

**T.C.**  
**OKAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**2001 KRİZİ SONRASI TÜRKİYE BANKACILIK**  
**SEKTÖRÜNDEKİ**  
**YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI VE BDDK’NİN RÖLÜ**

**Sevinç ARAÇ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**BANKACILIK VE FİNANS ANABİLİM DALI**  
**BANKACILIK YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**DANIŞMAN**  
**Dr. Öğretim Üyesi Bülent GÜNCELER**

**İSTANBUL, Mayıs, 2018**

**T.C.**  
**OKAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**2001 KRİZİ SONRASI TÜRKİYE BANKACILIK**  
**SEKTÖRÜNDEKİ**  
**YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI VE BDDK'NIN RÖLÜ**

**Sevinç ARAÇ**  
**(142012001)**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**BANKACILIK VE FİNANS ANABİLİM DALI**  
**BANKACILIK YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**DANIŞMAN**  
**Dr. Öğretim Üyesi Bülent GÜNCELER**

**İSTANBUL, Mayıs, 2018**

**T.C.**  
**OKAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**2001 KRİZİ SONRASI TÜRKİYE BANKACILIK  
SEKTÖRÜNDEKİ  
YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI VE BDDK’NIN RÖLÜ**

**Sevinç ARAÇ**  
**(142012001)**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**BANKACILIK VE FİNANS ANABİLİM DALI**  
**BANKACILIK YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**Tezin Enstitüye Teslim Edildiği Tarih: 15.05.2018**

**Tezin Savunulduğu Tarih :**

**Tez Danışmanı : Dr. Öğretim Üyesi Bülent GÜNCELER \_\_\_\_\_**

**Diğer Jüri Üyeleri: Prof. Dr. Halit Targan Ünal \_\_\_\_\_**

**Doç. Dr. Kadir Tuna \_\_\_\_\_**

**İSTANBUL, Mayıs, 2018**

# ÖNSÖZ

Tezimin her aşamasında bana yardımcı olan danışman hocam Sayın Dr. Öğretim Üyesi Bülent Günceler'e, maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen her konuda yanımda olan eşim Ufuk Araç'a teşekkürlerimi borç bilirim.

Sevinç ARAÇ

Mayıs, 2018

# İÇİNDEKİLER

	SAYFA NO
ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT .....	v
KISALTMALAR (ABBREVIATIONS) .....	vi
TABLO LİSTESİ (LIST OF TABLES .....	vii
ŞEKİL LİSTESİ (LIST OF FIGURES .....	viii
<b>BÖLÜM 1. ....</b>	<b>1</b>
<b>1. BANKACILIK SİSTEMİ VE YAŞANAN SON KRİZLER .....</b>	<b>1</b>
1.1. BANKACILIĞIN GELİŞİMİ .....	1
1.1. TÜRKİYE’DE BANKALAR .....	7
1.2.1. Yatırım ve Kalkınma Bankaları .....	9
1.2.2. Mevduat Bankaları (Ticari Bankalar).....	10
1.3. FİNANSAL KRİZLER VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN	
YENİDEN YAPILANDIRILMASI .....	11
1.3.1 2000 Kriz Öncesi Durum ve Krizin Altyapısı .....	11
1.3.2. 2000 ve 2001 Kriz Dönemleri .....	15
<b>BÖLÜM 2. ....</b>	<b>29</b>

<b>2. 2000 – 2001 KRİZİ SONRASI DURUM VE GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1. BDDK VE DÜNYADAKİ FİNANSAL SEKTÖR DÜZENLEYİCİ OTORİTELERİ .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2. DÜNYADA BAZI DÜZENLEYİCİ OTORİTELERİN DURUMU VE YETKİLERİ .....</b>	<b>31</b>
2.2.1. Türkiye’de Düzenleyici Otoriteler .....	50
<b>2.3. BANKALARDA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI .....</b>	<b>54</b>
<b>BÖLÜM 3 .....</b>	<b>65</b>
<b>3. BDDK VE BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YAPILAN İYİLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>65</b>
<b>3.1. 2000 VE 2001 KRİZLERİNİN GETİRDİKLERİ VE SEKTÖRDEKİ DURUM.....</b>	<b>66</b>
<b>3.2. BANKALARDA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI KAPSAMINDA YAPILANLAR.....</b>	<b>71</b>
3.2.1. Kamu Bankaları.....	71
3.2.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bankaları ile İlgili Olarak .....	71
3.2.3. Özel Bankaların Daha Sağlıklı Bir Yapıya Kavuşturulması .....	72
3.2.4. Düzenleme ve Gözetim Ortamının Oluşturulması Amacıyla Yapılanlar .....	72
<b>3.3. DİĞER BAZI ÖNEMLİ TAMALAYICI ADIMLAR.....</b>	<b>78</b>
3.3.1. İstanbul Yaklaşımı .....	78
3.3.2. Varlık Yönetimi Şirketleri .....	86
3.3.3. Reel Sektörün Güçlendirilmesi.....	89

3.3.4. Finansal Piyasaların Altyapılarında İyileştirme .....	94
<b>SONUÇ</b> .....	<b>95</b>
<b>KAYNAKLAR</b> .....	<b>98</b>
<b>EKLER</b> .....	<b>102</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	<b>143</b>

# ÖZET

## 2001 KRİZİ SONRASI TÜRKİYE BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI VE BDDK’NİN RÖLÜ

Ülkelerin yaşadığı ekonomik krizlerin en orta yerinde genellikle bankalar bulunmaktadır. Tarihte birçok ülkede bankacılık sisteminin kırılgan yapısı büyük krizlerin tetikçisi olmuştur. Bu gelişmelere sebep olan en önemli etkenler enflasyon, dış açıklar, kamu kesiminin sermaye ihtiyacı ve yapılandırma gereksinimleri ile birlikte finansal piyasalardaki sektör oyuncularının karşılıklı olarak birbirleriyle etkileşimi olmuştur.

Bu durum bankacılık sistemindeki yapının ne derece sağlam olduğuyla doğrudan ilgilidir. 2001 krizi ve önceki dönemde sistemdeki kırılgan yapı Türkiyenin en büyük ekonomik krizini yaşamasına sebep olmuş ancak daha sonra krizden çıkış için yapılanlar Türk Bankacılık Sistemini oldukça güçlük ve sağlam bir yapıya kavuşturmuştur.

Bu çalışmada 2001 Krizini doğuran nedenler, krizin bankacılık sistemine etkileri, güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile alınan tedbirlerin ve düzenlemelerin bankacılık sistemine kazandırdığı güçlü yapı anlatılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** 2001 krizi, Bankacılık Sistemi Yeniden Yapılandırma, Kriz ve BDDK, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı



## **ABSTRACT**

When countries are experiencing economical crises it is seen that banks are in the middle of the turbulence. Usually, the fragile nature of the banking system has been the trigger of major crises in many countries. The most important factors that led to these developments were mutual interactions between sector players in the financial markets as well as inflation, external deficits, public sector capital requirements and their restructuring requirements.

This is directly related to how robust the structure in the banking system . The 2001 crisis and previous period developments led Turkey to experience the worst economic crisis in their finance history. The fragile structure of Turkish Banking system created this hassle but then the actions taken to recover from the crisis has brought banking system to a very strong structure for future.

This study covers, the causes of the 2001 crisis, the effects of the crisis, the measures taken during the Program for Transition to Stronger Economy and further the strong structure that has been created by arrangements and regulations in the banking system.

**Keywords:** 2001 crisis, Banking System Restructuring, Crisis and BRSA, Program for Transition to Stronger Economy

## KISALTMALAR (ABBREVIATIONS)

<b>AB</b>	=	Avrupa Birliği
<b>EBA</b>	=	Avrupa Bankacılık Otoritesi
<b>BDDK</b>	=	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>BIF</b>	=	Banka Sigorta Fonu
<b>BIS</b>	=	Bank for International Settlements
<b>BSC</b>	=	Konut Yapı Kooperatifleri Komisyonu
<b>DİBS</b>	=	Devlet İ Borçlanma Senedi
<b>FCA</b>	=	Finansal Davranış Kurumu
<b>FDIC</b>	=	Federal Mevduat Sigorta Fonu
<b>FED</b>	=	Federal Rezerv Sistemi
<b>FOMC</b>	=	Federal Open Market Committee
<b>IMF</b>	=	Uluslararası Para Fonu
<b>IMRO</b>	=	Yatırım Yönetimi Düzenleyici Kurumu
<b>OCC</b>	=	Office of the Comptroller of the Currency
<b>SAIF</b>	=	Tasarruf ve Sigorta Kuruluşları Sigorta Fonu
<b>SEC</b>	=	ABD Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu
<b>SFA</b>	=	Menkul Kıymetler ve Vadeli İşlemler Kurumu
<b>SIB</b>	=	Menkul Kıymetler ve Yatırımlar Kurulu
<b>TBB</b>	=	Türkiye Bankalar Birliği
<b>TCMB</b>	=	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
<b>TMSF</b>	=	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

## TABLO LİSTESİ (LIST OF TABLES)

	<u>SAYFA NO</u>
<b>Tablo 1.1:</b> Türk Bankacılık Sisteminde Bankalar Sayısı.....	5
<b>Tablo 1.2:</b> İncelenen Dönemler İtibariyle Banka Sayısı.....	8
<b>Tablo 1.3.2:</b> 2011 Faiz Oranları.....	27
<b>Tablo 1.3.2:</b> Bankacılıkta Finansal Büyüklüğündeki Gelişmeler.....	28
<b>Tablo 1.3.2:</b> Aktif Büyüklüğündeki Gelişmeler (Ağustos 2009).....	29
<b>Tablo 2.2:</b> Düzenleyen ve Denetleyen Otoritelerin Kategorik Ayrımı.....	33
<b>Tablo 2.2:</b> ABD’de Riske Dayalı Prim Oranları.....	36
<b>Tablo 2.2:</b> Ekonomilere İlişkin Temel Göstergeler.....	49
<b>Tablo 2.3:</b> Faaliyet İzni Kaldırılan ve TMSF’ye Devredilen Bankalar.....	64
<b>Tablo 3.1:</b> Bankacılık Sektörü Kaynak Yapısı.....	68
<b>Tablo 3.1:</b> Banka Sayısı.....	68
<b>Tablo:3.2.5:</b> Düzenleyici Çerçevenin İyileştirilmesine ilişkin Düzenlemeler.....	76
<b>Tablo 3.3.1:</b> İstanbul Yaklaşımı programı.....	82
<b>Tablo 3.3.1:</b> İstanbul Yaklaşımı Uygulama Sonuçları.....	86
<b>Tablo 3.3.3:</b> Kobi Finansal Yeniden Yapılandırma Programı Sonuçları.....	93

## ŞEKİL LİSTESİ (LIST OF FIGURES)

	<b><u>SAYFA NO:</u></b>
Şekil 1.2: Türkiye'deki Bankalar.....	7
Şekil 1.2.1: Yatırım ve Kalkınma Bankaları.....	10
Şekil 1.2.2: Mevduat Bankaları.....	11
Şekil 2.2: FED'in Yapısı.....	42
Şekil 2.2: Yeni Avrupa Denetim Mimarisi.....	49
Şekil 3.2.5: Yeniden Yapılandırma Program Şeması.....	75

# BÖLÜM 1

## 1. BANKACILIK SİSTEMİ VE YAŞANAN SON KRİZLER

### 1.1. BANKACILIĞIN GELİŞİMİ

Bilinen verilere göre tarihte bankacılık faaliyetlerinin Sümer ve Babil'e kadar uzandığı tahmin edilmektedir. Kaynaklardan elde edilen verilere göre, Sümerlerde M.Ö. 3500 yılında kurulan "maket" bilinen ilk banka kuruluşu, oradaki rahipler ise borç verenler olmuştur. Başlangıcın Uruk devletindeki Kızıl Tapınakta olduğu sanılmaktadır.

Maketler, harman zamanı ödenmek üzere tohum vb. gibi hammadde ve teçhizat alımı için çiftçilere ilk dönemlerde fiziki (aynı) daha sonraları parasal kredi açtıkları sonucu saptanmıştır.<sup>1</sup> Maket rahipleri zaman içerisinde halkın haricinde buldukları şehir devletinin krallarını da savaş zamanı finanse ederek yaşadıkları ortamda vazgeçilmez bir yer edinmişlerdir.

Kazılardan elde edilen belgelerde bankacılığın bugün bile kullanmakta olduğu transer emirleri, teslimat makbuzları, mal edinme belgeleri gibi bankacılığın kaynak dokümanlarının daha o günlerde ortaya çıkmış olduğu anlaşılmaktadır.

Zaman geçtikçe bankacılık daha kurallı ve belli bir disiplin içerisinde gelişmeye başlamıştır. Ünlü Hammurabi kanunlarında maketlerin ödünç işlerini nasıl yöneteceği, borcun vadesinde nasıl tahsil olunacağı, borçlunun hangi mallarının ne yolla borcun tasfiyesinde kullanılacağı yazılmıştır. Ödünç işleri sırasında faiz tahsiline de izin verilmekteydi.<sup>2</sup>

Ancak borç verme işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi ise kaynak toplamaktan geçiyordu. Bu nedenle yapılan tüm işlemlerin diğer bacağı da mevduat benzeri faaliyetler olarak

---

<sup>1</sup> <http://www.dunyaninilkleri.com/ilkler/dunyadaki-ilk-banka.html>

<sup>2</sup> <http://www.dunyaninilkleri.com/ilkler/dunyadaki-ilk-banka.html>

kendini göstermiştir. Halka tasarrufları karşılığında vaadedilen getiriler vadeli mevduat ürününün ilkel halini ortaya çıkarmıştır.

Bankacılığın gerçek anlamıyla yapıldığı ilk yer İtalya olarak karşımıza çıkmaktadır. Parklarda ve Pazar yerinde bir bankonun arkasında oturarak para toplayan Lombardiyalı Yahudi tüccarlar ilk bankacılık işlemlerini gerçekleştirmişlerdir.

Daha sonra Avrupada ticaretin gelişmesi, dünyaya açılımın son hızla artması nedeniyle İngiltere, İspanyada Valencia, Amsterdam ve Rotterdamda bankacılığın hızla yayıldığı görülmüştür<sup>3</sup>

19. yy da bankacılık yöntemleri giderek gelişirken bankalar da iki yönden gelişmiştir. Bir taraftan ticaret hacminin artması ve sanayinin gelişmesiyle büyük ve güçlü bankaların kurulması zorunluluğu doğmuştur. Diğer taraftan da bankalar arası birleşmeler başlamıştır. Avrupa'nın birçok büyük ve köklü bankasının doğması bu döneme rastlar. Örneğin Almanya 'da 1851'de Deutsche Bank ve Fransa' da 1863'te Crédit Lyonnais kurulmuştur. <sup>4</sup>

Dünya bankacılık sektöründe 1980'lerden günümüze uzanan büyük bir değişim ve gelişim sözkonusudur. Özellikle küresel bankacılık alanında oldukça köklü değişikliklerle karşılaşmıştır. Bu gelişmelerle beraber bankacılık sektöründe 1990' lı yıllarda daha rekabetçi bir ortama girilmiştir.<sup>5</sup>

Bankacılığın doğuşu ve gelişimi Türkiye'de iki bölümde ele alınabilir: Cumhuriyet öncesi ve sonrası. Ülkemizde ilk bankacılık uygulamalarına Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat dönemi sonrasında rastlanmaktadır. Osmanlı ekonomisinin sanayi devrimine ayak uyduramaması, esnaflığa ve zanaatkarlılığa dayanan dışa kapalı yapısı bankacılık uygulamalarının geç başlamasının temel nedenleri olarak gösterilebilir.

İmparatorluğun ilk bankası 1847'de Galata Bankerlerince kurulan İstanbul Bankası'dır. (Banque de Constantinople) Sarraflık ve bankerlik azınlıkların kontrolünde olduğundan, bankacılık faaliyetleri de 'yabancı bankalarla başlamış ve uzun süre onların tekelinde kalmıştır.<sup>6</sup> Osmanlılarda batı tipi bankacılık,1842 yılında buna örnek ilk banka olan Banque

<sup>3</sup> Günceler, Bülent, Bankalarda Aktif Pasif Yönetimi Ders Notları, Türkiye Bankalar Birliği, 2004

<sup>4</sup> K.Batu Tunay; Finansal sistem, yapısı işleyişi yönetimi ve ekonomisi, Birsen yayınevi: İstanbul 2005 syf.192-193

<sup>5</sup> Edis Tahir; Yatırım ve Kalkınma Bankacılığı; lisans tezi; İst:2002

<sup>6</sup> Tamer Aksoy;Çağdaş bankacılıkta son eğilimler ve Türkiye' de uluslararası bankacılık.Sermaye Piyasası Kurulu Ankara Ocak 1998syf:263

de Symnre'nin kurulmasıyla başlamıştır. Bu dönemde kurulan ve çok şubeli bankacılık yapan en önemli banka ise 1856' da kurulan Bank-ı Osmani'dir (Ottoman Bank).Cumhuriyet döneminde de Osmanlı Bankası adını alarak faaliyete devam etmiş ancak Osmanlı Devleti tarafından tanınan ayrıcalıklar ve yetkiler elinden alınmıştır. Gerçek anlamda ilk Türk bankası ise Mithat Paşa tarafından kurulan günümüzdeki Ziraat Bankası'nın temelini oluşturan Memleket Sandıkları' dır.<sup>7</sup>

Cumhuriyetin ilanından sonra Türk bankacılığında yeni bir dönem başlamış, milli bankaların sayısı kısa bir sürede hızla artmıştır. Bu dönemde özel sermaye ile faaliyet göstermesi amaçlanan ilk büyük milli banka Atatürk'ün teşvik etmesi ile 1924'te kurulan Türkiye İş Bankası'dır. Bu banka Avrupa ülkelerinde özellikle Fransa'da faaliyet gösteren iş bankaları örnek alınarak kurulmuştur. Daha sonra sırasıyla 1925 yılında Türkiye Sınai ve Maadin Bankası arkasından 1927 yılında Emlak ve Eytam Bankası (Emlak ve Kredi Bankası) kurulmuştur.

Ancak bu banka istenen etkinliği gösteremediğinden 1946 yılında T.Emlak Kredi Bankasına devredilmiş, 1988 yılında Anadolu Bankası ile birleşerek Türkiye Emlak Bankası adını almıştır.

2001 krizi sonrası dönemde ise kamu bankalarının yeniden yapılandırılması kapsamında 28.03.2001 tarih 2001/2202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bankanın bankacılık dışında kalan mal varlıkları, iştirakleri ve ticari gayrimenkulleri Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na devredilmiş ayrıca bankanın geri kalan kısmınının 20.06.2001 tarih 4684 sayılı kanun ile TC Ziraat Bankası ve T. Halk Bankasına devredilerek tasfiye edilmesine karar verilmiştir.<sup>8</sup> Bu hükümler gereği Emlak Bankası'nın bankacılık izni kaldırılarak 400 şubesi ile birlikte bilançosunda bankacılıkla ilgili olan kısımlar Ziraat Bankasına devredilmiştir. Birleşmenin hemen akabinde 96 şubesi yeniden yapılanma süreci içerisinde olan T. Halk Bankasına devredilmiştir.

Tek parti dönemi olarak nitelenen 1933–1945 yılları arasında, özel kanunlarla kurulmuş devlet bankalarının sayısı artmış buna karşılık cumhuriyetin ilanından hemen sonra kurulan birçok yerel banka kapanmıştır. Bu gelişmelerde Türkiye her ne kadar savaşa girmemiş olsa

---

<sup>7</sup> TC Ziraat Bankası resmi web sitesi, <https://www.ziraatbank.com.tr/tr> , Erişim tarihi 06.11.2017

<sup>8</sup> Günceler, Bülent, Çöküşten Yapılanmaya, 2016 s.430 ISBN 978-975-92459-2-4

da tüm dünyayı ekonomik ve siyasi yönden olumsuz olarak etkileyen II. Dünya Savaşı'nın rolü büyüktür.

1946 sonrasında Türkiye'nin çok partili yaşama geçmesiyle beraber özel sektör ve bankacılık faaliyetleri de canlanmıştır. '1944'te Yapı Kredi Bankası, 1946'da Garanti Bankası, 1948' de Akbank kurulmuş, bu dönemde banka sayısı 59' a yükselmiştir.' 1944–1960 arası yıllarda genel olarak özel sektör tarafından kurulan milli bankaların geliştiği bir dönem olmuş ancak özel kanunlarla Türkiye Vakıflar Bankası'nın kurulması kamu bankacılığının da geliştiğini göstermektedir. 1960' lı yıllarda yoğun rekabetten dolayı yerel ve küçük ticaret bankaları yerlerini çok şubeli büyük bankalara bırakmıştır. Özellikle Bankalar Kanunu sonrası artan rekabet koşulları bu eğilimin temel nedeni olarak gösterilmektedir.<sup>9</sup>

“Piyasa ekonomisine geçilen 1980'li yıllarda uygulamaya konulan yapısal değişiklikler sektörün gelişmesini ve büyümesini sağlamıştır.”<sup>10</sup> “Böylece 1980 yılında 43 olan banka sayısı 1992 yılı sonunda 69' a ulaşmıştır. Bu artış aslında şube açarak Türkiye' de faaliyete geçen yabancı bankalardan ve kaynaklanmıştır.<sup>11</sup> Bu durumun yanı sıra prestij sahibi olmak isteyen holding şirketlerinin de banka kurma iştahı mali bünyesi sağlıklı bankaların sektör içerisinde sayısının artmasına neden olmuştur. 'Ancak 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisi istikrarsız bir büyüme performansı göstermiş kamu kesimi, faiz ve enflasyon dengeleri bozulmuştur. Bu gelişme bankacılık sisteminin mali bünyesinin önemli ölçüde bozulmasına neden olmuş, bankalar çok yüksek riskli bir ortamda ve yetersiz sermaye ile çalışmak durumunda kalmışlardır.

1994 yılında yaşanan ekonomik krizle hızla küçülen bankacılık sisteminde özkaynaklar erimiş, Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerden sonra bazı özel ticaret bankalarının Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmesiyle banka sistemine olan güven önemli ölçüde sarsılmıştır. Kaybedilen güvenin yeniden kazanılması amacıyla tasarruf

---

<sup>9</sup>.K.Batu Tunay. s.203

<sup>10</sup> Türk Bankacılık Sektörünün 10 yıllık gelişimi; Türkiye Vakıflar Bankası Planlama ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi/no:29;2003

<sup>11</sup> Semra Pekkaya; Türk Mali sistemi içinde bankacılık sektörünün gelişimi ve finansal yapısının analizi; Bir oran Analizi ve Çok değişkenli faktör analizi denemesi; Araştırma ve planlama Müdürlüğü Haziran 1994



mevduatına devlet güvencesi getirilmiş ancak bankalar otoritelerce sağlıklı izlenmediğinden, tersine mali bünye sorunları daha da büyümüştür.<sup>12</sup> Yani 1994 yılı mali sektör ve bankalar açısından risklerin zarara dönüştüğü bir yıl olmuş, bankacılık sisteminin toplam aktifleri 68.6 milyar dolardan 51.6 milyar dolar a, özkaynakları ise 6.6 milyar dolar dan 4.3 milyar dolar a gerilemiştir.”<sup>13</sup>

Kriz sonrası dönemde ise yaşananlardan ders alınmadığı görülmektedir. 1994 krizi yılında 67 olan banka sayısının 1999 yılında 81 olduğu ve geçen bu süre içerisinde yeni banka lisansları verildiği görünmektedir.<sup>14</sup>

**Tablo 1: Türk Bankacılık Sisteminde Banka Sayısı**

	1980	1990	1994	1999
<b>Ticari Bankalar</b>	<b>31</b>	<b>54</b>	<b>55</b>	<b>62</b>
Kamu Bankaları	8	7	6	4
Özel Bankalar	19	25	29	31
Yabancı Bankalar (*)	4	22	20	19
TMSF Bankaları	0	0	0	8
<b>Kalkınma ve Yatırım Bankaları</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>19</b>
Kamu Bankaları	4	3	3	3
Özel Bankalar	2	4	6	13
Yabancı Bankalar	0	3	3	3
<b>Toplam Banka Sayısı</b>	<b>37</b>	<b>64</b>	<b>67</b>	<b>81</b>

**Kaynak:** TBB WEB Sitesi, **Bankalarımız Kitabı 2007**, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr) (20.11.2008)

(\*) Yabancı ortak payı %50'nin altında olan bankalar Yabancı Bankalar Grubuna dahil edilmemiştir.

