

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE’DE FİNANSAL LİBERALİZASYON SÜRECİNDE İÇ BORÇLANMA
POLİTİKALARININ BANKACILIK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ**

Hazırlayan
Sibel SEVEN

Danışman
Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

MANİSA
2009

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü /06/2009 tarih ve... sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 8. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi yüksek lisans programı öğrencisi Sibel SEVEN'İN "Türkiye'de Finansal Liberalizasyon Sürecinde İç Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörü Etkileri" konulu tezi incelenmiş ve aday / 06/2009 tarihinde saatda/de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra..... dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ

DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU

RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

Evet

Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

ÖZET

Tüm dünyada yaşanan küreselleşme olgusu ile liberalizasyon politikaları ön plana çıkmış ve gelişmekte olan pek çok ülke gibi Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren aşama aşama uygulamaya konulan liberalizasyon politikaları, birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu politikalar yeterli alt yapı sağlanmadan oluşturulduğu için ülkemizdeki finansal sistemin kırılganlığı artmış, krizler meydana gelmiş ve yüksek kamu açıkları oluşmuştur. Bu olumsuz gelişmelerden finansal sistemimizde önemli bir yeri olan bankalar en fazla etkilenmiş ve bankacılık sektörü, ekonomideki gelişmeleri finanse etmek yerine kamuyu finanse eden bir kurum haline gelmiştir.

Kamu kesiminin kaynak talep eden, bankacılık sektörünün ise bu kesime kaynak arz eden yapısı, Türkiye’de banka yapısının bugünkü duruma gelmesinde önemli rol oynamıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de finansal liberalizasyon sürecinde iç borçlanma politikalarının bankacılık sektörü üzerinde meydana getirdiği etkiler incelenmiştir.

ABSTRACT

Along with the globalization phenomenon occurrence in all over the world, like many countries in which liberalization politics have emerged and been developing, in Turkey, also, many problems have occurred because of the step by step applications of liberalization policies since 1980s. Since those policies were constituted without the sufficient infrastructure, the fragility of the financial system in our country has increased, crises have occurred, and huge public deficits have emerged. Banks, that have a big importance in our financial system, affected the most by these negative changes; and banking sector has become an institution that finances the public instead of financing the developments in economy.

Therefore, the “demand sourcing” structure of the public and the “supply sourcing” structure of the banking sector, has acted a big role in the evolving bank structure in Turkey, up to today’s current situation. In this study, the effects of the internal borrowing policies in the financial liberalization process in Turkey, on banking sector are analyzed.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
GENEL OLARAK LİBERALİZASYON POLİTİKALARININ ANALİZİ: KÜRESELLEŞME OLGUSU VE FİNANSAL LİBERALİZASYONA GEÇİŞ SÜRECİ	
I-Küreselleşme Olgusu.....	3
A-Küreselleşmenin Tanımı ve Özellikleri.....	6
B-Küreselleşme İle Ortaya Çıkan Fırsatlar ve Tehlikeler.....	6
1) Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Fırsatlar.....	7
2) Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Tehlikeler.....	9
II-Küreselleşme İle Birlikte Liberalizasyon	
Politikalarının Ön Plana Çıkması.....	12
A-Liberalleşme Süreci	13
1) 1944–1980 Yılları Arasındaki Dönem.....	13
2) 1980’li Yıllar.....	15
B-Liberalizasyon Politikaları.....	16
1) Ticari Liberalizasyon.....	16
2)Finansal Liberalizasyon.....	17
C-Liberalizasyon Politikalarının Teorik	
Temelleri.....	18
1)Finansal Liberalizasyon ve McKinnon-Shaw Yaklaşımı.....	19
2)Finansal Liberalizasyona İhtiyatlı Yaklaşılmasını Öneren Yaklaşımlar.....	20
III-Küreselleşme ve Finansal Sistemin	
Liberalleşmesinin Meydana Getirdiği Değişimler.....	21
A-Küresel Finansal Sistem ve Sermaye Hareketleri.....	22
1) Kara Para Olgusu ve Boyutları.....	24
2) Kıyı Bankacılığı ve Vergi Cennetleri.....	25
B-Finansal Liberalizasyon ve Spekülasyon	28

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE’NİN FİNANSAL LIBERALİZASYONA
GEÇİŞ SÜRECİ VE BANKACILIĞIN DURUMU

I-Cumhuriyet Döneminden 1980 Yılına Kadar

Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler ve Bankacılığa Genel Bir Bakış	30
A-Ulusal Bankalar Dönemi (1923-1932).....	30
B-Özel Amaçlı Devlet Bankalarının Kurulduğu Dönem (1933-1944).....	32
C-Özel Bankaların Geliştiği Dönem (1945-1959).....	33
D-Planlı Dönem (1960-1980).....	35

II- Dışa Açılma ve Liberalizasyon Döneminde Türkiye Ekonomisindeki

Gelişmeler ve Bankacılık (1980-1989).....	38
A-24 Ocak 1980 İstikrar Kararlarının Getirdikleri ve Bankerlik Krizi.....	39
B-3182 Sayılı Tarihli Bankalar Kanunu Uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Sisteminin Oluşturulması ve Finansal Sisteme Etkisi.....	42
C-1980-1989 Yıllarında Bankacılığın Genel Durumu.....	43

III-Sermaye Hareketlerinin Serbestleşmesi ve Krizler Dönemi

(1990 -2009).....	45
A-1994 Krizi ve 5 Nisan Kararları.....	47
B-1999 Tarihli 4389 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Sisteminin Oluşturulması.....	51
C- 4389 Sayılı Bankalar Kanununda Yapılan Değişiklikler.....	53
D-22 Kasım 2000- 21 Şubat 2001 Krizleri.....	54
E-ABD Mortgage Krizi ve Türkiye’ye Etkisi (2006-2009).....	58
1-Krizin Sebepleri.....	59
2-Krizin Türkiye’ye Etkisi.....	61

IV-Finansal Krizlerin Türk Bankacılık Sektöründe Meydana Getirdiği

Yapısal Sorunlar.....	63
A) Ekonomik İstikrarsızlık ve Enflasyon.....	64
B) Haksız Rekabet Koşulları ve Oligopol Bankacılık Yapısı.....	65
C) Kamu Bankalarının Hakimiyeti ve Yüksek Görev Zararları.....	66
D) Sermaye ve Öz Kaynakların Yetersizliği.....	68
E) Grup Bankacılığı.....	70
F) Denetim Eksikliği.....	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BANKACILIK SEKTÖRÜ VE KAMU İÇ BORÇLANMA POLİTİKASI

II-Türkiye'de İç Borç Yönetimi	73
A- İç Borçlanmanın Yapısı.....	76
B-İç Borçlanmanın Vadesi ve Maliyeti.....	81
C- İç Borçlanmada Bankacılık Sektörünün Payı.....	86
II-Kamu Borçlanma Politikasının Bankacılık Sektörüne Etkileri	90
A-Kamu Borçlanmasının Bankaların Risklerine Olan Etkileri.....	94
1) Likidite ve Kredi Riski.....	95
2) Faiz ve Kur Riski.....	98
B-Kamu Borçlanma Politikasının Banka Bilançolarına Yansımaları.....	101
1) Dışlama Etkisi.....	102
2) Merkez Bankasının Bağımsızlığı.....	109
SONUÇ	112
YARARLANILAN KAYNAKLAR	117

GİRİŞ

Finansal sistemin temel unsurlarından birisi olan bankacılık sistemi, Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmelerden etkilenmiş ve etkilenmeye devam etmektedir. Finansal aktiflerin yaklaşık %75'ine sahip olan Türk bankacılık sisteminin, banka dışı finansal kuruluşlarda da önemli iştirakleri vardır.

1989 yılında Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 sayılı Kararın alınması 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. Bu durum, bankacılık kesiminin bilanço yapılarını değiştirmiş ve bu değişim sonucunda bankalar daha önce karşılaşmadıkları kur, faiz ve likidite riskiyle karşı karşıya gelmişlerdir. 32 Sayılı Kararla artan kamu açıklarının finansmanında zorlanan Hazine'nin borçlanmasını kolaylaştırmak için "kısa vadeli yabancı sermayenin ülkeye girişinin teşviki" hedeflenmiştir. Kamunun ihtiyacı olan kısa vadeli döviz akışı, Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) getirisinin kur artışından daha "cazip kılınması" şeklinde gerçekleştirilebilmiştir. Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmaya yönelmesi reel faizlerin artmasına ve bankacılık sistemi bilançosunda reel kesime kredi olarak aktarılması gereken kaynakların DİBS'lere yönlendirilmesine yol açmıştır. Sonuçta bankacılık sistemi aktifleri içinde kredilerin payı azalırken; hazine bonosu, devlet tahvillerinden oluşan menkul değerler cüzdanının payı artmıştır.

1980'li yılların sonuna doğru kamu finansmanı açığındaki artışlar, 1990'lı yıllara gelindiğinde kamu kesimi borçlanma gereğini ve buna bağlı olarak iç borç stokunu arttırmıştır. 1990'lı yıllarda yüksek boyutlara varan kamu açıklarının borçlanmayla finansmanı faiz oranlarını artırmış, artan faiz oranları kamunun faiz ödemelerini, faiz ödemeleri de kamu açıklarını tekrar artırmıştır. Son yıllarda konsolide bütçe gelirlerinin yarısından fazlası faiz ödemesine gitmiş, devlet yatırım yapamaz hale gelmiş, spekülasyon eğilimleri artmış, reel ekonomi bundan olumsuz etkilenmiştir. Önemli gelişmelerin yaşandığı finansal kesimde bazen yüksek kârlar elde edilmiş, bazen iflaslar ve krizler olmuştur. DİBS'lerin birincil piyasada ağırlıklı alıcısı bankalar olmuştur.

Özellikle bankaların 1990'lı yıllardan sonra reel kesime kaynak aktarma yerine kamunun en büyük fonlayıcısı durumuna gelmeleri bilanço yapılarında köklü bir dönüşüme neden olmuştur. Türkiye'de son 15 yılda 1994, 2000 ve 2001 krizleri olmak üzere üç ağır kriz yaşanmıştır. Krizler, yüksek kamu açıklarından ve bu açıkların finansman biçiminden (bankalar- kamu) kaynaklanmıştır.

Bu olumsuz durumu daha fazla sürdürmenin dayanılmaz maliyetleri sonucu, "Enflasyonu Düşürme Programı 2000-2002" adı altında bir istikrar programı uygulamaya konulmuştur. Ancak bu program daha birinci yılını doldurmadan Kasım 2000'de derin yara almış, Şubat 2001'de de tamamen çökmüştür. Bu gelişmeler, bankaların sorunlarında kilit rol oynamıştır. Dolayısıyla yaşanan krizlerin ardından bankacılık sektöründe yeniden ciddi bir yapılandırma süreci yaşanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, tüm dünyada yaşanan küreselleşme olgusu ve etkileri ile liberalizasyon politikalarının teorik çerçevesinin oluşum süreci incelendikten sonra; ikinci bölümde Türkiye'nin finansal liberalizasyona geçişi, bankacılık sektörü ile ilişkilendirilerek değerlendirilmiştir. Son bölümde ise artan kamu borçlarının finansmanı ve bunun bankacılık sektöründeki etkileri incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL OLARAK LİBERALİZASYON POLİTİKALARININ ANALİZİ:
KÜRESELLEŞME OLGUSU VE FİNANSAL LİBERALİZASYONA GEÇİŞ
SÜRECİ

I-Küreselleşme Olgusu

Tüm dünyada 1990'lı yılların başından itibaren, hızlı bir küreselleşme yaşanmaya başlamıştır. Teknolojik gelişmeler, dünyadaki ekonomilerin bütünleşip tek pazar durumuna gelmesine ve küreselleşme sürecinin hızlanmasına yol açmıştır. Bu değişim, ürün, faktör ve finans piyasalarının liberalleşerek bütünleşmesi sonucunu doğurmuştur.

Küreselleşme sonucu, dünyada bir elektronik haberleşme ve finans ağı örülürken, ulusal şirketlerin büyük bir kısmı çokuluslu hale gelmiştir. Mali alışverişler, maddi alışverişlerin önüne geçmiş ve küreselleşme ile birlikte ekonomi ve ticarete liberalleşme eğilimleri hız kazanmış, sermayenin serbest dolaşımı artmış ve tüketici alışkanlıklarında benzerlikler görülmeye başlamıştır¹.

Küreselleşmeye “bir olgu” olarak bakılmakta ve “küreselleşme karşıtı bir liberal düşünülmemeyeceği gibi, liberalizme karşı olan bir küreselleşme taraftarı bulmak da imkânsızdır” sözüyle adeta küreselleşme, liberalizmi yedeğine almıştır². Bu yüzden finansal liberalizasyon tanımına yer vermeden önce, küreselleşme kavramını açıklamak faydalı olacaktır. Ancak; bazı kaynaklarda finansal liberalizasyon ile küreselleşmenin eş anlamlı kullanıldığı da görülmektedir.

Küreselleşme olgusu, toplumsal hayatın yeniden düzenlenmesini içeren kendi nesnel yasalarına sahip ve karşı konulmaması güç bir süreç olduğundan; tüm ülkelerin bundan yararlanabilmesi için gerekli yapısal reformları gerçekleştirmesi gereklidir. Daha geniş bir ifadeyle ele alındığında; küreselleşme olgusu, dünya ekonomisini oluşturan sosyal ve iktisadi

¹Serhan OKSAY, “Küreselleşen Bankacılık Sektöründe Türk Bankacılık Sisteminin Sorunları ve Gelişimi”, Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Nisan 2004, S:481, s.5.

²Ahmet UTKUSEVEN, Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Liberalizasyon Uygulamaları ve Ekonomik İstikrar, Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2004 , s.12.

parçaların birbirleriyle ve giderek dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ise, piyasa mantığını engelleyen her türlü kolektif yapının yok edilmesini gerektirmektedir³.

Küreselleşme sonucu özellikle gelişmekte olan ülkelerde, finansal krizlerin giderek ağırlaştığı ve bu krizlerden çıkmak için IMF gibi uluslararası mali kuruluşların önerdiği istikrar programlarının uygulanmasıyla; ekonomik durgunluk yaşanması, yoksulluk ve işsizliğin artması gibi sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Tüm bu sonuçlara rağmen; küreselleşme karşıtı olanların bile, seslerini dünyaya küreselleşme sayesinde duyurabildikleri görülmektedir*.

A- Tanımı ve Özellikleri

Küresel kelimesi, “cihanşümul” veya “bütün dünyayı kapsayan” anlamına gelmektedir. Küresel kelimesinden hareket edilerek bugün toplum hayatının her alanında yeni kavramlar üretilmektedir; küresel pazar, küresel şirket, küresel ürün, küresel yönetici, küresel kültür, küresel siyaset, küresel işgücü, küresel sermaye bunlardan bazılarıdır⁴.

Küreselleşme ise; dünya ölçüsünde yaygınlaşma, kabul görme, globalleşme anlamlarına gelmektedir⁵. Bir anlamda; milli ekonomik, politik, kültürel yapının bir dizi ulus ötesi gelişme ile koalisyonudur ve bir ideoloji olarak da her ülkenin bir diğerini etkilemesini sağlamaktadır⁶. Bu etkileşimin finansal piyasalara yansması, daha sonraki bölümlerde anlatıldığı gibi; avantaj ve dezavantajları da beraberinde getirdiği görülmektedir.

Küreselleşmeyi kavramak için soğuk savaş sonundaki esaslı değişimleri içeren uluslararası politik ekonomiyi anlamak gerekmektedir. Küreselleşmenin en önemli gelişmeleri olarak; üretimin yeniden tasarlanması, diğer ülkelerdeki teknolojik hamlelerin yeniden yorumlanması, aynı tür tüketim mallarının bütün dünyada kullanıma başlanması, finansal

³ Erinç YELDAN, “Küreselleşmenin Ekonomik Boyutları ve Güvenlik Stratejilerine Etkileri”, T.C. Genel Kurmay Başkanlığı Birinci Uluslararası Sempozyum Bildirileri, 29-30 Mayıs 2003, İstanbul, Genel Kurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003, s.6-7.

*Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'na (MAI) karşı çıkan “Anti MAI” ile Sınır Aşan Sermaye Hareketlerinin Vergilendirilmesi anlamına gelen ve “ATTAC” olarak isimlendirilen dernek, günümüzde küreselleşme karşıtı olan önemli gruplardandır. Sivil toplum kuruluşu niteliği taşıyan her iki grubun da; Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası yapılanmaların toplantılarını protesto etmek amacıyla etkinlikler düzenledikleri ve sahip oldukları yayın araçlarıyla, amaçlarına hizmet ettikleri bilinmektedir (Bknz.; UTKUSEVEN, a.g.e., s.14.).

⁴ Kamil TURAN, “Küreselleşen Çağımız ve Çalışma Hayatı”, Kamu-İş Dergisi, Cilt:3, Sayı:3, 1994, Ocak, s.2.

⁵ İsmail PARLATIR, Hazma ZÜLFİKAR ve Nevzat GÖZAYDIN, Okul Sözlüğü, Türk Dil Kurumu Yayınları No:603, Sözlük Bilim ve Uygulama Kolu Yayınları No:2, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1997, s.493.

⁶ James H. MITTELMAN, “The Dynamics of Globalization”, Globalization: Critical Reflections, Ed: James H. Mittelman, London, Lynne Rienner Publishers, 1997, s.3.

piyasaların yaygınlaşması; nüfusun güney ve doğudan batıya olduğu kadar, güneyin kendi içinde de yoğun bir hareketlilik göstermesi ve demokrasi taleplerinin yaygınlık kazanması sayılabilmektedir⁷.

Küreselleşme kavramıyla ifade edilen sürecin iki bileşeni bulunmaktadır. Birincisi; sermaye birikimi süreci ile ilgilidir. Burada esas olan sermaye dolaşımının; serbestleşmesi, hacminin artması, hızlanması, yaygınlaşması ve yeni yatırım araçlarının devreye girmesidir. Küreselleşmenin esas itici gücü budur ve son on yıl boyunca finansal piyasalar ufuklarını daha önceden hiç görülmemiş derecede genişletmişlerdir⁸. Küreselleşme sürecinin ikinci bileşeni, teknolojik ilerlemelerle ilgilidir. Burada ise; bilgisayarların yaygınlaşmasından, haberleşme ve bilgi işlem teknolojisinin hızlanmasından ve büyük oranda ucuzlamasından söz edilmektedir⁹.

Bu gelişmeler, hemen hemen hayatın tüm alanını içine almıştır. Para, mal ve diğer faktörlerin akışkanlığı, kullanımdaki farklı haberleşme teknolojileri ile büyük bir hız kazanmıştır. Fiber optik ve uydu teknolojilerinin nerede ise devrimci gelişmeleri, süper bir bilgi otobanı oluşturarak bütün dünyayı eskisinden daha yakın ve daha etkilenebilir hale getirmiştir¹⁰.

1990'lı yılların başında; ABD'de tahvil piyasasının yabancılara açılmasını sağlayan "SEC 144 A Yasası", aynı yıllarda Japonya finansal piyasalarına yabancılara girme serbestliğini sınırlandıran 65 sayılı yasanın yürürlükten kaldırılması ve AB ülkelerinin tüm sınırları kaldırma girişimlerinin finansal piyasaları da kapsıyor olması, küreselleşme olgusuna hız katmıştır¹¹.

⁷MITTELMAN, a.g.m., s.2.

⁸Alan FREEMAN, "Dünyanın Sonunun Sonu mu?", (Çev: Sungur Savran), İktisat Dergisi, Sayı:385, Aralık, 1998, s.56.

⁹Yüksel AKKAYA, "Globalleşme: Neo-Korporatizmin Sonu mu?", Prof.Dr. Metin Kutsal'a Armağan, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, 1998, s.429.

¹⁰Barrie AXFORD, The Global System, New York, St. Martin's Press, 1995, s.110'dan aktaran; Muhammet AKDİŞ, "Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye Finansal Krizler-Beklentiler", <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

¹¹ İlker PARASIZ, Kriz Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa,1995,s.147.

Küreselleşme sürecinin finansal piyasalarla ilgili bir takım zorlukları da beraberinde getirdiği görülmektedir. Küresel finansal sistemdeki gelişmeler ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bir tarafta üretilmiş mal ve hizmetlerin ticaretinin yapıldığı reel ekonomi, diğer tarafta ise para tüccarları ile spekülâtorlerin yer aldığı kumarhane dünyası yer almaktadır¹².

Küreselleşme ile birlikte bütün dünyada finansal sektörün, sanayinin; rantiyelerin de yatırımcıların önüne geçtiği görülmektedir. Gelir paylaşımında da sermayenin emeğe baskınlığı artmış ve kâr payları yükselmiştir¹³. Bu durum, uluslararası adalet ve eşitlik duygularını zedeler hale gelmiştir. Ayrıca reel ekonomiye katkısı olmayan ve sadece rant gözleyen sermayenin kriz oluşturan türden bir gelişmeye yol açması da mümkündür.

Küreselleşmenin finansal piyasalarda meydana getirdiği bu değişikliklerin göz ardı edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle ileriki bölümlerde öncelikle küreselleşmeyi; oluşturduğu fırsat ve tehditler şeklinde gruplandırıp, daha sonra finansal piyasalarda meydana getirdiği değişiklikler incelenecektir.

B-Küreselleşmeyle Ortaya Çıkan Fırsatlar ve Tehlikeler

Küreselleşmenin, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere sunduğu fırsatlar, teknoloji transferinden; verimliliğin artmasına, ekonomik refahın yükselmesine ve hatta ülkelerin birbirlerini daha yakından tanınmasıyla dünya barışına katkıda bulunmaya kadar çok geniş bir yelpazeye uzanmaktadır.

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı tehlikeler ise; literatürde yeni tartışma gündemleri oluşturmakta ve ulus-devletin güç kaybetmesi ile bunun ortaya çıkarabileceği olumsuz sonuçlar, niteliksiz işgücünün acımasız rekabetin kurbanı olması, gelir dağılımının bozulması, hacim ve karakter açısından biçim değiştiren sermaye hareketlerinin makroekonomik istikrarsızlık ve finansal krizlerin ortaya çıkmasındaki rolü, çevre sorunlarının artması gibi değişik alanlarda odaklaşmaktadır¹⁴.

¹²AXFORD, a.g.e., 1995, s.108'den aktaran; Muhammet AKDİŞ, "Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye Finansal Krizler-Beklentiler", <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

¹³Harun BAL, "Güneydoğu Asya Ülkeleri, Dış Borç Krizi ve Gelişmekte Olan Ülkeler", Ekonomi Başak Dergisi, Yıl:22, Sayı:101, Eylül/Ekim, 1998, s.99.

¹⁴Coşkun Can AKTAN, Hüseyin ŞEN, "Globalleşme", <http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-sen-globallesme.pdf>, (21.01.2007), s.13-14.

1) Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Fırsatlar

Özellikle 1960'lardan sonra küreselleşme ile birlikte, gelişmekte olan ülkelerin; Japonya, ABD ve başlıca gelişmiş Avrupa ülkeleriyle ekonomik ve ticari bağlantılarında belirgin bir artış olmuştur. Bu bağlantılar; küresel sistem içinde gelişmekte olan ülkelerin ticaret, finans ve üretim sürecine entegrasyonunu hızlandırmıştır¹⁵. Gelişmiş ülkelerde bir yandan iletişim teknolojisi hızla gelişirken, diğer taraftan da küreselleşmenin beraberinde getirdiği uluslararası rekabet, hem bu ülkelerin ekonomilerinde hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde yapısal değişimlere yol açmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin küresel ekonomiyle giderek artan bir biçimde entegrasyonu, uzun dönemde hem gelişmekte hem de gelişmiş ülkelerde ekonomik refahın artmasına katkıda bulunmaktadır¹⁶. Üretim faktörleriyle mal ve hizmetlerin hareketliliğinin yol açtığı entegrasyon ve karşılıklı ekonomik bağımlılıktaki karşılıklı artış, dünyada daha geniş coğrafi alanlarda ilişki kurmayı mümkün hale getirmektedir.

Küreselleşme; bir taraftan gelişmekte olan ülkelerin daha geniş ticari pazarlara, daha büyük sermaye girişine sahip olmasını sağlarken, diğer taraftan da bu ülkeler için ihracat ya da ithal edilebilir malların genişlemesini ve bu ülkelerin teknolojik gelişmelerden daha fazla yararlanmasına olanak sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin dünya piyasalarına entegrasyonu, bu ülkelerin karşılaştırmalı üstünlüklerini geliştirmelerine ve artan küresel rekabetten daha fazla faydalanmalarına; ulaşım ve iletişim maliyetlerini düşürerek üretimde işbölümü ve uzmanlaşmaya yol açmaktadır. Üretimde iş bölümü ve uzmanlaşma da etkinliği ve dolayısıyla verimliliği artırmaktadır. Artan verimlilik ise gelişmekte olan ülkelerin uluslararası piyasalarda rekabet güçlerinin yükselmesine imkan sağlamaktadır¹⁷.

Küreselleşme, ayrıca; uluslararası iş bölümünde ve tasarrufların kullanımında etkinliği sağlamak suretiyle verimliliğin artmasına ve tüketicilerin yabancı malların her çeşidini daha düşük maliyetle elde etmesine de imkan vermektedir. Bir malın üretim sürecinin değişik aşamaları, alternatif üretim yerlerinin karşılaştırmalı üstünlüğüne bağlı olarak

¹⁵Jeffrey SACHS, "International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization", Foreign Policy, Spring 98, No:110, 1998, s.97-100.

¹⁶Erol KUTLU, "Küreselleşme ve Etkileri", Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:XIV, Sayı: 1-2, No: 1068, 1998, s. 363.

¹⁷AKTAN, ŞEN, a.g.m., s.14.

dünyanın değişik bölgelerinde gerçekleştirilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler, üretimin küreselleşmesi sayesinde teknoloji transferini de gerçekleştirebilmektedirler¹⁸.

Finansal faaliyetlerin küreselleşmesiyle fon talep eden ülkeler ve fon arz eden ülkeler arasındaki ilişkiler yoğunlaşarak çeşitlik kazanmıştır. Böylece; gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülke piyasalarına rahatlıkla girebilme ve getirisi yüksek, buna karşın riski düşük finansal yatırımlarda bulunabilme imkanına kavuşmaktadırlar.

Ulusal piyasaların ülkenin finansman ihtiyacını karşılamakta yetersiz kaldığı durumlarda Euro Para, Euro Tahvil gibi uluslararası finansal piyasalar devreye girmekte ve bu piyasalarda oluşan fonlar, finansman ihtiyacı olan ülkelerin kullanımına sunulmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kullanımına aktarılan fonlar, etkin ve verimli alanlarda kullanıldığında; bu ülkelerde tasarruf açığını kapanacak, kaynak kullanımı genişleyecek ve böylece yatırımlarda ekstra bir artış gerçekleşebilecektir. Bu durum, gelişmekte olan ülke ekonomilerinde büyümenin ve gelir artışı yanı sıra, istihdamı ve milli geliri pozitif yönde etkileyebilecektir¹⁹.

Küreselleşme, bir taraftan ticaret ve sermaye piyasalarının serbestleşmesine; diğer taraftan da müşteri ve dağıtım stratejilerinin uluslararası arenaya yayılmasına imkan sağlamaktadır. Ayrıca; etkinliği teşvik etmek ve yabancı yatırımlar için uygun ortam oluşturmak suretiyle gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına da katkıda bulunmaktadır. Yabancı yatırımların gelişmekte olan ülkelerde iktisadi kalkınmanın finansmanı için gerekli dış tasarrufu ve döviz ihtiyacını sağlaması da mümkündür. Gelişmiş ülkelerde; üretimin küreselleşmesi ile “endüstri toplumu” yerini, “bilgi toplumuna” bırakmaktadır. Böylece, küreselleşme sürecinde imalat sektörünün önemi azalırken; bankacılık, sigortacılık, finansman gibi hizmet sektörlerinin önemi artmaktadır. Gelişmiş ülkelerin endüstri toplumundan, bilgi toplumuna geçişi; bu ülkelerin imalat sektörünün bir başarısızlığı değil; aksine ekonomik gelişme sürecinin doğal bir özelliğidir²⁰.

¹⁸ IMF, “World Economic Outlook: Globalization: Opportunities and Challenges” May 1997, An International Monetary Fund Publication, May 1997, IMF: Washington, DC., s.49.

¹⁹ AKTAN, ŞEN, a.g.m., s.16.

²⁰ IMF, “World Economic Outlook: Globalization: Opportunities and Challenges” May 1997, An International Monetary Fund Publication, May 1997, IMF: Washington, DC., s.51.

Küreselleşme sürecinin ortaya koyduğu değişimden her iki ülke grubu da yarar sağlamaktadır. Siyasal fikirler, akımlar ve kültürler, ulusal sınırları zorlamakta küresel bir kimlik kazanmaktadır. Daha önceleri ulusal hükümetlerin sorumluluğundaki görevler, şimdi bunların kapasitelerini aşar duruma gelmiştir. Ayrıca küresel kaynaklı ekonomik krizlerin üstesinden gelebilmek için ülkelerin küresel bir finansal sistemin, uluslararası enformasyon sisteminin kurallarının belirlenmesi gibi konular ister istemez uluslararası işbirliğini zorunlu kılmaktadır.

Uluslararası ilişkiler yoğunlaştıkça yerel sorunlar, uluslararası hale gelmiş ve bunların çözümü de uluslararası işbirliğini gerektirmiştir. Artık, “küresel düşün, yerel ölçekte uygula” felsefesi siyasal kararlarda etkili olmaya başlamıştır. Bu durum yasama ve yaptırım gücüne sahip ulus-üstü örgütlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

İletişim teknolojisinde meydana gelen ve karşılıklı etkileşimi sağlayan gelişmeler, dünyanın her yerinde evrensel standartta bir tüketim özlemi, bir homojen tüketim şablonu yaratmıştır. Bu durum, milli gelir ile toplumsal refahın hızlı bir şekilde artırılmasını ve bunun çevreye zarar vermeden, uluslararası standartlarda mal ve hizmet üretilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu gelişmeler karşısında ülkelerin bilgiye olan ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Bilginin önemindeki bu artış, bilginin üretilmesini ve pazarlanmasını başlı başına bir sektör haline getirmektedir. Ayrıca, ekonomik küreselleşmeyle beraber etkin yönetim anlayışı çok büyük önem kazanmıştır²¹.

2) Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Tehlikeler

Küreselleşme ile ülkeler arasındaki ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel entegrasyonun artması, ulus-devletin güç ve etkinliğini azaltmıştır. Ulus-devlet; sınırları içindeki fikirlerin akışını ve ekonomik politikaları artık kontrol edememekte ve böylece iç politika araçları etkisini yitirmektedir. Diğer bir deyişle ulus-devlet; rolünü, sorumluluklarını ve politik ilişkilerini yeniden tanımlamaya zorlanmaktadır. Böylece küreselleşmeyle, ulusal politikaların etkinliğini azalmakta ve ülkelerin radikal kararlar almasını güçleşmektedir. Dünyanın dört bir yanında ulus-devlet içinde etnik milliyetçiliğe ya da dini temele dayalı özerk bölgeler ortaya

²¹ AKTAN, ŞEN, a.g.m., s.17-18.

çıkmiştir. Rusya’da, Çeçenistan; Kanada’da, Quebec; Yugoslavya’da, Kosova ve İspanya’da, Katalonya örnek gösterilebilir²².

Ulusal sınırları aşan işlemlerin sayısının ve ölçeğinin her geçen gün artması devletin gücünü olumsuz yönde etkilemekte ve bu süreçte uluslararası arenada faaliyet gösteren General Motors, Shell, Microsoft gibi firmalar, çoğu hükümetten daha büyük ve daha güçlü hale gelmiştir. Küreselleşme ile gelişmekte olan ülkelerin milli gelir ve ihracatları içinde sınai ürünlerin payı gittikçe artmaktadır. Ayrıca bu ülkelerin ithal teknolojiye bağımlı yapısı, sağlıksız dış ödemeler bünyesi ve sık sık dış şoklara maruz kalmaları hala önemini korumaktadır.

Kültürel anlamdaki küreselleşme ile ortaya çıkan kültür ise batı kültürüdür ve batılı değerlerin dünyada hâkimiyet kurması anlamına gelmektedir. Dünyada çok sayıda farklı kültür mevcuttur ve yerel kültürler; küresel kültürü benimsediği ölçüde ancak kültürel anlamda küreselleşme gerçekleşebilecektir. Fakat yerel kültürlerin, küresel nitelikli kültüre karşı bir reaksiyon göstermesi ihtimali de vardır. İnsanların ulusal-yerel değerlerini bir tarafa bırakmadıkları gibi, köklerine daha sıkı sarılmalarına ve bölgesel blokların ortaya çıkmasına yol açarak adeta bir “global paradoks” yaratmaktadır. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı diğer önemli tehditleri ise şu şekilde sıralayabiliriz²³:

- Küreselleşme sürecinin gelişmiş ülkelerde yoğun işsizliğe neden olduğu özellikle niteliksiz işgücünün acımasız rekabetin kurbanı olduğu görülmektedir. Çünkü; küreselleşmenin ortaya koyduğu şiddetli rekabet ortamı, düşük işgücü maliyetine sahip gelişmekte olan ülkelere, emek yoğun üretime dayalı mallarda karşılaştırmalı üstünlük sağlamaktadır. Bu durum gelişmiş ülkelerin tekstil, demir çelik, gıda gibi daha çok emek yoğun ve niteliksiz işgücünün istihdam edildiği endüstrilerdeki rekabet gücünü zoramaktadır. Hızla artan rekabet, gelişmiş ülkeleri daha düşük ücretli işgücü kullanımına ya da arayışlarına zorlamakta; bu durum ise söz konusu ülkelerde hem işsizliği körüklemekte, hem de işgücünün işveren karşısında

²² Coşkun Can AKTAN, “Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Tehlikeler”, < <http://canaktan.org/yeni-trendler/> >, (12.10.2006), s.19.

²³Mahmut GÜRSES, “Küresel Ekonomi: Şirket yapısında Değişiklikler, Dış Ticarete Şirketlerin Yönlendirici İşlevleri ve Küreselleşme Sonrasında Gelir Dağılımı Üzerine”, Maliye Dergisi, Mayıs-Ağustos 1998, Sayı:128, s.58-60.

pazarlık gücünü zayıflatmakta ve böylece ücretlerin gerilemesine yol açmaktadır. Bundan da özellikle bu ülkelerdeki niteliksiz işgücü en çok zarar görmekte ve yaşam standartları düşmektedir.

- Diğer taraftan küreselleşme; gelişmekte olan ülkelerdeki niteliksiz işgücünü de zor durumda bırakmaktadır. Artan ticaret ve yatırım fırsatları, küresel nitelikteki firmalara faaliyet gösterdikleri bölgelerde son derece geniş çaplı sermaye ve nitelikli işgücü arzı sunarken, niteliksiz işgücü ya da toprak gibi mobil olmayan üretim faktörleri bundan istifade edememekte ve niteliksiz işgücünde arz fazlalığı ortaya çıkmaktadır. Niteliksiz işgücü piyasasındaki artan arz fazlalığı zaten düşük olan ücretleri daha da düşürmekte ve sonuçta bu kesimin hayat standartlarını kötüleştirmektedir.
- Küreselleşme ile ülkelerin gelir dağılımında da adaletsizliğin arttığı gözlemlenmektedir. Özellikle 1980 sonrasında gelişmiş ülkeler arasında kişi başına gelir açısından bir yakınlaşma gözlemlenirken; gerek gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler, gerekse gelişmiş ülkelerin kendi aralarında uçurum büyümüştür. Bir çok gelişmekte olan ülkede kişi başına gelir artışı ortalama olarak ikiye katlanmasına rağmen, bu artış yine de gelişmiş ülkelerin sağladığı artışın çok gerisinde kalmıştır. Ayrıca, gelişmekte olan ülkeler arasında kişi başına gelir açısından bir kutuplaşma söz konusu olup; Kore, Malezya, Tayland gibi ülkeler, gelişmiş ülkelerin kişi başına gelirden sağladıkları artışı yakalayabiliyorlarken; Orta Doğu ve Afrika ülkeleriyle, Hindistan ve Bangladeş gibi Asya ülkelerinde bu artış çok gerilerde kalmıştır²⁴.
- Küreselleşmenin ortaya çıkardığı önemli tehditlerden birisi de “çevre sorunlarını artırması”dır. Dünyada, bir taraftan rekabetin her geçen gün artması, diğer taraftan da dünya nüfusunun hızla artması ile beraber küresel boyuttaki çevre sorunları giderek artmaktadır. Küreselleşmenin çevreyle ilgili olarak ortaya çıkardığı tehlikeler; sanayileşmenin çevreye verdiği zarar, fakirliğin çevreye verdiği zarar ve kitle imha silahlarının hızla artması şeklindedir.

²⁴Bknz.; IMF, a.g.m., Mayıs 1997, s.72.

II-Küreselleşme İle Birlikte Liberalizasyon Politikalarının Ön Plana Çıkması

1980'li yıllara doğru makroekonomik politikalarda büyük değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Keynesçilikten; “Monetarizm’e ve Neo-Liberalizme”, açık ya da örtülü yönlendirmelerden; “pazar ağırlıklı çözümlere”, parasal genişlemecilikten “kısıtlılığa”, Merkantilizm'den “serbest ticarete” doğru bir dönüşüm gözlemlenirken; bu dönemde büyüyen devlete ve hantallaşan bürokrasiye karşı ön yargılı ideolojik görüşler yaygınlaşmıştır. Düşünce sistemindeki bu değişim, aslında birçok sektörde devletin rolünün radikal biçimde sorgulanması anlamına gelmektedir.

Kaynakların dağıtılmasında pazar düzeninin devletten daha az etkili ya da daha az adil olmadığı düşünölmeye başlanarak; birçok ölkede içsel siyasi değişmeler sonucu iktidara gelen siyasal kadrolar tarafından bu düşünceler, somut politikalara dönüştürölmüştür. Kuşkusuz bu politikaların ardında büyük ölçüde küreselleşen endüstriyel ve finans çevreleri vardır. Neo-liberal bakış çerçevesinde vatandaşın konumuna açıklık getirilmeye çalışılarak; vatandaş, bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup, bu sıfatla devletten belli standartta hizmet isteme hakkına sahip bir kişi olarak algılanmaya başlamıştır. Bu, bir anlamda devletin rolü ile ilgili kamusal imajın değişmesi olup; halkın hizmet isterken bu hizmeti yerine getirecek bürokratik aygıtın, maliyetini de düşünmek durumunda kalması ve vatandaşın, devlet faaliyetlerine karşı eskisinden daha çok duyarlı olması anlamına gelmektedir²⁵.

Özellikle ekonomik anlamda küreselleşme; dünyada üretim, ticaret, sermaye hareketleri ve teknolojinin rekabette geniş açılımlar sağlaması suretiyle, ürün ve faktör piyasalarının liberalleşerek bütünleşmesi sonucunu doğurmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi; “küreselleşme karşıtı bir liberal düşünölemeyeceği gibi, liberalizme karşı olan bir küreselleşme taraftarı bulmak da imkânsızdır” sözüyle; liberalleşme politikalarının da küreselleşme ile hız kazandığı düşünölebilir. Ancak tarihsel süreç olarak bakıldığında liberalizasyon politikalarının çok daha eskilere dayandığı görölmektedir.

²⁵ Ömer KÖSE, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Sayıştay Dergisi, S:49, s. 20, < www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m1.pdf > (21.01.2007).

Küreselleşmenin asıl yeni olan yönü; finansal küreselleşmeyle ilgilidir. Finansal küreselleşme, 1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başlarında ortaya çıkan bir gelişmedir. Finansal küreselleşme süreci; sanayileşmiş ve sanayileşme yolundaki ülke hükümetlerinin aldıkları kararlarla döviz ve sermaye işlemleri üzerindeki kısıtlamaları kaldırarak ulusal piyasalarını dış mali piyasalarla bütünleştirmeleri olarak tanımlanabilir. Finansal küreselleşme kapsamında, özel fonlar yüksek getiri hedefi kapsamında ülkeler arasında oldukça serbest bir biçimde dolaşmaya başlamıştır²⁶.

A-Liberalleşme Süreci

Liberalleşmenin, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı ile sermayenin serbest dolaşımı olmak üzere üç bileşeni vardır. Liberalleşme ile uluslararası ekonomik ilişkilerde eskiden benimsenen korumacılık anlayışının yerine, serbest ticaret görüşü benimsenmiştir. Devletin vergi, borçlanma, para gibi araçları piyasa ekonomisinin işleyişini bozmayacak şekilde kullanması liberalleşmenin temelini oluşturmaktadır²⁷.

Liberalleşme, serbest rekabet ve devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılmasını amaçlamakta olup ekonomik yaşamda mal, hizmet ve sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılması ile bireysel davranışların özgürlüğü anlamına gelmektedir. Liberalleşme ile birlikte, kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları yeniden tanımlanarak, serbest piyasa ekonomisinin de daha fazla işlerlik kazanmasına neden olmuştur. Liberalizasyon sürecinin ilk teorik temellerini klasik iktisatçılar atmışlar ve 1960'lı yıllarda klasik iktisadi yaklaşımı esas alarak gelişen yeni teoriler de günümüz liberalizasyon sürecinin teorik alt yapısını oluşturmuştur²⁸.

²⁶ Halil SEYİDOĞLU, "Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri", Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2) 2003, 141-156, s.2.

²⁷ DPT, Küreselleşme, 8.Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, s.4.

²⁸ Mustafa MİYNAT, Liberalizasyon Sürecinde İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (İsrail, Meksika ve Türkiye), Odak Yayınevi, Ankara, 2004, s.1-2.

1) 1944–1980 Yılları Arasındaki Dönem

Bu dönem; İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki 30 yıllık dönemi kapsayan şimdikine nazaran daha eşitlikçi ve sosyal bir dönemdir. Eşitlikçi ve sosyal karakteri, dönemin “altın” olarak tanımlanmasına neden olmuştur. Dönemin siyasal atmosferine yöneldiğimizde, karşımıza iki kutuplu bir yapı çıkmaktadır. Bu siyasal yapının, ticari ilişkilere yansması sonucunda; ülkelerin şimdikine göre dünya ekonomisi ile daha az bütünleşmiş oldukları söylenebilir²⁹.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyinden ziyade, hangi bloğa ait olduğunun önem taşıdığı bu dönemde az gelişmiş ülkeler, gelişmiş ülkeler üzerinde etkili olabilmişlerdir. Başka bir ifadeyle, az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelere birçok taviz elde edebilmişlerdir. Kalkınma iktisadının, bu dönemin ürünü olması, gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelere verdikleri önemin ayrı bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Dünyada bu dönemde her ülke az çok gelişmiş, açlık ve yoksulluk azalmıştır. Finansal piyasaların denetimli olması, hükümetlere ekonomi politikalarında güçlü olma ve ekonomiyi geliştirmeye ilişkin politikalara rahatça uygulama olanağı vermiştir. Döviz fiyatları ve faiz hadleri denetim altında tutulmuş ve görece istikrarı korumuş; enflasyon hızları hemen her yerde düşük düzeylerde kalmıştır. Çoğunluğu resmi kredilerden oluşan dış yardımlar, az gelişmiş ülkelerin gelişmesine önemli katkıda bulunmuştur³⁰.

Dolayısıyla; piyasa mekanizması kurallarına göre işleyen mal ve sermayenin serbest dolaşımına yönelik çalışmaların başlangıcının 1944 yılına kadar gittiği görülmektedir. Bretton Woods sisteminin kurulmasıyla uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi için yapılan çok taraflı ticaret görüşmelerinden en önemlisi, Uruguay Raund³¹ çerçevesinde yapılanıdır. Bir diğer önemli gelişme ise, çok uluslu yatırımların önündeki tüm engellerin kaldırılarak tam liberal bir dünya ekonomisinin oluşturulması amacıyla yapılan “Çok Taraflı Yatırım Anlaşması” (MAI) görüşmeleridir. MAI ile global dünya ekonomisinin anayasası oluşturulmaya çalışılmıştır³².

²⁹Wikipedia Özgür Ansiklopedi, Türkiye'de Finansal Serbestleşme, <http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_finansal_serbestle%C5%9Fme>, (14.12.2006).

³⁰Wikipedia Özgür Ansiklopedi, Türkiye'de Finansal Serbestleşme, <http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_finansal_serbestle%C5%9Fme>, (14.12.2006).

³¹ Uruguay Raund, 1986 yılında Uruguay'ın Punta Del Eske Kentinde başlamış çeşitli görüşmelerden sonra 1994 yılında Fas'ın Merakeş kentinde son şekli verilerek imzalanmıştır.

³² Gülten KAZGAN, Küreselleşme ve Ulus-Devlet, Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000, s.119-127.

Petrol krizinin başladığı ve Bretton Woods Sistemi'nin sona erdiği 1970'li yıllarda ise, bankacılık faaliyetlerinde önemli gelişmeler olmuştur. Birçok ülke tarafından sabit kur rejiminden, esnek kur rejimine geçilmiş ve sermaye hareketlerinin kısıtlayan düzenlemeler yumuşatılmıştır. Petrol fiyatlarının artması ile petrol ihraç eden ülkelerin ellerinde önemli miktarda fon artışı olmuş ve OPEC üyesi bu ülkeler atıl fonlarını, özellikle sanayileşmiş ülkelerin fonlarına yöneltmişlerdir. Bunun dışında birçok ülkede, mali piyasalarda etkinliği arttırmak için bankacılık faaliyetlerinde deregülasyona³³ gidilmiştir. Bu faktörlerin tümü, bu yıllarda finans piyasalarının derinleşmesine katkıda bulunmuştur³⁴.

