

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

**BÜTÇENİN
İÇ BORÇLANMA İLE FİNANSMANININ
BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Meltem OKUTAN

Danışman
Prof. Dr. Kâmil TÜĞEN

2010

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2007801426

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Sema KIVRAK
Tez Başlığı : Ağırlama İşletmelerinde Hizmet Kalitesinin İç ve Dış Müşteri Açısından Analizi
Savunma Tarihi : 10.12.2010
Danışmanı : Prof.Dr.Özkan TÜTÜNCÜ

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Özkan TÜTÜNCÜ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Habil GÖKMEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Bahattin TAYLAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği (✓)
Oy Çokluğu ()

Sema KIVRAK tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Ağırlama İşletmelerinde Hizmet Kalitesinin İç ve Dış Müşteri Açısından Analizi**" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Bütçenin İç Borçlanma İle Finansmanının Bankacılık Sektörü Üzerindeki Etkileri**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Meltem OKUTAN

İmza

ÖZET
Doktora Tezi
Bütçenin İç Borçlanma İle Finansmanının Bankacılık Sektörü Üzerindeki
Etkileri
Meltem OKUTAN

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı

Kamu harcamalarının artışına karşın kamu gelirlerinin bu artışa uyum sağlayamaması, bütçe açıklarına neden olmaktadır. Küreselleşme olgusu ile birlikte liberalizasyon politikalarının ön plana çıkması, gelişmekte olan pek çok ülke de olduğu gibi Türkiye’de de birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Yeterli ekonomik altyapı sağlanmadan uygulanan liberalizasyon politikaları, finansal sistemin kırılmasını arttırmış, yüksek bütçe ve kamu açıklarına neden olmuştur. Bu olumsuz gelişmeler bankacılık sektörünü de olumsuz etkilemiş, bankacılık sektörü geleneksel fonksiyonlarını yerine getirmekten uzaklaşarak kamunun finansman ihtiyacını karşılayan bir unsur haline gelmiştir.

Ülkemizde 1990’lı yıllardan itibaren kamu harcamalarındaki hızlı artışın kamunun asli geliri olan vergi gelirleriyle yeterince karşılanamaması, kamu açıklarının boyutunun büyümesine neden olmuş ve kamu kesiminin borçlanma gereğindeki artışlar temel olarak iç borçlanma ile finanse edilmiştir.

Bu tezde, Türkiye’de kamu kesiminin 1990’lı yıllardan itibaren artarak devam eden bütçe açıklarının ve bu açıkların iç borçlanma yoluyla finanse edilmesinin bankacılık sisteminin bilanço ve risk yapısında meydana getirdiği etkilerin, 2001 yılında uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı sonrasında hangi yönde değişim gösterdiği, çeşitli rasyolar kullanılarak ve Halkbank örneği verilerek analiz edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Kamu gelirleri, Bütçe Açıkları, İç Borç, Bankacılık Sektörü, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, Kamu Finansmanı, Halkbank

ABSTRACT

Doctoral Thesis

With Domestic Debt Financing of The Budget of The Banking Sector Impacts

Meltem OKUTAN

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Finance Department**

Despite the increase in public spending can no longer relate this increase in public revenues, budget deficits cause. Of globalization to the fore with the liberalization of policies, many developing countries, as well as in Turkey, has brought many problems. Liberalization policies implemented without ensuring adequate economic infrastructure, increased fragility of the financial system, has led to high budget and fiscal deficits. These negative developments in the banking sector have also adversely affect the banking sector away from traditional functions to fulfill the needs of the public finance has become a factor.

Our country since 1990 public spending rapidly increase the public's main income is tax revenue enough can not meet the public deficit of the size growth caused the public sector borrowing requirements increase in the mainly through domestic borrowing was financed.

In this thesis, Turkey's public sector since 1990 continued to increase the budget deficit and this deficit of the domestic debt through the fund be the banking system's balance sheet and risk structure that was caused by impact, in 2001, which introduced the economic stabilization program after which direction changes, the various using ratios, and have tried to analyze the sample Halkbank.

Key Words: Public expenditures, Public Revenues, Budget Deficits, Internal Loan, The Banking Sector, Public Sector Borrowing Requirement, Public Finance, Halkbank

İÇİNDEKİLER

BÜTÇENİN BORÇLANMA İLE FİNANSMANININ BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii
TABLO LİSTESİ	xv
GRAFİK LİSTESİ	xviii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIĞI VE İÇ BORÇLANMA İLİŞKİSİ

I. BÜTÇE AÇIĞI OLGUSU	3
II. BÜTÇE AÇIĞI TÜRLERİ	5
A. Geleneksel Açık	5
B. Birincil Açık	5
C. Cari Bütçe Açığı - Sermaye Açığı	6
D. İşlevsel (Operasyonel – İşlemsel) Açık	6
III. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ	7
A. Kamu Harcamalarındaki Hızlı Artış	7
B. Kamu Gelirlerinin Yavaş Artışı	8
C. Maliye Politikasındaki Yeni Yaklaşımlar	10
IV. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARI	15
A. Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları	16
1. ABD’ de Bütçe Açıklarının Gelişimi	20
2. Japonya’ da Bütçe Açıklarının Gelişimi	23
3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bütçe Açıklarının Gelişimi	26
B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları	32

1. Türkiye’de Bütçe Açıklarının Gelişimi.....	37
2. Meksika’da Bütçe Açıklarının Gelişimi.....	40
3. İsrail’de Bütçe Açıklarının Gelişimi	44
4. Arjantin’ de Bütçe Açıklarının Gelişimi	48
V. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ.....	53
A. Merkez Bakası Kaynakları	56
B. Borçlanma.....	58
1. İç Borçlanma	61
2. Dış Borçlanma.....	62
C. Vergiler.....	62

İKİNCİ BÖLÜM

FİNANSAL LİBERALİZASYON SÜRECİNDE TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ VE BASEL II KRİTERLERİNE UYUMU

I. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	64
A. Cumhuriyet Öncesi Dönem	65
B. Cumhuriyet Dönemi	66
1. Ulusal Bankacılık Dönemi (1923-1932).....	66
2. Büyük Devlet Bankalarının Kuruluş Dönemi (1933-1944)	67
3. Özel Bankaların Gelişme Dönemi (1945-1960)	68
4. Planlı Dönem (1961-1979).....	68
5. 1980 Sonrası.....	69
II. FİNANSAL LİBERALİZASYON VE TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ...	70
A. Liberalizasyon Öncesi Finansal Sistemin Karakteristik Özellikleri	71
B. Liberalizasyon Sürecinde Bankacılık Alanında Yapılan Düzenlemeler	72
1. Bankacılık Sektöründe Yasal Değişiklikler ve Düzenlemeler	76
2. Mevduat Güvencesi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi	81

3. T.C. Merkez Bankası Tarafından Yapılan Önemli Düzenlemeler	86
4. Kamu Bankaları Reformu	87
C. Finansal Liberalizasyonun Türk Bankacılık Sektörüne Etkileri.....	92
1. Türk Bankacılık Sektörünün Kurumsal Yapısı Üzerindeki Etkileri.....	94
2. Türk Bankacılık Sektörünün Ekonomik Yapısı Üzerindeki Etkileri.....	96
III. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI.....	101
A. Genel Hatlarıyla Türk Bankacılık Sistemi ve Avrupa Birliği Karşılaştırması.....	101
B. Türkiye’de Bankacılık Sisteminde Oluşan Sorunların Nedenleri	105
1. Türkiye’nin Makroekonomik Yapısındaki İstikrarsızlıklar	106
2. Kamunun Mali Sistemdeki Ağırlığı	107
3. Kamu Bankalarının Sektör Üzerindeki Olumsuz Etkileri.....	112
4. Risk Algılama ve Yönetiminde Bankaların Yetersiz Kalması.....	115
C. Türk Bankacılık Sisteminde Riskler.....	115
1. Likidite Riski.....	116
2. Kredi Riski	124
3. Kur Riski	132
4. Faiz Oranı Riski	142
5. Yasal Düzenleme Riski	151
IV. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN BASEL II’ YE UYUM SÜRECİ	152
A. Basel II Kriterlerinin Ortaya Çıkış Süreci.....	153
B. Basel II’nin Genel Çerçevesi.....	155
C. Basel II’nin Uluslararası Ekonomilere ve Uluslararası Bankacılık Sistemine Etkileri.....	158
D. Basel II’nin Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemine Etkileri	160

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜTÇE AÇIKLARININ İÇ BORÇLANMA İLE

FİNANSMANININ BANKACILIK SEKTÖRÜNE YANSIMASI

I. TÜRKİYE’DE KAMU FİNANSMANI VE KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİNDEKİ GELİŞMELER.....	164
II. TÜRKİYE’DE İÇ BORÇ STOKUNUN ETKİLERİ	168

A. İç Borçlanmanın Mali Piyasalardaki Ağırlığı ve Etkileri.....	169
B. İç Borçlanmanın Bütçe Üzerindeki Etkileri	173
C. İç Borçlanmanın GSYH Üzerindeki Yüğü.....	179
III. KAMU BANKALARININ BÜTÇE VE EKONOMİK BÜYÜME İLE FİNANSAL SİSTEM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	181
A. Kamu Bankalarının Bütçe Üzerindeki Etkileri	184
B. Kamu Bankalarının Ekonomik Büyüme ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri	185
IV. BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN İÇ BORÇLANMADAKİ YERİ.....	186
V. KAMU İÇ BORÇLANMASININ BANKA BİLANÇOLARINA YANSIMASI	192
A. İç Borçlanmanın Bankaların Varlık Yapısına Olan Etkileri	194
B. İç Borçlanmanın Bankaların Yükümlülük Yapısı Üzerindeki Etkileri	199
VI. BANKACILIK KRİZLERİ VE TEMEL NEDENLERİ	205
VII. TÜRKİYE’DE SON ONBEŞ YILDA YAŞANAN BANKACILIK KRİZLERİ	209
A. Nisan 1994 Krizi	210
B. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri	212
VIII.EKONOMİK KRİZLERDE BANKALARIN ROLÜ.....	219
A. Faiz Oranları Üzerindeki Etki	223
B. Finansal Dışlama Etkisi.....	224
C. Döviz Kurları Üzerindeki Etki	227
IX. İÇ BORÇLANMA İLE FİNANSMANIN VE EKONOMİK KRİZLERİN BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNE ETKİLERİNE TÜRKİYE HALK BANKASI A.Ş. ÖRNEĞİ İLE BAKIŞ.....	228
A. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ nin Kuruluşu ve Gelişimi.....	229
B. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ nin Finansal Değerlendirilmesi.....	231
C. İç Borçlanma ile Finansmanın ve Nisan 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Halk Bankası A.Ş. Üzerine Etkileri....	235
1. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ nin Toplam Aktiflerindeki Gelişim	244
2. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ nin Toplam Kredilerindeki Gelişim	246
3. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ nin Menkul Değerler Cüzdanının Gelişimi .	249

4. Vadesine Kadar Elde Tutulacak Menkul Değerlerin Gelişimi	251
5. Duran Varlıkların Gelişimi	254
6. Toplam Mevduatın Gelişimi	257
7. Alınan Kredilerin Gelişimi.....	260
8. Özkaynakların Gelişimi	263
9. Net Dönem Kârının Gelişimi	265
VI. BANKACILIK SEKTÖRÜ TOPLAM KREDİ HACMİ VE EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNE EKONOMETRİK ANALİZ	272
A. Zaman Serilerinde Durağanlık	272
B. Koentegrasyon Analizi	275
C. Ekonometrik Uygulama.....	279
1. Veri Seti ve Analizde Kullanılan Değişkenler	279
2. Değişkenlere İlişkin Durağanlık Testi	281
D. Analiz Sonuçları	283
1. Kredi Hacminin Büyüme Üzerine Etkisi	283
2. Menkul Değerler Cüzdanı ve Kredi Hacmi Toplamının Büyüme Üzerine Etkisi.....	286
SONUÇ.....	290
KAYNAKÇA.....	297

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AMB	Avrupa Merkez Bankası
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BIS	Bank for International Settlements
CRD	Capital Adequacy Directives (Avrupa Birliği Sermaye Direktifleri)
DESİYAB	Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası
DİBS	Devlet İç Borçlanma Seneti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTH	Döviz Tevdiat Hesabı
DURTA	Duran Varlıklar(Net)/Toplam Aktifler
ETL	Eski Türk Lirası
FHA	Faize Hassas Aktifler
FHP	Faize Hassas Pasifler
GAP	Vade Boşluğu
GSYH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKFA	Kamu Kesimi Finansman Açığı
KKNNG	Kamu Kesimi Net Nakit Gereksinimi
KREMEV	Toplam Krediler/Toplam Mevduat
KRETA	Toplam Krediler/Toplam Aktifler
LİKİTA	Likit Aktifler/Dönen Varlıklar
LİKİTKVAD	Likit Aktifler/Kısa Vadeli Yükümlülükler
OECD	Organisation For Economic Cooperation And Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Ajansı)
PSBR	Public Sector Borrowing Requirement

PSNCR	Public Sector Net Cash Requirement
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SYRNET	Net bilanço Pozisyonu/ Özkaynaklar Toplamı
TBB	Türkiye Bankalar Birliği
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TGA	Tahsili Gecikmiş Alacak
TGAKRE	Takipteki Alacaklar(Brüt)/Toplam Krediler
TGAKRE(NET)	Takipteki Alacaklar(Net)/Toplam Krediler
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜSİAD	Türkiye Sanayici İş Adamları Derneği
USD	United States Dolar
YP	Yabancı Para(Döviz)
YPAKTA	Yabancı Para Aktifler/Toplam Aktifler
YPASTP	Yabancı Para Pasifler/Toplam Pasifler

TABLO LİSTESİ

Tablo 1:	Toplam Kamu Gelirleri, Harcamaları, Açık (-) veya Fazla/GSYH	s. 22
Tablo 2:	Toplam Kamu Harcamaları/GSYH	s. 25
Tablo 3:	Genel Hükümet Mali Dengesi/GSYH	s. 25
Tablo 4:	Genel Hesap Bütçesinin Önemli Kalemleri (Milyar Japon Yeni)	s. 26
Tablo 5:	Bütçe Açığı ve Faiz Gid./GSYH ile Faiz Gid./Bütçe Gid. ve Faiz Gid. /Vergi Gel.	s. 39
Tablo 6:	Aktif Toplamına Göre Sektörel Pay Dağılımı	s. 97
Tablo 7:	Banka Sayısındaki Gelişmeler	s. 102
Tablo 8:	Seçilmiş AB Ülkeleri ile Karşılaştırma	s. 103
Tablo 9:	Bankacılık Sektörü Toplulaştırılmış Bilanço Payları	s. 108
Tablo 10:	Bankacılık Sektörü Menkul Değerler Cüzdanı Oransal Dağılımı	s. 109
Tablo 11:	Bankacılık Sektörü Kar/Zarar Tablosu	s. 110
Tablo 12:	Sektörde Seçilmiş Gelir Bileşenlerinin Faiz Gelirine Oranı	s. 111
Tablo 13:	Bankacılık Sektörü Grup ve Sektör Payları	s. 113
Tablo 14:	Likit Aktifler/Toplam Aktifler Oranı	s. 119
Tablo 15:	Likit Aktiflerin Kısa Vadeli Yükümlülüklerle Oranı	s. 121
Tablo 16:	Toplam Kredilerin Toplam Aktifler İçerisindeki Payı	s. 125
Tablo 17:	Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı	s. 127
Tablo 18:	Toplam Krediler İçerisinde Takipteki Kredilerin (Brüt) Oranı	s. 129
Tablo 19:	Toplam Krediler İçerisinde Takipteki Kredilerin (Net) Oranı	s. 129
Tablo 20:	Takipteki Kredilere (Brüt)Ayrılan Özel Karşılıkların Oranı	s. 130
Tablo 21:	Duran Aktiflerin Toplam Aktifler İçerisindeki Oranı	s. 132
Tablo 22:	Yabancı Para Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı Gelişimi	s. 139
Tablo 23:	Yabancı Para Pasiflerin Toplam Pasiflere Oranı Gelişimi	s. 139
Tablo 24:	Net Bilanço Pozisyonunun Özkaynaklara Oranı Gelişimi	s. 140
Tablo 25:	Faiz Oranı Riskine İlişkin Gap Pozisyonları	s. 146
Tablo 26:	Türk Bankacılık Sektörü Faiz Oranı Riskindeki Gelişme	s. 148
Tablo 27:	Türkiye Halk Bankası A.Ş. Faiz Oranı Riskindeki Gelişme	s. 150
Tablo 28:	Risk Ağırlıklı Varlıklar, Gayrinakdi Krediler ve Yükümlülükler İçin Hesaplama Yöntemleri	s. 157
Tablo 29:	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Gelişimi	s. 167

Tablo 30:	Türkiye’de Kamu Kesiminin Finansal Piyasalardaki Ağırlığı	s.172
Tablo 31:	Menkul Kıymet Stokları Dağılımı	s.173
Tablo 32:	Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku (USD)	s.174
Tablo 33:	Reel GSYH, Reel İç Borçlanma Faiz Oranı	s.175
Tablo 34:	İç Borç Faizi Bütçe Kalemleri İlişkisi	s.177
Tablo 35:	İç Borç Stoku, İç Borç Faiz Gid. ve M2Y’nin GSYH’ya Oranları	s.179
Tablo 36:	İç Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı	s.187
Tablo 37:	Menkul Kıymet Stokları Dağılımı	s.191
Tablo 38:	Türk Bankacılık Sistemi Özet Bilançosu ve Seçilmiş Bazı Ekonomik Göstergelerle Karşılaştırması	s.196
Tablo 39:	Türk Bankacılık Sisteminde Kaynak Kullanımında Değişim	s.198
Tablo 40:	Yabancı Para Kaynakların Toplam Yükümlülüklerle Oranı	s.200
Tablo 41:	Yabancı Para Mevduat/Toplam Mevduat	s.201
Tablo 42:	Bankacılık Kesimi Yabancı Para Pozisyonundaki Ve İç Borç Stokundaki Gelişmeler	s.203
Tablo 43:	Türkiye Halk Bankası A.Ş. Özet Bilanço ve Finansal Göstergeler	s.232
Tablo 44:	Bankanın Finansal Göstergelerindeki Gelişim	s.234
Tablo 45:	Menkul Değerler Portföyü ve Gelir Tablosuna Etkisi (Türkiye Halk Bankası A.Ş.)	s.239
Tablo 46:	Menkul Değerler Portföyü ve Gelir Tablosuna Etkisi (Kamusal Sermayeli Bankalar)	s.241
Tablo 47:	Menkul Değerler Portföyü ve Gelir Tablosuna Etkisi (Özel Sermayeli Bankalar)	s.243
Tablo 48:	Toplam Aktiflerdeki Gelişimin Karşılaştırması	s.245
Tablo 49:	Toplam Kredilerdeki Gelişim Karşılaştırması	s.247
Tablo 50:	Menkul Değerler Cüzdanı Gelişim Karşılaştırması	s.250
Tablo 51:	Vadesine Kadar Elde Tutulacak Menkul Değerler Gelişiminin Karşılaştırması	s.252
Tablo 52:	Duran Varlıklar Gelişim Karşılaştırması	s.255
Tablo 53:	Toplam Mevduat Gelişim Karşılaştırması	s.258
Tablo 54:	Alınan Krediler Gelişim Karşılaştırması	s.261
Tablo 55:	Özkaynaklar Gelişim Karşılaştırması	s.264

Tablo 56:	Net Dönem Karı Gelişim Karşılaştırması	s.266
Tablo 57:	Türkiye Halk Bankası A.Ş. ile Kamu ve Özel Sermayeli Bankaların Gelir Tablosu Analizi	s.268
Tablo 58:	İç Borçlanmaya İlişkin Seçilmiş Oranların Karşılaştırılması	s.270
Tablo 59:	Analizde Kullanılan Değişkenler ve Analiz Kodları	s.280
Tablo 60:	Değişkenlere İlişkin Durağanlık Testi Sonuçları	s.282
Tablo 61:	Engle-Granger Uzun Dönem Tahmin Sonuçları	s.283
Tablo 62:	Engle-Granger Koentegrasyon Test Sonuçları	s.284
Tablo 63:	Hata Düzeltme Modeli Analiz Sonuçları	s.285
Tablo 64:	Uzun Dönem Koentegrasyon Modeli Analiz Sonuçları	s.285
Tablo 65:	Engle-Granger Uzun Dönem Tahmin Sonuçları	s.286
Tablo 66:	Engle-Granger Koentegrasyon Test Sonuçları	s.287
Tablo 67:	Hata Düzeltme Modeli Analiz Sonuçları	s.288
Tablo 68:	Uzun Dönem Koentegrasyon Modeli Analiz Sonuçları	s.288

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1:	Aktif Toplamına Göre Sektörel Pay Dağılımındaki Gelişme	s. 98
Grafik 2:	Sektörde Seçilmiş Gelir Bileşenlerinin Faiz Gelirine Oranı	s. 112
Grafik 3:	Likit Aktifler/Toplam Aktifler Oranı	s. 120
Grafik 4:	Likit Aktiflerin Kısa Vadeli Yükümlülüklerle Oranı	s. 122
Grafik 5:	Toplam Kredilerin Toplam Aktifler İçerisindeki Payı	s. 126
Grafik 6:	Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı	s. 128
Grafik 7:	Takipteki Kredilere (Brüt)Ayrılan Özel Karşılıkların Oranı	s. 131
Grafik 8:	Net Bilanço Pozisyonunun Özkaynaklara Oranı Gelişimi	s. 141
Grafik 9:	İç Borç Faizi Bütçe Kalemleri İlişkisi	s. 178
Grafik 10:	İç Borç Stoku, İç Borç Faiz Gid. ve M2Y'nin GSYH'ya Oranları	s. 180
Grafik 11:	İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımındaki Gelişim	s. 192
Grafik 12:	Bankaların Kredi/Menkul Kıymet Tercihi	s. 197
Grafik 13:	Yabancı Para Kaynakların Toplam Yükümlülüklerle Oranı	s. 200
Grafik 14:	Toplam Mevduat İçindeki Döviz Mevduatının Payı	s. 202
Grafik 15:	Türk Bankacılık Sektöründe Yabancı Para Pozisyonundaki Değişim	s. 204
Grafik 16:	Türkiye Halk Bankası A.Ş. Bilanço Aktif Kalemlerindeki Değişim	s. 233
Grafik 17:	Toplam Kredilerdeki Gelişim Karşılaştırması	s. 248
Grafik 18:	Menkul Değerler Cüzdanı Gelişim Karşılaştırması	s. 251
Grafik 19:	Duran Varlıklar Gelişim Karşılaştırması	s. 257
Grafik 20:	Toplam Mevduat Gelişim Karşılaştırması	s. 260
Grafik 21:	Alınan Krediler Gelişim Karşılaştırması	s. 263
Grafik 22:	Özkaynaklar Gelişim Karşılaştırması	s. 265
Grafik 23:	Net Dönem Karı Gelişim Karşılaştırması	s. 267
Grafik 24:	Analizde Kullanılan Değişkenlerin Zaman Serisi Grafikleri	s. 281

ŞEKİLLER LİSTESİ:

- Şekil 1 : Basel II'nin Temel Prensipleri s. 156
- Şekil 2 : Sermaye Yeterlilik Standart Rasyosu s. 156

GİRİŞ

Devletin gelir ve giderlerinin gelecek belirli bir dönem için tahminine yer verilen bütçelerin, esas itibarıyla denk olması gerekmektedir. Nitekim 1929 ekonomik krizine kadar olan dönemde devletler bu ilkeye genel olarak uymuşlardır. Ancak bu yıldan sonra müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte devlet fonksiyonlarında meydana gelen değişimle beraber kamu harcamalarının artması, kamu gelirlerinin de bu artışları takip edememesi günümüzde birçok ülkenin karşı karşıya kaldığı bir sorunu, bütçe açıklarını gündeme getirmiştir.

Türkiye’de özellikle 1990’lı yılların başından itibaren kamu harcamalarının hızlı biçimde artması ve bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalan vergi gelirleri nedeniyle kamu kesiminin bütçe dengesi bozulmuş ve kamu sektörü büyük finansman açıkları ile karşı karşıya kalmıştır.

Kamu kesiminin borçlanma gereğindeki artış temel olarak iç borçlanma ile finanse edilmiştir. Ancak, kamunun finansman gereksiniminin giderek daha fazla oranda iç mali piyasalar aracılığı ile karşılanması, mali piyasalarda kamu kesiminin baskısını arttırmıştır.

Türkiye’de kamu kesiminin artan fon ihtiyacının, giderek daha fazla oranda, yeterince derinliğe ulaşamamış iç finansal piyasalar aracılığıyla karşılanmaya çalışılması, bir yandan finansal piyasalarda kamunun baskısını artırarak faiz oranlarının yükselmesine, diğer yandan da kamunun giderek daha yüksek maliyet ve daha kısa vade ile bu piyasalardan borçlanmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin finansmanı için yeterli kamu gelirlerinin sağlanamaması giderek borç stokunu artırmıştır. Borç stokundaki artış faiz ödemelerini dolayısıyla bütçe harcamalarını arttırarak, hem bütçe esnekliğinin azalmasına hem de “bütçe açığı-borç-faiz” kısır döngüsüne neden olmuştur.

Mali piyasalarda sağladığı fonları yatırım yaparak veya ihtiyaç sahiplerine kredi vererek kazanç sağlama amacındaki aracı kuruluşlardan oluşan bankacılık kesimi, ekonomideki bu temel ve vazgeçilmez öneme sahip olan fonksiyonunu yerine getirirken bir takım risklerle de karşılaşmaktadır. Bir bankanın faaliyetlerini

sürdürebilmesi için aynı zamanda yönetmesi gereken bir takım riskler de mevcuttur. Bunlar arasında temel olarak, kredi riski, operasyonel risk ve piyasa riski sayılabilir.

Bu tezde, esas olarak Türkiye’de kamu kesiminde özellikle 1990’lı yılların başından itibaren giderek artan bütçe açıklarının yarattığı kaynak ihtiyacının, bankacılık sektörü üzerindeki etkilerinin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Yapılan analiz, iç borçlanmanın finansmanında bankacılık sektörünün payı arttıkça, sektördeki bilanço yapısının bozulduğu, risklerin arttığı, tersi durumda ise bankacılık sektörünün asli fonksiyonlarını yerine getirmeye başladığını, doğal olarak da bilanço ve risk faktöründe bu durumdan olumlu etkilendiğini ortaya koymaktadır. Bu kapsamda çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm de bütçe açığı kavramı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki seçilmiş ülke örnekleri ile birlikte bütçe açıklarının gelişimi irdelenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde, bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi verilmiş, finansal serbestleşme süreci sistematik olarak incelenmiş, bu sürecin sektör üzerindeki etkilerine, sektörün temel sorunlarına ve sektördeki risklere değindikten sonra, risk yönetiminde önemli bir unsur olan Basel II kriterlerine yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye’deki kamu kesimi borçlanma gereğindeki gelişmeler ele alındıktan sonra, bütçe açıklarının finansmanında yoğun bir şekilde kullanılan iç borçlanma ve iç borç yapısı üzerinde durulmuş, iç borçlanma ile finansmanın bankacılık sektörünün bilanço ve risk yapısında meydana getirdiği değişim, Türkiye’de son dönemde yaşanan krizler ışığında ele alınmıştır. Türkiye’deki bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve sonrasında yaşanan değişime ilişkin Halkbank örneği verilmiştir. Bu bölümde son olarak, sektördeki kaynak kullanımı açısından; menkul değerlere plase edilecek kaynağın, kredi olarak kullanımının büyüme üzerine etkisi, ekonometrik analiz yardımı ile ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tezin sonuç ve değerlendirme bölümünde çalışmanın bütününe ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIĞI VE İÇ BORÇLANMA İLİŞKİSİ

Bu bölümde; bütçe açığı olgusunun tanımlamasına, bütçe açığı türlerine, bütçe açıklarının nedenlerine, seçilmiş ülke örnekleri verilerek gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının nasıl bir seyir takip ettiğine ve bütçe açığının finansman yöntemlerine değinilmiştir.

I. BÜTÇE AÇIĞI OLGUSU

Bütçe açığı, devletin belirli bir dönemdeki (genellikle 1 yıl) bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Özünde bu kavram, bütçe harcamalarının bütçe gelirleri tarafından finanse edilemeyen bölümüdür. Diğer bir deyişle; bütçe açığı, bütçe gelirleri tarafından finanse edilemeyen harcama anlamına gelir ve bu harcamanın yapılması için borçlanma yoluyla kaynak yaratılması gerekmektedir.

Modern devlet anlayışına paralel olarak artan ve gelişen kamu hizmetleri ve bu hizmetlerin karşılanması zorunluluğu, devletin ekonomik ve sosyal alandaki fonksiyonlarının eskisine göre daha çok önem kazanmasına yol açmaktadır. Devlet faaliyetlerindeki artışlar karşısında kamu harcamalarının gerek çeşit gerekse hacim olarak artması, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde bütçe açıkları, pek çok ülkenin kamu maliyesinde daha fazla önem kazanmaya başlamıştır.

Bütçe açıkları, kamu açıklarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Kamu açığı, devletin belirli bir döneme ait toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Kamu Kesimi Finansman Açığı (KKFA) ya da Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) olarak ifade edilen kamu açığı tanımında devlet kavramı; sadece merkezi hükümeti değil, mahalli idareler, KİT'ler (özelleştirme kapsamındakiler dahil), sosyal güvenlik kurumları, fonlar ve döner

sermaye işletmeleri gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsamaktadır¹. Buradaki kamu açığı kavramı bütçe açığı olarak dikkate alınmaktadır.

Bütçe açıkları gelirlerle giderler arasındaki uyumsuzluğu gösterdiğine göre, sorunun hem giderler hem de gelirler açısından ele alınması gerekmektedir. Bununla birlikte, günümüzdeki uygulamalara bakıldığında esas sorunun giderler kısmından ortaya çıktığı ve gelirlerin giderlerdeki artış hızına aynı şekilde karşılık veremediği görülmektedir. Bütçede yer alan bütün gider ve gelir rakamları tahmine dayalı olduğundan, bütçe uygulama dönemi sonunda gider ve gelir gerçekleştirmelerine göre, bütçe açık ya da fazlaları net bir şekilde ortaya çıkmaktadır².

Bütçe açıkları, özellikle 1970'li yılların başlarından itibaren, kamu maliyesinin en önemli konuları arasında yer almaya başlamıştır. Bütçe açıklarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kronik bir hale gelmesi ve bu sürecin enflasyonla birlikte ortaya çıkması konunun önemini artırmaktadır. 1973 yılındaki ilk petrol şokundan önce denk bütçeyi hedef alan başlıca sanayileşmiş ülkeler, petrol şokundan sonra bütçe açıklarını normal karşılamaya başlamışlardır. Günümüzde açık finansman modelinin pek çok ülkede geçerli olduğu bilinmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri hükümetlerin politik tercihlerini genellikle açık finansman yönünde kullanmalarındır³. Bunda en büyük etken, bilhassa vergi gelirlerindeki yetersizliktir. Dolayısıyla devlet, açıkları kapatabilmek için daha fazla borçlanmaya gitmektedir.

Bütçe açıkları ve finansman şekilleri, enflasyonun kaynaklarından biri olduğu gibi aynı şekilde enflasyon da bütçe açıklarına neden olabilmektedir. Uzun süreli bütçe açıkları, her ekonomi için enflasyonist etkiler içermektedir. Ayrıca bu açıklar, finansman şekline bağlı olarak faizler üzerinde de baskı oluşturur. Bu yönleriyle süreklilik kazanmış bütçe açıkları, yurtiçi ekonomi için bir istikrarsızlık kaynağıdır⁴.

¹ Haluk Egeli; **Bütçe Politikası (Ders Notları)**, İlkem Ofset, İzmir, 2007, s.65.

² Kâmil Tüğen; "Türkiye'de Bütçe Açıkları", **EGİAD Ekonomik Raporlar**, No:3, İzmir, 1993, s.6.

³ Robert Tollison ve Richard Wagner; **Balanced Budgets and Beyond in Deficits**, Basic Blackweil Inc., New York, 1996, s.377.

⁴ Erol Çakmak; "Uluslararası Karşılıklı Bağımlılık Çerçevesinde ABD Bütçe ve Cari İşlem Açıkları Üzerine Bir Değerlendirme", **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1-2, 1992, s.157.

II. BÜTÇE AÇIĞI TÜRLERİ

Bütçe açığını, kamu kesiminin harcamaları ile olağan kamu gelirleri arasındaki fark olarak tanımlamıştık. Bütçe açığı türlerini dört ana başlık altında değerlendirebiliriz. Bunlar; geleneksel açık, birincil açık, cari bütçe açığı-sermaye açığı ve işlevsel açıktır. Bu açık türlerine kısaca değinecek olursak;

A. Geleneksel Açık

En genel biçimde kamu açığı olarak ifade edilen bütçe açığıdır. Bu tanıma göre kamunun finansman ihtiyacı, kamu kesiminin harcamaları ile olağan kamu gelirleri arasındaki açık kadardır ve ülkeler arasındaki karşılaştırmalara da imkân veren bu kavram “Kamu Kesimi Borçlanma Gereği” (KKBG) olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye’de bütçe açıkları, diğer bir ifadeyle kamu kesimi borçlanma gereği başlıca altı unsurun açık ya da fazlalarının toplamından oluşmaktadır. Bunlar;

- Merkezi Yönetim
- Yerel Yönetimler
- KİT’ler
- Fonlar
- Döner Sermayeler ve
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarıdır.

B. Birincil Açık

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi için gerekli olan harcamalar (birincil harcama) ile daha önceki açıkların finansmanı için alınmış olan borçların faizlerinden (ikincil harcama) oluşur. Birinci grup harcamalar olağan olduğu halde, faiz harcamaları önceki döneme ait açıkların finansmanı nedeniyle

devredilmiş bir yük niteliğindedir. Dolayısıyla ikinci grup harcamalar kamu otoritelerinin karar yetkisi dahilinde olmayan harcamalardır⁵.

İşte bu ayırmadan hareketle; toplam kamu harcamalarından faiz harcamalarının çıkarılması sonucu hesaplanan açığa “birincil bütçe açığı”, fazlasına “birincil bütçe fazlası” denir. Yani;

Birincil açık(fazla) = Bütçe açığı – Faiz harcamaları şeklindedir.

C. Cari Bütçe Açığı – Sermaye Açığı

Toplam harcamalardan yatırım harcamalarının, gelirlere de sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu hesaplanır. Sonuçta açık var ise cari bütçe açığı, fazla var ise cari bütçe fazlası adını alır. Yatırım için yapılacak borçlanmanın reel maliyetinin o yatırımdan elde edilen getiriden fazla olmasına sermaye açığı denir. Dolayısı ile ekonomilerde yapılan yatırımların borçlanma ile finanse edilmeleri durumunda yatırımın getirisinin reel borç faizini karşılaması ve kendi kendini finanse etmesi beklenir.

D. İşlevsel (Operasyonel - İşlemsel) Açık

İşlevsel açık, bütçe açığı ile enflasyon sebebiyle aşınmaya uğrayan kısım arasındaki farktır. Bu durum enflasyonist sürecin yaşandığı ülkelerde önem taşımaktadır. Fiyat istikrarının yaşandığı ülkelerde genel anlamda ifade edilen bütçe açığı büyüklüğü ile işlevsel açık arasındaki fark çok düşük olacaktır.

İşlevsel açık = birincil açık + reel faiz ödemeleri ya da

İşlevsel açık = bütçe açığı – enflasyondan aşınan kısımdır.

Burada kamu açıkları ile kamu borçları kavramları arasındaki farkı belirtmekte fayda vardır. Kamu açıkları bir dönem içinde olağan kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki farktır. Kamu borçları ise belirli bir zaman diliminde, o

⁵ M.Yasin Saatçi; “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekilleri”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt :2, Sayı: 26, 2007, ss. 91-92.

zamana kadar oluşmuş olan kamu açıklarının toplam değeridir. Görüldüğü üzere kamu açıkları ya da kamu kesimi borçlanma gereksinimi bir tür akım değer niteliğinde olduğu halde kamu borçları bir stok değer niteliği taşımaktadır. Aynı ayrı zaman dilimlerinde oluşmuş kamu açıkları birikerek belirli bir zaman kesitinde kamu borçlarını oluşturmaktadır.

III. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Bütçe açıklarının nedenleri ekonomik, sosyal, siyasi ve askeri faktörlere bağlı olarak zaman içinde değişiklik gösterebilir. Bu nedenle belli bir dönemde bütçe açığına neden olan bir faktör, bir başka dönemde bütçe açığına neden olmayabilir.

Bütçe açıkları günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda olmak üzere makro ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlara yol açmaktadır. Bu nedenle bütçe açıkları, tüm ülkeler için önemli bir ekonomik ve mali sorun olmaktadır. Kamu harcamalarındaki hızlı artışlar karşısında, kamu gelirlerinin aynı hızda artmaması bütçe açıklarının oluşumundaki en önemli nedenlerdir. Bunun yanında zaten yetersiz olan kamu gelirlerinin rasyonel ve etkin kullanılamaması da bütçe açıklarının oluşumuna ilave katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda; bütçe açıklarının temel iki nedenine alt başlıklarda değinilecektir.

A. Kamu Harcamalarındaki Hızlı Artış

Ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak ekonomide devletin faaliyet alanlarının genişlemesi, kamusal mal ve hizmetlerdeki çeşitliliği arttırmış ve bunun doğal sonucu olarak da kamu harcamaları hacim olarak büyümüştür. Bu nedenler sonuç olarak kamu kesiminin milli ekonomideki nispi payını yükseltmiştir. Kamu kesiminin ülke ekonomilerinde nispi bir büyüklüğe ulaşması ile birlikte devletin ekonomik hayata müdahalesi artmış, bunun sonucunda görülen kamu harcamalarındaki sürekli artışlar, bütçe açıklarının oluşumuna neden olmuştur.

Ortalama yaşam süresinin uzaması ve hızlı nüfus artışına bağlı olarak sağlık, eğitim, konut, ve benzeri konulardaki harcamalar, kamu harcamalarının artışına sebep olmuştur. Başka bir ifadeyle nüfus artışı devletin gördüğü hizmete olan talebin

gittikçe artmasına yol açmıştır. İnsanların bir arada yaşamalarının gereği olarak ortaya çıkan (su, temizlik, güvenlik, itfaiye, toplu taşıma ve benzeri) hizmetlerin gerçekleştirilmesi, harcama düzeyinin yükselmesi sonucunu doğurmuştur.

Kamu harcamalarındaki artışın bir diğer nedeni de transfer harcamalarındaki artıştır. Transfer harcamaları, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım niteliğinde olan giderlerdir. “Ekonomik”, “sosyal” ve “mali” nitelikli olan transfer harcamaları herhangi bir varlığın satın alınması karşılığında olabileceği gibi karşılıksız da olabilmektedir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen yüksek işsizlik oranlarının yarattığı problemleri aşmak için çözüm kapısı olarak görülen kamuda istihdam edilen fazla işgücü, kamu harcamalarının artmasının nedenlerinden bir diğeridir.

Son yıllarda birçok ülkede bütçe açıklarının ve borçluluk oranlarının artması harcamalarda hızlı bir artışa neden olmuştur. Harcamaları kontrol etmek ise kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak açısından önemli bir faktör haline gelmiştir. Bütçe açıklarının finansmanının sürdürülebilirliği açısından, öncelikle kamu harcamalarının kontrol altına alınması gerekmektedir. Bunun için çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulmuş ve ülkemizde de uygulanması gündemde olan, henüz kanunlaşmamış mali kural konusuna kamu gelirlerindeki yavaş artıştan sonra değinilecektir.

B. Kamu Gelirlerinin Yavaş Artışı

Kamu gelirleri, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının, kamu hizmetlerini karşılamak amacıyla kanuna dayanarak çeşitli kaynaklardan elde ettikleri gelirlerdir. Bu gelirler ile devlet, mal ve hizmetleri satın alır ve bunlarla kamusal hizmeti gerçekleştirir. Kamu gelirleri devletin egemenlik gücüne dayanılarak değişik kaynaklardan elde edilir. Kamu geliri çoğunlukla milli gelir üzerinden elde edilirken, elde edilen bu gelirler yine kamusal hizmet amacıyla kamu giderlerine dönüşür.

Devletin ve yetkili kuruluşların egemenlik gücüne dayanarak aldıkları vergi, resim, harç, şerefiye, parafiskal gelirler kamu ekonomisi gelirleridir. Devletin piyasa kurallarına uyarak elde ettiği gelirler ise özel ekonomi gelirleridir. Devletin borçlanma yoluyla elde ettiği gelirler ve dış yardımlar da ayrı birer kamu geliri olarak sayılır.

Bir ekonomide vergidışı kalan üretim ve ticari faaliyetler kayıtdışı ekonomi olarak adlandırılmaktadır. Yasadışı olarak yapılan faaliyetler de kamu otoritelerinden dolayısıyla vergi dairelerinden gizlenerek gerçekleştirilen faaliyetler olduklarından kayıt dışı kapsamında değerlendirilmektedir. Bu kayıtdışı faaliyetler vergi kaybına neden olmakta ve kamu gelirlerini azaltmaktadır. Ayrıca vergilemede uygulanan basit ve götürü usulün, mükellefin gerçek gelirin saptanamaması yönündeki eksikliği nedeniyle vergide adaleti sağlayamaması gelir kaybına neden olabilmektedir. Belge düzenleme ve saklama güçlükleri de gelir kaybı nedenlerindedir.

Mükellefin vergiye karşı tepkisini ifade eden vergiye karşı direnme çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bunlar; verginin yansıması, vergiden kaçınma, vergi kaçakçılığı, verginin reddi olarak sayılabilir. Sayılan hemen tüm durumlar vergi aşınmasına sebep olarak vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Bilindiği üzere; vergi kapsamına alınmış, vergilendirilmesi gereken kişi veya kişi gruplarının kanunlarla vergi dışında bırakılmasına “vergi muafiyeti”, vergi kapsamına alınmış, vergilendirilmesi gereken vergi konularının kanunlarla vergi dışında bırakılmasına “vergi istisnası” adı verilmektedir. Vergide adaletin sağlanması ve korunması bakımından, dikkat edilmesi gereken muafiyet ve istisna müesseseleri aşırı ve gereksiz boyutlarda uygulandığı takdirde vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Kamusal ihtiyaçların giderilmesinde bir finansman aracı olarak öngörülen borçlanma, devletin genel olarak isteğe bağlı ve bir bedel karşılığı, özel kişi, kuruluş veya yabancı bir devletten elde ettiği gelirdir. Borçlanma zamanla normal bir gelir kaynağı olarak görülmeye başlanmış, kamu hizmetlerinin finansmanı olarak değerlendirilmiş zaman zaman da maliye politikasının bir aracı olarak kullanılmıştır.

Ancak kamu açıklarının borçlanma ile kapatılması zamanla sürekli bir hale gelmiştir. Artan borçlanma miktarı faiz ödemelerini dolayısıyla transfer harcamalarını arttırmış, bütçe açıklarının artışı borçlanma ile finanse edilerek faiz-borç sarmalına dönüşmüştür ve bu noktada borçlanma, ağır bir vergi yükünün alternatifi anlamına gelmektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesinin boyutlarının genişlemesinin, mali dengesizliği artırıcı yönde baskıya yol açtığı da bir gerçektir. Bu nedenle günümüzde pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kamu kesiminin milli ekonomi içindeki büyüklüğünün azaltılması ve refah devleti sınırlarının daraltılmasına yönelik önemli tartışmalar başlamıştır⁶.

C. Maliye Politikasındaki Yeni Yaklaşımlar

Devletin maliye politikası aracılığıyla ekonomiye müdahalesi, özellikle 1930'lu yıllarda Keynesyen iktisadın doğuşuyla birlikte yoğunlaşmıştır. Ancak, Keynesyen iktisadi anlayışla birlikte yoğun olarak kullanılmaya başlanan ihtiyari maliye politikaları 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon sorununa çözüm olmada başarısız olmuş ve maliye politikalarının kullanılması tartışılır hale gelmiştir. 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde maliye politikası ile ilgili yaşanan tartışmalar daha çok bu politikaların uygulanmasında ihtiyariliğin mi yoksa mali kuralların mı ön planda tutulması gerektiği çerçevesinde gerçekleşmiştir.

İhtiyari maliye politikası uygulamalarının ortaya çıkardığı bazı olumsuzluklar bu politikaya olan ilginin giderek azalmasına neden olmuştur. Örneğin, ihtiyari maliye politikaları ile ilgili olarak 91 ülkeye ilişkin veriler kullanılarak yapılan bir çalışmada⁷ ihtiyari maliye politikalarının müdahaleci bir şekilde kullanılmasının konjonktürel dalgalanmaların hızını artırarak üretimde önemli dalgalanmalara neden olduğu ve ekonomik büyümeye zarar verdiği sonucuna varılmıştır. İhtiyari maliye

⁶ Süreyya Sakıncı; "Mali Dengesizlik Sorununun Çözümünde Vergilenebilir Kapasite Yaklaşımı", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl:29, Sayı:3, 1992, s.52.

⁷ Antonio Fatas ve Ilian Mihov; "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", **Quarterly Journal of Economics**, March 2003, 118(4), ss. 1419-1447.

politikasının belirtilen bu olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için mali kurallar gündeme gelmiştir.

Mali kurallar geçen 20 yılı aşkın süredir büyük bir ilgi çekmektedir. Birçok ülke artan bütçe açıklarını kapatmak ve uzun dönem maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla bu kuralları uygulamaktadır.

Mali kurallara genel olarak bakıldığında bütçe, harcama, gelir ve borç çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Bu bağlamda denk bütçe kuralları, harcama kuralları, gelir kuralları ve borç kuralları ön plana çıkmaktadır. Bu kurallar bazen belirli bir büyüklük şeklinde olabildiği gibi, bazen de belirli bir makro büyüklüğün yüzdesi şeklinde olabilmektedir. Neticede kurala dayalı maliye politikaları son zamanlarda ön plana çıkarak, belirli amaçlar doğrultusunda çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır.

Mali kuralların oluşturulmasına neden olan bazı etkenler mevcuttur. Bunlar:

- Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak harcamaların artması ile gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın getirdiği maliyetin büyük bütçe açıklarına neden olması,

- Politikacıların oy maksimizasyonu için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması,

- Anayasal iktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,

- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkan sağlamış olmasıdır.

Yukarıda belirtilen çeşitli nedenlerle ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan mali kural fikri uzun bir geçmişe dayanmakla birlikte mali kuralların yasal olarak uygulamaya koyulması ancak 1990'lı yıllarda mümkün olmuştur. Özellikle ülkelerin geçirmiş oldukları ekonomik darboğazlar ve Avrupa Birliği'nin birliğe üye

olmak isteyen ülkeler için koymuş olduğu ekonomik kriterler bu kuralların meşrulaşmasında ve uygulama alanlarının genişlemesinde etkili olmuştur.

Mali kurallara ilişkin olarak çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Yapılan bütün bu tanımların temelinde yatan ana fikir, maliye politikası araçlarında çeşitli sınırlamalar yapılmasıdır. Söz konusu kurallar kamu bütçe açığı, borçlanma, borç veya temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsamaktadır. Bu tanımlama maliye politikasında kural temelli yaklaşımın iki temel özelliğini vurgulamaktadır. Bunlardan birincisi, mali kuralın sürekli bir sınırlamayı ifade etmesidir. Bu durum, kuralın öngörülebilir bir geleceği belirtmesi anlamına gelmektedir. İkincisi ise mali kuralın, mali performansın somut bir göstergesi olmasıdır. Yani kuralın açık ve doğrulanabilir olması gerektiğidir.

Mali kural, maliye politikası araçları üzerinde yasal bir temele dayandırılmış sınırlamalar şeklinde tanımlanmış olup, mali kuralları aşağıda sıralanan şekilde türlere ayırmak mümkündür⁸:

- 1) Denk bütçe kuralları, altın kuralı ve açık limitini kapsayan açık kuralları,
- 2) Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları,
- 3) Toplam harcamalar (reel veya nominal olarak harcama büyümesi) veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden harcama kuralları,
- 4) Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları.

Kurala dayalı maliye politikalarının belki de en çok bilineni kamu harcama ve gelirleri arasındaki dengeyi içeren denk bütçe kuralıdır. Birçok ülke, bütçesinin açık vermemesini aleni veya zımni olarak zorunlu kılan kurallar oluşturmuşlardır. Borçlanmaya ilişkin kural ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerde borçların büyük

⁸ Xavier Debrun, Natan Epstein ve Steven Symansky ; “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?””, **IMF Working Paper, No: 87**, International Monetary Fund, April 2008, s.9.

sorun olmasıyla birlikte gündeme gelmiştir. Borç kuralı ile borç stoku üzerine limit koyulabilmekte veya GSYH'nın yüzdesi olarak bir borç sınırı belirlenebilmektedir. Harcama kuralları ise bütçenin gider kısmına yöneliktir ve denk bütçenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Harcama kuralının, en önemli gelir kaynağı olan vergilerin ani şekilde değiştirilmesinin zor olması nedeniyle, gelir kuralına oranla uygulanması daha kolaydır. Bazı ülke uygulamalarında görüldüğü üzere, bütün harcama kalemlerine bir limit getirildiği gibi sadece belirli bir grup harcamalara da sınır getirilebilmektedir. Gelire ilişkin kurallar ise, kamu gelirlerinin belirli bir tavan ile sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Bu sınırlama daha çok vergiler ön plana çıkarılarak yapılmakta ve vergi yükü belirli bir seviyede tutulmaya çalışılmaktadır.

Günümüze kadar belki de en kapsamlı ve düzenli olarak oluşturulan kural 1990-1991 yıllarında üzerinde tartışılıp, 1992 yılında ise imzalan AB'deki Maastricht Anlaşması'dır. Anlaşmanın en çok üzerinde durulan şartı, Birliğe girmek için bütçe açığı ve borçlanmaya ilişkin olarak GSYH'nın yüzdesi olarak getirdiği sayısal kurallardır. Sırasıyla bu % 3'lük ve % 60'lık iki hedef 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Pakti ile tamamlanmıştır. Bu Pakt yeni para bölgesinin daimi bir özelliği olarak bütçenin ihtiyatlı olmasını hedeflemektedir.

Mali kuralların uygulanabilir ve uygulamanın da başarılı olabilmesi için, öncelikli olarak kuralların yasal altyapısı oluşturulmalıdır. Kurallara ilişkin istisnalar mümkün olduğunca az ve iyi belirlenmiş olmalıdır. Mali kurallar iyi tanımlanmış, şeffaf, uygun, tutarlı, basit, esnek, uygulanabilir ve etkin olmalıdır. Yani, konulan kuralın hedef ve sınırları tam ve doğru olarak belirlenmiş olmalıdır. Hedefi tam olarak belirlenen kural yeterince şeffaf olmalıdır. Akılda şüphe uyandıracak istisnalara sahip olmamalıdır. Buradaki esneklik sadece olağanüstü durumlarda kuralın değişimini ifade etmektedir. Aynı zamanda kural uygulanabilir olmalıdır. Uygulanma olanağı olmadan konulacak kural, maliye politikası uygulayıcılarına olan güvenin sarsılmasına neden olacaktır. Ayrıca kural, ihtiyari politikaları savunanları haksız bırakacak kadar da esnekliğe sahip olmalıdır. Bunların yanında kurallar, konjonktürün dalgalanma dönemlerinde maliye politikasına yeterince esneklik sağlayacak şekilde düzenlenmiş olmalıdır. Koyulacak kuralların ekonomik dalgalanmalar açısından belirli bir makro büyüklüğün yüzdesi olarak ve ülkenin

gerçeklerine uygun olarak belirlenmesi, kuralın herkesin anlayıp takip edebileceği şeffaflıkta ve açıklıkta olması, kuralın getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım gücünün uygulanması önem arz etmektedir.

Mali kuralların çeşitli fayda ve sakıncaları olduğu yönünde eleştiriler yer almakla birlikte, günümüzde mali kuralların kullanılıp kullanılmaması değil, uygulanacak olan kuralların nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Çünkü kurallar sayesinde gelişmiş ülkeler artan harcamalarının getirdiği açık baskısından, gelişmekte olan ülkeler ise borçlanmanın getirdiği ağır yükten kurtulma şansı yakalamış olacaktırlar⁹.

Ülkemizde de maliye politikası araçlarının kurallar çerçevesinde belirli sınırlamalarla uygulanmasını sağlamak amaçlı Mali Kural Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen "Mali Kural Kanunu Tasarısı"na göre, Mali Kural, genel yönetim, KİT'ler ve bağlı ortaklıklar ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşları ile fonları kapsayacaktır.

"Mali Kural" düzenlemesiyle "ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek, mali disiplin anlayışını kalıcılaştırmak, ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak, kamunun uzun vadede finansman ihtiyacını netleştirerek özel sektörün daha uzun vadeli ve daha düşük maliyetle kaynaklara ulaşmasını sağlamak amaçlanmaktadır. "Mali Kural" çerçevesinde, belediyeler ve il özel idareleri büyük oranda borçlanmayı hükümetin onayıyla yapabilecektir. Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esas olacaktır. KİT'ler ve bağlı ortaklıkları ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait işletmeciler kuruluşları toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturamayacaktır.

Orta Vadeli Mali Plan temel dokümanları "Orta Vadeli Program ve Mali Plan" adı altında birleştirilecek olup, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci Bakanlar Kurulunun Haziran ayının 15'ine kadar toplanarak Orta Vadeli Program ve

⁹ İhsan Günaydın ve Levent Yahya Eser; "Maliye Politikasındaki Yeni trend: Mali Kurallar", **Maliye Dergisi**, Sayı:156, Ocak-Haziran 2009, ss.52-63.

Mali Planı kabul etmesiyle başlayacak, Orta Vadeli Program ve Mali Plan aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Orta Vadeli Program ve Mali Plan; Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı ile işbirliği içerisinde Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanacaktır.

Herhangi bir yıl için mali kurala uyulup uyulmadığının kesin olarak tespiti, ilgili yıla ilişkin gerçekleştirmeler dikkate alınarak yapılacaktır. Orta Vadeli Program ve Mali Planın içeriği, mali kural uygulamaları ve uluslararası iyi uygulamalar çerçevesinde genişletilecektir. Sayıştay Başkanlığı, mali kural uygulamasında denetim görevi yapacaktır. Sayıştay, Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirerek, sonuçları, raporun yayımından itibaren 45 gün içinde TBMM'ye göndererek, kamuoyuna duyuracaktır¹⁰.

IV. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARI

Kamu kesimi açıklarının önemli bir bölümünü oluşturan bütçe açıkları, uzun yıllardır gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından bir ekonomik sorun olarak gündemini korumaktadır.

1929 Ekonomik Krizi'ne kadar birçok ülkede hakim olan klasik iktisat teorisinin bütçe anlayışı, sanayileşmiş ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Bu dönemde devletin mümkün olduğu kadar asli fonksiyonlarına yönelmesi, bütçe açığı sorununun gündeme gelmesini engellemiştir. Tarafsız harcama ve tarafsız vergi anlayışının hakim olması, bütçe denkleğinin sağlanmasında etkili olmuştur. Fakat, bir süre sonra tüm dünyada görülen deflasyonist eğilimler bütçe açıklarını haklı çıkarır hale gelmiş ve 1929 Ekonomik Buhranı ile ortaya çıkan talep yetersizliğinin devletin müdahalesi ve bunun gerektirdiği bütçe açıklarıyla giderilmesi gereği ileri sürülmüştür. J. Maynard Keynes'in Genel Teorisi, buhranın önlenmesinde bir çıkış yolu olarak benimsenmiş ve gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulmuştur.

¹⁰ 18.06.2010 Tarihli Sabah Gazetesi; Ekonomi Sayfası, "Mali Kural Geçti", http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2010/06/18/mali_kural_gecti, (16.07.2010).

Sanayileşmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşının ardından ortaya çıkan iktisadi büyümeye paralel olarak yurtiçi tasarruflarda görülen artışların etkisiyle enflasyonist etkilere yol açmayacak şekilde kolaylıkla kapatılabilen bütçe açıkları, 1970’li yılların başlarından itibaren etkisini göstermeye başlayan petrol şoklarının ardından önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. 1973 yılındaki ilk petrol şokundan önce denk bütçeyi hedef kabul eden ve genellikle de bu hedefi gerçekleştirmiş olan sanayileşmiş ülkeler, petrol şokundan sonra bütçe açıklarını normal karşılamaya başlamışlardır¹¹.

1973 yılındaki ilk petrol şokundan sonra yaklaşık on yıllık sürede sanayileşmiş ülkelerin ekonomilerinin çok hızlı bir şekilde bozulduğu görülmektedir. Bu dönemde iktisadi konjonktüre bağlı olarak belirginleşen stagflasyonist eğilimler neticesinde, gelişmiş ülkelerin makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilenmiş, büyüme hızının düşmesi, artan enflasyon, işsizlik ve kamu borç stoklarının artması gibi faktörlerin etkisiyle kamu finansman açıklarındaki genişlemeye paralel olarak bütçe açıklarında da belirgin artışlar kaydedilmiştir. Bu sonuca yol açan temel faktörün açık finansmana dayalı Keynesyen ekonomik-mali politikalar olduğunu savunan arz yönlü ve monetarist iktisatçıların görüşleri doğrultusunda, 1970’li yılların sonlarında kamu harcamaları içinde özellikle sosyal harcamaları kısıcıcı, vergi yükünü azaltıcı ve kamu kesimini küçültücü politikalar uygulanmış, ancak kısa vadeli başarılar dışında kalıcı bir istikrar sağlanamamıştır¹².

A. Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları

Sanayileşmiş ülkelerin son otuz yıldır karşılaştıkları temel makro ekonomik sorunların başında kamu kesimi finansman açıkları gelmektedir. OECD kapsamına dahil sanayileşmiş ülkeler grubu başlangıçta; 1 Ocak 1958 tarihli Roma Anlaşması çerçevesinde, ekonomik işbirliği ve bütünleşme çabalarına uygun olarak, Avrupa Topluluğuna girişin ön koşullarından birinin kamu borçlanmasının ve bütçe

¹¹ Sonat Nayman; “Bütçe Açıkları Dünya Piyasalarını Nasıl Etkiliyor”, **Maliye Dergisi**, Sayı:54, 1981, s.85.

¹² Mahmut Duran; “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Mali Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul, 1996, s.435.

açıklarının boyutlarının sınırlandırılması olduğu görüşünden hareketle, genelde bütçe denkliliğine yönelik maliye politikalarına ağırlık vermiştir. Avrupa Birliği ülkelerinin 7 Şubat 1992 tarihinde imzaladıkları Maastricht Antlaşması çerçevesinde de, Birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYH'ya oranının % 3'den fazla olmaması istenmektedir ve bu anlaşmayı imzalayan ülkeler, anlaşmada yer alan bu kurala uymak durumundadırlar.

Gelişmiş ülkelerde 1970 sonrası dönemde kamu finansman açıklarının genişlemesinden kaygı duyan birçok batı ülkesi açıkların gelecekteki ekonomik gelişmeleri olumsuz etkileyebileceği kaygısıyla kamu kesiminde reform çalışmaları yapmıştır¹³. Ancak üst üste gelen petrol şoklarının ortaya çıkardığı yapısal sorunların yanısıra, gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme hamleleriyle birlikte ön plana çıkan dışa açık büyüme stratejileri ve giderek dünya ekonomisiyle bütünleşme çabaları ve 1987 yılı sonlarında dünya borsalarında ortaya çıkan krizin döviz kurları ve para akımları üzerine olumsuz yansımaları gelişmiş ülkeleri de etkilemiştir. Son olarak 2007 yılı son çeyreğinde başlayan ve ABD yüksek riskli konut kredilerinden kaynaklanan uluslararası bankacılık krizi, özellikle İngiltere başta olmak üzere tüm Avrupa ülkeleri ile Kanada ve Japonya'daki finansal piyasa ve kurumlara yansımıştır. Bu yansımaların sonucu yaşanan global ekonomik bunalım ve istikrarsızlık az gelişmiş ülkeler kadar gelişmiş ülkeleri de ekonomik yönden sarsıntıya uğratmış ve kamu açıklarının boyutlarının genişlemesine neden olmuştur.

Gelişmiş ülkelerde 1970'li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının genişleyerek artma eğilimi göstermesi, toplam kamu borç stoklarının önemli ölçüde artmasına bağlanabilir. Mali açıklar ile borç stoklarındaki artış arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Özellikle toplam borçların GSYH'ya oranının hızlı bir şekilde arttığı ülkeler en geniş finansman açığı olan ülkeler olmaktadır¹⁴. Büyüyen kamu borçları ve yükselen faiz oranları birçok sanayileşmiş ülkede kamu harcamalarının çok hızlı artmasının en temel unsuru olmuştur. Yüksek borç rasyoları olan ülkelerin

¹³ Vito Tanzi ve Ludger Schuknecht; Reforming Government: An Overview of Recent Experience, **European Journal of Political Economy**, Vol.13, 1997, s.395.

¹⁴ Mustafa SAKAL; **Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., İzmir, 2003, ss.7,8.

finansman dengelerinde de yüksek açıklar gerçekleşmiş ve yüksek borç rasyosunun olduğu dönemlerde yüksek bütçe açıklarının da ortaya çıktığı görülmüştür.

Kamu açıklarına paralel olarak ortaya çıkan bütçe açıklarının esas kaynağının iç borçlanma olduğu kabul edilmekle birlikte, bazı sanayileşmiş ülkelerde açıkların son yirmi yıllık dönem baz alındığında artış eğilimine girdiği ve GSYH'nın % 40'na ulaştığı söylenebilir. İç borç stokunun büyümesine yol açan belli başlı nedenler başlıca dört grupta toplanabilir. Bunlar sırasıyla; büyüme hızının düşmesi, kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar, bütçe harcamalarının vergi gelirlerine göre enflasyonu daha yakından izlemesi yani harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması ve kamu borçlanmasının ortaya çıkardığı finansal yükün gerek birikmiş borçlara, gerekse para politikasına bağlı olarak, yükselen faiz oranları nedeniyle artması olarak belirtilebilir¹⁵.

İngiltere dışındaki diğer gelişmiş ülkelerde 1975 yılından itibaren artan bütçe açıklarının finansmanı amacıyla merkezi kamu idaresinin sermaye piyasalarından borçlanması önemli ve devamlı bir hale gelmiştir. Bu ise çok defa özel sektörü finansman güçlükleri içine sokmuştur¹⁶.

Özellikle 1980'li yıllarda OECD ülkelerinin tamamına yakınında daraltıcı bütçe politikaları uygulanmasına rağmen, borçlanma rasyolarında olumsuz gelişmeler kaydedilmiştir. Bunda önemli bir faktör de kamu harcamalarındaki sürekli artışlardır. Söz konusu artışların üretim ve istihdam artışları üzerinde gerçekleşmesi, genel vergi yüklerini de yükselterek üretken faaliyetleri ve büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Genel olarak bakıldığında kamu harcamalarının GSYH'ya oranı vergilerin GSYH'ya oranından her zaman yüksek olmuştur. Dolayısıyla kamu harcamaları ile vergiler arasındaki açık giderek büyümüş ve gelişmiş ülkeler harcamalarını finanse edebilmek için daha fazla borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır.

¹⁵ Sinan Sönmez; "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon", Türkiye'de Bütçe Harcamaları, **IX. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993, Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994, s.161.

¹⁶ Tüğen; a.g.m., s.26.

Gelişmiş ülkeler, iç ve dış finansman sorunlarını gidermek açısından enflasyonu makul bir seviyeye indirmeyi amaç edinen orta vadeli çalışmalar yapmışlardır. Gelişmiş ülkelerde iç borçların ağırlığını uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır. Bazı OECD ülkelerinde iç borç stoklarının GSYH' ya oranı ortalama olarak % 50 düzeylerinde seyretse de, bu ülkelerin borçlarının vadesi 13-15 yıl arasında değişmiş, faiz oranları da % 6-13 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu açıdan bakıldığında, gerek borç vadelerinin uzunluğu, gerekse borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü söz konusu ülkelerdeki borç idaresini nispeten kolaylaştırmaktadır.

1970'li yılların sonlarından bugüne kadar geçen dönem içinde AB ülkelerinin çoğunun içinde bulunduğu sabit kur esasına dayalı Avrupa Para Sistemi, emisyon uygulamalarını hemen hemen imkansızlaştırmıştır. Ayrıca OECD ve AB kapsamına dahil ülkelerin yapısal farklılığı ve yine bu ülkelerdeki değişik mali politika uygulamaları, kamu ve bütçe açıklarının ortaya çıkardığı sonuçlara ilişkin çözüm arayışlarını da zorlaştırmaktadır. Örneğin, İtalya ve Yunanistan'da genişletici maliye politikaları kısa dönemde faiz oranlarını ve buna bağlı olarak borç-faiz yükünü yükseltirken, kuzey ülkelerinde (İsveç, Norveç, Almanya) ise otomatik istikrar arayışları çok daha kısa dönemde devreye girebilmektedir¹⁷.

Gelişmiş ülkelerin çoğunda birinci petrol şokunun ardından kamu harcamalarını kısıcı, kamu gelirlerinde ise kalıcı bir istikrar sağlayıcı yönde işletilen bütçe politikaları ile yeniden bütçe denkliliğine dönüş yönünde gayretler görüldüyse de, iç piyasalarda görülen ekonomik durgunluk üretimde azalmaya ve enflasyon oranlarında yükselmeye yol açarak bütçe açıklarını yeniden arttırmıştır.

Günümüzde OECD ülkeleri durgunluk içindedir. OECD ülkelerinde halen sürmekte olan durgunluğun sona ermesi halinde, vergi hasılatında görülecek artış ile transfer harcamalarındaki azalma, birçok ülkede borçlanma rasyosunun düzelmesine yol açacaktır. Faiz oranları ve iktisadi durgunluk yüksek seviyede gerçekleştiği takdirde borç rasyosu da yüksek seviyesini koruyacaktır¹⁸. Kamu tarafından sunulan

¹⁷ Eser Karakaş; "Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Maliye Sempozyumu**, İstanbul Üniversitesi Basımevi, No:554, İstanbul 1996, s.92.

¹⁸ Dünder Sağlam; "OECD Ülkelerinde Orta ve Uzun Vadeli Bütçe Politikası", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, No:2, Şubat 1994, Yıl:31, ss.52-60.

temel eğitim, temel halk sağlığı gibi sosyal hizmetler yoksulların refahını ve verimliliğini arttırmaktadır. Bu tip harcamalar gelişmiş olan ülkelerde önemli olduğu için bütçe açığını azaltıcı harcama programlarında en son düşünülen harcamalar olmalıdır¹⁹.

1996 yılı Haziran ayında Fransa'nın Lion Kenti'nde G7 ülkeleri liderleri katıldıkları ekonomi zirvesinde, mali dengeleri tekrar oluşturmanın potansiyel faydalarını olduğu kadar, geniş bütçe açıkları ve borçlardan kaynaklanan sorunları da tartışmışlardır. Liderler, ülkelerindeki ekonomik koşullar iyi durumdayken, yatırım ve gelirlerin artması ile yeni iş sahaları yaratılmasının mali konsolidasyon programlarına ve başarılı anti-enflasyon politikalarına bağlı olduğu konusunda uzlaşmışlardır. Bütçe açıklarını ve borçları azaltmanın faiz oranlarını düşüreceği hususunda genel bir uzlaşma olmuştur²⁰.

Genel olarak gelişmiş ülkelerdeki bütçe açıklarına ve nedenlerine değindikten sonra, şimdi de seçilmiş gelişmiş ülke örneklerindeki bütçe açıklarının gelişimine bakılacaktır.

1. ABD'de Bütçe Açıklarının Gelişimi

1950'li ve 1960'lı yıllarda ABD Federal Hükümet Bütçesi çok az açık ya da fazlalıklarla devam eden bir seyir izlemiştir. Federal bütçenin GSYH'ya oranı gittikçe artan bir şekilde açık bütçe uygulaması ile bu trend 1970'lerde sona ermiştir²¹.

ABD bütçesinin 1970'li yıllardan itibaren artması ile birlikte kamu harcamalarını azaltıcı politikalar geliştirilmiş ve bütçe sisteminde de yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1977 yılında bütün yönetim birimlerinde PPBS yerine Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi'ne geçilmiş, ancak bütçe harcamalarında istenilen sonuçlar alınamamıştır. Dolayısıyla, bütçe açıklarının artması engellenememiştir. 1985 yılında bütçe açıklarının kontrolüne ilişkin bir yasa kabul edilmiştir. 1980'lerde politik

¹⁹ Sanjay Pradhan ve Vinaya Swaroop; "Public Spending and Adjustment", **Finance and Development**, September 1993, s.28.

²⁰ Craig S. Hakkio; "The Effects Of Budget Deficit reduction On The Exchange Rate", **Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review**, Third Quarter, 1996, s.21.

²¹ Derek Hung Chiat Chen; "Intertemporal Excess Burden, Bequest Motives And The Budget Deficit", **Department of Economics University of California**, Davis, June 2000, s.1.

olarak bütçe açığı problemiyle başa çıkmaya çalışan ilk girişim 1985 yılında yasalaştırılan ve bu girişimde kongrenin daha düşük bütçe açıkları hedefini yakalayarak daha dengeli bütçeler gerekliliğine ihtiyaç duyan Gramm-Rudman-Hollings'in yasa tasarısıdır²².

Bu yasaya göre, bütçe belli yüzdelerle 1993'te dengeli bir bütçeye ulaşıncaya kadar her yıl düzenli olarak küçültülmelidir. Eğer başkan ve kongre bu zorunlu küçülmeyi gerçekleştirmek için gereken harcama kısıntıları veya vergi arttırmaları üzerinde uzlaşamazsa, kesintiler kurul kararıyla, belli sınırlı istisnalar ile kanun olarak zorla kabul ettirilir. Fakat, uygulamada bunun çok az etkisi olmuştur²³. Bu yasadaki temel felsefe, bütçe açıklarının ani ve büyük çaplı kesintilerden daha çok bir zaman dilimine yayılarak azaltılmasıdır. Bu yasanın uygulanmasının ekonomiyi resesyona götürebileceği ve sosyal harcamaların da bu yasa çerçevesinde olumsuz etkileneceği görüşleri doğrultusunda sert eleştiriler olmuştur.

1990 yılında "Gramm-Rudmann-Hollings Act", yerini yıllık açık hedeflerinden daha ziyade çeşitli harcamalar üzerine sınırlandırmalar koyan "Budget Enforcement Act"e bırakmıştır. Çıkarılan bu yeni yasaya da 1993 yılında çıkarılan "Omnibus Budget Reconciliation Act" yasasıyla yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu yasa ise bütçe açıklarını 5 yıl içinde azaltıcı indirim hedefleri belirlemiştir²⁴. ABD bütçesi uygulamaya konulan politikalar çerçevesinde bazı vergi indirimlerinin kaldırılması ve tüketim harcamalarında kısıntıya gidilmesiyle birlikte kamu mali disiplinini sağlamayı başararak, bu politikaların uygulandığı dönem itibarıyla, bütçe fazlası verir hale gelmiştir. 1986 yılında başlayan bu politika ile 1998 yılına gelindiğinde yaklaşık son 30 yıllık federal bütçede ilk defa bütçe fazlası verilmiştir.

Tablo 1'de, 1968-2007 yılları arasında ABD'deki bütçe gelir, harcama ve bütçe açık (fazla) rakamları ile bu rakamların GSYH'ya oranları verilmiştir. 10 yıllık periyodlar şeklinde tabloya baktığımızda, gelirler ve harcamalar kalemindeki sürekli artışa karşın bütçe açık rakamının değişkenlik gösterdiği görülmektedir.

²² Gary C. Jacobson; "Deficit-Cutting Politics And Congressional Elections", **Political Science Quarterly**, Volume:108, Number:3, s.379.

²³ Robert Heilbroner ve James K. Galbraith; **The Economic Problem**, Ninth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632, s.302-303.

²⁴ Sakal; a.g.e., s.10-13.

Tablo 1: Toplam Kamu Gelirleri, Harcamaları, Açık (-) veya Fazla/GSYH (%) (*Milyar USD)

Yıllar	GEL.(USD*)	HAR.(USD*)	AÇIK/FAZLA	GSYH (USD*)	GEL./GSYH	HAR./GSYH	(-) veya (+)/GSYH
1968	153,00	178,10	-25,10	869,00	17,61	20,49	-2,89
1969	186,90	183,60	3,30	948,00	19,72	19,37	0,35
1970	192,80	195,60	-2,80	1.013,00	19,03	19,31	-0,28
1971	187,10	210,20	-23,10	1.080,00	17,32	19,46	-2,14
1972	207,30	230,70	-23,40	1.177,00	17,61	19,60	-1,99
1973	230,80	245,70	-14,90	1.311,00	17,60	18,74	-1,14
1974	263,20	269,40	-6,20	1.439,00	18,29	18,72	-0,43
1975	279,10	332,30	-53,20	1.561,00	17,88	21,29	-3,41
1976	298,10	371,80	-73,70	1.739,00	17,14	21,38	-4,24
1977	355,60	409,20	-53,60	1.974,00	18,01	20,73	-2,72
1978	399,60	458,70	-59,10	2.218,00	18,02	20,68	-2,66
1979	463,30	504,00	-40,70	2.502,00	18,52	20,14	-1,63
1980	517,10	590,90	-73,80	2.725,00	18,98	21,68	-2,71
1981	599,30	678,20	-78,90	3.059,00	19,59	22,17	-2,58
1982	617,80	745,70	-127,90	3.226,00	19,15	23,12	-3,96
1983	600,60	808,40	-207,80	3.443,00	17,44	23,48	-6,04
1984	666,50	851,90	-185,40	3.847,00	17,33	22,14	-4,82
1985	734,10	946,40	-212,30	4.149,00	17,69	22,81	-5,12
1986	769,20	990,40	-221,20	4.407,00	17,45	22,47	-5,02
1987	854,40	1.004,10	-149,70	4.654,00	18,36	21,57	-3,22
1988	909,30	1.064,50	-155,20	5.012,00	18,14	21,24	-3,10
1989	991,20	1.143,80	-152,60	5.402,00	18,35	21,17	-2,82
1990	1.032,10	1.253,10	-221,00	5.737,00	17,99	21,84	-3,85
1991	1.055,10	1.324,30	-269,20	5.934,00	17,78	22,32	-4,54
1992	1.091,30	1.381,60	-290,30	6.241,00	17,49	22,14	-4,65
1993	1.154,50	1.409,50	-255,00	6.578,00	17,55	21,43	-3,88
1994	1.258,70	1.461,90	-203,20	6.964,00	18,07	20,99	-2,92
1995	1.351,90	1.515,90	-164,00	7.325,00	18,46	20,69	-2,24
1996	1.453,20	1.560,60	-107,40	7.697,00	18,88	20,28	-1,40
1997	1.579,40	1.601,30	-21,90	8.187,00	19,29	19,56	-0,27
1998	1.722,00	1.652,70	69,30	8.626,00	19,96	19,16	0,80
1999	1.827,60	1.702,00	125,60	9.127,00	20,02	18,65	1,38
2000	2.025,50	1.789,20	236,30	9.708,00	20,86	18,43	2,43
2001	1.991,40	1.863,20	128,20	10.060,00	19,80	18,52	1,27
2002	1.853,40	2.011,20	-157,80	10.378,00	17,86	19,38	-1,52
2003	1.782,50	2.160,10	-377,60	10.804,00	16,50	19,99	-3,50
2004	1.880,30	2.293,00	-412,70	11.504,00	16,34	19,93	-3,59
2005	2.153,90	2.472,20	-318,30	12.245,00	17,59	20,19	-2,60
2006	2.407,30	2.655,40	-248,10	13.023,00	18,48	20,39	-1,91
2007	2.568,20	2.728,90	-160,70	13.671,00	18,79	19,96	-1,18

Kaynak: Congressional Budget Office; Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis; Office of Management and Budget, ss.1,2,11.

2. Japonya’da Bütçe Açıklarının Gelişimi

G7 ülkelerinden Japonya borç ödemesi fazla olmayan bir gelişmiş ülke olmasından dolayı, birincil dengesi ve finansal denge olarak ifade edilen bütçe dengesi diğer G7 ülkelere göre fazla sapmayan bir ülkedir²⁵.

Dünyanın sayılı büyük ekonomileri arasında yer alan Japonya, II. Dünya Savaşı sonrasında bir yeniden inşa dönemi yaşamış ve 1950 ile 1990 yıllarını kapsayan dönemde önemli bir ekonomik büyüme performansı gerçekleştirmiştir. 90’lı yılların başında yaşanan “balon ekonomisi” (bubble economy) krizini takip eden yaklaşık on yıl boyunca, küçük bazı çıkışlar olmasına rağmen, GSYH büyümesi duraklamıştır. Ekonomi 2002 yılında dibe vurduğundan beri yavaş fakat düzenli gelişmeler yaşamaktadır. Ekonomiyi canlandırmak için Japon Hükümeti, birçok alanda yapısal ve düzenleyici reformlar uygulamaya koymuştur²⁶.

Japonya’da kamu harcamalarının kısılması ve kontrol altına alınmasıyla birlikte petrol fiyatlarındaki aşırı artışların sonucu meydana gelen açıklar, 1985 yılına gelindiğinde tamamen kapatılmıştır. 1980’lerin sonunda Japon bütçesi fazla verir hale gelmiştir. Ancak, 1991-1995 yılları arasında devam eden deflasyonist konjonktür nedeniyle gelir vergisi oranlarında indirimlere gidilmiştir. Diğer yandan, sosyal açıdan transferler uygulamaya konulmuştur. Bu nedenle kamu tüketimi ve transfer harcamaları artmıştır. Diğer yandan 1995 yılında Kobe’de meydana gelen depremin etkisiyle de kamu gelirlerinin azaltılması ve ekonomiye canlılık getirilmesi için ek bütçe uygulaması yoluna gidilmiştir²⁷. Bu tarihten sonra da bütçe açıkları yıllar itibariyle artma eğilimine girmiştir.

Japonya’da kararlı tasarruf politikasına rağmen 1985 yılına kadar devlet borçlarının GSYH’ya oranı 1970’li yılların başına göre 3 kat artarak % 70’lere

²⁵ Ahmet Özen; “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:141, Eylül-Aralık 2002, <http://www.nuveforum.net/716-iktisat-bolumu/196886-gelismis-gelismekte-olan-ulkelerde-butce-aciginin-gelisimi/>, (01.06.2010), s.6.

²⁶ Yasemin Özdemir Ilgaz; “Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:33, 2010/1, s.2.

²⁷ Kamil Tüğen; **Bütçe Açıkları ve Açığın Finansmanında İç Borçlanmanın Rolü (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi)**, Bilim Ofset, İzmir, 1997, s.7.

yaklaşmıştır. Borçların faiz yükü de 1980'li yılların ortalarında milli gelirin % 4,5'i dolayına ulaşmıştır. 1988-1992 yılları arasında sağlanan bütçe fazlaları sonucu borç oranı ve faiz yükü belli ölçüde azalmıştır²⁸.

Genel olarak, 1970-1997'ye kadar olan dönemde üç yıl hariç olmak üzere, Japon merkezi ve yerel hükümetlerinin konsolide bütçeleri açık vermiştir. Bu yıllar arasında ortalama açığın GSYH'ya oranı % 3,8 olarak gerçekleşmiştir²⁹. Dönemin çoğu yılında, sürekli açık problem olmamıştır. Bunun nedeni olarak ekonominin büyüme oranının borçların faiz oranından daha yüksek gerçekleşmesi, dolayısıyla toplam borçların GSYH'ya oranının azalması gösterilebilmektedir. Buna ilaveten, büyüme diğer bir avantaj ortaya çıkarmıştır. Çünkü, devletin gelirleri ekonominin bir bütün olarak genişlemesinden %10 daha hızlı artmıştır. Bu durum ise harcamaların, vergilerden hızlı artmasa bile, artacağı anlamına gelmektedir³⁰. Diğer yandan, borç rasyosu gittikçe artan bir ülkenin bu borçlara karşılık vereceği faiz ödemeleri de artacak ve dolayısıyla bütçe açıklarının artmasında faiz ödemeleri önemli yer tutacaktır.

Japon ekonomisinin göze çarpan sorunları arasında kamu borcunun GSYH'ya oranının çok yüksek seyretmesi ve nüfusun yaşlanmaya başlaması yer almaktadır. Özellikle genel yönetim borcunun uzun süreli bir artış trendi izlediği görülmektedir. Gayri safi genel yönetim borcunun GSYH'ya oranı, 1991 yılından beri yıllık ortalama % 7 oranında artarak % 65'den, 2007 yılında OECD ülkeleri arasındaki en yüksek seviye olan % 170 civarına yükselmiştir. Benzer şekilde net genel yönetim borcu aynı dönemde % 13 oranında artış göstermiştir³¹. Yüksek kamu borcunun sürdürülebilirliği önemli ölçüde faiz oranlarının düşük seyretmesi ile bağlantılıdır.

Toplam kamu harcamalarının GSYH'ya oranı Tablo 2'de gösterilmektedir.

²⁸ Tüğen; 1997 (Türkiye Deneyimi), s.23.

²⁹ Arthur J. Alexander; "Japan's Fiscal Deficit and Debt: What Happens Next?", **Japan Economic Institute Report**, No: 13A, 3 April, 1998, s. 1.

³⁰ Alexander; a.g.m., s.1.

³¹ OECD, "Economic Surveys: Japan", Volume: 2008/4, **OECD**, Paris, s.64.

Tablo 2: Toplam Kamu Harcamaları/GSYH (%)

Yıllar	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Toplam Harcamalar/GSYH	38,4	37,0	38,4	36,0	35,8	36,1

*Tahmin

Kaynak: OECD Economic Outlook 83 Veritabanı

Tablo 2'ye baktığımızda; toplam kamu harcamalarının GSYH oranının % 35 ile % 40 arasında değiştiği görülmektedir. Ancak özellikle 2005 yılından bu tarafa yüksek düzeydeki kamu borcu miktarını bir an önce düşürmek ya da en azından sabit tutabilmek için harcamalar azalma eğilimine girmiştir. Diğer taraftan kamu borcunu düşürmeye yönelik politika sonucunda devlet kamu harcamalarını borçlanma yerine gelirleri arttırarak finanse etmeye çalışmaktadır. Belirtilen politikalar neticesinde, Tablo 3'de görüldüğü üzere; 2002 yılında % 8 olarak gerçekleşen genel yönetim mali açığının GSYH'ya oranının 2007 yılında % 2,4'e düştüğü görülmektedir³².

Tablo 3: Genel Hükümet Mali Dengesi/GSYH (%)

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mali Denge	- 8,0	- 7,9	- 6,2	-6,7	- 1,4	-2,4
Gayri Safi Yükümlülükler	152,3	158,0	165,5	175,3	171,9	170,3
Net Yükümlülükler	72,6	76,5	82,7	84,6	84,6	85,9

Kaynak: OECD Economic Outlook 83 Veritabanı.

Son yıllarda mali disiplini sağlamaya yönelik politikalar uygulayan Japonya'nın Tablo 4'de yer alan 2009 yılı genel hesap bütçesi verilerine göre; 88.548 Milyar Japon Yeni harcama yapacağı ve 55.254 Milyar Japon Yeni vergi ve vergi dışı gelir elde edeceği tahmin edilmektedir. Harcamalarının % 62'sini kendi gelirleriyle karşıladığı görülen Japonya'nın 33.294 Milyar Japon Yeni tutarında devlet tahvili satışı yoluyla gelir elde edeceği öngörülmektedir³³.

³² Ilgaz; a.g.m., s.3.

³³ Japan Ministry of Finance, Highlights of the Budget for FY2009, Aralık 2008, www.mof.go.jp/english/budget/e20081224a.pdf, (17.07.2010), s.2.

Tablo 4: Genel Hesap Bütçesinin Önemli Kalemleri (Milyar Japon Yeni)

Yıllar	2007	2008	2009
Harcamalar	82.909	83.062	88.548
- Genel Harcamalar	46.978	47.285	51.731
- Milli Borç Hizmeti	20.999	20.163	20.243
Gelirler	82.909	83.062	88.548
- Vergi Gelirleri	53.467	53.554	46.103
- Devlet Tahvilleri	25.432	25.348	33.294

Kaynak: Highlights of the Budget for FY2009, Ministry of Finance, Aralık 2008.

Japonya’da harcamalar hükümetin yerine getirdiği temel görevler açısından üç temel unsura ayrılmaktadır. Bunlar borç itfaları ve faiz ödemelerinden oluşan milli borç hizmeti harcamaları, yerel idarelere yönelik harcamalar ve devletin temel fonksiyonlarını yerine getirdiği genel harcamalardır. Genel harcamalar arasında sosyal güvenlik harcamaları önemli bir yer tutmaktadır. 2009 yılı harcama tahminlerinin dağılımını incelediğimizde bütçeden en yüksek payı sosyal güvenlik harcamalarının aldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları, yaşlı nüfus yoğunluğuna bağlı olarak tedavi harcamalarının artması nedeniyle yüksek seyretmektedir. Harcamalar arasındaki en önemli ikinci kalem, borçlanma giderleridir. Üçüncü büyük kalem ise yerel yönetimlere yönelik transferlerdir. Borç stokunun yarattığı baskı bütçe harcamaları üzerinde de kendini göstermektedir³⁴.

3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bütçe Açıklarının Gelişimi

AB’nde ekonomik ve parasal birlik oluşturulması amacıyla uygulamaya konulan Maastricht Anlaşması ile üye ülkelerin “aşırı” bütçe açıklarından kaçınması, anlaşmanın 109 e maddesinin 4. paragrafında açıklanmıştır. Buna göre, kamu kesimi açıklarının GSYH’ya oranı % 3’ü geçemez. Söz konusu kriterler için belirli bir esneklik payı da bırakılmıştır. Buna göre, bütçe açığının sürekli ve önemli ölçüde düşerek referans noktasına yaklaşması ve hedefi aşmasının istisnai ve geçici olması

³⁴ Ilgaz; a.g.m., s.3.

ve kıstastan çok sapmaması durumunda bütçe açığının aşırı olmadığı kabul edilmektedir³⁵.

18 yıl önce, Maastricht Anlaşması imzalanırken, benzer koşullara ‘yakınlaşmış’ ekonomilerin oluşturduğu bir birliğin kurulması planlanmıştır. 1998 yılında 11 AB üyesinin ekonomik yakınlaşma kriterlerini tutturması ile Euro Birliği kurulmuş ve Euro ortak para birimi olarak kabul edilmiştir. AB oluşumunun politik etki alanını genişletme arzusu nedeniyle, tek para sisteminin devamlılığı için gerekli olan koşulları taşımayan ekonomiler de AB ve Euro Bölgesi’ne dahil edilmiştir.

AB’de maliye politikalarını düzenleyecek tek bir kurum bulunmadığından, birliğe üye ülkelerin bütçelerinin AB genelinin üstünde açık vermesini engelleyecek bir mekanizmada bulunmamaktadır. Maastricht anlaşması, ekonomilerin birbirine yakın koşulları taşıyacağını varsaydığından, zora düşen ekonomilerin borçlarının diğer ülkeler tarafından yüklenilmesinin önüne geçilmiştir. Fiili koşullar, ekonomik ideallerden zamanla sapmaya başlamış ve ihracatla büyüyen ve sonucunda dış ticaret ve tasarruf fazlası veren ‘Kuzey’ ülkeleri ile tüketimle büyüyen, zayıf bütçeli ve tasarruf eksikliğini sermaye ithalatı ile kapatmaya çalışan ‘Güney’ ülkeleri arasında ekonomik performans anlamında belirgin ayrımlar ortaya çıkmaya başlamıştır. IMF verileriyle, 2008 yılında Euro Bölgesi’nin toplam bütçe açığı /GSYH oranı % 1,8 olarak gerçekleşirken, Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya için bu oranlar sırasıyla % 5, % 7,3, % 2,6 ve % 3,8 olarak gerçekleşmiştir³⁶.

AB istatistik kurumu Eurostat, Yunanistan’ın 2009 yılına ait bütçe açığı oranını yukarı yönlü revize etmiştir. Kurumun Avrupa ülkelerinin 2009 yılı bütçe açıklarına ilişkin olarak açıkladığı verilere göre; Yunanistan’ın bütçe açığının GSYH’ ya oranı daha önceki veriler baz alındığında % 12,7 olarak açıklanmış olup,

³⁵ Ayşe Günay ve Ahmet Özen; “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kuralların Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **4. MABAG Sempozyumu**, Mali Disiplinsizlik Sorunu Ve Anayasal Bütçe Çözüm Önerileri, Seferihisar, İzmir, 15-17 Şubat 2002, s.18.

³⁶ Metin Ercan; “Yunanistan Krizi ve AB Ekonomisi”, Radikal Gazetesi, 10.02.2010, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazarYazisi&ArticleID=979486&Yazar=%20%20%20%20METİN%20ERCAN&Date=20.06.2010&CategoryID=101> , (20.06.2010).

revizeden sonraki haliyle 2009 yılında bütçe açığının GSYH'ya oranı % 13,6, olarak gerçekleşmiştir³⁷.

Avrupa İstikrar ve Büyüme Paketi yetkililerine göre; Dünya genelinde yaşanan ekonomik ve mali kriz AB ülkelerini de büyük ölçüde etkilemiştir. Ekonomik krizin etkilerini bertaraf edebilmek için birbiri ardına milyarlarca euro tutarında konjonktür paketleri hazırlanmıştır. Avrupa İstikrar ve Büyüme Paketi yetkilileri, ülkelere borçlarını azaltmalarını tavsiye etmesine rağmen, 2010 yılında pek çok AB ülkesinin % 3' lük bütçe açığı referans değerini geçmesi beklenmektedir.

İngiltere'de 1980'li yıllarda yoğun bir özelleştirme yapılarak kamu borçlarının geri ödemesi sağlanmış ve hem kamu borç faiz ödemelerinde azalma sağlanırken, aynı zamanda kamu kesimi küçültülmüştür. Dolayısıyla kamu giderlerinde de önemli azalmalar sağlanmıştır. Ancak, 1990'lı yılların başından itibaren kamu harcamaları giderek artmaya başlamıştır. 1991-1995 yılları arasında kamu harcamalarının GSYH'ya oranı ortalama % 46,2 olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılından itibaren ise oran yine azalmaya başlamış ve 1997 yılında % 42'ye, 1999 yılında ise % 39,9'a düşmüştür¹¹. Kamu harcamalarında indirime gidilmesi ve vergi gelirlerinde istikrarlı bir seviye tutturulması sonucunda İngiltere'de bütçe açıkları giderek azalmıştır³⁸.

2000'li yıllara gelindiğinde; 2008 yılında başlayan ve tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan resesyondan en son çıkan, yani büyümeye en geç dönen ülke Avrupa'da İngiltere olmuştur. İngiltere'nin 2009'un son çeyreğinde elde ettiği % 0,3' lük büyüme de bir hayli kırılğan bulunduğu gibi, 2009 yılı bütçe açığı en yüksek olan Avrupa ülkelerinden biri konumundadır. İngiltere'nin 2009 yılı bütçe açığının GSYH' ya oranı % 13 ve yüksek borcun yarattığı riskler bakımından İspanya, İrlanda ve Portekiz ile aynı kategoride görülmektedir³⁹.

1980'li yıllarda transfer harcamalarında artışlar nedeniyle bütçe dengesinin sağlanamadığı diğer bir gelişmiş ülke olan Fransa ise, uyguladığı konsolidasyon

³⁷ <http://www.ntvmsnbc.com/id/25085303/> (22.04.2010).

³⁸ Özen; a.g.m., s.10.

³⁹ http://www.bbc.co.uk/turkce/ekonomi/2010/03/100324_uk_budget.shtml (24.03.2010).

programları ile bütçe disiplini sağlamaya çalışmıştır. Bu amaçla uygulanan sosyal güvenlik reformunun etkisi ve bütçe harcamalarının sınırlandırılmasıyla bütçe açıklarında azalmalar görülmeye başlamıştır.

Fransa'da 2009 yılı bütçe açığı GSYH' nin % 7,5'i olarak tespit edilmiştir. Maastricht kriterlerine göre, AB üyelerinin bütçe açığı gayrisafi yurtiçi hasılasının % 3'ünü aşamaz. Fransa'nın bütçe açığından da anlaşıldığı gibi Maastricht kriterlerinin revize edilmesi ve dönemsel gerçeklere göre yeniden uyarlanması gerekmektedir⁴⁰.

Almanya'da ise 1980'li yıllarda uygulanan vergi reformları sonucu bütçe disiplini sağlanarak 1989 yılına kadar bütçe açığı tamamen kapatılmıştır. Ancak, takip eden yılda Federal Almanya ve Doğu Almanya birleşmiştir. Almanya, eski Doğu Bloku ülkesi olan Doğu Almanya'nın kalkınmasını sağlamak amacıyla bu bölgeye çeşitli kaynak aktarımında bulunmuş ve bu nedenle de bütçe dengesi bozularak 1990 yılında % 3'e yakın bir bütçe açığı ile karşı karşıya kalmıştır. 1970-1997 arası dönemin birçok yılında, sürekli görülen açık problem olmamıştır. Çünkü, büyüme hızı borçların faiz oranından daha yüksek olmuş, dolayısıyla toplam borçların GSYH'ya oranı azalmıştır⁴¹.

Almanya'nın 2009 yılı itibariyle toplam borcunun artması sonucu bütçe açığı 79.3 milyar euro olarak gerçekleşmiştir. Bu rakam milli gelirin % 3,3'ünü oluşturmaktadır. Böylece Almanya da, Maastricht kriterleri olarak bilinen en fazla % 3'lük bütçe açığı sınırını aşmış bulunmaktadır. Bu yüzden Almanya'da 2010 yılı ilk iki çeyrekte ekonomide küçülme veya aynı seviyede kalma ihtimali giderek artmaktadır. Yunanistan'dan sonra Portekiz, İrlanda ve İspanya'nın da bütçe açığı kritik durumda olduğundan, İtalya ve İngiltere'den sonra Avrupa'nın en sağlam ve güçlü ekonomisi olarak bilinen Almanya'da eklenince AB için 2010 yılı kritik ve kırılgan bir şekilde başlamış bulunmaktadır⁴².

⁴⁰ <http://www.beyazgazete.com/haber/2010/04/21/avrupa-ekonomisi-krize-gomuldu.html> (21.04.2010).

⁴¹ Özen; a.g.m., s.11.

⁴² <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/almanyain-butce-acigi-yuzde-3.3-ile-maastricht-kriterlerini-asti-009066> (24.02.2010)

İtalya'nın 1961-1973 döneminde bütçe harcamalarının GSYH'ya oranı % 32,3 oranında gerçekleşmişken yıllar itibariyle artan bir seyir izleyerek % 54,5'e ulaşmıştır. Dolayısıyla kamu harcamaları yaklaşık % 1,7'lik artış göstermiştir. Bütçe gelirlerinde ise bütçe harcamaları gibi artış gerçekleşmemiştir. Bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı 1961-1973 dönemine göre 1995 yılında 1.57 kat artış göstererek % 45,4'e ulaşmıştır. Ancak, bütçe gelirleri hiçbir dönemde bütçe harcamaları seviyesine ulaşamamış ve aradaki fark borçlanma ile karşılanmıştır. Sonuç olarak, borç rasyosu dönem sonunda dönem başına göre 2.4 kat artış göstererek % 123,3'e ulaşmıştır. İtalya G7 ülkeleri hatta tüm gelişmiş ülkeler içinde borç rasyosu en yüksek ülkelerden birisidir. Dolayısıyla, İtalya'nın faiz dışı denge olarak ifade edilen birincil dengesi ve bütçe dengesi önemli sapmalar göstermektedir⁴³.

Belçika'nın bütçe harcamalarının GSYH'ya oranı 1961-1973 döneminde % 38,6 olarak gerçekleşmiş, bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranı ise % 36 oranında gerçekleşmiştir. Bu dönem itibariyle genel bütçe açığı % 2,6 oranında oluşmuştur. 1991-1995 döneminde ise bütçe harcamalarının GSYH'ya oranı dönem başına göre 1.4 kat artmıştır. Bütçe gelirleri ise dönem başına göre 1.33 kat artmıştır. 1961-1995 döneminde genel hükümet bütçesi sürekli açık vermiştir. Genel hükümet dengesinin sürekli açık vermesinden dolayı borç rasyosu dönem başına göre iki kat artarak 1991-1995 döneminde % 133,3'e ulaşmıştır. Dolayısıyla, genel hükümet dengesinde harcamalar lehine oluşan fark, gittikçe artan oranda borçlanma ile karşılanma yoluna gidilmiştir⁴⁴.

Danimarka'nın genel hükümet dengesi 1991-1995 dönemine kadar fazla vermiştir. Ancak, 1991-1995 döneminde bütçe % 2,5 açık vermiştir. Borçlarının GSYH'ya oranı ise dönem başına göre 8.35 kat artmış ve dönem sonunda % 69,3'e ulaşmıştır.

Finlandiya'nın 1961-1995 arası bütçe harcamaları dönem sonunda dönem başına göre 2.1 kat artmakla birlikte, bütçe gelirleri 1.75 kat artmıştır. 1961-1990

⁴³ Özen; a.g.m., s.4-6.

⁴⁴ Özen; a.g.m., s.3.

yılları arasında bütçe fazla vermiştir. Ancak, 1991-1995 döneminde bütçe harcamaları hızlı artış göstererek bütçenin açık vermesine neden olmuştur. Bu artışla birlikte borçlanma rasyosunda da çok hızlı artış olmuş ve borçların GSYH'ya oranı dönem başına göre 7.23 kat artış göstererek % 57,1'e ulaşmıştır.

Bir diğer AB üyesi ülke Çek Cumhuriyeti, yıllardır OECD üyeleri arasında fakirlik düzeyine gerileyecek en son ülke olarak gösterilmektedir. Gelişmiş sosyal sistemi sayesinde fakirlik sınırındaki insan sayısı çok azdır. 2009 yılında Çek Cumhuriyeti'nin ekonomisi % 4,2 oranında küçülmüş, fakat 2010 yılında % 1,8 oranında büyümesi beklenmektedir. Kamu borçlarının milli gelire oranı 2009 yılında % 35,4 olurken, bütçe açığı oranı da % 5,9'a çıkmıştır⁴⁵.

Yunanistan'ın 1961-1995 arası genel bütçe dengesi ve borçların GSYH'ya oranına bakıldığında; 1961-1973 döneminde % 0,4 genel hükümet bütçe fazlası ve % 19,3 toplam borç/GSYH oranına sahip Yunanistan, bu dönemden sonra gittikçe artan bir borç rasyosuna (toplam borç/GSYH) ve genel hükümet açığına ulaşmıştır. 1961-1973 dönemine göre 1995 yılında yaklaşık iki kat artan bütçe harcamalarına karşılık, bütçe gelirleri yaklaşık % 50 artmıştır. Dolayısıyla, kamu harcamalarındaki bu artış kamu gelirleri ile desteklenemeyince borç rasyosunda da önemli artışlar gerçekleşmiştir. Borç rasyosu, 1961-1973 döneminde % 19,3 iken, 1995 yılında % 108,72' ye ulaşarak 5.6 kat artmıştır⁴⁶.

