkında az şey bilinmektedir.

2003'ün sonunda mevcut 2.5 milyon tüketici kredisi sözleşmesi vardır. Tahmini 15 milyon hane halkı olan bir ülke için bu rakam büyüme için çok alan olduğunu gösterebilir. Ancak endüstri kaynakları, bunun şu an için, Türkiye'nin banka ürünleri talep edebilecek nüfusunun göstergesi olabileceğini iddia etmektedirler. Nüfusun geri kalan çoğunluğu kredi dahil bankacılık ürünlerini talep etmemektedirler. Bunun nedenleri, düşük gelir seviyelerinde düşük kişi başına gelir düzeyi, eşit olmayan gelir dağılımı, nispeten yeni şehirleşme ve düşük eğitim seviyeleri olarak sık sık öne sürülmektedirler. Hangi oranda olursa olsun, yetersiz iç tasarruf seviyesine bağlı olarak herkesçe bilinen cari açığı olan ülkelerde, tüketici kredilerinde kuvvetli büyüme, en azından hükümetin oldukça büyük açığı devam ettiği müddetçe pek istenmez. Hatta, eğer tüketici kredileri kuvvetle gelişirse hükümet bunu vergi ile engellemek isteyebilir.

¹⁶ KOBİ'ler için ana engel "kayıt dışı" olmaları olarak görülmektedir.

Kredi arzında diğerk bir baskı da, orijinal Basel kriterlerine uygun olarak sermaye yeterliliği oranının hesaplanma metodudur. Mevcut kriter, devlet borçlanma enstrümanlarına sıfır risk yüklerken, özel sektöre kredilerde risk ağırlığı pozitiftir. Eğer aktiflerin kompozisyonunda kredilerin payının genişlemesine doğru bir değişim olursa bu sermaye yeterliliği oranını otomatik olarak düşürecektir.

4.4 Sektörün ciddi vergi yükü

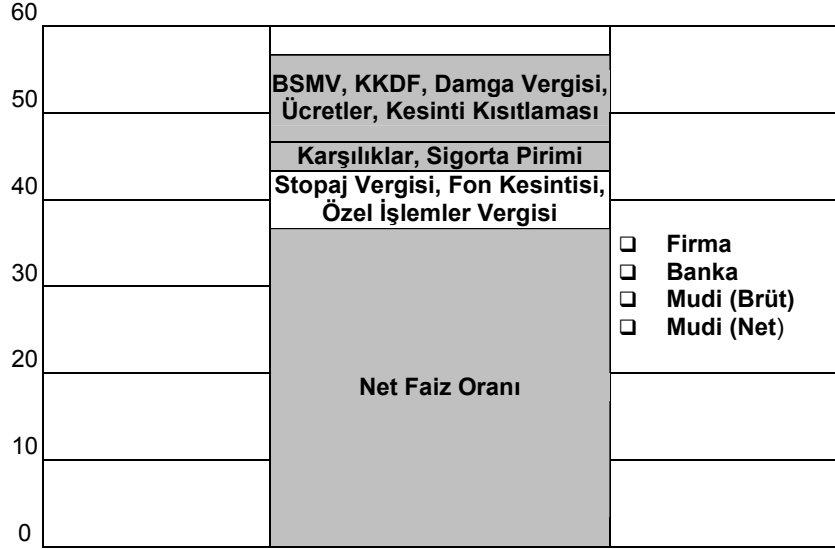
Mali sektörün ciddi vergilendirilmesi geçen son iki yılda dikkat çekmiştir. Sorunu analiz etmek ve tavsiyelerde bulunmak amacıyla, BDDK içinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Aynı şekilde, iş adamları birliği TUSİAD ve Bankalar Birliği bu bağlamda kendi önerilerini formüle etmişlerdir. Kapsamlı ve dikkatle hazırlanmış raporlarında BDDK, 2002 için mali aracılık üzerinden alınan çeşitli vergi ve harçların (rezerv gereksinimleri dahil) TL kredilerinin maliyetin %50'sinin üzerinde (Grafik 8) ve döviz kredileri içinde yaklaşık aynı seviyede arttırdığını göstermektedir.¹⁷ Çalışma bu maliyetlerin %85'ine yakın kısmının tüketiciye aktarıldığını bulmuştur.

Yüksek vergi yükü, diğerk aşırı vergilendirmeler gibi iki soruna yol açmaktadır: sektör üzerinde aşırı yük yolu ile bir tür "mali baskı" yaratmakta ve büyümeyi engellemekte; aynı zamanda mali aracılık sektörünün yurtdışına liberalleşmiş sermaye ortamına göçüne neden olmaktadır. İkincisinin kanıtı iki yönlüdür -mali olmayan özel sektörün yüksek olan dış borç seviyesi (2003 sonunda 27.5 milyar \$) ve %40'lara varan, yerel bankaların yurtdışı şubeleri ve iştiraklerince açılan kredilerin toplam kredilere oranı. Diğerk bir deyişle, TBS yüksek vergilendirilmeye hem mevduat hem de kredilerin yurtdışındaki şubeler veya iştiraklerine göçü ile tepki vermiştir. Nerede ise tüm isim yapmış Türk özel bankaları, Hollanda tercih edilen yerleşim olmak üzere, Avrupa'da bir şube kurmuşlardır. 2002 sonu itibarıyla, Türk bankalarının kredilerinin %40'ı esas olarak Türkiye'de yerleşik şirketlere off-shore olarak verilmiştir. Uluslararası şubeler ve yan kuruluşlar toplam aktiflerin %22'sini ve mevduatın %16'sını temsil etmektedir. Aktif ve pasif göçü sonuç olarak denetim sorunu yaratmıştır zira uluslararası şubeler Türk denetim otoritelerinin yasal kontrolü dışındadır. Bu sorun, bağlantılı kuruluşları konsolide eden mali tabloların yaratılması ile BDDK'nın uluslararası bağlantılı

¹⁷ Grafik 8, BDDK çalışmasından yola çıkılarak yeniden düzenlemiştir. Çok sayıdaki vergi ve harcın maliyetini, (net) rezerv gereksinimi dahil-bankalarca tutulması gereken rezervlerin para piyasaları oranlarından elde ettikleri kazançlara göre düzeltme yapılarak -net faiz safhasından (mevduat sahibine ödenen) borç verme safhasına getirmektedir.

kuruluşları ve şubeleri denetleyebilmesi ile çözümlenmiştir. Bununla beraber, TBS üzerindeki yük, sermaye ve kaynakları bu bağlantılı kuruluşlara tahsis etme yönünde devam etmektedir.¹⁸

Grafik 8. TL mevduatından ticari krediye (%)



5. Etkinlik, Verimlilik ve Rekabet Edebilirlik

Bu bölümde, Türk Bankacılık Sektörünün AB'ne entegrasyonuna hazır olup olmadığı değerlendirmesi dördüncü bir açıdan ele alınıp, verimlilik etkinlik ve rekabet edebilirliği konuları araştırılmıştır. Şüphesiz bu çok geniş ve veri isteyen bir alandır ve detaylı bir inceleme bu çalışmanın amacının çok ötesine geçmektedir.¹⁹ Bunun yerine, burada üç şey yapılmıştır: etkinliğe dair birkaç göstergeye bakılmış, perakende bankacılık üzerine müşavir grubu Mc Kinsey'in verimlilik çalışmasının bulguları özetlenmiş ve mevcut ortamda Türk bankalarının rekabet edebilirlikleri üzerinde bazı anekdot şeklindeki kanıtlar paylaşılmıştır.

Sektörün sicilinin bir şekilde karışık olduğu sonucuna varılmıştır. Zayıf "mali aracılık" ve kamu kağıtlarına aşırı bağımlılığa rağmen, Türk özel bankaları perakende

¹⁸ 2002'de bu vergilendirmeden elde edilen mali gelir GSMH'nin yaklaşık % 3'ne ulaşırken, azalan faiz oranlarıyla toplam mali sektörden elde edilen mali gelir 2003'te yarıya inmiş ve yapılan simülasyonlar eğer faiz oranları %10 civarındaki Avrupa ülkelerinin seviyelerine inerse GSMH'nin %0.05'i civarına düşeceğini göstermektedir. Bu durumda vergi "oranı" da aynı şekilde düşecek ancak %10 faiz oranında bile %40'lara yakın olarak anlamlı bir seviyede kalacaktır.

¹⁹ "Etkinlik" ve "verimlilik" terimleri bizim amaçlarımız için birbirlerine çok yakındır- özellikle verimlilik ekonomik etkinliğin bir ölçütüdür, ekonomik girdilerin ne kadar etkinlikle çıktıya dönüştürüldüğünü göstermektedir. Diğer taraftan rekabet edebilirlik tanım itibarıyla göreceli bir durumdur fakat tartışılabilir bir şekilde aynı zamanda verimlilik/etkinliği özetlemektedir.

bankacılar olarak oldukça gelişmiş olarak ortaya çıkmaktadırlar.²⁰ Enformasyon teknolojisi alt yapısı için kapsamlı yatırımlar yapmışlar ve alternatif dağıtım kanallarınca arz edilen etkinlik kazançlarından faydalanmışlardır. İnternet temelli ve telefon bankacılığı standart opsiyonlar olmuş ve işlemler giderek artan payda geleneksel şube ağından bu kanallara yönelmiştir. Görüşülen çoğu banka idarecisi, perakende bankacılık açısından, özel Türk bankalarının AB'deki herhangi bir banka kadar gelişmiş olduğu ve istihdam ettikleri donanımlı kaynaklar ele alındığında bu seviyede bir hizmeti gelişmede ve sağlamada muktedir oldukları görüşündedirler. AB İkinci Bankacılık talimatnamesinde söz edildiği gibi mali hizmetlerde ortak bir pazara girmeye hazırlanan Türkiye için bu önemli bir kazanımdır.