Sistem, 1970'li yılların ortalarından itibaren kar oranlarının düşmesi ile sıkıntı içerisine girmiştir. Uluslararası para sisteminin sona ermesi ve petrol şokları sorunların giderek artmasına neden olmuştur. Sonuçta, dünya stagflasyonist baskı ile karşı karşıya kalmıştır. Dünyanın önde gelen büyük batı ekonomileri çözümü, ekonomik düzen olarak "tam serbestleşmeye" geçişte bulmuşlardır. Dolayısıyla kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketlerinin doğmasına ya da güç kazanmasına neden olan gelişim süreci, 1970'lerin sonunda, "Altın Çağ" olarak adlandırılan dönemin kapanması ile başlamıştır³⁵.

2)1980'li Yıllar

1980'li yıllarda ise; üretim teknolojisindeki, bilgisayarlardaki gelişmeler ve yeni finansal araçların devreye girmesiyle uluslararası büyük fonlar (emeklilik fonları, sigorta fonları, ortak yatırım fonları) kurumsal yatırımcı olarak uluslararası piyasalarda etkinliklerini artırmıştır³⁶.

1995'te yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kuruluş anlaşması ve Uruguay Turu Nihai Senedi liberalleşmenin kurumsallaşması yönünde atılan önemli adımlardır. Serbest ticaretin bir türü bölgeselleşme şeklinde ortaya çıkmaktadır ki; günümüzde, Avrupa'da Avrupa Birliği (EU), Amerika'da Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA), Asya kıtasında Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) olmak üzere üç ayrı bölgede bölgesel ticaret blokları oluşturulmaktadır. Ekonomik alandaki bu bölgesel liberalleşme çabaları, bölgesel ekonomik

³³ Deregülasyon; kurallardan arındırma anlamını taşıyıp, 1980'lerle birlikte devletin yetki ve düzenleme gücünden arındırılması anlamına gelmiştir.

³⁴ DPT, Küreselleşme, a.g.r., s.35.

³⁵ Türkiye'de Finansal Serbestleşme, Vikipedi Özgür Ansiklopedi, <http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_finansal_serbestle%C5%9Fme>, (14.12.2006).

³⁶ DPT, Küreselleşme, a.g.r., s.35.

bütünleşme hareketlerinin önem kazanmasına neden olmaktadır³⁷. 1980'li yıllarda meydana gelen gelişmeler; ikinci bölümde, Türkiye bazında değerlendirilip daha ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

B-Liberalizasyon Politikaları

Liberalizasyon politikaları genellikle IMF ve Dünya Bankası'nın, krizde olan ülkelere özellikle 1980 sonrası önerdiği temel yapısal politikalardan olup, istikrar programları çerçevesinde uygulanması önerilmektedir. Ana hedef; daha çok piyasa mekanizmasına dayanarak ve dünya ekonomisiyle bütünleşerek ekonomik istikrarı ve büyümeyi sağlamaktır. Bu politikaların öncelikle mal ve hizmetlerin, daha sonra sermayenin önündeki engellerin kaldırılması şeklinde iki aşaması vardır.

1) Ticari Liberalizasyon

Ticaret alanında küreselleşme aslında çok yeni olmayıp kökenleri İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasına kadar inen bir gelişmedir. 1947 yılında imzalanan GATT'ın (Gümrük Tarifeleri ve Genel Anlaşması)³⁸ ana amacı; özellikle sanayi mamulleri üzerindeki ticaretin evrensel boyutlarda serbestleştirilmesiydi. 1994 yılında GATT'ın yeni kurulan Dünya Ticaret Örgütü (WTO)'nün kapsamına alınmasına kadar geçen sürede de bu alanda oldukça yoğun çalışmalar gerçekleştirilmiştir³⁹.

Ticari liberalizasyon politikaları; gümrük tarife yapısının serbest ticarete uygun hale getirilerek, ithalat kotalarının kaldırılması, tarifelerin indirilmesi, tekleştirilmesi ve sübvansiyonların azaltılması gibi programları içermektedir. Bu politika; malların ülkeler arasında serbest dolaşımını, ithalatta miktar kısıtlamalarının kaldırılarak gümrük vergilerinin getirilmesi, gümrük vergi oranlarının düşürülmesi ve giderek birbiriyle uyumlu hale getirilmesi şeklinde uygulamaları içerdiği için, başlangıçta kamu gelirlerinin azalmasına neden olacaktır. Buradaki temel amaç, ulusal üreticileri dış rekabete sokarak verimliliği arttırmak, yerli üreticilerin dış girdileri daha düşük maliyetle kullanmalarını sağlamak ve böylece hem üretimi hem de yerli üreticilerin dış rekabet imkanını arttırmaktır⁴⁰.

³⁷ DPT, Küreselleşme, a.g.r., s.4.

³⁸ Ayrıntı için bkz.; Dünya Ticaret Örgütü, <http://www.igeme.org.tr/tur/sss/Bolum_XV.pdf>.

³⁹ SEYİDOĞLU, a.g.m., s.2.

⁴⁰ MİYNAT, a.g.e., s.45.

Ticari liberalizasyon politikaları ile gelişmiş ülkelerin malları, gelişmekte olan ülkelere serbestçe girerken; bu ülkelerin karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu ürünler gelişmiş ülkelere girdiği zaman kotalarla sınırlandırılmakta; özellikle tarımsal ürünler ve tekstil ürünlerine yönelik engeller gelişmekte olan ülkelerin dış ticaretteki açıklarının giderek büyümesine neden olmaktadır. Günümüzde krizden çıkmak için gelişmekte olan ülkelere önerilen liberalizasyon politikaları, gelişmekte olan ülkelerin dış ticaret rejimlerini, gelişmiş bir ülkenin dış ticaret rejiminden daha liberal hale getirmektedir⁴¹. Dolayısıyla liberalizasyon sonucu gümrük gelirlerinde meydana gelen azalma, kamu maliyesini önemli ölçüde etkileyerek, artan ithalatla birlikte ödemeler dengesi ve bütçe açığı sorununu ortaya çıkarmaktadır.

2)Finansal Liberalizasyon

Finansal liberalizasyon; GATT' la başlayan WTO ile sona eren ve MAI ile devam eden, sermaye hareketlerini içine alan, 1980'li yıllardan itibaren uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenen bir süreçtir. Bu dönemde kamu sektörünün piyasaların üzerindeki müdahalesi sınırlandırılarak, uluslararası sermaye ve mal hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılması temel amaç haline gelmiştir⁴².

Finansal liberalizasyonun iç ve dış finansal liberalleşme olmak üzere iki boyutu vardır. İç finansal liberalleşme; bir ekonomide yurtiçi para cinsinden borç-alacak ilişkileri ile varlık tutma kararlarına ilişkin kurumsal yapıda, fiyat ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması veya esnekleştirilmesi olup; dış finansal serbestleşme ise, gerek yerleşiklerin kendi aralarında gerekse yerleşiklerle yerleşik olmayanlar arasında döviz cinsinden borç-alacak ilişkilerine ve varlık tutma kararlarına ilişkin kurumsal yapıda fiyat ve miktar kısıtlarının kaldırılması veya yumuşatılmasıdır⁴³.

Dış finansal işlemlere yönelik liberalizasyon uygulamaları, üç temel alanda gözlemlenmektedir. Bunlar; sermaye girişine yönelik işlemler, sermaye çıkışına yönelik işlemler ile yurt içinde yaşayanlar arasında döviz cinsinden borç-alacak ilişkilerine izin verme

⁴¹ Yılmaz AKYÜZ, "Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme, Latin Amerika Deneyimi", İşletme ve Finans Dergisi, Sayı 96, Mart 1994, s.6.

⁴² Fevzi DEVRİM, Asuman ALTAY, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Gelişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi", Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetimin Yeri, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İİBF, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s.16.

⁴³ İzzettin ÖNDER, Oktay TÜREL, Nazım EKİNCİ, Cem SOMEL, Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara, 1993, s.187.

ve döviz mevduatlarıdır. Yurt içindekilerin, dışarıdan serbestçe borçlanarak döviz getirmeleri veya yurt dışına sermaye transferi yapabilmeleri, yurt dışında bulunanların da; yurt içinde serbestçe yatırım yapabilmeleri ve mali piyasalarda serbestçe borçlanma imkanınıdır. Ayrıca, yurt içindeki bankaların ve diğer mali kuruluşların yine yurt içindeki kişi ve kuruluşlara döviz cinsinden borç verebilmeleri ve döviz cinsinden anlaşma yapabilme serbestliğidir⁴⁴.

Finansal liberalizasyon; gelişmekte olan ülkelerin piyasalarını, birçok sanayileşmiş ülkenin piyasasından daha liberal hale getirmiş ve bu ülkelerin mali piyasaları, birçok uluslararası finans merkezinden (Londra, Paris gibi) daha serbest hale gelmiştir. Çünkü bu ülkelerin amacı dış ödeme sorunlarını kısa vadeli sermaye hareketleriyle gidermektir. Ancak bu ülkelerin mali piyasalarının yeterince gelişmemiş olması ve yapısal sorunlar, kısa vadeli bir çözüm olarak kalmış ve liberalizasyon sürecinde gelişmekte olan ülkelerin temel istikrarsızlık nedeni olmuştur⁴⁵.

C-Liberalizasyon Politikalarının Teorik Temelleri

Teorik anlamda liberalizasyon politikaları; Adam Smith, David Ricardo, Hayek, Buchanan ve Friedman'ın görüşlerine dayanmaktadır. Smith, tüketicilerin yararı için uluslararası serbest ticaret ortamının önemini ve piyasanın liberalleştirilmesini; Ricardo, "Karşılaştırmalı Üstünlük Yasası" ile her ülkenin kendisine en uygun mal demetini yaratarak refahını maksimize edeceğini vurgulamaktadır. Friedman, sermayenin serbest dolaşımının dünya genelinde iyi yatırım alanlarına akacağını ileri sürerek sermayenin serbest dolaşımı fikrinin ilk savunucusudur. Buchanan, sosyal kesintilerin ve aşırı vergi baskısının sermaye kazancını azaltarak; çalışmayı, tasarrufu ve yatırımı engelleyici rol oynadığını ileri sürmektedir. Hayek ise; Klasik İktisatçıların "gece bekçisi devleti"ne benzer bir devlet sistemini savunarak, ekonomilerde devlet müdahalelerinin mümkün olduğunca azaltılmasını savunmaktadır⁴⁶.

Günümüz liberalizasyon politikaları ise Keynesyen uygulamaların başarısızlığa uğramasıyla ön plan çıkmıştır. Keynesyen iktisadi doktrin, Klasik Liberalizmin arz yönlü anlayışının tersine, talep yönlü politikalara dayanmakta ve sosyal amaçlarla daha fazla uyumlu olmaktadır. Dolayısıyla İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, uluslararası siyasi ve ekonomik

⁴⁴ AKYÜZ, a.g.m, s.7.

⁴⁵ MİYNAT, a.g.e., s.47.

⁴⁶ Coşkun Can AKTAN, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s.11-14.

ortamın etkisiyle Keynesyen iktisada ve piyasa başarısızlıkları yaklaşımına dayanan müdahaleci politikalar yaygın olarak benimsenmiş, Sosyal Devlet / Refah Devleti anlayışına bağlı uygulamalar gittikçe yerleşmiştir.1970’li yıllara kadar geniş bir uygulama imkanı bulan bu anlayış, artan sosyal harcamaların bütçeye yük olması ve ortaya çıkan krizlere çözüm bulamaması nedeniyle yerini, 1980’lerde Klasik Liberalizme dayanan ve arzı ön plana çıkaran yeni liberal anlayışlara bırakmıştır⁴⁷.

1)Finansal Liberalizasyon ve McKinnon-Shaw Yaklaşımı

1970’lerde Ronald McKinnon ve Bernard Shaw tarafından ileri sürülen ve “McKinnon-Shaw Yaklaşımı⁴⁸” olarak adlandırılan yaklaşım, günümüzdeki liberalleşme politikalarının en önemli teorik temellerini oluşturmaktadır. Bu yaklaşım, 1980’lerden itibaren de pek çok sanayileşmiş ülke tarafından zamanla hayata geçirilmiştir⁴⁹.

McKinnon ve Shaw ikilisi, 1973 yılında birbirlerinden bağımsız yayınladıkları çalışmalarda finansal serbestleşme teorisinin; “finansal baskı” ve “finansal derinlik” kavramı üzerine oturduğunu belirtmişlerdir. Finansal sektördeki her türlü kısıtlamayı ve müdahaleyi kapsayacak şekilde kullanılan ve özelde negatif reel faiz politikaları şeklinde uygulanan iktisat politikaları McKinnon ve Shaw tarafından “finansal baskı” olarak adlandırılmaktadır. Yazarlar sadece finansal sektör üzerindeki baskının değil, aynı zamanda finansal sektörün dünya ile bütünleşmesini sağlayacak dış ticaret ve sermaye hareketleri üzerindeki baskıların da kaldırılmasını istemektedirler⁵⁰.

İki iktisatçı da finansal baskının en önemli unsurunun negatif reel faizler olduğunu belirtmektedirler. Negatif reel faizler, tasarrufları azaltacaktır. Faizler artırıldığı takdirde, tasarruflar artacak ve büyüme sağlanacaktır. İşte tam bu noktada karşımıza finansal derinlik kavramı çıkmaktadır. Bu noktada yüksek faizlerin finans sistemine girmemiş tasarrufları çekeceği ve yüksek kazanç sağlayacağından hareket edilerek bu sonuca ulaşılabilir⁵¹.

⁴⁷Nalan ÖLMEZOĞULLARI, Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999, s.113-132.

⁴⁸ Ayrıntı için bkz.; Ronald MCKINNON, “ Money and Capital İn Economic Development, The Brookings, Washington 1973 ve Edward SHAW, Financial Deeping in Economic Development, Oxford University Press, New York, 1973.

⁴⁹ MİYNAT, a.g.e., s.6.

⁵⁰ Yılmaz ENGİN, "Türkiye'de Finansal Krizlerin Nedeni Olarak Sermaye Hareketleri ve Kontrolüne Yönelik Önlemler", <http://www.ispanyol.com/finansal_sermaye_kontrolleri/finansalsermayekontrolleri.asp>, (28.12.2006).

⁵¹ENGİN, a.g.e., <http://www.ispanyol.com/finansal_sermaye_kontrolleri/finansalsermayekontrolleri.asp>, (28.12.2006)

Keynesyen teorinin, sermaye oluşumu için düşük faiz oranı politikaları önermesine alternatif olarak; McKinnon ve Shaw, ekonomik büyüme ve kalkınma için finansal liberalizasyona gidilmesini ve pozitif faiz oranı uygulanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Finansal liberalleşme ile dışa açılma, tasarrufları artırma, kaynak dağılımını iyileştirme yoluyla, ekonomi üzerinde olumlu etkiler yaratılacağı ileri sürülmüş; dolayısıyla, 1980'lerdeki finansal liberalleşmenin temelini bu yaklaşımın oluşturduğu görülmektedir⁵². McKinnon- Shaw Yaklaşımı; finansal sınırlandırmaların, tasarrufları teşvik etmediğini ve kaynak dağılımını olumsuz etkilediğini ileri sürmektedir. Finansal sistemin üzerindeki engellerin kaldırılmasıyla oluşacak daha liberal finansal sistemlerin, ekonominin büyüme hızını arttırmasında önemli olduğu düşünülmüştür⁵³.

Sonuçta, teorik anlamda Adam Smith ile başlayan, Friedman'la devam eden ve McKinnon-Shaw ile son şeklini alan liberalleşme, 1980'li yılların başından itibaren uluslar arası kuruluşların öncülüğünde uygulamaya konulmuştur⁵⁴.

Finansal liberalleşmeyle birlikte, birçok ülkede finansal sektörler hızla büyümüş; iletişim ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen gelişmelerle finans piyasaları teknik açıdan birbirine bağlanmıştır. Yüksek bilgi – düşük işlem maliyeti, uluslararası finansal işlem hacminin büyük oranda artmasına imkan vermiş ve sonuçta dünya ölçeğinde finans piyasaları bütünleşmiştir⁵⁵.

2)Finansal Liberalizasyona İhtiyatlı Yaklaşılması Öneren Yaklaşımlar

Keeley 1990'lı yıllarda yaptığı çalışmasında; ABD'de finansal kuruluşların 1950 ve 1960'larda yasalarla rekabetten korunduğunu ve bu dönemde banka açmak için izin almanın zorunluluk olduğunu ve eyaletler arası banka gelişmelerine izin verilmediğini belirtmektedir. Mevduat faizleri üzerindeki kısıtlamaların yasal düzenlemelerle kaldırılması ve teknolojiye hızlı değişim sonucu, özellikle bankalar yoğun rekabete girmiştir. Artan rekabet ile ABD'de bu rekabeti daha da arttıracak reformlar yapılması, bankaların risk alma konusunda daha az dikkatli davranmaları ile banka iflaslarına neden olduğu belirlenmiştir⁵⁶.

⁵² DPT, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.47.

⁵³ Turan YAY, Gülsün YAY, Ensar YILMAZ, Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler, İTO Yayını, İstanbul, 2001, s.85.

⁵⁴ MİYNAT, a.g.e., s.9.

⁵⁵ DPT, a.g.r., s.47.

⁵⁶ Uğur EMEK, Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerine Etkileri, Rekabet Dergisi, Cilt:1, Sayı:3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2000, s.75.

1980-1995 yılları arasında Demirgüç- Kunt ve Detragiache tarafından yapılan ve 53 ülkeyi kapsayan çalışmada; finansal liberalizasyonun rekabeti arttırarak bankaların piyasa güçlerini azalttığı ve bunun da bankaların lisans değerini düşürerek krizlere neden olduğunu öne sürmektedirler. Yazarlar; özellikle yasal ve kurumsal düzenlemelerin yetersiz olduğu ülkelerde finansal liberalizasyonun “ahlaki risk”e (moral hazard) neden olduğunu ve finansal krizleri daha da arttırdığını belirtmektedirler⁵⁷.

Arestis ve Demetriades, 1997’li yıllarda yaptıkları çalışmalarda; farklı kurumsal ve gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerin ortalaması alınarak elde edilen katsayılar, “önyargılı” sonuç vereceğinden; bir çok ülkeyi ortalama olarak kapsayan veriler ayrı ayrı analize tabi tutulduğunda; en azından bir serinin, ortalama serinin bulgusunun aksine bir sonuç vermesi ihtimali bulunmaktadır. Dolayısıyla yapılan testlerin ülkeye özel yapılmasını önermektedirler. Yaptıkları çalışmalarda; temel finansal göstergeler ve büyüme arasındaki ilişkinin, temel finansal göstergenin gecikmeli değerleri ve büyüme arasındaki ilişkiden daha güçlü olduğunu söylemektedirler. Yani, finansal gelişmeler iktisadi büyümeyi uyarmamakta; büyüme ile eşanlı hareket etmektedir. Bu nedenle yazarlar, finansal gelişme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki konusunda çok ülkeli analiz yapılan çalışmalarda elde edilen bulguların öykünün bütününe açıklayamadığını ve olgunun bu tür çalışmalarla da açıklanamayacağını da iddia etmektedirler. Daha önceki çalışmalarında yaptıkları testlerin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğini söyleyen yazarlar; daha sonra yaptıkları bir çalışmada Kore’de, finansal baskı politikalarının ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkisi bulunduğunu tespit etmişlerdir⁵⁸.

III-Küreselleşme ve Finansal Sistemin Liberalleşmesinin Meydana Getirdiği Değişimler

Küreselleşme ve finansal liberalizasyon sürecine girilmesi tüm dünyada finansal piyasalarla ilgili sağladığı yararlar yanında, bir takım zorlukları da beraberinde getirmiştir. Finansal liberalizasyon politikaları, kurumsal alt yapının sağlam ve etkin çalışmasını gerektirir. Hatta sağlam alt yapıya sahip birçok gelişmiş ülkelerin bile, belli aralıklarla finansal krizler yaşadıkları görülmüştür. Dolayısıyla, liberalizasyon sürecinde yeterli önlemler alınmadığı takdirde, bankacılık reformları da bankalara yeni riskler getirdiğinden finansal krizin yaklaşma olasılığını arttıracaktır⁵⁹.

⁵⁷ EMEK, a.g.e., s.75.

⁵⁸ EMEK, a.g.e., s.76.

⁵⁹ Merih CELASUN, Dani RODRIK, The Impact of Globalization on the Turkish Economy, TCMB, Ankara, 2002, s.55.

Finansal liberalleşme gelişmekte olan ülkelerde; krizlerin ortaya çıkmasına, ekonomideki borcun büyümesine, belirsizliğin artmasına, yeni ve deneyimsiz kurumların piyasaya girmesine neden olmaktadır. Haberleşme ve bilgi işlem teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte krizler daha hızlı yayılmakta ve “bulaşma etkisi” göstermektedir⁶⁰.

Küresel finansal sistemdeki gelişmelere bakıldığında; ikili bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bir tarafta; üretilmiş mal ve hizmetlerin ticaretinin yapıldığı reel ekonomi, diğer tarafta ise; para tüccarları ile spekülâtörlerin yer aldığı kumarhane dünyası yer almaktadır. Çünkü küreselleşme ile birlikte bütün dünyada finansal sektör, sanayinin; rantiyeler de yatırımcıların önüne geçmiştir. Gelir paylaşımında da sermayenin emeğe baskınlığı artmış ve kâr payları yükselmiştir⁶¹. Bu durum, uluslararası adalet ve eşitlik duygularını zedeler hale gelmiştir. Ayrıca reel ekonomiye katkısı olmayan ve sadece rant gözleyen sermayenin kriz oluşturan türden bir gelişmeye yol açması da mümkündür. Küreselleşmenin, finansal sistemde meydana getirdiği bu değişikliklerin göz ardı edilmesi mümkün değildir.

A-Küresel Finansal Sistem ve Sermaye Hareketleri

1970’li yıllardan itibaren uluslararası banka etkinliklerinde büyük değişiklikler gerçekleşmiştir. 1973 yılında OPEC ülkelerinin, petrol fiyatlarını arttırmaları ile ulus ötesi bankalar daha önceki yıllarda görülmeyen oranda büyük bir sermaye akışına sahne olmuştur. Petrol fiyatlarının artması ile petrol ihraç eden ülkelerde fazlalar oluşmuş, petrol ithal eden ülkeler ise banka fonlarına daha bağlı hale gelmiştir. Bunun sonucunda 1976-1980 yılları arasında uluslararası bankaların varlıkları %95 oranında büyümüştür. Bu süreçte Off-shore banka sistemi ile euro dolar piyasaları uluslararası mali sistemin önemli unsurları haline gelmiştir. Finansal piyasalardaki bu gelişmeler, para hareketlerine, ilgili ülkelerin kısıtlama ve düzenlemelerine uğramadan kullanabilecekleri büyük bir alan sunmuştur. Bu ise ulus ötesi bankaların büyüyen gücü ile Bretton Woods’un içerdiği sistemin çözülüşünü göstermektedir⁶². Dünya’da mevcut kapital hareketleri Tablo1’de gösterilmektedir.

⁶⁰ Ali İhsan KARACAN, Bankacılık Ve Kriz, Creative Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.62.

⁶¹ BAL, a.g.m., s.99.

⁶² Bknz.; Muhammet AKDİŞ, “Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye Finansal Krizler-Beklentiler”, <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

Tablo:1 Dünyada Küresel Sermaye Hareketleri (Milyar Dolar)

	1984-1989	1990-1996	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Toplam								
Net Özel Sermaye Akımları	13.5	144.2	155.7	195.3	214.9	123.5	56.7	129.2
Net Doğrudan Yatırımlar	13.0	64.8	85.3	99.6	120.4	147.2	127.5	118.6
Net Portföy Yatırımları	4.4	64.0	104.4	40.7	80.2	69.9	35.3	41.9
Diğer Net Yatırımlar	-3.8	15.4	-34.0	55.1	14.2	-93.5	-106.1	-31.3
Net Resmi Yatırımlar	26.2	17.4	-2.1	23.2	3.2	22.4	53.4	-0.6
Rezervlerdeki Değişmeler	-14.4	-79.6	-75.4	-121.0	-106.2	-37.7	-31.7	-67.3

Kaynak: IMF, World Economic Outlook and International Capital Markets, Interim Assesment, December,1998, s.60, < <http://www.imf.org/>>, (15.12.2006).

Tablo 1’de görüldüğü gibi dünya ölçeğindeki sermaye hareketleri 1984-89 döneminde sadece 13.5 milyar dolar iken, 1996 sonlarına doğru 215 milyar dolara yaklaşmıştır. Küresel krizin etkisi ile 1997 ve 1998 yıllarında yavaşlansa da, sermaye hareketlerinin 1999’dan itibaren tekrar hızlanmaya başladığı görülmektedir. Uluslararası sermaye piyasalarında bir günde el değiştiren döviz tutarı ise 1.5 trilyon dolardır. Bu miktar dünya mal ve hizmet ticareti ile karşılaştırıldığında, ulaşılan mal ve hizmet ticaretinin yaklaşık 50 katı tutarındadır. Küreselleşme ile beraber sermaye hareketleri, hem hacimsel olarak artmış, hem de kısa vadeli ve spekülatif amaçlara yönelmiştir. Tablo 2’de görüldüğü gibi, son yıllarda gelişmekte olan ülkelere yönelik yabancı sermaye resmi kanallardan özel kanallara doğru yönelmiştir⁶³.

Tablo 2: Gelişmekte Olan Ünelere Net Sermaye Akışı (1983-1999)

Sermaye akışı / Yıl	1983-88	1989-95	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Net özel sermaye akışı (Milyar JSS)	15.1	107.6	136.1	127.4	141.2	118.3	151.2	200.7	100.6	60.5	50.1
<i>Doğrudan özel yatırımlar²</i>	69	39	20	27	36	59	48	45	73.3	113.5	132.9
<i>Net portföy yatırımı²</i>	23	41	27	42	63	71	11	22	59.1	64.1	15.6
<i>Diğer net yatırımlar²</i>	8	20	53	69	1	-30	41	74	-	-	-
									32.4	11.6	48.5
Net resmi sermaye akışı (Milyar JSS)	29.0	21.4	20.8	14.3	23.3	20.4	31.0	3.8	11.7	23.6	1.0

* Negatif işaretli değerler, sermaye kaçışını ifade etmektedir.

Kaynak: IMF, World Economic Outlook, 1997, s. 43 ve 1999, s. 40-41’den derlenmiştir.

⁶³ Zekeriya YILDIRIM, “Türkiye Dünyanın Neresinde?”, Açık Oturum, İktisat Dergisi, Sayı:380, Temmuz 1998, s.136.

1983-88 döneminde net özel sermaye, net resmi sermayenin sadece % 52'sine eşit iken; 1989 ve sonraki yıllarda bu durum tamamen tersine dönmüştür. Örneğin; net özel sermaye, 1991'de resmi sermayenin % 650'sine ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelere yönelik net özel sermaye içinde doğrudan yabancı sermaye akımları görece üstünlüğünü korumasına rağmen, özellikle 1990 ve sonrasında portföy yatırımları ve diğer yatırımların payı daha hızlı bir artış göstermiştir⁶⁴.

Yabancı sermaye hareketlerinin; hacim ve karakter açısından biçim değiştirmesi özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini olumsuz yönde etkilediği, bu ülkelerde makro-ekonomik istikrarsızlığa sebep olduğu ve finansal krizlerin sorumlusu olduğu sık sık gündeme gelmektedir. Arbitraj peşinde koşan, daha seçici davranan, kısa vadeli ve spekülatif amaçlara yönelik sermaye hareketlerinin hacminin büyümesi, gelişmekte olan ülkelerde finansal kriz potansiyelini artırmaktadır. 1994-1995'teki Meksika Krizi ile 1997-98'deki Asya-Pasifik krizi buna örnek gösterilebilmekte ve her iki krizin nedenleri arasında; sermaye hareketlerinin önemli bir istikrarsızlık kaynağı olduğu ve küreselleşmenin bu sorunu hafifletmekten ziyade, daha da kötüleştirdiği görülmektedir⁶⁵.

Küresel sermaye hareketleri, yasal birikimler olduğu kadar yasadışı yollarla elde edilen gelirleri de içermektedir. Bu gelirlerin kendilerine "Off-shore centerler" gibi barınabilecekleri güvenli sığınıklar bulmaları ise sorunu büyütmede, finansal sistem açısından sorunlar taşımaktadır. Bu sorunlardan bazılarını aşağıda kısaca değinilmektedir.

1) Kara Para Olgusu ve Boyutları

Küreselleşen ve liberalize olan piyasalarda, piyasaların işlem hacmi ve araç çeşitliliği artmaktadır. Ancak, diğer taraftan da mal ticaretini arttırabilmek için gümrüklerdeki bürokratik işlemleri azaltmaya yönelik işlemler yapılması, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi kara paranın elde edildiği suçların işlenmesini kolaylaştırmaktadır. Böyle bir ortamdan ülkelerin kendisini koruyabilmesi her zaman mümkün olamamakta, bir ülkenin kara para aklaması diğer ülkeler ve küresel finansal sistem açısından sorun oluşturabilmektedir. Bütün bir dünya mali sisteminin entegrasyonu anlamında küreselleşme, para aklamayı uluslararası bir olgu haline getirmiştir. Organize suç örgütleri ve sistemin açıklarını bilen kişiler; açık sınırlardan, özelleştirmeden, serbest ticaret bölgelerinden, sınır güvenliği sağlayamayan

⁶⁴ AKTAN, ŞEN, a.g.m., (21.01.2007), s.22.

⁶⁵ SACHS, a.g.m., s.103-104.

devletlerden, kıyı ötesi bankacılık hizmetlerinden, elektronik mali transferlerden, siber bankacılıktan faydalanarak her gün milyonlarca dolarlık kara parayı aklayabilmektedirler⁶⁶.

Kara paranın boyutunu, yasadışı bir faaliyet olduğu için kesin olarak belirlemek oldukça güçtür. IMF'in Uluslararası Mali İstatistikler Departmanı dünyadaki toplam kara para miktarını 700 milyar ile 1 trilyon dolar arası bir rakam olarak bildirmektedir. 2006 yılı itibariyle ABD gayri safi milli hasılasının 132 trilyon dolar civarında olduğu düşünüldüğünde bu miktar büyük bir rakamdır. Bu rakamda yıllık 80 ile 100 milyar dolar arası bir artış da söz konusudur. Hatta bazı Latin Amerika ülkelerinin dış borç anapara ve faiz ödemelerinin bu paralar sayesinde ödenebildiği belirtilmektedir⁶⁷.

Dünya üzerindeki mevcut kara paranın belli bir büyüklüğü her yıl finansal sisteme dahil olmak için aklama operasyonlarına konu olmaktadır. IMF' nin tahminlerine göre, kara para aklama miktarı küresel gayri safi milli hasılanın yaklaşık %2 ile %5'i oranındadır. G-7 ülkeleri (Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İngiltere ve ABD) ile Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından 1989 Temmuz'unda Paris'teki G-7 zirvesinde, kara para aklama ile mücadelede uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş FATF'a (Financial Action Task Force on Money Laundering) göre, dünya bankacılık sisteminde her yıl 300 milyar dolar aklanmaktadır⁶⁸.

Kara paranın büyük boyutlara ulaşması ve günden güne artan miktarları mali sisteme dahil olma çabaları, finansal sistemin zayıf olduğu ülkelerde krizlerin çıkmasında en önemli nedenlerden biridir.

2) Kıyı Bankacılığı ve Vergi Cennetleri

Dünyada Vergi Cennetleri (Tax Havens) olarak adlandırılan veya kıyı bankacılığının (Off-shore Banking) oluşumuna ve gelişimine destek veren, şu anda da Uluslararası Kıyı Ötesi Mali Merkezler (International Off-shore Financial Center-IOFC) olarak adlandırılan ülkeler veya adacıklar bulunmaktadır. Bu merkezler, sundukları çeşitli avantajlarla önemli miktarlarda fonun kendilerinde toplanmasını sağlayabilmektedirler. Bu sisteme Off-shore denmesinin

⁶⁶ Ayşe GÜNAY, Röşen ŞAHBAZOV, "Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı:130, Temmuz, 1999, s.134.

⁶⁷ Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, "Suç Ekonomisi ve Mafya", Forum Dergisi, Yıl:5, Sayı:11, Kasım, 1998, s.13.

⁶⁸ GÜNAY, ŞAHBAZOV, a.g.m., s.135.

nedeni, bu ülkelerin çoğunun İngiliz Milletler Topluluğu'na bağlı küçük ada devletleri olmalarındandır⁶⁹.

Vergi Cenneti olarak bilinen ülkelerde yerleşik kıyı bankalarında çok büyük miktarlarda fonlar tutulmaktadır. Citibank, Chase Manhattan, Swiss Bank and Trust Corporations, Schrodes, Midland, Barclays gibi dünyanın büyük ve saygın kuruluşlarının da bu merkezlerde şubeleri bulunmaktadır⁷⁰.

Kıyı bankacılığı* denilen olgu 1960'lı yıllardan itibaren, genellikle vergi cennetleri denilen ülkelerde oluşmaya başlamıştır. Bu ülkeler, sağladıkları vergi avantajları ve denetimsizlik ile fon yatırımları ve finansal hizmetler bakımından bir cazibe merkezi oluşturmuşlardır. Vergi cennetleri; gelir ve sermayeden vergi alınmamasının yanında, banka ve ticari sırların korunması, aktif bir banka sektörü altyapısı bulundurulması, iyi bir iletişim ağı ve teknolojisine sahip olunması, istikrarlı bir politik ve ekonomik görüntü sergilenmesi, yabancı sermayeye de hoşgörülü davranılması gibi özelliklere sahiptir⁷¹.

Kara paranın plasmanında en yaygın yöntem olarak kıyı bankacılığı sistemi kullanıldığı ve bu olgunun küresel kapitalist sistemin bir gereği olarak kabul edildiği görülmektedir. Dünyada dolaşan yaklaşık 1-2 trilyon dolar kara para bir şekilde sisteme girmek ve aklanmak istemektedir. Dünya; ya bunun Off-shore şirketler kanalıyla olacağını kabul edecekti ya da bu para Amerika ve Avrupa bankalarını kullanacaktı. Bu büyüklükteki bir paranın rantını almak isteyen ülkenin bankacılık sisteminin çökmesi ve sistemin kokuşması ise kaçınılmaz olacaktı⁷².

⁶⁹ AKDİŞ, a.g.m., <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

⁷⁰ AKDİŞ, a.g.m., <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

*Off-shore bankalar denilince akla hemen Andorra, Arubas, Bahamas, Barbados, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Costa Rica, Gibraltar, Guernsey, Isle of Man, Jamaica, Liberia, Liechtenstein, Madeira, Hollanda Antilleri, Malta, Kıbrıs, Jersey, Panama, Manile, İsviçre, Lüksemburg, Bahreyn ve İrlanda gibi ülkeler gelmektedir. Karaipler'deki Cayman adalarında 32 bin uluslararası ticaret şirketi, 550 banka, 900 uluslararası yatırım fonu, 400 sigorta şirketi bulunduğu; Bahama adalarında sigorta şirketi sayısının 3400'ü bulunduğu; dünyadaki büyük yatırım fonları Amerikan Fidelity, Japon Nomura'nın fonlarını Off-shore üzerinden yönettikleri; dünyaca ünlü spekülör Soros'un sahip olduğu 21 milyar dolarlık fonun %90'ı ile danışmanlık yaptığı yüz milyarlarca doları Off-shore'larda tuttuğu göz önüne alınırsa, bu merkezlerin küresel finansal sistem açısından taşıdığı önem daha iyi anlaşılacaktır. Off-shore'larda yerleşmiş bankalardan birkaçının aktif toplamı 400 milyar doları bulmaktadır. Orta büyüklükte bir bankanın aktifleri dahi 80 milyar doların üzerindedir. Bu miktarın büyüklüğünü Türkiye'deki toplam mevduatın 35 milyar dolar olduğunu göz önünde tutarak değerlendirmek mümkündür (Bknz.; Harun ODABAŞI, "Para Sihirbazları", Aksiyon Dergisi, Sayı:33, 10-16 Nisan 1999, s.36.).

⁷¹ Onur KIZILOL, "Vergi Cenneti ve Avantajları", Yaklaşım Dergisi, Yıl:7, Sayı:75, Mart 1999, s.173.

⁷² ODABAŞI, a.g.m., s.36.

Bu nedenle devletler, bir yandan kara para kaynaklarını kurutmaya ve engel olmaya çalışırken; bir yandan da kendilerini bu paranın sistemlerine en az bulaşacak başka bir yerden ekonomiye girmesine razı olmak zorunda hissetmişlerdir. Citibank ve Chase Manhattan yöneticilerinin bile kara para akladığı düşünüldüğünde Off-shore'ların küresel finansal sistemin arıtma tesisleri olduğu kabul edilebilir. Zaten 1981'de Amerikan Federal Rezerv Bankası da (FED), Amerikan düzenlemelerinden kaçınmak için Off-shore' larda şube açan ABD bankalarını tanımış ve International Banking Facilities kapsamında legalize etmeye karar vererek, bu sistemi resmen onaylamıştır⁷³. Bu tür yasa dışı faaliyetlerin artmasıyla, ekonomik krizlerin yaşanması doğrudan ilişkilidir. Sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi yasa dışı yollarla elde edilen büyük miktarlardaki paraların kolaylıkla temizlenmesine yardımcı olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin piyasaları liberalize edilerek bu paralar, sisteme kazandırılmakta ve kıyı bankalarına yatırılmış olan kara para dış borç ödemelerinin finansmanında kullanılmaktadır. Sistemin işleyişi satışa sunulan kamu mallarının satın alınmasıyla olmaktadır. Liberalizasyon dolayısıyla paranın hesabı sorulmadığı için; kıyı bankasındaki paralar önce Interbank hesabına transfer edilmekte ve yerel para birimine çevrilmekte ve daha sonra döviz olarak hazineye yatırılarak, özelleştirilen kamu malı satın alınmaktadır⁷⁴.

Dolayısıyla; gelişmekte olan ülkelerin artan sermaye girişleri karşısında alması gereken önlemler bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir⁷⁵ :

- Finansal entegrasyon sürecinde gelişmekte olan ülkeler global sermaye hareketlerinden, kendilerine fayda sağlayacak politikaları sürdürmeli ve bu süreçteki tehlikelerden kaçınmalıdırlar.
- Bu ülkelerde bankacılık sistemindeki zayıflık bilinse de sermaye girişleriyle ilişkili olarak kredi artışlarının kontrol edilmesi önem kazanmaktadır.
- Gelişmekte olan ülkeler, ekonomik istikrarsızlıklara açık bir yapıya sahip olmalarından dolayı, istikrarsızlıklara tepki gösterecek mekanizmaları geliştirmeli ve şokları ortadan kaldıracı düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir.

⁷³ ODABAŞI, a.g.m., s.37.

⁷⁴ Michel CHOSSUDOVSKY, Yoksulluğun Küreselleşmesi, (Çev.Neşenur DOMANIÇ), Çivi Yazıları, İstanbul, 1999, s.78.

⁷⁵Muhsin KAR, Akif KARA, "Türkiye'ye Yönelik Sermaye Hareketleri ve Krizler", <<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/temmuz2003/sermaye%20hareketleri.htm>>, (11.01.2007).

- Bütün bu düzenlemeleri yapanlar ve bilginin tam yayılmasını sağlayıcı birimler arasındaki işbirliği, güvenli ve etkin piyasalar için son derece önem arz edebilmektedir.

B-Finansal Liberalizasyon ve Spekülasyon

Finansal sistemin liberalleşmesi ve küreselleşmesi yeni finansal araçları gündeme getirdiği gibi uygulanmakta olan finansal araçlara da yeni fonksiyonlar yüklemiştir. 1980 sonrası artan finansal yenilikler piyasalarda, ürünlerde, hizmetlerde ve teknolojiye ortaya çıkmışlardır⁷⁶.

Finansal piyasaların küreselleşmesi ile büyük bir hareket serbestliği kazanan kısa süreli sermaye hareketlerinin, faiz gelirlerini karşılayacak mal ve hizmet üretimi yapılmadığı, yani reel kesim ile parasal kesim arasında uyum sağlanmadığı sürece yapısal dengesizlikler ve büyük krizler oluşturacağına kesin gözüyle bakılmaktadır. Mali piyasaların daha gelişmesi ve değişik enstrümanlarla derinlik kazanması bütün ülkelerin yararına olabileceği düşünülmektedir. Ancak ekonomiyi sadece para ve sermaye piyasaları olarak görenlerin de finansal krizlerden darbe almaları kaçınılmaz olmaktadır⁷⁷.

Finansal liberalleşme ile uluslararası faiz oranlarında meydana gelen değişimler ise, hem borçlanma maliyetini hem de yatırımın göreceli çekiciliğini değiştirmektedir. Dolayısıyla tam olarak sterilize edilmemiş sermaye akımları, banka mevduatlarını şişirerek bankaların kredilerini arttırmaya itmektedir. Güvenin yitilmesi ile beklenmeyen bir biçimde sermaye çıkışlarının olması, bankaların mevduatlarının azalması ve varlıklarını zararına satmak zorunda kalabilmesi tehlikesini ortaya çıkarmaktadır. Finansal liberalleşme ülke içi reel faiz oranları arttırarak, hızlı kredi genişlemesine neden olmaktadır. Aralarında; Brezilya, Şili, Endonezya, Meksika, ABD ve Venezüella'nın da bulunduğu ülkeler, bankacılık krizleriyle karşılaşmışlar ve bankacılık krizine giren 25 ülkeden 18'inde, krizden önceki beş yıl içinde finansal liberalizasyonun sağlandığı belirlenmiştir. Meksika Krizi öncesindeki finansal durum incelendiğinde de; ülke içi faiz oranlarının yükselmesinin ve bankacılık sistemi ile banka müşterilerinin yabancı para cinsinden borçlanmasının, krizlerin çıkmasında etkili olduğu görülmektedir. Ayrıca; bankaların, uzun vadeli kredilerini fonlamak için inter-bank

⁷⁶ ODABAŞI, a.g.m., s.38.

⁷⁷ Tunca ZAFER, “Asya Krizinde Yapısal Sorunlar”, İ.S.O. Dergisi, Sayı:386, Mayıs1998, s.34.

piyasasından yabancı para cinsinden kısa vadeli borçlanmaya başvurmaları, devalüasyon olduğunda daha da olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır⁷⁸.

Finansal liberalleşme ile oluşan sermaye hareketleri, ülkeleri spekülâtif saldırılara açık hale getirerek özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomiye çok büyük zararlar vermektedir. Krizlerin oluşmasıyla da ülkeden yabancı sermaye yanında, yerli sermaye de kaçmak istemektedir⁷⁹.

Finansal piyasalarda ortaya çıkan bir istikrarsızlık, reel ekonomiden farklı olarak tüm ekonomi üzerinde etkili olmaktadır. Bu nedenle, bir ülkede piyasa ne kadar liberal olursa olsun finansal sistem, “kamusal mal” gibi düşünülmalıdır. Bir bankanın iflasıyla finansal sistemde oluşan bir istikrarsızlık, iyi veya kötü banka ayrımını ortadan kaldırarak “domino etkisi” ile bir bankadan diğer bankaya, kurumlara, kredi alanlara ve sonunda reel sektöre aktarılan makroekonomik bir süreç oluşturmaktadır. Dolayısıyla finansal krizlerin tüm ekonomik birimleri etkileyerek genel bir krize dönüşme olasılığı çok yüksek olmaktadır⁸⁰.

Bretton-Woods ile kurulan ve 1973 yılından sonra da şekil değişikliğine uğrayarak devam eden uluslararası finansal sistem hem küreselleşmeye hız katmış hem de uluslararası finansal sistemdeki açık ve boşlukları daha görülür hale getirmiştir. Bu nedenle ülkelerin finansal kriz riskleri artmıştır. Bu krizlerin gelişmekte olan ekonomiler kadar, gelişmiş ülkelere de zarar vermesi muhtemeldir. İkinci bölümde de, Türkiye'nin finansal liberalizasyona geçerken yaşadığı sancılı dönemden ve bunun bankacılık sektörüne etkileri üzerinde durulacaktır.

⁷⁸ Moris GOLDSTEIN, Philip TURNER, Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri, (Çev. ve Sunuş) Ali İhsan KARACAN, Dünya Yayınları, İstanbul, 1999, s.112-122.

⁷⁹ MİYNAT, a.g.e., s.18.

⁸⁰ YAY, YAY, YILMAZ, a.g.e., s.62-71.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN FİNANSAL LİBERALİZASYONA GEÇİŞ SÜRECİ VE BANKACILIĞIN DURUMU

I-Cumhuriyet Dönemi’nden 1980 Yılına Kadar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler ve Bankacılığa Genel Bir Bakış

Köklü bir geçmişi bulunan bankacılık sistemi Türkiye ekonomisinde yaşanan tüm gelişmelerden etkilenmiş ve etkilenmeye devam etmektedir. Cumhuriyetimizin kurulmasından bugüne yaşanan gelişmeler gelecek için güç vermekte, büyük bir deneyim sağlamakta ve itici rol oynamaktadır. Ekonomide yaşanan gelişmelere, Türk bankacılık sistemi de zaman zaman uyum sağlamış, zaman zaman da çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Bu yüzden meydana gelen bu gelişmeleri ve bunun bankacılığa yansımalarını sistematik bir biçimde incelemekte fayda vardır.

A-Ulusal Bankalar Dönemi (1923-1932)

Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılına gelindiğinde, Türkiye ekonomisi, “Osmanlı Devlet’i tarafından kurulan birkaç askeri fabrika, imtiyazlı yabancı şirketler tarafından demiryolu, madencilik alanlarında yapılan yatırımlar, İstanbul, İzmir gibi büyük şehirlerde oturan halkın su, elektrik, havagazı, telefon gibi hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla kurulan işletmeler bir tarafa bırakılacak olursa, büyük ölçüde idame ekonomilerinden meydana gelmekte ve bu işletmelerde üretim tekniği geri, sermaye ihtiyacı asgari seviyededir.” Bu yapının değişmesi için yoğun çaba gösteren dönem hükümetleri, ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasında bankacılık sektörünün taşıdığı önemin bilinci içinde ulusal bankacılığın geliştirilmesi için çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır⁸¹.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan 1. İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlarda, liberal ekonomi politikaları hakim olmuştur. Kurtuluş Savaşı’ndan galip olarak çıkan Türkiye, iktisadi açıdan Osmanlı İmparatorluğu’ndan devraldığı "Duyunu Umumiye" ile karşı karşıya kalan, halkın büyük çoğunluğu fakir ve eğitimsiz, sanayi kuruluşları yok denecek kadar az ve sermaye birikiminden yoksun, geri kalmış bir ülke konumundaydı. Kongrede milliyetçi ve liberal politikaların temelleri benimsenmişti. Gerçekten 1923-1929 dönemi, tüm dünyada görüldüğü gibi liberal politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur. Bunun nedeni, uygulanan politikaların, özel girişim öncülüğünde ve dışa açık bir ekonomik yapı içinde gelişmesiydi.