Portekiz, İspanya ve Yunanistan'da büyümeye devam eden bütçe açığı, 11 yıllık geçmişi olan euro bölgesini (eurozone) tarihinin en büyük krizlerinden birisine doğru sürüklemektedir. Analistler kemerleri sıkmanın zorunlu olacağı yılların geldiği konusunda uyarırken kriz kahini olarak da bilinen popüler ekonomist Nouriel Roubini'ye göre de Euro bölgesi kurulduğu 1999 yılından bu yana ilk gerçek sınavını vermektedir. Euro'yu ortak para birimi olarak kullanan 16 ülkeden oluşan euro bölgesinin tümünde de aynı sorunun yaşanabileceği konuşulurken, Fransız yatırım bankası Natixis'in Baş ekonomisti Patrick Artus, bu yaşanan kriz ile beraber, "Free Loader" (Beleşçi ülkeler) kavramının gündeme geldiğini söylemiştir. Artus, bütçe

⁴⁵ <http://tr.euronews.net/2010/05/28/cek-cumhuriyeti-nin-de-sorunu-butce-acigi/>, (02.06.2010).

⁴⁶ Özen; a.g.m., s.5,6.

açıkları ve borçları gittikçe büyüyen sorunlu Avrupa ülkelerinin krizi daha fazla borç para olarak aşmaya çalışmasıyla birlikte Avrupa’da mali bir kısır döngünün içine girileceğini belirtmiştir⁴⁷.

B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları

Ülkelerin ekonomik ve siyasi yapılarındaki farklılıklar, bütçe açıklarının ekonomik etkilerinin değişik boyutlarda ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Karşılaşılan yapısal sorunlar nedeniyle, bütçe açıklarının gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere nazaran süreklilik kazanarak kronik hale geldiği görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelere kamu harcamaları, hızlı büyümenin bir aracı olarak kullanılmaktadır. Bu ülkelere yüksek oranda kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerindeki aynı oranda artışla desteklenememektedir. Vergilerin arttırılamamasının temel nedeni olarak, bu ülkelere ekonomik ve politik düzeyin gelişmiş ülkelerdeki seviyelere ulaşamaması gösterilmektedir. Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkelerdeki verginin alınabileceği kaynaklar sınırlı ve vergi tabanı da belirli kesimlerle kısıtlanmış bir alandır.

Dünyanın birçok ülkesinde (hem OECD hem de gelişmekte olan ülkeler, özellikle de Latin Amerika ülkeleri) 1973’ten beri bütçe açıklarıyla karşılaşmaktadırlar ve bu durum sık sık sürdürülemez bir borçlanma ve borç yapısına neden olmaktadır. Bütçe açıkları karşısında 1980’li yıllarda Meksika, Arjantin ve Bolivya gibi bazı ülkelere harcamalar ve vergiler konusunda önemli değişikliklere gidilmiştir⁴⁸.

1967 yılında İsrail-Mısır Savaşı gerçekleşmiştir. Bu savaşı kazanan İsrail’e karşı bir misilleme olarak, kapitalist ülkelere yapılan petrol satış fiyatları yükseltilmiştir. OPEC ülkeleri, bir siyasi baskı olacak yerde, petrolün varil satış fiyatını Ocak 1973’deki 2.59 ABD dolarından Ekim 1973’de 5.11 dolara, Ocak 1974’te de 11.65 dolara, diğer bir ifadeyle bir yıl içinde 4 katına çıkarmışlardır. Gelişmiş ülkeler bu krizden pek etkilenmemişlerdir. Çünkü, gelişmiş ülkeler OPEC

⁴⁷ <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/13740953.asp>, (02.06.2010).

⁴⁸ Özen; a.g.m., ss.15,16.

ülkelerine ihraç ettikleri malların satış fiyatlarını arttırarak petrol fiyatlarının etkilerinden daha az zarar görmüşlerdir. Ancak, gelişmekte olan ülkeler bu konuda pek başarılı olamamışlardır⁴⁹. Öyle ki, gelişmekte olan ülkelere petrol üreticisi olmayan ve petrol ithalatını gerçekleştirilmesi gereken ülkeler, enerji ihtiyaçlarını yüksek fiyatlardan karşılamak zorunda kalmışlardır. Bu sonuç ise bu ülkelere ithal edilen enflasyon olgusuna neden olmuştur. Diğer yandan 1979 yılında İkinci Petrol Krizi ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkeler bu krizi atlama konusunda özellikle ilk kriz döneminde petrol ihracatçısı olan OPEC üyelerinde oluşan aşırı dolar birikimini, kendi mali piyasalarına çekmek suretiyle fazla etkilenmeden atlatabilmişlerdir⁵⁰.

Bütçe açıkları, ülkemizin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere göre nispi olarak daha önemli, niteliği daha farklı ve sonuçları çok daha ağır olarak kendini hissettirmektedir. Gelişmiş ülkelere dış borçlanmanın aşırı boyutlarda olmaması, dış borç geri ödemelerinin bütçeye yük oluşturmasını engellemektedir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelere farklı olarak gelişmiş ülkelere, dış ticaret dengesinin genelde pozitif olması yani ihracat gelirlerindeki artışlar, döviz rezervlerinin yeterli bir büyüklüğe ulaşması, sermaye birikiminin yüksekliği, enflasyon oranlarının düşüklüğü gibi faktörler nedeniyle bütçe açıkları, makro ekonomik dengeler üzerinde pek fazla olumsuz sonuçlara yol açmamaktadır.

Gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kontrol etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirip, bu açıkların ekonomik ve mali dengeler üzerindeki olumsuz etkilerini kontrol edebilme gücüne sahip oldukları halde, gelişmekte olan ülkeler bu konuda daha sınırlı olanaklara sahiptirler. Gelişmekte olan ülkelere ise yüksek enflasyon, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, fert başına milli gelir seviyesinin düşüklüğü, kamu harcamalarındaki aşırı artışlara karşılık kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması gibi yapısal faktörler nedeniyle bütçe açıkları giderek artmakta ve makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu koşullar altında gelişmekte olan ülkeler, büyük boyutlarda ortaya çıkan ve süreklilik arzeden

⁴⁹ Ali Özgüven; “ İktisadi Krizler”, **Yeni Türkiye**, Sayı:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001, s.58.

⁵⁰ Özen; a.g.m., s.15.

bütçe açıklarını iç ve dış kaynaklardan borçlanmanın yanısıra emisyon mekanizmasını da kullanarak finanse etme yoluna gitmektedirler⁵¹.

Gelişmekte olan ülkelerde parasal genişlemeye en önemli katkı bütçe açıklarının finansmanından gelmektedir. Bu durumda, artan bütçe açıklarının, ek parasal finansmanı gerektireceği ve böylece enflasyonist baskıyı hızlandıracağı açıktır. Gelişmekte olan ülkelerde büyük boyutlara ulaşan bütçe açıkları, ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi açısından önemli bir engel oluşturmakta; bu da, bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak devlet bütçesinin ekonomik istikrar hedefi de göz önünde tutularak kullanılması gereğini doğurmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarını kontrol etmede daha başarısız olmasının nedenlerini ortaya koyan yapısal faktörlerden öncelikle, iktisadi gelişme düzeyi üzerinde durmakta yarar bulunmaktadır. İktisadi gelişme düzeyi düşük olan ülkelerde bütçe açıkları, yüksek harcama baskısı, vergi gelirlerindeki yetersizlik ve özel tasarrufların düşüklüğü biçiminde üç nedene bağlanmaktadır.

Personel giderleri gibi her yıl tekrarlanan cari harcamalarda kısıntıya gitmek mümkün değildir ve bu harcamalar enflasyon, ücret baskısı ve kalkınma planı gerekleri gibi bir takım etkenlere bağlı olarak sürekli büyümektedir. Gelişmekte olan ülkelerde daha fazla harcamada bulunma konusundaki politik baskıların açık finansmanın enflasyonist maliyeti karşısında daha ağır bastığı görülmektedir. Aynı şekilde devlet gelirlerindeki yetersizlik de bütçe açıklarında önemli bir etken olmaktadır. Gerçekten de, gelirleri hızla artan ülkeler, geliri yavaş artan ülkelere göre, açıkların finansmanına daha az ihtiyaç duyacaklardır. Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde özel tasarrufların düşüklüğü, bütçe açıklarının borçlanmayla finansman maliyetini yükselterek borç-faiz sarmalına ve ikincil açıkların büyümesine yol açmaktadır. Gelir düzeyi düşük ülkelerde devletler, harcamaları kısmının güçlükleri karşısında, özel tasarrufları arttırmaya ve vergi gelirlerindeki yetersizliği ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalarda bulunmaktadır.

⁵¹ TÜSİAD, **Türkiye’de Enflasyon ve Enflasyonda Başarı Koşulları**, Yayın No: TÜSİAD-T/86790, İstanbul, 1996, s.86.

Bir ülkede devletin kamu harcamalarını kontrol etme yeteneği kurumsal ve yapısal bir takım etkenlere bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise kamu harcamalarının yeterince disiplin altına alınmadığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında, bütçe sisteminin etkinsizliği, hazine, maliye bakanlığı ve planlama örgütü gibi kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluklar ve başta cari harcamalar olmak üzere her yıl tekrarlanan harcamaların kontrolündeki güçlükler sayılabilir. Kamu harcamalarının disipline edilememesi, gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının nispi olarak daha da büyümesine neden olmaktadır. Ancak, kamu harcamalarının denetiminin sadece yapısal bazı etkenlere bağlı olmadığı, aynı zamanda bilinçli bir politik tercih konusu olduğu belirtilebilir. Nitekim, bazı ülkelerin bilinçli olarak açık finansmana başvurarak iktisadi büyümeyi fiyat istikrarına tercih ettikleri görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde devlet gelirlerindeki yetersizliğin yanısıra, bu gelirlerdeki istikrarsızlıklar da, bütçe açısından büyük önem taşımakta ve gelirlerdeki yavaş artış hızına oranla daha kötü sonuçlara yol açabilmektedir. Çünkü; ülkeler harcamalarını, hızlı artış gösteren fakat beklenmeyen ani değişikliklere uğrayan gelirlere daha kolay ayarlayabilirler. Oysa devletin asıl gelir kaynağını, yavaş fakat istikrarlı olarak artan gelirler oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu gelirlerindeki istikrarsızlığın önemli bir nedeni, ihracat gelirlerinin yetersizliğidir. Pek çok gelişmekte olan ülkede kamu gelirlerinin büyük bir kısmını dış ticarete dayalı vergiler oluşturmaktadır. İhracat gelirlerindeki düşüşler, hem ihracat hem de ithalat vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olmakta ve dolayısıyla bütçe açıklarında görülen artışlar, açık finansmanın da etkisiyle enflasyonist baskılara yol açmaktadır.

Buraya kadar ele alınan nedenler, temelde, iktisadi gelişme düzeyinin düşüklüğü ile ilgilidir. Bunların yanısıra gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının büyüklüğünü etkileyen bir diğer faktör de, devletin ekonomide ne ölçüde aktif rol aldığıdır. Gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomi içindeki yerini belirleyen bir etken olan kamu harcamalarının GSYH' ya oranlarının % 5 ile % 40 arasında çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. Devletin ekonomik faaliyetlere katılımı nispi

olarak daha büyük olan ülkelerde harcama baskıları daha şiddetli olmaktadır. Kamu kesiminin bu nispi büyüklüğü, üretim, fiyatlar ve faiz oranları gibi ekonomik değişkenler üzerinde devlet müdahalesinin ve denetiminin ön plana çıkmasından kaynaklanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin verimlilik ve kârlılık esaslarına uygun olarak faaliyet göstermemesi ve açık vermesi yüzünden, devlet bütçesi üzerinde sübvansiyon şeklinde yük oluşturduğu bilinmektedir. Aynı şekilde, faiz oranları ve fiyatlar üzerindeki devlet denetimi de bütçe üzerinde olumsuz etkiler meydana getirebilir. Ekonomiye devlet müdahalesinin nispi büyüklüğü konusu ise yapısal bir faktördür. Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik konjoktüre bağlı olarak devletin ekonomiye müdahalesi daha da artmakta ve bu süreci tersine çevirmek oldukça zorlaşmaktadır.

Tasarruf oranının yüksek olmadığı ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmediği ülkelerde bütçe açıklarının vergi artışı ve iç borçlanma ile kapatılması çok daha zor olmaktadır⁵². Bu durum, özellikle borç krizi içine giren gelişmekte olan ülkeleri bir çıkmaza sokmuş ve bu ülkeler IMF ile yapısal destek anlaşmaları yapmak durumunda kalmışlardır. IMF bu ülkelere belirli koşullar çerçevesinde dış kaynak vermeyi taahhüt etmiştir. IMF'in yapılmasını şart koştuğu temel politikalar ise borçlanma rasyolarının artmasına neden olan bütçe açıklarının azaltılmasıdır. Bu politikalar çerçevesinde kamu istihdamının azaltılmasından, sübvansiyonların azaltılmasına ve özelleştirmeye kadar kamunun ekonomideki payının azaltılması için gerekli tüm uygulamalara gidilmiştir⁵³.

Buraya kadar gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının nedenlerinden bahsedilmiş olup, şimdi de öncelikle ülkemizdeki bütçe açıklarının gelişimine değindikten sonra, örnek olarak seçilmiş bazı gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının gelişiminden söz edilecektir.

⁵² İzzettin Önder ve Diğerleri; **Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi**, TESEV, 1989, ss.76,77.

⁵³ Özen; a.g.m., ss. 17,18.

1. Türkiye’de Bütçe Açıklarının Gelişimi

Türkiye’de bütçe açıklarının görünüşteki temel nedeni, kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamamasıdır. Bu sonuca doğrudan yol açan ana nedenler ise; devletin yapısının ve faaliyetlerinin büyümesi, sosyal nedenler, savunma harcamaları ve faiz giderlerinin artması, bütçe dışı fon uygulamaları ve bütçe ile ilgili kamu kuruluşlarının açık vermesidir.

Ülkemizde planlı dönemin başlamasıyla birlikte, kamu kesiminin milli ekonomideki payı ciddi artışlar kaydetmiştir. Çünkü belirli bir kalkınma hızına ulaşmanın ancak planlama çalışmaları ile mümkün olabileceği gerçeği ortaya çıkmıştır. Buna göre bütçeler, kalkınma plan ve programlarında öngörülen hedeflere ulaşmada zorunlu bir harcama baskısı altında kalmıştır⁵⁴. Bu anlayış doğal olarak devletin fonksiyonlarının artarak kamu kesiminin milli ekonomide belli bir büyüklüğe ulaşmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda; kamu harcamalarının artış hızının kamu gelirlerinden yüksek olması, ülkemizdeki bütçe açıklarının en önemli nedenlerinden biri olmuştur.

Türkiye’de bütçe açıkları, 1970’li yıllarda sürekli artış göstererek kronik hale gelmiştir. Bu duruma gelinmesinde, yurtiçi ekonomik ve politik gelişmelerin yanı sıra diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi dış şoklar da önemli ölçüde etkili olmuştur. Dünya piyasalarında yaşanan petrol krizi ülkemizi de doğrudan etkilemiş ve bunun sonucunda döviz rezervleri çok kısa sürede tükenerek bütçe açıklarının büyümesine neden olmuştur.

1973 yılından itibaren bütçe sisteminde program bütçe uygulamasına geçilmiştir. 1978 yılında istikrar programı uygulaması ile kısa vadeli borçların ertelenmesi, döviz kuru ve petrol dışındaki KİT ürünlerinin fiyatlarında ayarlamalara gidilmesi de bütçe açıklarındaki artışı frenleyememiştir. Çünkü, 1978 istikrar programının yapısal uyum öngörmemesi ve 1979 yılında yaşanan ikinci petrol şoku üretimin gerilemesine, fiyat artışlarının hızlanmasına, toplam talebin kontrol edilememesine ve kamu açıklarının artmasına yol açmıştır.

⁵⁴Tüğen; 1993 (Türkiye’de Bütçe Açıkları), s.17.

1980-1990 yılları arasında, ülkemizde enflasyonist baskıların şiddetlenmesiyle bütçe dengeleri iyice bozularak, bütçe açıkları hızlı bir artış trendine girmeye başlamıştır. Özellikle 1980 yılında enflasyon oranı % 107 seviyesine çıkmıştır. Mali dengelerin bozulmasıyla birlikte ekonominin dış dengelerinin de bozulması ekonomide bir takım radikal kararların alınmasını gerektirmiş ve buna bağlı 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri'ne başvurulmuştur. 24 Ocak Kararları, mali göstergelerdeki bozulmayı tersine çevirmek için kamu harcamalarının kısılması ve vergi gelirlerinin artırılması suretiyle bütçe açıklarının sürdürülebilir bir düzeye çekilmesini amaçlamaktadır. Tedbirlerin uygulandığı ilk yıllarda, KİT'lere yapılan sübvansiyonların daraltılması, vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmaya çalışılması bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir.

1990-2010 yılları arasında yaşanan iktisadi krizler, kamu finansman dengelerini bozmuştur. Bütçe açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak iç borçlanma tercih edilmiştir. 1990'lı yılların ilk yıllarında kamu harcamalarının tamamen vergi gelirleriyle karşılanması öngörülmüş, ancak bu dönemde yüksek enflasyon nedeniyle bütçe dengesinde önemli sapmalar meydana gelmiştir. Öyle ki, 1993 yılı sonunda, vergi gelirleri iç borç anapara ve faiz ödemelerini karşılayamaz duruma gelmiştir. Kamu açıklarının bu boyutlara ulaşması ve açıkların finansmanında yüksek faizli iç borçlanma yolunun seçilmesi sonucunda 5 Nisan 1994'de mali piyasalarda kriz ortaya çıkmıştır. Geline bu aşamada yeni bir ekonomik istikrar paketinin açılması gündeme gelmiştir. Buna göre; enflasyonu kontrol altına almak, ihracatı artırarak ödemeler dengesini yeniden kurmak ve kamu gelirlerini artırıcı kamu harcamalarını azaltıcı önlemleri içeren 5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Programı yürürlüğe girmiştir⁵⁵.

1998 yılından itibaren, IMF ile üç yıllık bir dönemi içeren bir istikrar paketi uygulanmıştır. Bu paket çerçevesinde, faiz dışı bütçe fazlasının artırılması hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için de kamu çalışanlarının ücret ve maaşlarıyla, tarımsal destekleme fiyatları enflasyon hedefi doğrultusunda arttırılmıştır. Bunu

⁵⁵ Arslan Sonat; "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge", **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Club Salima-Kemer/Antalya, s.201.

takiben 9 Aralık 1999 tarihinde IMF ile 17. stand-by anlaşması yürürlüğe konulmuştur. Ancak ekonomide 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri patlak vermiştir. Bu krizlere neden olan faktörler olarak 17. stand-by çerçevesinde enflasyonu düşürme programının uygulamaya konulması ve döviz kurunun döviz çıpasına bağlanması belirtilebilir. Krizler nedeniyle istikrar programı tamamlanamamış ve nominal çıpa uygulamasından vazgeçilmiştir.

Krizin ardından Nisan 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” yürürlüğe girmiştir. Bu programın amacı, kamu maliyesinde disiplini sağlamak ve bu yönde birincil fazla oluşturarak bütçe üzerindeki borç yükünü azaltmaktır. Programın uygulandığı 2002-2006 yılları arasında izlenen istikrarlı mali politikalar neticesinde, bütçe açıkları azalış yönünde bir seyir izlemiştir.

Tablo 5’de, 2002-2009 yılları arası bütçe açıklarının GSYH’ya oranı ile faiz giderlerinin bütçe giderlerine, vergi gelirlerine ve GSYH’ya oranları verilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Açığı ve Faiz Gid./GSYH ile Faiz Gid./Bütçe Gid. ve Faiz Gid./Vergi Gel. (%)

Yıllar	Bütçe Açığı/GSYH*	Faiz G./Bütçe G.*	Faiz G./Vergi Gel.	Faiz G./GSYH
2002	11,5	43,2	85,9	14,8
2003	8,8	41,4	71,0	12,9
2004	5,2	37,1	56,3	10,1
2005	1,1	28,6	38,2	7,0
2006	0,6	25,8	33,4	6,1
2007	1,6	23,9	31,9	5,8
2008	1,8	22,3	30,1	5,3
2009	5,5	17,5	27,1	5,6

* 2006 yılı öncesi rakamlar Merkezi Yönetim Bütçe bazına dönüştürülmüştür.

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı 2009 Yılı Yıllık Ekonomik Rapor, ss.50, 59, 60.
<http://www.sgb.gov.tr>

Tablo 5’i incelediğimizde; faiz giderlerinin hem bütçe giderleri içindeki hem de GSYH içindeki oranının azaldığını ve bütçe açığının 2009 yılına kadar belirgin bir şekilde düşmüş olduğunu, 2009 yılında ise arttığını görmekteyiz. 2002 yılında % 11,5 olarak gerçekleşen bütçe açığının GSYH’ya oranı, 2008 yılında % 1,8’e düşürülmüş, 2009 yılında ise tekrar yükselişe geçerek % 5,5 olarak teşekkül etmiştir.

Bu bütçe gerçekleştirmeleriyle Türkiye, 2005–2008 döneminde Maastricht kriterlerinin ilgili koşulunu sağlamış durumdadır. 2008 yılının son çeyreğinden itibaren küresel ekonomide meydana gelen daralmaya bağlı olarak, Türkiye ekonomisi de yavaşlama eğilimine girmiştir. Krize karşı alınan önlemler kapsamında gelirleri azaltan ve harcama üzerinde baskı oluşturan tedbirlerin uygulanması da bütçe dengeleri üzerinde olumsuz etki yaratmıştır.

2003–2009 döneminde, faiz giderlerinin bütçe giderleri içindeki payı da ekonomide sağlanan istikrar ve maliye politikalarındaki olumlu gelişmeler sayesinde sürekli olarak düşmüştür. Buna göre; faiz giderlerinin bütçe içindeki payı, 2002 yılında % 43,2 iken 2009 yılı sonunda % 17,5 olmuştur. Bu düşüşler sayesinde bütçe kaynaklarının diğer alanlara yönlendirilmesi mümkün olabilmıştır. Aynı şekilde, faiz giderlerinin GSYH'ya oranı da yıllar itibarıyla düşüş trendi izlemiştir. 2002 yılında % 14,8 olan faiz giderlerinin GSYH'ya oranı 2009 yılı sonunda % 5,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu düşüşte; mali disiplinin yanı sıra, oluşan güven ortamı sonucu olarak faiz oranlarındaki düşüş ve borçlanma vade yapısının iyileşmesi etkili olmuştur. 2002 yılında vergi gelirlerinin % 85,9'u faiz giderleri için ayrılırken izleyen yıllarda, faiz oranlarındaki düşüşe bağlı olarak bu oran istikrarlı bir biçimde azalmış ve 2009 yılında % 27,1 olarak gerçekleşmiştir.

2. Meksika'da Bütçe Açıklarının Gelişimi

Gelişmekte olan ülkelerden Meksika, 1950'lerin ortasından 1970'lere kadar olan dönem içinde bir finansal istikrar ve büyüme sembolü olarak görülmekteydi. Döviz kurunun A.B.D. dolarına sabitlendiği, enflasyonun orta düzeyde seyrettiği, konvertibilite üzerinde herhangi bir kısıtın bulunmadığı ve kişi başına düşen reel milli gelirin yüksek olduğu bir ekonomik ortam mevcuttu⁵⁶. Ülkede 1970'lerde bulunan petrol rezervleri, Meksika'nın dünya petrol üreticileri ve ihracatçıları arasında ön plana çıkmasını sağlamıştır. 1973 yılında dünyada baş gösteren enerji krizinde ülke, Amerika Birleşik Devletleri'ne petrol tedarik eden başlıca ülke

⁵⁶ Burçin Hacıhasanoğlu; Meksika 1994 ve Arjantin 2001-2002 Krizlerinin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye İçin Önemi, Uzmanlık Yeterlik Tezi, **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü**, Ankara, 2005, <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/burcinhacihasanoglu.pdf> , (05.06.2010), s. 20.

konumuna gelmiştir. Petrol nedeniyle ülkeye aşırı döviz girişi, Meksika'nın bölgesel gücünü arttırırken uluslararası sahneye çıkmasına da neden olmuştur⁵⁷.

1970'li yıllarda petrol fiyatlarında yaşanan yükseliş ülkenin petrol gelirlerini arttırmış ve mali disiplinde ciddi bir bozulmaya neden olmuştur. Hızla artan kamu borcunu önce finansal sistemin, ardından da döviz kuru rejiminin çöküşü takip etmiştir⁵⁸. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde, devam eden düşük faiz politikası ile yüksek petrol gelirleri dikkate alınarak, borç yoluyla finansman temini genişletilmiştir. Ekonomideki bu durum Meksika Pesosunun değer kazanmasına neden olurken, ödemeler dengesindeki problemleri de şiddetlendirmiştir. Bu durum ülkede özel sektörün güvenini zayıflatarak ülkeden sermaye çıkışına neden olmuştur⁵⁹.

1980'lerde dünya petrol fiyatlarında görülen artış, borçlanmayı arttırarak bütçe dengesini bozmuştur. Meksika 1982 yılının Ağustos ayında ciddi bir ekonomik kriz yaşamış ve 1985 yılına kadar geleneksel sıkı para politikaları ve devlet kontrolleri ile istikrar sağlanmaya çalışılmış, bankalar devletleştirilmiş, ithalat kısıtlamaları artırılmış ve bütçe açığı azaltılmaya çalışılmıştır. Buna karşın, mali disiplini sağlama gayreti yetersiz kalmış ve finansal piyasalara güven verilememiştir. Yüksek kamu sektörü borcu, artan enflasyon ve yükselen faiz oranlarının oluşturduğu bir ortamda faiz ödemelerinin GSYH'ya oranı ve kamu açığı da yüksek olmaya devam etmiştir⁶⁰.

Meksika 1982 yılında dış borç krizine girmiş ve kriz ekonomi için çok olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Krizin nedenleri iç ve dış etkenler olarak ikiye ayrılabilir. Dış nedenler, dış dünyadaki daralma ve dış borç olanaklarının hızla tükenmesidir. Yurtiçi nedenler ise, genişleyici mali politikalar ve negatif reel faizler

⁵⁷ Kayseri Sanayi Odası; http://www.kayso.org.tr/b2b/kaysobilgi/oku.php?bilgi_no=31, (15.06.2010).

⁵⁸ Rudiger Dornbusch ve Alejandro Werner; Mexico: Stabilization, Reform and No Growth., **Brookings Papers on Economic Activity**, 1, 1994, ss. 253-315.

⁵⁹ Kayseri Sanayi Odası; http://www.kayso.org.tr/b2b/kaysobilgi/oku.php?bilgi_no=31, (15.06.2010).

⁶⁰ Hacıhasanoğlu; a.g.t., s. 21.

sonucu özel sektör tüketim harcamalarının artması, yurt dışına sermaye kaçıışı, reel kurun değerlendirilmesi ve dış ticaret dengesinin bozulmasıdır⁶¹.

Meksika 1982 yılında yaşadığı borç krizi ve üç yıl süren ekonomik durgunluğun ardından 1985 yılında ikinci bir kriz yaşadığında, hükümet uygulanmakta olan müdahaleci politikaların sonuç vermediğine ve ekonominin temeline yönelik reformların gerekli olduğuna karar vermiştir. Bu çerçevede bundan önce yaşanan krizlerde yapıldığı gibi ithalat kısıtlamalarını arttırmak yerine, para birimi devalüe edilmiş, gümrük tarifeleri bir miktar azaltılarak, büyük ölçüde korumacı bir yapıda olan imalat sanayi rekabete daha açık hale getirilmiş ve özelleştirmelere başlanmıştır. Ancak, bu reformlar sürerken enflasyonda ciddi bir artış yaşanmış ve 1987 yılında enflasyon üç haneli rakamlara ulaşmıştır⁶².

Meksika, uzun yıllar yüksek kronik enflasyonun yaşandığı bir ülkedir. Fakat enflasyon hiçbir zaman hiperenflasyon düzeyine ulaşmamıştır. Sadece 1983, 1987 ve 1988 yıllarında üç haneli enflasyon gerçekleşmiştir. 1987 ve 1988 yıllarında uygulanan istikrar programları ile Meksika istikrara kavuşmuştur⁶³.

1986 yılında petrol fiyatlarında yaşanan aşırı düşüş, petrol gelirin önemli ölçüde bağımlı Meksika ekonomisini olumsuz yönde etkilemiş, bu gelişme ekonomideki önceliklerin enflasyonu düşürme ve büyüme hedeflerinden ödemeler dengesini sürdürebilme hedefine kaymasına neden olmuştur. Döviz kuru politikası enflasyonla mücadele yerine ödemeler dengesini iyileştirme aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Petrol fiyatlarının düşmesi sonucu petrol gelirleri düşmüş, ekonomik aktivite daralmış ve 1985 yılından sonra enflasyon yeniden hızlanmaya başlamıştır. 1986 yılında yapılan yüksek oranlı devalüasyon sonucunda 1987 yılında

⁶¹ Sema Bahçeci; Ortodoks ve Heteredoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi, **DPT Uzmanlık Tezi**, DPT Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1997, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikrar.html> , (14.06.2010), s.45.

⁶² Anne Krueger ve Aaron Tornell; "The Role of Bank Restructuring in Recovering From Crises: Mexico 1995-98", NBER Working Papers No 7042, **National Bureau of Economic Research, Inc.**, Mart 1999, ss 1-5.

⁶³ Bahçeci; a.g.t., s.45.

enflasyonun % 136'ya çıkmasıyla, "Ekonomik Dayanışma Paketi" (The Pact for Economic Solidarity) olarak adlandırılan program uygulamaya konmuştur⁶⁴.

Meksika tarafından 1988-1993 döneminde benimsenen strateji ekonomik istikrarın sağlanmasını, kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılmasını ve özel sektör öncülüğünde bir büyümenin temellerinin atılmasını amaçlamaktaydı. Gelirleri arttırıcı ve giderleri kısıcıcı düzenlemeleri içeren sıkı bir maliye politikası benimsenmiştir. Kamu sektörü dengesinde önemli bir iyileşme sağlanmış; 1987 yılında GSYH'nın % 15'i oranında açık veren kamu genel dengesi, 1992 yılını % 1,5 oranında bir fazla ile kapatmıştır⁶⁵.

1993 yılı sonunda Meksika'da iki temel dengesizlik dikkat çekmekteydi. Bunlardan biri pesonun aşırı değerlenmesi, ikincisi de kısmen tasarruflarda düşüşle açıklanabilen büyük bir cari açığı. Fakat ne paranın aşırı değerlenmesi, ne de cari açık 1994 yılının Aralık ayında Meksika'da yaşanan krizi tek başına açıklamaya yetmemektedir⁶⁶. 1994 yılına gelindiğinde, daha önceki krizlerden farklı olarak yüksek enflasyonun sebep olmadığı bir finansal kaos yaşanmıştır. Meksika'da yaşanan 1994 krizi, ödemeler dengesi krizlerinin sadece bütçe açıkları ya da cari açık gibi sermaye akımlarından kaynaklı dengesizlikler sonucu değil, finansal kırılganlık gibi nedenlerden de kaynaklanabileceğini ortaya koymuştur⁶⁷.

Kamu sektörü borçlanma gereği bir tehlike oluşturmamasına rağmen özel sektör kredi talebindeki artışın tahmin edilememesi, 1994 finans krizini hazırlayan nedenlerden biri olmuştur. 1994 Aralık ayında Meksika'da yaşanan kriz daha önce yaşanmış diğer krizlere bazı yönlerden benzemekte, bazı yönlerden de ayrılmaktadır. Bu kriz makro dengelerin aşırı bozulmasından ya da enflasyonun kontrol edilemeyecek düzeylere ulaşmasından ortaya çıkmış değildir. Bu kriz, nedenleri reel değişkenlere dayanmakla birlikte farklı boyutları olan bir finans krizi niteliğindedir.

⁶⁴ Bahçeci; a.g.t., s. 47.

⁶⁵ Hacıhasanoğlu; a.g.t., s. 27.

⁶⁶ Jeffrey Sachs, Aaron Tornell ve Andres Velasco; "The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?", NBER Working Papers No. 5142, **National Bureau of Economic Research, Inc.**, Haziran 1995, s.4.

⁶⁷ Hacıhasanoğlu; a.g.t., s. 41.

Kriz, 1994'teki beklenmeyen şoklar, bu şoklara karşı alınan yetersiz önlemler ve zamanında müdahale etmemenin ardından yaşanan panik sonucu ortaya çıkmıştır⁶⁸.

Meksika, Ocak 1994'te, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri ile birlikte Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması'nı (NAFTA) imzalayarak, dünyanın en büyük serbest ticaret bölgesini oluşturan taraflardan biri olmuştur. NAFTA üyeliğinin Meksika ekonomisi üzerinde yarattığı olumlu etki, yönetimlerin diğer ticari üyelikler konusuna da sıcak bakmalarını sağlamıştır. Bu bağlamda, 1 Temmuz 2000 tarihinde, Avrupa Birliği ile Meksika arasında Serbest Ticaret Antlaşması (FTA) imzalanarak resmen yürürlüğe girmiştir. Bu üyelik antlaşmasıyla Meksika, Avrupalı yatırımcılar için de cazip bir ülke konumuna gelmiştir. Meksika, 2005 yılında en çok yabancı yatırımcı çeken ülke sıralamasında üçüncü sırada bulunmaktadır⁶⁹.

3. İsrail'de Bütçe Açıklarının Gelişimi

İsrail 1970'lerin başına kadar yüksek büyüme performansı gerçekleştirmiş bir ülkedir. 1970-1980 döneminde yüksek büyüme potansiyeline dayanarak oluşan yüksek iç talep, ülkenin bulunduğu coğrafi konum ve toplumun sosyo-politik yapısı gruplaşmalara, giderek iç dengenin bozulmasına ve dengesiz bir gelir dağılımına neden olmuştur. Tüm dünya ülkelerinde hissedilen ve İsrail'in de nasibini aldığı 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol şoku, ekonomik dengelerin bozulmasında rol oynamıştır. Altyapı yatırım harcamalarının kısılmasıyla yaratılan kaynak, dış şokların etkisini azaltmak için sosyal transferler ve sübvansiyonlar olarak halka verilmiş, böylece yüksek bütçe açıkları oluşmuştur⁷⁰.

İsrail'de verimlilik artışından kaynaklanmayan fakat özel tasarrufu çekmek için verilen yüksek reel faizler sonucu, 1983 yılında banka krizi yaşanmıştır. Enflasyonu düşürmek için önceden anons edilen % 5 devalüasyon ve hükümet kontrollü fiyat politikaları başarısız olunca, halk yüksek bir devalüasyon beklentisiyle bankalardan mevduatlarını çekmeye başlamıştır. Hükümet, bankaların

⁶⁸ Bahçeci; a.g.t., ss. 51,52.

⁶⁹ http://www.kayso.org.tr/b2b/kaysobilgi/oku.php?bilgi_no=31, (15.06.2010).

⁷⁰ Bahçeci; a.g.t., s. 65.

batışını engellemek ve halkın güvenini tekrar kazanmak için mevduatları garanti altına almıştır. Ayrıca, beklenen devalüasyon da gerçekleşmiştir. Lübnan ile olan savaşın etkisiyle bütçe açığı artmış, açığı kapatmak için şok politikalar yerine kademeli politikalar uygulanmıştır. 1983'ün sonlarına doğru yeni para birimine geçilmiş, ilk yıl güveni kurmak ve geçişi kolaylaştırmak için dolara endeksli ağırlıklı para birimi uygulanmıştır. Daha sonraki yıl kur, ticaret ağırlıklı para birimine bağlanmıştır. Yeni para birimine doğrudan geçiş yerine böyle kademeli bir geçiş kredibilitiyi bozmamış ve kısa bir sürede kurun istikrarı sağlanmıştır.

1984 yılının sonlarında ücret ve fiyatlar üç ay süreyle dondurulmuş, fakat kur, faiz ve bütçe artışı bunun dışında tutulmuştur. 1984 yılında enflasyonun tamamen kontrolden çıkması ve 1985'in ilk çeyreğinde de kötüleşmeye devam etmesi, rezervlerin giderek düşmesi sonucu halkın gözünde devlet, ekonomiyi kontrol edemez hale gelmiştir. Dış borç sorunu nedeniyle İsrail artık borçlu ülkeler sınıfında yer almaya başlamış, 1977-84 döneminde kişi başına düşen GSYH % 4 oranında, aynı dönemdeki kişi başına düşen özel tüketim harcamaları ise % 18 civarında artmıştır. Verimlilik artışı üzerinde reel ücret verilmesinin ve artan tüketim harcamalarının etkisiyle bütçe açığı artmıştır. 1984 ve 1985 yıllarında enflasyonun kontrol edilemeyen seviyelere çıkması sonucu, 1 Temmuz 1985'te ciddi ve geniş kapsamlı bir ekonomik istikrar programı uygulamaya konmuştur.

İsrail programının ilk hedefi, enflasyonu yıllık 3 haneli seviyeden 2 haneli rakamlara indirmek ve ödemeler dengesi problemini ortadan kaldırmaktır. Yerli para % 19 oranında devalüe edilmiştir. Yerli para cinsinden ifade edilen tüm büyüklükler (ücret, fiyat, kur ve para arzı) dondurulmuş, kur ayarlamasının gerekli görülen nominal ücret ayarlamasına göre yapılması kararlaştırılmıştır. Merkez Bankası para arzını kontrol ederken, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ise fiyat kontrollerinden sorumlu tutulmuştur. Bütçe açığının artış hızı reel büyüklüklerin artış hızı ile sınırlandırılmış ve açığın kapatılması için savunma harcamaları azaltılmıştır. Kamu mallarına yapılan sübvansiyonlar en aza indirilmiş, ayrıca kamu mal fiyatları % 60-75 oranında arttırılmıştır. 1980-84 döneminde bütçe açığının GSYH'ya oranı % 10,5'ten 1986-91 döneminde % 1,1'e düşmüştür. İsrail istikrar programının bir diğer özelliği, "para

basım kanunu" ile Merkez Bankası'nın bütçeyi otomatikman finanse etmesinin engellenmesidir. Bunun yerine dış borçlanma yoluna gidilmiştir. 1986-87 döneminde yüksek özel tüketim artışı, büyümeyi hızlandıran en önemli aktör olmuştur⁷¹.

1990'lı yıllarda İsrail ekonomisinin ortalama % 4,8 büyüdüğünü söylemek mümkündür. Diğer taraftan, bu hızlı büyüme döneminde kamu harcamaları ve buna bağlı olarak da bütçe açığı artmıştır. Bütçe açığının 1995 ve 1996 yıllarında en yüksek seviyesine ulaşması üzerine sıkı para politikalarının uygulanması zorunlu hale gelmiştir. 1990'lı yılların başında göçler nedeniyle artan talep sayesinde imalat sanayi yıllık ortalama % 7 büyümüştür. Barış süreci, dünyadaki küreselleşme artan üretimi ihracata yönlendirmiştir. Ancak 1996 yılına gelindiğinde göçmen taleplerinin karşılanmış olması ve göçlerdeki azalmaya bağlı olarak ekonomik faaliyetlerde yavaşlama görülmüştür. 1996 yılında başlayan ekonomik durgunluk 1999 yılının ikinci yarısına kadar devam etmiştir.

1996 yılından itibaren ekonomide gözlenen durgunlukta göçlerin azalması kadar etkili bir diğer faktörde, 1990'lı yıllarda artan kamu açıklarını azaltmak amacıyla hükümetlerin uyguladığı sıkı para ve maliye politikalarıdır. 1990'lı yılların başındaki yoğun göçler kamunun harcamalarını arttırmıştır. 1995 yılında beklenenin altında vergi geliri sağlanması 1996 yılında ise ekonomik faaliyetlerdeki yavaşlamaya bağlı olarak vergi gelirlerinin azalması bütçe açığının artmasına neden olmuştur.

2000 yılına, son yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğun sona erdiğine ilişkin tahminlerle girilmiş ve yılın ilk üç çeyreğinde % 7.8 oranında büyüyen ekonomi, yılın son çeyreğinde yerini durgunluğa bırakmıştır. 2001 yılında % 0.9 olarak gerçekleşen GSYH, 2002 yılında % 1 daralmıştır. Ekonomide gözlenen kötüleşmenin temel nedeni, Filistin Özerk Yönetimi ile devam eden çatışmalar ve buna bağlı olarak güvenlik harcamalarındaki artıştır. Terör olaylarındaki yoğunlaşma nedeniyle güvenlik harcamalarında da % 6 oranında kaydedeğer bir artış yaşandığı

⁷¹ Bahçeci; a.g.t., ss. 65-71.

gözlemlenmektedir. Bu gelişmeler neticesinde 2001 yılı bütçesindeki toplam açık GSYH'nın % 4,1'i olarak tespit edilmiştir.

İsrail'in 2002 Kasım ayı sonu itibariyle bütçe açığı, Kasım 2002'deki 3,5 milyar Yeni İsrail Şekeli (YİŞ) tutarındaki ilave ile toplamda 15.9 milyar YİŞ seviyesine ulaşmıştır. Bu gelişmede, KDV oranındaki ve sigara-petrol vergilerindeki artışa rağmen vergi gelirlerinde yaşanan düşüş (2002 Ocak-Kasım döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre % 5,1 düşmüştür) ve başta savunma olmak üzere bütçe harcamalarındaki artış etkili olmuştur⁷².

İsrail'de 1997 yılından bu yana sıkı para politikaları uygulanmasına rağmen bütçe açığı, kamu harcamaları ve kamu borçları saanayileşmiş ülkelerin üzerinde kalmıştır. 1999 yılı bütçe açığının GSYH'nın % 2'si oranında gerçekleşmesi hedeflenmiş olmakla beraber, % 2,2 oranında gerçekleşerek bütçe açığı 9,2 Milyar YİŞ olmuştur. İsrail'in maliye politikasının temelinde devletin ekonomideki müdahalesinin azaltılması yatmaktadır. Bu bağlamda, Devlet Bütçesi'nin GSYH içindeki payı 1990 yılında % 51,4 iken bu oran 2000 yılında % 47,3'e gerilemiştir. Aynı şekilde bütçe açığının GSYH içindeki payı 1990 yılında % 4,9 iken, 2000 yılında bütçe açığının GSYH'nın % 2,5'i olması öngörülmüş ancak, gerçekleşme % 0,6 düzeyinde olmuştur. Son 15 yılın en düşük seviyesi olan bu oranın yakalanmasına vergi gelirlerinde sağlanan % 13,7'lik artış neden olmuştur. Bu oran 2001 yılı için % 3,75 civarında gerçekleşmiştir.

İsrail'de bütçe harcamalarının disiplin altına alınması amacıyla mahalli idareler ve sağlık kuruluşlarının harcamaları, 1997 yılından bu yana merkezi hükümetin kontrolü altında sıkı bir şekilde denetlenmektedir. Mahalli idarelerin faaliyetleri hükümet bütçesine dahil olmamakla beraber, bunlara genel bütçeden önemli miktarlarda transfer sağlanması bütçe disiplinini 1997 yılına kadar

⁷² T.C. Tel Aviv Büyükelçiliği Ticaret Müsteşarlığı; İsrail Ülke Raporu, Tel Aviv, Mayıs 2003, www.musavirlikler.gov.tr/upload/IL/rRapor2003.doc, (14.06.2010), ss.20-22.

güçleştirmiştir. Hükümet kontrolünden sonra bu kuruluşların bütçeye olan yükünde azalma görülmektedir.

2002 yılı bütçesi temel harcama kalemlerine göre sırasıyla; %19,3 savunma harcamaları, %15,8 sivil harcamalar, %31,2 sosyal güvenlik ve transfer ödemeleri, %27,7 dış borç ödemeleri ve %6 yatırım-krediler için ayrılmıştır. Ayrıca İsrail Maliye Bakanlığı, savunma harcamalarının ekonomiye getireceği sıkıntıları bertaraf etmek için Nisan 2002 ayında kamu harcamalarının azaltılması ve bütçe gelirlerinin artırılması yolunda tedbirler almış olup, bunlardan en önemlisi KDV oranının %17'den %18'e çıkartılmasıdır. İsrail kamu maliyesindeki en önemli ve öncelikli hedeflerden biri de, devlet bütçesi üzerinde olumsuz etki yaratan kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi ve bu yolla bütçe açığının finanse edilmesidir⁷³.

4. Arjantin'de Bütçe Açıklarının Gelişimi

Arjantin ekonomisi 1920'lerde kişi başına milli gelir sıralamasında dünya ekonomileri içinde ilk 10 ülke arasında yer alırken, takip eden 60 yıl içinde sürekli gerileyen bir performans göstermiştir. 1940'larda uygulanan politikalar büyük kamu açıklarını, enflasyonda artışı ve ekonomik durgunluğu beraberinde getirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden dönemde, Arjantin kronik enflasyonun etkisi altında kalmıştır. Enflasyonu dünya ülkeleri seviyesine çekmek amacıyla bir çok kez döviz kurunun nominal çıpa olarak kabul edildiği istikrar programları uygulamaya geçirilmiş, ancak bu programların hepsi para krizleri ile sonuçlanmıştır. 1970'lerin ortalarına gelindiğinde ülkenin uzun dönem büyümesinin farkedilir derecede düştüğünü ve 1980'lerin ikinci yarısında ülkenin süregelen bir durgunluğun içinde olduğunu söylemek mümkündür. Tasarruf ve yatırım oranlarında 1970-1989 döneminde ciddi bir azalma gözlemlenmektedir. Arjantinliler makroekonomik istikrarın uzun yıllar boyunca sağlanamaması nedeniyle tasarruf ve yatırımlarını yurtdışına kaydırmışlardır. Üretimde verimlilik düşmüş ve yoksulluk günden güne artmıştır⁷⁴.

⁷³ T.C. Tel Aviv Büyükelçiliği Ticaret Müsteşarlığı; ss. 35-37.

⁷⁴ Nada Choueiri ve Graciela Laura Kaminsky; "Has the Nature of Crises Changed? A Quarter Century of Currency Crises in Argentina", **IMF Working Paper No. 99/152**, Kasım 1999, s.5.

Arjantin’de 1970’lerin ortalarında yaşanan sosyal ve ekonomik gerilim enflasyonist patlamaya yol açmış, politik alanda ise demokratik yönetim yerini diktatörlüğe bırakmıştır. 1970’lerin sonundan 1990’lara kadar uzanan dönemde sanayileşmiş ülke faiz oranlarındaki düşüşler Arjantin’in de içinde olduğu gelişmekte olan ülkelere sermaye akımını başlatmış, bu olumlu gelişme reel kurda aşırı değerlenme ve büyüyen cari açıklar gibi zamanında doğru tedbirlerin alınmadığı hallerde genellikle krizle sonuçlanan olumsuz gelişmeleri de beraberinde getirmiştir⁷⁵.

1981-1983 döneminde yaşanan borç krizinden sonra birkaç istikrar denemesi sonucunda enflasyonda geçici düşüşler sağlanmış, fakat bütçe açığı kalıcı bir şekilde kapatılmadığı için enflasyon yeniden artmıştır. 1985 öncesi dönemde yeterli dış kaynak bulunamadığından bütçe açıkları para basarak finanse edilmiştir⁷⁶. O dönemde Arjantin’de mali açıklar ile enflasyon arasındaki yakın ilişki nedeniyle yaşanan mali döngüler, Arjantin ekonomisinin önemli bir özelliği haline gelmiştir. Bütçenin kontrol edilememesinin en önemli nedenlerinden biri, demokrasiye yeni geçilen bir dönem olduğu için halkın yeni elde ettiği haklar nedeniyle kamu harcamalarının kısılamamasıdır⁷⁷.

1976-1981 döneminde sabit kur sistemi terk edilerek ekonomi dışa açılmaya çalışılmıştır. Ticaret rejiminin liberalleşmesi ile dışarıya sermaye kaçışının hızlandığı bu dönemde 1982 yılında başlayan ve iki buçuk ay süren Falkland Savaşı ve ardından Meksika’da ortaya çıkan borç krizi tüm Latin Amerika ülkelerini olduğu gibi Arjantin’i de olumsuz etkilemiştir. 1982-1985 döneminde birbirini izleyen yüksek oranlı devalüasyonlar ve kontrol altına alınamayan bütçe açıkları nedeniyle enflasyon oranı 1982’de % 165’ten 1985’te % 672 seviyelerine sıçramıştır⁷⁸.

Arjantin, borç rasyosunun aşırı yükselmesi ve geniş bütçe açıkları ile karşı karşıya kalması sonucu çeşitli istikrar programları yürürlüğe koymuştur. Örneğin

⁷⁵ Hacıhasanoğlu; a.g.t., s.61.

⁷⁶ Miguel Alberto Kiguel; “Inflation in Argentina: Stop and go since the Austral Plan”, **World Development**, Vol.19, No.8, s.969-986, 1991.

⁷⁷ Bruno; a.g.m., s. 176.

⁷⁸ Fatma Doğruel ve A. Suut Doğruel; **Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar: Arjantin, Brezilya, Meksika, İsrail ve Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, ss.89,90.

1985 yılında IMF ile yapılan bir anlaşma sonucu Austral Planı yürürlüğe konulmuştur. Enflasyon 1981 yılında % 100'ler civarındayken, 1984 yılında % 600'lere fırlayınca, 1985 yılında "Austral Plan" uygulamaya başlanılmıştır. Bu planda yeni bir yaklaşım sonucu heterodoks politikalar tek başına değil, ortodoks politikalarla birleştirilerek uygulanmıştır. Planın temel hedefi enflasyonu hızla düşürmek ve enflasyonist baskı yaratan kamu finansman dengesizliğini ortadan kaldırmaktır. Ortodoks politikalar ile bütçe açığını ve parasal finansmanı ortadan kaldırmak, fiyat ve ücretlerin dondurulması ile enflasyonun geçmiş dönemlerle olan bağlantılarını kırmak hedeflenmiştir. Bu politikalara ek olarak, peso devalüe edilmiş, kamu mal fiyatları artırılmış ve yeni vergiler getirilmiştir. Parasal reform paketi ilan edilerek, Merkez Bankası'nın bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla para basmayacağı ilan edilmiştir. Yeni para birimi "austral" a geçilmiş, 1000 eski peso = 1 austral ve 0.8 austral = 1\$ olarak belirlenmiştir. Austral Planı ilk 7-8 aylık uygulama döneminde oldukça başarılı olmuştur⁷⁹. Vergi gelirlerindeki hızlı artış nedeniyle bütçe açığı önemli ölçüde azaltılmıştır. Fakat, bütçe harcamaları programdan çok fazla etkilenmemiştir⁸⁰.

1986 yılında işçi ücretleri sendikaların baskısıyla önemli ölçüde arttırılmış ve bu nedenle enflasyon gittikçe artmaya başlamıştır. 1989 yılında % 3000'lere çıkan enflasyonu azaltmak için bazı istikrar önlemleri alınmıştır. Bu çerçevede, önce yüksek oranlı bir devalüasyon yapılmış ve serbest kur sistemine geçilmiştir. KİT ürünlerinin fiyatları arttırılmakla birlikte sübvansiyonlar kaldırılmış; vergi sisteminde vergi gelirlerini arttırmaya yönelik değişiklikler yapılmış ve kamu harcamaları azaltılmıştır.

Arjantin, uzun istikrar arayışı yıllarından sonra başarıyla sonuçlanan 1991 Konvertibilite Planı'nı uygulamıştır. Bu plan ile 1989 yılında Arjantin tarihinin en yüksek seviyesine, % 3000'lere ulaşan hiperenflasyon, 1991 yılında % 170'lere, 1994 yılında ise % 4'lere düşmüştür. Arjantin 1991 yılından beri istikrarını koruyan bir ülke konumundadır. 1991 yılında uygulamaya konulan istikrar politikası doğrultusunda kamu harcamaları kısılarak kamu gelirlerinde radikal bir vergi

⁷⁹ Oğuz Esen; "Heterodoks İstikrar Programları: Teori ve Uygulama", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt:16, Sayı:3-4, 1989, s.46.

⁸⁰ Kiguel; a.g.m., s.974.

reformu yürürlüğe konulmuş ve kamu kesimi dengesi sağlanmıştır. Özellikle önemli özelleştirme gelirleri sağlanarak 1992 yılı itibariyle 11 milyar ABD doları borç azalması gerçekleştirilmiştir.

1991-1993 döneminde bütçe açığını kapatmak için yeni bir vergi sistemi hazırlanmış, kamu harcamalarına ciddi kısıtlar getirilmiş, özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş ve faiz dışı bütçe fazlası verilmiştir. Böylece Arjantin'in uluslararası kredibilitesi de artmıştır. Bunların yanında diğer yapısal reformlara da yer verilmiştir. Kamunun yeniden yapılandırılması, ticaretin serbestleştirilmesi, finans piyasalarında reform, işgücü piyasalarının esnekliği, sosyal güvenlik sisteminin yeniden oluşturulması ve eyalet bütçelerinin finansmanı konusunda çeşitli reformlar başlatılmıştır. IMF ile imzalanan stand-by anlaşması sonucu sağlanan 780 milyon SDR yardımı ile bu çabalar desteklenmiştir. Katma değer vergi oranı % 15.6'dan % 18'e yükseltilmiş, ayrıca bazı hizmetler ve tarımla ilgili katma değer vergisi kapsamı (vergi tabanı) genişletilmiştir⁸¹.

Uygulanan bu sıkı istikrar programı doğrultusunda 1992-1995 yılları arasında bütçe dengesinin GSYH'ya oranı % 0.01 olarak gerçekleşmiştir⁸². Diğer yandan Arjantin'in yürürlüğe koyduğu programların kamu harcamalarının azaltılması amacı, ancak yüksek dış borçların ödemelerinin net dış transfere yol açması sonucu ekonomi genel bir durgunluk sürecine girmiş ve işsizlik artmıştır. Diğer yandan, IMF ile yapılan anlaşma dolayısıyla gerekli kararları alamayan ve programa istenilen ölçüde uymayan Arjantin Hükümeti'ne ve politikalarına karşı toplumsal tepkiler doğmuş ve bunun yanında IMF'in de 1.5 milyar dolarlık krediyi vermeyi ertelemesi üzerine Arjantin ekonomisi 2001 yılının sonlarında tekrar krize girmiş ve toplumda sosyal patlamalar gerçekleşmiştir.

Arjantin'in 1991 öncesinde ekonomik istikrarı sağlama çabalarının uzun dönemler boyunca başarısız olmasına neden olarak sorumsuz bütçe yönetimi gösterilmektedir. Vergiler yoluyla sağlanan gelirlerden fazla harcama yapılmakta, bu

⁸¹ Kiguel; a.g.m., s. 971.

⁸² Çelebi; a.g.e, s.61-62.

yolla süregelen kronikleşmiş açık ise çoğu kez enflasyonist yöntemlerle finanse edilmektedir⁸³.

Arjantin'in 1990'lı yılları, pek çok ülke için başarılı bir model olarak görülmüştür. Arjantin açısından koşullar 1999 yılında tersine dönmeye başlamıştır. Brezilya parasının çöküşü Arjantin'in ihracat gelirlerinde çok keskin bir düşüşe neden olmuştur. Bu gelişmeyle birlikte ekonomik büyüme ard arda negatif düzeylerde seyretmiştir. Ekonomik koşullarda ortaya çıkan bozulmayla birlikte ekonomiyi canlandıracak önlemler alınmaya çalışılmış, bu doğrultuda IMF'ye 14 Şubat 2000 ve 30 Ağustos 2001 tarihlerinde verilen niyet mektuplarıyla finansal destek sağlanmış, fakat bu canlandırıcı önlemlere rağmen ülkede 2001 Kasım-2002 Şubat arasındaki dönemde ekonomik kriz çok ciddi bir sosyal boyut kazanarak şiddet eylemlerine dönüşmüştür. Arjantin 24 Aralık 2001'de moratoryum ilan etmiş ve iki hafta içinde dört hükümet kurulmuştur⁸⁴.

Krizin gelişimine bakıldığında Arjantin, 2000 yılında uluslararası sermaye piyasalarına erişimini büyük ölçüde kaybetmiş, 2001 yılının ikinci çeyreğinde yoğun sermaye çıkışı yaşamış ve mevduat çekilişleri bankacılık sisteminin varlığını tehdit etmeye başlamıştır. Bunun üzerine Aralık 2001'de mevduatlar kısmi olarak dondurulmuştur. Arjantin'in program kriterlerini yerine getirmediğini gören IMF ödemelerini durdurma kararı almıştır. Aralık ayının sonuna doğru borçlarının bir kısmını ödeyemeyeceğini duyuran Arjantin, Ocak 2002'ye geldiğinde konvertibilite rejimine tamamen son verdiğini açıklamıştır. Bu süreçte peso keskin bir değer kaybı yaşamış, ekonomi önemli oranda daralmış ve bu daralma önemli ekonomik ve sosyal sonuçlar doğurmuştur⁸⁵.

2002 yılında GSYH yaklaşık % 11 oranında gerilemiş, enflasyon ise % 41 oranında yükselmiştir. Üç yılı aşkın resesyondan sonra neredeyse % 20'si işsiz olan, bankalardaki paralarını alamayan, ülke paralarının değeri hızla düşen Arjantin halkı açısından asıl hazine olan, on yıllık bir istikrar ve reform döneminin böyle trajik

⁸³ Hacıhasanoğlu; a.g.t., s.73.

⁸⁴ Emre Alpan İnan; "Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi", **Bankacılar Dergisi**, S.42, 2002, s.59.

⁸⁵ Hacıhasanoğlu; a.g.t., s.72.

biçimde sona ermesidir. Bu trajedinin temel nedeni, sürekli olarak düzenli gelirlerin üzerinde gerçekleşen kamu harcamalarıdır⁸⁶.

2001 ve 2002 yıllarını siyasi çalkantılar ve ekonomik kriz içinde geçiren Arjantin için 2003 bir toparlanma yılı olmuştur. 2002’de % 11 küçülen ekonomi, 2003 yılında % 8,8 genişlemiş, sanayi üretimi % 16 artmış, ihracat % 14 artarak 29,6 milyar dolara, ithalat % 54 artışla 13,1 milyar dolara ulaşmış, işsizlik % 20’den % 14’e, kısa dönemli faiz oranları % 50’lerden % 20’ye, enflasyon % 41’den % 3,7’ye gerilemiştir⁸⁷.

2004 yılındaki büyüme bu defa % 9 olarak gerçekleşmiş, sanayi üretiminde % 11 daha artış yaşanmış, işsizlik yılsonu itibariyle % 12’ye inmiş ve enflasyon oranı da % 6,1 düzeyinde kalmıştır. Dış ticaret değerlerine bakıldığında, 34.5 milyar dolar ihracat ve 21.3 milyar dolar ithalat gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda da ekonomik göstergeler iyileşmeye devam etmiş, ekonomi yaklaşık % 8 oranında büyümüş, enflasyon ise ortalama % 14 seviyesinde olmuştur⁸⁸.

V. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Kamu giderlerinin kamu gelirlerini aşması nedeniyle, devlet bütçesinin açık vermesi ekonominin tüm kesimleri için arzu edilmeyen bir durumdur. Bütçe açıklarının giderilmesinde yurtiçi kaynaklara başvurulduğunda, başlıca üç tür finansman yöntemi söz konusudur. Bunlar vergi oranlarının artırılması, iç borçlanma ve monetizasyon yani merkez bankası kaynaklarına başvurulmasıdır. Her üç finansman yönteminin de ekonomiye olan etkileri birbirinden farklılıklar göstermektedir. Devlet açısından önemli olan söz konusu üç finansman yönteminden makroekonomik değişkenler üzerine en az etkiye bulunanın tercih edilmesidir. Yani

⁸⁶ Michael Musa; **Zaferden Trajediye IMF ve Arjantin**, 2.b., Halit Elçi (çev.), İstanbul: Yeni Hayat Yayıncılık, 2003, ss.99,100.

⁸⁷ TMMOB, “Ülke Örnekleri ile Kalkınma ve Sanayileşme Modelleri”, **TMMOB Sanayi Kongresi Oda Raporu**, 2007, s.20.

⁸⁸ Suzan Ergün; “Arjantin’in Ekonomik İstikrarsızlık Tarihi: İnişler ve Çıkışlar” **Akademik Bakış Dergisi, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi**, Sayı 20, Nisan – Mayıs – Haziran 2010, ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası Kırgız- Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZİSTAN, s.14., <http://www.akademikbakis.org/20/08.pdf>, (14.06.2010).

ekonomik birimlerin, alacağı kararlar üzerindeki etkisi en az olan finansman kaynağı tercih edilmelidir.

Günümüzde milli ekonomilerde, müdahaleci devlet anlayışının bir sonucu olarak hacim olarak genişleyen kamusal hizmetlerin ve buna paralel olarak artan kamu harcamalarının klasik kamu gelirleriyle (vergi,resim,harç,vb.) karşılanması olanağı kalmamıştır. Başlangıçta öngörülen vergi gelirlerinde daha fazla artış sağlanması amacıyla vergi kanunlarında bir takım yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. İşte bu düzenlemelerin zaman bakımından meydana getireceği gecikmeler ve yine ekonominin içinde bulunduğu koşullar, açıkların bütçe uygulama döneminde vergilerle finansmanına bazı sınırlamalar getirmektedir⁸⁹.

Bütçe açıklarının finansmanında; seyrekte olsa bütçe ihtiyatlarına ve bilhassa son yıllarda daha da önem kazanan döviz rezervlerinin kullanımına da başvurulmakla beraber, Merkez Bankası kaynakları, borçlanma ve vergiler olmak üzere üç temel fon kullanılmaktadır.

Bu üç fondan Merkez Bankası Kaynakları emisyon hacminin artırılması şeklinde gerçekleşir. Para basma yetkisi , hemen tüm ülkelerde Merkez Bankasına devredildiği için , kamu kesiminin bu kaynaktan faydalanması da artık borçlanma (avans) şeklinde olmaktadır. Diğer bir fon olan borçlanma , kamu kesiminin tahvil ve bono gibi araçlarla iç piyasadan borçlanmasıdır. Bu üç fonun yanısıra , ülkemizde son dönemde bir dördüncü fondan bahsetmekte mümkündür. 1989 sonrası sermaye hareketlerine serbestlik getirilmesi ve TL' nin konvertibl olması ile gündeme gelen bu çok riskli fon “sıcak para” olarak adlandırılmaktadır.

Kamu borçlanmasında, harcamaların getirdiği ilk dönemdeki mali yük, sonraki dönemlere ertelenmekte, borçlanmanın yapılmasından sonraki dönemlerde vergi mükelleflerine aktarılmaktadır. Devletin en asli ve sağlam geliri olan verginin aksine borçlanma geçici yani kesin olmayan (geri ödemeli) bir gelir kaynağıdır. Vergide % 1'i bulan bir maliyet sözkonusu olurken borçlanmanın anapara geri ödemesinin olması, bunun yanında maliyet unsuru olan faiz giderinin ödenecek

⁸⁹ Ömer Faruk Batrel; **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayın No: 414 - 648, İstanbul, 1987, 5.b., s.156.

olması neden borçlanmanın olağan bir gelir kaynağı olarak görülemeyeceğinin nedenleridir.⁹⁰

Bütçe ihtiyatları, gerek duyulduğunda bütçe açıklarının finansmanı amacıyla kullanılabilir. Ancak bunun için bütçe hesaplarının önceki yıllarda fazlalıkla kapatılmış olması ve gelecekte meydana gelebilecek tehlikeli açıkları finanse edebilmek için ihtiyat (yedek) ayrılmış olması gerekmektedir. Bu şekilde ele alındığında, bütçe ihtiyatları ile açıkların kapatılması en geçerli yöntemlerden biridir. Ancak, günümüzün ekonomik şartlarında bu yolla açıkların kapatılması oldukça güçtür. Çünkü bütçe açıkları uzun zamandan beri gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin iç içe oldukları bir sorun durumundadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamusal ihtiyaçların sürekli artması ve mali kaynakların yetersiz olması gibi nedenlerden ötürü, refah dönemlerinde ayrılacak bütçe ihtiyatları bütçe açıklarını kapatmak için yeterli değildir.

Bütçe açıklarının finansmanında başvurulan yöntemlerden biri de döviz rezervlerinin kullanımınıdır. Bir ülkede yeterli miktarlarda döviz rezervinin bulunması, enflasyonla mücadelenin ön koşuludur. Döviz rezervleri kullanılarak bütçe açıklarının kapatılması, döviz kurlarının yükselmesine yol açmaktadır. Enflasyonu düşürmek döviz kurunun artış oranlarını azaltmakla mümkün olabilir. Bir ekonomide bütçe açıklarının devam ettiği ve sabit döviz kurunun geçerli olduğu koşullarda döviz rezervleri, spekülasyon para talebi başlayınca kadar azalma gösterecektir. Bu durumda devlet daha fazla borçlanamayacağı için, döviz rezervlerinin tükenmesi tehlikesi karşısında yeniden Merkez Bankası kaynaklarına başvurabilir.

Buraya kadar genel anlamda bütçe açıklarının finansman kaynaklarına değindikten sonra, şimdi de bütçe açıklarının finansmanında kullanılan üç temel kaynak üzerinde biraz daha ayrıntılı durabiliriz.

A. Merkez Bankası Kaynakları

Bütçe açıklarının finansmanında başvurulan yöntemlerden birisi olan emisyonun gidilmesi için, bir ülkedeki kronik bütçe açıklarından dolayı döviz rezerv

⁹⁰ Saatçi; a.g.m., ss. 94-95.

stoklarının tükenmiş olması gerekmektedir. Hazinesinin merkez bankası avansları ve hazine bonoları kullanımıyla bütçe açıklarını geçici olarak kapatması, emisyonun bir başka şeklidir. Merkez Bankasının bütçe dengesini sağlamak amacıyla Hazineye sağladığı bu destek, ekonomide para arzının genişlemesine neden olmaktadır. Geniş bütçe açıkları nedeniyle emisyonu gidilmesi, enflasyonun hızlanmasına ve harcamaların daha da büyümesine yol açabilir⁹¹.

Bir ülkedeki mali sistem , kredi ekonomisi ve mali piyasalardan oluşur. Kredi ekonomisinde Merkez Bankası kaynakları kullanılırken , mali piyasalar sisteminde çeşitli mali kurumlardan kaynak temini mümkündür. Bir ülkede mali piyasalar yeterince gelişmemiş ise , kaynakların temini zorunlu olarak kredi ekonomisi , yani Merkez Bankası kaynaklarından gerçekleşecektir. Böyle bir yapı, Merkez Bankası'nın özerkliğine gölge düşürmekte ve siyasi iktidara bağımlı olduğunu göstermektedir.

Kamu menkul değerlerinin Merkez Bankası tarafından satın alınması, genelde, bütçe açıklarının monetizasyonu olarak ifade edilmektedir. Merkez Bankasının hazine tahvillerini satın alması, hükümete sadece para basmak suretiyle mal ve hizmet satın alma imkanı vermektedir. Ancak, bütçe açıklarının monetizasyonu, genelde enflasyonla sonuçlanmakta ve hükümet mal ve hizmet satın alımlarını aslında enflasyon vergisiyle finanse etmiş olmaktadır⁹².

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 52 nci maddesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına, açık piyasa işlemleri çerçevesinde kendi nam ve hesabına vadesi 91 günü aşmayan, ikincil piyasada alınıp satılabilen likidite senetleri ihraç edebilme yetkisi verilmiştir. Kanuna göre; Merkez Bankası'nın likidite senetlerinin, devamlı bir alternatif yatırım aracı olma niteliği kazanması engellenmiştir. Likidite senetlerinin ihraçlarının, sadece, açık piyasa işlemlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla sınırlı tutulması hususunun, göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Merkez Bankası, geri alım vaadi ile satım ve geri

⁹¹ Nuray Altuğ; "Bütçe Açıklarının Hiperenflasyonist Etkileri", **Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, M.Ü. İletişim Fakültesi Basın Yayın Teknikleri Anabilim Dalı Baskısı, Sayı:1-2, İstanbul 1993, s.5.

⁹² Hanifi Aslan; **Enflasyonist Finansman Politikası**, Ak-Bil Matbaası, Bursa, 1997, s.33.

satım vaadi ile alım işlemleri ile Türk Lirası depo işlemleri (anlaşma süreleri 91 günü aşamayacak şekilde) yapma yetkisine sahip bulunmaktadır. Sözkonusu kanun maddesi'nde; açık piyasa işlemlerinin, yalnızca para politikası amaçları için yürütüleceğine ve Hazine'ye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi amacıyla yapılamayacağına vurgu yapılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından açık piyasa işlemleri çerçevesinde ihraç edilecek likidite senetlerine ilişkin usul ve esaslar, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nca 05.10.2006 tarih ve 26310 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2006/1 Sıra No'lu Likidite Senetleri Hakkında Tebliğ ile düzenlemiş bulunmaktadır. Tebliğ kapsamında "Likidite senetleri"; 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 52 nci maddesi uyarınca, "açık piyasa işlemleri çerçevesinde Merkez Bankası nam ve hesabına çıkarılacak para politikası aracı" olarak tanımlanmıştır.

Tebliğe göre; likidite senetleri, piyasadaki likiditenin düzenlenmesi için ve münhasıran açık piyasa işlemlerinin etkinliğini artırmak amacıyla kullanılan, bir para politikası aracı olarak kullanılacaktır. Söz konusu senetler; Merkez Bankasınca, kendi nam ve hesabına, 91 günü aşmayan vadelerde, iskontolu olarak ihraç edilecek olup, kıymetli evrak niteliğini haiz tek bir toplu senet şeklinde çıkarılmaktadır. Basılan fiziki senet Merkez Bankasında saklanarak, Sermaye Piyasası Kanununa göre kaydi olarak da ihraç edilebilmektedir.

Merkez Bankası ayrıca ticari bankalar aracılığıyla kendisine gelen tahvil ve bonolara reeskont uygulamaktadır. Merkez Bankası'nın bütçe dengesi konusunda Hazineye sağladığı bu destek, ekonomideki para miktarının genişlemesine ve emisyon mekanizmasının harekete geçirilmesine neden olabilir. Emisyonun ölçülü yapılmaması ise, ekonomik ve mali dengeleri bozabilir.

Bütçe açıklarının emisyonla finansmanı sonucunda, toplam gelirden gözlenen artışın vergi hasılatını da arttırması ve bir süre sonra bütçenin dengeye gelmesi beklenebilir. Ancak, Türkiye'de durum böyle değildir. Nitekim 1980 öncesinde aşırı parasal finansmana rağmen bütçe açıklarında bu mekanizma nedeniyle bir azalma ortaya çıkmamakta, tersine açığı arttırıcı etkiler doğurmaktadır.

Bu durum vergi sistemleri ile ilgili yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır. Vergi gelirleri milli gelire göre fazla esnek değildir. Ayrıca vergiyi doğuran olayla verginin tahsili arasında oldukça uzun bir süre bulunmaktadır.

Dolayısıyla gelişmekte olan bir çok ülkede ve Türkiye’de kamu harcamalarının fiyat artışlarından doğan nominal milli gelire uyumu kısa bir zamanda gerçekleşmekte, vergi gelirinin nominal gelire uyumu ise daha uzun bir süreye yayılmaktadır. Uyum sürelerindeki farklılık giderek kamu açıklarının artmasına neden olmaktadır.

B. Borçlanma

Devletin borçlanmasını asla gerçek bir gelir olarak görmeyen klasik maliyeciler, devletin asıl gelir kaynağının vergi ve vergi benzeri gelirler olduğunu ifade etmektedirler. Klasik maliye görüşüne göre, kamu harcamalarını karşılamak üzere yapılan borçlanma, bugün alınması gereken vergilerin geleceğe ertelenmesidir. Klasiklere göre, borçlanma devletin olağanüstü ve istisnai, sık sık başvurulmaması gereken bir gelirdir.

Modern maliye görüşüne göre ise, devletin borçlanması kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denge ve uyum sağlanamamasından kaynaklanmaktadır. Devlet, bütçesini uygularken bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasında zaman itibarıyla denkleştirme sağlayabilmek için zaman zaman kısa vadeli borçlanmak zorunda kalmış ve kısa vadeli hazine bonoları ihraç ederek harcamalarına karşılık bulabilmiştir. Günümüz devletlerinde vergi ile borçlanma arasında pek fark gözetilmemektedir. Yapılması öngörülen harcamalara göre, tahmin edilen gelirlerin yetersiz olması durumunda devlet, vergileme yoluna gidebileceği gibi borçlanma yoluna da gidebilir⁹³.

Günümüzde devletlerin borçlanmaya başvurmaları olağan bir hal olarak görülmektedir. Çünkü sosyal refah devleti anlayışı içerisinde devlete her geçen gün daha fazla görev yüklenmesi nedeniyle devletin ihtiyaçları her gün daha fazla artmaktadır. Devlet, bu artan ihtiyaçları karşılayabilmek için daha çok harcama

⁹³ Mustafa Sakal; **Türkiye’de 1980 Sonrası İç Kamu Borçlanması ve Sonuçları**, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1989, s.7.

yapmak, daha çok harcama içinde daha çok gelir elde etmek zorundadır. Bu gelirler; vergi, resim, şerefiye, harç, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri ile para ve vergi cezaları gibi her geçen gün çeşitlenen kamu gelirlerinden oluşmaktadır⁹⁴. Ancak, verginin sınırına erişildiği, vergi almanın mümkün olmadığı dönemlerde, vergi ve diğer kamu gelirlerinin eksikliğini tamamlamak için borçlanmaya başvurulmaktadır. Bu durumda, borçlanma modern maliyeye göre artık kamu gelirlerinin öne alınmış bir şekli değil, hukuki bir kamu geliri olarak kabul edilmektedir.

Devletler borçlanmayı gerçekleştirmek için ya iç ya da dış kaynaklara müracaat ederler. Fakat devletlerin öncelikle kendi iç kaynaklarına yöneldikleri görülmektedir. Ancak, çeşitli nedenlerle dışarıdan borçlanmaya mecbur kaldıkları veya tercih ettikleri durumlarda mevcuttur. İç borçlar, hükümetin ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara milli para cinsinden borçlanmasıdır. Bu borçlanmanın ekonomik niteliği, satın alma gücünün özel ve kamu kesimi arasında el değiştirmesidir. İç borçlanmada ülkenin kullanabileceği kaynaklara ek bir kaynak yoktur. Sadece bu kaynakların kullanımı, borçlanma sonucunda değiştirilebilir⁹⁵.

İç borçlanmada alacaklı ve borçlu aynı ekonomi içerisinde yer almaktadır. İç borçlar GSYH'nın bir bölümünden alındığından GSYH'nın büyüklüğü, yapısı ve dağılımı ile son derece ilgili ve bağlantılıdır⁹⁶. İç borç ödemeleri GSYH'da bir azalma veya artma meydana getirmemektedir. Çünkü iç borçlanma, milli gelirin bir kısmının, bireylerden, özel teşebbüs ve kamu kurumlarından, devlete veya onun yetkili kıldığı kamu kurumlarına transferini ifade etmektedir.

Devletin iç borçlanması, devlet tüzel kişiliğinin itibarına dayanır. Kişiler devlete borç verirken, borcun anapara ve faiz ödemelerinin düzenli bir şekilde yapılacağına inanırlar. Bu güvenin sarsıldığı ortamlarda devlet borçlanmayı maddi teminata bağlamak zorunda kalacaktır. Günümüzde maddi teminat, borcun erken ödemeye tabi tutulmayacağına ya da borç değişimine gidilmeyeceğine ilişkindir.

⁹⁴ Aytaç Eker; **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999, s.25.

⁹⁵ S. Rıdvan Karluk; **Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim)**, 5.b., Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1997, s. 127.

⁹⁶ Sait Açıba; **Devlet Borçlanması**, 3.b., Afyon, 1995, s.16.

Borçlanma, son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede vergilemeye alternatif bir finansman aracı olarak kullanılmaktadır. Çünkü devletin giderek artan harcamaları dışında meydana gelen olağanüstü harcamalarını sadece vergi ve benzeri gelirlerle karşılamak mümkün değildir. Bu nedenle borçlanma, çeşitli amaçların gerçekleştirilmesinde devlet açısından vazgeçilmesi zor bir finansman kaynağıdır. Maliye politikası aracı olarak borçlanma, sadece bütçe açıklarını kapatmak için değil, aynı zamanda kamu gelir ve giderleri arasında zaman açısından meydana gelebilecek dengesizlikleri gidermek ve ekonomide yaşanan konjonktüre bağlı olarak oluşan atıl fonları ekonomide tekrar aktif fonlar haline getirmek amaçlarına yönelik olarak da kullanılmaktadır⁹⁷.

Devletin borçlanma nedenleri şöyle sıralanabilir⁹⁸:

1) Mali nedenler;

-Bütçe açığı,

-Ödemeler bilançosundaki açık,

-Büyük yatırımların finansmanı,

2) Ekonomik nedenler;

-Depresyonist dönemlerde,

-Enflasyonist dönemlerde tam istihdamı sağlamak ve ekonomik birimlerin kararlarını etkilemek için.

3) Diğer nedenler;

-Savunma harcamaları,

-Borçların borçla ödenmesi,

-Olağanüstü harcamalar (deprem, sel ve benzeri)

Devlet borçlanmasının bütçe açıklarının finansmanı açısından önemini ve yarattığı etkileri iç ve dış borçlanma şeklinde ele alıp incelemek gerekmektedir.

⁹⁷ Macit İnce; **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, A.İ.T.İ.A. Yayını No:31, Kalite Matbaası, Ankara, 1976, s.1.

⁹⁸ Saatçi; a.g.m., s. 95.

1. İç Borçlanma

Devletin iç piyasadan ve yurtiçi kaynakları kullanarak yaptığı borçlanma iç borçlanma olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca yurtiçi piyasalarda yabancı uyruklu kişilerden sağlanan borçlarda iç borç kapsamına girmektedir. İç borçlar , devletin itibarına dayanılarak, belirli bir vade sonunda ödenmek üzere, bazı çıkarlar karşılığında ve borç verenlerin rızası ile milli para cinsinden ödünç alınan paralardır. Devlet iç borçlanmaya, gerek enflasyonla mücadele açısından gerekse dış borç krizinden sakınmanın bir yolu olarak başvurabilmektedir.

Kamu açıklarının değişik finansman yöntemleri, ekonominin genel dengesi üzerinde çeşitli olumsuz etkiler bırakmaktadır. Örneğin talebin üzerinde para yaratılması fiyatlar genel seviyesini yükseltirken, yüksek dış borçlanmaya başvurulması ödemeler dengesi krizlerine yol açabilmektedir. Aşırı iç borçlanma yoluna gidilmesi ise reel faizlerin aşırı yükselmesine ve özel sektör yatırımlarının dışlanmasına (crowding out) neden olabilmektedir.

İç borçlar 1989 yılından sonra sürekli artış göstermiştir. Bunun önemli bir nedeni 1980'li yıllarda uygulanan görece sıkı para politikaları, yani Merkez Bankası kaynaklarından asgari ölçüde yararlanılmış olmasıdır. Bu dönemde kısa vadeli ve yüksek faizli borçlanma sonucu, borçlar borç ile karşılanmaya başlanmıştır. Neticede iç borçlar kendi kendini besleyen bir süreç sonunda 1993 yılında tıkanmıştır.

Kamu borçları vade bakımından kısa ve uzun vadeli borçlar olarak iki kısımda incelenmektedir. Bir yıl içerisinde ödenmesi gereken borçlar kısa vadeli, daha uzun süreli borçlar ise uzun vadeli borçlardır. Türkiye'de bir yıl ve daha uzun süreli kağıtlar "tahvil", bir yıldan kısa süreli kağıtlar ise "bono" olarak tanımlanmaktadır. Kısa vadeli borçlara , bütçe dönemi içinde ortaya çıkan geçici açıkların kapatılması için başvurulurken ; uzun vadeli borçlarda amaç yürürlükteki bütçenin gelir bakımından yetersizliğini borçlanma yoluyla gidermektir.

1990 ve 1997 yılı dışında son dönemde iç borçların en az % 70'i kısa vadeli. Kısa vadeli borçlar ; devletin uzun süreli borçlanamadığını göstermektedir.

Bu ise devlete güvenin azaldığının göstergesidir. Kısa vadeli borçlanmanın neden olduğu en önemli olumsuzluk faiz oranlarının yükselmesine yol açmasıdır.

2. Dış Borçlanma

Dış borçlar, yurtdışı piyasalardan sağlanan borçlardır. Özellikle yurtiçi tasarrufların yetersizliği nedeniyle yatırım-tasarruf dengesinin kurulamaması bütçe açıklarına yol açmakta ve ülkeleri dış finansman kaynaklarından borçlanmaya yöneltmektedir. Aslında bir ülkede kamu tasarrufları; arttırılmadığı ve verimli yatırımlarda kullanılmadığı sürece dış borçlanmaya başvurulması zorunludur. Ancak bu tür borçların anapara ve faizlerinin döviz cinsinden ödenmesi, yurtiçi kaynakların yurt dışına transferine neden olmaktadır⁹⁹. Dış borçlar alındığı zaman milli gelire katkıda bulunmakta, ancak ödenmesi sırasında ise milli gelirden azalışa yol açmaktadır.

Bütçe açıklarının finansmanında belirli ekonomik ve siyasal yüklerle katlanılarak yapılan dış borçların, özellikle döviz girişi sağlayan üretken yatırım alanlarında kullanılması, dış borç anapara ve faizlerinin dövizle ödenmesi nedeniyle, ekonomik bakımdan faydalıdır. Dış borçların ödenmesi büyük ölçüde ihracat ve turizm gelirlerine bağlı olduğundan, dış borç kaynaklarının uluslar arası rekabet gücü yüksek, verimli ve döviz rezervlerini arttırıcı yatırımlara yönlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, ekonomik dengeler bozulacağı için, söz konusu borçların ödenmesinde büyük sıkıntılar yaşanacak ve zorunlu olarak yeniden borçlanmaya başvurulacaktır.

C. Vergiler

Vergiler, bütçe açıklarının finansmanında kullanılacak en önemli gelir kaynağıdır. Bütçe açıklarının finansmanında vergi gelirlerinden etkin bir şekilde yararlanabilmenin ilk şartı, vergi toplamadaki ortalama gecikme sürelerinin kısaltılmasıdır. İç borç stokunun katlanarak büyüdüğü bir ekonomide, vergi gelirlerinin iç borç servis ödemelerinin artış hızını yakalaması mümkün görünmemektedir. Bu durumda, özellikle iç borç faiz ödemelerindeki artışlar dikkate

⁹⁹ Engin Öner; "Türkiye'nin 1981-1990 Dönemi İç ve Dış Borç Durumu", **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:9, S:12, s.155.

alındığında, bütçe açıklarının finansmanında alternatif gelir kaynağı olan vergilere yönelmek esastır. Ancak bu şekilde Hazine, iç borç faiz ödemelerinin getirdiği ağır yükten kurtulacaktır.

Bir sonraki bölümde, Türk bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi, liberalizasyon sürecinin sektör üzerindeki etkileri, Türk bankacılık sektörünün temel sorunları ve bu bağlamda sektördeki risk yönetimi ile kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, son olarak da sektörün Basel II'ye uyum süreci ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

FİNANSAL LİBERALİZASYON SÜRECİNDE TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ VE BASEL II KRİTERLERİNE UYUMU

Finansal liberalizasyon; genellikle gelişmiş ülkelerin, uluslararası finansal faaliyetleri, kendi ülkelerine çekmek için, bankacılık ve finans sistemi üzerindeki denetim ve kısıtlamaları kaldırdığı ya da önemli ölçüde azalttığı deregülasyon uygulamalarının bir sonucu olarak gösterilmekte ve ekonomilerin uluslararası sermaye akımlarına açılma süreci olarak ifade edilmektedir.

Bu bölümde, öncelikle Türk bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi ele alınmış, daha sonra 1980'li yıllarda başlayan finansal liberalizasyon sürecinin sektör üzerindeki etkileri üzerinde durulmuştur. Bu süreçle birlikte aynı sektörde faaliyet gösteren kamu bankalarının yeniden yapılandırma çalışmalarından söz edilmiştir. Türk Bankacılık Sisteminin temel sorunlarından ve sektörün karşılaşacağı risklerden bahsedildikten sonra da sektörün Basel II Kriterlerine uyumuna değinilmiştir.

I. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ

Liberalizasyon sürecinde bankacılık sistemimizi incelemeden önce, liberalizasyon öncesinde bankacılık sisteminin genel yapısına ve sektörün tarihsel gelişimine değinilecektir. Türk Bankacılık Sektörünün tarihsel gelişimini iki dönem şeklinde ele alabiliriz. 1980'li yıllara kadar olan dönem ve 1980 sonrası olarak. 1980'li yıllara kadar ki dönemi de; Cumhuriyet öncesi dönem ve sonrası dönem olarak iki döneme ayırabiliriz.

Cumhuriyet dönemindeki bankacılık sisteminin gelişimi; kendi içinde ulusal bankacılık dönemi, büyük devlet bankalarının kuruluş dönemi, özel bankaların gelişme dönemi, planlı dönem ve 1980 sonrası bankacılık olmak üzere beş bölümde incelenebilir.

A. Cumhuriyet Dönemi Öncesi

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Tanzimat'a kadar geçen dönemde bankacılığa ait izlere rastlanmamaktadır. Bunda, Türklerin özellikle askerlik ve yöneticilik gibi işlerle uğraşmaları, ticaret, sarraflık, bankacılık gibi meslekleri Türk ve Müslüman olmayan kimselere bırakmaları önemli rol oynamıştır. Öte yandan, ülkemizde bankacılığın gelişmemesinin temel nedeni, Osmanlı ekonomisinin Batı Avrupa'da gerçekleştirilen sanayi devrimini yaşamaması, esnaf ve sanatkarlara dayanan kapalı bir ekonomik sisteme sahip olmasıdır. Bununla birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nun yüksek dış borcunun finansmanı için çıkardığı devlet bonolarının değerini korumak amacıyla iki Galata bankerini görevlendirmesiyle bugünkü anlamda ilk bankanın temeli atılmış ve 1847'de İstanbul Bankası (Banque de Constantinople) kurulmuştur. İstanbul Bankası 1852 yılına kadar faaliyetini sürdürmüştür.

Tanzimat'tan İkinci Meşrutiyete kadarki dönemde kurulan bankalar, esas olarak yabancı sermayeyle ve yabancı şirketlerin faaliyetlerini finanse etmek amacıyla kurulan bankalardır. 1847-1910 döneminde devlete borç vererek, faiz geliri sağlamak amacıyla, 15 yabancı sermayeli banka kurulmuştur. Bu bankalar arasında en önemlisi 1863 yılında kurulan Osmanlı Bankası'dır. Bu banka, 1930 yılında Merkez Bankasının kuruluşuna kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun merkez bankası konumunda kalmıştır. Ayrıca, merkezleri dış ülkelerde bulunan birçok banka şube açmak yoluyla Osmanlı topraklarında faaliyetlerini sürdürmüştür¹⁰⁰.

İkinci Meşrutiyete kadar kurulan milli bankalar ise sınırlıdır. Bunlardan biri Mithat Paşa'nın 1868'de kurduğu İstanbul Emniyet Sandığı'dır. Batı ülkelerindeki tasarruf sandıklarına benzeyen İstanbul Emniyet Sandığı 1907 yılında Ziraat Bankasına katılmıştır. O dönemde kurulan diğer bir banka ise Ziraat Bankası'dır. Mithat Paşa'nın 1868'de kurduğu ve bugünkü Tarım Kredi Kooperatiflerinin fonksiyonunu yerine getirmesi düşünülen "Memleket Sandıkları"nın amacından uzaklaşması, bunun üzerine kurulan "Menafi Sandıkları"nın da istenen sonuçları

¹⁰⁰ Öztin Akgüç; **Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler**, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, Ankara, 1975, ss.5-8.

vermemesi üzerine, 1888 yılında bunların yerine Ziraat Bankası kurulmuştur. Banka 1916 yılında kanunla kurulmuş bir devlet bankası haline gelmiştir.

İkinci Meşrutiyetin ilanıyla birlikte yeni rejimin estirdiği hava milli bankacılık hareketini hızlandırmış, 1908 yılından 1923'e kadar geçen süre içinde toplam 24 milli banka kurulmuş, bunlardan 14'ü Cumhuriyet döneminde de faaliyetlerini sürdürürken, diğerleri kapanmıştır. Söz konusu bankaların büyük bir bölümü bölgesel ihtiyaçlara cevap veren tek şubeli bankalardır ve kredi piyasası ile dış ticaret işlemlerindeki yabancı banka hakimiyetini azaltacak büyüklüğe ulaşmamışlardır¹⁰¹.

B. Cumhuriyet Dönemi

Yukarıda belirtildiği üzere, ülkemizde Cumhuriyet öncesi dönemde bankacılık temelde yabancıların faaliyet alanı olurken, milli bankacılık sınırlı kalmıştır. Kurtuluş Savaşı sonrasında ise bankacılık ile ilgili ilk önermeler İzmir İktisat Kongresi'nde ortaya atılmıştır. Bu Kongrede yabancı sermayenin hegemonyasından milli bankalar tesis edilmesi yoluyla kurtulmak, bir ana ticaret bankası ve buna bağlı özel ticari bankalardan oluşan bir ticari banka sistemi oluşturulması, sanayi erbabına kredi vermek üzere bir sanayi bankasının kurulması, bu bankaya devletin ve diğer özel bankaların iştirakinin sağlanması kararlaştırılmıştır. Bu kararlardan anlaşılacağı üzere, yeni dönemde kamunun iştiraki öngörülmeyle birlikte tasarlanan banka sistemi özel sektöre dayalı bir sistemdir. Bununla birlikte, Cumhuriyet döneminin bütününe bakıldığında zaman içerisinde değişik örgütleniş biçimleri görülmektedir. Bu nedenle, Cumhuriyet dönemi bankacılığı, aşağıda ulusal bankacılık dönemi, büyük devlet bankalarının kuruluş dönemi, özel bankaların gelişme dönemi, planlı dönem ve 1980 sonrası bankacılık olmak üzere beş bölümde ele alınmaktadır¹⁰².

¹⁰¹ Mehmet Günel; **Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği**, Ankara Ticaret Odası, Ankara, 2001, ss.9-13.

¹⁰² Sinem Uçarkaya; **Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, Ankara, Mart-2006, ss. 59-70.

1. Ulusal Bankacılık Dönemi (1923-1932)

Bu dönemde, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar hemen uygulanmaya başlanmış, ana ticaret bankası olarak 1924 yılında İş Bankası kurulmuştur. Sanayi kesiminin finansmanı için de 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş, kamuya ait pek çok sanayi kuruluşunun hissesi bu bankaya geçmiştir. Zirai finansman sorunu ise Ziraat Bankası'nın yeniden organizasyonu ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Banka anonim şirket statüsüne kavuşturulmuş ve sermayesi arttırılmıştır. Ülkenin imar edilmesi, inşaat sektörüne kredi sağlanması amacıyla 1927 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Türk banka sisteminin gelişim seyrinde önemli bir olayda 1930 yılında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) kurulması olmuştur. Bu döneme damgasını vuran diğer bir gelişme yerel banka sayısının süratle artmasıdır. Bu bankalar özellikle yerel olarak faaliyet gösteren işadamlarının kredi ve bankacılık hizmetlerinin karşılanması amacıyla kurulan tek şubeli bankalardır. Bölgesel ihtiyaçların karşılanmasında olumlu katkıları olan bu bankaların çoğu, 1929 dünya ekonomik krizinin olumsuz etkileri ve daha sonraki yıllarda ülkemizde uygulanan çok şubeli ulusal bankacılık modeline bağlı olarak faaliyetlerini durdurmuşlardır.

2. Büyük Devlet Bankalarının Kuruluş Dönemi (1933-1944)

1933-1944 döneminde Cumhuriyet Türkiyesi'nde liberal ekonomik uygulamaların ilk sonuçları alınmıştır. Bu dönemde yaşanan depresyon, tarımı ve ilkel şartlardaki imalat sektörünü etkilemiştir. 1929'da yaşanan ekonomik krizin etkisiyle dünyaya hakim olmaya başlayan müdahaleci politika anlayışı ülkemizde de etkisini göstermeye başlamış, devletin ekonomik hayata müdahale gerekçeleri güçlenmiş, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı bu dönemde hazırlanmış, kalkınmanın özel sektör önderliğinde geliştirilmesi yaklaşımı terkedilmiş ve devletçilik ağırlık kazanarak, devlet önderliğinde büyük sermayeli devlet bankaları kurulmuştur.

Kısa bir dönemde özel kanunlarla kurulan devlet bankaları kronolojik sıraya göre şöyledir: Sümerbank (1933), Belediyeler Bankası (İller Bankası) (1933), Etibank (1935), Denizbank (1938), Halk Bankası ve Halk Sandıkları (1938)¹⁰³.

3. Özel Bankaların Gelişme Dönemi (1945-1960)

1945-1960 döneminde Türkiye’de özel bankaların geliştiği görülmektedir. II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda ülkemizde ticari faaliyetlerin hızla artması, yeni bankalara olan ihtiyacı arttırmıştır. Bu dönemde başta Yapı ve Kredi Bankası, Türkiye Garanti Bankası, Akbank ve ilk defa ticari bankacılıktan ayrı bir faaliyet dalında çalışmak üzere Türkiye Sınai Kalkınma Bankası gibi bankalar olmak üzere, üçü özel kanunlarla otuz yeni banka kurulmuştur. Özel yasalarla kurulan bankalar Denizcilik Bankası (1952), Türkiye Vakıflar Bankası (1954) ve Türkiye Öğretmenler Bankası’dır(1959)¹⁰⁴. 1945-1960 döneminin karakteristiklerinden biri de şube sayısının hızlı bir artış göstermesidir. Banka şube sayısı bu dönemde 405’den 1759’a yükselmiştir. Bu dönemde kurulan özel ve devlet bankalarının faaliyetleri sonucu yerel bankaların çoğu kapanmak zorunda kalmış, yabancı bankalar eski gücünü yitirmiştir.

Bankacılıktaki gelişmelere paralel olarak, bankacılık mesleğinin gelişmesi, işbirliğinin sağlanması ve haksız rekabeti önleyici kararların alınması ve uygulanması amacıyla 1958 yılında Türkiye Bankalar Birliği (TBB) kurulmuştur. 1958 yılında 7129 sayılı yeni Bankalar Kanunu çıkarılmıştır. Tasarruf sahiplerinin haklarını güvence altına almak üzere, 1960 yılında Merkez Bankası nezdinde Bankalar Tasfiye Fonu kurulmuş, bu fon daha sonra 1982 yılında patlak veren banker krizinin ardından kurulan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na (TMSF) devredilmiştir.

4. Planlı Dönem (1961-1979)

Bu dönem, bankacılık sektörüne kamu müdahalesinin giderek arttığı bir dönemdir. Dönemin önemli özelliği, plan hedeflerine de uygun olarak çok şubeli

¹⁰³ Akgüç; a.g.e., ss. 20-27

¹⁰⁴ İlker Parasız; **Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi, 75. Yılda Paramın Serüveni**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 111-112.

büyük bankacılığın gelişmesi ve 1970'lerde holding bankacılığının ve ihtisas bankacılığının hız kazanmasıdır. Bu dönemde kalkınma ve yatırım bankacılığı yapmak üzere 1960'ta T.C. Turizm Bankası, 1963'te Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, 1964'te Devlet Yatırım Bankası, 1975'te Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESIYAB) kurulmuştur. Bu dönemde, kalkınma ve yatırım bankalarına öncelik verilmiş ve yeni ticaret bankalarının kurulması kısıtlanmış olmakla birlikte, 1962'de Anadolu Bankası, 1964'te Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası, 1970'te ise Arap-Türk Bankası kurulmuştur. % 24'ü yabancılara ait olan Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası ile % 60'ına yabancıların sahip olduğu Arap-Türk Bankası, bu dönemde Türk bankacılık sektörünün dışa açılmaya başladığını göstermektedir¹⁰⁵.

5. 1980 Sonrası

Mevduat bankacılığının temel niteliklerini taşıyan Türk bankacılık sisteminin mevcut yapılanmasının temelleri, 1980 yılından itibaren başlayan finansal serbestleşme politikaları ile atılmıştır. 1980'li yıllara kadar ithal ikameci bir gelişme stratejisi izleyen Türkiye, 1980 yılında uygulamaya koyduğu yapısal uyum programı ile birlikte dışa dönük bir gelişme stratejisini kabul etmiş ve bu süreçte genel olarak ekonominin tamamı, özel olarak ise mali sistem önemli oranda dışa açılmış ve liberalize olmuştur. Uygulanan reform programı ile özellikle faiz oranları üzerindeki kontroller kaldırılmış ve daha rekabetçi bir bankacılık yapısının oluşturulması ve bankacılık sektöründeki etkinliğin artırılması amacıyla, sektöre yönelik giriş yasakları son bulmuştur.

1980 öncesinde yerli ve yabancı bankaların piyasaya girişine kapalı, dış işlemleri sınırlı, rekabet ortamının olmadığı, faiz oranlarının para otoritelerince belirlendiği, şube açma ve mevduat toplama yarışı içerisinde olan bankacılık sektörü, 24 Ocak 1980 kararlarının ardından yaşanan ekonomik ve finansal liberalizasyon ve dışa açılmadan oldukça etkilenmiştir. 1980 yılında uygulamaya konulan yapısal uyum programının finansal politikaları, varolan kısıtlayıcı düzenlemeleri kaldırarak, rekabet ortamı yaratmayı ve sonuçta da etkinliği arttırmayı amaçlamıştır. Türk bankacılığında söz konusu dönemin başlıca özellikleri faizlerin serbestleştirilmesi,

¹⁰⁵ Parasız; a.g.e., ss.113-114.

yabancı bankaların Türkiye’de faaliyet göstermeleri için uygun ortamın hazırlanması, ticari banka kuruluşunun kolaylaşması, Türk bankacılığının dışa açılması ve bankacılıkta otomasyonun artmasıdır.

Türk Mali Sisteminde 1980 yılından itibaren uygulanan mali serbestleşme politikaları kapsamında bankacılık sektöründe daha rekabetçi bir piyasa yapısı yaratılmaya çalışılmış, bu kapsamda piyasaya girişteki sınırlamalar büyük ölçüde kaldırılarak girişler göreceli olarak serbest bırakılmış, fiyat rekabetine ilişkin sınırlamalar kaldırılmıştır. Ancak bu süreçte bankacılık sektöründe rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulamamış, piyasaya girişin kolay ama çıkışın zor olduğu oligopolcü bir banka piyasa yapısı meydana gelmiş¹⁰⁶ ve bankacılık sektörünün devletle olan bağlantısı minimum düzeye indirilmeye çalışılsa da bankaların fon yönetim stratejilerini belirleyen yine devlet olmuştur.

Türk bankacılık sektöründe 24 Ocak 1980 Kararları ile finansal serbestleşme sürecinin altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. 1980 yılında belirlenen yeni stratejiyi desteklemek, ekonominin serbest piyasa ekonomisi çerçevesinde hareket etmesini ve tasarrufların istikrarlı büyüme için gerekli düzeye yükseltilmesini sağlamak amacıyla, esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz politikası uygulanmaya başlanmış, mali piyasaların serbestleşmesi ve derinleşmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır¹⁰⁷. Ayrıca, Türk bankaları da yurt dışına açılarak, şube veya temsilcilik açmış, banka kurmuş veya kurulu bankalara iştirak etmiştir. Bankacılık sektörü 1980’den başlayarak hızlı bir büyüme sürecine girmiş, ayrıca sektörde yoğunlaşma giderek azalmıştır.

II. FİNANSAL LİBERALİZASYON VE TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜ

Finansal liberalizasyonu dar anlamda; ülkelerin finansal piyasalarındaki mevcut idari ve teknik baskıların, aşama aşama, sırasıyla ortadan kaldırılması olarak tanımlayabiliriz. 1930’larda Keynesyen uygulamaların etkisi altındaki büyüme

¹⁰⁶ Leyla Baştay Özdicile; "Türk Bankacılık Sektöründe Piyasa Yapısı", **Hazine Dergisi**, Ankara, 1997, ss. 29-51.