Ancak her şey iyi değildir. McKinsey çalışmasında gösterildiği gibi, sektör hem kıstas kabul edilen ülkedeki (ABD) hem kendi potansiyeli ile mukayese edildiğinde, düşük verimlilik seviyelerinden sıkıntı çekmekte iken, bizim basit açıklayıcı nitelikteki göstergelerimiz sektördeki etkinlik kazançlarının yeni bir olgu olduğunu göstermektedir. Bundan başka, yaşanmış olaylar, Türk bankalarının hali hazırda ağır vergi yükünün esas geriletken unsur olmasıyla rekabetten dolayı sıkıntı çekmekte olduğunu göstermektedir.

5.1 Açıklayıcı göstergeler aracılığıyla etkinliğin ölçülmesi

1990'lara kıyaslandığında, TBS'nin şimdiki şube ve personel başına mevduat ve aktifler gibi standart etkinlik ölçüleri açısından çok daha küçülmüş olduğu hakkında çok az şüphe vardır. Belki en çarpıcı istatistik, 1990-2003 döneminde gerek mevduat gerek aktiflerde üçe katlanılmasına rağmen, toplam personel ve şube sayısının şimdi, geçen on yıllık dönemin başında olduğundan daha az olmasıdır (Tablo 11). Özellikle, sektör 1990'da 6.500 şubede 154.000 personel istihdam ederken şimdi 6.000 şubede 123.000 personel istihdam etmektedir. 2000'de rakamlar 7.800 şube ve 170.000 personel ile zirve yapmış ve sonra hızla düşmüştür. Personel sayısının %28 ve şube sayısının %24 ile azaldığı kriz öncesi 2001-03 döneminde verimlilik kazançları sağlanmıştır.

²⁰ Kamu bankaları, çoğu kamu kuruluşunda tipik olarak görülen, düşük nitelikteki insan kaynaklarından, yeterince kullanılmayan enformasyon teknolojisi alt yapısından ve uyuşuk hizmet seviyesinden sıkıntı çekmektedirler.

Tablo 11. Etkinlik göstergeleri

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Mevduat(milyar \$)	32.5	43.5	89.1	101.6	81.2	86.9	111.2
Aktifler (milyar \$)	58.1	67.0	133.2	154.6	115.3	129.8	178.8
Mevduat/aktifler (%)	56	65	67	66	70	67	62
Mevduat/şube (milyon \$)	5.0	7.0	11.6	13.0	11.7	14.2	18.6
Mevduat/personel (milyon\$)	0.2	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	0.9
Personel/şube	23.5	23.2	22.6	21.7	19.9	20.2	20.7
Aktifler/personel (bin \$)	377	463	766	907	839	1,053	1,451
Aktifler/şube (bin \$)	8,859	10,739	17,320	19,724	16,692	21,259	29,967

Kaynak- TBB, BDDK ve yazarların kendi hesapları

Şube yoğunluğu bakımından Türkiye'nin her 100,000 kişi (şube yoğunluğunun ortak bir ölçüsü) için dokuz şubesi vardır. AB üyeleri arasında, Almanya'nın 60 şubesi ve İngiltere, Finlandiya ve İsveç'in 25'ten az şubesi vardır. Yeni üyeler arasında, Polonya'nın 6 ve Macaristan'ın 11 şubesi vardır. Şube başına personel sayısı şimdi 21'dir ve şube başına aktifler yaklaşık 30 milyon \$'dır. 1990'da 400,000 \$'dan az olan personel başına aktifler şimdi yaklaşık 1.5 milyon \$'dır. Polonya'da personel başına aktifler 0.8 milyon \$ ve Macaristan'da 1.5 milyon \$'a varmaktadır. Beklenmeye karşın, kamu bankalarının verimlilik rakamları özel bankalarla aynı seviyededirler, bu belki de 2001-02 boyunca yeniden yapılanmanın olumlu etkisini yansıtmaktadır.

Sektördeki verimlilik rakamlarının iyiye gitmesi, esas olarak kamu bankalarının yeniden yapılanmalarının ve TMSF bankalarının tasfiyesinin bir sonucudur. Geride yaşamını sürdürebilenler, alternatif dağıtım kanallarının üstünde durarak verimliliklerini ayrıca arttırmışlardır. Veri yoktur ancak sektör kaynakları büyük özel bankaların tüm işlemlerinin yaklaşık yarısının telefon ve on-line bankacılık aracılığı ile gerçekleştiğini iddia etmektedirler. Faiz dışı maliyetler açısından, Türkiye'nin dört en büyük bankası geçiş yapan ekonomilerle mukayese edilebilir düzeydedir. 2003'te faiz dışı maliyet/toplam aktifler oranları %3.4 ile %4.6 arasında değişmektedir. Geçiş ekonomileri için bu oran sektöre yeni giren yabancı bankalar (green field foreign banks) için (en düşük) %10 ile kamu bankaları için (en yüksek) %18 arasında değişmektedir.

Banka etkinliğinin en fazla ortak ölçüsü olan operasyon maliyeti-gelir oranı açısından, en büyük dört Türk bankasından üçü %30-70 arası iyi bir orana sahiptirler. AB ortalaması %61'dir. Sadece Yapı Kredi %95 oranı ile bu kriter açısından "yetersiz" görülmektedir. 2003 yılında fevkalade olan alış satış kazançlarının banka kazançlarında büyük etkisi dikkate alındığında, bir seçenek de bu kazançları dışarıda

bırakarak normalleştirme yoluna gitmek olabilir. Bu durumda sadece Akbank ve İşbank etkinlikte kabul edilebilir bir seviyede gözükmektedir.

Yüksek faiz oranları dalgalanmalarının olduğu koşullarda bankanın kazançlarının istikrarı geniş ölçüde sağladıkları hizmetlerden aldıkları komisyon ve ücretlere dayanmaktadır. Tarihsel olarak, kamu kağıtlarına yapılan yatırımlardan kazandıkları yüksek faiz marjı ile destekleyerek Türk bankaları diğer bankacılık işlemlerini piyasadan pay kapmak amacıyla sıfır ücretli işlemler olarak sunmakta idiler. Bu uygulama devam ettirilememiş ve ücret ve komisyonlar bankaların ana görevlerine katkıda bulmaya başlamıştır. Ağırlıklandırılmış ortalama komisyon (varlıklarla ağırlıklandırılmış) 2003'te %1.4'tür. Bu geçiş ekonomilerindeki oranlarla aynı seviyededir (düşük olan kamu bankaları için %1.3'ten özelleştirilmiş bankalar için %1.9'a kadar). Komisyon gelirlerinin ana bölümü tüketici işlemlerinden esas olarak kredi kartları ve varlık yönetimi ücretlerindedir.

5.2 Ayrıntılı bir verimlilik değerlendirmesi: McKinsey çalışması

Esas olarak birim girdi(ler) başına çıktı olarak tanımlanan verimliliğin ölçümü, homojen girdi ve çıktıların yokluğunda oldukça zordur ve açık bir metodoloji ve bir çok veri toplanmasını gerektirir. Neyse ki, Türk verimliliği üzerine yakın zamanda yapılan kapsamlı çalışmanın bir parçası olarak müşavirlik grubu McKinsey 13 sektörden biri olarak, perakende bankacılık sektörünün verimlilik seviyelerini incelemiştir (McKinsey 2003).²¹ Çalışma Türkiye'nin kıstas alınan ülke (ABD) yanında kendi potansiyelinin de verimlilik seviyesine uyum sağlayabilmesi için uzun bir yol kat etmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Özellikle, TBS'deki işgücü verimliliğinin, kıstas olan ABD'nin %42'si kadar olduğunu ve kendi potansiyelinin 46 puan aşağısında olduğunu bulmuştur.

Çalışma, üç ana kategorinin -ödeme işlemleri, mevduat hesapları ve kredilerin- fiziki çıktı olarak alındığı ve onlarla bağlantılı istihdam rakamlarının girdi olarak kabul edildiği üretim fonksiyonu yaklaşımını işgücü verimliliği hesaplaması için kullanmıştır.²² Analiz, "ödeme işlemleri" kategorisindeki "fonksiyonlar ve görevlerin organizasyonu"nu (FGO) verimlilikteki açığa en büyük işlemsel katkıda bulunan

²¹ Verimliliği ölçmek için standart McKinsey Global Enstitüsünün metodolojisinin kullanıldığı Türkiye üzerinde yapılmış bulabildiğimiz en kapsamlı verimlilik çalışmasıdır.