⁸¹Avni ZARAKOLU, Cumhuriyet’in 50. Yılında Memleketimizde Bankacılık, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, No. 61, Ankara, 1973, s.28-29.

Dışa açık politikaların benimsenmesinin bir diğer nedeni ise Lozan Antlaşması'nın iktisadi hükümleriydi. Antlaşmanın eki olan ticaret sözleşmesi, 1916 yılında Osmanlı gümrük tarifelerinin beş yıl daha yürürlükte kalmasını ve yeni yasaklar getirilmemesini öngörüyordu. Bu nedenle, 1929 yılına kadar gümrük tarifelerinde artışlar gerçekleştirilememiştir. Bu kongrenin, ortaya konulan fikirler açısından o dönemin Türkiye ekonomisini yeniden inşa etmede büyük katkıları olmuştur⁸².

1923-1929 yılları arasında devlet özel girişimi teşvik etmek için yoğun çaba harcamıştır. Bu amaçla yapılanların başında, devlet tekelleri kurularak daha sonra bunların işletmesini özel sektöre devretmek gelmektedir. Söz konusu dönemde özel sektörün olanaklarının yetersiz olması nedeniyle bankaların devlet katkısı ile kurulmasına karar verilmiştir. Ekonomide temel sektörleri desteklemek ve finanse etmek üzere; 1924 yılında Türkiye İş Bankası (ilk özel sektör bankası olarak), 1925 yılında Sınai ve Maadin Bankası, 1927 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Bu bankalardan Türkiye İş Bankası'nın ticari krediler, Sınai ve Maadin Bankası'nın endüstri kredileri, Emlak ve Eytam Bankası'nın ise; konut kredileri üzerine yoğunlaşmaları öngörülmüştür⁸³.

Tüm dünyayı iktisadi açıdan büyük bir çıkmaza sokan 1929 dünya iktisat bunalımı liberal iktisat politikalarını izleyen ülkemizi de etkilemiştir. Bu dönemde, Türk parasının değerinin düşmesi sonucu, tarım ürünlerimizin dünya piyasalarında fiyatları düşmüştür. 1924-1929 döneminde GSMH yılda ortalama yüzde 10.9, sınai üretim ise yüzde 8.5 oranında artış kaydetmiştir. Bu sonuç, üretim kapasitesine yapılan ilavelerden çok, geçmişte meydana gelen kapasite boşluklarının kullanılmasının bir sonucudur. Bu dönemde tarımsal üretimde görülen hızlı artış ise, aktif nüfusun savaş sonrasında toprağına geri dönmesinden kaynaklanmıştır⁸⁴.

1930 yılından sonra tüm dünyada, 1929 Büyük Dünya Bunalımı nedeniyle; “devletçi, müdahaleci ve korumacı politikalara” yönelinmeye başlanmıştır. 1715 sayılı kuruluş kanunuyla Merkez Bankası ve 6 devlet bankası daha kurulmuştur. 1971 yılına kadar yürürlükte kalan 1715 sayılı kanun, yürürlükte kaldığı süre içinde bir çok kez değiştirilerek, bankanın Hazine'ye ve kamu iktisadi teşekküllerine daha fazla kredi vermesi sağlanmaya çalışılmıştır. “Başlangıçta

⁸²T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

⁸³Bknz.; T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

⁸⁴T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

banknot çıkarılmasına ilişkin olarak getirilen sıkı sınırlar kısa süre sonra genişletilmiş, bankanın temel işlevi, etkin bir para politikası yürütmekten çok kamu kesiminin finansman açıklarını kapatmak olmuştur⁸⁵.”

1931 yılında ise ithalata kota konulması ve ihracatın denetlenmesi hakkında çıkan kanunla “korumacılığın ilk adımları” atılmıştır. Yine aynı yıl, Sanayi Kongresi düzenlenmiş, bunu takiben, 1932 yılında iktisadi hayatta devletin denetimini artıran bir dizi kanun çıkarılmıştır⁸⁶.

B-Özel Amaçlı Devlet Bankalarının Kurulduğu Dönem (1933-1944)

1930’lu yıllara gelindiğinde özel teşebbüsçülüğün özendirildiği sanayileşme stratejisi, sermaye birikiminin yetersizliği nedeniyle istenilen sonuçları sağlayamamış ve ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için devletin sınai yatırımlarının yapılmasında aktif rol alması gerektiği fikri ön plana çıkmıştır. 1933 yılında Sümerbank ve Belediyeler Bankası, 1935 yılında Etibank, 1937 yılında Denizbank, 1938 yılında Halk Bankası ve Halk Sandıkları, sanayi planlarında yer alan işletmelerin kurulması, işletilmesi ve finansman ihtiyaçlarının sağlanması amacıyla, devlet tarafından özel amaçlı banka statüsüyle kurulmuştur⁸⁷.

Devletin iktisadi hayata girişi, doğrudan doğruya devlet işletmeciliğine başlaması, 1934-1938 yılları arasında uygulanan “Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı” ile başlamaktadır. Bu plan döneminde, öncelikle, büyük kısmı yabancıların elinde bulunan demiryolları, Tramvay, Tünel Şirketi, Zonguldak Kömür Şirketi, İzmir Telefon Şirketi millileştirilmiş ve kamulaştırılmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın başarılı uygulaması ve hedeflere ulaşılması üzerine 1938 yılında “İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı⁸⁸” hazırlanmıştır. Bu planın uygulanacağı yıllarda II. Dünya Savaşı’nın başlamış olması devletin savaş ekonomisine uygun bazı tedbirler almasına yol açmıştır⁸⁹.

⁸⁵ Öztin AKGÜÇ, Yüz Soruda Türkiye’de Bankacılık, 2. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1989, s.129.

⁸⁶ AKGÜÇ, a.g.e., s.129.

⁸⁷ Ahmet DİNÇER, Bankacılık Sektöründe Konsolidasyon, Ülke Deneyimleri ve Türkiye İçin Öneriler, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezleri, Ankara, Ekim 2006, s.96.

⁸⁸ İkinci Sanayi Planı, 1939 yılında başlayan 2. Dünya Savaşı’nın savunma harcamalarını artırması ve sınai yatırımlara ayrılacak kaynak bulunamaması nedeniyle uygulanamamıştır.

⁸⁹ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “1923’den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

Bu dönemde, hem devlet işletmelerinin finansman ihtiyacında hem de II. Dünya Savaşı nedeniyle savunma harcamalarında meydana gelen artışlara bağlı olarak, hükümetin bankacılık sektöründen kredi talepleri artmış, uzun vadeli iç borçlanmaya gidilmiş ve Merkez Bankası reeskontundan yararlanılmıştır. 1938 yılında, İngiltere'den kredi olarak alınan 10 milyon sterlin değerindeki altın 1940 yılında karşılık gösterilerek, Merkez Bankası'ndan avans alınmıştır. Ayrıca 1942 yılında munzam karşılık oranı yüzde 20'ye yükseltilerek, bu karşılıkların tamamının Devlet İç Borçlanma Senetleri'ne yatırılması zorunluluğu getirilmiştir⁹⁰.

C-Özel Bankaların Geliştiği Dönem (1945-1959)

Savaşın bitmesi ve tüm dünyada liberal politikaların etkin olmaya başlamasıyla birlikte Türkiye'de de bazı değişiklikler olmaya başlamıştır. Çok partili sisteme geçilmesiyle birlikte başlayan liberal akım, 1945-1950 yılları arasında, Türk ekonomisinde devlet müdahaleciliğinin belirli sınırlar içinde tutulması ve daha liberal bir ekonomi uygulanması yolundaki girişimleri ön plana çıkarmıştır⁹¹. Dolayısıyla, 1945-1960 döneminde 30 adet özel banka faaliyete geçmiştir. Çok partili siyasi hayata geçilmesi ve özel sermaye birikiminin de oluşması ile özel bankaların gelişimi için zemin oluşmuştur. Devletin faiz oranları ve finansal işlemlerden alınacak komisyon ücretlerini belirlemesi ve dövize dayalı işlem yapma yetkisinin sadece Merkez Bankası'nda bulunması, şube bankacılığı ve mevduat toplamaya yönelik rekabetin önem kazanmasında etkili olmuştur. Bu amaca yönelik olarak mevcut özel bankaların şube ağlarının yaygınlaşması, yerel amaçlı bankaların tasfiye sürecinin hızlanmasına yol açmıştır⁹².

1946 yılında yapılan devalüasyon ile TL'nin değeri yüzde 53,6 oranında düşürülerek 1 Amerikan Dolar karşılığı 2,80 TL olarak kur sabitlenmiştir. Bu dönemde yapılan devalüasyonun nedeni, savaş sonrası uluslararası fiyat düzeylerine ve yeni ekonomi politikalarına uyum sağlayarak ihracatı artırmaktır. Ancak, bu devalüasyon istenilen sonuçları vermemiş, ithalattaki aşırı artışlar, birikmiş olan döviz rezervleri ve daha sonra dış yardımlarla finanse edilerek 1953 yılına kadar sürmüştür⁹³.

⁹⁰ ZARAKOLU, a.g.e., s. 54-55.

⁹¹ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi", < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

⁹² DİNÇER, a.g.e., s.84.

⁹³ DİNÇER, a.g.e., s.84.

Türk ekonomisini dar kalıplardan ve kısır kaynaklardan kurtarmak için 1947 yılında liberal karakterde bir Kalkınma Planı (1948-1952) hazırlanmıştır. Bu planda özel kesime büyük önem verilmiştir. Tarım ve tüketim malları sanayisine önem veren, özel girişimin öncülüğünü savunan ve dış ticaret ile kambiyo rejimlerinde serbestleşmeyi öngören bu stratejiler, 1947 yılında üye olunan IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların görüşleriyle de uyumluydu. Yine de 1947 yılından itibaren askeri ve 1948 yılından itibaren ekonomik yardımlar alan Türkiye'nin 1945-1950 yılları arasında reel GSMH' sinde istenilen büyüme sağlanamamıştır⁹⁴.

1950-1953 döneminde gerek tarımda gerekse sanayileşmede önemli gelişmeler sağlanmıştır. Tarımın makineleşmesi, kredi imkanları ve tarım için belirlenen yüksek fiyat politikası ile birlikte iklimin elverişli olması, bu dönemde tarım üretimini artırmıştır. Aynı zamanda, yabancı sermaye girişini kolaylaştırıcı uygulamalar, para arzının artırılması, ithalatın sınırlandırılması ve dış krediler ile yardımlar sayesinde de hızlı bir gelişme gözlenmiştir. Bu dönemde, büyük kamu yatırımlarına ağırlık verilmiştir. 1954'den sonra plansız yatırımların yapılması nedeniyle artan ithalatın finansmanında, dış yardımlara paralel olarak döviz rezervlerinin kullanılması sonucu zorluklarla karşılaşmıştır. Dış ticaret hadleri aleyhimize gelişirken, fiyatların hızla artması ile birlikte ekonomik büyüme geçen dört yıla göre aynı oranda olmamıştır⁹⁵.

Bankaların tarım ve sanayi sektörüne açtığı kredilerin yükseltilmesi yanında plansız yatırımların yapılması ve 1956 yılında Milli Koruma Kanunu'nun yeniden yürürlüğe konulması sonucunda, fiyatlar üzerinde suni bir baskı yaratılmış, enflasyon körüklenmiştir. 1958 yılında tekrar ekonomik istikrarı sağlamak için sıkı para, maliye politikaları ve ihracatı teşvik önlemleri gibi çeşitli ekonomik önlemler alındıysa da enflasyonist gidiş önlenememiştir. Aynı yıl; bankacılık mesleğinin gelişmesi, bankalar arasında dayanışmanın sağlanması ve haksız rekabetin önlenmesi amacıyla "Türkiye Bankalar Birliği" kurulmuştur. Tüzel kişi statüsünde olan Türkiye Bankalar Birliği'nin kuruluşu ile ilgili kararlar 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nda yer almıştır⁹⁶.

⁹⁴T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi", < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

⁹⁵ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi", < <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).

⁹⁶AKGÜÇ, a.g.e., s.48; Bknz.; K.Batu TUNAY, M.UZUNER, A. YİĞİT, Türkiye'de Kamu Bankacılığı ve Sektör Üzerindeki Etkileri, Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Ankara, Aralık-1997, s.118-125.

D-Planlı Dönem (1960-1980)

Planlı dönem olarak adlandırılan 1960-1980 arasında, ekonomide yerli özel girişimciler ve devlet tarafından ithal edilen sanayi mallarının ülke içinde üretilmesi diğer bir deyişle “ithal ikameci sanayileşme politikası” izlenmiştir. 1960’larda planlı döneme geçiş sonrasında Beş Yıllık Planlar çerçevesinde çeşitli sektörleri desteklemek amacıyla yatırım ve kalkınma bankaları (1960 yılında kurulan Turizm Bankası, 1963 yılında kurulan Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, 1964 yılında kurulan Devlet Yatırım Bankası, 1976 yılında kurulan Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası) kurulmuştur. Bu dönemde; kurulan bankaların kendi özel yasaları bulunmakla beraber kanunlarında açıkça belirtilmeyen hallerde Bankacılık Kanununa tabi bulunmaktaydılar. Denetimler yine kendi özel Kanunlarının el verdiği ölçüde Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yapılmıştır⁹⁷.

Bankacılık sektörü bu dönemde büyük ölçüde devlet kontrolü ve etkisi altında kalmıştır. Bankacılık ürünlerine ve işlemlerine devlet tarafından limitler getirilirken bankaların temel işlevi kalkınma planlarında yer alan yatırımların finansmanını sağlamak olmuştur. Bu dönemde, Türkiye’de yeterli ölçüde ticaret bankası bulunduğu ve daha çok ihtisas bankalarına öncelik verilmesi gerektiği düşüncesiyle yeni yabancı banka ve özel durum haricinde ticaret bankası kuruluşuna izin verilmemiştir. Ayrıca, bu dönemde dünyada da yaygın olan holding bankacılığı özel sektör yatırımlarını hızlandıracağı düşüncesiyle devlet tarafından teşvik edilmiş olup özel ticaret bankalarının büyük bir bölümü holding bankası haline gelmiştir⁹⁸.

Tablo 3: Planlı Dönemde Bankacılık Sektörü Göstergelerinin Gelişimi

	1961	1970	1975	1979
Banka sayısı (Adet)	52	46	42	43
Şube Sayısı (Adet)	1.716	3.194	4.587	5.748
Personel sayısı (Adet)	32.055	65.968	96.358	122.489
Şube Başına Pers. (Adet)	18,7	20,7	21,0	21,3
Krediler/Toplam Akt. (%)	43,6	53,7	59,9	51,1
Aktif Kârlılığı (%)	0,8	0,2	0,6	-0,1
Net Faiz Marjı (%)	2,6	2,5	2,5	3,7

Kaynak : TBB

⁹⁷ BAKDUR, a.g.e., s.11.

⁹⁸ Emin AKÇAĞLU, “Financial Innovation in Turkish Banking“, SPK Yayınları, No:127, Ankara,1998, s.75.

1970'li yılların sonlarında bankacılık sektöründe yoğunlaşmanın yüksek, maliyet etkinliğinin düşük olduğu görülmektedir. 1980 yılı itibarıyla ilk beş banka toplam aktiflerin yüzde 64'nü, toplam mevduatların yüzde 70'ini kontrol etmekteydi. Temel fon kaynağı olan mevduatı toplamak amacıyla ulusal çapta şube sayısının artması ve teknolojik altyapı düzeyinin düşüklüğü, bu oranın yüksekliğine neden olan temel belirleyicilerdir⁹⁹.

Bu dönemde, yatırımların orta ve uzun vadeli finansman ihtiyacının karşılanmasında, bütçeden yapılan transferler, kamu borçlanmaları, özel tasarruflardan sağlanan kaynaklar yanında özellikle Merkez Bankası kredilerinden yararlanılmıştır. Hızla sanayileşmeye çalışılırken, bunun için gerekli yeterli reel kaynağın ekonomi tarafından yaratılamaması, daha önceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de en önemli sorunlardan birisi olmuştur. Türkiye'nin finansal sistemi, bu dönemde tasarrufları özendirerek kalkınmada öncelik taşıyan alanlara yöneltecek bir yapı içinde bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kaynak sağlama ve bu kaynakları kalkınmanın gerektirdiği alanlara yöneltme görevi, kamu kesimi tarafından üstlenilmiştir. Kamu kesiminin reel kaynak sağlama ve bu tür kaynakları artırmada karşılaştığı güçlükler, bu kesimin Merkez Bankası kredilerine ve bu krediler büyük ölçüde emisyonla sağlandığı için de enflasyonist kaynaklara dayalılığını artırmıştır¹⁰⁰.

Merkez Bankası kredilerinin, özellikle kamu sektörüne kullandırılan kredilerin, genellikle ekonomide mal ve hizmet arzına yol açmayan, sübvansiyon biçimindeki ödemelerde kullanılması ve kredilerin geri dönmemesinden dolayı para arzının giderek artması, büyük bir parasal genişleme yaratmıştır. Ekonomideki mal ve hizmet arzını aşan bu tür parasal genişleme, enflasyonun artmasındaki en önemli neden olmuştur¹⁰¹.

1960-1980 döneminde para, faiz ve döviz kuru politikaları, iç talep artışına dayalı kalkınma stratejisinin araçları olarak kullanılmışlar ve faiz, döviz kurları sabit tutularak, kaynaklar selektif kredi politikaları çerçevesinde yıllık programlarda belirtilen öncelikli yatırımların finansmanında kullanılmıştır. Buna göre 1980 öncesi finansal piyasaların durumu şöyle özetlenebilir¹⁰²:

⁹⁹ DİNÇER, a.g.e., s.85.

¹⁰⁰ DİNÇER, a.g.e., s.85.

¹⁰¹ Tuncay ARTUN, İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye'de Bankacılık, 2. Basım, Tekin Yayınları, 1983, İstanbul, s.68-69.

¹⁰² UTKUSEVEN, a.g.e., s.144-145.

- Bankaların ve mevduat sahiplerinin döviz işlemlerine kambiyo kısıtlamaları gibi önemli kısıtlamalar getirilmiş ve kişilerin portföylerinde döviz bulundurmaları yasaklanmıştı.
- Mevduat ve kredi faiz oranları kontrol altında olup, yüksek ve dalgalı enflasyon ortamında kredi ve mevduat reel faiz oranları çoğunlukla negatifti.
- Birçok sektöre tercihli kredi yoluyla sübvansiyon sağlanmakta ve Merkez Bankası'nın para politikasını oluşturmasında tercihli krediler önemli yer tutmaktaydı. Örneğin; kalkınmada öncelikli sektörlere ucuz kredi sağlanmaktaydı.
- Kurumsallaşmış bir finansal sistem yoktu ve finansal piyasalarda gerçekleşen işlemler, görece olarak daha fazla vergilendirilmekteydi.
- Yabancı ve yerli bankaların finansal sisteme katılmalarına önemli kısıtlamalar getirilmekteydi.
- Aracılık hizmetlerinin maliyeti yüksekti.
- Disponibilite ve zorunlu karşılık oranları görece olarak yüksekti.

Planlı dönemde hızlı bir kalkınma sağlanmış olmakla birlikte, sanayileşmenin finansmanında enflasyona yol açan yöntemlerin kullanılması ve geliştirilen sanayinin yüksek enflasyon ortamında iç tüketime yönelik üretim yapması ve dış satıma yönelememesi, 1970'li yıllarda önemli bir döviz darboğazının yaşanmasına neden olmuştur. Bu darboğazı aşmak için alınan dövize çevrilebilir mevduat uygulaması ve benzeri önlemler sonucu dış borçlar önemli oranda artmıştır. Ödemeler dengesi ve döviz kıtlığı sorunu nedeniyle, dışalım yapılmasının zorlaşması ve ithal ikamesi stratejisi ile kurulan fabrikaların dışalım girdisi almasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle eksik kapasite ile çalışmaya başlaması, 1980'li yılların başında, bu sanayileşme stratejisinin terk edilmesine ve dış piyasalara üretim yapmayı hedef alan bir stratejinin benimsenmesine neden olmuştur¹⁰³.

¹⁰³ ARTUN, a.g.e., s.68-69.

II-Dışa Açılma ve Liberalizasyon Döneminde Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler ve Bankacılık (1980- 1989)

İthal ikameci sanayileşme, 1973 yılında başlayan petrol şoku, Bretton- Woods Sistemi'nin çökmesiyle başlayan ve 1978-1980 ödemeler dengesi kriziyle devam eden süreçte sona ermiştir. Tüm dünyada yeni gelişmelere paralel olarak yeni bir yöneliş başlamıştır. Türkiye'nin de liberalizasyon politikalarını uygulamaya koyması, dünyadaki genel yönelişe paralel olmakla birlikte; asıl etki 1970'lerin sonunda yaşadığı ekonomik etki olmuştur. Krizden sonra uygulamaya konulan “24 Ocak İstikrar Kararları” Türkiye ekonomisinde dönüm noktalarından birisi olup, liberalizasyona atılan ilk adım olarak görülmektedir. Bu kararların, kısa dönemde; fiyat istikrarı ve dış ödemeler dengesi sorununu çözmek, uzun vadede ise; ticari ve finansal liberalleşmeye giderek, dünya ekonomisiyle bütünleşmeyi sağlamak gibi iki temel amacı vardır¹⁰⁴.

Türkiye’de bankacılık sektörünün, 1980 yılına kadar devlet kontrolünde ve kısıtlı mali araçlar ile hizmet vermekte olduğu görülmektedir. 1980 yılından itibaren liberalleşme yönünde hızlı adımlar atılmasıyla, araç zenginliğine kavuşmuş ve bankacılık denetimi ciddi olarak gündeme gelmiştir. Bankacılık sisteminin gelişmesi çerçevesinde 1980’lerde yasal, yapısal ve kurumsal değişiklikler ve gelişmeler yaşanmıştır. Bu düzenlemeler temel olarak bankacılığın daha verimli çalışması ve bankacılıkta rekabetin teşvik edilmesi yönünde olmuştur. Bu çerçevede, faiz oranları ve döviz kurları serbest bırakılarak, bankacılık sistemine yeni girişlere olanak tanınmış ve yabancı bankaların Türkiye’ye gelmesi ya da şube açması için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde Türkiye için kronolojik sıralama şu şekilde gerçekleşmiştir¹⁰⁵:

- 1980: Mal piyasasında fiyat denetimlerinin kaldırılması,
- 1980: Faiz hadleri üzerindeki sınırlamaların kaldırılması,
- 1981-85: İthalatın serbestleştirilmesi,
- 1982: SPK oluşturulması,
- 1984: Döviz alım-satımın serbestleştirilmesi,
- 1985: Bankalar Kanunu’nun yürürlüğe girmesi,
- 1986: Bankalar arası para piyasasının kurulması,
- 1987: Açık piyasa işlemlerinin başlaması,
- 1988: Döviz-Efektif piyasasının açılması,

¹⁰⁴ MİYNAT, a.g.e., s.212.

¹⁰⁵ BAKDUR, a.g.e., s.12.

- 1989: Altın piyasasının kurulması ,
- 1989: Sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların tamamen kaldırılması.

A- 24 Ocak 1980 İstikrar Kararlarının Getirdikleri ve Bankerlik Krizi

24 Ocak İstikrar Kararları ile; para politikasıyla ve fiyat oluşumuyla ilgili, döviz gelirlerini artırıcı, ithalatın libere edilmesine ve yabancı sermayeye yönelik olmak üzere pek çok önlemler alınmıştır. İlk olarak 1980 yılında mal piyasasında fiyat denetimlerinin ve faiz hadleri üzerindeki sınırlamaların kaldırılması gerçekleştirilmiştir. Bu yeni stratejiyi desteklemek, ekonominin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre yeniden yapılanmasını ve tasarrufların istikrarlı büyüme için gerekli seviyeye yükseltilmesini sağlamak amacıyla, esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz politikası uygulanmaya başlanmış, mali piyasaların serbestleşmesi ve derinleşmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır¹⁰⁶.

Bu kararlarla birlikte 1 Temmuz 1980'den itibaren kredi ve mevduat faizleri büyük ölçüde serbest bırakılması, "Temmuz Bankacılığı" olarak da nitelendirilmiştir. Bu uygulama ile faizlerin bazı özel durumlar haricinde serbest bırakılması, kısa sürede mevduat faizlerinde ve buna bağlı olarak kredi faizlerinde büyük miktarlarda artışı da beraberinde getirmiştir. Faizlerde kontrolsüzlüğün bankacılık ve bankerlik kesimlerinde yarattığı sorunlar nedeniyle 1983 yılında faiz serbestisi sona ermiş, 1987'den itibaren tekrar faiz serbestisine dönmüştür. Temmuz bankacılığı ile birlikte yabancı banka kurulmasına veya Türkiye'de şube açmalarına getirilen kısıtlamalar kaldırılmış ve yeni ticaret bankalarının kurulmasına izin verilmiştir. Bu dönem ayrıca Türk bankalarının da dışa açılmalarının başladığı dönemdir¹⁰⁷.

24 Ocak Kararlarıyla birlikte faiz oranlarının serbest bırakılması tüketim harcamalarını daralmasına, tasarrufların banka ve bankerlere akmasına yol açmış; en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün sınai ve ticari işletmeleri ürettikleri ya da aracılık yaptıkları malları satamaz hale getirmiştir. Firmalar büyük stoklama maliyetleri ile çalışmak zorunda kalıp, yetersiz sermaye ve ağır bir kredi yüküyle çalışan firmalar ellerindeki kaynakları üretim sürecine yönlendiremez olmuşlardır. Bu nedenle firmalar yüksek faizle de olsa kredi kullanmaya başlamışlardır. Bir çok firma, bankalara öz kaynaklarının çok üstünde borçlanmış, dolayısıyla; bankalardaki kredi limitlerinin büyük kısmı dolmuştur. Sistemde hakim olan

¹⁰⁶ Ekrem KESKİN, "Türkiye Ekonomisi ve Bankacılık Sistemi 1993", Finans Dünyası, Haziran Eki, 1994, s.8.

¹⁰⁷ ASOMEDYA, Türkiye'de Bankacılık ve Finans Krizleri, Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, Mart 2001, s.43.

holding bankaları ise daha çok grup şirketlerini finanse etmeye çalışmış, diğer firmalara kredi vermeye yanaşmamışlardı. Bu durumda bankalardan kredi alamayacak hale gelen zor durumdaki firmalar son çare olarak bankalara göre daha yüksek faiz öneren banker kuruluşlarının fonlarına yönelmişlerdir¹⁰⁸.

Bu dönemde faizlerin serbest bırakılmasıyla birlikte bankerlik kuruluşları yasal düzenlemelerden uzak bir şekilde sayıca çok artış göstermişti. Bankerler hem sermaye piyasası alanında hem de banka dışı para piyasasında baş döndürücü bir hızla gelişmeye başlamışlardır. Aynı dönemde, biri hesap sahibinin kimliğinin saklı tutulduğu “sırdaş hesap”, diğeri de bir tür kısa vadeli tahvil niteliğinde olan “isimsiz mevduat sertifikası” olmak üzere iki tane yeni finansal araç uygulamaya konuldu. Bunların amacı, kaynağı belli olmayan özellikle kaçakçılık piyasasından beslenen fonların finans sektörüne çekilip, ekonomik dolaşıma girmesiydi. Sırdaş hesaplarda kısa sürede büyük fonlar toplanmaya başlanırken, isimsiz mevduat sertifikaları ise; bankaların bir araya gelerek belirledikleri faiz oranlarının bazı bankalar tarafından aşılması için bir araç haline getirilmiştir. Bu bankalar, mevduat sertifikalarını sermaye piyasası bankerlerine devredip, sattırarak bunların üzerinde yazılı olandan daha fazla faiz vermeye başlamışlardır. Bu durum, bankalar arasında tartışmalara neden olurken ileriki yıllarda bazı bankaların zor durumda kalmasına ya da el değiştirmesine neden olmuştur¹⁰⁹.

24 Ocak 1980’den itibaren uygulanan ekonomik önlemler, yeni koşullara ayak uyduramayan ve büyük kısmının bankerlerden kredi aldığı bilinen çok sayıda firmanın iflasına neden olmuştur. Bu firmalar, bankerlere ödeme yapamayınca, bankerler de tasarruf sahiplerine yapmaları gereken faiz ve anapara ödemelerini aksatmaya başlamışlardır. Bankerlerin yüksek faizleri, hükümet politikalarının uygulanmasını da güçleştirdiğinden; 4 Eylül 1981’de Bakanlar Kurulu, ödünç para verme yasa tasarısını görüşerek bu kesimin düzenlenmesine başlamıştır. İlgili yasaya ilişkin çıkarılan tebliğ ve kararname bankerlik kuruluşlarının faaliyetlerini düzenleyen bazı hükümler içermekteydi. Bankerlik yapabilmek için gerekli asgari sermaye miktarı artırılarak, Maliye Bakanlığı da bankerlik denetimlerini artırmıştır. Dönemin Maliye Bakanı’nın “Halk kumar oynamıştır” şeklindeki açıklamaları piyasada panik yaratmış, özellikle küçük bankerler, piyasadaki gelişmelerden etkilenerek batmaya başlamışlardır. Aralık 1981 ve Nisan 1982 arasında Ankara’da 198, 60’ı İstanbul, İzmir, Adana ve Antalya’da kurulu bankerlik şirketi iflas etmiştir.

¹⁰⁸ ASOMEDYA, a.g.e., s.44.

¹⁰⁹ ASOMEDYA, a.g.e., s.44-45.

Dönemin en tanınmış bankerlerinden olan Banker Kastelli (Cevher Özden), 1982’de Hisarbanktan bir alacağını alamayınca bir günde çökmüş, yurtdışına kaçmış ve hesaplarına el konulmuştur. Kastelli olayı dönemin hükümetinde bakan istifalarına neden olmuştur. Kastelli olayının ardından, hükümet sıkı para politikasını terk etmek zorunda kaldı. İflasın eşiğine gelen bankalar, 1983 yılında Çavuşoğlu-Kozanoğlu grubuna ait olan Ortadoğu İktisat Bankası (Odibank) ile birlikte Ziraat Bankası’na devredilmişlerdir. Kastelli’ yi diğer büyük bankerler izlemiş ve ödeme güçlüğüne düşen bu bankerlik kuruluşları da tasfiye kapsamına alınmıştır¹¹⁰.

Bankerlik olayı o zaman kadar gayrimenkul, altın gibi geleneksel tasarruf araçlarına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin işleyiş mekanizmasını çok fazla bilmeden sadece yüksek faize aldanarak menkul değerlere yönelişini beraberinde getirmiş, ileride oluşacak sermaye piyasasının oluşumuna katkıda bulunmuştur. 24 Ocak 1980’de başlayıp, yaklaşık iki yıl süren bankerliğin altın devri iki yüz elliye aşkın kuruluşun iflası ya da tasfiyesi ile son bulmuştur. Bankerlik olayı yaklaşık 2.5 milyon tasarruf sahibini ilgilendirirken, 400 milyar lira civarında birikime bankerler aracılık etmiştir. Ayrıca; 1981 yılında Sermaye Piyasası Kanunu’nun çıkarılmasıyla, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nın faaliyete geçmesi ve böylece finansman bonusu, tahvil, repo gibi araçların hızla gelişmesi, tasarruf sahiplerinin seçenek şansını artırırken bankaların finansal sistem içindeki payının azalmasına neden olmuştur¹¹¹.

1980’li yıllarda mali piyasaların derinleşmesi, genişlemesi ve aynı zamanda serbestleşmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. 1985 yılında yürürlüğe giren 3182 sayılı Bankalar Kanunuyla; tek düzen hesap planı uygulaması başlatılmış, banka bilançoları dış denetime tabi tutulmuş, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuştur. Donuk kredilere eskiye göre daha gerçekçi karşılık uygulamaları getirilmiş ve denetim ve gözetim sistemi uluslararası standartlara yaklaştırılmıştır¹¹².

1986’da bankaların geçici likidite ihtiyaçlarının giderilmesi veya fazla likiditelerinin değerlendirilmesi amacıyla organize bir piyasa olan interbank piyasası faaliyete geçmiştir. 1987’de ise; piyasa likiditesi ile ilgili diğer bir gelişme de, T.C. Merkez Bankası’nın açık piyasa işlemlerine başlaması olmuştur.

¹¹⁰ ASOMEDYA, a.g.e.,s.45.

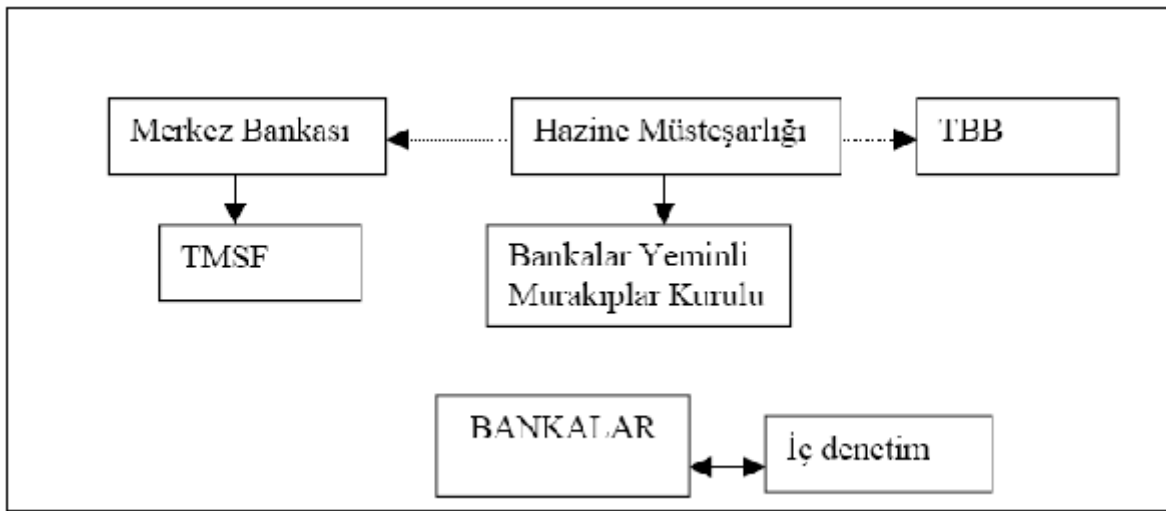
¹¹¹ İlker PARASIZ, “Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi”, 75. Yılda Paranın Serüveni, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, s.111.

¹¹² AKÇAOĞLU, a.g.m., s. 95.

B-3182 Sayılı Tarihli Bankalar Kanunu Uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Sisteminin Oluşturulması ve Finansal Sisteme Etkisi

1985 yılında çıkarılan ve çeşitli değişikliklere uğrayan 3182 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca bankaların denetimi ve gözetimi Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Bankalar Birliği arasında şekilde belirtildiği gibi dağıtılmıştır. Mevduatın güvence altına alınması Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu aracılığıyla yapılırken, bu Fon Merkez Bankası'na bağlı olarak çalışmasını sürdürmekteydi. Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu ise görevlerini Hazine Müsteşarlığı'na bağlı olarak yürütmekteydi.

ŞEKİL 1: 3182 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Sistemi



Kaynak: DPT, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, < <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt14.pdf>>, (04.1.2007).

3182 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca bankalar ile ilgili denetim, gözetim ve mevduat sigortası gibi konularda yetkiler Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası arasında dağılmakla birlikte, asli olarak Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan tarafından yürütülmekteydi. Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu her türlü bankacılık denetimi yapmak ve raporlamakla yükümlüken, bu raporlara dayanılarak alınacak tedbirler Bakanlıkça oluşturularak uygulamaya geçirilmekteydi. Türkiye Bankalar Birliği ağırlıklı olarak yürürlükteki kanunların duyurulması ile ilgili görev almışken, bankalar arasındaki haksız rekabetin engellenmesine yönelik konularda da görevli ve yetkili olmuştur. Merkez Bankası'nın görevi ise genel olarak bankacılık sisteminin gözetimini yürütmek ve mali durumu sebebiyle Fona devredilmiş bankaların yönetimini sürdürmek olmuştur¹¹³.

¹¹³ BAKDUR, a.g.e., s.14-15.

1980 yılları ve 1990'lı yıllara geçerken, mali sektörün denetim ve düzenleme yapısı 3182 sayılı Bankalar Kanunu ve mali sektör ile ilgili diğer düzenlemeler çoklu bir yapı sergilemektedir¹¹⁴ :

- **Bakanlar Kurulu:** Bankaların kuruluşuna izin vermek, mevduat sigorta primlerini belirlemek, Sermaye Piyasası Kurulunu tayin etmek.
- **Merkez Bankası:** Para politikasını yürütmenin yanı sıra ödeme sistemini yönetmek, likiditeyi düzenlemek, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare etmek, munzam karşılık ve dispoñibilite gibi yasal yükümlülükleri düzenlemek ve kendi Kanunundaki yetkileri ile sınırlı olmak üzere denetim yapmak.
- **Hazine Müsteşarlığı:** Bankaları, sigorta şirketlerini, finansal kiralama şirketlerini, faktoring şirketlerini, özel finans kurumlarını denetlemek ve banka hariç diğerlerinin kurulmaları için izin vermek ve bu kurumların faaliyetleri ile ilgili konularda düzenleme yapmak, banka kurulması için izin başvurularını kabul etmek.
- **Sermaye Piyasası Kurulu:** Sermaye piyasalarına ilişkin düzenlemeler yapmak; menkul kıymet borsalarını kurmak ve denetlemek; aracı kurumlar, yatırım ortakları, yatırım fonlarının kuruluşlarına izin vermek, bunları denetlemek ve bunlarla ilgili düzenlemeleri yapmak ve ayrıca sermaye piyasası araçlarına ve halka açık anonim ortaklıklara ilişkin düzenlemelerde bulunmak.

C-1980-1989 Yıllarında Bankacılığın Genel Durumu

Mevduat ve kredi faiz oranlarının serbestleşmesiyle bu mali araçların faizleri hızla yükselmeye başlamıştır. Bankerlerin müşterilerine daha yüksek faiz geliri sağlamaları, bankaları temel fonlama kaynağını kaybetmemek amacıyla mevduata yüksek getiri sunmaya zorlamıştır. Artan rekabet nedeniyle 1983-84 yıllarında yüksek faiz veren 6 adet banka sistemden çıkmak zorunda kalmıştır. Bu bankalardan 4'ü 1983 yılında Ziraat Bankası'na devredilirken 2'sinin bankacılık faaliyetleri durdurulmuş ve tasfiye işlemleri başlatılmıştır¹¹⁵.

Söz konusu dönemde, yeni banka girişiyle birlikte daha az şube ile faaliyet gösteren toptancı bankaların sayısında artış görülmüştür. Toptancı bankalar daha çok belli grupların işlemlerini karşılamak için kurulmuş ve interbank para piyasasının açılmasıyla mevduat toplamak yerine bu piyasadan fon ihtiyaçlarını karşılamışlardır. Para piyasaları, bankalara,

¹¹⁴Ali İhsan KARACAN, Bankacılık ve Kriz, Tütünbank Yayını, 1996, s.113-115.

¹¹⁵DİNÇER, a.g.e., s.86-87.

özellikle toptan işlem yapan bankalara, fon toplama işlemine odaklanmak amacıyla şube ağını genişletmek ve gerekli organizasyonel yapıyı kurmak yerine, elde edilen fonların etkin ve kârlı bir şekilde kullanılmasına dönük strateji belirleme imkânı sunmuştur¹¹⁶.

Bu gelişmenin bir yansıması olarak toptancı küçük ölçekli bankalar belli büyük şehirler haricinde şubeleşmeye gitmemişlerdir. Sektöre yeni girenlerin mevcut bankaların müşterilerini hedef alması ve bu doğrultuda piyasa paylarını artırması nedeniyle sektörde yoğunlaşma oranı azalmıştır. Diğer yandan bu girişler, finansal teknoloji ve insan kaynaklarının kalitesinin artmasını sağlamıştır¹¹⁷.

Tablo 4’de görüldüğü gibi; 1980-1990 döneminde bankalar, gerek mevduat toplamak gerekse bankacılık ürünlerini pazarlamak amacıyla, daha fazla personel istihdam etmeye başlamışlardır. Nitekim, şube başına düşen personel sayısı 1981 yılında 20,3 iken 1989 yılında 25,6’ya yükselmiştir. 1980’li yılların ikinci yarısında teknoloji kullanımının artmasının da etkisiyle, bankacılık sektöründe istihdam edilen personelin verimliliğinde bir yükselme gözlenmiştir. 1989 yılına gelindiğinde ise banka sayısı; özellikle yeni yabancı bankaların (15 adet) ve yatırım ve kalkınma bankalarının (7 adet) sisteme girmesinin etkisiyle, 1981 yılına göre 17 adet artarak 62’ye yükselmiştir¹¹⁸.

Mali sektörde yaşanan rekabet nedeniyle bankaların mevduat maliyetinin yükselmesi, bu maliyet artışını dengelemek amacıyla bankaları daha etkin çalışmaya sevk etmiştir. Bankalar, personel ve işletme giderlerini düşürmeye ve yeni bankacılık ürünleri bulmaya yönelik stratejiler geliştirmişlerdir. Bununla birlikte bu dönemde, birleşme ve satın alma yoluyla konsolidasyona gitme eğilimi görülmemiştir. Maliyet baskılarına rağmen konsolidasyon eğiliminin ortaya çıkmamasının temel nedeni olarak, bankaların gerek sahipleri gerekse yöneticileri açısından kurumsal yönetimin yerleşmemesi gösterilmektedir¹¹⁹.

¹¹⁶ PARASIZ, a.g.m., 1998, s. 112.

¹¹⁷ Cevdet DENİZER, “Effects of Financial Liberalization and New Bank Entry on Market Structure and Competition in Turkey”, World Bank, Washington, 1997, s.15’den aktaran: DİNÇER, a.g.e., s.87.

¹¹⁸ DİNÇER, a.g.e., s.88.

¹¹⁹ Öztin AKGÜÇ, “1980 sonrası Türk Bankacılığının Özellikleri”, 75.Yılda Paranın Serüveni, Türkiye Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, s.135.

Tablo 4: 1980-1989 Döneminde Bankacılık Sektörü Göstergelerinin Gelişimi

	1981	1985	1989
Banka Sayısı (Adet)	45	50	62
Özel Sermayeli Ticari Banka	24	20	24
Yatırım ve Kalkınma Bankası	2	2	9
Özel Kanunlara Tabi Kamu Bank.	13	13	8
Yabancı Sermayeli Bankalar	6	15	21
Şube Başına Düşen Personel (Adet)	20,3	22,0	25,6
Personel Başına Düşen Aktif (\$)	203.954	210.764	347.390
Personel Gid./Toplam Gid. Oranı (%)	25,2	9,8	8,9
Kredi /Mevduat (%)	86,2	67,1	73,8
Faiz Geliri/Faiz Gideri (%)	136,9	108,8	113,6
Net Kâr/Toplam Aktif (%)	1,75	1,62	1,76

Kaynak: TBB

Dünya uygulamalarına bakıldığında; rekabetçi baskıların hissedilmeye başlandığı gelişmiş ülkelerde bile ancak 1980’li yılların ortalarından itibaren bankacılık sektöründe konsolidasyonun başladığı gözlenmektedir. Dünya ile tam olarak rekabete açılmamış Türk bankacılık sektörünün bu tür kaygılar duymamasının, o dönemin koşullarında normal olduğu düşünülmektedir¹²⁰.

III- Sermaye Hareketlerinin Serbestleşmesi ve Krizler Dönemi (1990-2001)

1990’lı yıllara gelmeden önce finansal sistemin serbestleşmesi ve dışa açılması yönünde atılmış adımlar; yerleşik kişilere döviz tutma ve döviz mevduatı açma izninin getirilmesi ve Merkez Bankası bünyesinde döviz piyasasının kurulması (1988), Döviz işlemlerinin tamamen serbest bırakılması ve 32 sayılı Kararın alınması (1989) şeklindedir. Bu uygulamalar; 1990’lı yıllara gelmeden önce mali sistemin serbestleşmesi ve dışa açılması yönünde atılmış adımlardır. 1990 yılıyla birlikte bankacılık sektörünün dış alemde sermaye transferi üzerinde herhangi bir engel kalmamıştır.

Türkiye aşamalı olarak, ekonomik ve kurumsal reformlarla ticari ve finansal liberalizasyon sürecine girmiş ve önce ticari liberalizasyon başlamış, ardından 1996 Gümrük Birliği anlaşmasıyla bu süreç tamamlanmıştır. İç finansal liberalizasyon politikaları da; 24 Ocak İstikrar Kararları’nın hemen ardından uygulanmaya başlamış ve 1989’da dış sermaye

¹²⁰ AKGÜÇ, a.g.m., s.135.

hesabının liberalizasyonu ile bu süreç tamamlanarak, tamamen dışa açık ve liberal bir ekonomik yapı oluşturulmuştur¹²¹.

Türkiye somut olarak 1989 yılında aldığı 32 Sayılı Karar ile kambiyo rejimini tamamen serbestleştirmiş ve ödemeler dengesinin sermaye hareketleri kalemlerini doğrudan doğruya uluslararası finans sermayesinin spekülatif hareketlerine açmıştır*.