2000' li yıllara gelindiğinde, kamu kesiminin hızla artan borçlanma ihtiyacı ve bütçenin finansmanında kamu bankaları kaynaklarının kullanılması kriz sürecini hızlandırmış, banka sisteminin yeniden yapılandırılması ve bankaların mali bünye sorunlarının çözülmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu amaçla Bankalar Kanunu'nda köklü değişiklikler yapılmış, bankaların faaliyetlerinin düzenlenmesine ve denetimine yeni bir yaklaşım getirilmiştir.' Sermaye yeterliliğini sağlamayan bankalar Fon'a devredilirken bu bankalar ile kamu bankalarının görev zararları Hazine tarafından tasfiye edilmiş, faaliyetini sürdüren bankalar yeni bir anlayışla denetime ve yeniden sermayelendirmeye tabi tutulmuştur. 'Uzun yıllar yüksek enflasyon ortamında çalışan bankaların bilançoları enflasyona göre güncellenmiştir.

<sup>12</sup>Türkiye Vakıflar Bankası Planlama ve ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi, Türk Bankacılık Sektörünün 10 yıllık gelişimi /no:29;2003

<sup>13</sup>Şenol Babuşcu; Türk bankacılık sektöründe yaşanan gelişmeler ve beklentiler; İzmir 25-26 Ekim 2002; eğitim ve tanıtım grubu seminer notları,

<sup>14</sup> Bülent Günceler; Çöküşten Yapılanmaya; 2016, S.431

Tüm bu uygulamalar bankaların mali yapılarının daha gerçekçi bir görünüm almasını sağlamıştır. Mali bünyenin güçlenmesi için zamana, çok hassas bir uygulamaya ve yönetime gerek olduğu açıkça görülmüştür.<sup>15</sup>

Bu tedbirler aslında daha ileri yıllarda Basel I,II ve III direktifleri içerisinde yer alan güçlü bir sermaye tabanının gerekliliğini ortaya koymuştur. 2001 ve 2003 yılları arasında yapılan bu rehabilitasyon çalışmaları Türk Bankacılık Sistemine özellikle özkaynak yapısı açısından güçlü bir sermaye tabanı oluşmasına neden olmuştur.

2000 yılının başlarında başlayarak kriz döneminde de devam eden ve ekonomik performansı etkileyen kararlara ek olarak, bankacılık sistemini doğrudan ilgilendiren çok önemli kararlar alınmış ve düzenlemeler yapılmıştır. “Özel sermayeli bankalar ile kamu sermayeli bankalar arasında rekabet eşitliğini bozan düzenlemeler kaldırılmış, bir bankanın kurulması ve şube açma şartlarını ağırlaştıran düzenlemeler getirilmiştir. Bankaların faaliyete başlamaları, faaliyetlerinin izlenmesi, denetlenmesi ve denetim sonuçlarının karara bağlanması ve bir bankanın faaliyetinin sona erdirilmesi ile ilgili kararların alınması ve uygulanması amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) adında idari ve mali özerkliğe sahip yeni bir otorite oluşturulmuştur. Bankaların ve özel finans kurumlarının, piyasa disiplini içerisinde, sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmak BDDK’ nın asli görevi olmuştur.”<sup>16</sup>

## 1.2. TÜRKİYE’DE BANKALAR

Finansal sistem içinde tasarruf edilen fonları toplayıp fon ihtiyacı duyulan kesime aktarmaları bankaların en temel işlevidir.’ Bu aracılık karşılığında bankalar faiz geliri elde eder. Toplanan bu fonlar fon ihtiyacı olan birey ve firmalar, tüketim harcamaları ve yatırım projeleri gibi birçok amaç için kullanılır.

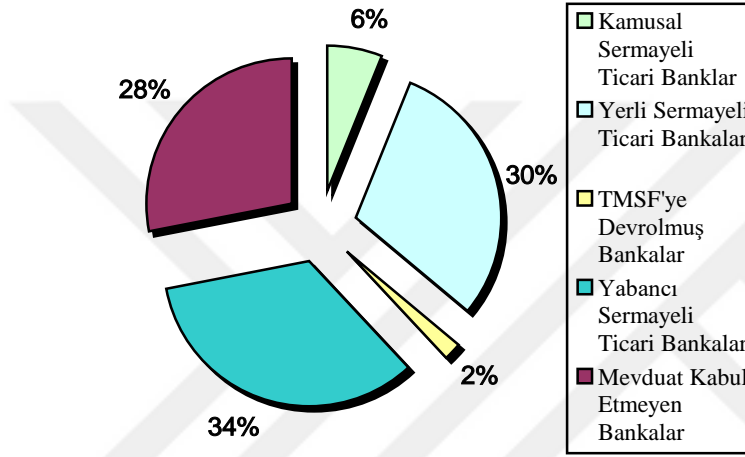
Bankaları genel olarak mevduat toplayan ve mevduat toplamayan olmak üzere iki bölüme ayırabiliriz. Mevduat toplayan bankalar Ticari Bankalar, mevduat toplamayan

---

<sup>15</sup>Türkiye Vakıflar Bankası Planlama ve ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi

<sup>16</sup> Ceyla Pazarbaşıoğlu, BDDK, Türk Bankacılık Sektöründeki son gelişmeler, Pamukkale Üniversitesi, Ekonomi Yaz Seminerleri,2 Ağustos 2002, s.12

bankalar ise Yatırım ve Kalkınma Bankalarıdır. ( Daha sonra 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile Katılım Bankaları da bu tanım içerisinde yer almıştır ) Bu iki ana grup da kendi içinde özel sermayeli ve kamusal sermayeli olmak üzere ikiye ayrılırlar. Özel sermayeli bankaların büyük bir bölümünü yerli sermayeli bankalar geriye kalanı da Türkiye’ de kurulmuş veya şube açmış yabancı sermayeli bankalar oluşturur.<sup>17</sup>



Şekil.1.2.Türkiye’ deki Bankalar

Türk bankacılık sektörü diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok az sayıda bankanın oluşturduğu oligapolistik bir piyasa yapısı özelliği göstermektedir. Az sayıda banka mevduat ve kredi pazarında büyük bir paya sahiptir. Sektöre giriş çıkışlar sınırlandırılmış ve bu sınırlandırmalar daha çok hukuki nitelikte olup hem yerli hem yabancı bankalar için geçerlidir. Genel olarak bankacılık sistemi birkaç büyük ve güçlü bankanın etkisi altındadır. Diğer bankalar sistemin kontrolü ve yönlendirilmesinde uyguladıkları politikalar bakımından büyük ve güçlü bankaları izlerler.<sup>18</sup>

Türk bankacılık sektöründe holding bankacılığı yaygındır. Özel bankaların yaklaşık tümü belirli kişi, grup, holding veya diğer bankaların denetimi altındadır. Bununla birlikte bankalar genel olarak mevduat bankacılığı alanında gelişme göstermiştir. ‘Bankalar arası rekabette mevduat faizlerinin bankalar dışında belirlendiği bir ortamda mudilere mümkün

<sup>17</sup> K.Batu Tunay; syf.192–193

<sup>18</sup> Ayhan ,Sarısü; Başbakanlık hazine müsteşarlığıTürk Bankacılık Sistemi; kasım 1996.s.9

olduğunca yakın olup mevduat toplamak ve bu mevduatı daha yüksek faiz oranlarıyla plase etmek arzusu bankaları çok şubeli bir yapıya yöneltmiş, çok şubeli bankacılıkta şubeler konusunda optimal davranılmaması nedeniyle de yüksek faaliyet maliyetleriyle çalışan bir sektör meydana gelmiştir.’ Son yıllarda bankalarda az şubeli toptan bankacılık yapma eğilimi görülmüştür.<sup>19</sup> Günümüzde ise bankalar elektronik bankacılık ve alternatif dağıtım kanalları ile müşterilerine daha fazla hizmet sunmaya çalışmaktadırlar.

Bankacılık sektöründe Eylül 2017 itibariyle faaliyet gösteren banka sayısı 51’ dir. Bu bankaların 33’ü yani % 72’si mevduat kabul eden, 28’i de mevduat kabul etmeyen bankadır. Sektör toplamında % 30’luk aktif payı kamusal sermayeli ticaret bankalarına ,% 28’lik pay yabancı, geri kalanı ise ise özel sermayeli ve yatırım – kalkınma bankalarına aittir.

**Tablo 1.2:** İncelenen Dönemler İtibariyle Banka Sayıları

	1996	1999	2000	2001	2005	2006	2017 Eylül
<b>Mevduat Bankaları</b>	56	62	61	46	34	33	<b>33</b>
Kamu Bankaları	5	4	4	3	3	3	3
Özel Bankalar	33	31	28	22	17	14	9
Yabancı Bankalar	18	19	18	15	13	15	20
Fondaki Bankalar	0	8	11	6	1	1	1
<b>Yatırım ve Kalkınma Bankaları</b>	13	19	18	15	13	13	<b>13</b>
<b>Katılım Bankaları</b>							<b>5</b>
<b>Toplam</b>	69	81	79	61	47	46	51

### 1.2.1. YATIRIM VE KALKINMA BANKALARI

Yatırım Bankaları, yaptıkları işler gözüne alındığında tam bir aracı konumundadırlar. Bir banka gibi mevduat kabul etmezler ve kendi ellerindeki fonlarla bizzat yatırıma da yönelmezler. Sermaye piyasasının gelişmiş olduğu ülkelerde işletmelerin uzun vadeli fon ihtiyacının karşılanmasında önemli rol oynarlar.<sup>20</sup>

Kalkınma Bankaları, hükümet tarafından yapılan kalkınma planları çerçevesinde kalkınmada öncelikli yöre ve sektörlerle yönelik finansman sağlamak amacıyla kurulan bankalardır. Bu bankaların mevduat toplama yetkisi yoktur. Kaynakları uluslararası

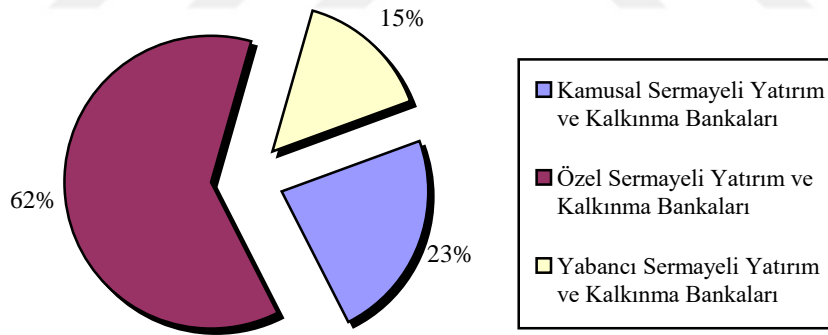
<sup>19</sup> Bülent Günceler, m.ü. Temel Bankacılık

<sup>20</sup> Öztin Akgüç;Yüz soruda Türkiye de bankacılık,gerçek yayınevi İstanbul (Edis Tahir in lisans tezi-Yatırım ve kalkınma bankacılığı)

kurumlardan aldıkları krediler, hükümetten yapılan yardımlar ve tahvil çıkararak borçlanmalarıdır.<sup>21</sup> Kalkınma Bankaları ülkelerin kendi özelliklerine veya ihtiyaçlarına uygun olarak geliştirilmiş kurumlar olduklarından, kalkınma bankası olarak tanımlayabileceğimiz tek tip bir kuruluştan söz etmek oldukça güçtür.<sup>22</sup>

Yatırım ve Kalkınma Bankaları, dünyanın birçok ülkesinde de olduğu gibi ülkemizde de sanayileşme açısından önemli görevler üstlenmek üzere faaliyet izni verilmiştir. Bu bankaların amacı özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelere kullandırdıkları orta ve uzun vadeli, düşük faizli kredilerle ekonomik gelişmeye büyük katkı sağlamak olması gerekirken bir kaç tanesi hariç diğerleri bu görevlerinden ayrılarak daha çok sermaye piyasası araçları ve ticari kredilere yönelerek amaçlarının dışına çıkmışlardır. Yaşadıkları kar baskısı nedeniyle mevduat toplamak hariç diğer ticari bankalardan farkı kalmamış durumdadır.

Mevduat kabul etmeyen bankalar kendi içinde aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi kamusal sermayeli, özel sermayeli ve yabancı sermayeli olmak üzere üçe ayrılır.



**Şekil 1.2.1 Yatırım ve Kalkınma Bankaları**

## **1.2.2. MEVDUAT BANKALARI (TİCARİ BANKALAR)**

Ülkelerin para sistemini düzenleyen temel öğeler genellikle devlet, Merkez Bankası ve Mevduat bankalarıdır. Bu bankalar öncelikle kar amacı güden işletmelerdir. Bu açıdan diğer işletmelere benzerler. Ticaret bankalarını diğer banka ve işletmelerden ayıran en

<sup>21</sup> Tbb-Bes

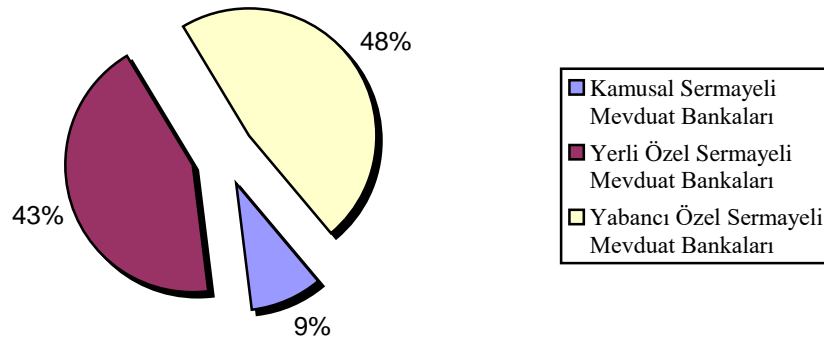
<sup>22</sup> Edis Tahir lisans tezi 2004 syf:41

önemli özellik de vadesiz ve vadeli mevduat toplamasıdır. Türk bankacılık sektöründeki bankalar genelde mevduat bankacılığı alanında gelişme göstermiştir.<sup>23</sup>

Bu bankaların topladıkları kaynakları verimli ve en az riskle kullanmaları amacıyla Bankacılık Kanununda çeşitli kredi sınırlamaları, özkaynaklara ve mali bünyeye ilişkin yaptırımlar getirilmiş, gerçek kişilere ait tasarruf mevduatını sigortalayarak koruma altına almıştır.

Ticaret Bankaları kendi içinde yapısal olarak, kamusal sermayeli ve özel sermayeli olmak üzere ikiye ayrılır. Kamusal sermayeli ticaret bankaları 3 adet olup Ziraat Bankası, Halkbank ve Vakıflar Bankası bu gruba girer.

İkinci aşama olarak özel sermayeli ticaret bankalarını, kamusal sermayeli ticaret bankaları ile yerli ve yabancı sermaye ticaret bankaları olarak ayırabiliriz. Kamusal sermayeli mevduat bankaları 1960'lı ve 1970'li yıllarda ticaret bankalarının ağırlıklı bölümünü oluştururken 2000'li yıllarda bu üstünlük yerli özel sermayeli mevduat bankalarının eline geçmiştir. Buna ilaveten mevduat bankacılığında yabancı özel sermayeli bankaların da giderek arttığı görülmektedir.2006 yılında aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere Türkiye' deki mevduat bankalarının %48' ini yabancı özel sermayeli mevduat bankaları oluşturmaktadır.<sup>24</sup>



**Şekil 1.2.2.Mevduat Bankaları**

Ülkemizde özellikle liberalizasyon sürecinden sonra yabancı banka girişleri artmıştır. Bunda 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve uluslararası ticaretin

<sup>23</sup> Ayhan ,Sarısü; kasım 1996 syf:3

<sup>24</sup> Aktif Pasif Yönetimi Semineri, s. 18 TBB 2008

artması etkili olmuştur.<sup>25</sup>1980 yılında 4 olan yabancı sermayeli mevduat bankası sayısı 2000 yılı sonunda 18 olmuştur. 2005 yılı sonunda ise bu sayı 13'e düşmüştür. Yabancı sermaye mevduat kabul etmeyen bankalarda da 2005 yılında bir azalma görülmüş sayıları 2'ye düşmüştür.

### **1.3. FİNANSAL KRİZLER VE TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

#### **2000 KRİZİ ÖNCESİ DURUM VE KRİZİN ALTYAPISI**

1980 'li yıllar piyasalarda liberalleşme veya dışa açılma dönemi olarak bilinir. Bu dönemde liberalist ekonomi politikaları sürdürdüğünden Türk bankacılık sistemi önemli bir değişim içine girmiştir.

Ekonomide dışa açık ve serbest pazar uygulamalarından en çok etkilenen sektör bankacılık sektörüdür. Bu dönemde yurtdışından ve yurt içinden sektöre girişler başlamış, 1980 yılında 43 olan banka sayısı liberalleşme çalışmaları ile 1992 yılında 71' e kadar çıkmıştır. Bu arada yabancı bankalarda da aynı artış eğilimi görülmüş olup 1980 yılında 4 olan yabancı banka sayısı 1994 yılında 20' ye ulaşmıştır.

Liberalleşme sürecine girene kadar mevduat ve kredi faiz oranları kamu otoriteleri tarafından belirlenmekteydi. Liberalleşme ile birlikte faiz oranları serbest bırakılmış buna bağlı olarak da mevduatta reel artışlar sözkonusu olmuştur. Faizlerin serbest bırakılması finansal piyasaların serbestleştirilmesi açısından en önemli gelişmelerdendir. Kambiyo işlemlerinde ve sermaye hareketlerinde de aynı serbestliğe sahip olan sistemde döviz üzerinden varlık ve yükümlülükler %25 lere kadar ulaşmıştır. Döviz işlemlerinin artışı bankaların karlılıklarında da etkili olmuştur.

Bankaların topladıkları mevduatlar dışında yurt dışından borçlanma da önemli bir kaynak haline gelmiştir. Buna ek olarak T.C. Merkez Bankası bünyesinde 1986 yılında İnterbank piyasası kurulmuş bankalar likidite ihtiyaçlarını buradan karşılama ve aynı zamanda likidite fazlalarını burada değerlendirme şansına sahip olmuştur.

Dışa açık ekonomi ve liberalleşme sürecinin etkileri değişik fon kaynakları, tüketici kredileri ve kredi kartları gibi yeni ürünler sunulmasına da imkân sağlamıştır.

---

<sup>25</sup> Bankacılar dergisi; sayı:52 2005 syfa:5

Liberalleşme süreci birtakım zorlukları da yanında getirmiştir. Artık bankacılık sisteminin rekabetin de hızla artmasıyla daha etkin denetim ve gözetime tabi tutulması ve riskleri minimize edebilmek için çok iyi aktif – pasif yönetimi yapabilmesi gerekmektedir. Bu amaçla Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) ve Avrupa Birliği normlarına uygun olarak bankaların sermaye aktif oranları yükseltilmiş ve krediler için yeterli karşılık ayrılması kararı alınmıştır.<sup>26</sup>

Ekonomi ile beraber ticaret de serbestleştirilmiş ihracat dolaylı ve dolaysız teşviklerle desteklenmiş, dışa dönük bir büyüme gerçekleşmiştir.

1989 yılında çıkarılan 32 sayılı Türk parasının korunmasıyla ilgili karar ile kambiyo rejimi de büyük ölçüde serbestleştirilmiştir. Sermaye girişlerinin artmasıyla beraber kur değerlenmeye başlamıştır. Böylece değerlenmemiş kur-düşük ücret politikasından değerli kur-yüksek ücret politikasına geçiş sözkonusu olmuştur. O dönemde kur değerli olduğundan kısa vadeli sermayeyi çekmek için reel faizler yükselmeye başlamıştır. Bu duruma bağlı olarak reel faizlerin reel büyümenin üzerinde seyretmesi ile 1994 krizini hazırlayan bir altyapı oluşmuştur.

Liberalleşme dönemi boyunca sermaye, finans ve ticaret piyasalarına gösterilen özen kamu sektörüne gösterilmemiş olup istikrar sürecinde kamu sektörü öncelikli olarak ele alınması gerekirken önceliğin diğer sektörler verildiği ve kamu sektöründe yeterli reformların yapılamadığı anlaşılmaktadır.

1994 yılında kamu iç borçlanma krizi olarak bilinen kriz sonrası enflasyon tarihinin en yüksek seviyelerine çıkmıştır. Bu dönem sonrası uygulanan enflasyonla mücadele sonucunda 1995 yılında ancak %85–90 seviyelerine düşülmüştür.<sup>27</sup>

Bu dönemde özel kesimden kamu kesimine fon aktarılması buna karşılık kamu kesiminden özel kesime faiz ödemeleri yoluyla kaynak transferi yapılmıştır. Özel kesim de yüksek reel faizler nedeniyle faiz geliri kazanmak varken yatırım yapmayı tercih etmemiştir. Yatırımlar azaldığında ise üretimden kaynaklanmayan bir faiz geliri elde

---

<sup>26</sup> Ufuk Cantimur; Türk bankacılık sistemi içerisinde yer alan kamusal sermayeli bankaların karlılık ve verimlilik performansı; yüksek lisans tezi; Marmara Üniversitesi, Maliye anabilimdalı, İstanbul, 1998, s.10

<sup>27</sup> Sema Bahçeci; Ortodoks ve heterodoks istikrar programları: Seçilmiş ülke örnekleri ve 1994 Türkiye deneyimi. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Temmuz 1997. DPT Uzmanlık Tezi; s.79



edilmiş olup gelir dağılımı düzensizleşmiştir.1987 yılında toplam gelirin %51 ini nüfusun %80 i alırken, 1994 kriz yılında nüfusun %80 i ancak toplam gelirin %45 ini almaktadır. Burada Gini katsayısıyla yorum yapacak olursak 1987 de 0,43 olan katsayı kriz döneminde 0,49 a yükselmiştir. Bu da gelir dağılımının giderek adaletsiz olduğunu göstermektedir.<sup>28</sup>

1994 krizinin sonucu olarak 5 Nisan kararları alınmıştır. Burada amaç mal ve emek piyasaları ile birlikte sermaye, para ve döviz piyasalarını da dengelemektir. Bunların yanında enflasyonu hızlı bir biçimde düşürmek, ihracatı artırıp ithalatı azaltmak, dış borçları sınırlamak, kamu gelirlerini artırıp kamu harcamalarını kısmak, tarım, sosyal güvenlik ve özelleştirme alanlarında reformlar yapmak ve genel olarak uzun vadede büyüme sağlamak hedeflerdendir.<sup>29</sup>

Programı izleyen aylarda kısa vadede ulaşılması gereken amaçlara ulaşılmış ancak orta ve uzun vadeli amaçlar için aynı şeyi söylemek pek mümkün olmamıştır. Maliye politikasında ödünler verilmiş bütçe açığı artmıştır. Kurlarda ve enflasyonda yeterli ilerleme kaydedilememiştir. ‘Enflasyonda kalıcı bir düşüş sağlanamamasının en önemli nedenlerinden biri enflasyonun tekrar inmeyeceğine dair beklentiler, iktidara ve piyasalara güvensizlik ve bunlara bağlı olarak halk desteğinin olmamasıdır.’<sup>30</sup>

Bu krizle beraber Türk Lirası % 60 değer kaybetmiş, ekonomi ise % 6 küçülmüştür. Bankacılık sektöründe 3 küçük banka batmıştır.

Aşırı değerlenmiş döviz kurunun, kısa vadeli sermaye girişlerinin ve yurtiçi faiz oranlarıyla yurtdışı faiz oranları arasındaki farklılıklardan dolayı bankaların yurt dışından döviz cinsinden krediler alıp yurt içinde YTL’ ye çevirerek borç vermeleri 1994 krizinin Meksika ve Asya ülkelerindeki krizlerle ortak noktalarıdır.<sup>31</sup>

1990’den sonra kriz olmasına rağmen, Türkiye, ekonomisi büyümüştür; ancak tam tersi olarak artan iç ve dış borçlar, finansal kırılganlığı artırmıştır.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Sema Bahçeci; s 89

<sup>29</sup> Bülent Güloğlu ve A.Ender Altunoğlu; Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika, Asya ve Türkiye Krizleri; İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:27 Ekim:2002,s.18

<sup>30</sup> Sema Bahçeci; s.103

<sup>31</sup> Bülent Güloğlu ve A.Ender Altunoğlu,s.17

<sup>32</sup> Gülten Kazgan; Türkiye’de Ekonomik Krizler: (1929–2001)Nedenleri ve sonuçları üzerine karşılaştırmalı bir irdeleme,25–26–27 Eylül, DEGEV T.İş Bankası. s.16

1990 lı yıllardan sonra makroekonomik dengeler bozulmuş, bankacılık sektörü mali açıdan olumsuz yönde etkilenmiştir. Bankalar yüksek riskli bir ortamda çalışmak zorunda kalmış krizle beraber bankaların zarar etmesi ve özkaynak kaybı sözkonusu olmuştur.<sup>33</sup>

1994 krizi, Merkez Bankası' nın zamanında ve yeterli ölçüde müdahale edecek kadar rezervi olmaması nedeniyle ülke çapında yaygınlaşmış, tüm bankacılık sistemini ve ekonomiyi etkiler hale gelmiştir.' Bu durumdan ancak tasarruf mevduatının tamamına güvence getirilerek çıkılmış, bankacılık sistemine olan güven bir ölçüde sağlanarak kriz aşılmıştır.<sup>34</sup>

Bankacılık sektörü 1994 krizinin etkisinden kısa sürede çıkmış, yeni dengeler kurulmaya başlanmıştır.1996 yılında karlılık rakamları büyük ölçüde artmış faiz oranlarının yüksek, döviz kurlarının ise düşük seyretmesi bankaların büyümesine fırsat vermiştir. Böylece ekonomi genişlemiş, bankaların kredi hacmi artmıştır. Dünya piyasalarındaki genel ekonomik krize ve iç piyasadaki durgunluğa rağmen 1997 ve 1998 yıllarında da bankacılık sektörü büyümesine devam etmiştir. Buna rağmen mali bünye sorunları ile ilgili etkili çözümler uygulanamadığından sorunlar giderek artmıştır.