¹⁰⁷ TBB; **Bankalarımız 1998**. ,Türkiye Bankalar Birliği, Ankara, 1999, Yayın No: 210, s.11.

kavramı, 1950'lerin başlarına kadar yoğun olarak tartışılmaya devam edilmiş, 1970'li yıllara geldiğinde, ekonomi literatüründe finans kavramı da büyümeyle birlikte ön plana çıkmıştır. Bu tarihten sonra ise, küreselleşmenin de etkisiyle, gelişmekte olan ülkelerin büyümelerini devam ettirmeleri için finansal liberalizasyon-deregülasyon yaklaşımı geliştirilmeye başlanmıştır. Buna göre finansal liberalizasyon bir hedef değil bir araç olarak ülkelerin kalkınmasında temel belirleyicilerden birisi olmuştur.

1980'li yıllardan bu yana mal, hizmet ve finansal alanda gerçekleştirilen liberalleşme politikaları bir çok sorunları da beraberinde getirmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından finansal liberalizasyon politikaları 1990'lı yıllardan itibaren bu ülkeleri sürekli kriz ortamına sürüklemiştir. Bu politikalar, ülkelerin bağımsız bir mali politika uygulama imkanını ortadan kaldırmış, uluslararası sermaye hareketleri karşısında mali sistemlerin kırılganlığını arttırmıştır. Özellikle bankacılık sistemi zayıf ve yüksek kamu açıkları olan gelişmekte olan ülkeler üzerinde liberalleşme politikaları, önemli birçok soruna yol açmıştır. Bu politikalar ülkemizde, bankacılık sektörüne, bu sektörü ekonomik gelişmeyi finanse etmek yerine, ağırlıklı olarak devlete borç veren finans kurumu konumuna dönüştürme şeklinde yansımıştır. Bankalar topladıkları fonların giderek daha fazla bölümünü Hazine'ye borç verir hale gelmişlerdir.

A. Liberalizasyon Öncesi Finansal Sistemin Karakteristik Özellikleri

1980'li yıllara kadar kamunun belirlediği gelişme stratejisini desteklemek amacıyla oluşturulan düzenleyici politikaların koruması altında gelişen Türk Mali Sistemi, yeterli gelişmişlik düzeyine gelememiştir. Özellikle 1960'lı yılların başından itibaren ticari bankacılık ağırlıklı finansal sistem, planlı büyüme politikalarının temel aracı haline gelmiştir. Finansal sistem, kontrollü faiz oranları, direkt kredi programları, yüksek seviyedeki kamu finansman gereksinimi ve sektöre giriş yasakları da dahil olmak üzere, mali aracılık fonksiyonundaki diğer yasaklarla şekillenen, bir yapı altında faaliyetlerini sürdürmüştür.

1980'li yıllara kadar finansal piyasalarda mali baskıya dönük politikalar uygulanmış, mevduat faiz oranlarının tamamı, kredi faiz oranlarının ise büyük bir

kısmı, cari enflasyon oranı dikkate alınmaksızın direkt olarak devlet tarafından belirlenmiştir. Mevduat ve kredi faiz oranlarına getirilen tavanlar nedeniyle reel faiz oranları negatif düzeylerde seyretmiştir. Kredi dağıtım mekanizması, öncelikli sektörlerle yönelmiş, örneğin ithal ikameli mallar üretenlere, ucuz kredi verilmesi şeklinde selektif kredi politikası uygulanarak, sektörlerarası tercihler önem kazanmıştır.

Kamu kesimi finansman gereksinimi konusunda, Merkez Bankası kaynaklarına olan aşırı bağımlılık, döviz işlemleri yapma konusundaki ciddi yasaklar ve finansal kazançlar ve işlemler üzerinden alınan yüksek vergi oranları ile dış ekonomik ilişkiler alanında gerek finansal hizmetler gerekse sermaye hareketleri ile ilgili olarak uygulanan kısıtlamalar liberalizasyon öncesi dönemin diğer karakteristik özellikleri arasında sayılabilir.

Şimdi de kısaca, 1984 yılında yürürlüğe giren 30 Sayılı ve 1989 yılında yürürlüğe giren 32 Sayılı Kararların getirdikleri ile liberalizasyon sürecinde yapılan diğer düzenlemelerin bankacılık sektörüne yaptığı etkilere bakabiliriz.

B. Liberalizasyon Sürecinde Bankacılık Alanında Yapılan Düzenlemeler

1980 yılından itibaren Türkiye’de finansal piyasaların liberalizasyonuna yönelik büyük bir trend ortaya çıkmıştır. Haziran 1980’den başlamak üzere, stabilizasyon ve yapısal uyum programının bir parçası olarak finansal liberalizasyon ve deregülasyon önlemleri uygulanmaya koyulmuştur. Bu önlemlerin alınmasındaki temel amaç ise, liberal bir ekonominin fonksiyonlarını yerine getirmesini kolaylaştıracak ve destekleyecek olan etkili ve rekabetçi bir finansal sistemin geliştirilmesidir. 1980 yılında uygulanmaya koyulan, serbest piyasa prensipleri ve dışa dönük ekonomi politikaları yaklaşımı üzerine oturtulmuş yapısal uyum programı, öncelikle dış ticaret sektörü reformları ile başlamıştır.

Ticaretin liberalizasyonu ve dış ticaret işlemlerinin hacmindeki artış, mali sektör reformlarının düzenlenmesinde ve uygulanmasında etkili bir rol oynamıştır. Yapısal uyum politikalarının, dışa dönük ekonominin finansman ihtiyacının karşılanması için yeterince derinliğe ulaşamamış finansal piyasalar olmadan, başarılı

bir şekilde uygulanamayacağı anlaşılmış ve Türk Mali Sistemini geliştirmek amacıyla bir dizi reform uygulamaya konmuştur. Bu reformların odak noktasını ise, mali sistemin liberalizasyon ve yüksek rekabet aracılığı ile etkinliğinin artırılması oluşturmuştur.

Ticaret reformu ile birlikte finansal liberalizasyon, Türkiye’de 1980 yılında başlatılan geniş çaplı ekonomik reform programının temelini oluşturmuştur. Türkiye’de finansal serbestleşme süreci temel olarak üç aşamada incelenebilmektedir. Mali piyasalardaki engellerin ve faiz oranlarındaki tavanların kaldırılması ile başlayan sözkonusu süreç, finansal piyasalarda kurumsal düzenlemelerin yapılması ile devam etmiş, son olarak ise döviz işlemleri ve uluslar arası sermaye hareketleri tamamen serbestleşmiş ve Türk Parası konvertibl hale gelmiştir.

Finansal piyasalardaki deregülasyon, Temmuz 1980’de kredi ve mevduat faiz oranlarındaki tavanların kaldırılması, yeni finansal kurumların sisteme girişinin kolaylaştırılması ve yeni finansal ürünlerin, özellikle mevduat sertifikalarının sistemde yaygınlaştırılması ile başlamıştır. Bu dönemde enflasyonu kontrol altına almak amacıyla, sıkı para politikası takip edilmiş ve bu politikanın bir sonucu olarak toplam talepte meydana gelen azalma, reel sektör firmalarının kazançlarında önemli oranda düşüşe neden olmuştur. Mali açıdan kötüleşen firmaların yaptıkları borçlanmalar bilanço yapılarını daha da bozmuş ve bu durum faiz oranlarında yukarı yönde bir baskı oluşturmuştur. Bu arada özellikle daha küçük ve mali olarak zayıf durumda olan bankalar, geri dönmeyen kredilerini finanse etmek amacıyla şiddetli bir rekabete girmişlerdir. Enflasyon oranındaki kalıcı düşüşün de desteğiyle mevduatlardaki reel faiz oranı % 20'lere ulaşmıştır. Mali piyasalarda yaşanan sözkonusu gelişmeler, 1982 yılında büyük bir krize neden olmuş ve liberalizasyon süreci kısmen tersine dönmüştür. Varlık ve yükümlülüklerinin önemli bir kısmı kamu bankaları tarafından devralınan beş küçük banka kapatılmıştır. 1983 yılında ise Merkez Bankası, mevduat faiz oranlarını tekrar düzenlemiştir.

1980-82 döneminde; liberalizasyon çabalarının arkasında yatan temel etken deregülasyon uygulamalarıdır. Deregülasyon ile yaratılacak rekabetçi ekonomik

ortamın, kısa süre içinde kaynakları toplamada mali sistemin etkinliğini artıracığı düşünülmüştür. Fakat, 1982 yılında yaşanan krizle bu beklentiler sona ermiştir. Krizin ardından bir piyasa sisteminin işleme için öncelikle kurumsal altyapının oluşturulması gerekliliği anlaşılmıştır. Bu nedenle, liberalizasyon programının ikinci dönemi (1983-87 dönemi), mali sistem kuruluşlarının gerekli olduğunun anlaşıldığı bir dönem olmuştur.

Liberalizasyon programının ikinci döneminde kurumsal yapıda önemli değişiklikler yaşanmış, yeni kurumlar mali sisteme dahil olmuştur. 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) kurulmuş ve 1983 yılında faaliyetlerine başlamıştır. 1983 yılında, 1982 yılında yaşanan krizde bankaların karşılaştıkları likidite sorunlarının tekrar ortaya çıkmasını önlemek amacıyla Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurulmuştur.

7.7.1984 tarih, 18451 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 Sayılı Karar doğrultusunda yapılan düzenlemeler ile finansal liberalizasyona devam edilmiştir. 30 Sayılı Kararın 15. maddesine göre; her türlü menkul kıymetin ithali ve ihracı ile yabancı paralar üzerinden düzenlenen menkul kıymetlerin, Türkiye’de ve yurt dışında yerleşik kişilere satışı, serbest bırakılmıştır.

Türk parasının kıymetini koruma mevzuatı geçen yıllar içinde çok sadeleştirilmiştir. Ancak bu defa da, yukarıdaki 15. madde gereğince transferlerin nasıl yapılacağı konusunda boşluk meydana gelmiştir. 20 Temmuz 1988 tarih ve 19878 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanan Türk Parasını Koruma Hakkında 30 sayılı Karara İlişkin Tebliğ, bu konuya açıklık getirmiş, fakat serbestçe geri transfer imkanını yalnız Türk menkul kıymetlerine yatırım yapacak yabancı yatırım fonlarına tanımıştır. Şimdilik ve ihtiyat saikiyle böyle sınırlı şekilde tanındığını sandığımız geri transfer imkanı, şüphesiz ileride tüm yatırımcıları kapsayacaktır.

Tebliğin getirdikleri şöyle özetlenebilir;

Yurt dışındaki yatırım ortaklıkları ve yatırım fonlarınca, Türkiye’de Sermaye Piyasası Kanunu’na göre faaliyet gösteren bankalar dahil aracı kurumlar vasıtasıyla,

döviz bozdurmak suretiyle, Türk menkul kıymetleri satın alınabilmesi, bu menkul kıymetlere ait faiz veya temettü gelirleri ve menkul kıymetlerin satış bedelleri ile menkul kıymetlerin satışından doğan değer artış farklarına ilişkin gelirlerin, bu tebliğ esasları çerçevesinde, yeniden menkul kıymetlere yatırılabilmesi ya da yurt dışına bankalar aracılığı ile transfer ettirilebilmesi imkanı verilmiştir. Yurt dışındaki yatırım ortaklıkları ve yatırım fonlarınca bankalar dahil aracı kurumlar vasıtasıyla, bu kuruluşlarla yapılacak sözleşmeler çerçevesinde işlem yapabilmeleri, bu şekilde iktisap edilen menkul kıymetleri, fon faaliyette bulunduğu sürece, Türkiye’de bir banka ya da aracı kurumda muhafaza edilebilmeleri de yine tebliğ kapsamında getirilmiş yeniliklerdir.

Söz konusu tebliğde zaman içinde değişiklikler yapılmıştır. 3.9.2005 tarih ve 25925 sayılı resmi gazetede yayımlanan 2005-32/30 tebliğ ile değişiklik yapılmış ve yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Son olarak 2008-32/34 sayılı Tebliğ çerçevesinde; ihracat bedeli dövizlerin, ilgililerce serbestçe tasarruf edilebilmesi ve bu bedellerin döviz tevdiat hesaplarına alınması veya Türk Lirasına çevrilerek kullanılması mümkün hale getirilmiştir¹⁰⁸.

1985 yılında, bankacılık sisteminin 1982 yılındaki kriz boyunca aniden kendini açıkça gösteren yapısal sorunlarının iyileştirilmesini amaçlayan, 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girerek uluslararası bankacılık standartları sisteme tanıtılmıştır. Bu bankacılık kanunu ile bankalar için minimum sermaye tabanı getirilmiş ve sermaye yeterliliği rasyosu belirlenmiştir. Ayrıca, tek bir müşteriye açılacak kredi miktarı banka özsermayesinin % 10’u ile, iştiraklere yapılan yatırım ise sermayenin % 100’ü ile sınırlandırılmış ve bankaların tek düzen hesap planı kullanmaları da zorunlu hale getirilmiştir. Yine bu dönemde, banka bilançoları dış denetime tabi tutulmuş, mevduat sigorta fonu kurulmuş ve donuk kredilere daha gerçekçi karşılık uygulaması getirilmiştir. Bu düzenlemeleri takiben, bankalar arası fon akımının daha şeffaf ve düzenli olmasını sağlamak amacıyla 1986 yılında bankalar arası para piyasası (İnterbank piyasası) kurulmuş, aynı yıl İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) faaliyete geçmiş, Türkiye’de yerleşik kişilere döviz tutma

¹⁰⁸ Hazine Müsteşarlığı; **02.05.2008 Tarihli 2008-32/34 sayılı Genelge.**

ve döviz mevduatı açma izni verilmiş, 1987 yılında Merkez Bankası açık piyasa işlemlerine başlamıştır.

Liberalizasyon sürecinin üçüncü ve son aşamasında (1988-90) ise, özellikle döviz kuru ve sermaye hesabı alanlarında bazı önemli gelişmeler olmuştur. 1988 yılında Merkez Bankası döviz ve efektif piyasasını kurmuştur. Döviz kurları bankaların ve diğer finansal kuruluşların katılımıyla piyasada belirlenmiştir. 1989 yılında, döviz işlemleri ve uluslararası sermaye hareketleri 32 sayılı karar ile tamamen liberalize olmuş ve 1990 yılında TL'nin konvertibilitesi ilan edilmiş, yurtiçindeki yerleşik ve yurtdışındaki yerleşik kişiler arasındaki finansal işlemler serbest bırakılmıştır. 1984 yılında bankaların, Merkez Bankası'nın belirlediği oranlara yakın bir marj içerisinde olmak kaydıyla, döviz kurlarını kendilerinin belirlemelerine imkan sağlanmış olup, 1990 yılında bankalar döviz kurlarını belirlemede tamamen serbest kalmışlardır.

1. Bankacılık Sektöründe Yasal Değişiklikler ve Düzenlemeler

Türkiye'de yaşanan finansal serbestleşme sürecinde, faiz oranlarının serbest bırakılması, pozitif reel faiz uygulanması, sektöre yeni bankaların girişinin kolaylaştırılması, sektörün uluslar arası piyasalara açılarak kaynak ediniminin ve yabancı para cinsinden işlem yapılmasının serbest bırakılması gibi kararların temel nedeni hızla artan kamu açıklarının finanse edilmesi kaygısı olmuştur¹⁰⁹. Çünkü 1989 yılından sonra yüksek düzeylerde kamu sektörü finansman açıklarının sonucunda "yüksek faiz - yüksek enflasyon" dönemine girilmiş ve hızla artan bütçe açıklarının önemli bölümünün iç borçlanmayla karşılanması, kamunun mali kaynaklara olan talebinin artmasına neden olmuştur. Öyle ki bu dönemde kamu kesimi; bankacılık sektöründen kaynak sağlayabilmek için, kanuni karşılıklar uygulaması ile disponibilite politikalarına başvurmuş, disponibilitenin devlet iç borçlanma senetleri şeklinde tutulması zorunluluğunu getirmiştir.

¹⁰⁹ Ömer Faruk Çolak; "Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Ankara, 2001, ss.15-30.

Bankacılık sistemi, 1980 sonrası yapılan düzenlemelere uyum sağlamaya çalışırken özellikle 1990 sonrası dönemde uygulanan politikalar sonucu yaratılan kamunun kaynak talebine de cevap vermeye çalışmıştır. Ancak sistemin bu süreçte uygun politikaları uygulamaya geçirememesi sonucu bankalarda etkin bir fon yönetimi sağlanamamış ve sektörde finansal kırılganlık oldukça artmıştır.

1990'lı yıllarda bankacılık sektörüne ilişkin düzenlemelere devam edilmiş, bu kapsamda 1994 yılında tasarruf mevduatının tamamı Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alınmıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren, uluslararası bankacılık kriterlerini Türk bankacılık sektörüne taşımayı, bankacılık sektörünün şeffaf çalışmasını sağlamayı hedefleyen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile köklü değişiklikler getirilmiştir. Yeni Bankalar Kanununda en önemli değişikliklerden birisi “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun” (BDDK) kurulmasıdır. Bu kurul bankaların daha iyi denetlenmesi, banka açılması ve bankaların tasfiyeleri konularının da geniş yetkilerle donatılmıştır.

1999 Haziran ayında 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nda yapılan değişikliklerin ardından, Bankalar Kanunu’nda Aralık ayında ikinci kez önemli değişiklikler yapılmıştır. Yeni Kanun ve yapılan diğer düzenlemeler ile bankacılık mevzuatı uluslararası düzenlemelere, tavsiyelere ve özellikle Avrupa Birliği direktiflerine önemli ölçüde yaklaştırılmıştır. Bankaların denetiminde ve denetim sonuçlarının alınmasında etkinliğin artırılmasına yönelik düzenlemeler yanında, risk yönetiminde uluslararası standartların yakalanması ve iç denetim sistemlerinin oluşturulmasına yönelik yeni düzenlemeler getirilmiştir. Ne var ki, mevcut yapısal sorunların bankacılık sektöründe fonlamada volatilitiyi artırması ve piyasa beklentilerine duyarlı hale getirmesi ile artan kırılganlık mali sistemde Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde ciddi krizlerin yaşanmasına neden olmuştur. Her iki krizden bankacılık sektörü önemli ölçüde etkilenmiş ve sistemin birikmiş mevcut sorunlarına çözüm bulunmasına yönelik arayışlarla Mayıs 2001’de Kanun’da tekrar değişiklik yapılmıştır.

4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun yanı sıra bankacılık faaliyetlerini düzenleyen bazı düzenlemeler de yeniden şekillendirilmiştir. Bankaların ve

iştiraklerinin birleştirilmesini kolaylaştırmak üzere gerekli yasal düzenleme yapılmış ve kurumsal birleşme ve devirler için önemli vergi teşvikleri getirilmiştir. 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programının ardından uygulanmaya başlanan 2001 Yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde; bankacılık sektörünün daha etkin ve rekabetçi bir yapıda faaliyet göstermesine olanak sağlamak üzere reformlar yapılmıştır. Bu reformların önemli bir kısmı, Bankalar Kanunu'nda ve bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının çözümü ve yasal altyapısının uluslararası standartlara uyumunun sağlanmasına yönelik düzenleyici reformlardır. 1999-2001 döneminde gerçekleştirilen söz konusu bu yasal değişiklikler ve düzenleyici reformlar başlıca dört başlık altında ele alınmaktadır:

- Bankacılık sektöründe, uluslararası standartlara uyumlu yasal altyapının oluşturulmasına yönelik yasal değişiklikler ve düzenlemeler,
- Mevduat Sigorta Fonu'ndaki bankalara ilişkin problemlerin çözümü,
- T.C. Merkez Bankası'nca yapılan düzenlemeler,
- Kamu Bankaları Reformu.

Düzenleyici reformları kısaca açıklayacak olursak;

2000 yılı Enflasyonu Düşürme Programının en önemli unsurlarından birisini oluşturan mali reformlar arasında en önemli değişiklik 4389 sayılı yeni Bankalar Kanunu'dur. 4389 sayılı yeni Bankalar Kanunu ile getirilen temel yenilikler idari ve mali açıdan tamamen bağımsız bir denetim ve gözetim otoritesinin kurulması, risk izleme ve yönetim anlayışının değiştirilmesi, mali bünye sorunları olan bankaların sistemik bir risk doğurmasını engelleyerek bankacılık sektörünün etkin olarak çalışmasını sağlayacak tedbirlerin alınması ve bunun için gerekli mekanizmanın oluşturulması olarak özetlenebilir.

2000 yılı programı öncesinde, 18 Haziran 1999'da kabul edilen kanun, 17 Aralık 1999 tarih ve 4491 sayılı kanun ile değiştirilmiştir. Avrupa Birliği (AB) direktifleri ile diğer genel kabul görmüş uluslararası uygulamalar dikkate alınarak hazırlanan yeni kanun ile mali sistemin güven ve istikrarının sağlanması amacına

yönelik olarak önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak, Şubat 2001’de, piyasalarda yaşanan gelişmeler sonrasında yeniden kanun değişikliği gündeme gelmiştir. Kriz sonrasında, uygulanmaya başlanan yeni ekonomik programın da odak noktası haline gelen, bankacılık sektörünün birikmiş yapısal sorunlarının giderilmesi yönündeki önlemler kapsamında, Bankalar Kanunu’nda 12 Mayıs 2001 tarih ve 4672 sayılı kanun ile tekrar önemli değişiklikler yapılmıştır.

Daha sonra 01.11.2005 tarih ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayınlanarak, halen uygulanmakta olan 5411 sayılı Bankalar Kanunu uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu kanun 14.03.2006 tarih ve 26108 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5472 sayılı yasa ile bazı değişikliklere uğramış, bu yasa değişikliği kredi sınırlamaları ve banka sahipliği anlamında yeni tanımlar ve uygulama değişiklikleri getirmiştir.

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankacılık sektöründe gözetim ve denetim çerçevesinin uluslararası standartlara ve AB normlarına uyumu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Banka gözetim ve denetim işlevinin siyasi müdahaleye maruz kalınmaksızın, bağımsız bir kurum tarafından etkin olarak yapılması amacıyla, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. BDDK, Bankalar Kanunu ile ilgili mevzuatta gösterilen yetkiler çerçevesinde, düzenlemeler yapmak suretiyle, bu düzenlemelerin uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere görevlendirilmiştir. T.C. Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun (TMSF) yetkileri BDDK’na devredilmiştir.

Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren serbestleşme ve globalleşme eğilimlerinin artması ve uluslararası piyasalarda gelişmekte olan ülkelerin öneminin artmaya başlaması ile sermaye hareketleri önemli ölçüde etkilenmiştir. Sermaye hareketlerinin gelişmekte olan ülkelere doğru yönünü çevirmesi bir yandan bu piyasalardaki gelişimi hızlandırırken diğer yandan risklerin boyutunu ve önemini değiştirmiştir. Özellikle 1997 yılından itibaren Asya ülkeleri, Rusya ve Latin Amerika ülkelerinde yaşanan tecrübeler ile birlikte mali piyasalarda risklerin

azaltılması ve kontrol edilmesi yönünde yeni düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bu çerçevede en kapsamlı çalışma Uluslararası Düzenlemeler Bankası (BIS)'nın sermaye yeterlilik düzenlemesini piyasa riskini de hesaplamalara alacak şekilde revize etmesidir. Birçok ülke tarafından bu yeni yaklaşım benimsenmiş ve uygulanmaya başlanmıştır.

Uluslararası alandaki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de risk yönetim yaklaşımının ve uygulamalarının değişmesi zorunlu hale gelmiştir. 1999 yılında başlatılan mali reformlarda bağımsız banka gözetim ve denetim sisteminin oluşturulması, banka bilançolarında şeffaflığın artırılması ve bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesinin yanı sıra risk tanımı ve yönetim yapısında da uluslararası düzenlemeler dikkate alınarak gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Öncelikle yeni Bankalar Kanunu'nda bankalara, işlemleri nedeniyle karşılaştıkları risklerin izlenmesi ve kontrolünü sağlamak amacıyla faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu iç denetim ile risk kontrol ve yönetim sistemlerine sahip olma zorunluluğu getirilmiştir. Söz konusu sistemlere ilişkin esas ve usullerin ise BDDK tarafından yönetmelikle belirlenmesi ve sistemin 2002 yılından itibaren işlerlik kazanması öngörülmüştür. Bu kapsamda BDDK 2001 yılı Şubat ayında "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik" çıkarmıştır.

Şubat 2001 tarihinde yayımlanan "Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmelik" te; anasermaye ve katkı sermaye tanımları yapılmış, konsolide ve konsolide olmayan sermaye yeterliliğinin hesaplanma ve uygulanma esaslarına yer verilmiştir. Ayrıca, piyasa riski ve diğer risk kategorilerinin unsurları tanımlanmıştır. Piyasa riskine maruz tutarın konsolide bazda 1 Ocak 2002, konsolide olmayan bazda ise 1 Temmuz 2002 tarihinden itibaren hesaplanmasına başlanması öngörülmüştür.

4672 sayılı kanunla Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklikle bir bankanın gerçek ve tüzel kişilere açacağı doğrudan ve dolaylı krediler toplamı özkaynakların % 25'i ile sınırlandırılmıştır. Kredi tanımının içine önemli olarak aktiflerin vadeli

satışından doğan alacaklar, bankalararası tevdiat, ortaklık payları ile vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri ilave edilmiştir.

2. Mevduat Güvencesi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi

Bilindiği gibi ülkemizde 1994 yılının ilk üç ayında yaşanan ve ekonominin tüm sektörlerini kapsayan ciddi bir kriz yaşanmış ve mali yapıları hızla bozulan üç banka sistem dışına çıkarılmıştır. Ekonomide giderek artan belirsizliğin de etkisiyle sektöre duyulan güven büyük ölçüde yitirildiğinden yaşanan panik ile sistemden büyük mevduat çıkışlarının önlenmesi amacıyla, 5 Mayıs 1994 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun aldığı bir Karar ile Türk lirası tasarruf mevduatı ile tasarruf mevduatı niteliğindeki döviz tevdiat hesaplarının tamamı devlet güvencesine alınmıştır. Ancak TMSF'nun yetkilerinde yapısal bir değişikliğe gidilmemiştir.

1994 yılında yaşanan kriz sonrasında bankalardaki tasarruf mevduatına getirilen tam güvence sektördeki rekabeti bozucu önemli bir unsur oluşturmuştur. Haziran 2000'de yapılan değişiklikle bu tarihten itibaren açılan yeni tasarruf hesapları için mevduat sigortası kapsamı sınırlandırılmıştır.

Mevduata tam güvence uygulamasına son verilmek üzere "Sigortaya Tabi Tasarruf Mevduatı ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nca Tahsil Olunacak Primler Hakkında Karar"ın yürürlüğe konulması; 4389 sayılı Bankalar Kanunu çerçevesinde kararlaştırılmıştır. 1 Haziran 2000 tarihli Karar'a göre; Türkiye'de faaliyet gösteren ve mevduat kabulüne yetkili bulunan bankaların, yurt içi şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile tasarruf mevduatı niteliğini haiz altın depo ve döviz tevdiat hesapları mevduat sigortasına tabidir. Türkiye'de münhasıran kıyı bankacılığı faaliyeti göstermek üzere kurulan bankalarda bulunan mevduat, mevduat sigortasına tabi olmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, kararın yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak açılan ya da yenilenen hesaplara uygulanmak üzere yukarıda tanımlanan hesapların anapara ve faiz tutarları toplamının, 31/12/2000 tarihine kadar uygulanmak üzere 100 milyar ETL, 1/1/2001 tarihinden itibaren uygulanmak üzere 50 milyar ETL kadar olan kısmının sigorta kapsamında olacağı belirtilmiştir.

Bankacılık sektörünün ekonomiyi istenilen düzeyde desteklemesi, sektörün kendi içerisinde ve aynı zamanda uluslararası platformda rekabet edebilirliğinin artırılması için yapılan en önemli düzenleme, sektördeki sınırsız mevduat güvencesinin kaldırılmış olmasıdır. Ekonomik istikrarsızlık döneminde belki de kaçınılmaz gibi görünen sınırsız mevduat güvence sistemi, başlangıçta mevduat artışına katkı yapsa da bu güvencenin sınırsız olması sektörde ahlaki istismara açık uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Söz konusu uygulamaların gerek bu uygulamaları yapanlara gerekse ekonominin bütününe kabarık bir fatura çıkardığını ne yazık ki hep birlikte görmüş bulunuyoruz¹¹⁰.

Kasım 2000'de piyasalarda yaşanan ciddi likidite problemi ve sonrasında mali sistemde yaşanan dalgalanmalar nedeniyle, Hükümet 6 Aralık 2000 tarihinde tasarruf sahiplerinin ve diğer kreditorlerin Türkiye'deki mevduat bankalarından olan alacaklarına ilişkin geçici tam bir garanti duyurusunda bulunmuştur. TMSF, Bankalar Kanunu'ndaki yetkileri çerçevesinde şimdiye kadar olduğu gibi Bankalar Kanunu'nda yer alan hükümler gereği, hisseleri kendisine devrolunan bankalardaki bütün tasarruf sahiplerinin ve kreditorlerin fonlarını, herhangi bir engel olmadan tam olarak kullanmasını sağlayacağı belirtilmiştir.

19 Aralık 1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 4491 sayılı Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile TMSF'nun idare ve temsili BDDK'na verilmiştir. Haziran 1999'da kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatının kapsamı, tutarı, sigorta priminin tarifesi ile tahsil zamanı, şekli ve diğer hususlar Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek iken, 4491 sayılı Kanun değişikliğiyle bu yetki Kurula verilmiştir. Kanuna göre mevduat kabul eden bütün bankalar, kabul ettikleri tasarruf mevduatını bu kapsam ve şartlar dahilinde sigorta ettirmek zorundadır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun kaynağını oluşturan mali bünyeye ilişkin yeni bir hüküm getirilmiştir. Önceden Fon mevcudunun ihtiyacı karşılamadığı hallerde Bakanlığın talebi üzerine T.C. Merkez Bankası Fon'a avans verirken yeni

¹¹⁰ Yusuf Kunduracı; "Avrupa Birliği ile Uyum Sürecinde Türk Bankacılık Sektörünün Karşılaştırmalı Analizi", <http://zbsd.org/index.php?p=81>, (01.07.2010).

Kanun'da ihtiyaç halinde bankaların ileride doğabilecek prim yükümlülüklerine mahsuben bir önceki yılda ödedikleri prim toplamı kadar bankalardan avans alınabilmesi uygulamasına geçilmiştir. Ancak olağanüstü hallerde bankalardan alınan avansın da yeterli olmaması durumunda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun talebi üzerine Merkez Bankası'nca Fon'a avans verilmesi öngörülmüştür.

Kanunda TMSF, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması sonucu yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankada mevduat sahipleri ile diğer alacaklıların haklarını korumaya yönelik tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır.

Likiditenin güçlendirilmesi amacıyla iştirak veya gayrimenkullerin satın alınması veya karşılığında avans verilmesi ya da mevduat yapılması veya alacakların devralınması suretiyle Kurul, TMSF'ndan bankaya likidite sağlanmasını istemeye ve likidite dengesinin tesisi için vadeleri uzatılmak kaydıyla bankanın borçlarının TMSF tarafından garanti edilmesini temine yetkili kılınmıştır. Ayrıca banka denetlemeleri sonrasında alınacak tedbirler arasında Kurul'a bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltme yetkisi de verilmiştir.

Kanunda Kurulca hazırlanacak yönetmelik dahilinde Fon mevcudunun kullanım şekli ve esaslarının belirlenmesi öngörülmüştür. BDDK tarafından hazırlanan Yönetmelik 3 Ağustos 2001 ve 24482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmelikte özellikle TMSF'nun yetkileri genişletilmiş ve organizasyon yapısında değişiklik yapılmıştır.

TMSF kapsamındaki bankaların satış veya tasfiye yolu ile en kısa sürede çözümlenmesi, bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma çabalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Şubat Krizi ardından uygulanmaya başlanılan yeni programda TMSF'ndeki bankaların çözüm stratejileri için öngörülen süre 2001 yılı sonu olarak belirlenmiştir. Mevduatın ve uygun aktiflerin başka bir bankaya devredilmesi ve gönüllü tasfiye uygulaması da dahil olmak üzere tasfiye prosedürleri ile ilgili değişik yöntemler benimsenmiştir.

Kasım 2000'de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu söz konusu bankaların satışına ilişkin eylem planını açıklamıştır. Eylem planında, Nisan 2001 sonuna kadar TMSF yönetimindeki bulunan bankaların satışının tamamlanması yönünde, halihazırda tamamlanmış olan çalışmalar ile yapılması planlanan çalışmalara ilişkin bir takvim açıklanmıştır.

Eylem planında bankaların aktiflerinin kalitesinin belirlenmesi, ve TMSF bünyesinde kurulan Aktif Yönetim Birimince devralınacak aktiflerin niteliklerinin ve devir koşullarının BDDK tarafından belirlenmesi esası açıklanmıştır. TMSF'ndaki bankalarının hisselerinin satışından önce mali bünyelerinin güçlendirilmesi ve sermaye yeterliliği rasyosunun tutturulması için gerekli olan kaynağın Hazine Müsteşarlığı tarafından borç olarak TMSF'na verilmesi öngörülmüştür.

TMSF'ndaki bankaların yönetim ve alacaklarının tahsilinin hızlandırılması yönünde Mayıs 2001'de 4672 sayılı Kanun ile Bankalar Kanun'da yapılan değişiklikle TMSF'na yetkiler verilmiştir. Böylece alınan önlemlere karşın mali bünyeleri iyileştirilemeyen bankaların, gerektiğinde TMSF'na devredilerek rehabilitasyona tabi tutulmalarına ve yeniden yapılandırılmalarına olanak sağlanması amaçlanmıştır.

Bankalar Kanun'un 15. maddesi 3. fıkrasında yapılan değişiklikle TMSF tarafından devralınan alacakların takip ve tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun'a göre takibine olanak verilmiştir. TMSF ve Fon bankalarının taraf olduğu hukuki uyuşmazlıkların ivedilikle sonuçlandırılması ve kamu zararının asgariye indirilmesini teminen ihtisas mahkemeleri kurulması öngörülmektedir. Böylece TMSF banka yönetimi yerine kamu alacaklısına dönüşerek bankanın kötü yönetiminden sorumluların da malvarlıklarına kadar takip ve tahsilat yapma imkanı bulmaktadır.

TMSF'na, alacağın tahsili bakımından yarar görmesi halinde, kendisine devrolunan bankayla ilgili şirketlerin, temettü hariç, ortaklık hakları ile yönetim ve denetimlerini devralma yetkisi verilmiştir. Hisseleri TMSF'na intikal eden bankanın ortakları ve diğer görevlilerinin banka kaynaklarını ve varlıklarını kötüye kullanarak edindikleri veya üçüncü kişilere edindirdikleri para, mal, her türlü hak ve alacakların

temininde kullandıkları banka kaynakları nedeniyle doğan alacaklar, Fon alacağı sayılmaktadır. Banka kaynaklarının çeşitli şekillerde kullanılması suretiyle edinilmiş varlıklara, üçüncü kişilere ait olsa dahi, TMSF el koyabilecektir. TMSF'nun talebi üzerine, Fona borçlu olanlar ile tüzel kişi borçluların kanuni temsilcileri hakkında yurtdışına çıkış yasağı konulması ile ilgili yasal dayanak güçlendirilmiştir.

2000-2001 yılı içinde TMSF'ndeki bankaların mali yönden güçlendirilmesi için Hazine'den kamu kağıtları olarak aktarılan net toplam kaynak 16,6 milyar ETL olmuştur. Fon'dan mevduat olarak aktarılan 2 milyar ETL ile birlikte söz konusu bankalara aktarılan toplam kaynak 18,6 milyar ETL olmuştur.

2001 yılında Fondaki bankalara ilişkin alınan diğer önemli tedbirler ise;

- TMSF bankalarının Merkez Bankası dışında gecelik yükümlülükleri Mayıs sonunda sıfırlanmıştır.

- Piyasada rekabeti engelleyici bir durum yaratmamak amacıyla, TMSF bankalarının Mart 2001 den itibaren mevduat faizi oranlarını, ortak olarak DİBS piyasa faiz oranının altında belirleyerek piyasa ortalamalarına yaklaştırmaları sağlanmıştır.

- Fondaki bankaların (kamu bankaları da dahil olmak üzere) TC Merkez Bankasındaki repo stokları sınırlandırılmıştır.

- Şube ve personel sayılarında yeniden ayarlamaya gidilmiş, işletme ve personel giderlerinde indirim sağlanması için gerekli önlemler alınmıştır.

- TMSF'ndeki bankaların iştirakleri satışa çıkarılmıştır.

- Ayrıca, TMSF bünyesine alınan 19 bankanın devir, birleşme, satış veya tasfiye yoluyla çözümlenmesi kapsamındaki çalışmalar kapsamında, ticari bankalara devredilmesi gerçekleştirilmiştir.

3. T.C. Merkez Bankası Tarafından Yapılan Önemli Düzenlemeler

Kamu kurum ve kuruluşlarına merkez bankasınca avans ve kredi açılması kapsamında imtiyazlı konumlarının korunmasına son verilmesi açısından T.C. Merkez Bankası Kanun'unda önemli değişiklikler yapılmıştır. Mayıs 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4651 sayılı Kanunun 4. Maddesi ile 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununda, Merkez Bankası'nın bağımsızlığını artırmayı ve siyasi müdahalelerden korumayı amaçlayarak yapılan değişiklikler arasında en önemlisi Avrupa Merkez Bankası (AMB) Kanunu'nun işlevsel bağımsızlık koşulu esas alınarak yapılan değişiklikle, Bankanın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Para politikasının bağımsız olarak uygulanması yönünde yapılan önemli bir değişiklik ise, Banka'nın Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremeyeceği, kredi açamayacağı ve söz konusu kurum ve kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasalardan alamayacağı hükmünün getirilmiş olmasıdır. Banka'nın Kanun ile kendisine verilen işlemler dışında avans vermesi, kredi açması, vereceği avans ve kredilerin karşılıksız olması ve her ne şekilde olursa olsun kefil olması ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat vermesi yasaklanmıştır. Ne var ki, Kanunun geçici maddesinde Hazine'nin ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasalardan alınmasını yasaklayan hükmün Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay sonrasında uygulanması esası getirilmiştir.

T.C. Merkez Bankası Kanununda yapılan diğer önemli değişiklikler ise, yine AMB Kanunu'na paralel olarak Başkan yardımcılarının görev süresinin Başkanın görev süresi ile aynı düzeye getirilmek üzere 3 yıldan 5 yıla çıkarılmış olmasıdır. Ayrıca, para politikası stratejilerinin belirlenmesinde yetkili olacak bir Para Kurulu oluşturulması ve hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi esaslarına Kanunda yer verilmiştir.

25 Kasım 2000 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Tebliğ ile TL mevduat için ayrılan zorunlu karşılıkların oranı Aralık 1999 da düşürülmüş olan % 6 oranından % 4'e çekilmiştir. Bankaların mevduat dışı Türk lirası hesapları için söz konusu oran ise % 8'den % 6'ya indirilmiştir. 5 Mayıs 2000 tarihinde Resmi

Gazete’de yayımlanan bir düzenleme ile bankaların yabancı para pozisyon fazlalarının, T.C. Merkez Bankası’nda serbest mevduat tutulmasına ilişkin uygulanan disponibilit e oranı % 8’den % 100’e çıkarılmıştır. 8 Ağustos 2001 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 2001/2 sayılı tebliğ ile Türk lirası mevduat için T.C. Merkez Bankası’nda tutulan zorunlu karşılıklara Banka’ca Mart, Haziran, Eylül ve Aralık olmak üzere üçer dönemlik periyotların sonlarında faiz ödenmesi ve ödenecek faiz oranının T.C. Merkez Bankası tarafından belirlenmesi uygulaması getirilmiştir.

4. Kamu Bankaları Reformu

Görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda kamu bankalarının mali bünyeleri önemli lde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasalardan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır.

Kamu bankalarının mali bünyeleri 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerin ardından daha da kötüleşmiştir. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiştir. Bu sorunların üzülmesi amacıyla, Mayıs 2001’de uygulamaya konulan Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır. 2001 yılına gelindiğinde Türk ticari bankacılık sektöründe dört kamu bankası (Ziraat Bankası, Halk Bankası, Emlak Bankası ve Vakıfbank) faaliyet göstermektedir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programı ise Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası’nı kapsamaktadır. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması için atılan adımların başında gerekli yasal altyapının oluşturulması gelmektedir.

Ülkemizde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, diğer ülkelerdeki yeniden yapılandırma uygulamalarına benzer yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ile ilgili yasal düzenlemeler ile öncelikle bankaların yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal ereve oluşturulmuş, görev zararlarının tasfiyesi, yeni görev zararlarının

oluşumunun önlenmesi, operasyonel ve finansal yapılandırma ile rekabet koşullarına uygun faaliyet göstermelerine imkan sağlayacak önlemler getirilmiştir.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesine ilişkin olarak çıkarılan “T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş Hakkında 4603 Sayılı Kanun” ile “Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 4604 Sayılı Kanun” 22 Kasım 2000 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kanun’da öngörülen üç yıllık süre içinde kamu bankalarının çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ile hisse satışlarına ilişkin düzenlemelerin ve hisselerin tamamına kadarının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi için gerekli düzenleme yapılmıştır. Önemli büyüklüklere ulaşan kamu bankaları görev zararlarının bütçede yarattığı olumsuzluğa yönelik alınan tedbirle hükümet tarafından gerekli fon temin edilmedikçe söz konusu kamu bankalarına yeni görevler verilemeyeceği ve çeşitli kanun ve kararnamelerle bankalara verilmiş olan görevlerin program dönemi sonunda yürürlükten kalkacağı açık olarak ifade edilmiştir.

Bu çerçevede, görev zararlarına ilişkin 30 Nisan 2001 tarih ve 24388 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş. Görev Zararı Alacaklarının Tasfiye Edilmesi Hakkında Karar” ile görev zararlarına ilişkin 100’e yakın Bakanlar Kurulu Kararı yürürlükten kaldırılmıştır.

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

23 milyar Eski Türk Lirası (ETL) tutarında özel tertip tahvil verilmek suretiyle bu bankaların görev zararları alacakları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarının tamamı tasfiye edilmiştir. Kamu bankaları bu kağıtlar karşılığında Merkez Bankası'ndan repo veya doğrudan satış yoluyla likidite temin etmiş ve diğer bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülüklerini azaltmışlardır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaları çalışmaları çerçevesinde Nisan 2001'de kamu bankaları yönetimi Ortak Yönetim Kurulu'na devredilmiş ve bu bankaları yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir.

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

25 Kasım 2000 tarihli 4603 sayılı kanun ile, kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal çerçeve oluşturulmuş, bankaların yeniden yapılandırılmaları ve nihai olarak özelleştirilmeleri amaçlanmıştır. Bu Kanun'la Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamından çıkarılıp, anonim şirket ünvanına kavuşturulmuş ve Bankalar Kanunu'na ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmışlardır. Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası'nın yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile tasfiye kurulu üyelerinin ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmayacakları ve 4603 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları işlemlerden dolayı hukuki sorumluluklarının, bankacılık sektöründe faaliyette bulunan özel bankaların yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata tabi olacağı hükmü getirilmiştir.

T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin toplam 514, Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin ise 383 adet şube, büro ve özel işlem merkezinin 30.6.2002 tarihine kadar kademeli olarak kapatılması hükme bağlanmıştır. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin toplam 12.000, Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin ise toplam 4.000 personelinin 30.6.2002 tarihine kadar kademeli olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmek üzere Devlet

Personel Başkanlığı'na bildirilmesi ve atamalarının Devlet Personel Başkanlığı tarafından tamamlanması hükmüne bağlanmıştır.

Bankalara, yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlık işlemlerine ilişkin olarak, kendi kaynaklarından karşılanmak üzere, yerli ve/veya yabancı danışman istihdam etme yada danışmanlık hizmeti satın alma yetkisi verilmiştir.

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, 1990'lı yılların başından itibaren oluşmaya başlayan kamu bankalarının Hazine'den görev zararı alacakları 2000 yılı sonu itibariyle 17.4 milyar ETL düzeyine ulaşmıştır. Bu tutarın 2.2 milyar TL'si menkul kıymete bağlanmış, kalan 15.2 milyar ETL'si ise menkul kıymete bağlanmamış görev zararı alacağından oluşmaktaydı. 2001 yılı içinde oluşan 7.8 milyar ETL'lik görev zararı alacağının da eklenmesiyle bu alacaklar toplam 23 milyar ETL'ye ulaşmıştır. 2001 yılı içinde kamu bankalarına 23 milyar ETL tutarında değişken faizli özel tertip tahvil verilmek suretiyle kamu bankalarının Hazine'den görev zararı alacakları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarının tamamı menkul kıymete bağlanmıştır. Ayrıca, 2001 yılında kamu bankalarının sermaye yapıları güçlendirilmiştir. Bu kapsamda, Mart ayında Ziraat Bankası'na 217.6 milyon ETL, Nisan ayında Halk ve Emlak Bankaları'na sırasıyla 67.2 ve 40.8 milyon ETL tutarında nakit sermaye ödemesi yapılmıştır. Ayrıca, Mayıs ayında sermayelerine mahsuben Emlak Bankası'na 624 milyon ETL, Halk Bankası'na ise 900 milyon ETL tutarında Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) verilmiştir. Daha sonra operasyonel yeniden yapılandırma bölümünde de ele alınacağı gibi 2001 Temmuz ayında Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası'na devrinden doğan maliyet, Ziraat Bankası'na 1,7 milyar ETL tutarında özel tertip tahvil ihraç edilmesi yoluyla karşılanmıştır. Böylece görev zararı alacaklarının menkul kıymete bağlanması ve sermaye desteği sağlanması amacıyla kamu bankalarına aktarılan kaynakların toplamı 28,7 milyar ETL' dir. Bu şekilde kamu bankalarına aktarılan kaynaklar 2001 yılı sonu itibariyle GSYH'nın % 15'ine ulaşmaktadır.

Kamu Bankalarının 16 Mart 2001 itibariyle, 8,5 milyar ETL olan özel bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmıştır. Ayrıca, Hazine Müsteşarlığı, kağıt değiştirme ve nakit ödeme suretiyle erken itfa yoluyla

kamu bankalarının nakit girişlerinin ve likidite durumlarının düzenlenmesine ve bu bankaların kısa vadeli borçlanma faiz oranları üzerindeki baskılarının azalmasına katkıda bulunmuştur. Kısa vadeli fon piyasalarında yarattıkları baskının finansal destekle ortadan kaldırılması ve bu tür sorunlara yol açan uygulamaların önünün kesilmesinin ardından, kamu bankaları piyasalarda zorunlu işlemler yerine rekabetçi ve kâr amacına dayalı işlemler yapmaya başlamışlardır. Kamu bankalarının kısa vadeli günlük borçlanmalarının azaltılması, sermaye yapısının güçlendirilmesi ve bankaların nakit girişlerinin düzenlenmesi bu bankaların likidite sıkıntılarını ortadan kaldırarak daha önceki dönemlerde mevduata uyguladıkları yüksek faizleri düşürmelerine olanak tanımıştır. Böylece, genel faiz oranlarındaki düşüşe paralel olarak Aralık 2000 itibariyle % 70 olan kamu bankalarının TL mevduat faiz oranları, Aralık 2001 itibariyle % 57'ye gerilemiştir. Aynı dönemde kamu bankalarının döviz tevdiat hesaplarına verilen faiz oranları da önemli oranda gerilemiştir. Kamu bankalarının mevduat faiz oranları DİBS piyasa faiz oranlarının altında ve ortak olarak belirlenmeye başlanmıştır. Ayrıca, kamu bankalarının faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri doğrultusunda, ihtisas kredileri de dahil olmak üzere tüm kredi faizlerini kaynak maliyetlerini dikkate alarak belirlemeleri sağlanmıştır. Kamu bankaları sorunlu hale gelen kredilerini takipteki alacaklar hesabına aktarma ve gerekli karşılıkları zamanında ayırma konularında da ihtiyatlı bir uygulama içine girmişler ve bilançolarını daha şeffaf hale getirmişlerdir¹¹¹.

Kamu bankalarının finansal açıdan yeniden yapılandırılması 2001 yılında tamamlanmış olup, yeniden yapılandırma ile, kamu bankalarının 2000 yılı sonunda 30,8 milyar ETL olan toplam aktifleri 2001 yılı sonunda reel olarak % 23,3 azalmış ve 44,6 milyar ETL olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının aktif büyüklüğündeki reel daralmada, ekonomik konjonktürün etkisiyle bankacılık faaliyetlerinin gerilemesine ilave olarak, görev zararlarının tasfiyesi amacıyla Hazine tarafından verilen kağıtların Merkez Bankasına kesin satışı yapılarak sağlanan kaynaklarla, kısa vadeli borçların azaltılması ve böylece bilançonun küçültülmesi etkili olmuştur. 2001 yılında sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul

¹¹¹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK); **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu**, <http://www.bddk.org.tr>, (15.07.2007).

kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarımı yapılmasının sonucunda kamu bankalarının özkaynaklarının toplam pasifler içindeki payı % 2,3'ten % 9,1'e çıkmış, bankalara borçların payı ise % 15'ten % 8'e inmiştir. Yapılan kaynak aktarımları sonucu kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000'de 477 milyon ETL iken, Aralık 2001'de 3,4 milyar ETL'ye, toplam özkaynakları ise 712 milyon ETL'den 4,1 milyar ETL'ye yükselmiştir. Kamu bankalarının 2000 yılında 1 milyar ETL olan takipteki alacakları da 2001 yılında 3,4 milyar ETL'ye yükselmiştir. Bu artışta çeşitli faktörler rol oynamaktadır. Birincisi, kamu bankaları sorunlu hale gelen kredilerini takipteki alacaklar hesabına aktarma konusunda titiz davranmaya başlamışlardır. İkinci olarak, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler neticesinde ekonomide yaşanan problemler bankaların sorunlu kredilerinin de artmasına yol açmıştır. Üçüncü olarak ise, Temmuz 2001 tarihinde Emlak Bankasının Ziraat Bankasına devredilmesi işleminde Ziraat Bankası aleyhine oluşan 1.9 milyar TL tutarındaki aktif pasif farkı tasfiye olunacak alacaklar hesabında izlenmeye başlanmıştır.

Menkul değerler cüzdanının toplam aktifler içindeki payı Aralık 2000'de % 5,7 iken, görev zararları karşılığı ve sermaye desteği olarak verilen DİBS'lerin etkisiyle Aralık 2001'de bu pay % 57,8'e yükselmiştir. Yeniden yapılandırmanın kârlılık performansına da olumlu yansımaları olmuştur. Şubat 2001'de yaşanan krizin etkisiyle Nisan 2001 itibariyle 1.338 milyon ETL zarar eden kamu bankalarının zararı aktarılan yüksek getirili DİBS'lerden elde edilen faiz gelirlerine de bağlı olarak Aralık 2001 itibariyle 55 milyon ETL'ye gerilemiştir.

C. Finansal Liberalizasyonun Türk Bankacılık Sektörüne Etkileri

Ekonomideki dışa açılma ve mevzuattaki liberalizasyon sonucu bu dönemde yabancı bankaların sayısı hızla artmış ve birçok yeni ticaret bankası kurulmuştur. Bu şekilde yeni banka ve özel finansman kuruluşlarına izin verilmesi ve yabancı bankaların ülkede şube açarak faaliyete başlaması finans sektörü ile ilgili oligopolistik ortamı etkilemeye yönelik uygulamalardır. 1980'lere kadar uygulanan sisteme giriş yasakları nedeniyle, Türkiye'deki ticari bankalar neredeyse hiç rekabetin olmadığı oligopolistik bir yapı içinde olmuşlardır. Sonuç olarak ticari

bankalar yüksek oranda kar elde etmişlerdir. Bu karlılık ise, bankaların dikkatli bir banka performans analizi yapmalarını önlemiştir.

Türkiye’de 1980-90 yılları arasında yaşanan finansal liberalizasyon sürecinin bankacılık sektörüne etkilerini iki kısımda incelemek mümkündür. Bunlardan ilki bankacılık sisteminin kurumsal yapısı üzerindeki etkilerdir. Burada kurumsal yapı ile bankaların türüne göre ayrımı ve sahiplik yapısı ifade edilmektedir. İkincisi ise, bu sürecin, bankacılık sektörünün mali piyasalar ve ekonomideki yeri ve önemini belirleyen etkileridir. Bu bağlamda; liberalizasyonun sektör üzerinde oluşturduğu etkileri, bankaların kurumsal yapıları ile mali piyasalar ve ekonomideki yer ve önemlerini belirleyen etkiler olarak inceleyebiliriz. Bu şekilde incelemeye geçmeden önce; liberalleşme sürecinde, finansal piyasaların gelişmesine ve derinleşmesine olanak sağlamak amacıyla yapılan düzenlemelerin bankacılık sistemi üzerindeki önemli etkilerini şöyle sıralayabiliriz:

- Sektöre yerli/yabancı yeni bankaların girişine izin verilmesi ve mevduat/kredi faiz oranlarının serbest bırakılması sonucu sektörde rekabet artmış ve bunun sonucunda gerekli teknolojik yatırımlar yapılarak ürün ve hizmet çeşitliliğine gidilmiş,

- Döviz işlemlerinde ve sermaye hareketlerinde serbestleşmeye gidilmesi sonucu yurtdışından borçlanma ile sağlanan fonlar, bankalar için önemli bir kaynak haline gelmiş,

- Toptancı bankacılık yapan şube sayısı az, küçük ve orta ölçekteki banka sayısı artmış, büyük ölçekteki özel bankaların pazar payları ise gerilemiş,

- Ekonomik birimlerin döviz cinsinden aktifleri artmış, TL cinsinden aktifler ise çok yüksek faizle çok kısa vadelerde talep edilmiştir. Bu durum bankaların kârlılık performansını düşürmüş, özkaynakların güçlendirilmesini engellemiş,

- Kamu kesimi açıklarının artması ve finansman ihtiyacının iç borçlanmayla giderilmeye çalışılması kamu kesiminin mali piyasalardan kaynak talebini arttırmış,

enflasyon ve faiz oranları yükselmiş bunun sonucunda bankaların kaynak maliyeti artmıştır.

1. Bankacılık Sektörünün Kurumsal Yapısı Üzerindeki Etkileri

Ekonomide yaşanan dışa açılma ve finansal liberalizasyon ile birlikte bankacılık sisteminde banka sayısı artmış, yabancı bankalar kurulmuş veya şube açmış, Türkiye'deki bankaların da dışa açılarak ve gelişen teknolojileri kullanarak daha rekabetçi bir konuma gelmesi amaçlanmıştır.

Türkiye'de 1980'li yıllarda gerçekleştirilen, bankacılık sektörüne girişi kolaylaştıran, rekabeti ve büyümeyi teşvik eden düzenlemelerin de etkisiyle, Türk bankacılık sektörü banka sayısında hızlı bir genişleme süreci yaşamıştır. Dışa açılma sürecinin başladığı 1980 yılında 43 olan toplam banka sayısı, 1990 yılında 66'ya, 2000 yılında ise 79'a yükselmiştir. Ancak, Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında yaşanan krizlerin etkisiyle TMSF bünyesine alınan bankaların devir, birleştirme ve satışı gibi nedenlerle banka sayısı azalmış ve 2002 yılında 54'e, 2009 yılında ise 49'a gerilemiştir.

Türkiye'de bankacılık sektörü, rekabetin yetersiz olduğu yani az sayıda bankanın piyasaya hakim olduğu oligopolistik bir yapıya sahiptir. Bankacılık sektöründe finansal serbestleşme sürecinde rekabetçi bir piyasa yapısı oluşması sağlanamamıştır. Özellikle bankacılık sistemi üzerinde varolan kamusal sermayeli bankaların baskısı ve piyasa giriş çıkış koşullarına ilişkin yasal düzenlemelerin sorunu çözmekten çok, sorun yaratır bir özellik göstermesi bu rekabetçi yapının oluşumunu engellemiştir. Mevcut yapılanmanın bir sonucu olarak da bankacılık sektöründe yoğunlaşma oranı yıllar itibari ile çok fazla değişmemiştir¹¹².

Türkiye'de bankacılık sektöründe toplam aktifler, toplam krediler ve toplam mevduat açısından yoğunlaşma oranlarını incelediğimizde, toplam aktif büyüklüğüne göre ilk 10 bankanın sistem içindeki payı 1990'da % 75, 2002'de % 81, 2009 ve Mart 2010'da % 87'ye yükselmiştir. Aktif büyüklüğü itibarıyla ilk 10 bankanın

¹¹² Ömer Faruk Çolak ve Aslan Yiğidim; **Türk Bankacılık Sektöründe Kriz**, Nobel Yayınevi, Ankara, Ekim 2001, s.21.

mevduat payı 2009 sonu ve Mart 2010 itibarıyla % 91, kredi payı ise % 85 olarak teşekkül etmiştir¹¹³.

Türkiye’de banka gruplarına göre bilanço büyüklüğü incelendiğinde sektör içinde ticaret bankalarının önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. 1960-1980 döneminde kalkınma ve yatırım bankacılığına önem verilmiş olması nedeniyle bu bankaların toplam bilanço büyüklüğü içindeki payı % 15 seviyesinde olmuştur. 1980 sonrasında kalkınma ve yatırım bankalarının payı azalmış ve ortalama % 6 civarında seyretmiştir. 2002 yılından sonraki dönemde ise yaşanan krizin etkisiyle % 3-4 civarına gerilemiştir. Ülkemizde yüksek enflasyon ve diğer belirsizlikler nedeniyle uzun vadeli fon arzının sınırlı kalmasına bağlı olarak kalkınma ve yatırım bankacılığı fazla gelişmemiştir.

Türkiye Ekonomisinde 1993 – 94 yılları önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönemdir. 1993 yılının son aylarında mali piyasalarda istikrarsızlık artmış, döviz kurlarında aşırı dalgalanmalar meydana gelmiş, bütçe açıkları giderek artmaya başlamış, ithalat artmış, dış borç ödeme koşulları sebebiyle dış denge bozulmuş, Hazine düşük faizle borçlanma talebinde olduğu için piyasalardan borç alamamış ve Merkez Bankası kaynaklarına yönelerek likidite hacmini arttırmış, rating kuruluşları Türkiye’nin kredi notunu indireceklerine dair açıklamalar yapmış, kamu kağıtlarının faiz getirileri ve repo kazançları vergilendirilmeye başlanmıştır. Bütün bunların bir sonucu olarak TL’den kaçış hızlanmıştır. Piyasadaki likidite fazlası döviz piyasasını tercih ederek kurlarda aşırı bir baskıya sebep olmuştur.

Yaşanan ekonomik kriz ve daha sonra alınan 5 Nisan 1994 kararları sonucu özellikle döviz borcu yüksek olan bankalardan Marmara Bank, TYT Bank, Impex Bank’ın faaliyetleri durdurulmuştur. Beklenen bu istikrar sonucunda satışı gerçekleştirilmiş devlet iç borçlanma senetlerinin nominal faiz oranları hızlı bir düşüş göstermiştir. Devlet tüm mevduatları sigorta kapsamına almış ve bu şekilde sağlanan güven ortamıyla finans sektöründe istikrar sağlanmış ve faiz düşüşü devam etmiştir. Bunlara bağlı olarak kredi faizleri de önemli oranda indirilmiştir. 1994 kriziyle zor bir döneme girmelerine rağmen bankalar dış yükümlülüklerini

¹¹³ Türkiye Bankalar Birliği; Türkiye Bankacılık Sistemi “Mart 2010”, www.tbb.org.tr/...Banka.../Turkiye_Bankacilik_Sistemi-Mart2010.doc , (01.07.2010), s.4.

zamanında karşılaşmışlar ve kendi risklerinin ülke riski haline dönüşmelerini engellemişlerdir. 1995 yılından sonra ekonomide hızlı bir toparlanma meydana gelmiş ve bundan tüm sektörler gibi bankacılık sektörü de olumlu yönde etkilenmiştir. Yüksek reel faizler sonucu TL cinsinden yatırımlar cazip hale gelmiştir.

Bankacılık sektörü 1994 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte gelen hızlı bir küçülmenin ardından 1996 yılında yüksek bir performans göstermiştir. 1995 ve 96 yıllarında ekonomideki büyüme ve kârlılık bankacılık sektörüne de yansımış 1996 yılında sektör dolar cinsinden % 21.7 büyümüş ve toplam aktifleri 83.3 milyar dolara ulaşmıştır. Bankacılık sektörü 1997 yılında da milli gelir artış hızının üzerinde bir hızla büyümüştür. 1997 yılının ikinci yarısından itibaren enflasyonun ve faizlerin yükselme eğilimine girmesi, günlük repo işlemlerinden doğan kaynak maliyetini artırmıştır. 1998 yılında yaşanan ekonomik krizin yanı sıra enflasyonu düşürmek için yürütülen para programları iç talebi oldukça daraltarak enflasyonu yavaşlatmıştır. Uygulanan sıkı para ve maliye politikaları sonucunda enflasyon gerilemiş, 1997 sonunda % 91, olan TEFE ve % 99 olan TÜFE, 1998 sonunda sırasıyla % 54.3 ve % 69.7'ye düşmüştür. Diğer taraftan uygulanan para politikaları, ekonomik kriz ve ardından gelen erken seçim tartışmalarının yarattığı siyasi istikrarsızlık, faizlerin düşmesine engel olmuştur. Daha da önemlisi eksik kalan yapısal reformlar nedeniyle program yarım kalmıştır.

1999 yılında birer holding bankası olan Yurtbank, Esbank, Sümerbank, Egebank, Yaşarbank olmak üzere 5 ticari bankanın hisse senetlerinin tamamı TCMB nezdindeki Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) na devredilmiştir. Ayrıca bir yatırım bankası olan, Birleşik Yatırım Bankasının bankacılık lisansı iptal edilmiştir.

2. Türk Bankacılık Sektörünün Ekonomik Yapısı Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de fon akımlarının önemli bir kısmı bankacılık kesimi üzerinden gerçekleştirilmektedir. Son yıllarda banka dışı mali kurumların sayısı ve büyüklük açısından artma eğiliminde olmasına karşın, bankacılık sektörünün toplam mali kesim içerisindeki payı % 75 civarında dalgalanmaktadır. Banka dışı diğer mali kuruluşların önemli bir kısmının bankaların iştirakleri olduğu hususu göz önüne

alındığında ise bankacılık sektörünün toplam mali kesim içindeki ağırlığının daha yüksek oranlarda olduğu görülmektedir.

1990'lı yıllarda bankacılık sektörünün dışa açılması ve uluslararası finans sistemi ile bütünleşmesi ile birlikte sektördeki yabancı bankaların sayısında önemli artış kaydedilmiştir. 1980 yılında 4 olan mali iştirak veya şube statüsündeki yabancı banka sayısı, 1990 yılında 23'e yükselmiş, 2003 yılında ise yaşanan kriz sonrasında 13'e gerilemiş olsada 2009 yılında tekrar 17'e yükselmiştir. Tablo 6'da; bankacılık sektöründeki bankaların aktif toplamlarına göre sektörden aldıkları pay dağılımı görülmektedir.

Tablo 6: Aktif Toplamına Göre Sektörel Pay Dağılımı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT.
Türk Bankacılık Sistemi	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Mevduat Bankaları	95,6	95,9	96,3	96,8	96,8	96,6	96,8	96,6	96,4
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	31,9	33,3	34,9	31,4	29,6	29,2	29,4	31,3	31,4
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	17,7	18,7	18,6	16,4	14,8	14,4	14,8	15,6	16,4
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	8,2	7,8	8,4	6,8	7,1	7,2	7,2	7,6	7,5
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	6,0	6,9	7,9	8,2	7,6	7,6	7,4	8,1	7,5
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	56,2	57,0	57,4	59,7	54,8	52,3	52,4	51,8	55,2
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	4,4	2,9	0,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	1,1
Yabancı Bankalar	3,1	2,8	3,4	5,2	12,2	15,0	14,8	13,5	8,7
Türkiye'de Kurulmuş Yabancı Bankalar	1,8	1,8	2,8	4,7	11,7	14,5	14,4	13,1	8,1
Türkiye'de Şube Açan Yabancı Bankalar	1,3	1,0	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,7
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	4,4	4,1	3,7	3,2	3,2	3,4	3,2	3,4	3,6

Kaynak:TBB, Türkiye'de Bankacılık Sistemi "Seçilmiş Rasyolar"2001-2009.

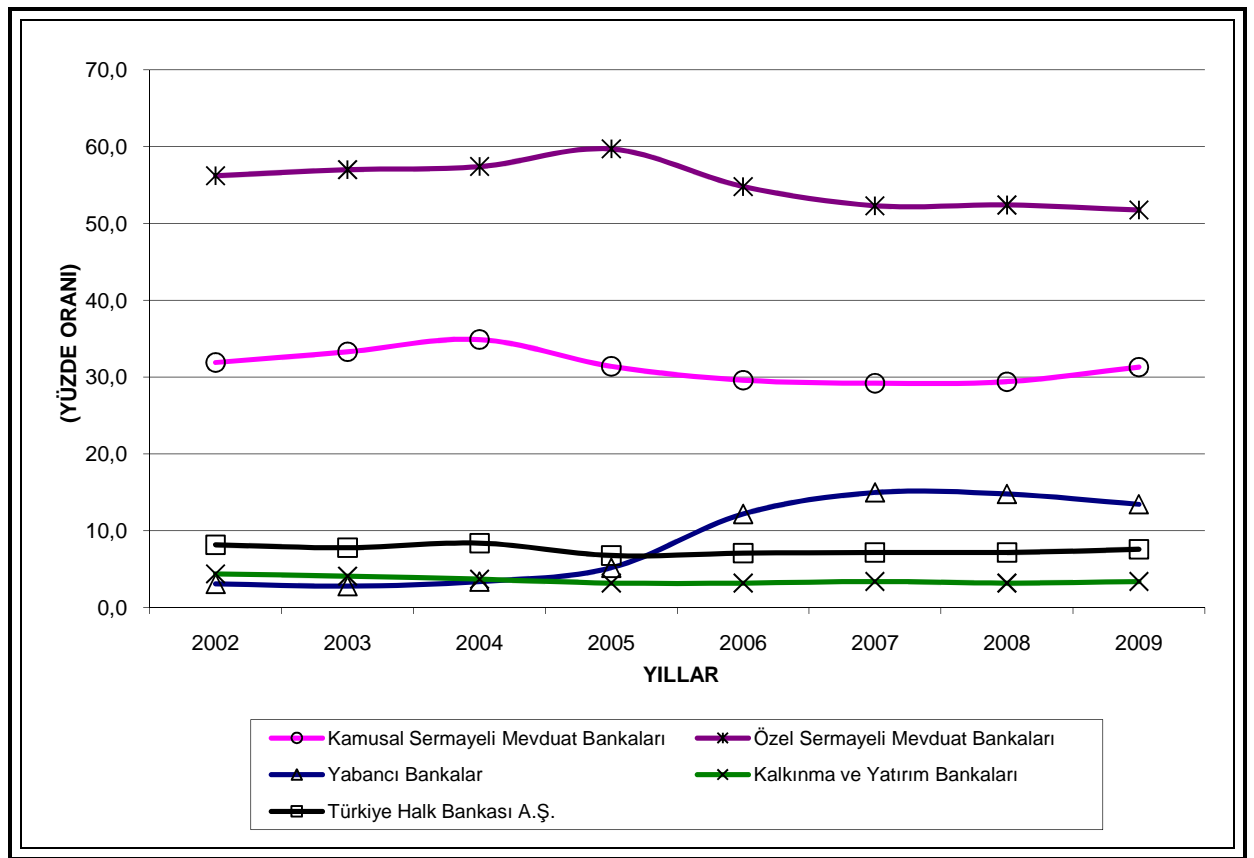
http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

1980 yılında % 2,9 olan yabancı bankaların bankacılık sisteminin toplam aktifleri içindeki payı, 2002 yılında % 3,1'e yükselmiş ve daha sonra da istikrarlı bir büyüme göstererek, 2007 yılında % 15'e yükselmiştir. 2008 yılında ise global ekonomik krizin etkisiyle, bir miktar düşüş kaydederek % 14,8 oranına gerilemiş, 2009 yılında ise % 13,5 olarak teşekkül etmiştir. Bankacılık sektöründe yerli ve yabancı bankaların sayısının artması ile birlikte kamu bankalarının sistem üzerindeki ağırlığı giderek azalmıştır. 1990'lı yıllara kadar % 45'ler civarında seyreden kamu

bankalarının sektörün toplam aktifleri içindeki payı, 2000 yılında % 34'e, 2002 yılında % 32'ye gerilemiştir. Kamu sermayeli mevduat bankalarının payının, 2004 yılındaki Pamukbank-Halkbank birleşmesi sonrasında, sürekli gerilediği ve 2007 yılında % 29,2 ile dip yaptıktan sonra, 2009 yılında % 31,3 oranında oluştuğu görülmektedir. Ancak buna rağmen, kamu bankalarının sistem içindeki ağırlığı hala çok yüksektir ve sektör üzerinde baskı oluşturmaktadır. Grafik 1' de bankaların aktif toplamına göre sektör payları grafikleştirilerek aşağıda verilmiştir.

Grafik 1: Aktif Toplamına Göre Sektörel Pay Dağılımındaki Gelişme



Türkiye'de 1980'deki dışa açılma dönemi sonrasında belli yıllarda yaşanan ekonomik ve mali sorunlara rağmen, bankacılık kesiminin finansal büyüklüklerinde önemli gelişmeler de sağlanmıştır. 1980 yılında 18,6 milyar dolar olan bankacılık sisteminin toplam aktif büyüklüğü (GSYH'nin % 31,6'sı), 1990 yılında 58,2 milyar dolara (% 42,9) yükselmiş, 2002 yılında ise 130 milyar dolar (% 77,7) seviyesine yaklaşmıştır. 2009 yılında ise, toplam aktifler, bir önceki yıla göre cari fiyatlarla %

13 oranında büyüyerek 800 milyar TL (538 milyar dolar) olmuştur. Toplam aktiflerin GSYH'ya oranı % 84 düzeyindedir. Bilanço içinde, yabancı para cinsinden aktiflerin payı 4 puan düşerek % 27, yabancı para cinsinden pasiflerin payı ise 3 puan düşerek % 32 olmuştur.

2008 yılında yaşanan küresel kriz Türkiye'de de finansal sektörü önemli ölçüde etkilemiştir. Mevduat, yatırım ve kalkınma bankaları açısından bakıldığında, özellikle 2008 yılının son çeyreği ile 2009 yılının ilk çeyreğinde bilanço riskleri hızla artmış, yurtdışı kaynak imkanları daralmış, likidite ihtiyacı yükselmiştir. Ancak, bankaların bilançolarının sağlam olması ve risklerin dengeli dağılması yanında, ilgili kurumlar tarafından alınan önlemler, etkin kamusal denetim ve başarılı risk yönetimi sayesinde Türkiye'de bankacılık sistemi 2009 yılını güven içinde geçirmiş, kamuya sorun yaratmamış, yük olmamıştır. Aksine, ekonomik faaliyetin finansmanına destek olmaya devam etmiştir. Çok sayıda ülkede mevduata % 100 garanti getirilirken, finansal kurumlara kamu desteği sağlanırken, Türkiye'de mevduat güvencesinde değişikliğe ve bankalara kamu desteğine ihtiyaç duyulmamıştır. Öte yandan, ekonomik faaliyetin hızla daralması, işsizliğin artması ve dış talebin azalması nedeniyle kredi riski artmış, kredi talebi özellikle yılın ilk yarısında ciddi ölçüde daralmıştır. Buna karşılık, bütçe açığı nedeniyle büyüyen kamu kesiminin borçlanma ihtiyacı çok büyük ölçüde bankalar tarafından karşılanmıştır¹¹⁴.

Bu süreçte bankacılık sektörü toplam mevduat hacminde de hızlı bir artış gerçekleştirmiştir. 1980 yılında 9,1 milyar dolar olan mevduat hacmi, 1990 yılında 32,6 milyar dolara, 2002 yılına gelindiğinde ise 86,8 milyar dolar seviyesine yükselmiştir. Bu artışta, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren Döviz Tevdiat Hesaplarında (DTH) görülen artış etkili olmuştur. DTH'nin toplam mevduat hacmi içerisindeki payı, 1990 yılında % 23,6 iken, 2002 yılında % 57,9'a yükselmiştir. 2003 yılı sonrasında, enflasyon oranının tek haneli rakamlara inmesi ve ekonomik istikrarın artması, finans sektörünün büyümesine yol açmıştır. Yaşanan finansal derinleşmeye ve oluşan güven ortamına bağlı olarak, karar birimlerinin TL cinsinden finansal

¹¹⁴ Türkiye Bankalar Birliği; 2009-2010 Dönemi Çalışmalarına İlişkin Faaliyet Raporu, Mayıs 2010, http://www.tbb.org.tr/Dosyalar/userfiles/file/TBB/Genel_Bilgiler/TBBfaaliyet2009-2010.pdf, (05.07.2010), ss.5,6.

varlıklara yönelik talepleri (özellikle TL cinsinden mevduatlara) artmıştır. Bunun sonucunda, finansal kriz dönemlerine damgasını vuran para ikamesi olgusu, ters para ikamesine dönüşmüştür. Bundan dolayı, TL cinsinden mevduatların toplam mevduat büyüklüğü içerisindeki payı artmış (2003 yılında % 51 olan bu pay, 2005 yılında % 63'e, 2008 yılında da % 66'ya yükselmiştir); DTH'lerin payı ise azalmıştır (2003 yılında % 49 olan bu pay, 2005 yılında % 37'ye, 2008 yılında da % 34'e düşmüştür). TL cinsinden mevduatların payını artıran bir diğer neden ise, tasfiye sürecinde olan Türkiye İmar Bankası A.Ş.' de tasarruf mevduatı bulunan mudilerin mevduatlarının önemli bir kısmının, 2004 yılı Ocak ayında, T.C. Ziraat Bankası A.Ş.' ye blokeli vadeli TL mevduat olarak yatırılmasıdır¹¹⁵.

2009 yılında, toplam mevduat bir önceki yıla göre % 12 oranında artarak 488 milyar TL olmuştur. Toplam mevduatın toplam aktiflere oranı % 61'dir. TL mevduatın ortalama vadesi 2,2 ay, yabancı para mevduatın ortalama vadesi ise 2,7 ay düzeyindedir. Yurtdışı bankalardan sağlanan kaynaklar 86 milyar TL (57 milyar dolar) ile toplam aktiflerin % 11'i düzeyindedir. Bu kaynakların büyük bölümü yabancı para cinsindedir.

Türkiye'de bankacılık sektörünün ekonomi içindeki payının artması, dışa açılma neticesinde, teknolojik altyapının gelişmesi ve banka hizmetlerinin çeşitliliğinin artması ile gerçekleştirilen çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemelere rağmen, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren bankacılık kesimi, üretim faaliyetlerini destekleme ve kaynakları uzun vadeli yatırım alanlarına yönlendirme gibi asli fonksiyonlarını yerine getirmede zayıf kalmıştır. Nitekim, milyar dolar cinsinden hesaplanan rakamlara göre bankacılık sektörünün toplam kredi hacminin toplam aktif büyüklüğü içerisindeki payı, 1990'lı yıllara kadar ortalama % 46 civarında seyrederken, 2000 yılında % 32,9'a, 2002 yılında ise % 26,5'e gerilemiştir.

Bankacılık sektörü kredi hacmindeki düşüş, benzer şekilde kredi/mevduat oranından da takip edilebilmektedir. Hem milyar dolar hem de yıllık yüzde artışlar cinsinden hesaplanan mevduat hacmi rakamlarındaki artışa rağmen, kredi hacmindeki azalma neticesinde 1990 yılında % 84 olan kredi/mevduat oranı, 2000

¹¹⁵ Aydanur Gacener Atış; "Türkiye'de Hanehalkının ve Finansal Kesimin Portföy Tercihleri", **Ege Akademik Bakış**, 2010, http://eab.ege.edu.tr/pdf/10_2/C10-S2-M5.pdf, (05.07.2010), ss.536,537.

yılında % 50'ye, 2002 yılında ise % 39,6'ya gerilemiştir. Söz konusu oran 2003 sonu itibarıyla % 48,2'ye çıkmış, 2005'de % 63,8'e yükselmiştir¹¹⁶. Yurtiçi şubelere ait rakamlar dikkate alındığında, 2009 sonu itibarıyla mevduatın krediye dönüşüm oranı % 67 oranında olmuştur. Yurtdışı şubelere ait rakamlar da ilave edildiğinde, 2009 sonu itibarıyla mevduatın krediye dönüşüm oranı % 75 düzeyindedir¹¹⁷. Böylece Türkiye'de bankacılık sektörü, topladığı mevduatın giderek daha fazla oranını krediye plase etmiş ve asli fonksiyonuna geri dönmüştür.

III. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI

Türkiye'de bankacılık sektöründe uzun süredir var olan birtakım temel sorunlar, bankacılık kesiminin asli fonksiyonlarını yerine getirmesini ve mali aracılık rolünü etkin bir şekilde üstlenmesini önlemiştir. Ülkemizin girmiş olduğu iktisadi krizleri çözmeye yönelik uygulanan istikrar tedbirlerinin tümünde, mevcut iktisadi sorunların kaynakları arasında finansal sistemde yer alan bankalar sürekli olarak öne çıkartılmıştır. Bankacılık sektöründe uzun süredir var olan bu temel problemler ve sektörde karşılaşılabilecek risklere geçmeden önce Türk Bankacılık sistemine genel hatlarıyla bakıldıktan sonra AB ülkelerindeki bankacılık sistemi ile karşılaştırması yapılacaktır.

A. Genel Hatlarıyla Türk Bankacılık Sistemi ve Avrupa Birliği Karşılaştırması

Türk finans sektörü 2009 yılında da büyümesini sürdürmüş, bir önceki yıl sonuna göre % 14 büyümüş ve aktif büyüklüğü 944 milyar TL'ye ulaşmıştır. Sektör aktiflerinin % 88,4'ünü bankalar oluşturmaktadır. Ülkemizde bankacılık sektörü, mevduat bankaları, kalkınma ve yatırım bankaları ile kâr payı esasına göre faaliyet gösteren katılım bankalarından oluşmaktadır¹¹⁸.

¹¹⁶ <http://www.tumgazeteler.com/?a=1272640>, (05.07.2010).

¹¹⁷ <http://finans.mynet.com/haber/AnaSayfaHaberler/16Haziran2010/O1276693032155/0/Hep-beraber-borca-battik>, (05.07.2010).

¹¹⁸ Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası; **Finansal İstikrar Raporu**, Mayıs 2010, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/finist/bolumII-10.pdf>, (01.07.2010), s. 39.

Türk Bankacılık Sektöründe faaliyet gösteren toplam banka sayısı, 2000–2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerle birlikte önemli ölçüde azalmış ve 2002–2006 yılları arasında sektörde gerçekleşen konsolidasyonun da etkisiyle, 2002 yılında 54’e, Aralık 2009 itibarıyla 49’a gerilemiştir¹¹⁹. 2010 yılı Mart ayı itibarıyla da Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren toplam banka sayısı değişmemiş olup, Türk Bankacılık Sektöründe faaliyet gösteren 49 bankanın 32’si mevduat bankası, 13’ü kalkınma ve yatırım bankası, 4’ü ise katılım bankasıdır. Türk Bankacılık Sektörü mevduat bankacılığı ağırlıklıdır. Türk bankacılık sektöründeki banka sayısındaki gelişmeler Tablo 7’de verilmiştir.

Tablo 7: Banka Sayısındaki Gelişmeler

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mevduat Bankaları	40	36	35	34	33	33	32	32
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	10	10	9	9	9	9	13	13
Katılım Bankaları	4	4	4	4	4	4	4	4
Toplam Banka Sayısı	54	50	48	47	46	46	49	49

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı., (14.07.2010) , Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Finansal İstikrar Raporu, Mayıs 2010, s. 40.

Tablo 7’deki verilere göre, şube sayısının banka fonksiyon gruplarına göre dağılımına bakıldığında, 2002 yılında mevduat bankalarının % 74,07 olan payı 2009 yılı itibarıyla % 63,31’e inmiştir. Aynı dönemde katılım bankalarının payı değişmezken, kalkınma ve yatırım bankalarının toplam şube sayısı içindeki payı % 18,52’den % 26,53’e yükselmiştir.

Ekonomik büyümeye paralel olarak gelişen sektörde hizmet sunum birimi olan şube sayısı 2004 yılından itibaren artış eğilimi göstermektedir. Nitekim Aralık 2004’te 6.186 olan şube sayısı Aralık 2008’de 9.308’e, 2009 yılında 271 adet artarak 9.579’a, 2010 yılı Mart ayı itibarıyla ise bir önceki yıl sonuna göre 20 adet artarak 9.599’a yükselmiştir. Söz konusu artışta, sektöre birleşme/satın alma yoluyla giren stratejik yatırımların organik büyüme ile şube sayılarını artırma çabaları ve mevcut bankaların

¹¹⁹ BDDK; Aylık Bülten, Ankara, Mayıs 2009, <http://www.bddk.org.tr.>, (20.08.2009).

ekonomik büyümeye paralel olarak şube ağlarını genişletme yönündeki politikaları etkili olmaktadır. Bankacılık sektöründe çalışan personel sayısı ise 2009 yılında, bir önceki yıl sonuna göre 1.535 kişi artarak 184.205'e ulaşırken, 2010 yılının ilk üç ayında 2.414 kişi artarak 2010 yılı Mart ayı itibarıyla 186.619'a yükselmiştir.

Bankacılık sektörünün toplam varlıkları, 2009 yılı sonunda bir önceki yıl sonuna göre % 6,9 reel artışla 834 milyar TL'ye, ABD doları bazında ise % 16,5 artışla 561 milyar ABD dolarına yükselmiştir. 2010 yılı Mart ayı itibarıyla ise yıl sonuna göre nominal % 3,2 artmakla birlikte reel % 0,7 azalarak 861 milyar TL'ye, ABD doları bazında ise % 1,3 artışla 568 milyar ABD dolarına yükselmiştir. Türk bankacılık sektörünün bilanço büyüklüğünün GSYH'ya oranı, 2008 yılı sonunda % 77,1 iken, 2009 yılı sonunda % 87,4'e yükselmiştir. Türk bankacılık sektörünün GSYH içindeki payı, Polonya ve Romanya'dan daha yüksek, diğer AB ülkelerinden ise düşüktür¹²⁰.

Tablo 8'de seçilmiş Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile ülkemizin, mevduat ve krediler toplamının GSYH'ya oranı, mevduat toplamının ne kadarının krediye dönüştüğü, toplam aktiflerin kredi kurum sayısına oranı, en büyük 5 kredi kurumunun sektördeki aldığı pay, kredi kurum sayısı ve kredi kurumlarındaki yabancı payı gösterilmektedir.

¹²⁰ Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası; **Finansal İstikrar Raporu**, Mayıs 2010, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/finist/bolumII-10.pdf> , (01.07.2010), ss. 39,40.

Tablo 8: Seçilmiş AB Ülkeleri ile Karşılaştırma (1),(2),(3)

Ülkeler	Mev./GSYH (%)	Krd./GSYH (%)	Krd./Mev. (%)	Top.Aktifler/ Krd.Kur.Sayısı (Milyon Euro)	En Büyük 5 Krd. Kur. Sektör Pay. (%)	Krd. Kur. Sayısı	Krd. Kur. Yabancı Payı (%)
Almanya	123	129	105	3.959	23	1.989	11,5
Avusturya	112	149	134	1.330	39	803	23,4
Belçika	157	117	74	12.116	81	105	26,9
Bulgaristan	63	74	118	1.228	57	30	83,4
Çek Cum.	67	52	78	2.871	62	54	90,8
Danimarka	82	238	290	6.385	66	171	17,5
Estonya	60	105	175	1.296	95	17	97,3
Finlandiya	61	90	146	1.075	83	357	69,5
Fransa	86	117	137	9.925	51	728	13,3
Hollanda	168	185	110	7.401	87	302	5,7
İngiltere	285	282	99	22.609	37	391	50,9
İrlanda	165	259	157	2.819	56	501	56,6
İspanya	160	181	114	9.340	42	362	10,6
İsveç	56	130	231	4.944	62	182	9,4
İtalya	76	115	152	4.436	33	818	12,1
Letonya	58	99	172	949	70	34	67,8
Litvanya	35	65	186	316	81	84	84,8
Lüksemburg	718	553	77	6.129	27	152	95,2
Macaristan	52	72	139	633	55	197	60,4
Polonya	42	44	103	370	44	712	71,7
Potekiz	127	170	133	2.756	69	175	22,1
Romanya	29	37	126	1.966	54	43	79,4
Slovakya	62	47	76	2.520	72	26	92,8
Slovenya	57	93	164	2.042	59	24	30,8
Yunanistan	116	91	78	7.000	70	66	22,2
Euro Böl.Ort.	117	138	118	4.653	45	438	18,7
AB 27 Ort.	134	154	115	4.960	44	315	26,4
Türkiye 2008	48	40	84	7.008	60	49	25,6
Türkiye 2009	54	43	81	7.944	60	49	23,9

Kaynaklar: BDDK-TCMB, Eurostat, ECB Report – 2009 (1) Tabloda AB ülkelerinin 2008 yılı verileri yer almaktadır. AB ülkelerinde “kredi kuruluşu” tanımı farklılık göstermekte ve bazılarında banka dışı finansal kuruluşlar da dahil edilmektedir. Türkiye için bankalar verisi esas alınmıştır. (2) Türkiye için mevduat verileri içinde katılım fonları, kredi verileri içinde katılım bankalarının kullandıkları fonlar da yer almaktadır. (3) Türkiye kredi verisine, AB verilerine paralel olarak takipteki alacaklar ve finansal kiralama alacakları da dahil edilmiştir.

Seçilmiş AB ülkeleri ile ülkemizin karşılaştırmasının yapıldığı Tablo 8’deki verileri incelediğimizde; ödenmiş sermayedeki payları esas alındığında, 2009 yılı sonunda yabancı hissedarların aktif büyüklüğü içindeki payı, % 24 olarak

gerçekleşmiştir. Öte yandan, Merkezi Kayıt Kuruluşu verilerine göre, % 17,9 olan halka açık paylar içindeki yabancı payları da eklendiğinde bankacılık sektöründeki yabancı payı % 41,9'a ulaşmaktadır. Bankacılık sektöründeki yabancı payı 2008 yılı sonu itibarıyla Euro Bölgesinde % 19, AB27'de ise % 26'dır. Aynı tarih itibarıyla % 26 olan Türk bankacılık sektöründeki yabancı payı, Euro Bölgesi ortalamasının üzerinde, AB27 ortalaması ile yaklaşık olarak aynı düzeyde, AB'nin yeni üyelerinin ise oldukça altında kalmaktadır. Bankacılık sektörünün derinliğini ve aracılık fonksiyonlarının gelişimini gösteren, mevduat ve kredilerin GSYH'ya oranı ülkemizde artarken, kredilerin mevduata oranı bu dönemde düşmektedir. Söz konusu oranlar, AB ortalamalarının gerisinde kalmaktadır. İlk 5 bankanın toplam aktifler içindeki payı AB ortalamasının üzerindedir. Diğer taraftan, 2009 yılı sonu itibarıyla ilk 5 ve 10 bankanın yoğunlaşma oranları bir önceki yıl sonuna göre değişmeyerek % 60 ve 83 olarak gerçekleşmiştir. Aktifler içinde en büyük paya sahip olan kredilerin payı 2009 yılı Aralık ayında bir önceki yıl sonuna göre 3 puan azalırken, menkul kıymetlerin payı 5 puan artarak % 31 seviyesine ulaşmıştır. 2009 yılı sonu itibarıyla toplam kaynaklar içinde en büyük paya sahip olan mevduatların payı bir önceki yıl sonuna göre değişmezken, bankalara borçların payı 3 puan azalarak % 11'e düşmüş, diğer pasiflerin payı ise 2 puan yükselerek % 15 olarak gerçekleşmiştir.

B. Türkiye'de Bankacılık Sisteminde Oluşan Sorunların Nedenleri

Türkiye'de bankacılık sektörü, uzun yıllardır önemli yapısal dönüşümün yaşandığı ekonominin en sorunlu kesimidir. Bankacılık kesiminin krizlerin nedenleri arasında sayılmasının önemli nedeni, finansal liberalizasyon sürecinden itibaren sistem üzerinde biriken sorunlardır. Bu sorunların temelinde, Türkiye ekonomisindeki makroekonomik istikrarsızlıklar ile finansal sistemin derinliğinin düşük olması ve kamu kesiminin finansal piyasalardaki ağırlığının yüksek olması yatmaktadır.

2000 ve 2001 yıllarında ülkemizde art arda yaşanan ekonomik krizler, ekonomimizin, özellikle de bankacılık sektörümüzün oldukça istikrarsız bir gelişim içinde olduğunu ve gerekli önlemler alınmazsa çok daha küçük bir kriz yaşanması durumunda bile, tüm mali sistemin çökebileceğini göstermiştir. 2001 yılından

itibaren bankacılık alanında sürdürülen yeniden yapılandırma çalışmaları, sektörün kendi ayakları üstünde durabilmesi ve ardından da gerek kendi içerisinde gerekse uluslar arası alanda rekabet edebilir hale gelmesi amacına yönelik olmuştur. Ekonomik krizlerin ardından sabit kur uygulamasından vazgeçilmesi ve antienflasyonist ekonomik politikaların ciddiyetle uygulanmaya başlanması, bir taraftan bankaların açık pozisyon tercihlerini bir tarafa bırakmaları diğer taraftan da orta ve uzun vadede menkul kıymet gelirlerinin gerilemesi ve kârlılığın azalması rekabetin artması sonucunu doğurmuştur. Bu durum aslında, bankaların esas faaliyetlerine dönmelerini sağlayacak olması dolayısıyla olumlu karşılanmalıdır.

Yine aynı dönemde, sağlıksız yapıya sahip bankaların sistem dışına çıkarılması, sermaye yeterliliğine gereken önemin verilmeye başlanması, banka bilançolarının şeffaflaşması ve denetim sisteminin çağdaş düzeye yükseltilmesi sektörün geleceğe daha umutla bakmasını sağlamış, mali sistem tüm sorunlarını çözemese bile, Avrupa Birliği'ne (AB) katılım sürecine doğru ilerlerken adımlarını çok daha sağlam atar hale gelmiştir.

Aşağıda bankacılık sektöründe uzun süredir var olan bu temel sorunlardan sözedilmektedir.

1. Türkiye'nin Makroekonomik Yapısındaki İstikrarsızlıklar

Türkiye'de bankacılık sektörü, serbest piyasa ekonomisine dayalı bir gelişme modelinin izlendiği 1980 sonrası finansal liberalizasyon döneminde, önceki dönemlerde olduğu gibi sürekli olarak genişleyen kamu finansman açıkları ile birlikte kronikleşen yüksek enflasyonun etkisiyle istikrarlı bir büyüme süreci içerisine girememiştir. Bir taraftan reel mali tasarrufların yüksek enflasyon ve çok değişken enflasyon beklentileri nedeniyle küçüklüğü, diğer taraftan kamu sektörünün artan finansman açıklarının mali sistem içinde sebep olduğu reel anlamdaki mali tasarrufları körelten (crowding out) etkisi, genelde mali sistemin, özel olarak da bankacılık sektörünün küçük kalmasına neden olmuştur.¹²¹

¹²¹ Ertuğrul Kumcu; "Ekonominin Hamalı Bankacılık Sektörü", **Görüş**, İstanbul, Nisan-1997, s.26.

Kamu kesimi finansman açıklarının para arzı üzerinde yarattığı enflasyonist baskılar; para arzının reel ve nominal olarak yükselmesini önlemek amacıyla, mevduat munzam karşılıkları ve dispo­nibilite gibi, bankacılık sektörü üzerindeki maliyetleri daha da artıran unsurların, zaman içinde büyümesine yol açmıştır. Mevduat munzam karşılıkları ve dispo­nibilite uygulamaları, bankaların plase edilebilir kaynaklarını önemli ölçüde azalttığından maliyetleri artırıcı unsurlar olarak gündeme gelmektedirler. Bu politikalar, bankaların kaynak maliyetinin belirlenmesinde etkili olmanın yanı sıra, aynı zamanda bankaların dispo­nibilite yükümlülüğü kullanılarak kamu kesiminin borçlanması için kaynak yaratılmasını da mümkün hale getirmiştir. Ancak, sonuçta bu uygulamalar nedeniyle sektörün kaynak maliyetleri zaman içinde dışsal olarak hızla yükselmiş, buna karşılık plasman ve diğer faiz dışı gelirleri aynı oranda artmamıştır.

Diğer taraftan, Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren belirgin olarak yaşanan yüksek ve değişken enflasyon, istikrarsız büyüme hızı ve özellikle kısa vadeli sermaye hareketlerinin kırılgan yapısı nedeniyle geleceğe yönelik belirsizlik artmış ve bunun sonucunda ekonomideki birimler kısa vadeli bir bakış açısıyla hareket etmişlerdir. Bu süreçte, Türk Lirasına olan güven zayıflayarak para ikamesi hızlanmış, bankaların kaynaklarının vadesi önemli ölçüde kısalmış ve döviz cinsinden yükümlülüklerin toplam kaynaklar içindeki payı belirgin biçimde artmıştır. Böylece, Türkiye’de son yirmi yıldır devam eden kronik enflasyon ve yüksek reel faizler sonucunda, bankacılık kesiminin açık pozisyon yoluyla sağladığı arbitraj gelirleri temel bankacılık faaliyetlerinden sağlanan gelirlerin yerini almıştır.

2. Kamunun Mali Sistemdeki Ağırlığı

Asli fonksiyonu ekonomideki tasarruf sahiplerinin tasarruflarını değerlendirerek kaynak ihtiyacı olan kesimlere aktarılmasını sağlamak olan bankacılık sektörü, Türkiye’de bu fonksiyonunu yerine getiremez hale gelmiştir. Türkiye’de sürekli olarak artan kamu açıkları ve bu açıkların finansman şekli, bankacılık sektörünü asli fonksiyonundan uzaklaştırmış ve bankaların bilanço yapısında önemli değişikliklere neden olmuştur.

Türkiye’de kamu kesimi açıklarındaki yüksek artış ve bu açıkların yüksek reel faizlerle ve temel olarak yurt içi piyasalar aracılığı ile finanse edilmesi, bankacılık kesiminin reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine neden olmuştur. Yüksek reel faizler, bankacılık kesimini yurtdışından dövizle borçlanıp, kamu açıklarını finanse etmek amacıyla TL plasmanı yapmaya teşvik etmiş ve sonuç olarak bankacılık sektöründe döviz varlıklarının döviz yükümlülüklerinin altında kalması olarak nitelendirilen açık pozisyon miktarı önemli boyutlara ulaşmıştır. Bu eğilim sonucunda bankacılık kesiminin toplam aktifleri içinde Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) payı büyürken, kredilerin payında azalış olmuştur. Böylece, bankacılık kesiminin kredilerden sağladığı faiz gelirlerinin toplam faiz gelirleri içindeki payı azalırken, DİBS’lerden elde ettiği faiz gelirlerinin payı yükselmiştir. Bu durum, menkul değerler cüzdanı ve kredilerin, bankacılık sektörünün 2003-2009 dönemi bankacılık sektörü toplulaştırılmış bilançosu ve toplam aktifleri içinde aldıkları payların verildiği Tablo 9’da açıkça görülmektedir.

Tablo 9: Bankacılık Sektörü Toplulaştırılmış Bilanço Payları

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nakit ve Nakit Benzeri Alacaklar	11,76	11,59	10,73	11,87	12,61	15,08	15,34	14,14
Menkul Değerler	40,49	42,79	40,36	35,15	31,81	28,32	28,27	33,84
Krediler	26,51	26,52	32,42	38,44	43,82	49,11	51,98	47,71
Diğer	21,25	19,10	16,50	14,54	11,76	7,50	4,41	4,30
Toplam Aktifler	100	100	100	100	100	100	100	100
Toplam TL Aktifler	53,64	60,73	63,19	67,84	66,42	71,18	69,05	72,82
Toplam YP Aktifler	46,36	39,27	36,81	32,16	33,58	28,82	30,95	27,18
Mevduat	66,95	62,20	62,35	61,80	61,56	61,36	64,24	63,52
Bankalara Borçlar	8,41	10,38	11,02	13,39	14,15	12,27	11,08	8,76
Repodan Sağlanan Fonlar	2,90	4,50	3,46	4,28	5,16	4,77	5,81	7,64
Özkaynaklar	12,08	14,23	15,00	13,44	11,91	13,04	11,72	13,33
Diğer	9,66	8,68	8,18	7,08	7,21	8,56	7,15	6,74
Toplam Pasifler	100	100	100	100	100	100	100	100
Toplam TL Pasifler	53,64	60,73	63,19	67,84	66,42	71,18	69,05	68,30
Toplam YP Pasifler	46,36	39,27	36,81	32,16	33,58	28,82	30,95	31,70

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 9’da, bankacılık sisteminin toplulaştırılmış bilançosunda, toplam aktifler içindeki değişkenlerin aldıkları pay oransal olarak verilmiştir. DİBS’lerin çok önemli bir kısmını oluşturduğu menkul değerler cüzdanının bankacılık sektörünün toplam aktifleri içindeki payı 1990’lı yıllara kadar ortalama % 8 iken, bu oran son yıllarda hızla artmış ve 2000 yılında % 11,5’e, 2003 yılında ise % 42,79’a yükselmiştir. 2003-2008 döneminde kademeli olarak düşüş göstererek, 2009 yılında % 33,84 olarak teşekkül etmiştir. 2002 yılına kadar devam eden süreçte, bankacılık sektörü tarafından açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı giderek azalmıştır. 1990’lı yıllara kadar bankacılık sektörü toplam aktif kıymetlerinin yaklaşık yarısını oluşturan toplam kredi hacmi, 2000 yılında % 32,9’unu, 2002 yılında ise % 26,5’ini oluşturmuştur. 2003-2009 döneminde ise tekrar bankacılık sektörünün asli fonksiyonunu yerine getirmeye başlamasıyla, olumlu yönde gelişme kaydetmiş, son olarak 2009 yılında % 48 olarak teşekkül etmiştir.

Tablo 10’da, bankacılık sektöründeki menkul değerler cüzdanının dağılımı verilmektedir. Toplam menkul değerler içinde ağırlıklı pay devlet tahvilidir. Devlet tahvili payının toplam menkul değerlere oranı 2003 yılında % 84,2’lik bir paya sahipken, 2009 yılında % 81,2 olarak teşekkül etmiştir. 2003- 2009 döneminde oransal olarak yakın paylarda teşekkül etmesi uzun vadeli borçlanmanın ağırlıklı olduğunu göstermektedir.