1990'ların başında mali piyasaların serbestleşmesi, piyasa mekanizmasının yerleşmesine yönelik düzenlemeler, yeni yabancı veya yerli bankaların girişine izin verilmesinin yanı sıra mevduat ve kredi faiz oranlarının serbest bırakılması, bankacılık sektöründe rekabetin artmasını sağlamıştır. Sektördeki rekabetin bir yansıması olarak, klasik mevduat bankacılığı yerine hem kaynak hem de plasman çeşitliliğinde artışa dayanan bir sisteme geçilmiştir¹²².

Bankacılık sistemi, kaynaklarının belli bir bölümünü sermaye piyasası işlemleri, devlet iç borçlanma senetleri alımı, döviz işlemleri, tüketici kredileri, kredi kartları, leasing, faktoring, forfaiting gibi finansal araçlara plase etmiştir. Ulusal çapta şubeleşen bankalar sayılan hizmetlerin tamamını gerçekleştirecek bir organizasyon yapısıyla faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Toptancı bankalar ile yabancı bankalar ise büyük ölçüde dış ticaretin finansmanı, leasing, faktoring, forfaiting ve menkul kıymet ihracına aracılık ve kısa dönemli kredi işlemlerine ağırlık vermişler ve uluslararası piyasalardan bu işlemler için yabancı kaynak sağlamışlardır. Ürün çeşitlemesine gitmeleri ve teknolojik yeniliklerden yararlanmaları, önceki dönemlere göre bankaların verimliliklerinin artmasını sağlamıştır¹²³.

¹²¹ MİYNAT, a.g.e., s.218.

*Küreselleşme diye anılan ve uluslararası mal ve para piyasaları ile tam bütünleşmeyi amaçlayan bu tür serbestleşme politikalarından beklentiler kabaca üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar:

- Yurt içi ve yurt dışı tasarruflar mali sisteme aktarılacak, dolayısıyla kredi hacmi genişleyecektir.
- Ulusal mali piyasalarda belirlenen yurt içi faiz haddi düşecek (sermayenin maliyeti azalacak) ve uluslararası faiz oranına yakınsayacaktır.
- Ucuzlayan sermaye maliyeti ve genişleyen kredi hacmi sayesinde sabit sermaye yatırım harcamaları artacak ve ekonominin büyüme hızı yükselecektir (Bknz.; Erinç YELDAN, "Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları", Kasım 2003, <http://www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale_06.html>, 01.01.2007.).

¹²²YELDAN, a.g.m., <http://www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale_06.html>, (01.01.2007).

¹²³ Şenol BABUŞCU, "Bankacılıkta Şube Performans Ölçümü", Türkiye Bankalar Birliği Semineri, İstanbul, 2002, s.9.

1994 yılında yaşanan döviz krizi nedeniyle kur riskinin gerçekleşmesi bankacılık sektörünün büyük kayıplar yaşamasına neden olmuştur. Türkiye’de finansal krizlerin dikkat çeken bir yönü özellikle finansal piyasalardaki liberalleşmenin hızlandığı 1980 sonrasında, bütün finansal krizlerin bankacılık krizi ile birlikte ortaya çıkmasıdır. Çoğunlukla banka sektöründe başlayan sorunlar ödemeler dengesi krizinden önce gelmekte, banka krizinin altında yatan nedenleri çözmek de gelecek parasal krizleri önleyebilecek özellikler göstermektedir. Ancak her iki kriz de (finansal-bankacılık), reel ekonomideki durgunluğu, en azından normal ekonomik büyümenin altında bir büyümeyi, ticarete kötüleşen bir süreci, döviz kurlarındaki aşırı değerlenmeyi izlemektedir. Banka sisteminin desteklenmeyen borçları anlamındaki ekonominin finansal kırılganlığı da krizin yüksek seviyelere tırmanmasına neden olmaktadır¹²⁴.

Türkiye’de 1978, 1994 ve 2001 yıllarında önemli sayılabilecek finansal krizler görülmüştür. 1978 yılında yaşanan, daha doğrusu 1980 öncesi Türkiye’de yaşanan krizler daha çok Türkiye’de mal ve emek piyasalarının gelişmediği, döviz piyasası ile para piyasalarının mevcut olmadığı ortamlarda doğmuş olan krizlerdir. Bu yapılarıyla da finansal liberalleşmeye bağlı veya küresel kaynaklı olmaktan uzaktılar. Bu nedenle 1980 sonrası ülkemizde karşılaşılan 1994 ve 2001 yıllarındaki küresel kaynaklı finansal krizlerin bankacılık sektörüne etkileri incelenecektir.

A-1994 Krizi ve 5 Nisan Kararları

Türkiye’de küresel özellikler taşıyan ilk finansal kriz 1994 yılında patlak vermiş ve Türkiye’nin 1994’te aslında mini bir Güneydoğu Asya krizi yaşadığı belirtilmektedir. Bu kriz sadece finansal yapıdan kaynaklanmamış, krize öncülük eden gelişmelerde reel sektördeki aksaklıkların da önemli rolleri olmuştur¹²⁵.

Finansal serbestleşme hareketlerine paralel olarak ve yurtiçi faizlerin yükselmesiyle birlikte 1980’li yılların sonlarından itibaren kısa dönemli sermaye girişlerinde önemli artışlar olmuş ve böylece uluslararası rezervler artış göstermiştir. Merkez Bankası (MB), 1990 yılı başından itibaren ilk defa olarak bir “para programını” uygulamaya koymuş ve bu program temel olarak, MB’ nin iç yükümlülüklerinin ve aktif kalemlerinin içinde yer alan Hazine’ye verdiği avansların denetim altına alınmasını, bunun yanı sıra da MB’nin bilanço büyüklüğünün de kontrol edilmesini amaçlamıştır. Program parasal hedef olarak Merkez Bankası parasını

¹²⁴ AKDİŞ, a.g.m., <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

¹²⁵ YILDIRIM, a.g.m., 1998, s. 139.

belirlemiş ve bunu kontrol etmeyi amaçlamıştır. Para politikası aracı olarak temelde açık piyasa ve döviz işlemlerini kullanan bu program, 6 ay başarılı bir şekilde uygulanmakla birlikte, 1990 yılı Ağustos ayında Irak'ın Kuveyt'i işgaliyle başlayan Körfez Krizi nedeniyle son bulmuştur. Bu dönemde, Körfez Savaşı finansal piyasaları olumsuz yönde etkilemiş ve bankacılık sisteminden önemli ölçüde TL ve döviz mevduatı çekilmiştir. İçeride de; hükümet değişikliği ve genel seçimler olunca, bu yıl ekonomi açısından kayıp bir yıl olmuştur ve MB kaynakları, kamunun nakit ihtiyacı için yoğun bir şekilde kullanılmıştır¹²⁶.

1992 ve 1993 yıllarında genişleyici para politikaları etkisini sürdürmüştür. Kamunun iç borçlanma ihtiyacının giderek artması nedeniyle faizler, enflasyonun hayli üzerinde seyretmiş; bankalar açısından yurtdışından ucuz fon bulup devlet iç borçlanma senetlerine yatırım yapmak oldukça cazip ve risksiz bir kazanç kaynağı olmaya başlamıştı. Bu nedenle bankalar 1993 yılı sonlarında yabancı para açık pozisyonlarını alabildiğince açmış bulunuyorlardı. Hükümet bunun üzerine; bankaların hazine ihaleleri için istedikleri faizleri yüksek bulup, açılan hazine bonusu ve devlet tahvili ihalelerini iptal edip, Hazine'nin finansman gereksinimi için MB kaynaklarına başvurmayı tercih etti. 1994 yılı başlarında devlet iç borçlanma senetleri piyasası neredeyse ortadan kalkmak üzereydi. Bu durumda Hazine'nin finansman gereksinimleri için tek kaynak olarak MB'nin kısa vadeli avansları kalıyordu¹²⁷.

Piyasada Hazine ihalelerinin iptalleri ile oldukça yüksek seviyede likidite oluşmuş ve bu likiditenin yönelebileceği tek alan olarak döviz kalmıştı. Likidite fazlasının döviz piyasasına yönelmesi, döviz kurlarında hızlı artışa neden oldu. Faiz oranlarının yüksekliğini gerekçe göstererek, hükümetin MB'nin açık piyasa işlemleri yapmasını engellemesi de likidite fazlasının piyasadan emilememesine yol açtı. MB'nin yükselen döviz talebini kesebilmek için elinde tek araç olarak döviz satımı kalmıştı. 1994 krizini tetikleyen unsur; bu dönemde yabancı para açık pozisyonlarını oldukça açmış bulunan bankalar, yurtdışı borçlanma imkanlarının daralacağından korkarak ellerindeki likiditeyi dövize dönüştürmeye başladılar. MB, elinde kalan tek araç olan döviz satımı ile bankaların taleplerini karşılamaya çalıştı. Bu arada Ocak ayında yapılan yedi tane kırk vadeli Hazine ihalesinde yüzde 145 faizle ancak 2,5 trilyon

¹²⁶ YILDIRIM, a.g.m., 1998, s. 139.

¹²⁷ ASOMEDYA, a.g.e., s.48.

TL'lik kâğıt satılabildi. Oysaki 1993 aralığında açılan bir ihalede Hazine yüzde 89 faizle bir yıllık vadede 9 trilyon borçlanabilmişti¹²⁸.

Dövizde olan talebin düşmemesi üzerine 26 Ocak 1994'de yüzde 13,6 oranında bir devalüasyon yapıldı. Bu şekilde MB, ABD doları kurunu 17.250 TL olarak açıkladı ve bu da dövizde olan talebi engelleyemedi. Kriz sırasında; kamu bankaları bile döviz satmak zorunda bırakıldı. MB'nin kullanılabilir döviz rezervleri giderek en alt seviyeye inmeye başlamıştı. Dövizde olan talep, yüksek faizlerle kırılmaya çalışıldı. Ocak ayında ortalama yüzde 110 olan Bankalararası Para Piyasası gecelik faizleri Şubat ayında yüzde 200, mart ayında yüzde 400 ve 5 Nisan öncesinde yüzde 1000'e çıktı, bankaların açık pozisyonları Mart ayında 4 milyar dolara geriledi. Nisan ayında ABD doları TL'ye karşı yüzde 53 değer kazandı. Bu aşamada hükümet politikaları tüm saygınlığını yitirmiş bulunuyordu. Bu arada döviz tevdiat hesaplarının TL'ye çevrileceği söylentisi ile o ana kadar krize bulaşmamış olan halk, bankalara hücum ederek döviz hesaplarını çekmeye başladı. Daha sonra panik TL hesaplarını da içeren genel bir banka hücumuna dönüştü. Bu durum, bankacılık sisteminin toplam varlıklarında ciddi kayıplara yol açtı.

Kriz; bankalar ve mevduat müşterileri arasındaki güven ilişkisini sarstığı gibi bankaların yurtdışında işlem yaptığı diğer banka ve finansal kuruluşlar içinde Türk bankalarının itibar kaybetmelerine de yol açtı. Bankalar, bir kaç ay boyunca yurtdışından borçlanamadılar ve en basit arbitraj işlemlerini bile yapamaz hale geldiler. Krizde; üç banka (TYT Bank, Impexbank, Marmara Bank) ve üç aracı kurum (Türkinvest, Çarmen, Pasifik) batmıştır. Bankacılık sektörü krizden küçülerek çıkmış, banka öz kaynakları ve krediler azalmıştır. Diğerlerinden daha farklı bir yapıya sahip olan bu kriz, banka paniği tanımına en uygun krizlerden biri olup, finans sektörünü etkiledikten sonra reel sektöre sıçramış ve Türkiye'nin önde gelen firmaları bile, işçi çıkarmaya başlamıştır¹²⁹.

Dolayısıyla; bu şekilde bozulan ekonomik dengeleri yeniden sağlamak ve piyasalardaki panik havasını ortadan kaldırmak için yeni bir istikrar paketi uygulaması "5 Nisan Kararları" adı altında, anılacak istikrar önlemleri devreye girmiştir. 5 Nisan Kararlarıyla birlikte ilk önce döviz kurları serbest bırakıldı, piyasada 24.000 TL civarında olan ABD doları kuru bir günde 40.000 TL seviyesine ulaştı. Uzun süreden beri, Merkez Bankası kurları ile piyasa kurları

¹²⁸ ASOMEDYA, a.g.e., s.49.

¹²⁹ ASOMEDYA, a.g.e., s.47.

arasındaki kur makası iyice açılmış bulunuyor, MB' nin kur belirlemesi anlamsız kalıyordu. 5 Nisan kararlarıyla MB, piyasa koşullarına uygun gerçekçi kur uygulamasına geçti. MB'ya üçer aylık dönemler itibariyle zorunlu döviz- efektif devir ve satışları en yüksek olan 10 bankanın Bankalararası Döviz Piyasası'nda (Döviz Interbank) döviz satış kurları esas alınarak günlük kurlar belirlenmeye başlandı¹³⁰.

5 Nisan Kararları ile getirilen diğer önlemler şu şekilde özetlenebilir :

- Tasarruf mevduatı sigortası tavanının genişletilmesi, banka paniğini önlemede yetersiz kalınca bütün tasarruf mevduatlarına sınırsız devlet garantisi getirildi.
- Kamu harcamaları ve yatırımları azaltıldı.
- Ücret, maaş ve taban fiyatlarına sınırlama getirildi.
- Bir defaya özgü özel vergi çıkarıldı.
- Özelleştirmeye ağırlık verilmesi planlandı.
- Disponibilite oranları yeniden düzenlendi.
- Hazinesinin avans kullanma yetkisi azaltıldı (% 15'den % 12'ye).
- Üç aylık dönem sonunda yüzde 50 net faiz getiren süper Hazine bonoları çıkarıldı.

5 Nisan Kararları'nın ardından MB, TL faizlerini indirince bazı bankalar panik içinde dövize yöneldiler. Bu arada yaşanan banka paniği nedeniyle; mali yapıları oldukça zayıflayan TYT Bank, Marmara Bank ve Impexbank'a el konuldu ve bu bankalar ileriki aşamalarda tasfiye edildiler. Türkiye'nin 1994 yılında yaşadığı kriz, sonuç itibariyle uluslararası sıcak paranın yol açtığı bir olgudur. 1989'dan sonra uygulanan ekonomik politikalar sıcak para hareketlerini artırıcı bir yol izlemiştir. IMKB' nin dünya borsalarının üzerinde getiri sağlaması, ihraç edilen devlet iç borçlanma kağıtlarının dolar bazında dünya ortalaması üzerinde sağladığı getiriler ve döviz kurlarının baskı altında tutulması Türkiye'ye yönelik sıcak para hareketlerini artırmıştır. 1990'da ülkeye portföy yatırımı ve sermaye piyasalarından sağlanan krediler şeklindeki yabancı sermaye hareketleri 1,1 milyar dolar iken, 1992'de 5,2 milyar dolar, 1993 yılında 7,6 milyar dolar olmuştur¹³¹.

¹³⁰ ASOMEDYA, a.g.e., s.49.

¹³¹ ASOMEDYA, a.g.e., s.50-51.

İhracatın gerektiği hızla büyümemesi, dış borçlanma yoluyla kaynak yaratma eğilimi, yüksek faiz politikalarının yol açtığı devletin borç faizlerini ödeyebilmek için iç borçlanmanın zorunlu olması şeklindeki kısır döngüden ekonominin çıkamaması, yüksek kredi faizlerinin üretim ve yatırım faaliyetlerini caydırması gibi nedenler kriz ortamını adım adım hazırlamıştır. Üretim faaliyetinin giderek azalması ile piyasalar, rant ağırlıklı bir yapıya bürünmüştür. Ekonomi; faiz, borsa, döviz üçgeninde yoğunlaşmış, üretim boyutu sürekli ihmal edilmiştir. Ancak, 5 Nisan Krizi'nin sadece hatalı politikalar nedeniyle, nominal fiyatlar (enflasyon- faiz- kur) arasındaki ilişkilerden ve dengesizliklerden dolayı meydana geldiğini ileri sürmek yanlış olacaktır. Nominal fiyatların reel ekonomideki yapısal dengesizliklerin yansıması olduğu gerçeği ve hatalı politikaların sadece Türk ekonomisindeki yapısal karakterli istikrarsızlığın krize dönüşme sürecini hızlandırmış olduğu göz ardı edilmemelidir. Yoksa, Türk ekonomisi 1980 yılından sonra da yapısal nedenlerle istikrarsızlık içinde olmaya devam etmiştir. İhracatı arttırmak için uygulanan tüm politikalara rağmen dış ticaret açıkları devam etmiş ve dış borçlar da giderek artmıştır ki; bu durum, 1958, 1970 ve 1980 krizlerinden önceki gelişmelere benzer bir sürecin yaşanmakta olduğunu göstermektedir¹³².

5 Nisan Kararları'yla oluşturulan istikrar paketi yapısal değişimde hiç bir ciddi önlem getirmemiş, kısa dönemli çözümlerle günün kurtarılmasını sağlamış, biriken sorunların 2000-2001 yıllarında çok daha ciddi bir krizi patlatmasına ortam hazırlamıştır. 1994 yılı sonundan itibaren tekrar eski politikalara dönülmüş, bankalar açık pozisyonla kâr elde etmeye tekrar başlamış, reel ekonomi finansmanının bütün yükü kamu bankalarına bırakılarak rant ekonomisi sürdürülmüştür.

B) 1999 Tarihli 4389 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Sisteminin Oluşturulması

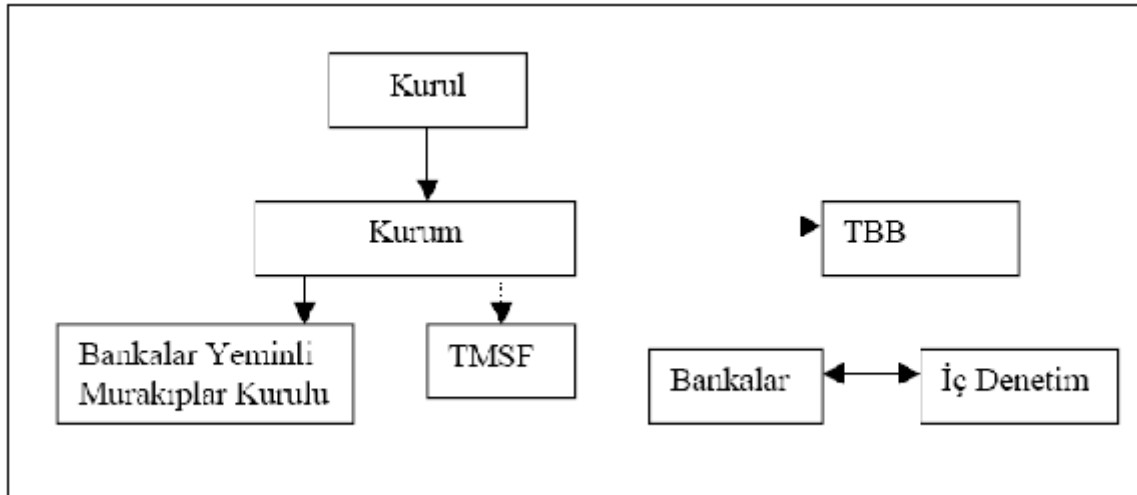
18 Haziran 1999 tarihinde 4389 sayılı Bankalar Kanunu kabul edilmiş ve bu kanun ile bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinde dağınık bir görüntü oluşturan ve siyasi karar mekanizmasının içinde bulunan sistem tek çatı altında toplanarak özerk bir kurum tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bankacılık sektörünü etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturmak, dayanıklılığını artırmak ve sektöre olan güveni kalıcı kılmak amacıyla uygulamaya konulan söz konusu kanunla; 25 Nisan 1985 tarihli 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun eksik olan yanları tamamlanmış ve uluslararası standartlarla uyumlu düzenlemeler getirilmiştir.

¹³² Kemal ÇELEBİ, Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.151-152.

Sektörü denetlemek ve gözetlemekle sorumlu olan idari ve mali açıdan özerk Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) kurulması, kredi sınırlamaları, risk grubunun tanımlanması ve belli kısıtlamalar konulması, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu'nun (TMSF) bankaların sistemden çıkışında devreye girmesini sağlayacak düzenlemelerin bulunması, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun getirdiği yenilikler olmuştur¹³³.

BDDK, bankacılık hususunda gerekli düzenleme ve denetleme konularında görevlendirilmiş ve bu konuda büyük oranda bağımsız çalışma ve karar verme yetkisine sahip olmuştur. TMSF ve Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu da BDDK çatısı altında faaliyetlerini sürdürmektedir. Daha önceleri ilgili Bakan ve/veya Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararlar BDDK tarafından yerine getirilmektedir. Yeni oluşturulan yapıda bankacılık düzenleme ve denetleme sistemi aşağıdaki şekilde verilmiştir:

ŞEKİL 2: 4389 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Sistemi



Kaynak: DPT, 2004 Türkiye İktisat Kongresi , < <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt14.pdf>>, (04.1.2007).

Bu kanun ile oluşturulan BDDK, TMSF' yi temsil ve idare edecektir. Bir bankanın mali durumunun ciddi olarak zayıflaması durumunda, bankanın bir başka banka ile birleşmesi veya Fon'a devredilmesi Kurul'un iznine tabi olacaktır. Bu kanunla getirilen yeniliklerin başlıcaları şunlardır:

- İdari ve mali açıdan özerk bir denetim ve gözetim otoritesi olarak BDDK kurulmuş ve banka gözetim ve denetim yetkileri bu kuruma devredilmiştir.
- Banka kuruluş aşamasında aranılan şartlar ağırlaştırılmıştır.

¹³³ BABUŞCU, a.g.m., s.11.

- Bankaların kredi ve iştirak sınırları değiştirilmiştir.
- Bankalara iç denetim ile risk kontrol sistemine sahip olmaları şartı getirilmiştir.
- Mali bünyesi zayıflayana bankalara ilişkin olarak alınacak önlemler daha ayrıntılı ve kapsamlı olarak düzenlenmiştir.
- Banka pay edinimi ve devri düzenlenmiş ve ortaklar ile yöneticilerinin kişisel sorumlulukları arttırılmıştır.
- Bankacılığın etkin denetimi için Uluslar arası Ödemeler/Denkleştirme Bankası (BIS-Bank for International Settlements) tarafından 1997 yılında çıkarılan 25 temel prensip ile Avrupa Birliği'nin direktifleri göz önünde bulundurularak uluslararası standartlara uyum sağlanmıştır.

C) 4389 Sayılı Bankalar Kanununda Yapılan Değişiklikler

4389 sayılı kanunda, 19 Aralık 1999 tarih ve 4491 sayılı kanunda yer alan BDDK' nın yetkileri genişletilmiştir. Yeni kanunla; bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı, Bakanlar Kurulu yetkisinden çıkarılarak, sözü edilen kurulun yetkisine bırakılmıştır.

Yeni kanunla; 4389 sayılı kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunan, sistemde faaliyet gösteren bankaların mali yapılarında meydana gelebilecek zafiyet nedenlerinin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin süratle alınarak uygulamaya konulmasına ilişkin hükümler daha kapsamlı hale getirilerek, alınan önlemlere rağmen mali yapıları iyileştirilemeyen bankaların gerektiğinde TMSF' ye devredilerek rehabilitasyona tabi tutulmaları ve yeniden yapılandırılmaları mümkün kılınmıştır. Bu düzenleme ile bazı bankalarda ortaya çıkabilecek sorunların, sistem bütünlüğünü etkilemesinin önlenmesi amaçlanmıştır. 4491 sayılı kanunla yapılan değişikliklerin bir boyutu da özellikle bankaların kullanılabilecekleri kredilerle ilgili olarak Bankacılık Kanunu, AB uygulamalarına paralel ve uluslararası standartlarda bir yapıya kavuşmuş olmasıdır¹³⁴.

Reformun devamı niteliğinde de; 12.05.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4672 sayılı kanun ile bu kez öncelikle TMSF bünyesinde bulunan bankacıların çok hızlı bir şekilde rehabilite edilmesi ve satılması için Bankalar Kanun'da yer alan bazı mekanizmaların daha hızlı hale getirilmesi, bunların mali yapılarının zaafa uğratılmasında sorumluluğu bulunanlara

¹³⁴ OKSAY, a.g.m., s.11.

yaptırımlar uygulanmasına ilişkin hükümler de uygulamaya konmuştur. Bu yeni düzenlemelerin yanı sıra Bankalar Kanunu'nun uygulamasına işlerlik kazandırılması ve AB mevzuatına tam uyumun sağlanması bakımından öz kaynak tanımı değiştirilmiş, konsolide öz kaynak tanımı getirilmiş, kredi sınırlarının konsolide olarak da hesaplanması ve uygulanması ilkesi benimsenmiş, bankaların mali olmayan iştiraklerine sınırlama getirilmiş, vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri gibi bazı finansal araçlar genel kredi sınırları hesabına dahil edilmiştir¹³⁵.

Yeni bankacılık reformu çerçevesinde, 1999 yılında, sistemin gözetim ve denetiminin güçlendirilmesi için, mali durumu ciddi olarak zayıflayan dokuz adet banka TMSF' ye devredilmiş ve 2 Kasım 2000 tarihinde çıkarılan bir kanunla, Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası, KİT'lere ilişkin Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında çıkarılıp A.Ş. unvanına kavuşturularak, Bankalar Kanunu'na dolayısıyla özel hukuk hükümlerine tabi kılınmışlardır. Ayrıca bu bankaların, üç yıl içinde yeniden yapılandırılmaları, özelleştirilmeleri ve görev zararı alacaklarının Hazine tarafından karşılanması hükme bağlanmıştır¹³⁶.

D- 22 Kasım 2000 - 21 Şubat 2001 Krizleri

Türkiye'de 1999 yılı sonunda ekonomik büyüme -6,1 olarak gerçekleşirken, GSMH dolar bazında % 9 oranında küçülmüş; kişi başına gelir 3213 dolardan, 2878 dolara gerilemiştir. Enflasyon yılsonu itibariyle toptan eşyada yüzde 63, tüketici fiyatlarında ise yüzde 69 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde; kamu bankalarının görev zararları hariç; kamu kesimi açığının milli gelire oranı rekor düzeyde artarak % 15'e ulaşmıştır. Uzun süredir kronik enflasyonla yaşayan Türkiye, artık bu durumun sürdürülemez olduğunu fark etmiş ve ülkenin ekonomik performansını ciddi bir şekilde etkileyen, gelir dağılımında büyük uçurumlara yol açan ve ülkenin dış ilişkilerini olumsuz yönde etkileyen enflasyonun düşürülmesi için bir ekonomik programın uygulanması kaçınılmaz olmuştu. Bu amaçla IMF ile Aralık ayında enflasyonu düşürmek amacıyla bir program hazırlanarak 17. Stand-By anlaşması imzalanmıştır¹³⁷.

IMF ile yapılan anlaşma çerçevesinde reel faiz oranlarını makul seviyelere düşürmek ve ekonominin büyüme potansiyelini artırarak kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak amaçlanmaktaydı. Bunun üzerine Merkez Bankası açıkladığı "Enflasyonu Düşürme Programı"

¹³⁵ OKSAY, a.g.m., s.11.

¹³⁶ Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", <http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf>, (09.02.2007).

¹³⁷ ASOMEDYA, a.g.e., s.53.

ile; sıkı bir maliye politikası uygulayarak faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması, enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası, enflasyonun düşürülmesine odaklanmış kur ve para politikalarının uygulanması gibi temel unsurlara işaret etmiştir¹³⁸.

Programın açıklanması piyasalarda olumlu bir etki yaratmış ve 2000 yılının başından itibaren faizlerde beklendiğinden daha fazla hızlı bir düşüş yaşanmıştır. 1999 yılında ortalama % 106'ya ulaşmış olan Hazine iç borçlanma yıllık bileşik faiz oranı 2000 yılı Ocak ayında % 37'ye gerilemiştir. Aralık ayı sonlarında TCMB TL Interbank piyasasında gecelik olarak % 69.75-70 , ikinci piyasada gecelik olarak yüzde 105-150 aralıklarında işlemler gerçekleşirken Ocak ayının ilk haftasında bu oranlar sırasıyla % 20-38 ve % 25-40 civarlarına inmiştir. Faizlerde yaşanan bu hızlı düşüş, enflasyonla mücadelede önemli sorunlar yaratmıştır. Bankaların da tüketici kredisi faizlerini indirmesi, yüksek faizler nedeniyle ertelenen tüketim isteklerini devreye sokması ile bankaların topladıkları kaynaklar hızla tüketim finansmanına yönelmiştir. Talepteki canlanma nedeniyle enflasyonda beklenenden az düşüş olmuş ve lüks mallara olan talep, ithalatta patlamaya neden olmuş ve yıl ortasında cari işlemler açığı giderek büyümeye başlamıştır¹³⁹.

1999 yılının ilk dokuz ayında sisteme portföy yatırımı olarak 1,7 milyar dolar net giriş olurken, bu rakam 2000 yılının aynı döneminde 6 milyar dolara ulaşmış; uzun vadeli sermaye hareketlerinde 1999'un ilk dokuz ayında 500 milyon dolar çıkış olurken, 2000 yılının aynı döneminde 3 milyar dolar giriş gerçekleşmiştir. Bankalarca sağlanan krediler 1999'un ilk dokuz ayında 1,5 milyar dolarken, 2002'nin aynı döneminde 3 milyar dolar giriş gerçekleşmiştir. Bunların sonucunda resmi rezervler 2,9 milyar dolar artmış ve sisteme döviz girişi, TL likiditesini artırmıştır. Bazı bankalar yabancı para pozisyonlarını mümkün olduğu kadar açmış; ayrıca kısa vadeli TL borçlanarak uzun vadeli TL aktiflere (Hazine Bonosu, Devlet Tahvili) bu fonları yatırmışlardır. Faiz oranlarındaki değişmelere karşı herhangi bir korunma önlemi almayan bu bankaların faiz riski geçmiş yıllara göre oldukça artmıştır¹⁴⁰.

Kasım ayında yabancı yatırımcılar ve portföylerinde Türkiye kağıdı tutan yabancı yatırım fonları meydan gelen gelişmelerden tedirgin olup ellerindeki hazine kağıtlarını hızla satarak ülkeden çıkışlarını hızlandırmışlar ve ellerinde büyük miktarda kamu kağıdı

¹³⁸ ASOMEDYA, a.g.e., s.53.

¹³⁹ ASOMEDYA, a.g.e., s.54.

¹⁴⁰ ASOMEDYA, a.g.e., s.55.

bulunduran ve büyük oranda bunları gecelik repo işlemleri ile finanse etmeye çalışan bankaların riskleri faizlerdeki çıkışa paralel olarak büyük ölçüde artmıştır. Spekülatif söylentiler nedeniyle hem yurtiçi hem de yurtdışı piyasalardan fon bulamayan bu bankalar zor durumda kalmıştır. En sonunda; 22 Kasım günü, gecelik repo faizleri yüzde 250'ye ulaşmış ve borsa 2 gün içinde % 12 değer kaybıyla 10.033 puana gerilemiştir. MB 1,5 milyar dolarlık döviz satmış ve repo ihalesi ile piyasaya 380 trilyon TL vermiştir. Krizin başlangıcında Merkez Bankası piyasaya ek likidite vermemekte direndiyse de bu hedefinden 1,5 katrilyon TL uzaklaşarak piyasaya ek likidite sağlamak zorunda kalmıştır.

Kriz; Kasım ayından sonra aralık ayında da devam etmiş ve 4 Aralık günü faizler rekor seviyeye ulaşmış; gecelik faizler % 2000 olmuş, borsa tarihi bir düşüş yaşayarak 7.329 puandan kapanmıştır. IMF ile yapılan anlaşma ile 7,5 milyar dolarlık ek rezerv kolaylığının sağlanması piyasaları yatıştırmıştır. Fakat elinde büyük çapta kamu kâğıdı olan ve sistemdeki krizden çok fazla etkilenen Demirbank'a 6 Aralıkta el konulmuş, Merkez Bankası kriz döneminde 6 milyar dolarlık döviz satmak zorunda kalmış, genel olarak iktisatçılar Kasım krizini bir likidite krizi olarak yorumlamışlardır¹⁴¹.

Kasım krizi yılsonunda her ne kadar yatışmış görünse de piyasalarda yarattığı tedirginlik 2001 yılının ikinci ayında daha kötü bir krizin oluşmasına zemin hazırlamıştır. 2001 yılı Şubat ayında başlayan sermaye çıkışı, Merkez Bankası tarafından uygulanan pasif para politikası gereği piyasadaki TL likiditesini daraltmıştır. Piyasadaki TL likiditesinin daralmasıyla birlikte faiz oranları gecelik bileşik bazda %4000 seviyelerine yükselmiştir. 22 Şubat 2001 itibarıyla dezenflasyon programının uygulamasının terk edildiği hükümet tarafından açıklanmış ve kasım krizinde dövize saldırı yabancılarla sınırlı kalır iken; şubat krizinde yerlilerinde, özellikle bankaların dövize saldırdığı görülmüştür. Bunun üzerine MB'nın, dövize yapılan saldırıya dayanma gücü kalmayınca; 21 Şubat gecesi kurun dalgalanmaya bırakıldığını açıklamıştır¹⁴².

Bu dönemde oluşan güven bunalımını ve istikrarsızlığı ortadan kaldırmak ve ekonomiyi yapısal reformlarla yeniden inşa etmek amacıyla 2001 Mayıs'ta "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" uygulamaya konulmuştur. Bu süreçte, döviz kurunun hızlı yükselmesinin etkisiyle 2000 yılı sonu itibarıyla 14,5 milyar dolar yabancı para pozisyon açığı bulunan bankacılık

¹⁴¹ ASOMEDYA, a.g.e., s.55.

¹⁴² Ercan UYGUR, "Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve Şubat Krizleri", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, Nisan, 2001, < <http://www.tek.org.tr/dosyalar/KRIZ-2000-20013.pdf>>, (25.04.2002).

sektörü, bu açığı kapatmak amacıyla mevcut portföyündeki TL varlıkları satarak döviz satın almıştır. Kriz döneminde döviz kurunda yukarı yönlü yaşanan aşırı oynaklık, pozisyon açıklarını kapatan bankaların önemli miktarda zarar etmesine neden olmuştur¹⁴³.

Açık pozisyonla birlikte faiz ve likidite risklerinin de gerçekleşmiş olmasından kaynaklanan kayıplar, bankaların öz sermayelerini eritmiştir. Banka sermayelerinin erimesini engellemek ve açık pozisyonların kapatılmasına yardımcı olmak amacıyla 6 milyar dolar değerinde 3 yıl vadeli dövize endeksli borçlanma senetleri Hazine tarafından bankaların TL menkul kıymetleriyle swap yapılmıştır. Böylece, bankaların açık pozisyonlarında belli ölçüde azalma gerçekleşmiş ve söz konusu kalemden kaynaklanan zararın büyümesi önlenmiştir¹⁴⁴.

Krizin reel sektöre de yansımaları sonucu tahsili gecikmiş alacakların kredilere oranı artmıştır. 2000 yılı sonunda yüzde 11,6 olan tahsili gecikmiş alacakların kredilere oranı 2001 yılı sonunda yüzde 29,3 seviyesine yükselmiştir. Söz konusu gelişme, bankaların sermayesinin erimesine neden olan unsurlardan biri olmuştur. Türkiye 22 Kasım 2000 ve 21 Şubat 2001 tarihlerinde karşılaştığı finansal karakterli, likidite ve döviz talebi krizi olarak adlandırılabilir olan bu yeni krizlerin, daha önceki krizlerden farkı; kapsamlı bir istikrar programının uygulandığı dönemlere rastlamış olmasıdır. Her iki kriz de, ekonomi politika ve uygulamalarındaki hatalardan kaynaklanmıştır. Ancak gerek 22 Kasım ve gerekse 21 Şubat krizlerinde uluslararası kısa süreli sermayenin ani çıkışları gerçekleştirilerek borsada, faizde ve döviz fiyatlarında oluşan panik havasını yaygınlaştırdığı ve piyasa şoklarının büyümesine katkıda bulunduğu söylenebilir¹⁴⁵.

2001 Şubat krizi, Türk ekonomisi ve bankacılık sektöründe gerçekleştirilen bir çok reformun itici gücü olma özelliği de taşımaktadır. Kriz sonrası süreçte, Türkiye bir çok alanda yapısal değişimi başlatan reformlar uygulamaya çalışmıştır. Ancak, yaşanan krizlerin bankacılık sektörü üzerindeki etkisi ağır olmuş ve uzun zamandır sektörde de var olan kronikleşmiş sorunların da etkisiyle, ağır kayıplar yaşanmıştır. 2000-2005 döneminde mali yapıları bozulan bankaların sistemden çıkması, bankalararası birleşme/devralmalar, piyasa paylarında yaşanan değişimler ve banka sayısında önemli bir azalışla yoğunlaşma artmıştır.

¹⁴³ UYGUR, a.g.m., <<http://www.tek.org.tr/dosyalar/KRIZ-2000-20013.pdf>>, (25.04.2002).

¹⁴⁴ DİNÇER, a.g.e., s. 96-97.

¹⁴⁵ AKDIŞ, a.g.m., <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).

E-ABD Mortgage Krizi ve Türkiye'ye Etkisi (2006-2009)

Son yirmi yılda finansal piyasalar çok büyük değişim geçirmiştir. Teknolojinin ilerlemesiyle birlikte bilgiye daha kolay ve ucuz ulaşılabilmesi, bilginin daha etkin kullanılabilmesini sağlamış, sayısal tekniklerle birlikte risk ve getiri beklentilerine göre birçok finansal ürün geliştirilmiştir. Ayrıca, finansal ürünlerdeki çeşitlilik risk tercihlerinin genişlemesine, katılımcı sayısının artmasına ve piyasaların büyümesine neden olmuştur. Özellikle banka odaklı finansal piyasalardan piyasa odaklı finansal piyasalara geçiş yapısal anlamda finans sektörünü değişime uğratmıştır. Her bilginin dikkatle ele alındığı, 24 saat sürekli işleyen ve coğrafi sınırları olmayan, odağında ise ABD piyasalarının olduğu bir piyasalar sistemi ortaya çıkmıştır. ABD'de yaşanan bir sıkıntı küresel sistem içerisindeki tüm piyasalara yansımakta, belli bir ülkeye has olayın etkisi aynen yaşanan krizde olduğu gibi, düşünüldüğünden çok daha büyük olabilmektedir¹⁴⁶.

ABD'de 2007 yılında yaşanan finansal dalgalanma büyük ve gelişmiş bir ekonominin bankacılık sistemini geçmişte emsali olmayan bir şekilde sıkıntıya sürüklemiş, başta denetleyici ve düzenleyici kurumlar olmak üzere herkesi nerede hata yapıldığı konusunda düşünmeye sevk etmiştir. Subprime mortgage kredilerinde geri ödemelerde yaşanan sorunlarla ortaya çıkan finansal dalgalanma, çok hassas dengeler üzerine kurulu ve birbiriyle ilişkili ABD piyasalarında büyük etki yaratmıştır. Mortgage kredilerine dayalı menkul kıymetler ile kredi türev ürünlerinin risklerinin yanlış ölçülmesi, kimi zamanda finansal mühendislik teknikleri kullanılarak ölçülemez hale getirilmesi akabinde denetleyici yapının eksiklikleri finansal kurumları etkilemiş ve mortgage kredi krizi olarak adlandırılan durum küresel bir likidite krizine dönüşmüştür¹⁴⁷.

¹⁴⁶ BDDK, ABD Mortgage Krizi, Çalışma Tebliği, Sayı:3, Ağustos 2008.

¹⁴⁷ BDDK, a.g.t., Sayı:3, Ağustos 2008.

1-Krizin Sebepleri

2008 Mortgage krizinin başlıca nedenleri arasında mortgage kredilerinin yapısının bozulması, faiz yapısının uyumsuzlaşması, konut fiyatlarındaki şişmeler, menkul kıymetlerin fonlanmasında yaşanan sıkışıklık, kredi türev piyasaları alanının büyümesi ve kredi derecelendirme sürecindeki sorunlar yer almaktadır¹⁴⁸.

ABD'nin finans sektöründe yaşadığı kriz, son zamanlarda tüm gözlerin bu ülkeye çevrilmesine neden olmuştur. Bundan birkaç yıl öncesine kadar sadece Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde olacağını düşündüğümüz ekonomik kriz bu kez, 15 trilyon \$'lık ekonomisi ile dünyanın mal ve hizmet üretiminin % 30'unu oluşturan ve kapitalizmin lideri sayılan Amerika Birleşik Devletlerini vurmuştur. Kapitalizm, tarihinin en büyük müdahalesini görmüş ve neredeyse gelişmiş ülkelerin tamamı (İngiltere, Almanya, Japonya, Rusya gibi) bu sarsıntıyı hissetmiştir. Müdahaleler önce küçük düzeylerde olmuş, daha sonra ise yaklaşık 1,5 trilyon dolarlık bir paket olarak karşımıza çıkmıştır.

İçinde bulunduğumuz durumu ve krizin etkilerini daha iyi analiz edebilmek için öncelikle kısaca ABD'yi krize götüren nedenlere değinmek gerekir¹⁴⁹:

- Bilindiği gibi, ABD'de 2002'den bu yana ciddi faiz indirimleri gerçekleşti ve bir çok kişi düşük maliyetli kredi ile ev sahibi olabilmek için Mortgage kuruluşlarına hücum etti. Ancak bu durum, ev fiyatlarının hızla yükselmesi ile yeni kredilerin alınmasına da neden oldu. Bir süre sonra Mortgage kredisi alanlar borçlarını ödeyemez hale geldiler ve sonuç olarak mortgage kuruluşlarının ellerinde çok sayıda gayrimenkul birikti. Dolayısıyla mortgage kredilerinin dönüşümünde bir aksaklık yaşanmış ve bu aksaklık kriz halini almıştır. Geri dönüşümü olmayan krediler ve düşen satın alma gücü reel sektöre yayılmıştır. Nitekim, ABD ekonomisinde durgunluk yaşanmış ve yatırımlar azalmıştır. Bunlara ilaveten işsizlik artmış ve reel sektör bir darbe daha almıştır. İşte bu noktada; krizin ayak sesleri gelmeye başlamıştı.
- Daha sonra bu kredileri karşılık gösteren finansal kuruluşlar, menkul kıymet ihraç ederek elde ettikleri kaynakları tekrar kredilerde kullanmışlar ve 2000 yılında 20 trilyon \$ olan "türev ürünler" in toplam tutarı, bugüne gelindiğinde 120 trilyon \$'a

¹⁴⁸Yaprak Sevil COŞKUN, Zeynep BALATAN, Küresel Mali Krizin Bankacılık Sektörüne Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörünün Veri Zarflama Analizi İle Bilançoya Dayalı Mali Etkinlik Analizi, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sevil_coskun-zeynep_balatan.pdf>, (26.08.2009).

¹⁴⁹ Sibel KARASU, "KRİZİN AYAK SESLERİ: Türkiye Yeni Bir Krizle Mi Karşı Karşıya?", Vergi Gündemi, 8. Sayı Ekim-Kasım 2008.

çıkmiştir. Bu kuruluşlar, kredileri artık işsiz ve sabit geliri olmayan kişilere de vermeye başlamışlardı. Aşırı kar isteği, birçok riskin görmezden gelinmesine yol açmıştı.

- Bununla birlikte ABD hükümetinin aldığı ekonomik tedbirler (Bankaları bünyesine katması ve bankaları fonlaması) krizin daha da ağırlaşmasını kısmen engellemiştir. Böylece, reel sektör daha fazla darbe almamıştır. İflasın eşiğine gelen Amerika'nın en büyük sigorta şirketi American International Group'a (AIG), ABD Merkez Bankası (FED), 85 milyar dolar kredi sağlandı. ABD'nin beşinci büyük yatırım bankası ve 158 yıllık finans devi "Lehman Brothers"ın, geçen yıl teslim bayrağını çekip, iflas başvurusunda bulunacağı açıklandığında; bunun uluslararası finans piyasaları için krizin başlangıcından sonraki en kötü haber olduğu belirtilmişti.

Uluslararası Para Fonu IMF, Amerika Birleşik Devletleri'nde kredi zararları ve bu kredilere dayalı mali varlık kayıplarının toplam 1 trilyon 400 milyar dolara ulaşabileceğini ve bu zararın Amerikan Kongresi'nin onayladığı 850 milyar dolarlık paketin yaklaşık iki katına karşılık geldiğini açıkladı. IMF'nin son raporunda; küresel mali piyasalarda yaşanan krizden kaynaklanan zararın boyutlarının henüz zirve noktasına ulaşmadığı, ancak; ABD ekonomisinin daha da yavaşlayacağına işaret edilerek bunun kredi geri ödemelerinde yaşanan sorunların artması anlamına geleceğine işaret edilmiştir¹⁵⁰.

Krizin boyutlarının her geçen gün daha da artması üzerine başta ABD olmak üzere dünyanın en büyük ekonomisini oluşturan Almanya, İngiltere, Fransa gibi ülkeler krizi önlemek amacıyla toplam yaklaşık olarak 1,5 trilyon \$'lık paketler açıklamışlardır. Öte yandan Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Ban Ki-mun da, üye ülkelerin kalkınma hedefleri için 16 milyar dolarlık mali yardımda bulunma sözü verdiklerini anımsatarak, krize rağmen kalkınma hedeflerine ulaşmada kararlı olduklarını vurgulamıştır. Ancak borsalardaki tedirginlik devam etmektedir.

Nitekim son iktisadi verilere bakıldığında; ABD'de bir durgunluk yaşandığına, işten ayrılmaların arttığına ve önümüzdeki dönemde daha da artacağına, sadece New York şehrinde 165.000 kişinin işsiz kalabileceğine işaret edilmektedir.

Ancak sürekli para pompalanarak "şimdilik" kurtarılan şirketler ve ötelenen krizin nereye kadar devam edeceği kestirilememektedir. Bir yıl öncede aynı taktikle krizin bitirildiği

¹⁵⁰ BDDK, a.g.t., Sayı:3, Ağustos 2008.

söylenmişti. Bitmek bir yana ABD’de başlayan bu kriz Avrupa piyasalarını da olumsuz etkiliyor. Gelişmekte olan ülkeler henüz krizin etkilerini hissetmemesine rağmen, küresel ekonomide krizin her ülkeye etki etmesi kaçınılmaz görünüyor¹⁵¹.