### **1.3.2. 2000 VE 2001 KRİZ DÖNEMLERİ**

Diğer ülkelerde yaşanan bazı krizler ve Türkiye' deki 1999 depremi sonrası daralan ekonomiden dolayı bankacılık sektörü faiz, kredi ve likidite risklerini daha fazla hissetmiş ve toplam aktifler artmaya devam ederken karlılık azalmaya başlamıştır. Yüksek riskli bir ortamda çalışmaya devam edilmiştir. Kamu kesimi açığının neden olduğu enflasyon ve giderek artan yurtiçi kaynak talebi borçlanma faiz oranlarının da yükselmesine neden olmuş, yurt dışı kaynak kullanımı sınırlı bir şekilde kalmıştır.1994 krizinden 1998 e kadar devam eden yüksek enflasyon mali bünyeyi olumsuz etkilemiş yurtdışı kaynak imkânları önemli ölçüde 1998' in ikinci yarısında azalmaya başlamıştır.

Yurt dışından yeterli kaynak bulunamadığı için,1998' in ikinci yarısından itibaren Merkez Bankasından yüksek faiz oranları ve yüksek miktarlar ile borçlanılmaya başlanmış,

---

<sup>33</sup> TCMB, Banka 10 yıllık s.6

<sup>34</sup> Niyazi Erdoğan, Dünya ve Türkiye ' de finansal Krizler Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Uygulamaları Kamu Bankaları deneyimi, Yaklaşım Yayınları,2002;s.127

bu durum da bankaların mali bünyelerini önemli ölçüde sarsmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak 1998 sonunda ve 1999 yılı başlarında ise 2 banka Fon' a devrolmuştur.

1999 yılı Türkiye' deki bankalar için, dünyada yaşanan özellikle uzakdoğu ve Rusya ekonomik krizleri nedeniyle ekonomide yaşanan daralmanın mali yapıları üzerinde baskı yarattığı, likidite ve nakit akım problemlerinin yaşandığı bir yıl olmuştur.1999 yılı ortalarında bankacılık sisteminin mali bünyesinin güçlendirilmesi için hazırlanan yasa yürürlüğe konmuş ancak daha sonra üzerinde düzenlemeler yapılarak Avrupa Birliği direktiflerine önemli ölçüde yaklaşılmıştır. Bu kanunla beraber banka kurulması ve şube açılması ile ilgili bazı ağır şartlar getirilmiş, kamu bankaları ile özel bankalar arasında rekabeti bozan düzenlemeler ortadan kaldırılmış ve banka denetimlerine yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. Risk yönetimi ve konsolide bilanço hazırlanması ile ilgili düzenlemeler de ilk kez bu kanunda yer almıştır. Yeni Bankalar Kanunu ile bankaların faaliyete başlamaları, faaliyetlerinin izlenmesi, denetlenmesi ve denetim sonuçlarının karara bağlanması amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. Bunlarla birlikte ortakların ve yöneticilerin şahsi sorumlulukları artırılmış, mevzuata aykırı davranışlar nedeniyle ilk kez idari ceza sistemi getirilmiş, adli cezalar ise önemli ölçüde artırılmıştır.

Bankalara likidite sağlamak için munzam karşılık oranları %8 den %6 ya düşürülmüş, mevduat üzerinden umumi disonibilite olarak %2 oranında serbest tevdiat alınması sağlanmıştır. Bununla birlikte gerçek kişilere açılan tüketici kredilerindeki %10 fon payı, önce %8 e daha sonra da %3 e düşürülmüştür. Ayrıca diğer önemli bir düzenleme de uygulanan stopaj oranlarında yapılmış, mevduat stopaj oranı önce %12 den %13 e daha sonra %15 e yükseltilmiş, repo ve menkul kıymet gelirlerine uygulanan oran ise önce %6 dan %12 e sonra daha da artırılarak %14 e kadar yükseltilmiştir. Bütün bu tedbirler bankaların karlılık ve likidite yönetimine baskı getirdiği için mali bünyeleri bozuk olan bankalarda sıkıntılar yaşanmıştır.

1999 yılında bu düzenlemelerle beraber bazı bankalar Fon 'a devrolmuştur. Bu bankalar Interbank, Sümerbank, Yurtbank, Esbank, Yaşarbank ve Egebank ' tır.

Uygulanan ekonomik program 2000 yılı başlarında sonuçlarını vermeye başlamış, iç borçlanma faiz oranlarında düşüş görülmüştür. Faizlerin düşmesi ile beraber bankalar diğer

yatırım araçlarına yönelmiştir. Başta bireysel krediler olmak üzere yurtiçi kredi piyasasında önemli ölçüde artış olmuştur.

1994 yılında tasarruf mevduatının tamamının sigorta kapsamında tutulması 1994 krizinin aşılmasında önemli bir adım olmasına rağmen 2000 ve 2001 yıllarında krizin oluşum nedenleri arasında yer almaktadır.<sup>35</sup> 1994' te tasarruf mevduatının tümüne uygulanan güvence fonu, 2000 yılının ortalarından itibaren hesap başına 100 milyar TL ve 2001 yılından itibaren olmak üzere de 50 milyar TL ile sınırlandırılmıştır. 1999 yılında yükseltile karşılık ve disonibilite oranları ise tekrar düşürülmüş, TL mevduat munzam karşılık oranı %4, TL disonibilite oranı %12 olarak güncellenmiştir.<sup>36</sup> Bugün bankalarda Disonibilite uygulaması kaldırılmıştır bunun yerine Zorunlu Karşılık oranları % 10 üzeri oranlarda uygulanmaktadır.

2000 yılında da fon 'a devrolan bankalar devam etmiştir. Etibank ve Bank Kapital' in de devrolmasıyla Fon' daki banka sayısı 10' a yükselmiş, yılsonunda yaşanan likidite krizi ile beraber Demirbank 'ın da devri ile Fon' daki banka sayısı 11 olmuştur.

2000 yılının başlarında DİBS (Devlet İç Borçlanma Senetleri) fazi oranlarının düşmesinden yararlanıp kar eden Demirbank faizlerin daha da düşeceğini üşünerek DİBS portföyünü artırmış ancak faizlerin yükselmesiyle zor durumda kalmıştır. Demirbank'ın daha sonra likidite sağlayamadığı için elindeki DİBS' leri piyasaya sürmesi faizleri daha da yükseltmiş, dış dünyadaki kötü gidişattan da etkilenen yabancıların piyasadan çekilmelerine ve döviz talep etmelerine yol açmıştır. Bununla birlikte diğer bankalar Demirbank' a olan bankalar arası piyasa limitlerini iptal etmişler bu durum yayılınca Demirbank' ın hazine bonosu ile devlet tahvili satışı ile döviz talebi artmıştır. Piyasada panik havası başlamış diğer bankalar kendi aralarında açtıkları limitleri dahi iptal etmişler bunun sonucu olarak da repo faizleri % 1250' lere fırlamıştır.<sup>37</sup> Bunların yaşandığı sıralarda bankalararası gecelik borçlanma faizlerinin % 3000 – 3500 e çıktığı görülmüştür

2000' yılının son aylarında bankaların ve yabancı yatırımcıların yoğun döviz talebi ile karşılaşmış, bu talep piyasalarda ciddi bir likidite sıkışıklığına yol açmıştır. Gecelik faizler

---

<sup>35</sup> Ömer Faruk Çolak; Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri; Gazi Üniv İİBF Dergisi 2/2001,s.16.

<sup>36</sup> TCMB, Banka 10 yıllık s.9

<sup>37</sup> Niyazi Erdoğan, s.131

ve fonlama maliyetleri artmıştır. Likidite sıkışıklığına ilişkin spekülasyonlar durumun daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. Merkez Bankası içinde bulunduğu durumda döviz satmaya başlamış bununla beraber repo ihalesiyle de piyasayı fonlamaya çalışmıştır.<sup>38</sup>

Ancak ne IMF ve Hazine' den gelen moral açıklamaları ne de Merkez Bankası' nın çabaları 2000 yılında bir kriz yaşanmasını önleyememiştir.

Döviz talep artışı ile gecelik faizler % 1700' lere kadar çıkmış, bileşik faizler %107' yi görmüş ve borsa son bir yılın en düşük seviyesine inmiştir.% 3000'lere fırlayan repo faizi, döviz mevduatından TL'ye geçişi yaratmış, bu durum borsanın daha da düşmesine yol açmıştır. Merkez Bankasının 20 Kasım'dan itibaren toplam döviz satışı 6,7 milyar dolara ulaşmıştır. Ardından IMF ve Dünya Bankası desteğiyle Türkiye'ye verilecek yardım kredisinin 10 milyar doları bulacağı açıklanmış, bu olumlu haber ile birlikte gecelik faiz % 200'e, bono faizi % 80'e gerilemiştir. Faizlerin düşmesiyle dövizden TL' ye geçiş yavaşlamış ve 3 haftada % 42 düşen borsa, IMF ile anlaşmanın sağlandığı açıklaması ile tekrar yükselmeye başlamıştır. Bununla beraber bankalar yüksek faizle kaynak toplamak zorunda kalmış ve bu da kaynak maliyetlerini önemli ölçüde artırmıştır. Sonuç olarak bankacılık sisteminin mali yapısı daha da bozulmuştur.<sup>39</sup>

Özellikle elinde yüklü kamu kâğıdı tutan bankalar bu durumdan çok etkilenmişler hatta zarar etmeye başlamışlardır. Likidite riski sistemdeki küçük büyük bütün bankaları önemli ölçüde etkilemiştir. Bu durumun bir sonucu olarak da 6 Aralık 2000 tarihinde Demirbank Fon' a devrolmuş bazı bankaların faaliyet izni kaldırılmıştır.

1. Adapazarı Emniyet Bankası T.A.Ş.
2. Ak Uluslararası Bankası A.Ş.
3. Akseki Ticaret Bankası T.A.Ş.
4. Akşehir Bankası T.A.Ş.
5. Anadolu Bankası T.A.Ş.
6. Ankara Halk Sandığı T.A.Ş.
7. Atlas Yatırım Bankası A.Ş.
8. Bank Kapital Türk T.A.Ş.
9. Bank of Credit and Commerce International Ltd.

<sup>38</sup> TCMB Banka Resmi Sitesi, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/search+results?search-query=Banka+10+y%C4%B1ll%C4%B1k>, Erişim tarihi: 17 Aralık 2017

<sup>39</sup> Banka 10 yıllık s.10

10. Banka Kommerçiale İtalyana
11. Birleşik Türk Körfez Bankası A.Ş.
12. Birleşik Yatırım Bankası
13. Bor Zürra ve Tüccar Bankası
14. Credit Lyonnais S.A.
15. Credit Suisse First Boston
16. Demirbank T.A.Ş.
17. Denizcilik Bankası T.A.Ş.
18. Doğubank
19. Efesbank Ltd. Şti.
20. Ege Giyim Sanayicileri Bankası A.Ş.
21. Egebank A.Ş.
22. Eskişehir Bankası T.A.Ş.
23. Esnaf Kredi Bankası
24. Etibank A.Ş.
25. Fiba Bank A.Ş.
26. Fortis Bank A.Ş.
27. Hisarbank A.Ş.
28. ING Bank N.V.
29. İktisat Bankası T.A.Ş.
30. İnterbank A.Ş.
31. İstanbul Bankası T.A.Ş.
32. İstanbul Emniyet Sandığı
33. İstanbul Halk Sandığı T.A.Ş.
34. İşçi Kredi Bankası T.A.Ş.
35. İzmir Halk Sandığı T.A.Ş.
36. Kentbank A.Ş.
37. Kıbrıs Kredi Bankası Ltd.
38. Koçbank A.Ş.
39. Lüleburgaz Birlik Ticaret Bankası
40. Maden Kredi Bankası A.Ş.
41. Marmara Bankası A.Ş.
42. Milli Aydın Bankası T.A.Ş. (Tarişbank)
43. Morgan Guaranty Trust Co.
44. Okan Yatırım Bankası A.Ş.
45. Ortadoğu İktisat Bankası T.A.Ş.

46. Osmanlı Bankası A.Ş.
47. Pamukbank T.A.Ş.
48. Park Yatırım Bankası A.Ş.
49. Portigon AG
50. Rabobank Nederland
51. Raybank
52. Sağlık Bankası A.Ş.
53. Sınai Yatırım Bankası A.Ş.
54. Sümerbank A.Ş.
55. Tekfen Yatırım ve Finansman Bankası A.Ş.
56. The American Express Bank Co.
57. Toprakbank A.Ş.
58. Tutum Bankası T.A.O.
59. Türk Ticaret Bankası A.Ş.
60. Türkiye Bağcılar Bankası A.Ş.
61. Türkiye Birleşik Tasarruf ve Kredi Bankası A.Ş.
62. Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası A.Ş.
63. Türkiye Emlak Bankası A.Ş.
64. Türkiye Eski Muharıpler Bankası (Muhabank)
65. Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.
66. Türkiye İthalat ve İhracat Bankası A.Ş. (Impexbank)
67. Türkiye Kredi Bankası A.Ş.
68. Türkiye Maden Bankası A.Ş.
69. Türkiye Öğretmenler Bankası T.A.Ş. (Töbank)
70. Türkiye Turizm Bankası A.Ş.
71. Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası A.Ş. (TYT Bank)
72. Türkiye Tütüncüler Bankası Yaşarbank A.Ş.
73. Ulusal Bank T.A.Ş.
74. Unicredit Banca di Roma S.p.A.
75. Yurt Ticaret ve Kredi Bankası A.Ş. (Yurtbank)

Kaynak: TBB Resmi Sitesi <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/banka-bilgileri/tarihsel-bilgiler/68> Erişim tarihi: 03.03.2018 <sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> TBB Resmi Sitesi <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/banka-bilgileri/tarihsel-bilgiler/68> Erişim tarihi: 03.03.2018

Üç yıllık bir perspektif içinde hazırlanan ekonomik istikrar programı birinci yılın sonunda enflasyonu %60' lardan %20' ye, ikinci yılın sonunda %10' a ve üçüncü yılın sonunda tek haneli rakamlara indirmeyi hedeflemişti. Hedefler iddialydı, fakat küçük sapmalarla erişilmez değillerdi.<sup>41</sup>

“IMF’ nin desteklediği bu istikrar programı birbiriyle yakın ilişkili üçayak üzerinde oturtulmuştu. Bunlardan en önemlisi konumunda olan Birinci ayak finansal yapıda büyük bir kara delik oluşturmuş olan kamu finansmanının açıklarının aşağıya düşürülmesiydi. Bunu başarmak için, sıkı bütçe uygulamasından ödün verilmemesi, KİT açıklarının azaltılması için tüm önlemlerin alınması aynı zamanda da tarım kesimine verilen destekleme fiyatlarının bu program çerçevesinde hedeflenmiş bulunan enflasyon oranında artırılması amaçlanmıştı.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için iki önemli hamle yapılması gerekmişti:

1. Çeşitli yollarla sisyasetin kontrolü altında olan finansman yapısını bozan ve şeffaf olmayan araçların kontrolünün ellerinden alınması

2. Merkez Bankasının enflasyon-kur arasındaki dengeyi koruyacak şekilde kurları kontrol altında tutması, diğer değişle Kur Artışına bir çapa getirilmesi olmuştu. Böylece kur artışı ancak beklenen enflasyon oranı kadar olacaktı. Buna göre Merkez Bankası piyasaya döviz alım satımı şeklinde likiditeyi kontrol etmişti.

Merkez Bankası’ nın döviz kurlarını açıkladığı biçimde tespit edileceğine olan güven tamdı. Piyasadaki bu güven sayesinde, geçmiş enflasyon %70’ e yakınken, faizler %90’ lardan %50’ lere, daha sonra da %50’ lere düştü. Geriye dönük enflasyon ile karşılaştırıldığında, 2000 yılının büyük bölümünde reel faizler hep negatif oldu.<sup>42</sup> Bu da programın başarılı bir şekilde yürütüldüğünün göstergesi gibi olmuştu.

Başlangıçta hükümet çok zor olan bu konudaki kararları alarak programın başarılı bir şekilde yürütülmesini başarmıştı. Kararlı bir tutum sergileyerek programın başarısı için önemli bir zemin oluşturmuştu.

---

<sup>41</sup> Bülent Günceler, Çöküşten Yapılanmaya, s.55

<sup>42</sup> Bülent Günceler, s.56



2000 yılı Kasım krizinin atlatılması için IMF den destek de alınmış ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması hedeflenmişti. Bütün bunların yanı sıra diğer konuların da sonuçlandırılması gerekiyordu.

Hükümet yılın ilk yarısında gösterdiği kararlılığı yılın ikinci yarısında kaybetti. Bir çeşit “reform yorgunu” oldu. ‘Özelleştirmenin sembolü haline gelen Türk Telekom’ un satışı hükümet içinde anlaşmazlık konusu haline geldi. Türk Hava Yolları’ nın satışı gecikmeye başladı. Meclis’ ten yetki alındığı halde, bütçe dışı fonların kapatılmalarına yönelik hazırlanan kanun hükmünde kararname bir türlü hükümet üyeleri tarafından imzalanamadı.”<sup>43</sup>

Başta kamu bankalarının yapılandırılmasına gösterilmeyen özen olmak üzere birçok uygulamada geç kalınmıştı. Özelleştirmelerde yaşanan yukarıda bahsi geçen engeller, vergi ve emeklilik sistemindeki reform eksikleri, TMSF kapsamındaki bankalara çözüm bulunamaması gibi sorunlar kırılganlığı daha çok artırmış, yapılan düzenlemelere rağmen gecelik faizler istenilen düzeylere indirilememiştir.

Kasım ayında yaşanan likidite krizi uygulanan ekonomik sisteme şüpheli bir bakış yaratmıştı. Bu nedenle başta yabancı bankalar olmak üzere piyasa oyuncuları açık pozisyonlarını kapatmak için piyasalardan yüksek miktarda döviz talebi yaratmışlardı. Zaten kıt olan döviz likiditesi bu hareketler nedeniyle döviz piyasalarında bir strese neden olmuştu. Piyasa oyuncularına göre bu durum Tlsı likiditenin Döviz Dönüşmesi oyunuydu ve bu da döviz kurlarını oldukça arttırmıştı. Piyasalardaki gelişmelerin bu şekilde sonuçlar vermesi üzerine Merkez Bankası sınırlı verdiği likiditeyi de tamamen kesince Kasım ayı sonlarında gecelik faizlerin %1000 sınırını aştığı görülmüştü.

*“BDDK’ nun ödüün vermez bir tutum içerisinde olduğu izlenimi piyasaları rahatsız etmeye başladı. Yıl sonunun da yaklaşması nedeniyle bankalar yavaş yavaş dövizdeki açık pozisyonlarını kapatma yoluna girdiler. Bankalardan gelen döviz talebi doğal olarak Türk Lirası talebini arttırdı ve faizler yükselme eğilimine girdi. Yükselen faizler ellerinde yüksek hacimde Hazine bonusu olan bankaların risklerini yükseltti. Çünkü,*

---

<sup>43</sup> Bülent Günceler, s. 56

yükselen faizlerle beraber, bankaların ellerindeki bonoların değeri düşüyor ve zarar ediyorlardı.

Net iç varlıklar hedefine kitlenen Merkez Bankası faizlerdeki yükselişe seyirci kaldı. Hazine bonosuna yüksek oranda yatırım yaptığı bilinen bankalar ayrıştırılmaya başlandı. Bankalararası para piyasasında bu bankaların borç bulmaları zorlaştı. Piyasada likidite sıkıntısı başgösterdi. Likidite sıkıntısıyla beraber faizler daha da artmaya başladı. Artan faizlere ilk tepki hazine bonosuna yatırım yapmış olan yabancı yatırımcılardan geldi. İleride ellerindeki bonoları satamayabileceklerini düşünen yabancı yatırımcılar piyasadan çıkmaya başladılar. Yabancı yatırımcıların bu tepkisi faizleri daha da yükseltirken döviz talebini de arttırmaya başladı. Piyasalardan çıkabilecek toplam yabancı yatırım miktarı 2.5-3 milyar dolar civarındaydı. Merkez Bankası bu aşamada da piyasadaki gelişmelere seyirci kaldı. Programın öngördüğü gibi, faizlerin yükselmesiyle Merkez Bankası'na döviz satışı gerçekleşmedi, aksine döviz talebi daha da arttı. Çünkü, sistemin riski artmıştı.

Faizlerin yabancıların dövize talebiyle beraber daha da yükselmesi Hazine bonolarını teminat olarak kullanıldığı yurtdışı borçlanmalarında bankaları zora soktu. Giderek değeri düşen Hazine bonoları yurtdışından alınan borçlara karşılık teminat olabilme özelliklerini kaybettiler. Dolayısıyla, bu yolla alınan dış borçlar geri ödenmek zorunda kaldı. Yurtdışı borçlanmalarını geri ödemek durumunda kalan bankalar döviz ve dolayısıyla TL taleplerini daha da arttırdılar.

Piyasaya verilen TL likiditesinin dövize dönmesi olan bitenin Merkez Bankası tarafından "dövize hücum" olarak tanımlanmasına yol açtı. Piyasalardaki gelişmelerin bu şekilde yorumlanmasında IMF' nin de rolü büyüktü."<sup>44</sup>

Bütün bu gelişmeler son derece sağlıklı durumda olan finansal sistemde krize duyarlı ortamı hızla büyütmişti. Devam etmesi çok tehlikeli sonuçlara gidebilirdi. Bunun için ekonomi kurmayları ve IMF yetkilileri bazı ekonomik tedbirlerin alınması gerektiğine karar verdiler. Çünkü yılbaşından beri başarıyla yürütülen bu programın birden bire yaşanan bazı gelişmeler nedeniyle başarısızlığa uğraması kabul edilebilir bir sonuç olmayacaktı.

---

<sup>44</sup> Bülent Günceler, s.58

“Gelişmelerin IMF’ nin de katkılarıyla “döviz hücum” olarak yorumlanması sonucunda Güney Doğu Asya ve Latin Amerika’da başvurulan tedavi Türkiye’ de de yürürlüğe kondu. Türkiye yeni taahhütlerin altına girerek stand-by’a ek olarak IMF ile yeni bir düzenleme içine girdi. Ek rezerv kolaylığı altında IMF’ den 7.5 milyar dolar ek kolaylık sağlandı. Kolaylığın ilk dilimi olan 1.1 milyar dolarla stand-by düzenlemesinin dördüncü ve beşinci dilimlerinden gelen 600 milyon dolara yakın bir meblağ IMF tarafından Türkiye’ye verildi. Aynı dönemde, Dünya Bankası da Ülke Yardım Stratejisi programı altında üç yıl içinde Türkiye’ye 5 milyar dolar vereceğini açıkladı. Dövizle yönelik bu haberler mali piyasalardaki tedirginliği bir ölçüde azalttı.”<sup>45</sup>

Kasım 2000 krizine yol açan likidite riski birikimi, teşhis ve tedavi sürecindeki eksiklik ve belki de yanlışlıklar nedeniyle ilerleyen aylarda kur riskine dönüşerek Şubat 2001 krizine neden oldu.

Bu finansal kırılganlığın üzerine Şubat ayında devletin üst kademesinde yaşanan “ halk arasında kitap atma krizi” olarak bilinen siyasi gerilim ülkede panik havası yaratarak daha büyük bir krize dönüşmesine sebep oldu.

Büyük bir kriz beklentisi içerisinde olanların sayısı artırmış piyasa oyuncuları yatırımlarındaki TL pozisyonlarını dövizle yöneltilmişlerdir. Yüksek döviz talebi gelmesi ve bunların karşılanmasında uygulanmakta olan döviz kuru çapası politikasından vazgeçilerek kur dalgalanmaya bırakılmıştı. Bu durum TL’nin değer kaybına sebep oldu.