²² İşgücü verimliliğini ölçmek için kullanılan metodu tam tanımı için, Mc Kinsey(2003) s.219 bölümü ekine bakınız.

unsur olarak bulmuştur (bkz s.199. Ek 4, McKinsey, 2003). (Verimlilik açığına diğer katkıda bulunan unsurlar olarak sermaye yoğunluğu/teknoloji, ölçek, kapasite kullanımı ve müşteri davranışı ve demografisi kapsamaktadır, belki de bu kategorilerden müşteri demografisi ve davranışı dışındakilerin göreceli olarak daha az katkıları vardır). Bu, tüm ödeme işlemlerinin %46'sını oluşturan işgücü yoğun, şube seviyesindeki ödeme işlemleri ile izah edilmektedir (Bu oran ABD'de %3 ve Hollanda'da %7'dir). Fonksiyonlar ve Görevlerin Organizasyonu ile bağlantılı zayıflıklar tüm bankalarda ortak olmasına rağmen çalışma, kamu bankalarının ayrıca iki zorlukla karşı karşıya olduğunu bulmuştur: alternatif aktarım kanalları için alt yapı ve şube dizayn ve uygulamaları. Gerçekte, kamu bankalarındaki düşük verimlilik seviyeleri TBS'nin mevcut ve potansiyel verimlilik seviyeleri arasındaki %46 puanlık farkın %21'lik kısmını açıklamaktadır. Çalışma, sadece kamu bankalarının kendilerini özel bankaların işlemsel etkinlikleri ile aynı seviyeye getirmeleri ile tüm verimlilik seviyesinin 8 puan iyileşeceğini bulmuştur.

Analizin, politika oluşturanlar için üç tavsiyesi vardır (ikisi sadece kamu bankaları ile ilgilidir). Bir tanesi tüm bankacılık sektörü ile ilgilidir -verimlilik ile bağlantılı performans ölçütlerinin kamu bankalarına getirilmesi; diğer ikisi, kamu bankalarının haksız avantajlarının ortadan kaldırılması için, oyun alanının aynı seviyeye getirilmesi ve alternatif aktarım kanallarının oluşumunu teşvik eden ve kredi başvuru işlemlerinin etkinliğinin iyileştirilmesini engelleyen mevzuatın yeniden oluşturulması ile ilgilidir.

5.3 Sektörel rekabet edebilirlik

TBS, özellikle sermaye piyasası ürünlerinde büyük Türk şirketlerinin taleplerini karşılamakta, uluslararası bankalarla karşılaştırıldığında açıkça rekabet açısından dezavantajlı durumdadır. Çok sık yaşanan krizler ve geçen on yıllık dönemin dalgalı makro koşulları altında gelişen TBS'nin kısa vadeli görünümü, Türk bankalarına mücadele edecek fazla araç-gereç bırakmamıştır. Açık sermaye hesabı altında, büyük Türk şirketleri giderek artan uluslararası işlerinde yabancı bankalara yönelerek yerel olarak sağlanamayan mali ürünleri kullanmaya başlamışlardır. Türk şirketlerinin sadece en "dünyevi (olağan) işlemlerini" TBS'ne vermekte olduklarının delilleri artmaktadır. Diğer taraftan, Vestel'in uluslararası piyasalarda varlığa dayalı tahvil ihracından Ereğli Demir Çeliğin uzun dönemli yatırım finansmanı kredisine varan, daha yüksek kar marjı olan daha sofistike görevlerin geniş yelpazesinin tümü yabancı bankalarca düzenlenmiştir.

Yerel bankalar şimdiki kadar müşteri tabanının diğer iki bölümüne hizmet verebilmişlerdir, KOBİ'ler ve tüketiciler. Yalnızca yerel tüketicilerin finansmanına yatırım yapan yabancı bankaların on yıllık deneyimleri göstermiştir ki, Türkiye piyasasında yerel bilgi hâlâ önem taşımaktadır. Diğer ülkelerde değerli bir global marka olan kendi kredi kartları, piyasada performanslarının altında varlık göstermiştir.

5.4 Türkiye'de yabancı banka varlığı neden sınırlandırılmıştır?

Yeni AB üyesi ülkelerde yabancı bankalar yeni teknoloji ve teknik bilgi (know-how) transferlerinin taşıyıcılarıdır. Neden yabancı bankalar Türkiye'den kaçınmışlardır? Yabancı bankaların Türkiye'ye girişi 1980'lerdeki finansal liberalleşmeyle başlamıştır. Giriş için tüm engeller yavaş yavaş kaldırılmış ve Hazine geleneksel olarak ister tek bir şube olsun veya tam yetkili olarak olsun Türkiye'deki anonim şirket şeklindeki bankalara imtiyaz lisansı düzenlemiştir. Birkaç yabancı banka -mevduat kabul etme lisansı olan ticari bankalar ve yatırım bankaları- Türkiye'de hali hazırda çalışmaktadır fakat çoğunun İstanbul'da tek bir şubesi vardır. Bölüm 2'de belgelendiği gibi sektör aktiflerinin %5'ine yakın kısmını oluşturmaktadırlar ki, bu Orta Avrupa ülkeleri-5'e kıyasla oldukça düşüktür.

Bu durum niye böyledir? Soru ilginçtir, zira yukarıda da söz edildiği gibi, mevzuat banka sahipliğine bir engel değildir ve mali sektörlerine daha çok yabancı doğrudan yatırım temin eden çoğu ülkeye nazaran, çok daha liberal olduğu söylenebilir.

İlkönce, Orta Avrupa deneyiminin oldukça kendine has olduğunu kabul etmek gerekir. Bu ülkeler dışı açıldıklarında, kendilerinin hiçbir ticari bankacılık geçmişi yoktu ve bankacılık sistemlerini çabucak dönüştürebilmeleri için en etkin seçenek yabancı bankaları stratejik yatırımcılar olarak davet etmeleriydi. İkincisi, Orta Avrupa coğrafyası da yardımcı oldu. "Çekim gücü modeli" sadece ticaret akımları için değil fakat aynı zamanda yabancı yatırım için de uygundu (Gros&Steinherr, 2004). Örneğin, Avusturya bankalarının komşu ülkeler kadar Türkiye'de de benzer varlığa sahip olmayı isteyecekleri şüphelidir. Üçüncüsü, bankacılığı gelişmiş AB ülkelerinde bile yabancı bankaların payları Türkiye'dekinden azdır: 1999'da yabancı bankaların payları Avusturya'da %3.3, Finlandiya'da %7.1, Fransa'da %9.8, Almanya'da %4.3, İtalya'da %6.8, Hollanda'da %7.7, Portekiz'de %10.5 ve İspanya'da %11.7'dir (Dermine, 2003, s. 48).

Görüşme yapılan bazı banka yöneticileri, Türkiye'nin tamamıyla liberalleşen mali mevzuatı ile yerel şirketlerle iş yapmak isteyen bir yabancı bankanın, bunu bir tek şube ile yapabilir iken diğerlerinin sadece bir temsilci ofis ile çok daha fazlasını yapabileceğini ifade etmişlerdir.²³ Bunu rakamlarla desteklemek mümkün olmadı ise de, yabancı bankaların Türk şirketlerine Türkiye işlemlerinin yer aldığı bilançolarında görülenden çok daha fazlasını borç verdikleri iyi bilinen bir gerçektir.²⁴ Türkiye'deki bilançoyu genişletmek ve önceden öngördükleri ülke riskinin üstüne ek bir "kur riski" eklemeleri için hiçbir teşvik edici unsur yoktur. O zaman soru şu şekle dönüşür: Neden yabancı bankalar perakende bankacılık sektörüne, ör. KOBİ-bireysel kredi, girerek işlerini genişletme arzusunda değillerdir?

Bu sorunun cevabı sadece nazari olabilir. Yakın zamana kadar, fiziksel olarak, yasal olanların dışında da engeller vardı. Bir başka deyişle kronik makro dengesizlik ve ağırlıklı olarak Hazine kağıtlarına dayanması nedeniyle bozulan bankacılık uygulamaları, sistemi aşırı değerlenmiş göstererek (aşırı değerlenmiş bir bankacılık sistemi yaratarak) doğal engel gibi rol oynadı. Potansiyel yabancı iş sahipleri sadece "işlemsel mükemmellik" (operational excellence) yolu ile bu ortamda yüksek kârlılık seviyelerini devam ettirebilme kabiliyetlerinden şüphe duydular. (McKinsey,2003). Bu durum, daha dengeli bir hale gelen Türkiye'nin (makro ekonomik) yapısı nedeniyle şu anda değişmiş gibi görünmektedir.

Ancak, Türk siyasi ve iş yapısının kendileri için şekillendirdikleri yerel piyasalarda yabancı rekabetle yüzleşmek için istekli olmadığına da kabul edilmesi gerekir. Yasal belirsizlikler, bankaların aileler tarafından sahip olunması, sanayi holdinglerin portföylerine sahip olma geleneği ve bankaların ana gruplarının borçlarının riski altında olmaları, Türkiye'deki banka sahipliğini daha az çekici hale getirmiştir.