Tablo 10: Bankacılık Sektörü Menkul Değerler Cüzdanı Oransal Dağılımı

(%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Devlet Tahvili	84,2	84,1	88,2	88,9	85,1	82,2	81,2
Hazine Bonosu	2,6	2,5	1,6	0,3	0,1	0,8	3,6
Döviz Endeksli Kamu B. Sen.	2,6	1,6	2,5	0,6	0,7	0,3	0,0
Hisse Senedi	0,9	1,0	0,7	0,2	0,3	0,2	0,1
Haz. Yurt Dış. İhraç Ed. Eurobond vb.	8,3	6,5	5,8	6,8	11,6	13,9	12,0
Diğer Menkul Değerler	1,4	4,2	1,1	3,2	2,3	2,6	3,1
Repo Konusu Menkul Değerler	10,6	8,5	11,9	16,9	20,7	24,3	19,4
Teminata Verilen Menkul Değerler	18,1	16,9	13,3	11,9	11,6	17,1	10,9
Toplam Menkul Değerler	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Repo konusu menkul değerler ve teminata verilen menkul değerler bilgi amaçlı verilmektedir.
Kaynak: BDDK, Aylık Bülten Mart-2009, Mart-2010.

Tablo 11’de bankacılık sektörünün kar/zarar tablosu verileri görülmektedir.

Tablo 11: Bankacılık Sektörü Kar/Zarar Tablosu

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri (1)	44.338	38.823	40.337	43.304	55.848	69.225	84.130	83.610
Kredilerden Alınan Faizler	11.190	10.455	15.543	20.958	28.900	39.364	51.914	52.321
Menkul Değerlerden Alınan Faizler	27.539	23.236	21.314	18.844	21.630	24.511	27.246	28.140
Diğer Faiz Gelirleri	5.609	5.132	3.480	3.502	5.318	5.350	4.970	3.149
Faiz Giderleri (2)	31.539	27.566	22.708	24.554	34.612	43.477	53.277	41.792
Mevduata Verilen Faizler	27.209	23.223	18.989	20.325	28.024	35.245	43.445	34.142
Kullanılan Kredilere Verilen Faizler	1.574	1.595	1.581	2.293	4.301	4.439	4.682	3.710
Para Piyasası İşlemlerine Verilen Faizler	2.052	2.231	1.808	1.543	2.112	3.480	4.610	3.504
Diğer Faiz Giderleri	704	516	331	394	175	312	540	436
Net Faiz Geliri (1-2)	12.799	11.257	17.629	18.750	21.237	25.748	30.852	41.818
Faiz Dışı Gelirler	10.898	7.189	8.146	10.207	14.670	16.573	16.945	16.996
Bankacılık Hizmetleri Gelirleri	3.267	3.093	4.194	5.297	6.607	8.859	10.394	11.115
Faiz Dışı Giderler	18.051	12.682	14.513	19.630	18.748	24.750	31.975	33.021
Personel Giderleri	3.994	4.031	4.654	5.483	6.530	7.635	9.231	9.757
Vergi Öncesi Kar	3.522	8.066	9.079	9.311	14.486	17.571	15.822	24.067
Vergi Provizyonu	1.152	2.458	2.627	3.346	3.122	3.226	3.041	40.730
Dönem Net Karı	2.370	5.608	6.452	5.965	11.364	14.346	12.781	19.477

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 11’den de görüldüğü üzere; toplam faiz gelirleri açısından bakıldığında, bankacılık sektörünün bilanço yapısında krediler lehine yaşanan değişim kendini net bir şekilde göstermektedir. 2002-2009 döneminde kredilerden alınan faiz gelirlerinde yıllar itibariyle sürekli artış görülmektedir. Bu da bankaların bu dönemde asli görevlerine dönmeye başladığını ve kamuyu fonlamaya ağırlık vermeyi bıraktığını net bir şekilde göstermektedir.

Tablo 12’de ise, bankacılık sektöründe seçilmiş gelir bileşenlerinin faiz gelirin e oranları verilmiştir.

Tablo 12: Sektörde Seçilmiş Gelir Bileşenlerinin Faiz Gelirine Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri	100	100	100	100	100	100	100	100
Kredilerden Alınan Faizler	25,2	26,9	38,5	48,4	51,7	56,9	61,7	62,6
Menkul Değ. Alınan Faizler	62,1	59,9	52,8	43,5	38,7	35,4	32,4	33,7
Diğer Faiz Gelirleri	12,7	13,2	8,6	8,1	9,5	7,7	5,9	3,8
Faiz Dışı Gelirler	24,6	18,5	20,2	23,6	26,3	23,9	20,1	20,3
Bankacılık Hizmetleri Gelirleri	7,4	8	10,4	12,2	11,8	12,8	12,4	13,3

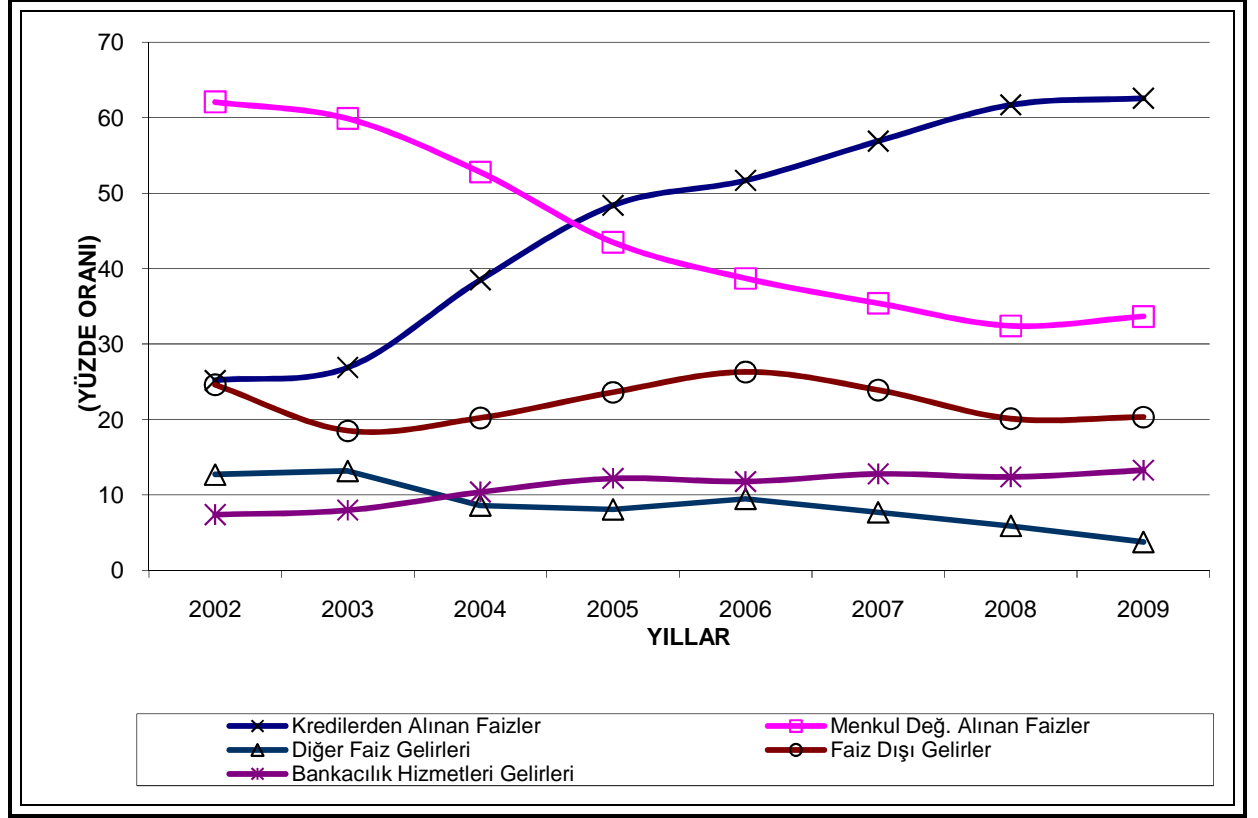
Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.
http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.
İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 12’ye göre; bankacılık kesimi 1990’lı yıllara kadar toplam faiz gelirlerinin ortalama % 85’ini kredilerden sağlarken, 1994 yılında bu oran % 62’ye, 2000 yılında % 38’e ve 2002 yılında ise % 25,2’ye gerilemiştir. 2003-2009 döneminde ise sözkonusu oran sürekli yükselerek % 62,6’ya kadar çıkmıştır. Bu oran 1994 yılında ulaşılan oranla aynıdır. 2003-2009 döneminde DİBS’lerden sağlanan faiz gelirlerinde ise oransal düşüş dikkat çekmektedir. 1986 yılında bankacılık kesimi toplam faiz gelirleri içinde % 18 paya sahip olan DİBS’lerden elde edilen faiz gelirleri, 1994 yılında % 23’e, 1999 yılında % 25’e, 2002 yılında ise % 62,1’e yükselmiş, 2003-2009 döneminde ise gerileme kaydederek, 2009 yılında ise % 33,7’ye kadar düşmüştür.

Ayrıca, şunu da belirtmek gerekir ki; DİBS’ne sağlanan vergi avantajları ile mevduat munzam karşılıkları ve disponabilite uygulamaları da bankaların DİBS portföylerinin artışında etkili olan diğer faktörler olarak sayılabilir.

Tablo 12'nin grafiksel olarak gösterimi Grafik 2'deki gibidir.

Grafik 2: Sektörde Seçilmiş Gelir Bileşenlerinin Faiz Gelirine Oranı



3. Kamu Bankalarının Sektör Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Kamunun mali piyasalardaki ağırlığı yalnızca finansman ihtiyacından kaynaklanmamakta olup, aynı zamanda bankacılık sektöründe belirleyici konumda bulunan kamu bankaları aracılığı ile de kamu kesimi, finans piyasalarına müdahalede bulunmaktadır. Tablo 13' de ticari bankacılık toplam aktiflerinin banka gruplarına göre dağılımı incelendiğinde; özel sermayeli bankaların 1960'lı yıllarda % 28 olan payının sürekli artış göstererek Aralık 2009 itibarıyla % 53,6'ya ulaştığı görülmektedir. 1959-1964 döneminde toplam aktifler içindeki payı % 67 olan kamu bankalarının ise zamanla birleşme, özelleştirme ve yeniden yapılandırmaya bağlı olarak sektör içindeki ağırlıkları belirgin ölçüde azalmış ve Aralık 2009 itibarıyla kamu bankalarının toplam aktifler içindeki payı % 32,4'e gerilemiştir.

Tablo 13: Bankacılık Sektörü Grup ve Sektör Payları

(Aralık/2009)	Grup Payları			Sektör Payları		
	Toplam Aktifler	Toplam Krediler	Toplam Mevduat	Toplam Aktifler	Toplam Krediler	Toplam Mevduat
Banka						
Mevduat Bankaları	100,0	100,0	100,0	96,6	95,7	100,0
Kamusal Sermayeli Bankalar	32,4	28,5	36,9	31,3	27,2	36,9
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası	16,1	10,1	19,4	15,6	9,6	19,4
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	7,9	8,9	8,7	7,6	8,5	8,7
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	8,4	9,5	8,8	8,1	9,1	8,8
Özel Sermayeli Milli Bankalar	53,6	53,9	50,2	51,8	51,6	50,2
Yabancı Bankalar	13,9	17,6	12,9	13,5	16,9	12,9
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	-	-	-	3,4	4,3	-

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Toplam kredilerin gruplar arasında dağılımı incelendiğinde ise yıllar itibarıyla yine özel bankalar lehine bir gelişim olduğu görülmektedir. 1960'lı yıllarda özel bankaların toplam krediler içindeki payı % 23 iken bu pay 2002 yılında % 69, Aralık 2009 itibarıyla ise % 54 seviyesinde teşekkül etmiştir. Kamu bankaları için ise tam tersine bir durum söz konusudur. 1960'lı yıllarda kamu bankaları toplam ticari kredilerin % 73'ünü kullanırken, bu pay 2002 yılında % 20'ye kadar düşmüştür. Aralık 2009 itibarıyla ise bir miktar artarak % 28,5 olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının toplam krediler içindeki payının bu denli azalmasında özellikle 1990'lı yıllar sonrasında kamu bankalarının yoğun olarak devlet borçlanma senetlerine yatırım yapması ve 2000 yılından sonra yeniden yapılandırma sürecinde bu bankaların kredilendirme faaliyetlerinin sınırlandırılması etkilidir. Ayrıca, diğer aktifler arasında gösterilen görev zararları da hızla artarak kamu bankaları aktiflerinde önemli bir yer teşkil etmeye başlamışlardır. 1960'lı yıllarda özel bankaların toplam mevduat içindeki payı % 75 iken Aralık 2009 itibarıyla bu oran % 50,2'ye düşmüştür. Kamu bankalarının toplam mevduat içindeki payı ise 1960'lı yıllarda % 44 iken Aralık 2009'da bu oran % 37 olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının toplam mevduatlar içindeki payı toplam aktifler ve toplam kredilerin aksine belirgin bir düşüş göstermemiştir. Bu gelişmede kamu kurumlarının fon

fazlalarının kamu bankalarında toplanması, devlet güvencesi, kamu bankalarının yaygın bir şube ağına sahip olması gibi etkenler rol oynamaktadır. Yukarıdaki analizden görüleceği üzere, kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki ağırlığı giderek azalmaktadır.

Kamu bankaları 1960'lı yıllarda ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlar ve benimsenen iktisadi politikaların etkisiyle ticari bankacılık sektöründe tartışmasız bir ağırlığa sahipken, 2000'li yıllara geldiğinde kamu bankalarının sayısında, şube ve personel sayılarında, toplam aktiflerinin ve toplam kredilerinin sektördeki payında belirgin düşüşler yaşanmıştır. Bununla birlikte, kamu bankaları mevduatının toplam mevduat içindeki payında önemli bir değişiklik gözlenmemiştir. Ayrıca, kamu bankalarının şube sayısı, personel sayısı, toplam aktifleri ve toplam kredileri de azalış göstermekle birlikte, bankacılık sektöründe halen önemli bir pay teşkil etmektedir. Dolayısıyla, kamu bankalarının ticari bankacılık sektörü içindeki ağırlığının 1960'lı yıllara göre azaldığını, ancak kamu bankalarının sektörde halen önemli bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Asli fonksiyonlarının dışında verilen görevler nedeniyle oluşan görev zararlarının zamanında ödenmemesi, çeşitli siyasi müdahaleler ve yönetimdeki zayıflıklar nedeniyle mali bünyeleri önemli ölçüde bozulan kamu bankaları, Türk bankacılık sektöründe önemli yapısal bozukluklara neden olmuştur. Türkiye'de kamu bankalarının her zaman ekonomik kriterlere göre hareket ettiklerini ileri sürmek zordur. Kamu bankaları, genellikle kuruluş amaçları dışında ve yüksek kamu açıklarının finansmanı amacıyla kullanılmışlardır. Kamu kesimi finansman açıklarının yükü bu bankaların bilanço yapılarını daha fazla etkilemiştir. Kamu sermayeli bankalara devlet tarafından verilen bir takım görevler neticesinde oluşan "görev zararı" alacaklarının zamanında ve cari maliyetler üzerinden tahsil edilememesi, sektörün yaklaşık üçte birini temsil eden bu bankaların ve dolayısıyla tüm bankacılık sektörünün mali bünyesinin ciddi biçimde zarar görmesine neden olmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları, bir yandan zararlarını gittikçe arttırırken diğer yandan da mali piyasalarda istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu durum, hem

finansal piyasalarda faiz oranlarının yüksek seyretmesine hem de bu bankaların bankacılık işlevlerini yerine getiremez hale gelmesine yol açmıştır.

4. Risk Algılama ve Yönetiminde Bankaların Yetersiz Kalması

Yukarıda özetlenen gelişmeler sonucunda bankacılık sistemi likidite, faiz ve kur risklerine karşı kırılgan hale gelmesine rağmen, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısında bütçe açıklarının finansmanını kolaylaştırmayı gözetten makroekonomik politikalar, bankacılık sektörünün bu riskleri algılamasını ve yönetimini ikinci plana düşürmüştür. Mevduat sigorta sisteminden kaynaklanan ve sistemden çıkışa ilişkin sorunlar ile gözetim ve denetim kurumlarının idari ve mali özerkliğe sahip olmaması da risk yönetimindeki zayıflıklarda etkili olmuştur.

Türkiye'de bankacılık sektörünün asli fonksiyonlarını yerine getirememesinde temel etken olarak yukarıda sayılan faktörlerin yanı sıra aşağıdaki unsurlar da, bankacılık kesiminin sorunları arasında dikkate alınmalıdır.

- Özkaynak yetersizliği,
- Sektörün küçük ölçekli olması ve parçalı bankacılık yapısı,
- Tasarruf mevduatı sigorta sisteminin yetersiz olması ve mevduata % 100 güvence verilmesinin getirdiği sorunlar,
- Denetimin yetersizliği ve etkin olmaması,
- Mali tabloların yeterince saydam olmaması.

C. Türk Bankacılık Sisteminde Riskler

Bankalar, mali piyasalarda sağladığı fonları yatırım yaparak veya ihtiyaç sahiplerine kredi vererek kazanç sağlama amacıyla olan aracı kuruluşlardır. Bankaların yükümlülükleri, tasarruf sahiplerinden mevduat şeklinde sağladıkları fonlar ile yaptıkları borçlanmalardan oluşurken, varlıkları, temel olarak rezervler, menkul değerler ve kredilerden meydana gelmektedir. Bir bankanın varlık ve yükümlülükleri arasındaki fark ise net karı, diğer bir deyişle bankanın kalıcı değeri

olan özsermayesini ifade etmektedir. Bankanın net kârının negatife dönmesi bankanın iflas etmesi anlamına gelmektedir.

Bankacılık sektörü, mali piyasalarda varlık ve/veya yükümlülüklerinin değerindeki değişimler nedeniyle çeşitli türde ekonomik risklere maruz kalmaktadır. Bankanın iflas etmesi ise temel olarak banka yöneticilerinin aşırı risk almaları ile yakından ilgilidir. Aşağıda, ekonominin birçok kesimi ile yakından ilgili olan bankacılık sektörünün, daha etkin bir yapıda faaliyetlerini sürdürmesi için yönetmesi gereken riskler ve bunların nedenleri kısaca belirtilecektir.

1. Likidite Riski

Likidite, işletmelerin vadesi gelen borçlarını ödemeye hazır olabilme gücüdür. Bir işletmenin devamı için gerekli olan önemli faktörlerden biri kârlılıksa, kârlılık kadar önemli ve onu tamamlayan bir diğer unsur likiditedir. Bir tür işletme olan bankalar için de likidite, emniyet ve güvenilirliğin sağlanması için vazgeçilmez bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Likidite riski, bir birimin varlıklarını nakde çevirme yeteneğini kaybetmesi veya yeterli fon bulamaması doğrultusunda yükümlülüklerini karşılayamamasıdır. Bankalar açısından ele alındığında ise likidite riski, bankaların taahhütlerini zamanında karşılayabilecek düzeyde yeterli nakit sağlayamamaları durumudur. Likidite riski, bankaların en temel riski olup, bankanın hem aktif hem de pasifinde oluşan nakit ihtiyaçlarını karşılayabilme gücünü kaybetme olasılığıdır.

Bankalar mevduat çekilişlerini ve/veya kredi taleplerini karşılayamamaları halinde, likidite yetersizliği içerisine girecek ve bu durumda, yeterli likiditeyi sağlamak için daha yüksek maliyetle borçlanma veya varlıklarının zararına satışı şeklinde ortaya çıkabilecek olan yüksek maliyetlere katlanmak zorunda kalacaklardır. Sonuçta bu süreç likidite yetersizliği içerisinde olan bankanın ödeme kabiliyetini yitirmesine yol açabilecektir. Bu durumda başka bir önlem alınmaz ise, düzenleyici otoriteler bankayı kapatarak veya bir başka kurum ile birleştirerek bankanın faaliyetlerini durdururlar. Bu ise, bankanın pay sahiplerine, müşterilerine ve mevduat sertifikası kurumlarına, ilave olarak bir takım maliyetlerin yüklenmesi

anlamına gelmektedir. Bu nedenle likidite riski ve bu riskin yönetilmesi son derece önemlidir.

Likidite yetersizliği içinde bulunan bir banka kısa sürede yükümlülüklerini arttırarak ya da aktiflerini makul maliyetlerde nakde çevirerek ihtiyacı olan fonu sağlayamayabilir. Olağandışı durumlarda likidite yetersizliği bankanın borçlarını ödeyemez duruma düşmesine yol açabilir. Bu durum ise itibar kuruluşları olan bankaların, kamuoyundaki güvenilirliklerini korumaları açısından oldukça önemlidir. Bankaların gerekenden az likit olmalarının maliyeti; aktifleri nakde çevirirken kaybedilen değer, kısa vadeli borçlanmanın getireceği maliyet ve müşteri taleplerinin geri çevrilmesinden dolayı kaybedilecek güvenilirliktir. Bu duruma karşılık fazla likidite tutmak ise alternatif yatırımlardan elde edilebilecek kârdan vazgeçmektir. Banka yöneticilerinin kârlılık ile güvenilirliğe ilişkin bu maliyetleri karşılaştırıp, banka için en uygun likidite düzeyini tespit etmeleri gerekmektedir. Bir bankanın likidite krizi, bankaya karşı güven kaybı olması, kötü yönetim süreci veya finansal sisteme duyulan güven kaybı olması durumlarında ortaya çıkmaktadır¹²².

Kısaca özetlemek gerekirse; bankalar kâr amacıyla fazla likidite bulundurmamak ve kaynaklarını mümkün olduğunca getirili aktiflere yatırmak zorundadırlar. Diğer yandan bankalar, mevduat çekilmeleri ve kredi taleplerini de karşılamak zorundadırlar. Bu durum belli bir likidite düzeyinin korunmasını zorunlu olarak gündeme getirmektedir. Aksi takdirde yetersiz likidite nedeniyle bir bankanın muhtemel mevduat çekilmesini veya kredi taleplerini karşılayamaması bir emniyet sorunu yaratacağından, bir itibar kaybına neden olacağı gibi, alternatif kâr imkanlarının da kaybı anlamına gelecektir. Böyle bir durumda bankaların mevduat çekilmesi veya kredi talepleri gibi nakit çıkışlarını karşılayamaması veya yüksek maliyetler ödeyerek karşılamak zorunda kalması, likidite riski ile karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.

Likidite konusunda dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, ulusal para ile döviz ayrımıdır. Ulusal para açısından bankalar belli bir oranda merkez bankalarının desteğine sahip olduklarından belli varlıkları için likidite sorunu ile

¹²² Shelagh Heffernan; **Modern Banking in Theory and Practice**, John Wiley and Sons Inc., December 1996, s.193.

karşılaşmayabilirler, çünkü merkez bankaları gerek reeskont gerekse kısa vadeli borçlanma yoluyla bankalara fon sağlamaktadır. Döviz likiditesinde ise böyle bir güvence söz konusu değildir. Döviz kurlarındaki değişiklikler karşısında, merkez bankaları ulusal para birimini belli bir kurdan ya da bankaların istediği zaman dövize çevirme yükümlülüğüne girmezler. Böyle bir likidite gereksinimi için bankalar, finansal piyasalardan ve/veya diğer bankalarla kurmuş oldukları kredi kanallarından yararlanmak durumundadırlar.¹²³

Likidite yönetimi, bankanın nakit gereksinimlerinin miktarını, zamanını ve nedenini analiz ederek bu gereksinimlerin en düşük maliyetle karşılanması faaliyetini içermektedir. Bankalar likidite yönetiminde de diğer yönetsel kararlar gibi getiri ile risk arasında bir tercih yapmak durumundadırlar. Dolayısıyla likidite ihtiyacının doğru olarak belirlenmesi likidite riskinin kontrol altına alınabilmesi için gerekli en önemli koşuldur.

Likidite riskinin belirlenmesinde stok yaklaşımı likiditenin belli anahtar oranlarla belirlenmesi temeline dayanmaktadır. Bu oranlar arasından likit varlıkların toplam aktifler içerisindeki payı likidite riskinin belirlenmesi açısından önemli bir gösterge niteliğindedir. Bu çalışmada da likidite riskinin ölçümünde likit aktifler/toplam aktifler oranı kullanılarak 2002-2009 döneminde bankacılık sektörünün taşıdığı likidite riski ölçülmeye çalışılmıştır. Yapılan incelemede likit aktifler olarak nakit değerler ve merkez bankası, bankalar ve diğer mali kuruluşlar, para piyasaları ve zorunlu karşılıklar kalemleri alınmıştır. Hesaplamalar sırasında likide yakın varlıklar olarak kabul edilen menkul değerler cüzdanı likit varlıklar kapsamına dahil edilmemiştir.

Likidite oranı olarak kabul edilen likit aktifler/toplam aktifler oranının yüksek olması bankanın likidite riskinin düşük olduğunu, bu oranın düşük olması ise bankanın likidite riskinin yüksek olduğunu göstermektedir. Piyasa koşullarında meydana gelecek beklenmedik bir durum karşısında likidite riski yüksek olan bir banka likide yakın ve diğer varlıklarını maliyetinin çok altında satarak ve kısa vadeli borçlanmanın getireceği maliyete katlanarak ciddi anlamda zarar edebilmektedir. Bu

¹²³ M.Erol Aydın; "Aktif-Pasif Yönetiminde Likidite ve Faiz Oranı Riski", **Uzman Gözüyle Bankacılık**, Mart-1993, ss.65-68.

açından fazla likidite tutulmasının bir sonucu olan alternatif yatırımlardan elde edilebilecek kârdan vazgeçmek de dikkate alınarak, likit aktifler/toplam aktifler oranının yüksek olması yani likidite riskinin düşük olması bankalar açısından istenilen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Tablo 14’de aktiflerin hangi oranda likit oldukları gösterilmektedir.

Tablo 14: Likit Aktifler/Toplam Aktifler Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	34,3	38,8	37,4	39,9	39,6	37,1	26,6	33,0	35,8
Mevduat Bankaları	34,8	39,5	37,9	40,3	40	37,3	26,6	33,1	36,2
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	21,9	34	32,8	39,2	44,3	44,6	22,3	29,7	33,6
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	20,7	34,4	34,1	39,9	50	54,2	21,9	32,7	36,0
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	6,9	16	9,6	20,4	30,5	33,8	14,9	15,4	18,4
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	45,9	53,4	54,3	53,3	46,2	36,5	30,4	37,3	44,7
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	40	40,8	40,2	40,8	37,7	35,2	28,3	34,9	37,2
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	55,2	74,9	88,2	53,1	81,4	75,1	85,1	85,5	74,8
Yabancı Bankalar	43,4	43,3	42	39,9	38,4	29,8	28,5	33,4	37,3
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	30,1	35,9	34,5	35	36,5	28,1	26,8	32,3	32,4
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	62,7	56,2	77,1	80,4	80,4	78,7	80,5	74,5	73,8
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	23,1	23,1	24,5	28,6	27,4	32,6	27,8	32,0	27,4

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

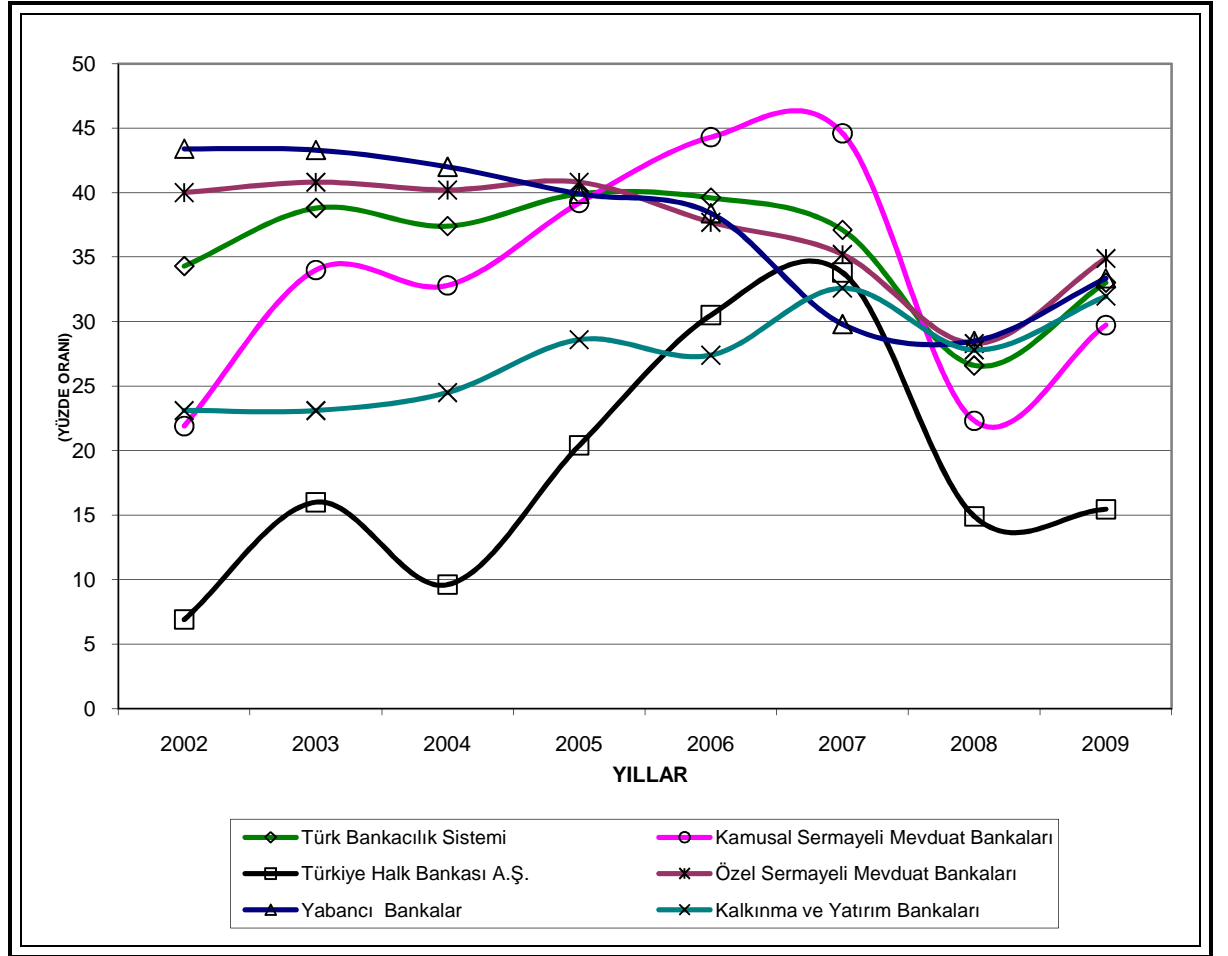
İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 14’de verilen, aktiflerin hangi oranda likit olduğunu gösteren, bir anlamda bankanın kriz koşullarına dayanıklılığını ölçen LİKİTA oranı incelendiğinde 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 35,8 iken, özel sermayeli bankalarda % 37,2 , yabancı sermayeli bankalarda % 37,3 kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 33,6 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 18,4 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalarla, gerekse kamusal sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında daha düşük seviyede teşekkül etmiştir. Trend incelendiğinde, sürekli olumlu yönde gelişme göstermesine rağmen Türkiye Halk Bankasının aktif içerisindeki likit aktiflerin payının sektör ortalamasının hala altında olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni görev zararı ve devredilen batık bankaların zararları karşılığında Hazine tarafından bankaya verilen vadeye kadar elde tutulacak

menkul kıymetlerin aktif içerisinde oransal olarak yüksek pay oluşturmamasından ve bu kıymetlerin likit varlık kabul edilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Likit aktiflerin toplam aktiflere oranı grafiksel olarak Grafik 3'de gösterilmiştir.

Grafik 3: Likit Aktifler/Toplam Aktifler Oranı



Tablo 15'deki, likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülükleri karşılama oranını gösteren, bir anlamda bankanın kısa vadeli yükümlülüklerine karşı ne kadar hazır olduğunu ölçen LİKİTKVAD oranı incelendiğinde 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 67,7 iken, özel sermayeli bankalarda % 65,5, yabancı sermayeli bankalarda % 64,9, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 68,5 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 37,2 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalarla, gerekse kamusal

sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında daha düşük seviyede teşekkül etmiştir. Türkiye Halk Bankasının likit aktiflerinin kısa vadeli yükümlülüklere payının sektör ortalamasının hala altında olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni yine görev zararı ve devredilen batık bankaların zararları karşılığında Hazine tarafından bankaya verilen vadeye kadar elde tutulacak likit kategorisinde değerlendirilmeyecek menkul kıymetlerin aktif içerisinde oransal olarak yüksek pay oluşturmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 15: Likit Aktiflerin Kısa Vadeli Yükümlülüklerle Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	75,1	80,5	84,3	74,8	65,3	62,4	44,5	54,3	67,7
Mevduat Bankaları	73,8	79,6	83,0	73,7	64,4	61,2	43,3	53,0	66,5
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	56,3	77,0	104,9	85,3	71,0	73,0	35,5	44,8	68,5
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	40,1	109,3	113,7	66,0	75,7	78,1	30,7	44,3	69,7
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	35,3	28,5	29,9	55,1	44,2	56,3	24,1	24,2	37,2
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	165,2	82,0	163,4	223,4	93,6	79,3	64,4	69,0	117,5
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	79,7	79,8	74,7	69,0	61,2	57,4	45,6	56,7	65,5
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	88,8	90,4	705,6	325,4	297,0	412,0	766,3	809,0	436,8
Yabancı Bankalar	80,0	83,0	67,4	67,4	60,9	50,5	50,8	59,1	64,9
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	49,8	59,0	56,2	60,3	57,9	47,7	48,0	57,2	54,5
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	138,7	150,4	116,3	117,3	122,3	125,7	127,7	134,0	129,0
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	173,9	143,9	230,6	192,5	155,5	170,3	174,2	200,9	180,2

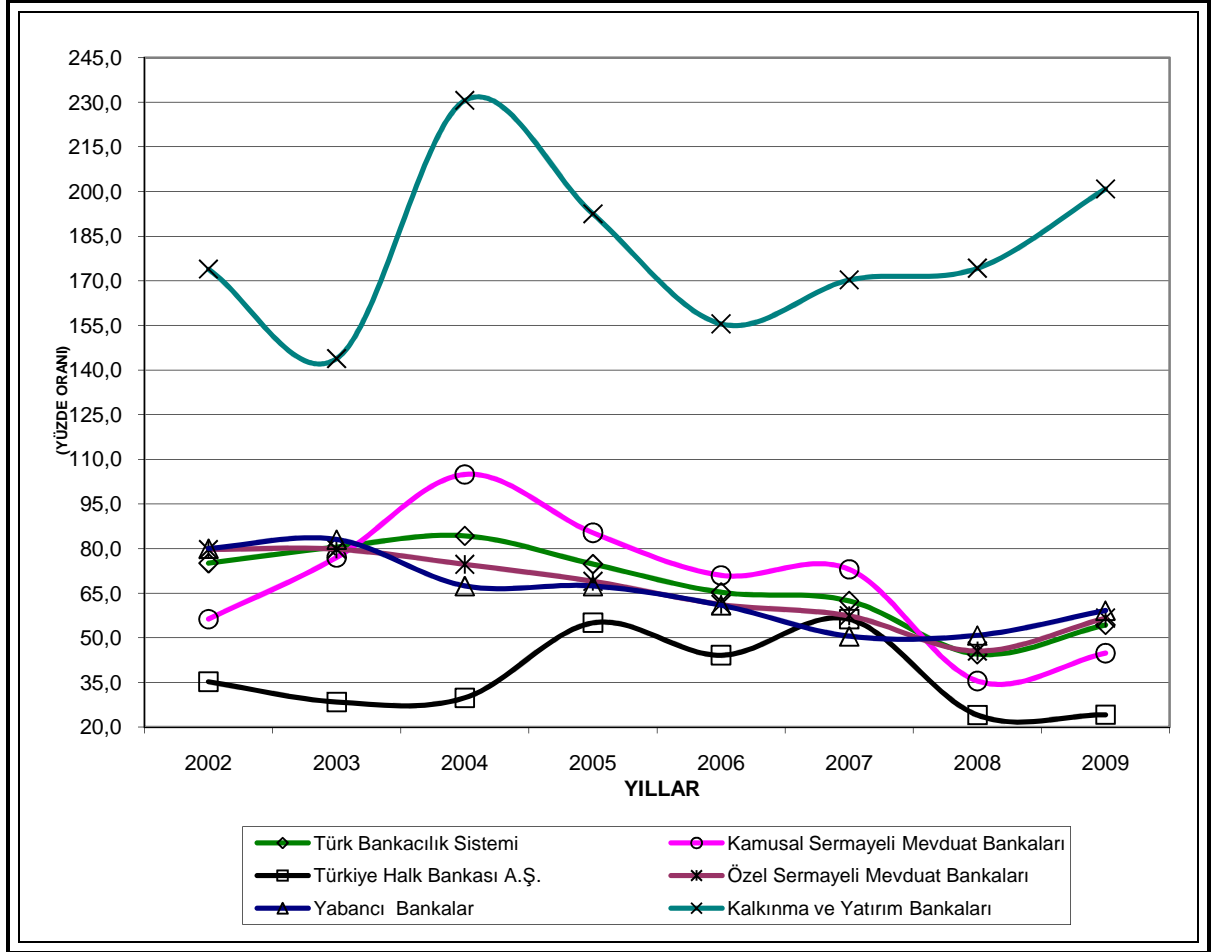
Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülüklerle oranı grafiksel olarak aşağıdaki Grafik 4’de verilmiştir.

Grafik 4: Likit Aktiflerin Kısa Vadeli Yükümlülüklerle Oranı



Likit aktifler/toplam aktifler oranının yanı sıra likidite riski açısından diğer bir önemli unsur aktif ve pasifin vade açısından uyumlu olup olmadığıdır. Bankaların, topladıkları kaynaklar ile kullandıkları plasmanları aynı vadede eşleştirememesi sonucunda aktif ve pasif kalemleri arasında bir vade uyumsuzluğu ortaya çıkmaktadır. Bu uyumsuzluk aktif vadelerinin pasif vadelerinden kısa olması durumunda likidite riski yaratmayan, bankaya net nakit girişi sağlayan likidite açısından olumlu uyumsuzluk olarak tanımlanırken; aktif vadesinin pasif vadesinden uzun olması halinde likidite riski doğurabilecek, bankadan net nakit çıkışı gerektiren bir uyumsuzluk olarak ifade edilmektedir.

Aktif vadesinin pasif vadesinden uzun olması durumunda, pasif kaynakların vade yenilemesi aktiflerden daha yakın zamanda gerçekleşmektedir. Kaynakların istenilen koşullarda yenilenebilmesi ya da yeni kaynakların sağlanması halinde risk giderilmekte ya da ertelenmekte aksi takdirde likidite riski doğmaktadır. Eski kaynakların vadelerinin uzatılmaması ya da yeni kaynaklar yaratılmaması durumunda, bankanın vadeleri gelen kaynaklarının bir bölümünün ya da tamamının geri ödemelerini yapamayacağı açıktır. Ödemelerin aksaması ise hızla yeni likidite ihtiyacını gerektirecek ve vadeleri süren kaynakları vadeleri geldiğinde hemen çekilmesi sonucunu yaratarak krizi banka açısından derinleştirecektir.

Türkiye'de bankalar genel olarak kısa vadelerde düşük faizli mevduat toplayıp, uzun vadede yüksek faiz oranı üzerinden plasman yapmak koşuluyla kârlılıklarını artırma eğiliminde olduklarından bu yapılanma sonucunda vade uyumsuzluğu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Likidite açısından likit aktifler/toplam aktifler oranının düşük seviyelerde seyretmesi kadar tehlikeli olan bu yapı sebebiyle, bankalar kaynaklarının önemli bir kısmını likide edilebilir varlıklara yatırmak durumunda kalmaktadır. Ancak bu tür varlıkların yeterli düzeyde bulunmaması ve uzun vadeli varlıkların satışının önemli oranda sermaye kayıpları anlamına gelmesi, bankaları kısa sürede likidite açısından ciddi sıkıntılara sokabilmektedir¹²⁴.

Türk bankacılık sektörünün likidite riskinin belirlenmesinde kullanılan likit aktifler/toplam aktifler oranının yanı sıra vade uyumu açısından da yapısı incelendiğinde, mevduatın ortalama vadesinin 1990'lı yıllar boyunca azalan bir trend izlediği 2000'li yılların başında ise söz konusu vadenin iyice kısalarak ortalama 2,5 ay olarak gerçekleştiği açıkça görülmektedir. Bu dönemde kamu kesimine verilen borçların ortalama vadesi 8,4 ay olarak gerçekleşirken mevduatın ortalama vadesi daha da düşük gerçekleşmiştir. 2000 yılı boyunca uygulanan makroekonomik program ile birlikte plasmanlar, sabit getirili ve uzun vadeli aktiflere kaydırılmış, buna karşılık pasifler kısa vadelerde yoğunlaşmış ve bu durum ciddi bir vade uyumsuzluğu yaratmıştır. Bu vade uyumsuzluğu bankacılık sektörünü likidite riskine önemli ölçüde duyarlı hale getirmiş ve Kasım 2000'de yaşanan likidite sıkışıklığı ve faiz yükselmesi sonucunda sektörde ciddi kayıplara neden olmuştur . Ayrıca 2001

¹²⁴ M. Erol Aydın; a.g.e., ss.12-13.

yılında da mevduatın kısa vade de yoğunlaşmaya devam etmesi ve nispi olarak daha uzun vadeli menkul değerler cüzdanı ile kredilerin aktifler içindeki payının artması sektörün likidite riskini önemli ölçüde yükseltmiştir.

Türk bankacılık sektörünün en önemli kaynağının mevduat ve en önemli plasmanının kamu borçlanma senetleri olduğu düşünülürse sektörün vade uyumsuzluğunun ve buna bağlı olarak likidite riskinin ne boyutlara ulaştığı açıkça görülmektedir. 1990 yıllarından bu yana kamunun aşırı fon talebi sonucunda, devletin borçlanma vadesini uzatmaya çalışması kamunun borç yükünü azaltmasına rağmen, mevduatın ortalama vadesinin düşmesiyle birlikte bu durum, bankacılık sektörü açısından bir vade uyumsuzluğu yaratmış ve sektörü herhangi bir dışsal olumsuzluğa karşı kırılgan hale getirerek, bankaları ödeme güçsüzlüğü içine sokmuştur. Böyle bir durumda, artan fon talebi sonucunda yükselen faiz oranları, 2001 yılında yaşanan olumsuz süreçte de olduğu gibi bankacılık sektörünü ve ekonomiyi krize sürüklemiştir.

Sonuç olarak 1989-2002 döneminde izlenen ekonomik politikalar doğrultusunda artan kamu açıkları sebebiyle kamu kağıtlarının risksiz ve yüksek getiri sağlaması, bankaların plasman tercihlerini kamu kağıtlarından yana kullanmalarına ve dolayısıyla likit aktifler/toplam aktifler oranını düşük düzeylerde tutmalarına neden olmuştur. Bu gelişmenin yanı sıra banka mevduat müşterilerinin kısa vadeyi tercih etmesi, ancak yatırımcıların yüksek enflasyon ve belirsizlik beklentileri nedeniyle uzun vadeyi tercih etmesi, bankacılık sektörünü fon yönetimi açısından likidite riski ile karşı karşıya bırakmıştır.

2. Kredi Riski

Kredi vermek bankacılığın en temel işlevi olmasına karşılık aynı zamanda bir bankanın en riskli faaliyetidir. Borçluların borçlarının anapara ve faizini vadesinde ödememeleri, bankalar açısından hem likidite hem de kâr/zarar sorunu yaratmaktadır. Bankaların kredileri ile ilgili olan bu risk aynı zamanda gecikme ya da temerrüt riski olarak da ifade edilmektedir. Kredi riskinin sınırlandırılması için bir bankanın mümkün olduğunca çeşitlendirilmiş bir kredi portföyüne sahip olması gerekmektedir. Tek bir kişi, kurum veya sektöre göreli olarak büyük tutarlarda kredi açılması, banka

iflaslarının önemli bir nedenidir ve yasal düzenlemelerin de ilk konularından birisidir.

Kredi riskinin önemi nedeniyle hemen bütün ülkelerde kredi riskini azaltmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler arasında, belirli kişilere ve sektörlerle kredi açılmasının yasaklanması, bir kişiye veya gruba açılacak kredi miktarının banka özsermayesinin belirli bir oranı ile sınırlandırılması, belirli yatırımların banka özkaynaklarının belli bir oranı ile sınırlandırılması veya yasaklanması sayılabilir.

Tablo 16’da, toplam kredilerin toplam aktifler içerisindeki payları ve kredi riskinin bankacılık sektöründe kullanılan rasyolara göre değerlendirmesi yapılmıştır.

Tablo 16: Toplam Kredilerin Toplam Aktifler İçerisindeki Payı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	26,5	28,0	33,7	38,6	45,0	50,0	52,0	47,7	40,2
Mevduat Bankaları	24,8	26,5	32,5	37,8	44,3	49,6	51,5	47,3	39,3
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	13,8	15,3	20,1	25,3	32,8	38,6	42,0	41,5	28,7
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	12,6	11,8	16,0	20,6	24,2	26,7	29,5	29,5	21,4
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	6,9	13,0	16,9	23,0	33,8	45,0	50,6	53,5	30,3
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	26,6	27,5	33,3	36,8	48,7	55,3	58,4	53,4	42,5
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	30,8	33,0	39,6	43,6	48,1	52,1	54,1	47,6	43,6
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	20,4	12,8	1,4	1,0	1,6	2,1	1,9	1,5	5,3
Yabancı Bankalar	33,9	39,9	46,3	50,6	56,3	62,6	61,8	59,8	51,4
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	38,1	43,8	53,0	55,1	58,1	64,1	63,2	60,8	54,5
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	27,8	33,3	14,5	12,5	16,7	18,4	16,7	22,4	20,3
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	64,3	64,4	64,1	60,0	64,5	60,5	65,3	61,0	63,0

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

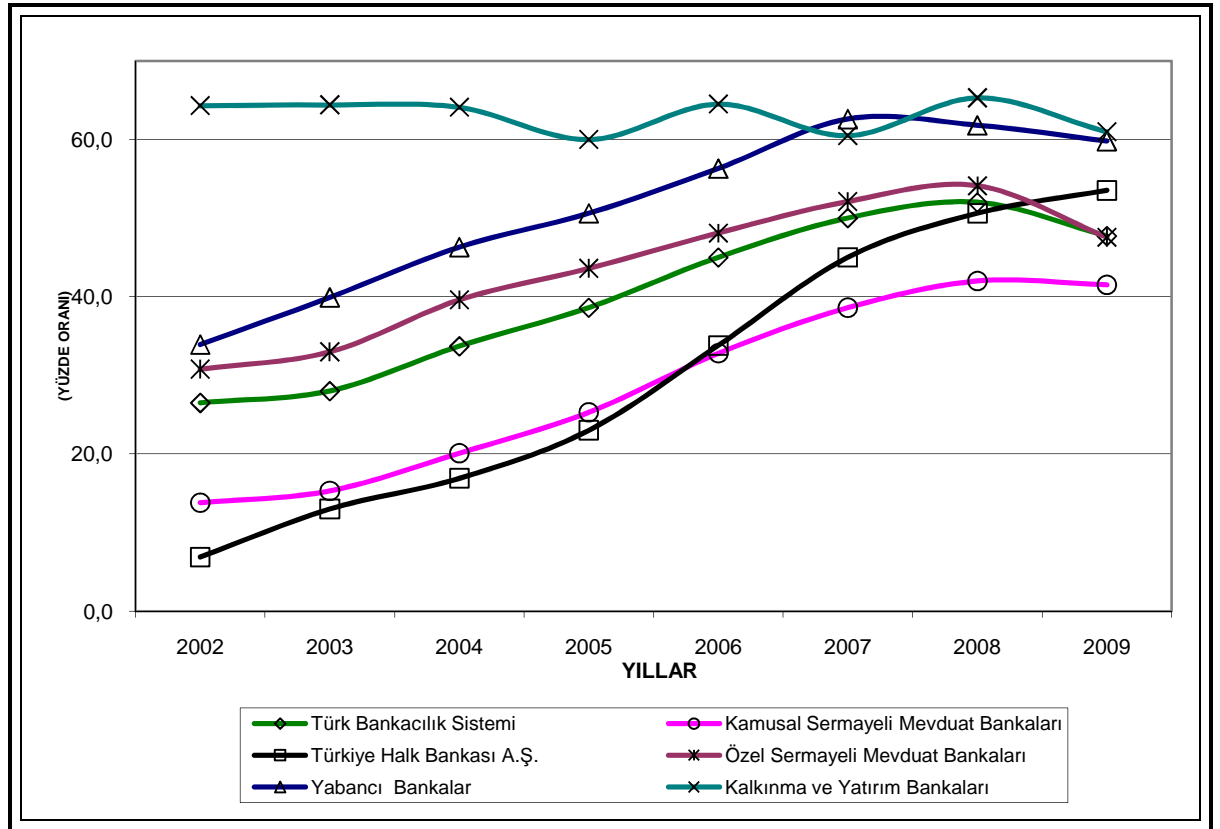
İstatistik Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tabloyu incelediğimizde, aktifin hangi oranda krediye dönüştüğünü gösteren KRETA (Toplam krediler/Toplam Aktifler) oranının 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 40,2 iken, özel sermayeli bankalarda % 43,6, yabancı sermayeli bankalarda % 51,4, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 28,7 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 30,3 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalar ortalaması ile

kıyaslandığında düşük seviyede teşekkül etmiştir. 2006-2008 döneminde önemli atak yapmış olan Türkiye Halk Bankasının 2009’ da % 53,5 olan KRETA oranı kamusal sermayeli bankalar ortalamasının ve sektör ortalamasının üzerinde oluşmuştur.

Tablo 16 grafiksel olarak Grafik 5’de gösterilmektedir.

Grafik 5: Toplam Kredilerin Toplam Aktifler İçerisindeki Payı



Tablo 17’de toplam kredilerin toplam mevduata oranı verilmiştir. Bu tabloya göre; mevduatın krediye dönüşüm oranını gösteren KREMEV (Toplam Krediler/Toplam Mevduat) oranının 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 61,1 iken, özel sermayeli bankalarda % 67,8, yabancı sermayeli bankalarda % 83,2, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 40 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 39,9 olup, gerek sektörel bazda, gerekse özel sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında düşük seviyede teşekkül etmiştir. 2006 yılı sonrası önemli bir atak yapan Türkiye

Halk Bankasının 2009’da % 72,5 olan KREMEV oranı kamusal sermayeli bankalar ortalamasına çok yaklaşmış olup, sektör ortalamasının üzerine çıkmıştır.

Tablo 17: Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	39,6	43,5	52,3	60,4	69,7	78,6	80,9	63,5	61,1
Mevduat Bankaları	35,3	39,4	48,6	57,3	66,5	75,4	77,6	65,7	58,2
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	19,1	21,1	26,1	33,0	42,1	49,4	54,1	74,9	40,0
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	17,0	16,2	20,1	25,9	29,1	31,7	36,8	79,1	32,0
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	10,5	18,2	22,3	29,8	42,8	58,8	64,2	72,5	39,9
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	35,8	37,1	45,8	51,9	72,6	81,3	82,2	68,9	59,5
Ozel Sermayeli Mevduat Bankaları	44,2	51,0	64,1	70,9	78,0	86,2	86,2	61,6	67,8
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	28,0	19,1	17,2	32,6	39,9	49,6	44,3	3,5	29,3
Yabancı Bankalar	65,0	78,2	77,2	85,5	89,2	102,5	107,5	60,8	83,2
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	70,0	81,2	87,5	93,6	91,2	103,7	109,6	61,3	87,3
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	57,0	72,2	25,6	20,6	34,6	48,4	32,1	44,5	41,9
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	-	-	-	-	-	-	-	-	-

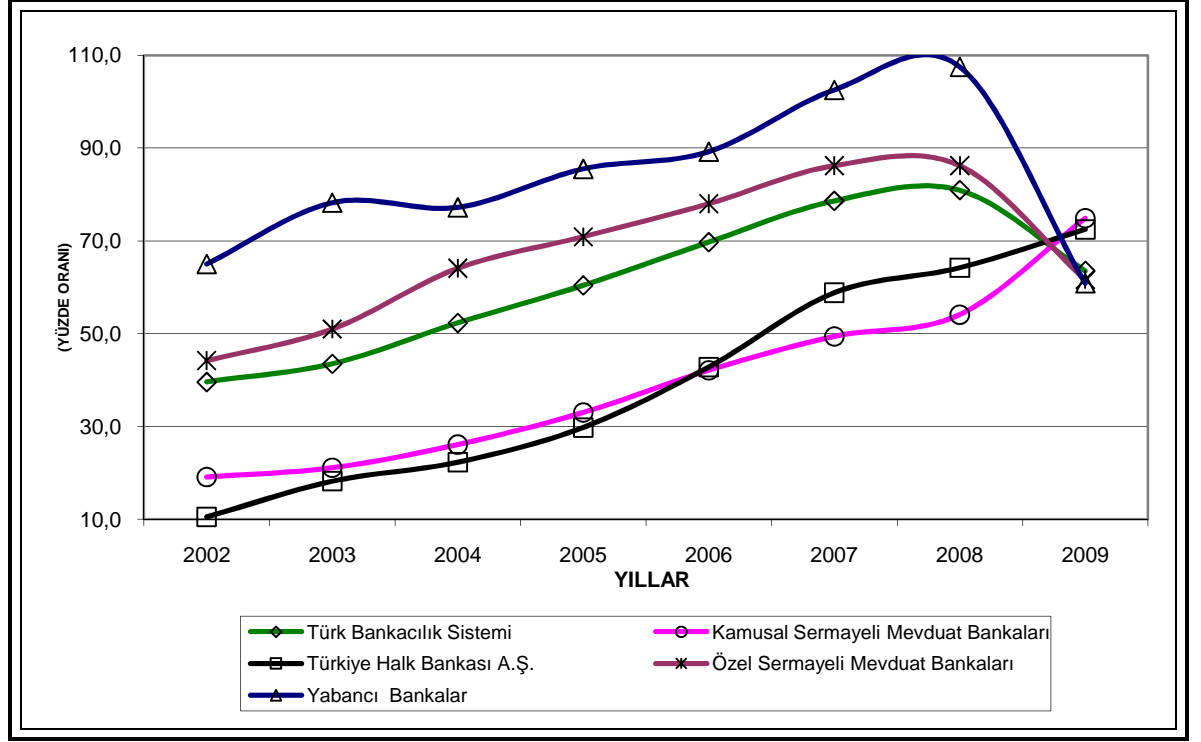
Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 17'nin grafikleştirilmiş gösterimi Grafik 6'daki gibidir.

Grafik 6: Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı



Tablo 18'de toplam krediler içerisinde takipteki kredilerin brüt olarak oranları verilmiştir. Tabloya göre; brüt olarak takipteki alacakların toplam kredilere oranını gösteren TGAKRE oranı 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 7,3 iken, özel sermayeli bankalarda % 5,1 , yabancı sermayeli bankalarda % 4,3, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 14,9 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 26,6 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalarla, gerekse kamusal sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında yüksek seviyede teşekkül etmiştir. 2006 yılından itibaren, Türkiye Halk Bankasının TGAKRE oranı son dört yılda özellikle krediler toplamındaki büyümenin etkisiyle önemli oranda düzelme göstermesine rağmen sektör ortalamasının hala üzerindedir.

Tablo 18: Toplam Krediler İçerisinde Takipteki Kredilerin (Brüt) Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	18,5	12,3	6,2	4,9	3,8	3,5	3,6	5,4	7,3
Mevduat Bankaları	20,4	13,3	6,4	5,0	3,8	3,6	3,7	5,6	7,7
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	48,6	33,8	11,1	8,0	5,1	4,1	3,8	4,5	14,9
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	51,9	43,3	4,2	2,3	1,8	1,8	2,0	2,3	13,7
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	94,6	45,7	28,1	19,3	9,3	5,7	4,8	5,1	26,6
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	27,5	16,3	9,9	8,4	5,6	4,9	4,8	6,1	10,4
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	9,1	6,8	5,0	4,2	3,6	3,6	3,5	5,4	5,1
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	119,0	90,0	457,5	535,0	471,5	434,0	477,9	519,5	388,0
Yabancı Bankalar	5,0	4,4	3,2	3,9	2,7	2,9	4,1	7,8	4,3
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	4,0	2,8	2,6	3,7	2,7	2,8	4,1	7,9	3,8
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	6,8	8,2	13,4	11,5	7,3	6,1	6,0	6,6	8,2
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	2,9	2,7	2,5	2,0	1,9	1,4	1,4	2,0	2,1

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.
http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.
İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 19’da toplam krediler içerisinde takipteki kredilerin net oranları verilmiştir.

Tablo 19: Toplam Krediler İçerisinde Takipteki Kredilerin (Net) Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	6,6	1,4	0,7	0,5	0,3	0,4	0,7	0,8	1,4
Mevduat Bankaları	7,3	1,5	0,8	0,5	0,4	0,4	0,7	0,9	1,6
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	12,7	0,8	0,5	0,2	0,2	0,1	0,5	0,6	1,9
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	14,7	1,2	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	2,3
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	0,7	1,3	1,0	0,3	0,1	0,1	0,8	1,0	0,7
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	14,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	1,8
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	4,3	1,4	0,8	0,6	0,4	0,5	0,7	0,6	1,2
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	47,1	22,2	58,3	67,6	60,0	69,3	71,1	92,8	61,0
Yabancı Bankalar	1,1	1,0	0,8	0,7	0,3	0,6	1,0	1,9	0,9
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	0,3	0,1	0,7	0,6	0,3	0,6	1,0	1,9	0,7
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	2,7	2,9	2,2	1,4	0,9	0,9	1,2	1,1	1,7
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	1,1	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,3

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.
http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.
İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 19’u incelediğimizde, karşılık ayrıldıktan sonraki net takipteki alacakların toplam kredilere oranını gösteren TGAKRE (NET) oranı 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 1,4 iken, özel sermayeli bankalarda % 1,2 , yabancı sermayeli bankalarda % 0,9, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 1,9 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 0,7 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalarla, gerekse kamusal sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında daha düşük seviyede teşekkül etmiştir. Türkiye Halk Bankasının TGAKRE (NET) oranı son dört yılda özellikle krediler toplamındaki büyümenin ve takipteki alacaklarının tamamına önceki yıllarda tam karşılık ayırmış olmasının etkisiyle, sektör ortalamasının hala oldukça üzerinde brüt takip alacağı olmasına rağmen sektördeki en iyi oran olarak teşekkül etmiştir.

Tablo 20’de, brüt olarak takipteki kredilere ayrılan özel karşılıkların oranı verilmiştir.

Tablo 20: Takipteki Kredilere (Brüt)Ayrılan Özel Karşılıkların Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	64,2	88,5	88,1	89,8	90,8	88,4	81,4	84,5	84,5
Mevduat Bankaları	64,2	88,5	88,1	89,7	90,7	88,3	81,2	84,6	84,4
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	73,9	97,6	95,6	97	96,8	96,3	87,5	86,7	91,4
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	71,6	97,1	83,8	82,6	80,9	79,6	81,1	79,9	82,1
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	99,3	97,1	96,5	98,4	98,6	98,7	82,9	81,4	94,1
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	48,7	100	100	100	100	100	94,2	93,7	92,1
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	53	80	83,5	86,1	87,7	86,8	80,3	88,2	80,7
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	60,5	75,4	87,3	87,4	87,3	84	85,1	82,1	81,1
Yabancı Bankalar	77,6	78,5	74,8	83,3	89,8	80,5	75,5	75,3	79,4
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bankalar	92,8	96,9	72,2	82,9	89,9	80,4	75,4	75,3	83,2
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bankalar	59,8	64,6	83,5	87,6	87,3	84,5	80,3	82,6	78,8
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	64	90,3	87,2	93,4	95	93,4	91,7	75,1	86,3

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

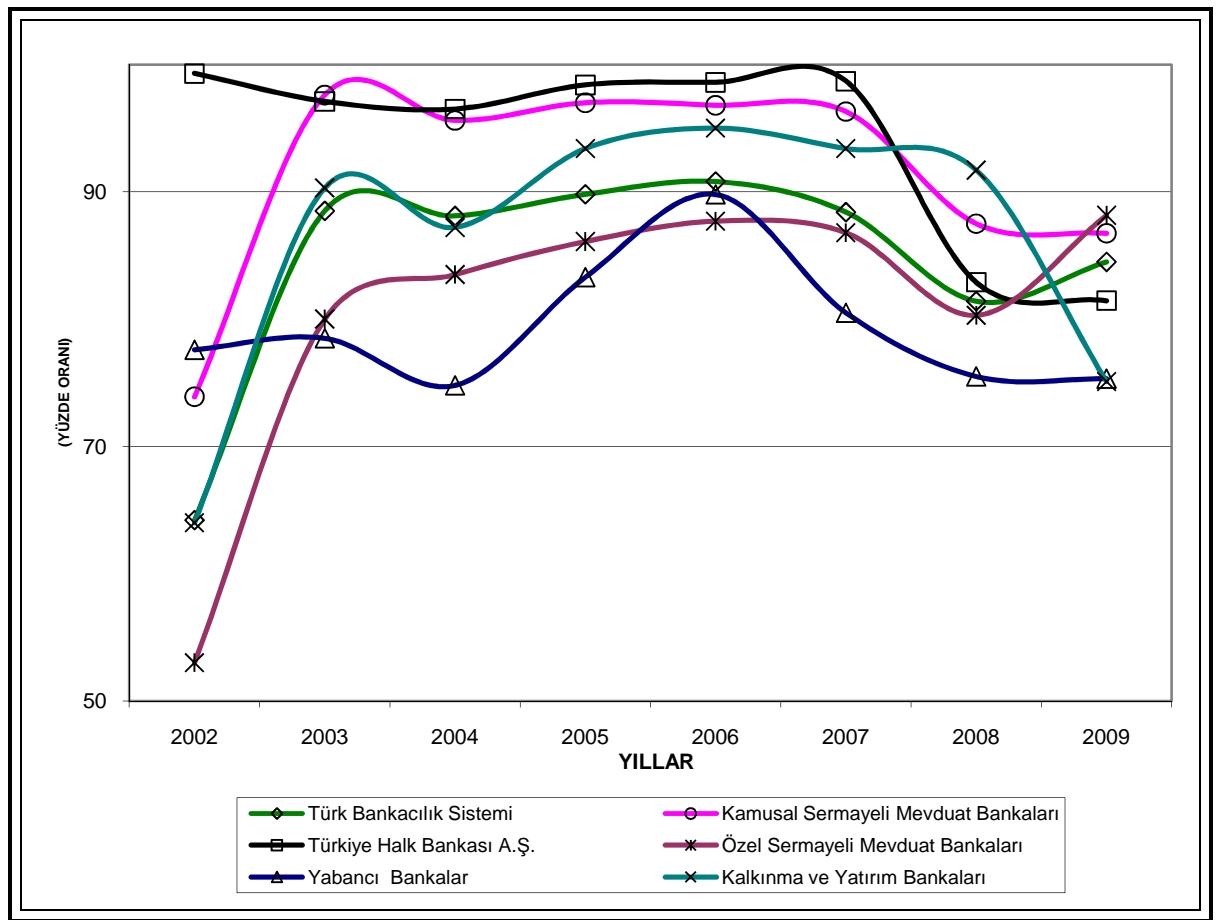
İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 20’ye göre; 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 84,5 iken, özel sermayeli bankalarda % 80,7, yabancı sermayeli bankalarda %

79,4, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 91,4 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş. için ise bu oran % 94,1 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalarla, gerekse kamusal sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında daha yüksek seviyede teşekkül etmiştir.

Takipteki kredilere brüt olarak ayrılan özel karşılıkların oranının 2002-2009 yılları için grafikleştirilmiş gösterimi Grafik 7'deki gibidir.

Grafik 7: Takipteki Kredilere (Brüt)Ayrılan Özel Karşılıkların Oranı



Tablo 21'de, duran aktiflerin toplam aktifler içindeki payları verilmiştir. Tabloyu incelediğimizde, aktifin hangi oranda duran varlığa bağlandığını gösteren DURTA (Duran Aktifler/Toplam Aktifler) oranının 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık Sisteminde % 5,8 iken, özel sermayeli bankalarda % 7,5, yabancı sermayeli bankalarda % 4,4 kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 3,1 olarak

gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 2,9 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında düşük seviyede teşekkül etmiştir. DİBS' lerin duran varlıklar içerisinde alınmış olmasına rağmen, söz konusu oran Türk Bankacılık Sistemi, yabancı sermayeli bankalar, özel sermayeli bankalar ve kamusal sermayeli mevduat bankaları ortalamasının altında teşekkül etmiştir. Aktifteki büyümenin olumlu etkisi özellikle kamusal sermayeli bankaların ve Türkiye Halk Bankasının aktif yapısını olumlu etkilediğini söylemek mümkündür.

Tablo 21: Duran Aktiflerin Toplam Aktifler İçerisindeki Oranı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	10,3	8,1	7,4	5,3	4,2	4,1	3,5	3,5	5,8
Mevduat Bankaları	10,5	8,3	7,5	5,4	4,2	4,1	3,5	3,5	5,9
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	6,0	3,8	3,3	2,8	2,3	2,2	2,3	2,2	3,1
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	4,6	2,5	2,0	1,7	1,6	1,4	1,5	1,4	2,1
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	3,0	2,7	3,1	2,8	2,6	2,8	3,1	3,1	2,9
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	14,2	8,5	6,7	5,1	3,5	3,4	3,1	3,0	5,9
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	12,6	11,1	10,3	6,9	5,5	5,3	4,2	4,2	7,5
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	20,5	6,8	6,4	4,2	6,4	8,7	8,5	8,2	8,7
Yabancı Bankalar	6,4	6,5	4,8	3,8	3,0	3,5	3,4	3,8	4,4
Türkiye'de Kurulmuş Yabancı Bankalar	7,9	7,8	5,1	4,0	3,0	3,6	3,4	3,8	4,8
Türkiye'de Şube Açan Yabancı Bankalar	4,4	4,3	3,3	2,5	1,9	1,7	1,6	1,9	2,7
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	4,9	3,8	3,8	3,9	3,0	3,1	2,6	2,8	3,5

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

3. Kur Riski

Uluslararası piyasalarda döviz kurlarındaki istikrar 1970'li yıllara kadar, 1945 yılında uygulamaya başlanan ve sabit bir kur sistemi olan Bretton Woods sistemi ile sağlanmaktaydı. Ancak 1970'li yılların başında bu sistemin terk edilerek esnek kur sistemine geçilmesiyle birlikte uluslararası döviz kurlarında yaşanan iniş-çıkışlar, yabancı para cinsinden borç ve alacakların ulusal para cinsinden değerini belirsiz kılarak, finansal kuruluşların artan boyutlarda kur riskiyle karşı karşıya gelmesine neden olmuştur.

Kur riski, ulusal para biriminin yabancı para birimleri karşısında değer kazanması veya kaybetmesinin meydana getirdiği risktir. Bir ekonomide ulusal paranın değeri, yurtiçi ve/veya yurtdışı ekonomik gelişmelerden dolayı zaman içerisinde yabancı paralar karşısında değişimler gösterebilmektedir. Bu durum, uluslararası ticaret yapan sanayi ve ticari işletmelerinin yanı sıra dış ticaret ve sermaye işlemlerine aracılık eden bankalar ve diğer finansal kurumlar açısından, ulusal para cinsinden alacak veya borçlarında, bazı belirsizlikleri beraberinde getirmekte olup, bu belirsizliklerin ortaya çıkaracağı zarar olasılığı ise kur riskini doğurmaktadır.

Bankaların, müşterileri ve kendi adlarına yaptıkları işlemler nedeniyle döviz varlıkları ve döviz yükümlülükleri bulunmaktadır. Herhangi bir döviz cinsinden varlık ve yükümlülüklerin herhangi bir bilanço tarihi itibariyle durumu, bankanın o döviz cinsinden "döviz pozisyonu"nu ifade etmektedir. Döviz varlıkları ile döviz yükümlülükleri arasındaki net farka net döviz pozisyonu denilmekte, döviz varlıkları döviz yükümlülüklerinden fazla ise artı döviz pozisyonu (pozisyon fazlası), döviz yükümlülükleri" döviz varlıklarından fazla ise eksi döviz pozisyonu (pozisyon açığı) söz konusu olmaktadır. Her döviz cinsi için ayrı ayrı net döviz pozisyonu olmakla birlikte tüm dövizler göz önüne alınarak ulusal para cinsinden de toplam döviz pozisyonuna ulaşılmaktadır. Bankalar taşıdıkları artı ya da eksi döviz pozisyonları nedeniyle kur riskiyle karşı karşıya kalmakta, sıfır döviz pozisyonu durumunda ise doğal olarak kur riski taşımamaktadırlar.

Döviz kuru riski ya da yabancı para riski bankacılık açısından daha önce de bir risk kaynağı olmasına rağmen, özellikle 1970'li yılların başında sabit kur politikasının terk edilmesi ve mali piyasalardaki serbestleşme politikalarının ardından banka bilançolarında yabancı para işlemlerinin payının artması bu riskin yönetimini daha da önemli hale getirmiştir. Bilanço içerisinde tutulan yabancı paraların her birinin değer kazanma veya kaybetme oranlarının zaman içinde gösterdiği değişkenlik, döviz kuru riskinin en önemli kaynaklarından birisidir. Bankalar, bu risk kaynağından kâr elde edebilecekleri gibi zararlar da karşılaşılabilmektedirler. Bu açıdan bankalar, yabancı para varlık ve yükümlülüklerinin yönetimine özel bir önem vermek durumundadırlar. Bu yönetim,

yalnızca yabancı para aktif ve pasiflerinin toplamını değil, bunların yabancı para türüne göre alt dağılımını da içermelidir.

Türkiye ekonomisinde 1980'li yıllarda gerçekleştirilen yapısal reformlar, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve ekonomiyi dışa açık ve rekabetçi bir hale getirme yolunda önemli katkılarda bulunmuştur. Bu doğrultuda uygulamaya konulan liberalizasyon politikaları, finansal liberalizasyon sürecinin de başlamasında etkili olmuştur. Ekonominin genelinde ve finansal piyasalardaki yapısal değişikliklere paralel olarak kambiyo mevzuatında da liberalizasyona gidilmiş ve 32 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Karar ile birtakım düzenlemeler yapılmıştır. 32 Sayılı Karar sonucu kambiyo rejiminde ortaya çıkan liberalleşme, bankacılık sektörünün yabancı para işlemlerinin artmasına neden olmuştur¹²⁵.

Bu çerçevede, bankaların açık pozisyonlarından kaynaklanan kur riskinin sınırlandırılmasına ilişkin olarak 26.10.1989 tarihli Tebliğ'le bankaların sermaye artırımlarında ve özkaynaklarının mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zararlara karşı korunmasında uyulacak "Sermaye Tabanı/Risk Ağırlıklı Varlıklar, Gayrinakdi Krediler ve Yükümlülükler" standart rasyosu tanımlanarak bu oran asgari % 8 olarak belirlenmiştir.

Kur riski ile ilgili ulusal düzenlemelere uyum sağlamak amacıyla 01.03.1995 tarih ve 22217 sayılı Resmi Gazete'de "Yabancı Para Net Genel Pozisyonu/Sermaye Tabanı" standart rasyosuna ilişkin yayınlanan Tebliğ ile bankaların açık pozisyonlarının sermaye tabanlarına oranının % 50'yi geçemeyeceği hüküm altına alınmış ve bankalara bir yıllık geçiş süresi tanınmıştır. 30.06.1998 tarih ve 23388 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Tebliğ ile "Yabancı Para Net Genel Pozisyonu/Sermaye Tabanı" standart rasyosu azami % 30, "Yabancı Para Net Vadeli İşlem Pozisyonu/Sermaye Tabanı" standart rasyosu oranı ise % 15 olarak belirlenmiştir. 29.08.1998 tarih ve 23448 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Yabancı Para Net Genel Pozisyonu/Sermaye Tabanı Standart Rasyosunun Bankalarca Hesaplanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ" ile 30.06.1988 tarihli Tebliğ yürürlükten kaldırılmıştır. Belirtilen Tebliğ ile bankaların

¹²⁵ Günal; a.g.e., s.8.

döviz yönetimlerinde uygulayacakları "Yabancı Para Net Genel Pozisyonu/Sermaye Tabanı" standart rasyosu en fazla % 30 olarak belirlenmiştir.

Son olarak konu hakkında 31.01.2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazete'de "Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının Bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayınlanmıştır. BDDK tarafından düzenlenen söz konusu Tebliğ ile bankaların döviz varlık ve yükümlülükleri arasındaki ilgi ve dengelerin kurulmasını ve özkaynakları ile uyumlu bir seviyede döviz pozisyonu tutmalarını temin etmek üzere, döviz yönetimlerinde uygulayacakları "Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak" standart oranı + % 20 olarak belirlenmiştir.

Bankaların dövizli varlıkları ile dövizli yükümlülükleri arasındaki fark, kur riskini belirleme açısından önemli bir göstergedir. Bir banka dövizli borçlarını karşılayabilecek dövizli varlıklara sahip değilse, bir başka deyişle bankanın belirli bir para birimi cinsinden yabancı para yükümlülükleri varlıklarını aşıyorsa banka "açık pozisyon'da, dövizli varlıkların dövizli yükümlülüklerden yüksek olması durumunda ise banka "fazla pozisyon"da demektir. Bankalar döviz kurlarındaki beklentileri doğrultusunda açık veya fazla pozisyon taşıyabilmektedirler. Ancak taşıdıkları pozisyona göre döviz kurlarında meydana gelecek ani dalgalanmalar bankaları çok büyük zararlara uğratabilmektedir. Bankaların açık pozisyonlarındaki artış yüksek kur riski taşımalarına sebep olmakta, bu riskin belli oranları aşması ise hem bankacılık sektörünün geneli hem de ülke ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle bankaların açık pozisyon bulundurmalarının sebepleri ve çözüm yollarının araştırılması, ülke ekonomisinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulabilmesi için önemli bir konu niteliğindedir.

1980 sonrasında ülkemizde uygulanan finansal liberalizasyonun yanı sıra uluslararası piyasalardaki gelişme ve rekabet artışı çerçevesinde yabancı ve yerli birçok bankanın sektörde faaliyete geçmesi ve döviz işlemlerinin serbestleştirilmesi, bankacılık sektörünün dövizli işlem hacimlerinde önemli artışlara sebep olmuştur. 1989 yılında % 23,50 düzeylerinde seyreden YP pasiflerin toplam pasiflere oranı 1990'lı yılların başından itibaren büyük bir hız kazanmış ve 2000'li yıllara

gelindiğinde toplam bilanço büyüklüklerinin yarısını oluşturur hale gelmiştir. Bu durum sonucunda bankaların döviz pozisyonları da giderek artmış ve döviz kurlarının gelişim seyrine göre bankalar zaman zaman açık, zaman zaman da kapalı pozisyon tutmuşlardır. Ancak diğer ekonomik birimler gibi amacı kârını maksimize etmek olan Türk bankacılık sektörü gelişmekte olan, yapısal değişiklikler geçiren ve istikrarlı bir ekonomik yapıya henüz kavuşamamış olan bir ortamda ciddi anlamda kur riski taşır hale gelmiştir. Söz konusu kur riskine ilişkin olarak BDDK, yabancı para net genel pozisyon/özkaynak standart rasyosu ile bankaların taşıdıkları/taşıyacakları kur riskine ilişkin sınırlamaları açıkça belirlemiş olup bu oran için + % 20 seviyesini zorunlu kılmıştır. Söz konusu rasyonun hesaplanmasında yabancı para net genel pozisyonu, tüm yabancı para aktif ve pasif hesaplar, dövize endeksli varlık ve yükümlülükler, vadeli döviz alım ve satım taahhütleri arasındaki farkın TL karşılığı olarak alınmıştır.

2000 yılının son aylarında başlayan sermaye çıkışının neden olduğu likidite sıkışıklığı nedeniyle düşme eğilimindeki faiz oranları, aniden yön değiştirmiş ve hızla yükselmiş, bu gelişme ise sermaye çıkışının daha da hızlanmasına ve portföy tercihlerinin değişmesine neden olmuştur. Kur çapasına dayalı programın sürdürülebilirliği ciddi olarak sorgulanmaya başlanmış ve hükümet bir süre sonra dalgalı kur sistemine geçildiğini açıklamıştır. TL yabancı paralar karşısında hızla değer kaybetmiş, TL'ye olan güven sarsılmış, kriz ekonomiyi olumsuz etkilemiş, ve dalgalı kur sistemi belirsizliğin artmasına neden olmuştur. Bu süreçte bankalar açık pozisyonları kapatmaya çalışmışlar ve sektörün açık pozisyonu dolar bazında 12,3 milyar ABD dolarına gerilemiştir. Türkiye ekonomisi, 2001 yılındaki krizde yaşanan kötü ekonomik performansın ardından 2002 yılında yeniden toparlanmaya başlamıştır. 2001 yılında BDDK tarafından sistemde istikrarı sağlamaya yönelik yapılan düzenlemeler kapsamında bankalara, işlemleri nedeniyle karşılaştıkları risklerin izlenmesi ve kontrolünü sağlamak amacıyla faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu iç denetim ile risk kontrol ve yönetim sistemlerine sahip olma zorunluluğu getirilmiş, söz konusu sistemlere ilişkin belirlenen esas ve usuller doğrultusunda bankalar yeni risklerin alınmasında son derece ihtiyatlı davranmışlar ve sektörün 2002 yılında açık pozisyonu oldukça gerileyerek 5,3 milyar USD olarak gerçekleşmiştir. Yaşanan krizlerin ardından Şubat 2001 'de dalgalı kur sistemine geçilmesi, Haziran 2001'de takas operasyonunun

yapılması ve ekonomik ve siyasal belirsizliklerin devam etmesi sebebiyle bankacılık sektörünün açık pozisyonu 2001 ve 2002 yıllarında önemli düşüşler kaydetmiştir¹²⁶. Türkiye'de 2001 yılında yaşanan kriz, enflasyonda belirgin bir ivmelenmeye, para cinsi ve vade uyumsuzluğu açısından bankacılık sektöründe aşırı baskıya ve kamu borçlanmasında aşırı patlamaya sebep olmuştur¹²⁷.

Türkiye, enflasyonu düşürebilmek amacıyla döviz kurlarını ilk aşamada katı bir şekilde ikinci aşamada ise belli bir bant çerçevesinde olmak üzere sabitlemiştir. Bu durum Türk bankalarının kolay kâr elde etme amacıyla herhangi bir riskten korunma yöntemi olmaksızın yabancı piyasalardan borçlanarak getirisi yüksek olan kamu kağıtlarını finanse etmelerine sebep olmuştur. Bu işlemler banka bilançolarını bozarak, açık pozisyon taşımalarına ve böylelikle yüksek kur ve faiz oranı riskleri taşımalarına yol açmıştır. Ayrıca Türk bankalarının sabit döviz kuru politikasının sürdürülebileceği inancıyla, dolar cinsinden aldıkları borçları TL cinsinden kamu borçlanma senetlerine yatırdıkları ancak yerli paranın aşırı değer kaybı karşısında bankaların riskten korunmayarak borçlarının aşırı derecede arttığı belirlenmiştir.

1980 sonrası dönemde serbest piyasa ekonomisine geçiş ve dışa açılma ile önemli bir aşama kaydeden Türkiye Ekonomisi, yıllar itibariyle sürekli artan kamu açıkları ve kronik hale gelen enflasyon nedeniyle istikrarlı bir yapıya kavuşamamış olup enflasyon ve kamu kesimi açıklarının süreklilik arz etmesi bankacılık sektörünü olumsuz şekilde etkileyerek sektörün kur riskini artırmıştır¹²⁸.

1989 yılında alınan 32 Sayılı karar doğrultusunda serbest bırakılan döviz işlemlerine paralel olarak, yabancı sermayeyi teşvik amacıyla yüksek reel faiz ve aşırı değerli kur politikası uygulaması, bunun yanı sıra bankalar için en önemli fon kaynağı olan mevduat maliyetinin yüksek enflasyon, karşılık ve dispoñibilite oranları nedeniyle fazla olması bankaların yabancı para işlemlerine daha fazla yönelmelerine neden olmuştur. Böylece gelecekte oluşacak kur artışının, TL ve yabancı para faizleri arasındaki farktan daha düşük olacağını düşünen bankalar uluslar arası piyasalardan

¹²⁶ BDDK; **Yıllık Rapor 2002**, Ankara, 2003, s.39.

¹²⁷ Barry Eichengreen; **Crisis Prevention and Management: Any New Lessons From Argentina and Turkey**, World Bank Global Development Finance 2002, ss. 1-35.

¹²⁸ Günal; a.g.e., s.9.

düşük faizle yabancı para borçlanıp bu fonları TL'na çevirerek devletin risksiz ve yüksek getiri sağlayan borçlanma senetlerine plase ederek kamuyu fonlamışlar ve bu kağıtlardan sağlanan getiri oranının kur artışı ve yabancı para borçlara ödenen faiz tutarı toplamından oluşan borçlanma maliyetinden daha yüksek olması sebebiyle önemli miktarda kâr elde etmişlerdir. Oluşan bu koşullar altında bankacılık sektörünün yabancı para pasifleri yabancı para aktiflerine nazaran daha hızlı büyümüş bu da bankacılık sektörünün açık pozisyonunu artırarak potansiyel bir kur riski ile karşı karşıya kalmasına neden olmuştur.

1989 yılından sonra liberalleştirilmiş sermaye sisteminde sermaye girişlerinin özendirilmesi için yerli para cinsi aktiflerin getirilerinin döviz kurları artışının üzerinde tutulması, finansal piyasaları spekülatif sermayenin volatilitesine terk ederek Türk bankacılık sisteminin kırılganlığını artıran bir unsur olmuştur¹²⁹. Kamu açıklarının kısa süreli yabancı sermaye girişleriyle finansmanı politikası ve dolayısıyla reel faizlerde yaşanan aşırı artış, bankaların bilançolarında kamu borçlanma senetlerine yönelik yatırımların ağırlığını artırmış ve döviz açık pozisyonlarını genişleterek ciddi anlamda bir kur riski taşımalarına neden olmuştur.

Tablo 22'de yer alan, yabancı para aktiflerin toplam aktifler içindeki payını gösteren YPAKTA oranları incelendiğinde, 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 34,4 iken, özel sermayeli bankalarda % 41,3 , yabancı sermayeli bankalarda % 34,3, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 23,5 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 21,5 olup, gerek sektörel bazda, gerek özel sermayeli bankalarla, gerekse kamusal sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında düşük seviyede teşekkül etmiştir. Özellikle kamusal sermayeli bankaların ve Türkiye Halk Bankasının YPAKTA oranı sektöre ve özel sermayeli bankalara kıyasla düşüktür.

¹²⁹ Şevket Sayılğan; "Bankacılık Sisteminin Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül- 2003, ss.63-77.

Tablo 22: Yabancı Para Aktiflerin Toplam Aktiflere Oranı Gelişimi

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	46,4	39,3	36,8	32,3	33,8	28,8	31	27,2	34,4
Mevduat Bankaları	46,1	39	36,7	32,3	33,9	29	31,1	27,1	34,4
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	32,9	25,9	23,6	19,2	22,1	19,8	23,4	21,4	23,5
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	28	22	21,1	16,8	18	15,5	16,2	15,5	19,1
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	34,1	23,6	17,7	12,3	15,1	18	26	25,5	21,5
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	45,6	39,4	35,9	29,9	36,6	29,7	35,3	28,8	35,1
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	53,9	47,8	44,9	39	40,1	35,4	37,4	32,3	41,3
Yabancı Bankalar	53,4	43,9	36,3	36,8	35,1	24,7	23,9	20,5	34,3
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	51,7	45,5	40,8	32,3	31,5	24	27,2	29,7	35,3

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 23'de yabancı para pasiflerin toplam pasifler içindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 23: Yabancı Para Pasiflerin Toplam Pasiflere Oranı Gelişimi

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	50,4	43,3	40,1	35,7	37,6	33,3	34,8	31,7	38,4
Mevduat Bankaları	50,5	43,3	40,2	35,8	37,7	33,4	34,9	31,6	38,4
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	34,3	27,0	25,6	21,1	24,2	21,4	24,4	22,3	25,0
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	27,5	21,6	20,7	16,7	18,0	15,5	16,2	15,6	19,0
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	34,1	24,5	24,6	18,3	22,9	24,5	30,1	28,3	25,9
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	54,5	44,5	38,5	32,2	37,4	29,9	35,3	29,6	37,7
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	59,3	52,8	49,2	43,2	43,6	38,4	38,6	35,6	45,1
Yabancı Bankalar	56,4	50,0	42,7	41,7	44,8	39,5	42,5	38,0	44,5
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	49,0	41,8	37,8	33,5	33,3	29,8	33,8	33,9	36,6

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 23'de verilen yabancı para pasiflerin toplam pasifler içindeki payını gösteren YPASTP oranı incelendiğinde, 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % 38,4 iken, özel sermayeli bankalarda % 45,1 , yabancı sermayeli bankalarda % 44,5 kamusal sermayeli mevduat bankalarında % 25 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % 25,9 olup, gerek sektörel bazda, gerekse özel sermayeli bankalarla kıyaslandığında düşük

seviyede teşekkül etmiştir. Kamusal sermayeli bankalar ortalaması ile kıyaslandığında ise nispeten yüksek seviyede olduğu görülmektedir. Özellikle kamusal sermayeli bankaların ve Türkiye Halk Bankasının YPAKTA oranında olduğu gibi YPASTP oranının da sektöre ve özel sermayeli bankalara göre düşük olduğu görülmektedir. Bu durum döviz cinsi işlemlerin sektör ortalamasının altında kaldığını göstermektedir.

Tablo 24’de net bilanço pozisyonunun özkaynaklara oranı gösterilmektedir.

Tablo 24: Net Bilanço Pozisyonunun Özkaynaklara Oranı Gelişimi

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	ORT
Türk Bankacılık Sistemi	-6,3	-2,5	-4,5	-5,1	-13,5	-14,0	-7,4	-17,9	-8,9
Mevduat Bankaları	-7,0	-3,1	-5,3	-5,5	-15,8	-15,7	-8,7	-20,9	-10,2
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	3,1	1,0	4,5	-0,1	-5,0	-4,7	-6,3	-7,8	-1,9
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	4,8	2,8	5,5	0,4	0,4	0,6	0,3	-0,4	1,8
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	0,1	-6,3	0,6	0,0	-24,4	-26,1	-29,3	-26,6	-14,0
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	1,3	8,3	7,7	-0,7	3,3	6,0	2,5	-3,6	3,1
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	-4,4	-4,1	-9,2	-9,8	-17,0	-5,6	15,9	-8,9	-5,4
Tasarruf Mevduatı Sig. Fon. Devr. B.	177,0	25,0	0,6	2,1	-3,4	-0,6	0,3	-0,1	25,1
Yabancı Bankalar	-1,8	-0,3	-4,9	6,8	-35,0	-65,9	-88,6	-81,9	-34,0
Türkiye’de Kurulmuş Yabancı Bank.	-23,0	-7,8	2,1	20,3	-35,5	-59,0	-83,1	-82,0	-33,5
Türkiye’de Şube Açan Yabancı Bank.	37,7	14,6	-49,0	-111,9	-27,4	-204,2	-201,4	-80,0	-77,7
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	-1,2	2,3	1,8	-1,6	1,9	-1,8	1,3	4,4	0,9

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

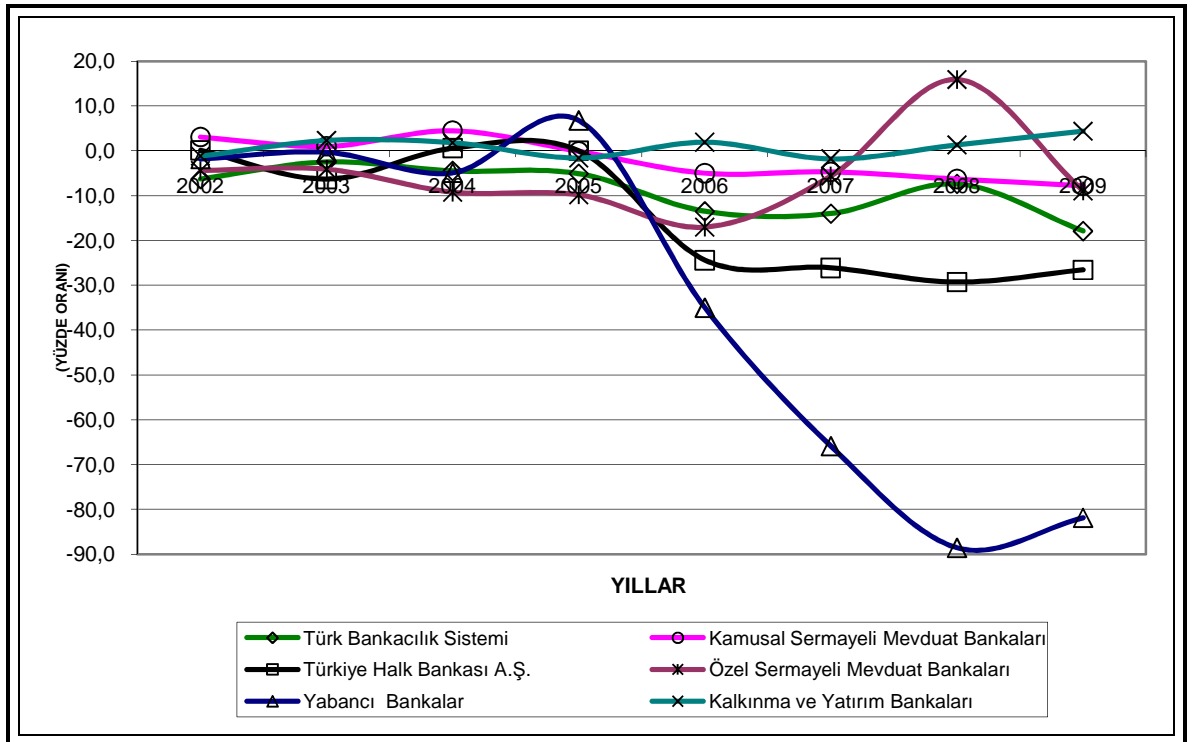
İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 24’de verilen net bilanço pozisyonunun özkaynaklara oranını gösteren SYRNET oranı incelendiğinde 2002-2009 dönemi ortalaması, Türk Bankacılık sisteminde % -8,9 iken, özel sermayeli bankalarda % -5,4 , yabancı sermayeli bankalarda % -34, kamusal sermayeli mevduat bankalarında % -1,9 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Türkiye Halk Bankası için bu oran % -14 olup, gerek sektörel ortalama oran, gerek özel sermayeli bankaların oranı, gerekse kamusal sermayeli bankalar oranı ortalaması ile kıyaslandığında negatif anlamda daha yüksek seviyede teşekkül etmiştir. Oranın negatif olması, yabancı para yükümlülüklerin yabancı para varlıklardan daha yüksek olduğunu göstermektedir. Yani Türkiye Halk

Bankasının yabancı para cinsinden yükümlülüklerinden yabancı para cinsinden varlıkları çıkartıldıktan sonra kalan farkın özkaynaklara oranı 2002-2009 dönemi için ortalama % -14 seviyesinde teşekkül etmesi, bankanın kur riski taşıdığını göstermektedir. Söz konusu dönemde dalgalı kur sistemi uygulanmasına rağmen, bunun büyük ölçüde düşük kur, yüksek faiz getirisi (yabancı para yönünden) olarak algılanması, bankaları kar amaçlı olarak kur riski almaya yönlendirmiştir. Türkiye Halk Bankası'nın Pamukbank birleşmesi sonrasında kur riski almayı tercih ettiğini, bu risk iştahının sektöre kıyasla yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. 2009 yılında yabancı para yükümlükler kalemindeki en yüksek artış, döviz tevdiat hesaplarındaki artıştan kaynaklanmaktadır.

Tablo 24'ün grafik olarak gösterimi Grafik 8'deki gibidir.

Grafik 8: Net Bilanço Pozisyonunun Özkaynaklara Oranı Gelişimi



4. Faiz Oranı Riski

Bankalar ve diğer finansal kurumlar ödünç ya da satın aldıkları finansal varlıkları finansal pazarlarda satmak ya da ödünç vermek kaydıyla varlık dönüştürme işlevini gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Bu çerçevede satın alınan ve satılan finansal kıymetlerin farklı özellikleri olup varlık dönüştürme işlevinin bir sonucu olarak varlık ve yükümlülüklerin uyumsuzluğu bankaların potansiyel olarak faiz oranı riski taşımalarına neden olmaktadır. Bu uyumsuzluk nedeniyle faiz oranlarında meydana gelecek beklenmedik değişiklikler bankaların sabit faizli varlık ve yükümlülüklerini daha düşük ya da daha yüksek faiz oranları ile iskonto ettirmelerine neden olmaktadır. Bu durum ise varlık ve yükümlülüklerin şimdiki değerlerinin değişmesi anlamına gelmektedir. Varlık ve yükümlülükler arasındaki süre ne kadar büyük ise faiz oranındaki bir değişikliğin banka sermayesi üzerindeki etkisi de o ölçüde büyük olmaktadır¹³⁰.

Faiz oranı riski, faiz oranlarında meydana gelen değişmelere paralel olarak aktif ve pasiflerin fiyatlandırılmalarında meydana gelen değişmelerdir¹³¹. Bir başka deyişle faiz oranı riski, bir bankanın faiz oranlarındaki oynamalar nedeniyle aktif ve pasifteki gelir ve gider değişimleri sonucunda o bankanın finansal durumunda yarattığı etki olarak tanımlanmaktadır. Faiz oranı riski, bankaların hem aktif hem de pasif yapıları üzerinde etkili olmaktadır. Faiz oranlarında meydana gelen değişmeler bir yandan firmaların aktif yapılarını etkilerken, diğer yandan pasif yükümlülüklerinin maliyet yapısını da değiştirmektedir.

Bankaların pasif vade yapısı ile aktif vade yapısı arasındaki uyumun sağlanmasında yapılan hatalar sonucunda bankalar önemli miktarda zararlar karşılaşabilmektedirler. Bankalar için faiz oranı riskine maruz kalmamak veya riski tamamıyla ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu nedenle bankalar faiz oranı riskinden korunabildiği ölçüde kârlarında sağlıklı bir artış elde etmekte olup, faiz oranını makul sınırlar dahilinde tutmaya çalışan etkili bir risk yönetimi, bankaların güvenliği ve sağlamlığı açısından oldukça önemlidir. Eğer bankalar belirli güven

¹³⁰ A.İhsan Karacan; **Bankacılık ve Kriz: Bir Yazın Taraması**, Creative Yayıncılık, 1997, s. 23.

¹³¹ Mehmet Hasan Eken; "Bankalarda Aktif-Pasif Yönetimi", **Bankacılar Dergisi**, İstanbul, 1992, Sayı:10, ss. 48-51.

sınırlarının ötesinde faiz oranı riski alırlarsa ödeme gücünün yitirilmesi ya da iflas riski olasılığını artırmış olmaktadır.

Faiz oranlarında meydana gelen değişiklik her zaman bir olasılık olmasına rağmen faiz oranlarının istikrarlı olduğu dönemlerde söz konusu risk kaynağı ciddiye alınmamıştır. Ancak 1970'li yıllardan itibaren faiz oranlarında meydana gelen hızlı değişimlerin yanı sıra 1980'li yılların başından itibaren deregülasyon eğilimleri ile birlikte gelişmiş birçok ülkenin yanında ülkemizde de faiz oranları üzerindeki sınırlamaların kaldırılmasının ve finansal piyasalardaki değişkenliğin artmasının bir sonucu olarak, istikrarlı faiz oranı dönemi geçmişte kalmış ve faiz oranları büyük ölçüde değişken hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak bankacılık sektörü önemli bir faiz riski ile karşı karşıya kalmış ve bankaların fon yönetimi açısından faiz riski önemli bir konu haline gelmiştir.

Faiz oranı riski, aktif ve pasif kalemler arasında vade ya da faiz oranı bazında bir uyumsuzluk olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Söz konusu riskin minimize edilmeye çalışılması için öncelikle bu riskin belirlenmesi gerekmektedir. Hem gelirlerin hem de ekonomik değerlerin maruz kaldığı faiz oranı riskinin belirlenmesinde çeşitli yöntemler kullanılmakta olup, bu yöntemlere kısaca göz atabiliriz.

Faiz oranı riskini belirlerken öncelikle faiz duyarlılığının boyutlarını görebilmek gerekmektedir. Bunun için de hangi aktif ve pasiflerin faiz oranlarına ne kadar duyarlı olduklarını bilmemiz gerekir. Faize duyarlı aktif ve pasifleri belirlemek için bilanço kalemleri dört grupta incelenebilir.

- Faize Duyarlı Aktifler: Belirli bir aktif dönemi içerisinde yeniden fiyatlandırılabilen (faiz oranı değiştirilebilen) aktiflerdir. Bu kalemler; vadesi planlama süresi içinde dolan menkul değerler, kalan vadesi planlama döneminden kısa olan sabit faizli krediler ve yeniden fiyatlanabilecek değişken faizli kredilerdir.

- Faize Duyarlı Pasifler: Vadesi planlama süresi içinde dolacak olan vadeli mevduat, planlama dönemi içinde yeniden fiyatlanacak mevduat ve çeşitli borçlanmalardır.

- Sabit Faizli Aktif ve Pasifler: Getirisi ve maliyeti planlanan dönem boyunca değişmeyen aktif ve pasiflerdir.

- Eşleşmiş Aktif ve Pasifler: Vadeleri aynı, aralarında önceden belirlenmiş bir faiz marjı bulunan fon kaynak ve kullanımlarıdır.

Bankalar için önemli bir risk kaynağı olarak kabul edilen faiz oranı riski beş şekilde meydana gelebilir¹³².

- Gelir Riski: Faiz oranlarındaki dalgalanmalara paralel olarak bir aktifin ya da pasifin getirisinde meydana gelen değişme sonucu net kâr marjındaki dalgalanmadır. Sadece faize duyarlı olan bilanço kalemleri için söz konusudur. Bu faktör Türk bankaları için çok önemlidir, çünkü tüm bankalar, ekonomideki belirsizlik nedeniyle kısa vadeye yönelmekte bu durum da faize duyarlı bilanço kalemlerinin miktarını artırmaktadır.

- Fiyat Riski: Faiz oranlarındaki dalgalanmaların sabit getirili veya faize karşı hassas olmayan bilanço kalemlerinin değerinde meydana getirdiği değişimlerdir. Bu da bankaların net bugünkü değerlerini etkilemekte ve dolaylı olarak sermaye yeterliliği oranlarında dalgalanmalara neden olmaktadır.

- Yeniden Yatırım Riski: Faiz oranlarındaki değişimlerden dolayı vadesi dolan aktiflerin yeniden yatırıma dönüştürülmesi sürecinde daha düşük ya da daha yüksek faizden işlem görmesi şeklinde ortaya çıkan belirsizliktir.

- Önceden Ödenme Riski: Sabit faizli kredilerin, faiz oranlarındaki düşme sebebiyle vadesinden önce ödenmesini ifade etmektedir. Bu risk tamamıyla bankanın aleyhine bir süreç doğurmaktadır.

- Basis Risk: Faizlerde meydana gelen değişikliklerin aktif ve pasif kalemlerine aynı yön ve aynı ölçüde yansımaması halinde ortaya çıkan bir risktir.

¹³² Eken; a.g.m., s.48.

Faiz riskinin ölçümü için çeşitli teknikler geliştirilmiş olup bunlar arasında GAP (Vade Boşluğu), Durasyon (Süre) ve Simulasyon Analizi yaygın olarak kullanılan tekniklerdendir. Bu çalışmada bankacılık sektörünün faiz oranı riski GAP analizine göre ölçülecek olup, diğer tekniklere değinilmeyecektir.