Döviz dalgalanmaya bırakıldığı zamanda faizler de serbest kalmaya devam ediyordu. Bu durum uygulanmakta olan program gereği olması nedeniyle sürdürülmüştü.

Ancak faizlerin serbest olması faiz oranlarını çok büyük ölçüde artırdı ve Merkez bankası TL’ ye karşılık döviz vermemeye başladı. Bankalar yurtdışına olan döviz yükümlülüklerini yerine getirememeye ve yabancılar da döviz bulamamaya başladılar. Bu da “ilan edilmemiş bir sermaye hareketleri kısıtlaması” uygulanmaya başlandığını göstermektedir.<sup>46</sup>

*“Dışa açık bir ekonomide faiz, döviz kuru ve sermaye hareketleri ilişkisi önemlidir. Eğer sermaye hareketleri serbestse faiz ya da döviz kurundan ancak birisinin denetimi*

---

<sup>45</sup> Bülent Günceler, s.58

<sup>46</sup> Mahfi Eğilmez, Ercan.Kumcu ;Krizleri Nasıl Çıkardık; İstanbul : Creative Yayıncılık, 2001.s.208

mümkündür. Yani faizler denetim altındayken sabit döviz kuru uygulanıyorsa sermaye dışarı kaçar.

Şubat krizine kadar Türkiye, sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ortamda faizleride serbest bırakarak döviz kurunu bir ölçüde denetim altına almıştı (sürüklenen çapa uygulaması). Şubat krizinden sonra döviz kurlarını dalgalanmaya bırakarak müdahalesiz esnek döviz kuru sistemine geçen Türkiye, faizleri denetim altına aldı. Merkez Bankası, gecelik borçlanma faizlerini %80 düzeyinde tutmaya başladı. Bu denetim, faizlerin yukarı doğru hareketlenerek dövize talebi önlemesine engel oldu. Bunun kaçınılmaz sonucu döviz kurlarının yükselmesiydi. Nitekim öyle oldu.”<sup>47</sup>

Çok kısa bir zaman diliminde tüm ekonomiyi kasıp kavuran bu fırtınanın medyadan yansıtılma şekli aşağıdaki örnekteki gibi olmuştur:

### **Kriz başlıyor**

#### **19 Şubat**

MGK'da Başbakan ile Cumhurbaşkanı arasında yaşanan gerginlik sonrası kriz işaretlerini verdi, Borsa 10.169 puandan 8.817 puana düştü. Gecelik repo faizleri yüzde 760'a çıktı. Merkez Bankası'nadn yaklaşık 7.6 milyar dolar çıktığı iddia edildi.’

#### **20 Şubat**

‘Borsa'daki düşüş devam etti. Endeks günü 8.768 puandan kapattı. Repo faizleri yüzde 3 bini buldu. 7.3 milyar doların Merkez bankasına döndüğü kaydedildi.’

#### **21 Şubat**

‘Merkez Bankası Repo ihalesi açmadı. Repo faizleri yüzde 7 bin 500'lere kadar tırmanırken, borsa tarihinin en büyük düşüşlerinden birini yaşadı ve yüzde 18.11'lik düşüşle 7.180'e indi. Bankaların Merkez Bankası'ndan 3 milyar dolar satın aldığı iddiaları basında yer aldı. Dalgalı kura geçildi.

### **Dalgalı kur**

#### **22 Şubat**

Merkez Bankası doları 689 bin liradan 964 bin liraya çıkardı. Faizler yüzde 5 bin 200'e inerken, Borsa gün içinde önce yoğun satışlarla yılın en düşük seviyesi olan 6.796'ya geriledi, ardından toparlanarak 7.890 puana yükseldi.

#### **23 Şubat**

Merkez Bankası doları 1 milyon 78 bin liraya çıkarırken, serbest piyasada 900 binli rakamlardan işlem gördü. Repo faizleri ortalama 1255'lere indi. Borsa yükselişine devam etti ve 8.344 puandan günü kapattı.

<sup>47</sup> Bülent Günceler, s.59

## **26 Şubat**

*İMKB Repo piyasasında faizler yüzde 100'lere kadar indi. Borsa 8.830'dan günü tamamladı. Dolar 950 bin liradan satıldı.*

## **2 Mart**

*Kemal Derviş'in kabineye girmesi sonrası dolar 900 binin altına indi. Borsa 9 bini aşarak 9.513 puandan günü kapattı. Faizler 10 puan düştü.*

<http://www.milliyet.com.tr/content/dosya/almanak2001/borsadoviz2001.html> Erişim

Tarihi : 01.01.2018

Mali Sistemde oluşan bu türbülans çok büyük çalkantılara neden olmuştu. Ekonomi kurmayları bu sarsıntıyı atlattırmaya çalışırken medaya olayı tüm çıplaklığı ile ortaya koyarken hem olayın vahameti görülüyor hem de alınacak tedbirlerde acele edilmeye çalışılıyordu. Çünkü yangın büyüktü ve bir an önce söndürülmesi gerekiyordu.

Aşağıdaki gazete haberi faciayı olduğu gibi ortaya koymaktadır:

### **“Faizde tarihi rekora uçu: Yüzde 7500”**

Hürriyet Haber

22 Şubat 2001 - 00:00 Erişim Tarihi: 05.01.2018

*“Hurrem ŞATIROĞLU”*

“Devletin zirvesinde yaşanan gerginliğin ateşlediği ekonomik kriz, dün piyasaları altüst etti. Gecelik faizler tarihinin en yüksek seviyelerine, interbank piyasasında yüzde 6.200'e, repo piyasasında ise 7.500'e fırladı.

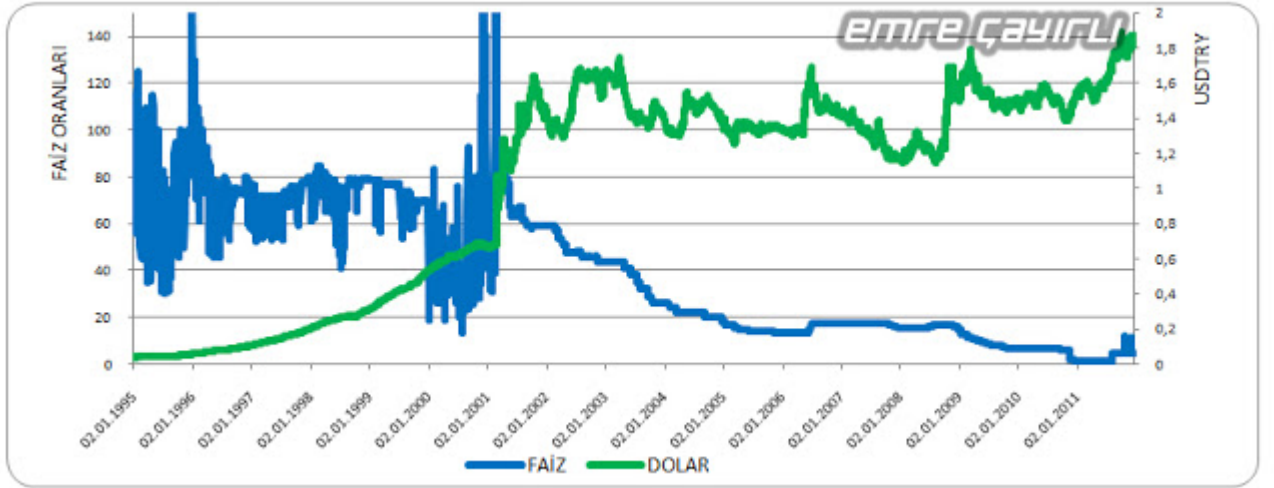
25 dakika süren Milli Güvenlik Kurulu'nda (MGK) devletin zirvesinde yaşanan gerginlik, Türkiye ekonomisine tarihinin en zor günlerini yaşatıyor. Dün, interbank ve repo piyasasında gecelik faizler, Cumhuriyet tarihinin en yüksek düzeylerine fırladı. Uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının olumsuz açıklamaları, yüksek likidite sıkıntısı ile birleşince gecelik faiz Merkez Bankası interbank piyasasında yüzde 6.200'e, repo piyasasında ise 7.500'e çıktı. Merkez Bankası, günün kapanışında yüzde 4.000 gecelikten piyasayı fonlayarak ayrı bir rekor daha kırdı.

Merkez Bankası ile Hazine Müsteşarlığı'nın ortak operasyonu ile önceki gün döviz dönüşü sağlanan piyasalar dün tatsız bir gün geçirdi. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan program çerçevesinde Merkez Bankası piyasalara gün boyunca para aktarmadı.

Bu durum, bankaların ödeme yükümlülüklerini hem yurtiçinde hem de yurtdışında yerine getirememesi sonucunu doğurdu. Yaşanılan nakit sıkışıklığı ile ortaya çıkan duruma, yabancı derecelendirme kuruluşlarının üst üste yaptıkları olumsuz açıklamalarının eklenmesiyle döviz talebi de arttı.”

Bu büyük fırtına ekonominin yaşadığı stres karşısında nasıl bir sarsıntı geçirebileceğinin en güzel göstergesidir. 10 günü bile bulmayan büyük çalkantı çok radikal kararların alınmasına neden oldu. Nitekim Türk Fianasal Sisteminde faizlerin gelişim seyrine bakılacak olursa aşağıdaki gibi bir görüntü ortaya çıkmaktadır:

**Tablo:1.3.2. 2011 Faiz Oranları**



Kaynak : <http://finansomi.blogspot.com.tr/2012/04/1995-2011-doneminde-faiz-oran-doviz.html> Erişim Tarihi: 31.12.2017

Yukarıdaki tablo incelendiği takdirde 2000 ve 2001 yılında üç ayı geçmeyen kısacık bir zaman dilimi içerisinde arka arkaya yaşanan bu iki şiddetli krizin bankacılık sektöründeki etkileri ve bunun sonucunda sektörün ekonomi üzerinde yaratmış olduğu tahribat kolayca anlaşılacaktır.

Bankacılık sektörünün ekonomi içerisinde büyüklüğü finansal sistemin ülke ekonomisindeki yerini oldukça önemli kılmaktadır. Bu her ülkede böyledir ama Türkiye gibi ekonomisi çok kırılgan olan ve kendi içinde farklı dinamikleri olan ülkelerde daha çok önem kazanır.

Bankacılık sektörünün 2001 yılındaki durumu aşağıdaki tabloda gösterilmektedir <sup>48</sup>:

**Tablo: 1.3.2. Bankacılık Sisteminin Finansal Büyüklüklerindeki Gelişmeler (Milyon Dolar)**

	1980	1990	1994	1999	2000
Toplam Aktifler	20.785	58.171	52.552	133.533	155.237
Toplam Krediler	11.168	27.342	20.559	40.206	50.931
Menkul Değerler Cüzdanı	1.339	5.997	5.955	22.955	17.848
Mevduat (Bankalararası Mevd. Dâhil)	10.188	32.564	33.191	89.361	101.884
-Tasarruf Mevduatı	4.288	19.343	24.190	58.807	64.352
-TL	4.288	11.914	8.612	24.701	26.628
-YP	..	7.429	15.578	34.106	37.724
Mevduat Dışı Kaynaklar	1.289	11.760	9.019	22.934	29.435
-Yurt Dışı Bankalar	..	3.460	2.675	12.073	16.284
Özkaynaklar+Kar	1.147	5.903	4.409	7.840	11.367
Toplam Aktif / GSMH (%)	28,6	38,2	40,3	71,7	76,9
Toplam Krediler/GSMH (%)	15,4	17,9	15,8	21,6	25,2
Men. Değ. Cüzd./GSMH (%)	1,8	3,9	4,6	12,3	8,8
Tasarruf Mevduatı/GSMH (%)	5,9	12,7	18,5	31,6	31,9
Kamu Bank. Aktifleri/Toplam	44,1	44,6	39,6	34,9	34,2
Sektör Aktifleri (%)					
Bilanço Dışı İşlemler/Toplam	..	..	49,5	103,5	100,8
Aktifler (%)					

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59>, Erişim Tarihi 25.02.2018

Tablodan görüleceği gibi 1980 – 2000 yılları arasında bankaların toplam aktifleri 7.5 kat büyümüştür. Bu büyüklük ise Toplam aktiflerin GSMH ye göre oranının % 28.6 den % 76.9 a çıkışını ortaya koyan bir ivmeyi göstermektedir. Avrupa birliğinin meydana getiren ülkelerde bu oranın Global Kriz öncesi durumu % 375 olduğu düşünülürse hala gelişmeye ihtiyacı olan bu sektörün arka arkaya aldığı bu darbeler gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir.

Krizlerin yarattığı olumsuz sonuçlar gelişmekte olan bu sektörün büyüklüğünü kısa zamanda negatife çevirmiş ve bu durum bankaların üzerine farklı yükler getirmiştir. Sadece bilanço büyüklüğünün küçülmesiyle kalmayan bu durum karlılık ve aktif kalitesinin kötüleşmesi olarak da bankalara baskı yaratmaya başlamıştı. Bunun çözümü ise Basel Sermaye Yeterliliği kriterlerinin de en çok önemli bulduğu “Güçlü Sermaye Tabanı” ihtiyacını ortaya koydu. Sektörde sermaye yönünden ciddi erozyon olmuştu. Buna

<sup>48</sup> BDDK, Mayıs 2001 Raporu s. 4

aktiflerin kalitesinin bozulmasını, hacimsel olarak küçülmesini ve buna dayalı olarak karlılıkların da azalmasını ekleyince bankacılık sektörü üzerinde alarm zilleri çalmaya başlamıştı.

Bunu BDDK'nın yayınladığı Ağustos 2001 verilerinde görebiliriz <sup>49</sup>

**Tablo :1.3.2. Gruplar İtibariyle Aktif Büyüklüğündeki Gelişmeler (Ağustos 2001 )**

	Toplam Aktif (Trilyon TL)	2000 Yıl Sonuna Göre Reel Değ. (TL)(%)	Toplam Aktif (Milyon Dolar)	2000 Yıl Sonuna Göre Değ. (\$) (%)
Kamu	44.429	-19,8	31.586	-40,6
Özel	80.493	1,0	57.458	-25,1
-İlk Beş Banka	52.816	0,7	37.702	-25,4
-Diğer	27.676	1,7	19.756	-25,0
TMSF bünyesindeki				
Bankalar	21.288	58,3	15.196	17,4
Yabancı	4.237	-21,6	3.025	-41,9
Kalkınma ve Yatırım				
Bankaları	7.408	3,3	5.288	-23,4
<b>Genel Toplam</b>	<b>157.676</b>	<b>-2,0</b>	<b>112.554</b>	<b>-27,4</b>

Kaynak: BDDK,

[https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Istatistiki\\_Veriler/TBSGG/TBSGG.aspx](https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Istatistiki_Veriler/TBSGG/TBSGG.aspx), Erişim tarihi: 20.02.2018

Verilerden de görüleceği üzere 2000 yıl sonu ile 2001 Ağustos ayı arasında sadece tasfiye sürecinde olan TMSF bünyesindeki bankalarda aktif artışı olmuş sektörün tüm diğer unsurlarında ciddi azalmalar ortaya çıkmıştır. Özellikle Özel Sektör ve Sektörün ilk 5 bankasını meydana getiren kesimdeki küçülme tahribatın büyüklüğünü ortaya koymaktadır.

## BÖLÜM 2

### 2000 - 2001 KRİZİ SONRASI DURUM VE GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI

2001 krizinin etkilerinin azaltılıp ekonominin hızla toparlanmasını sağlamak için bir ekonomik programın geliştirilmesi gerekiyordu. Bunun için IMF ve ekonominin kurmayları Bakan Kemal Derviş önderliğinde yeni bir programı devreye soktular. Ekonominin yeniden

<sup>49</sup> BDDK, Kasım 2001 Raporu, s. 2



yapılandırılması için birçok temel konunun üzerinde durulan bu program 19 Haziran 2001 tarihinde uygulamaya başlatıldı.<sup>50</sup>

Bu programın amacı ve belli başlı önemli noktaları aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

***Programın Temel Amaç ve Araçları:***

*Döviz kuru rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak, bu amaçla eski alışkanlıklara bir daha geri dönülmesine imkân vermeyen yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak, iktisadi etkinliği sağlayacak yapısal reformları gerçekleştirmek, makroekonomik politikaları enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanmak, sürdürülebilir büyüme ortamını temin etmek, kişiler ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı bozukluklarını gidermektir.*

*Bu doğrultuda ekonomideki sorunlar aşağıdaki gibi belirlenmiştir:*

***1990-1999 DÖNEMİNDE EKONOMİDE OLUŞAN TEMEL SORUNLAR***

*Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri: (i) sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve (ii) **başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapının** ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır.*

Bu doğrultuda 2 temel amaç hedeflenmiştir:

- a. Sürdürülemez İç Borç Dinamiğinin iyileştirilmesi için alınacak tedbirler
- b. Mali Sistemdeki Sorunların İyileştirilmesi

Programın başarıya ulaşması için Düzenleyici otorite olan BDDK'nın da çeşitli uygulamaları devreye alarak sistemin iyileştirmesinde öncü bir rol almasına gerek vardı. Programın 39. Maddesi yapılacak işleri şöyle tanımlamıştı:

***Kamu bankaları ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere bankacılık sektöründe hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırma sonucunda mali piyasaların etkin bir biçimde işlemesi ve bankacılık kesimi ve reel sektör arasında sağlıklı bir ilişkinin yeniden kurulması,***<sup>51</sup>

<sup>50</sup> NTV Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 19.06.2001, <http://arsiv.ntv.com.tr/news/82941.asp> Erişim tarihi: 07.07.2016

<sup>51</sup> NTV, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, md.39

## **2.1. BDDK VE DÜNYADAKİ FİNANSAL SEKTÖR DÜZENLEYİCİ OTORİTELERİ**

Piyasa ekonomisinin ve toplumsal yaşamın hassas sektörleri olarak nitelenen alanlardan biri olan finansal piyasaların işleminde düzenleme daima önemli bir unsur olmuştur. Bu çerçevede finansal piyasaların düzenleme gerekliliği ön plana çıkarak bu düzenlemeyi sağlayacak, düzenleyici ve denetleyici işlevleri üstlenecek olan kuruluşların yapıları, yetkileri, ekonomiye sağladıkları yararlar veya neden olabilecekleri ilave maliyetler yoğun araştırmalara konu olmuştur.<sup>52</sup> Ancak her zaman görülmüştür ki bu kurumların yetersizliği veya hiç olmaması büyük finansal felaketlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye de bunu en acı bir şekilde yaşayan ülkelerden birisidir.

2000 yılına gelene kadar TC Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı arasında çok net sınırlarla belirlenmemiş olan düzenleyici otorite yetkileri ancak 2000 yılında BDDK'nın kurulması ile bir şekil bulmuş fakat bu kurumun 2000 yılında henüz kuruluşunu tamamlayamamış olması nedeniyle Türk finansal sistemi bu büyük krizlere karşı hazırlıksız yakalandı diyebiliriz.

## **2.2 DÜNYADA BAZI DÜZENLEYİCİ OTORİTELERİN DURUMU VE YETKİLERİ**

Dünyada bütün ülkelerde Finansal Sistemi izleme, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip çeşitli kurumlar oluşturulmuştur. Bir çok ülkede bankalar için düzenleyici otorite olma görevi Merkez bankalarına verilmiş olmasına rağmen gelişmiş ekonomilerde bu görevler farklı otoritelere verilmiştir. Burada önemli olan kurumların görev-yetki ve sorumluluklarının doğru ayrıştırılmış ve net olarak tanımlanmış olmasıdır. Türkiye de bu ülkelerden biridir.

Düzenleme ve Denetleme Kavramları genelde birbiri ile karıştırılabilen, ayrı ama aslında iç içe geçmiş ve tamamlayıcı nitelikteki bu iki kavram finansal sistemde sürdürülebilir bir istikrar ortamının tesisi için olmazsa olmaz unsurlardır. Denetleme ve düzenleme görevinin

---

<sup>52</sup> Rüya Eser, Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar, SPK Araştırma Dairesi, 2001, s.1

yürütülmesi tüm dünyada “bağımsız idari otorite”, “özerk kurul”, “düzenleyici ve denetleyici kurum” gibi isimler altında faaliyet gösteren yapılarca ifa edilmektedir. ABD’de neredeyse 20.yy başından itibaren faaliyet gösteren bu kurumlar Avrupa’da ağırlıklı olarak 1980 sonrası dönemde işlerlik kazanmıştır. Bahse konu yapılar ile bazı ülkelerde tüm finansal sistem tek bir otorite tarafından denetlenirken, diğer bazı ülkelerde bankacılık, sigortacılık ve menkul kıymet sektörlerinde ayrı yapılar faaliyet göstermektedir Düzenleme (regulation); sektördeki faaliyetlere ilişkin çerçeve çizme, kurallar koyma mekanizması olarak tanımlanırken, denetleme (supervision); sektörün izlenmesi, sektörde yer alan aktörlerin piyasa kurallarına uygun faaliyette bulunup bulunmadığının takibi ile kurallara riayet edilmemesi durumunda yaptırım uygulanmasıdır.<sup>53</sup>

Burada bazı belli başlı ülkelerdeki Denetleyici ve Düzenleyici otoritelerin incelenmesinde fayda vardır. Ülkelerdeki Merkez Bankası veya Merkez Bankası fonksiyonları haricinde faaliyet gösteren kurumların yanı sıra özel görevlendirilmiş olarak teşkilatlandırılan başka kuruluşlar da finansal yapının korunması ve gözetilmesi için çalışmaktadırlar.

---

<sup>53</sup> TC Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği’nde Yeni Düzenleyici Otoriteler, Ankara Kasım 2011 s.3

**Tablo:2.2.Finansal Sistemi Düzenleyen ve Denetleyen Otoritelerin Kategorik Ayırımı**

54

<b>Bağımsız Otoriteye Sahip</b>	<b>Merkez Bankası</b>	<b>Diğer (Maliye veya Ekonomi Bakanlığı benzeri)</b>
<b>İngiltere-FSA</b>	<b>Amerika</b>	<b>Japonya</b>
<b>Kanada-OSFI</b>	<b>Fransa</b>	<b>Singapur</b>
<b>Güney Kore-FSC/FSA</b>	<b>Çek Cumhuriyeti</b>	<b>Avusturya</b>
<b>İsviçre-SFBC</b>	<b>Arjantin</b>	
<b>Avustralya-APRA</b>	<b>Hollanda</b>	
<b>İsveç</b>	<b>Portekiz</b>	
<b>Danimarka</b>	<b>İspanya</b>	
<b>Türkiye</b>	<b>Yunanistan</b>	
<b>Finlandiya</b>		

Yakın tarih incelenecek olursa Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) 24 Ekim 1929 günü patlak veren ve “Kara Perşembe” olarak adlandırılan “1929 Dünya Ekonomik Bunalımı” sonrasında birçok banka iflas etmiş ve milyonlarca insanın mal varlığı yok olmuştur. Kriz sonrası, devletin ekonomiye özellikle finansal sisteme müdahalesini savunan değişik birçok görüş ortaya atılmıştır.