Makro denge kurulduğunda ve tabii ki AB'ye giriş gelecek için elle tutulur bir vizyon haline geldiği zaman, yabancı banka girişleri doğal olarak bunu takip edecektir. Her halükârda, TBS kaçınılmaz olarak gelecekteki birkaç yıl içinde önemli bir konsolidasyondan geçecektir. Bu bağlamda, bu sürecin BDDK tarafından iyi

²³ Bu McKinsey'in "FDI paradoksu" olarak adlandırdığı duruma çok benzemektedir, ör, yabancı katılımcıların Türkiye'de var olma eğilimlerine rağmen yoğun girişim ve genişlemeden geri durmaları (bkz. S 46 McKinsey, 2003)

²⁴ Bunun için dolaylı yoldan kanıt sağlayan dış borç rakamları, yüksek özel sektör borçlanmasını göstermektedir, ancak bu borcun yukarıda da not edildiği gibi ciddi bir bölümü, vergi ile ilgili olanlar

yönetilebilmesi, geleceğe bakıldığında en kritik politik mücadele olarak belirlemektedir. Yönetimi altındaki 25'ten fazla banka ile iyi bir imkan sağlanmıştır. Bazıları yeniden yapılandıktan sonra yabancı bankalara satışa çıkartılabilir. Bunun ümit verici bir örneği Demirbank'ın aktiflerinin HSBC tarafından devralınmasıdır.

6. Genel bir değerlendirme ve politika tavsiyeleri

Bu raporda, TBS çeşitli eksenlerde değerlendirilmiştir ve buna göre ulaşılan temel sonuçlar ve politika önerileri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- İlk ve en önemlisi, makro ekonomik ortam daha fazla iyileştirilmelidir. Tek haneli enflasyon ve sağlam kamu maliyesi olarak tanımlanan makro ekonomik denge, sağlıklı ve büyümeyi destekleyici bankacılık sektörü için temel zorunluluktur. Türkiye geçen birkaç yılda bu bağlamda önemli adımlar atmıştır, fakat görev henüz sonuçlanmış değildir. Tek haneli enflasyon sürdürülebilir olmalıdır ve kamu maliyesinin, bütçe açıkları ve kamu borçlarının GSMH'nin bir yüzdesi olarak tamamen kontrol edilebilir hale getirilinceye kadar, alacağı biraz daha mesafe vardır. Makro dengenin sağlanması elzemdir zira o olmaksızın diğer sağlanan başarılar risk altında olacaktır. Makro denge, son zamanlarda ortadan kaldırılan toplu mevduat garantisi nedeniyle özellikle önemli hale gelmiştir.

Aynı zamanda, makro perspektifle bakıldığında mali sektörün gelişimini desteklemek için, yetkililere rezerv gereksinimlerinin yanında finansal aracılık üzerinden alınan vergilerin genel AB uygulamalarına paralel olarak (ECB, 2003) belirgin bir şekilde azaltılması veya piyasa oranlarından bankalara haklarını vermeleri, örneğin finansal aracılık üzerindeki zımni vergiyi azaltmak için hazine bonoları üzerindeki oranın sabitleştirilmesi, tavsiye edilmektedir. İyi bilindiği gibi, bankalar bu vergileri kendi borçlularına yansıttıkça, bu borçlanmanın üzerinde ve dolayısıyla finansal aracılık ve yatırım üzerinde bir engel olarak rol oynamaktadır. Bu, Türkiye'deki finans sektörünü boğan, çok sayıdaki vergi ve harç için doğrudur.²⁵ Mali aracılık üzerindeki vergilerin azaltılması, yurtdışındaki büyük fon tedarikçilerini ve mevduat sahiplerini Türkiye'ye yönlendirmiştir. Azaltılan vergilendirmenin bir amacı da bu işlemleri yeniden yurtiçine yönlendirmek ve

dahil bir takım dezavantajlardan kaçınmak için, yurtdışındaki Türk mali varlığının yeniden Türkiye'ye geri getirilmesinden oluşmaktadır.

²⁵ Ancak, bunların, programın mali ve parasal hedeflerini tehlikeye sokmadan başarılması gerekmektedir.

Avrupa bankacılık piyasasına giriş için oyun sahasını aynı seviyeye getirmek olacaktır.

Yeni yönetmelikler, raporlamanın konsolide bazda olmasını getirmiştir. Türk bankalarının şubeler ve bağlı ortaklıklar kanalıyla yurt dışında kuvvetli bir varlığa sahip olmalarından dolayı bu önemlidir. Yeni Türk kuralları, yurt dışındaki şubelerinin ödeme gücünden yurt içindeki yetkililerini sorumlu tutarken, bağlı ortaklıklarından yurt dışındakileri sorumlu tutan AB ikinci bankacılık talimatı ile uyumludur (likidite kuralları ve yönetimde ev sahibi yetkililer sorumludur).

Türkiye, AB üyesi olduklarında Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın henüz gerçekleştirememiş oldukları, sermaye hesabı konvertibilitesine sahiptir. Sermaye piyasası, bu mukayese edilen ülkelere nazaran hala çok gelişmemiştir ve bu durum yeni üye ülkelerde de aynıdır. Bu modern bankacılık için dezavantajdır -mali hizmetlerin çeşitlendirilmesi- fakat bu gelişmelerin mevcut durumu için oldukça beklenen bir durumdur. Gelecekte, AB'nin mevzuatına uygun finansal piyasaların gelişimine daha fazla önem verilmelidir. 1 Ocak 2005 itibarıyla mali piyasaların gözetiminin Hazine'den BDDK'ya aktarılması kararı, hükümetin, Türk ekonomisi için, mali sektörde yaşanan olumsuzluklardan kendini kurtarmaya hazır olduğunun altını çizmektedir.

- İkinci olarak, yasal çerçeve ve denetim iyi bir durumda görünmektedir. Son krizden sonra büyük ilerlemeler gerçekleştirilmiştir ve mevcut sistem AB standartlarına yakındır ve bağımsız bir düzenleyici vardır. Bu bağlamda, özel bir not olarak, Mayıs 2001'den beri Türkiye bağımsız bir merkez bankasına sahiptir ve enflasyon muhasebesi 2004'ün başlarından itibaren getirilmiştir. Doğaldır ki, yeni sistem tamamıyla test edilmemiştir fakat daha dengeli makro ekonomik görüntü ile birleşmiş yeni yapının, daha büyük bir denge ve etkinlik için bir uygun ortam sağlayacağı muhakkaktır.
- Üçüncü olarak, bankacılık sistemi halihazırda dış dünyaya açıktır. Yabancı bankalar resmi olarak buyur edilmektedir ve hiçbir sermaye kontrolü yoktur. Yabancı bankaların TBS'de çok önemli rol oynamada beklenti içinde olmamaları gerçeği, "koruyucu politikaların" neticesi olmaktan çok, yabancı bankaların piyasa paylarını kolaylıkla ele geçirmelerini zorlaştıran kuvvetli rekabetin sonucudur. Geçmişte, makro ekonomik dengesizlik de kesinlikle ayrı bir caydırıcı unsurdu.

Ancak, Garanti Bankasının kontrol hissesinin Bank Intesa (İtalya) tarafından devralınmasında yaşanan başarısızlıkta görüldüğü gibi, Türk ve AB değerlendirme standartlarının, tahsil edilemeyen krediler gibi alanlarda hâla farklılıkları vardır. Türk yetkililerin, halihazırdaki yönetimleri ve yeniden yapılandırmaları altındaki bankaları devri için yabancı bankaları rekabete davet etmeleri halinde uluslararası piyasalara değişmiş öncelikler hakkında ikna edici işaretler göndermeleri gerekir. AB bankacılık çerçevesinin ana direklerinden biri, banka lisanslarının ortaklaşa tanınmasıdır. Bu, Türkiye'nin henüz karşılıklılık ilkesine dayalı tek pasaport kuralının bir parçası olamaması (herhangi bir üye ülkede lisans almış bir bankanın diğer bütün ülkelerde ulusal onay almaksızın çalışabileceğini içerir), nedeniyle çok uzak bir düşüncedir.