2-Krizin Türkiye’ye Etkisi

Şu anda ülkemizde de gündemin büyük bir kısmını oluşturan bu krizin, Türkiye’yi nasıl etkileyeceği ve ülkemizin yine bir 2001 krizi ile mi karşı karşıya olduğu merak konusudur. Ancak birçok ekonomist, tüm dünyada etkisini gösteren bu krizin, ülkemizde biraz daha farklı bir durum arz ettiğini ifade etmişlerdir¹⁵².

Bu krizin Türkiye’yi nasıl etkilediği ve etkiyi en aza indirmek için ne tür önlemler alınması gerektiğine değinmek gerekir. Gelişmekte olan ülkelere biri olan Türkiye, henüz krizin etkilerini direkt olarak hissetmemiş, ancak; yüksek cari açık, çift haneli bir enflasyon, yüksek reel faiz ve özel sektördeki yüksek döviz açığı pozisyonuyla hızla küresel bir karakter kazanan krizin içinde yer almıştır.

Ülkemiz özellikle konut sektörüyle bu krizden etkilenmiştir. Amerika’da faizlerin artmasıyla ülkemizdeki konut sektöründe yatırımlar durmuş ve ortalama konutların satışları azalırken, lüks konut satışlarında bir durulma yaşanmamıştı. Ancak lüks konutlarda da kriz, şimdi başladı. Nitekim Merkez Bankası Reel Kesim Güven Endeksinin, Ağustos ayında 94,5 düzeyinde iken Eylül ayında 85.2 düzeyine indiği yani; reel kesimin güveninin bir önceki aya göre 9.3 puan azalarak gerilediği görülmüştür. Aynı şekilde Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Birliği’ne (AB) üye ve aday ülkelerin ekonomik konjonktürlerini takip etmek amacıyla yürütülen "İşyeri ve Tüketici Araştırmaları Ortak Uyumlu AB Programı"nın tüketici araştırmasını Avrupa Komisyonu adına yürütülen GFK Türkiye de, Tüketici Güven Endeksinin, Ağustos ayında 80,1 düzeyinde iken, Eylül ayında 75,3 düzeyine gerilediğini açıkladı.

Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, tüm dünyada etkisini gösteren bu kriz, ülkemizde biraz daha farklı bir durum arz etmektedir. Bu krizin, özellikle ülkemiz ekonomisinin bel kemiğini oluşturan bankacılık sektörünü nasıl etkileyeceği merak konusudur. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki; ülkemizin mali yapısı ve bankacılık sistemi, gelişmekte olan ülkeler ölçeğine göre çok daha güçlü durumdadır. Tüm dünyada etkisini

¹⁵¹ KARASU, a.g.m.

¹⁵² KARASU, a.g.m.

gösteren bu krizin, ülkemizde bankacılık sisteminin devletleştirildiği ve derin etkilerinin hissedildiği 2001 krizi kadar vahim olmayacağını ve diğerlerinden biraz daha farklı olduğunu düşünüyoruz. Çünkü o zamanlar bankalarının sermayeleri yeterli değildi. Bugün ise bankaların sermayeleri ve mali yapısı oldukça güçlü durumdadır. Ancak faiz oranlarının daha da yükselmesi durumunda reel sektörün ve bankacılığın olumsuz etkileneceğini söyleyebiliriz.

Ayrıca, bu krizin önümüzdeki dönemde reel sektörü olumsuz etkilemesi de olasıdır. Şöyle ki reel sektöre ait dış borç miktarı tarihin en yüksek seviyelerine ulaşmış durumdadır. Bu borçların ortalama vadesi ise 6-9 ay arasında değişmektedir. Bu borçların vadesi geldiğinde Küresel mali kriz nedeniyle uluslararası piyasalardan kredi temin edilememesi halinde bu borçlar ödenemeyebilir. Bu durumda reel sektör de krizi bire bir yaşayarak birçok işletmenin kapanmasına neden olacaktır.

Öte yandan yükselen cari açığımız ve bu cari açığın finansmanı ise bu krizde en önemli sorunumuzdur. Şöyle ki, 2008 yılının Ocak-Ağustos dönemine ait cari açık, bir önceki yılın aynı dönemiyle karşılaştırıldığında yüzde 46,5 oranında artmış ve 23 milyar 777 milyon dolardan 34 milyar 838 milyon dolara yükselmiştir. 2008 sonu itibarıyla ise cari açığın 50 milyar doları bulacağı tahmin edilmektedir. Bu son iki yıldır yüksek seyreden cari açığı ise, doğrudan sabit sermaye yatırımları ve sıcak para olarak adlandırılan portföy yatırımları ile finanse etmekteydik. Ancak, 2008 yılının Ocak-Temmuz dönemine ilişkin cari açığın finansman boyutuna baktığımızda, 2008 Ocak-Temmuz dönemi uluslar arası doğrudan sermaye yatırımları bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla, yaklaşık % 40 oranında azalarak, 13 milyar \$'dan 7,6 milyar \$'a düşmüştür. Kriz nedeniyle sıcak para olarak adlandırılan portföy yatırımlarında da önemli oranda düşüş yaşanmış ve yaşanmaya da devam edeceği de beklenmektedir. Görüleceği üzere, cari açık sürekli artarken, bu açığın doğrudan finansmanına etki eden sabit sermaye yatırımları ve portföy yatırımlarında önemli düşüşler yaşanmaktadır. Küresel mali kriz nedeniyle önümüzdeki dönemler Türkiye'nin yüksek cari açığının çevrilebilirliğinde büyük sorunlar yaşanacağı aşikârdır.

Dolayısıyla; bir an önce bu olumsuzlukları giderecek önlemlerin alınması gerekmektedir¹⁵³.

- Bunların en başında bir program ve programın halka açıklanması olmalıdır. Dünyada bugünlerde gündemin başındaki kriz konusu ile ABD, Avrupa ve Asya'da parlamentolar, devlet başkanları, bakanlar, merkez bankaları, iktisatçılar sadece bu konuyla uğraşüyor. Halka her gün birkaç defa bilgi verilerek; insanların devlete, mali kuruluşlara, bankalara, ülke parasına güveninin yok olmamasına çalışılıyor. Ülkemizde de Başbakan, bakanlar, Merkez Bankası Başkanı ve BDDK Başkanı'nın halka güven verecek, doğru bilgileri vermeleri gerekir. 2005'li yıllara kadar yaşanan bol likiditeli dönem bitmiş, yerini likidite krizine bırakmıştır. Yani her zamankinden daha fazla üretime ve daha fazla tasarrufa ihtiyaç vardır. 1929 buhranında yaşananları unutmamak gerekir.
- İhracatta daha önce yapılması gereken ama yapılmayan çeşitlendirmeyi bir an önce yaparak AB ve ABD etkilerini azaltarak döviz piyasalarımız belirli bir seviyeye oturtmalı ve istihdam sorunu için geleceğe yönelik politikalar geliştirmelidir. Çünkü bugün krizin etkilerinden zarar görülmeden kaçılrsa bile, Türkiye'nin şu andaki istihdam politikası ile ileride kendi krizini kendi yaratması olasıdır.

Sonuç olarak son 70-80 yılın en büyük krizi olarak görülen ABD kaynaklı kriz, hızla tüm dünyaya yayılırken krizden hiç etkilenmemek olanaksızdır. Krizin olumsuz etkilerini minimuma indirmek ve güvenin sarsılmaması için gereken tedbirlerin alınması, kamuoyunun aydınlatılması gerekir. Bazı iktisatçılar ve yazarlar tarafından "krizin sonu görünüyor" denilse de; önlemler alınmazsa, "yeni bir 2001 krizi başlangıcı" olabilir¹⁵⁴.

IV- Finansal Krizlerin Türk Bankacılığında Meydana Getirdiği Yapısal Sorunlar

Türkiye'de finansal sistem, 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramış ve dinamizm kazanmıştır. Bu gelişimde; selektif kredi politikalarının kaldırılması, mevduat ve kredi faizlerine serbesti tanınması, liberal kambiyo düzenlemeleri gibi uygulamaların yanı sıra; sektöre ilişkin mevzuat

¹⁵³ GÜNGÖR URAS, "Paniğe Gerek Yok, Devlet Adamları Halkı Aydınlatın", < <http://www.gercekgundem.com>>, (02.10.2008).

¹⁵⁴ KARASU, a.g.m.

düzenlemelerinin uluslararası normlar seviyesine yükseltilmesi için yapılan çalışmalar da rol oynamıştır. Türk bankacılık sektörü, bugün gerek mali, gerekse kurumsal yapıları itibarıyla göz ardı edilemeyecek bir seviyeye ulaşmış bulunmaktadır. Bu olumlu gelişmelere rağmen, Türk bankacılık sektörünün gelişimini etkileyen bazı olumsuzluklarında mevcut olduğu bilinen bir gerçektir. Bankacılık sektöründe risklerin, her ülkede ve her dönemde yaşanması olasıdır. Finansal piyasalar var olduğu sürece de, risk unsuru sistem içerisinde varlığını sürdürecektir. Ancak önemli olan risklerin doğru tanımlanıp, yönetilmesidir.

Türkiye'de bankacılık krizlerinin en önemli nedeni; Türkiye'nin ekonomik yapısı ve yönetim yetersizliğidir. Yani krizlerin nedeni konjonktürel olmaktan çok yapısaldır. Dolayısıyla, krize neden olan yapısal sorunlar çözülmediği sürece, uygulanan politikalara ve konjonktüre bağlı olarak krizler tekrar edebilecektir. Dolayısıyla, bankacılık sisteminin yapısı değiştirilerek, dünya ölçeğinde rekabet edebilir ve teknolojiye ve yeni ekonomik ortama uyum sağlayabilir hale getirilmesi önemlidir¹⁵⁵.

Türkiye'de özellikle 1980'li yıllardan sonra finansal liberalizasyon sürecine kontrolsüz ve zamansız girilmesiyle oluşan sermaye hareketleri, yüksek kamu açıklarının iç borç ile finansmanın sağlanması ve birtakım yapısal sorunlar, zayıf ve güçsüz bir bankacılık yapısının oluşumunu hazırlayan temel nedenlerdendir¹⁵⁶.

Türk bankacılık sektörünün başlangıcından günümüze, özellikle 1980 sonrası uygulamaya konulan reform politikaları sonrasında, sektörün karşılaştığı belli başlıca temel sorunları şu başlıklar altında incelenebilir:

A) Ekonomik İstikrarsızlık ve Enflasyon

Türk bankacılık sektörü, 1980 yılında Türkiye ekonomisinde uygulamaya konulan istikrar politikaları sonrasında, yeni bir döneme girmiş ve günümüze kadar çok önemli gelişmeler göstermiştir. Bununla birlikte, sektördeki yenileşmenin ve hızlı büyümenin getirdiği bir çok sorun ile karşılaşmıştır. Bu sorunların başında da, yüksek oranlı enflasyonun neden olduğu ekonomik istikrarsızlık gelmektedir. Bu yıllarda bankacılık sektörü, genişleyen kamu finansman açıkları ile birlikte kronikleşen yüksek enflasyonun etkisiyle istikrarlı bir gelişme sürecine girememiştir. Yüksek enflasyon ve ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalar döviz

¹⁵⁵Zekai ÖZDEMİR, “Bilanço Yapısı İtibarıyla Türk Bankacılık Sistemi”, <<http://www.calisma.org/ssk/kitap50/36.pdf>>, (10.02.2007), s.897-898.

¹⁵⁶ Ramazan GÖKBUNAR, Mustafa MİYNAT, “ Türkiye’de Finansal Liberalizasyon Sürecinde İç Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Haziran 2005, s.68.

kuru ve faiz riskini arttırırken, sektör büyük ölçüde nakde dayanan öz varlıklarını enflasyona karşı korumada zorlanmıştır¹⁵⁷.

Yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde bankaların nominal olarak artmış görünen kârları, reel olarak azalmakta ve bunun sonucunda öz kaynakların reel büyüklüğü düşmektedir. Ayrıca bu olumsuz makroekonomik koşullar, bankaların kaynak maliyetlerini ve diğer işletme giderlerini arttırmakta, bu etki sonucunda artan kredi faizleri ise, özellikle piyasaya yönelik düşük riskli plasman olanaklarını daraltmaktadır¹⁵⁸.

Ekonomik istikrarsızlık ve kronik enflasyonun olduğu bu ortamda; sektörü olumsuz etkileyen bir diğer sorunda, sorunlu kredilerin artmasıdır. Özellikle artan faiz yükü, banka alacaklarının tahsilini sınırlandırıcı bir etki oluşturmaktadır. Vadesinde ödenmeyen alacaklar banka kaynaklarının akışkanlığını azalttığı gibi, kaynak maliyetinin artması sonucunu da vermektedir. Dolayısıyla; enflasyonist sürecin getirdiği belirsizlik ortamında bankalar, risklerini minimize etmek amacıyla reel sektör yerine kamuyu fonlamayı tercih etmişlerdir.

Sonuç olarak; makroekonomik istikrarı sağlayamayan bir ülke ekonomisinde, bankacılık sektörü sorunsuz olmayacağı gibi, tersi bir durumda yani, bankacılık sektöründeki sorunlarda, makroekonomik istikrar için her zaman risk oluşturacaktır.

B) Haksız Rekabet Koşulları ve Oligopol Bankacılık Yapısı

Bankacılık sektöründe rekabet, doğrudan doğruya fiyatları etkileyen en önemli unsurlardan biridir ve sektörün rekabet gücünü kullanma yeteneği küreselleşme ile her geçen gün önem kazanmaktadır. Ancak ülkemizde; banka sayıları ve bu bankaların sahip oldukları aktif, kredi, mevduat ve öz kaynakların dağılımları dikkate alındığında, sektörde etkin rekabetin doğmasını önleyen ikili bir yapının (az sayıda büyük-çok sayıda küçük bankanın) olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin; Aralık 2000’de toplam 79 adet banka olmasına karşın 4 adet kamu bankası (Ziraat, Halk, Vakıflar, Emlak) ve özel ilk beş büyük banka (İş, Akbank, Garanti, Yapı Kredi, Pamukbank) toplam aktiflerin % 66,7’sine, öz kaynakların % 94,6’sına, mevduatın % 70,6’sına ve kredilerin % 69’una sahip olmuşlardır. Bu değerlerin geri kalan

¹⁵⁷ Oğuz YILDIRIM, “Türk Bankacılık Sektörünün Temel Sorunları ve Sektörde Yaşanan Mali Riskler”, <<http://www.econturk.org/Turkiye2004.html>>, (03.02.2007).

¹⁵⁸ İlker PARASIZ, Para Banka ve Finansal Piyasalar, Ezgi Kitabevi Yayınları, 7. Baskı, Ocak 2000, s.125-126.

kısımları (aktiflerde % 33,3; öz kaynaklarda % 5,4; mevduatlarda % 29,4 ve kredilerde % 31) diğer 70 adet küçük banka arasında paylaşılmıştır¹⁵⁹.

Sektördeki piyasa yapıcılığının kamu bankaları ve özel ilk beş büyük bankanın elinde olması, kamu bankalarının hükümetlerin müdahalelerine açık olması ve küçük bankaların taşıdıkları dezavantajlar sektörde etkin bir rekabetin doğmasını engellemektedir. Sektöre giriş ve çıkışlar sınırlamalara tabi olup; bankacılık sisteminin kontrolü ve yönlendirilmesi konusunda gücü bulunmayan küçük bankalar uyguladıkları politikalar yönünden büyük ölçekli bankaları izlemektedirler. Ayrıca, Türkiye’de bankacılık sektöründe oligopolleşmenin bir diğer göstergesi; büyük bankaların, resmen serbest faiz oranlarını zaman zaman kendi aralarında belirleyerek ilan etmeleridir. Bu oligopol yapı, kamu iç borçlanma ihalelerinde kendini göstermekte ve bankaların birlikte hareket etmesiyle; yüksek oranlarda faiz oluşumuna yol açarak, kamu borç ve faiz yükünü arttırmaktadır¹⁶⁰.

C) Kamu Bankalarının Hâkimiyeti ve Yüksek Görev Zararları

Türk bankacılık sisteminde kamu bankalarının sektördeki payı, AB’nin yaklaşık 3 katı büyüklüğündedir. AB ülkelerinde kamu bankalarının sektördeki payı % 10 dolaylarında bulunurken, Türkiye’de bu oran % 30’lar düzeyindedir. Türkiye’de 1980’de 8 olan kamu bankası sayısı şu anda 3’e düşerken, sektördeki payı da % 44’lerden % 33’lere gerilemiş durumdadır¹⁶¹.

1980 ve 1990’da yaklaşık % 45 olan bankacılık sektörünün toplam aktifleri içindeki kamu bankalarının payı Aralık 2000’de % 34,2’ye gerilemesine karşın, TMSF bankalarının %8,5’lik payı da eklenince bu oran % 42,7 olmaktadır. Kamu bankaları Aralık 2000’de toplam mevduatın %39,9’unu toplamış, toplam kredilerin % 25,7’sini gerçekleştirmişlerdir. Toplam aktifler içinde özel bankaların payı % 46,2, yabancı bankaların payı % 6,6, kalkınma ve yatırım bankalarının payı ise % 4,4 olmuştur (Tablo 5). Bu durum, aktif büyüklüğü bakımından bankacılık sektöründe kamu bankaları lehine önemli bir yoğunlaşma olduğunu göstermektedir. TMSF bankaları katılınca kamu bankalarının toplam mevduatlardaki payı %53,3’e; toplam kredilerdeki payı % 34,2’ye çıkmaktadır. Kamu bankalarının öz kaynaklardaki payı oldukça düşük (% 14,4), TMSF bankalarınınki ise negatiftir (%-26,9). Tasarruf mevduatının devlet

¹⁵⁹ Türkiye Bankalar Birliği, Türk Bankacılık Sistemi, Haziran 2001, <<http://www.tbb.org.tr/veri/112.pdf>>, (12.11.2006).

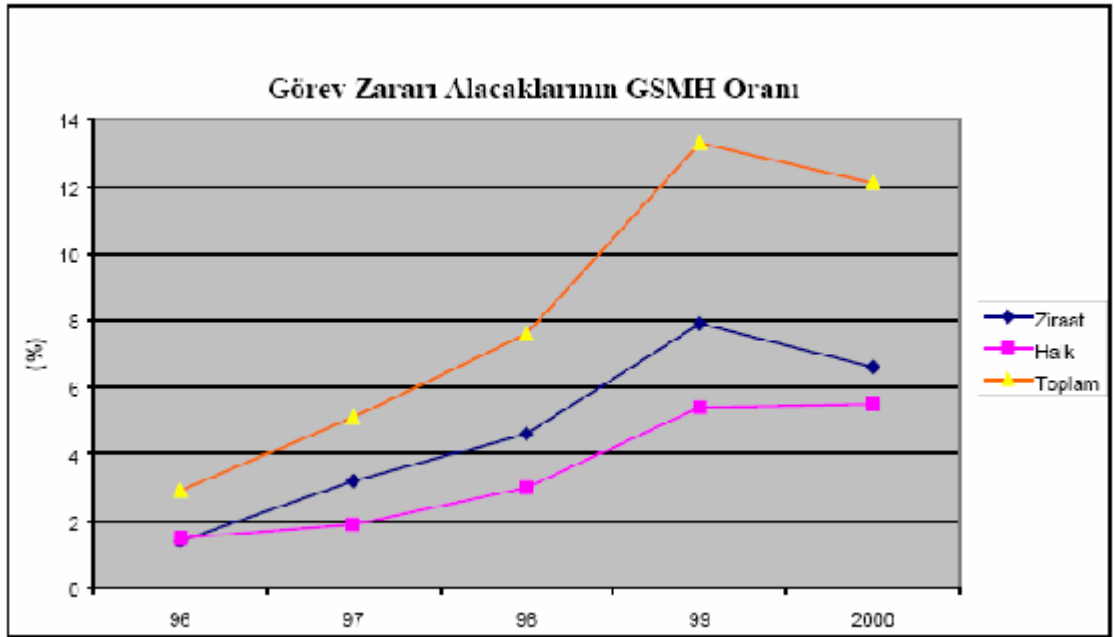
¹⁶⁰ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.73.

¹⁶¹ Türkiye Bankalar Birliği (TBB), Bankalarımız 2003, İstanbul: TBB Yayını, Haziran, 2004.

güvencesinde olması sonucu, bankaların iflasına izin verilmeyip TMSF kapsamına alındıkça, devletçe yüklenilen maliyetler ister istemez artmıştır¹⁶².

Özel bankaların temel amacı kâr maksimizasyonu olmasına karşın, kamu bankalarının; para arzının denetimi, stratejik sektörlere ucuz kredi temini gibi başka amaçları olup; bu bankalar, çoğu zaman ticari amaç dışında kamu hizmet yükümlülüklerini yerine getirmekte, özel bankaların taşımadıkları ekstra maliyetleri yüklenmekte ve kâr amaçlı bir banka açısından rasyonel olmayan işleri yapmaktadırlar. Hükümetler de; özellikle seçim dönemlerinde sürdürmeye çalıştıkları popülist politikaların finansmanı amacıyla kamu bankalarının kaynaklarına daha çok başvurma eğilimindedirler. Türkiye’de kamu bankalarının görev zararının nereden kaynaklandığını, bunun ne kadarı gerçekten üreticinin eline geçip geri dönmeyen kredilerden oluştuğunu ve bu işlerin yasal kılıfa uydurulduğu bir dünyada bunların gerçek cevabını bulmak gerçekten zordur¹⁶³.

Şekil 3: Bankaların Görev Zararı Alacaklarının GSMH Oranı



Kaynak:Hazine Müsteşarlığı, “ Kamu Bankalarında Reform”,

<http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf>, (09.02.2007)

¹⁶²Metin TOPRAK, Osman DEMİR, “Türk Bankacılık Sektörü:Sorunlar, Krizler ve Arayışlar”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, s. 6-7.

¹⁶³ TOPRAK, DEMİR, a.g.m. , s.7-8.

Kamu bankaları, önceleri Türkiye ekonomisinin büyümesine katkıda bulunmalarına rağmen; üstlendikleri lokomotif görevi artık sona ermiştir. Finansal liberalleşmede önemli gelişmelerin yaşandığı ülkemizde ekonomik dengelerimiz, kamu bankalarındaki yüksek maliyetli verimsizliği yapısında barındıramaz duruma gelmiştir. Politik baskılar yüzünden hiçbir zaman yüksek likiditeye kavuşamayan ve nakit varlıklarının önemli bir bölümünü KİT'lere kredi olarak veren ve bunları tahsil edemeyen kamu bankaları siyasiler eliyle büyük zararlara uğratılmışlardır. Özellikle seçim öncesi verilen düşük faizli çeşitli krediler kamu bankalarında büyük zararlara yol açmıştır¹⁶⁴.

Kamu bankalarının, kurulduklarından beri klasik bankacılık faaliyetlerine ek olarak, devletin destekleme politikalarının aracı kurumu olarak da kullanılmaları, bankaların büyük görev zararlarına uğramalarına yol açmıştır. Bu bankaların görev zararları alacaklarının GSMH' ye oranı Şekil 3'de yer almaktadır ve bu şekilde; iki kamu bankasının toplam görev zararı alacaklarının 1996 yılında GSMH' nin %3'ü düzeyinden, 2000 yılında %12'si civarına yükseldiği görülmektedir¹⁶⁵.

Bu bankaların işleyiş biçimleri, liberalleşme ve reform girişimlerine rağmen; 2000-2001 krizine rağmen değiştirilmeye cesaret edilememiştir. Örneğin; diğer devlet bankalarında olduğu gibi çok büyük maliyetlerle çalışan Ziraat Bankası'nın da kredi dağıtımında siyasi yönlendirme hakim olmuş ve kaynakları adeta devlet hazinesinin uzantısı gibi bütçe dışı ödemeler için kullanılmıştır. Dolayısıyla kamu bankalarının görev zararlarının oluşmasının bir nedeninin de kamunun borçlanma ihtiyacından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Hazine; kamu bankalarına "nakit karşılığı olmayan" adı altında, piyasadaki faizin çok altında ve geçerli olan vadenin de çok üstünde DİBS satmakta ve bu da kamu bankalarının zarar etmesinde kamu iç borçlanma politikasının etkisinin büyük olduğunu göstermektedir¹⁶⁶.

D) Sermaye ve Öz Kaynakların Yetersizliği

Sermayenin yetersizliği riski, bankaların mevcut sermayeleri ile gerçekleşen risklerinden oluşan kayıplarını telafi edebilme gücünü ifade eder. Mevcut sermayesi, söz konusu risklerin neden olduğu kayıpları karşılamaya yeterliyse, risk düşük demektir. Mevcut

¹⁶⁴ Naci B. MUTER, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), Manisa, 1994, s.143.

¹⁶⁵ Hazine Müsteşarlığı, " Kamu Bankalarında Reform", <http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf>, (09.02.2007).

¹⁶⁶ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.74.

sermaye, kayıpları karşılayamayacak durumda ise, risk büyük demektir. Bu durumda gerekli önlemlerin en kısa sürede alınması gerekmektedir¹⁶⁷.

Finansal liberalizasyonla birlikte bankaların üstlendikleri riskler sonucu sermayelerinde önemli kayıplar meydana gelmiştir. Bu olumsuz yapının uzun süre devam etmesinde; kamunun borçlanma ihtiyacı nedeniyle bankacılık konusunda yapılması gereken reformların sürekli ertelenmesinin etkisi görülmektedir. Dolayısıyla sorunlu bankalara müdahale, “ekonomik ve siyasi riskler” nedeniyle sürekli ertelenmiş ve bu ertelemeler, sorunların daha da büyümesi sonucunu doğurmuştur¹⁶⁸.

Türk bankacılık sektörünün diğer önemli bir sorunlarından biri de; öz kaynaklarının yetersizliğidir. Bir bilançonun aktif toplamından yükümlülükler düşüldükten sonraki kısmı öz kaynağı verir. Türk bankacılık sektörünün öz kaynak yapısının oldukça zayıf olduğu söylenebilir. Ülkemizde; küçük ölçekli bankalar; hem toplam aktifler, hem de öz sermaye büyüklüğü açısından son derece yetersiz olup, bu bankaların fon kaynağı sadece interbank ya da uluslararası finansal piyasalardır. Bu nedenle, küçük ölçekli bankaların, gerek iç piyasada gerekse de uluslararası piyasalarda rekabet edebilecek güçleri yoktur. Küçük ölçekli bankaların birleşmeleri sağlanarak, aktif ve sermaye yapılarının güçlendirilmesiyle öz kaynaklarının arttırılması mümkün olabilir¹⁶⁹.

Bankacılık sektöründe öz kaynak yetersizliğinin bir diğer nedeni de getiri seviyesi düşük iştiraklere ve sabit kıymetlere yatırılan kaynakların büyüklüğüdür. İştiraklere yatırılan kaynakların birçoğu yeterli getiriye sağlayamamaktadır. Geçmişte sermaye birikiminin yetersiz olması nedeniyle, bankalar iştirakler yoluyla sanayileşmeye önemli katkılarda bulunmuşlardır. Ancak bugün iştirakler sektördeki bir çok banka için büyük bir yük oluşturmaktadır. Bu ağır yükten kurtulmanın tek yolu, sermaye piyasalarında derinlik sağlamaya başlanmasıyla, gelir getirmeyen aktiflerin başta iştirakler olmak üzere tasfiyesi ve menkul kıymetleştirilmesi yoluyla mümkün olacaktır¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Faik ÇELİK, “Türk Bankacılığında Risk Yönetimi Yönetmeliği Dönemi ve Piyasa Riski Ölçüm Metotları”, İktisat Dergisi, Eylül, 2001, s.62.

¹⁶⁸ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.75-76.

¹⁶⁹ PARASIZ, a.g.e., s.128.

¹⁷⁰ Oğuz YILDIRIM, a.g.m, <<http://www.econturk.org/Turkiye2004.html>>, (03.02.2007).

E) Grup Bankacılığı

1980’li yılların sonu ile 1990’lı yılların başlarında kurulan tüm bankalar, belirli kişi ve kurumların denetimi altında olup, 1970’lerde devletin teşvikiyle, bankaları holdinglerin satın alması, 1980 ve 1990’larda da artarak devam etmiştir. Bu gelişmelerin sonunda, günümüzde bankacılık sisteminde yer alan bankaların çoğuna holdingler sahip olmuştur. Türkiye’de geleneksel olarak holdinglerin sahipliği ailelere ait olduğu için, bu holdinglerin sahip olduğu bankalar da ailelerin denetimine girmiştir. Bu yıllarda ortaya çıkan dinamik, küçük ve orta ölçekli özel bankaların, büyük ve nispeten hantal özel bankalara oranla daha fazla gelişerek, pazar payını arttırdıkları ve Türk mali sisteminde önemli yer edindikleri görülmektedir¹⁷¹.

Gelişmekte olan ülkelerde, endüstriyel gruplar ile siyasetçilerin yakın ilişkiler içinde bulunmasından dolayı hükümet kontrolünde bulunan denetleme otoritesinin grup bankalarını denetleyip, disipline etmekte çok zorlandığı bir süreç kuşkusuz ülkemizde de yaşanmıştır. Grup bankaları bir taraftan, bankaları kanalıyla kendi şirketlerini fonlarken, diğer taraftan kamu denetiminin kriterlerini tutturmakta güçlük çekmemişlerdir. Grup bankacılığında yaşanan asıl sorun; banka sahiplerinin sistemin zaafından yararlanarak, banka kaynaklarını kişisel kullarımlarına aktarmaları ve dolayısıyla bankaların içinin boşaltılmasıdır. Banka sahipleri, zaman zaman “karşılıklı kredilerle” hayali firmaları fonlamak gibi yöntemlerle banka kaynaklarını kötüye kullanmışlar ve böylece, devlet bir taraftan kamu bankaları aracılığıyla belli kesimlere rant sağlarken, diğer taraftan da özel bankaların içi boşaltılarak çift yönlü soygun yapılmıştır¹⁷².

F) Denetim Eksikliği

Denetim, bir işin olması gerektiği gibi yapılıp yapılmadığının kontrolüdür. Denetim, iş bitimindeki gözden geçirme gibi statik bir yapı olmayıp, iş yapılırken her bir aşamada hataları ortaya çıkaran ve onların giderilmesini sağlayan geri beslemeli (feed-back) dinamik bir süreçtir. Bu şekilde denetlenmeyen ya da eksik denetlenen sistemler zamanla etkinliklerini kaybederler. Bu nedenle, bankacılık faaliyetlerinin her bir aşamasında doğabilecek hatalı davranışlara etkin bir denetimle fırsat verilebilirse; bankaların risk yüzdesi, yolsuzluklar ve krizler önemli ölçüde azalır, uzun vadeli ekonomik istikrar ve etkinlik artar¹⁷³.

¹⁷¹ OKSAY, a.g.m., s.13.

¹⁷² GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.74.

¹⁷³ TOPRAK, DEMİR, a.g.m., s.10.

Kamu bankalarının yüksek görev zararları ve BDDK' nın bazı özel bankalara el koymak zorunda kalması bu sektörde ciddi bir denetim eksikliği sorunu olduğunu göstermektedir. Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinin uygulanmaması ve mali tabloların bağımsız dış denetim firmalarınca denetlenmemesi sektörde yayınlanan mali tabloların şeffaflığını belirsizleştirmektedir.

Bazen bankalarca yayınlanan ile dış denetim sonucu elde edilen mali tablolar arasında önemli farklar olmaktadır. Sektörde etkin bir denetimin olması için; denetim elemanlarının bilgi, teknik donanım ve sayıca yeterli olması, denetim için gerekli veri tabanının oluşturulması, denetimi etkisizleştirecek yasal ve siyasal engellerin kaldırılması ve yolsuzluklara yönelik cezaların caydırıcı olması gerekir. Etkin bir denetimin olmadığı bir ortamda cezaların ve ahlâk kurallarının caydırıcılığı azalır, yolsuzluklar daha hızlı yayılır. Ortaya çıkarılması halinde yolsuzluk yapanın göreceği zarar, ortaya çıkarılmaması halinde elde edeceği yarardan küçük kaldıkça yolsuzluk eğilimi güçlü olacaktır. Kamu bankalarının görev zararı, bir o kadar da TMSF bankalarının zararı, son zamanlarda artan yolsuzluk operasyonlarının birçoğunun bankalarla bağlantılı olması, bazı TMSF bankalarının önceki sahip ve yöneticilerinin yolsuzluk iddiasıyla yargılanmaları bu sektörde önemli bir denetim eksikliği olduğunu göstermektedir¹⁷⁴.

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde incelendiği gibi; 2004 yılı itibariyle Türk bankacılık sistemi oligopol bir yapıda olup, dünyanın 50. bankasının büyüklüğü 260 milyar \$ iken sistemimizin toplam aktif büyüklüğü sadece 190 milyar \$'dır. Dolayısıyla mali derinlik, yeterli değildir. Sistem derin olmamakla beraber gelişme potansiyeli yüksektir. Çünkü ekonomik ve siyasi hayattaki istikrar devam ettikçe, bankacılık da büyümeye devam edecektir. Amaç, diğer ülkelerde gayri safi milli hasılanın birkaç katı büyüklükte olan aktif toplamını Türkiye'de de yakalamaktır. Yoğunlaşma hakim olup, ilk 10 banka sistemin %80'ini oluşturmaktadır. Uzun yıllar Alman ekolü olarak adlandırılan sanayi ile bankacılığın bir arada algılandığı (Holding Bankacılığı) anlayışı değişmektedir. Ancak en önemli husus; bankacılığın ekonomiyi doğrudan etkilemesi, bankacılıktaki istikrar ile ekonomideki istikrarın doğru orantılı olması ve krizlerin tetikleyicisi rolünü kazanmasıdır. Nitekim yaşadığımız son kriz örnekleri bu gerçeği, bir kez

¹⁷⁴TOPRAK, DEMİR, a.g.m., s.11.

daha göstermiştir. bankacılık çok daha iyi düzenlenmesi ve izlenmesi gereken bir sektördür ve bunun olumlu sonuçları, ülkenin menfaatine olacaktır¹⁷⁵.

Türk bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması ve artan ekonomik istikrarla birlikte sektörü Şubat 2001 krizine sürükleyen önemli yapısal sorunlar aşılmış görülmektedir. Yeniden yapılandırma sürecinde gerçekleşen konsolidasyon, olumlu ekonomik gelişmeler ve Türkiye'nin AB sürecinin hız kazanmasıyla birlikte, sektörde artan oranda “yabancı” sermaye ilgisi gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, finansal krizlerin de etkisiyle yaşanan yeniden yapılanma ve konsolidasyona sektörün içsel gelişmeleri, AB'ye üyelik süreci ve artan finansal istikrarın tetiklediği “yabancı” sermaye ilgisine de sektöre olan dışsal etkiler olarak bakmak mümkündür. İçsel ve dışsal dinamikler beraberinde yeni yapısal dönüşümleri gündeme getirebilmektedir¹⁷⁶.

¹⁷⁵Tevfik BİLGİN, “Finansal Hizmetler Kanunu Tasarısı Taslağı Açılış Konuşması”, Bankacılık Sorunları Sempozyumu, 2004, Ankara.

¹⁷⁶Münir YAYLA, “Türk Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma ve Rekabet 1995-2005”, Bankacılık ve Finansal Piyasalar, Cilt:1, sayı:1, 2007, s.37.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BANKACILIK SEKTÖRÜ VE KAMU İÇ BORÇLANMA POLİTİKASI

I-Türkiye'de İç Borç Yönetimi

Maliye teorisinde borçlanma: (i) devletin olağanüstü ve istisnai bir gelir kaynağı, (ii) kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında uyum sağlama unsuru, (iii) devletin etkin işlemeyen piyasa ekonomisine müdahalesi, gelir dağılımını ve adaleti sağlama aracı olarak değerlendirilmektedir¹⁷⁷.

Türkiye'ye bakıldığında bu üç yaklaşımının hiçbirinin tek başına geçerliliğinin olmadığı; borçlanma politikasının, gelir dağılımını ve adaleti sağlama amacının olmadığı, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında uyum sağlamak için yapılmadığı, borçlanmanın olağanüstü bir gelir kaynağı olmadığı hatta olağan bir kamu geliri haline geldiği görülmektedir.

Devlet yurt içi piyasalardan borçlanıyor ve aynı şekilde borcu milli gelir ile finanse ediyorsa; bu bir iç borçlanmadır. Ülkemizde devlet yurt içi piyasalardan borçlanmakta, ama bunu milli gelir dışındaki bir kaynakla, yani bir ölçüde dış borçlanma ile finanse etmektedir. Devletin dış borçlanma kayıtları içinde, özel sektör borçlanması da vardır. Ancak; dış borçlanma yine de, iç borcu finanse eden bir niteliğe bürünmüştür. Dış borç, büyük ölçüde yurt içi tasarrufların yetersizliğinden kaynaklanmakta ve devletin iç borçlanmada karşılaştığı ödeme güçlükleri dolayısıyla, dış borçlanmaya başvurduğu açıkça gözlenmektedir. Diğer taraftan dış borcun ödenmesi için devletin her yıl yurt içi piyasalardan önemli miktarda borç bulması gerekmektedir¹⁷⁸.

Ülkemizde borcu borçla ödeme süreci, 1975 den beri devam etmekte olup, devletin hem iç hem de dış borç stoku hızla artmaktadır. Bu anlamda Türkiye'de iç borç sorunu, dış borç sorunu ile yakından ilişkili yapısal, kronik bir sorun ve aynı zamanda dış borç sorunundan daha önce gelen bir sorundur.

¹⁷⁷ Ferhat Başkan ÖZGEN, "Türkiye'de İç Borç Sorunu ve İç Borçların Sınırlandırılması", Yeni Türkiye Dergisi, Türk Ekonomisi Özel Sayısı, Sayı 27, Mayıs-Haziran, 1999, s.1-2.

¹⁷⁸ Menşure KOLÇAK, "Türkiye'de Devlet Borçlarının Yüğü", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Kasım 1997, Sayı 11, s.15

1990 sonrası kamu iç borç yönetiminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, birincil ve özellikle de ikincilik piyasaların etkinliğini arttırabilmek için 1991 yılında IMKB Tahvil ve Bono Piyasası, 1993 yılında IMKB Repo ve Ters Repo Pazarı kurulmuş, 2000 yılında ise, Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulamasına geçilmiştir (2001 yılında sisteme ara verilmiş, ancak sistem 2002 yılında yeniden uygulamaya konulmuştur)¹⁷⁹.

Türkiye’de son yıllarda iç borçlanmada görülen hızlı artışın iktisadi hayata getirdiği yük giderek ağırlaşmış ve iç borç stoku dolar üzerinden ifade edildiğinde; 1980’de 6.6 milyar ABD doları, 1990’da 19,5 milyar ABD doları, 2001 yılında 84,9 milyar ABD doları, 2008 yılında 181,7 milyar ABD doları ve Şubat 2009 yılı itibariyle ise 171,3 milyar ABD doları seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. 1990’lı yıllardan itibaren kamu harcamalarının hızlı artışı ve buna eşlik edemeyen vergi gelirleri, kamu açıklarının boyutunu büyütmüş ve gelişmekte olan bir ülke için zaten yetersiz olan tasarruf oranının 1990 sonrası düşüş eğilimine girmesi, kamu borçlanma gereğindeki artışla birleşince faiz oranları üzerinde baskıya neden olmuştur. Faiz oranlarındaki artış, kamunun borçlanma gereğini olumsuz yönde etkilemiş ve süreç kendini besler hale gelmiş ve kamunun borç faiz ödemelerini yerine getirebilmesi için tekrar borçlanması şeklinde bir kısır döngüye girilmiştir¹⁸⁰.

Ankara Ticaret Odası (ATO), ‘Reel Faiz, Reel Soygun’ adıyla hazırladığı raporda; reel faizin Türkiye ekonomisine doğrudan maliyetini ortaya koymuş ve dünyanın en yüksek reel faizini ödemeye devam eden Türkiye’nin, 1994 krizini izleyen 12 yılda yıllık ortalama yüzde 17.6 reel faiz ödediğini ortaya koymuştur. Rapora göre; 1995- 2006 yılları arasında toplam 303.1 milyar dolar olan Hazine’nin yaptığı iç borç ödemelerinin yüzde 45’ine yakın bölümünü faizin ‘reel kısmı’nın meydana getirdiği (reel faiz oranının yüzde 5’te kalsaydı Türkiye’nin 87 milyar, yüzde 8 düzeyinde kalsaydı 63 milyar dolar daha az faiz ödemiş olacağı) ileri sürülmektedir. Aynı şekilde Rapor’da şu sonuçlara varılmıştır¹⁸¹:

- Türkiye'nin iç borçlanmasını diğer ülkelere göre oldukça yüksek faiz oranlarıyla gerçekleştirmesi iç borç stokunu hızla büyütmüş, 1994 yılında 799 milyon YTL

¹⁷⁹ Erol BULUT, “Piyasa Yapıcılığı Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi”, Finans-Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran 2005, Sayı 495, s.31.

¹⁸⁰ Faruk AYDIN, Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü Tebliği, No:13, Kasım 2002, s.2.

¹⁸¹ ATO, “Reel Faiz Soygunu”, <http://www.cnnturk.com/EKONOMI/GENEL/haber_detay.asp?PID=40&HID=1&haberID=299671>, (11.02.2007).

(20.8 milyar dolar) olan iç borç stoku, 2006 yılı sonunda 251.5 milyar YTL'ye (179 milyar dolara) kadar yükselmiştir.

- Devlet bütçesi 1995- 2006 yılları arasında çeşitli düzeylerde bütçe açığı vermiş ve bu yıllarda faiz dışı bütçe ise değişen tutarlarda fazlayla sonuçlanmıştır. Dolayısıyla Hazine bu dönemde ödediği faizin bir kısmını bütçe gelirleriyle karşılarken, bir kısmını da yeniden borçlanarak stokuna eklemiştir.
- Son 12 yıllık dönemde bütçe toplam 164.2 milyar YTL faiz dışı fazla vermiş ve buna göre söz konusu dönemde Hazine 302.5 milyar YTL olan faiz ödemelerinin yüzde 42'sini bütçe gelirleriyle öderken, geri kalan 175 milyar YTL' sini (yüzde 58'ini) yeniden borçlanarak borç stokuna eklemiştir. Aynı dönemde Türkiye'nin bütçesi ise yine 175 milyar YTL açık vermiş, yani; bütçe açığının tümü faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır.
- Hazine 1995- 2006 yıllarını kapsayan dönemde toplam 774.3 milyar YTL anapara ve 302.5 milyar YTL faiz ödemesi yapmış ve anapara- faiz olarak toplam iç borç ödemesi 1 trilyon 76.8 milyar YTL'yi bulmuştur. İç borç anapara ödemelerinin ortalama yüzde 39'u kadar da faiz ödemesi yapılmış; hatta 2000 yılında faiz ödemelerinin tutarı anapara ödemesinin yüzde 98.1'ine ulaşmıştır. Bu oran 1997, 1998 ve 1999 yıllarında da yüzde 60'ın üzerine çıkmış ve 2006 yılında yapılan faiz ödemesi anapara ödemesinin yüzde 32.5'i kadar bir büyüklük oluşturmuştur.

Bütçe açığının ve kamu borcunun GSMH' ye oranındaki düşüş olumlu bir gelişme olmasına rağmen, bütçe açığını finanse etmek ve borcu çevirmek için ülkemiz, hâlâ dünyanın en yüksek reel faizini ödemektedir¹⁸². Sonuçta; kamu iç borçlanmasının temel nedeni kamu kesimi dengesizliklerdir. Bu dengesizliklerin yarattığı finansman ihtiyacı mali baskıyı arttırmakta ve bunun doğal sonucu olarak finansal piyasalar derinleşmemektedir. Aşağıda; öncelikle, ülkemizdeki iç borçlanmanın yapısı, daha sonra bunun bankalara olan etkileri incelenecektir. Son yıllarda izlenen maliye politikalarında amaç, enflasyon hedeflemesi programıyla uyumlu olarak sürdürülen sıkı para politikalarına paralel olarak faiz dışı fazla hedefine odaklanmak ve böylece borç stokunun milli gelire oranının makul seviyelere çekilmesidir. Mevcut borç stokunun çevrilmesine ilişkin olarak da, borçlanmanın ağırlıklı olarak YTL cinsinden yapılması, sabit faizli borç kağıtlarına ağırlık verilmesi, vadenin uzatılması; döviz cinsinden iç borçlanmalara ilişkin borç çevirme oranının % 80'i aşmaması;

¹⁸² ATO, "Reel Faiz Soygunu", <http://www.cnnturk.com/EKONOMI/GENEL/haber_detay.asp?PID=40&HID=1&haberID=299671>, (11.02. 2007).