*Bunlardan en önemlisi Britanyalı iktisatçı John Maynard Keynes tarafından ileri sürülmüştür. Keynes, krizin temel sebebini efektif talep eksikliğine bağlamış ve devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerekliliği üzerinde durmuştur.*

*Ancak, özellikle 1973 yılında ortaya çıkan Petrol Krizi ile ülkeler uluslararası boyutta yeni bir kriz ile karşı karşıya kalmışlar ve ortaya çıkan krizin etkilerinin gelişmiş ülkelerde ağırlıklı olarak hissedilmesi üzerine gerek gelişmiş ülkeler gerekse de gelişmekte olan diğer ülkeleri “devletin ekonomideki rolünün” ne olması gerekliliği konusunda yeni arayışlara*

<sup>54</sup> İlman Tarık, Recep Tekeli, Türkiyedeki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 3, Sayı: 1 (Sf. 23-36)

*sevk etmesinin yanında devletin özellikle ekonomideki düzenleyici ve denetleyici rolünde bir takım yeniliklere gereksinim hissedilmiştir.*

*Bu gelişmelerle birlikte devlet ekonomideki düzenleyici ve denetleyici rolünü kendi bünyesi dışında oluşturmuş olduğu Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar tarafından gerçekleştirmeye başlamıştır. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar; devletin geleneksel hiyerarşik yapısı dışında kalan, kendilerine özgü bağımsızlık ve özerkliğe sahip olan, bağımsızlıkları belli başlı kanunlarla güvence altına alınmış, belirli sektörlerin çalışma düzenlerini ve hukuk normlarına uygunluğunu sağlayan ve gerek gördüğü takdirde bu sektörlerle müdahalede bulunabilecek olan kurum ve kuruluşlar olarak görevlerini ifa etmektedirler.<sup>55</sup>*

“Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar” ya da “Bağımsız İdari Otoriteler” ‘kendilerine özgü “özerklik” ve “bağımsızlığa” sahip olan örgütlerdir. Bu kurumların ülkeden ülkeye farklı özellikler göstermesi ve farklı yapısal formlarda oluşturulması, üzerinde uzlaşılan net bir Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş tanımlaması yapılmasını güçleştirmektedir.<sup>56</sup> Bu zorluklara rağmen, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların genel özelliklerinden hareketle uygun bir tanımının yapılması mümkün olabilmektedir. “Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar” geleneksel idari yapının dışında yer alan, bağımsızlıkları bir takım kanunlar ile güvence altına alınmış olan, belli sektörlerin (özellikle altyapı, iletişim, enerji vb.) çalışma düzenini ve hukuka uygunluğunu sağlayan ve müdahale yetkisine sahip olan kuruluşlar olarak adlandırılabilirler.<sup>57</sup>

Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşları farklı şekillerde de tanımlanmaktadır. Örneğin ; “Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar”; belirli sayıda kişiden oluşan karar organlarına ve tüzel kişiliğe haiz olan, sahip olduğu yetki ve imtiyazları kendi sorumluluğunda kullanan, düzenleme ve denetleme görevlerini kanunların yetki verdiği sınırlar dâhilinde gerçekleştiren ve hesap veren, mali ve idari bakımdan özerkliğe sahip, kamu kurumları olarak ifade edilir.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Ilıman, Tarık, Recep Tekeli, age s.23-36

<sup>56</sup> Sobacı Tolga (2006), “Deposit Insurance Around The World: A data base”,1-43.,s.159

<sup>57</sup> Pişkin, Ramazan, (2010), Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar ve Üst Kurulların Görevleri ve İşlevleri Konya 2010.,

<sup>58</sup> ER, Selami, (2010), 5018 Sayılı Kanun Karşısında Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Konumu, Dış Denetim Dergisi Temmuz - Ağustos – Eylül, Ankara, 2010, 183-184

Bu kurumlardan bazıları aşağıda anlatılmaktadır:

**a. Amerika - FDIC – Federal Mevduat Sigorta Kurumu**

A.B.D.’de modern anlamda mevduat sigortası uygulaması 1933 yılında çıkarılan Bankacılık Kanununa dayanılarak, Federal Mevduat Sigorta Kurumu’nun (FDIC) kurulmasıyla başlamış ve 1 Ocak 1934 yılı itibariyle geçici bir sigorta planı getirilmiştir. Asıl fon ise, 1935 yılında oluşturulmuştur. Başlangıçta 2.500 Dolar tutarında mevduat kapsamında iken, 1935 yılındaki Bankacılık Kanunu bu tutarı 5.000 Dolara kadar çıkarmıştır.<sup>59</sup>

FDIC, sadece mevduatların güvenliği ve geri ödenmesini sağlamakla görevli olmayıp, aynı zamanda FED’e üye olmayan bankaların gözetim ve denetimini de yürütmektedir. Ulusal bankaların denetimi federal denetim dairesi tarafından yapılırken, FED kendisine üye bankaları denetlemektedir.<sup>60</sup>

FDIC, denetleme fonksiyonunu yerine getirirken bir kuruluşun denetim sınıfını belirlemek için kısaca CAMEL diye bilinen sisteme göre değerlendirmeye tabi tutmaktadır. CAMEL sisteminde her banka sermaye yeterliliği, aktif kalitesi, yönetim, kazanç ve likiditeden oluşan bu beş risk ölçüsüne göre değerlendirilmektedir.

A.B.D.’de mevduat sigortasının kapsamı 1980 yılı itibariyle mevduat sahibi başına 100.000 Dolara çıkarılmıştır. Yılda iki kez bankalardan prim tahsil edilmektedir. Her bir sigortalı kurum, risk durumuna göre belirli bir prim kategorisine tabidir. Bir kurumun risk sınıfı sermaye seviyesi ve CAMEL derecelendirmesiyle karşılaştırılır. Prim seviyeleri fon rezervine bağlı olarak oluşturulmaktadır. Fonun rezerv oranı sigortalı mevduatların %1,25’i veya daha üzeri ise primler onbinde 23 ve onbinde 31, tersi durumda ise onbinde 0 ve 27 arasında değişmektedir. FDIC’in bünyesinde iki ayrı fon bulunmaktadır. Banka Sigorta Fonu (BIF) ticari bankalar için, Tasarruf ve Sigorta Kuruluşları Sigorta Fonu (SAIF) ise tasarruf ve kredi kuruluşları için oluşturulmuştur.<sup>61</sup>

Tablo 2.2’de FDIC’in fon rezerv oranının %1.25 olması durumunda geçerli riske dayalı prim oranları gösterilmiştir:

<sup>59</sup> White, Marsh, Cowenton Federal Savings and Loan Association, MD; FDIC-95-91q; Issued 10/20/95 1995, s.10

<sup>60</sup> Carisano, Rita (1992), Deposit Insurance: Theory, Policy and Evidence, Dartmouth Publishing., 1992, s.157

<sup>61</sup> FITD, 2001, s. 33

**TABLO 2.2. A.B.D.’DE RİSKE DAYALI PRİM ORANLARI (%)**

Sermaye grubu	Denetim alt grubu		
	A	B	C
1. İyi sermayeli	23	26	29
2. Yeterli sermayeli	26	29	30
3. Yeterli düzeyden az sermayeli	29	30	31

Kaynak: Resmi site: FITD (2001, s. 33)

“Amerika’da batık bankaların çözümlenmesinde üç temel yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemler, sigorta kapsamındaki mevduatın tamamının ödenmesi, batık bankanın aktiflerinin tümü yada bir kısmının sağlam bankalar tarafından satın alındığı veya sigorta kapsamındaki mevduatın devredildiği satış veya devir, mevduat sigorta kurumunun kredi verdiği, nakit aktardığı veya batık bankanın aktiflerini satın aldığı açık banka yardımıdır. Bugün A.B.D’de oluşturulan bu sistem dünyadaki tüm mevduat sigorta sistemleri içinde en gelişmiş ve yetkiyle donatılmış olanıdır.”<sup>62</sup>

#### **b. Federal Rezerv Sistemi (FED)**

“Amerika Merkez Bankası olan Federal Rezerv Sistemi (FED) tarihi gelişimi ve kendine has yapısıyla diğer ülke merkez bankalarına göre farklı özelliklere sahiptir. ‘ABD’nin aksine diğer ülkelerde merkez bankacılığı düşüncesi ekonomilerinin tarihsel gelişimi içerisinde ve onun bir parçası olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Merkez bankasının varlığının ekonomi için gerekli olduğu düşüncesi kamuoyu tarafından benimsenmiştir. Buna karşılık ABD’de merkez bankasının Kurulması ekonomik düşünceden ziyade yaşanan çeşitli acı deneyimlerin ardından gerçekleşmiştir.”

ABD’de merkez bankası kurulması düşüncesi 18. yüzyıla kadar uzanmasına karşılık merkez bankasının ABD’de kurulması, merkez bankası düşüncesine karşı büyük bir kamuoyunun olması nedeniyle 20. yüzyıl başlarında gerçekleşmiştir. “Merkez bankası düşüncesine hem ABD başkanı Thomas Jefferson hem de çiftçiler karşı çıkmışlardır. Bu düşünceye karşı olanlar arasında merkezi hükümete karşı olanlar da bulunmaktaydı. Halkın

<sup>62</sup> J. Ketcha JR, Nicholas. “Deposit Insurance System Design and Considerations”. <http://www.bis.org/publ/plcy07o.pdf>, 20 Nisan 2002, s. 236

büyük çoğunluğunu meydana getiren çiftçiler Bankaların tüccarları zengin edeceği görüşünü ileri sürerek emisyonu karşı çıkmışlardır.” Merkez bankasının kurulması yönündeki bu negatif düşüncelere rağmen “Cumhuriyet Hükümetinin ilk maliye bakanı olan Alexander Hamilton, bir merkez bankasının varlığının gerekliliğini savunmuş ve bu yöndeki çabaları neticesinde 1792’de “First Bank of the United States” kurulmuştur.” Bu banka ABD ekonomisine önemli katkılar sağlamasına karşın bankanın imtiyazlarının yenilenmemesi nedeniyle 1811’de dağılarak varlığını bir eyalet bankası olarak sürdürmüştür.<sup>63</sup>

Ortaya çıkan bu başarısız duruma karşın Hamilton, hala ABD’nin ekonomik ve mali yapısı içinde mutlak surette bir merkez bankasına sahip olması gerektiğini savunuyordu ki yine onun çabaları sonucunda 1816’da Kongre “Second Bank of the United States”in kurulması kararını almıştır. Fakat merkez bankacılığına karşı kamuoyunun negatif düşüncesinin hala sürdüğü görülmektedir. Hatta başkan Jackson, merkez bankası teşkilatının ülkede bir monopol yaratacağını, dolayısıyla da bu durumun Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmüştür ki bu gerekçeyle başkan, bu ikinci bankasının imtiyazlarını veto etmiş ve bunun neticesinde de bankanın varlığı 1836’da sona ermiştir. Merkez bankası kurulmasına ilişkin yaşanan bu iki başarısız denemenin ardından banknot ihracının düzenlenmesinin eyaletlerin kendi belirleyeceği kurallara göre olması gerektiği düşüncesi hakim olma başlamıştır. Bu durum neticesinde ABD’de hem banka sayısında önemli artış gerçekleşmiş hem de fiziki ve ekonomik özellikleri birbirinden farklı olan banknotlar piyasada tedavül eder hale gelmiştir. ‘Yaşanan bu gelişmeler doğrultusunda banknot ihracatının düzenlenmesi ve denetim altına alınması için çeşitli düzenlemelere gidilmiş fakat hala bir merkez bankası kurulması yönünde herhangi bir çaba gerçekleşmemiştir. <sup>64</sup>1929’da New York’ta “Bankalar Güvenlik Fonu” oluşturulmuş olup bu Fon gereğince bankalara emisyon serbestisi tanınmış fakat bu emisyonun karşılığı olarak bu Fon Federal Devlete ait aynı miktarda tahvilatın yatırılması zorunluluğu getirilmiştir. Yani bir karşılık sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat bu uygulama da başarılı olamamıştır. Nihayet 1863’de yeni bir federal para düzenine geçilmesi amacıyla “Ulusal Bankalar” kanunu

---

<sup>63</sup>Bekar G, FED Yapısı ve 2001 sonrası izlediği politikalar, Marmara Ün. Yüksek Lisans Tezi, 2015

<sup>64</sup>F.S. (2003). The Economics of Money, Banking, and Financial Markets. Boston, s. 321



çıkarılmış olup bu kanun ile Ulusal Bankaların, Washington'daki para otoritesinin kontrolüne girmeleri ve emisyonları karşılığı devlet tahvili, altın ve gümüş gibi değerli maden sertifikalarının karşılık olarak tutulması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak eyalet bankalarının emisyon imtiyazlarından vazgeçmek istememeleri nedeniyle daha önceki denemelerde olduğu gibi bu uygulama da başarılı olamamıştır. Ortaya çıkan bu olumsuz durum, ülke içinde tek bir merkez bankası düşüncesini önlemiş ve ülke içinde 12 adet merkez bankası görevini sürdüren “Federal Rezerv Bankası” kurulmuştur.<sup>65</sup>

ABD’de merkez bankası teşkilatının kurulmasının 1836’da “Second Bank of the United States (İkinci Birleşik Devletler Bankası)”ın kaldırılmasıyla gerçekleştiği söylenebilir ki bu bankanın başkan Andrew Jackson’ın kararı ile ortadan kaldırılmasıyla Birleşik Devletlerde mali sistemde önemli sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bunun temel nedeni, bankaların karşı karşıya kaldıkları ani ve geçici nakit ihtiyaçlarını karşılayacakları bir “en son ödünç veren kurumun” olmamasıydı. Bu sebepten ötürü 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yüzyıl başlarında panikler ardı ardına meydana geldi. 1873, 1884, 1893 ve 1907 mali panikleri bunlar arasında en önemlileridir.<sup>66</sup> 1907 yılında yaşanan mali kriz ABD mali sisteminde bir düzenlemenin gerekliliğinin anlaşılmasını daha da kolaylaştırmış olup bu aşamada merkez bankasının varlığı değil de statüsü, yani özel bir merkez bankası mı yahut devlete ait bir merkez bankası mı olacağı düşüncesi tartışılmaktaydı.

Bu gelişmeler süresince 1912’de Kongre tarafından kurulan “Ulusal Para Komisyonu” ülkenin mali ve ekonomik yapısını incelemenin yanı sıra diğer ülkelerin merkez bankalarını da inceliyordu. Kurulan komisyon tüm incelemelerinin ardından kesin surette bir merkez bankası kurulması yönünde bir rapor hazırlayarak Kongre’ye sunmuştur. Bu durumun üzerine Kongre de merkez bankası kurulması yönünde bir yasa hazırlamış ve bu yasanın Başkan Woodrow Wilson tarafından 1913’te imzalanmasıyla birlikte ABD’nin merkez bankası görevini yürütecek olan “Federal Rezerv Sistemi (FED)” kurulmuştur. FED kuruluşundan kısa bir süre sonra açık bir şekilde ulusal ekonomi ve finansal politikaların üzerinde etkin hale gelmeye başlamıştır.

---

<sup>65</sup> Johnson, Roger T. [13.02.2007]. Historical Beginnings: The Federal Reserve. [www.bos.frb.org](http://www.bos.frb.org)

<sup>66</sup> Bekar, G. age s. 5

Zaman içerisinde yeni yasal düzenlemelerle birlikte başlangıçtaki amaçlara yenileri ilave edilmiştir. FED'e yeni görev ve sorumluluklar yükleyen ve FED'in değişen şartlara adapte olabilmesine olanak sağlayan çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış olup bu temel yasalar aşağıdaki gibidir:

- 1935 Bankacılık Yasası
- 1946 İstihdam Yasası
- 1956 Banka Holdingleri Yasası
- 1978 Uluslararası Bankacılık Yasası
- 1978 Tam İstihdam ve Dengeli Büyüme Yasası
- 1980 Mevduat Kurumları Dereğülasyon ve Parasal Kontrol Yasası
- 1989 Finansal Kurumlar Reformu, İslahı ve Güçlendirilmesi Yasası
- 1991 Federal Mevduat Sigortası Kurumu'nun İslahı Yasası ve Gram- Leach Bliley Yasası.

Öte yandan Kongre 1946'da İstihdam Yasası'nı, 1977'de Federal Rezerv Reform Yasası'nı ve 1978 Tam İstihdam ve Dengeli Büyüme Yasalarını içeren ve genel olarak Humphrey-Hawkins olarak bilinen yasa ile ulusal ekonomi politikalarının temel amaçlarını tanımlamıştır. Yapılan bu düzenleme ile FED'in amaçları, ekonominin potansiyel büyüme çizgisinde bir iktisadi büyüme, yüksek istihdam düzeyi, istikrarlı fiyatlar ve ılımlı uzun dönem faiz oranları şeklinde sıralanmıştır.<sup>67</sup>

## **2.2. FED'in Görevleri**

FED'in görevleri diğer ülke merkez bankalarından farklı olmayıp temelde iki görevi bulunmaktadır. Bunlar;

- ❖ “Para arzını ve kredi hacmini ekonominin ihtiyacına göre ayarlamak”
- ❖ “Güvenli ve sorunsuz bir bankacılık sisteminin veya genel manada mali sistemin işlemlerini sağlamak ve sürdürmektedir”

FED'in yukarıdaki temel görevlerinin yanı sıra Amerikan Merkez Bankası olmasının getirmiş olduğu başka görevleri de söz konusu olup bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- “Mali kurumların düzenlenmesi ve denetlenmesi

---

<sup>67</sup> Fase, M.M.G., Vanthoor. W.F.V. (2000), The Federal Reserve System: A comparative Analysis. S.6

- Madeni ve kağıt paranın emisyonu
- Ekonomide para ve kredi hacminin yönetilmesi
- Mali kurumlara kısa vadeli borç verilmesi
- ABD hükümetlerinin bankacılık hizmetlerinin yürütülmesi
- Ticari bankalara, kredi ve tasarruf kurumlarına mali hizmetlerin sunulması

Merkez bankaları öncelikli olarak ekonomide para ve kredi arzını kontrol etmektedir. Çünkü para ardı doğrudan ekonomideki enflasyon, işsizlik ve faiz oranlarını belirlemektedir. FED de bir merkez bankası olarak para arzını kontrol eder ve bu makroekonomik değişkenlerin belirli bir amaç olarak gerçekleştirilmesini sağlar. Uzun vadede fiyat istikrarı ve ekonomik büyüme, kısa vadede enflasyonist ve deflasyonist baskıların ortadan kaldırılması tüm merkez bankalarında olduğu gibi FED'in de görevidir.” Bu nedenler FED en son borç verme makamıdır, Amerikan mali sisteminin karşı karşıya kalacağı ani ve geçici nakit ihtiyacını karşılar. Böylelikle FED ülkede yaşanması muhtemel mali krizlerin ve likidite krizlerinin önüne geçmiş olmaktadır. FED mali sistemdeki kurumları denetler ve bu kurumlarla ilgili düzenleyici kararlar alır. Bunun yanı sıra 12 Federal Rezerv Bankasının işlemlerini de denetler. FED'in diğer bir görevi ise ABD hükümetlerine danışmanlık yapmaktır. Bu bağlamda ülkeyi uluslararası ekonomik toplantılarda temsil eder. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların ABD'deki mevduatlarını muhafaza eder. FED'in başkanı, uluslararası mali ve ekonomik politika meseleleriyle ilgili Merkez Bankasının görüşünü hükümete açıklar.<sup>68</sup>

18. yüzyılda kurulması yönünde ilk girişimleri başlayan, çok sayıda başarısız ve acı deneyimin ardından ancak 20. yüzyıl başlarında kurulabilen FED, Amerikan ekonomisinin temelini oluşturmuş ve halihazırda başarılı çalışmalarını devam ettirmektedir.

### 2.3. Amerikan Merkez Bankası Yapısına Genel Bakış

FED'in yapısı diğer ülke merkez bankalarına göre oldukça farklıdır. En önemli farklılık, ülkede tek bir merkez bankası teşkilatının olmamasıdır. Ülkenin çok büyük, ticari bankaların çok sayıda ve ülkenin federal 7 devlet yapısına sahip olması gibi nedenlerden ötürü ülkede tek bir merkez bankası yerine 12 Bölge MerkezBankasından meydana gelen

---

<sup>68</sup> Bekar, G. s.7

bir merkez bankalar sistemi söz konusudur. FED'in yapısı Kongre tarafından tüm ülkenin ekonomik faaliyetleri üzerinde geniş bir etkiye sahip olacak şekilde tasarlanmıştır. FED, Washington'da bulunan bir merkezi hükümet dairesi olan Yönetim Kurulu ve 12 adet Bölge Merkez Bankasından oluşmaktadır.

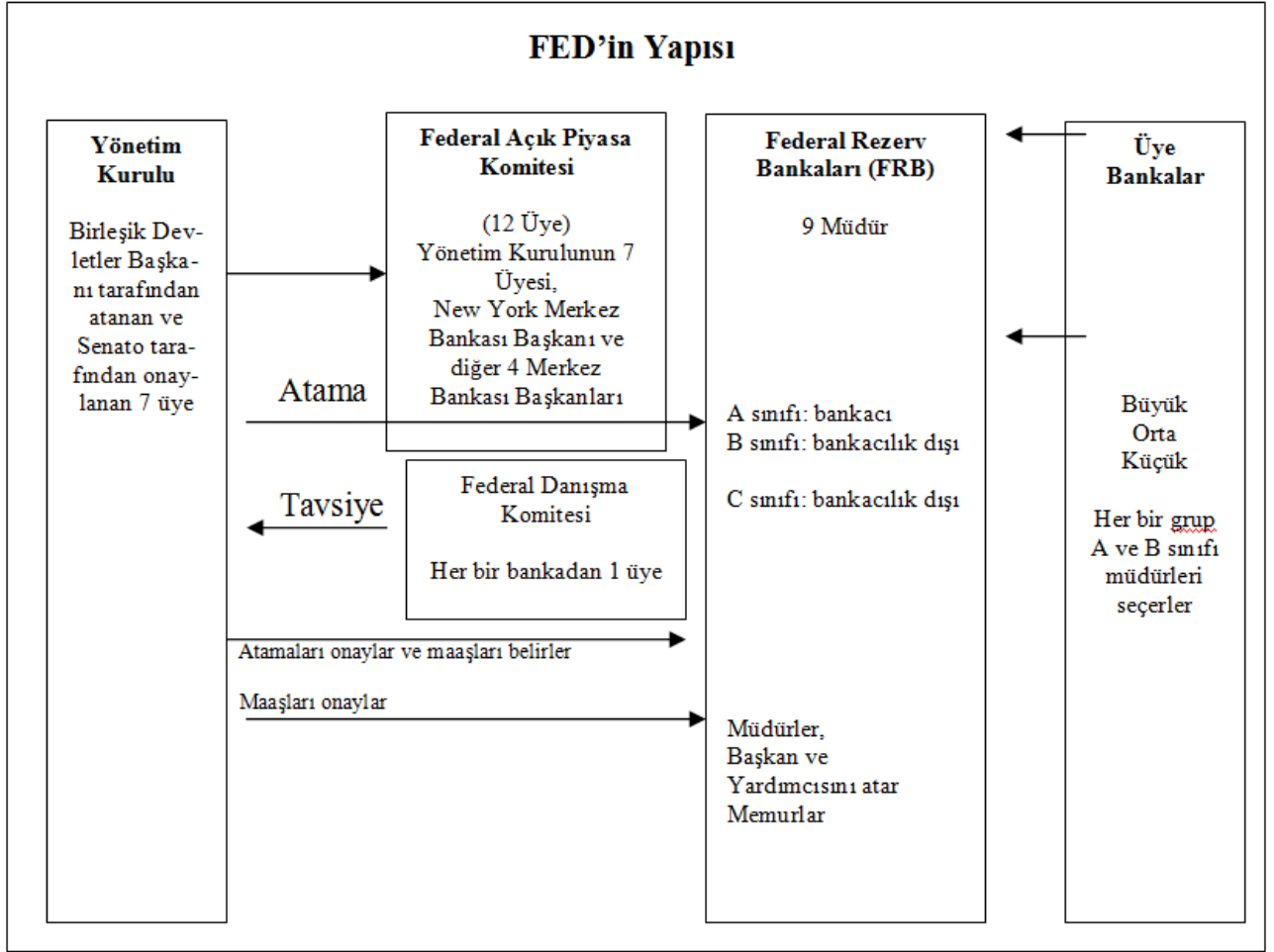
Kurul ve Bölge Merkez Bankaları, bankalara, mevduat kuruluşlarına ve Federal Hükümete bankacılık hizmetlerinin sağlanması, tüketicilerin doğru bir şekilde bilgilendirilmesi ve bankacılık sistemiyle olan işlerinde sorunsuz bir işleyişi temin etmek gibi hususlarda ve bazı finansal kuruluşların denetlenmesi ve düzenlenmesinde sorumluluğu paylaşırlar. Sistemin temel unsuru "Federal Açık Piyasa Komitesi (Federal Open Market Committee = FOMC) olup FOMC, FED tarafından para ve kredi şartlarını etkilemede kullanılan temel araç konumundaki açık piyasa işlemlerinin yürütülmesinden sorumlu olan başlıca organdır. FED, para politikasını federal fon oranları üzerindeki kontrolleri vasıtasıyla gerçekleştirmekte olup FOMC'ın dışında FED'in işleyişine yardımcı olan çeşitli teknik ve danışma komiteleri de söz konusudur.

Amerikan Merkez Bankası sisteminde yönetim kurulu, 12 Bölge Merkez Bankası, Federal Açık Piyasa Komitesi, FOMC ve alt kurulların yanı sıra FED'in bir sistem olma vasfını daha da kuvvetlendiren bir diğer unsur da üye bankalar olup bütün ülkeye yayımlı olan bu üye bankalar aynı zamanda bağlı oldukları Bölge Merkez Bankalarının hissedarları konumundadırlar.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Baumol, W.J., and Blinder, A.S. 1986. Economics Principles and Policy. 3rd ed. ABD: Harcourt s. 242

Şekil 2.2: FED'in Yapısı



Kaynak: Broadus, A. (1998), The Federal Reserve Today, 13th Edition, FRB of Richmond, Virginia, s. 15

**a. SEC–Securities Exchange Commission- ABD Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu**

SEC'nin üç bölümlü bir misyonu var: yatırımcıları korumak; Adil, düzenli ve verimli pazarlar oluşturmak; ve sermaye oluşumunu kolaylaştırmak.