GAP yöntemi, bankaların maruz kaldıkları faiz riskini ve bu riskin kâr marjı üzerindeki etkisini ölçmek için geliştirilmiş bir yöntem olup bu yöntem faize hassas aktif ve pasifler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu riski ölçmek amacıyla aktif ve pasiflerin tamamı vadelerine göre sınıflandırılmakta ve her vade dönemi için aktif ve pasifler arasındaki farka bakılmaktadır. Gruplama yapıldıktan sonra, aktif ve pasif farklılıklarından oluşan her bölüm potansiyel bir faiz riski kaynağını göstermektedir. Bu yöntem kullanılarak hesaplanan boşluk, faize hassas aktifler (FHA) ile faize hassas pasifler (FHP) arasındaki farktan oluşmakta ve bu boşluk üç farklı değer alabilmektedir. Faize hassas aktifler ile faize hassas pasifler birbirine eşit olursa gap sıfır olmaktadır. Bu durumda banka faiz riskine karşı tam koruma sağlamakta, yani faiz oranlarındaki değişiklikler bankayı etkilememektedir. Faize hassas aktifler faize hassas pasiflerden büyükse pozitif gap söz konusu olup bu durumda faiz oranlarında meydana gelecek bir artış bankanın net faiz marjını (faiz gelirleri-faiz giderleri) artırırken, faiz oranlarının düşmesi ise net faiz marjını düşürecek ve düşüş hızına bağlı olarak bankanın zarar etmesine neden olacaktır. Faize hassas aktifler faize hassas pasiflerden küçükse negatif gap söz konusu olup bu durumda ise faiz oranları artarken net faiz marjı düşecek, faiz oranları düşerken de net faiz marjı artacaktır.

Faiz oranı farkı (GAP) analiziyle tespit edilen tutar faiz riskine ilişkin genel bir bilgi vermesine rağmen gerçek durumu ortaya koymadığından anlatım için rasyo kullanılması daha doğru olmaktadır. "GAP Oranı" denilen bu rasyo faize duyarlı aktiflerin faize duyarlı pasiflere bölünmesiyle elde edilmektedir. Faize hassas aktiflerin faize hassas pasiflere oranının 1'e eşit olması nötr durumu yani faiz oranlarındaki değişimlerden etkilenilmemesini işaret ederken, rasyonun 1'den büyük olması pozitif, 1'den küçük olması ise negatif gap'ı ifade etmektedir.

GAP analizinin kullanımında banka, faiz oranlarında bir yükselme bekliyorsa faize duyarlı aktiflerini, düşme bekliyorsa faize duyarlı pasiflerini arttırmalıdır.

Çünkü faiz oranları yükseldiği zaman eğer pozitif gap taşıyorsa daha fazla duyarlı aktifin fiyatı yükselecek böylece net faiz geliri artacaktır. Eğer banka negatif gap pozisyonunda ise faiz oranları yükseldiğinde yatırımlardan daha çok miktarda borçların fiyatları yeniden belirleneceğinden banka bu faiz yükselmesinden olumsuz yönde etkilenecektir. Tablo 25’de, bankaların gap pozisyonuna göre faiz oranlarında meydana gelen değişiklikler sonucu net faiz gelirlerinin nasıl etkilendiği gösterilmektedir.

Tablo 25: Faiz Oranı Riskine İlişkin Gap Pozisyonları

GAP		FAİZ ORANLARINDA DEĞİŞİM	FAİZ GELİRİ		FAİZ GİDERİ	NET FAİZ GELİRİ
FHA-FHP>0 FHA/FHP>1	POZİTİF	ARTAR	ARTAR	>	ARTAR	ARTAR
	POZİTİF	AZALIR	AZALIR	>	AZALIR	AZALIR
FHA-FHP<0 FHA/FHP<1	NEGATİF	ARTAR	ARTAR	<	ARTAR	AZALIR
	NEGATİF	AZALIR	AZALIR	<	AZALIR	ARTAR
FHA-FHP=0 FHA/FHP=1	SIFIR	ARTAR	ARTAR	=	ARTAR	DEĞİŞMEZ
	SIFIR	AZALIR	AZALIR	=	AZALIR	DEĞİŞMEZ

Kaynak: Mehmet Hasan Eken, Bankalarda Aktif-Pasif Yönetimi, 1992,s.50.

Boşlukları sıfırlamak ya da tam tersine faiz dalgalanmalarının avantajlarını kullanmak tamamen bankaların risk politikalarına göre belirlenen stratejilerdir. Risk almayı seven bir banka, faiz oranlarında bir artış beklerse pozitif gap, azalış beklerse de negatif gap düzeyini tutturmaya çalışacaktır. Tahminlerin doğru çıkması durumunda, bu yöntemi kullanan banka yüksek kârlar elde edebileceği gibi tersi bir durum söz konusu olduğunda da faiz gelirleri azalacaktır. Bir banka faiz oranlarında meydana gelebilecek değişimlerin yön ve miktarını her defasında kesin doğrulukla tahmin edemeyeceği için, bu metotla çok büyük zararlara da maruz kalabilir. Tahminler doğru olsa da, bilançonun yapısını hemen değiştirmek mümkün olmayacak; örneğin faizler artacak diye mevcut negatif bir boşluğu pozitifte dönüştürmek müşteriler ile problemler yaşanmasına yol açabilecektir. Bu nedenle

bankalar açısından boşluğu sıfırlamak ya da en azından boşluğun hacmi üzerine bir limit koymak daha avantajlı hale gelebilecektir¹³³.

Tablo 26, Türk bankacılık sektörünün faiz oranı riskine ilişkin 2002-2009 yılları arasında yapılan analizi göstermektedir. Bu tabloda Türk bankacılık sektörünün faiz riskinin ölçümünde GAP analizi kullanılarak sektörün faiz duyarlılığı tespit edilmeye çalışılmıştır. 2002-2009 analiz döneminde bankaların faize duyarlı aktif ve pasif hesapları ayrıştırılarak faiz oranı açığı yıllar itibarıyla hesaplanmıştır. Yapılan hesaplamalarda bankaların faize duyarlı aktifleri "Bankalar", "Menkul Değerler Cüzdanı" ve "Krediler" olarak; faize duyarlı pasifleri ise "Mevduat", "Alınan Krediler", "Fonlar" ve "Menkul Kıymetler" olarak varsayılmıştır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, faiz oranı boşluğu rasyosunun 1'e eşit olması durumu, faize duyarlı aktiflerin faize duyarlı pasiflere eşit olduğunu ve faiz değişimlerine karşı bilançonun etkilenmediğini; 1'den büyük olması faiz oranlarındaki değişimlere karşı aktiflerin pasiflere nazaran daha duyarlı olduğunu; 1'den küçük olması durumu ise pasiflerin faiz oranlarındaki değişimlere karşı aktiflere nazaran daha duyarlı olduğunu göstermektedir. GAP oranının 1'e yaklaşması istenilen bir durum olup, 1'den uzaklaşılması faiz oranlarında meydana gelecek değişimlere karşı bankaları potansiyel faiz oranı riski ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Konsolide bilanço üzerinden yapılan bu analizden görüleceği üzere, sadece 2002 yılında faize duyarlı pasiflerin faize duyarlı aktifleri aşması sebebiyle sektör faiz oranı riski açısından negatif gapta yani açık pozisyonda bulunmakta ve faiz duyarlılığı oranı 1'den küçük değerler almaktadır, ancak 2003-2009 döneminde faize duyarlı pasiflerin faize duyarlı aktiflerden küçük olması sebebiyle sektör faiz oranı riski açısından pozitif gapta yani açık pozisyon taşımamakta, bu nedenle faiz duyarlılığı oranı 1'den büyük değerler almaktadır.

¹³³ Eken; a.g.m., s.50

Tablo 26: Türk Bankacılık Sektörü Faiz Oranı Riskindeki Gelişme

YILLAR	FAİZE DUYARLI AKTİFLER					FAİZE DUYARLI PASİFLER					GAP FARKI	GAP ORANI
	BANKALAR	MENKUL DEĞ.CÜZ.	KREDİLER	TOPLAM	ALINAN KREDİLER	FONLAR	İHR.ED.MENK. KIYM.	TOPLAM	GAP FARKI	GAP ORANI		
2002	11.957.468	86.111.794	56.370.271	154.439.533	142.387.988	3.633.526	938.139	164.838.322	-10.398.789	0,94		
2003	12.360.017	106.910.244	69.990.148	189.260.410	160.812.250	4.626.304	488.761	186.498.886	2.761.524	1,01		
2004	17.901.791	123.680.144	103.241.145	244.823.080	197.393.862	4.770.450	467.965	230.146.221	14.676.859	1,06		
2005	23.472.140	143.016.089	153.059.052	319.547.281	253.578.919	5.452.204	1	302.733.480	16.813.801	1,06		
2006	34.712.780	168.338.522	217.899.395	420.950.697	312.832.244	4.323.834	0	373.966.378	46.984.319	1,13		
2007	27.387.796	175.817.533	280.453.091	483.658.420	356.983.744	4.239.373	0	420.383.872	63.274.548	1,15		
2008	34.981.030	199.542.057	366.900.914	601.424.001	453.485.000	5.729.000	0	537.426.000	63.998.001	1,12		
2009	39.945.823	270.226.912	381.012.568	691.185.303	507.258.479	6.332.812	103.383	583.651.720	107.533.583	1,18		

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.
http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.
 İstatistik Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolarda ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 27’de ise, Türkiye Halk Bankasının faiz oranı riskine ilişkin 2002-2009 yılları arasında yapılan analize yer verilmiştir. Bu tabloda da Türkiye Halk Bankasının faiz riskinin ölçümünde tablo 35’ deki gibi GAP analizi kullanılarak bankanın faiz duyarlılığı tespit edilmeye çalışılmıştır. 2002-2009 analiz döneminde Türkiye Halk Bankasının faize duyarlı aktif ve pasif hesapları ayrıştırılarak faiz oranı açığı yıllar itibariyle hesaplanmıştır. Yapılan hesaplamalarda bankanın faize duyarlı aktifleri "Bankalar", "Menkul Değerler Cüzdanı" ve "Krediler" olarak; faize duyarlı pasifleri ise "Mevduat", "Alınan Krediler", "Fonlar" ve "Menkul Kıymetler" olarak varsayılmıştır. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin 2002-2009 yılları bilançoları üzerinden yapılan bu analizden görüleceği üzere, banka faiz oranı riski açısından pozitif gapta olup, açık pozisyon taşımadığı için, faiz duyarlılığı oranı 1’den büyük değerler almaktadır.

Tablo 27: Türkiye Halk Bankası A.Ş. Faiz Oram Riskindeki Gelişme

YILLAR	FAİZE DUYARLI AKTİFLER				FAİZE DUYARLI PASİFLER						GAP FARKI	GAP ORANI
	BANKALAR	MENKUL DEĞ.CÜZ.	KREDİLER	TOPLAM	MEVDUAT	ALINAN KREDİLER	FONLAR	IHR.ED.MENK. KIYM.	TOPLAM			
2002	86.008	13.470.774	1.206.394	14.763.176	11.466.915	314.989	555.099	255.488	12.592.491	2.170.685	1,17	
2003	709.113	12.680.234	2.518.586	15.907.933	13.820.883	246.398	681.693	0	14.748.974	1.158.959	1,08	
2004	820.082	17.205.094	4.340.349	22.365.525	19.453.294	256.160	872.943	0	20.582.397	1.783.128	1,09	
2005	751.499	16.976.247	6.218.616	23.946.362	20.897.822	462.236	1.023.964	0	22.384.022	1.562.340	1,07	
2006	1.079.174	18.139.179	11.645.638	30.863.991	27.187.964	873.127	1.002.683	0	29.063.774	1.800.217	1,06	
2007	1.161.585	15.944.600	18.121.078	35.227.263	30.840.911	937.028	1.042.336	0	32.820.275	2.406.988	1,07	
2008	2.119.000	18.219.000	25.836.000	46.174.000	40.271.000	1.522.000	1.216.000	0	43.009.000	3.165.000	1,07	
2009	1.136.030	21.316.858	32.458.071	54.910.959	43.949.703	2.031.517	1.315.802	0	47.297.022	7.613.937	1,16	

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.
http://www.tbb.org.tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.
 İstatistiki Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

5. Yasal Düzenleme Riski

Finansal sisteme y6nelik yasal düzenlemelerin sıklıkla değişmesi, sistemdeki belirsizliği artırmakta ve bankaların likidite y6netimlerini güçleştirmektedir. Türkiye’de 6zellikle umumi disponibilit  oranlarında sıklıkla yapılan değişiklikler, yasal düzenleme riskinin boyutlarını açıkça g6stermektedir.

Diğer taraftan rekabeti bozucu nitelikteki düzenlemeler, sekt6rde haksız rekabet kurallarının yerleşmesine kaynaklık etmiştir. 6zellikle 5 Nisan Kararları ile birlikte mevduatın tamamının Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alınması bu nitelikte bir düzenlemeye 6rnek olarak g6sterilebilir. Bu düzenleme ile birlikte bankacılık sektörünün içinde bulunduğu bir çok riskin en aza indirilebilmesi amacıyla kullanılması gereken ürün farklılaştırmasının yerini, fiyat (yüksek faiz) almış ve sekt6rde rekabet aracı olarak fiyat kullanılmaya başlanmıştır.

Yukarıda kısaca sayılan risklerin yanı sıra, bankacılıkta giderek daha 6nemli bir yer tutmaya başlayan bilanço dışı işlemlerden kaynaklanan bir takım riskler de mevcuttur. Bilanço dışı işlemlerin geleneksel türleri akreditifler ve banka garantileri (teminat mektupları) olup, bunlar bankanın bir yatırım kalemi olmamakla birlikte ilgili kredi anlaşmaları gereği belirli şartların ortaya çıkması halinde karşılaşacağı risklerdir. Bu nedenle bu işlemler de bankacılık kesimi için olası risk unsurlarından biridir.

Güncel bilanço dışı kalemlerin 6rneklerini ise forward, future ve swap işlemleri oluşturmaktadır. Bu türev araçları bir taraftan riskten korunma amaçlı kullanılırken, diğer yandan da risk doğurucu işlemler olarak kendini g6sterebilmektedir. Bu nedenle günümüzde bilanço dışı işlemlerin bankacılık sektörünün karşılaşacağı riskler arasında 6nemli bir yeri bulunmaktadır.

Buraya kadar bankacılık sektörünün temel sorunlarından ve karşılaşılabilecek risklerden bahsedilmiş olup, bankacılıkta temel amaçlardan biri, k rın, daha doğru bir ifadeyle hissedarların kârlarının maksimize edilmesidir. Ancak bu noktada sorun, yüksek k rların yüksek riskler olarak elde edilebilir olmasıdır. Bu durumda kâr maksimizasyonu için çalışılırken risklerin de kontrolden çıkmamasına 6zen

göstermek önemli bir husus olmaktadır. Ekonomik krizlerin ardından bankacılık sektörünün zararlarının, bilançolarında önceden almış oldukları risklerin gerçekleşmesi nedeniyle kayda değer biçimde artmış olması, önümüzdeki dönemde risk kavramının bankacılık sektörüne yerleştirilmesi ve kurumsallaştırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Risk yönetimi kavramının, kısa süre içerisinde bankalar için kârlılık kavramı kadar önemli bir konu olması muhtemeldir. Risk yönetiminde atılacak her adım, bankacılık alanında AB ile bütünleşmeye önemli katkı sağlayacaktır. Bu noktada, Basel II kriterlerine ve Türk bankacılık sektörünün bu kriterlere uyum süreci konusuna değinmek yerinde olacaktır.

IV. TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN BASEL II' YE UYUM SÜRECİ

Bankacılık sektöründeki mevcut standartların, Basel II standartlarına uyumlu hale getirilmesi ile birlikte risk yönetiminin, denetimin ve bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesinin sağlanacağı, bunun sağlanmasıyla da daha güçlü bir finansal yapının ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Söz konusu standartların uygulanmasının kaynak dağılımı ve kullanımını daha akılcı bir zemine oturtacağı ve sürdürülebilir büyümeye katkıda bulunacağı değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak, söz konusu standartlara geçiş aşamasında kredi maliyetlerinde kısa vadeli bir artış olabileceğinden, ekonomik büyümenin bu dönemde bir miktar olumsuz etkilenmesi olasılığı bulunmaktadır. Gerçi, söz konusu standartların kısa ve orta vadede tam olarak uygulanabilmesi, mevcut yapı ile Basel II standartlarının uyumlaştırılması için uzun vadeye yayılan aşamalı bir geçiş süreci öngörülmesi dolayısıyla, pek mümkün görünmediğinden ve geçen sürede ekonomik altyapı daha sağlam hale geleceğinden belirtilen olumsuz etkinin sınırlı düzeyde kalacağını söyleyebiliriz. Söz konusu standartların uygulanması sektör ve ekonominin geneli açısından büyük fayda sağlayacaktır.

Basel II standartları, bankaları kredi risklerini hassas bir biçimde ölçmeye teşvik edecek, rekabetçi, etkin çalışan ve mali yapısı güçlü firmaların finansman kaynaklarına ulaşması daha kolay olacaktır. Bu ortamın oluşması için bankacılık sektörü dışındaki alanlarda da, başta vergi düzenlemeleri olmak üzere, gerekli yasal

düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların piyasa aktörlerince yeterince benimsenmesi gerekmektedir.

A. Basel II Kriterlerinin Ortaya Çıkış Süreci

Tüm ülkelerde bankacılık sektörü, diğer sektörlerde faaliyet gösteren şirketlere kıyasla, kamu otoritesi tarafından daha ayrıntılı hukuki düzenlemelere tabi tutulmakta ve denetlenmektedir. Kamu otoritelerince yapılan bu düzenlemelerin önemli bir kısmını, bankaların sermaye ve öz kaynakları ile ilgili tanımlamalar ve sınırlamalar oluşturmaktadır. Mali otoriteler, bankaların bünyelerinde asgari bir sermaye bulundurmalarını istemekte, bankaların faaliyetleri öz kaynaklarının büyüklüğüne bağlı olarak sınırlandırılmaktadır. Bunların en önemlisi, bankaların aktifleri ile öz kaynakları arasında orantı kuran genel risk sınırıdır. Bu yaklaşımın arkasında, bankaların mali sağlamlık oranlarının güçlü olması ve böylece banka iflaslarının önüne geçilerek mali piyasalarda istikrarsızlık yaşanmaması fikri yatmaktadır. İşte bu fikir, Basel Sermaye Yeterliliği düzenlemelerinin temel dayanağını oluşturmaktadır.

Geçtiğimiz yüzyılın ortalarından itibaren dünya finans sisteminde yaşanan önemli ekonomik istikrarsızlıklar ve bankacılık krizleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki finansal sektörlerin sağlıklı yapılanması gerektiği görüşünü ön plana çıkarmıştır. Bu çerçevede, uluslararası işbirliğini öngören çalışmalar hızlandırılmıştır. Bu görüşün temel öğeleri, istikrarlı ve şeffaf bir faaliyet ortamının yaratılması, ulusal ve uluslararası finansal piyasaların güçlendirilmesi, rekabetçi yapının geliştirilmesi, piyasa mekanizmasının etkin olarak çalışmasının sağlanması için ekonomik faaliyetleri düzenleyen kuralların birbirleri ile uyumlu hale getirilmesi ve kuralların etkinlikle uygulanması, finansal sistemde denetim yapısının güçlendirilmesi ve denetim etkinliğinin artırılması olmuştur.

Bu yaklaşımı belirleyen etkenler arasında, yaşanan bankacılık krizleri kadar uluslararası piyasaların giderek daha da değişken olması, karmaşık yapılı yeni yatırım alternatiflerinin ortaya çıkması, korunma amaçlı türev enstrümanlarındaki gelişmeler, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen olağanüstü hızlı yenilikler ve sermayenin serbest dolaşımı nedeniyle bir ülkede başlayan finansal

şokun tüm global piyasaları kısa sürede olumsuz bir biçimde etkileyebilmesi önemli ölçüde etkili olmuştur. Böyle bir süreçte, tüm piyasa katılımcılarının risklerini daha detaylı ölçmesi ve yönetmesi zorunlu hale gelmiştir.

Tüm bu gelişmeler karşısında, İsviçre’de kurulu bulunan Uluslararası Ödemeler Bankası - BIS¹³⁴ (Bank for International Settlements) tarafından uluslararası bankacılık alanında ortak düzenlemelere gidilmesi fikri ilk kez ortaya atılmıştır. Bu amaçla BIS bünyesinde, ulusal bankacılık sektörü gözetim sistemleri arasında uyum sağlanması ve tüm ülkelerin bu ortak sisteme bağlı kalması konusunda çalışmalar yapmak üzere 1974 yılında bir komite kurulmuştur. “Basel Komite” adı verilen teknik çalışma grubu tarafından başlatılan çalışmalar, 1988 yılında tamamlanarak “Capital Accord” (Sermaye Uyumu) düzenlemesi olarak yürürlüğe konulmuştur. Buna göre uluslararası bankaların mali gücü, sermaye yeterliliği ile ölçülmeye başlanmıştır.

1988 tarihli Basel I Sermaye Uzlaşısı, ilan edildiği tarihten itibaren başta G-10 ülkeleri olmak üzere hemen hemen tüm ülkeler ve tüm bankalar için genel bir sermaye standardı haline gelmiştir. İlk uzlaşısı ile, bankaların varlıkları, bu varlıkların teminatını oluşturan unsurlar bazında risk ağırlığına tabi tutulmakta ve buna karşılık gelen minimum sermaye gereksinimi hesaplanmaktadır. Basel I düzenlemesinde, 4 farklı risk ağırlığı (% 0, % 20, % 50, % 100) belirlenmiş ve bankanın tüm aktifleri bu sınıflandırmaya tabi tutularak, öz kaynak ile ilişkilendirilmiştir.

Ancak teknolojide ve finansal piyasalarda sürekli gelişmeler yaşanması, uygulanan sermaye standardının yeterince hassas bir risk ölçümü yapamaması, bankaların gerçekte operasyonel riskleri de üstlenmelerine rağmen mevcut düzenlemenin banka sermayesini sadece piyasa ve kredi riskleri ile ilişkilendirmiş olması, kredi riskini hesaplamada kullanılabilecek tek bir yöntemin bulunması ve

¹³⁴ Uluslararası Ödemeler Bankası, 17 Mayıs 1930’da, Avrupa Merkez Bankalarının Bankası olarak faaliyette bulunmak ve uluslararası ödemeler sistemini düzenlemek amacıyla İsviçre’de kurulmuştur. Temel olarak BIS, uluslararası bankalar, yerel bankalar ve yerel otoritelerle beraber çalışarak, onların da görüş ve önerileri doğrultusunda bankacılık sektörü için ortak standartların belirlenmesi ve uygulanmasını amaçlamaktadır. Banka, bu amaçla bünyesinde aktifler tutmakta, üye ülkelere ve yeni gelişen ülkelere, sıkıntıya girdiklerinde kredi kolaylıkları sunarak farklı ülkelerin merkez bankalarından toplanan finansal bilgi için bir takas odası hizmeti görmektedir.

farklı faaliyetlerde bulunan tüm bankaların aynı yöntem tabii tutulması, temel kredi risk kriteri olarak OECD üyeliğini esas alması nedeniyle Basel I'in yetersiz kalmaya başladığı ve bankacılık sektöründe rekabet eşitliğini engellediği anlaşılmıştır.

Anılan olumsuzlukların giderilmesi, sektördeki risk algısının artırılması ve piyasalarda meydana gelen değişimlerin de dikkate alınabilmesi amacıyla, Basel Komite tarafından Basel II'ye yönelik olarak Haziran 1999'da birinci taslak metin, Ocak 2001'de ikinci taslak metin, Nisan 2003'te ise üçüncü taslak metin yayımlanmıştır.

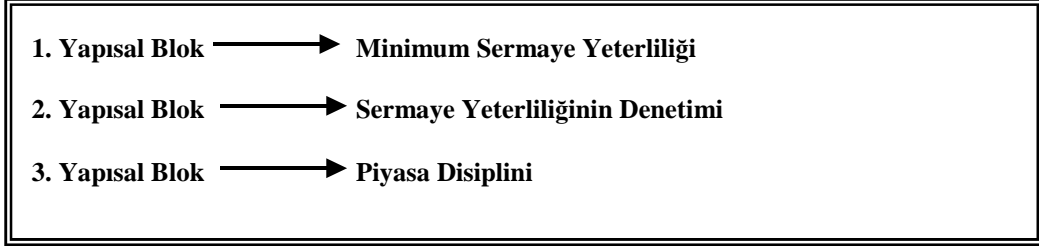
Basel II'ye ilişkin nihai metin ise "Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Sermaye Ölçümü ve Sermaye Standartlarının Uluslararası Düzeyde Birbiriyle Uyumlaştırılması)", Haziran 2004'te yayımlanmıştır. Bu kapsamda, G-10 ülkeleri tarafından 2007 yılında uygulamaya geçirilmesi planlanan çalışma ile ilgili olarak BDDK, ülkemizde Ocak 2008 tarihinde uygulamayı standart yaklaşım (kredi riski) ile yasal olarak başlatacağını ilan etmiştir.

B. Basel II'nin Genel Çerçevesi

Basel II, risklerin daha duyarlı ölçülmesi, her bankanın risk profilinin ayrı ayrı belirlenmesi, banka üst yönetimine düşen sorumlulukların artırılması ve finansal tabloların bankanın gerçek durumunu en iyi biçimde yansıtacak şekilde açıklanması suretiyle finans sektörünün oyuncularını arasındaki asimetrik bilginin minimize edilmesini ve bu sayede daha rekabetçi, sağlam ve istikrarlı bir finans sektörüne erişilmesini hedeflemektedir.

Günümüzde hızla değişen mali piyasalar, kapsamlı ve esnek bir sermaye yeterlilik çerçevesi gerektirmektedir. Basel Komite, bu amacın üç temel yapı ile gerçekleştirileceğine inanmaktadır; minimum sermaye gerekliliği, sermaye yeterliliğinin denetimi ve piyasa disiplini. Bu üç temel prensip şekil 1' de şematik olarak gösterilmiştir.

Şekil 1. Basel II'nin Temel Prensipleri



Basel II'nin ilk prensibi olan Minimum Sermaye Yeterliliği ile kurumların maruz kaldıkları piyasa, kredi ve operasyonel riskleri için minimum sermaye gerekliliğinin hesaplanması amaçlanmaktadır. Sermaye yeterliliği standart rasyosu, asgari % 8 seviyesinde olmalıdır. Basel II hükümleri gereği, sermaye yeterlilik standart rasyosu şu şekilde hesaplanmaktadır:

Şekil 2. Sermaye Yeterlilik Standart Rasyosu

$$\text{SYSR} = \text{Sermaye Tabanı}^* / \text{Risk Ağırlıklı Varlıklar, Gayrinakdi Krediler ve Yükümlülükler} \geq \%8$$

(*) **Sermaye Tabanı = (Ana Sermaye+Katkı Sermaye+Üçüncü Kuşak Sermaye) - Sermayeden İndirilen Değerler**

Risk ağırlıklı aktifleri belirleyen unsurlar şöyledir;

- Kredi riski, bankanın kullandığı kredinin, satın aldığı menkul kıymetin veya herhangi bir şekilde verdiği paranın geri dönüşünün kısmen ya da tamamen olmamasını,

- Piyasa riski, finansal piyasalarda oluşan volatiliteye bağlı olarak, faiz oranları, döviz kurları ve hisse senedi fiyatlarında meydana gelen değişimler sonucunda, bir bankanın zarar etme veya sermaye kaybetme riskini,

- Operasyonel risk ise, bir bankanın işlemeyen ya da uygun olmayan iç süreçler, insanlar, sistemler ya da dış etkenler nedeniyle ortaya çıkabilecek zarara uğrama riskini, ifade etmektedir.

Basel II’de öngörülen kredi riski ölçüm modelleriyle, bankaların kredi riskini üstlenmesi, yönetmesi ve nihayetinde bu risk için asgari sermaye gereksinimini belirlemesi hedeflenmektedir. Piyasa riskinin hesaplanmasında standart yaklaşım ve içsel hesaplama teknikleri kullanılırken, Basel II ile birlikte ilk defa “operasyonel risk” bölümü sayısal riskin hesabına değişken faktör olarak eklenmiştir.

Tablo 28’de kredi, piyasa ve operasyonel riskin ölçüm yöntemlerine yer verilmektedir.

Tablo 28: Risk Ağırlıklı Varlıklar, Gayrinakdi Krediler ve Yükümlülükler İçin Hesaplama Yöntemleri

KREDİ RİSKİ	Standart Yaklaşım	Basitleştirilmiş Standart Yaklaşım	İçsel Derecelendirmeye Dayalı Yaklaşım		
			Temel Düzey		Gelişmiş Düzey
PIYASA RİSKİ	Standart Yaklaşım		İçsel Model Yaklaşımı (RMD)		
OPERASYONEL RİSK	Temel Gösterge Yaklaşımı		Standart Yaklaşım	Alternatif Standart Yaklaşım	İleri Ölçüm Yaklaşımları

Kaynak: Bankacılar Dergisi, Sayı:58, s. 7, 2006.

Sermaye Yeterliliğinin Denetimi prensibi, bankaların sermaye durumunun genel risk profilleri ve stratejileri ile uyumlu olmasını sağlayacak biçimde denetlenmesini ve gerekli tedbirlerin alınabilmesini amaçlamaktadır. Böylece denetim otoritesi, bir bankanın sermayesinin riskini karşılamakta yetersiz kalması durumunda erken müdahale edebilecek, gerekli gördüğünde bankalardan asgari sermaye yeterliliği oranından daha fazla bir sermaye bulundurmalarını talep edebilecektir. Denetim otoriteleri, bankaların riskleri oranında sermaye tutmalarından sorumlu olacaklardır.

Yeni düzenlemenin son prensibi olan Piyasa Disiplini ile anlatılmak istenen, bir bankanın diğer piyasa katılımcıları tarafından durumunun değerlendirilmesinin sağlanmasıdır. Bankalar, gerekli tüm bilgileri zamanında ve şeffaf bir biçimde açıklamakla yükümlü olacak, böylece piyasa katılımcılarının değerlendirmeleri anlam kazanacaktır. Bu tür bilgiler, en azından bankanın finansal durumu ve

performansı, iş faaliyetleri, risk profili ve risk yönetimi faaliyetleri konusunda niceliksel ve niteliksel detayları içermelidir. Piyasa disiplini sürecinin sağlanması, diğer prensiplerde olduğu gibi gözetim ve denetim otoritelerinin sorumluluğunda olacaktır. Basel Komite, özellikle sermaye oranları, risk üstlenimi ve sermaye yeterliliği hususunda bankaların saydamlığının sağlanmasının piyasa disiplini açısından çok önemli olduğunu belirtmektedir.

C. Basel II'nin Uluslararası Ekonomilere ve Uluslararası Bankacılık

Sistemine Etkileri

Basel II'nin, uluslararası ekonomilere ve uluslararası bankacılık sistemine muhtemel etkilerinin aşağıdaki şekilde olması beklenmektedir;

-Basel II' ye yönelik hazırlıkların yapılması ve 2007 yılından itibaren uygulamanın başlatılması, uluslararası mali piyasaların denetimi ve gözetiminde şeffaflığı artırarak fon akımının sağlam temeller üzerinde gerçekleşmesine yol açacaktır. Bu durum, orta ve uzun vadede ulusal ekonomilerde istikrarın sağlanması, güçlü bir mali sistemin yaratılması ve uluslararası piyasalarda yaşanabilecek sistemik finansal risklerin yayılmasının önlenmesi / etkilerinin azaltılması açısından önemli katkılar sağlayacaktır.

-Uluslar arası bankacılık sistemi için Basel II, sermaye ihtiyacının azaltılması, daha iyi risk yönetimi, denetim otoritesi ile olan ilişkilerin artması, kredi değerlendirme kurumları tarafından daha iyi algılanma gibi fırsatlar ile birlikte yeni sistemlerin kurulması, veri toplama ve sistem geliştirme ile nitelikli eleman yetiştirme gibi maliyet unsurlarını da beraberinde getirmektedir.

-Bankaların sermaye yeterliliklerini aktifin niteliğine göre belirleyecek olmaları, toplam aktiflerin genişletilmesi konusunda bankaları daha özenli karar vermeye yöneltecek olup, banka aktiflerindeki büyümenin yavaşlaması ve sınırlanması ile aktifler içerisinde önemli bir bölümü oluşturan kredi arzının daralması sonucunu ortaya çıkarabilecektir. Özellikle, ekonomik büyümelerini büyük

ölçüde dış kaynaklı finansmana bağlayan gelişmekte olan ülkelerin uluslararası para ve sermaye piyasalarından yapacakları borçlanmalarda, fon maliyetlerinin artması beklenmektedir.

- Ülkeler arasında regülasyon çalışmalarından doğan avantajlar söz konusu olabilecek, bu da rekabet şartlarını etkileyebilecektir.

- Standart yaklaşımda alacağın risk ağırlığı, dışsal derecelendirme kuruluşları tarafından borçlulara verilecek derecelendirme notlarına bağlı olarak belirlenecektir. Bu nedenle, derecelendirme şirketlerine olan talep artacak ve konu ile ilgili yeni düzenlemelerin yapılması gerekecektir. Derecelendirme kuruluşlarının etkin ve sağlıklı işlerliği, bankacılık enformasyonunun merkezileştirilip gereken veri akışının sağlanabilmesi ile mümkün olacaktır.

- Basel I çerçevesinde, ülkelerce temin edilecek kredilerin risk ağırlıklarının hesaplanması ile ilgili olarak, geçerli olan OECD üyeliği (Clup Rule) ayrıcalığı kalkacak ve Basel II - standart yaklaşımın uygulanması halinde dış derecelendirme şirketlerinin vereceği derecelendirme notları kullanılacaktır.

- Basel II, birçok ülkenin yasal süreçlerinde değişiklikler yapılmasını gerektirecektir. Denetim otoriteleri, söz konusu değişikliklerin kapsamını, izlenecek usulleri ve bu değişikliklerin yürürlüğe konulmasında uyulacak süreyi göz önünde bulundurma ihtiyacı duyacaktır.

- Sektördeki en güçlü ve güvenilir bankalar, aktif büyüklüğünün yanı sıra sermaye yeterliliği oranı ile ölçülmektedir. Bu durum, sermaye yeterliliği konusunda karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olacak gelişmiş ülke bankalarının gelişmekte olan ülkelerdeki bankalarla birleşmeleri, onları satın almaları şeklinde yaşanacak bir konsolidasyon sürecini teşvik edebilecektir.

- İştirakleri vasıtasıyla gelişmekte olan ÷lkelerde faaliyet gösteren uluslararası bankaların içsel derecelendirme yaklaşımına geçişi nispeten kolay olacağından, mali kalitesi y÷ksek olan m÷şterilere yoğunlaşabileceklerdir. Ulusal bankaların ise, standart yaklaşımlarla daha d÷ř÷k dereceli ve daha y÷ksek riskli m÷şterilere hizmet etmek durumunda kalarak, daha y÷ksek risk ve daha d÷ř÷k kar marjı ile çalışmaları beklenmektedir.

- Sermaye yeterliliğinde aktiflerin farklı risk ağırlıkları ile değerlendirilmesi, bankaları aktif yönetimlerinde yeniden strateji belirlemeye yöneltecektir. Bankaların, riskli aktiflerinin getireceği sermaye y÷k÷n÷ azaltmak amacıyla aktif yatırımlarını ve bankacılık hizmetlerini artırmaya ve çeşitlendirmeye yönelmeleri beklenmektedir.

D. Basel II'nin T÷rkiye Ekonomisi ve T÷rk Bankacılık Sistemine Etkileri

Liberalizasyon s÷recinden itibaren, T÷rk bankacılık sektör÷nde bir çok sorun yaşanmış, önemli gelişmeler meydana gelmiş ve bu gelişmelerin bir sonucu olarak bankacılık sistemi b÷y÷k oranda değişmiştir. Bankacılık sektör÷nde uluslararası gelişmelere paralel olarak, başta sektör÷n gözetimi ve denetimi gibi çeşitli alanlarda d÷zenleme yapılması zorunlu hale gelmiştir.

÷lkemizde risk yönetimi s÷recinin kronolojik gelişimi ve Basel II kriterlerine uyum sağlanabilmesi için yapılan d÷zenlemeler aşağıda belirtilmektedir.

- 08.02.2001 tarih ve 24312 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik”, bankaların karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrol÷n÷ sağlamak ÷zere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemeyi amaçlamaktadır.

- 31.01.2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Bankaların Sermaye Yeterliliğinin l÷lmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik”in amacı, bankaların mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı konsolide ve konsolide olmayan bazda yeterli d÷zeyde öz kaynak bulundurmalarının sağlanmasıdır.

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından 30 Mayıs 2005 tarihinde “Türk Bankacılık Sektörünün Basel II’ye Geçişine İlişkin Yol Haritası” açıklanmıştır. Buna göre, bankaların maruz kaldıkları risklerin daha sağlıklı olarak ölçülebilmesi amacıyla iş kollarının Basel II’ye göre tanımlanması ve tesisi çalışmaları kapsamında bankaların hesap ve kayıt düzenlerinde (muhasabe alt yapısı) değişikliklerin yapılması, Basel II kapsamında kredi riski ölçümünde dış derecelendirme kuruluşlarının tayin edeceği derecelendirme notları esas alınacağından (standart yaklaşım), ülkemizde kredi derecelendirme kuruluşlarının (yurt dışı ana ortağın iştiraki ya da yerel) kurulması, kredi, piyasa ve operasyonel risklerin istatistiki olarak ölçülmesinin kolaylaştırılması amacıyla merkezi bir veri tabanının oluşturulması, Basel II’ye geçiş çalışmaları hakkında reel sektör, kamu sektörü ve ilgili diğer tarafların bilgilendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması planlanmaktadır.

Basel II’nin Türk ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemine olası etkileri aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

- Basel II ile birlikte ülkelerin OECD üyesi olup olmamaları herhangi bir önem arz etmeyecek, standart yaklaşımın kullanılması ile birlikte ülkelerin uluslararası derecelendirme kuruluşlarından alacakları derecelendirme notları, hazine ya da merkez bankalarından olan alacakların risk ağırlığını belirleyecektir. (Mevcut durumda OECD üyesi ülke olmamız nedeniyle hazine tahvillerinin risk ağırlığı % 0’dır.) Ülkemiz hazinesinden ya da merkez bankasından olan Türk Lirası cinsinden alacaklar, anılan alacakların aynı para cinsinden fonlanması ve ulusal denetim otoritesinin uygun görmesi kaydıyla, BDDK’nın tercihleri çerçevesinde % 0 risk ağırlığı ile, yabancı para cinsinden olan alacaklar ise, ülkemizin derecesine karşılık gelen % 100 risk ağırlığı ile değerlendirilecektir. Basel II uygulamasına geçiş ile birlikte, Türkiye’nin derecelendirme notunun yatırım yapılabilir seviyenin altında olması nedeniyle Eurobond’lar ve yabancı para cinsinden iç borçlanma senetleri için % 8 oranında yasal sermaye yükümlülüğü söz konusu olacaktır. Dolayısıyla Hazine, bugünkü fiyatlardan daha yüksek bir maliyetle yabancı para cinsinden tahvil ve bono ihracı yapmak durumunda kalabilecek ve bunları satın alanlar sermaye yeterliliğinde bugünkünden daha fazla bir yükü karşılayabileceklerdir. Ancak Basel II’nin uygulanacağı tarihte, Türk Hazinesi’nin kredi derecelendirme notunun yatırım

yapılabilir olarak ifade edilen “BBB-” kademesini aşması halinde yabancı para cinsinden kamu kağıtlarının tabi olacağı sermaye yükümlülüğü yarı yarıya azalarak % 100’den % 50’ye düşebilecektir.

- Basel II’nin uygulanması ile birlikte bankaların, risk ağırlığı nispeten düşük olan müşterilere yöneleceği, buna bağlı olarak kredi portföy dağılımında farklılaşma yaşanacağı beklenmektedir. Örneğin, Konut amaçlı gayrimenkul ipoteği karşılığı verilen konut edindirme kredilerinin, Basel II standart yaklaşımında % 35 risk ağırlığına tabi olması ve ileriki dönemlerde ipotek belgelerinin likiditesinin sağlanabilecek olması, perakende kredilerde % 75 risk ağırlığının kullanılmasının mümkün kılınması,

- Yeni piyasa dengesinde, Basel II’ye uyum sağlayan bankaların piyasa değeri daha da artacak, fon sağlayıcıları tarafından bu durum dikkate alınacaktır. Diğer bir deyişle, Basel II sürecinde denetim faaliyetlerinin etkinlik kazanması ve piyasa disiplini sayesinde yatırımcıların ülkemiz mali sistemine güvenleri daha da artacak, bu sayede sektöre daha fazla fon ve kaynak girişi sağlanabilecektir.

- Basel II’ye geçiş, Türk bankacılık sektöründe konsolidasyon eğilimini arttırarak, uluslararası mali sektörlerle entegrasyonu ön plana çıkaracaktır.

- Basel II’ye göre kredi riskinin ölçümü standart yaklaşım ile başlamakta, standart yaklaşım ise tamamen rating kuruluşları tarafından verilen derecelendirme notlarına dayanmaktadır. Bu durum, ülkemiz açısından yeni bir sektörün ortaya çıkacağı sinyali vermektedir. Bunun temel nedeni, Basel II’ye geçiş ve hazırlık dönemi boyunca standart yaklaşımın kullanılmak durumunda olunması ve standart yaklaşımın derecelendirme notları olmaksızın etkin bir biçimde uygulanamaması olarak özetlenebilir. Ülkemizde halihazırda rating kuruluşlarının yapılanmasına yönelik sadece SPK tarafından 4 Aralık 2003 tarih ve 25036 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği” mevcuttur.

- 27 Avrupa Birliği üyesi ÷lkenin 25'inde tüm Avrupa bankaları ve yatırım firmaları (10.234 banka ve 1.723 yatırım firması), sermaye yeterliliklerinin ölçümünde 2007 tarihinden itibaren Avrupa Birliği Sermaye Direktifleri (Capital Adequacy Directives, CRD) hükümlerini uygulamaya başlamışlardır. Anılan düzenleme, bankaların aracı kurumların sermaye yeterliliğinin hesaplanmasına ilişkin hükümleri içermekte olup, Basel II hükümleri ile büyük ölçüde paralellik göstermektedir.

Bu nedenle, ÷lkemizde 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla Avrupa Birliği tam üyelik müzakere sürecinin başlamış olması ve AB Komisyonu tarafından çıkarılan düzenlemelerin AB adayı olan ÷lkemiz için yasal düzenleme kapsamında olacağı dikkate alındığında, Basel II hükümleri ile çok benzerlik gösteren CRD düzenlemelerinin de, AB Bankacılık Sektörü uyumunun gerçekleşmesi açısından çok önemli olacağı düşünülmektedir.

BDDK tarafından, 30 Haziran 2003 tarihli veriler baz alınarak yapılan Sayısal Etki Çalışması, QIS TR (Quantitative Impact Study) sonucunda, ÷lke ekonomisi ve mali sektör oyuncularını için aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmıştır.

- Standart yaklaşımın Basel I'e kıyasla riske daha duyarlı yapısı nedeniyle, bankalar için ek sermaye gereksinimi ortaya çıkabilecektir.

- Bankalar, kredi verirken daha seçici olacaklarından kısa vadede kredi hacimlerinde bir daralma söz konusu olabilecektir.

- Bankacılık sistemi için sağlıklı ve detaylı veri elde etmek daha önemli hale gelecektir.

- Bankalar, risk yaratıcı işlemleri yaparken, riski azaltacak teminatlara ilişkin politikalarını yeniden düzenleme yoluna gidebileceklerdir.

Üçüncü bölümde, ÷lkemizde bütçe açıklarının iç borçlanmayla finanse edilmesinin banka bilançolarına yansması ve ekonomik krizlerde bankacılık sektörünün rolü değerlendirilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ İÇ BORÇLANMA İLE FİNANSMANININ BANKACILIK SEKTÖRÜNE YANSIMASI

Bu bölümde, ülkemizdeki kamu finansmanı ve kamu kesimi borçlanma gereğindeki gelişmeler, kamu bankalarının finansal sistem üzerindeki etkileri, bütçe açıklarının iç borçlanmayla finanse edilmesinin banka bilançolarına yansımaları ve ekonomik krizlerde bankacılık sektörünün rolü değerlendirmeye çalışılacaktır.

Türkiye'de kamu kesimi, bankacılık sektörünü iki farklı yolla etkilemektedir. Bunlardan birincisinde kamu, yasama yetkisini kullanarak, yaptığı kanunlar, kararnameler gibi yasal düzenlemeler aracılığı ile bankaların faaliyetlerini etkilemektedir. Mevduat munzam karşılık oranları, genel disponabilite yükümlülükleri, kredi ve döviz pozisyonu sınırlamaları gibi uygulamalar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Kamu kesimi ikinci olarak, para ve maliye politikası araçlarını kullanarak bankacılık sektörünü fonksiyonel olarak etkilemektedir. Bu bölümde kamunun uyguladığı para politikalarının bankacılık kesimi üzerindeki etkileri inceleme konumuzun dışındadır. Tezin amacına uygun olarak bu bölümde konu bütünüyle maliye politikasının da önemli bir unsuru olan bütçe açıklarının finansmanı açısından ele alınacak ve Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanında kullanılan yöntemlerden en önemlisi olan iç borçlanmanın banka bilançolarını ne şekilde etkilediği ortaya konmaya çalışılacaktır.

I. TÜRKİYE'DE KAMU FİNANSMANI VE KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİNDEKİ GELİŞMELER

Ekonomik sisteme yön veren ve ekonomik birimlerin iktisadi faaliyetleri üzerinde büyük bir belirleyici güce sahip olan unsurlardan biri devlet ve devletin uyguladığı iktisat politikalarıdır. Bu iktisadi politikalar çerçevesinde devlet, maliye politikalarını kullanarak yükümlülüklerini yerine getirebilmek için gelir elde etmekte ve harcama yapmaktadır. Kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması durumunda kamu kesimi açıkları ve bu açıkların finansmanı ortaya çıkmaktadır. Gelişmiş

ülkelerde kamu kesimi açıkları önemli bir maliye politikası aracı olarak kullanılırken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu açıklarını kapatmak hatta olduğu düzeyde kontrol etmek oldukça maliyetli bir hale gelmiştir.

Dünya ekonomisi 1970'lerin başında yaşadığı ekonomik kriz sonucu yeni bir yapılanma dönemine girmiştir. Türkiye'de de, 1980'li yıllardan sonra ekonomik konjonktürün dünyadaki yeni yapılanmasına paralel olarak finansal piyasalarda belirgin bir gelişme yaşanmış ve bu doğrultuda uygulanan ekonomi politikaları ile yeni yapıya uyum sağlanmaya çalışılmıştır.

Daha öncede belirtildiği üzere kamu kesimi; genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. 5018 sayılı kanunun 18. maddesiyle de, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin bütçe tahminlerinin merkezi yönetim bütçe kanun tasarisına ek olarak TBMM' ne sunulması gereği hüküm altına alınmıştır.

Bu kanallarda oluşan gelir-gider dengesi en geniş anlamda kamu kesimi dengesini vermektedir. Kamu kesimi dengesinde gelir aleyhine, gider lehine oluşan bir durum, kamu kesimi borçlanma gereğini meydana getirmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG), kamu kesiminin 1 yıl içinde gelirleriyle giderleri arasında oluşan farkı yani borçlanma ihtiyacını göstermekte ve genellikle Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'ya (GSYH) oran olarak ifade edilmektedir. KKBG'ye ilişkin tablolar, kamu borçlanmasının nedenlerini açıklayan temel veri kaynaklarıdır. Bu tablolarda, kamu kesiminin olağan gelirleri ile karşılanamayan açıkları ve bu açıkların finansman şekli gösterilmektedir.

Etkin bir vergi sisteminin olmayışı, kamu harcamalarındaki disiplinin yetersiz oluşu, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, sermaye birikiminin yetersizliği ve verimliliğin düşük oluşu, KİT'lerin, fonların ve mahalli idarelerin benzer sebeple oluşan açıkları Türkiye'deki kamu kesimi açıklarının yıllar itibarıyla artarak devam etmesine neden olmuştur. Artan bu açıklar makro dengeler üzerinde de olumsuz etkiler yaratmıştır¹³⁵.

¹³⁵ Ekrem Dönek; "Türkiye'de Bankacılık Sektörü ve İç Borçlanma Politikası", **İktisat. İşletme ve Finans Dergisi**, Aralık-1999, ss.38-57.

1980'li yılların başında kamu kesimi gelirlerinin arttırılamaması ve harcamaların kontrol edilememesi büyük boyutlu kamu açıklarını oluşturmuş ve 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen ekonomik istikrar tedbirleri paketleri uygulamaya konulmuştur. Uygulamaya konan istikrar tedbirleri, kamu gelir ve harcamalarının aşağıya çekilerek bir bütün olarak kamu kesiminin payının daraltılmasına yönelik olmuştur.

Bu süreçten sonra 1980'li yılların ortalarına doğru kamunun borçlanma gereksinimi, önemli miktarda azalmasına rağmen 1980'li yılların sonlarında kamu kesiminde işler yeniden ters gitmeye başlamış ve 1990'lı yıllarda borçlanma gereksinimi sürekli artarak yüksek düzeylere ulaşmıştır¹³⁶. Bu süreç, önce 1994, sonra 2001 yılı ekonomik krizlerine yol açmış olup, 2002 yılında IMF destekli olarak uygulanmaya başlanan ve 2008 yılına kadar devam eden ekonomik ve mali önlemlerin etkisiyle, 2002 yılından sonra pozitif yönde seyir izlemiştir. Bu dönem gerçekleştirilen özelleştirmelerin etkisinde yadsınamaz.

Tablo 29'da KKBG'nin 2002-2009 dönemine ilişkin seyirleri verilmiştir. Kamu gelirleri ve harcamalarından yola çıkarak KKBG ele alınırsa 2002-2009 döneminde önemli gelişmelerin yaşandığı tespit edilmektedir. Bu dönemde kamu gelirleri/GSYH oranı ile kamu harcamaları/GSYH oranı önemli ölçüde dengelenmiş, bu durum borçlanma gereğini önce azaltmış, 2005 ve 2006 yıllarında negatife dönmesini sağlamış, 2009 yılında ise % 6,4 olarak teşekkül etmiştir.

Kamu kesimi borçlanma gereğindeki azalmaya paralel toplam kamu net borç stokunun GSYH' ya oranında da düşme görülmektedir. 2002 yılında % 61,4 olan söz konusu oran, yıllar itibarıyla düzenli bir azalma eğilimi göstererek 2008 yılında % 28,2 seviyesine kadar düşmüş, 2009 yılında ise bir miktar artış göstererek % 32,5 olarak teşekkül etmiştir.

¹³⁶ Fatih Özatay; "1994 Krizinden Alınacak Dersler, Kamu İç Borç Yönetiminde Yapılan Yanlışlıklar Ve Güven Bunalımı", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Nisan 1995, Sayı:109, ss.17-33.

Tablo 29: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Gelişimi

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri (Milyar TL)	119,6	141,2	152,1	159,7	178,1	204,1	227,0	267,2
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri (Milyar TL)	79,4	101,0	122,9	152,8	173,5	190,4	209,6	215,0
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı (Milyar TL)	40,2	40,2	29,1	6,9	4,6	13,7	17,4	52,2
Faiz Dışı Denge (Milyar TL)	11,5	18,3	27,4	38,7	41,3	35,0	33,2	0,9
GSYH (Cari Fiy. 1998 Bazlı) (Milyar TL)	350,5	454,8	559,0	648,9	758,4	843,2	950,5	953,9
Bütçe Açığı/GSYH (%)	11,5	8,8	5,2	1,1	0,6	1,6	1,8	5,5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYH	10,0	7,3	3,6	-0,3	-2,0	0,1	0,8	6,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Harc. / GSYH	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6
Program Tan. Kamu Kes. Faiz Dışı Fazlası / GSYH	3,2	4,8	5,5	5,0	4,6	3,1	1,8	1,3
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku (Milyar TL)	256,9	297,3	332,6	351,3	365,8	355,4	408,2	465,5
Brüt İç Borç Stoku	154,9	201,7	234,7	259,8	268,2	273,2	295,8	347,2
Brüt Dış Borç Stoku	102,0	95,6	97,9	91,5	97,6	82,2	112,3	118,3
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku (Milyar \$)	157,2	213,0	247,8	261,8	260,3	305,2	269,8	309,2
Brüt İç Borç Stoku	94,8	144,5	174,9	193,6	190,8	234,6	195,6	230,6
Brüt Dış Borç Stoku	62,4	68,5	73,0	68,2	69,4	70,6	74,2	78,6
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku / GSYH	73,3	65,4	59,5	54,1	48,2	42,2	42,9	48,8
Brüt İç Borç Stoku	44,2	44,4	42,0	40,0	35,4	32,4	31,1	36,4
Brüt Dış Borç Stoku	29,1	21,0	17,5	14,1	12,9	9,7	11,8	12,4
Toplam Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL)	215,3	250,6	274,2	270,3	258,2	248,4	268,0	309,7
Net İç Borç Stoku	127,0	172,3	199,3	228,2	227,7	237,1	248,4	283,9
Net Dış Borç Stoku	88,4	78,3	74,9	42,1	30,5	11,2	19,6	25,8
Net TL Cinsi Borç Stoku	91,4	141,9	167,3	202,8	209,2	221,0	240,2	284,2
Net Döviz Cinsi Borç Stoku	123,9	108,7	106,9	67,4	49,0	27,4	27,8	25,5
Toplam Kamu Net Borç Stoku (Milyar \$)	131,7	179,5	204,3	201,4	183,7	213,3	177,2	205,7
Net İç Borç Stoku	77,7	123,4	148,5	170,1	162,0	203,6	164,2	188,6
Net Dış Borç Stoku	54,1	56,1	55,8	31,3	21,7	9,6	13,0	17,2
Net TL Cinsi Borç Stoku	55,9	101,6	124,7	151,2	148,8	189,8	158,8	188,8
Net Döviz Cinsi Borç Stoku	75,8	77,9	79,6	50,3	34,9	23,5	18,4	17,0
Toplam Kamu Net Borç Stoku / GSYH	61,4	55,1	49,0	41,6	34,0	29,5	28,2	32,5
Net İç Borç Stoku	36,2	37,9	35,7	35,2	30,0	28,1	26,1	29,8
Net Dış Borç Stoku	25,2	17,2	13,4	6,5	4,0	1,3	2,1	2,7
Net YTL Cinsi Borç Stoku	26,1	31,2	29,9	31,3	27,6	26,2	25,3	29,8
Net Döviz Cinsi Borç Stoku	35,4	23,9	19,1	10,4	6,5	3,2	2,9	2,7

Kaynak: Hazine Müşteşarlığı, Aylık Ekonomik Göstergeler,

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://9112c820afa766dd72d871>

ec89aba011, DPT, Ekonomik Göstergeler,

<http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0>

II. TÜRKİYE’DE İÇ BORÇ STOKUNUN ETKİLERİ

İç borçlanma, kamu kesiminin yurtiçinde bulunan kaynaklardan (kişiler, özel kurumlar, diğer kamu kurumları) genellikle gönüllülük esasına dayalı olarak belirli bir vade ve faiz karşılığında gerçekleştirilen ödünç para alma işlemidir demiştik. Borçlanmada borç verecek olanın rızası aranır. Borçlanmanın bedeli, piyasada oluşmuş faizler paralelinde bir faizin, borç verene, parayı belirli bir dönem için kullanmaktan vazgeçmesinin karşılığı olarak verilmesi şeklinde ödenir¹³⁷.

İç borçlanmada temel amaç, devletin finansman ihtiyacının ekonomik istikrara katkıda bulunacak şekilde karşılanması olmakla birlikte, ülkeden ülkeye ve mali koşullardaki değişmelere bağlı olarak farklılıklar göstermektedir. Örneğin devlet, ekonomideki likidite fazlasını çekmek bir başka deyişle, sonuçları itibariyle makro dengeleri olumsuz etkileyebilecek olan parasal genişlemeyi ortadan kaldırmak için de iç borçlanmaya başvurabilir. Bunun dışında özellikle devletin borçlanma ihtiyacının arttığı dönemlerde, daha fazla kesime ulaşmak amacıyla, borçlanma araçlarının çeşitlendirilmesi ve dağıtımının yaygınlaştırılması ile yeni ihraç işlemlerinin etkili yönetiminin sağlanması, iç borçlanmanın amaçları arasında sayılabilir. Türkiye’de gerçekleştirilen iç borçlanmada araç olarak genellikle 1 yıl ve daha kısa vadeli Hazine bonoları ile 1 yıldan daha uzun vadeli devlet tahvilleri kullanılmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde daha çok toplam talep hacmini etkilemek amacıyla kullanılan ve bir maliye politikası aracı olan iç borçlanmaya, ülkemizde ve diğer gelişmekte olan ülkelerde ağırlıklı olarak devlete ek gelir sağlamak ve finansman açığını gidermek amacıyla başvurulmaktadır. Türkiye’de 1930’lu yıllardan bu yana kullanılmakta olan iç borçlanma yöntemi, özellikle 1980’li yıllarda önemli bir finansman kaynağı haline gelmiştir¹³⁸.

Türkiye’de süreklilik arz eden kamu kesimi açıklarının finansmanında iç borçlanmanın ağırlıklı olarak kullanılması sonucunda ekonomideki iç borç yükü

¹³⁷ Mahfi Eğilmez; **Hazine**, Creative Yayıncılık, İstanbul, Şubat 1997, s. 25.

¹³⁸ A.Sema Gürler; “Devlet İç Borç Yönetimi, OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması”, DPT, **Uzmanlık Tezi**, Ağustos-1998, ss.52-65.

artmıştır. İç borç yükü, iç borç stokunun ekonomideki ağırlığını ifade etmek üzere kullanılan çeşitli göstergeleri belirtmektedir. Bu göstergeler, iç borç stokunun mali piyasalardaki baskısını ortaya koyan iç borç stoku/ekonomideki toplam finansal varlıklar veya iç borç stoku/M2Y oranı, bütçe içerisindeki ağırlığını göstermek üzere iç borç stoku/bütçe harcamaları ve milli gelir içindeki ağırlığını ifade etmek üzere iç borç stoku/GSYH oranıdır.

A. İç Borçlanmanın Mali Piyasalardaki Ağırlığı ve Etkileri

Kamu açıklarını yaratan belli başlı faktörler; öncelikle merkezi yönetim bütçe harcamalarının gelirlerden fazla olması, harcamaların azaltılamaması, gelirlerin artırılmaması ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler), belediyeler, sosyal güvenlik kurumları ve döner sermayeli kuruluşların açıklarıdır. Bu arada büyüyen borç stokunun ağırlaşan servisi gereği, merkezi yönetim bütçesinin finansman ihtiyacı daha da artmaktadır. Bu sayılan faktörlerin bileşkesi ise Türkiye'de kamu kesiminin finansal piyasalardaki baskısını oluşturmaktadır¹³⁹.

Türkiye'de özellikle 1990'lı yılların başından itibaren önemli miktar ve oranlarda artan kamu açıklarının bir sonucu olarak beliren kamu kesiminin aşırı kaynak talebi, Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kullandığı Kısa Vadeli Avans ve piyasaya arz ettiği Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) ile karşılanmıştır. Ancak, Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarını kullanarak bütçe açıklarını finanse etme olanakları, piyasalarda yarattığı olumsuz etkileri nedeniyle derece derece azaltılmış ve son olarak 2001 yılında Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklikle¹⁴⁰ 2001 yılı Kasım ayından itibaren geçerli olmak üzere tamamen kaldırılmıştır.

Sürekli olarak artan kamu açıkları ve bu açıkların Devlet İç Borçlanma Senetleri ile finansmanı, zaten derinliği olmayan, yeterince gelişmemiş ve bankaların çok büyük bir bölümünü kapladığı finansal piyasalarda, kamunun giderek

¹³⁹ Güven Sak; "The Scourge of Public Sector Imbalance", **Private View**, Spring-Summer 1996, s.28

¹⁴⁰ 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesinde "Banka, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde onbeşini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli bir avans hesabı açar..." hükmü yer almaktaydı. Bu hükümde yer alan kısa vadeli avans oranı, Merkez Bankası Kanunu'nda daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle derece derece azaltılmış ve son olarak 2001 Kasım ayından itibaren bu imkan tamamen ortadan kalkmıştır. Böylece 1990'lı yıllar boyunca konsolide bütçe açıklarının finansmanında önemli rol oynayan kısa vadeli avans imkanı tamamen ortadan kalkmış oldu.

daha fazla ağırlığa sahip olmasına ve kamu kesiminin mali piyasalardaki baskısının artmasına neden olmuştur.

Bir ekonomide tasarruf fazlası olan ekonomik birimlerle tasarruf açığı (fon ihtiyacı) olan ekonomik birimler arasında fon akımlarını düzenleyen kurumlar, akımı sağlayan araç ve gereçler ile bunları düzenleyen hukuki ve idari kurallardan oluşan yapıya mali piyasa (finans kesimi) denir. Bu piyasalar kısa vadeli fon akımlarını kapsayan Para Piyasası (Money Market); orta ve uzun vadeli fon akımlarından oluşan Sermaye Piyasası (Capital Market); Döviz Piyasası (Foreign Exchange Market) ve Altın Piyasası (Gold Market) şeklinde gruplandırılabilir. Bu piyasada ekonomide fon fazlasına sahip olan fon arz edenler ile fon açığı olan talep edenler karşı karşıya gelmekte ve gerekli fon transferi gerçekleştirilmektedir. Böylece, kaynaklar ihtiyaç fazlası olan kesimlerden ihtiyacı olan kesimlere doğru aktarılmış olmaktadır.

Kamu kesimi de, harcamalarını olağan gelirleri ile karşılayamadığı durumlarda, sözü edilen bu piyasaya çeşitli araçlar aracılığı ile girmekte ve bu piyasadan fon talep etmektedir. Ödünç verilebilir fonlar piyasasında kamu kesiminden kaynaklanan bu ek talep nedeniyle dengeler değişmektedir. Bu ek talep artışının ödünç verilebilir fonlar piyasasında yaratacağı etki, bir yandan kamunun finansman ihtiyacına bir başka deyişle, kamu kesiminin finanse etmesi gereken nakit açığının boyutuna, diğer yandan da finansal piyasaların derinliğine bağlı olarak değişecektir. Eğer ekonomide sözkonusu dönemde kamu kesiminin finansman ihtiyacını karşılayacak miktarda kaynak bulunmuyorsa, bu durumda kamu kesiminden kaynaklanan bu talep artışları, fon arzındaki yeterli artışlarla dengelenememesi nedeniyle mali piyasalarda baskı yaratacak ve faiz oranları yükselecektir.

Bu noktada bir ekonomide finansal piyasaların derinliği önem kazanmaktadır. Finansal piyasaların derinliğinin artması ile birlikte mali aktifler çeşitlenecek ve finansal piyasalar daha etkin olarak işleyecektir. Böylece, tasarruf sahiplerinin sahip olduğu değişik biçimdeki servetin finansal piyasalara katılması mümkün hale gelecektir. Ancak, mali piyasaların derinliği az ve toplam finansal varlıklar reel

olarak yetersiz ise ekonomide fon talep eden kesimlerin ihtiyaçlarının karşılanması mümkün olamayacak veya belli bir kesimin finansal piyasalarda daha baskın role sahip olması nedeniyle ekonominin diğer kesimleri ödünç verilebilir fonlar piyasasından tamamen veya kısmen dışlanacaktır.

Kamu kesiminin finansman gereğinin mali piyasalar üzerindeki etkilerini ortaya koymak amacıyla yapılacak bir analizde, bütçe açıklarının veya finansman gereğinin GSYH içindeki payının yerine M2Y ve /veya finansal sistemdeki aktarılabilir fonlar toplamına oranlanması daha anlamlı olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında finansal sistemin büyüklüğü de önemli bir parametre olarak analize dahil edilebilmektedir. Kamunun finansman gereğinin finansal sistem karşısındaki görelili büyüklüğü, finansal piyasalardaki baskının bir göstergesidir ve faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktadır¹⁴¹.

Türkiye’de kamu kesiminin 2002-2009 yılları arasında finansal piyasalardaki ağırlığı, söz konusu bu oranlar açısından Tablo 30’da verilmektedir. Bir akım değişkeni olan bütçe nakit açığı, bir stok değişkeni olan M2Y’ye oranlanırsa, kamunun finansman gereksiniminden doğan ihtiyaın mali piyasaların toplam büyüklüğü içindeki ağırlığı süreç içinde takip edilebilmektedir. Bütçe nakit açığı M2Y’deki değişime oranlandığında ise finansal piyasaların yıllık büyümesi içinde kamunun nakit açığından doğan finansman gereksiniminin önemi süreç içinde izlenebilmektedir.

¹⁴¹ Güven Sak; “Konsolide Bütçe Açıkları ve Kamu Açıklarının Finansal Piyasalardaki Ağırlığının Faiz Oranları ve Döviz Kurları zerine Etkileri: Sıcak Para Politikası mı İzleniyor?”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Mayıs 1995, ss.36,37.

Tablo 30: Türkiye’de Kamu Kesiminin Finansal Piyasalardaki Ağırlığı

Yıllar	Bütçe Açık/Fazlası(1)	M2Y(2)	M2Y’deki Değişim(3)	(1)/(2) (%)	(1)/(3) (%)	İç Borç St. / M2Y
2002	40.184	133.665	27.098	30,06	148,29	112,12
2003	40.208	151.001	17.336	26,63	231,93	128,73
2004	29.128	184.404	33.403	15,80	87,20	121,73
2005	6.903	238.801	54.398	2,89	12,69	102,50
2006	4.643	297.735	58.933	1,56	7,88	84,46
2007	13.708	344.377	46.642	3,98	29,39	74,14
2008	17.432	436.380	92.004	3,99	18,95	62,98
2009	52.215	494.024	59.819	10,57	87,28	66,80

Kaynaklar:1. Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, (29.10.2009),

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://770d6287293da6fd9ed5a0ee3006fec6&LightDTNKnobID=1728261498>, 29.10.2009 TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, (29.10.2009) <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html>. <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/7742/mpg-1209.pdf> (29.07.2010)

Tablo 30’un 5. sütununda yer alan bütçe açığı/M2Y rasyosu incelendiğinde; rasyonun 2003 yılından sonra keskin bir düşüş kaydettiği görülmektedir. Bu durum, bütçe açığı artış hızının M2Y’nin artış hızından düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu oran 2009 yılında ise tekrar yükselmiş ve % 10,57 olarak teşekkül etmiştir 2003 yılından 2009 yılına kadar olan keskin düşüşün temel nedeni, 2001 ekonomik krizi sonrasında uygulanmaya başlanan IMF destekli ekonomik istikrar programının sağladığı olumlu etkidir. Döviz kurlarında meydana gelen düşüş ve artışlar, M2Y miktarındaki değişimi etkilemiştir. Türkiye’de iç borç stokunun M2Y içindeki payı 2003 yılı sonrasında düşmüş, 2009 yılında ise küçük bir artış göstererek % 66,80 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 30’un son sütununda yer alan iç borç stoku/M2Y oranı 2003 yılında % 128,73 iken, 2008 yılı sonunda % 63’lere düşmüş, 2009 yılında ise cüzzî artış göstererek % 67 olarak teşekkül etmiştir.

Tablo 31’de fon ihtiyacının finansal piyasalarda yarattığı baskı bir başka açıdan ele alınmıştır. Söz konusu tablo, finansal varlık kompozisyonunun 2002-2009 yılları arasındaki seyrini göstermektedir. Buna göre, 2002 yılında % 91,97 olan kamu kesimi menkul kıymetlerinin finansal varlıklar içindeki payı, 2008 yılına kadarki süreçte sürekli bir azalış eğilimi göstererek % 81,11’e gerilemiş, 2009 yılında bir miktar artarak % 82,4 olarak teşekkül etmiştir. Düşen kamu kesiminin varlığı,

finansal piyasalardaki baskıyı azaltmış ve faiz oranlarının serbest piyasa arz ve talep koşulları içinde oluşmasına ve düşmesine neden olmuştur. Faiz oranlarının düşmesi, kamunun borçlanma maliyetini azaltması nedeniyle, kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını oransal anlamda düşürmüştür.

Tablo 31: Menkul Kıymet Stokları Dağılımı

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. ÖZEL SEK. MEN. KIY.	8,0	8,4	10,0	11,5	14,0	17,0	18,9	17,6
Hisse Senedi	8,0	8,4	10,0	11,5	14,0	16,8	18,7	17,5
Tahvil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Fin.Bonosu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
II. KAMU KES. MEN. KIY.	92,0	91,6	90,0	88,5	86,0	83,0	81,1	82,4
Devlet Tahvili	68,8	79,0	77,3	81,6	82,4	81,0	77,0	78,9
Hazine Bonosu	22,6	11,9	12,1	6,4	3,3	2,0	4,1	3,5
Özelleştirme Tahvili	0,7	0,8	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0

Kaynak: SPK, Aylık İstatistik Bülteni, Aralık-2009.

<http://www.spk.gov.tr/apps/aylikbulten/index.aspx?submenuheader=0>

B. İç Borçlanmanın Bütçe Üzerindeki Etkileri

1990'lı yıllardan itibaren kamu harcamalarındaki hızlı artışın kamunun asli geliri olan vergi gelirleriyle yeterince karşılanamaması, kamu açıklarının boyutunun büyümesine neden olmuş ve kamu kesiminin borçlanma gereğindeki artış temel olarak iç borçlanma ile finanse edilmiştir. Ancak, kamunun finansman gereksiniminin gelişmekte olan bir ülke için zaten yetersiz olan ve yaşanan krizlerin de etkisiyle düşüş eğilimi içerisine giren tasarruf hacmi ile dengelenememesi sonucunda, mali piyasalarda kamu kesiminin baskısı artmış ve faiz oranları önemli ölçüde yükselmiştir. Faiz oranlarının yükselmesi, kamu kesiminin finansman ihtiyacının daha da artmasına neden olmuş ve kamu kesimi, borç faiz ödemelerini karşılayabilmek amacıyla tekrar borçlanma yoluna gitmiştir. Böylece, süreç kendi kendini besler hale gelerek yüksek iç borçlanma – yüksek faiz – yüksek iç borçlanma sarmalına girilmiştir.

Kamu kesimindeki mali dengesizlikler sonucunda ortaya çıkan kamu iç borçlanmasının boyutu ekonomideki birçok kesim üzerinde önemli etkiye sahiptir.

Türkiye’de özellikle 1990-2009 dönemi içinde kamu açıklarının finansmanında kullanılan iç borçlanmanın iktisadi hayattaki yükü giderek ağırlaşmıştır. İç borç stoku dolar cinsinden ifade edilecek olursa, 1990’da 19,5 milyar USD iken, 2001’de 84,9 milyar ABD doları, 2009’da ise 219,2 milyar ABD dolarına yükselmiştir.

Tablo 32’de; Türkiye’de 2001–2009 yılları arasında iç ve dış borç stoku gelişimi verilmiştir.

Tablo 32: Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku (USD)

	(Milyar Dolar)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alacaklıya Göre	123,6	148,5	202,6	235,8	247,1	245,5	286,3	251,5	293,2
İç Borç Stoku	84,9	91,7	139,3	167,3	182,4	178,9	219,2	181,7	219,2
Piyasa	28,8	43,3	72,9	105,2	126,2	128,1	161,8	138,3	178,7
Kamu Kesimi	56,0	48,4	66,4	62,1	56,2	50,8	57,4	43,5	40,5
Dış Borç Stoku	38,7	56,8	63,3	68,6	64,6	66,6	67,1	69,8	74,0
Kredi	18,6	33,7	36,6	38,9	33,1	30,2	28,4	30,8	33,1
Uluslar arası Kuruluşlar	6,4	20,7	23,6	26,4	22,2	19,4	17,3	18,9	21,3
(IMF Kredisi)	0,5	13,9	16,7	18,4	14,6	10,8	7,1	8,6	9,4
Hükümet Kuruluşları	6,4	6,7	6,9	6,5	5,3	5,1	4,9	5,5	5,7
Ticari Bankalar	5,9	6,3	6,1	5,9	5,6	5,7	6,2	6,4	6,1
Tahvil	20,1	23,1	26,8	29,7	31,6	36,3	38,7	38,9	40,9

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, (29.07.2010),

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://770d6287293da6fd9ed5a0ee3006fec6&LightDTNKnobID=1728261498>

Türkiye’de, dolar cinsinden ifade edilen iç borç stoku, 1990 yılında 19,5 milyar ABD doları iken, 2001 yılına gelindiğinde 81,9 milyar ABD dolarına yükselmesinin ve 2001-2009 döneminde de artışın devam etmesinin arkasında yatan temel nedenler arasında; öncelikle kamu kesimi finansman açıklarının geniş boyutlara ulaşmış olması bulunmaktadır. Kamunun dış finansman olanaklarının giderek azalması, çeşitli siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeni ile yükselen reel faizler ve borçlanmanın kısa vadeli olması da diğer nedenler olarak sayılabilir. Söz konusu nedenler, bütçe içerisinde yer alan iç borç faiz ödemelerinin bütçenin toplam

harcamalar kalemi içindeki ağırlığının giderek artmasına ve kamunun bir kısır döngü içerisine girmesine yol açmıştır.

Türkiye’de iç borç stokunun hızlı artışında, 1990’lı yılların ilk yarısında yüksek oranda seyreden faiz dışı kamu açıkları etkili olmuş, ikinci yarısından itibaren ise yüksek reel faizlerin etkisi daha baskın bir rol oynamıştır. Nitekim faiz harcamaları dışlanarak elde edilen faiz dışı denge 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren GSYH içerisinde artan oranda fazla verirken, faiz harcamalarının da dahil edildiği bütçe aynı dönemde GSYH içerisinde sürekli olarak açık vermiştir. Faiz dışı dengede bir iyileşme meydana gelmesine rağmen, reel faiz düşmediği için özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren faiz ödemelerinin bütçe içindeki ağırlığı artmış ve olumsuz iç borç dinamiği etkisini artırarak sürdürmüştür.

2002-2008 döneminde uygulanan IMF destekli ekonomik istikrar programının, iç borç stoku üzerindeki etkisi olumlu yönde görülmüş, iç borçlanma reel faizi de, daha makul ve sürdürülebilir oranlara gerilemiştir. Aşağıdaki Tablo 33’de, Reel GSYH, Reel İç Borçlanma Faiz Oranı değişimi 2003-2009 dönemi için gösterilmiştir.

Tablo 33: Reel GSYH, Reel İç Borçlanma Faiz Oranı

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYH (Cari Fiy. 1998 bazlı) (Milyon TL)	454.781	559.033	648.932	758.391	843.178	950.534	953.974
GSYH (Cari Fiy. 1998 bazlı)(Milyon \$)	304.901	390.387	481.497	526.429	648.754	742.094	617.611
Reel GSYH (1998 Bazlı) (%)*	5,3	9,4	8,4	6,9	4,7	0,7	-4,7
GSYH DEFLATÖRÜ	23,3	12,4	7,1	9,3	6,2	12,0	5,4
İÇ BORÇ REEL FAİZ ORANI	11,9	9,5	8,0	7,8	7,6	6,5	2,5

* Ortalama nüfus artış oranı % 1,35 olarak dikkate alınmıştır.

Kaynaklar:

- 1.<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://770d6287293da6fd9ed5a0ee3006fec6&LightDTNKnobID=1728261498> (Kamu Borç Yönetimi raporu Haziran 2010, s.20)
2. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı, Ekonomik Göstergeler, (Temel Ekonomik Büyüklükler 2000-2010) (30.07.2009)
<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFB856E08843ECBADB>

Türkiye’de 2003-2009 yılları arasında, yıllık ortalama reel GSYH büyüme hızı % 4,4 olarak teşekkül ederken, iç borçlanma reel faiz oranı ortalama % 7,7 olarak gerçekleşmiş ve reel iç borçlanma faiz oranı ekonominin reel büyüme oranını aşmıştır. Bu durum, kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve kamunun iç borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Tablo 34, 2003-2009 yılları arasında reel iç borç faiz oranında, yıllar itibariyle görülen düşmeye rağmen, aynı dönemdeki reel GSYH büyümesinin çok üzerinde gerçekleştiğini göstermektedir. Tabloda, reel iç borçlanma faiz oranının özellikle 2003-2005 yılları arasında sert bir şekilde düştüğü, 2005-2007 yılları arasında sabit bir seyir gösterdikten sonra, ekonomik krizinde yarattığı durgunluğun etkisiyle 2008 yılında % 6,5’ e, kriz sonrası yıl olan 2009’da da düşmeye devam ederek % 2,5 seviyesine kadar indiği görülmektedir.

Genel olarak kamu kesiminin iç borçlanmasında esas sorunun borcun büyüklüğünden ziyade ortalama vadesinin kısılalığı ve maliyeti olduğu görülmektedir. Birçok gelişmiş ülkeye bakıldığında, iç borç stoku/GSYH oranının % 100’ ün üzerinde olmasına rağmen, iç borçlanmanın sorun teşkil etmemesindeki en büyük neden, yapılan iç borçlanmanın maliyetinin düşük ve ortalama vadesinin ise çok uzun olmasıdır. Türkiye’de ise hem borçlanma maliyeti oldukça yüksek hem de ortalama borçlanma vadesi bir yıldan daha kısadır. Türkiye’de iç borçlanmanın vadesi açısından dikkati çeken bir başka nokta da, iç borçlanmanın maliyeti ile vadesi arasındaki ters yönlü ilişkidir. Özellikle kriz dönemlerinde bu negatif ilişki net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de çeşitli siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar sonucunda yaşanan kriz dönemlerinde piyasa oyuncuları, Hazine’ye daha yüksek maliyetle ve daha düşük vadelerle borç vermeyi tercih etmişler ve bunun sonucunda gerçekleştirilen iç borçlanmanın maliyeti artmış ve vadesi kısalmıştır. Kamu açıklarının artması, enflasyonun yüksek düzeylerde seyretmesinin yarattığı faiz ve kur risklerindeki artış ve kaynakların vade yapısının kısılması, borçlanma maliyetini yükselten başlıca etkenler olmuştur¹⁴².

¹⁴² M. Faruk Aydın; **Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Araştırma Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2002, ss. 8-15.

Aşağıda Tablo 34’de ise iç borç faiz ödemelerinin çeşitli bütçe büyüklükleri içerisindeki payının 2002 ile 2009 yılları arasındaki seyri verilmektedir.

Tablo 34: İç Borç Faizi Bütçe Kalemleri İlişkisi

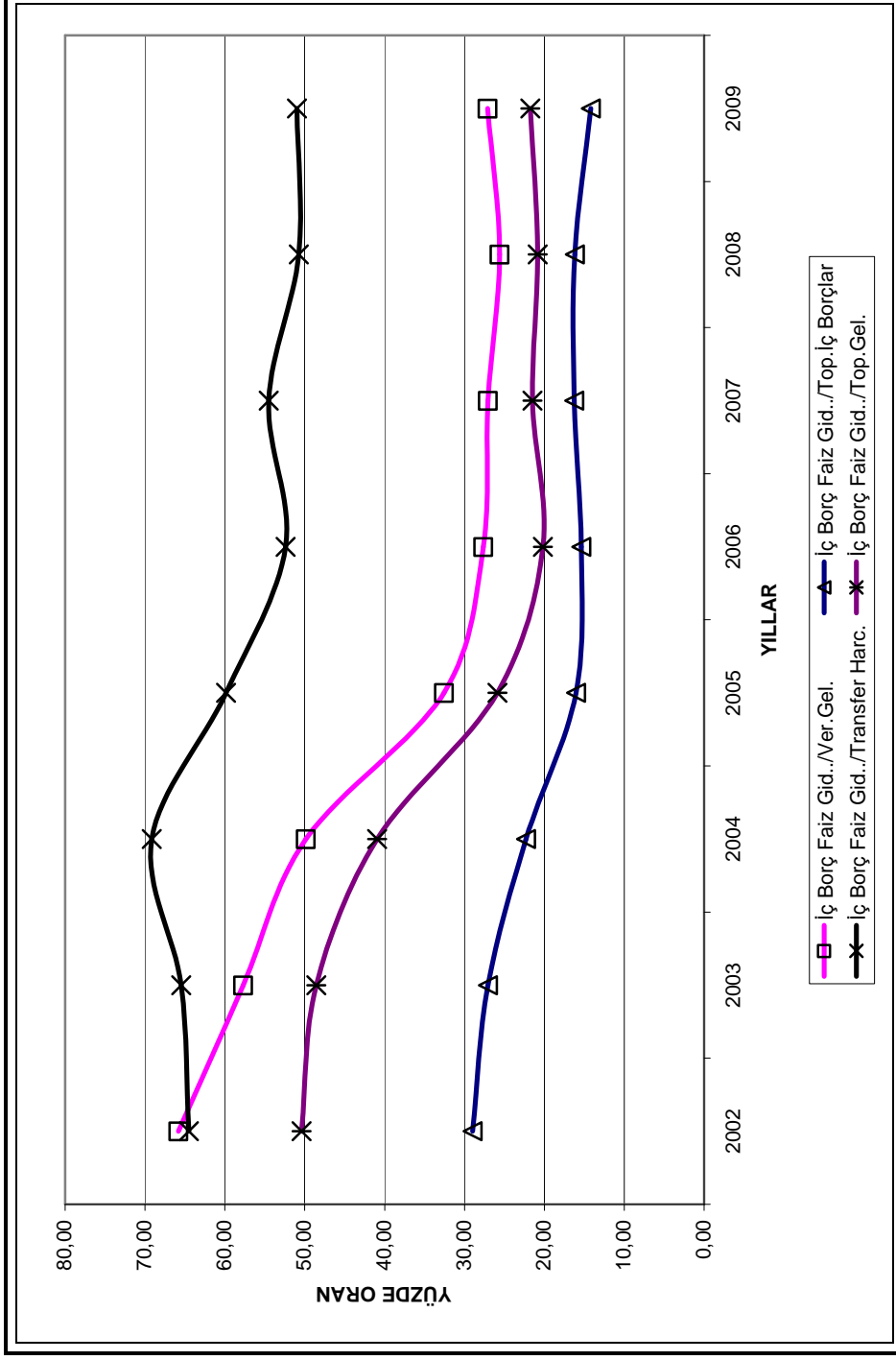
(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İç Borç Faiz Gid../Ver.Gel.	65,82	57,72	49,86	32,57	27,63	27,06	25,62	27,12
İç Borç Faiz Gid../Top.İç Borçlar	29,00	27,08	22,30	16,04	15,37	16,27	16,20	14,17
İç Borç Faiz Gid../Transfer Harc.	64,51	65,46	69,16	59,86	52,40	54,51	50,76	50,96
İç Borç Faiz Gid../Top.Gel.	50,40	48,57	40,93	25,88	20,19	21,49	20,82	21,74

Kaynaklar: 1. TCMB, Duyurular (10.12.2007), www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm0402/EK_A.xls
2. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı (15.06.2009)<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFB856E08843ECBADB>
3. Hazine Müsteşarlığı, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Finansmanı 2009, [http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/İstatistikler/Kamu%20Finansmanı%20İstatistikleri/Bütçe%20Finansmanı%20İstatistikleri/Merkezi%20Yönetim%20Bütçe%20Dengesi%20ve%20Finansmanı%20\(2009\).xls](http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/İstatistikler/Kamu%20Finansmanı%20İstatistikleri/Bütçe%20Finansmanı%20İstatistikleri/Merkezi%20Yönetim%20Bütçe%20Dengesi%20ve%20Finansmanı%20(2009).xls)

Tablodan da izlenebileceği üzere, Türkiye’de iç borçlara ödenen faizin bütçeye getirdiği yük düşme eğiliminde olmasına rağmen sürmektedir. İç borç faiz ödemelerinin bütçenin toplam transfer harcamaları içindeki payı 1980 yılında % 5,6 iken, bu oran 1990’da % 38,6’ya, 2004 yılında ise % 69,16’ya kadar yükselmiştir. Daha sonra alınan ekonomik önlemlerin etkisiyle düşüş kaydetse de, 2009 yılı itibarıyla hala % 50,96 seviyesindedir. Aynı şekilde iç borçlara ödenen faizin bütçenin toplam gelirlerine oranı, 1980’de % 2,4 iken, 1990 yılında % 17,4’e, 2002 yılında ise % 50,4’e kadar yükseldikten sonra, 2006 yılında % 20,2 oranı ile 2002 yılından sonraki dönemin en düşük seviyesine inmiş, 2009 yılında ise % 21,74 seviyesinde teşekkül etmiştir. İç borç faiz ödemelerinin devletin asli gelir kaynağı olan vergi gelirlerine oranı ise Türkiye’de iç borç sorununun geldiği noktayı net bir şekilde ortaya koymaktadır. Devletin temel geliri olan vergi gelirleri, giderek daha büyük oranda iç borç faiz ödemelerinin finansmanında kullanılmış ve 2001 yılında vergi gelirlerinin neredeyse tamamı sadece iç borç faiz ödemelerinin karşılanmasında kullanılmıştır.

Grafik 9’da Tablo 34’ün grafiksel gösterimi verilmiştir.

Grafik 9: İç Borç Faizi Bütçe Kalemleri İlişkisi



C. İç Borçlanmanın GSYH Üzerindeki Yüğü

Türkiye’de özellikle 1990’lı yılların başından itibaren kamu kesiminin artan fon ihtiyacının, dış finansman olanaklarının azalması ve Merkez Bankası kaynaklarını kullanma imkanlarının daralması neticesinde giderek daha fazla oranda yeterince derinliğe ulaşamamış iç finansal piyasalar aracılığıyla karşılanmaya çalışılması, bir yandan finansal piyasalarda kamunun baskısını arttırarak reel faizlerin yükselmesine diğer yandan da kamunun giderek daha yüksek maliyet ve daha kısa vade ile borçlanmasına neden olmuştur. Bu durum, hem bütçe üzerinde iç borçlanmadan kaynaklanan baskıyı arttırmış hem de iç borç stokunun milli gelir içindeki payını yükseltmiş ve ekonomide bir borç kısır döngüsü oluşmuştur.

Tablo 35’de iç borç faiz giderleri, iç borç stoku, ve M2Y’nin 2002-2009 yılları arasındaki seyri GSYH’ya oran olarak verilmektedir.

Tablo 35: İç Borç Stoku ,İç Borç Faiz Gid. ve M2Y'nin GSYH'ya Oranları

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İç Borç Faiz Gid./GSYH	12,40	11,57	8,95	6,05	5,10	4,87	4,69	4,90
İç Borç Stoku/GSYH	42,76	42,74	40,16	37,72	33,16	29,91	28,92	34,59
M2Y/GSYH	38,14	33,20	32,99	36,80	39,26	40,34	45,93	51,79

Kaynaklar: 1. TCMB, Duyurular (10.12.2007), www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm0402/EK_A.xls
2. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Finansmanı(15.06.2009)<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFB856E08843ECBADB>
3. Hazine Müsteşarlığı, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Finansmanı 2009, [http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/İstatistikler/Kamu%20Finansmanı%20İstatistikleri/Bütçe%20Finansmanı%20İstatistikleri/Merkezi%20Yönetim%20Bütçe%20Dengesi%20ve%20Finansmanı%20\(2009\).xls](http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/İstatistikler/Kamu%20Finansmanı%20İstatistikleri/Bütçe%20Finansmanı%20İstatistikleri/Merkezi%20Yönetim%20Bütçe%20Dengesi%20ve%20Finansmanı%20(2009).xls)

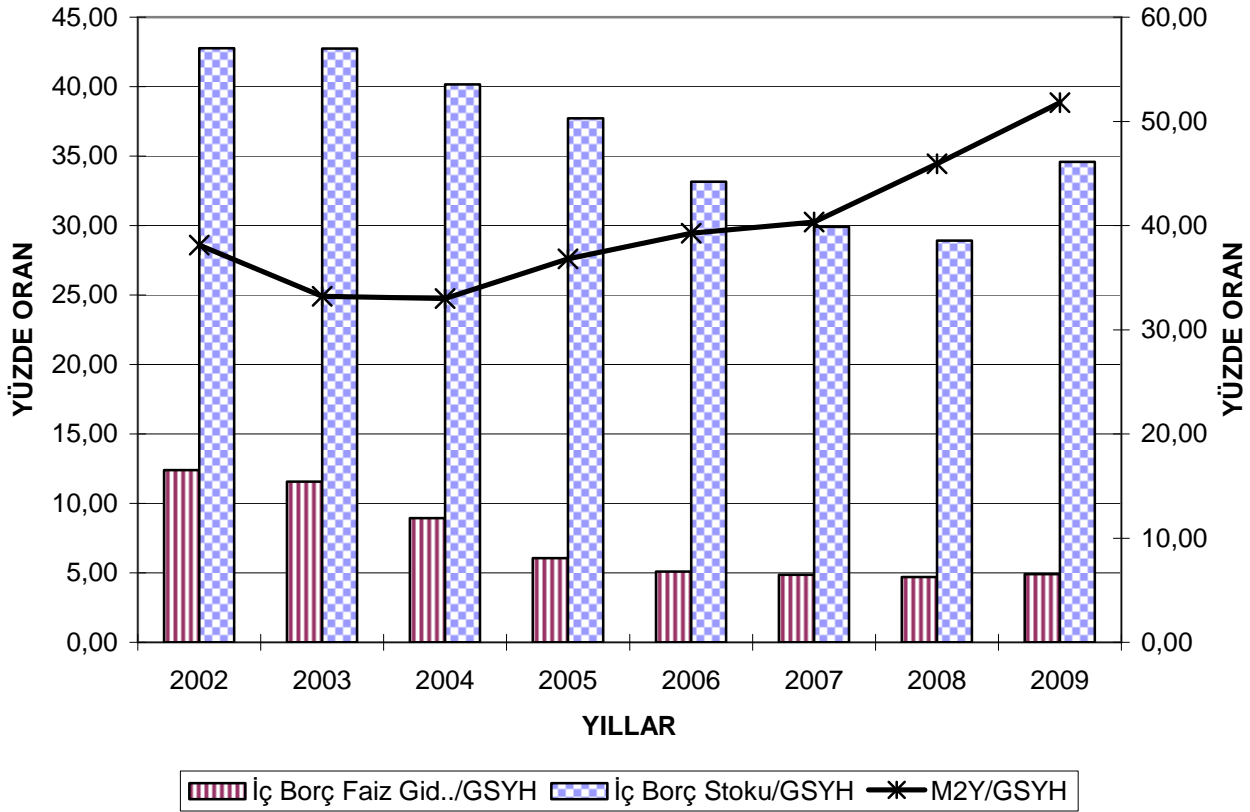
Tablo 35’de iç borç stokunun GSYH’ya oranının 2002 yılından sonra düşmeye başladığı dikkat çekmektedir. 1990 yılında % 6,1 olan iç borç stokunun GSYH’ya oranı, krizlerin yaşandığı yıllar olan 1994 ve 2001 yıllarında büyük oranlarda artarak sırasıyla % 14 ve % 69,2 olmuştur. 2001 yılında 2000 yılına göre yaklaşık 2,5 kat büyüyen iç borç stoku/GSYH oranının kaynağında, kamu

bankalarının görev zararlarının tasfiye edilmesi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilen bankalara kaynak sağlanması amacıyla bu bankalara verilen nakit dışı kağıtların olduğu hususunu belirtmek gerekir.

Kamu bankalarına ait görev zararlarının ve bankacılık sisteminde ortaya çıkan problemlerin 1990'lı yılların başından itibaren birikerek gelen sorunlar olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'de iç borç sorununun bugün için geldiği noktanın esas itibariyle 1990'lı yıllardan itibaren başladığı görülmektedir. Bu süreçte kamu kesimi iç borç yükü sürdürülemez boyutlara ulaşmış, kamu tasarruf ve yatırım yapamaz hale gelmiş, özel sektör yatırım tercihleri giderek reel sektörden uzaklaşarak spekülasyon alanlarına kaymıştır. 2003-2008 döneminde ise IMF destekli ekonomik istikrar programının etkisiyle, sürekli düşüş gösteren söz konusu oran, 2008 yılı için % 28,92, 2009 yılı için de % 34,59 olarak ortaya çıkmıştır.

Tablo 35'in grafiksel gösterimi Grafik 10'daki gibidir.

Grafik 10: İç Borç Stoku, İç Borç Faiz Gid. ve M2Y'nin GSYH'ya Oranları



Bankacılık kesiminin karşı karşıya olduğu yukarıda sayılan faktörlerin bileşkesi ise, Türkiye’de rekabetçi olmayan bir piyasa yapısının ve etkin olmayan bir bankacılık sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuş ve 1980 yılından itibaren Türkiye’de finansal piyasaların liberalizasyonuna yönelik büyük bir trend ortaya çıkmıştır. Haziran 1980’den başlamak üzere hükümet, stabilizasyon ve yapısal uyum programının bir parçası olarak finansal liberalizasyon ve deregülasyon önlemlerini uygulamaya koymuştur. Bu önlemlerin alınmasındaki temel amaç ise, liberal bir ekonominin fonksiyonlarını yerine getirmesini kolaylaştıracak ve destekleyecek olan etkili ve rekabetçi bir finansal sistemin geliştirilmesidir.

III. KAMU BANKALARININ BÜTÇE VE EKONOMİK BÜYÜME İLE FİNANSAL SİSTEM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kamu bankaları çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmışlardır. Bunlardan birincisi, 1970’li yıllara kadar ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesi ilkesinin benimsenmesi ve devletin stratejik sektörlerde mülkiyet sahibi olmasının ekonomik kalkınma için önkoşul olduğu düşüncesinin ön plana çıkmasıdır. Bu dönemlerde finansal piyasalar ve özellikle bankacılık sektörünün işleyişinin diğer piyasaların işleyişinden farklı olduğu, devletin bankacılık sektöründe yer almasının finansal sektörün ve ekonominin gelişimine olumlu katkı sağlayacağı görüşü yaygınlık kazanmıştır.

Kamu bankalarının kuruluş nedenlerinden bir diğeri kırsal kesimin de bankacılık hizmetlerinden faydalanmasının sağlanmasıdır. Özel bankalar kırsal ve uzak bölgelerde şube açmayı kârlı bulmayabilir. Dolayısıyla bu bölgelerde halkın bankacılık hizmetlerinden faydalanabilmesi için devlet müdahalesi gerekmektedir. Bu kesimlerdeki tasarrufların sisteme katılmasıyla finansal gelişime, büyümeye ve yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunulacaktır. Son olarak, kamu bankaları büyük özel bankaların ekonomik ve politik gücüne tepki olarak, sektörde rekabet yaratma amacıyla ortaya çıkabilmektedir. Özel bankalar devlet tarafından regüle edilmelerine rağmen, devlet özel bankaların güçlerini kötüye kullandıklarını düşünebilir.

Kamu bankalarının kuruluş amaçlarından biri olmamakla birlikte, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de özel sektör tarafından kötü yönetilen bankaların yönetiminin 1990'lı yıllar sonrasında özellikle krizlere bağlı olarak bir kamu otoritesi olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) tarafından devralınması yoluyla kamulaştırılması söz konusu olmuştur. 1997 yılından günümüze kadar toplam 22 banka TMSF'ye devredilmiştir. Bu bankalardan üçü mülga 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde mali bünyelerinin ciddi bir şekilde zayıflamakta olduğunun tespit edilmesi nedeniyle madde 64 çerçevesinde TMSF bünyesine alınmıştır. Beş banka yaşanan krizlerle birlikte mali bünyelerinin tamamen bozulması, seyyaliyetlerini ve likiditelerini kaybetmeleri nedeniyle 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14 üncü maddesinin 3. fıkrasına göre, ondört banka ise mali bünyelerinin bozulması ve banka kaynaklarının hakim ortakların lehine ve banka zararına sebep olacak şekilde kullanılması nedeniyle aynı Kanunun 14/3 ve 4. fıkralarına göre TMSF bünyesine alınmıştır. Bu bankalar birleşme, satış ve tasfiye yollarıyla çözümlenmiştir. Aralık 2009 itibarıyla, TMSF bünyesinde yalnızca bir banka (Bayındırbank) faaliyet göstermektedir.

TMSF'ye devredilen 22 adet bankanın 13'ü için birleşme, 5'i için satış ve 3'ü için tasfiye yöntemi uygulanmış 1 banka ise Fon bünyesinde varlık yönetimi işlevini yürütmek üzere geçiş bankası olarak yapılandırılmıştır. Söz konusu 22 bankanın çözümleme stratejisinin uygulanışından önceki yıl sonu itibarıyla bilanço büyüklükleri toplamının yaklaşık 21 milyar TL ile sektördeki toplam aktiflerin yaklaşık % 15'ini teşkil ettiği görülmektedir. Bu bankaların personel sayısı ise 33 bin civarında olup sektördeki toplam personel sayısının yaklaşık % 21'idir.

Yönetim ve denetimi Fona devredilerek çözümlenen bankaların devir tarihleri itibarıyla toplam zararları yaklaşık 23,2 milyar ABD doları seviyesindedir. Bu bankalardan 14'ünün hakim ortaklarıyla, vadeleri 2006 ile 2017 yılları arasında değişen geri ödeme sözleşmeleri imzalanmış olup bu şekilde protokole bağlanan toplam borç tutarı yaklaşık 9 milyar dolardır. 2006 yıl sonu itibarıyla gerek protokol kapsamında gerekse protokol dışında gerçekleştirilen tahsilatların toplamı 9,8 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Öte yandan, bankacılık işlemleri yapma izinleri kaldırılan dört adet kalkınma ve yatırım bankası TMSF ile ilişkilendirilmeksizin tasfiye

sürecine sokulmuştur. Bu bankaların toplam aktif büyüklüğünün yaklaşık 1 milyar TL ve personel sayısının 856 olduğu, aktif büyüklüğü ve personel sayısı açısından sektör toplamının % 1'inin altında bir paya sahip olduğu görülmektedir¹⁴³.

Kamu bankaları öncelikle mevduat toplama konusunda özel bankalara göre daha avantajlı konumda olmuşlardır. Bu bankalar şube ağlarının geniş olması nedeniyle ve devlet bankaları olmalarının sağladığı güç ve güvenceyle özel bankalara kıyasla daha kolay kaynak toplayabilmişlerdir. 1960'lardan bu yana kamu bankalarının toplam aktifler içindeki payı belirgin bir düşüş gösterirken aynı şeyi mevduat için söylemek mümkün değildir. Esasen, kamu bankaları mevduat toplama yönündeki avantajlarından faydalanmışlar, kamu bankalarının bilançolarının pasifinde mevduatın payı giderek artış göstermiş ve bu bankalar yüksek kaldıraç oranlarıyla çalışmışlardır.