- Dördüncüsü, -finansal aracılığın seviyesi ile ölçülen- finansal kalkınma, mukayese edilen yeni üye ülkelerde olduğu gibi hâla geride kalmıştır. 2003'te Türkiye'de mevduat/GSMH oranı %50'dir, bu Polonya'daki %35 veya Macaristan'daki %39'dan kıyasla daha iyidir, fakat krediler/GSMH oranı %25'tir, bu Polonya ile aynı ve Macaristan'daki %29'dan azdır. Ana metinde açıklandığı gibi, finansal kalkınma makro dengeden ciddi ölçüde yararlanacaktır.
- Beşincisi, oyun ortamını çarpıtması ve etkinlik nedenleriyle, kamunun mülkiyeti genellikle olumsuz bir etken olarak düşünülür. Türkiye'de kamu bankaları mevduatın yaklaşık %40'ını ve kredilerin de %20'den biraz fazlasını temsil etmektedirler. Bu durum çoğu yeni üye ülke ile olumsuz olarak mukayese edilmektedir, ancak örneğin Almanya'da kamu bankalarının piyasanın %50'den fazlasını ellerinde tuttuklarının da hatırlanması gerekmektedir. Soru kamu bankalarının özelleştirilmesinin bir politika önceliğine sahip olup olmadığıdır. Geçmişte, kamu bankaları aşırı derecede siyasileşmiş ve kötü idare edilmekteydiler ve bu tehlike halen mevcuttur. Diğer taraftan, kamu sektörü bankalarının tarımsal sektöre veya KOBİ'lere kredi vermek gibi özel görevleri vardır ve özel bankalar bu boşlukları tamamen doldurmayabilirler. Dolayısıyla bu kamu bankalarını özelleştirmek sadece zor olmayabilir fakat aynı zamanda kamu politikası açısından bir şekilde istenmeyebilir de. Bunun alternatifi oyun alanının çarpıtılmasını engellemek ve kamu bankalarının kendi hedeflerine bağlı kalıp onları takip etmelerini temin etmek olarak görülmektedir. Bu, kamu ve vakıf fonlarının sadece kamu bankalarına yatırılması gibi ayrıcalıkların devam

ettirilmemesini gerektirmektedir. Hatta daha iyisi, mevduat kabul edemeyen ve piyasadan kendini finanse eden “dar kapsamlı” bankalar haline dönüştürülmelidirler. Bu, sadece dörtte biri krediler için kullanılan ve özel bankaları mevduattan mahrum eden, kamu bankalarının mevduat toplama konusunda sergiledikleri güçlü rolün anormal yapısını ortadan kaldıracaktır. Bölüm 4’te öne sürüldüğü gibi, bu durum, yurtiçi para ve sermaye piyasalarının gelişimine katkıda bulunacaktır.

Kamu mülkiyeti, Avrupa bankacılık ailesine kabulde bir engel olmamakla birlikte, kamu teşviklerinin, AB rekabet kuralları ile çatışması mümkündür. Ancak bu Türkiye’de bir sorun gibi gözükmemektedir; zira Avrupa Birliği’nde de özel muamele gören belli sektörlere teşvik uygulanmaktadır. AB rekabet kuralları ile sorunlar yaşamış olan Alman Landesbanken ile karşılaştırılabilecek herhangi bir kurum bulunmamaktadır.

- Altıncısı, çoğu ülkede olduğu gibi, TBS’nin bir kısmı verimli çalışmamaktadır, fakat bazı bankalar çok verimlidir. Avrupa bankalarının verimliliği üzerine Wagenvoort&Schure (1999) tarafından yapılan çalışma, bazı AB ülkelerindeki ortalama seviyedeki bankaların “optimal-maliyet eğrisinden” %60 kadar saptıklarını göstermektedir (yani “x-verimsizlik”ten sıkıntı çekmektedirler). Bu standarda göre Türkiye, Avrupa örneğinin dışında değildir. Aracılık marjları açısından, AB ülkeleriyle kıyaslamalarda kullanılabilecek türden hazır elde edilebilir veri bulunmamaktadır ve marjlara çıplak gözle bakılması, çeşitli faktörler nedeniyle (ör. faiz oranı oynaklığı veya finans sektörünün ağır vergi yükünden) bir ölçüde yanıltıcı olabilecek; fakat yine de marjlar yüksek görünecektir. Örneğin, tüketici kredileri açısından marj, -AB ortalamalarının çok üstünde- yakın zamanlara kadar %6 puanın üzerindedir.²⁶ Ancak, özetle, TBS’nin bazı Avrupalı rakiplerine göre dikkati çekecek ölçüde daha az verimli olduğunu söylemek zordur.
- Son olarak, TBS 2007’ye kadar Basel II standartlarını karşılayabilecek midir? Bu çalışmada, 2003’te çoğu özel bankanın çok yüksek sermaye rasyolarına sahip oldukları gösterildi. Devlet borcu dahil, riskli aktifler için daha yüksek bir sermaye

26 Tüketici kredileri yaklaşık %40 faiz oranı ile verilirken tasarruf mevduatı %23’ten az faiz getirmektedir.

kuvertürü yükleyen Basel II, Türk bankaları için zorluk arz edecektir. Ancak aynı zamanda Basel II'nin Türkiye gibi bir ülkenin bankacılık sektörüne önemli avantajlar getirdiğinin de kabulü gerekmektedir. Özellikle, Basel II "ülke riski tabanlı" (değerlendirmeyi) elimine etmiştir. Bu, bankaların şimdi, minimum %20 farkla, hükümetlerinden daha yüksek olarak derecelenebilecekleri demektir. Türk devlet borcu şimdi B+ olarak derecelendirilmiştir dolayısıyla bankalar ellerinde tuttukları Türk devlet tahvili veya kredileri için %100 ile risklerini ağırlıklandırmaları gerekmektedir. Ancak bu sadece Türkiye dışındaki bankalar için geçerlidir. *Ülke içinde kurulmuş bankalarca yerel para cinsinden devlet borcu için risk ağırlığı tesis etmek kendi takdir haklarına bağlıdır.* Bu Türk yetkililerinin bunların risk ağırlığını %0 olarak devam ettirebilirler, demektir. Bu durumda bankalar devlet borcunu yabancı para cinsinden ziyade yerel para cinsinden ellerinde tutmayı tercih edeceklerdir. Bankalarca elde tutulan menkul kıymetlerin büyük kısmı devlet kağıtlarıdır ve en azından Türk Lirası cinsinden olanlar için sermaye gereksinimleri değişmeyecektir. Eklenen tek gereksinim operasyonel risk için sermaye desteği olacaktır. Bu nedenle, Basel II'yi kabulde bankacılık sektörünün isteksizliğine rağmen, değişmeyen aktif yapısı dikkate alındığında, (Basel II'nin) etkisi dramatik olacaktır.

Buna karşın eğer aktif yapısı 2007'den önce belirgin şekilde değişirse, o zaman Türk bankalarının daha çok sermayeye ihtiyacı olacaktır. Umulduğu ve beklendiği gibi, kamu kağıtlarının paylarının azalmasına karşılık özel sektöre verilen kredilerin payları artacaktır. Eğer buna ek olarak (aynı zamanda umulduğu gibi) Türkiye güçlü bir büyüme yoluna girerse, o zaman bankaların kredi vermeleri sadece bilançolarda kaynakların yeniden dağılımını değil fakat aynı zamanda daha fazla sermaye ile desteklenerek büyüyen banka aktiflerini oluşturacaktır. Eğer her şey iyi giderse, ne kadar büyüme sağlanırsa o kadar çok banka sermayesi gerekecektir. Fakat, gelişmiş yapısal güven, daha büyük makro denge ve daha gelişmiş büyümenin olduğu bir ortamda gerekli sermayeyi bulmak zor olmayacaktır.

Tabii, tüm bankalar iyi durumda olmayacaktır. Bu rekabetin gereğidir. Bazıları daha zayıf finansal göstergelerle başlayacak ve diğerleri yanlış pozisyon alımlarının kurbanı olacaklardır. Dolayısıyla, eğer Basel II ile ilgili zorlukları olan daha zayıf durumdaki bankalar olursa onları kapatmaktan ziyade çözüm bulmaya

çalışmak daha iyi olacaktır. Sektörün büyümesini kısıtlamaktan ve mevduat sigortasını aşırı zorlamaktan kaçınmak için şu yol takip edilebilir. Çoğu ülkede farklı sınıflarda bankalar vardır. Bu böyle olmalıdır çünkü Basel II'yi uyarlamak zorunda olan sadece uluslararası bankalardır; çeşitli banka tipleri için düzenleyici otoritelerin farklı olduğu ABD ayrı bir örnek teşkil etmektedir. Hiçbir ülkede uzmanlaşmış yatırım bankaları bankacılık (franchise) ayrıcalıklarının ve dolayısıyla parasal sistemin parçası değildirler. Literatürde, Bryan (1998) bankaları ayırmayı ve mevduat ve mevduat sigortasını sadece “mevduat bankalarına” -yani mevduat toplayan ve bunları likit para piyasası araçlarına yatıran bankalar- (Gros&Steinherr, 1995 Bisignano, 1997 ve Pierce, 1997) uygulamayı teklif etmiştir. Türkiye’de bu görüş şu şekilde uygulanabilir. İki tip banka olabilir -bunlara A sınıfı ve B sınıfı bankalar diyelim. A sınıfı bankalar, Basel II kurallarına tabii, yerel ödemeler sistemi içinde ve mevduat sigortasına dahil olacaklar, B sınıfı bankalar da bunların hiçbirine dahil olmayacaklardır. B sınıfı bankaların daha yüksek mevduat faizi ödemeleri gerekecek ve kâr yaratabilmek için KOBİ'lere borç verirken daha fazla risk almaları gerekecektir. Eğer B sınıfı bir banka başarısız olursa, kurtarılmaya çalışılmayacaktır. Herhangi bir firma gibi olacaklardır. Ödemeleri veya mevduat sigortası sistemini riske atmayacaklardır. Bankacılıktaki ahlaki çöküntü (moral hazard) çok daha azaltılmış olacaktır. Mevduat sahipleri daha geniş seçim imkanına sahip olacaklar ve daha yüksek riski göze alarak daha yüksek getiri sağlayabileceklerdir. Bu seçenek, sermaye piyasasında olgunlaşmış mali piyasalarda bulanabilen ürün çeşitlerinin sunulmadığı ve tasarruf sahiplerinin mali derinliğinin olmadığı ülkelerde, bir değer arz etmektedir. Tabii her banka A sınıfı mı, B sınıfı mı olduğunu kayıtlarında ve antetlerinde açıkça belirtmek zorundadır. Belki, “banka” ismi A sınıfı bankalar için geçerli olacak ve B sınıfı bankalar “finansal kurum” veya benzeri olarak adlandırılacaktır (Gros&Steinherr, 2004).