SEC, görevini yerine getirebilmek için kamu şirketlerinin ve diğer düzenlenmiş şirketlerin üç aylık ve yıllık raporları ve diğer periyodik raporlarının sunulması için kanuni zorunluluğu uygular. Yıllık mali raporlara ek olarak, şirket yöneticilerin, bir önceki yıl faaliyetlerini özetleyen ve şirketin bu zaman dilimini nasıl etkilediğini açıklayan "yönetim

tartışması ve analizi" (MD & A) adı verilen bir sunum yapmak gibi bir yükümlülükleri var. MD & A da gelecek yıllara değinecek, gelecek hedefleri ve yeni projelere yaklaşımları özetleyecektir. Tüm yatırımcılar için pazar alanını düzene sokmak amacıyla SEC, online olarak yatırımcıların bu bilgilere erişebileceği ve ajansla ilgili diğer bilgilere ulaşabilecekleri EDGAR (Elektronik Veri Toplama, Analiz ve Geri Alma Sistemi) adlı çevrimiçi bir veritabanı sağlamaktadır.

Sermaye piyasalarına yatırım yaparken yatırımcıların doğru kararlar alabilmeleri için kamu şirketlerinin üç aylık ve yarıyıllık raporları çok önemlidir. Bankacılığın aksine, sermaye piyasalarına yatırım hükümet tarafından garanti edilmez. Büyük kazançlar için potansiyel, büyük kayıplara karşı tartılmalıdır. Şirketlerin hakkındaki finansal ve diğer bilgilerin zorunlu olarak ifşa edilmesi, bireysel yatırımcıların yanı sıra büyük kurumlara, yatırım yaptıkları kamu şirketleri hakkında aynı gerçeği yansıtan bilgiyi verir ve böylece içeriden bilgi alışverişini ve dolandırıcılığı azaltırken kamuoyunun dikkatini artırır.

SEC, raporları kamuya EDGAR sistemi üzerinden sunar. SEC ayrıca kamu eğitimi için yatırımla ilgili konularda yayınlar sunmaktadır. Aynı çevrimiçi sistem, yatırımcılara SEC'in menkul kıymet yasalarının ihlallerini engellemesine yardımcı olmaları için ipuçları verir bunun yanı sıra şikayetler de alır. SEC, devam eden bir soruşturma konusunda yorum yapmama yönünde katı bir politikaya uygulamaktadır.<sup>70</sup>

#### **b. OCC - Para Birimi Teftiş Kurulu Ofisi**

OCC, tüm ulusal bankalar ve federal tasarruf kuruluşlarının yanı sıra yabancı bankaların federal şubeleri ve acentelerini düzenler, denetler. OCC, ABD Hazine Bakanlığı'nın bağımsız bir bürosudur.

OCC'nin misyonu ulusal bankaların ve federal tasarruf derneklerinin güvenli bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamak, finansal hizmetlere adil erişim sağlamak, müşterilere adil davranmak ve geçerli yasalara ve yönetmeliklere uymaktır.

OCC, aşağıdakiler yapan önde gelen ihtiyati bir denetçidir .

- Proaktif ve risk temelli denetim yoluyla değer ekler;
- Bir bilgi ve uzmanlık kaynağı olarak bilinir; ve

---

<sup>70</sup> Resmi site, <https://www.sec.gov/>, Erişim tarihi 27.02.2018

- Tüketicileri, toplulukları, işletmeleri ABD ekonomisine fayda sağlayacak canlı ve farklı bir bankacılık sistemine teşvik eder.<sup>71</sup>
- Temel değerler
- Bütünlük
- Uzmanlık
- İşbirliği
- Bağımsızlık

Başkan, ABD Senatosu'nun tavsiyesi ve rızasıyla, beş yıllık bir süre ile kurumu yönetmek için Comptroller'ı atar. Comptroller ayrıca Federal Mevduat Sigorta Şirketi ve NeighborWorks® Amerika'nın direktörüdür.

Merkezi Washington D.C.'de yerleşmektedir.

### c. **Almanya – BaFin – Almanya Federal Denetim Otoritesi**

Almanya Federal Finansal Denetleme Otoritesi Almanca adı “Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht” kısa adı ise BaFin'dir. Almanya'da yerleşik Banka ve Aracı Kurumlar ile birlikte tüm Finans şirketlerini denetleyen denetleme kurumudur.

2002 yılına kadar, Almanya' da üç ayrı denetleme kurumu vardı bunlar;

- The Federal Banking Supervisory Office (Almanca: Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred)),
- The Federal Supervisory Office for the Securities Trading (Almanca: Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel (BAWe)), ve
- The Federal Insurance Supervisory Office (Almanca: Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV)).

Bu üç kurumu bir çatı altında toplanması ile birlikte Mayıs 2002 yılında kurulan kurum şu anda 2700 Banka, 800 Aracı Kurum ve 700 sigorta şirketini denetlemekle görevlidir.

BaFin Kurulum amacı, Bankaları, Aracı Kurumları ve Sigorta şirketlerini tek bir çatı altında toplayarak, şeffaf bir yönetim şekli ve eşit kanunlar ile Sermaye Piyasasını denetlemektir. Forex şirketleri Aracı Kurum klasmanında, Avrupa'da ve Dünyada çok ünlü olsalar da, genelde Almanya'dan lisans almayı tercih etmiyorlar, Sebebi ise BaFin'nin çok

---

<sup>71</sup> Resmi site, <https://www.occ.treas.gov/about/what-we-do/mission/index-about.html>, Erişim tarihi: 03.03.2018.

katı olarak uyguladığı kurallar nedeni ile BaFin Forex şirketlerinin tercih ettiği bir Denetleme Kurumu Değildir. Bu nedenle Forex hizmeti veren çok az Aracı Kurum BaFin lisansına sahiptir.

BaFin lisansına sahip şirketler genelde, Kısmi Yetkili Aracı Kurum Lisansını BaFin üzerinden alarak, müşterilerinin pozisyonlarını Almanya dışında farklı şirketlere yönlendirirler ve genelde müşteriler pozisyonlarının hangi şirkete yönlendirildiğini bilmez. Bu da şeffaflık açısından, Forex piyasasında pek olumlu karşılanmaz.<sup>72</sup>

#### **d. İngiltere - FCA – Finansal Davranış Kurumu**

FSA'dan önce İngiltere'de öz-düzenleme ve yasal (statutory) düzenlemenin karışımı bir yapıda, çok sayıda düzenleyiciler mevcuttu. Farklı finansal kuruluşlar geniş İngiliz finansal sisteminin farklı taraflarını gözetiyordu. Bu çerçevede bankaların, yatırım şirketlerinin ve sigorta şirketlerinin ayrı düzenlemeleri yapıyordu. İngiltere kurumsal yapı konusunda 1997 yılında ilk değişikliği başlatan ülkedir. Reform ile 1986 yılında "Finansal Hizmetler Yasası" ile getirilen iki ayrı düzenleme otoritesi SIB ve SRO tamamen ortadan kalkmakta, bunların yetkileri tek bir kurum bünyesine geçmektedir.

Bankacılık, yatırım hizmetleri, sigortacılık birlikte düzenlenmektedir. İngiltere'de düzenleyicilerin kurumsal yapısı hakkında yapılan temel değişiklikler şunlardır; - Bankaların basiretli (prudential) düzenleme ve gözetimi İngiltere Merkez Bankasından, Finansal Hizmetler Kuruluna (Financial Services Authority-FSA) geçmiştir.

- Kanun geçtikten sonra mevcut öz-düzenleyici organizasyonlar tek bir kurum altında birleştirilmiştir.
- İngiltere Merkez Bankasının borçlanmada son merci (lender of last resort) rolü kalmıştır.
- Sadece bankalar değil, bütün finansal kurumlarla ilgili basiretli düzenleyici kurumlar FSA'ya transfer olmuştur.
- Yasal düzenleme anlam kazanmış, öz düzenlemeden uzaklaşmıştır. Böylece İngiltere'de bütün finansal kuruluşlar ve piyasalar için basiretli (prudential) ve iş davranış (conduct of business) kuralları düzenlemelerinden tek bir düzenleyici sorumlu olarak büyük bir

---

<sup>72</sup> Resmi site: <https://avrupaliforexsirketleri.com/bafin-almanya-federal-finansal-denetleme-otoritesi/>, Erişim tarihi 05.03.2018



düzenleyici kurum yaratılmıştır. Sonuç, düzenleme yapısındaki iki kısımlı yapının terk edilerek, ayrı kurumların sayısındaki azalma ile basitleşme olmuştur. Kapsadığı alan ve büyüklüğü ile FSA dünyanın en kuvvetli finansal düzenleyicisi haline gelmiştir.

Maliye Bakanının tek bir İngiliz finansal hizmetler düzenleyicisi kurulduğunu duyurması ile SIB Ekim 1997'de isim değiştirerek FSA olmuştur. Reform çerçevesinde yetkilendirme (authorisation), denetim (supervision) ve uygulama (enforcement) konusunda farklı sorumlulukları olan organizasyonlar tek bir kurum bünyesinde FSA'da birleştirilmiştir. Bu kurumlar şunlardır;

- 1- Menkul Kıymetler ve Yatırımlar Kurulu (The Securities and Investments Board-SIB)
- 2- Konut Yapı Kooperatifleri Komisyonu (Building Societies Commission -BSC)
- 3- Gönüllü Kuruluşlar Komisyonu (Friendly Societies Commission-FSC)
- 4- Yatırım Yönetimi Düzenleyici Kurumu (Investment Management Regulatory Organization-IMRO)
- 5- Kişisel Yatırım Kurumu (Personal Investment Authority-PIA)
- 6- Gönüllü Kuruluşlar İdaresi (Registry of Friendly Societies-RFS)
- 7- Menkul Kıymetler ve Vadeli İşlemler Kurumu (Securities and Futures Authority-SFA)
- 8- İngiltere Merkez Bankası'nın gözetim ve denetim birimi (Supervision and Surveillance Division of the Bank of England)
- 9- Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'nın sigortacılık bölümü (Insurance Directorate of the Department of Trade and Industry)

FSA'nın gelecekteki sorumlulukları düzenlemek ve yetkilendirmektir. FSA bütün finansal hizmetleri ve kolektif yatırım kuruluşlarını düzenlemekte ve yetkilendirmekte, ayrıca yatırım borsalarını ve takas kurumlarını tanımak ve gözetmekle görevlidir. FSA'nın Sorumluluklarının ana başlıkları şunlardır;

- Mevduat kabul eden kuruluşların denetimi
- Yatırım faaliyetlerinin düzenlenmesi
- Sigortacılık denetimi
- Piyasa denetimi
- Uygulama (Enforcement)

- Yatırımcı hizmetleri
- Piyasaya ve diğer düzenleyicilere hizmetler.<sup>73</sup>

#### e. Avrupa Birliği

18 Nisan 1951’de altı Avrupa ülkesi tarafından Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu olarak kuruldu. 1957’de Roma’da imzalanan anlaşma ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) adını aldı. 1958’de **Avrupa Birliği** (AB) adı altında yürürlüğe girdi. Kurucu ülkeler Batı Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg’dur.

1973’de İngiltere, Danimarka, İrlanda; 1981’de Yunanistan, Portekiz, İspanya; 1995’de Avusturya, Finlandiya, İsveç; 2004’de Malta, Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Litvanya, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Slovenya, Macaristan; 2007’de Bulgaristan ve Romanya; 2013 yılında ise Hırvatistan AB’ye katılmıştır.

2017 yılı itibariyle Avrupa Birliği üye sayısı İngiltere dâhil olmak üzere 28’dir. Bilindiği üzere Birleşik Krallık 23 Haziran 2016 tarihinde referanduma gitmiş ve halkın çoğu Avrupa Birliği’nden çıkma yönünde oy kullanmıştı. Fakat Lizbon Antlaşması’ndan dolayı İngiltere AB’den tamamen çıkamamıştır ve halen Avrupa Birliği üyesidir.

AB’nin ortak para birimi EURO’dur. EURO 1 Ocak 2002’de dolaşıma girmiştir. AB üyesi olduğu halde ortak para birimine katılmayan üç ülke vardır. Bunlar İngiltere, Danimarka ve İsveç’tir.

AB, 1 Ocak 1993’de ortak pazara geçmiştir. 2004’de ise ortak anayasaya geçti ancak Fransa ve Hollanda yaptıkları halk oylaması sonucu bu anayasayı onaylamadı. Bu sebeple bu anayasa yerine 2009’da yeni bir protokol yürürlüğe girdi. Bu protokolün adı Lizbon Antlaşması’dır.

Avrupa Birliği ülkeleri arasında vizesiz dolaşım hakkı sağlayan protokolün adı Schengen Protokolüdür. Ancak AB’ye üye olduğu halde İngiltere ve İrlanda bu anlaşmayı imzalamadı. İsviçre ise AB’ye üye olmadığı halde Schengen’i imzaladı.

#### Avrupa Birliği Organları

1. Avrupa Zirvesi: 15 ülkenin devlet başkanlarının 6 ayda bir toplanmasıyla oluşur.

---

<sup>73</sup> Rüya Eser "Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar", SPK, 2001

2. Avrupa Parlamentosu: Her ÷lkeye ayrılan üye sayıları halk tarafından seçilir. Bu üyeler ÷lkelerin nüfusu ile doğru orantılıdır. AB'nin karar alma organıdır.
3. Avrupa Komisyonu: AB yürütme organıdır. Yalnız Avrupa Parlamentosu'na karşı sorumludur.
4. Bakanlar Konseyi: Her ÷lkeden bir bakanın katkısıyla oluşur ve genellikle dışışleri bakanları katılır.
5. Adalet Divanı: Üye ÷lkelerin atanmış yargıçlarından oluşur. Roma Anlaşması'nın hükümlerine uyulup uyulmadığını denetler.<sup>74</sup>

Dünyada 2007 – 2008 yılları arasında yaşanan dünya çapında kriz incelendiği zaman; olayın sadece ürün ve yanlış yapılan bankacılık işlemlerinden kaynaklanmadığı dikkati çekecektir. “Şeffaf olmayan finansal işlemler ve ürünler, mali kurumlarda risk yönetiminin göz ardı edilmesi, finansal sistemin reel ekonomiden kopuk yapısı ve emlak piyasası gibi çeşitli sektörlerde fiyat balonları oluşması gibi sebepler finansal krizin oluşmasında zincirin ana halkalarını oluşturmuştur. Sağlıksız bir zemin üzerinde faaliyet gösteren finans sektöründeki çalkalanma, domino etkisiyle tüm küresel sistemi etkisi altına almış, oluşan küresel türbülans özellikle ve öncelikle gelişmiş ekonomileri derinden etkilemiş ve kaybolan güven duygusunun da etkisiyle gerileyen iç ve dış talep neticesinde gerek ABD gerekse AB ekonomileri 2009 yılında krizi ciddi ölçüde yaşamıştır.”<sup>75</sup> Bu krizde Avrupa Birliği'nin darbe almasının en önemli nedeni denetimlerin kurum bazında yapılmasına karşın Grup bazında olabilecek negatif etkilerin göz ardı edilmesidir. Bu rahatlığa neden olan en önemli faktörün ise tüm ÷lkelerde uygulanmakta olan Basel Direktifleri olmuştur.

Krizin AB, Euro Alanı, ABD ve Türkiye ekonomileri üzerindeki etkisinin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla bu ekonomilere ilişkin temel göstergeler aşağıdaki tabloda verilmiştir.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Resmi site <https://www.cetiners.com/avrupa-birliği-nedir-ab-hakkında-kısaca-özet-bilgi.html>, erişim tarihi 17.03.2018

<sup>75</sup> TC Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliğinde Yeni Denetleyici Otoriteler 2013, s. 1

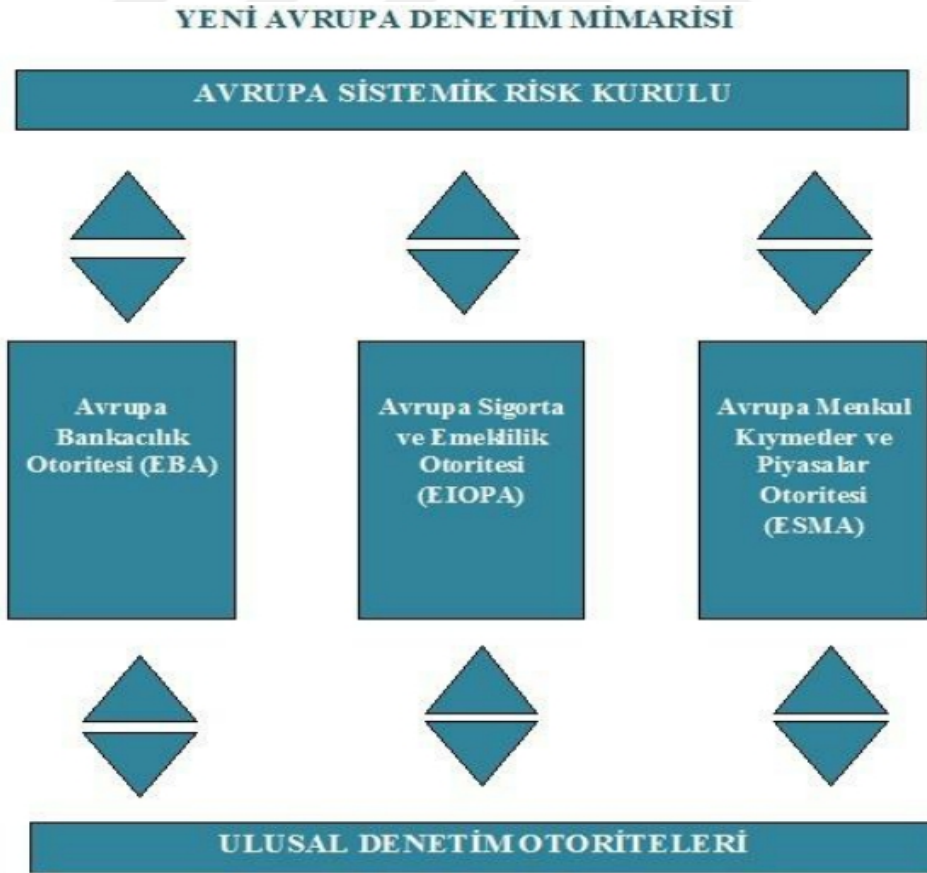
<sup>76</sup> TC Avrupa Birliği Bakanlığı, s. 1

**Tablo:2.2. Ekonomilere ilişkin Temel Göstergeler**

	GSYH Büyümesi (bir önceki yıla göre % değişim)				Kamu Borcu / GSYH (Yüzde)				Bütçe Açığı / GSYH (Yüzde)			
	2008	2009	2010	2011t	2008	2009	2010	2011t	2008	2009	2010	2011t
AB-27	0,5	-4,3	1,9	1,8	62,5	74,7	80,2	82,3	-2,4	-6,9	-6,6	-4,7
EA-17 <sup>1</sup>	0,4	-4,2	1,8	1,6	70,1	79,8	85,4	88,6	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1
ABD	-0,3	-3,5	3,0	2,6	71,6	85,2	94,4	100,0	-6,5	-12,8	-10,3	-9,6
Türkiye	0,7	-4,8	8,9	7,5	39,5	45,5	41,6	39,8	-1,8	-5,5	-3,6	-2,8

Krizin sonucunda Avrupa Birliği aldığı derslere göre aşağıdaki gibi yeni bir denetim yapısı oluşturmuştur <sup>77</sup>

**Şekil: 2.2. Yeni Avrupa Denetim Mimarisi**



<sup>77</sup> TC Avrupa Birliği Bakanlığı s. 7

*“Gerek sıkı mali programların çerçevesi gerekse de eski yapının ihtiyaca cevap vermemesi durumunu göz önüne alan Komisyon, üç yeni AB denetim otoritesinin ve Avrupa Sistemik Risk Kurulu’nun kurulmasını öneren düzenleme teklifleri hazırlayarak, mevcut AB denetim yapısını yeniden şekillendirmeyi amaçlamıştır. Yeni sistemde eski üç komitenin görev ve yetkileri artırılarak yeni bir yapıya geçilmiş, Avrupa Denetleme Otoriteleri oluşturulmuştur.*

*2010 yılında bu tekliflerin kabul edilmesi ve **Avrupa Bankacılık Otoritesi (European Banking Authority - EBA)**, **Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi (European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA)** ve **Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi’nin (European Securities and Markets Authority - ESMA)** kurulması AB finansal piyasaları için bir dönüm noktası olmuştur. Bütün bu kurumlar birer AB Kurumu olmasına karşın özerk yapıdadır. Yeni denetim yapılarının daha güvenli, daha kusursuz ve daha şeffaf bir finansal sistemin teminine katkıda bulunması hedeflenmiştir.*

*Bu yapılar Üye Devletlerdeki gözetim ve denetim makamlarıyla birlikte faaliyet gösterecek, uyumlaştırılmış kurallar ve bunların sıkı ve ahenkli bir şekilde uygulanmasını temin etmekle yükümlü Avrupa düzeyindeki koordinasyonu ulusal denetim unsurlarıyla birleştirecektir. Denetleme otoritelerine ek olarak ise **Avrupa Sistemik Risk Kurulu (European Systemic Risk Board – ESRB)** adında AB çapında finansal sistemin bir bütün olarak istikrarını gözetmek ile sorumlu bir kurul da oluşturulmuştur. Avrupa Sistemik Risk Kurulu finansal sistemin istikrarına yönelik tehdit oluşturabilecek potansiyel riskleri tespit etmek ve izlemekten sorumludur. Sistem genelinde risk 7 oluşturabilecek hususlara ilişkin erken uyarı mekanizması rolünü üstlenecek olan Kurul, bunlarla nasıl mücadele edilebileceğine dair tavsiyelerde de bulunabilecektir.”*

Kaynak : TC Avrupa Birliği Bakanlığı Dokümanı s.6-7

## **2.2.1. Türkiye’de düzenleyici otoriteler**

### **a. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu - BDDK**

“BDDK, Türkiye’de faaliyet gösteren 200’ün üzerinde banka, finansal kuruluş ve şirketlerin faaliyetlerini düzenler ve denetler.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 1990'lı yıllarda bankacılık sekt rindeki dalgalanmalar ve denetleme kurumlarının parçalı yapısından kurtarılması için kurulmuş özerk bir kamu kurumudur. Kurum faaliyetlerine Eylül 2000 tarihinde başlayabilmiştir. Bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için önemli görev ve yetkilere sahip BDDK, idari ve mali özerkliğe sahiptir.

Türkiye'deki bankacılık sektörü, 1990'lı yıllarda oldukça dalgalı bir dönem geçirdi. 1994 ekonomik krizi ile başlayan süreçte 1999 yılına kadar 11 bankaya el konuldu. Bu krizin en büyük sebebi; bankaların bu dönemde ağırlıklı olarak kamu menkul kıymetlerine yatırım yapmış olması, yüksek yabancı para açık pozisyonları ile çalışmış olmalarıdır. Bu aşırı risk alma eğilimi 1994 ekonomik krizini doğurdu. Türk Lirası değer kaybetti ve ağır ekonomik maliyetler ortaya ıktı. Bankacılık sekt rindeki yapısal sorunlar da bazı bankaların batmasında etkili oldu.

1990'lı yıllarda bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için parçalı bir yapı bulunuyordu. şöyle ki; Bankacılık Kanunu'nun uygulanmasından Hazine Müsteşarlığı sorumluydu. Merkez Bankası ise, bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta eden Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nu (TMSF) idare ve temsilden sorumluydu.

Bankacılık sekt rindeki parçalı yapının ortadan kaldırılması için bağımsız bir kurum ihtiyacı ortaya ıktı. Denetleme ve düzenleme uygulamalarının artırılması ve bağımsız karar alma mekanizması kurulması amacıyla Haziran 1999'da 4389 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile BDDK'nın kurulmasına karar verildi.

BDDK'nın görevleri, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nda düzenlenmiştir. Genel bir çerçevede görevleri; denetime tabi kuruluşların faaliyetlerini denetlemek, kredi sisteminin etkin çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için çaba sarf etmek, finansal piyasaların gelişmesi ve istikrarı için faaliyetlerde bulunmak şeklinde sayılabilir.

BDDK; bankalar, finansal holding şirketleri ile banka dışı bazı kuruluşların faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenler, uygular. Bu faaliyetlerin uygulanmasını izler ve denetler.

BDDK; finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması ve korunması için önemli bir görev üstlenmiştir. Kredi sisteminin etkin çalışması ve tasarruf sahiplerinin hak ve

menfaatlerinin korunması amacını güden BDDK, işbirliği içindeki finansal kuruluşlar için piyasalara ilişkin politikalar geliştirir.