Kamu bankalarının kolay mevduat toplamasının ardında yatan bir başka neden ise bu bankaların iflas riskinin bulunmaması, dönem zararını görev zararı olarak Hazine'ye aktarma imkanına sahip olmaları ve sermaye yeterliliği rasyolarının düşük bir seyir takip etmesine kamu otoritesinin özel bankaların aksine müdahale etmemesi nedeniyle bu bankaların karlılık kaygısı taşımadan mevduata yüksek faiz uygulamaları olmuştur. Bu durum, özel bankaların da kaynak kaybına uğramamak için kamu bankalarını takip ederek yüksek faiz uygulamasında bulunmasına ve dolayısıyla sistemde faiz oranlarının yükselmesine yol açmıştır. Özellikle görev zararlarının tahsil edilememesinin kamu bankalarında meydana getirdiği likidite sıkıntısı, kamu bankalarını para piyasalarında kısa vadeli borçlanma açısından egemen alıcı konumuna getirmiş, kamu bankalarının likidite ihtiyaçlarını gidermek adına gerek mevduat faizlerini yükseltmelerine, gerekse para piyasaları faiz oranlarında yukarıya doğru baskı oluşturmalarına yol açmış, özel bankalarla kamu bankaları arasındaki mevduat faiz oranı marjı da giderek açılmıştır. Bu durum, hem bankaların faiz giderlerinin artmasına hem de para piyasalarında yüksek faiz beklentisi ile birlikte özel sektörün finansal piyasalardan dışlanmasına neden olmuştur. Kamu bankalarının kısa vadeli fon ihtiyacının yarattığı baskı zaman zaman TCMB'nin para politikasının etkinliğini de azaltmış ve bu bankaların yüksek likidite

¹⁴³ BDDK; **Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler**, Ankara, 2007, ss.50-51.

ihtiyaçları 2000 ve 2001 yıllarında ödemeler sisteminin kilitlenmesine yol açarak yaşanan krizlerin meydana gelmesinde rol oynamıştır.

Özetle, 2001 yılı öncesi dönemde kamu bankaları yüksek maliyetlerle topladıkları kaynakları üretken olmayan kullanım alanlarına plase ederek ve para piyasalarında baskı oluşturarak finansal sistemin aracılık görevini etkin bir şekilde yerine getirmesini engellemiş, rekabeti olumsuz etkilemiş ve krizlerin meydana gelmesinde de önemli rol oynamışlardır. Şimdi de, kamu bankalarının bütçe ile büyüme ve finansal istikrar üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

A. Kamu Bankalarının Bütçe Üzerindeki Etkileri

Kamu bankaları genellikle özel görevler üstlenerek kurulduğundan ve çeşitli finansal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olduklarından hükümetler bu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla bu bankalara müdahale etmekte ve çeşitli görevler vermektedir. Hükümetin kamu bankaları aracılığıyla ekonomik aktiviteye müdahalesi üç yolla gerçekleşmektedir: yönlendirilmiş kredi, sübvansiyonlu kredi ve garantiler¹⁴⁴. Hükümet, kamu bankalarından düşük kredibilitesi olan çiftçiler, kamu kuruluşları gibi belirli müşterilere ya da sektörlere kredi kullandırmasını, ya da altyapı yatırımları gibi riskli aktivitelere yatırım yapmasını isteyebilir, yani kredileri bu alanlara yönlendirebilir. Bu yeterince güvence altına alınmamış krediler kamu bankalarının bilançolarında yer alan yüksek tahsili gecikmiş alacakların kaynağı olabilmektedir.

Hükümet, kamu bankalarından piyasa faiz oranlarının altında faiz oranlarıyla, yani sübvansiyonlu kredi kullandırmalarını isteyebilir. Bu durumda, kamu bankaları maliyetlerini karşılamak için hükümetten direkt finansman sağlamayabilir; ancak kamu kuruluşlarının düşük faiz kazanan mevduatının kamu bankalarında tutulması, merkez bankasından düşük faizle fon kullanımı, uluslararası kuruluşlardan sağlanan düşük maliyetli krediler, diğer müşterilere piyasa faiz oranı üzerinden oranlarla kredi kullandırılması gibi yollarla bu maliyetlerin bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır.

¹⁴⁴ Uçarkaya; a.g.t., ss.19-53.

Yönlendirilmiş kredi ve sübvansiyonlu kredi müşterilerin güvenilir olmadığı ve kredi faiz oranının piyasa faiz oranının altında kaldığı durumlarda hükümet tarafından karşılanması gereken örtülü sübvansiyon niteliği taşımaları nedeniyle yarı mali aktivitelerdir. Garantiler de yarı mali aktiviteler olarak nitelendirilebilir; çünkü bunlar hükümetlerin şarta bağlı yükümlülükleridir ve gerçek yükümlülüklere dönüşmeleri durumunda hükümet tarafından karşılanmaları gerekmektedir.

Hükümetlerin bu yarı mali aktiviteleri kamu bankalarının düşük karlılığının arkasında yatan sebeplerin başında gelmekte ve buna bağlı olarak bankaların sermayeleri zamanla erimektedir. Kamu bankaları gerek yarı mali aktivitelerin yarattığı baskılar, gerekse kendi verimsizliklerinden kaynaklanan zararlar ve sermaye yetersizliğinden ötürü ödeme güçlüğü çekmeye başladıklarında ise, bu bankaların yeniden sermayelendirilmesi, yeniden yapılandırılması veya tasfiye edilmesi gerekmektedir. Böylelikle, daha önce örtülü maliyetler olan yarı-mali aktiviteler bütçe üzerinde direkt maliyetlere dönüşmektedir. Yeniden sermayelendirme ve yapılandırma gibi borç yaratan bu operasyonların herhangi başka bir transfer gibi, hükümetin borcunun sürdürülebilirliği, toplam talep ve makroekonomi üzerinde olumsuz etkileri vardır. Kamu bankalarının toplam aktiflerinin birçok ülkede büyük olduğu gözönüne alındığında bu maliyetler zaman zaman ciddi boyutlara ulaşabilmektedir.

B. Kamu Bankalarının Ekonomik Büyüme ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında ekonomik büyümeye ve finansal sistemin gelişimine katkıda bulunmak, tasarrufları ve yatırımları özendirmek, finansal istikrarı sağlamak ve krizleri engellemek gibi amaçlar da vardır. Bununla birlikte, kamu bankalarının bu hedeflere aracılık etmede ortaya çıkan başarısı tartışma konusu olmaktadır.

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi kamu bankaları finansal sistemde çeşitli çarpıklıklara yol açabilmektedir. Kamu bankaları ticari kaygılar gütmeksizin üretken olmayan firma, sektör ve bölgelere kredi tahsisi yapabilmekte,

bu kredilendirme faaliyetleri sonucunda yüksek tahsili gecikmiş alacaklarla karşılaşabilmekte ve bu zararların nihai olarak bütçe üzerinde ağır yükleri olmaktadır.

Kamu bankaları etkin çalışmaması, aynı finansal sistemde faaliyet gösteren özel bankaların düşük etkinlikte ya da yüksek faiz marjlarıyla çalışmalarına olanak tanımakta ve ekonomik birimler için kredi kullanmanın maliyetini yükselterek kredi hacmi üzerinde aşağıya doğru baskı yapabilmektedir. Ayrıca, kamu bankaları faaliyetlerinde özel bankalara göre bir takım avantajlara sahip olmaları nedeniyle, özellikle kamu bankalarının bankacılık sisteminde yüksek pay aldığı ülkeler dikkate alındığında, kamu bankalarıyla aynı alanda faaliyet gösteren özel bankaların rekabet güçlerini zayıflatmakta ve finansal sistemde etkinliğin sağlanmasına engel oluşturmaktadır. Kamu bankalarının finansal sistem üzerinde yarattığı bu çarpıklıklar, iyi işlemeyen bir finansal sistemin ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkisi de dikkate alındığında, genellikle düşük büyüme, az gelişmiş ve etkin olmayan finansal sistem ve krizler ortaya çıkmaktadır.

IV. BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN İÇ BORÇLANMADAKİ YERİ

Türkiye’de kamu kesimi açıklarının iç borçlanma yoluyla finanse edilmesinde bankacılık kesimi en büyük pay sahibi olmuş ve kamunun en büyük fonlayıcısı konumunda yer almıştır. Türkiye’de bankacılık sisteminin 1989 sonrasında, finansal serbestleşme altındaki genel fonksiyonu, doğrudan dışarıdan borçlanma yeteneğini kaybetmiş bulunan kamu kesimine aracılık yaparak, kamu kesimi borçlanma gereğinin yurtiçi piyasalardan finanse edilmesini sağlamak olmuştur. Bu durum, iç borçlanmanın alıcılara göre dağılımının detaylı bir şekilde incelenmesiyle daha net anlaşılacaktır. Ülkemizde iç borçlanma bankalar, resmi kurumlar, özel kesim ve tasarruf sahipleri olmak üzere dört ana kanaldan gerçekleştirilmektedir.

Tablo 36’da, 2002-2009 yılları arasındaki iç borç stokunun alıcılara göre dağılımı verilmiştir. 2001 yılında iç borç stokunun % 66 ‘sı kamu bankalarına, % 34’ü piyasaya (özel banka ve kuruluşlara) iken, yani hazine tarafından çıkartılan DİBS’lerin % 66’sı Merkez Bankası ve kamu bankalarına, % 34’ü ise özel banka,

kişi ve kuruluşlara satılmış iken, yıllar itibarıyla gerçekleştirilen özelleştirmeler, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve banka kapanma ve konsolidasyonları sonrasında, oran tam tersine dönmüş olup, 2009 yılında 330.005 milyar TL olarak gerçekleşen iç borç stokunun % 18,5'i (60.923 milyar TL) Merkez Bankası ve kamu bankalarına, % 81,5'i (269.082 milyar TL) ise özel banka, kişi ve kuruluşlara olan borçlardan oluşmuştur.

Tablo 36: İç Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı^(*)

	Milyon TL	Milyar ABD Doları	(%)
2002	KUR (Döviz) Alış)	1,6345	
TOPLAM	149.870	91,7	100,0
KAMU	79.107	48,4	52,8
MERKEZ BANKASI	28.112	17,2	18,8
KAMU BANKALARI	24.278	14,9	16,2
TMSF	11.024	6,7	7,4
DİĞER KAMU ⁽²⁾	15.694	9,6	10,5
PİYASA	70.763	43,3	47,2
2003	KUR (Döviz)	1,3958	
TOPLAM	194.387	139,3	100,0
KAMU	92.626	66,4	47,7
MERKEZ BANKASI	26.900	19,3	13,8
KAMU BANKALARI	27.239	19,5	14,0
TMSF	15.056	10,8	7,7
DİĞER KAMU ⁽²⁾	23.431	16,8	12,1
PİYASA	101.760	72,9	52,3
2004	KUR (Döviz Alış)	1,3421	
TOPLAM	224.483	167,3	100,0
KAMU	83.335	62,1	37,1
MERKEZ BANKASI	22.119	16,5	9,9
KAMU BANKALARI ⁽¹⁾	27.451	20,5	12,2
TMSF	8.317	6,2	3,7
DİĞER KAMU ⁽²⁾	25.449	19,0	11,3
PİYASA ⁽³⁾	141.148	105,2	62,9
2005	KUR (Döviz Alış)	1,3418	
TOPLAM	244.782	182,4	100,0
KAMU	75.468	56,2	30,8
MERKEZ BANKASI	18.427	13,7	7,5
KAMU BANKALARI ⁽¹⁾	25.037	18,7	10,2
TMSF	4.496	3,4	1,8
DİĞER KAMU ⁽²⁾	27.508	20,5	11,2
PİYASA ⁽³⁾	169.314	126,2	69,2

2006	Milyon TL	Milyar ABD	(%)
TOPLAM	251.470	178,9	100,0
KAMU	71.410	50,8	28,4
MERKEZ BANKASI	17.778	12,6	7,1
KAMU BANKALARI ⁽¹⁾	19.865	14,1	7,9
TMSF	4.499	3,2	1,8
DİĞER KAMU ⁽²⁾	29.267	20,8	11,6
PİYASA⁽³⁾	180.060	128,1	71,6
KUR (Döviz Alış)		1,4056	
2007			
TOPLAM	255.310	219,2	100,0
KAMU	66.876	57,4	26,2
MERKEZ BANKASI	16.028	13,8	6,3
KAMU BANKALARI ⁽¹⁾	15.765	13,5	6,2
TMSF	3.757	3,2	1,5
DİĞER KAMU ⁽²⁾	31.326	26,9	12,3
PİYASA⁽³⁾	188.434	161,8	73,8
KUR (Döviz Alış)		1,1647	
2008			
TOPLAM	274.827	181,7	100,0
KAMU	65.751	43,5	23,9
MERKEZ BANKASI	13.028	8,6	4,7
KAMU BANKALARI ⁽¹⁾	10.053	6,6	3,7
TMSF	3.105	2,1	1,1
DİĞER KAMU ⁽²⁾	39.566	26,2	14,4
PİYASA⁽³⁾	209.076	138,3	76,1
KUR (Döviz Alış)		1,5123	
2009			
TOPLAM	330.005	219,2	100,0
KAMU	60.923	40,5	18,5
MERKEZ BANKASI	8.028	5,3	2,4
KAMU BANKALARI ⁽¹⁾	5.551	3,7	1,7
TMSF	2.341	1,6	0,7
DİĞER KAMU ⁽²⁾	45.003	29,9	13,6
PİYASA⁽³⁾	269.082	178,7	81,5
KUR (Döviz Alış)		1,5057	

(1) Sadece Kamu bankalarına yapılan nakit-dışı ihraçları ve bu ihraçlardan yapılan faiz ödemeleri yerine verilen senetleri içermektedir.

(2) Kamuya yapılan ortalama satışlar dahil.

(3) İmar Bankası mevduatları için TMSF'ye ihraç edilen senetler (6,7 milyar ETL), 2004 yılı Ocak ayından itibaren piyasa içerisinde gösterilmiştir.

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Aylık Ekonomik Göstergeler, Temmuz 2009.

Piyasaya satılan Devlet İç Borçlanma Senetleri'nin (DİBS) en önemli müşterisi özel sermayeli bankalardır. Bankaların DİBS'lere bu kadar rağbet

etmelerinin birtakım sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, bankaların mevduatları dışındaki pasiflerinde meydana gelen artışa karşılık bulundurmaları gereken dispoñibl değer miktarının artması gereğidir. İkincisi, DİBS daha kolay paraya çevrilebilme olanağının bulunması, bir diğer sebep ise devletin bu tür yatırım araçlarına birtakım vergi avantajları getirmesidir. Ancak bankaların DİBS' ne bu denli talep göstermelerinin asıl sebebi, söz konusu kıymetlerin risksiz yüksek getiri sağlamalarıdır. Bu durum bankaların ekonomik gelişmeye ivme kazandıracak yatırımları finanse etmek yerine, risk taşımayan yüksek getirili devlet iç borçlanma senetlerine yönelmelerine sebep olmaktadır¹⁴⁵.

Tablo 37'de fon ihtiyacının finansal piyasalarda yarattığı baskı başka bir açıdan ele alınmıştır. Tablo 37'ye göre; 2002 yılında % 79,8 olan bankalar menkul kıymetlerinin finansal varlıklar içindeki payı, 2009 yılına kadarki süreçte değişkenlik göstererek % 87,5 olarak teşekkül etmiştir. Bankaların 2006 yılından 2009 yılına kadar oransal payı yıllar itibariyle gerilemiş, 2009 yılında tekrar yükselmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, bankalar DİBS'lerin birincil piyasadaki ağırlıklı alıcısı konumunu devam ettirmektedir.

Özellikle bankaların 1990'lı yıllardan sonra reel kesime kaynak aktarma yerine kamunun en büyük fonlayıcısı durumuna gelmesi bilanço yapılarında köklü bir dönüşüme sebep olmuştur. Özellikle 32 sayılı Karar ile serbestleşen sermaye akımları; artan reel faizlerin çekiciliği ile beraber sıcak para girişlerinin artmasını ve bunun sonucunda bankaların açık pozisyon vermesi yoluyla kamuyu fonlamasını beraberinde getirmiştir. Sürekli artan kamu açıkları ve bunun Devlet İç Borçlanma Senetleri ile karşılanması olgusu zaten derinliği olmayan, yeterince gelişmemiş ve bankaların çok büyük bir bölümünü kapsadığı finansal piyasaların varlığı ve sermaye girişlerine dayalı büyüme politikası ile birleşince GSYH büyümesinin oldukça üzerinde seyreden reel faizlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Faiz oranlarındaki artış, kamunun borçlanma gereğini olumsuz yönde etkilemiş ve süreç kendini besler hale gelmiştir. Dolayısıyla, kamunun borç faiz ödemelerini yerine getirebilmesi için tekrar borçlanması şeklinde bir kısır döngüye girilmiştir.

¹⁴⁵ Yusuf Tuna; "Türkiye'de Kamu Kesimi Açıkları", **Yeni Türkiye Dergisi**, Mayıs-Haziran 1999, Sayı: 27, ss. 315-322.

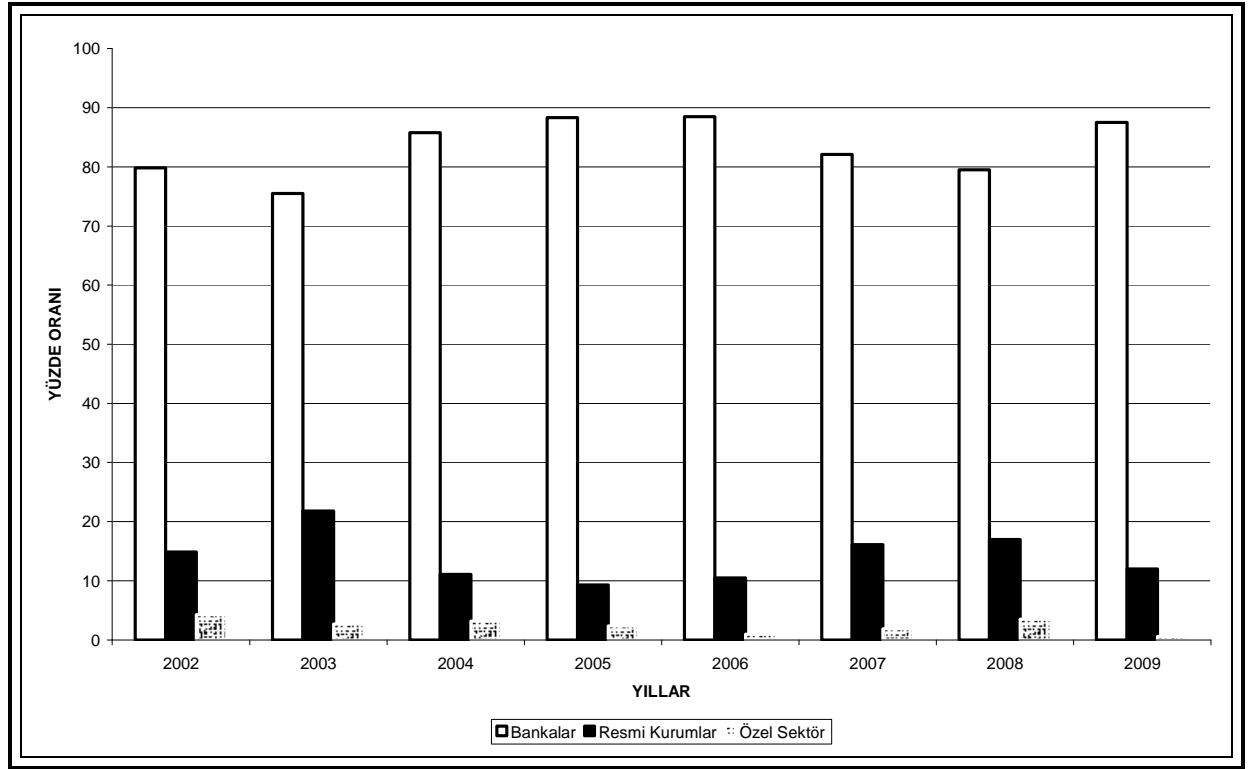
Tablo 37: Menkul Kıymet Stokları Dağılımı

	Bankalar		Resmi Kurumlar		Özel Sektör		Tasarruf Sahipleri		TOPLAM(TL)
	Miktar(TL)	%	Miktar(TL)	%	Miktar(TL)	%	Miktar(TL)	%	
2002	99.992.547,9	79,8	18.701.925,6	14,9	5.387.695,3	4,3	1.220.955,8	1,0	125.303.124,6
Hazine Bonosu	55.982.913,9	84,3	5.180.511,0	7,8	4.992.456,5	7,5	247.217,7	0,4	66.403.099,1
Devlet Tahvil	44.009.634,0	74,7	13.521.414,5	23,0	395.238,8	0,7	973.738,1	1,7	58.900.025,4
2003	119.459.031,3	75,5	34.479.250,1	21,8	4.211.654,2	2,7	88.447,2	0,1	158.238.382,8
Hazine Bonosu	48.644.763,8	86,2	4.159.725,9	7,4	3.604.802,9	6,4	51.904,9	0,1	56.461.197,5
Devlet Tahvil	70.814.267,5	69,6	30.319.524,2	29,8	606.851,3	0,6	36.542,3	0,0	101.777.185,3
2004	140.301.497,9	85,8	18.083.779,1	11,1	5.179.884,5	3,2	31,3	0,0	163.596.496,3
Hazine Bonosu	53.479.893,9	86,9	3.597.267,3	5,8	4.457.983,6	7,2	21,7	0,0	61.556.829,3
Devlet Tahvil	86.821.604,0	85,1	14.486.511,9	14,2	721.900,9	0,7	9,7	0,0	102.039.667,0
2005	134.016.019,8	88,3	14.188.978,0	9,3	3.625.732,1	2,4	9.945,4	0,0	151.840.675,3
Hazine Bonosu	36.032.744,7	89,8	732.500,0	1,8	3.347.632,3	8,3	3.359,7	0,0	40.116.236,6
Devlet Tahvil	97.983.275,1	87,7	13.456.478,0	12,0	278.099,8	0,2	6.585,7	0,0	111.724.438,7
2006	102.837.220,2	88,5	12.210.246,0	10,5	1.177.881,8	1,0	5.213,3	0,0	116.230.561,3
Hazine Bonosu	17.024.302,9	91,9	500.000,0	2,7	1.004.634,1	5,4	640,1	0,0	18.529.577,1
Devlet Tahvil	85.812.917,3	87,8	11.710.246,0	12,0	173.247,7	0,2	4.573,3	0,0	97.700.984,3
2007	95.371.056,7	82,1	18.660.518,4	16,1	2.186.040,2	1,9	4.938,3	0,0	116.222.553,6
Hazine Bonosu	19.201.689,9	85,6	1.121.769,8	5,0	2.108.179,5	9,4	1.192,6	0,0	22.432.831,7
Devlet Tahvil	76.169.366,8	81,2	17.538.748,7	18,7	77.860,8	0,1	3.745,7	0,0	93.789.721,9
2008	82.702.889,4	79,5	17.682.847,3	17,0	3.592.638,4	3,5	4.960,9	0,0	103.983.335,9
Hazine Bonosu	17.349.808,6	93,2	0,0	0,0	1.254.861,5	6,7	1.630,9	0,0	18.606.301,0
Devlet Tahvil	65.353.080,8	76,5	17.682.847,3	20,7	2.337.776,9	2,7	3.329,9	0,0	85.377.034,9
2009	131.137.394,1	87,5	17.927.443,4	12,0	828.456,9	0,6	3.268,9	0,0	149.896.563,4
Hazine Bonosu	17.926.756,8	92,7	649.999,9	3,4	755.487,9	3,9	220,2	0,0	19.332.464,9
Devlet Tahvil	113.210.637,3	86,7	17.277.443,5	13,2	72.969,0	0,1	3.048,6	0,0	130.564.098,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, İç Borç İstatistikleri, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/IcBorc> (29.07.2010).

Tablo 37'nin grafiksel gösterimi Grafik 11'deki gibidir. Grafik 11'de 2002-2009 dönemi için iç borçlanmanın alıcılarına göre dağılımındaki değişim gösterilmektedir.

Grafik 11 : İç Borçlanmanın Alıcılarına Göre Dağılımındaki Gelişim



V. KAMU İÇ BORÇLANMASININ BANKA BİLANÇOLARINA YANSIMASI

Kamunun giderek artan oranda mali piyasalardan fon toplamak durumunda kalması, bu borcun çevrilebilmesi için, riski sıfır olarak kabul edilen kamu borçlanma araçlarına uygulanan faiz oranlarının, özellikle kriz zamanlarında yoğun olarak yukarı çekilmesini zorunlu kılmıştır. Bu artışın mali sistemde yarattığı crowding out etkisi, banka bilançolarına da yansımış, sonuçta bankalar tarafından reel kesime aktarılacak fonların daralmasına yol açmıştır¹⁴⁶.

¹⁴⁶ M.Faruk Aydın; a.g.e., s.8.

Türkiye’de özellikle 1990’lı yılların başından itibaren önemli miktarda artan bütçe açıklarının finansmanında bankacılık sektörü en büyük pay sahibi olmuştur. Bu durum, asli fonksiyonu reel sektöre kaynak sağlamak olan bankacılık sektörünü bu fonksiyonundan uzaklaştırmış ve bankacılık sektörünün bilanço yapısında önemli değişikliklere neden olmuştur.

32 Sayılı Karar ile döviz işlemlerinde ve sermaye hareketlerinde serbestleşmeye gidilmesi sonucu, yurtdışından borçlanma ile sağlanan fonlar, bankalar için mevduat yanında önemli bir kaynak haline gelmiştir. Kâr maksimizasyonu sağlamaya çalışan bankalar, en düşük maliyetli kaynak olarak yurtdışından getirdikleri kredileri yurtiçinde değerlendirmişlerdir. Böylece, 1989 sonrası dönemde yüksek oranlarda seyreden enflasyonun da etkisiyle bankacılık sektörü aktif ve pasifleri içinde yabancı paranın oranı önemli miktarda artmıştır.

Bankacılık sektörünün aktif büyüklüğünün GSYH içindeki payının yıllar itibariyle sürekli artış göstermesine rağmen, bu durum reel sektöre yansımamış, verilen ticari kredilerin GSYH’ya oranı yıllar boyu sabit bir seyir izlemiştir. Kredi-mevduat oranına bakıldığında, kredilerdeki daralmanın ne boyutta olduğu daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 1986’da toplanan 100 birim mevduatın 70 birimi kredi olarak reel sektöre aktarılırken, 2002 yılında ancak 27 birimi, alınan ekonomik tedbirler ve bankacılık yapılandırılması sonrasında, düzenli bir ivme ile büyüme kaydederek 2009 yılında ise 48 birimi reel sektöre aktarılmıştır. Bu durum, kamu borçlanma gereğinin yarattığı dışlama etkisini açık bir şekilde göstermektedir.

1990-2009 döneminde bankaların kaynak maliyetinin ve kredi riskinin artması nedeniyle kredinin plasman olarak cazibesini yitirmesi, kamu kağıtlarının reel getirisi yüksek ve riskinin az olması nedeniyle banka kaynaklarının devlet iç borçlanma senetlerine plase edilmesi, diğer taraftan pozitif reel faiz politikasına geçilmesinin ardından YP mevduatta görülen artışlar, kredi-mevduat oranındaki düşüşün önemli nedenleri olmuştur.

Bu kısımda, kamu kesimi iç borçlanma politikasının bankacılık sektörü bilançolarında meydana getirdiği değişim iki kısımda ele alınacaktır. İlk kısımda iç borçlanmanın bankaların varlık yapısında meydana getirdiği değişim incelenirken,

ikinci kısımda bankaların yükümlülük tarafında yol açtığı değişim analiz edilmeye çalışılacaktır.

A. İç Borçlanmanın Bankaların Varlık Yapısına Olan Etkileri

Kamu iç borçlanmasının banka bilançolarının varlık tarafındaki yansımaları özellikle kredi hacmi ile menkul değerler cüzdanı kalemlerinde kendini göstermiştir. Bu yansımaya, kredi hacmi ile karşılaştırmalı olarak menkul değerler cüzdanı kalemlerinden net bir şekilde izlenebilmektedir. Bankalar belli bir getirisi ile birlikte riski olan kredilendirme ile, güvenli bir plasman biçimi olan devlet iç borçlanma senetlerine yatırım yapmak arasında bir portföy tercihi yapmak durumundadır. Tablo 38’de bankacılık sektörünün kredi hacmi ile menkul değerler cüzdanının toplam aktifler, M2Y ve GSYH içindeki payları verilmektedir.

Tablo 38’de, Türk bankacılık sistemi özet bilançosu verilmiş ve seçilmiş bazı ekonomik göstergelerle karşılaştırması yapılmıştır. Tablodan, bankacılık kesiminin plasman tercihlerindeki değişime açıkça görülmektedir. 1990’lı yıllara kadar bankacılık kesimi toplam aktif kıymetlerinin ortalama % 35’ini oluşturan özel kesime açılan kredi hacmi, Tablo 38’de görüldüğü üzere, 2002 yılında % 26,51’ini oluşturur iken, alınan ekonomik tedbirler ve bankacılık yapılandırılması sonrasında, düzenli bir ivme ile büyüme kaydederek, 2009 yılında % 47,71 seviyesine çıkmıştır. Kredilerdeki bu artış, özel sektöre açılan kredi hacminin M2Y ve GSYH içindeki paylarına bakıldığında da görülmektedir.

1990’lı yıllara kadar M2Y içerisinde ortalama % 55 paya sahip olan krediler, 2002 yılında % 42,17 oranında iken, 2005 yılına kadar hızlı bir yükseliş kaydederek, 2005 yılında % 113,38 ile emisyon hacminin üzerine çıkmış, sonra para politikalarının etkisiyle, kredi hacmindeki artışa rağmen, 2006 yılında % 73,61, 2007 yılında % 82,78, 2008 yılında % 84,50, 2009 yılında ise % 77,12’lik paya sahip olmuştur. Bankacılık sektörü topladığı mevduatın giderek daha fazla oranını krediye plase eder hale gelmiştir.

Ekonomik büyümenin en önemli unsurlarından olan kredi hacminin GSYH içindeki payı, 2003 yılından sonra ekonomik canlanma paralelinde yıllar itibarıyla

artış yönünde bir seyir izlemiş ve 2001 yılında yaşanan kriz sürecinde ortalama % 12 olan kredi hacminin GSYH içindeki payı, kriz sonrasında toparlanarak 2009 yılında % 39,94'e yükselmiştir.

Bankacılık sektörü, belli bir getirisinin yanında riskli kredi ile risksiz bir plasman şekli olan kamu iç borçlanma senetleri arasındaki tercihini kamu menkul kıymetlerinden yana kullanmış olduğu süreçlerde, devlet iç borçlanma senetlerinin (DİBS) bankacılık kesiminin toplam bilanço büyüklüğü içindeki payı giderek artmıştır. 1994 yılında yaşanan krize kadarki süreçte ortalama % 9 olan DİBS'in toplam aktifler içindeki payı, 2002 yılında % 40,49'a, 2003 yılında ise % 42,79'a yükseldikten sonra, 2004 yılında % 40,36'ya gerilemiş, daha sonraki yıllarda da gerilemesini sürdürerek, 2009 yılında % 33,84'e kadar düşmüştür.

2003 yılına kadar devam eden süreçte kamu menkul kıymetlerinin M2Y ve GSYH içindeki payında da önemli artışlar olmuştur. 1990 yılında % 16,3 olan DİBS'in M2Y içindeki payı, 2000 yılında % 25,6'ya yükselmiş, 2002 yılında ise % 65'e yaklaşmıştır. 2003 yılında % 132,03'e yükselen sözkonusu oran, 2003 yılında zirve yaptıktan sonra sürekli gerilemiş ve 2009 yılı itibariyle % 54,70 olarak teşekkül etmiştir.

GSYH içinde 1990'lı yıllara kadar ortalama % 4 civarında paya sahip olan DİBS, 2000 yılında % 11,6, 2002 yılında ise % 24,6 oranında paya sahip olmuştur. 2003 yılından itibaren gerilemeye başlayan sözkonusu oran, 2007 yılında % 19,30 ile dip yaptıktan sonra, 2009 yılında % 28,33 seviyesinde teşekkül etmiştir.

Tablo 38: Türk Bankacılık Sistemi Özet Bilançosu ve Seçilmiş Bazı Ekonomik Göstergelerle Karşılaştırması (TL)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nakit ve Nakit Benzeri Alacaklar	25.006	28.943	32.867	48.301	63.015	87.694	108.289	112.922
Menkul Değerler	86.112	106.844	123.681	143.035	158.940	164.727	199.542	270.227
Krediler	56.370	66.222	99.342	156.410	218.987	285.616	366.901	381.013
Diğer	45.187	47.678	50.558	59.163	58.789	43.598	31.139	34.370
Toplam Aktifler	212.675	249.688	306.448	406.909	499.731	581.635	705.871	798.533
Mevduat	142.388	155.312	191.065	251.490	307.647	356.865	453.485	507.258
Bankalara Borçlar	17.878	25.918	33.765	54.492	70.735	71.386	78.212	69.957
Repodan Sağlanan Fonlar	6.161	11.241	10.596	17.414	25.786	27.753	41.002	61.045
Özkaynaklar	25.699	35.538	45.966	54.687	59.537	75.850	82.696	106.467
Diğer	20.549	21.679	25.055	28.826	36.026	49.781	50.476	53.805
Toplam Pasifler	212.675	249.688	306.448	406.909	499.731	581.635	705.871	798.533
BİLANÇO İÇİNDEKİ PAYLAR (%)								
Nakit ve Benz..Alac./Top. Aktifler	11,76%	11,59%	10,73%	11,87%	12,61%	10,36%	15,34%	14,14%
Menkul Değerler/Toplam Aktifler	40,49%	42,79%	40,36%	35,15%	31,81%	28,32%	28,27%	33,84%
GSYH	350.476	454.781	559.033	648.932	758.391	853.636	950.144	953.974
Emisyon M2	133.665	151.001	184.404	237.949	297.481	345.028	434.205	494.024
Krediler/GSYH	16,08%	14,56%	17,77%	24,10%	28,88%	33,46%	38,62%	39,94%
Krediler/Toplam Aktifler	26,51%	26,52%	32,42%	38,44%	43,82%	49,11%	51,98%	47,71%
Krediler/M2Y	42,17%	81,83%	90,89%	113,38%	73,61%	82,78%	84,50%	77,12%
Menkul Değerler/GSYH	24,57%	23,49%	22,12%	22,04%	20,96%	19,30%	21,00%	28,33%
Menkul Değerler/Emisyon M2	64,42%	132,03%	113,16%	103,69%	53,43%	47,74%	45,96%	54,70%
Krediler/Mevduat	39,59%	42,64%	51,99%	62,19%	71,18%	80,03%	80,91%	75,11%
Menkul Değerler/Krediler	152,76%	161,34%	124,50%	91,45%	72,58%	57,67%	54,39%	70,92%

Kaynaklar: 1- TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

2-<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF8B2036201857AA6>.

Bankacılık kesiminin kredi ile kamu menkul kıymetleri arasındaki plasman tercihi, Tablo 38'den alınan krediler/toplam aktifler ve menkul değerler/toplam aktifler oranlarının grafiksel gösterimi şeklinde, aşağıdaki Grafik 12'de ayrıca gösterilmektedir.

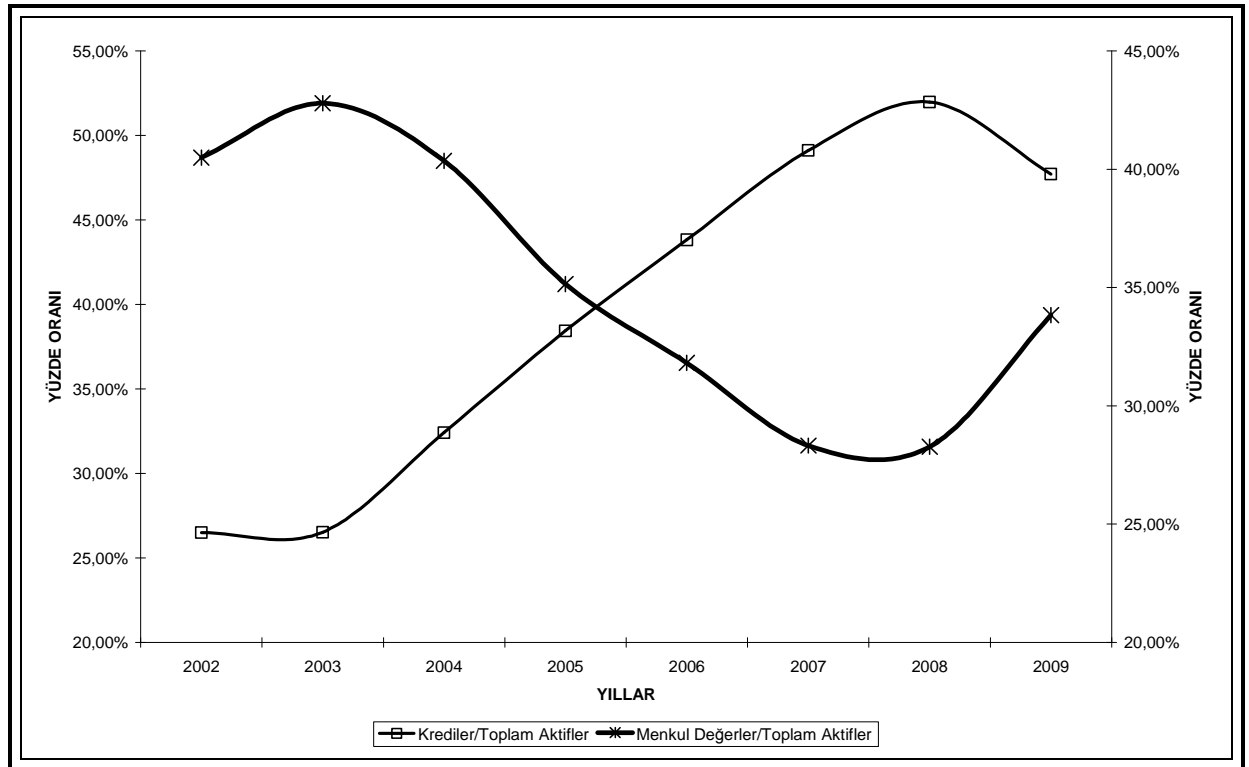
Grafik 12'de gösterilen bankacılık sektörünün açtığı kredilerin kamu kağıtları portföyüne oranı da bankaların kaynaklarının daha büyük bir kısmını kamu menkul kıymetlerine plase ettiğini gösteren diğer bir gösterge olarak verilmiştir. Buna göre; 2003 yılında % 42,79 olan menkul değerler/toplam aktifler oranı, sürekli düşerek

2008 yılında % 28,27'ye inerken, 2009 yılında biraz yükselerek % 33,84 olarak teşekkül etmiştir.

Krediler/toplam aktifler oranı ise ters yönde gelişme göstermiş, 2003 yılında % 26,52 iken, sürekli yükselme göstererek 2008 yılında % 51,95'e kadar yükselmiş, 2009 yılında ise biraz düşerek % 47,71 olarak teşekkül etmiştir. Yani bankalar asli fonksiyonlarına dönmeye başlamıştır. İki oranın birbirine en yakın olduğu nokta 2005 yılıdır.

Tablo 38'in grafiksel gösterimi Grafik 12'deki gibidir.

Grafik 12: Bankaların Kredi/Menkul Kıymet Tercih



Tablo 39'da Türk bankacılık sisteminde 2002-2009 yılları arasında kaynak kullanımındaki değişim verilmiştir. Bu tabloda bankacılık kesiminin topladığı mevduatın ne kadarını krediye plase ettiğini gösteren kredi/mevduat oranı ile menkul değerlere bağlanan kaynak ile kredilere aktarılan plasman arasındaki ilişkiyi gösteren menkul değerler/krediler oranının yıllar itibariyle gelişimi gösterilmektedir. Bütün

bu göstergeler, 2003 yılına kadar, Türkiye’de bankacılık sektörünün asli fonksiyonu olan özel kesim yatırımlarını finanse etmek yerine kamu kesiminin fon ihtiyacını karşılamayı tercih ettiği şeklindeki yorumları destekler nitelikte iken, 2004-2008 arasındaki süreçte, bankacılık sektörünün asli fonksiyonu olan tasarrufları krediye dönüştürme işini başarılı bir şekilde yapmaya başladığı net bir şekilde görülmektedir.

Bankaların, varlıklarında daha büyük oranda kamu menkul kıymetleri tutmasının arkasında yatan en önemli nedenlerden biri, kamu menkul kıymetlerine plasmanın bankacılık kesimi açısından cazibesi ile kamunun finansman gereksiniminin hala devam etmekte olmasıdır.

Tablo 39: Türk Bankacılık Sisteminde Kaynak Kullanımında Değişim

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Krediler/Toplam Aktifler	26,51%	26,52%	32,42%	38,44%	43,82%	49,11%	51,98%	47,71%
Menkul Değerler/Toplam Aktifler	40,49%	42,79%	40,36%	35,15%	31,81%	28,32%	28,27%	33,84%
Krediler/Mevduat	39,59%	42,64%	51,99%	62,19%	71,18%	80,03%	80,91%	75,11%
Menkul Değerler/Krediler	152,76%	161,34%	124,50%	91,45%	72,58%	57,67%	54,39%	70,92%

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Kamu kağıtlarının vergiden muaf tutulması, kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerinde teminat olarak gösterilebilmesi, likiditesinin yüksek olması, riskinin krediye oranla daha düşük olması, sermaye yeterliliği standart rasyosunun hesaplanmasında riski sıfır olarak kabul edilen varlıklar içinde yer alması ve Türkiye’de diğer yatırım araçlarına göre getirisinin hemen hemen bütün dönemlerde daha yüksek olması nedenleriyle kaynakların daha fazla oranda kamu menkul kıymetlerine plase edilmesi bankacılık kesimi açısından daha cazip olmuştur.

Ayrıca, bir para politikası aracı olmasına rağmen bütçe açıklarındaki büyük çaplı artışlar nedeniyle adeta bir maliye politikası aracı haline dönüşen genel disponibilitate uygulamaları da bankacılık sektörünün aktif kıymetleri arasında giderek daha fazla DİBS tutmasının arkasında yatan nedenlerden birini oluşturmuştur.

B. İç Borçlanmanın Bankaların Yükümlülük Yapısındaki Etkileri

Türkiye’de kamu kesimi açıklarının yüksek olması, Hazine’nin bu açıkları finanse etmek için gerekli fonları sağlama ihtiyacı içerisinde bulunması ve kamu kesimine borç vermenin reel sektörde yer alan firmaların çoğuna borç vermeye oranla her zaman için daha güvenli olması, bankacılık sektörünün devlet borçlanma araçlarına yatırım yapmasını oldukça çekici hale getirmiştir.

Türkiye’de finansal serbestleşme sürecinde uygulamaya konan 32 sayılı Karar ile birlikte döviz işlemlerinde ve sermaye hareketlerinde serbestleşme sağlanmış ve Türk Parası konvertibl hale gelmiştir. Böylece, bankalar yurt dışından borçlanma imkanı elde etmişler ve bankaların yurt dışından sağladıkları fonlar mevduatın yanında önemli bir kaynak haline gelmiştir.

Ticari bir işletme olan bankalar da, kar maksimizasyonu amacına ulaşmak amacıyla düşük maliyetle elde ettikleri kaynakları yüksek getiri alanlarına yönlendirmişler ve makroekonomik istikrarsızlıklar sonucunda oluşan yüksek faiz-düşük kur makasından faydalanarak yurtdışından temin ettikleri kredileri yüksek faizle yurtiçi piyasalarda özellikle kamu menkul kıymetlerinde değerlendirmişlerdir.

Türkiye’de yüksek kamu kesimi açıklarının yeterince derin olmayan iç finansal piyasalar aracılığı ile finanse edilmeye çalışılması, faiz oranlarının aşağı doğru esnekliğini ortadan kaldırarak, piyasa koşullarında daha da yükselmesine neden olmuş ve GSYH büyümesinin çok üzerinde reel faiz oranları ortaya çıkmıştır. Bu süreç, TL’nin değer kazanmasına neden olmuş ve kur-faiz makası faiz lehine giderek açılmıştır. Böylece, 1989 sonrası dönemde yüksek oranlarda seyreden enflasyonun da etkisiyle bankacılık kesiminin varlık ve yükümlülükleri içerisinde yabancı paranın oranı önemli miktarda artmıştır. Bu durum 2001 krizini hazırlayan etkenlerden birisi olduktan sonra, 2002 yılından itibaren tersi bir eğilim ortaya çıkmıştır.

Tablo 40’da 2002-2009 döneminde, bankaların döviz tevdiat hesabı (DTH) ve yurt dışı kredileri toplamından oluşan yabancı para kaynaklarının toplam yükümlülükleri içindeki oransal değişim gösterilmiştir. 2002 yılında % 52,83

seviyelerinde olan bankaların döviz tevdiat hesabı (DTH) ve yurt dışı kredileri toplamından oluşan yabancı para kaynaklarının toplam yükümlülükleri içindeki payı, 2006 yılına kadar düşüş eğiliminde olmuş, daha sonraki yıllarda dalgalı bir trend izleyerek, 2009 yılında toplam yükümlülüklerin % 36,58' ni oluşturur hale gelmiştir. Bunda en önemli etken bankacılık kesiminin yurt dışından sağladığı kredilerin son dönemde tekrar artmasından kaynaklanmaktadır.

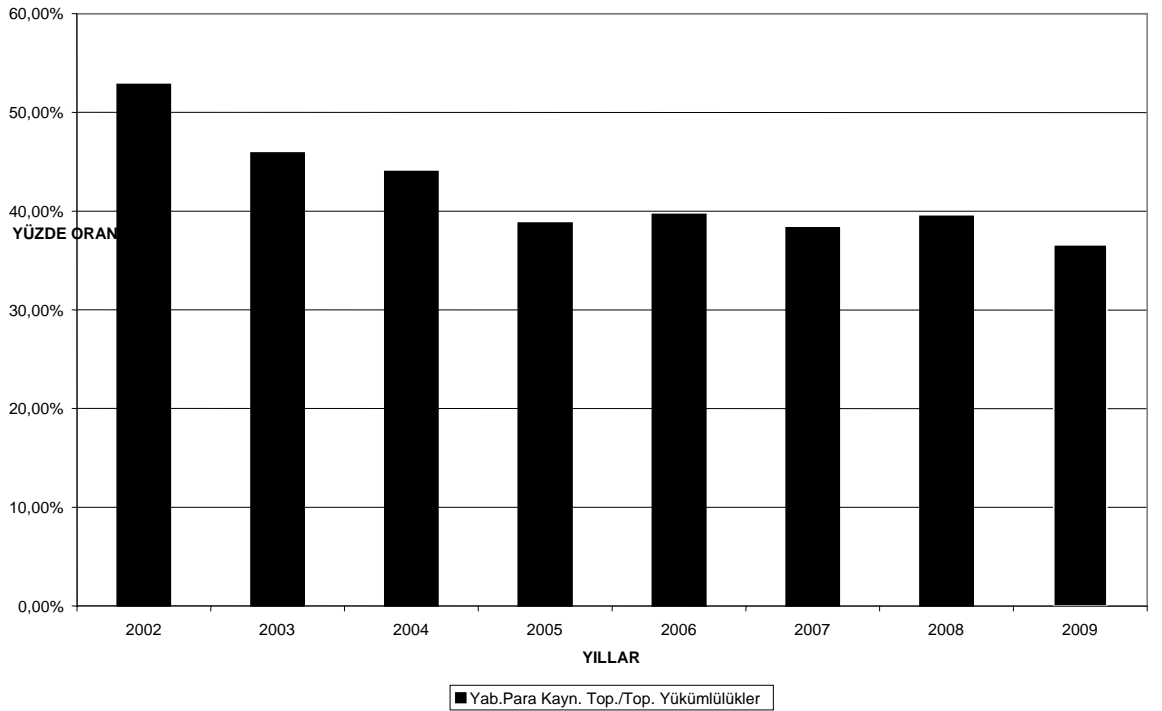
Tablo 40: Yabancı Para Kaynakların Toplam Yükümlülüklerle Oranı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Döviz Tevdiat Hesabı	82.376	79.220	88.502	93.409	120.047	124.497	162.032	174.168
Yurt Dışı Krediler	16.408	19.037	26.102	39.647	49.139	47.811	65.328	58.032
Yabancı Para Kaynaklar Top.	98.784	98.257	114.604	133.056	182.245	186.885	245.928	253.142
Toplam Yükümlülükler	186.977	214.212	260.489	343.234	426.733	487.686	623.175	692.065
Yab.Para Kayn. Top./Top. Yükümlülükler	52,83%	45,87%	44,00%	38,77%	39,65%	38,32%	39,46%	36,58%

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Aylık Ekonomik Göstergeler, Temmuz 2009.

Tablo 40'ın grafik olarak gösterimi aşağıdadır.

Grafik 13: Yabancı Para Kaynakların Toplam Yükümlülüklerle Oranı



Öte yandan, bankacılık sektörü yükümlülük tarafında yaşanan bir diğer gelişme ise, 2001 krizi öncesi TL mevduatlardan döviz mevduatlarına doğru kayan mevduat tercihinin 2002-2009 döneminde tersine dönmesi olmuştur. Bu durum Tablo 41’de verilmiş olup, kriz öncesi Türkiye’deki makroekonomik istikrarsızlıklar ve kronik hale gelen yüksek enflasyon karşısında, görece daha yüksek getiriye sağlamasına rağmen, özellikle hanehalkı ve küçük yatırımcıların TL’ye olan güvenlerini kaybetmeleri sonucunda, döviz cinsinden yatırım araçları TL cinsinden yatırım araçlarına tercih edilmiş ve para ikamesi olarak adlandırılan süreç ortaya çıkmıştır.

1990’lı yıllara gelinceye kadar ortalama % 30 civarında olan yabancı para mevduatlarının toplam mevduat içindeki payı, 2002 yılına kadar yükselen bir eğilim içinde hareket etmiş ve 2002 yılında % 57,85’le zirve yapmıştır. 2002 yılından sonraki süreçte ise 2005 yılına kadar azalma eğilimine girerek, 2005 yılında % 36,84 seviyesine inmiş, sonra dalgalı bir trende girmiş olsa da, bu süreçte birbirine yakın oranlarda teşekkül etmiş olup, oranlar 2002-2004 sürecinin hala altındadır. Söz konusu oran 2009 yılında ise % 34,34 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 41: Yabancı Para Mevduat/Toplam Mevduat

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Yabancı Para Mevduat	82.376	79.220	88.502	93.409	120.047	124.497	162.032	174.168
Toplam Mevduat	142.388	160.812	197.394	253.579	312.832	356.984	453.485	507.258
Yab.Para Mevd./Top. Mevduat	57,85%	49,26%	44,84%	36,84%	38,37%	34,87%	35,73%	34,34%

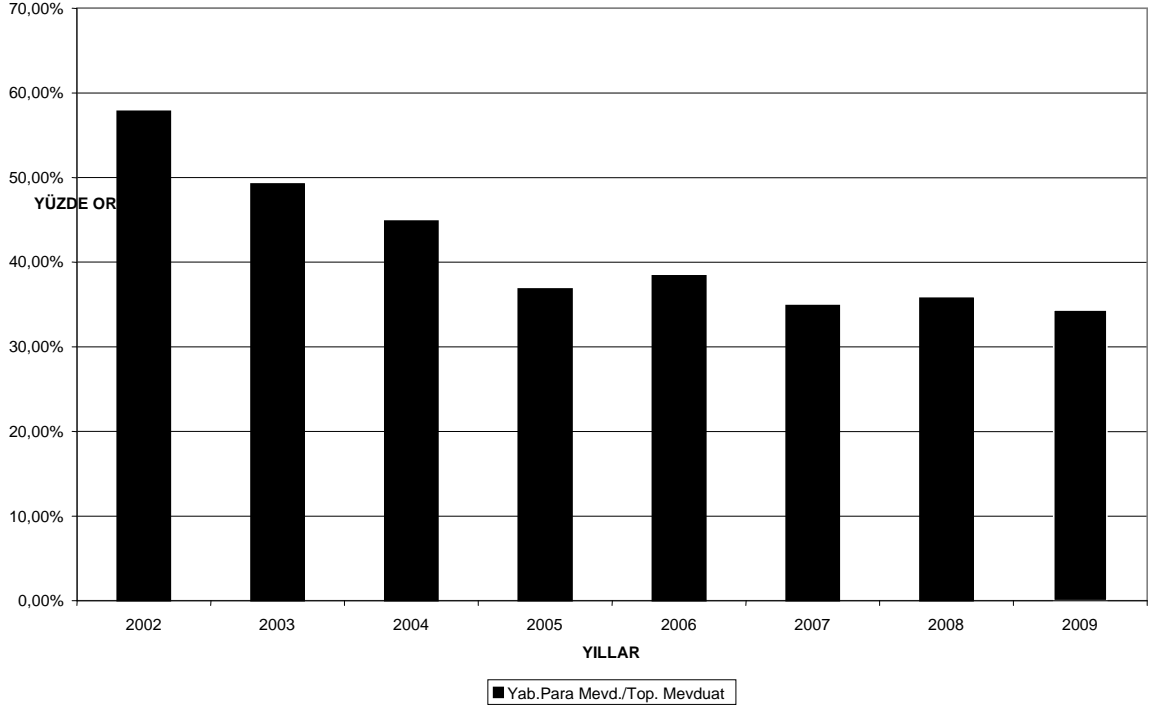
Kaynak: Hazine Müşterşarlığı, Aylık Ekonomik Göstergeler, Temmuz 2009.

Türkiye’de 1989 yılından itibaren, 2001 ekonomik krizi ile son bulan dönemde uygulandığı gözlenen yüksek faiz-düşük kur politikası, bankacılık kesiminin döviz pozisyon açığı yoluyla kamuyu fonlamasını beraberinde getirmiş ve bunun doğal sonucu olarak bankacılık kesiminde önemli miktarda pozisyon açığı oluşmuştur. En basit tanımıyla, bankaların döviz cinsinden taahhütlerinin döviz cinsinden varlıklarını aşması sonucunda oluşan döviz pozisyon açıkları, kurların dalgalanma gösterdiği özellikle kriz dönemlerinde, banka bilançolarını, oluşan faiz riski ile birlikte oldukça kırılğan hale getirmiştir. Bankaların açık pozisyon vererek kamu kesimi açıklarını finanse etmesinin doğal sonucu olarak ortaya çıkan kur ve

faiz riski, bankacılık sektörünün 1990'lı yıllardaki en büyük sorunlarından birini oluşturmuştur.

Tablo 41'in grafik olarak gösterimi Grafik 14'de yapılmıştır.

Grafik 14: Toplam Mevduat İçindeki Döviz Mevduatının Payı



Yüksek faiz-düşük kur makasının faiz lehine açılacağı beklentisi ile dışarıdan sağladıkları kredileri kamunun finanse edilmesinde kullanan bankalar, aynı zamanda önemli miktarda döviz kuru riskini de üzerlerine almışlardır. Gelecekte oluşacak kur artışının TL ve yabancı para faizleri arasındaki farktan daha düşük olacağı beklentisi ile yüksek miktarda döviz pozisyon açığı taşıyan bankalar, faizlerin düştüğü aynı zamanda kurların yükseldiği dönemlerde büyük zararlar karşılaşmışlardır.

Tablo 42'de, bankacılık sektörü açık pozisyon miktarı ile iç borç stok büyüklüğü 2004-2009 yılları arasında karşılaştırmalı olarak verilmektedir.

Tablo 42: Bankacılık Kesimi Yabancı Para Pozisyonundaki ve İç Borç Stokundaki Gelişmeler

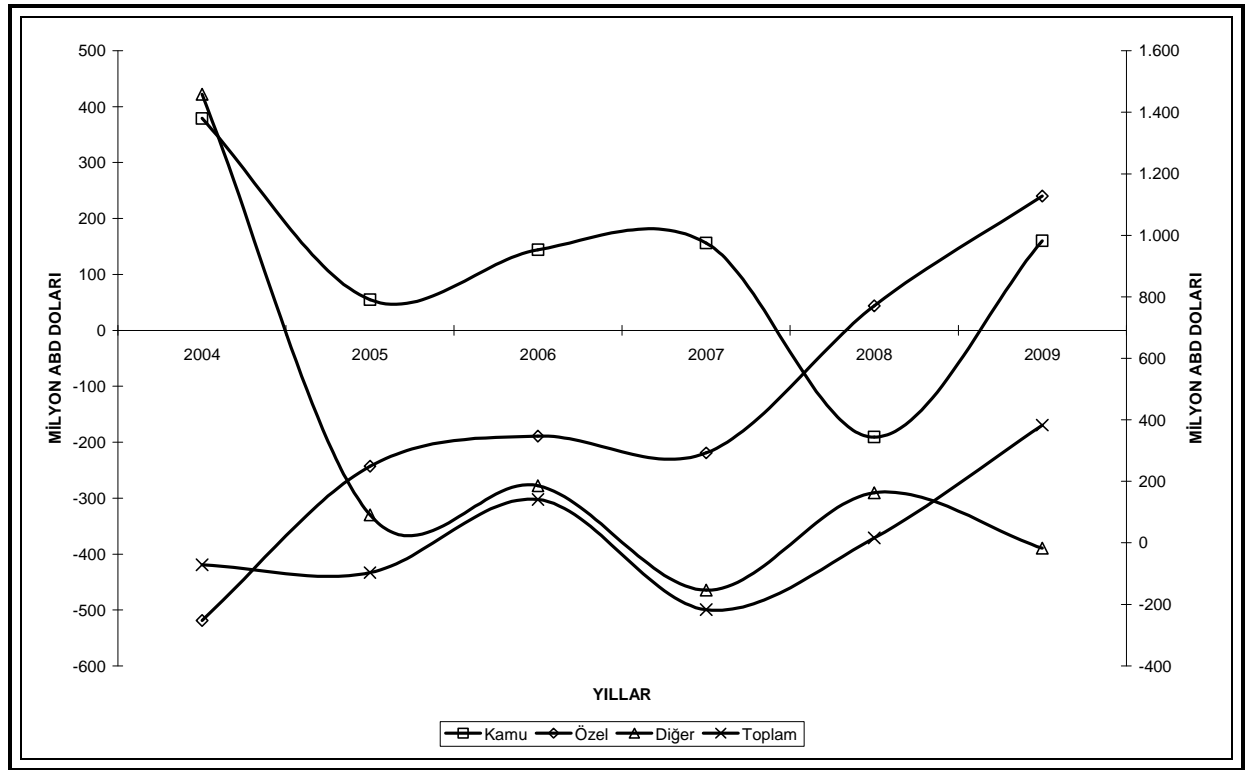
(Milyon USD)	Bilanço İçi Pozisyon (1)					Bilanço Dışı Pozisyon (2)					Yabancı Para Net Genel Pozisyonu (1)+(2)				
	Kamu		Özel		Toplam	Kamu		Özel		Toplam	Kamu		Özel		Toplam
2004	379	-1.753	92.595	-1.390	-1.390	0	1.234	8.717	1.318	1.318	379	-519	1.458	-71	
2005	56	-2.049	113	-1.880	-1.880	0	1.806	-22	1.784	1.784	55	-243	91	-97	
2006	443	-3.377	-1.714	-5.534	-5.534	587	3.187	1.901	5.675	5.675	144	-189	186	141	
2007	913	-2.953	-6.153	-10.019	-10.019	1.069	2.734	5.998	9.801	9.801	156	-219	-154	-217	
2008	-958	4.092	-6.149	-3.015	-3.015	767	-4.047	6.312	3.032	3.032	-191	44	163	16	
2009	-1.237	-3.251	-7.065	-11.553	-11.553	1.397	3.491	7.048	11.936	11.936	160	240	-17	383	

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Aylık Ekonomik Göstergeler, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://9112e820afa766dd72d871ec89aba011>.

Bankacılık sektörü sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesinin etkisi ve yüksek reel faizlerin çekiciliği ile büyük miktarlarda pozisyon açığı vermeye başlamış, 1990 yılında 1,8 milyar dolar olan toplam pozisyon açığı, 2000 yılında 14,6 milyar dolara yükselmiş, 2004 yılında ise 71 milyon dolara gerilemiştir. 2006 yılında 141 milyon dolar pozisyon fazlası veren sektör, 2007 yılında 217 milyon dolar pozisyon açığı, 2008 yılında 16 milyon dolar pozisyon fazlası, 2009 yılında ise 383 milyon dolar pozisyon fazlası vermiştir.

Tablo 42, Grafik 15’de grafiksel olarak düzenlenmiştir.

Grafik 15: Türk Bankacılık Sektöründe Yabancı Para Pozisyonundaki Değişim



İç borçlanmanın banka bilançolarının varlık ve yükümlülüklerini ne yönde etkilediğine değindikten sonra, bankaların veya mevduat toplayan diğer finansal aracı kurumların yükümlülüklerini yerine getirememesi veya bu duruma düşme potansiyelinin ortaya çıkması sonucu tetiklenen bankacılık krizlerine değinmek yerinde olacaktır.

VI . BANKACILIK KRİZLERİ VE TEMEL NEDENLERİ

Bankacılık sektörü yukarıda bahsedilen faaliyetler çerçevesinde finansal piyasalarda kamu kesimi ile ilişki içerisinde bulunmaktadır. Bu süreçte gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik koşullara ve sektör yapısına bağlı olarak bankacılık krizleri ile bağlantılı finansal krizler yaşanmaktadır. Bankacılık krizi, bankaların veya mevduat toplayan diğer finansal aracı kurumların yükümlülüklerini yerine getirememesi veya bu duruma düşme potansiyelinin ortaya çıkması, tasarruf sahiplerinin panik halinde paralarını çekmeye yönelmesi, sözkonusu duruma düşülmemesi için yüksek miktarda bir kaynağın devlet müdahalesiyle sisteme enjekte edilmesi, sorunlu bankaların birleştirilmesi, kapatılması veya onlara el konulması olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁷.

Öte yandan bankacılık sektöründe kriz; banka iflasları ya da banka yetersizlikleri, bankaları yükümlülüklerini yerine getirmekten alıkoyduğu zaman ya da kamu otoritesinin böyle bir durumun ortaya çıkmasını engellemek amacıyla müdahale etmek zorunda kalması sonucunda da ortaya çıkar. Ve ilerlediği takdirde ekonomiye tamamen zarar vererek bankacılık krizi finansal krize dönüşür¹⁴⁸.

1980'lerde ve 1990'lı yılların başında bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş sürecindeki ekonomiler ciddi banka krizleri yaşamışlardır. Bu tür büyük ölçekli bankacılık sektörü problemleri sonucunda ortaya çıkan bankacılık krizleri, bireylere ve firmalara olan kredi akışını engellemesi ve iyi durumdaki firmaları iflasa zorlayarak yatırım ve tüketimi azaltması nedenleriyle geniş yankı uyandırmıştır.

Finansal piyasaların bulunduğu her durumda, finansal ve ekonomik krizlerin yaşanması kaçınılmaz olmaktadır. Ancak 1990'lı yıllarda gelişmekte olan ekonomilerde yaşanan krizler geçmişte yaşanan krizlere nazaran daha global ve ekonomik ve politik dengeye daha zarar verir bir hal almıştır. 1990'ların krizleri, sürdürülemez cari açıklar, kısa süreli yabancı para borçlarındaki artış ve zayıf

¹⁴⁷ Mehmet Akkul; "Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Liberalizasyon Sürecinde Yaşanan Bankacılık Krizleri", **Hazine Müsteşarlığı**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Kasım 2001, s.45.

¹⁴⁸ Emre Alpan İnan; **Türk Bankacılık Sisteminde Şube, Kredi ve Mevduatın Coğrafi Dağılımı**, www.tbb.org.tr, (15.10. 2007).

bankacılık sistemlerinden kaynaklanmıştır. Ülke ekonomilerine büyük maliyetlere yol açan bu bankacılık ve finansal krizlere örnek olarak, 1994'te Meksika, 1997'de Doğu Asya, 1998'de Rusya, 1999'da Ekvator, 2001'de ülkemizde yaşanan krizler verilebilir. Son olarak 2008 yılında, önce A.B.D.'de mortgage krizi olarak başlayan ve küresel ekonomilerin tümüne yansıyan ve halen etkileri süren küresel kriz, 1929 sonrasında yaşanan en büyük ekonomik krizdir.

Hardy ve Pazarbaşıoğlu bankacılık sektörünün kırılganlığını besleyen ve sonunda bir bankacılık krizine neden olan ekonomik çevrenin yapısal özelliklerini tespit etmek için yaptıkları çalışmada, reel GSYH'da meydana gelen ciddi azalma, enflasyon oranlarındaki artış, kredi genişlemesi, sermaye akımı, reel faiz oranlarındaki yükselme ve reel döviz kurlarındaki ani dalgalanmanın bankacılık sektörünü sıkıntıya sokan başlıca göstergeler olduğunu belirlemişlerdir. Kriz öncesinde önemli uyarı sinyalleri sayılan bu kriterlerin Asya krizinde de açıkça ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

Burnside, Eichenbaum ve Rebelo yaptıkları çalışmada ise Güneydoğu Asya krizinin beklenen büyük kamu açıkları ve zor durumda bulunan bankacılık sistemini kurtarma çabasıyla kaynaklandığını tespit etmeye çalışmışlar ve sonucunda Kore, Tayland, Malezya ve Filipinlerde krizler öncesinde, finansal sektörün hem mutlak hem de nisbi değerinin düştüğünü tespit etmişlerdir.

Miskhin'e göre gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin finansal kriz dinamikleri birbirinden farklıdır. Bunun temel sebebi ise borçlanma piyasalarının yapısal özelliklerinin birbirinden farklı olmasıdır. Bankacılık ve finansal kriz dinamikleri açısından gelişmekte olan ülkeleri gelişmiş ülkelere ayıran iki temel özellik vardır; özel sektör borçlarının kısa süreli olması ve borçların büyük bir kısmının yabancı para cinsinden olmasıdır¹⁴⁹. Nitekim 1994-1995'te Meksika'da, benzer özelliklerle Latin Amerika ve 1980'lerin ilk yarısında Şili'de yaşanan krizlerin ortak noktaları borçlanmanın yabancı para cinsinden ve kısa süreli olarak yapılması olmuştur.

¹⁴⁹ Jale Dönmez; **Kamu Kesimi Borçlanma Politikalarının Bankaların Fon Yönetimi Üzerine Etkileri**, Gazi Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, ss.37-41.

Finansal piyasalarda kamu kesiminin borçlanma gereksinimi, doğrudan özel sektörün krediye olan talebiyle rekabet etmektedir. Bu sebeple hükümetlerin kamu kesimi açıklarının finansmanına ilişkin izlediği politikalar doğrudan finansal piyasaları etkilemektedir.

Kamu kesiminin bütçeleme sebebiyle, borçlanmaya yönelik temel amacı borçlanma maliyetini düşük tutmaya çalışmaktır. Bu durum kamu borçlanma kağıtlarını elde tutanların daha az getiri sağlamasını ifade etmekte olup borç vermek isteyen bireyler kamu kesimi kağıtlarını almak için daha az istekli olmaktadır. Kamu kesimi ise bu durumu ortadan kaldırmak amacıyla özel sektör borçlarını daha az çekici kılacak şekilde finansal kısıtlamaya gitmektedir. Döviz kurlarının kontrol altında tutulması, faiz oranlarına belirli bir tavan uygulanması, yüksek zorunlu karşılıklar ve özel sermaye hareketlerinin gelişiminin engellenmesi ülke kaynaklarının artan oranda kamu sektörüne kaydırılmaya çalışıldığını gösteren faktörlerdir¹⁵⁰.

Finansal krizler temelde asimetrik bilginin yol açtığı, ters seçim ve ahlaki tehlike problemlerinin artması sonucunda, finansal piyasaların fonları etkin bir şekilde üretken yatırım alanlarına yönlendirememesiyle ortaya çıkmaktadır. Asimetrik bilgi ve dolayısıyla finansal krizlere neden olan temelde dört ana faktör bulunmaktadır¹⁵¹.

- Finansal sektör bilançolarında oluşan bozulma,
- Faiz oranlarındaki artış,
- Belirsizliğin artması,
- Varlık fiyatlarında meydana gelen değişmeler doğrultusunda finansal

olmayan bilanço yapılarındaki bozulmalardır.

¹⁵⁰ Maxwell Fry; "Managing Deficit Finance", **Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: IV, İstanbul, 1990, ss.1-23.

¹⁵¹ Dönmez; a.g.t., ss.37-45.

Asimetrik bilgi sonucunda bankaların geri dönmeyen kredilerindeki artışlar, banka bilançolarını bozmakta olup, bu durum ya kredi kanallarının kısılması ya da sermaye artışının sağlanması ile giderilebilmektedir. Ancak bankalar açısından sermaye arttırımı genellikle zor ve maliyetli bir işlem olduğundan bilanço yapısı bozulan bankacılık sektörü kredi kanallarını kısma yolunu tercih etmektedir. Banka ve diğer finansal kurumların kredi verme beklentilerinde oluşacak bir zayıflama, ekonominin genelinde kredilerde bir azalmaya ve sonunda da ekonominin küçülmesine neden olmaktadır. Nitekim Amerikan ekonomisi 1990'lı yılların başında böyle bir süreç geçirmiştir. Banka bilançolarındaki bozulmanın yeteri kadar şiddetli olması, bankaların paniklemesine ve bazı bankaların batmasına neden olmaktadır.

Bankacılık sektöründeki düşüş, finansal sistemi daha kırılabilir bir hale getirmekte ve sektörde yaşanan toplu problemler finansal sistemin dengesizliğine neden olmaktadır. Bankacılık sektöründe, sektör karlılığında yaşanan herhangi bir düşüş banka yöneticilerinin karlılıklarını arttırmak amacıyla daha fazla risk almalarına yol açmaktadır.

Edwards ve Mishkin 1960-1993 dönemi yönünden Amerikan bankaları için yaptıkları çalışmada, bankaların geleneksel bankacılıktan uzaklaşarak geleneksel olmayan faaliyetlerde bulduklarını belirlemişlerdir. Geleneksel bankacılıkta yaşanan düşüşün, bankaların avantajlı fon bulma, gelir avantajları ve karlılıklarında meydana gelen azalma sebebiyle ortaya çıktığını belirlemişlerdir.

A.B.D.'de 1960'ların başından itibaren enflasyonda meydana gelen yükselme faiz oranlarında artışa yol açarak mudilerin bankalardan mevduatlarını çekerek yüksek getiri sağlayan varlıklara yönelmelerine sebep olmuştur. Bu doğrultuda mevduat bankalar için maliyeti yüksek bir kaynak olmaya başlamıştır. Kaynak maliyetlerinin artması ve karlılığın azalmasından dolayı bankacılık sektörü kendine alternatif yollar aramaya başlamış, getirisi yüksek riskli faaliyetlere ve karlılığı artıracak bilanço dışı işlemlere yönelmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra yüksek mevduat garantisi olan ülkelerde, bankacılık sektöründe etkin bir gözetim ve denetim

sistemi bulunmaması da bankaların fazla risk alarak performansı ve getirisi düşük projelere yatırım yapabilmelerine neden olmuştur.

Bankacılık sektöründe düzenleme ve denetlemede yaşanan zayıflık geliştirmekte olan ekonomilerde önemli bir problem olmaktadır. Tayland ve Kore'de bankaların dolar cinsinden aşırı borçlanıp, bu kaynakları yine dolar cinsinden firmalara kredi olarak kullandırmaları ve bankacılık denetiminin bu tür hareketlere kısıtlama getirmemesi bu ülkelerin krizle karşılaşmasında önemli bir etken olmuştur. Yabancı para yükümlülüklerine getirilecek sınırlamalarda iyi bir banka denetim ve düzenleme sistemi, krizi önleyebilecek bir faktör olabilmektedir.

Bankaların karşılaştıkları riskleri kontrol altına almak için pek çok ülkede oldukça sıkı düzenleyici politikalar uygulanmasına rağmen bazı ülkelerde bu politikalara gereken önem verilmemektedir. Düzenlemelerin kontrolsüz olması durumunda ise problemlerle karşılaşmaktadır. Öyle ki Asya'da yaşanan bankacılık krizi bankacılık düzenlemelerinin gevşek olmasından kaynaklanan risklerin ne kadar önemli olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Bankacılık sektörü yukarıda bahsedildiği gibi ülkenin ekonomik yapısı, kamu kesiminin borçlanma politikası ve karlılık ana faktörleri altında birtakım riskler olarak faaliyetlerini sürdürmeye çalışmaktadırlar. Bu süreçte bankalar tarafından taşınan likidite, kredi, faiz oranı ve döviz kuru riskleri herhangi bir bankayı kolaylıkla ödeme gücüne sokabilecek faktörlerdendir. Ödeme gücü problemi ise tüm bankacılık sistemine yayılmaya başlayınca krizler sistemik bir hal almaktadır. Bu sebeple bankaların ekonomik koşullar çerçevesinde etkin bir portföy yönetimi yaparak risklerini minimize etmeye çalışmaları gerekmektedir.

VII. TÜRKİYE'DE SON ONBEŞ YILDA YAŞANAN BANKACILIK KRİZLERİ

Türkiye ekonomisi 24 Ocak 1980'de alınan bir dizi kararla hızlı bir dışa açılma sürecine girmiştir. Mayıs 1981'den başlayarak döviz kurları daha esnek bir sistem içerisinde belirlenirken, 1980-82 döneminde iç finansal liberalizasyona başlanmış ve Haziran 1984 ve Ağustos 1989'da alınan iktisat politikası kararlarıyla

bankalarda döviz tevdiat hesabı açabilme olanağı da dahil olmak üzere köklü dış finansal liberalizasyon önlemleri yürürlüğe konulmuştur.

1990'lı yıllar ile birlikte yüksek kamu kesimi açıkları, yüksek yurtiçi faiz hadleri, hızlı kısa vadeli sermaye girişleri ve düşük kur artışları nedeniyle ekonomi giderek daha fazla sıcak para bağımlısı bir konuma gelmiştir. Hızla artan kamu kesimi iç borçlarının sürdürülemezliği Nisan 1994'te yaşanan finansal krizle açıkça ortaya çıkmış ancak, yaşanan kırılganlığın devam etmesi nedeniyle Türkiye ekonomisi Kasım 2000 ve Şubat 2001'de tekrar kriz ortamına sürüklenmiştir.

A. Nisan 1994 Krizi

1994 yılının başlarında yaşanan kriz, niteliği ve boyutları itibarıyla Türk ekonomisinin o zamana kadar yaşadığı en büyük kriz olmuştur. Sözkonusu kriz çok hızlı bir şekilde ortaya çıkmış, gelişmiş ve bir süre sonra mali sistem üzerindeki etkilerini hafifleterek reel kesim üzerinde etkili olmaya başlamıştır.

Kambiyo rejimi bütünüyle serbest hale geldiğinden, Türkiye'de 1994 yılı başlarında gerek efektif olarak gerekse banka hesabı olarak döviz önemli bir yatırım aracı haline gelmiştir. Başka bir deyişle, önceleri kapalı ve araçları sınırlı olan bir mali sistem yerine dışa açık, araçları ve yatırım seçenekleri artmış ve hem araçlar hem de ülkeler arasında yüksek bir mobiliteye sahip bir mali sistem ortaya çıkmıştır.

Bu dönemi diğerlerinden ayıran bir başka özellik ise bankacılık sisteminin teknolojik altyapısıdır. 1994 yılının başına gelindiğinde, bankacılık sistemi gerek haberleşme gerekse bilgi işlem teknolojisi açısından gelişmiş bir noktadadır. Bu teknolojik altyapı, işlem hızını arttırdığı gibi sistemi daha duyarlı hale getirmiştir. Böylesi bir ortamda patlak veren kriz, hızla yayılarak ağır sonuçlar vermiştir. Kamu yönetimi bu krizi yönetmekte zorlanmış ve krizin durdurulması gecikmiştir. Böylece, sistemik hale gelen kriz mali kesim, kamu maliyesi ve reel kesime büyük zararlar vererek sonuçlanmıştır.

1994 yılında yaşanan krize giden süreçte birtakım nedenler temel rol oynamıştır. Bunlar arasında, 1991-1993 döneminde kamu bütçesinin faiz harcamaları dışlandığında dahi açık vermesi, reel iç borç faizlerinin ekonominin reel büyüme

hızının çok üzerinde gerçekleşmesi, iç borç stokunun GSYH'ya oranının sürekli olarak yükselmesi sayılabilir.

1993 yılı sonunda hükümetin faiz oranlarını aşağı çekmek amacıyla kamu menkul kıymet ihalelerini iptal etmeye yönelmesi ve Hazine'nin finansman gereksinimi için Merkez Bankası kaynaklarına başvurması, devlet iç borçlanma senetlerinin (DİBS) talebinin azalmasına ve 1994 yılı başında DİBS piyasasının fiilen ortadan kalkmasına neden olmuştur. Kredi derecelendirme kuruluşlarının bu dönemde Türkiye'nin kredi notunu düşürmesinin de etkisiyle dış borçlanma imkanları azalmış ve bu durumda Hazine'nin finansman gerekleri açısından Merkez Bankası kısa vadeli avansları dışında alternatif kalmamıştır. Bu arada, kamu menkul kıymetlerinden elde edilecek gelirlere de stopaj kesintisi getirilmiştir. Böylece, hem kamu kağıtlarının vergilendirilmesi hem de parasallaşmaya gidilmesi oldukça ters bir zamanda gerçekleşmiştir. Burada ters zaman ile özellikle kastedilen husus, bu dönemde ticari bankaların açık pozisyonlarının yüksek olmasıdır. 1993 yılı sonunda ticari bankaların döviz pozisyon açıkları 5 milyar dolar ile rekor düzeye ulaşmış bulunmaktadır.

Böylece, ortaya çıkan bu parasallaşma süreci ile piyasaya çıkan fazla likidite döviz piyasalarına yönelmiş ve bu durum döviz kurlarında hızlı bir artışa yol açmıştır. Bu sırada Merkez Bankası, piyasadaki fazla likiditenin çekilmesi amacıyla açık piyasa işlemleri yoluyla gerekli müdahaleyi, faiz oranlarının yükseleceği endişesiyle yapamamıştır. Böylece, kuru savunmak için sadece döviz satan Merkez Bankası kısa zamanda başarısız olmuş, bu çerçevede Nisan 1994'e gelindiğinde Türk Lirası ABD doları karşısında % 50'nin üzerinde değer kaybına uğramıştır.

1994 krizi ekonomide önemli sonuçlar doğurmuştur. Kasım 1993'te altın hariç tutulduğunda 7,2 milyar dolar düzeyinde bulunan Merkez Bankası resmi rezervleri, Haziran 1994'e gelindiğinde 1,1 milyar dolara gerilemiştir. Mali piyasalarda derinleşen kriz çok geçmeden reel sektöre de sıçramıştır. Şubat 1994'ten itibaren imalat sanayi üretiminde başlayan daralma Nisan ayından itibaren önemli boyutlara ulaşmıştır. Interbank piyasasında gecelik binlerle ifade edilen faiz oranlarının ortaya çıkması nedeniyle başta Hazine'nin olmak üzere mali kurumların

ve firmaların borçlanma maliyetleri olağanüstü yükselmiştir. 1988-1993 döneminde % 65 civarında dalgalanan enflasyon, Nisan ayında kamu fiyatlarına yapılan büyük artışlar sonucunda üç haneli rakamlara ulaşmıştır. Kriz ile gelen şok, bankacılık sisteminin toplam aktif kıymetlerini ciddi biçimde azaltmış ve aktif - pasif yapısında önemli değişikliklere yol açmıştır.

1994 yılında kamu borçlanma faizlerini düşürme çabalarının yoğunlaşmasının sonucu olarak ortaya çıkan kurlarda dalgalanma ve devalüasyon ile mali sektörde ortaya çıkan bankacılık krizi büyük ölçüde mevduat çekilmesine yol açmıştır. 1994 krizinde, Merkez Bankası'nın yeterli rezervi olmaması ve müdahale edememesi bankacılık sisteminin çok kötü etkilenmesine sebep olmuştur. Bu krizden sonra banka kurulmasının kolaylaştırılması sistemdeki kırılganlığı daha da artırmıştır. 97 Asya ve 98 Rusya Krizi'ni takiben 2000 yılı sonuna doğru bankacılık sisteminde risk ve problemler artmaya başlamıştır.

Yaşanan bu kriz ancak mevduat sigorta limitindeki sınırın kaldırılması ile durdurulmuş ve bankacılık sistemine güvenin sağlanması ile mali sistemde aşılmıştır. Krizin faturası olarak üç banka iflas etmiş ve krizin ardından bazı bankaların da sahipliği el değiştirmiştir.

B. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri

Aralık 1999 tarihinde Türkiye, artık sürdürülemez boyutlara ulaşan iç borç stokunu kontrol altına almak ve enflasyonu düşürmek amaçlarıyla, IMF ve Dünya Bankası destekli, döviz kurunun çıpa olarak kullanıldığı bir ekonomik istikrar programı uygulamaya koymuştur.

2000 yılına girerken, enflasyonun düşürülmesi ve ekonomik büyümeye geçilmesi yönünde bütçe disiplini ve yapısal reformlara dayalı bir ekonomik program uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda ekonomik performansı etkileyen kararlara ek olarak, mali sistemin güçlendirilmesini hedef alan ve bankacılık sektörünü doğrudan ilgilendiren çok önemli kararlar alınmış ve düzenlemeler yapılmıştır. Programda, 1999 yılında ortalama % 60'lar civarında dalgalanan enflasyon oranını 2000 yılı sonunda % 25 ve 2002 yılı sonunda ise tek haneli rakamlara indirmek temel

hedef olarak konulmuştur. Enflasyon hedefi ise, dolar ve Euro'nun belirli oranlarda ağırlıklandırılmış bir kur çıpasına bağlanmıştır. İstikrar programı ayrıca, "Para Kurulu" benzeri bir mekanizmayı da içermektedir. Buna göre Merkez Bankası, Net İç Varlıklara dayanarak para arzını artıramayacak, para arzındaki artış dışarıdan gelen dövize bağlı olarak gerçekleşecektir. Böylece, Merkez Bankası sterilizasyon yapamayacağına göre, makroekonomik denge, faiz oranlarındaki değişme ile sağlanacaktır.

Maliye politikası açısından, faiz dışı konsolide bütçenin 2000 yılı sonunda fazla vermesi hedeflenmiştir. Bunun, daha çok ek vergiler, cari ve yatırım harcamalarında kesintiler ve sosyal sigorta sistemindeki primleri arttıran ve emeklilik için gerekli olan hizmet süresini yükselten bir reformla gerçekleştirilmesi düşünülmüştür. Böylece, orta vadede kamu borcunun GSYH' ya oranının sabitleştirilmesi uzun vadede ise azaltılması öngörülmüştür. Bütün bunların da, gelirler politikası ve hızla yapılması planlanan bir dizi yapısal reform ile desteklenmesi öngörülmüştür.

Program hedefleri yukarıda özetlendiği şekildedir. Bunlardan, kur hedefi, net iç varlıklar hedefi ve bütçe açığı hedefine ulaşılmış ancak enflasyon hedefi tutturulamamıştır. Yıllık enflasyon, programın uygulamaya başlamasından itibaren düşmeye başlamış ancak bu, beklenenden daha yavaş bir hızla gerçekleşmiştir. 2000 yılı sonu itibarıyla gerçekleşen yıllık enflasyon, hedeflenen oranın 15 puan üzerinde kalmıştır. Böylece, kurdaki artış oranının hedeflenen enflasyondaki artış ile aynı oranda olması dolayısıyla TL, 2000 yılı boyunca önemli ölçüde reel olarak değer kazanmıştır.

Buna rağmen, faiz oranlarındaki düşüş beklenenden daha hızlı olmuştur. Üç ay vadeli Hazine Bonolarının yıllık bileşik faizi 1999 yılında % 100'lerin üzerinde iken, 2000 Ocak-Kasım döneminde ortalama % 38 olarak gerçekleşmiştir. Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) bileşik faizi, 2000 yılı başından itibaren çok hızlı bir şekilde gerilemiş hem beklenen (ex-ante) hem de gerçekleşen (ex-post) TEFE (Toptan Eşya Fiyatları Endeksi), enflasyonun altında kalmıştır. Böylece, DİBS reel

faiz oranları hem beklenen hem de gerçekleşen enflasyona göre eksi değerlere gerilemiştir.

2000 yılının ilk on ayında 12,5 milyar dolar tutarında net yabancı sermaye girişi olmuştur. Bu, temel olarak üç kalemden oluşmuştur:

- Kamu kesiminin uluslararası piyasalara ihraç ettiği Hazine garantisine haiz tahviller 5,7 milyar dolar,

- Yurt dışından sağlanan kısa vadeli banka kredileri 3,6 milyar dolar,

- Yurt dışından sağlanan uzun vadeli banka kredileri 3,2 milyar dolar¹⁵².

Bu gelişmeler, bir yandan Merkez Bankası'nın döviz rezervlerini diğer yandan da program uyarınca sterilizasyon olanağı olmadığından para tabanını önemli oranda arttırmıştır. Böylece, piyasaya çıkan likidite bir yandan toplam talebi hızla arttırarak enflasyon hedefinin tutturulamamasına neden olmuş diğer yandan da düşen faiz oranları ve programdaki kur çıpası ithalatta patlama yaratarak cari işlemler açığını büyütmüş ve Türkiye hızla bir krizin eşiğine sürüklenmiştir.

Kasım ayı ortalarına gelindiğinde yabancı yatırımcılar hızla portföylerini boşaltmaya başlamışlar ve ülkeden sermaye çıkışı başlamıştır. Bu arada Türkiye'deki bankalar da yüksek düzeylere ulaşan döviz pozisyon açıklarını kapatmak amacıyla harekete geçmişlerdir. Bu koşullar altında ise TL'den kaçışla birlikte kısa vadeli faiz oranlarında hızlı ve olağanüstü bir yükseliş ve dolayısıyla ciddi bir likidite krizi yaşanmaya başlamıştır. Portföylerinde kamu kağıtları ağırlıklı olan bankacılık sektörü bir yandan bu kağıtları satmaya diğer yandan da çok kısa vadelerle bu kağıtları fonlamaya çalışmışlar ve sonuçta ikincil piyasada DİBS faiz oranları yükselirken bankacılık sektörünün portföyünde tuttuğu kamu kağıtlarının getirisi azalmıştır. Böylece, bankacılık sektörü başta olmak üzere Türkiye Ekonomisi ciddi bir krizle baş başa kalmıştır.

2000 Kasım ayında Merkez Bankası dövize yönelik spekülasyon saldırısı:

¹⁵² Yılmaz Akyüz ve Korkut Boratav; "Türkiye'de Finansal Krizin Oluşumu", **İşletme ve Finans**, 2002, Ankara, Ağustos 2002, ss. 14-44.

- Çok yüksek faiz ile,
- Önemli döviz rezervi kayıplarıyla¹⁵³,
- 7,5 milyar dolar tutarındaki ek IMF kredisiyle önleyebilmiştir.

Yapısal uyum sürecinde belki de en önemli konu, zayıf ve sorunlu olduğu bilinen bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması olmuştur. Ancak kamu bankaları da dahil olmak üzere bankacılığı yeniden yapılandırma girişimleri, batık banka sayısının çok yüksek olduğu ve sistemin sanıldığından da zor durumda olduğu duygusunu yaratmıştır. Buna karşılık, 2000 yılının yarısına varıldığında bankacılık sistemi dış borçlanmayı hızla sürdürmeye devam etmiştir¹⁵⁴.

Bu süreçte, bankacılık sektörünün yurt dışından borçlanıp, bu kaynakları yurt içi piyasalarda değerlendirme eğiliminin artması sonucunda döviz pozisyon açıkları önemli boyutlara ulaşmış ve bankacılık sistemi büyük bir döviz riski ile karşı karşıya kalmıştır. Kriz sırasında bankacılık sisteminin portföyünde tuttuğu kamu kağıtlarını çok kısa vadelerle ve çok yüksek maliyetlerle fonlaması ise bankacılık kesimini çok yüksek bir faiz oranı riski ve aynı zamanda vade uyumsuzluğu sorunu ile karşı karşıya bırakmış ve banka bilançoları kötüleşmiştir.

Kasım 2000 Krizi bankaların içine düştükleri likidite sorunlarından kaynaklanmıştır. Bankalar her yıl yaptıkları gibi 2000 yılı sonlarına doğru bilançolarında bulunan açık pozisyonları kapatmak amacıyla likidite arayışına yönelmişlerdir. Bu durum ise faiz oranlarının bir miktar artmasına yol açmıştır. Bankaların likidite talebi, faizleri tırmandırmış ve likidite talebini karşılayamayan bankalar sıkıntıya düşmüştür. Bankaların açık pozisyonlarını kapatmak amacıyla döviz taleplerini arttırdıkları sıralarda bankacılık kesimi ile ilgili yeni düzenlemelerin hız kazanması, bankaları döviz alabilmek ve açık pozisyonları kapatma yolunda çok hızlı ve ani davranışlar içine sokmuştur. Bu durum da faizlerin tırmanmasına neden olmuştur. Bankacılıkta yaşanan Kasım 2000 krizini aşmak için

¹⁵³ Merkez Bankası, 17-24 Kasım haftasında yaklaşık 3 milyar dolar, 24 Kasım-1 Aralık haftasında ise 2,5 milyar dolar olmak üzere döviz rezervinin 5,5 milyar dolarını kaybetmiştir. Böylece, iki haftalık sürede brüt döviz rezervi 24,4 milyar dolardan 18,9 milyar dolara gerilemiş ve istikrar programının net döviz rezervi üzerine koyduğu alt sınıra inilmiş oldu.

¹⁵⁴ Ercan Uygur; "Krizden Krize Türkiye:2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri", **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni**, Nisan 2001, s.13.

gerçekleştirilen bütün çalışmalar, her zaman olduğu gibi geçici çözümler getirmiş, kriz sarmalını sona erdiremediği gibi Şubat 2001 Krizi'ne de engel olamamıştır.

2000 yılı sonuna gelindiğinde IMF desteği ve hükümetin üstlendiği yeni taahhütler ile TL'den kaçış durdurulmuş ve 2001 Ocak ortasına gelindiğinde ise faiz oranları % 60'ların altına gerilemiştir. Döviz rezervleri ise yeniden artarak kriz öncesi düzeyini aşmıştır. Bu arada toplam talepte meydana gelen düşüş hem enflasyonun tekrar inişe geçmesini sağlamış hem de ithalatta 2000 yılı boyunca yaşanan patlamayı durdurmuştur.

Ancak, ekonomik yapının temel sorunları devam etmekte olduğu için, Kasım krizinden birkaç ay sonra yürütülmekte olan ekonomik istikrar programının sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkmıştır. Borç verilebilir fonlar piyasasında vade giderek kısalmış ve faiz oranları % 70'lerin üzerine çıkmıştır. Bu gelişmeler, iç borcun sürdürülebilirliği konusundaki şüphelerin bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. 2000 yılı boyunca portföylerine ortalama % 38 oranından 1-1,5 yıl vadeli kamu kağıtları alan bankacılık kesiminin çok ciddi sorunlarla karşılaşacağı ortadadır. Yükselen iç borç stoku, bir türlü istenilen seviyeye düşmeyen enflasyon oranı ve TL'nin devam eden aşırı değerlenmesi kur çıpasının sürdürülebilirliği konusunda piyasalarda kuşku yaratmıştır. Piyasalarda oluşmuş bulunan bu şüpheler nedeniyle küçük bir kıvılcım Şubat 2001 krizinin başlamasına yetmiştir.

Döviz kuru çıpası kırılmış ve terk edilmiştir. Gecelik faiz oranlarının bileşik % 5000 gibi olağanüstü oranlara yükselmesi bile TL'den kaçışı ve dövize hücumu durduramamış ve çok ciddi bir likidite krizi oluşmuştur. Bu durum, hem para politikası üzerinde neredeyse tüm kontrolün yitirilmesine hem de döviz rezervlerinin hızla erimesine neden olmuştur. Bu nedenle, üç gün içerisinde kur çıpası terk edilmiş ve kur serbest dalgalanmaya bırakılmıştır. Böylece, Kasım ayında yara alan enflasyonu düşürme programının da sonu gelmiş olup, devam eden aylarda ise finansal kriz reel sektöre de sıçramış ve milli gelir 2001 yılı sonunda % 9,4 gibi büyük bir oranda küçülmüştür.

Ayrıca kamu bankalarının görev zararlarının önemli boyutlara ulaşması da krizlere neden olan faktörler arasında gösterilebilir. Böylece, bankacılık sektörü

Kasım 2000 krizi öncesinde vade uyumsuzluğu nedeniyle aşırı faiz riski, Şubat krizi öncesinde ise görev zararları yanında açık pozisyonlar nedeniyle hem faiz hem de kur riski taşımış ve sonuçta yaşanan krizlerden en çok etkilenen sektör olmuştur.

2001 yılı gerek ekonomide gerekse bankacılık sektöründe bir dizi reformun gerçekleştirildiği, dolayısıyla ekonomik ve finansal çerçevenin değişmeye başladığı dönem olmuştur. 2002-2004 arası ise 2001 yılında yapılan değişikliklerin etkisinin görüldüğü dönemdir. Olumlu dünya konjonktürünün de yardımıyla hızlı bir ekonomik büyüme süreci yaşanmıştır. Büyümenin finansmanı için yoğun dış kaynak kullanımı devam ederken bankacılık sektörü de mali bünyesini önemli ölçüde sağlamlaştırmıştır.

2001 krizinde, bankaların verdikleri kredileri tahsil edememe oranları oldukça yükselmiştir. Geri ödememe riski ile karşı karşıya olan bankalar piyasalara verdikleri kredileri kısmak zorunda kalmışlardır. Bunun sonucunda da üretim ve yatırımlar azalmış ve resesyon süreci hakim olmaya başlamıştır. Bankacılık sisteminde devlet güvencesi azaldıkça, sistemin zarar görmesi durumu daha fazla açığa çıkmaya başlamıştır. Devalüasyon durumunda, banka pozisyonlarında açıklar meydana geldiğinden, ulusal paranın değer kaybetmesi halinde banka yükümlülüğünde artışlar olabilmektedir.

Enflasyonist ortamda uygulanan dezenflasyon politikaları sonucunda enflasyonun hızla düşmesi ve reel faizlerin yüksek kalması, bankaların ve diğer finansal kurumların nakit akımları üzerinde ters etkiler yaratmaktadır. Enflasyonist dönemlerde bankaların kaynaklarının giderek artan bir bölümü, menkul değerler ve devlet iç borçlanma senetlerine plase edilmektedir. Yani enflasyonist dönemde reel getirinin yüksek olması ve riskin olmaması yüzünden bankalar kredi olarak kullandırabilecekleri fonları kamu kağıtlarına bağlarlar. Böyle dönemlerde bankaların kaynak maliyetinin yüksek olması elde likit bulundurmanın maliyetini arttırmaktadır. Bu da bankaların 1994 krizi örneğindeki gibi likidite sıkışıklığına düşmelerini beraberinde getirir.

Enflasyonun hakim olduğu ülkelerde kredi arz ve talebi, faizlerin yüksekliğine bağlı olarak daralmaktadır. Yüksek enflasyon bankaların sermaye

yapılarını da bozmaktadır. Çünkü bankaların öz kaynakları böyle durumlarda yapay olarak artmaktadır. Yüksek enflasyondan düşük enflasyon dönemine girildiğinde, faiz oranlarının düşmesi, bankacılık sektöründe kendini hissettirmektedir. Yüksek enflasyonun ortadan kalkmasıyla oluşan rekabet ortamına paralel olarak faizler düşmekte ve kâr marjları azalmaktadır. Bu değişime uyum sağlayamayan bankalar sektör dışına itilirler. Çünkü kârlılığın düşmesi ile birlikte bankalar daha fazla kâr elde etmek için daha ciddi düzeylerde risk almak zorunda kalırlar. Böyle bir durum da, mali yapısı güçlü olmayan bir bankayı oldukça olumsuz etkilemektedir.

Büyüme dönemlerinde banka kredileri artarken, küçülme durumlarında da banka kredileri azalmaktadır. Çünkü ekonomik daralmanın söz konusu olduğu dönemlerde bankacılık sektörünün kâr ve getiri oranı düşmektedir. Özellikle gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde büyüme belli bir istikrar çerçevesinde olmadığı için bankacılık sektörünün karlılık durumu değişkenlik göstermektedir. Bu süreç şöyle işlemektedir; büyüme ve refah döneminde kredi kullanan firma bir sonraki daralma döneminde bankaya geri ödemedede bulunamaz. Alacağını tahsil edemeyen banka ise kaynağı olmadığı için yeni kredi kullandıramaz.

Ekonomide yaşanan bir kriz sonrasında mevduat sahipleri paralarını çekmek için bankaya hücum edebilmektedirler. Bankalar mevduat çekiliş taleplerine cevap verebilmek ve karşılayabilmek için sahip oldukları varlıkları elden çıkarmak isterler. Bunun sonucunda da birçok banka kapanır. Ayrıca kredi portföyünün kalitesi bozulabileceği gibi özellikle faiz oranlarının yükselmesi nedeniyle gelir-gider dengeleri de önemli ölçüde bozulabilir¹⁵⁵. Böylece mevduat sahiplerinin geç kalma nedeniyle paralarını çekemeyecekleri korkusuna kapılarak bankalara hücum etmeleri, bankacılık sektörünü bütünüyle tehdit eden bir risk halini alabilir. Ülkemizde bankalara olan güvenin yitirilmesi ve mevduat sahiplerinin nakit çekişlerinin yoğunlaşması para arzında azalmaya yol açar, harcamaları azaltır ve bütün ekonomi bundan etkilenir.

Ekonominin geneline paralel olarak bankacılık sektöründe yaşanan olumsuzluklar sistemdeki diğer sektörleri daha kolay etkileyebilmektedir.

¹⁵⁵ Karacan, a.g.e., s. 561.

Dolayısıyla bankalardan mevduat çekiliş i reel sektörün tümünü olumsuz etkiler. Mevduat çekiliş i durumunda bankaların elinde kaynak olmadığı için piyasaya kredi açamazlar. Bu da toplumdaki üretim-tüketim ve yatırım fonksiyonlarını negatif etkiler. 2001 yılı krizi sonrasında da diğer krizler sonrasında olduğu gibi tasarruf sahipleri, tasarruflarını ya kamu bankalarına aktarmış ya da yabancı paralara yöneltmiştir.

VIII. EKONOMİK KRİZLERDE BANKALARIN ROLÜ

Finansal piyasalar, ödünç verenlerle ödünç alanlar arasında geçiş mekanizmasının gerçekleştiği yerdir. Bu piyasalar, tasarrufla yatırım arasındaki bağlantıyı sağlayarak, gelirlerinin tamamını harcamayıp ödünç verebileceklerin tasarruflarını, gelirlerinden daha fazlasını harcamaya istekli olanlara doğru yöneltmektedir. Bu piyasalarda tasarruflar finansman bonusu, tahvil, katılma belgesi, hisse senedi gibi çeşitli araçlar kullanılarak değerlendirilmektedir.

Finansal piyasaların en önemli finansal araçlarından biri bankalardır. Bankalar, menkul kıymetler üzerinden yapılan işlemlerin gerçekleşmesini ve mali sistemin fonksiyonlarının yerine getirilmesini sağlayan, yardımcı ve aracı kuruluşlardır. Ekonomik sistemde önemli bir yere sahip olan bankalar, mali piyasalardaki aracılığı sayesinde fon arz eden bireylerin fonlarını değerlendirirken, fon talep edenlerin de ihtiyaçlarını karşılamış olur.

Bankalar, gerçek ve tüzel kişilerin belli bir zaman diliminde harcamadıkları tasarruflarını, bunları kredi ve plasman yoluyla değerlendirmeye çalışan işletmelerdir. Tasarruf sahipleri gelirlerinin tüketiminden vazgeçtikleri kısmını bankalara yatırarak birikimlerini gelir yaratıcı bir duruma getirmek istemektedirler. Bu birikimler ise bankaların kullanılabilir kaynaklarını oluşturmaktadır. Ancak bankalar, birey veya özel kurum ve kuruluşlar gibi, kullanılabilir kaynakları üzerinde serbest olarak karar verme yetkisine sahip olamamaktadırlar. Bir başka deyişle, bankaların sahibi oldukları kaynaklar üzerindeki egemenlikleri sınırlı bir egemenlik olup; bu egemenliğin kapsamı yasalarla çizilmiş ve sınırlanmıştır.