Ana sorumuzla ilgili ulaşılan esas nokta nedir? TBS AB entegrasyonuna hazır mıdır? Varılan sonuç; 2003'te TBS kıyaslanan ülkelerle iyi bir şekilde mukayese edilmiştir ve bankacılık sektörü AB üyeliği için bir engeldir. Tabii, önemli iyileştirmeler halen mümkündür ve bunu gerçekleştirebilmek için birkaç on yıla ihtiyaç vardır. Gerçekte, bu soruyu analiz ederken akılda tutulacak önemli bir nokta tam anlamıyla

şudur: Türkiye AB tam üyeliği için en azından birkaç on yıl geridedir. O zaman bile, yeni üye ülkelerle veya Yunanistan, Portekiz veya İspanya'nın AB'ye girişlerinden birkaç on yıl önceki durumlarıyla kıyas edildiğinde, TBS çok daha iyi durumda gözükmeğdir ve açıkça belki de en fazla yakın olan 1994'teki Polonya'dan daha iyi durumdadır. Ancak, kayıtsız kalmaya mahal yoktur ve mali sektörün büyüme sürecindeki kritik rolünü dikkate alarak, Türk yetkililerinin önerilen reformları mümkün olduğunca çabuk gerçekleştirmeleri önerilmektedir. Bu bağlamda, çok şey makro dengenin sağlanmasına bağlıdır ve bu sadece bankacılık sektörünün değil, Türk ekonomisinin gelecekteki gelişiminin ana sorusudur.

Kaynakça

- Akçay, C. (2003), "The Turkish Banking Sector Two Years after the Crisis: A Snapshot of the Sector and Current Risks", in Onis, Z. and B. Rubin (eds), *The Turkish Economy in Crisis*, London: Frank Cass.
- Bank for International Settlements (2004), *Foreign Direct Investment in the Financial Sector of Emerging Market Economies*, Basel, Mart.
- BDDK -(2003a), "Intermediation Costs and Economic Growth in Turkey", Mali Sektör Politikaları Dairesi sunumu, BDDK, Ankara, Eylül.
- (2003b), " IMAR Bankası olayından sonra TBS kuvvetlendirilmesi çabaları", Ercan Turckan, Başkan yardımcısı, BDDK, Ankara, Ekim
- (2003c), *Türk bankacılığında aracılık maliyetlerinin azaltılması üzerine*, BDDK, Ankara, Kasım
- (2004), *Bankacılık sektörü değerlendirme raporu*, BDDK, Ankara, Şubat
- BDDK, Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma Programı: *Gelişim raporu*, çeşitli konular, BDDK, Ankara.
- Babacan, Ali and Süreyya Serdengeçti (2004), IMF Niyet Mektubu, IMF, Washington, D.C., 2 Nisan (<http://www.imf.org/External/NP/LOI/2004/tur/01/>).
- Beck, T. (2004), "Financial System Development, Regulation and Economic Growth: Evidence from Russia", *The Journal of Banking and Finance*, forthcoming.
- Bisignano, J. (1997), *Towards an Understanding of the Changing Structure of Financial Intermediation: An Evolutionary Theory of Institutional Survival*, Bank for International Settlements, Basel.
- Bonin, J., I. Hasan and P. Wachtel (2004), *Privatization Matters: Bank Efficiency in Transition Countries*, William Davidson Institute Working Paper No. 679, University of Michigan Business School, Nisan.
- Brouwer, H. et al. (2002), *Banking Sector Development and Financial Stability in the Run up to EU Accession*, De Nederlandsche Bank, Haziran.
- Bryan, L. (1988), *Breaking Up the Bank: Rethinking an Industry under Siege*, New York: Dow Jones-Irwin.

- Dermine, J. (2003), "Banking in Europe: Past, Present and Future", in European Central Bank, *The transformation of the European financial system*, ECB, Frankfurt.
- Demetriades, P. and S. Andrianova (2003), *Finance and Growth: What We Know and What We Need to Know*, University of Leicester, Ekim
- Dziobek, C. and C. Pazarbasioglu (1997), "Lessons and Elements of Best Practice", in Alexander, W.E. et al. (eds), *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, International Monetary Fund, Washington, D.C., pp. 75-143.
- European Central Bank (ECB) (2003), *The transformation of the European financial system*, ECB, Frankfurt.
- European Commission (2001), *2001 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, European Commission, SEC(2001) 1756, Brussels, 13.11.2001.
- European Commission (2002), *2002 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, European Commission, SEC(2002) 1412, Brussels, 9.10.2002.
- European Commission (2003), *2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, European Commission, Brussels (retrievable from http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf).
- Gelos, G. and J. Roldos (2002), *Consolidation and Market Structure in Emerging Market Banking Systems*, IMF Working Paper 02/186, IMF, Washington, D.C., Kasim.
- Gray, C. and A. Holle (1996), "Bank-led restructuring in Poland: The conciliation process in action", *Economics in Transition*, Vol. 4, No. 2, pp. 340-70.
- (1997), Bank-led restructuring in Poland(II): Bankruptcy and its alternatives, *Economics in Transition*, Vol. 5, No. 1, pp. 25-44.
- Gros, D. and A. Steinherr (1995), *Economic Transition in Central and Eastern Europe: Winds of Change*, Harlow, Essex: Longman-Pearson.
- (2004), *Economic Transition in Central and Eastern Europe: Planting the Seeds*, Cambridge University Press.
- International Monetary Fund (2004), "Are Credit Booms in Emerging Markets a Concern?", Chapter IV in *World Economic Outlook*, Nisan.

- International Monetary Fund (1999-2004), Turkey: Letters of Intent (various documents from 1999- 2004), IMF, Washington, D.C. (<http://www.imf.org>).
- King, R.G. and R. Levine (1993), "Finance and Growth: Schumpeter may be right", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, pp. 717-38.
- Levine, R., A. Loayza and T. Beck (2000), "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, No. 1, Ağustos, pp. 31-77.
- McKinsey Global Institute (2003), "Overview" (Section 1) and "Retail Banking" (Chapter 3), in *Turkey: Making the Productivity and Growth Breakthrough*, MGI Report, Şubat (<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/turkey/perspective.asp>).
- Pazarbasioglu, C. (2003), *Costs of European Union Accession: The Potential Impact on the Turkish Banking Sector*, BDDK, Ankara, Haziran.
- Pierce, J. L. (1991), *The Future of Banking*, New Haven: Yale University Press.
- Steinherr, A. (1997), "Banking Reforms in Eastern European Countries", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 2.
- Tang, H., E. Zoli and I. Klytchnikova (2000), *Banking Crises in Transition Countries: Fiscal Costs and Related Issues*, World Bank Policy Research Paper No. 2484, World Bank, Washington, D.C.
- The Economist* (2004), "A Survey of International Banking", 14 April (<http://www.economist.com/surveys/showsurvey.cfm?issue=20040417>).
- Türk Bankalar Birliği, *Türkiye'deki Bankalar*, çeşitli konular.
- Wagenvoort, R. and P. Schure (1999), "Who are Europe's efficient bankers?", *EIB Papers*, Vol. 4, No.1, pp. 105-26.
- Wagner, N. and D. Iakova (2001), *Financial Sector Evolution in the Central European Economies: Challenges in Supporting Macroeconomic Stability and Sustainable Growth*, IMF Working Paper 01/141, IMF, Washington, D.C., Eylül.
- World Bank (2003), "Banking Sector", Chapter 3, *Country Economic Memorandum*, World Bank, Washington, D.C., Temmuz

EK 1. İmar Bankası skandalı ve yasal çerçeve

İmar Bankasının çöküşü TBS'yi yakından takip edenler için çok büyük bir sürpriz olmamasına rağmen yarattığı finansal zarar ve nasıl meydana geldiği gerçekten şok edicidir. Devir alınma işlemi büyük bir sürpriz değildi çünkü İmar Bankası yaklaşık on yıldır Hazine'nin -BDDK kurulmadan önceki denetleyici otorite- gözetim listesinde idi, zira bankanın kredi portföyü esas olarak Uzan Grubunun şirketlerine (doğrudan ve dolaylı) açılan kredilerden oluşan sıra dışı bir bağlantılı borç verme uygulaması ile karakterize edilmişti. BDDK kurulduktan sonra, yeni otorite İmar Bankası hissedarlarından bankanın sermayesini yeniden yapılandırmalarını ve Uzan Grubuna olan kredi risklerini azaltmalarını talep etmiştir. Her iki konuda hiçbir işlem yapılmadığından, BDDK Temmuz 2001'de veto yetkisi olan bir yönetim kurulu üyesini tayin etmiş ve bir diğer yönetim kurulu üyesi de Aralık 2001'de tayin edilmiştir. Mayıs 2002'de sermaye yenilenme programı sırasında, Banka Uzan grubu şirketlerine olan riskini azaltmış, hissedarlar İmar Bankasına sermaye aktarmış ve BDDK veto yetkisine sahip yönetim kurulu üyesini Ağustos 2002'de geri çekme kararı almıştır. BDDK temsilcisinin halen yönetimde olmasıyla, sorun çözülmüş görülmüş ve devir işleminden vazgeçilmiştir.