Düzenleme faaliyetleri yetkileri çerçevesinde, ulusal düzenlemeleri uluslararası standartlara uygun hale getirir. Avrupa Birliği (AB) Direktifleri, Basel-II ve Uluslararası Muhasebe Standartları'nı uygular.

BDDK; bankacılığa ilişkin yönetmelik ve tebliğleri hazırlar. İhtiyaçlara göre mevzuatlarda değişiklik yapabilir.

BDDK; denetim faaliyetleri çerçevesinde denetime tabi kuruluşların faaliyetlerinin Bankacılık Kanunu ve diğer ilgili kanunlarda yer alan hükümlere uygunluğunu denetler. Bilgi sistemlerinin kullanılmasından kaynaklanan riskleri denetler.

BDDK; bankalar ve banka dışı mali kurumların kuruluş ve faaliyette bulunma izinlerini verir. Kurum, birleşme ve bölünme, hisse devri, temsilcilik veya şube açılması, üst yönetim atamaları, faaliyet konu ve alanlarının genişletilmesi gibi konularda da yetkilendirilmiştir.

BDDK; Kanun'da belirtilen denetimlerin ardından ilgili kuruluştan gerekli tedbirleri almasını isteme yetkisine sahiptir.

BDDK ayrıca, bankalara veya finansal holding şirketlerine hizmet vermek isteyen bağımsız denetim, derecelendirme ve denetleme şirketlerinin yetkilendirilmesini de üstlenir.”<sup>78</sup>

### **b. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**

Diğer bankaların elinde olmayan yetkilere sahiptir ve onların da yönlendirilmesini sağlar. Aynı zamanda ülkemizde bulunan diğer bankalar, Merkez Bankası'na belli karşılıklar ayırmak zorundadır ve kredi gibi ihtiyaçları olduğunda Merkez Bankası'na başvuru yapar. Yaptığı ekonomik düzenlemeler, para ödeme gibi işlemler ile Türkiye ya da devletin bankası konumunda görünür.

Her ülkenin ya da birliğin, mutlaka Merkez Bankası vardır. Bizde bulunan Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ise 11 Haziran 1930 yılında kurulmuştur. Kurulduktan sonra merkez bankasına birçok görev ve fonksiyon yüklenmiştir. Aynı zamanda diğer bankaların kontrolüne ve ekonomik gelişmeye katkı sağlamayı hedefler.

---

<sup>78</sup> Website <https://www.makaleler.com/bddk-nedir-gorev-ve-yetkileri-nelerdir>, [www.bddk.org.tr](http://www.bddk.org.tr), 2017, Erişim tarihi 16.03.2018

Merkez bankası; para politikalarından sorumlu olarak bir ülkenin ya da birliğin banka kurumudur.

Merkez bankası siyasi müdahalelerden uzak, yasalarla çalışan ve bağımsız olan bir yapıdır. Bu tür yapılaşmayı sağlayan ise ekonomileri gelişmiş, zengin ülke örnekleridir.

T.C. Merkez Bankası'nın birçok görevi bulunmaktadır. Bunların en başında 'fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir'. Bunun dışında merkez bankasının diğer görevlerinden biri de para basmadır. Para basılıp basılmayacağını kararını verir ve buna göre faaliyetlerde bulunur.

Merkez bankalarının önemli görevlerinden biri de para politikalarını uygulamaktır. Böylelikle faiz oranlarında belirlemeler yaparak ekonomiyi düzenlemeye çalışır. Faiz oranlarının belirlenmesiyle enflasyon, deflasyon ülke döviz kuru gibi durumların kontrolünü sağlaması hedeflenir.

Bankaların üzerinde bulunan görevi ise sektörün denetlenmesi ve düzenlenmesini gerçekleştirmesidir. Ayrıca bankaların ve hükümetin kredi kurumu olarak da görevlerini sürdürür. Bunu yaparken ülkenin altın ve döviz rezervlerinin kontrolünü sağlar.

Merkez bankasının görev ve amaçlarını toparlayacak olursak; fiyat istikrarının sağlanması, döviz ve altın piyasalarında istikrarın sağlanması, para piyasalarında etkin rol alması, büyümenin gerçekleştirilmesi ve istihdamın tam bir şekilde gerçekleştirilmesi şeklinde olduğunu söyleyebiliriz.

Sonuç olarak merkez bankası; bankaların en üstünde bulunan ve onların düzenlemelerini yapan, gerektiğinde finansman kaynağını sağlayan bir yapıdır. Aynı zamanda devletin kasası görevini de üstlenmiştir. Bunların altında birçok göreve sahiptir. En önemli görevinin ise fiyat istikrarını sağlamak olduğunu düşünürsek, bunun sağlanması için birçok politika uygular. Böylelikle ekonomik düzenin kurulmasını sağlar. Kısacası ülkenin düzen içerisinde kalkınması için bulunan en önemli yapıdır diyebiliriz.<sup>79</sup>

### **c. Sermaye Piyasası Kurumu - SPK**

“SPK, sermaye piyasasını düzenlemekle görevli kamu kuruluşudur. Sermaye piyasası ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi olan bir kurumdur.

---

<sup>79</sup> Website <https://paratic.com/merkez-bankasi-nedir-gorevleri-nelerdir/>, Erişim tarihi 23.03.2018



Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), düzenleyici ve denetleyici bir kamu kurumudur. İdari ve mali özerkliğe sahiptir. Sermaye piyasasındaki düzenlemeler, sermaye piyasası hukukunun temel kaynaklarından biri olarak gerçekleştirilir. SPK, sermaye piyasalarında yatırım ve işlem yapan şirketler ve kuruluşların faaliyet alanları ile ilgili kural ve esasları belirler, gerekli izinleri verir ve gerekirse çeşitli yaptırımlar uygulayabilir.

SPK, 30 Temmuz 1981 tarihinde yürürlüğe giren 2499 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu” ile faaliyetlerine başlayan bir kamu kuruluşudur. Resmi kuruluşu, 25 Ocak 1982 tarihinde gerçekleşmiştir.

SPK, halkın tasarruflarını menkul kıymetlere yatırmalarını ve iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın olarak katılmasını sağlamak amacını güden bir kuruldur. Sermaye piyasasını düzenleyip denetlemek de diğer amaçları arasındadır. Kurul, amaçlarına yönelik hedeflere kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşmaya çalışır.

Kurulun temel amaçları şunlardır;

- Sermaye piyasalarının ve kurumlarının işleyiş kurallarını belirlemek
- Piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak
- Sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak
- Piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamak”<sup>80</sup>

### **2.3. BANKALARDA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI**

Bankalarda Yeniden Yapılandırma Programını incelemeyen önce bankacılık sistemini temelinden sarsan durumun meydana gelmesine sebep olan 2001 krizinden önceki ekonomik durum ve bu durumun meydana gelmesine neden olan gelişmeleri incelemekte fayda vardır.

Türkiye yıllarca çeşitli nedenlerle ve en önemlisi ekonomisinin dışa bağımlı ve çok kırılgan bir yapıda olması nedeniyle çok yüksek enflasyonla mücadele etmekteydi. 1990’lı yıllardaki krizlerin altyapısını oluşturan sebeplerin en önemlisi kamu açıklarıydı. Bu açıklar

---

<sup>80</sup> Website, <https://www.makaleler.com/spk-nedir-ne-is-yapar>, Resmi site [www.spk.gov.tr](http://www.spk.gov.tr), Erişim tarihi 28.02.2018

TC Merkez Bankası, Kamu Bankaları ve çok yüksek reel faiz veren Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) ile finanse ediliyordu. Bunların yanı sıra dönem içerisinde batan bankaların açıkları da devlete yüklenince ekonomi oldukça kaygan bir zeminde hareket etmeye başlamıştı. Bu durumun çözümü siyasi otoritenin bazı önemli reform ve iyileştirme kararlarını cesaretle alıp, hayatiyete geçirmesiydi. Ama güçsüz koalisyon hükümetleri bunları yapmaktan kaçınarak sorunun günden güne büyümesine sebep oldular.

Bu arada sorunların etkisinin daha da şiddetlenmesine sebep olan bir takım gelişmeler de yaşanıyordu: Önce Körfez Savaşı arkadan 1994 Krizi ve ilerleyen dönemlerde 1999 yılında yaşanan Marmara ve Düzce depremleri zaten sarsıntılı bir şekilde yürüyen ekonominin üzerine büyük bir baskı yapmıştı.

1994 Krizi 90'lı yıllarda yaşanan en derin krizdir. Bu dönemde Merkez Bankası rezervlerinin yetersizliği nedeniyle yükselen kurlara yeterince müdahale edemeyince 2 kez devalüasyon yapmak zorunda kalmıştı. Türk Lirası tarafında ise büyük hızla artan kamu açıkları (kamu kesiminin faiz dışı harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması ) Merkez Bankası tarafından finanse edilince ekonomide kontrolü elden çıkan bir hiper enflasyon ortamı yaşanmıştı. Bu yaşananların ardından yapılan bazı düzenlemeler çok yeterli olmamasına rağmen 5 Nisan 1995 tarihinde alınan kararlarla Türkiye krizden çıkabilmiştir.

Dönemin Başbakanı Prof.Dr. Tansu Çiller krizin nedenlerini, boyutunu ve sonuçlarını aşağıdaki gibi anlatmıştır.

*"Eski Başbakan Tansu Çiller, 5 Nisan 1994 tarihinde alınan ekonomik kararların yalnızca faiz seviyelerinin düşürülmesine yönelik bir olguya indirgemenin "sığ ve yanlış" bir analiz olduğunu belirtti.*

*Çiller, yazılı açıklamasında, son günlerde, uygulanmakta olan faiz oranlarına ilişkin çeşitli açıklamaların yapıldığını hatırlattı.'*

*"Bu vesileyle atıfta bulunulan 1994 yılı ekonomik panoramasını ve buna ilişkin 5 Nisan ekonomik kararlarını, yalnızca faiz seviyelerinin düşürülmesine yönelik olguya indirgemek sığ ve yanlış bir analizdir" ifadesini kullanan Çiller, resmin tamamına bakılması gerektiğini kaydetti.*

*Çiller, 5 Nisan kararları öncesinde, 1993 yılında, bütçenin iç borç ana para ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranının yüzde 104,4'e çıktığını, kamu kesimi borçlanma gereğinin milli gelire oranının yüzde 12 olduğunu, faiz dışı kamu dengesinin milli gelirin yüzde 6,2'si oranında açık verdiğini ve Merkez Bankası döviz rezervlerinin, büyük kısmı kısa vadeli olmak üzere, 3,3 milyar dolara düştüğünü belirtti.*

*O dönemde de Merkez Bankasının özerk konumda bulunduğunu ve özerklik kapsamını daha ileri seviyeye götüren yasanın da bu süreçte çıkartıldığını anımsatan Çiller, açıklamasında şu ifadelerle yer verdi:”*

*"Bu dönemde, özetlenen ekonomik verilerin yanında yangın yerine dönmüş olan ülkemizde uzun yıllar süregelen terör mücadelesinin kamu bütçesini zorlayıcı etkisi, dağılmış olan SSCB'den ayrılan Türki Cumhuriyetleri kucaklama arzusu ve gereği, AB ile ekonomik bütünleşme hedefi kamu dengeleri açısından ayrı yükler ve sınırlamalar getirmekteydi. Dolayısıyla, o günlerin ekonomik dengelerinin sadece faizlerin düşürülmesine yönelik politikalar nedeniyle bozulduğu, faizlerin düşürülmesi çabalarının ekonomiyi darboğaza götürdüğü görüşü yukarıda özetlenen önemli sorunların önemsenmemesi, gözden kaçırılması sonucunu doğuracaktır."*

*"PTT'nin T'sinin özelleştirilmesi girişimleri engellendi"*

*"Kararların alındığı dönemin koşulları ile bugünküleri arasında çok büyük farklar olduğuna dikkati çeken Çiller, o dönemde faiz sarmalından kurtulmanın yolu olarak gözüken PTT'nin T'sinin özelleştirilmesi yoluyla kaynak yaratılması girişimlerinin, "her seferinde koalisyon ortağı partinin bazı üyeleri dahil olmak üzere TBMM'deki muhalefet partileri tarafından Anayasa Mahkemesine götürülerek iptal ettirildiğini" kaydetti.*

*O zamanlar değeri 40 milyar dolar olan PTT'nin T'sinin yüzde 50'sinin özelleştirilmesi halinde ülkenin 1994 yılında 14 milyar dolar civarında olan iç borç yükünün kalkmış olacağını belirten Çiller, şöyle devam etti:”*

*"Yine, koalisyon ortağı partinin sorunlara çözüm getirecek 5 Nisan ekonomik kararlarının 1994 yerel seçimlerinden sonra uygulamaya konulması*

*yönündeki ısrarının bu kararların uygulanmasını geciktirici etkisi o günün bir başka siyasi gerçeğiydi. Bu şartlarda uygulamaya konulan 5 Nisan 1994 ekonomik kararları ile yıllardan beri bozulan dengeleri düzeltmek, Türk lirasına istikrar kazandırmak, üretim ve ihracat artışını hızlandırmak, rekabete açık olan, dış talebe dayalı ve sürdürülebilir bir büyüme hızını yakalamak ve sübvansiyon dağıtan bir devlet yapısından ekonomide piyasa düzeninin tüm kurum ve kurallarıyla işlemesini sağlayan, sosyal dengeleri gözeten bir devlet yapısına geçilmesi hedeflenmiştir."*

*"5 Nisan kararlarının ardından Türkiye'nin 1995, 1996 ve 1997 yıllarında yakaladığı yüzde 7 büyüme hızı ile en çok büyüyen OECD ülkesi olduğuna işaret eden Çiller, bu çerçevede enflasyonun 2 haneli rakamlara düşürüldüğünü, ihracatta artış sağlandığını, Merkez Bankası rezervlerinin 16,5 milyar dolar seviyesine yükseldiğini belirtti.*

*Anılan dönemde faizleri aşamalı olarak aşağıya indiğini kaydeden Çiller, sonuç olarak Türkiye'nin "önemli bir ekonomik başarı" kazandığını ifade etti."*

*Kaynak : [http://www.hurriyet.com.tr/cillerden-1994-krizi-yorumu-26185305](http://www.hurriyet.com.tr/cilllerden-1994-krizi-yorumu-26185305)*

Türkiye bu mücadele sırasında özellikle 5 Nisan Kararları ve sonrasında alınan tedbirlerle daha önceden görmediği ve alışmadığı yeni finansal olaylarla karşılaşmıştır. Örneğin 3 ay vadeli ve üç aya % 50 net faiz ödenen bonolar, mevduatın % 100 güvence altına alınması, yapılan devalüasyonlarla TL.sının Dolar karşısında değerini % 150 oranında kaybetmesi gibi. Alınan tedbirler (kemer sıkma politikası) de oldukça zorlayıcıydı:

Ancak alınan bu kararlarla % 1000 leri aşan gecelik faizler tekrar normal seviyesi olan % 92,32' lere düşmüştü.<sup>81</sup>

Ama bütün bu tedbirler yine de bazı bankaların batmasına engel olamamıştı. 5 Nisan Kararları'ndan sadece 6 gün sonra TYT Bank, 20 Nisan'da Marmara Bank, 22 Nisan'da ise Impexbank kapatıldılar. 1998 yılına gelindiğinde Türk ekonomisi ve finansal sistemi

<sup>81</sup> Website [http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz\\_oranlar.html](http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz_oranlar.html) Erişim tarihi, 12 Şubat 2018

dışarıdan gelen şok dalgaları ile yeniden sarsılmıştı. Uzakdoğu Krizleri olarak bilinen finansal olaylar sonucunda Çin, Japonya ve Rusya ile ilişkisi bulunan yerli ve yabancı şirketler büyük darbeler aldılar. Özellikle uzakdoğu sermayeli şirketlerin faaliyetlerini daraltması hatta çıkıp gitmesi ülkemiz ekonomisinde ciddi bir yavaşlama yaratırken bunların akabinde ihracat ve turizmde en önemli partnerlerimizden biri olan Rusya'nın da büyük bir krizle sarsılması sonucunda hem resmi dış ticaretimiz hem de bavul ticareti yoluyla yaratılan ticari hacimler ciddi şekilde düşmüştü. Asya Krizi olarak da tanımlanan Uzakdoğu krizini sebepleriyle birlikte incelemek gerekirse aşağıdaki nedenler ve sonuçlar ortaya çıkacaktır:

### ***Asya Krizi***

*1997 yılının Temmuz ayında Tayland'da başlayarak bir domino etkisi ile tüm Asya'ı sarmış ve Güneydoğu Asya krizi adını almıştır. Bu krizin en önemli özelliği bir ülkede başlayarak kısa sürede aynı anda bir çok Asya ülkesinde görülmesi ve bölgesel bir krizi haline dönüşmesidir. Aynı zamanda analoji (bulaşıcılık) etkisinin de etkisinde görüldüğü ilk krizdir. Arttıçıları uzun süre sürmüş ve krizin etkileriyle 1998 yılında Rusya ve 1999 Yılında Brezilya ekonomik ve finansal krize girmiştir.*

---

*Krizin çıkma sebebi ile ilgili bir çok araştırma yapılmış ama özellikle küreselleşme nedeniyle artan dinamik uluslararası ticaret ve mali sistemin, kötü yönetilen yerel mali kurumların çatışması üzerinde durulmuştur.*

*IMF bu krizi dört temel başlık üzerinde özetlemektedir.*

- 1. Ülkeye gelen yabancı sermayenin verimli alanlara yönlendirilmesinde yaşanan zorluk*
- 2. Kısa vadeli borçlardaki artış*
- 3. Dış faktörler ve tutarsız makro ekonomik politikalar*
- 4. Uygulanan döviz kuru politikaları ile finans kesimindeki yapısal zayıflıklar*

*Krizin nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir.*

1. *Bölge ekonomileri dünyadaki sermaye hareketlerinden yararlanabilmek için bölge ekonomileri paralarını dolara endekslemişlerdir. Sabit kur uygulamaları doların güçlü para birimlerine karşı güçlenmesi nedeniyle bu ülke para birimlerinin değerlenmesine neden olmuş ve bunun sonucu bu ülkelerin, ihracatları pahalı hale gelmiş, bu ülkeler rekabet gücü kaybetmiş ve cari açık vermeye başlamışlardır.*
2. *Bulaşıcılık ilkesi artmış ve bir ülkede meydana gelen olumsuz gelişme diğer ülkeleri kolayca etkisi altına almıştır.*
3. *Devlet kontrolünün fazla olması rekabet avantajına olumsuz etki yaratmıştır.*
4. *Doğu Asya ülkelerinde finansal sistemin zayıf olması, bankacılık sistemindeki problemler ve ülke borçlarının yabancı para cinsinden olması krizi teteikleyen önemli unsurlar arasında olmuştur.*
5. *Çıkar ilişkileri yolsuzlukları arttırmış ve yatırımların verimsiz alanlara yönelmesine neden olmuştur.*

Kaynak : Para Garanti<sup>82</sup>

1990'lı yılların üzerindeki kâbus bitmiyordu. Ağustos 1999 Marmara depremleri ekonomiye ve finansal sisteme bu on yılın en büyük darbesini vurdu. Gölcük ve Düzcede meydana gelen depremler ülke sanayisinin en önemli bölgesi olan Marmara'yı vurması nedeniyle kayıplar sadece maddi değildi. Bu depremler sınai tesislere büyük tahribatlar yapmıştı Bunun yanında ölen binlerce insanın arasında yetmiş elemanlar kaybedildi. Binlerce konut, ticari ve sınai binalar, ulaşım ve haberleşme sistemini oluşturan yollar, otoyollar, linkler, bilgi veri aktarma sistemleri, haberleşme altyapısı, köprüler araçlar, makina ve teçhizat ile zorunlu olarak üretimin durması gibi yan maliyetlerle beraber Türkiye milyarlarca dolarlık bir kayba uğramıştır.2000'li yıllara girerken Türkiye yeni krizlere gebe durumdaydı. Aslında yılın başlangıç kısmında 1999 yılının kötü verilerine rağmen gelişmeler nedeniyle ekonomide olumlu bir hava esmeye başlamıştı. Aslında Türkiye 1999 yılının sonunda ekonomik açıdan son derece karamsar bir görünüm

---

<sup>82</sup> Para Garanti, Asya Krizi <https://www.paragaranti.com/detay-kutuphane-asya-krizi> , Erişim Tarihi : 04.01.2018

içerisindeydi. Ekonomik büyüme %-6.1 olmuş, diğer deyişle ekonomi %6 oranında küçülmüştü. Bu arada Enflasyon %70'e olmuş, bütçe açıkları büyümüş, Hazine faizlerinin yıllık ortalama bileşik oranı %106'ya ulaşmıştı. Bütün bu olumsuzluklara rağmen 1999 deprem darbesinden sonra Türkiye'nin dış ilişkilerinde olumlu gelişmeler ortaya çıkmıştı. Bu gelişmelerden sonra ekonomi kurmayları yeni bir program geliştirme çabasına girdi.

Bu süreçte yönetim IMF ile stand-by desteği anlaşması yaparak üç yıllık bir programı uygulamaya koydu. Enflasyonu Düşürme Programı olarak adlandırılan bu program döviz kurunu nominal çapa olarak kullanan para ve kur politikasının yanı sıra çok sayıda yapısal düzenleme içeriyordu. Program, meyvelerini 2000 yılında vermeye başladı. Ülkeye sermaye girişleri çoğaldı; ancak enflasyonda düşüş beklendiği kadar hızlı olmadı.

Başlangıçta ekonomide bahar havası yaratan bu gelişmeler yılsonuna doğru yine olumsuzluklar göstermeye başlamıştı.<sup>22</sup> Kasım 2000'de patlayan bir finansal kriz yaşamaya başladı. Bu tarihte bankalararası piyasada gecelik borçlanma basit faizi yaklaşık üç kat artarak ortalama %110.8'e, en yüksek %210'a fırladı. 22 Kasımdaki kriz öyle bir günde patlamamıştı. 22 Kasım'da ve izleyen günlerde TCMB'nin döviz rezervinde de önemli bir azalma gözlemlendi. TCMB, 17-24 Kasım haftasında yaklaşık 3 milyar dolar, 24 Kasım-1 Aralık haftasında da 2.5 milyar dolar olmak üzere döviz rezervinin 5.5 milyar dolarını kaybetti. İki haftada brüt döviz rezervi 24.4 milyardan 18.9 milyara indi.

Böylece enflasyonu düşürme programının net döviz rezervi üzerine koyduğu alt sınıra inilmişti. Döviz rezervindeki hızlı erime de finansal piyasalardaki baskının ve gerginliğin derecesini yansıtıyordu.<sup>83</sup>

---

## **2000 Türkiye Finansal Krizi**

2000 yılı Türkiye için hem bir ekonomik canlanma hem de bir çöküş yılıdır. Türkiye 1999 yılının sonunda ekonomik açıdan son derece karamsar bir görünüm içerisindeydi. Ekonomik büyüme %-6.1 olmuş, yani ekonomi %6 oranında küçülmüştü. Enflasyon %70'e ulaşmış, bütçe açıkları büyümüş, Hazine faizlerinin yıllık ortalama bileşik oranı %106'ya ulaşmıştı. 1999 deprem şokundan sonra Türkiye'nin dış ilişkilerinde gözlemlenen olumlu

---

<sup>83</sup> Uygur, Ercan, Krizden Krize Türkiye, Türk Ekonomi Kurumu 2001, s.6

gelişmeler, ekonomi yönetimi konusunda yeni bir sürecin başlatılması için uygun bir ortam oluşturdu.

Bu koşullar altında Türkiye 1999 yılında IMF stand-by desteği ile üç yıllık bir programı uygulamaya koyduğunu açıkladı. “*Enflasyonu Düşürme Programı*” olarak adlandırılan bu program döviz kurunu nominal çapa olarak kullanan para ve kur politikasının yanı sıra çok sayıda yapısal düzenleme içeriyordu. Program, meyvelerini yılında vermeye başladı. Ülkeye sermaye girişleri çoğaldı; ancak enflasyonda düşüş beklendiği kadar hızlı olmadı.

Reel kur değerlenme eğilimine girdi. İthalatın hızla artması sonucunda dış açık kaygı verici boyutlarda büyümeye başladı. Bu gelişmeler aktiflerinin önemli bir bölümü Hazine kâğıtlarından oluşan bankaların likidite talebini arttırınca Kasım 2000 sonunda likidite sıkışıklığı had safhaya ulaştı. Likidite Krizi olarak da adlandırılan bu durum sonunda Ekimde %39 olan gecelik faiz kasım ayında %95'e, aralık ayında ise %183'e kadar çıkmıştı.