Bankacılık krizleri, para krizlerine oranla ekonomiyi daha uzun vadede zarara sokmaktadır. Bankacılık sektörünün krize girmesinin ekonomiye maliyeti, bankaların işlevini yerine getirememesi olarak söylenebilir. Bu işlevin yerine getirilememesi de ekonominin genelini etkilemektedir. Bu krizlerde banka sermayeleri yok olabilmekte ve bankaların müşterilerine verdikleri kredilerin geri dönmeme olasılığı yükselmektedir.

Bankacılık sektöründe kriz genellikle bankaların yükümlülüklerini yerine getiremeyip ertelemeye zorlayan banka başarısızlıkları ve banka iflasları durumunda, mevduatlarının kendilerine ödenmeyeceği korkusuyla mevduat sahiplerinin bir ya da daha fazla bankadan kaçışları durumunda veya geniş ölçüde dönmeyen kredilerin varlığı halinde ortaya çıkabilmektedir¹⁵⁶. Bu tür krizler ilk önce mevduat sahiplerini daha sonra da reel sektörü etkilemektedir.

Makroekonomik istikrarsızlık bankacılık sektörü dengesizliklerinin temel nedenidir. Faiz oranlarındaki değişim sonucunda kârlılığın azalması veya ülkeye duyulan güvenin kaybolması neticesinde beklenmedik bir şekilde sermaye çıkışı yaşanabilir. Bu da ani mevduat çekilişini beraberinde getirir. Bankalar arz ve talepteki ani değişimlere karşı duyarlıdır. Tasarruf sahiplerinin paralarını bankalarda değerlendirmeme eğiliminin ortaya çıkması sonucu nakit girişlerinin azalması, bankaların kredi kullandırmalarında bir azalmaya neden olur ve bu durum diğer sektörleri ve ekonominin bütününe etkileyebilmektedir.

Bankaların ekonomik sistemde daha fazla yer almasıyla birlikte karşılaşılan risk daha da fazlalaşmıştır. Katlanılan risk arttıkça kriz olasılığı da oldukça belirgin hale gelmiştir. Bankacılık sektörünün krizden diğer bütün sektörler göre oldukça fazla etkilenmesi sektörün önemini açığa çıkarmaktadır. Ekonomimizde her kriz sonrası sistemde yeniden düzenleme ve yapılandırılmaya gidilmiştir. Böylece yaşanan kriz sonrası zarar gören bankacılık sektörünün karlı ve düzenli işleyen bir sektör haline getirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca mevcut krizin zararları en aza indirilmeye ve yaşanılması olası başka bir krizde engellenmeye çalışılmıştır.

¹⁵⁶ Bilge Afşar; **Türk Bankacılık Sektöründe Krizler**, Konya Ticaret Odası Yayınları, Konya, 2007, ss.3-9

1923 yılından itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, ekonomide krizler yaşanmış bu da zaman zaman bankacılık sektörünü olumsuz etkilemiştir. Herhangi bir ülkede yaşanan bankacılık krizi küreselleşmenin etkisiyle başka ülkelere kolaylıkla yayılabilmektedir. Bankacılık krizlerinin etki ve sonuçları Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin piyasalarında daha derin hissedilmektedir. Ülkemizde faiz oranlarındaki artış ve banka bilançolarının, belirsizlikler paralelinde bozulması bankacılık sektöründe sorunları beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de bankacılık sektörü, ekonomik istikrar programının uygulamasına başlanmadan önce geniş çaplı bir yeniden yapılandırılma sürecine tabi tutulmamış ve sıkı bir gözetim mekanizması ile etkin bir biçimde denetim altına alınamamıştır. Brezilya gibi bazı gelişmekte olan ülkelerde kur temeline dayalı istikrar programları büyük mali dengesizliklerin var olmasına rağmen başarılı olmuştur. Ancak, sözkonusu örnekte program başlatılmadan önce bankacılık sektörü geniş çaplı bir yeniden yapılandırma sürecinden geçmiştir. Türkiye’de ise bankacılık sektörünün denetimi reformu, programa başladıktan neredeyse bir yıl sonra gündeme gelmiştir.

Bankacılık sektörü ile kamu kesimi açıkları ve bu ilişkinin kamu borçlanması ile finansmanı arasında niteliğin belirlenmesi ve tam olarak ölçülmesi konusunda zorluklar yaşansa da önemli bir ilişki olduğu düşünülmektedir. Bu ilişki genel olarak makroekonomik etkiler çerçevesinde ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik krizlerde bankaların rolünü ortaya koyabilmek için, kamu kesiminin finansmanının bankacılık sektörü ile ilişkisine ve bu sektörde faaliyet gösteren kamu bankalarının finansal sistem üzerindeki etkilerine bakmamız gerekir.

Bankalar, finansal piyasaların bir aracısı olması sebebiyle fonu, fazla olanlardan alıp ihtiyacı olanlara aktarmaktadır. Bu özelliği nedeniyle bankacılık sektörü, kamu kesimi için verimli ve güvenilir bir pazar konumuna gelmekte ve kamu kesimi fon talebinin karşılanmasında bankalar önemli bir borçlanma kaynağı oluşturmaktadırlar.

Bankaların temel amacı, mevduat olarak topladıkları kaynakları en verimli biçimde değerlendirerek kar elde etmektir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için mevduat

olarak toplanan fonlardan yasal düzenlemelerinde belirlenen karşılıklar ayrıldıktan sonra kalan kısım kredi olarak pazarlanır. Bankalar kredi olarak pazarlayamadıkları kısmı ise verimli diğer yatırım alanlarına kanalize etmek isterler. Bu bakımdan özellikle devlet tarafından ihraç edilen kısa vadeli borçlanma senetleri bankalar açısından ideal bir yatırım aracıdır.

Bankaların kısa vadeli devlet borçlanma senetlerini ideal bir yatırım aracı gibi görmelerinin yanında, bu kıymetleri talep etmelerinin başka nedenleri de bulunmaktadır. Birincisi, bankalar ellerinde nakit olarak bulundurdukları fonları, karlarını maksimize etmek amacıyla atıl tutmaktansa, gelir getirecek bir yatırımda kullanmayı tercih ederler ve daha düşük faiz getirmesine karşın güvenli ve likiditeye çevrilmesi kolay bir yatırım türü olduğundan devlet borçlanma belgelerine büyük ilgi göstermektedirler. Yani devlet borçlanma senetleri kolayca paraya çevrilebilmektedir, böylece bankalar likidite sıkıntısına düşünce Merkez Bankası tarafından reeskonta kabul edilebilen veya karşılığında avans verilebilen bu senetleri Merkez Bankası'nda reeskont ettirerek nakit ihtiyaçlarını giderebilmektedirler.

Bir diğer neden, bankaların hükümetlerle iyi ilişkiler kurmaya ve işbirliği yapmaya özen gösteren kuruluşlar olması ve bu itibarla Hazine'nin giriş ve çıkışlarının denkleştirici işlemlerini destekleme isteğidir. Ayrıca devletin, uyguladığı yasalarla bankaları kamu borçlanma senetlerini almaya yükümlü kılması veya bu kıymetleri vergiden muaf hale getirmesi de, bankaların bu senetlere yönelmesinde önemli bir etken olmaktadır.

Devletin bankalardan borçlanması bankaların ve ekonominin bulunduğu şartlara göre farklı sonuçlar doğurmaktadır. Devlet borçlanma senetlerinin likidite, risk, teminat, vergisel üstünlük vb, avantajları olmasına karşın, bankaların borçlara giden kaynaklarını, kredi olarak sunulmayan fonlar gibi değerlendirmek gerekir. Bu durumda eğer bankaların fazla rezervleri bulunuyorsa kredi tutarlarında bir kısıntıya gitmeksizin, devlet borçlanma senetlerinin alımı, ekonomi üzerinde genişletici bir etkide bulunacaktır. Ancak kredi talebinin yüksek olduğu, bu nedenle bankalarda atıl tutulan miktarların bulunmadığı bir durumda devletin bankalara tahvil/bono satması, kredi işlemlerini azaltıcı bir etki yaratacaktır. Bu da bankalardan kredi alınarak

gerçekleştirilecek özel yatırımların kısılmasına neden olacaktır. Ancak devlet tarafından bankalardan borç olarak elde edilen fonların verimli yatırım alanlarında kullanılması, bu tür olumsuzluğu gidermektedir. Aksine devlet tarafından elde edilen fonlar harcanmadan tutulursa, doğal olarak ekonomide daraltıcı etkiler kendini gösterecektir.

Kamu kesimi açıkları ve açıkların finansman yöntemi, piyasa faiz oranlarını, ödünç verilebilir fonlar piyasasındaki arz talep dengelerini, döviz kurlarının yönünü, finansal aktif piyasalarının bileşimini ve milli gelirdeki özel kesim tasarruf-tüketim dağılımını değiştirebilecek olması açısından bankacılık sektörü üzerinde etkili olabilmektedir¹⁵⁷. Ancak bütçe açıklarının iç borçlanma ile finanse edilmesinin bankacılık sektörü fon yönetimi üzerine etkileri incelendiğinden, söz konusu faktörlerden faiz oranlarındaki, ödünç verilebilir fonlar piyasasındaki ve döviz kurlarındaki etkileşimden bahsedilecektir.

A. Faiz Oranları Üzerindeki Etki

Kamu borçlanmasının ekonomik etkileri hakkında ekonomik literatürde genel olarak iki temel görüş bulunmaktadır. Standart görüş kamu harcamalarının finansman yönteminin (vergi veya borçlanma) ekonomik değişkenler üzerinde etkili olduğunu savunurken, alternatif görüş kamu harcamalarının finansmanında kullanılacak yöntemin ekonomik değişkenler üzerinde herhangi bir etki yaratmayacağını ileri sürmektedir.

Farklı iki görüşün ortaya çıkma sebebi, bireylerin borçlanma karşısındaki davranışları hakkında farklı varsayımların alınmasıdır. Standart görüşe göre kamu harcamalarının vergi yerine borçlanma ile finanse edilmesi durumunda, bireyler yanılarak bu durumun servetlerinde bir artışa neden olduğunu varsayarlar ve tüketim harcamalarını arttıırırlar. Alternatif görüş ise, bireylerin yanılması için bir sebep olmadığını, kamu borçlarının herhangi bir tarihte vergilerle ödeneceğini, bireylerin bu

¹⁵⁷ M.İbrahim Turhan; **Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma-İnceleme Yazısı, Ankara, 1996, ss. 96-112.

borçlanmayı bir vergi olarak değerlendireceklerini ve dolayısıyla tüketim harcamalarını değiştirmeyeceklerini savunmaktadır.

Kamu borçlanması ile faiz oranları arasındaki ilişki incelenirken, faiz oranlarını etkileyen diğer değişkenlerin de bulunduğu unutulmamalıdır. Ülkede yaşanan güven bunalımı, vergilerdeki değişiklikler ve enflasyon beklentileri gibi değişkenlerin etkisi giderilmeden yapılacak çalışmalar yanıltıcı sonuçlara neden olabilmektedir.

B. Finansal Dışlama Etkisi

Geleneksel arz-talep modelinin, ödünç verilebilir fonlar esas alınarak oluşturulmasını ve faiz oranını kredinin fiyatı olarak belirlenmesini kabul eden yaklaşıma "Ödünç Verilebilir Fonlar Yaklaşımı" denilmektedir. Ödünç verilebilir fonlar piyasasının arz tarafını hane halkları ve işletmeler oluşturmaktadır. Herhangi bir şekilde faiz oranlarında meydana gelecek bir artış hane halkları ve işletmelerin net ödünç vericiler konumuna geçmelerine sebep olmaktadır. Finansal piyasalarda yer alan kurumlardan birinin fon talebini artırması, fon talebi eğrisinin yukarı doğru kaymasına ve piyasa faiz oranının artmasına yol açabilmektedir. Ekonomide yeterli kaynak bulunamaması durumunda fon talebi yeteri kadar fon arzı ile karşılanamayacak ve faiz oranları yükselebilecektir.

Bu çerçevede, kamu kesimi giderlerini olağan gelirlerle karşılayamadığı durumlarda finansal piyasalardan fon talebinde bulunacaktır. Söz konusu talep artışı, ödünç verilebilir fonlar piyasasında kamu kesiminin fon ihtiyacına ve finansal piyasaların derinliğine bağlı olarak değişerek yukarıda bahsedilen etkilere yol açabilecektir. Ödünç verilebilir fonlar piyasasında kamu kesiminin ağırlığının artması sonucunda, tasarruflarda bir artış olmaması durumunda özel kesimin fon talebini karşılaması için gerekli kaynağı bulabilmesi zorlaşacak ve hatta fon maliyetleri de artacağından özel sektör finansal piyasalardan "finansal dışlama" adı altında dışlanmış olacaktır. Eğer bütçe açıkları borçlanma yoluyla finanse edilmeye

çalışılıyorsa, böyle bir hareket faiz oranları üzerinde yukarı doğru bir baskı oluşturacak ve faize duyarlı harcamalar üzerinde dışlama etkisi yaratacaktır¹⁵⁸.

Bu konu hakkında yapılmış çalışmalar genellikle bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisi üzerinde durmaktadırlar. Bütçe açıklarının etkileri konusunda özellikle yukarıda bahsedilen standart görüş benimsendiğinde, kamu kesiminin finansal piyasalardan artan oranda fon talebinin faiz oranlarını yükselterek, özel kesime aktarılacak kaynakların dışlanmasına sebep olmaktadır.

Bankalar getirisinin yanısıra riski de olan kredilendirme ile belirli bir faiz getirisi sağlayan güvenceli bir plasman biçimi olan hazine bonosuna yatırım yapmak arasında bir tercih yapmak durumundadır. Bu sebeple bankaların piyasa koşullarını değerlendirirken riske uyarlanmış getiri arayışı içinde olacağı ortadadır. Bu noktadan hareketle, kamu borçlanma araçlarının risk-getiri bileşiminin piyasadaki diğer mali araçlara kıyasla daha avantajlı olması durumunda bankaların kredilendirme yerine kamu borçlanma araçlarına yöneleceği öne sürülebilir.

Yukarıda oluşturulan teorik çerçevede, kamu kesimi açıklarının faiz oranları üzerinde oluşturacağı baskı, bankaların getirisi yüksek bu borçlanma araçlarına yönelerek, faiz oranlarındaki artış sonucunda özel kesime aktaracakları fonları dışlamalarına sebep olmaktadır. Bu yapı ise bankacılık sektörünün aktiflerinde kamu borçlanma araçlarının artmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan bakıldığında, bankalar, yükümlülükleri genellikle kısa süreli mevduattan, varlıkları ise genellikle uzun vadeli tüketici ve firma kredilerinden oluşan finansal kurumlardır. Bu kurumların varlıklarının değeri, pasiflerinin değerinin altına düşerse, bankalar ödeme zorluğuna düşmektedirler. Bankacılık sektörü bilanço yapısında aktif tarafın genellikle sabit faizli uzun dönem kredilerinden, pasif tarafın ise kısa vadeli mevduattan oluşması, kısa dönem faiz oranlarında meydana gelecek bir artıştan dolayı bankaların aktif tarafını yeniden fiyatlayamaması sebebiyle kârlarının düşmesine ve ciddi zararlarla karşılaşmalarına neden olmaktadır.

¹⁵⁸ Willem H. Buiter; "Deficits, Crowding Out and Inflation: The Simple Analytics", **NBER Working Paper Series**, February-1983, ss.1-50.

Geleneksel bankacılık, “kısa borçlanma ve uzun borç vermeyi” içermekte olup, talep edildiği anda müşteriye geri ödenecek mevduatın toplanması ve bazen on yılı geçen sürelerle ulaşan, geri ödemesi uzun vadeli borçlar verilmesi söz konusu bankacılığın temelini oluşturmaktadır. Kısaca banka bilançolarının aktifleri pasiflerinden daha uzun vadeli olmaktadır. Böyle bir durumda faiz oranlarında oluşacak bir artış bankaların net değerlerinde bir düşüşe sebep olacaktır. Faiz oranlarındaki yükselme, uzun süreli aktifin değerini düşürürken, kısa süreli pasifin değerini yükseltmektedir¹⁵⁹. Bu nedenle kamu kesiminin finansal piyasalardan artan oranda fon talebi sonucunda, kısa dönem faiz oranlarında meydana gelecek ani bir değişim bankacılık sektörünün faiz oranı riskini arttırarak problemlere yol açmaktadır.

Firmaların finansal yapılarını temel olarak ele alan Modigliani-Miller teoremi bankaların portföy tercihlerinin ne yönde olması gerektiği konusunda önemli bilgiler vermektedir. Modigliani-Miller teoremi belli varsayımlar altında firma değerlerindeki değişimi ele almaktadır. Söz konusu teoreme göre vergilerin, iflas maliyetlerinin ve asimetrik bilginin olmadığı mükemmel piyasalarda, firma değeri firmanın hangi yolla finanse edildiğinden etkilenmemektedir. Başka bir deyişle, firmanın değeri onun finansal yapısından bağımsız olup firmanın değeri borçla veya özsermaye ile finanse edilse de aynıdır. Bu teorem kısaca bir firmanın değerinin aktiflerinin gelir getirme kabiliyeti ile ilgili olduğunu ifade etmektedir. Aktiflerin gelir getirme kabiliyeti değişmedikçe pasifin yapısını değiştirmek firma değerini değiştirmeyecektir.

Modigliani-Miller teoreminin bankacılık sektörüne uygulanması durumunda, bankalar için temel olan aktiflerinde gelir getirme kabiliyeti yüksek finansal araçları tercih etmeleridir. Böyle bir durumda kamu kesimi borçlanma ihtiyacı yüksek olan bir ülkede kamu borçlanma kağıtlarının yüksek getiri sağlamaları bankaların aktiflerinde bu menkul kıymetleri tercih etmelerine yol açmaktadır. Ancak bu süreçte

¹⁵⁹ Frederics Mishkin; "Understanding Financial Crises : A Developing Country Perspective", **NBER Working Paper Series**, May-1996, Number: 5600, ss.1-49.

banka bilançolarındaki kamu borçlanma kağıtlarının artışı ise bankacılık sektörünün aktif yapısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu kesimi borçlanma araçları bankalar tarafından bir çok nedenlerle tercih edilmesine karşın, portföyünde devlet tahvili/hazine bonosu bulunan bankaların ekonomik koşulları iyi değerlendirerek portföy yönetimlerini dikkatli bir şekilde yapmaları gerekmektedir. Aksi takdirde bankalar çeşitli risklerle karşı karşıya kalabilmektedirler.

C. Döviz Kurları Üzerindeki Etki

Döviz kuru, yabancı ülke paralarının ulusal para cinsinden nispi fiyatı olup, kamu kesiminin bütçe açıklarının finansmanı için yurtiçi piyasalardan fon talebi, bu fiyatı faiz oranları aracılığıyla etkilemektedir. İç borçlanmanın giderek artması sonucunda yükselen faiz oranları sebebiyle yurtdışından yurtiçine doğru yabancı sermaye akımı söz konusu olmaktadır.

Mundell ve Fleming, döviz kurlarını belirleyen temel faktörün sermaye hareketleri olduğunu savunmaktadırlar. Söz konusu görüşe göre döviz kurları uzun vadede mal piyasalarını dengeye getirmektedir. Ayrıca cari gelir ve faiz oranı seviyesinde para talebi para arzına eşitlenmektedir.

Bir ülkede borçlanma araçlarına uygulanan nominal faiz oranı, dünya faiz oranı ile ulusal paranın tahmini değer kaybı toplamına eşit olduğunda, o ülkeye doğru yabancı sermaye akımı söz konusu olacaktır. Sermaye hareketlerinin yönü, faiz oranlarındaki değişime bağlı olup yabancı sermaye girişlerine açık olan bir ülkede, faiz oranlarındaki artış sermaye girişini teşvik eden en önemli etkendir. Faiz oranlarındaki artış sonucunda ülkeye giren sermaye akımı ulusal paranın değer kazanmasına yol açmaktadır. Ancak ulusal paranın değerlenmesine bağlı olarak dış ticaret de açık verebilecektir. Böyle bir durumda ticaret fazlası vermek için yapılacak devalüasyonlar ise fiyatlar genel seviyesini yükseltecektir¹⁶⁰.

¹⁶⁰Turan Erol; "Exchange Rate Regime and Fiscal Stability: An Application to Turkey", **METU Studies in Development**, Ankara, 1998, Cilt: 2, Sayı:25, ss.75-296.

Bütçe açıklarının finansmanının desteklenmesi amacıyla pozitif reel faiz oranları uygulanması ve bu oranların yüksekliği, ülkeye doğru sermaye girişlerini artırmakta ve dolayısıyla kısa vade için bütçe açıklarının finansmanını sağlamaktadır. Ancak uzun vadede dış ticaret açıklarının oluşması, ulusal paranın değer kaybını gerektirmektedir. Bu durum ise devalüasyona başvurulmasına sebep olmaktadır.

Pek çok ülkede yabancı para açık pozisyon tutulmasına ilişkin limitler ve kurallar bulunmasına rağmen, bu kurallar bazen yerine getirilmemekte ve atlanmaktadır. Bankacılık sektörünün yabancı para borçlarını yabancı para cinsinden kredi olarak kullandırması, bu riskin borçlulara geçmesini sağlamasına rağmen yerli para da meydana gelecek bir aşınma kredilerin geri ödenmemesine neden olarak bankaların kârlılığını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Yabancı para cinsinden borçlanma, Şili'de 1981, Meksika'da 1995, İskandinavya ülkelerinde 1990' ların başında ve Türkiye'de 1994 yıllarında bankacılık sektörüne ciddi anlamda problem olmuştur.

Bankacılık sektörü yabancı para borçlarındaki artış geliştirmekte olan ülkelerin sadece finansal sistemini krizlere dayanıksız hale getirmekle kalmayıp aynı zamanda bu krizlerin olumsuz sonuçlarının daha şiddetli olmasına neden olmaktadır.

IX. İÇ BORÇLANMA İLE FİNANSMANIN VE EKONOMİK KRİZLERİN BANKACILIK SEKTÖRÜ ÜZERİNE ETKİLERİNE TÜRKİYE HALK BANKASI A.Ş. ÖRNEĞİ İLE BAKIŞ

Bankacılık sektöründe krizlerin en önemli nedeni; belirsiz ve istikrarsız piyasa koşullarında denetimsiz bırakılan bankacılık sektörüdür. Mali altyapı unsurlarının güvenilir olmadığı düzensiz bir makroekonomik yapı ile etkin denetim ve gözetim sistemlerinin eksikliği, risk yönetimi için gerekli kredi kültürüne ve piyasa bilgisine sahip olmayan bankaların aşırı risk almalarına neden olmaktadır.

Sistemdeki bankaların yönetim sorunları ve bu sorunları önlemeye yönelik yasal düzenlemelerin olmayışı pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de ekonomik krizleri tetiklemiştir. Devletin bankalara yaptığı müdahale ve kamu bankalarının

devlet pozisyonunda çalışması haksız rekabete sebep olmuştur. Bankacılık sistemindeki haksız rekabet de krizlere zemin hazırlayabilmektedir. Bankalar fiyatlardaki ve piyasalardaki değişime karşı duyarlı oldukları için arz ve talepteki ani ve sert değişimler ekonomik krize neden olabilmektedir.

Kamu bankalarının bankacılık sektörü bilanço büyüklüğü içindeki önemli payları ve mevcut yapıları ile sektörde faaliyet göstermeleri, bankacılık sektöründe kaynak maliyetlerini ve rekabet koşullarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun nedeni, kamu bankalarına gerek bazı kanunlarla tanınan ayrıcalıklar, gerekse kamu bankalarının sermaye yapısından kaynaklanan avantajlardır.

Kamu bankaları Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren bankacılık sektöründe yerlerini almışlardır ve günümüzde de sektörde önemli bir payla faaliyetlerini sürdürmektedirler. Ülkemizde kamu bankalarının kuruluş nedenleri, Türkiye'de bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi ele alınırken de görüldüğü üzere, dönemler itibarıyla ülkenin ihtiyaçlarına ve benimsenen iktisadi anlayışa göre şekillenmiştir ve diğer ülkelerdeki kamu bankalarının kuruluşunun ardında yatan nedenlere paralellik göstermektedir.

Genel olarak kamu bankalarının ekonomik krizlerdeki rolüne değindikten sonra, bir kamu bankası olan Türkiye Halk Bankası A.Ş. örnekleme ile bu rol detaylı olarak irdelenmiştir. Buna geçmeden önce Türkiye Halk Bankası'nın tarihçesinden ve 2000-2009 döneminde bilanço yapısındaki gelişmelerden söz edebiliriz.

A. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin Kuruluşu ve Gelişimi

1. Dünya Savaşı, Kurtuluş Savaşı ve 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, ülkemizi mal darlığı, hayat pahalılığı ve yüksek faiz baskısı altında ağır ekonomik şartların yaşandığı bir ortama sürüklemesiyle birlikte, halk bankacılığının geliştirilmesi hedefi çerçevesinde, uygun koşullarla esnaf-sanatkar ve küçük meslek sahibine kaynak aktarmak ve sermaye birikimini başlatmak amacıyla Türkiye Halk Bankası 1933 tarihli ve 2284 sayılı Halk Bankası ve Halk Sandıkları Kanunu kapsamında kurulur ve 1938 yılında faaliyete geçer.

1950 yılından sonra Türkiye Halk Bankası'na doğrudan şube açma ve kredi kullandırma yetkisi tanınır. 1964 yılının başından itibaren sermayesini arttıran ve aktif bir çalışma temposuna giren Banka, ülke çapında şubeleşme politikası uygulamasıyla birlikte, mevduat ve kredi hacmini giderek yükseltmiştir.

1992 yılında Türkiye Öğretmenler Bankası (Töbank), 1993 yılında Sümerbank ve 1998 yılında ise Etibank, Halkbank'a devredilir. 2000 yılına gelindiğinde, kamu bankalarının çağdaş bankacılık ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları süreci başlatılır.

Nisan 2001 tarihinde göreve başlayan Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu, çağdaş bankacılık prensipleri ve ticari bankacılık kuralları çerçevesinde ekonomiye artı değer yaratacak, kârlı ve verimli bir kurum olması hedefiyle hareket etme amacı çerçevesinde, bankanın organizasyon yapısını değiştirir. Operasyon ağırlıklı bankacılık anlayışına, müşteri odaklı pazarlama faaliyetleri eklenir. 2001 yılında Mülga Türkiye Emlak Bankası'nın 96 şubesi Türkiye Halk Bankası'na devredilir. 2004 yılının ikinci yarısında Pamukbank, Bankaya devredilerek, Türkiye Halk Bankası - Pamukbank entegrasyonu gerçekleştirilir.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin ödenmiş sermayesi 1.250.000.000 ETL'dir. Banka'nın sermayesinin yüzde 99,999996207'si T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'na ait iken, söz konusu paya karşılık gelen hisseler Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 11 Ağustos 2006 tarih ve 2006/69 sayılı kararı ve bu karar ile ilgili olarak Danıştay 13. Dairesi tarafından verilen 29.11.2006 tarih, 2006/4258 sayılı yürütmeyi durdurma kararından sonra Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından alınan 05.02.2007 tarih, 2007/8 sayılı karar ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na geçmiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 5 Şubat 2007 tarih ve 2007/8 sayılı kararıyla Banka'daki kamu hisseleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilmiş ve adigeçen Kurumun Banka nezdindeki % 24,98 hissesinin halka arz yoluyla özelleştirilmesine karar verilmiştir. Alınan karar kapsamında 14.02.2007 tarihinde halka arz çalışmalarına başlanmış, ilk etapta Ana Sözleşme, Sermaye Piyasası

Kurulu mevzuatına uygun hale getirilmiş ve 28.03.2007 tarih, 5615 sayılı yasanın 27' nci maddesi kapsamında Banka hisselerinin TL'ye dönüşüm işlemleri yapılmıştır. Halka arz ile ilgili çalışmaların bitiminde 2 - 4 Mayıs 2007 tarihlerinde hisse satış işlemleri yapılmış ve satışı yapılan 312.250.256 ETL tutarındaki hisseler, 10 Mayıs 2007 tarihinde İMKB'de işlem görmeye başlamıştır. Halka arz sürecinde Banka yurt içinde ve yurt dışında toplam 17,3 milyar TL'lik arz tutarının 8 katı talep toplamıştır.

B. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin Finansal Değerlendirilmesi

Türkiye Halk Bankası A.Ş. 2001-2009 dönemini içeren özet bilanço ve finansal göstergelerinin verildiği Tablo 43 değerlendirildiğinde; Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin 2001 yılında yaşanan krizin etkisiyle düşüş gösteren aktif toplamının, düzenli ve hızlı bir yükselme kaydederek, 2009 yılı sonunda 60.350 milyon TL düzeyine yükseldiği görülmektedir.

Aktif içerisindeki bilanço kalemleri incelendiğinde, bankanın yeniden yapılandırmanın gerçekleştiği 2002 yılında şube kapatmaları, şube birleştirmeleri, daha gerçekçi fiyatlama gibi nedenlerle toplam kredileri düşüş kaydettikten sonra 2003-2005 döneminde daha düşük eğimli, Pamukbank ile birleşme sonrası 2005-2009 döneminde ise hızlı bir yükseliş eğimi göstermiştir. Duran varlıklar, yeniden yapılandırma sürecinde gerçekleştirilen şube birleştirme ve kapatmaları, iştirak ve bağlı ortaklıklara ait satışlar gibi, aktif varlık satışlarından kaynaklanan etkiyle 2002 yılında hızlı bir düşüş göstermiş, 2003-2009 döneminde ise teknolojik yenileme yatırımlarına bağlı olarak, düşük oranda artış kaydetmiştir. Menkul Değerler Cüzdanının, Hazine tarafından 2001 yılında finansal yapılandırma kapsamında aktarılan DİBS'lerin mevcut olmasının etkisiyle küçük iniş, çıkışlarla 15-20 milyon TL bandı üzerinde seyir izlediği görülmektedir.

Tablo 43: Türkiye Halk Bankası A.Ş. Özet Bilanço ve Finansal Göstergeler

(BİN TL)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Aktifler	20.245.169	17.409.175	19.361.047	25.709.322	27.052.957	34.424.690	40.234.454	51.095.895	60.650.086
Menkul Değerler	843	190.648	453.119	449.598	3.512.637	6.864.457	8.907.180	2.359.902	4.760.056
Toplam Krediler	1.542.075	1.206.394	2.518.586	4.340.349	6.218.616	11.645.638	18.121.078	25.836.298	32.458.071
Vadeye Kadar Tumulacak MD	13.933.554	13.280.126	12.227.115	16.755.496	13.463.610	11.274.722	7.037.420	15.858.882	16.556.802
Duran Varlıklar	624.188	570.505	762.690	1.014.406	954.103	901.110	1.331.693	1.797.415	2.256.594
Toplam Mevduat	13.396.807	11.466.915	13.820.883	19.453.294	20.897.822	27.187.964	30.840.911	40.271.114	43.949.703
Alman Krediler	791.355	314.989	246.398	256.160	462.236	873.127	937.028	1.521.799	2.031.517
Özkaynaklar	1.233.890	1.827.468	2.568.146	3.008.927	3.196.499	3.779.845	4.383.074	4.288.827	5.759.547
Net Kar	-1.179.698	593.718	485.885	527.723	531.767	863.498	1.131.039	1.018.315	1.631.091
SEÇİLMİŞ RASYOLAR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Özkaynaklar / (Kredi + Piyasa + Operasyonel Riske Esas Tutar)	48,5	102	99,3	58,9	49,6	32,0	20,0	14,5	16,0
Özkaynaklar / Toplam Aktifler	6,1	10,5	13,3	11,7	11,8	11,0	10,9	8,4	9,5
Toplam Mevduat / Toplam Aktifler	66,2	65,9	71,4	75,7	77,2	79,0	76,7	78,8	72,5
Toplam Krediler / Toplam Aktifler	7,6	6,9	13	16,9	23	33,8	45,0	50,6	53,5
Toplam Krediler / Toplam Mevduat	11,5	10,5	18,2	22,3	29,8	42,8	58,8	64,2	73,9
Takipteki Krediler (net) / Toplam Krediler	0,5	0,7	1,3	1	0,3	0,1	0,1	0,8	1,0
Likit Aktifler / Toplam Aktifler	12,2	6,9	16	9,6	20,4	30,5	33,8	14,9	15,4
Likit Aktifler / Kısa Vadeli Yüküm.	17,0	35,3	28,5	29,9	55,1	44,2	56,3	24,1	24,2
Alman Krediler/Toplam Aktifler	3,9	1,8	1,3	1,0	1,7	2,5	2,3	3,0	3,3
Net Dönem Karı (Zararı) / Top.Aktifler	-5,8	3,4	2,5	2,1	2	2,5	2,8	2,0	2,7
Net Dönem Karı (Zararı) / Özkaynaklar	-95,6	32,5	18,9	17,5	16,6	22,8	25,8	23,7	28,3
Faiz Dışı Gelirler (net) / Toplam Aktifler	-1,9	5	3,1	1,4	2,4	1,9	1,8	1,1	1,2

(*)2002-2005 oran hesaplamasında operasyonel risk dikkate alınmamıştır.

TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

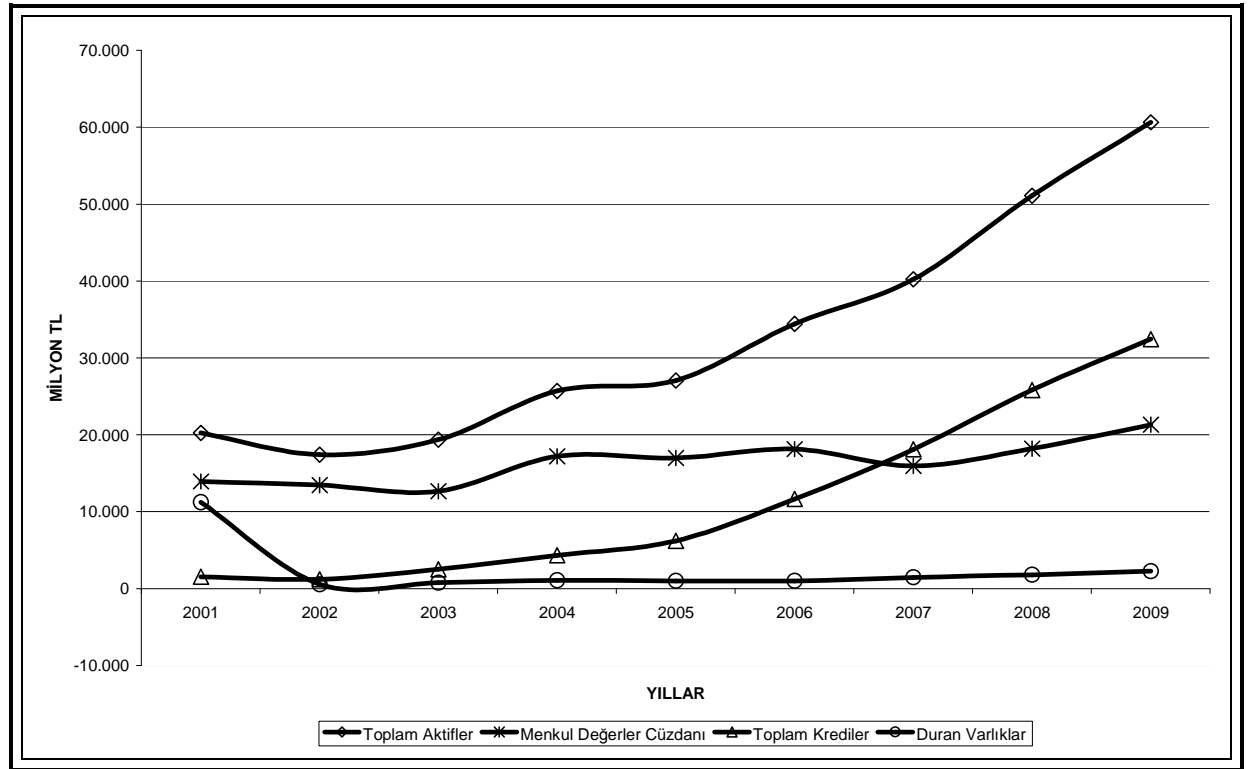
http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistikleri_Raporlar.aspx.

İstatistik Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Kaynak:

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin 2001-2009 dönemini kapsayan, bilanço aktif kalemlerindeki değişim Grafik 16'da verilmiştir. Bu grafik değerlendirildiğinde, bilanço aktifinde krediler kaleminde meydana gelen gelişme eğilimine paralel olarak, pasifte mevduat kaleminde değişim olduğu dikkat çekmektedir. Kredilerde olduğu gibi, mevduat kaleminde de, yeniden yapılandırmanın gerçekleştiği 2002 yılında şube kapatmaları, şube birleştirmeleri, daha gerçekçi fiyatlama vb. gerekçelerle mevduat düşmüş, 2003-2005 yılında nispeten daha az artan oranda, Pamukbank birleşmesinin yaşandığı 2005 yılından sonra ise daha hızlı oranda mevduat kaleminde artış meydana gelmiştir. Özkaynaklardaki gelişim, aktif ve mevduat ile kıyaslandığında düşük oranda büyümüştür.

Grafik 16: Türkiye Halk Bankası A.Ş. Bilanço Aktif Kalemlerindeki Değişim



Tablo 44’de bankanın finansal göstergelerindeki gelişim oransal olarak verilmiştir.

Tablo 44: Bankanın Finansal Göstergelerindeki Gelişim

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Aktifler	-14,01	-4,37	26,99	33,63	70,04	98,74	152,39	199,58
Men. Değ. Cüzdanı	-3,32	-9,00	23,47	21,83	30,18	14,43	30,75	52,99
Toplam Krediler	-21,73	63,36	181,52	303,31	655,25	1.075,16	1.575,49	2.004,93
Duran Varlıklar	-94,92	-93,21	-90,42	-91,03	-91,13	-86,92	-84,00	-79,90
Toplam Mevduat	-14,41	3,16	45,21	55,99	102,94	130,20	200,60	228,06
Özkaynaklar	48,14	108,10	143,84	159,08	206,32	255,19	247,57	366,77
Alınan Krediler	-60,18	-68,90	-67,64	-41,59	10,37	18,46	92,41	156,89
Net Kar	150,34	141,19	144,75	145,08	173,22	195,85	186,27	238,22

*2001 yılı baz yıl olarak alınmıştır.

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatiski Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Bu tabloya göre; Banka’nın 2002 yıl sonu itibariyle 17.409.175 bin TL olan aktif büyüklüğü, % 199,58 oranında artarak 2009 yıl sonu itibariyle 60.650.086 bin TL’ye yükselmiştir. 2002 yıl sonu itibarıyla 1.206.394 bin TL olan kredilerin, yaklaşık yirmiyedi kat artarak 2009 yılsonu itibariyle 32.458.071 bin TL’ye yükseldiği, aktifin kalitesini belirleyen toplam krediler/toplam aktifler rasyosunun % 6,9’dan % 53,5 e yükseldiği ve Banka’nın yüksek bir kredi verme iştahının bulunduğu görülmektedir.

2002 yıl sonu itibarıyla 11.466.915 bin TL olan toplam mevduatın, % 283,27 oranında artarak 2009 yıl sonunda 43.949.703 bin TL’ye yükseldiği, mevduatın krediye dönüşüm oranının % 10,5’den, % 73,9’a yükseldiği, 2002 yıl sonu itibariyle 13.280.126 bin TL olan ve vadeye kadar elde tutulacak menkul değerler hesabında izlenen Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senetleri stokunun, % 24,6 oranında artarak, 2009 yıl sonu itibarıyla 16.556.802 bin TL’ye yükseldiği, ancak aktif kalemleri içerisindeki ağırlığının % 76,3’den % 27,3’e gerilediği görülmektedir.

Banka’nın 2002 yıl sonu itibariyle 593.718 bin TL olan net dönem kârı, 2009 yıl sonunda 1.631.091 bin TL’ dir. Kârlılıktaki yükselişte, yüksek getirili perakende kredilerin artışı ve sıkı maliyet kontrollerinin takipteki kredi tahsilatının etkili olduğu,

Banka'nın 2009 yılı özkaynak verimlilik rasyosunun % 28,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Banka'nın sermaye yeterlilik rasyosu 2006 yıl sonu itibarıyla % 48,5 iken 2009 yıl sonu itibarıyla % 14,5 düzeyinde gerçekleştiği, sermaye yeterlilik rasyosunun düşmesinde; artan krediler ile 2007 ve 2008 yıllarında gerçekleşen yüksek oranlı nakit temettü dağıtımının etken olduğu ve sermaye yeterlilik oranları sektör ortalamaları düzeyine gelmekle birlikte; Banka'nın bundan sonraki süreçte büyüme politikalarına paralel olarak nakit temettü dağıtım politikasını yeniden gözden geçirmesi ya da Basel II kriterleri çerçevesinde özkaynağını güçlendirecek alternatif gelişmeleri değerlendirmesinin önem arz ettiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

C. İç Borçlanma İle Finansmanın ve Nisan 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Halk Bankası A.Ş. Üzerine Etkileri

Türkiye'de T.C.Ziraat Bankası; tarım kesiminin finansal olarak desteklenmesi ve gelişmesine katkıda bulunması Türkiye Halk Bankası; esnaf, sanatkâr, küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansal olarak desteklenmesi, Türkiye Emlak Bankası; konut ve denizcilik sektörünün finansal olarak desteklenmesi, Türkiye Vakıflar Bankası; vakıf kaynaklarının değerlendirilmesi, Etibank ise madencilik ve metalürji alanında faaliyet gösteren ana kuruluşun finansman gereksiniminin karşılanması amacıyla kurulmuştur¹⁶¹.

Ancak değişen ekonomik koşullar nedeniyle kamu bankaları artık misyonlarını tamamlamışlardır. Ayrıca kuruldukları zamanda mevcut olan özel sermayenin yetersizliği günümüzde söz konusu değildir. Bir bankanın asıl işlevi topladığı kaynakları kredi olarak dağıtmak ve elde ettiği gelire ticari yaşamına devam etmektir. Kamu bankalarının belirli kesimlere yapılan destekleme politikalarının temel uygulayıcısı konumuna getirilmesi ile uzun yıllar uygulanan verimsiz istihdam politikaları ve politizasyon; kamu bankalarının rasyonel bankacılık

¹⁶¹ Fikret Çankaya ve Mehmet Öz; **Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirmesi**, TBB Yayınları, Ankara, 2001, s.112.

ilkelerinden uzak olarak bankacılık yapmak durumunda kalmalarına sebep olmuştur. Bu nedenden kaynaklanan olumsuz finansal etkiler ise kamu bankalarının borçlanma gereksinimini artırmış ve taşıdıkları risk seviyesini yükseltmiştir. Kamu bankalarının bu borçlanma gereksinimi uzun yıllar görev zararı ile sübvansede edilmiştir.

Kamu bankalarının görev zararı alacakları devletin finansal güçlükler nedeniyle bunları ödememesi sonucu oldukça artmış 2000 yılının sonu itibariyle bankaların aktiflerinin yaklaşık % 50'sini oluşturmuştur. Kamu bankalarının zararlarının Hazinece karşılanması piyasada rekabeti de kamu bankaları lehine bozmaktadır. Ayrıca kamu bankaları devlet güvencesiyle özel bankalara kıyasla daha kolay kaynak toplayabilmektedirler. Özel bankaların likidite sıkıntısı sonucu kolayca iflas etmelerine izin verilirken kamu bankaları için iflas söz konusu olmamakta ve iflas riski bulunmayan kurumların da kârlılık konusunda kaygıları bulunmamaktadır. Bankaların kamu mülkiyetinde ve/veya kontrolünde olması sistemdeki rekabeti olumsuz yönde etkilediği gibi kaynakların da etkin kullanımını zorlaştırmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bir kriz olması durumunda bankacılık sektörünün zayıf olması krizin daha da derinleşmesine neden olmaktadır. Hükümetlerin uyguladıkları popülist politikalar kamu bankalarının verimliliği, kârlılığı ve performansı üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. Ancak 2000 yılından itibaren yaşanmış olan krizin de etkisiyle tüm bu olumsuzluklar karşısında bir önlem alınması gerektiği anlaşılmış, Avrupa Birliği ile uyum sürecinde IMF'ye verilen sözlerin ışığında bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma sürecine girilmiştir.

Bu yapılandırma sürecinde sadece kamu bankalarının değil özel sektör bankalarının da yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir. Yeniden yapılandırılmanın en önemli adımlarından bir tanesi bilançonun şeffaflaştırılmasıdır. Bilançoların şeffaflaştırılmasında ilk olarak banka bünyeleri görev zararlarından arındırılmıştır. 1992 yılından itibaren oluşmaya başlayan kamu bankalarının Hazine'den görev zararı alacakları 2000 yılı sonu itibariyle 17,4 milyar ETL düzeyine ulaşmıştır. Bu tutarın 2,2 milyar ETL'si menkul kıymete bağlanmış, kalan 15,2 milyar ETL'si ise menkul kıymete bağlanmamış görev zararı alacağından oluşmaktadır. Menkul kıymete bağlanmamış görev zararları ile bunlara tahakkuk etmiş faizlerin tamamı,

2001 yılı içinde 23 milyar ETL tutarında özel tertip devlet tahvili verilmek suretiyle menkul kıymete bağılı hale getirilmiştir.

Kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması amacıyla, kamu bankaları Hazine'den almış oldukları özel tertip tahviller karşılığında Merkez Bankası'ndan repo ve doğrudan satış yoluyla likidite temin etmiştir. Bu suretle, 16 Mart 2001 itibarıyla 8,5 milyar ETL civarındaki özel bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmıştır. Bunun yanı sıra sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarımı yapılmıştır. Bu kapsamda Mart ayı içinde Ziraat Bankası'na 217,6 milyon ETL, Nisan ayı içinde Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Emlak Bankasına sırasıyla 67,2 ve 40,8 milyon ETL tutarında nakit sermaye ödemesi yapılmıştır. Ayrıca Mayıs ayında sermayelerine mahsuben Emlak Bankasına 624 milyon ETL, Halk Bankası'na 900 milyon ETL tutarında DİBS verilmiştir.

Yapılan kaynak aktarımları sonucunda, kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000'e göre 2,9 milyar ETL artarak Ağustos 2003'de 3,4 milyar ETL'ye çıkmıştır. Eylül 2005 itibarıyla ödenmiş sermaye tutarı 4,4 milyar ETL olarak gerçekleşmiş, özkaynakları aynı dönemde 7,1 milyar ETL artarak 7,8 milyar ETL'ye yükselmiştir. Kamu bankalarının Eylül 2005 tarihi itibarıyla özkaynakları toplamı 10,7 milyar ETL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu bankalarının sermaye yeterlilik rasyolarında da önemli iyileşmeler gerçekleşmiştir. Sermaye yeterlilik rasyolarındaki iyileşmede, yapılan sermaye aktarımlarının yanı sıra, kamu bankalarının aktifleri içinde risk ağırlığı sıfır olan Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) payının artması etkili olmuştur.

İkinci adımda, mevduat faiz oranları piyasa faiz oranları seviyelerine getirilerek ve kredi faiz oranları belirlenirken kaynak maliyetlerinin dikkate alınması sağlanarak bankaların sürekli zararlı çalışma yolundaki faaliyetlerine son verilmiştir. Üçüncü olarak, sorunlu kredileri zamanında takip hesaplarına alma ve de karşılık ayırma politikası benimsenmiştir. Bu sayede kamu bankaları bilançoları, anlaşılabilir, rasyonel ve gerçekçi bir şekil alabilmiştir.

Ancak bu istikrarın devamı için, finansal yeniden yapılandırma ilkelerinin ve alınan önlemlerin organizasyonel bazda yapılacak düzenlemeler ile desteklenmesinin gerektiğinden hareketle, sonraki aşamada kamu bankalarında organizasyonel yeniden yapılandırmaya gidilmiştir. Yeniden yapılandırma sürecinde organizasyonel olarak ilk adım olarak bu bankaların yönetimi ortak bir yönetim kuruluna devredilmiş ve bu kurula yukarıda da bahsedildiği üzere kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlık yetkisi verilmiştir.

Emlak Bankasından devralınan Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. hisseleri Türkiye Halk Bankası'na; Axa Oyak Sigorta A.Ş. ve Kredi Kayıt Bürosu A.Ş. hisseleri ise T.C.Ziraat Bankası A.Ş.'ne devredilmiş olup bu şirketler halen ilgili bankaların bünyelerinde bulunmaktadır. Tüm bunların yanı sıra 07.07.2001 tarihi itibarıyla T.C.Ziraat Bankası A.Ş.'ye devrolunan Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin 391 adet şubesinin 96 adedi 12.10.2001 tarihi itibarıyla Türkiye Halk Bankası'na devredilmiştir.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak verilen özel tertip devlet tahvillerinin bu bankaların ve özel sermayeli bankaların bilançoları üzerindeki etkilerini tablolar üzerinden inceleyecek olursak; Tablo 45'de Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin menkul değerler portföyünün gelir tablosunu ne yönde etkilediği görülmektedir.

Tablo 45: Menkul Değerler Portföyü ve Gelir Tablosuna Etkisi (Türkiye Halk Bankası A.Ş.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Aktifler	10.738	20.245	17.409	19.361	25.710	27.053	34.425	40.234	51.096	60.650
Menkul Değerler	576	1	191	450	445	1.745	6.111	8.907	2.395	4.760
Toplam Krediler	1.447	1.542	1.207	2.519	4.341	6.219	11.646	18.121	25.836	32.458
Vadeye Kadar Tutulacak MD	0	13.934	13.280	12.227	16.756	13.464	11.275	7.037	15.859	16.556
Toplam Mevduat	8.720	13.397	11.467	13.821	19.454	20.898	27.188	30.840	40.271	43.950
Özkaynaklar	321	1.234	1.828	2.568	3.009	3.197	3.780	4.383	4.289	5.760
Brüt Kar	28	-1.180	744	818	709	761	1.117	1.406	1.266	2.017
Net Kar	5	-1.180	594	486	528	532	864	1.131	1.018	1.631
Menkul Değerler/Toplam Aktifler	5%	69%	77%	65%	67%	56%	51%	40%	36%	35%
Krediler/Toplam Aktifler (MILYON TL)	13%	8%	7%	13%	17%	23%	34%	45%	51%	54%
Faiz Gelirleri	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	3.508	11.423	6.542	4.879	4.089	3.717	4.564	5.708	6.793	6.817
Kredilerden Alınan Faizler	324	607	371	510	971	988	1.513	2.650	3.773	4.226
MD Alınan Faizler	75	3.671	6.002	4.046	2.826	2.592	2.849	2.812	2.776	2.442
Faiz Giderleri	3.228	9.127	5.173	3.516	2.793	2.793	3.195	3.956	4.667	3.708
Faiz Gelirleri/Krediler	22%	39%	31%	20%	22%	16%	13%	15%	15%	13%
MD Alınan Faiz/Menkul Değ. Gelirleri	2%	32%	92%	83%	69%	70%	62%	49%	41%	36%
MD Alınan Faizler/Brüt Kar	268%	-311%	807%	495%	399%	341%	255%	200%	219%	121%
MD Alınan Faiz Hariç K/Z	-47	-4.851	-5.258	-3.228	-2.117	-1.831	-1.732	-1.406	-1.509	-425

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.

İstatistik Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolarda ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 45'e göre 2001 yılında Türkiye Halk Bankası A.Ş.'ne 25.969 milyon ETL tutarında özel tertip devlet tahvili verildiği gözlenmektedir. Bu tutar bankanın 2001 yılında aktif toplamının % 69'unu oluşturmaktadır. Özel tertip devlet tahvillerine uygulanan özel faiz oranı nedeniyle, 2001 ve 2002 yılında özel sermayeli bankaların menkul değerlerden elde ettiği faiz gelirinin, menkul değerlere oranı sırasıyla, Türkiye Halk Bankası A.Ş için % 26 ve % 45 olarak teşekkül etmiştir. Bu sonraki yıllarda da benzer bir görünüm sergilemektedir.

Kamu bankalarının kredilerden elde ettiği faiz gelirleri, menkul kıymet faiz gelirlerinden sürekli olarak daha düşük seviyede teşekkül etmiştir. Bir başka ifadeyle hazine tarafından 2001 yılında kamu bankalarına görev zararları karşılığında vermiş olduğu, özel tertip devlet tahvilleri ile ilgili olarak kamu bankalarına ödediği faiz tutarı, bu bankaların elde ettiği dönem karından daha fazla teşekkül etmiştir. Gerek kamu bankalarının menkul kıymet faiz gelirlerinden elde ettikleri gelirlerin toplam dönem karına oranı gerekse, sözkonusu gelirler dikkate alınmadan yapılacak hesaplamalarda, kamu bankalarının özel sermayeli bankalar ile kıyaslandığında DİBS'lerden elde ettikleri kar ile yüksek oranlı kar elde etmiş gibi göründükleri ve aslında hala kamuyu bir anlamda fonlamaya devam ettikleri açıktır. Başka bir ifadeyle kamu bankalarının geçmişten gelen görev zararları olmasaydı, 2001 ekonomik krizi sonrasında hazine özel tertip devlet tahvillerini kamu bankalarına vermek zorunda kalmayacaktı. Sözkonusu özel tertip tahviller olmasaydı da bu bankalar, 2003 ve sonrasında hızlı bir artış eğilimi gösteren başdöndürücü kar rakamları açıklayamayacaktı.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin menkul kıymet faiz gelirleri dikkate alınmadığı zaman 2002-2007 yılları arasında elde ettiği dönem karı toplamı olan 5.555 milyon ETL, 15.572 milyon ETL zarara dönüşmektedir. Sonuç olarak diğer kamu sermayeli bankalar gibi Türkiye Halk Bankası A.Ş. nin de hazineyi fonlamaya devam ettiklerini söylemek mümkündür.

Tablo 46'da kamu sermayeli bankaların menkul değerler portföyünün gelir tablosuna etkileri verilmiştir.

Tablo 46: Menkul Değerler Portföyü ve Gelir Tablosuna Etkisi (Kamusal Sermayeli Bankalar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Aktifler	35.706	54.122	67.831	83.134	106.903	124.485	143.362	163.585	207.702	249.976
Menkul Değerler	2.196	2.952	6.157	14.802	20.096	29.408	44.077	61.140	19.413	45.376
Toplam Krediler	9.221	8.020	9.359	12.732	21.538	31.549	47.060	63.195	87.175	103.755
Vadeye Kadar Tutulacak MD	0	25.969	33.088	32.914	41.725	35.271	28.383	22.370	68.117	64.899
Toplam Mevduat	27.606	37.905	48.878	60.372	82.420	95.622	111.683	127.954	161.275	187.131
Özkaynaklar	974	4.776	6.747	9.574	10.068	13.254	14.847	16.827	17.321	23.495
Brüt Kar	-94	-343	1.669	2.869	3.703	4.161	4.860	5.628	4.907	7.976
Net Kar	-177	-1.600	1.056	1.790	2.682	2.869	3.733	4.513	3.906	6.393
Menkul Değ./Toplam Aktifler	6%	53%	58%	57%	58%	52%	51%	51%	42%	44%
Krediler/Toplam Aktifler	26%	15%	14%	15%	20%	25%	33%	39%	42%	42%
(MİLYON TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri	9.102	30.176	20.402	17.759	16.189	15.232	18.409	22.226	26.575	27.422
Kredilerden Alınan Faizler	1.830	3.453	2.109	2.102	3.640	4.603	6.091	8.968	12.636	14.345
MD Alınan Faizler	844	12.862	17.206	13.809	11.394	9.542	10.928	11.534	12.663	12.363
Faiz Giderleri	7.983	21.217	15.523	12.578	10.030	10.131	12.053	15.160	18.371	15.167
Faiz Gelirleri/Krediler	20%	43%	23%	17%	17%	15%	13%	14%	14%	14%
MD Alınan Faiz/Menkul Değ.	38%	44%	44%	29%	18%	15%	15%	14%	14%	11%
MD Alınan Faizler/Faiz Gelirleri	9%	43%	84%	78%	70%	63%	59%	52%	48%	45%
MD Alınan Faizler/Brüt Kar	-898%	-3750%	1031%	481%	308%	229%	225%	205%	258%	155%
MD Alınan Faiz Hariç K/Z	-938	-13.205	-15.537	-10.940	-7.691	-5.381	-6.068	-5.906	-7.756	-4.387

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistikleri_Raporlar.aspx.

İstatistik Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 46'ya göre; 2001 yılında kamu sermayeli bankalara 25.969 milyon ETL tutarında özel tertip devlet tahvili verildiği gözlenmektedir. Kamu sermayeli bankaların 2001 yılında aktif toplamının % 48'i oranına karşılık gelen sözkonusu tutar, özel tertip devlet tahvillerine uygulanan özel faiz oranı nedeniyle, menkul değerlerden elde ettiği faiz gelirin, menkul değerlere oranı her iki dönemde de % 44 olarak teşekkül etmiştir. Bu durum sonraki yıllardada benzer bir görünüme sahiptir.

Kamu sermayeli bankaların kredilerden elde ettiği faiz gelirleri, menkul kıymet faiz gelirlerinden sürekli olarak daha düşük seviyede teşekkül etmiştir. 2001 yılında kamu sermayeli bankalara görev zararları karşılığında verilmiş olan, özel tertip devlet tahvilleri ile ilgili olarak bu bankalara ödediği faiz tutarı, bu bankaların elde ettiği dönem karından daha fazla teşekkül etmiştir. Bu da kamu sermayeli bankaların kamuyu fonlamaya devam ettiklerinin açık bir göstergesidir.

Kamu sermayeli bankaların, menkul kıymet faiz gelirleri dikkate alınmadığı zaman 2002-2007 yılları arasında elde ettiği 22.890 milyon ETL dönem karı, hazinenin ödediği faizi düşünürsek, yani bu bankaların sahibi olan hazine için, 51.523 milyon ETL zarara dönüşmektedir.

Tablo 47'de de özel sermayeli bankaların menkul değerler portföyünün gelir tablolarına etkileri verilmiştir.

Tablo 47: Menkul Değerler Portföyü ve Gelir Tablosuna Etkisi (Özel Sermayeli Bankalar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Aktifler	49.434	118.163	119.471	142.271	175.937	237.043	265.615	293.530	369.603	413.241
Menkul Değerler	5.177	12.940	26.632	38.981	46.709	59.273	62.662	65.164	48.918	87.546
Toplam Krediler	18.644	33.094	36.800	46.963	69.622	103.305	127.700	153.041	200.006	196.506
Vadeye Kadar Tutulacak MD	0	19.933	13.187	12.504	9.735	11.740	21.425	18.447	46.599	51.463
Toplam Mevduat	29.792	83.673	83.268	92.087	108.617	145.660	163.679	177.528	231.940	254.730
Özkaynaklar	5.411	12.670	15.194	20.959	27.399	29.396	27.586	35.896	40.900	53.895
Brüt Kar	1.012	-4.197	2.652	3.924	4.293	3.138	6.135	8.721	7.938	12.435
Net Kar	529	-4.397	2.431	2.917	2.825	1.391	4.657	7.154	6.481	9.975
Menkul Değerler/Toplam Aktifler	10%	28%	33%	36%	32%	30%	32%	28%	26%	34%
Krediler/Toplam Aktifler	38%	28%	31%	33%	40%	44%	48%	52%	54%	48%
(MİLYON TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri	8.766	28.897	19.359	17.103	21.341	23.385	27.909	34.447	41.409	40.653
Kredilerden Alınan Faizler	3.624	11.950	7.380	7.589	11.182	13.868	16.846	21.464	27.383	25.952
MD Alınan Faizler	2.180	8.533	8.716	7.771	9.058	8.425	9.256	10.670	11.754	13.244
Faiz Giderleri	3.826	17.415	13.405	12.710	11.789	12.365	17.831	21.805	26.771	20.456
Faiz Gelirleri/Krediler	19%	36%	20%	16%	16%	13%	13%	14%	14%	13%
MD Alınan Faiz/Menkul Değ.	42%	26%	22%	15%	16%	12%	11%	13%	12%	10%
MD Alınan Faizler/Faiz Gelirleri	25%	30%	45%	45%	42%	36%	33%	31%	28%	33%
MD Alınan Faizler/Brüt Kar	215%	-203%	329%	198%	211%	268%	151%	122%	148%	107%
MD Alınan Faiz Hariç K/Z	-1.168	-12.730	-6.064	-3.847	-4.765	-5.287	-3.121	-1.949	-3.816	-808

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolarda ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 47'ye göre; 2001 ve 2002 yılında özel sermayeli bankaların menkul değerlerden elde ettiği faiz gelirin, menkul değerlere oranı sırasıyla % 26 ve % 22 olarak teşekkül etmiştir. Bu sonraki yıllarda da benzer bir görünüm sergilemektedir. Özel sermayeli bankaların kredilerden elde ettiği faiz gelirleri 2002 ve 2003 hariç sürekli kredilerden elde ettiği menkul kıymet faiz gelirlerinden daha yüksek olarak teşekkül etmiştir.

Tabloyu incelediğimizde; krediler/toplam aktifler oranı 2000 yılında % 38 iken, 2009 yılında bu oran % 48 olarak teşekkül etmiştir. Menkul değerler/ toplam aktifler oranı ise 2000 yılında % 10 iken, 2009 yılında % 34 olarak teşekkül etmiştir. Toplam aktiflere oran açısından menkul değerlerdeki artış kredilerden daha fazla olmuştur. Özel sermayeli bankalar da risk analizi, sermaye yeterliliği ve getirilen yasal yükümlülükler sonucunda, kaynaklarını DİBS' ne plase ederek kamuyu fonlamışlar, fakat kamu sermayeli bankalara verilen DİBS'lere uygulanan faiz oranları bu bankalar için söz konusu olmadığından, bu bankaların kredilerden elde ettiği faiz gelirleri menkul değerlerden elde ettikleri faiz gelirlerinden her zaman fazla olmuştur. Yıllar itibarıyla her iki oranda da değişkenlik gözlenmiş olup, 2002 ve 2003 hariç kredi faiz gelirleri menkul kıymet gelirlerinden fazla olmuştur.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin finansal göstergeleri ve performansa ilişkin seçilmiş oranlarının 2000-2009 dönemi için sektörel karşılaştırması ve analizi aşağıda yapılmıştır.

1. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin Toplam Aktiflerindeki Gelişim

Ekonomik kriz öncesi dönem olan 2000 yılı baz alınarak yapılan Tablo 48'de, Türkiye Halk Bankası A.Ş. toplam aktifleri ile diğer bankaların aktifleri toplamının, sektör aktif toplamı ile karşılaştırması yapılmıştır.

Tablo 48: Toplam Aktiflerdeki Gelişimin Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	104.283.106	216.507.617	212.675.488	249.749.773	306.451.565	396.970.059	484.758.076	561.171.879	705.870.774	798.532.678
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	49.434.115	118.162.959	119.471.361	142.270.851	175.936.582	237.043.151	252.260.495	293.529.719	369.603.091	413.241.040
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	35.705.236	70.813.135	67.831.493	83.134.383	106.902.774	124.485.923	143.212.867	163.585.241	207.701.884	249.976.260
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	10.737.800	20.245.169	17.409.175	19.361.047	25.709.322	27.052.957	34.424.690	40.234.454	51.095.895	60.650.086
ARTIŞ ORANI (2000 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi		108	104	139	194	281	365	438	577	666
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları		139	142	188	256	380	410	494	648	736
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları		98	90	133	199	249	301	358	482	600
Türkiye Halk Bankası A.Ş.		89	62	80	139	152	221	275	376	465

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistikleri_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Ekonomik kriz öncesi dönem olan 2000 yılı baz alınarak yapılan Tablo 48'deki, Türkiye Halk Bankası A.Ş. toplam aktifleri ile diğer bankaların aktifleri toplamının, sektör aktif toplamı ile yapılan karşılaştırmasında; sektördeki toplam aktif büyümesi 2009 yılı sonu itibarıyla % 666 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin aktif toplamındaki büyüme % 465 oranında kalmış, sektörden daha düşük oranda büyümüştür. Özellikle yeniden yapılandırmanın gerçekleştiği 2002 yılında, sektör ile farkın açıldığı, 2005 yılında Pamukbank ile birleşmenin etkisiyle bile farkın kapanmadığı görülmektedir. Söz konusu dönemde özel sermayeli bankaların aktif toplamı, sektör ortalamasının üzerinde % 736 olarak gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların aktif toplamı % 600 oranında büyümüştür.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin aktif toplamındaki büyüme hem sektörden, hemde kamusal sermayeli bankalar ile karşılaştırıldığında, bu bankalardan daha düşük oranda gerçekleşmiştir. 2000 yılında Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin toplam aktiflerde sektörel payı % 10,3 iken, 2005 yılında % 6,8'e kadar gerilemiş, daha sonra tekrar büyüme kaydederek, 2009 yılında % 7,6'ya yükselmiştir.

2. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin Toplam Kredilerindeki Gelişim

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin toplam kredi hacmindeki gelişim ile Türk Bankacılık Sisteminin ve sektördeki faaliyet gösteren özel ve kamu sermayeli bankaların toplam kredi hacimlerindeki gelişim karşılaştırmalı olarak Tablo 49'da gösterilmiştir.

Tablo 49: Toplam Kredilerdeki Gelişim Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	34.213.480	57.341.438	56.370.271	69.990.148	103.241.145	153.059.052	217.899.395	280.453.091	366.900.914	381.012.568
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	18.643.639	33.094.200	36.799.716	46.962.693	69.622.046	103.304.662	119.499.064	153.041.168	200.005.978	196.505.908
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	9.221.482	12.674.355	9.358.944	12.731.939	21.537.540	31.548.884	47.060.279	63.195.215	87.174.791	103.755.293
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	1.446.868	1.542.075	1.206.394	2.518.586	4.340.349	6.218.616	11.645.638	18.121.078	25.836.298	32.458.212
ARTIŞ ORANI (2000 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi		68	65	105	202	347	537	720	972	1.014
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları		78	97	152	273	454	541	721	973	954
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları		37	1	38	134	242	410	585	845	1.025
Türkiye Halk Bankası A.Ş.		7	-17	74	200	330	705	1.152	1.686	2.143

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistikleri_Raporlar.aspx.

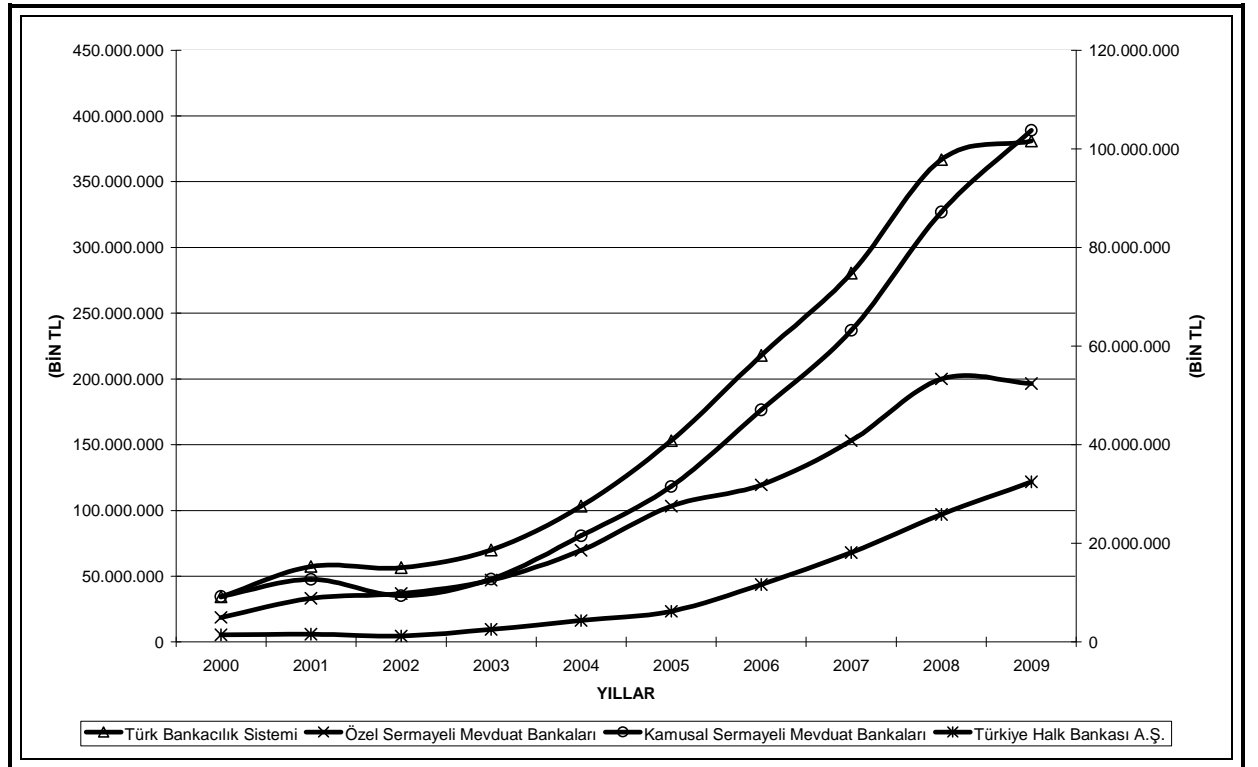
İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 49'a göre; ekonomik kriz öncesi dönem olan 2000 yılı baz alınarak yapılan karşılaştırmada; sektördeki toplam kredilerdeki büyüme, 2009 yılı sonu itibariyle % 1.014 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin toplam kredilerinde büyüme % 2.143 oranında gerçekleşmiş olup, bankanın kredi hacmi sektördeki kredi hacmi büyümesinden daha yüksek oranda gerçekleşmiştir.

Özellikle yeniden yapılandırmanın gerçekleştiği, 2002 yılında, sektör ile farkın açıldığı, 2004 yılında sektördeki büyüme oranını yakalayan Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin 2005 yılında Pamukbank ile birleşmenin etkisiyle, sektörden daha yüksek oranda büyüme kaydettiği görülmektedir. 2009 yılında özel sermayeli bankaların toplam kredileri, sektör ortalamasının altında bir oranda % 954 olarak gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların toplam kredileri, sektörden daha yüksek oranda % 1.025 oranında büyümüştür.

Toplam kredilerin gelişiminin Tablo 49'da yapılan sektörel bazda yapılan karşılaştırmasının grafiksel gösterimi aşağıdaki Grafik 17'deki gibidir.

Grafik 17: Toplam Kredilerdeki Gelişim Karşılaştırması



Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin toplam kredilerindeki büyüme hem sektörden, hemde kamusal sermayeli bankalar ile karşılaştırıldığında daha yüksek oranda gerçekleşmiştir. 2000 yılında Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin kredilerde sektörel payı % 4,2 iken, 2002 yılında % 2,1'e kadar gerilemiş, daha sonra sektörden hızlı büyüme kaydederek, 2009 yılında % 8,5'e yükselmiştir.

3. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin Menkul Değerler Cüzdanının Gelişimi

Bankanın ekonomik kriz dönemi olan 2001 yılı baz alınarak yapılan karşılaştırma Tablo 50'de verilmiştir. Bu tabloda; sektördeki menkul değerler cüzdanındaki büyüme, 2009 yılı sonu itibariyle % 1.157 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin menkul değerler cüzdanındaki büyüme % 726 oranında gerçekleşmiş, sektörden daha düşük oranda büyümüştür.

Yeniden yapılandırma kapsamında kamu bankalarına ve Türkiye Halk Bankası A.Ş.'ye 2001 yılında aktarılan ve vadesine kadar elde tutulacak olan DİBS'lerin vadelerinin gelmesi ve banka bilançosunda sözkonusu DİBS'lerin menkul değerler cüzdanına aktarılması ve/veya itfa edilen DİBS'lerin, piyasada alınıp, satılabilen DİBS'ler ile değiştirilerek itfasının gerçekleşmesi, 2005 yılından itibaren büyümenin hız kazanmasına ve 2007 yılına kadar sektörden daha hızlı büyümesine neden olmuştur.

İncelenen dönemde özel sermayeli bankaların menkul değerler cüzdanı % 1.591 oranı ile sektör büyüme oranından daha yüksek gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların menkul değerler cüzdanı ise sektörün üzerinde % 1.967 oranında büyümüştür.

Tablo 50: Menkul Değerler Cüzdanı Gelişim Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	11.989.401	18.513.779	38.496.616	60.693.309	71.662.323	95.275.360	117.729.683	133.338.523	79.587.006	150.759.386
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	5.176.308	12.939.912	26.632.085	38.981.236	46.709.633	59.272.960	60.259.368	65.164.486	48.918.373	87.546.269
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	2.195.551	3.894.656	6.157.084	14.801.283	20.096.015	29.408.404	44.080.945	51.139.538	19.412.591	45.375.756
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	576.193	843	190.648	453.119	449.598	3.512.637	6.864.457	8.907.180	2.396.298	4.760.125
ARTIŞ ORANI (2000 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi		54	221	406	498	695	882	1.012	564	1.157
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları		150	414	653	802	1.045	1.064	1.159	845	1.591
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları		77	180	574	815	1.239	1.908	2.229	784	1.967
Türkiye Halk Bankası A.Ş.		-100	-67	-21	-22	510	1.091	1.446	316	726

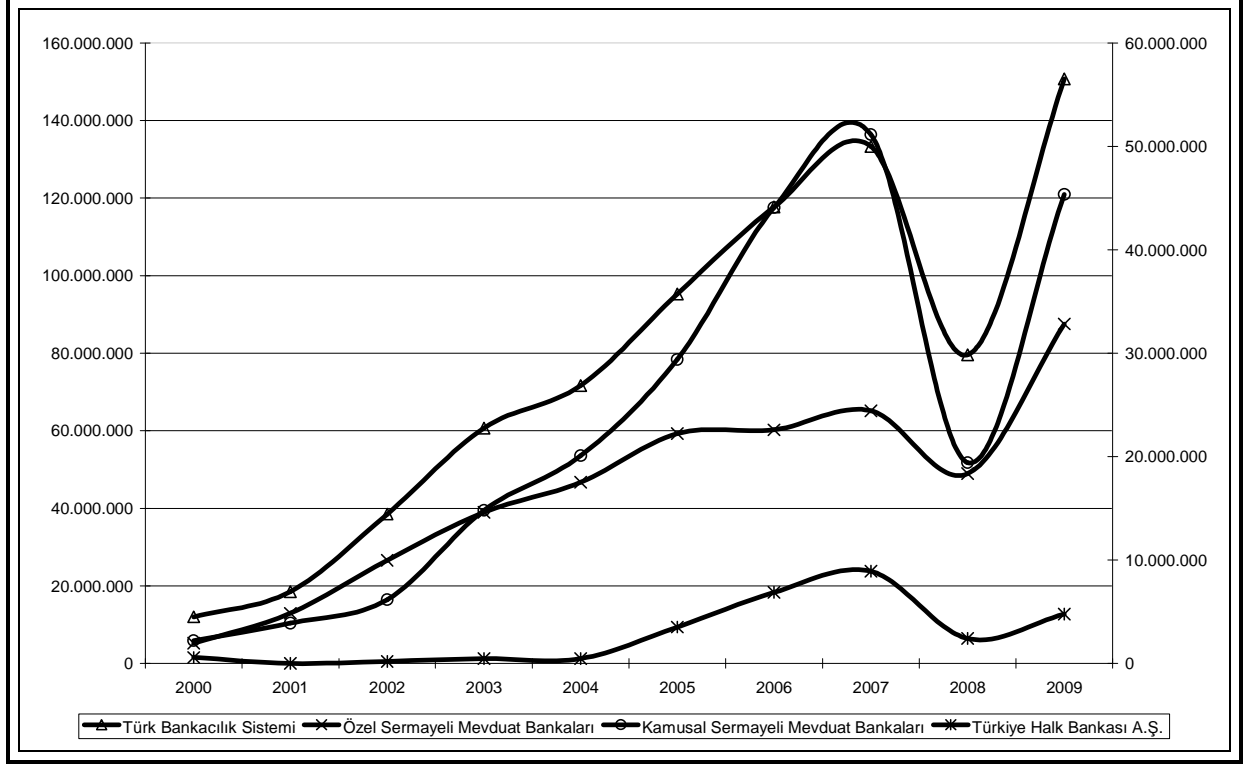
Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.

İstatistik Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 50'nin grafiksel gösterimi aşağıdaki Grafik 18'deki gibidir.

Grafik 18: Menkul Değerler Cüzdanı Gelişim Karşılaştırması



4. Vadesine Kadar Elde Tutulacak Menkul Değerlerin Gelişimi

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin vadesine kadar elde tutulacak menkul değerlerindeki gelişimin, ekonomik kriz dönemi olan 2001 yılı baz alınarak yapılan karşılaştırması Tablo 51'de gösterilmektedir.

Tablo 51: Vadesine Kadar Elde Tutulacak Menkul Değerler Gelişiminin Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	0	55.771.136	47.615.178	46.216.935	52.017.821	47.740.729	50.608.839	42.479.010	119.955.051	119.467.526
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	0	19.932.227	13.186.890	12.503.989	9.734.801	11.740.402	21.290.632	18.447.077	46.598.903	51.463.031
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	0	33.944.963	33.088.163	32.914.463	41.724.258	35.271.194	28.382.789	22.369.209	68.117.420	64.899.071
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	0	13.933.554	13.280.126	12.227.115	16.755.496	13.463.610	11.274.722	7.037.420	15.858.882	16.556.235
ARTIŞ ORANI (2001 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi			-15	-17	-7	-14	-9	-24	115	114
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları			-34	-37	-51	-41	7	-7	134	158
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları			-3	-3	23	4	-16	-34	101	91
Türkiye Halk Bankası A.Ş.			-5	-12	20	-3	-19	-49	14	19

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 51’de; sektördeki vadesine kadar elde tutulacak menkul değerler cüzdanındaki küçülme, 2007 yılı sonu itibariyle % 24 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.’de % 49 ile daha yüksek oranda gerçekleşmiş, sektörden daha yüksek oranda itfa sağlanmıştır. 2008 ve 2009 yıllarında ise küçülme tam tersine dönerek 2008 yılında sektör ortalaması % 115, 2009 için bir puan eksilmeyle % 114 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ de ise bu oranlar sırasıyla % 14 ve % 19’ luk oluşumla sektörün oldukça altındadır. Bu oranların sektör bazında yüksek oranlarda teşekkül etmesi 2008 ve 2009 yıllarında bankacılık sektörünün kamuyu fonlamaya devam ettiğini göstermektedir.

Kamusal sermayeli bankalarda bu fonlamaya 2008’de % 101, 2009 yılında ise % 91 ile iştirak etmişler, fakat oransal olarak sektör ortalamasının altında kalmışlardır. Özel sermayeli bankaların payları ise sırasıyla, % 134 ve % 158 ile artarak devam etmiştir.

Yeniden yapılandırma kapsamında kamu bankalarına ve Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ye 2001 yılında aktarılan ve vadesine kadar elde tutulacak olan DİBS’lerin vadelerinin gelmesi ve banka bilançosunda sözkonusu DİBS’lerin menkul değerler cüzdanına aktarılması ve/veya itfa edilen DİBS’lerin, piyasada alınıp, satılabilen DİBS’ler ile değiştirilerek itfasının gerçekleşmesi, menkul değerler cüzdanında 2005 yılından itibaren küçülmenin hız kazanmasına ve sektörden daha hızlı küçülmesine neden olmuştur. 2007 yılında özel sermayeli bankaların sözkonusu menkul değerler cüzdanı % 7 oranında küçülürken, kamusal sermayeli bankaların menkul değerler cüzdanı, yukarıda Türkiye Halk Bankası A.Ş. için yapılan değerlendirme ile aynı nedenden % 34 oranında küçülmüştür.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ne görev zararlarına karşılık olarak verilen özel tertip devlet iç borçlanma senetleri, ana para itfaları sonucunda, 2008 yıl sonunda 5.876.512 bin ETL’ye gerilemiştir. Hazine Müsteşarlığı’nın, sözkonusu menkul kıymetlerin ana para ve faiz ödemelerine düzenli olarak devam etmesine rağmen, Ekim/2008 döneminde derinleşen global kriz nedeniyle özellikle yabancı para menkul kıymetlerin borsa fiyatlarındaki şiddetli düşüşlerin, satılmaya hazır menkul kıymetlerin borsa değerlerinin maliyet değerlerinin altına gerilemesine neden olduğu

ve bununda muhasebe tekniği açısından zkaynaklar hesaplarında izlenen menkul değerler değer artışı fonlarındaki negatif bakiyenin artışıını hızlandırdığı, sektördeki tüm bankaları etkileyen bu olumsuz durumun bertaraf edilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye Muhasebe Standartları Kurumu'nun 31.10.2008 tarih, 105 sayılı tebliğ hükümlerinden istifade edilerek 9 milyar ETL civarındaki menkul kıymetler, satılmaya hazır menkul kıymetler hesabından vadeye kadar elde tutulacak menkul kıymetler hesabında yeniden sınıflandırılmış ve böylece değerlemeden kaynaklanan olumsuzlukların zkaynak üzerindeki etkisinin kaldırılması amaçlanmıştır.

2009 yılı verileri incelendiğinde, 2001-2007 döneminde tüm sektörde vadesine kadar elde tutulacak menkul değerler negatif trend izlerken, 2008 ve 2009 yıllarında sert bir artış göstermesinin nedeni, yukarıda açıkladığımız tebliğden yararlanmak isteyen bankaların hesaplararası aktarım yapmalarıdır. Menkul değerler cüzdanındaki etki de, tam bunun tersi yönde olmuştur.

5. Duran Varlıkların Gelişimi

Türkiye Halk Bankası A.Ş. 'nin ekonomik kriz dönemi olan 2001 yılı baz alınarak yapılan duran varlıklarındaki gelişimin karşılaştırması Tablo 52'de gösterilmektedir.

Tablo 52: Duran Varlıklar Gelişim Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	15.392.121	21.215.215	20.606.232	22.758.667	24.970.537	23.856.607	22.253.847	27.748.241	31.060.342	32.379.926
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	10.198.192	14.665.189	14.657.844	16.596.163	19.088.630	17.591.721	15.044.853	17.665.981	18.390.549	21.077.284
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	2.452.595	3.563.484	3.374.730	4.146.812	4.118.292	4.632.653	3.935.050	4.752.953	6.093.692	7.012.793
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	7.064.010	624.188	570.505	762.690	1.014.406	954.103	901.110	1.331.693	1.797.415	2.256.594
ARTIŞ ORANI (2001 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi			-3	7	18	12	5	31	46	53
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları			0	13	30	20	3	20	25	44
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları			-5	16	16	30	10	33	71	97
Türkiye Halk Bankası A.Ş.			-9	22	63	53	44	113	188	262

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistikleri_Raporlar.aspx.

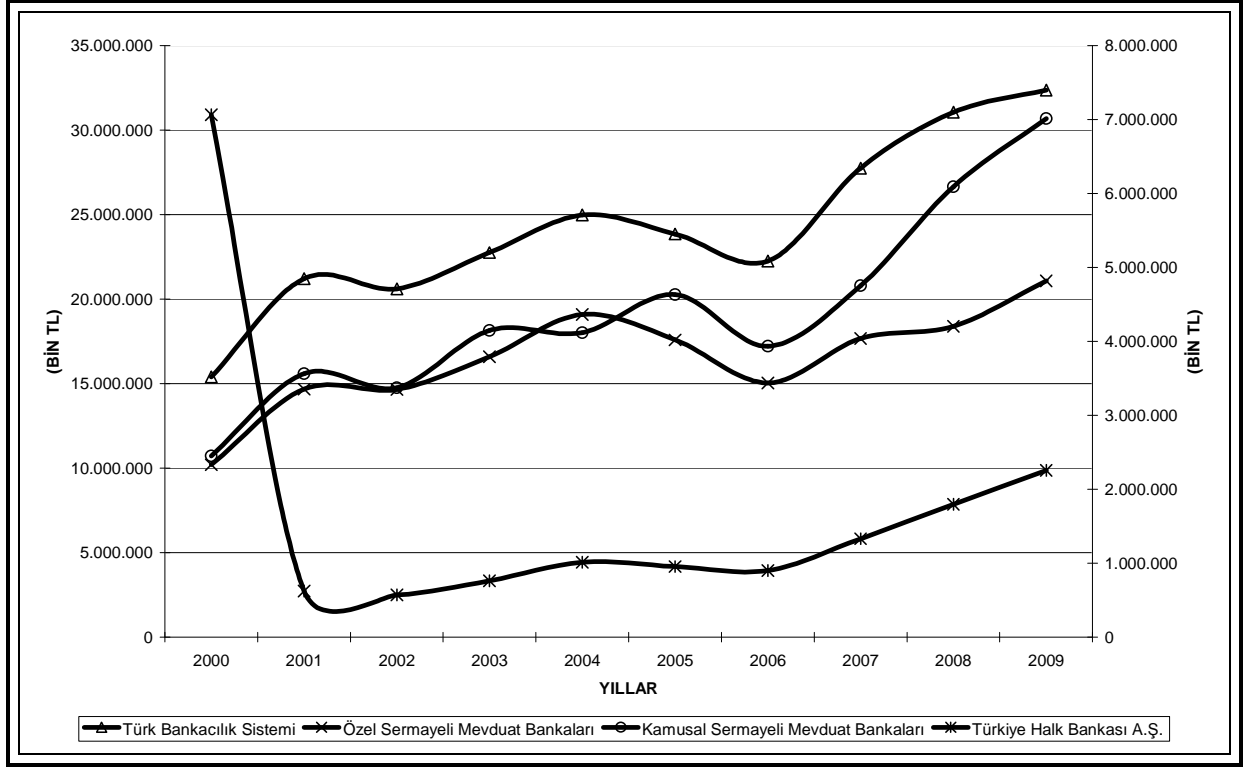
İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Türkiye Halk Bankası A.Ş. 'nin ekonomik kriz dönemi olan 2001 yılı baz alınarak yapılan duran varlıklarındaki gelişimin karşılaştırmasının yapıldığı Tablo 52'de; sektördeki duran varlıklardaki büyüme, 2002 yılı itibarıyla özel sermayeli bankalarda % 0 ile hiç artmamış, kamu sermayeli bankalarda % -5, Türkiye Halk Bankası A.Ş. de ise % -9 oranında azalış olmuştur. Aynı yıl itibarıyla sektörde de söz konusu oranda % -3'lük bir azalış olmuştur. 2009 yılı sonu itibarıyla ise, bu oran % 53 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.'de % 262 ile oldukça yüksek oranda gerçekleşmiştir.

Yeniden yapılandırma döneminde şube kapatma ve birleştirmeleri nedeniyle, duran varlıkları düşüş kaydeden, Türkiye Halk Bankası A.Ş'nin, daha sonra önce Emlak Bankası'nın devredilen şubeleri, 2004 yılı sonunda da Pamukbank birleşmesi nedeniyle duran varlıkları, tekrar yükseliş göstermiştir. 2005 yılında tekrar kapatılan ve birleştirilen Pamukbank şubelerinin etkisiyle, duran varlıklar düşüş kaydetmiş, 2008 yılından itibaren ise, sektördeki gelişmeler paralelinde açılan yeni şubeler, oluşturulan bölge koordinatörlükleri ve organizasyon yapısında yapılan değişiklikler gibi nedenlerle duran varlıklar yükseliş göstermiştir. 2009 yılında özel sermayeli bankaların duran varlıkları % 44 oranında büyüme gösterirken, kamusal sermayeli bankaların duran varlıkları % 97 oranında büyümüştür.

Tablo 52 grafiksel olarak Grafik 19'da gösterilmiştir.

Grafik 19: Duran Varlıklar Gelişim Karşılaştırması



6. Toplam Mevduatın Gelişimi

Bankanın ekonomik kriz öncesi dönem olan 2000 yılı baz alınarak yapılan toplam mevduatındaki gelişimin karşılaştırması Tablo 53’de gösterilmektedir.

Tablo 53: Toplam Mevduat Gelişim Karşılaştırması

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	68.442.406	147.520.532	142.387.988	160.812.250	197.393.862	253.578.919	312.832.244	356.983.744	453.484.686	507.258.479
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	29.791.986	83.672.727	83.268.378	92.086.694	108.617.427	145.659.908	154.681.225	177.527.514	231.940.125	254.730.205
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	27.606.261	49.594.274	48.878.070	60.371.670	82.419.988	95.621.708	111.682.926	127.953.191	161.274.826	187.130.893
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	8.719.827	13.396.807	11.466.915	13.820.883	19.453.294	20.897.822	27.187.964	30.840.911	40.271.114	43.949.703
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi		116	108	135	188	270	357	422	563	641
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları		181	179	209	265	389	419	496	679	755
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları		80	77	119	199	246	305	363	484	578
Türkiye Halk Bankası A.Ş.		54	32	58	123	140	212	254	362	404

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.

İstatistik Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolarda ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Bankanın ekonomik kriz öncesi dönem olan 2000 yılı baz alınarak Tablo 53’ de yapılan toplam mevduatındaki gelişimin karşılaştırmasında; sektördeki toplam mevduatta büyüme, 2009 yılı sonu itibariyle % 641 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin toplam mevduatında büyüme % 404 oranında gerçekleşmiş, sektörden daha düşük oranda büyümüştür.

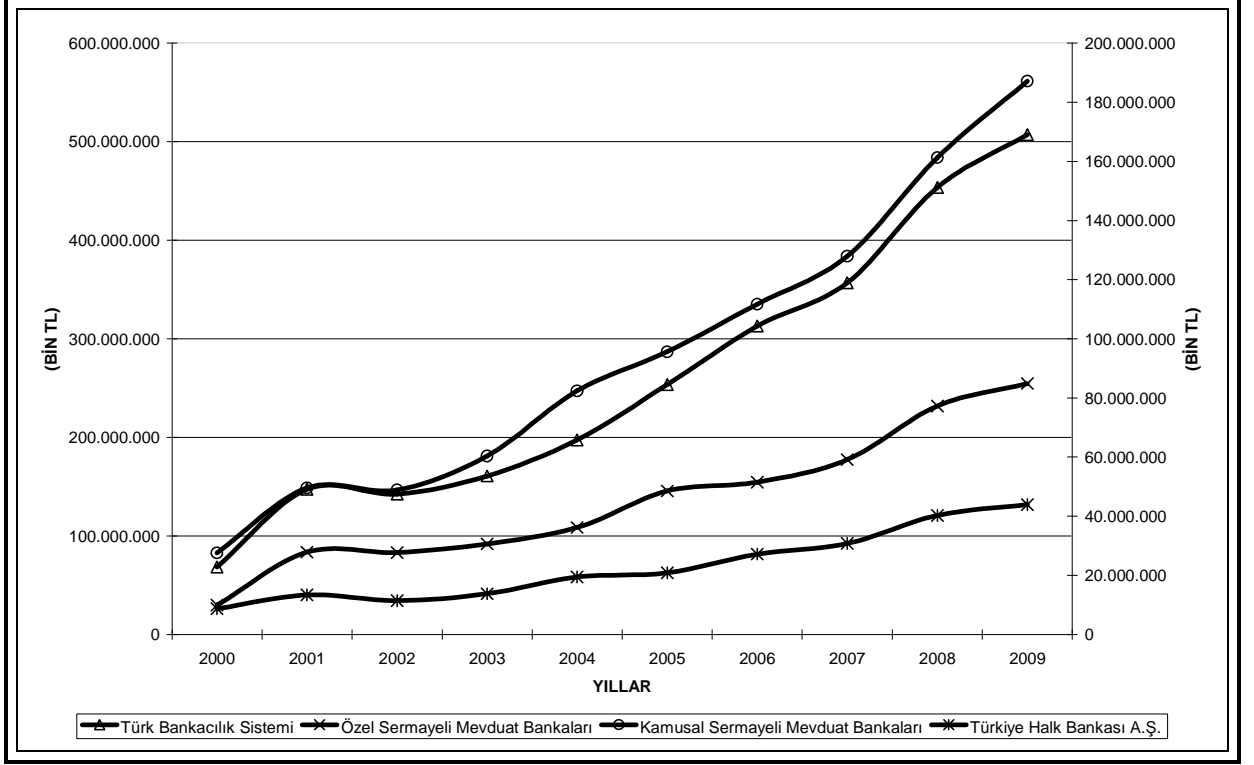
Özellikle yeniden yapılandırmanın gerçekleştiği, şube kapatma ve birleştirmelerinin yaşandığı 2002 yılında, sektör ile farkın açıldığı, 2004 yılı sonunda Pamukbank ile birleşmenin etkisiyle yaşanan sıçrama, sektördeki büyüme oranına yaklaşmayı sağlasa da sektörden daha düşük oranda büyüme kaydettiği görülmektedir.

Sözkonusu dönemde özel sermayeli bankaların toplam mevduatı, sektör büyümesinden daha yüksek oranda, % 755 olarak gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların toplam mevduatı, sektörden daha düşük oranda % 578 oranında gerçekleşmiştir.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin toplam mevduatındaki büyüme hem sektörden, hemde kamusal sermayeli bankalardan daha düşük oranda gerçekleşmiştir. 2000 yılında Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin toplam mevduatta sektörel payı % 12,7 iken, 2002 yılında % 8’e kadar gerilemiş, 2004 yılında Pamukbank birleşmesinin etkisiyle % 9,9’a kadar yükseldiyse de, 2009 yılında tekrar düşme eğilimine girmiş ve eğilim sonucunda % 8,6’ya gerilemiştir.

Tablo 53'ün grafik olarak gösterimi Grafik 20'deki gibidir.

Grafik 20: Toplam Mevduat Gelişim Karşılaştırması



7. Alınan Kredilerin Gelişimi

Bankanın ekonomik kriz öncesi dönem olan 2000 yılı baz alınarak yapılan alınan kredilerdeki gelişimin karşılaştırması Tablo 54'de gösterilmektedir.

Tablo 54: Alınan Kredilerin Gelişiminin Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	14.872.928	22.310.638	17.878.669	20.571.570	27.513.944	43.702.356	59.160.755	56.810.300	78.212.128	69.957.046
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	8.886.324	14.645.364	11.060.025	14.249.910	20.489.715	33.274.526	35.447.807	35.414.357	44.293.978	39.210.576
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	1.212.433	2.284.690	1.849.789	1.836.861	2.820.713	3.983.276	5.884.902	5.637.522	7.320.550	6.418.790
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	355.039	791.355	314.989	246.398	256.160	462.236	873.127	937.028	1.521.799	2.031.517
ARTIŞ ORANI (2001 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi		50	20	38	85	194	298	282	426	370
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları		65	24	60	131	274	299	299	398	341
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları		88	53	52	133	229	385	365	504	429
Türkiye Halk Bankası A.Ş.		123	-11	-31	-28	30	146	164	329	472

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.

İstatistik Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolarda ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

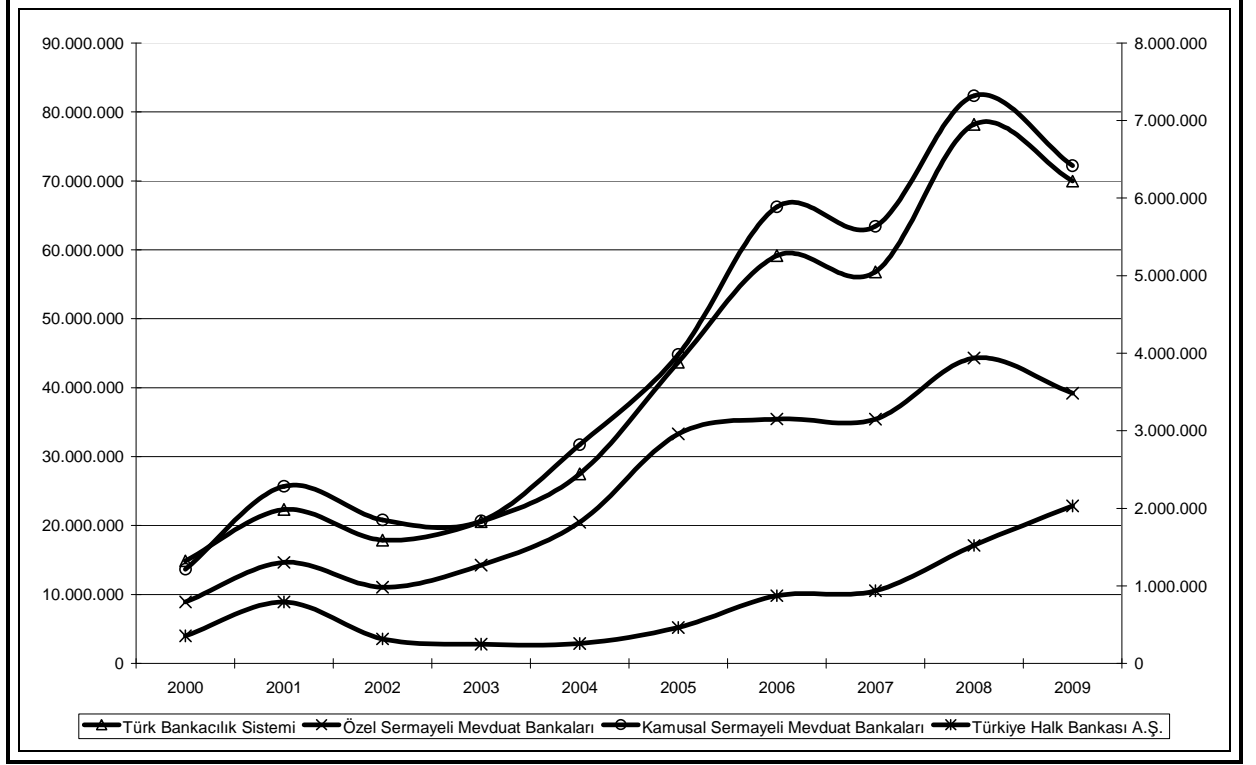
Tablo 54'e göre; sektördeki büyüme, 2009 yılı sonu itibarıyla % 370 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin alınan kredilerindeki büyüme % 472 oranında gerçekleşmiş, sektörden daha yüksek oranda büyümüştür.

Özel sermayeli bankaların alınan kredileri, sektör büyümesinden daha düşük oranda, % 341 olarak gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların, sektörden daha yüksek oranda % 429 oranında gerçekleşmiştir. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin alınan krediler kalemindeki büyüme hem sektörden, hemde kamusal sermayeli bankalardan daha yüksek oranda gerçekleşmiştir.

2000 yılında özel sermayeli bankaların alınan krediler açısından sektörel payı % 60 iken, 2009 yılı sonu itibarıyla % 56'ya gerilemiş, kamusal sermayeli bankaların % 8 iken, 2009 yılı sonu itibarıyla % 9'a yükselmiştir. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin alınan krediler açısından sektörel payı 2000 yılında % 2,4 iken, 2009 yılında % 2,9'a yükselmiştir. Sektörde alınan krediler bazında en yüksek payı incelenen dönem itibarıyla özel sermayeli bankalar almaktadır. Kamusal sermayeli bankalar ve Türkiye Halk Bankası daha öncede belirttiğimiz üzere mevduat toplama yönündeki avantajlarını kullanarak, kaynak açısından mevduat ağırlıklı çalışmayı tercih etmektedirler.

Tablo 54'ün grafiksel gösterimi Grafik 21'de verilmiştir.