Haziran 2003'te Uzan şirketlerine ciddi nakit akışı sağlayan iki bölgesel enerji şirketinin imtiyazları Elektrik Denetim Kurulu tarafından iptal edilince banka tekrar darbe aldı. Bu haber bankaya hücum ve likidite sorunlarına neden oldu. İmar bankasının yönetim kurulu üyeleri BDDK ile işbirliği yapmayı reddettiler ve görevlerinden Haziran sonunda istifa ettiler. Bu sırada, BDDK'da sadece dört yönetim kurulu üyesi vardı ve karar alamıyorlardı zira karar için en az beş üyenin kararına ihtiyaç vardı. Beşinci üyenin BDDK tarafından tayininden sonra BDDK, İmar Bankasının mevduat kabul etme lisansını iptal etti ve tüm kişisel mevduatın devlet garantisi altında olduğunu ilan etti.

Sorunun gerçek ve şok edici ölçüsü, mevduat sahiplerine ödenmesi gereken tutarların sonuçlandırılması için BDDK tarafından yürütülen uzlaşma çalışmaları esnasında ortaya çıktı. İmar Bankasının en son Haziran 2003'te BDDK'ya verdiği en son raporlarda, toplam mevduat tutarı 750 trilyon TL (0.5 milyar \$ civarı) olarak gösterilmişti. Mevduat sahiplerinin belgelerinin incelenmesi üzerine bu rakamın aslında 8.1 katrilyon TL (5 milyar \$'dan fazla) olduğu ortaya çıktı. Banka aynı zamanda bazı off-shore mevduatı (devlet garantisi altında olmayan) çevirmişti ve

kamuya satış lisansı olmamasına rağmen Hazine bonosu satmıştı. Banka, Şube bazında doğru bilginin mevcut olduğu ancak genel m¼d¼rl¼kte çarpıtılarak BDDK'ya rapor edilen, ikili muhasebe sistemi tutmuŐtu.

Aslında İmar Bankası davası uzmanlaşmış bir finansal soygunun ¼zel bir durumu olarak g¼r¼lmektedir ve bu banka g¼zetiminin bir baŐarısızlıęı olarak g¼r¼lmemelidir. Bu dikkatsizlikler uluslararası normlarda da (ör. Parmalat) genel bir sorun olmaya devam etmektedir ve çeşitli h¼k¼met kurumları ¼rneęin BDDK ve diğerleri (SPK, Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı) arasında bilgi paylaŐımındaki belirgin baŐarısızlıęı g¼stermektedir.

EK 2. Anket soruları

Ana zorluklar ve yapı

Bugün için Türk bankacılık sektörünün karşılaştığı üç en önemli sorun olarak neleri görüyorsunuz? Her birini kısaca açıklayınız.

Gelecekteki üç yıl içinde sektörün yapısının nasıl gelişeceğini öngörüyorsunuz? Özellikle, bankacılık sektöründe konsolidasyon süreci tamamlanmış mıdır? Eğer tamamlanmamış ise ikinci konsolidasyon dalgası birincisi kadar karmaşık mı olacaktır?

Bankacılık sektörü gerektiği ölçüde kapitalize edilmiş midir?

Rekabet

Kamu bankalarını genelde ana rakip olarak görür müsünüz? Mevduatta? Kredilerde? Lütfen kısaca açıklayınız.

Neden yabancı banka paylarının TBS içinde küçük olduğunu düşünmektесiniz? Bazı Avrupa Birliğine giriş yapan ülkelerde (ör. Polonya) olduğu gibi, yabancı girişinin ciddi ölçüde arttığını görüyor musunuz?

AB İkinci Bankacılık Talimatında zorunlu kılındığı gibi, TBS, AB ülkelerinin bankacılık sektörleriyle, serbest rekabete girmeye hazır mıdır?

Mali göstergeler, aktif kompozisyonu, kârlılık

Üç yıllık dönem içinde bilançonuzun aktif kompozisyonunun nasıl gelişeceğini öngörüyorsunuz? Bilançonuzun yüzdeler itibarıyla nasıl bir görünüm arz edeceğini tanımlayabilir misiniz?

Gelecekteki üç yıl içinde kârlarınızın nasıl gelişeceğini görüyorsunuz? Kompozisyonunu tanımlayabilir misiniz?

Mevzuat ve yeniden yapılanma programı

Bugün için Türkiye'deki yasal ortamın üzerindeki düşünceleriniz nelerdir (ör. Uluslararası standartlarla aynı düzeyde midir? Ana zayıf ve kuvvetli noktaları nelerdir?)

Temmuz 2004'e kadar mevduat sigorta kapsamının 50 milyar TL olarak öngörülen indiriminin sonuçları ne olabilecektir? 50 milyar TL Türkiye için uygun bir seviye midir?

Risk bazlı denetime ne kadar hazırsınız?

Mayıs 2001'de yürürlüğe giren BDDK'nın bankacılık rehabilitasyon programının performansını nasıl görüyorsunuz? Kuvvetli olduğu veya zayıf olduğu noktalar nelerdir?

EK 3. Türkiye'deki Mali Sektör gelişimi üzerine AB komisyon raporları

Bu ek, en son çıkan üç AB Komisyonu raporlarının mali sektör ile ilgili olan bölümlerinden türetilmiştir.

2001 Raporu

Mali sektör halen yeniden yapılandırılma sürecindedir ve üretken yatırıma yeterli mali kaynak aktarmamaktadır. Mali sektör esas olarak bankacılık sektöründen oluşmaktadır. 1990'larda tasarruf ve mevduat için devlet garantisi ve kuvvetli kamu sektörü talebinden yararlanarak bu sektör hızla genişlemiştir. Bankacılık sektöründeki siyasi müdahaleler, kronik enflasyon, zayıf mevzuat ve yetersiz gözetim sonucu Türk bankacılık sektörü önemli yapısal zayıflıkları bünyesinde biriktirmiştir. Bankacılık sektörü yaklaşık 70 kurumdan oluşmaktadır. Dört ana kamu kontrolündeki banka, sektör aktiflerinin %30'unu ve mevduatın yaklaşık %35'ini temsil etmektedir. Bu kamu bankalarının özelleştirilmesi gecikmiştir. Sektör aktiflerinin diğer %30'u dört büyük özel banka tarafından kontrol edilmektedir. Aktiflerin yaklaşık %10'unu TMSF tarafından devralınan operasyon yetkisi kaldırılan 18 bankaya aittir. Özel banka aktifleri içinde kamu kağıtlarının payı yaklaşık %25 ile oldukça yüksektir. Banka kredileri GSMH'nin %23'üne tekabül etmekte ve yüksek ölçüde kamu sektörü ve ilgili grup şirketlerine yoğunlaşmaktadır. Sonuç olarak, tüm borçluların sadece %0.1'i, toplam kredi değerinin %40'ına tekabül etmektedir. Menkul kıymetler kapitalizasyonu GSMH'nin %20'si kadardır. Mali krizden sonra, esas olarak kamu bankaları ve özellikle TMSF'nin yönetimi altındaki bankalardaki tahsil edilemeyen kredilerdeki ciddi artışa bağlı olarak tahsil edilemeyen kredilerin toplam krediler içindeki payı %18'e çıkmıştır.

Mali sektörün zayıflıklarının tespitinde gelişme kaydedilmiştir. Kamu bankalarının sermayeleri yeniden yapılandırılmış ve kısa vadedeki riskleri önemli ölçüde azaltılmıştır. Özel bankalar sermaye yeterlilik rasyolarını düzeltmeye ve uluslararası raporlama ve ihtiyat ayırma standartlarına katılmaya mecbur edilmişlerdir. Mevcudiyetlerini sürdüremeyecek bankalar TMSF'nin yönetimine verilerek orada yeniden yapılanma ve organize edilme sürecine sokulmuşlardır. Bankacılık mevzuatı daha da kuvvetlendirilmiştir. BBDK'nın 2000'de kurulması, bankacılığın gözetimini ve ihtiyat ayrılması kurallarına bağlı kalınmasını önemli ölçüde geliştirmiştir. Ancak konsolidasyon işlemi tamamlanmaktan uzaktır.