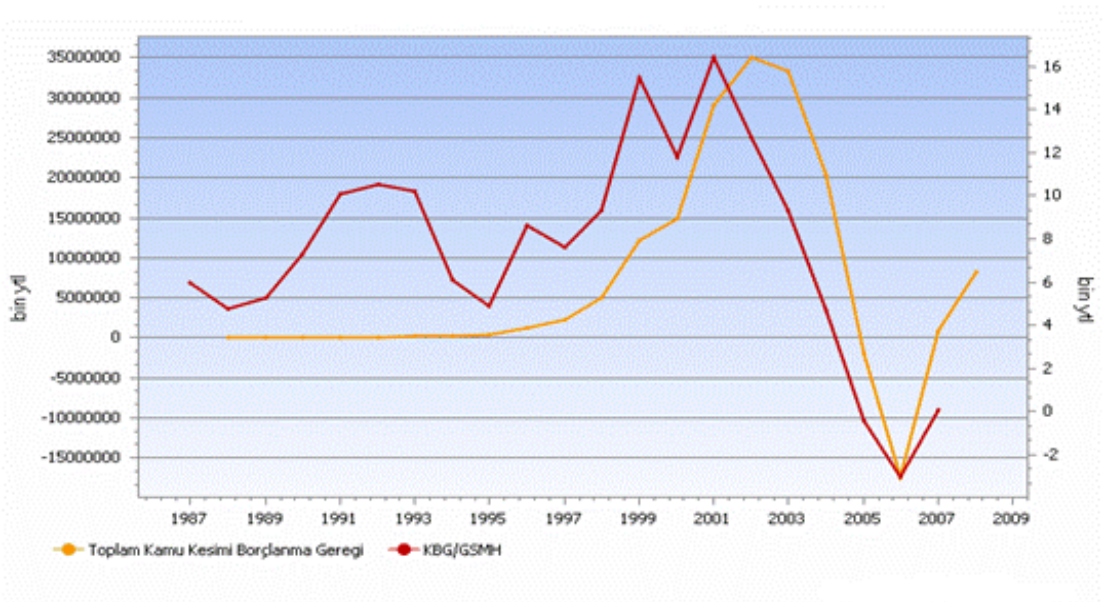
nakit ve borç yönetiminde likidite riskini azaltmaya yönelik olarak güçlü rezerv tutulması hedeflenmektedir¹⁸³.

A-İç Borçlanmanın Yapısı

Grafik 1’de görüldüğü gibi; Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG), 1990’dan itibaren mali dengeleri sarsacak şekilde artış içine girmiştir, mali krizin yaşandığı 1994 yılında en yüksek değere ulaşmış; 1996 yılı hariç bir daha azalmamıştır¹⁸⁴.

Kamu kesimi finansman açıkları geniş anlamda devletin gelir ve giderleri arasındaki farkı ifade etmektedir. KKBG’deki artış, yatırım tasarruf dengesini ve ithalat ihracat dengesini bozmakta; iç ve dış açık üzerinde etkili olmaktadır. Bu açık, iç ve dış borçlanma ile finanse edilmektedir. İç borçlanmaya daha fazla başvurulur hale gelinmesi, bu anlamda KKBG’ nin artması ve mali dengeleri etkilemesinin sorumlusunun, büyük ölçüde iç borçlanma olduğu söylenebilir¹⁸⁵.

Grafik 1: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH’ ye Oranı



Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu Kasım 2008, (12.06.2009).

¹⁸³ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Finansal Piyasalar Raporu, Sayı 5, Mart 2007, s.16.

¹⁸⁴ Ayrıntı için bkz: < <http://www.bumko.gov.tr>>.

¹⁸⁵ DPT., 1999 Yılı Programı, s.214.

Tablo 5: İç Borç Stokunun GSYİH'ya Oranı (1991-2008)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
İÇ BORÇ STOKUNUN GSYİH'ya Oranı									
GSYİH (Milyon YTL)	847,0	1.469,8	2.664,1	5.200,1	10.434,6	19.857,3	38.762,5	70.203,1	104.595,9
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU / GSYİH (%)	%12	%13	%13	%15	%13	%16	%16	%17	%22
KAGIDA BAĞLI / GSYİH (%)	%6	%9	%10	%10	%11	%14	%15	%17	%22
NAKİT / GSYİH (%)	%5	%6	%5	%7	%7	%10	%12	%14	%19
TAHVİL / GSYİH (%)	%3	%3	%3	%1	%2	%3	%6	%5	%16
BONO / GSYİH (%)	%2	%3	%2	%6	%5	%7	%6	%8	%3
NAKİT DISİ / GSYİH (%)	%1	%3	%4	%4	%4	%4	%3	%3	%3
TAHVİL / GSYİH (%)	%1	%3	%4	%4	%3	%3	%3	%3	%3
BONO / GSYİH (%)	%0	%0	%0	%0	%1	%1	%0	%0	%0
KAGIDA BAĞLANMAYAN / GSYİH (%)	%5	%4	%4	%5	%2	%2	%1	%0	%0
KONSOLİDE BORÇLAR / GSYİH (%)	%4	%2	%1	%3	%0	%0	%0	%0	%0
KVA / GSYİH (%)	%2	%2	%3	%2	%2	%2	%1	%0	%0

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İÇ BORÇ STOKUNUN GSYİH'ya Oranı									
GSYİH (Milyon YTL)	166.658,0	240.224,1	350.476,1	454.780,7	559.033,0	648.931,7	758.390,8	843.178,4	950.144,3
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU / GSYİH (%)	%22	%51	%43	%43	%40	%38	%33	%30	%29
KAGIDA BAĞLI / GSYİH (%)	%22	%51	%43	%43	%40	%38	%33	%30	%29
NAKİT / GSYİH (%)	%18	%24	%25	%29	%30	%30	%27	%26	%26
TAHVİL / GSYİH (%)	%16	%17	%15	%23	%24	%27	%26	%25	%25
BONO / GSYİH (%)	%1	%7	%11	%5	%5	%3	%1	%1	%1
NAKİT DISİ / GSYİH (%)	%4	%27	%17	%14	%11	%8	%6	%4	%3
TAHVİL / GSYİH (%)	%4	%26	%17	%14	%11	%8	%6	%4	%3
BONO / GSYİH (%)	%0	%1	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
KAGIDA BAĞLANMAYAN / GSYİH (%)	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
KONSOLİDE BORÇLAR / GSYİH (%)	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
KVA / GSYİH (%)	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0

Kaynak: Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2009, <www.hazine.gov.tr>, (12.06.2009).

1990'lı yılların ilk yarısından itibaren artan kamu açıklarının doğal bir sonucu olarak beliren kamu kesiminin aşırı kaynak talebi, Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanımı ve piyasaya arz edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) ile karşılanmıştır. Ancak Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarını kullanma olanakları derece derece azaltılmış ve yeni Merkez Bankası Kanunu ile 2001 Kasımında kaldırılmıştır. Sürekli artan kamu açıkları ve bunun DİBS 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 GSMH büyümesinin oldukça üzerinde seyreden reel faizlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur¹⁸⁶.

Reel faizlerin GSMH büyümesinin üzerinde seyretmesi ve bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının etkisiyle 2001 yılı sonu iç borç/GSMH oranı 0,69'ya çıkmış; bunun yanı sıra son 10 yılda dünyada ve Türkiye'de meydana gelen krizler neticesinde artan belirsizlikler, iç borç stokunun ortalama vadesini düşürmüştür. DİBS'nin birincil piyasada ağırlıklı alıcısı giderek artan bir şekilde bankalar olmaktadır¹⁸⁷.

Diğer taraftan 2003 yılı sonunda ortalama 10,4 ay olan TL cinsinden iç borçlanma vadesi, 2004 yılı sonunda 13,1 aya yükselmiştir. Piyasa koşulları dikkate alınarak, borçlanma vadesinin uzatılması politikasına 2005 yılında da devam edilmiş ve bu doğrultuda ilk defa 5 yıl vadeli TL cinsinden borçlanma gerçekleştirilmiştir. Böylece, 2005 yılı Eylül ayı sonu itibarıyla TL cinsinden ortalama iç borçlanma vadesi 24,8 aya yükselmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde, 2005 yılı eylül ayı sonu itibarıyla 181,4 milyar doları iç borç, 64,5 milyar doları dış borç olmak üzere toplam konsolide bütçe borç stoku 245,9 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Borçlanmanın kompozisyonu sabit faizli senetler lehine değişmiş, nakit dışı iç borç stokunun toplam stok içindeki payı giderek azalmıştır. Böylece, 2003 yılı sonunda 194,4 milyar YTL olan konsolide bütçe iç borç stoku % 15,5 oranında bir artışla 2004 yılı sonu itibarıyla 224,5 milyar YTL'ye, 2005 yılı Eylül ayı sonu itibarıyla ise 243,2 milyar YTL'ye yükselmiştir.¹⁸⁸ . Toplam kamu net borç stoku ise 2009 yılının son çeyreğinde bir önceki çeyreğe göre 29.7 milyar TL artarak 271 milyar 460 milyon TL'ye yükselmiştir. Merkez Bankası net varlıkları 4 milyar 930 milyon TL artışla 60 milyar 371 milyon TL'ye

¹⁸⁶ DPT., 1999 Yılı Programı, s.214.

¹⁸⁷ AYDIN, a.g.e., s.2-3.

¹⁸⁸ Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2006, (23.02.2007).

yükseldi. Kamu mevduatı ise 5 milyar 637 milyon TL azalarak 41 milyar 496 milyon TL'ye gerilemiştir¹⁸⁹.

Kamu açıklarının finansman boyutu ve şekli iktisadi dengeleri bozucu önemli etkiler yaratmaktadır. Burada; kısaca kamu iç borçlanmasının finansal serbestleşme sürecinden, krizler dönemine kadar olan genel yapısı tablolar yardımıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

Son 15 yılda iç borç stokunun GSMH' ye oranının özellikle son yıllarda büyük oranda arttığı görülmektedir. 1989 yılında % 14.4 olan iç borç stoku/GSMH oranı, 2001'de % 68.6, 2002'de % 69.2, 2003'de % 54.5, 2004'de % 52.3, 2005'de %50.3, 2006'da %43.7 düzeyinde gerçekleşmiş iken¹⁹⁰, 2008'de %38, 2009'da %28 seviyesine inmiştir. 1980 yılında iç borç stokunun yüzde 19,6'sını devlet tahvili, yüzde 6,8'ini hazine bonusu, yüzde 27'sini kısa vadeli avans ve yüzde 46,6'sını da konsolide borçlar meydana getiriyordu. 2008 yılında ise iç borç stokunun yüzde 95,5'ini devlet tahvilleri, yüzde 4,5'ini de Hazine bonoları oluşturmuştur. Kamu Net Borç Stoku/GSYH rakamlarına baktığımızda; 2001 yılında % 52.3, 2002 yılında % 44.2, 2003 yılında % 44.4, 2004 yılında % 42, 2005 yılında % 40, 2006 yılında % 35.4, 2007 yılında %32,4 ve 2008 yılında % 31,5 düzeyinde gerçekleşmiştir¹⁹¹.

Bu rakamları analiz ederken önemli bir hususu gözden kaçırmamak gerekir. Özellikle 2001 yılında 2000 yılına göre 2,5 kat büyüyen iç borç stoku/GSMH oranının kaynağı, 2001 yılında kapatılan kamu bankalarının görev zararlarının kapatılması ve fona devredilen bankalara sağlanan kaynak nedeniyle bu bankalara verilen nakit dışı kâğıtlardır. Kamu bankaları görev zararlarının ve bankacılık kesimindeki aksaklıkların 1990'lı yılların başından itibaren birikerek gelen sorunlar olduğu göz önünde bulundurulursa, iç borç sorunun bugün için geldiği noktanın esas itibariyle 1990'lı yıllardan itibaren başladığı görülmektedir. Bu süreçte kamu kesimi borç servisi yükü sürdürülemez boyutlara ulaşmış; kamu kesimi tasarruf ve yatırım yapamaz hale gelmiş; özel sektör birikim tercihleri giderek reel sektörlerden uzaklaşarak, spekülasyon birikim alanlarına yönelmiştir¹⁹².

¹⁸⁹ Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2009, <www.hazine.gov.tr>, (12.06.2009).

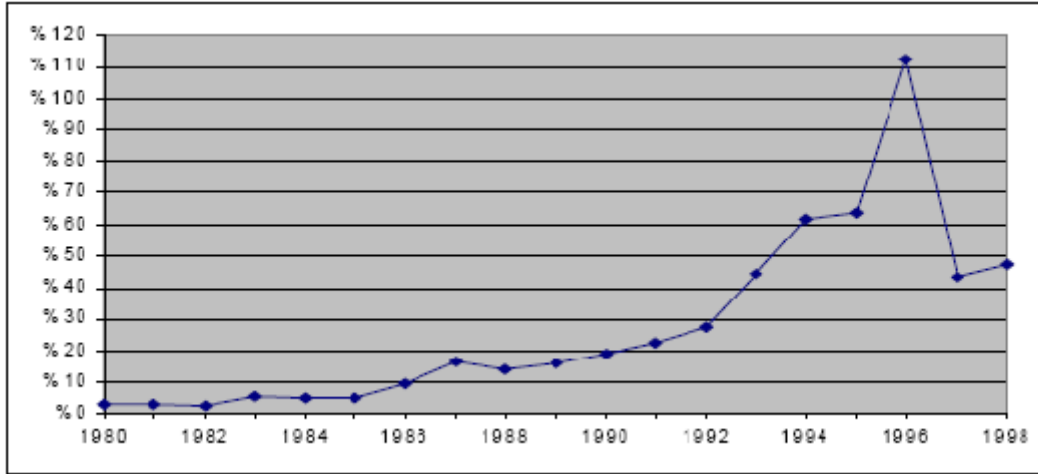
¹⁹⁰ Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2006, (23.02.2007).

¹⁹¹ Vergi Denetmenlerinden Borç Raporu, <www.milliyet.com.tr>, (14.06.2009)

¹⁹² AYDIN, a.g.e., s.4.

Bütçe açıklarının özellikle 1990'lı ikinci yarısından itibaren sürekli bir artış eğilimine sahip olduğu görülmektedir. Buna karşılık iç borç stoku, bütçe açıklarındaki büyümeye kıyasla daha düşük oranda artmıştır. 2001 yılında bütçe açığının GSMH içindeki payında 1990 yılına göre yaklaşık 5 kat bir artış görülürken, borç stokunda yaklaşık 2 katı kadar bir artış gerçekleşmiştir. Kamunun iç borç stokunun GSMH içindeki payı özellikle 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren büyümeye başlamıştır. Bunun en büyük nedeni, 1996 yılından itibaren Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarını kullanma olanaklarının derece derece azaltılması paralelinde büyüyen bütçe açıklarının büyük oranda iç borçlanmaya gidilerek finansmanının sağlanmasıdır. Bu durumun en büyük etkisi "iç borç faiz ödemeleri" üzerinde olmuştur. İç borç faiz ödemelerinin GSMH' ye oranı 1990'lı yılların başından itibaren bütçe açığı ile beraber büyük bir ivmeyle büyümeye başlamıştır. Faiz ödemelerinin de, ulusal mali piyasalardaki yükü bu dönem içerisinde artarak süregelmiştir.

Grafik 2: İç Borç Faiz Ödemelerinin Kamu Harcanabilir Gelirine Oranı



Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1999), <<http://www.dpt.gov.tr/pub/ekosos/kf.zip>>.

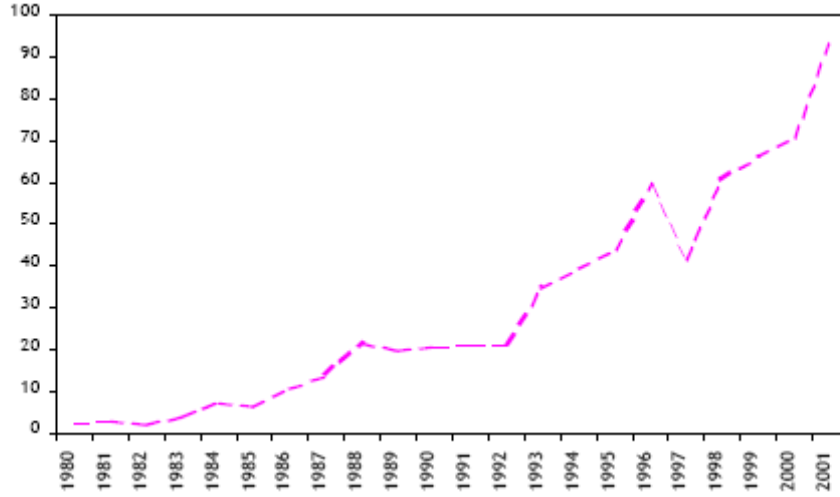
Grafik 2'de de görüldüğü gibi, toplam iç borç faiz ödemelerinin, toplam kamu harcanabilir geliri içindeki payı; 1994'ten sonra, krizin etkisiyle %50'nin üzerindedir¹⁹³.

Toplam faiz ödemelerinin/toplam net borçlanma oranına baktığımızda ise; devletin 1990'lı yıllardan itibaren, borçlandığından daha fazla faiz ödediği anlaşılmaktadır. Bu devletin iflası anlamına gelmekte ve bu şartlar altında devlet, faiz ödemeleri ile borçlanma arasındaki fark para basarak finanse etmeye zorunludur. 1989 sonrası enflasyonun nedenin de açıkça bu olduğu söylenebilir.

¹⁹³ ÖZGEN, a.g.m., s. 6-7.

İç borç faiz ödemelerinin /vergi gelirlerine oranının yer aldığı Grafik 3'e göre; faiz ödemelerinin, vergi gelirlerine oranı 2000'de % 70.9, 2001'de % 94.4, 2002'de % 78.5, 2003'de %62.5, 2004'de %49.8'e ulaştığı bilinmektedir. Bu oranın 1990'lı yılların başında yüzde 20 seviyelerinde olduğu göz önünde bulundurulursa iç borcun kamu maliyesi ve finans piyasaları üzerindeki baskın etkisi daha rahat anlaşılabilir.

Grafik 3: İç Borç Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri (Yüzde)



Kaynak: < www.tcmb.gov.tr >.

B-İç Borçlanmanın Vadesi ve Maliyeti

Etkin bir borç yönetimi politikasının iki temel unsuru; borçların vadelerinin uzunluğu ve faiz oranlarının düşüklüğüdür. Vadeler uzadıkça risk ve belirsizliklerin artması bu iki unsurun bir arada gerçekleştirilmesi olanağını zorlaştırmaktadır. Uzun vadeli borçlar, alınan borçların geri ödenmesi aşamasında daha avantajlı olması nedeniyle kısa vadeli borçlara oranda daha az olumsuz etkiye sahiptir ve daha fazla tercih edilmektedir. Ancak uzun vadeli borçların her zaman istenilen koşullarda istenilen piyasalardan bulunması zordur. Borçların vadelerinin kısılması, öncelikle kamu mali dengesi üzerinde olumsuz etkilere neden olmakta ve ardından da bir çok olumsuz ekonomik etkileri peşinden sürüklemektedir. Bunun yanında, faiz oranlarının artması söz konusu dengeleri daha da bozmakta ve içinden çıkılmaz hale getirmektedir. Nitekim son yıllarda ülkemizin yaşamış olduğu ve yaşamakta olduğu en büyük sorunun birisi budur¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Hilmi ÜNSAL, "Türkiye'de Finansal Serbestleşme Sürecinde İç Borçlanma ve Sermaye Piyasası Üzerindeki Etkileri", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 3/2003, s.5.

1990 sonrası dönemde iç borçlar vadeleri açısından incelendiğinde; 1995 yılına kadar vadelerin hızla kısaldığı görülmektedir. Vadelerin kısalmasına paralel olarak faiz oranları da artmış ve temel ekonomik dengeler bozulmuştur. 1996 yılından itibaren iç borçların tamamı kısa vadeli borç haline gelmiştir. Bu durum iç borçların sürdürülemez hale gelmesine neden olmuştur. Borç vadelerindeki bu kısalmanın en belirgin nedenleri; yıllar geçtikçe çığ gibi büyüyen iç borç faiz ödemelerinin bütçe dengesini bozması, kamu harcamalarının istenmeyen bir şekilde artması, buna karşın kapsamlı bir vergi reformunun yapılamaması nedeniyle yeterli vergi gelirinin toplanmaması gibi kamu maliyesi ile ilgili nedenlerdir¹⁹⁵.

Genel olarak kamunun iç borçlanmasında esas sorunun, borcun büyüklüğünden ziyade ortalama vadesinin kısalığı ve maliyeti olduğu görülmektedir. Bir çok gelişmiş ülkeye bakıldığında; İç Borç/GSMH oranının yüzde 100'ün üstündedir. Bu derece bir borç yükünün sorun yaratmamasındaki en büyük sebep ortalama vadesinin oldukça uzun, maliyetinin de oldukça düşük olmasıdır¹⁹⁶.

Türkiye'de borçlanmanın ortalama vadesi ve maliyeti oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. 1985-2002 yılları arasında iç borçlanmanın ortalama vadesinin 9,5 ay, borçlanma maliyetinin ise yaklaşık yüzde 89,5 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu dönemde yıllık olarak miktar ile ağırlıklandırılarak, hesaplanan vade ve borçlanma maliyeti grafiğinde göze çarpan ilk şey vade ile borçlanma maliyeti arasında negatif ilişkinin varlığıdır. Kriz zamanlarında (1994, 1997 ve 2001) bu negatif ilişki açık bir şekilde görülmektedir. Kamu açıklarının artması ve enflasyonun yüksek düzeylerde seyretmesinin yarattığı faiz ve kur risklerindeki artış, kaynakların vade yapısının kısalması, borçlanma maliyetini yükselten başlıca etkenler olmuştur.

Merkezi hükümet iç borç stoku 2006 sonunda 252 milyar YTL olarak olup; bu tutarın 2003 yılında 194, 2004 yılında 225 ve 2005 yılında 245 milyar dolar olduğu bilinmektedir. Önceki yıllarda ciddi artışlar söz konusu olmasına karşılık stok, 2006'da reel anlamda azalmış bulunmaktadır. Merkezi hükümet iç borç stoku iki alt başlıktan oluşmaktadır. Bunlardan ilki; piyasaya borçlardır ve bu ad altında toplanan miktar özel kesime ihale veya diğer yollarla satılmış bulunan tahvil ve bonoların vadesinde ödenecek anapara tutarlarını ifade etmekte ve piyasaya borçlar artmaya devam etmektedir. 2005'te 169 milyar YTL olan bu kalem % 7'ye

¹⁹⁵ ÜNSAL, a.g.e., s.5.

¹⁹⁶ AYDIN, a.g.e., s.5.

yakın bir artışla 2006 yılında 180 milyar YTL'ye yükselmiştir. İkinci alt başlık merkezi hükümetin kamu kesimine olan iç borçlarıdır ki; bu kalem, Hazine'nin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına eski ya da yeni borçlara karşılık verdiği tahvilleri ifade etmektedir. Bu kalemde azalma olup; 2005 yılında tutarı 76 milyar YTL olan bu borçlar 2006'da 71.5 milyar YTL' ye düşmüştür¹⁹⁷.

Merkezi hükümet iç borç stokunda piyasaya borç ile kamu kesimine borç arasında bir yer değiştirme söz konusudur. Kamu kesimine olan iç borçların bir bölümü geçmiş borçlara karşılık verilmiş kâğıtlardan oluştuğu, ödendiği ve hızla yenilenmediği için bu gelişme normal olup; iç borç stokunun ortalama vadesi ciddi biçimde uzamış olduğu görülmektedir.

2005 yılında stokun ortalama vadesi 20 ayın altında iken süre 2006'da 24 ayı geçmiş durumdadır. 2003 yılında ortalama vadenin 12 ayın biraz üzerinde olduğunu yani vadenin iki kat uzamış olduğunu düşünüldüğünde bu gelişmenin önemi ortaya çıkacaktır. Ancak; aynı başarı faizde söz konusu değildir. Nominal faiz düşmüş olmasına karşılık, reel faiz önceki yıllarda sergilediği gerilemeden sonra 2006'da yeniden yükselişe geçmiş bulunmaktadır. 2006 sonunda stokun reel faizi yüzde 9 dolayında iken; buna karşılık bugün itibarıyla yeni borçlanmanın reel faizi yüzde 15 dolayındadır. Bu kadar yüksek seyreden bir borçlanma reel faizinin bir süre sonra stokun reel faizini daha da bozabileceğini, bunun yanı sıra bu kadar yüksek bir reel faizle vadenin uzamasının bir süre sonra avantaj olmaktan çıkıp, dezavantaj olmaya dönüşeceğini vurgulamak gereklidir¹⁹⁸.

2006 yılında iç borçlanmanın ağırlıklı ortalama vadesi 28 ay iken, 2007'nin ilk 5 ayında söz konusu ortalama % 37.9'a yükselmiştir. 2006 yılında %13-18 dolayında seyreden ağırlıklı ortalama iç borçlanma faizi, global piyasalarda yaşanan dalgalanmaların etkisiyle, Haziran ayından itibaren % 18'ler dolayından %22'ye kadar yükselmiştir¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Mahfi EĞİLMEZ, "Kamu Borç Tablosu Düzeliyor", Radikal Gazetesi, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=211106>>, (25.01.2007).

¹⁹⁸ EĞİLMEZ, a.g.m., Radikal Gazetesi, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=211106>>, (25.01.2007).

¹⁹⁹ BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Sayı 5, Mart 2007, s.17.

Tablo 6: Yıllar İtibarıyla İç Borçlanma Durumu (Milyon TL) (1991-2008)

TOPLAM İÇ BORÇ STOKU (Milyon YTL)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU									
KAGIDA BAGLANAN	51,7	128,6	255,0	543,6	1.143,1	2.778,0	5.945,8	11.612,9	22.920,1
NAKİT	42,2	83,3	137,4	338,3	733,3	1.923,8	4.642,9	9.511,8	20.197,5
TAHVİL	23,9	41,1	72,9	34,0	221,0	603,5	2.267,9	3.815,8	16.960,8
BONO	18,3	42,2	64,5	304,2	512,3	1.320,3	2.375,0	5.695,9	3.236,8
NAKİT DISİ	9,5	45,3	117,6	205,3	409,8	854,2	1.302,9	2.101,1	2.722,6
TAHVİL	9,5	45,3	117,6	205,3	290,8	646,7	1.302,9	1.956,1	2.722,6
BONO	0,0	0,0	0,0	0,0	119,0	207,5	0,0	145,0	0,0
KAGIDA BAGLANMAYAN	46,0	65,6	102,4	255,7	217,9	371,0	337,6	0,0	0,0
KONSOLİDE BORÇLAR	32,4	34,6	31,9	133,4	25,9	0,0	0,0	0,0	0,0
KISA VADELİ AVANS	13,6	31,0	70,4	122,3	192,0	371,0	337,6	0,0	0,0

TOPLAM İÇ BORÇ STOKU (Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU	36.420,1	122.157,3	149.869,7	194.386,7	224.482,9	244.781,9	251.470,1	255.310,0	274.827,3
KAGIDA BAGLANAN	36.420,1	122.157,3	149.869,7	194.386,7	224.482,9	244.781,9	251.470,1	255.310,0	274.827,3
NAKİT	29.422,6	57.879,9	89.271,0	130.484,0	165.579,2	194.153,0	208.376,3	220.582,1	248.691,4
TAHVİL	27.373,2	40.226,7	52.251,1	105.841,9	135.306,9	176.335,4	198.782,7	214.448,1	234.713,1
BONO	2.049,4	17.653,2	37.019,9	24.642,1	30.272,2	17.817,6	9.593,6	6.134,0	13.978,3
NAKİT DISİ	6.998,0	64.277,4	60.598,7	63.902,7	58.903,8	50.628,9	43.093,7	34.727,9	26.135,9
TAHVİL	6.989,7	61.901,2	60.598,7	63.131,7	58.903,8	50.628,9	43.093,7	34.727,9	26.135,9
BONO	8,3	2.376,2	0,0	771,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KAGIDA BAGLANMAYAN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KONSOLİDE BORÇLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KISA VADELİ AVANS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kaynak: Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2009, <www.hazine.gov.tr>, (12.06.2009).

Tablo 7: Yıllar İtibarıyla İç Borçlanma Durumu (Milyar Dolar) (1991-2008)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU (Milyar Dolar)									
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU	19,2	22,7	24,7	20,8	22,3	29,3	30,7	37,1	42,4
KAGIDA BAGLANAN	10,2	15,0	17,6	14,1	18,7	25,8	29,0	37,1	42,4
NAKİT	8,3	9,7	9,5	8,8	12,0	17,9	22,7	30,4	37,4
TAHVİL	4,7	4,8	5,0	0,9	3,6	5,6	11,1	12,2	31,4
BONO	3,6	4,9	4,5	7,9	8,4	12,3	11,6	18,2	6,0
NAKİT DISİ	1,9	5,3	8,1	5,3	6,7	7,9	6,4	6,7	5,0
TAHVİL	1,9	5,3	8,1	5,3	4,8	6,0	6,4	6,3	5,0
BONO	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	1,9	0,0	0,5	0,0
KAGIDA BAGLANMAYAN	9,1	7,7	7,1	6,7	3,6	3,5	1,6	0,0	0,0
KONSOLİDE BORÇLAR	6,4	4,0	2,2	3,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
KISA VADELİ AVANS	2,7	3,6	4,9	3,2	3,1	3,5	1,6	0,0	0,0
KUR (ABD Doları Döviz Alış)	0,0051	0,0086	0,0145	0,0384	0,0611	0,1075	0,2048	0,3127	0,5401

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU (Milyar Dolar)									
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU	54,2	84,9	91,7	139,3	167,3	182,4	178,9	219,2	181,7
KAGIDA BAGLANAN	54,2	84,9	91,7	139,3	167,3	182,4	178,9	219,2	181,7
NAKİT	43,8	40,2	54,6	93,5	123,4	144,7	148,2	189,4	164,4
TAHVİL	40,7	27,9	32,0	75,8	100,8	131,4	141,4	184,1	155,2
BONO	3,1	12,3	22,6	17,7	22,6	13,3	6,8	5,3	9,2
NAKİT DISİ	10,4	44,7	37,1	45,8	43,9	37,7	30,7	29,8	17,3
TAHVİL	10,4	43,0	37,1	45,2	43,9	37,7	30,7	29,8	17,3
BONO	0,0	1,7	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KAGIDA BAGLANMAYAN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KONSOLİDE BORÇLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KISA VADELİ AVANS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KUR (ABD Doları Döviz Alış)	0,6718	1,4396	1,6345	1,3958	1,3421	1,3418	1,4056	1,1647	1,5123

Kaynak: Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2009, <www.hazine.gov.tr>, (12.06.2009).

C- İç Borçlanmada Bankacılık Sektörünün Payı

Türkiye’de liberalleşme sürecinde bankalar, DİBS’lerin en çok alıcısı durumunda olmuşlar, yüksek borçlanma gereği nedeniyle faizlerin yüksek ve reel getirisinin fazla olması, riskin bulunmaması, bankaların kaynaklarını giderek artan oranda bu alana aktarmalarına neden olmuştur. Dışardan dövizle borçlanan bankalar, yüksek kârlılık nedeniyle yurt içinde TL’ye dönerek ve büyük ölçüde açık pozisyon taşıyarak DİBS’lere yatırım yapmışlardır. Bankalar için kolay para kazanma yolu olan bu yöntem, aslında sektörün faaliyet amacına önemli ölçüde zarar vermiş olup, bu yapının oluşup sürdürülmesine kamunun yüksek borçlanma ihtiyacı nedeniyle örtülü onay vermesi, bankacılık sistemini çökerten temel nedenlerden birisi olmuştur²⁰⁰.

Kamu açıklarının finansmanının iç borçlanmayla karşılanması, bankacılık kesimi üzerinde borçlanmayı arttırmış, bunun sonucu olarak finansal piyasalar derinleşmemiş ve iç borçlanma miktarındaki artışa paralel olarak bankaların asıl fonksiyonlarını gittikçe yerine getiremedikleri görülmüştür. Kamu kâğıtlarına yönelmesinin en önemli nedeni, bunların çekiciliği ve 32 Sayılı Kararname ile getirilen tam finansal serbestleşme ortamında sıcak paraya dayalı büyüme politikasının sonucu oluşan kur-faiz makasıdır. 1989 sonrası bankaların kaynak maliyetinin ve kredi riskinin artması, kredinin plasman olarak çekiciliğini ortadan kaldırmış, kamu kâğıtlarının reel getirisi yüksek ve riskinin olmaması nedeniyle bu alana yönelmesine neden olunmuştur.

Devlete borç veren sektörler içerisinde bankacılık sektörünün payı, Tablo 9’da görüldüğü üzere kamunun en büyük fonlayıcısı durumunda olmuştur. 1987-2001 döneminde bankaların iç borç senetlerindeki payının yüzde 72 ile yüzde 93 arasında değiştiği görülmektedir. Son 15 yıllık ortalamaya baktığımızda bankaların yaklaşık yüzde 83 oranında kamu kâğıtlarında ağırlığı olduğu görülmektedir. Şekil 4’ten de görüldüğü üzere bankaların, iç borçlanma senetlerinin alıcılara göre dağılımındaki payı yıllar itibariyle çok fazla değişmemiştir. Bankaların payı en yüksek değerini 1991 yılında alırken, 1994 kriz yılında en düşük değerini almıştır²⁰¹.

²⁰⁰ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.77.

²⁰¹ AYDIN, a.g.e., s.6.

Tasarruf sahiplerinin ve özel sektörün payı geçmişte yıldan yıla önemli değişiklikler gösterse de; bankaların, DİBS' nin en büyük alıcısı olma özelliği hiçbir zaman değişmemiştir²⁰².

Genel olarak iç borçların %80' lik kesimi bankacılık kesiminden gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla bankacılık kesimi büyük ölçüde devleti finanse etmeye odaklanmış olup ekonomide üslenmesi gereken rollerden uzak kalmıştır. Bankacılık sektörü, devlete borç olarak verdiği bu fonları, bireysel ve kurumsal tasarruf sahiplerinden topladığı için aracı işlevi görmesi dolayısıyla, tahvil ve bono piyasalarının en güçlü aktörü haline gelmiştir. Özellikle sermaye piyasasının gelişmesinde ve derinleşmesinde önemli engeller ortaya çıkarmıştır. Bankacılık sektörünün yanında kamu kuruluşları da fonlarını devlet iç borçlanma senetlerine yatırarak değerlendirmişlerdir. Kümülatif olarak düşünüldüğünde, devlet bir taraftan kendi senetlerinden faiz geliri elde ederken bir taraftan da faiz ödemesi yapmaktadır. DİBS içinde özel sektörün ve hane halklarının payı ise çok azdır. Ancak bu rakamlar sadece birincil piyasalar için geçerli olan rakamlar olup, ikincil piyasalarda bu dağılım değişebilir²⁰³.

Aracı kurumlar olarak bankacılık kesiminin sermaye piyasası kaynaklarının büyük bir kısmına sahip olması ve bu kaynakları istediği gibi yönlendirip yönetmesi sermaye piyasasının sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde gelişimini engellemiştir. Mevduat faizlerinin yükselmesi, sermaye piyasasının devleti finanse eden bir piyasa haline gelmesinde önemli bir etkidir. DİBS faiz oranlarındaki artış, bu senetlere yapılan spekülasyon yatırımların getirilerini artırırken bir taraftan da riskleri azaltmıştır. Bu durum sanayi sektöründe faaliyette bulunan şirketlerin, hatta KİT'leri bile esas faaliyetlerini bırakarak DİBS almalarına neden olmuştur. Nitekim birçok özel şirketin karlarının %60'ından fazlası faaliyet dışı karlardan oluşmaktadır²⁰⁴.

İMKB'nin uluslararası sermaye piyasalarıyla entegrasyonu giderek zorlaşmakta ve yerel bir piyasa özelliğini bünyesinde taşıyor hale gelmektedir. Aracı kurumların piyasada tekelleşmesi ve kamu kesiminin aşırı fon talebi, kaynakların verimli alanlarda kullanılamamasının en temel nedenidir. Bu dönemde bankalar fon pazarına girerek yüklü miktarda fon toplamış ve bu fonları,

²⁰² Ayrıntı için bkz.; Merkez Bankası, <<http://www.tcmb.gov.tr/evds/yayön/yillik/97turkce/97RAPOR2.html>>, (21.12.2006).

²⁰³ Latif ÇAKICI, "Ekonomik Gelişme İçin Sermaye Piyasası ve Bankalardan Beklenen Fonksiyonlar", Türkiye Ekonomisi Nereye Gidiyor?, Ankara Üniversitesi Basımevi, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, 1992, Ankara, s.273.

²⁰⁴ Mehmet BOLAK , "Sanayi Şirketleri Devlete Borç Veriyor", Banka ve Ekonomik Yorumlar, Kasım, 1997, s.28.

asli fonksiyonları olan çeşitli kesimlere kredi olanakları sağlamak yerine kam kesimini finanse etmede kullanmışlardır. Bu şekilde bir taraftan kaynakların verimli alanlara aktarılması sağlanamamış diğer taraftan da sermaye tekelleşmiştir. Sermayenin tekelleşmesi, başlı başına kaynak kullanımında verimliliği engelleyen güçlü bir unsurdur²⁰⁵.

TABLO 8: İÇ BORÇLANMANIN BİRİNCİL PİYASADA ALICILARA GÖRE DAĞILIMI

	BANKALAR		RESMİ KURUMLAR		ÖZEL SEKTÖR		HANE HALKI	
	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%
2003 TOPLAM	119,459,031	75,5	34,479,250	21,8	4,211,654	02.Tem	88,447	0.1
HAZINE BONOSU	48,644,764	86.2	4,159,726	07.Nis	3,604,803	06.Nis	51,905	0.1
DEVLET TAHVİLİ	70,814,267	69.6	30,319,524	29.Ağu	606,851	0.6	36,542	0.0
2004 TOPLAM	140.301.498	85,8	18.083.779	11,1	5.179.884	3,2	31.335	0
HAZINE BONOSU	53.479.894	86,9	3.597.267	5,8	4.457.984	7,2	21.685	0
DEVLET TAHVİLİ	86.821.604	85,1	14.486.512	14,2	721.901	0,7	9.650	0
2005 TOPLAM	134.016	88,3	14.189	9,3	3.626	2,4	10	0
HAZINE BONOSU	36.033	89,8	732	1,8	3.348	8,3	3	0
DEVLET TAHVİLİ	97.983	87,7	13.456	12	278	0,2	7	0
2006 TOPLAM	102.837	88,5	12.210	10,5	1.178	1	5	0
HAZINE BONOSU	17.024	91,9	500	2,7	1.005	5,4	1	0
DEVLET TAHVİLİ	85.813	87,8	11.710	12	173	0,2	5	0
2007 OCAK (*)	13.650	83,5	2.059	12,6	629	3,9	0	0
HAZINE BONOSU	3.435	84,5	0	0	629	15,5	0	0
DEVLET TAHVİLİ	10.216	83,2	2.059	16,8	0	0	0	0
2007 TOPLAM(*)	13.650	83,5	2.059	12,6	629	3,9	0	0
2008 TOPLAM	82.702,9	79,5	17.682,8	17,0	3.592,6	3,5	5,0	0,0
HAZINE BONOSU	17.349,8	93,2	0,0	0,0	1.254,9	6,7	1,6	0,0
DEVLET TAHVİLİ	65.353,1	76,5	17.682,8	20,7	2.337,8	2,7	3,3	0,0
2009 OCAK (*)	6.572,9	93,9	180,0	2,6	245,9	3,5	0,0	0,0
HAZINE BONOSU	751,0	75,7	0,0	0,0	241,0	24,3	0,0	0,0
DEVLET TAHVİLİ	5.821,9	96,9	180,0	3,0	4,9	0,1	0,0	0,0
2009 ŞUBAT (*)	21.379,6	89,5	2.381,2	10,0	119,6	0,5	0,8	0,0
HAZINE BONOSU	3.339,6	97,0	0,0	0,0	103,2	3,0	0,2	0,0
DEVLET TAHVİLİ	18.040,1	88,3	2.381,2	11,7	16,4	0,1	0,5	0,0
2009 MART (*)	3.265,4	67,9	1.389,3	28,9	154,5	3,2	0,0	0,0
HAZINE BONOSU	3.265,4	84,4	450,0	11,6	154,5	4,0	0,0	0,0
DEVLET TAHVİLİ	0,0	0,0	939,3	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2009 NİSAN (*)	10.911,3	88,2	1.463,5	11,8	1,6	0,0	0,0	0,0
HAZINE BONOSU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DEVLET TAHVİLİ	10.911,3	88,2	1.463,5	11,8	1,6	0,0	0,0	0,0
2009 MAYIS (*)	13.839,6	77,3	4.063,6	22,7	7,4	0,0	0,8	0,0
HAZINE BONOSU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DEVLET TAHVİLİ	13.839,6	77,3	4.063,6	22,7	7,4	0,0	0,8	0,0
2009 TOPLAM (*)	55.968,8	84,8	9.477,6	14,4	528,9	0,8	1,6	0,0
HAZINE BONOSU	7.355,9	88,6	450,0	5,4	498,7	6,0	0,2	0,0
DEVLET TAHVİLİ	48.612,8	84,3	9.027,6	15,7	30,2	0,1	1,4	0,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

²⁰⁵ Haluk AKDOĞAN, "Türkiye Sermaye Piyasalarının Avrupa Topluluğu Sermaye Piyasalarına Entegrasyonu", İşletme ve Finans Dergisi, Kasım,1992, s.46.

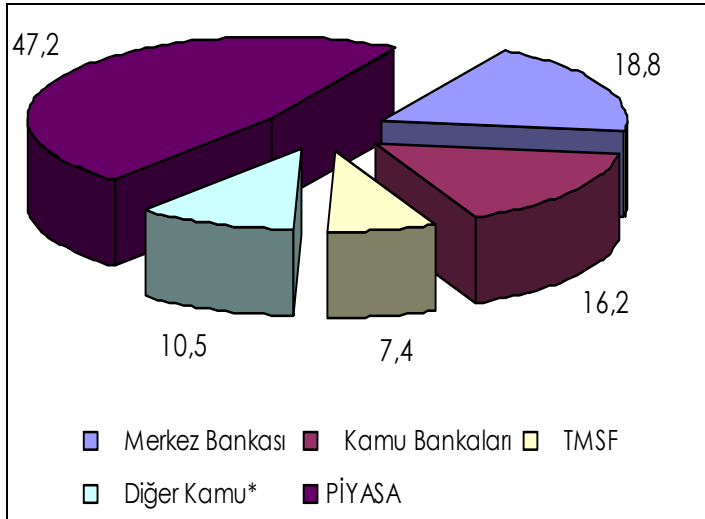
Grafik 4: İç Borç Stokunun Mülkiyete Göre Dağılımı (%)



Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu, Mayıs 2009.

Toplam DİBS stokunun büyük kısmı bankaların mülkiyetinde olup, bankacılık sektörünün aktif yapısının da önemli bir kısmını oluşturmaktadır. 2008 yılında bankaların payı artarken, yurt dışı yerleşiklerin payı azalma eğilimini sürdürmüştür (Grafik 4).

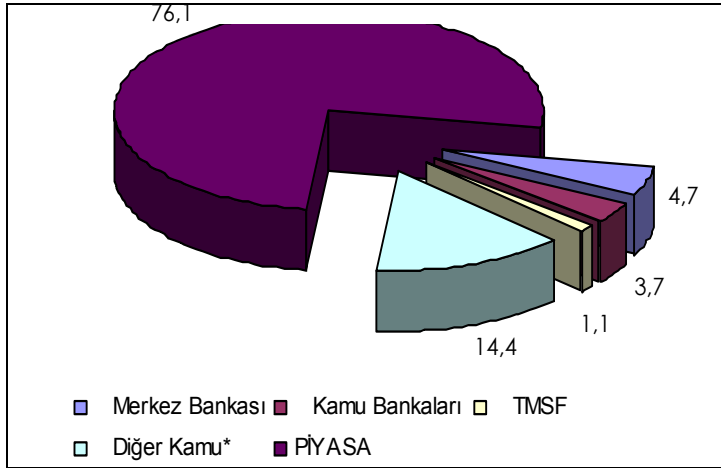
Grafik 5: 2002 Yılı İç Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı (%)



Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu, Mayıs 2009.

Grafik 5’de görüleceği üzere; iç borçlanmada % 47,2’lik oran ile en büyük paya kamu bankaları sahiptir.

Grafik 6: 2008 Yılı İç Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı (%)



Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu, Mayıs 2009.

Grafik 5'deki % 47,2'lik oran, Grafik 6'da görüleceği üzere 2008 yılında daha da yükselerek %76,1'e ulaşmıştır (Grafik 6).

II-Kamu Borçlanma Politikasının Bankacılık Sektörüne Etkileri

Son yıllarda ardı ardına yaşanan krizler sonrası ekonomik programın çökmesiyle birlikte iç borçlanmada ve bankacılık alanında yeni bir dönem başlamış, sürekli ertelenen sorunların çözümüne yönelik bu girişimler; bu dönemde uzun vadede iç borcun yönetilebilir duruma getirilmesi ve bankacılık kesiminin sorunlarını çözmeyi amaçlamıştır. 2000 yılı başında uygulamaya konulan Ekonomik Program, kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasını ve kamu finansmanının dengeli bir şekilde yürütülmesini amaçlamış, buna göre uygulanan sıkı maliye politikaları ile iç borçlanma ihtiyacının azaltılması ve kamu borç stokunun GSMH' ye oranının uluslararası kabul görmüş seviyelere indirilmesi hedeflenmiştir. Başlangıçta piyasalarda beklentiler olumlu yönde gelişmeye başlamış ve kur çıpası uygulamasına geçilmiştir. Ancak, kur artışlarının öngörülebilir olması ile birlikte bankalar, döviz borçlanarak TL cinsinden ihraç edilen DİBS satın almaya başlamışlar ve bu durum, bankacılık sektörünün artan oranda döviz açık pozisyonuna geçmesine, dolayısıyla büyük oranda kur riski taşımaya başlamasına neden olmuştur. Bu aşamada, bir yandan programa karşı oluşan güven faktörünün diğer yandan da bankacılık sektörünün artan DİBS talebi ile nominal borçlanma faizleri hızla gerilemiştir²⁰⁶.

²⁰⁶ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.78.

Oluşan likidite sıkışıklığı 1990'lı yıllardan bu yana katlanarak artan görev zararı alacakları nedeniyle mali yapıları büyük ölçüde bozulmuş olan kamu bankalarının da piyasalardan borçlanma ihtiyaçlarını arttırmış ve bu bankaların yüksek miktarlardaki likidite talepleri, piyasada faiz oranları üzerindeki baskıyı büyük boyutlara çıkartmış; kamu bankalarının likidite ihtiyaçlarının karşılanamaması neticesinde ödemeler sistemini kilitleme noktasına gelmiştir. Kamu bankalarının yüksek likidite ihtiyacının yanı sıra önemli sayıda özel bankanın krizler sonrasında TMSF kapsamına alınması ve bu nedenle TMSF' nin artan likidite ihtiyacı finansal sistemde yaşanan sorunların üstesinden gelinebilmesi için çözüm arayışlarını da gerektirmiştir. Kısa vadede ödemeler sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemeye başlaması ve krizin reel ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin asgari seviyede tutulması için, bankaların yüksek likidite ihtiyacı, Hazine Müsteşarlığı (HM), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) ve TCMB' nin koordinasyonu ile kontrollü bir şekilde karşılanmıştır²⁰⁷.