Grafik 21: Alınan Kredilerin Gelişiminin Karşılaştırması



8. Özkaynakların Gelişimi

Sektördeki özkaynaklar kalemindeki gelişim Tablo 55'de gösterilmektedir. Tablo 55'de, 2009 yılında sektör oranı % 1.844 iken, Türkiye Halk Bankası A.Ş.' de bu oran % 1.697' dir. Banka sektörden daha düşük oranda özkaynaklarını arttırmıştır. Özel sermayeli bankaların özkaynakları, sektör büyümesinden daha düşük oranda, % 680 olarak gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların özkaynakları, sektörden daha yüksek oranda yüzde 2.033 oranında gerçekleşmiştir. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin özkaynaklar kalemindeki büyüme sektörden ve kamusal sermayeli bankalardan daha düşük oranda gerçekleşmiştir. 2000 yılında Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin özkaynaklar açısından sektörel payı % 5,9 iken, 2003 yılında % 7,23'e kadar çıksada, 2009 yılında bir miktar düşme eğilimi göstererek % 5,4 seviyesinde oluşmuştur.

Tablo 55: Özkaynakların Gelişiminin Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	5.476.076	21.101.057	25.698.648	35.537.885	45.962.658	53.736.044	58.025.559	73.485.931	82.695.699	106.467.441
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	6.911.907	12.669.948	15.193.748	20.958.180	27.399.353	29.396.020	26.485.096	35.896.051	40.900.281	53.895.307
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	1.101.265	6.249.184	6.747.415	9.573.955	10.067.906	13.253.924	14.822.649	16.827.458	17.321.062	23.494.615
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	320.547	1.233.890	1.827.468	2.568.146	3.008.927	3.196.499	3.779.845	4.383.074	4.288.827	5.759.547
ARTIŞ ORANI (2000 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi		285	369	549	739	881	960	1.242	1.410	1.844
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları		83	120	203	296	325	283	419	492	680
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları		467	513	769	814	1.104	1.246	1.428	1.473	2.033
Türkiye Halk Bankası A.Ş.		285	470	701	839	897	1.079	1.267	1.238	1.697

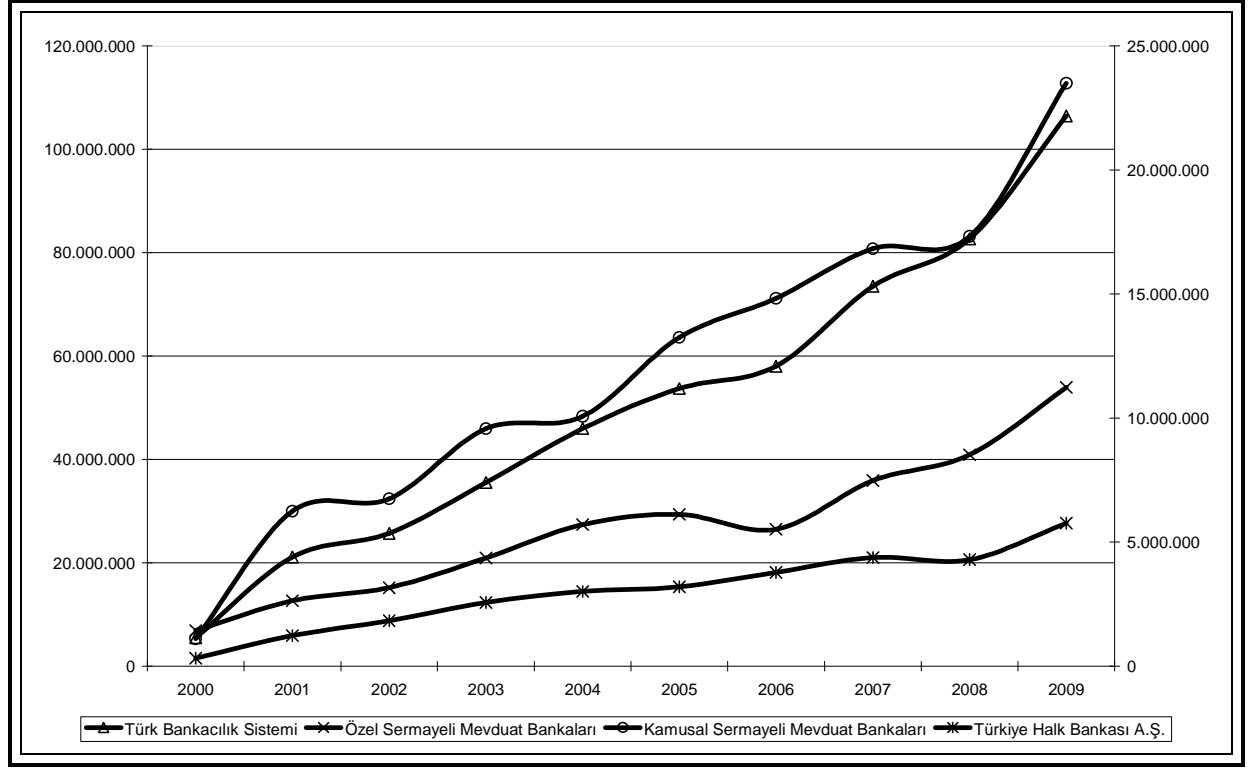
Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 55'in grafiksel gösterimi Grafik 22'deki gibidir.

Grafik 22: Özkaynakların Gelişiminin Karşılaştırması



9. Net Dönem Kârının Gelişimi:

Ekonomik kriz sonrası bankaların tekrar kâr etmeye başladığı dönem olan 2002 yılı baz alınarak yapılan Tablo 56'daki karşılaştırmada; sektörde net dönem kârı kalemindeki büyüme, 2009 yılı sonu itibarıyla % 726 iken, aynı dönemde Türkiye Halk Bankası A.Ş.' de büyüme % 175 oranında gerçekleşmiş, sektöre kıyasla oldukça düşük büyüme kaydetmiştir. Söz konusu dönemde özel sermayeli bankaların net dönem kârı, sektör büyümesinden daha düşük oranda, % 314 olarak gerçekleşirken, kamusal sermayeli bankaların net dönem kârı yine sektörden daha düşük oranda % 505 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 56: Net Dönem Kârının Gelişiminin Karşılaştırması

(BİN TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi	-2.709.599	12.322.425	2.356.998	5.610.281	6.456.079	5.714.742	10.966.731	14.331.479	12.774.065	19.477.317
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları	528.868	-4.396.633	2.409.576	2.917.037	2.825.399	1.390.516	4.537.028	7.154.752	6.480.777	9.974.953
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları	-177.392	-2.092.786	1.056.113	1.790.361	2.682.316	2.869.057	3.725.076	4.512.830	3.905.772	6.393.252
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	4.646	-1.179.698	593.718	485.885	527.723	531.767	863.498	1.131.039	1.018.315	1.631.091
ARTIŞ ORANI (2002 YILINA GÖRE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Bankacılık Sistemi				138	174	142	365	508	442	726
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları				21	17	-42	88	197	169	314
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları				70	154	172	253	327	270	505
Türkiye Halk Bankası A.Ş.				-18	-11	-10	45	91	72	175

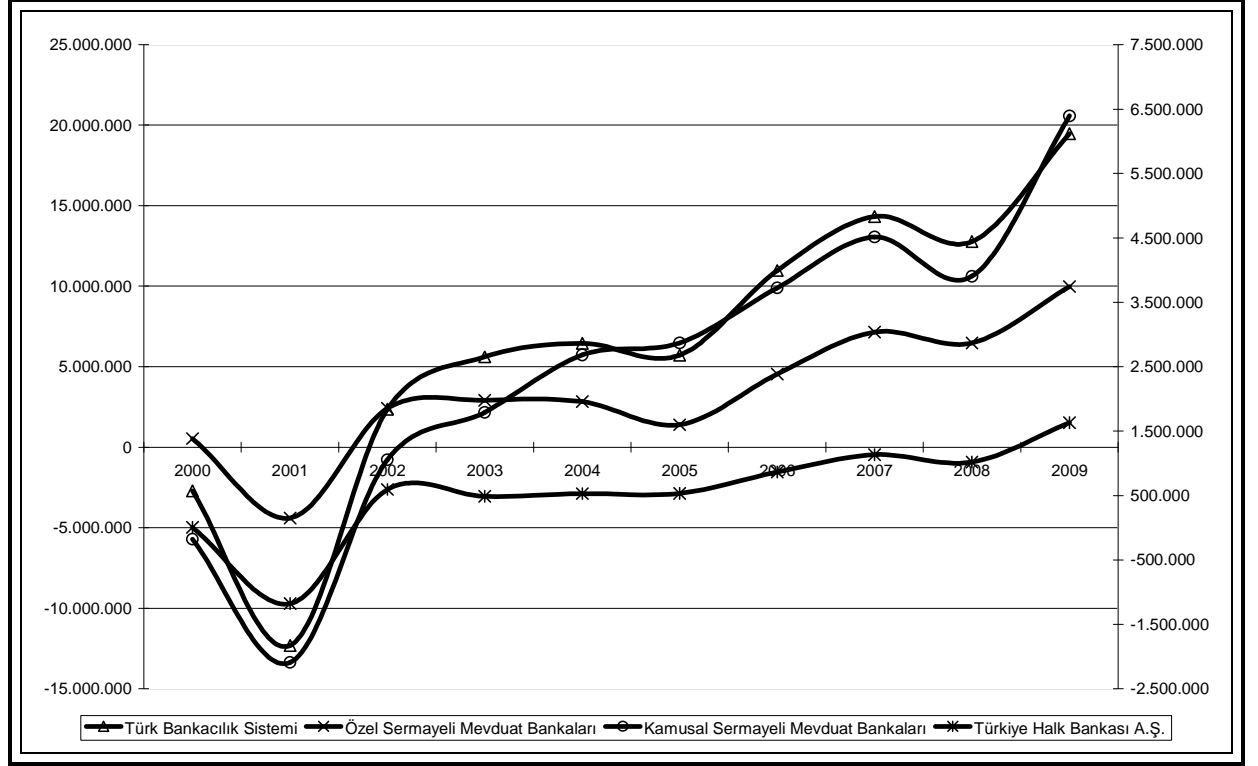
Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistikleri_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolara ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Bankacılık sektörünün net dönem kârı gelişiminin karşılaştırmasının yapıldığı Tablo 56'nın grafik olarak gösterimi aşağıdaki grafikteki gibidir.

Grafik 23: Net Dönem Kârının Gelişiminin Karşılaştırması



Kârlılıkla ilgili oranları analiz ederken kamu sermayeli bankalara, 2001 yılında yeniden yapılandırma ve sermayelendirme kapsamında aktarılan DİBS'lere uygulanan faiz oranlarının, piyasa koşullarından daha yüksek olduğunu, uygulanan bu özel faiz oranı nedeniyle Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve kamu sermayeli diğer bankaların, kârlılık rasyolarının, kriz sonrası dönemde olduğundan daha iyi bir görünüm arzettiğini vurgulamıştık. Şimdi bunu Tablo 57 yardımıyla daha açık şekilde ortaya koyalım;

Tablo 57: Türkiye Halk Bankası A.Ş. ile Kamu ve Özel Sermayeli Bankaların Gelir Tablosu Analizi

Türkiye Halk Bankası A.Ş. Gelir Tablosu										
(MİLYON TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri	3.508	11.423	6.542	4.879	4.089	3.717	4.564	5.708	6.793	6.817
Kredilerden Alınan Faizler	324	607	371	510	971	988	1.513	2.650	3.773	4.226
MD Alınan Faizler	75	3.671	6.002	4.046	2.826	2.592	2.849	2.812	2.776	2.442
Faiz Giderleri	3.228	9.127	5.173	3.516	2.793	2.793	3.195	3.956	4.667	3.708
Faiz Gelirleri/Krediler	22%	39%	31%	20%	22%	16%	13%	15%	15%	13%
MD Alınan Faiz/Menkul Değ.	13%	26%	45%	32%	16%	17%	16%	18%	15%	11%
MD Alınan Faizler/Faiz Gelirleri	2%	32%	92%	83%	69%	70%	62%	49%	41%	36%
Kamu Sermayeli Bankaların Gelir Tablosu										
(MİLYON TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri	9.102	30.176	20.402	17.759	16.189	15.232	18.409	22.226	26.575	27.422
Kredilerden Alınan Faizler	1.830	3.453	2.109	2.102	3.640	4.603	6.091	8.968	12.636	14.345
MD Alınan Faizler	844	12.862	17.206	13.809	11.394	9.542	10.928	11.534	12.663	12.363
Faiz Giderleri	7.983	21.217	15.523	12.578	10.030	10.131	12.053	15.160	18.371	15.167
Faiz Gelirleri/Krediler	20%	43%	23%	17%	17%	15%	13%	14%	14%	14%
MD Alınan Faiz/Menkul Değ.	38%	44%	44%	29%	18%	15%	15%	14%	14%	11%
MD Alınan Faizler/Faiz Gelirleri	9%	43%	84%	78%	70%	63%	59%	52%	48%	45%
Özel Sermayeli Bankaların Gelir Tablosu										
(MİLYON TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Faiz Gelirleri	8.766	28.897	19.359	17.103	21.341	23.385	27.909	34.447	41.409	40.653
Kredilerden Alınan Faizler	3.624	11.950	7.380	7.589	11.182	13.868	16.846	21.464	27.383	25.952
MD Alınan Faizler	2.180	8.533	8.716	7.771	9.058	8.425	9.256	10.670	11.754	13.244
Faiz Giderleri	3.826	17.415	13.405	12.710	11.789	12.365	17.831	21.805	26.771	20.456
Faiz Gelirleri/Krediler	19%	36%	20%	16%	16%	13%	13%	14%	14%	13%
MD Alınan Faiz/Menkul Değ.	42%	26%	22%	15%	16%	12%	11%	13%	12%	10%
MD Alınan Faizler/Faiz Gelirleri	25%	30%	45%	45%	42%	36%	33%	31%	28%	33%

Kaynak: TBB, Bankalarımız, 2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.

http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx.

İstatistiki Raporlar-Banka,Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler- Yıllık- Bankalarımız Kitabı.

Tablo 57’de görüleceği gibi, özel sermayeli bankaların tersine, kamusal sermayeli bankalarda ve özellikle Türkiye Halk Bankası A.Ş.’ de kriz sonrası yeniden sermayelendirme kapsamında verilen hazine kağıtlarına ödenecek faizin tespitinde kullanılan oranların, piyasa koşullarının üzerinde olduğu, net bir şekilde gözlemlenmektedir. Özellikle 2002 yılında çok yüksek olan bu fark, 2004 yılında kapanmış olsada, sonraki dönemde daha düşük oranlı olmakla birlikte devam

etmiştir. Kamusal sermayeli bankalarda ve özellikle Türkiye Halk Bankası A.Ş.'de, bilanço karını oluşturan temel faktörün, menkul değerlerden yani hazine kağıtlarından elde edilen faiz olduğu yine net bir şekilde görülmektedir. Bu durum kamu açıklarının ve bunun iç borçlanma yoluyla finansmanının, bankacılık sektörü ve genel anlamda ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini çok açık bir şekilde göstermektedir. Hazine kağıtlarına ödenen faizler, sonuçta bankalar için bir gelir kaynağı, Hazine için ise bir gider kalemidir. Yani bir tarafta kamu sermayeli banka kar ederken, öbür tarafta bu bankalardan halen ikisinin ana sermayedarı olan Hazine, faiz ödemek suretiyle gider ödemektedir. Bu durum kamu sermayeli bankaların karlarını tartışılır hale getirmekte, gerçekte bu kurumların karlılıklarının olmadığı veya çok düşük olduğu gibi yorumları gündeme getirmektedir.

Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin faiz gelirlerindeki gelişimin, kamusal sermayeli bankalar ve özel sermayeli bankalar ile karşılaştırıldığında, 2003'ten sonra ayrıştığı açıkça görülmektedir. Kredilerden elde edilen faiz gelirlerinin 2005 sonrası sektöre benzer eğilim göstermeye başlasa da, yeterli olmadığı, menkul değerlerden elde edilen faiz gelirlerinde ise Türkiye Halk Bankası A.Ş ve kamusal sermayeli bankaların 2002-2005 döneminde avantajlı kılındığı yine Tablo 57'de ortaya konulmaktadır.

Tablo 58'de ise, iç borçlanmadaki artış/azalış verilerinin, bankacılık sektöründeki ve özellikle Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin gelir tablosu üzerindeki etkilerinin analizi yapılmıştır.

Tablo 58: İç Borçlanmaya İlişkin Seçilmiş Oranların Karşılaştırılması

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOPLAM ÖDEME	37.575.660	164.360.842	141.059.233	166.357.352	183.553.146	174.491.083	157.551.600	155.732.867	138.546.655	144.927.361
FAİZ	18.606.869	40.484.246	43.468.540	52.635.979	50.052.872	39.269.562	38.658.718	41.539.680	44.516.489	46.762.027
TOPLAM BORÇLANMA	32.468.545	209.613.234	125.303.125	158.238.383	163.596.496	155.520.456	125.581.080	118.033.116	113.547.480	153.342.617
NET BORÇLANMA	13.500.474	85.736.639	27.712.432	44.517.010	30.096.222	20.298.934	6.688.197	3.839.929	19.517.313	55.177.283
BORÇ STOKU	36.420.621	122.157.260	149.869.691	194.386.700	224.482.922	244.781.857	251.470.054	255.309.982	274.827.296	330.004.579
FAİZ/TOPLAM ÖDEME	49,52	24,63	30,82	31,64	27,27	22,51	24,54	26,67	32,13	32,27
FAİZ/TOPLAM BORÇLANMA	57,31	19,31	34,69	33,26	30,60	25,25	30,78	35,19	39,21	30,50
FAİZ/BORÇ STOKU	51,09	33,14	29,00	27,08	22,30	16,04	15,37	16,27	16,20	14,17
TOP. ÖDEME/TOP.BORÇL.	115,73	78,41	112,57	105,13	112,20	112,20	125,46	131,94	122,02	94,51

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Göstergeler, [269](http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://9112e820afa766dd72d871ec89aba011, TBB Bankalarımız Kitabı,2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009.</p></div><div data-bbox=)

Tablo 58’de, iç borçlanmadaki artış/azalış verilerinin, bankacılık sektöründeki ve özellikle Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin gelir tablosu üzerindeki etkilerinin analizini yaptığımızda; Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin menkul değerlerden elde ettiği faiz gelirlerinin toplam faiz gelirleri içerisindeki payının % 91,75 ile zirve yaptığı 2002 yılında faiz/toplam borçlanma ve faiz/toplam ödeme oranlarında hızlı yükseliş gösterdiği yıl olmuştur. Aynı dönemde kredilerden elde edilen faiz gelirinin toplam faiz gelirinine oranı % 8,25 olup, banka klasik bankacılık fonksiyonlarını yerine getirmeyen, sadece hazinenin fon ihtiyacını karşılayan, bunun karşılığında da faiz geliri elde eden bir aracı kurum pozisyonundadır. Aynı etkinin kamusal sermayeli bankaların toplam bilançosunda da mevcut olduğu yine aynı tabloda açıkça görülmektedir. 2002 yılından sonraki yıllarda da benzer etkileşmenin devam ettiğini söylemek mümkündür.

Menkul değerlerden elde edilen faiz gelirinin, menkul değerler portföyüne oranındaki değişim ile iç borçlanmayla ilişkili, ödenen faizin toplam ödeme içindeki payı, ödenen faizin toplam borçlanmaya olan oranı ve ödenen faizin borç stokuna oranı arasındaki ilişkiye baktığımızda; Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin ve kamusal sermayeli bankaların menkul değerlerden elde ettiği faiz gelirlerinin menkul değerler portföyüne oranının, 2002 yılında zirve yaptığı, diğer yıllarda da, benzer etkileşime devam ettiği görülmektedir.

Buraya kadar bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanının banka bilançolarına ne yönde yansıtacağı, kamu sermayeli bankalardan Türkiye Halk Bankası A.Ş.’nin bilançosunun irdelenmesiyle ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bankacılık sektörü karşılaşılabilecek çeşitli risk faktörleri ile birlikte Basel II kriterleri çerçevesinde sermaye yeterliliklerine de dikkat ederek, aktiflerindeki büyümeye paralel menkul kıymetlere plase edecekleri kaynaklarını kredi olarak kullanırlarsa hem aktif kaliteleri yükselecek hem de ekonomik büyümeye olumlu katkıda bulunulacaktır. Bu durumun daha net ortaya konulabilmesi için bundan sonraki bölümde bunun ile ilgili ekonometrik analiz çalışması yapılmıştır. Analizin amacı; bankacılık sektörünün kaynaklarının kredi olarak kullanımının büyümeye yapacağı katkının ne yönde olacağını tespit edebilmektir.

VI. BANKACILIK SEKTÖRÜ TOPLAM KREDİ HACMİ VE EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNE EKONOMETRİK ANALİZ

Ekonometrik analizlerde genel itibarıyla öne çıkan konu verilerin belirli bir trende sahip olmasıdır. Bu amaçla öncelikle “Zaman Serisinde Durağanlık” anlatılmış, daha sonra uygulanacak analiz yöntemi olan Koentegrasyon Analizi hakkında bilgi verilmiştir.

A. Zaman Serilerinde Durağanlık

Çalışma kapsamında ele alınan veriler, zaman serileri olarak tanımlanmaktadır. Zaman serileri, zamana bağlı bir süreçte gerçekleşirken, zaman serisi modelleri, olasılık kurallarına bağlı (stokastik) bir süreç ile karakterize edilirler. Genel regresyon modelleri, değişkenler arasındaki neden sonuç ilişkisini açıklarken, zaman serisi modelleri stokastik sürecin nasıl geliştiğini açıklamaya çalışırlar. Zaman serisi analizlerinde esas amaç; incelenen serinin geçmişte gösterdiği davranışlardan hareketle, gelecekte göstereceği davranışların açıklanabilmesidir¹⁶². Belirli bir zaman sürecinde elde edilen seriyi (X_t) ortaya çıkaran stokastik sürecin durağan olması şartları şunlardır¹⁶³:

$$\text{Sabit Aritmetik Ortalama} \quad : \quad E(X_t) = \mu \quad (1)$$

$$\text{Sabit Varyans} \quad : \quad \text{Var}(X_t) = \sigma^2 \quad (2)$$

$$\text{Kovaryans} \quad : \quad \text{Kov}(X_t, X_{t-j}) = \sigma_j \quad (3)$$

Denklemlerde ifade edilen şekliyle; X_t zaman serisinin ortalaması (μ) ile varyansının (σ^2) sabit olduğu ve kovaryansın ise zamana değil iki dönem arasındaki zaman aralığına bağlı olması durumunda zaman serisinin durağanlığından bahsedilebilir. Şartların tamamının geçerli olmadığı durumlarda X_t serisinin durağanlığından bahsedilemez¹⁶⁴.

¹⁶² Clelia Maria de Castro Tolo; **How To Teach Some Basic Concepts In Time Series Analysis**, University of Sao Paulo, Brazil, 2006, s. 1-3

¹⁶³ Tümay Ertek; **Ekonometriye Giriş**, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1996, s.380.

¹⁶⁴ Wojciech W. Charemza ve Derek F. Deadman; **New Directions in Econometric Practice**, Edward Elgar Publishing, USA, 1999, s.85.

Ekonometrik analizlerde stokastik veya deterministik trend içeren zaman serileri ile durağan modellerde olduğu gibi uygulanmak istenen klasik modeller sahte regresyon sonuçları vermektedir. Bunun sebebi, zaman serileri arasında ortak bir eğilim olmasıdır. İki zaman serisi ile regresyon analizi yapılırken, ikisi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olmasa bile yüksek bir açıklayıcılık oranı (R^2) görülebilir. Bu durumda; iki değişken arasındaki ilişkinin gerçek olup olmadığını anlamak zorlaşmaktadır. Genel itibarıyla zaman serileri içeren regresyon modelleri gelecek dönemleri düşünerek, değişkenlerin bu dönemler tahmini modellerini oluşturmak için kullanılır¹⁶⁵. Bu kapsamda; t ve diğer istatistiklerin durağan olmayan seriler için geçersiz olduğu, Granger ve Newbold tarafından yapılan çalışmalarda ortaya konmuştur¹⁶⁶. Sahte regresyondan kurtulmak için serilerin mutlaka durağanlaştırılması gerektiği aksi halde, seriler arasındaki uzun dönemli ilişkiyi araştırmanın olanaksız olduğu belirtilmektedir¹⁶⁷.

Modellerin regresyon analizi ile ifade edilebilmesi için eldeki zaman serilerinin trendden arındırılarak kullanılması önerilmektedir. Serilerdeki trendleri ortadan kaldırmak için kullanılacak bir yöntem, serilerin düzey verilerini kullanmak yerine farklarını kullanmaktır.

Örneğin;

$$X_t = X_{t-1} + \varepsilon_t \quad (4)$$

şeklinde ifade edilebilecek zaman serisinde fark alma işlemiyle,

$$\Delta X_t = X_t - X_{t-1} = \varepsilon_t \quad (5)$$

olacak şekilde yeni bir durağan zaman serisi oluşturulabilir¹⁶⁸. Bu şekilde oluşturulan denklem durağandır. Denklemde yer alan ε_t ifadesi hata terimi olup, beyaz gürültü (white noise) hata terimi olarak adlandırılır. Bazı durumlarda ise durağanlık sadece bir işlem basamağında sağlanamamaktadır. Birden fazla basamak gerektiren durağanlaştırma işlemlerinde basamak sayısı serinin derecesi olarak ifade

¹⁶⁵ Damodar Gujarati; **Temel Ekonometri**, Çevirenler: Ümit Şenesen ve Gülay G. Şenesen, Literatür Yayınları, 2.Basım, 2001, İstanbul, s.71.

¹⁶⁶ Clive W. J. Granger ve Stephanie P. Newbold; "Spurious Regression In Econometrics", **Journal of Econometrics**, 2, 1974, s.111-119.

¹⁶⁷ Mustafa Erhan Bilman; **İkiz Açık Olgusu ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2004, s.99.

¹⁶⁸ Charemza ve Deadman; a.g.e., s.85.

edilmektedir. Bir zaman serisinin ikinci dereceden durağan, yani ikinci farklarda durağan olduğunu ifade etmek için iç içe iki işlem basamağı birbiri ardına uygulanmalıdır.

$$\Delta\Delta X_t = \Delta(X_t - X_{t-1}) = (X_t - X_{t-1}) - (X_{t-1} - X_{t-2}) \quad (6)$$

Bir zaman serisinin kaçınıcı dereceden entegre edildiğinde durağan hale geleceğini hesaplayabilmek amacıyla sıklıkla kullanılan yöntem “birim kök testi”dir. Birim kök testi aşağıdaki basit model üzerinden ifade edilebilir¹⁶⁹.

$$y_t = \rho y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (7)$$

Yukarıda ifade edilen 7 numaralı denklemde;

$$H_0: |\rho|=1 \quad \Leftrightarrow \quad \text{zaman serisi durağan değil iken,}$$

$$H_1: |\rho|\neq 1 \quad \Leftrightarrow \quad \text{zaman serisi durağandır.}$$

Ekonometrik analizlerde genellikle sıfır hipotezi (H_0): $|\rho|=1$, alternatif hipoteze (H_1): $|\rho|<1$ karşı test edilmektedir. $|\rho|=0$ esas hipoteziyle, geleneksel yolla hesaplanan t istatistiği τ (tau) istatistiği yani Dickey Fuller (DF) sınaması olarak bilinir. Bu istatistiğin eşik değerleri Dickey ile Fuller tarafından Monte Carlo benzetmesiyle gösterilmiştir¹⁷⁰.

Dickey-Fuller testi, 7 denkleminin benzeri olarak;

$$\Delta y_t = \delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad \text{ise,} \quad (8)$$

$$y_t = (1 + \delta)y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (9)$$

şeklinde ifade edilebilir.

Bu durumda; δ 'in negatif olması halinde $\rho<1$ olacaktır. DF testinde amaç denklemdeki δ 'in negatifliğini ölçmektir. Yukarıdaki hipotezlere benzer olarak yine;

$$H_0: \delta = 0 \quad \Leftrightarrow \quad \text{zaman serisi durağan değil iken,}$$

$$H_1: \delta < 0 \quad \Leftrightarrow \quad \text{zaman serisi durağandır.}$$

¹⁶⁹ Gujarati; a.g.e., s.71.

¹⁷⁰ David A. Dickey ve Wayne A. Fuller; **Distribution of the Estimators of Autoregressive Time Series with a Unit Root**, Journal of the American Statistical Association, 1979, s.427.

Hipotezin reddedilip reddedilmediğini görmek amacıyla Dickey-Fuller tablosuna başvurulur. Ancak, bu tablo yeterli düzeyde olmaması sonucu MacKinnon tarafından genişletilmiştir¹⁷¹.

Dickey-Fuller sınavasının mutlak değeri (τ) MacKinnon kritik değerinden büyükse serinin birim kök içerdiği hipotezi reddedilemez. Fakat bu değer MacKinnon kritik değerinden küçükse seri durağan değildir yani birim kök içermektedir.

Dickey-Fuller (1979), birim kökün varlığını sınamak için Monte Carlo simülasyonu ile aşağıdaki üç denklemi oluşturmuştur:

$$\Delta y_t = \gamma y_{t-1} + u_t \quad (10)$$

$$\Delta y_t = m_0 + \gamma y_{t-1} + u_t \quad (11)$$

$$\Delta y_t = m_0 + \gamma y_{t-1} + m_1 t + u_t \quad (12)$$

Denklemlerin üçünde de yer alan hata terimi (u_t) ortalaması sıfır varyansı sabit beyaz gürültü hata terimidir. Bu üç denklem arasındaki fark son denklemde deterministik trendin olmasıdır. İlk denklemde sabit terim ve trend yer almamaktadır. İkinci denklemde ise, sabit terim yer alırken, trend bulunmamaktadır. Üçüncü denklemde, hem sabit terim hem de trend bulunmaktadır. Bütün denklemlerde yer alan γ değeri sıfıra eşit olduğu durumda ($\gamma=0$) y_t serisi birim kök içermektedir¹⁷².

B. Koentegrasyon Analizi

Klasik regresyon analizinde, zaman serisi değişkenleri durağan yani varyansı ve ortalaması zaman içinde sabit olarak kabul edilmektedir. Ancak zaman serisi verilerinin çoğunda varyans ve ortalama zaman içinde değişim göstermektedir. Bu bağlamda klasik regresyon analizi sonuçları sapmalı çıkmaktadır. Yeni ekonometrik yaklaşımlar ise, bu olgunun varlığını dikkate almakta, zaman serisi özelliklerinin belirlenmesini ve sahte regresyon sonuçlarının giderilmesini sağlamaktadır. Verilerin

¹⁷¹ James G. Mackinnon; **Critical Values of Cointegration Tests, Long Run Economic relationships: Readings in Cointegration**, Oxford University Press, New York, 1991.

¹⁷² Aziz Kutlar; **Ekonometrik Zaman Serileri Teori ve Uygulama**, Gazi Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s.43.

zaman serisi özelliklerinin araştırılması, aslında serilerin bütünleşme (entegrasyon) düzeylerinin belirlenmesi sürecidir. Durağan serilerde (ortalaması ve varyansı zaman içinde sabit) bütünleşme düzeyi sıfırdır ve I(0) olarak gösterilmektedir¹⁷³.

Koentegrasyon analizi, durağan olmayan zaman serileri arasındaki uzun dönem ilişkisinin modellenmesine ve tahmin edilmesine yöneliktir¹⁷⁴. Dolayısıyla koentegrasyon analizi, analizde yer alacak değişkenlerin durağan olması gibi bir kısıtı içermemekte, ancak değişkenlerin aynı düzeyde entegre olması ön koşulunu içermektedir. Eğer değişkenler aynı düzeyde entegre ve zaman içinde birlikte hareket ediyorlarsa, bu durum değişkenler arasında araştırılan teorik ilişkinin ampirik olarak doğrulandığının göstergesidir¹⁷⁵.

Koentegrasyon kavramının uygulanma nedenleri ve getirdiği yenilikler aşağıdaki gibi sıralanabilir¹⁷⁶:

- 1) Serilerin farkının alınmasıyla birlikte seriler arasındaki uzun dönem nedensellik ilişkisinin yitirilmesi sorununa çözüm sağlaması,
- 2) Sahte regresyondan kaçınarak analiz ve öngörülme olanağı sağlaması,
- 3) Uzun dönemde iktisat teorisinin öngördüğü değerli ilişkinin sınanmasını sağlaması,
- 4) En az tek yönlü olmak üzere uzun dönem nedenselliği gösteren bir araç niteliği olması,
- 5) Çatışan iktisat teorilerinin de sınanmasına olanak sağlaması,
- 6) İktisat teorisi için yalnızca bir sınama yöntemi değil; aynı zamanda yeni ve etkin bir ekonometrik modelleme yöntemi olması,

¹⁷³ Aylin Abuk Duygulu; **Kurala Bağlı Para Politikası Kapsamında Parasal Hedefleme: Türkiye Örneği**, DEÜ-SBE Dergisi, Cilt:7, Sayı:4, Ekim-Aralık 2005, İzmir, s.90.

¹⁷⁴ Enver Alper Güvel; “Senyoraj: Teori ve Türkiye’de Senyorajın Açıklayıcıları Üzerine Bir İnceleme”, <http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/senyoraj.doc>, (20.07.2008), s.9.

¹⁷⁵ Duygulu ; a.g.e., s.90.

¹⁷⁶ Utku Utkulu ; **Türkiye’de Dış Açıkların Belirleyicileri: Uzun Dönem Yaklaşımı Çerçevesinde Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Bir İnceleme**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, 2000, s.118.

7) Koentegrasyon kavramına Hata Düzeltme Mekanizmasının (Error Correction Mechanism-ECM) da katılmasıyla hem kısa dönem hem de uzun dönemin analiz edilmesine olanak sağlaması.

Genel olarak koentegrasyon yöntemleri; hem değişkenler arasındaki uzun dönem denge ilişkilerini uzun dönem denge modeli ile hem de kısa dönem uyumlama davranışını (dengesizliği) kısa dönem hata düzeltme (error-correction) modeli ile bütünleştirme olanağı vermektedir. Bu alanda en yaygın biçimde kullanılan teknik Engle-Granger (1987) tekniğidir¹⁷⁷. Engle-Granger yönteminde aynı düzeyde entegre olan iki değişken arasındaki koentegrasyon En Küçük Kareler Yöntemi ile analiz edilmektedir. Tahmin süreci iki aşamadan oluşmaktadır¹⁷⁸:

Birinci Aşama: İki değişken arasındaki uzun dönem ilişkisi En Küçük Kareler Yöntemi ile tahmin edilmekte, böylece hata teriminin durağanlığı sınanmaktadır. Uzun dönem denklemi aşağıdaki gibidir:

$$Y_t = \alpha_t + \beta X_t \quad (13)$$

Burada Y_t bağımlı değişken olan büyüme ve X_t , bağımsız değişken kredi hacmi ile menkul değerler cüzdanının toplamı olup, değişkenlerin düzey verileridir ve her ikisi de durağan değildir. Bu nedenle elde edilecek standart hata ve t istatistiklerine güvenilememektedir. Değişkenler arasında koentegrasyonun varlığının bulunması için gerekli koşul artıkların (residual- u_t) durağan olmasıdır. Eğer u_t durağan ise, değişkenler arasında koentegrasyon bulunduğu karar verilmektedir.

İkinci Aşama: Y_t ve X_t arasında bir koentegrasyon var ise, bu değişkenleri ilişkilendiren bir hata düzeltme mekanizması (Error Correction Mechanism-ECM) olduğu (veya tersi) öngörülmektedir (Granger Temsil Teoremi-Granger Representation Theorem). Hata düzeltme mekanizması aşağıdaki gibi ifade edilen bir kısa dönem modelin (ECM) En Küçük Kareler Yöntemi ile tahminidir.

¹⁷⁷ Utku Utkulu; "How to Estimate Long-Run Relationships in Economics: An Overview of Recent Developments", **DEÜ-İİBF Dergisi**, Cilt:12, Sayı:2, 1997,s.43.

¹⁷⁸ Güvel; a.g.m., s. 9.; Bilman; a.g.t., ss. 104-105.

$$\Delta Y_t = \delta_0 + \delta_1 \Delta X_t + \delta_2 u_{t-1} + \varepsilon_t \quad (14)$$

Burada ΔY_t ve ΔX_t farkı alınmış değişkenlerdir. Hata düzeltme teriminin (δ_2) negatif işaretli ve istatistiksel olarak anlamlı olması koentegrasyonun gerekli şartıdır. Değişkenler durağan olduğundan dolayı bu aşamada sahte regresyon tahminleri yapma olasılığı da bulunmamaktadır. Granger Temsil Teoremi'ne göre; ECM çalışıyorsa, koentegrasyonun geçerli olduğu ve koentegrasyon varsa ECM'nin çalıştığı (veya tersi) söylenebilir.

Koentegrasyon analizi neticesinde ilişkinin varlığı tespit edilmiş ise; bu değişkenler arasında en az bir yönde nedensellik ilişkisi vardır¹⁷⁹. İstatistiksel olarak anlamlı ve negatif bir hata düzeltme terimi uzun döneme ait bir nedensel etkinin varlığını gösterirken, gecikmeli bağımsız değişkenlerdeki değişim de kısa dönem nedensel etkiyi ifade etmektedir¹⁸⁰.

Üçüncü Aşama: Serilerin durağan olmaması durumunda birinci aşamada elde edilen t istatistikleri ve standart hatalar etkin olmamaktadır. Engle-Yoo bunu aşabilmek amacıyla İki Aşamalı Engle-Granger Modeline üçüncü bir aşama eklemektedir¹⁸¹. Üçüncü aşamada, hata düzeltme denkleminin hata terimi (ε_t), hata düzeltme teriminin katsayısı (δ_2) ile bağımsız değişkenin (X_t) çarpımı olarak tanımlanır. Engle-Yoo üç aşamalı test tekniğine göre üçüncü aşamada aşağıdaki eşitlik tahmin edilmektedir:

$$\varepsilon_t = \eta(-\delta_2 X_t) + v_t \quad (15)$$

Tahminden elde edilen η ilk aşamada elde edilen β katsayısı ile toplanmakta ve β^* ($=\beta+\eta$) elde edilmektedir. Böylece ilk eşitlikteki tahmin sapmaları da giderilmektedir. β^* 'ın t istatistikleri ve standart hatası olarak η için verilen

¹⁷⁹ Les Oxley; **Cointegration, Casualiyt and Export-Led Growth in Portugal, 1865-1985**, Economic Letters, Volume:43,1993.

¹⁸⁰ Mohsen Bahmani Okooee ve Janardhanan Alse; Export Growth and Economic Growth: An Application of Cointegration and Error-Correction Modeling, The Journal of Developing Areas, Volume:27, Number:4, 1993.

¹⁸¹ Robert F. Engle ve Byung Sam Yoo; "Cointegrated Economic Time Series: An Overview with New Results" in R. F. Engle and C. W. J. Granger (eds.) **Long Run Economic Relationships: Readins in Cointegration**, Oxford University Press, New York, 1991.

istatistikler kullanılmaktadır. Üçüncü aşama, bir takım standart testlerin uygulanabilmesi için, parametre tahminlerinin düzeltilmesinden oluşmaktadır¹⁸².

C. Ekonometrik Uygulama

Çalışmanın bu kısmında öncelikle analizde kullanılan değişkenler ve analiz dönemi açıklanmış, daha sonra değişkenlerin zaman serisi özelliklerine ilişkin durağanlık testleri yapılmıştır. Ardından, Engle ve Granger iki aşamalı modelleme yöntemi (koentegrasyon analizi) ile Engle ve Yoo üç aşamalı modelleme yöntemi uygulanmış ve analizler sonucunda elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

1. Veri Seti ve Analizde Kullanılan Değişkenler

Bankacılık sektörünün DİBS'lere plase etmiş olduğu kaynaklarını ekonomiye kredi olarak kullandırmış olsaydı, bu durumun büyüme üzerindeki etkisinin incelenmesi amacıyla yapılan çalışmanın uygulama bölümünde kullanılan veriler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (EVDS), Hazine, Türkiye Cumhuriyet Maliye Bakanlığı, BDDK, TBB Bankalarımız Kitabı ve TÜİK resmi internet sitelerinden alınmıştır. Araştırmada, 1980 – 2009 dönemi yıllık verileri (29 gözlem) kullanılmış ve analizler Eviews 6.0 paket programı yardımıyla gerçekleştirilmiştir. Araştırmada kullanılan değişkenler Tablo 59'da gösterilmiştir.

¹⁸² Utku Utkulu; a.g.m., 1997, s.43.

Tablo 59: Analizde Kullanılan Değişkenler ve Analiz Kodları

KOD	DEĞİŞKEN
BYM	Sabit Fiyatlarla GSYH Yüzde Değişimi
KRD	Bankacılık Sektörü Kredi Hacminin Yüzde Değişimi
MDCKRD	Bankacılık Sektörü Menkul Değerler Cüzdanı ve Kredi Hacmi Toplamının Yüzde Değişimi
DBYM	BYM Serisinin Bir Fark Alınmış Hali
DKRD	KRD Serisinin Bir Fark Alınmış Hali
DMDCKRD	MDCKRD Serisinin Bir Fark Alınmış Hali
C	Sabit Terim

Türkiye’de kamu kesimi açıklarındaki yüksek artış ve bu açıkların yüksek reel faizlerle ve temel olarak yurt içi piyasalar aracılığı ile finanse edilmesi, bankacılık kesiminin reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine neden olmuştur. Bu eğilim, bankacılık kesiminin toplam aktifleri içinde Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) payını büyütürken, kredilerin payında azalmaya neden olmuştur. Bu analizde; bankacılık sektörü menkul değerler cüzdanının kredi olarak plase edilmesinin büyüme üzerindeki etkileri araştırılmıştır.

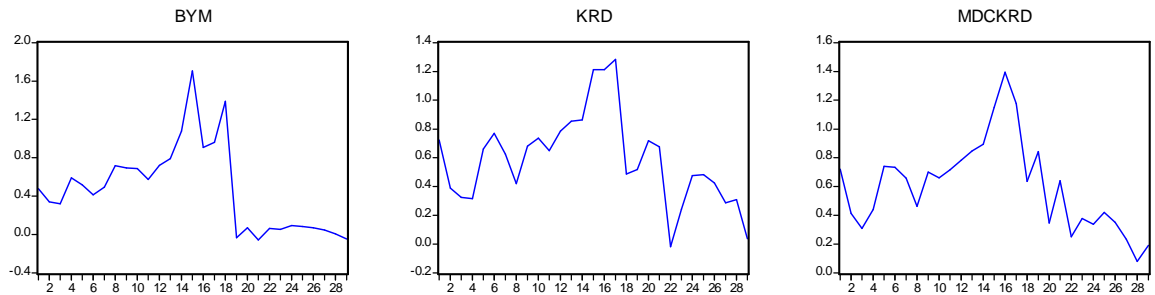
1990’lı yıllardan itibaren kamu harcamalarının hızlı artışı ve buna eşlik edemeyen vergi gelirleri, bütçe açıklarının boyutunu büyütüştür. Kamunun iç borç stokunun GSYH içindeki payı özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren büyümeye başlamıştır. Bunun en büyük sebebi, 1996 yılından itibaren Hazine’nin Merkez Bankası kaynaklarını kullanma olanaklarının derece derece azaltılması paralelinde büyüyen bütçe açıklarının büyük oranda iç borçlanmaya gidilerek finansmanının sağlanmasıdır. 1990-2001 döneminde bankaların kaynak maliyetinin ve kredi riskinin artması nedeniyle kredinin plasman olarak cazibesini yitirmesi, kamu kağıtlarının reel getirisi yüksek ve riskinin az olması nedeniyle banka kaynaklarının devlet iç borçlanma senetlerine plase edilmesine neden olmuştur. 2002 – 2009 döneminde ise bankacılık sektörü toplulaştırılmış bilançolarında DİBS’ lere

ayrılan kaynak da kademeli olarak bir düşüş gözlenirken, toplam kredi hacminde ise, sektörün asli görevine dönmesi nedeniyle kademeli olarak artış görülmektedir.

Bu bağlamda, sektör bilançosunun kaynak kullanımının menkul değerler cüzdanı yerine reel sektöre kredi olarak yönlendirilmesinin ve böylece toplam kredi hacmine ilave edilmesi ile büyüme arasındaki ilişki araştırılmıştır. Kaynak kullanımının bu yönde olması, kaynakların DİBS' lere plase edilmesi yerine kredi olarak kullanılması sektör bilançosunda aktif kalitesini arttırdığı gibi, büyüme üzerinde de pozitif etki yaratmıştır.

Analizde kullanılan her bir değişkenin yüzde değişimi alınmıştır. Burada amaç, hesaplanan katsayıların esneklikler olarak yorumlanabilmesini sağlamaktır. Analizde kullanılan her bir değişkenin yüzde değişim verilerine ilişkin zaman serisi grafikleri aşağıda sırasıyla yer almaktadır.

Grafik 24 : Analizde Kullanılan Değişkenlerin Zaman Serisi Grafikleri



Yukarıda zaman serisi grafikleri gösterilen verilerden, büyüme, kredi hacmi ve menkul değerler cüzdanı ile kredi hacmi toplamının arasında uzun dönemli birbirine benzer yönde ilişki olduğu anlaşılmıştır. Değişkenlerdeki yüzde değişimleri birbirine paralel bir seyir takip ederek, benzerlik göstermekte ve kaynakların menkul değerler yerine kredi hacmine ilave edilmesi sonucunda büyümede artış olmaktadır.

2. Değişkenlere İlişkin Durağanlık Testi

Değişkenler arasındaki koentegrasyon ilişkisinin araştırılabilmesi için bu değişkenlerin birinci farklarının durağan olması gerekmektedir. Bu nedenle, öncelikle değişkenlerin durağan olup olmadıklarını tespit etmek için Genişletilmiş

Dickey-Fuller (Augmented Dickey-Fuller-ADF) ve Phillips-Perron (PP) Birim Kök Testleri uygulanmıştır. Yapılan testler sonucunda elde edilen değerler Tablo 60'da özetlenmiştir.

Tablo 60: Değişkenlere İlişkin Durağanlık Testi Sonuçları

DEĞİŞKENLER	Düzy ADF Testi	1. Fark ADF Testi	Düzy PP Testi	1. Fark PP Testi	KARAR
BYM	-1,560517 (0)	-7,060361 (0)	-1,452154 (4)	-7,161716 (3)	I(1)
KRD	-1,311761 (0)	-5,039005 (1)	-1,35703 (13)	-6,082195 (11)	I(1)
MDCKRD	-1,162741 (0)	-6,915558 (0)	-1,095681 (7)	-6,920421 (1)	I(1)

Not: MacKinnon Kritik Değeri (%5) = Düzy ADF ve PP için -1,953858, 1.Fark ADF ve PP için -1,953381

Parantez içindeki değerler uygun gecikme sayılarını göstermektedir.

Tablodan da görüldüğü üzere; üç değişkene ait düzey verilerin ADF test istatistiklerinin mutlak değerleri % 5 anlamlılık düzeyinde MacKinnon kritik değerlerinin mutlak değerlerinden küçüktür. Her üç değişkenin durağan olmadıkları anlaşılmaktadır. BYM, KRD ve MDCKRD değişkenlerinin, birinci farklarının ADF test istatistiklerinin mutlak değerleri % 5 anlamlılık düzeyinde MacKinnon kritik değerlerinin mutlak değerlerinden büyüktür. Dolayısıyla, BYM, KRD ve MDCKRD değişkenlerinin birinci farklarında durağan [I(1)] oldukları anlaşılmaktadır.

Benzer şekilde, tüm değişkenlerin birinci farklarının PP test istatistiklerinin mutlak değerleri % 5 anlamlılık düzeyinde MacKinnon kritik değerlerinin mutlak değerlerinden büyük, düzey verilerin PP test istatistiklerinin mutlak değerleri ise % 5 anlamlılık düzeyinde MacKinnon kritik değerlerinin mutlak değerlerinden küçüktür.

Tabloda yer alan ADF ve PP test istatistiklerine göre tüm değişkenlerin birinci farklarında durağan oldukları kararı verilmiştir. ADF ve PP test sonuçlarına göre tüm değişkenlerin birinci farklarında durağan [I(1)] oldukları tespit edildikten sonra, Engle-Granger koentegrasyon yöntemine göre birinci aşamada söz konusu değişkenlere ilişkin uzun dönem regresyon denklemi tahmin edilmektedir. Bu uzun dönem denkleminde elde edilen hata teriminin durağan olup olmadığının yine ADF ve PP testi ile analiz edilmesi gerekmektedir. Eğer uzun dönem denkleminde elde

edilen hata terimi durağan ise bu bize, söz konusu değişkenler arasında teorinin öngördüğü gibi uzun dönemli bir ilişki olduğunu yani, koentegrasyonun varlığını göstermektedir.

D. Analiz Sonuçları

Engle ve Granger iki aşamalı modelleme yöntemi (koentegrasyon analizi) ile Engle ve Yoo üç aşamalı modelleme yöntemleri öncelikle bankacılık sektörü toplam kredi hacminin büyüme üzerine etkisi daha sonra ise menkul değerler cüzdanı ve kredi hacmi toplamının büyüme üzerine etkisi bağlamında uygulanmıştır. Yani menkul değerler cüzdanına plase edilen kaynaklarında kredi olarak kullandırıldığı varsayılmış ve bu durumda kredi hacmi toplamına menkul değerler cüzdanı ilave edilmiştir. Elde edilen bulgular hem model içerisinde hem de en sonda genel olarak değerlendirilmiştir.

1. Kredi Hacminin Büyüme Üzerine Etkisi

Kredi hacminin büyüme üzerine olan etkisini araştırmak üzere kurulan model ile önce uzun dönem regresyon denklemi tahmin edilmiş, daha sonra hata teriminin durağanlığı araştırılmıştır. Ardından, hata düzeltme mekanizmasının işlerliği (kısa dönem denklemi) test edilmiştir. Son olarak, parametre tahminlerinin düzeltilmesi sağlanmıştır. Analiz sonuçları aşamalar halinde açıklanmıştır.

I. Aşama: Uzun Dönem Regresyon Denklemi Tahmini

Bu aşamada büyüme ile bankacılık sektörü toplam kredi hacmi arasında koentegrasyon ilişkisi olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu bağlamda; bağımlı değişken büyüme, bağımsız değişken ise bankacılık sektörü toplam kredi hacmidir. Analiz sonuçları Tablo 61’de olduğu gibidir.

Tablo 61: Engle-Granger Uzun Dönem Tahmin Sonuçları

	C	KRD	R²	F İstatistiği	DW İstatistiği
I. Aşama	-0,088171 (-0,642233)	0,949718 (4,619785)	0,441484	21,34241	1,786071

Parantez içindeki değerler, t-istatistik değerlerini göstermektedir.

Analize konu zaman serilerinin durağanlık testleri, serilerin birim kök içerdiklerini gösterdiğinden, regresyondaki tüm standart test istatistikleri olduğundan daha iyi sonuç verme eğilimindedir ve gerçek değerleri yansıtmadıklarından yorumlanamazlar. Bu durumda t-istatistikleri sadece genel eğilimi yansıtmaması açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, Durbin-Watson (DW) istatistiğinin R^2 değerinden küçük olmaması, uzun dönem denkleminin sahte regresyon özelliği taşımadığının bir göstergesidir. Başka bir deyişle, değişkenler arasında uzun dönemli gerçek bir iktisadi ilişki olması beklenmektedir.

Değişkenler arasında koentegrasyonun varlığının bulunması için gerekli koşul, artıkların (residual- u_t) durağan olmasıdır. Aşağıda yer alan Tablo 62'de modelin artıklarının durağanlık testleri görülmektedir.

Tablo 62: Engle-Granger Koentegrasyon Test Sonuçları

DEĞİŞKEN	Düzye ADF Testi	Düzye PP Testi	KARAR
RESIDKRD	-4,689043 (0)	-4,689043 (0)	I(0)

Not: MacKinnon Kritik Değeri (%5) = Düzye ADF ve PP için -1,953858
Parantez içindeki değerler uygun gecikme sayılarını göstermektedir.

RESIDKRD hata terimine ilişkin ADF ve PP test sonuçlarına göre, uzun dönem denkleminde elde edilen hata teriminin (u_t) düzeyde durağan olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum bize söz konusu değişkenler arasında koentegrasyon ilişkisinin olabileceğini göstermektedir. Bu durumda, Granger Temsil Teoremi'ne göre ikinci aşamada hata düzeltme mekanizmasının (ECM) da çalışması beklenmektedir.

II. Aşama: Hata Düzeltme Modeli

Analizin ikinci aşamasında; hata düzeltme mekanizmasının çalışıp çalışmadığı kontrol edilmektedir. Bu amaçla, serilerin birinci farkları alınarak türetilen yeni seriler üzerinden ikinci bir model analiz edilmektedir. Birinci aşamada kurulan model sonucunda elde edilen ve durağan olduğu anlaşılan hata terimi de bağımsız değişken olarak bu modele katılmaktadır. Hata terimi bir gecikmeli olarak dikkate alınmaktadır. Analiz sonuçları Tablo 63'de olduğu gibidir.

Tablo 63: Hata Düzeltme Modeli Analiz Sonuçları

	C	DKRD	RESIDKRD	R ²	F istatistiği	DW istatistiği
II. Aşama	-0,012550 (0,212845)	0,257068 (1,025850)	-0,661910 (-3,427826)	0,324818	6,013515	1,881886

Parantez içindeki değerler, t-istatistik değerlerini göstermektedir.

İlk aşamada uzun dönem denkleminde elde edilen hata terimi durağan olduğu için, bu uzun dönem denkleminde elde edilen hata teriminin bir gecikmeli değerinin de yer aldığı hata düzeltme modeli tahmin edilmiştir. Hata düzeltme teriminin negatif ve istatistiki olarak anlamlı olması, hata düzeltme mekanizmasının çalıştığını göstermektedir. Bu durumda, uzun dönemden sapmaların (hataların) bir yılda % 66 oranında düzeldiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, asıl incelenmek istenen konu, söz konusu iki değişken arasındaki uzun dönemli ilişkidir. Ancak daha önceden de belirtildiği gibi uzun dönem denkleminin katsayıları (I. Aşama) yorumlamaya uygun değildir. Bu katsayıların yorumlanabilmeleri için Engle ve Yoo üç aşamalı modelleme yöntemi kullanılarak düzeltilmeleri gerekmektedir.

III. Aşama: Uzun Dönem Koentegrasyon Denklemi Tahmini

Analizin üçüncü aşamasında, hata düzeltme denkleminin hata terimi (ε_t), hata düzeltme teriminin katsayısı (δ_2) ile bağımsız değişkenin (X_t) çarpımı olarak tanımlanmış ve aşağıdaki eşitlik tahmin edilmiştir:

$$\varepsilon_t = \eta(-\delta_2 X_t) + v_t$$

Tahminden elde edilen katsayılar aşağıda Tablo 64’de yer almaktadır.

Tablo 64: Uzun Dönem Koentegrasyon Modeli Analiz Sonuçları

	(-0,661910*KRD)	Standart Hata
III. Aşama	-8,2E-18 (-6,21E-17)	0,141877

Parantez içindeki değerler, t-istatistik değerlerini göstermektedir.

Tahminden elde edilen η ilk aşamada elde edilen β katsayısı ile toplanmış ve η çok küçük bir değer olduğundan uzun dönem denklemindeki β katsayısı gibi $\beta^*=0,949718$ olarak bulunmuştur. Böylece ilk eşitlikteki tahmin sapmalarının çok küçük olduğu anlaşılmıştır.

Bankacılık sektörü kredi hacmi toplamının büyüme üzerine etkisine ilişkin analiz sonuçları istatistiksel ve iktisadi olarak anlamlı çıkmıştır. Buna göre, bankacılık sektörü toplam kredi hacmi % 1 arttığında büyüme % 0,95 yükselmektedir. Büyümenin temel faktörlerinden birisi olan kredi hacminin artmasının büyüme de artırması böyle bir sonucu doğrulamaktadır.

2. Menkul Değerler Cüzdanı ve Kredi Hacmi Toplamının Büyüme Üzerine Etkisi

Menkul değerler cüzdanı ve bankacılık sektörü kredi hacmi toplamının büyüme üzerine olan etkisini araştırmak üzere kurulan model ile önce uzun dönem regresyon denklemi tahmin edilmiş, daha sonra hata teriminin durağanlığı araştırılmıştır. Ardından, hata düzeltme mekanizmasının işlerliği (kısa dönem denklemi) test edilmiştir. Son olarak, parametre tahminlerinin düzeltilmesi sağlanmıştır. Analiz sonuçları aşamalar halinde açıklanmıştır.

I. Aşama: Uzun Dönem Regresyon Denklemi Tahmini

Bu aşamada menkul değerler cüzdanı ve bankacılık sektörü kredi hacmi toplamı ile büyüme arasında koentegrasyon ilişkisi olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu bağlamda; bağımlı değişken büyüme, bağımsız değişken ise menkul değerler cüzdanı ve bankacılık sektörü kredi hacmi toplamıdır. Analiz sonuçları Tablo 65’de olduğu gibidir.

Tablo 65: Engle-Granger Uzun Dönem Tahmin Sonuçları

	C	MDCKRD	R ²	F istatistiği	DW istatistiği
I. Aşama	0,142148 (1,061149)	1,019156 (5,153088)	0,495839	26,55431	2,226584

Parantez içindeki değerler, t-istatistik değerlerini göstermektedir.

Analize konu zaman serilerinin durağanlık testleri, serilerin birim kök içerdiklerini gösterdiğinden, regresyondaki tüm standart test istatistikleri olduğundan daha iyi sonuç verme eğilimindedir ve gerçek değerleri yansıtmadıklarından yorumlanamazlar. Bu durumda t-istatistikleri sadece genel eğilimi yansıtmaması açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, Durbin-Watson (DW) istatistiğinin R^2 değerinden küçük olmaması, uzun dönem denkleminin sahte regresyon özelliği taşımadığının bir göstergesidir. Başka bir deyişle, değişkenler arasında uzun dönemli gerçek bir iktisadi ilişki olması beklenmektedir.

Değişkenler arasında koentegrasyonun varlığının bulunması için gerekli koşul artıkların (residual- u_t) durağan olmasıdır. Aşağıda yer alan Tablo 66'da modelin artıklarının durağanlık testleri görülmektedir.

Tablo 66: Engle-Granger Koentegrasyon Test Sonuçları

DEĞİŞKEN	Düzye ADF Testi	Düzye PP Testi	KARAR
RESIDMDCKRD	-5,851591 (1)	-5,827947 (3)	I(0)

Not: MacKinnon Kritik Değeri (%5) = Düzye ADF ve PP için -1,953858
Parantez içindeki değerler uygun gecikme sayılarını göstermektedir.

RESIDMDCKRD hata terimine ilişkin ADF ve PP test sonuçlarına göre, uzun dönem denkleminde elde edilen hata teriminin (u_t) düzeyde durağan olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum bize söz konusu değişkenler arasında koentegrasyon ilişkisinin olabileceğini göstermektedir. Bu durumda, Granger Temsil Teoremi'ne göre ikinci aşamada hata düzeltme mekanizmasının (ECM) da çalışması beklenmektedir.

II. Aşama: Hata Düzeltme Modeli

Analizin ikinci aşamasında; hata düzeltme mekanizmasının çalışıp çalışmadığı kontrol edilmektedir. Bu amaçla, serilerin birinci farkları alınarak türetilen yeni seriler üzerinden ikinci bir model analiz edilmektedir. Birinci aşamada kurulan model sonucunda elde edilen ve durağan olduğu anlaşılan hata terimi de bağımsız değişken olarak bu modele katılmaktadır. Hata terimi bir gecikmeli olarak dikkate alınmaktadır. Analiz sonuçları Tablo 67'de olduğu gibidir.

Tablo 67: Hata Düzeltme Modeli Analiz Sonuçları

	C	DMDCKRD	RESIDMDCKRD	R ²	F istatistiği	DW istatistiği
II. Aşama	-0,011200 (0,188612)	0,258518 (0,692775)	-0,743953 (-2,864890)	0,319605	5,871670	1,845396

Parantez içindeki değerler, t-istatistik değerlerini göstermektedir.

İlk aşamada uzun dönem denkleminde elde edilen hata terimi durağan olduğu için, bu uzun dönem denkleminde elde edilen hata teriminin bir gecikmeli değerinin de yer aldığı hata düzeltme modeli tahmin edilmiştir. Hata düzeltme teriminin negatif ve istatistik olarak anlamlı olması, hata düzeltme mekanizmasının çalıştığını göstermektedir. Bu durumda, uzun dönemden sapmaların (hataların) bir yılda sadece % 74 oranında düzeldiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, asıl incelenmek istenen konu, söz konusu iki değişken arasındaki uzun dönemli ilişkidir. Ancak daha önceden de belirtildiği gibi uzun dönem denkleminin katsayıları (I. Aşama) yorumlamaya uygun değildir. Bu katsayıların yorumlanabilmeleri için Engle ve Yoo üç aşamalı modelleme yöntemi kullanılarak düzeltilmeleri gerekmektedir.

III. Aşama: Uzun Dönem Koentegrasyon Denklemi Tahmini

Analizin üçüncü aşamasında, hata düzeltme denkleminin hata terimi (ε_t), hata düzeltme teriminin katsayısı (δ_2) ile bağımsız değişkenin (X_t) çarpımı olarak tanımlanmış ve aşağıdaki eşitlik tahmin edilmiştir:

$$\varepsilon_t = \eta(-\delta_2 X_t) + v_t$$

Tahminden elde edilen katsayılar aşağıda Tablo 68’de yer almaktadır.

Tablo 68: Uzun Dönem Koentegrasyon Modeli Analiz Sonuçları

	(-0,743953*MCDKRD)	Standart Hata
III. Aşama	-1,27E-16 (-1,07E-15)	0,118250

Parantez içindeki değerler, t-istatistik değerlerini göstermektedir.

Tahminden elde edilen η ilk aşamada elde edilen β katsayısı ile toplanmış ve yine η çok küçük bir değer olduğundan uzun dönem denklemindeki β katsayısı gibi

$\beta^*=1,019156$ olarak bulunmuştur. Böylece ilk eşitlikteki tahmin sapmalarının yine çok küçük olduğu anlaşılmıştır.

Menkul değerler cüzdanına aktarılan kaynakların da kredi olarak verildiği varsayımı altında bankacılık sektörü birleşik toplam kredi hacminin büyüme üzerine etkisine ilişkin analiz sonuçları istatistiksel ve iktisadi olarak anlamlı çıkmıştır. Buna göre, bankacılık sektörü birleşik toplam kredi hacmi %1 arttığında büyüme % 1,02 yükselmektedir. Nitekim birleşik toplam kredi hacminin büyüme üzerindeki etkisinin daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bu sonuç, bankacılık sektörünün menkul değer cüzdanına aktardığı kaynakları da kredi olarak verdiği durumda büyümeyi daha fazla artırıcı bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir.

Tüm analiz sonuçları istatistiksel olarak anlamlı ve iktisadi olarak beklendiği gibi çıkmıştır. Bankacılık sektörü menkul değerler cüzdanı ve kredi hacmi toplamındaki artış, toplam büyüme rakamlarında da olumlu etkiye neden olmakta ve artış görülmektedir. Sektördeki kaynakların menkul değerler yerine, ekonomiye kredi olarak aktarılmasının büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Ülkemizde kullanılan kredilerdeki artış, yatırımları, üretimi, tüketimi ve istihdamı artırarak milli geliri olumlu yönde etkilemektedir.

SONUÇ

1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin ortaya çıkardığı sorunların çözümüne yönelik olarak Keynezyen politikalar çerçevesinde, ekonomik hayata daha çok devlet müdahalesi önerisi dünyada birçok ülke tarafından benimsenmiş, devlet tarafından kurulan işletmelerin ulusal ekonomiler içindeki ağırlığı artmıştır. Ülke ekonomilerinde önemli bir yeri olan ve birçok ülkede finansal sistemin temel taşı olan bankalar da bu eğilimden etkilenmiş, benimsenen ekonomik anlayış çerçevesinde, dünyada hükümetler bir yandan varolan özel bankaları kamulaştırırken, diğer yandan yeni kamu bankaları kurmuşlardır.

Türkiye'de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak, kalkınmanın temelde özel sermaye aracılığıyla gerçekleştirilmesi yaklaşımının benimsenmiş olmasına rağmen, özellikle özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalması nedeniyle ve dünyada kamu bankalarının kuruluş amaçlarına benzer hedefler doğrultusunda, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kamu bankaları bankacılık sektörü içinde yerlerini almış ve zaman içinde yaşanan birleşme, kapanma ve özelleştirmelere rağmen, bankacılık sektöründeki ağırlıklarını korumuşlardır.

Türkiye Ekonomisi'nde kamu harcamalarında belirli bir disiplinin sağlanamaması, politik ve ekonomik nedenlerle kamu gelirlerinin arzu edilen düzeylere taşınamaması sonucunda, artan kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile karşılanamaması kamu kesimi açıklarına sebep olmuş ve bu durum kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranını yıllar itibarıyla sürekli olarak arttırmıştır. Kamu kesiminin açık vermesi ekonomik kesimlerce arzu edilmeyen bir durum olarak kabul edilmesine karşın gerek ülkemizde gerekse gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi açıkları iktisadi yaşamın bir parçası olarak süregelmektedir. Bu bağlamda, birçok ülke artan kamu kesimi açıklarını kapatmak ve uzun dönem maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla mali kuralları uygulamaktadır.

1980 yılından başlayarak mali kesimde önemli düzenlemeler yapan finansal liberalizasyon politikaları bankacılık sektöründe de önemli yapısal değişiklikler

yaratmıştır. Faiz oranlarındaki kontrollerin kaldırıldığı, döviz işlemleri konusundaki kısıtlamaların ve sektöre yönelik giriş yasaklarının son bulduğu bu politikalar ile ayrıca uluslararası sermaye hareketlerine de tam serbesti tanınmıştır.

Türkiye’de 1980 yılından itibaren uygulanan finansal liberalizasyon politikalarının son aşaması olan uluslararası sermaye hareketlerinin tamamen serbest hale gelmesi ve kamunun yüksek borçlanma gereksinimi sonucunda ortaya çıkan yüksek faiz oranları, bankacılık kesimi açısından kaynakların reel sektöre kredi olarak plase edilmesi yerine kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerini daha kârlı hale getirmiştir. Bankalar bu dönemde açık pozisyon yoluyla kamu kesimi açıklarını finanse etmişler ve kamunun yüksek finansman gereksiniminin yeterli derinliğe ulaşamamış iç mali piyasalar aracılığı ile karşılanmaya çalışılması sonucunda yüksek reel faiz oranları ortaya çıkmıştır. Bu durum ise, bir yandan borçlanmada temel araç olarak kullanılan bankacılık kesiminin haksız rekabet içerisine girmesine, diğer yandan da önemli miktarda döviz, faiz ve likidite riskleriyle karşı karşıya kalmasına neden olmuştur.

Türkiye’de kamu kesiminin sürekli artan finansman ihtiyacı, Hazine’nin Merkez Bankası’ndan kullandığı kısa vadeli avans ve piyasaya arz ettiği devlet iç borçlanma senetleri ile karşılanmıştır. Kısa vadeli avans imkanının yıllar içinde sürekli olarak azaltılması ve 2001 yılında tamamen kaldırılması neticesinde Türkiye’de kamu açıklarının finanse edilmesinde iç borçlanma temel araç haline gelmiştir. Bütçe disiplininin bir türlü sağlanamaması ve kamu kesiminin finansal piyasalardan aşırı kaynak talebinin azaltılamaması nedeniyle, kamu kesiminin sürekli olarak kaynak talep eden, bankacılık kesiminin ise bu kesime kaynak arz eden yapısı 1990’lı yıllar boyunca sürmüş ve Türkiye’de bankacılık sektörünün bugünkü duruma gelmesinde büyük rol oynamıştır.

Dışa açılma neticesinde Türkiye’de bankacılık sektörünün ekonomi içindeki payının artması, teknolojik altyapının gelişmesi ve gerçekleştirilen çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemelere rağmen, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren bankacılık kesimi, üretim faaliyetlerini destekleme ve kaynakları uzun vadeli yatırım alanlarına yönlendirme gibi asli fonksiyonlarını yerine getirmede yetersiz kalmıştır. Diğer

yandan; küreselleşme ve liberalleşme sürecinin kontrolsüz ve denetimsiz yaşanmasıyla; gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda, ekonomide sorunlar yaşanmış ve bu sorunlar daha da derinleşerek, en küçük dalgalanmanın krize dönüştüğü bir ortam oluşmuştur. Özellikle son yıllarda Türkiye’de meydana gelen krizler de bu düşünceyi destekler niteliktedir.

1990'lı yıllarda izlenen ekonomik politikalar kamu kesimi borçlanma gereğini sürekli artırmış ve bu durum sonucunda, kamunun mevcut kaynakların önemli bir bölümünü yutmasına zemin hazırlanmıştır. Kamu kesimi, fon talebinin bir kısmını yasal yollardan bir kısmını da yüksek faiz politikasıyla toplamıştır. Bu amaçla kamunun borçlanma kaynağı olarak bankaları, bankaların da risksiz ve yüksek getiri sağlaması sebebiyle kamu borçlanma senetlerini tercih etmesi, bankaların Türkiye’de iç borçlanma senetlerinin alıcıları arasında % 90'lara varan payı ile sektörde en önde gelmesine neden olmuştur.

Kamu kesiminin riski düşük, güvenilir, ödeme kabiliyeti yüksek ve iyi kazandıran bir müşteri olarak banka kaynaklarını talep etmesi yıllar itibarıyla banka bilançolarının aktif yapısı üzerinde önemli değişiklikler yapmıştır. Toplam bilanço aktifleri içinde ağırlığı kamu borçlanma senetlerinden oluşan menkul değerler cüzdanında önemli artışlar yaşanmıştır. Daha çok kamunun finansman ihtiyacının karşılanması gerekliliğinden kaynaklanan bu durum, bankaların en basit yatırım aracı olarak kamu sektörüne yönelmelerine ve temel görevleri olan kaynakların etkin dağılımı için gereken fonlara aracılık etme işlevinden uzaklaşmalarına neden olmuştur. Kamu borçlanma araçlarının risk-getiri bileşiminin piyasadaki diğer mali araçlara kıyasla daha avantajlı olması da, bankaların kredi portföylerinde daralmalar yaşanarak fon arzında önemli bir yere sahip olan banka kaynakları artan oranda kamu kesimine yönelmiş ve özel kesim de aynı oranda dışlanmış.

Bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanı bankacılık sektörünü sadece fon kullanımı açısından değil fon kaynakları açısından da etkilemiştir. Bankaların fon kaynakları, yüksek faizli kamu kesimi araçları sebebiyle bu varlıklara yönelmiş ve finansal kaynakların kıt olduğu ülkemizde kaynak maliyetlerinin artması sebebiyle

bankacılık sektörü mevduat toplamada zorlukla karşılaşmıştır. Bu durum, bankacılık sektörünün yabancı kaynaklara yönelmesine neden olmuştur.

2000 yılına gelinceye kadar Türkiye, parçalı bir bankacılık yapısına sahip iken, yaşanan ekonomik krizler sonrası, 2001 yılında başlayan yeniden yapılandırma ve ekonomik rehabilitasyon sürecinin bir yansıması olarak banka sayısında önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. 1999 yılında 81 olan banka sayısı, katılım bankaları ile birlikte, 2009 yılsonu itibarıyla 49'dur. Yeniden yapılandırma süreci, sadece banka sayısını azaltmakla kalmamış, kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasını, özel sektör bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesini, TMSF bünyesine alınan veya sistemden çıkarılan 21 bankanın tasfiye, satış, devir yoluyla çözüme kavuşturulmasını ve denetim/gözetim altyapısının güçlendirilmesini de sağlamıştır. Bu süreç sonrası, kamu otoritesi eliyle bankacılık sektöründe oluşan aşırı kapasite eritilmiştir. Özel bankalar da birleşme/devralma faaliyetlerine girişmişler ve böylece sektörün yoğunlaşma düzeyi yükselmiştir. Sağlam mali yapıya sahip olan rekabetçi bankaların piyasada var olması, hem rakip bankalar hem de mali sistem açısından olumlu sonuçlar oluşturacağı aşikardır.

Günümüzde krizlerin artık finansal krizler olduğu göz önünde bulundurulursa, finansal sistemdeki bir aksaklık, kamu kesimi ve bankacılık kesimi arasında karşılıklı ilişki nedeniyle anında kamu kesiminin borçlanma maliyeti üzerinde baskı yaparak faizleri etkilemekte, bu yolla reel sektöre kaynak aktarımını düşürmekte ve ekonomi hızla daralma sürecine girmektedir. 2007-2009 Orta Vadeli Program'da yer aldığı üzere kamu borçlanma gereğinin pozitif olacağını tahmin edilmesi, mali piyasalarda bankaların temel müşterisinin reel sektör olacağını göstermektedir.

Kamu kesimi borçlanma gereğinde yıllar itibarıyla meydana gelen artış sonucu kamu kesiminin mali piyasalardan artan oranda fon talebi faiz oranları üzerinde ciddi bir baskı yaratmaktadır. Bu durum ise, Türk Bankacılık Sektörünün kısa vadelerde faize duyarlı pasiflerinin faize duyarlı aktiflerinden daha fazla olması sebebiyle, yabancı kaynaklarının varlıklarına göre daha kısa sürelerde yeniden fiyatlandırılması sonucunu doğurmaktadır. Varlık ve yükümlülüklerin yeniden

fiyatlama dönemlerindeki bu uyumsuzluk aktif ve pasiflerin faiz oranı değişikliklerine karşı olan duyarlılıklarını artırmaktadır. 2001 krizi sonrasında alınan önlemler, bankacılık sektörünün vade boşluğu (GAP) oranı birden büyük olarak gerçekleşmesine ve bankacılık sektörünün faize duyarlı aktiflerinin faize duyarlı pasiflerden büyük olmasını, yani faiz oranlarında meydana gelebilecek ani değişikliklere karşı bankacılık sistemini faiz oranı riskine karşı, önceki dönemin tersine daha dayanıklı olmasını sağlamıştır.

Kamu borçlanmasının artarak devam ettiği bir ekonomik yapıda kamu sektörünü finanse eden bir bankacılık sistemi gücünü yitirmektedir. Türkiye'de olduğu gibi yüksek enflasyon, yüksek kamu iç borçlanma ihtiyacı ve etkin yasal mevzuatın eksik ve sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ülkede, reel kesimin özkaynak yetersizliği de göz önünde tutulduğunda, bankacılığın sağlıklı olması oldukça önem taşımaktadır.

Türkiye Halk Bankası A.Ş. örneği incelendiğinde, kamu bankaları için belirttiğimiz tüm özelliklerin ve sürecin dünyadaki diğer örneklerde olduğu gibi, ülkemizde de geçerli olduğu görülmektedir. Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin aktif kalitesi incelendiğinde, menkul kıymet portföyü azalmasına ve görev zararlarının vadesine kadar elde tutulacak Devlet İç Borçlanma Senetlerine dönüşmesine bağlı olarak, kamu bankalarının kullandıkları kredilerin toplam aktifler içindeki payının ve kredilerin kalitesinin 2002 yapılandırılması sonrasında yükseliş gösterdiği görülmektedir.

2002 yılında gerçekleşen operasyonel ve finansal yeniden yapılandırma sonrasında, banka bilançosu olumlu yönde gelişme gösterse de, pek çok açıdan sektörün hala gerisindedir. Diğer kamu bankalarında olduğu gibi, hala Devlet İç Borçlanma Senetleri, aktif içerisinde önemli bir paya sahip bulunmaktadır. Dünyadaki diğer örneklerde olduğu gibi, bu durumun kısa vade de olumlu yönde dönüşü sağlanamadıkça, yani performans göstergeleri ve bilanço dengeleri sektörle aynı paralele gelmediği sürece, akibetin olumsuz olacağı aşikardır.

Artan kamu harcamaları beraberinde artan finansman ihtiyacının iç borçlanma ile finansmanı doğal olarak iç tasarruflardan sağlanan fonların, bankacılık

kesimi tarafından kamuya kullandırılması sonucunu doğurmaktadır. 2002-2009 döneminde görüldüğü gibi, kamu kesiminin finansman ihtiyacı azalmaya başlayınca, bankacılık sektörünün, ister kamu sermayeli olsun, ister özel sermayeli olsun, asli fonksiyonuna döndüğünü, yani kredilerin aktif içerisindeki payı yükselirken, DİBS'lerin payı düşmeye başlamaktadır.

Türkiye'de bankacılık sektörü risk yönetimine vereceği önem ile birlikte Basel II kriterleri çerçevesinde sermaye yeterliliklerine de dikkat ederek, aktiflerindeki büyümeye paralel menkul kıymetlere aktaracakları kaynaklarını kredi olarak kullandırır ise; bu durumun ekonomik büyümeye nasıl yansıtacağı ile ilgili tezin üçüncü bölümünde ekonometrik analiz yapılmıştır. Yapılan bu analiz sonucunda, bankacılık sektörü menkul değerler cüzdanına aktarılan kaynakların da kredi olarak verildiği varsayımı altında bankacılık sektörü birleşik toplam kredi hacminin, ekonomik büyüme üzerine etkisine ilişkin bulunan analiz sonuçları istatistiksel ve iktisadi olarak anlamlı çıkmıştır. Bu analize göre; bankacılık sektörü birleşik toplam kredi hacmi % 1 arttığında ekonomik büyüme de % 1,02'lik bir artış gerçekleşmektedir. Sektördeki kaynakların menkul değerler yerine, ekonomiye kredi olarak aktarılmasının ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkileyerek büyümede daha fazla artışa neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bankacılık sektörü menkul değerler cüzdanı ve kredi hacmi toplamındaki artış, toplam büyüme rakamlarında da olumlu ve artış yönünde etki yaratmaktadır.

Türkiye'de iç borç stokunun M2Y içindeki payı 2003 yılı sonrasında düşmüş, 2009 yılında ise 2008 yılı ekonomik krizi nedeniyle küçük bir miktar artış göstermiştir. Kamu kesiminin fon ihtiyacının finansal piyasalarda yarattığı baskı, 2008 yılına kadarki süreçte sürekli bir azalış göstermiş, 2009 yılında ise küçük bir miktar artış göstermiştir. Düşen kamu kesiminin varlığı, finansal piyasalarda kamu kesiminin baskısını azaltmış ve faiz oranlarının serbest piyasa arz ve talep koşulları içinde oluşmasına olanak tanımıştır. Bu şekilde oluşan faiz oranlarında düşme gerçekleşmiş ve faiz oranlarının düşmesi, kamunun borçlanma maliyetini azalttığı için, kamu kesiminin borçlanma gereksinimi oransal olarak düşmüştür.

Kamu kesiminin borçlanma gereksiniminde düşüş gerçekleşse de, bütçe açıklarının ve iç borçlanmanın GSYH'ya oranında azalma meydana gelse de, kamu kesimi borçlanma gereği halen devam etmekte ve istenilen orana henüz inmemiş bulunmaktadır. Mali Kural Yasa Tasarısında da öngörüldüğü üzere bütçe açığının milli gelire oranının % 1 olması istenilmektedir. Mevcut yapı devam ettiği sürece, ister kamu sermayeli olsun, isterse özel sermayeli olsun, bankacılık sektörü kamu açıklarının finansmanında önemli bir fonksiyon yerine getirmeye devam edecektir. Bankalar, sağlanan iç ve dış kaynakların, hazine kağıtları satın alınması yöntemiyle kamuya aktarılmasını ve kamunun finansman ihtiyacının karşılanmasını sağlamaktadırlar. Bu sarmal bankacılık sektörünü olumsuz etkilemekte, sürdürülebilir olmadığı için, belli bir dönem sonunda ekonomik krizle karşılaşılması sonucu ile devam etmektedir.

Finansal sistemde ortaya çıkacak bir aksaklık, anında kamu kesiminin borçlanma maliyeti üzerinde baskı yaratarak faizleri etkilemekte, bu yolla reel sektöre kaynak aktarılmasını engellemekte ve ekonomi hızla daralma süreci içerisine girmektedir. Aynı şekilde kamu kesiminde meydana gelecek bir aksaklık ise faiz ve döviz piyasalarında meydana gelebilecek aşırı dalgalanmalar sebebiyle doğrudan bankacılık kesimi üzerinde etkili olmakta ve kriz daha da derinleşmektedir. Türkiye'de son yıllarda yaşanan finansal krizlerin genel görüntüsü bu durumun bir özeti niteliğindedir.

Bu noktadan hareketle yapılması gereken şey, Türkiye'de kamu kesimi ile bankacılık sektörü arasındaki karşılıklı bağımlılığın yarattığı mali baskının hafifletilmesidir. Ancak kronik hale gelen bu karşılıklı bağımlılık konusunda, uzun vadeli ve sistematik önlemler alınmadığı sürece bu sorunun varlığını sürdüreceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

AÇBA, Sait. **Devlet Borçlanması**, 3.b., Afyon, 1995.

AFŞAR, Bilge. **Türk Bankacılık Sektöründe Krizler**, Konya Ticaret Odası Yayınları, Konya, 2007.

AKGÜÇ, Öztin. **Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler**, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, Ankara, 1975.

AKKUL, Mehmet. “Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Liberalizasyon Sürecinde Yaşanan Bankacılık Krizleri”, **Hazine Müsteşarlığı**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Kasım 2001.

AKYÜZ, Yılmaz ve Korkut Boratav. “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu”, **İşletme ve Finans**, 2002, Ankara, Ağustos 2002.

ALEXANDER, Arthur J. “Japan’s Fiscal Deficit and Debt: What Happens Next?”, **Japan Economic Institute Report**, No: 13A, 3 April, 1998.

ALTUĞ, Nuray. “Bütçe Açıklarının Hiperenflasyonist Etkileri”, **Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, M.Ü. İletişim Fakültesi Basın Yayın Teknikleri Anabilim Dalı Baskısı, Sayı:1-2, İstanbul 1993.

ASLAN, Hanifi. **Enflasyonist Finansman Politikası**, Ak-Bil Matbaası, Bursa, 1997.

ATIŞ, Aydanur Gacener. “Türkiye’de Hanehalkının ve Finansal Kesimin Portföy Tercihleri”, **Ege Akademik Bakış**, 2010, http://eab.ege.edu.tr/pdf/10_2/C10-S2-M5.pdf, (05.07.2010).

AYDIN, M. Faruk. **Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Araştırma Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2002.

AYDIN, M.Erol. "Aktif-Pasif Yönetiminde Likidite ve Faiz Oranı Riski", **Uzman Gözüyle Bankacılık**, Mart-1993.

BAHÇECİ, Sema. Ortodoks ve Heteredoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi, **DPT Uzmanlık Tezi**, DPT Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1997,

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikrar.html> , (14.06.2010).

BAHMANI, Mohsen ve Okooee ve Janardhanan Alse. Export Growth and Economic Growth: An Application of Cointegration and Error-Correction Modeling, The Journal of Developing Areas, Volume:27, Number:4, 1993.

BATIREL, Ömer Faruk. **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayın No: 414 - 648, 5.b., İstanbul, 1987.

.....http://www.bbc.co.uk/turkce/ekonomi/2010/03/100324_uk_budget.shtml
(24.03.2010).

BDDK , **Yıllık Rapor 2002**, Ankara, 2003.

BDDK; **Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler**, Ankara, 2007.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu**, <http://www.bddk.org.tr.>, (15.07.2007).

BDDK, Aylık Bülten, Ankara, Mayıs 2009, Erişim: 20.08.2009, <http://www.bddk.org.tr>.

.....<http://www.beyazgazete.com/haber/2010/04/21/avrupa-ekonomisi-krize-gomuldu.html> (21.04.2010).

BİLMAN, Mustafa Erhan. **İkiz Açık Olgusu ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2004.

BUITER, Willem H. "Deficits, Crowding Out and Inflation: The Simple Analytics", **NBER Working Paper Series**, February-1983.

CHAREMZA, Wojciech W. ve Derek F. Deadman; **New Directions in Econometric Practice**, Edward Elgar Publishing, USA, 1999.

CHEN, Derek Hung Chiat. "Intertemporal Excess Burden, Bequest Motives And The Budget Deficit", **Department Of Economics University of California**, Davis, June 2000.

CHOUËIRI, Nada ve Graciela Laura Kaminsky. "Has the Nature of Crises Changed? A Quarter Century of Currency Crises in Argentina", **IMF Working Paper No. 99/152**, Kasım 1999.

ÇAKMAK, Erol. "Uluslararası Karşılıklı Bağımlılık Çerçevesinde ABD Bütçe ve Cari İşlem Açıkları Üzerine Bir Değerlendirme", **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1-2, 1992.

ÇANKAYA, Fikret Çankaya ve Mehmet Öz. **Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirmesi**, TBB Yayınları, Ankara, 2001.

ÇOLAK, Ömer Faruk. "Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Ankara, 2001, ss.15-30.

ÇOLAK, Ömer Faruk ve Aslan Yiğidim; **Türk Bankacılık Sektöründe Kriz**, Nobel Yayınevi, Ankara, Ekim 2001.

DEBRUN, Xaviern, Natan Epstein ve Steven Symansky. "A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?""", IMF Working Paper, No: 87, International Monetary Fund, April 2008.

DICKEY, David A. ve Wayne A. Fuller. **Distribution of the Estimators of Autoregressive Time Series with a Unit Root**, Journal of the American Statistical Association, 1979.

DOĞRUEL, Fatma ve A. Suut Doğruel. **Bıçak Sirtında Büyüme ve İstikrar: Arjantin, Brezilya, Meksika, İsrail ve Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

DORNBUSCH, Rudiger ve Alejandro Werner. Mexico: Stabilization, Reform and No Growth., **Brookings Papers on Economic Activity**, 1, 1994.

DÖNEK, Ekrem. "Türkiye'de Bankacılık Sektörü ve İç Borçlanma Politikası", **İktisat. İşletme ve Finans Dergisi**, Aralık-1999.

DÖNMEZ, Jale. **Kamu Kesimi Borçlanma Politikalarının Bankaların Fon Yönetimi Üzerine Etkileri**, Gazi Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005.

DURAN, Mahmut. "Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Mali Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul, 1996.

DUYGULU, Aylin Abuk. **Kurala Bağlı Para Politikası Kapsamında Parasal Hedefleme: Türkiye Örneği**, DEÜ-SBE Dergisi, Cilt:7, Sayı:4, Ekim-Aralık 2005, İzmir.

EGELİ, Haluk. **Bütçe Politikası (Ders Notları)**, İlkem Ofset, İzmir, 2007.

EĞİLMEZ, Mahfi. **Hazine**, Creative Yayıncılık, İstanbul, Şubat 1997.

EICHENGREEN, Barry. **Crisis Prevention and Management: Any New Lessons From Argentina and Turkey**, World Bank Global Development Finance 2002.

EKEN, Mehmet Hasan. "Bankalarda Aktif-Pasif Yönetimi", **Bankacılar Dergisi**, Sayı:10, İstanbul, 1992.

EKER, Aytaç. **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999.

ENGLE, Robert F. ve Byung Sam Yoo. "Cointegrated Economic Time Series: An Overview with New Results" in R. F. Engle and C. W. J. Granger (eds.) **Long Run Economic Relationships: Readings in Cointegration**, Oxford University Press, New York, 1991.

ERCAN, Metin. "Yunanistan Krizi ve AB Ekonomisi", Radikal Gazetesi, 10.02.2010,

[http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazarYazisi&ArticleID=979486&Yazar= METİN% 20ERCAN&Date=20.06.2010&CategoryID=101,](http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazarYazisi&ArticleID=979486&Yazar=METİN%20ERCAN&Date=20.06.2010&CategoryID=101)
(20.06.2010).

ERGÜN, Suzan. "Arjantin'in Ekonomik İstikrarsızlık Tarihi: İnişler ve Çıkışlar" **Akademik Bakış Dergisi, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi**, Sayı 20, Nisan – Mayıs – Haziran 2010, ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası Kırgız- Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZİSTAN, s.14. <http://www.akademikbakis.org/20/08.pdf> (14.06.2010).

EROL, Turan. "Exchange Rate Regime and Fiscal Stability: An Application to Turkey", **METU Studies in Development**, Cilt:2, Sayı:25, Ankara, 1998.

ERTEK, Tümay. **Ekonometriye Giriş**, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1996.

ESEN, Oğuz. "Heterodoks İstikrar Programları: Teori ve Uygulama", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt:16, Sayı:3-4, 1989.

.....<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/almanyenin-butce-acigi-yuzde-3.3-ile-maastricht-kriterlerini-asti-009066> (24.02.2010)

FATAS, Antonio ve Ilian Mihov. "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", **Quarterly Journal of Economics**, March 2003, 118(4), ss. 1419-1447.

.....<http://finans.mynet.com/haber/AnaSayfaHaberler/16Haziran2010/O1276693032155/0/Hep-beraber-borca-battik>, (05.07.2010).

FRY, Maxwell. "Managing Deficit Finance", **Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: IV, İstanbul, 1990.

GRANGER , Clive W. J. ve Stephanie P. Newbold. "Spurious Regression In Econometrics", **Journal of Econometrics**, 2 ,1974.

GUJARATI, Damodar. **Temel Ekonometri**, Çevirenler: Ümit Şenesen ve Gülay G. Şenesen, Literatür Yayınları, 2.Basım, 2001, İstanbul.

GÜNAL, Mehmet. **Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği**, Ankara Ticaret Odası, Ankara, 2001.

GÜNAY, Ayşe ve Ahmet Özen; "Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kuralların Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi", **4.**

MABAG Sempozyumu, Mali Disiplinsizlik Sorunu Ve Anayasal Bütçe Çözüm Önerileri, Seferihisar, İzmir, 15-17 Şubat 2002.

GÜNAYDIN, İhsan ve Levent Yahya Eser. “Maliye Politikasındaki Yeni trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Sayı:156, Ocak-Haziran 2009.

GÜRLER, A.Sema. “Devlet İç Borç Yönetimi,OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması”, DPT, **Uzmanlık Tezi**, Ağustos-1998.

GÜVEL, Enver Alper. “Senyoraj: Teori ve Türkiye’de Senyorajın Açıklayıcıları Üzerine Bir İnceleme”, <http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/senyoraj.doc> , (20.07.2008).

HACIHASANOĞLU, Burçin. Meksika 1994 ve Arjantin 2001-2002 Krizlerinin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye İçin Önemi, Uzmanlık Yeterlik Tezi, **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü**, Ankara, 2005, <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/burcinhacihasanoglu.pdf>, (05.06.2010)

HAKKIO, Craig S. “The Effects Of Budget Deficit reduction On The Exchange Rate”, **Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review**, Third Quarter, 1996.

Hazine Müsteşarlığı; **02.05.2008 Tarihli 2008-32/34 sayılı Genelge**.

HEFFERNAN, Shelagh. **Modern Banking in Theory and Practice**, John Wiley and Sons Inc., December 1996.

HEILBRONER, Robert ve James K. Galbraith; **The Economic Problem**, Ninth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632.

.....<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/13740953.asp>, (02.06.2010).

ILGAZ, Yasemin Özdemir. “Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:33, 2010/1.

İNAN, Emre Alpan. “Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi”, **Bankacılar Dergisi**, S.42, 2002.

İNAN, Emre Alpan. **Türk Bankacılık Sisteminde Şube, Kredi ve Mevduatın Coğrafi Dağılımı**, www.tbb.org.tr, (15.10. 2007).

İNCE, Macit. **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, A.İ.T.İ.A. Yayını No:31, Kalite Matbaası, Ankara, 1976.

JACOBSON, Gary C. “ Deficit-Cutting Politics And Congressional Elections”, **Political Science Quarterly**, Volume:108, Number:3.

JAPAN MINISTRY OF FINANCE. Highlights of the Budget for FY2009, Aralık 2008, www.mof.go.jp/english/budget/e20081224a.pdf., (17.07.2010).

KARACAN, A.İhsan. **Bankacılık ve Kriz: Bir Yazın Taraması**, Creative Yayıncılık, 1997.

KARAKAŞ, Eser. “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Maliye Sempozyumu**, İstanbul Üniversitesi Basımevi, No:554, İstanbul 1996.

KARLUK, S. Rıdvan. **Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim)**, 5.b., Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1997.

.....http://www.kayso.org.tr/b2b/kaysobilgi/oku.php?bilgi_no=31, (15.06.2010).

KIGUEL, Miguel Alberto. "Inflation in Argentina: Stop and go since the Austral Plan", **World Development**, Vol.19, No.8, s.969-986, 1991.

KRUEGER, Anne ve Aaron Tornell. "The Role of Bank Restructuring in Recovering From Crises:Mexico 1995-98", NBER Working Papers No 7042, **National Bureau of Economic Research, Inc.**, Mart 1999.

KUMCU, Ertuğrul. "Ekonominin Hamalı Bankacılık Sektörü", **Görüş**, İstanbul, Nisan-1997

KUNDURACI, Yusuf. "Avrupa Birliği ile Uyum Sürecinde Türk Bankacılık Sektörünün Karşılaştırmalı Analizi", <http://zbmd.org/index.php?p=81>, (01.07.2010).

KUTLAR, Aziz. **Ekonometrik Zaman Serileri Teori ve Uygulama**, Gazi Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000.

MACKINNON, James G. **Critical Values of Cointegration Tests, Long Run Economic relationships:Readings in Cointegration**, Oxford University Pres, New York, 1991.

MISHKIN, Frederics. "Understanding Financial Crises : A Developing Country Perspective", **NBER Working Paper Series**, May-1996, Number: 5600.

MUSA, Michael. **Zaferden Trajediye IMF ve Arjantin**, 2.b., Halit Elçi (çev.), İstanbul: Yeni Hayat Yayıncılık, 2003.

NAYMAN, Sonat. "Bütçe Açıkları Dünya Piyasalarını Nasıl Etkiliyor", **Maliye Dergisi**, Sayı:54, 1981.

.....<http://www.ntvmsnbc.com/id/25085303/> (22.04.2010) .

OECD, "Economic Surveys: Japan", Volume: 2008/4, **OECD**, Paris.

OXLEY, Les. **Cointegration, Casualiyt and Export-Led Growth in Portugal, 1865-1985**, Economic Letters, Volume:43,1993.

ÖNDER, İzzettin ve Diğerleri; **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi**, TESEV, 1989.

ÖNER, Engin. “Türkiye’nin 1981-1990 Dönemi İç ve Dış Borç Durumu”, **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:9, S:12.

ÖZATAY, Fatih. "1994 Krizinden Alınacak Dersler, Kamu İç Borç Yönetiminde Yapılan Yanlışlıklar Ve Güven Bunalımı", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:109, Nisan 1995.

ÖZEN, Ahmet “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:141, Eylül-Aralık 2002, <http://www.nuveforum.net/716-iktisat-bolumu/196886-gelismis-gelismekte-olan-ulkelerde-butce-aciginin-gelisimi/>, (01.06.2010).

ÖZDİCLE, Leyla Baştay. "Türk Bankacılık Sektöründe Piyasa Yapısı", **Hazine Dergisi**, Ankara, 1997.

ÖZGÜVEN, Ali. “ İktisadi Krizler”, **Yeni Türkiye**, Sayı:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001.

PARASIZ, İlker. **Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi, 75. Yılda Paranın Serüveni**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.

PRADHAN, Sanjay ve Vinaya Swaroop. “ Public Spending and Adjustment”, **Finance and Development**, September 1993.

SAATÇI, M.Yasin. “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekilleri”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt :2, Sayı: 26, 2007.

.....18.06.2010 Tarihli Sabah Gazetesi, Ekonomi Sayfası, “Mali Kural Geçti”, http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2010/06/18/mali_kural_gecti, (16.07.2010).

SACHS, Jeffrey, Aaron Tornell, Andres Velasco; “The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?”, NBER Working Papers No. 5142, **National Bureau of Economic Research, Inc.** , Haziran 1995.

SAĞLAM, Dündar. “OECD Ülkelerinde Orta ve Uzun Vadeli Bütçe Politikası”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, No:2, Yıl:31, Şubat 1994.

SAK, Güven. “Konsolide Bütçe Açıkları ve Kamu Açıklarının Finansal Piyasalardaki Ağırlığının Faiz Oranları ve Döviz Kurları Üzerine Etkileri: Sıcak Para Politikası mı İzleniyor?”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Mayıs 1995.

SAK, Güven. “The Scourge of Public Sector Imbalance”, **Private View**, Spring-Summer 1996.

SAKAL, Mustafa. **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., İzmir, 2003.

SAKAL, Mustafa. **Türkiye’de 1980 Sonrası İç Kamu Borçlanması ve Sonuçları**, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir, 1989.

SAKINÇ, Süreyya. “Mali Dengesizlik Sorununun Çözümünde Vergilenebilir Kapasite Yaklaşımı”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl:29, Sayı:3, 1992.

SAYILGAN, Şevket. "Bankacılık Sisteminin Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Eylül- 2003.

SONAT, Arslan. “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge”, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Club Salima-Kemer/Antalya.

SÖNMEZ, Sinan. “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, **IX. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993, Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994.

TANZI, Vito ve Ludger Schuknecht. Reforming Government: An Overview of Recent Experience, **European Journal of Political Economy**, Vol.13, 1997.

TBB, **Bankalarımız 1998**. ,Türkiye Bankalar Birliği, Ankara, 1999, Yayın No: 210.

T.C. TEL AVİV BÜYÜKELÇİLİĞİ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI. İsrail Ülke Raporu, Tel Aviv, Mayıs 2003, www.musavirlikler.gov.tr/upload/IL/rRapor2003.doc, (14.06.2010).

TMMOB. “Ülke Örnekleri ile Kalkınma ve Sanayileşme Modelleri”, **TMMOB Sanayi Kongresi Oda Raporu**, 2007.

TOLLISON, Robert ve Richard Wagner. **Balanced Budgets and Beyond in Deficits**, Basic Blackweil Inc., New York, 1996.

TOLOI, Clelia Maria de Castro. **How To Teach Some Basic Concepts In Time Series Analysis**, University of Sao Paulo, Brazil, 2006.

TUNA, Yusuf. "Türkiye'de Kamu Kesimi Açıkları", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:27, Mayıs-Haziran 1999.

TURHAN, M.İbrahim. **Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri**.,T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma-İnceleme Yazısı, Ankara, 1996.

TÜĞEN, Kamil. “Türkiye’de Bütçe Açıkları”, **EGİAD Ekonomik Raporlar**, No:3, İzmir, 1993.

TÜĞEN, Kamil. **Bütçe Açıkları ve Açığın Finansmanında İç Borçlanmanın Rolü (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi)**, Bilim Ofset, İzmir, 1997.

.....<http://www.tumgazeteler.com/?a=1272640>, (05.07.2010).

Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Bankacılık Sistemi “Mart 2010”, www.tbb.org.tr/...Banka.../Turkiye_Bankacilik_Sistemi-Mart2010.doc, (01.07.2010).

Türkiye Bankalar Birliği; 2009-2010 Dönemi Çalışmalarına İlişkin Faaliyet Raporu, Mayıs 2010, http://www.tbb.org.tr/Dosyalar/userfiles/file/TBB/Genel_Bilgiler/TBBfaaliyet2009-2010.pdf, (05.07.2010).

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Finansal İstikrar Raporu, Mayıs 2010, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/finist/bolumII-10.pdf>, (01.07.2010).

TÜSİAD, **Türkiye’de Enflasyon ve Enflasyonda Başarı Koşulları**, Yayın No: TÜSİAD-T/86790, İstanbul, 1996.

UÇARKAYA, Sinem. **Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2006.

UTKULU, Utku. “How to Estimate Long-Run Relationships in Economics: An Overview of Recent Developments”, **DEÜ-İİBF Dergisi**, Cilt:12, Sayı:2.

UTKULU, Utku. **Türkiye’de Dış Açıkların Belirleyicileri: Uzun Dönem Yaklaşımı Çerçevesinde Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Bir İnceleme**, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İzmir, 2000.

UYGUR, Ercan. “Krizden Krize Türkiye:2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni**, Nisan 2001.