Şimdiye kadar en küçük kamu bankası Emlak Bank feshedilmiştir. İki en büyük kamu bankası, tarımsal kredi veren Ziraat Bankası ve KOBİ'lere kredi veren Halk Bankası ortak profesyonel yönetim altına alınmışlar ve özelleştirilme için hazırlanacaklardır. Diğer bir kamu kontrolündeki banka olan Vakıflar Bankasının yakın zamanda özelleştirilmesi planlanmaktadır. Bazı yetkisi ortadan kaldırılmış bankalar, yakında Ordu Yardımlaşma Kurumuna ait olan Oyakbank'a satılması beklenen Sümerbank ile birleştirilmiştir. Şimdiye kadar daha küçük bir banka olan Bank Ekspres ve Türkiye'nin dokuzuncu büyük bankası olan Demirbank satılmıştır.

2002 Raporu

Mali sektör halen konsolidasyon süreci içindedir ve halen üretken yatırımlara tasarrufları yeterli ölçüde yönlendirememektedir. 1990'larda, yüksek kamu sektörü finansman ihtiyacı ve zayıf mali piyasa kuralları denetiminden yararlanarak, bankacılık sektörü hızla genişlemiştir. Bankacılık sektörü mevduatı 1997'de GSMH'nin %45'inden 2001'de yaklaşık %62'sine çıkarken bankacılık sektörü aktifleri GSMH'nin %80'inden neredeyse %100'üne çıkmıştır. Aynı zamanda, özel sektöre verilen yerli kredi oldukça düşük bir seviye olan GSMH'nin %20'si civarında kalmıştır. Türk bankacılık sektörü, toplam aktiflerin yaklaşık %30'unu temsil eden üç büyük kamu bankasının egemenliği altındadır ve sektör aktiflerinin geri kalan diğer üçte bir kısmını az sayıda birkaç büyük özel banka temsil etmektedir. Çoğu önemli özel banka, "holding" olarak tanımlanan, aile şirketi şeklindeki grupların bir parçasıdır. Bu karmaşık mülki yapıların sonucu risklere karşı tedbir alma ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak oldukça güçtür. Şirket içine borç vermeleri her zaman piyasa kuralları veya riske karşı tedbir alma standartlarıyla uyum içinde değildir. Sektördeki etkinsizliği gösteren, borç verme ve borç alma oranları arasındaki fark oldukça yüksektir. Buna ek olarak, bankacılık sektöründeki toplam verimlilik son yıllarda belirgin ölçüde düşmüştür.

Ana bankacılık krizi 2000-2001'de patlamıştır. 2000 boyunca, mali piyasalarda artan gerilim ana sistematik zayıflıkları ortaya çıkardı. Aralık 1999 programının faiz oranlarını ve kamu borçlanma gereksinimini düşürme başarısı neticesi kârlılık düştü. Ayrıca overnight para piyasasındaki sıkı koşullar, overnight piyasasından orta vadeli krediyi finanse etmekte uzmanlaşmış bankacılık kurumlarına büyük zorluklar çıkardı. Özellikle, GSMH'nin %4'üne varacak şekilde, günlük olarak roll

over yapmak zorunda kalan kamu bankaları bu tip riskli faaliyetlere çok açıktılar. Kasım 2000 ve Şubat 2001'deki beklenmeyen likidite darboğazları bu aşırı risk altındaki bankaları nerede ise iflasa kadar getirdi. Yetkililerin müdahale etmeleri gerekti ve daha az sıkı bir parasal politikaya dönüp sürünen parite rejimini terk etmeleri gerekti. Dalgalanmadan sonra kurun keskin değer kaybı, aşırı risk altındaki bazı kurumların sermaye tabanlarını çökertti.

Bankacılık sektörünün zayıflıklarını ortaya çıkartabilmek için başı dertte olan bankaların mali profilini yeniden yapılandırma ve sektörün sermaye tabanını kuvvetlendirmek için ciddi mali çaba göstermek gerekti. Ayrıca, uluslararası standartlarda riske karşı tedbir düzenlemelerinin daha hızla uyarlanması için öncelik verilmiştir. Bankacılık gözetimi kuvvetlendirilmiştir. Tarım ve KOBİ'ler gibi belli sektörlerde kamu bankalarının borç verme işlemlerindeki siyasi müdahaleler geçen yıl azaltılmıştır. Şimdiye kadar, sektörün toplam aktiflerinin %15'ine tekabül eden 19 feshedilen banka TMSF nezaretine devredilerek faaliyet gösteren banka sayısı 57'ye inmiştir. Bankacılık sektörünün teminat altına alınmasının maliyeti kamu sektörü borç oranında keskin bir artışa neden olmuştur. Geliştirilmiş bulunan şeffaflık düzenlemeleri ve ekonomik gerileme sonucu bankacılık sektörü kredi portföyündeki tahsil edilemeyen kredilerin payı 1997'de %2.3'ten 2001'de %12.9'a çıkmıştır. Kötü kredi sorununu iyileştirmek için hükümet "İstanbul yaklaşımı" adı verilen şirket kredilerinin yeniden yapılandırılmasını desteklemektedir. Ayrıca, yetkililer kamu bankalarını yeniden yapılandırmakta ve onları özelleştirmeye hazırlamaktadırlar. Bu süreçte bir önemli adım bankaların yönetimlerinde siyasi müdahalelerin ortadan kaldırılması ve şube sayısının azaltılmasıdır. Kamu bankası olan Vakıfbank'ın özelleştirilmesinin 2002 sonunda tamamlanması planlanmıştır. Diğer iki kamu bankasının özelleştirilmesinin mümkün olan en kısa zamanda yapılması düşünülmektedir. Önemli özel bankalardan birinin son zamanlarda TMSF'nin nezareti altına girmesi sadece bankacılık sektöründe temizleme sürecinin halen devam etmekte olduğunu değil, fakat aynı zamanda yetkililerin sektörün konsolidasyonunda ne kadar kararlı olduklarını göstermektedir.

2003 Raporu

Bankacılık sektörü kuvvetlenmiş fakat yeniden yapılanma ve konsolidasyon işlemi halen tamamlanmamıştır. Türk bankacılık sektörünün varlıkları GSMH'nin %70'inin biraz üstündedir. Özel sektöre banka kredisi son yıllarda GSMH'nin yaklaşık

%17'sine düşmüş iken, menkul kıymetlerin payı GSMH'nin %30'una çıkmıştır. Menkul kıymet portföyünün yaklaşık %90'ı kamu kağıtlarıdır. Bankacılık sektörü halihazırda 50 bankayı içermekte, fakat gerçekte toplam sektör aktiflerinin üçte birini oluşturan iki kamu bankasının ve az sayıdaki özel bankaların hakimiyeti altındadır. Kamu bankalarını özelleştirmeye hazırlamak için, siyasi müdahale azaltılmış ve şube sayısı indirilmiştir. Ancak, şimdiye kadar özelleştirme gerçekleştirilememiştir. Birleşme ve devirler için yasal çerçeve, bankacılık sektörünün konsolidasyonunu hızlandırmak için değiştirilmiştir. Geçen yıl boyunca, bankacılık sektörünün şok karşı esnekliğini geliştirme süreci devam etmiştir. Bankacılık sektörünün gözetimini kuvvetlendirmek için 2000 sonbaharında bağımsız BDDK kurulmuştur. Geçen yıl, BDDK'nın yetkileri artırılmış ve daha sıkı riske karşı tedbir standartları uygulamaya konmuştur. Ancak, bankacılık sektörünün gözetiminin etkinliği bazen yetersiz insan kaynağı ve yasal işlemlerin yavaşlığı yüzünden engellenmiştir. Bankacılık sektörünün sermaye tabanı kuvvetlenmiş ve yüksek risk gibi sistematik zayıflıklara dikkat çekilmiştir. TMSF yönetimine devredilmiş olan bankaların çoğu feshedilmiştir. Temmuzda, BDDK küçük özel bir bankanın bankacılık lisansını iptal etmiş ve TMSF yönetimine devretmiştir. Ancak, etkili bir holdinge ait bir bankanın kapatılması ile ilgili anlaşmazlık, bankacılık sektörünün gözetimiyle ilgili yasal ve kurumsal çerçevenin daha da kuvvetlendirilmesi ve açıklığa kavuşturulması gerektiğini kanıtlamıştır. Bankacılık gelirlerinin ana kaynağı, toplam gelirin %50'si, yüksek ölçüde kamu kağıtlarından elde edilen faiz kazançlarına yoğunlaşmaktadır. Yüksek kârlı ve düşük riskli kamu sektörü borçlanmasının sonucu, özel sektöre kredi esasen düşüktür. Kamu bankalarının sermayelerinin yeniden yapılandırılması, yaşama kabiliyeti olmayan bankaların tasfiyesi ve "İstanbul yaklaşımı" şeklinde yeniden yapılandırma desteği, sektörün sermaye yapısının güçlenmesine yardım etmiştir. Ancak, çoğu bankanın aktifleri halen kredi portföylerinin kötüleşmesi riskine açıktır. Bankacılık sektörü kârlılığı 2001 krizinden sonra düzelmiştir. 2002 sonbaharından beri, yerel para cinsinden mevduat -borç verme farkı (spread) %11 civarında kalırken, yabancı para cinsinden fark Eylül 2002'de %4.7'den Nisan 2003'te %3.6'e düşmüştür.