Kamu bankalarının görev zararı alacakları ve sermaye ihtiyaçları ile TMSF kapsamındaki bankalarının ihtiyacı için ilk etapta HM tarafından piyasa koşullarına uygun faiz oranı taşıyan DİBS ihraç edilmiştir. HM söz konusu senetlerin erken itfası ve kupon ödemeleri ile, TCMB ise gecelik borç verme ve senetlerin satın alımı yöntemi ile gerekli likiditeyi kontrollü bir şekilde sağlamıştır. Böylece, piyasalarda dalgalanmalar giderek azaltılmış ve finansal sistemin işlemesi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, bu gelişmelerle birlikte IMF ile yapılan Stand-By düzenlemesi çerçevesinde, 2001 yılı içerisinde, IMF kaynaklarından TCMB' ye aktarılan kredinin 9,6 milyar ABD dolarlık kısmı Mayıs ayından itibaren bütçe finansmanı için Hazine'ye aktarılmıştır. Söz konusu tutarlar karşılığında ise TCMB' ye 9,6 milyar ABD doları tutarında dövizde endeksli DİBS ihraç edilmiştir²⁰⁸.

2001 yılında iç borç stokundaki artışın en önemli belirleyicisi, HM tarafından kamu bankaları ve TMSF' ye ihraç edilen özel tertip iç borçlanma senetleri olmuştur. 2000 yılında 54,2 milyar ABD doları tutarında olan iç borç stoku 2001 yılında 84, 9 milyar ABD doları tutarına yükselmiştir. 2001 yılında kamu bankaları, TMSF ve bankacılık operasyonu nedeniyle bu bankalardan TCMB' nin satın aldığı iç borçlanma senetlerinin toplamı 12,3 milyar ABD doları (GSMH' nin % 6,1'i) iken 2001 yılında bu toplam 39, 3 milyar ABD doları (GSMH' nin %26,5'i) düzeyine çıkmıştır. Bir başka deyişle; iç borç stokunun 2001 yılındaki artışının 27 milyar ABD doları tutarındaki kısmı (GSMH'nin % 18,2'si) kamu bankaları ve TMSF

²⁰⁷ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.78.

²⁰⁸ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.78.

bankalarına verilen borçlanma senetlerinden kaynaklanmıştır. 2001 yılında yoğun bir şekilde ihraç edilen özel tertip iç borçlanma senetlerinin faiz yükünün 2002 yılına tam yansması sonucunda, 2002 yılında finansman ihtiyacı, dolayısıyla piyasanın elinde bulunan iç borç stoku da önemli ölçüde artmıştır²⁰⁹.

2002 yılında ise kamu bankaları, TMSF ve bankacılık operasyonu nedeniyle TCMB'nin elindeki senetlerin toplamı 6,4 milyar ABD doları tutarında azalarak 32,8 milyar ABD doları düzeyine inmiştir. Söz konusu stok azalışının yaklaşık 2,7 milyar ABD doları tutarındaki kısmı (4,4 katrilyon TL) TMSF bankalarının mevduat devirleri ile birlikte özel bankalara verilen ve piyasada bulunan iç borçlanma senetleri; arta kalanın önemli bir kısmı ise 2002 Şubat ayında IMF' den kullanılan kredilerle erken itfa edilen senetlerden kaynaklanmıştır. TMSF bankalarının mevduatları ile birlikte özel bankalara devredilen 2,7 milyar ABD doları tutarındaki senet miktarı da göz önüne alındığında kamu ve TMSF bankalarına verilen senet toplamı aslında 2002 sonu itibariyle 35, 6 milyar ABD doları (GSMH' nin 19,8'i) tutarındadır.

VIII. Plan dönemi boyunca ise; bankacılık sektörüne ve borç yüküne ilişkin düzenlemeler yapılmış olup; AB mevzuatıyla uyumlu olarak hazırlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla, düzenleme ve denetim çerçevesinin daha da etkinleştirilmesi, finansal sektörde ortaya çıkan konsolidasyon eğilimine paralel olarak düzenleme ve denetleme aşamalarının konsolide bazda yürütülmesi, finansal şirketler ile düzenleme ve denetleme otoritesinde kurumsal yönetişimin iyileştirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, banka dışı kredi kuruluşlarının düzenleme ve denetimi HM'dan, BDDK' ya devredilmiştir²¹⁰.

Sermaye piyasalarımızda son dönemde yapılan düzenlemelerle AB'ye uyum yönünde önemli mesafe kaydedilmiştir. Yatırımcıları Koruma Fonu ve menkul kıymetlerde kaydi sisteme geçiş gibi yatırımcı güveninin tesisine yönelik adımlar atılmıştır. Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsası'nın kurulmasıyla risk yönetimi imkanı geliştirilmiş, şeffaflaşma ve kurumsal yönetişimin geliştirilmesi bağlamında hisse senetleri borsada işlem gören şirketler, aracı kurumlar ve portföy yönetim şirketleri için uluslararası finansal raporlama standartlarının uygulanması sağlanmıştır. Diğer yandan, düşük tasarruf düzeyi, ülkemizde sermaye piyasası kültürünün yerleşmemiş olması, yetersiz bireysel ve kurumsal yatırımcı tabanı ve piyasalardaki araç çeşitliliğinin azlığı, sermaye piyasalarımızın temel sorunları olarak göze çarpmaktadır.

²⁰⁹ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.79.

²¹⁰T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani20061208.pdf>> , (19.02.2007), s.33-34.

Tablo 9: Bankacılık Sektörü Göstergelerinin AB ile Karşılaştırılması (%)

	Türkiye		2005	AB-15*
	2000	2004		2004
Aktif/GSYİH	83,7	71,2	81,5	289,2
Kredi/GSYİH	27,5	24	31,4	122,2
Mevduat/GSYİH	53,6	44,4	49,9	98,6
Net Kar/Toplam Aktif	-2,6	2,1	1,4	0,7
Tahsili Gecikmiş Alacaklar/Krediler	11,5	6,2	4,9	2,5

Kaynak: TBB, BDDK, DPT, ECB Report on EU Banking Structure, Ekim 2005; IMF Global Financial Stability Report, Eylül 2005.

* AB-15 rakamları, kredi kuruluşu tanımına giren mali kuruluşların bilançolarını kapsamaktadır.

Finansal sistemimizde son dönemde kaydedilen gelişmelere karşın, AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında sistemin, temel göstergeler itibarıyla küçük bir ölçeğe sahip olduğu sektörün derinliğini ve gelişmişliğini gösteren Aktif / GSYİH, Mevduat / GSYİH, Kredi / GSYİH gibi temel oranların AB ortalamalarına göre düşük olduğu görülmektedir. Öte yandan, bu durum ülkemizdeki bankacılık sisteminin gelişme potansiyelini göstermektedir²¹¹.

Tablo 10: Seçilmiş AB Ülkeleri İle Karşılaştırma

Ülkeler	Mevduat/ GSYİH (%)	Kredi/ GSYİH (%)	Kredi/ Mevduat (%)	Top.Aktifler/ Banka Sayısı (Milyon Euro)	En Büyük 5 Kredi Kurumunun Sektör Payları (%)	Kredi Kuruluşu Sayısı	Bankacılık Sektöründe Yabancı Payları (%)
Almanya	119	100	109	3.730	22	2.026	11,1
Austurya	111	140	126	1.109	40	803	26,9
Belçika	155	126	81	11.798	80	110	24,8
Bulgaristan	69	67	97	1.077	57	29	81,6
Çek Cum.	70	53	72	2.500	66	56	91,5
Danimarka	79	221	279	5.174	64	189	19,3
Finlandiya	56	82	146	799	81	360	65,3
Fransa	83	114	137	8.270	52	808	12,9
Hollanda	137	194	123	6.437	86	341	17,6
İngiltere	290	288	99	25.880	41	390	53,4
İrlanda	170	207	147	16.511	46	81	46,7
İspanya	144	177	123	8.250	41	357	11,6
İsviç	57	154	234	4.209	61	901	9,3
İtalya	73	119	154	4.058	33	1821	17,4
Letonya	72	104	145	994	67	31	58,0
Litvanya	42	63	152	998	81	80	83,7
Lüksemburg	819	631	65	5.868	98	156	95,0
Macaristan	51	65	128	527	54	906	57,4
Polonya	48	43	91	329	47	718	70,5
Portekiz	118	158	134	2.515	68	175	20,0
Romanya	32	35	109	1.717	56	42	82,1
Yunanistan	109	87	80	6.084	68	63	20,2
Euro Bölgesi Ort.	112	136	121	4.620	55	471	19,5
AB 27 Ort.	136	157	116	4.920	59	309	28,7
Türkiye 2007	42	35	83	6.819	60	50	24,8
Türkiye 06.08	44	38	87	6.826	59	50	25,6

Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu Kasım 2008.

²¹¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani20061208.pdf>>, (19.02.2007), s.34.

Bankacılık sektörünün derinliğini ve bankaların aracılık fonksiyonlarının gelişimini gösteren, mevduat ve kredilerin GSYH'ye oranları ile kredilerin mevduata oranı 2008 yılı Haziran ayı itibarıyla 2007 yılı sonuna göre artış kaydetmiş olmakla birlikte, AB ortalamalarının gerisinde kalmıştır (Tablo 9).

Türk bankacılık sektöründeki banka sayısı AB ülkeleri ortalamasının oldukça altında kalmaktadır. İlk beş bankanın toplam aktifler içindeki payı AB ortalamasıyla aynı düzeydedir. Diğer taraftan, 2008 yılı Eylül ayı itibarıyla ilk beş bankanın ve ilk on bankanın yoğunlaşma oranları yılsonuna göre değişmeyerek sırasıyla yüzde 60 ve yüzde 83 olarak gerçekleşmiştir²¹².

A-Kamu Borçlanmasının Bankaların Risklerine Olan Etkileri

Türkiye'de finansal liberalizasyona geçiş sürecinden önce, kamu açıklarının finansmanında daha çok dış borç ve Merkez Bankası kaynakları yani monetizasyon kullanılırken; 1980'li yıllarda finansal liberalizasyona geçilmesi ile ağırlı olarak "iç borç" kullanılmaya başlanmıştır. Diğer mali kuruluşların da yeteri kadar gelişmemiş olması nedeniyle de iç borçlanmada daha çok bankacılık kesimi kullanılmış ve bu kesimin riskleri giderek artmıştır.

Dolayısıyla, bankaların mevduat toplayıp, bunları alternatif kaynaklarda değerlendirmeleri aşamasında çeşitli faktörler nedeniyle karşılaştıkları risklerin dikkate alınması önemlidir. Bankacılık sektörünün karşı karşıya olduğu bu riskler; faiz oranı ve kur riski, kredi ve likidite riski şeklinde sıralanabilir²¹³.

DİBS'lerin birincil piyasada ağırlıklı alıcısı bankalar olmuştur. Özellikle bankaların 1990'lı yıllardan sonra reel kesime kaynak aktarma yerine, kamunun en büyük fonlayıcısı durumuna gelmeleri bilanço yapılarında köklü bir dönüşüme neden 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. Böyle bir durum, bankacılık kesiminin bilanço

²¹² TCMB, Finansal İstikrar Raporu Kasım 2008, (12.06.2009).

²¹³ Eren ÇAŞKURLU, "İç Borçlanmayla Finansmanın Bankacılık Kesimi Açısından Değerlendirilmesi: 1980 Sonrası İçin Bir Durum Analizi", Finans- Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Aralık, 2005, s.48.

yapılarını değiştirmiş ve bu değişim sonucunda bankalar daha önce karşılaşmadıkları kur, faiz ve likidite riskiyle karşı karşıya gelmişlerdir²¹⁴.

1) Likidite ve Kredi Riski

Bankalar, taahhütlerini zamanında yerine getirebilmek amacıyla, mevcutlarında nakit değerler ya da likiditesi yüksek finansal araçlar bulundurmaları durumundadırlar. Bir banka, taahhütlerini karşılayabilecek söz konusu araçlara sahip değilse, “likidite riski” ile karşı karşıya demektir. Bu risk, özellikle kısa vadeli varlıklarının yine kısa vadeli taahhütlerini karşılayamama durumunda ortaya çıkmaktadır²¹⁵.

Likidite riskine bakıldığında, mevduat sahiplerinin kısa vadeleri tercih ederken, yatırım sahiplerinin yüksek enflasyon beklentileri ve belirsizliğin yönlendirmesiyle daha uzun vadeleri araması, Türk bankacılık sektörünün aktif ve pasiflerinin vade yapılarında da, yansımaları neden olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sektördeki bankalar, likidite riskine daha duyarlı hale gelmişlerdir. Özellikle, son dönemlerde dünya ekonomisinde yaşanan mali sıkıntılar ve küresel mali krizler sonrasında, gelişmekte olan ekonomilerin birçoğu riskli görülmeye başlanmıştır. Bu durumda, uluslararası yatırımcılar Türkiye gibi gelişmekte olan piyasalara yatırım yapma konusunda daha ihtiyatlı davranmaya ve bu piyasalara, kredi kullandırılışlarında daha seçici olmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda Türk bankacılık sektörü de, kredi dağıtımlarını azaltarak likit kalmayı tercih etmiştir²¹⁶.

Genel olarak bankalar, daha kısa vadelerde düşük faizli mevduat toplayıp, uzun vadede yüksek faiz oranı üzerinden plasman yapmak suretiyle karlılıklarını artırma eğilimindedirler ve bu yapılanma bankaları vade uyumsuzluğu ile karşı karşıya bırakmaktadır. Likidite açısından oldukça tehlikeli olan bu yapı nedeniyle bankaların kaynaklarının önemli bir kısmını likide edilebilir varlıklara yatırmaları durumunda kalmaktadırlar ve bu tür varlıkların yeterli düzeyde olmaması ve uzun vadeli varlıkların satılışının ise önemli oranda sermaye kayıpları anlamına gelmesi, bankaları kısa sürede likidite sorunlarıyla yüz yüze getirebilir²¹⁷.

²¹⁴ AYDIN, a.g.e., s.1.

²¹⁵ ÇELİK, a.g.m., s.62.

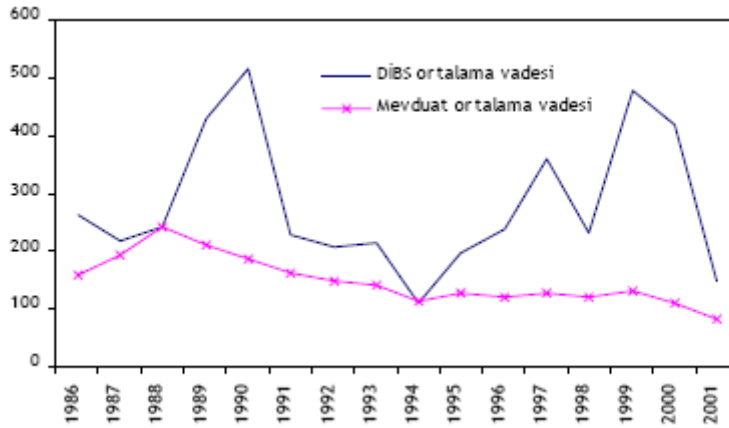
²¹⁶ Gazi ERÇEL, “Türk Bankacılık Sistemi”, Konuşmalar-1999, TCMB, Şubat, 2000, Ankara, s.68.

²¹⁷ ERÇEL, a.g.m., 2000, s.68.

Likidite, bir bankanın minimum zarar ile olabilecek mevduat çekilmelerini ödeyebilme gücü anlamına gelmekte ise; bir bankanın varlıkları, borçlarını rahatlıkla karşılıyor olmalıdır. Ancak varlıkları ödemelerde kullanılmayacak şekilde uzun vadeye bağlanmış, buna karşılık borçlarının vadesi daha kısa ise, vadesi gelen borçları ödeyememe tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır. Dolayısıyla; Türkiye’deki bankacılık sistemi genel olarak vade uyumsuzluğundan kaynaklanan bir likidite riski ile karşı karşıya bulunmaktadır²¹⁸.

Bankaların topladıkları TL mevduatın ve kamu kesimine aktardıkları kaynakların ortalama vadesinin yer aldığı Grafik 4’de; 1988 yılında 241 gün olan mevduatın ortalama vadesi 1990’lı yıllar boyunca hep azalan trend izlemiş ve 2001 yılında 83 güne düşmüştür. 1986 yılından günümüze kadar kamu kesimine verilen borçların ortalama vadesi, TL mevduatın ortalama vadesinin üzerinde yer almıştır. Bankacılık kesiminin en önemli kaynağının mevduat ve en önemli plasmanının özellikle 1990’lı yıllarla beraber devlet kağıtları olduğundan hareketle vade uyumsuzluğunun ve buna bağlı olarak likidite riskinin ne boyutlara ulaştığı görülebilir.

Grafik 4: Yıllar İtibariyle DİBS’lerin ve Banka Mevduatlarının Ortalama Vadesi (Gün)

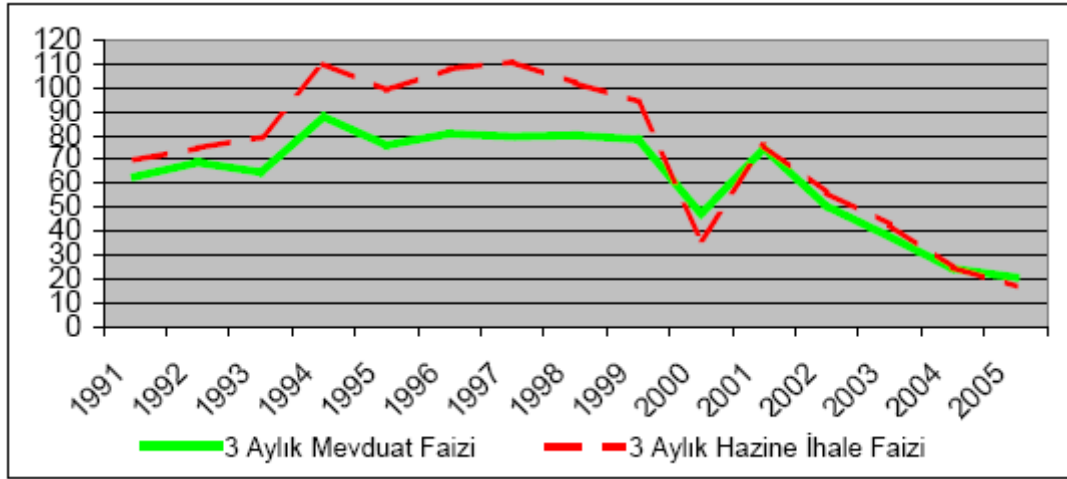


Özellikle kriz zamanlarında bu risk hayati önem taşımaktadır. Likidite yetersizliği nedeniyle ödeme güçsüzlüğü çeken bankaların yarattığı aşırı fon talebi, faizleri yükseltmekte ve ellerindeki kağıtların fiyatlarını aşağıya çekmektedir. Bu durum, krizlerin derinleşmesine yardımcı olmakta ve bu durum, kamu kesiminin içinde bulunduğu çıkmazı açık bir şekilde göstermektedir. Devletin borçlanma vadesini uzatmaya çalışması devletin borç yükünü

²¹⁸ AYDIN, a.g.e., s.12-13.

azaltırken, düşen mevduat ortalama vadesi ile beraber bankacılık kesiminde bir vade uyumsuzluğu yaratmakta ve herhangi bir dışsal olumsuzluk bankaları ödeme güçsüzlüğüne sokabilmektedir. Böyle bir durum, artan fon talebi nedeniyle doğrudan faizleri yükseltmekte ve bankacılık kesimi, dolayısıyla ekonomi krize sürüklenmektedir²¹⁹. Bunun en iyi örneği yaşanan 2001 Kasım krizidir ki; buna, faiz riski bölümünde tekrar değinilecektir.

Grafik 5: Bankacılık Sektörü Mevduat ve DİBS Faiz Oranları Gelişimi (Yüzde)



Kaynak: TCMB, DPT, HM.

Grafik 5'den de görüldüğü üzere; 90'lı yıllarda bankaların temel fonlama kaynağı olan 3 aylık ortalama mevduat faiz oranı ile 3 aylık Hazine ihaleleri faiz oranı arasındaki fark çok yüksek iken; 2001 krizinden sonra bu marj önemli ölçüde daralmıştır. Söz konusu marjın daralmasında, enflasyon oranlarının düşmesi, uygulanan sıkı para ve maliye politikasının yanında yapısal reformlarda kaydedilen olumlu gelişmeler ile bankalar arasında yaşanan rekabetin etkili olduğu düşünülmektedir²²⁰. Bankacılık sektörü faiz marjları da 2002 yılından itibaren azalma göstermesine karşılık, AB ve diğer gelişmekte olan ülkelere nazaran yüksek seviyelerde bulunmaktadır.

Mali riskler arasında en önemli olanı ve Türk bankalarının yönetimine en çok dikkat ettiği risk "kredi riski"dir. Türkiye'de kronik enflasyonun yaşanması bankalar açısından kaynak maliyetini olumsuz etkilemektedir. Ekonomik belirsizliğin ve yaşanan risklerin etkisiyle bankaların özellikle kurumsal kredi müşterilerinin kredi dönüşümlerini yerine getirememeleri kredi riskini meydana getirmekte ve bankalar açısından uzun vadede riski

²¹⁹ AYDIN, a.g.e., s.13.

²²⁰ DİNÇER, a.g.e., s.114.

düşük, getirisi yüksek kamu kâğıtlarına kredi tayinlaması yaparak yönelmelerini beraberinde getirmektedir²²¹.

Kredi riski; potansiyel kayıplar açısından büyük bir önem taşımakta ve müşterilerin geri ödeme sıkıntısına düşmelerinden kaynaklanmakta, kullanılan kredinin geri dönmeme halini ifade etmektedir. Kredinin geri dönmemesi, borcun tamamen veya kısmen kaybına neden olmaktadır. Türk bankacılık sektörü, yıllar boyunca kredi riskine gereken önemi vermektedir. Ancak sektörde artan rekabet, risk alma açısından da bazı sonuçlar doğururken, bankaların kredi stratejilerini yeniden gözden geçirmelerinin gereği de ortaya çıkmıştır. Kredi riskinin bir bütün olarak ele alınması bankacılık sektörünün giderek daralan uluslararası finansman ortamına rağmen, donuk alacaklarının seviyesini düşük tutarak kredi riskini yönetebileceğini ortaya koymuştur²²².

2) Faiz ve Kur Riski

“Faiz riski”; gerek nominal gerekse reel faiz oranlarındaki hareketlenmelerden kaynaklanmakta ve aktif kalemleriyle pasif kalemleri arasında vade ya da faiz bazında bir uyumsuzluk olması veya değişken faizli mali yükümlülüklerin gelecekteki nakit akımları, gelir–gider üzerinde belirsizliğe yol açması halinde ortaya çıkmaktadır²²³.

Türk bankacılık sektörünün, kısa vadelerde faize duyarlı pasiflerinin faize duyarlı aktiflerinden daha fazla olması, yabancı kaynakların varlıklara 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 arttırmaktadır. Diğer yandan bankalar, faiz oranlarının artma eğilimi gösterdiği dönemlerde, repo yoluyla düşük faiz getirili kamuya ait menkul kıymetlerini, daha yüksek getirili olanlarla değiştirmek suretiyle, faiz riskini kontrol altında tutmaya çalışmaktadırlar. Ayrıca sektörde, swap gibi bazı türev enstrümanlar da, bu amaca yönelik olarak kullanılmaktadır²²⁴.

²²¹ Pelin ÇELİK, Bankaların Risk Derecelendirilmesi, T.C. Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2004, <www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/PelinCelik.pdf>, (12.02. 2007).

²²² ERÇEL, a.g.m., s.67-68.

²²³ ÇELİK, a.g.m., s.62.

²²⁴ YILDIRIM, a.g.m, <<http://www.econturk.org/Turkiye2004.html>>, (03.02.2007).

“Kur riski” ise; kurlardaki değişmelerden kaynaklanan kazanç ve kayıplarla ilgilidir. Kur riski, yabancı paraya dayalı işlemlerde, yabancı paraların yerli paraya ya da birbirlerine karşı değerlerinin değişmesi halinde ortaya çıkmakta, sonuçta bu da kâr veya zarara yol açmaktadır. Kur riskine ilişkin olarak, Türk Lirası, faiz oranları ile Türk Lirası’nın nominal değer kaybı arasındaki fark, bankaların döviz cinsinden kaynaklarını Türk Lirası veya alternatif yatırım araçlarına dönüştürmesinin en büyük nedenidir. Türkiye’de kur riskine bağlı açık pozisyon izleme uygulaması 1985 yılında başlamıştır. Çeşitli günlük ve kayıplarla karşılaştıktan sonra, Türk bankacılık sektörü, kur riski konusunda yeterince bilgi ve deneyim sahibi olmuştur. Ayrıca TCMB de yaptığı birçok yasal düzenlemeyle, bu riski azaltma yönünde önlemler almış ve uygulamaya koymuştur²²⁵.

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. Bankaların açık pozisyon vererek kamuyu fonlamasının doğal sonucu olarak ortaya çıkan kur ve faiz riski 1990’lı yıllarda bankacılık sektörünün en büyük sorunlardan biri olmuştur²²⁶.

Bankaların döviz varlıklarının döviz yükümlülüklerini karşılayamaması hali olan kur riski özellikle 1980’li yıllarda dövizin konvertibil hale gelmesi, 32 Sayılı Kararın çıkması ve bankalarda döviz mevduatı tutulabilmesi ile ortaya çıkmıştır. 1980’li yıllarda makul düzeyde seyreden döviz yükümlülüklerin bilanço büyüklüklerine oranı, 1990’lı yılların başından itibaren büyük bir ivmeyle hızlanmış ve günümüzde toplam bilanço büyüklüklerinin yarısını oluşturur hale gelmiştir. 1990’lı yıllarda yürütülen yüksek faiz düşük kur politikası ile yaratılan ve sermayenin serbest bırakılması ile desteklenen yabancı para kaynakların TL yatırım araçlarına (özellikle kamu kağıtlarına) plase edilmesi olgusu, kurların dalgalanma gösterdiği dönemlerde banka bilançolarını, oluşan faiz riskiyle beraber oldukça kırılgan hale getirmiştir. Sermayenin serbest bırakılması ile desteklenen yabancı para kaynak kullanımı Türkiye’de bankacılık sektörünün döviz açık pozisyonu üzerinde oldukça etkili olmuştur²²⁷.

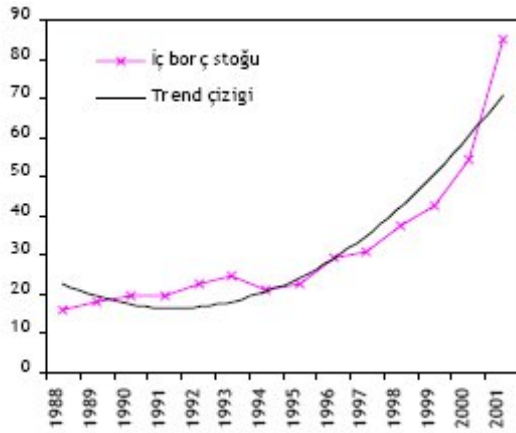
²²⁵ ERÇEL, a.g.m., s. 69.

²²⁶ AYDIN, a.g.e., s.14.

²²⁷ AYDIN, a.g.e., s. 15.

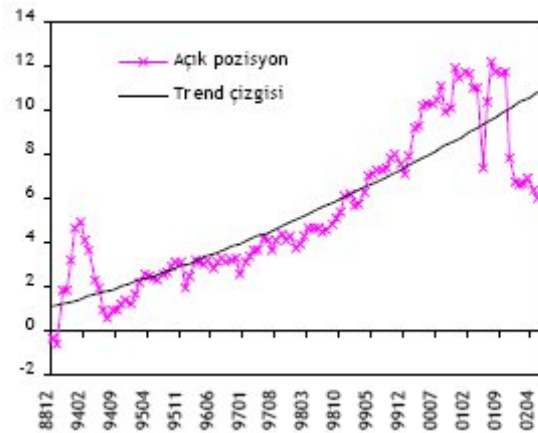
Açık pozisyon, en basit anlatımıyla, bankaların döviz cinsinden taahhütlerinin döviz cinsinden alacaklarından fazla olması durumudur. Bankaların açık pozisyon alması yüksek faiz düşük kur politikasının (sıcak para politikası) sonucudur. Hükümetler böyle bir politikayı kamu finansman açığını kapatmak ve ithal mallarındaki fiyat artışlarını etkileyerek fiyatları kontrol etmek için kullanmaktadır. Devletin verdiği faizle, kur arasındaki makasın açılacağını düşünen bankalar dışarıdan buldukları kredi ile kamuyu finanse etmişlerdir. Pozisyon açığı veren bankalar, arbitraj kârı beklentisiyle önemli ölçüde döviz kuru riski taşımaktadır. Bu bankalar gelecekte oluşan kur artışının, TL ve yabancı para faizleri arasındaki farktan daha düşük olacağı beklentisi ile pozisyon açığı vermektedirler. Faizlerde düşüş, bununla beraber kurların artışı bankalar için önemli zararlara yol açabilir. Türkiye’de faizlerin düşürülememesinin bir nedeni de bankaların almış oldukları açık pozisyonlardır. 1990 yılına kadar bankaların döviz pozisyonları fazla verirken, 1990 yılından sonra artan oranda döviz pozisyon açıkları vermeye başlamıştır. Bu dönemde iç borç stokunun artış eğiliminin, döviz açık pozisyonun gösterdiği artış eğilimiyle hemen hemen eşit olduğu dikkat çekici bir olgudur²²⁸.

Grafik 6: İÇ BORÇ STOĞU (Milyar ABD Doları)



Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Grafik 7: AÇIK POZİSYON BÜYÜKLÜĞÜ



Kaynak: TCMB.

Yukarıdaki grafikler bankaların kamu kesimini fonlamanın maliyetini açık bir şekilde göstermektedir. 1994 ve 2001 krizlerinden önce bankacılık kesiminin döviz açık pozisyonun geldiği nokta oldukça dikkat çekicidir. Bu durum beş aşamaya ayrılabilir²²⁹: Birinci aşama, kronik hale gelmiş olan bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanının sağlanması zorunluluğu ve bunun faizler üzerindeki baskısı, ikinci aşama, kamu kağıtları faizlerinin bankalar açısından

²²⁸ AYDIN, a.g.e., s.15-16.

²²⁹ AYDIN, a.g.e., s.14-16.

getirdiği çekicilik ve dolayısıyla bankaların dış kaynağa yönelmesi, üçüncü aşama kamu kesiminin mali sistemde yarattığı baskı, dördüncü aşama, kamu borçlarının döndürülememesine dair piyasalarda oluşan hava, beşinci aşama ise bu belirsizliğin döviz ve faiz üstünde yarattığı baskı sonucu oluşan krizdir.

Bankaların büyük kur ve faiz riskleriyle karşı karşıya kalmaları büyük ölçüde finansal kesimde oluşan mali baskının doğal uzantısı olduğu görölmektedir.

B-Kamu Borçlanma Politikasının Banka Bilançolarına Yansıması

Borçlanma ihtiyacının ve hacminin giderek artması, bankaları her geçen dönem daha ağırlıklı bir alıcı durumunu sokmuş ve bankaların DİBS alımına ağırlık vermesi, aktif ve pasif yönetimlerinde çeşitli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bankalar, aktiflerinde yer alan kamu kağıtlarına ağırlık verirken yine aktiflerindeki kredilerin hacmini yıllar itibariyle azaltmışlardır. Devletin borçlanma ihtiyacı çerçevesinde kamu kâğıtlarına yüksek faizler önermeleri faiz oranlarını arttırarak kredi maliyetlerini yükseltmiş; bankaların yüksek getiri beklentileri ve kredi maliyetlerinin artması, reel kesimin fonlama ihtiyacını kısıtlamıştır. Bankacılık işlemlerinin; yabancı para ile de yapılabilmesine olanak tanınması ve sermayenin dolaşım serbestliğinin getirilmesi, bir yandan bankaların yurt dışından kredi ile borçlanmasını, bir yandan da döviz kuru düşüklüğü ve yerli paranın değer kazanmasına bağlı olarak arbitraj olanağı ile dışardan borçlandığı kaynakları içeride yüksek getirili devlet kâğıtlarına yatırmışlardır²³⁰.

Bankalar borçlanma olgusuna bağlı olarak belirsizliğin ve yüksek kâr beklentisinin de eklenmesiyle aktif ve pasif yönetimlerini buna göre belirtmeye başlamışlar ve çeşitli risklerle karşı karşıya kalmışlardır. Borçlanma, bankaları asli fonksiyonları olan mevduat olarak topladıkları fonları reel kesim yatırımlarına plase etme olgusundan uzaklaştırmıştır. 2004 yılında görüntü tersine dönse de, istikrarın henüz kalıcı olmadığı ölkemizde Hazine'nin borçlanma ihtiyacının artması ihtimali ve bu durumu karlı bulan bankacılık sektörünün olumlu yanıtına karşı halen çeşitli önlemlerin alınması gerekmektedir²³¹.

²³⁰ ÇAŞKURLU, a.g.m., s.52

²³¹ ÇAŞKURLU, a.g.m., s.52.

1) Dışlama Etkisi

1980’li yıllardan itibaren bankacılık sektörünün topladığı fonları, reel kesime kredi olarak aktarması bankaların asli fonksiyonunu yerine getirememesine yol açmıştır. Böylece artan iç borçlanma olgusuna bağlı olarak kamuyu finanse etmeye başlamalarıyla bankaların asli fonksiyonlarını kaybetmeye başlaması ve ağırlıklı olarak iç borçlanmanın kaynağı durumuna gelmesi bir çeşit dışlama etkisi* yaratarak özel kesimin banka fonlarını kullanma imkanını ortadan kaldırmaya başlamıştır²³².

Kamunun giderek artan oranda mali piyasalardan fon toplamak durumunda kalması, bu borcun çevrilebilmesi için riski sıfır olarak kabul edilen kamu borçlanma araçlarına uygulanan faiz oranlarını özellikle kriz zamanlarında yoğun olmak üzere yukarı çekmesini zorunlu kılmış ve bu artışın mali sistemde yarattığı dışlama etkisi, banka bilançolarına da yansımış; sonuçta bankalar tarafından reel kesime aktarılacak fonların daralmasına yol açmıştır. Bu yansıma, kredi hacmi ile karşılaştırmalı olarak menkul değerler cüzdanı kaleminden takip edilebilir. 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 durumundadır²³³.

²³² ÇAŞKURLU, a.g.m., s.44.

²³³ AYDIN, a.g.e., s.8.

*Kamu iç borçlanmasının, özel kesime aktarılabilir fonlar üzerinde finansal bir dışlama etkisi (crowding out) yaratıp yaratmadığı ise günümüzde hala tartışma konusudur. Finansal piyasalarda kamu kesimi, özel kesime rakip durumda ise, bütçe açıklarının kamu iç borçlanması ile karşılandığı durumda, özel kesime ait tasarruflar kamu kesimine aktarılacak ve bu durum özel kesim yatırımları üzerinde dışlama etkisini ortaya çıkaracaktır. Diğer taraftan, kamu iç borçlanması bütçe açığını finanse etmek amacıyla yapılmış olmakla beraber, kamu alt yapı yatırımlarına tahsis edilebilir. Böyle bir durum, özel sektör yatırımlarını uyaracak ve onların verimliliğini arttıracaktır. Ayrıca, Friedman tarafından ileri sürülen Portföy Modeli yaklaşımına göre, kamu finansman açığını finanse etmek için ihraç edilen hazine bonolarının hisse senetlerini tam olarak ikame etmemesi durumunda, bireylerin portföylerini yeniden değerlendirme çabaları daha fazla hisse senedi talep etmelerine, bu durum ise hisse senedi fiyatlarının artmasına ve getirilerin azalmasına, hisse senedi maliyetlerinde bu azalma ise özel sektör yatırımlarının artmasına neden olabilecektir. Yani devlet borçlanmasının etkilerinin dışlama değil “tamamlayıcı” (crowding in) olabileceği iddia edilmektedir. 1980-1990 dönemine egemen olan eğilim, banka kaynaklarının giderek azalan oranda özel kesime açılan kredilere yönlendirilmiş olmasıdır. Ancak 1990 yılına gelindiğinde bu oranda bir artış kaydedilerek % 52.2 düzeyine ulaşılmıştır. Bundan sonraki dönemde ise bu oran 1997 yılı hariç (% 56.2) devamlı düşme eğilimi içine girmiş ve 2002 yılında % 20’lere kadar gerilemiştir. Buna karşılık, banka aktifleri içinde devlet tahvili ve hazine bonolarının payının 1980-2002 döneminde düzenli olarak arttığı, % 52’den % 127’ye yükseldiği görülmektedir. Bu durum, banka kaynaklarından kamu kesimine aktarılan fonlarda nispi bir artış olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca, ticari banka aktiflerinde yer alan tahvil ve bono stokunun özel kesime açılan kredilere oranına dikkatle bakıldığında, bu oranın 1980-1998 döneminde ortalama 0.3 olduğu, ancak 1999 yılından sonra hızla arttığı ve 2001 yılında 1.8 ve 2002 yılında da 2.5’e yükseldiği görülmektedir. Diğer yandan, kamunun en büyük fonlayıcısı olan bankaların aktif büyüklükleri, yıllar itibarıyla artış gösterir iken bu durum reel sektöre yansımamış ve verilen ticari kredilerin GSMH’ye oranı yıllar itibarıyla sabit bir seyir izlemiştir. Kredi-Mevduat oranlarına bakıldığında da kredilerdeki daralmanın boyutları daha iyi bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 1986’da 100 birim mevduatın 70 birimi kredi olarak reel sektöre aktarılır iken, 2001 yılında ancak 31 birimi reel sektöre aktarılmıştır. Bu durum kamu iç borçlanmasının yarattığı dışlama etkisinin boyutunu açık bir şekilde göstermektedir. Özet olarak, Türkiye’de kamu, yüksek faizli, vergiden muaf ve risksiz borçlanma senetleriyle ekonomideki tasarrufların büyük bir kısmının kamu kesimine akmasını

Sistemdeki bankaların, verilen ticari krediler/ bankaların portföylerinde buldukları kamu kağıtları rasyosuna bakılırsa; bankaların plasman tercihlerinde kamu kağıtlarına kayması net bir biçimde görülebilmektedir. Bu oran, 1986’da 6,8 iken özellikle 1990’lı yıllarda büyük oranlı düşüşler yaşanmış ve 2001 yılında da 0,6 seviyesine düşmüştür. Bu oranın düşmesinde özellikle iki temel faktör öne çıkmıştır²³⁴: “birincisi, kaynakların kamu kağıtlarına plase edilmesinin cazibesi”; “ikincisi, 1989 yılında 32 Sayılı Karar ile serbestleşen sermaye akımlarının beraberinde getirdiği sıcak paraya dayalı büyüme politikasının doğal sonucu olarak faiz lehine oluşan kur-faiz makası”dır. Aşağıda bu iki faktör daha detaylı olarak incelenecektir.

Bankaların kamu kağıtlarına yoğun olarak yönelmesinin altında yatan nedenler²³⁵: kamu kağıtlarının likiditesinin yüksek olması, vergiden muaf tutulması veya vergi oranının çok düşük olması, riskinin sıfır olması, karşılık ayrılmaması yüzünden toplam karşılık giderlerinin düşmesi ve bunun kara olumlu yansımaları, kamu kuruluşlarının ihale ve sözleşmelerinde teminat olarak kullanılabilmesi, sermaye yeterliliği standart rasyosunun hesaplanmasında, kamu kağıtlarının risk ağırlığı sıfır olan varlıklar içinde yer alması şeklinde sıralanabilir.

1990 sonrası dönemde Türkiye’de kamu menkul kıymet araçlarının ekonominin toplam menkul kıymet stoku içindeki payı artmıştır. Bu oran, 1990’lı yıllar boyunca artan bir eğilim izlemiş, kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı menkul kıymet soku açısından giderek yükselmiştir. Bu oran, Türkiye’de mali baskının ne kadar yüksek olduğunun en önemli göstergesi olarak düşünülmektedir.

sağlamıştır. Buna paralel olarak, devletin rekabet gücüne göre zayıf kalan özel sektörün, talep ettiği fonların maliyeti yükseldiği gibi miktarı da azalmıştır. Çünkü Türk mali sisteminde hakim güç olan bankacılık sektörü mevduat kaynaklarını yüksek getiri sağlayan ve de özel sektöre açacağı kredilere göre avantajlı olan borçlanma senetlerine plase etmeyi tercih etmiş ve özel sektörün dışlanmasına neden olmuştur. Kamu, banka kesimi aracılığıyla özel tasarrufları kamu finansmanı için kanalize ettiği gibi, 1992’de uygulanmaya başlanan, halka doğrudan iç borçlanma senetleri satışıyla, özel kesim birimlerinin de tasarruflarına yönelmiştir. Bu şartlar altında özel kesimin dışlama etkisiyle mali piyasalardan dışlanmasının boyutu da büyümüştür (Bknz., Sami TABAN, Akif KARA, “Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Özel Yatırım Harcamaları Üzerindeki Etkisi”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ekim 2006, s.11, 18-19.).

²³⁴ AYDIN, a.g.e., s.9.

²³⁵ ÇAŞKURLU, a.g.m., s.45.

Tablo 11: İç Borçlanmanın Araçlarına (Bono ve Tahvillere) Göre Dağılımı (Milyon YTL)

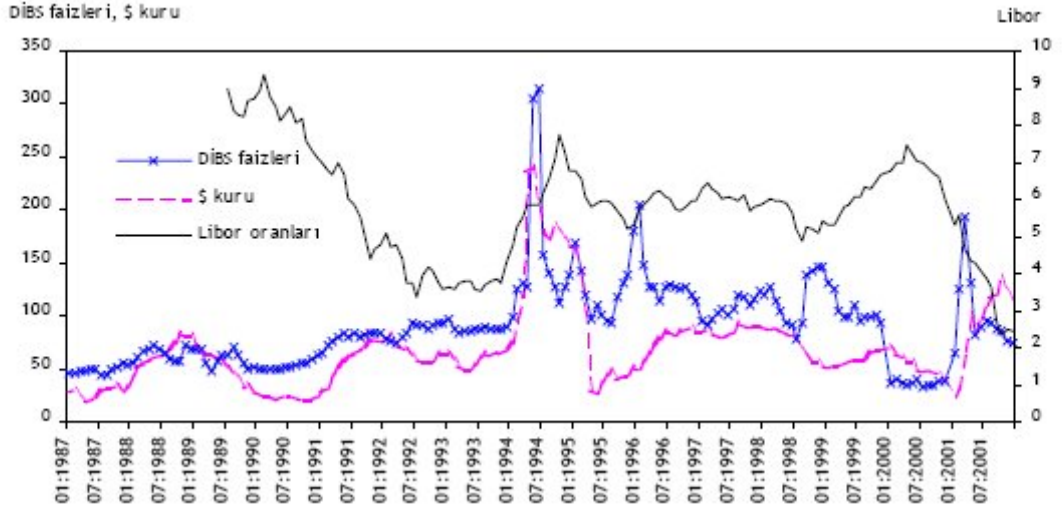
	2000	%	2001(*)	%	2002	%	2003	%	2004(*)	%	2005[**]	%	2006(Temmuz†)	%
BONO	5,783	100.0	45,430	100.0	66,403	100.0	56,461	100.0	61,557	100.0	40,116	100.0	3,342	100.0
- Bankalar	5,044	87.2	32,646	71.9	55,983	84.3	48,645	86.2	53,480	86.9	36,033	89.8	3,202	95.8
- Kamu Sektörü	242	4.2	6,438	14.2	5,181	7.8	4,160	7.4	3,597	5.8	732	1.8	0	0.0
- Özel Sektör	497	8.6	2,904	6.4	4,992	7.5	3,605	6.4	4,458	7.2	3,348	8.3	139	4.2
- Tasarruf Sahibi	0	0.0	3,442	7.6	247	0.4	52	0.1	22	0.0	3	0.0	0	0.0
TAHVİL	26,686	100.0	164,183	100.0	58,900	100.0	101,777	100.0	102,040	100.0	111,724	100.0	10,008	100.0
- Bankalar	19,593	73.4	123,455	75.2	44,010	74.7	70,814	69.6	86,822	85.1	97,983	87.7	7,714	77.1
- Kamu Sektörü	6,351	23.8	39,965	24.3	13,521	23.0	30,320	29.8	14,487	14.2	13,456	12.0	2,259	22.6
- Özel Sektör	742	2.8	173	0.1	395	0.7	607	0.6	722	0.7	278	0.2	35	0.3
- Tasarruf Sahibi	0	0.0	581	0.4	974	1.7	37	0.0	10	0.0	7	0.0	1	0.0
BONO + TAHVİL	32,469	100.0	209,613	100.0	125,303	100.0	158,238	100.0	163,596	100.0	151,841	100.0	13,350	100.0
- Bankalar	24,637	75.9	156,111	74.5	99,993	79.8	119,459	75.5	140,301	85.8	134,016	88.3	10,916	81.8
- Kamu Sektörü	6,593	20.3	46,403	22.1	18,702	14.9	34,479	21.8	18,084	11.1	14,189	9.3	2,259	16.9
- Özel Sektör	1,238	3.8	3,076	1.5	5,388	4.3	4,212	2.7	5,180	3.2	3,526	2.4	174	1.3
- Tasarruf Sahibi	0	0.0	4,023	1.9	1,221	1.0	88	0.1	31	0.0	10	0.0	1	0.0

Kaynak: Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Menkul Kıymet Stokları, < <http://www.spk.gov.tr/ad/veriseti/XV/XV8A.pdf>>.

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. 1989 yılına kadar yüzde 20 seviyelerinde olan YP kaynakların (DTH ve yurtdışı krediler kalemi) toplam pasif büyüklüğündeki payı; son 12 yıl boyunca artış eğiliminde olmuş, 2001 yılında bilanço büyüklüğünün yarısını oluşturmuştur. Bunda en önemli etken bankaların yurt dışından kullandıkları kredilerdeki artıştır²³⁶.

²³⁶ AYDIN, a.g.e., s.11.

Grafik 8:Yıllar İtibariyle DİBS Faizleri, ABD Doları ve LIBOR Faiz Oranlarındaki Değişim (Yüzde)



Kaynak: TCMB

Yukarıdaki grafikte yıllık bileşik DİBS faizleri, ABD dolar kurundaki yıllık yüzde değişme ve LIBOR faizleri gösterilmektedir. Dolar kurundaki değişme hesaplanırken ilgili ay için hesaplanan ortalama kurun bir önceki yılın aynı ayına göre değişmesi kullanılmıştır. DİBS faizleri hesaplanırken ilgili ay içinde gerçekleşen ihalelerde oluşan bileşik faizlerin miktara göre ağırlıklandırılması sonucunda bulunan rakam kullanılmıştır. LIBOR faiz oranı için de her ay için ilgili ayın son iş günü belirlenmiş olan 1 yıl vadeli LIBOR oranı kullanılmıştır. Grafikten de görüldüğü üzere 1987-1989 arası kamu kağıtları getirisi ile kur getirisi arasındaki fark ihmal edilebilir bir düzeyde iken, özellikle sermayenin serbest bırakıldığı yıl olan 1989 yılından itibaren kamu kağıtları dolar artışının üstünde bir getiri sağlamıştır²³⁷.

Bu durumun tek istisnası; kurun çapa olarak kullanıldığı Ocak 2000-Şubat 2001 dönemi olmuştur. LIBOR oranları 1990'lı yıllar boyunca yüzde 9 ile 3 arasında bir bantta hareket etmiştir. Böyle bir iktisadi ortamda Türkiye'deki ticari bankaların yurtdışından borçlanarak kaynak yaratması ve ekonomide oluşan kur faiz makasından yararlanarak bu kaynakla hazineyi finanse etmesi, beraberinde reel sektöre verilen kredilerdeki daralmayı getirmiştir. Ekonomide faiz lehine oluşan kur faiz makası, finans sektöründeki kaynakların reel sektör yerine kamu sektörüne aktarılmasına yol açmıştır. Kur-faiz makasının yarattığı "dışlama etkisi" banka konsolide bilanço büyüklüklerinden çok kolayca görülebilir.

²³⁷ AYDIN, a.g.e., s.12.

Aşağıdaki tabloda konsolide bazda ticari bankaların aktif büyüklüğü ve verilen ticari kredilerin GSMH içindeki payı gösterilmiştir. 1986 yılında aktif büyüklüğünün GSMH içindeki payı yüzde 45 oranında gerçekleşirken, 2001 yılında bu oran yüzde 85'e çıkmıştır. Banka bilanço büyüklüklerinde GSMH' ye oran olarak iki kata yakın bir büyüme gözlenirken, bu durum reel sektöre yansımamış, verilen ticari kredilerin GSMH' ye oranı yıllar boyu sabit bir seyir izlemiştir. 1986 yılında yüzde 20 olan kredilerin GSMH' deki payı 1986-2001 arası yüzde 15 ile 25 arasında değişmiş 2001 yılında ise yüzde 18 olarak gerçekleşmiştir. 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, 2001 yılında ancak 31 birimi reel sektöre aktarılmıştır. Bu durum, kamu borçlanma gereğinin yarattığı "dışlama etkisini" açık bir şekilde göstermektedir²³⁸.

Tablo 12: Konsolide Bazda Ticari Bankaların Aktif Büyüklüğü ve Ticari Kredilerin GSMH İçindeki Payı (Yüzde)

	Aktif Büyüklüğü/GSMH	Ticari Krediler/GSMH	Ticari Krediler/Mevduat
1986	45.36	19.60	70.37
1987	52.38	21.32	72.74
1988	49.94	17.52	64.70
1989	42.42	15.79	62.87
1990	38.78	16.38	74.31
1991	41.50	15.95	63.96
1992	45.14	16.77	66.48
1993	47.81	17.09	76.10
1994	45.62	14.78	49.46
1995	46.77	17.07	56.55
1996	54.09	20.66	57.02
1997	59.41	24.51	66.12
1998	62.55	20.73	54.14
1999	82.75	20.62	40.25
2000	76.32	20.99	47.08
2001	85.07	18.12	31.00

Kaynak: TCMB, Türkiye'de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri, Kasım 2002, <www. tcm.gov.tr/resarch/work/wpx.pdf.>.

²³⁸ AYDIN, a.g.e., s.11-12.

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 DİBS'ye plase edilmesi, diğer taraftan pozitif reel faiz politikasına geçilmesinin ardından YP mevduatta görülen artışlar, kredi-mevduat oranındaki düşüşün önemli nedenleri olmuştur. 2001 sonrasında, düşen enflasyonun, gerileyen faizlerin ve olumlu beklentilerin etkisiyle kredilerin önemi giderek artmış; kredi hacmi hızlı bir şekilde genişlemiş, bankacılık sektörü aktifleri içindeki payı önemli ölçüde artış göstermiştir. 2001 yılında % 19.9 olan kredilerin aktiflere oranı 2006'da % 37'ye yükselmiştir²³⁹.

BDDK'nın yayımladığı 2008 Şubat ayı bilgilerine göre; Şubat sonunda bankalarımızdaki mevduat toplamı 463 milyar TL., bankaların kullandıkları kredilerin toplamı 365 milyar TL.'dir. Bankalar bilindiği gibi topladıkları mevduatın bir bölümünü nakit olarak tutar, bir bölümünü teminat olarak Merkez Bankası'na yatırırlar ve kalanını kullanırlar. Bankaların 2008 Şubat sonunda mevduatın yüzde 79'unu krediye dönüştürmüş durumda oldukları ve sadece reel sektöre kredi vermedikleri görülmektedir. Devlet, bütçe açığını bankalardan para bularak kapatmaktadır. Bankaların bono ve tahvil olarak Devlete verdikleri para 204 milyar TL.'dir. Bankalar, reel sektöre kullanılan kredilerin yüzde 56'sı büyüklüğündeki parayı Devlete kredi olarak vermiştir²⁴⁰.

Bankaların kredilere bağladıkları para 365 milyar TL, tahvil ve bonoya bağladıkları para ise 204 milyar TL olup, toplamda 569 milyar TL.'yi bulmaktadır. Halbuki bankaların topladıkları mevduat 463 milyar TL.'dir. Aradaki farkı bankalar nereden buluyor? Bankaların tek kaynağı mevduat olmayıp, kendi özkaynakları (89 milyar TL) mevcut olup, içeriden ve dışarıdan borçlanmaktadırlar. Reel sektöre daha fazla kredi verebilmeleri için bankaların ya dışarıdan borçlanmaları ya da tahvil ve bonoya para yatırmaktan vazgeçmeleri gerekiyor. Bankaların paraları var ise, bu parayı kasada saklayamazlar. Mutlaka reel sektöre veya devlete kredi olarak vermek zorundadırlar. Çünkü paranın günlük ağır bir maliyeti vardır²⁴¹.

²³⁹ AYDIN, a.g.e., s.11-12.

²⁴⁰ BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Sayı 12, Aralık 2008.

²⁴¹ Güngör URAS, "Bankalar Parayı Ne Yapıyor?",

<<http://www.milliyet.com.tr/Yazar.aspx?aType=YazarDetay&ArticleID=1094064&AuthorID=54&Date=13.05.2009>>, (18.06.2009).

Bankaların 2009'un ilk 2 ayında faiz geliri 15 milyar TL., faiz gideri 9 milyar TL., kredilerden aldıkları faiz 9 milyar TL., mevduata verdikleri faiz 7 milyar TL.'dir. Bankaların faiz gelir gider farkı 6 milyar TL.'dir. Sorunlu kredilere 2 milyar TL karşılık ayrılmakta ve bankalara kalan faiz 4 milyar TL.dir. Bankaların faiz dışı gelirleri (komisyon geliri v.s) ve giderleri (personel gideri v.s) vardır. (Giderleri 4 milyar TL. Gelirleri 3 milyar TL.'dir). Bankalar 2008'de 16 milyar TL (vergiden önce) kâr göstermişlerdi. Sonuçta, bankalar 2009'un ilk 2 ayında vergi öncesi 4 milyar TL kâr etmiş durumda. Demek ki bankaların geçen yıl vergiden önceki kârları özkaynaklarının yüzde 15'i dolayında olmuştur²⁴².

Tablo 13: Bankalar Nasıl Para Kazanıyor?

	<i>ŞUBAT</i>	<i>ARALIK</i>
	<i>2009</i>	<i>2008</i>
I-PARAYI NERELERDEN BULUYORLAR?		
	(Milyon TL)	(Milyon TL)
A-ÖZKAYNAK	89.448	86.425
B-MEVDUAT	463.758	454.599
C- BANKALAR/REPO	129.876	139.013
II-PARAYI NEREYE YATIRIYORLAR?		
A-KREDİLER	365.855	367.445
B-DEVLET BONUSU, TAHVİLİ	204.412	190.254
C-TCMB VE BANKALAR	74.803	88.719
D-TAKİPTEKİ ALACAKLAR	15.950	14.053
III-PARAYI NASIL KAZANIYORLAR?		
A-ALINAN FAİZLER	15.656	85.768
1-Kredilerden	9.572	52.110
2-Diğer	6.084	33.658
B-VERİLEN FAİZLER	9.366	54.786
1-Mevduata	7.686	43.967
2-Diğer	1.680	10.819
C-NET FAİZ GELİRİ	6.290	30.982
1-Sorunlu Krediler İçin Ayrılan	1.624	5.446
2- Kalan Net Faiz	4.667	25.537
D-FAİZ DIŞI GELİR	3.114	17.422
E-FAİZ DIŞI GİDER	4.446	26.592
F-VERGİ ÖNCESİ KAR	3.965	16.639

Kaynak: BDDK Aylık Bülten, 2009 Şubat Dönemi.

²⁴² URAS, a.g.m.

2)Merkez Bankasının Bağımsızlığı

Bir ekonomide para politikasının temel amacı fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesidir. Para politikasının uygulayıcıları olan merkez bankalarının amacı da fiyat istikrarını sağlamaktır. Bu çerçevede, merkez bankaları fiyat istikrarını sağlayacak politikalar benimseyip, bunların işleyişlerini kontrol etmektedirler. Ancak, merkez bankalarının para politikasını uygularken sağlıklı bir finansal sisteme ihtiyaçları vardır. Finansal sistemde son yirmi yıl içindeki gelişmeler sistemin genişlemesine yol açmış ve sistem sadece bankalardan ibaret olmaktan çıkmıştır. Finansal piyasalarda ve araçlardaki gelişmeler dikkate alındığında, finans sisteminin sağlıklı işlemlerini sağlamak giderek zorlaşmaktadır. Parasal istikrarın sağlanması için, uygulanan politikaların etkisini gösterebileceği kanalları sağlayan finansal sistemin sağlıklı işlemesi gerekmektedir²⁴³.

Merkez bankalarının bankacılık sistemine ve para piyasasına son borç verme kaynağı olmanın yanı sıra, hükümetin bankası ve borçlarının idarecisi olmaları önemlerini artırmaktadır. Ayrıca, merkez bankalarının yeni gelişmelere ayak uydurabilmek için piyasalarla ve finansal kuruluşlarla iç içe olmaları ve gerekli kurumsal ve yapısal düzenlemeleri yaparak, yeni araçların para politikası üzerindeki etkilerini inceleyerek, gerekli önlemleri almaları önemlidir²⁴⁴.

Finansal liberalleşme ile birlikte, giderek karmaşık hale gelen para politikalarının uygulanması ülkemizde zorlaşmıştır. Özellikle, aşırı kamu açıklarını kapatmak için gerekli olan iç ve dış borçlanmanın faiz hadleri ve döviz kurları üzerindeki baskısı ve 1994 yılı başlarında yaşanan kriz sonucu bazı bankaların zor duruma düşmesi, para politikalarını uygulamada ve bankacılık sektörünün sağlıklı bir şekilde işlemesinde MB'nin rolünü ve önemini çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, merkez bankalarının bağımsız veya özerk olmaları daha da önem kazanmaktadır. Çünkü, ekonomik sorunları çözerek, rekabetçi ve dışa açık bir piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaya ve dolayısıyla ekonomik gelişmeyi sağlamaya yönelik bir programın en önemli unsurları; fiyat istikrarı ve

²⁴³ ATO, "Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Gelişimi", <<http://www.atonet.org.tr/turkce/index12.html>>, (23.02.2007).

²⁴⁴ ATO, a.g.e., <<http://www.atonet.org.tr/turkce/index12.html>>, (23.02.2007).

para politikasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için özerk ve bağımsız bir MB olacaktır²⁴⁵.

1994 yılı başlarında patlak veren kriz öncesinde TCMB ve Hazine, daha doğrusu Hükümet arasındaki uyumsuzluk ülkemizde de merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiştir. Esnek döviz kuru politikası uygulanan, sermaye hareketlerinin tamamen serbest olduğu, dolayısıyla sıcak para olgusunun yaşandığı ve dünya piyasalarına entegre olmuş bir ekonomide, hem döviz kurunu değerli tutup, hem de faiz oranlarını düşürmek isteyen ve bu konuda TCMB' ye baskı yapan bir anlayış adeta krize davetiye çıkarmıştır. 5 Nisan Kararları sonrasında TCMB 'nin bağımsızlığı ile ilgili önemli bir düzenleme yapılarak 3985 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine'nin kullanabileceği kısa vadeli avans miktarı sınırlandırılmıştır. Bu yasal düzenleme, para politikasının uygulanmasını zorlaştıran kamu açıklarının disiplin altına alınmasına katkıda bulunmuş, ancak; borçlanma imkanları kısıtlanmadığı için tek başına yeterli olamamıştır. Çünkü, açıklar devam ettiği sürece parasal finansman kaçınılmazdır.

Dolayısıyla; yaşanan finansal krizler ve kamu kesimi borçlanma gereğindeki yüksek artışlar, TCMB' nin bağımsızlığını öncelikli hale getirmiş ve özellikle 2001 krizi sonrası TCMB' nin avans ve kredi verme işlemleri sona erdirilmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 bankacılık krizleri sonrası ise; Mayıs 2001'de TCMB ile ilgili önemli bir düzenleme yapılmış ve 1211 sayılı TCMB Kanunu 4651 sayılı Kanun ile değiştirilmiş, MB siyasi müdahalelerden bağımsız hale getirilmiştir. Söz konusu kanunla kamu kurum ve kuruluşlarına avans ve kredi açılması imtiyazına son verilmiş, TCMB' nin görevinin öncelikle enflasyonla mücadele olduğu belirlenmiş, Para Politikası Komitesi'nin kurulması ve başkan yardımcıları da dahil üst yöneticilerin sabit sürelerle göreve atanmaları sağlanmıştır²⁴⁶.

TCMB'nin tamamen bağımsız hale gelmesi yüksek kamu açıklarının tamamen piyasadan karşılanması durumunu ortaya çıkarmış ve avans, kredi açma imtiyazına son verilmesi çok yüksek olan iç borçlanma maliyetlerinin aşağıya doğru olan esnekliğini azaltan önemli bir sonucu da beraberinde getirmiştir. Enflasyonla mücadele ve bağımsız bir para

²⁴⁵ATO, a.g.e., <<http://www.atonet.org.tr/turkce/index12.html>>, (23.02.2007).

²⁴⁶GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.81.

politikası uygulaması gerekçesiyle TCMB' ye tanınan bağımsızlık, iç borç faiz oranlarının düşürülmesi ve vadelerin uzatılmasındaki azaltan önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Tüm bu olumlu gelişmeler yanında; TCMB içeride bağımsız ama dışarıda uluslararası sermayeye bağımlı duruma gelmiş olup, sadece enflasyon hedeflenmesine odaklanmıştır. Bunun sonucu olarak TCMB yüksek faizle ülkeye yıllık getirisi % 30 dolayında olan sıcak para akımının sürmesine yol açmıştır²⁴⁷.

Kısacası, bağımsızlığın uygulanması ve kamu açıklarının azaltılması amacıyla çıkarılan bu düzenlemeler önemli olmakla birlikte; kamu açıklarını azaltacak yapısal önlemlerin alınması, ekonomik politikaların uygulanmasındaki kararlılık ve siyasî destek, TCMB' nin uygulamaları konusunda kamuoyunun güvenini kazanması ve şeffaflık gibi konular da hayati öneme sahiptir²⁴⁸.

Kamu sektörü finansman gereğinin bankacılık sistemi üzerindeki olumsuz etkisi sadece bankacılık sistemi üzerinde oluşturduğu işlev değişikliği ile sınırlı kalmamıştır. Bunun yanı sıra, asli fonksiyonları dışında kamu bankalarına verilen görevler, görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler kamu bankalarının mali yapılarının önemli ölçüde bozulmasına da neden olmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vadede ve piyasa koşullarında karşılamaları bir yandan sistemin toplam zararının artmasına diğer yandan ise piyasa faiz oranlarının yüksek seyretmesine yol açmaktadır. Kısaca, Türk bankacılık sisteminin 1989 sonrasındaki temel görevi doğrudan dışarıdan borçlanma yetisini kaybetmiş bulunan kamu kesiminin borçlanma gereksinimini finanse etmek” şeklinde değerlendirebiliriz²⁴⁹.

²⁴⁷ GÖKBUNAR, MİYNAT, a.g.m., s.81.

²⁴⁸ ATO, a.g.e., <<http://www.atonet.org.tr/turkce/index12.html>>, (23.02.2007).

²⁴⁹ Ramazan AKTAŞ, “2001 Krizi Sonrası Dönemde Makroekonomik Gelişmeler Işığında Türk Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Bir Değerlendirme”, İktisat İşletme ve Finans, Aralık, 2005, s.19.

SONUÇ

Liberalleşme sürecinde kontrolsüz/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.

Türkiye’de, Batı ülkelerindeki gibi banka dışı mali araçların gelişmiş olmaması ve sermaye piyasasının gelişimini sürdürmesi nedeniyle bankalar; mali sistemin temelini oluşturmakta, ekonominin işleyişi, halkın tasarruflarının toplanması ve kullanım alanlarına dağıtılması açısından önemli rol oynamaktadırlar. Türkiye’de mali kaynakların büyük bir bölümü bankalar tarafından toplanmakta/kullanılmakta ve yurt dışı kaynakların da önemli bir kısmı bankalar aracılığı ile sağlanmaktadır. Bu yüzden ekonominin temelini oluşturan banka iflasları, finansal sistemin tümünün çökmesine neden olabilecek yapıdadır.

24 Ocak 1980 Kararları sonrası, artan piyasalaşma süreciyle uygulanmaya başlanan sıcak para hareketlerini teşvik edici ekonomik politikalar ile reel ekonomiden uzak sanal bir ekonomik büyüme yaşanmıştır. Ülkede üretim yönünden önemli yatırımlar yeterince yapılamazken, asıl işlevi reel sektöre kaynak yaratmak olan bankacılık ve finans kesimi hızla büyümüştür. Yurtdışından gelen sıcak parayı, spekülatif fonları yüksek reel faizlerin çekiciliğiyle Türkiye’ye transfer eden bankacılık sistemi; esas olarak kısa vadeli borç sarmalına düşen devleti finanse etmeye yönelmiştir. Enflasyon ve spekülatif fonlarla yaşamaya alışmış reel ekonomi ile bağlarını koparmış bankacılık ve finans sektörünün krizlere son derece duyarlı olması da doğaldır. Dolayısıyla bankacılık sektöründe önemli dalgalanmalar yaşanmıştır. Sektörün iç içe olduğu öz kaynak, mevduat ve kredilerin yetersizliği, az sayıda büyük-çok sayıda küçük bankanın varlığı, kamu bankalarının hakimiyeti ve yüksek görev zararları, para ikamesi ve açık pozisyon artışı, denetim eksikliği ve devlet kaynaklı sorunlar bu dalgalanmalarda önemli rol oynamıştır.

Türkiye’de 1990’lı yıllarda büyüyen kamu açıklarının finansmanında dış borçlanma alternatifinin genelde önemli bir paya sahip olmadığı görülmektedir. 1994 yılında yaşanan krizden ve Türkiye’nin kredi notunun düşürülmesinden sonra, dış borçlanma olanakları önemli ölçüde kısıtlanmış ve kamu kesimi bu durumda; açıklarını finanse etmek için ağırlıklı olarak, iç borçlanmayı kullanmak zorunda kalmıştır. Bu yüzden Şubat 2001 Krizi sonrası uygulamaya

konulan “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, bir anlamda bu sektörü kurtarma programına dönüşmüştür. Program çerçevesinde kamu bankalarının görev zararları ve TMSF’ ye devredilen bankaların zararları karşılığı sektöre yaklaşık 47,2 milyar dolar kaynak aktarılmış, önemli yasal ve kurumsal değişiklikler yapılmıştır.

2000 yılına gelinceye kadar Türkiye, parçalı bir bankacılık yapısına sahip iken, yaşanan krizler sonrası başlayan yeniden yapılandırma sürecinin bir yansıması olarak banka sayısında önemli bir azalma gerçekleşmiştir. 1999 yılında 81 olan banka sayısı 2009 yılı Temmuz ayı itibarıyla 46’dır. 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. Türkiye için banka sayısının azalması ile rekabet seviyesi arasında ters yönlü bir ilişki bulunmadığı gözlenmektedir. Dolayısıyla, yoğunlaşma oranının artması veya banka sayısının azalması, sektörün rekabet düzeyini olumsuz etkilemeyebilmektedir. Sağlam mali yapıya sahip olan rekabetçi bankaların piyasada var olması, hem rakip bankalar hem de mali sistem açısından olumlu sonuçlar oluşturacaktır.

Günümüzde krizlerin artık finansal krizler olduğu göz önünde bulundurulursa, böyle bir oluşumun kriz aktarım mekanizmalarının çok daha hızlı işlemesine yol açtığı görülmektedir. 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 işaret etmektedir. AB ile müzakere sürecinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlaması, bankacılık sektöründe rekabet edilebilecek bir yapının varlığı özellikle krediler ve diğer bankacılık hizmetlerinde Türkiye’nin doymamış bir pazara sahip olması, kâr marjlarının düşmeye başlamasına rağmen diğer ülkelere göre hâlâ yüksek olması, yabancı bankaların Türkiye’ye yatırım yapma isteğini açıklamaktadır.

2008 yılı Eylül ayı itibarıyla bankacılık sektörünün toplam varlıkları, 2007 yılı sonuna göre %9 reel artışla 680 milyar TL'ye, ABD doları bazında ise % 10 artışla, 552 milyara yükselmiştir. 2008 yılı Eylül ayında 179,8 milyar TL olan bankacılık sektörü menkul değerler cüzdanı ise bir aylık dönemde %5,2 oranında artarak Ekim 2008 döneminde 189,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durum bankaların MB'nin faiz indiriminden önce Hazine bonosuna yatırım yapmış olduklarını göstermektedir.

Aktifler içinde en büyük paya sahip olan ve artış eğilimini sürdüren kredilerin payı, 2008 yılı Eylül ayı itibarıyla %53'e ulaşırken, menkul kıymetlerin payı % 26'ya düşmüştür. 2008 yılı Eylül ayı itibarıyla, bankacılık sektörünün toplam kaynakları içinde en büyük paya sahip olan mevduatların payı %62 ile değişmezken, özkaynakların payı 1 puan azalarak % 12'ye düşmüştür. Türk bankacılık sektörünün sermaye yeterliliği rasyosunun ise halen yüksek seyretmesinde, riski yüzde sıfır kabul edilen kamu borçlanma senetlerinin önemli etkisi olduğu bilinmektedir.

Türkiye'de bankaların, krizin temelini oluşturan mortgage kredilerine dayalı tahviller ve diğer türev araçlara yapmamış olmaları ile son yıllardaki aktif kalitesi, likidite, sermaye yeterliliği, risk yönetimi ve iç kontrol yönünden güçlü olmaları krize karşı sektörün dik durmasını sağlamıştır.

Kur riski açısından bankacılık sektörünün yabancı para pozisyonları ve doğrudan maruz kaldığı kur riski oldukça sınırlıdır. Sektör bilanço içi pozisyonda açık verirken, bu açığı bilanço dışında türev işlemler ile kapatarak/azaltarak net genel pozisyonu sınırlamaktadır.

BDDK raporlarına baktığımızda; Türk bankacılık sektörünün yabancı para pozisyonunun toplam uzun ve kısa pozisyonların %95'inden fazlasının dolar ve euro'dan oluştuğunu görmekteyiz. Sektörün bilanço içi net euro pozisyonu, Şubat 2008 dönemine kadar pozitif iken bu dönemden sonra Ağustos 2008 dönemine kadar artan tutarlarda negatif pozisyon taşınmış, Eylül'de söz konusu açık pozisyon bir miktar azalarak 6 milyar euro seviyesine gerilemiştir. Bilanço içi dolar pozisyon ise 2008 yılının ilk dokuz ayında negatif değerler almış, bir başka ifadeyle, sektör bilanço içinde dolar açık pozisyon taşımıştır. Temmuz 2008 döneminden itibaren bilanço içi dolar açık pozisyonda azalma, euro açık pozisyonda ise artış görülmüştür.

Bankacılık sektörünün maruz kaldığı kur riski için ayırması gereken sermaye yükümlülüğü Eylül 2008 dönemi için 395 milyon 18 bin TL olurken, genel seçimlerin olduğu ve piyasalarda dalgalanmanın yaşandığı 2007 yılı Temmuz ayında en yüksek düzeyine ulaşmış ve 492 milyon 231 bin TL olarak gerçekleşmiştir.

Aktif büyüklüğü Türk bankacılık sektörünün aktif büyüklüğünden fazla olan ve birçok alanda uzmanlaşmış bir kurumsal yapıya sahip bulunan yabancı bankalarla yerli bankalarımız, özellikle de küçük ölçekli bankalarımız rekabet etmekte zorlanmaktadır. Bu tür rekabet baskısını hafifletmek veya üstesinden gelebilmek için yerli bankaların birleşme, devralma ve stratejik ortaklık seçeneklerini değerlendirmeleri önem arz etmektedir. Banka üst yönetimleri de kurumsal olarak alınan riskler hakkında daha fazla bilgi edinmeli ve riskin yönetilmesi için gerekli sistemlere sahip olmalıdırlar. Böylece piyasada oluşacak risklerin zararları, bankacılık sektörünü en alt düzeyde etkileyecek ve oluşacak krizlerin zararları minimum düzeye düşecektir.

Bankacılık sektörü Türkiye ekonomisinin ihtiyaçlarına cevap verebilir olmalıdır. Aksi halde, bankacılık sektörünün küçüldüğü, haksız rekabetin sürdüğü, hisselerinin değer yitirdiği, yerli ve yabancı yatırımcılar nezdinde kredibilitesi hala tartışmalı bir bankacılık sektörü ile Türkiye'nin dış dünyaya iletmek istediği sağlıklı yapı imajı verilemez. Yapılacak yeniden yapılandırmalar sadece bankacılık sistemi ve bir kereye özgü bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi ile sınırlı kalmamalıdır. Bankacılık sisteminin kendisine yüklenen misyonun sağlıklı ve ekonomik olarak yerine getirilmesinde yapılması gereken bankacılık sisteminde yeniden yapılandırmayı, risklerin azaltılmasını ve aktif kalitesinin iyileştirilmesini, aracılık maliyetinin düşürülmesini, haksız rekabetin ortadan kaldırılmasını ilgilendiren başka birçok düzenleme yapılmalıdır.

Krizleri önlemek için; piyasalarda şeffaflığın sağlanması, belli finansal standartların belirlenmesi, sermaye düzeyinin artırılması, bankacılık sisteminde denetim ve gözetimin etkin hale getirilmesi, merkez bankası rezervlerinin yeterli düzeye getirilmesi ve en önemlisi, gerçekçi ve geniş kapsamlı ekonomik politikaların tercih edilmesi gerekmektedir.

Mortgage krizi sonrasında yeni finansal yapılandırmaların tüm dünyada gündeme gelmesiyle birlikte yönetsel yapı ile piyasa yapısının güçlendirilmesine ilişkin birçok reform çalışması başlatılmıştır. Bilanço dışı kalemlerin muhasebeleştirilmesi ve kamuoyuna açıklanması, menkul kıymetleştirme süreçlerinin iyileştirilmesi, kredi derecelendirme süreçlerinin güvenli hale getirilmesi, risk analizlerinin geliştirilmesi, otoriteler arasında bilgi paylaşımı ve işbirliğinin geliştirmesi ile sermaye yeterliliği ve likidite yönetimine ilişkin standartların belirlenmesi gündeme gelmiştir. Bu uygulamaların benzerlerinin Türkiye için, 2001 krizinde uygulanmış olması, alınan önlemlerin yapı bakımından benzerliği Türk bankacılık sektörünün 2008 mortgage krizinde güçlü konumda olmasını sağlamıştır.

Bankacılık sektörünü daha sağlıklı bir yapıya kavuşturmak için; sektör içi garanti fonu oluşturarak tasarruf mevduatına tanınan devlet güvencesini kademeli olarak kaldırmak, bankalar arası birleşmeleri teşvik ederek optimal ölçeğe ulaşmalarını sağlamak ve sektör içi rekabeti artırmak, devletin piyasa şartlarını işlemez hale getiren özellikle kamu bankalarına yönelik müdahalelerine ve bankalardan olan yüksek iç borçlanmasına son vermek, etkin bir risk yönetimi ve denetim mekanizması kurmak gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKÇAOĞLU, Emin, “Financial Innovation in Turkish Banking“, SPK Yayınları, No:127, Ankara, 1998.
- AKDİŞ, Muhammet, “Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye Finansal Krizler-Beklentiler”, <<http://makdis.pamukkale.edu.tr/finans.htm>>, (13.12.2006).
- AKDOĞAN, Haluk, “Türkiye Sermaye Piyasalarının Avrupa Topluluğu Sermaye Piyasalarına Entegrasyonu”, İşletme ve Finans Dergisi, Kasım,1992.
- AKGÜÇ, Öztin, Yüz Soruda Türkiye’de Bankacılık, 2. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1989.
- AKGÜÇ, Öztin, “1980 sonrası Türk Bankacılığının Özellikleri”, 75.Yılda Paranın Serüveni, Türkiye Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.
- AKKAYA, Yüksel, “Globalleşme: Neo-Korporatizmin Sonu mu?”, Prof.Dr. Metin Kutal’a Armağan, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, 1998.
- AKTAN, Coşkun Can, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994.
- AKTAN, Coşkun Can “Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Tehlikeler”, <<http://canaktan.org/yeni-trendler/>>, (12.10.2006).
- AKTAN,C.; ŞEN, H., “Globalleşme”, <http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-sen-globallesme.pdf>, (21.01.2007).
- AKTAŞ, Ramazan, “2001 Krizi Sonrası Dönemde Makroekonomik Gelişmeler Işığında Türk Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Bir Değerlendirme”, İktisat İşletme ve Finans, Aralık, 2005.
- AKYÜZ, Yılmaz, “ Ekonomide Liberalleşme Ve Sanayileşme, Latin Amerika Deneyimi”, İşletme ve Finans Dergisi, Sayı 96, Mart 1994.
- AXFORD, Barrie, The Global System, New York, St. Martin’s Pres, 1995.
- ARTUN, Tuncay, İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye’de Bankacılık, 2.Basım, Tekin Yayınları, 1983, İstanbul.
- ASOMEDYA, Türkiye’de Bankacılık ve Finans Krizleri, Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, Mart 2001.
- ANKARA TİCARET ODASI (ATO), “Reel Faiz Soygunu”, <http://www.cnnturk.com/EKONOMI/GENEL/haber_detay.asp?PID=40&HID=1&haberID=299671>, (11.02. 2007).

- ATO, "Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Gelişimi",
<<http://www.atonet.org.tr/turkce/index12.html>>, (23.02.2007).
- ATILAL, M. Baki; GÜLER, Hüseyin, "2009 Reel Sektör ve Bankacılık",
<<http://www.turkborsa.net/docs/raporlar/sector/2009%20%20REEL%20SEKT%C3%96R%20BEKLENT%C4%B0LER%20.pdf>>, (01.07.2009).
- AYDIN, Faruk, Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü
Bilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
Araştırma Genel Müdürlüğü Tebliği, No:13, Kasım, 2002.
- BABUŞCU, Şenol, "Bankacılıkta Şube Performans Ölçümü", Türkiye Bankalar Birliği
Semineri, İstanbul, 2002.
- BAKDUR, Alper, Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke
Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı
Uzmanlık Tezleri, Yayın No: DPT / 2678, Ankara, Eylül 2003.
- BAL, Harun, "Güneydoğu Asya Ülkeleri, Dış Borç Krizi ve Gelişmekte Olan Ülkeler",
Ekonomi Başak Dergisi, Yıl:22, Sayı:101, Eylül/Ekim, 1998.
- BİLGİN, Tefik, "Finansal Hizmetler Kanunu Tasarısı Taslağı Açılış Konuşması",
Bankacılık Sorunları Sempozyumu, 2004, Ankara.
- BOLAK, Mehmet, "Sanayi Şirketleri Devlete Borç Veriyor", Banka ve Ekonomik Yorumlar,
Kasım, 1997.
- BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Sayı 5, Mart 2007.
- BDDK, Finansal Piyasalar Raporu, Sayı 12, Aralık 2008.
- BDDK, ABD Mortgage Krizi, Çalışma Tebliği, Sayı:3, Ağustos 2008.
- BULUT, "Piyasa Yapıcılığı Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi", Finans-
Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran 2005, Sayı 495.
- ÇAKICI, Latif, "Ekonomik Gelişme İçin Sermaye Piyasası ve Bankalardan Beklenen
Fonksiyonlar", Türkiye Ekonomisi Nereye Gidiyor?, Ankara Üniversitesi Basımevi,
Genişletilmiş Üçüncü Baskı, 1992, Ankara.
- ÇAŞKURLU, Eren, "İç Borçlanmayla Finansmanın Bankacılık Kesimi Açısından
Değerlendirilmesi: 1980 Sonrası İçin Bir Durum Analizi", Finans- Politik ve Ekonomik
Yorumlar Dergisi, Aralık, 2005.
- ÇELEBİ, Kemal, Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar
Politikaları, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998.

- ÇELİK, Faik, “Türk Bankacılığında Risk Yönetimi Yönetmeliği Dönemi ve Piyasa Riski Ölçüm Metotları”, İktisat Dergisi, Eylül, 2001.
- ÇELİK, Pelin, Bankaların Risk Derecelendirilmesi, T.C. Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2004, <www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/PelinCelik.pdf>, (12.02. 2007).
- CELASUN, M., RODRIK, D., The Impact of Globalization on the Turkish Economy, TCMB, Ankara, 2002.
- CHOSSUDOVSKEY, Michel, Yoksulluğun Küreselleşmesi, (Çev. DOMANIÇ, Neşenur), Çivi Yazıları, İstanbul, 1999.
- COŞKUN, Yaprak Sevil; BALATAN, Zeynep, Küresel Mali Krizin Bankacılık Sektörüne Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörünün Veri Zarflama Analizi İle Bilançoya Dayalı Mali Etkinlik Analizi, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sevil_coskun-zeynep_balatan.pdf>, (26.08.2009).
- DENİZER, Cevdet, “Effects of Financial Liberalization and New Bank Entry on Market Structure and Competition in Turkey”, World Bank, Washington, 1997.
- DEVİRİM, F.; ALTAY, A., “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Gelişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetimin Yeri, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İİBF, Antalya, 15-17 Mayıs 2000.
- DİNÇER, Ahmet, Bankacılık Sektöründe Konsolidasyon, Ülke Deneyimleri ve Türkiye İçin Öneriler, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezleri, Ankara, Ekim 2006.
- DPT, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.
- DPT, Küreselleşme, 8.Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000.
- DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, <<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html>>.
- DPT, 1999-2007 Yılı Programları.
- Dünya Ticaret Örgütü, <http://www.igeme.org.tr/tur/sss/Bolum_XV.pdf>, (08.07.2009).
- EĞİLMEZ, Mahfi, “Kamu Borç Tablosu Düzeliyor”, Radikal Gazetesi, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=211106>>, (25.01.2007).
- EMEK, Uğur, Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerine Etkileri, Rekabet Dergisi, Cilt:1, Sayı:3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2000.
- ENGİN, Yılmaz, “Türkiye'de Finansal Krizlerin Nedeni Olarak Sermaye Hareketleri ve

- Kontrolüne Yönelik Önlemler”,
<http://www.ispanyol.com/finansal_sermaye_kontrolleri/finansalsermayekontrolleri.asp>, (28.12.2006).
- ERÇEL, Gazi, “Türk Bankacılık Sistemi”, Konuşmalar-1999, TCMB, Şubat, 2000, Ankara.
- FREEMAN, Alan, “Dünyanın Sonunun Sonu mu?”, (Çev: Sungur Savran), İktisat Dergisi, Sayı:385, Aralık, 1998.
- GOLDSTEIN, M.; TURNER, Philip, Yükselen Ekonomilerde Bankacılık Krizleri, (Çev. KARACAN, Ali İhsan), Dünya Yayınları, İstanbul, 1999.
- GÖKBUNAR, R.; MİYNAT, M., “ Türkiye’de Finansal Liberalizasyon Sürecinde İç Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Haziran, 2005.
- GÜNAY, A.; ŞAHBAZOV, R., “Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı:130, Temmuz, 1999.
- GÜRSES, Mahmut, “Küresel Ekonomi: Şirket yapısında Değişiklikler, Dış Ticarete Şirketlerin Yönlendirici İşlevleri ve Küreselleşme Sonrasında Gelir Dağılımı Üzerine”, Maliye Dergisi, Mayıs-Ağustos 1998, Sayı:128.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, İç Borç İstatistikleri,
<<http://www.treasury.gov.tr/stat/icborcistatistikleri.htm>>, (27.07.2004).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, Kamu Borç Yönetimi Raporları 2006, 2007.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, “ Kamu Bankalarında Reform”,
<http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/kamubank_web.pdf>, (09.02.2007).
- IMF, “World Economic Outlook: Globalization: Opportunities and Challenges” May 1997, An International Monetary Fund Publication, May 1997, IMF: Washington, DC.
- KAR, M.; KARA, A., “Türkiye’ye Yönelik Sermaye Hareketleri ve Krizler”,
<<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/temmuz2003/sermaye%20hareketleri.htm>>, (11.01.2007).
- KARACAN, Ali İhsan, Bankacılık ve Kriz, Creative Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- KARASU, Sibel, “KRİZİN AYAK SESLERİ: Türkiye Yeni Bir Krizle Mi Karşı Karşıya?”, Vergi Gündemi, 8. Sayı Ekim-Kasım 2008.
- KAZGAN, Gülten, Küreselleşme ve Ulus-Devlet, Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000.
- KESKİN, Ekrem, “Türkiye Ekonomisi ve Bankacılık Sistemi 1993”, Finans Dünyası,

- Haziran-Ekim, 1994.
- KIZILO, Onur, “Vergi Cenneti ve Avantajları”, Yaklaşım Dergisi, Yıl:7, Sayı:75, Mart 1999.
- KOLÇAK, Menşure, “Türkiye’de Devlet Borçlarının Yükü”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Kasım 1997, Sayı 11.
- KÖSE, Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Sayıştay Dergisi, S:49, < www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m1.pdf > (21.01.2007).
- KUTLU, Erol, “Küreselleşme ve Etkileri”, Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:XIV, Sayı: 1-2, No: 1068, 1998.
- MALİYE BAKANLIĞI, Yıllık Ekonomik Rapor, 2001, 2006, <<http://www.sgb.gov.tr/e ktphane/2006yci.ldap>>, (08.07.2009).
- MCKINNON, Ronald, “ Money and Capital İn Economic Developent, The Brookings, Washington 1973 ve Edward SHAW, Financial Deeping in Economic Developent, Oxford University Press, New York, 1973.
- MITTELMAN, James H., “The Dynamics of Globalization”, Globalization: Critical Reflections, Ed:James H. Mittelman, London, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- MİYNAT, Mustafa, Liberalizasyon Sürecinde İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (İsrail, Meksika ve Türkiye), Odak Yayınevi, Ankara, 2004.
- MUTER, Naci B., Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), Manisa, 1994.
- ODABAŞI, Harun, “Para Sihirbazları”, Aksiyon Dergisi, Sayı:33, 10-16 Nisan 1999.
- OKSAY, Serhan, “ Küreselleşen Bankacılık Sektöründe Türk Bankacılık Sisteminin Sorunları ve Gelişimi”, Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Nisan 2004, S:481.
- ÖLMEZOĞULLARI, Nalan, Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.
- ÖNDER, İ.; TÜREL, O.; EKİNCİ, N.; SOMEL, C., Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara, 1993.
- ÖZDEMİR, Zekai, “Bilanço Yapısı İtibarıyla Türk Bankacılık Sistemi”, <<http://www.calisma.org/ssk/kitap50/36.pdf>>, (10.02.2007).
- ÖZGEN, Ferhat Başkan, “Türkiye’de İç Borç Sorunu ve İç Borçların Sınırlandırılması”, Yeni Türkiye Dergisi, Türk Ekonomisi Özel Sayısı, Sayı 27, Mayıs-Haziran, 1999.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, “Suç Ekonomisi ve Mafya”, Forum Dergisi, Yıl:5, Sayı:11, Kasım, 1998.

- PARASIZ, İlker, Kriz Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.
- PARASIZ, İlker, “Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi”, 75. Yılda Paranın Serüveni, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.
- PARASIZ, İlker, Para Banka ve Finansal Piyasalar, Ezgi Kitabevi Yayınları, 7. Baskı, Ocak 2000.
- PARLATIR, İ.; ZÜLFİKAR, H.; GÖZAYDIN, N., Okul Sözlüğü, Türk Dil Kurumu Yayınları No:603, Sözlük Bilim ve Uygulama Kolu Yayınları No:2, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1997.
- SACHS, Jeffrey, “International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization”, Foreign Policy, Spring 98, No:110, 1998.
- SEYİDOĞLU, Halil, “Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2) 2003.
- TABAN, Sami; KARA, Akif, “Türkiye’de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Özel Yatırım Harcamaları Üzerindeki Etkisi”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ekim 2006.
- TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI (TCMB), Finansal İstikrar Raporu, Sayı:7, Kasım 2008.
- TURAN, Kamil, “Küreselleşen Çağımız ve Çalışma Hayatı”, Kamu-İş Dergisi, Cilt:3, Sayı:3, Ocak, 1994.
- TÜRKİYE BANKALAR BİRLİĞİ (TBB), 50. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye’de Bankacılık Sistemi “1958-2007”, Kasım 2008.
- TBB, Bankalarımız 2003, İstanbul: TBB Yayını, Haziran, 2004.
- TBB, Türk Bankacılık Sistemi, Haziran 2001, <<http://www.tbb.org.tr/veri/112.pdf>>, (12.11.2006).
- TOPRAK, M.; DEMİR, Osman, “Türk Bankacılık Sektörü:Sorunlar, Krizler ve Arayışlar”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2.
- T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “1923’den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, <<http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm>>, (15.01.2007).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani20061208.pdf>>, (19.02.2007).
- URAS, Güngör, “Bankalar Parayı Ne Yapıyor?”, <<http://www.milliyet.com.tr/Yazar.aspx?aType=YazarDetay&ArticleID=1094064&AuthorID=54&Date=13.05.2009>> (18.06.2009).
- URAS, Güngör, “Paniğe Gerek Yok, Devlet Adamları Halkı Aydınlatınsın”, <<http://www.gercekgundem.com>>, (02.10.2008).

- UTKUSEVEN, Ahmet, Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Liberalizasyon Uygulamaları ve Ekonomik İstikrar, Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2004.
- UYGUR, Ercan, "Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve Şubat Krizleri", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, Nisan, 2001, <<http://www.tek.org.tr/dosyalar/KRIZ-2000-20013.pdf>>, (25.04.2002).
- ÜNSAL, Hilmi, "Türkiye'de Finansal Serbestleşme Sürecinde İç Borçlanma ve Sermaye Piyasası Üzerindeki Etkileri", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 3/2003.
- VİKİPEDİ ÖZGÜR ANSİKLOPEDİ, Türkiye'de Finansal Serbestleşme, <http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_finansal_serbestle%C5%9Fme>, (14.12.2006).
- YAY, T.;YAY, G.; YILMAZ, E., Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler, İTO Yayını, İstanbul, 2001.
- YAYLA, Münir, "Türk Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma ve Rekabet 1995-2005", Bankacılık ve Finansal Piyasalar, Cilt:1, sayı:1, 2007.
- YELDAN, Erinç, "Küreselleşmenin Ekonomik Boyutları ve Güvenlik Stratejilerine Etkileri", T.C. Genel Kurmay Başkanlığı Birinci Uluslararası Sempozyum Bildirileri, 29-30 Mayıs 2003, İstanbul, Genel Kurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003.
- YELDAN, Erinç, "Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları", Kasım 2003, <http://www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale_06.html>, (01.01.2007).
- YILDIRIM, Oğuz, "Türk Bankacılık Sektörünün Temel Sorunları ve Sektörde Yaşanan Mali Riskler", <<http://www.econturk.org/Turkiye2004.html>>, (03.02.2007).
- YILDIRIM, Zekeriya, "Türkiye Dünyanın Neresinde?", Açık Oturum, İktisat Dergisi, Sayı:380, Temmuz 1998.
- ZAFER, Tunca, "Asya Krizinde Yapısal Sorunlar", İ.S.O. Dergisi, Sayı:386, Mayıs1998.
- ZARAKOLU, Avni, Cumhuriyet'in 50. Yılında Memleketimizde Bankacılık, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, No. 61, Ankara, 1973.