BDDK kendisine verilmiş yetki ve sorumluluklar altında 2000 ve 2001 yılı krizlerinin ardından, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programını uygulamaya koymuştur. Bu programla hem krizin aşılması hem de Türk Bankacılık Sektöründeki köklü sorunlar aşılarak sağlıklı, etkin ve dünya standartlarında bir bankacılık sektörü hedeflenmiştir. Aynı zamanda bankacılık sektöründeki aktif kalitesi ve sermaye yetersizliği sorununa yönelik altyapı çalışmaları yapılmış, bankacılık sektörünün dolayısıyla sistemin sağlıklı bir biçimde işlemesini tehdit eden bankaların Fon' a devredilerek devir, birleşme, tasfiye ve satış gibi yöntemlerle çözümlenmesi, kamu ve özel bankaları yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir.<sup>84</sup>

İlk olarak kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına öncelik verilmiş bu bankaların finansal yapılarının güçlendirilmesine çalışılmıştır. Bu amaca yönelik ilk hareket de bankaların yönetiminin ortak bir yönetim kuruluna devredilerek bu kurulun kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmesi olmuştur. 2001 yılında Fon' a 8 banka daha devrolmuş Fon' daki toplam banka sayısı 19' a yükselmiştir.

---

<sup>84</sup> BDDK, Yıllık Rapor, 2001



“Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Bank Kapital ve Ulusal Bank, Sümerbank adı altında, İnterbank ve Esbank Etibank adı altında ve EGS Bank Bayındırbank adı altında birleştirilmiştir. Fon'daki bankalardan T.Ticaret Bankası, İktisat Bankası, Kentbank ve Etibank’ ın lisansı iptal edilmiş, İktisat Bankası, Etibank ve Kentbank Bayındırbank bünyesinde birleştirilmiştir. Bank Ekspres, Sümerbank, Demirbank ve Sitebank’ ın satış işlemleri gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 2 Kalkınma ve Yatırım Bankası (Okan Yatırım ve Atlas Yatırım Bankası) kapatılmıştır.

2000 ve 2001 krizleriyle mali bünyeleri ve karlılık performansları kötüleşen özel bankaların daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması Yeniden Yapılandırma Programının önemli bir parçası olmuştur. Sermaye yetersizliği, özkaynak artışı ve yabancı para pozisyon açıklarının kapatılması konularında düzenlemeler yapılmıştır. Bankaların devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak amacıyla vergi teşvikleri getirilmiş ve bu düzenlemeyle beraber devir ve birleşmelerde artış görülmüştür.”

Bu dönemde Osmanlı Bankası Körfez Bank ile Osmanlı Bankası adı altında birleştirilmiş daha sonra da Garanti Bankası bünyesine alınmıştır. Bank Ekspres Tekfen Grubuna satılmış ve faaliyetine Tekfen Bank olarak devam etmiştir. Demirbank HSBC Bank’ a satılmış, HSBC Bank olarak devam etmiştir. Yurt dışında Morgan Guaranty ve The Chase Manhattan bankaları JP Morgan Chase & CO adı altında birleşince bu bankaların Türkiye’ deki şubeleri de birleşmiştir. Bunlara ek olarak Sümerbank Oyak Bank’ a devrolmuş, Emlak Bankası’ nın bankacılık işlemleri yapma yetkisi kaldırılmış ve Ziraat Banka’ na devri gerçekleşmiştir.<sup>85</sup>

2002 yılında BDDK, Banka Sermayelerinin Güçlendirilmesi Programını uygulamaya koymuş ve program bağımsız denetim kuruluşlarıyla bankalar arasındaki işbirliği içerisinde başarılı bir şekilde yürütülmüştür. Türk Bankacılık sektörünün dünya standartlarında bir sermaye yeterlilik rasyosuna ulaşması, bankacılık sektöründe şeffaflığın önemli ölçüde artması sağlanmıştır.

Ayrıca 2002 yılında da devir ve birleşmeler sürmüştür. Sınai Yatırım Bankası Türkiye Sınai Kalkınma Bankası’ na, Tarişbank Denizbank’ a devrolmuş, Fiba Bank’ ın Finans Bank’ a devir işlemleri başlatılmış ve işlemler 2003 yılında tamamlanmıştır.

---

<sup>85</sup> BDDK, Yıllık Rapor, 2001

Banka risklerinin daha etkin bir biçimde ölçülmesi, uluslararası norm ve uygulama standartlarına uyum sağlanması (Basel ve AB gibi), sistemik risklerin gerçekleşmeden önce önlenmesine yönelik tedbirler alınması, banka denetimlerinin kesintisiz bir biçimde dinamik olarak yapılması ve bankaların taşıdığı risklerin etkin bir biçimde tanımlanabilmesi, ölçülebilmesi ve zarara dönüşmeden önlenebilmesi için “risk odaklı denetim yaklaşımı” benimsenmiştir. Bununla ilgili olarak da BDDK bünyesinde sistemik nitelikli risklerin izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik “Sistemik Risk Komitesi” kurulmuştur.<sup>86</sup>

Yeniden yapılandırma programı ve ekonomideki canlanma ile birlikte 2003 yılında 2002’ ye göre bankacılık sistemi daha “sağlıklı bir aktif-pasif yapısına ve karlılık performansına kavuşmuştur. Karlılık performansında görülen iyileşmenin de etkisiyle özkaynakların pasif toplamı içindeki payı artmıştır.”

İmar Bankası’nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış 2003 ve 2004 yılında da banka sayısı azalmaya devam etmiştir.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> BDDK, Yıllık Rapor, 2002

<sup>87</sup> BDDK, Yıllık Rapor, 2003

**Tablo:2.3. Faaliyet İzni Kaldırılan ve TMSF'ye Devredilen Bankalar**

Banka	Devir Nedeni	Devir Tarihi	Aktifler		Personel	Devir Zararı		
			Mlyn TL	%		Adet	%	Mln dolar
1	Türk Ticaret Bankası A.Ş.	3182 B.K.64/2	06. Kas.97	677	0.6	3.664	2.1	778
2	Bank Ekspres A.Ş.	3182 B.K.1, 5, 64 Fon Yön.12. Mad.	12.Ara.98	311	0.3	629	0.4	435
3	İnterbank A.Ş.	3182 B.K. 64/2	07.Oca.99	1.112	1.1	1.320	0.8	1.269
4	Egebank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	21. Ara.99	795	0.8	1.990	1.2	1.220
5	Yurtbank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	21. Ara.99	332	0.3	563	0.3	656
6	Yaşarbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	21. Ara.99	823	0.8	1.626	1	1.149
7	Esbank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	21. Ara.99	948	0.9	1.898	1.1	1.113
8	Sümerbank.A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	21. Ara.99	447	0.4	1.407	0.8	470
9	Kıbrıs Kredi İstanbul Şub.	4389 B.K.14/3 ve 16/1	27.Eyl.00	1	0	22	0	0
10	Bank Kapital T.A.Ş.	4389 B.K. 4/3 ve 14/4	27.Eyl.00	89	0.1	538	0.3	393
11	Etibank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	27.Eyl.00	826	0.8	2.035	1.2	698
12	Demirbank T.A.Ş.	4389 B.K. 14/3	06. Ara.00	2.503	2.3	4.225	2.4	648
13	Part Yatırım A.Ş.	4389 B.K. 14/3	06. Ara.00					
14	İhlas Finans Kurumu	4389 B.K. 20/6	10 Şub.01					
15	Ulusal Bank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	28.Şub.01	312	0.3	251	0.1	524
16	İktisat Bankası T.A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	15.Mar.01	685	0.7	1.339	0.8	1954
17	T. Emlak Bankası A.Ş.	4684 Sayılı Kanun ve BDDK 5508	03-09Tem.01	3.684	3.5	10.000	5.8	
18	Kentbank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	09.Tem.01	899	0.9	1.766	1	681
19	EGS Bank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	09.Tem.01	510	0.5	1.004	0.1	545
20	Bayındırbank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	09.Tem.01	259	0.2	486	0.3	116
21	Sitebank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	09.Tem.01	25	0	97	0.1	53
22	Tariş Bank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	09.Tem.01	185	0.1	526	0.4	74
23	Toprak Bank A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	30.Kas.01	3.541	2	2.458	1.7	880
24	Pamukbank T.A.Ş.	4389 B.K.14/3 ve 14/4	19.Haz.02	4.942	1.9	4.040	3.2	3.618
25	T. İmar Bankası A.Ş. .Genel Toplam(EmlakBankası Hariç)	4389 B.K.14/3 ve 16/1	03.Tem.03	1.158 <b>21.378</b>	0.5 <b>15.5</b>	1.521 <b>33.405</b>	1.2 <b>21</b>	5.933 <b>23.205</b>

Kaynak: BDDK Erişim tarihi: 25.03.2018

(\*)Faaliyet izni kaldırılan ve temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilen Bankalar (\*\*)  
Çözümlemeden önceki yılsonu bilanço değeri ile söz konusu yıl toplamı içerisindeki payları yansıtmaktadır Dolayısıyla genel  
toplama ilişkin rakamlar farklı yıllara ait değer ve oranların toplamını göstermektedir. (\*\*\*)Emlak Bankası 4684 sayılı yasa ve  
BDDK'nın 5508 sayılı kararı ile Ziraat Bankasına devredilerek tasfiye sürecine alınmıştır.

2004 yılında Türk Bankacılık Sistemi ekonomik ve siyasi ortamda sağlanan istikrarın etkisiyle başarılı bir performans göstermiştir. Enflasyon ve faiz oranlarındaki hızlı düşüş ve dolar karşısında değerlenen TL' nin tetiklediği iç talep artışına ve büyümeye paralel olarak kredi taleplerinde önemli ölçüde artış yaşanmıştır.2002 yılından itibaren sözkonusu olan büyüme performansı 2004 yılında da devam etmiştir.

2004 yılında enflasyon hedeflenen oranın da altına inmiş 1970 yılından beri en düşük değeri olan %9,3 değerinde gerçekleşmiştir.2001 yılındaki krizin ardından uygulamaya konulan ekonomik program 2004 yılı itibariyle tamamlanmıştır. İç talep artmış ve gerçekleşen yüksek oranlı büyümenin temel belirleyicisi olarak görülmüştür. TL' nin reel olarak değer kazanmasının da etkilediği iç talepteki artış dış dengede bozulmayı artırmıştır.2004 yılında ihracat önemli ölçüde artmasına rağmen dış ticaret açığı da artmıştır.

Banka devir ve tasfiyeleri ile ilgili olarak Pamukbank Halk Bankası' na devrolmuş, Deutsche Bank mevduat toplama yetkisi kazanarak yabancı ticari banka statüsüne geçmiştir.<sup>88</sup>

## **BÖLÜM 3**

### **3. BDDK ve BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YAPILAN İYİLEŞTİRME ÇALIŞMALARI**

BDDK 2001 krizi yaşanana kadar mali bünyesi oldukça bozulmuş olan bankacılık sistemindeki tüm gelişmelere müdahale edeceği güçlü bir programı devreye sokmuştu. Bu program Türk Ekonomisi'nin de toparlanabilmesinin “olmazsa olmaz” düzenlemesi şeklinde görülmüştü. Ekonomi kurmaylarının en önemli hedefi bu programın başarıya ulaştırılmasıydı. Zaten IMF ve Dünya Bankası da bu programın başarılması için tüm yakın izlemeleri yapıyordu.

---

<sup>88</sup> BDDK, Yıllık Rapor, 2004

### 3.1. 2000 VE 2001 KRİZLERİNİN GETİRDİKLERİ VE SEKTÖRDEKİ DURUM

BDDK 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan bu finansal krizler ortaya çıkarken tam bu çalkantıların arifesinde kurulmuş ve sektörün artık tamamen yapısal hale gelmiş mali bünye sorunlarını tamamen çözme sorumluluğunu üstlenmişti.

*“Kasım krizi sonrasında zaten hassas olan piyasalarda bu kriz nedeniyle altüst olarak likidite sıkıntısı yanında döviz krizi de başlamıştır. Kasım 2000 krizinde TL pozisyonlarını koruyanların da gelişmelerden korkup Şubat'ta dövize hücum edince döviz kuru üzerindeki baskı artmış, Merkez Bankası krizi izleyen 2 gün boyunca rezervlerini eritmek pahasına piyasaya müdahale etmiş, ancak 22 Şubat tarihinde döviz kuru çıpasının yürürlükten kaldırılıp dalgalı kura geçildiğini ilan etmek zorunda kalmıştır.”*

*“Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, ancak bu durumun yarattığı likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının zaten normal zamanlarda bile aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle, ödemeler sisteminin sıkıntıya girmesine neden olmuştu.”*

*“Kara Çarşamba“ adıyla anılan 21 Şubat 2001 de ödemeler sistemi kilitlenmişti. Merkez Bankası uygulanmakta olan ekonomik program gereği olarak piyasaya likidite sağlamamıştı. Bunun sonucunda oluşan güvensizlik ve devam etmekte olan siyasi gerginlik faiz oranlarının aşırı yükselmesine yol açmış, ayrıca yabancı ve yerli yatırımcıların dövize yönelmesine sebep olmuştu. Ortamın etkisiyle ellerinde döviz bulunduranlar piyasaya satmayınca faizlerin yükselmesi devam etmiş döviz piyasası da iyice sıkışmıştı. Bütün bunların yanısıra uluslararası derecelendirme kuruluşu Standard & Poor's 'un Türkiyenin notunu düşüreceğine dair yaptığı açıklamalar paniği iyice arttırmıştı.*

*Bu durumun yarattığı ortam sonucunda 22 Şubat günü 14 aydır uygulanmakta olan döviz kuru “çıpası” sistemi terkedilerek döviz kuru dalgalanmaya bırakıldı. 23 Şubat günü TC Merkez Bankası 689.729 TL olan dolar kurunu % 39,8 oranında arttırarak 963.943 TL ye yükseltince piyasalara ilk ciddi müdahalesini yapmış oldu. “Merkez Bankası kurların dalgalanmaya bırakılmasının ve kurları arttırmasının ardından, ödemeler sistemine işlerlik kazandırmak amacıyla piyasaların TL ihtiyacını karşılamaya başladı ve bunun sonucunda % 7500'e kadar fırlayan kısa vadeli faiz oranları yüzde 80 civarına geriledi. Ancak, Kasım*

2000 ve Şubat 2001 krizlerinin sonuçları, bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunları daha da ağırlaştırmıştı ve yeni sıkıntıları ortaya çıkardı.”

*Bankacılık sektörü Kasım krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplarla karşı karşıya kaldı. Başta kamu bankaları olmak üzere, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu maliyesi üzerine önemli bir yük getirmiş durumdaydı.*<sup>89</sup>

Yukarıda bahsi geçen bankacılık sistemini düzene sokacak program 15 Mayıs 2001 tarihinde “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının” (Ek:1) en önemli bölümüydü ve “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” adıyla uygulamaya geçirilmişti. Bu program ile bankacılık sektörünün tüm yapısal sorunlarını gidererek, bankaların kuvvetli ve uluslararası piyasalarda rekabetçi bir finansal yapıya kavuşturulması hedeflemiştir.

Program bugüne kadarki en detaylı kapsamda hazırlanmıştı. Aslında BDDK bu çalışmalarda çok olumlu sonuçlar almaya başlamışken bankacılık sektöründe tarihin en büyük bankacılık skandalı ve ölçeği bugün bile tam olarak tespit edilemeyen büyük bir bankacılık yolsuzluk olayı ile karşı karşıya kalınmıştır. İmar Bankası olayı olarak finans literatürüne giren bu skandal ileriki yıllarda yeniden hazırlanacak Bankacılık Kanununa bile birçok maddeye örnek teşkil edecek boyutta gerçekleşmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ekonomide ilgili bütün alanlara yönelik tedbirleri alacak şekilde uygulamaya geçse bile en önemli ağırlık finansal yapı ve bankacılık sistemine yönelik düzenlemelerden oluşmuştu.

Dönemin ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı Kemal Derviş bu programa geçişi 19 Haziran 2001 tarihinde açıkladığı tarihi konuşmasında durumu şöyle izah etmişti:

“Türk ekonomisi 1990’lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri: (i) sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve (ii) başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır.”<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Günceler, Bülent, Çöküşten Yapılanmaya 2016, s. 38-39

<sup>90</sup> Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s.10 Md. I 26 (25.03.2007)

Bu çerçevede hazırlanan "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı"nın ana hatları aşağıda özetlenmektedir.

*Programın temel amaçları;*

- Kamu bankalarını mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesindeki bankaların sorunlarını en kısa sürede çözüme kavuşturmak,
- Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir.

Program iki ana unsurdan oluşmaktaydı:

1. Bankacılık Sektöründe Mali ve Operasyonel Yeniden Yapılanma,
2. Gözetim ve denetim çerçevesini güçlendirici, sektörde etkinlik ve rekabet gücünü artırıcı yasal ve kurumsal düzenlemeler.

Bankacılık Sektörünün genel durumu 2000 yılına Kadar aşağıdaki tabloda görüldüğü gibiydi:

**Tablo:3.1. Bankacılık Sektörü Kaynak Yapısı**

	Trilyon TL.			Yüzde Pay	
	2000 Aralık	2001 Ağustos	Reel % Değişme	2000 Aralık	2001 Ağustos
<b>Mevduat</b>	<b>58.900</b>	<b>95.974</b>	<b>5,4</b>	<b>56,6</b>	<b>60,9</b>
- TP	30.837	38.597	-19,0	29,6	24,5
- YP	28.062	57.378	32,3	27,0	36,4
<b>Bankalara Borçlar</b>	<b>23.907</b>	<b>24.040</b>	<b>-35,0</b>	<b>23,0</b>	<b>15,2</b>
- Yurtiçi Bank. ve Benzeri Kur.	8.479	5.287	-59,7	8,1	3,4
- Yurtdışı Bank. ve Benzeri Kur.	14.810	18.451	-19,4	14,3	11,7
-Y. Bank. (Milyon Dolar)	22.046	13.170			
<b>Diğer</b>	<b>14.084</b>	<b>20.679</b>	<b>-5,0</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>
<b>Özkaynak</b>	<b>7.202</b>	<b>16.983</b>	<b>52,5</b>	<b>6,9</b>	<b>10,8</b>
<b>Toplam</b>	<b>104.093</b>	<b>157.676</b>	<b>-2,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Kaynak: BDDK*

Bu değerlerin sektördeki bankalara göre dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

**Tablo: 3.1. Banka Sayısı**

	2000 Aralık	2001 Ekim <sup>(1)</sup>
Kamu <sup>(*)</sup>	4	3
Özel	29	24
TMSF Bankaları	11	7
Yabancı	17	17
Kalk.Yat. Bankaları	18	16
<b>Toplam</b>	<b>79</b>	<b>67</b>

*Kaynak: BDDK*

Sektörün analizi yapıldığı zaman bankaların sıkıntılarını ve asli görevlerini yerine getirememelerinin nedenlerini şu şekilde tasnif etmek mümkündür :

- **“Makroekonomik İstikrarsızlık:** 1990’lı yıllarda yaşanan yüksek ve değişken enflasyon, büyüme hızındaki dalgalanmalar ve sermaye hareketlerinin kırılğan yapısı geleceğe yönelik belirsizlikleri artırmak suretiyle ekonomik birimlerin kısa vadeli bir bakış açısıyla hareket etmelerine ve Türk Lirasına olan güveni zayıflatarak para ikamesinin hızlanmasına yol açmıştır. Bu sürecin bir sonucu olarak bankaların kaynaklarının vadesi önemli ölçüde kısalmış ve döviz cinsinden yükümlülüklerin toplam kaynaklar içindeki payı belirgin bir biçimde artmıştır.
- **Yüksek Kamu Kesimi Açıkları:** Kamu kesimi açıklarındaki artış ve bu açıkların yüksek reel faizler ile yurtiçi piyasalardan finansmanı bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır. Yüksek reel faizlerin ortaya çıkardığı arbitraj imkanı bankacılık kesiminin yurtdışından borçlanarak kamu açıklarını finanse etmelerini cazip hale getirmiş, bu durum bankacılık sektörünün döviz açık pozisyonlarının artması ile sonuçlanmıştır. Bu eğilim sonucunda, devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 10’dan son yıllarda yüzde 25 civarına çıkmıştır. Devlet iç borçlanma senetlerine sağlanan vergi avantajları ile munzam karşılık ve disponibiliteye ilişkin yasal düzenlemeler de bankaların DİBS portföylerindeki artışta etkili olmuştur.
- **Kamu Bankalarının Sistemi Çarpıtıcı Etkileri:** Kamu Bankaları görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda bu bankaların mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadaki karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu durum, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuştur. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye’deki toplam mevduatın yüzde 40’ını toplarken krediler içindeki payları yüzde 25 civarında kalmıştır.
- **Risk Algılama ve Yönetiminin Zayıflaması:** Yukarıda özetlenen gelişmeler sonucunda bankacılık sistemi likidite, faiz ve kur risklerine karşı kırılğan hale gelmesine



*rağmen, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısında kamu açıklarının finansmanını kolaylaştırmayı gözeten makroekonomik politikalar bankacılık sektörünün bu riskleri algılamasını ve yönetimini ikinci plana düşürmüştür. Mevduat sigorta sisteminden kaynaklanan ve sistemden çıkışa ilişkin sorunlar ile gözetim ve denetim kurumlarının idari ve mali özerkliğe sahip olmaması da risk yönetimindeki zayıflıklarda etkili olmuştur.”<sup>91</sup>*

Bütün bu genel çerçeveye alınmış nedenler bankaların geçmişten beri süregelen temel yapısal sorunlarının sonucunda meydana gelmişti. Aslında genel nedenler mi yapısal sorunları doğurmuştu yoksa yapısal sorunlar mı genel nedenleri ortaya çıkarmıştı çok anlaşılılmamakla birlikte sonuç aynı olacaktı: *Bankacılık Sistemine hızla müdahale edip toparlanmalarını sağlamak.*

“Bu sürecin bir sonucu olarak Türk Bankacılık Sistemi aşağıda sıralanan yapısal zayıflıklarla karşı karşıya kalmıştır:

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

Herbiri kendi özelliğine göre ayrı ayrı öneme sahip bu zayıflıklar bertaraf edilmediği takdirde bankacılık sisteminin iyileştirilmesi mümkün görünmüyordu. Çünkü bu olumsuzluklar bankacılık sektörü yılların getirdiği birikimle iç ve dış şoklara karşı oldukça duyarlı ve kırılgan hale gelmişti. Yeniden Yapılandırma Programı bu zayıflıklara karşı mücadele vermişti.

---

<sup>91</sup> BDDK , Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı 15 Mayıs 2001 , s. 6-7

## **3.2. BANKALARDA YENİDEN YAPILANDIRMA PROGRAMI KAPSAMINDA YAPILANLAR**

BDDK uyguladığı bu program ile sektörde yer alan üç farklı yapıdaki bütün bankacılık kuruluşlarında oldukça başarılı sonuçlar elde etti. Program boyunca herkese karşı buldukları grubun dinamiklerine göre tesbit edilmiş olan zaafiyetlerin giderilmesi ve mali bünyenin iyileştirilmesi tedbirleri büyük bir kararlılık içerisinde almıştı. Bu tedbirler kategorik olarak şöyle sıralanabilir:

### **3.2.1 KAMU BANKALARI İLE İLGİLİ OLARAK;**

- Merkez Bankasıyla yapılanlar dışında gecelik yükümlülüklerin ortadan kaldırılması, Merkez Bankasına olan gecelik yükümlülüklerin sınırlandırılması,
- Bu yükümlülüklerin geri ödenerek kamu bankalarının bilançosunun küçültülmesi,
- Görev zararlarının tamamen tasfiye edilmesi ve verilebilecek yeni görevler için bütçeye Önceden ödenek konulması,
- Sermaye yapılarının güçlendirilmesi için ek kaynak aktarılması,
- Kamu bankalarının ortak ve profesyonel yönetim kurulunca yönetilmesi,
- Emlak Bankası'nın tasfiye edilerek Ziraat Bankası'na devredilmesi,
- Vakıflar Bankası'nın özelleştirilmesi,
- Verimsiz şubelerin kapatılması ve personel azaltımı için emekliliğin teşvik edilmesi,
- Ziraat ve Halk Bankalarının 3 yıl içerisinde özelleştirilmesi,

### **3.2.2. TASARRUF MEVDUARI SİGORTA FONU BANKALARI İLE İLGİLİ OLARAK;**

- Fon bankalarının ortak yönetiminin sağlanması ve birleştirilmesi,
- Merkez Bankasıyla yapılanlar dışında gecelik yükümlülüklerin ortadan kaldırılması ve Merkez Bankasına olan gecelik yükümlülüklerin sınırlandırılması,
- Bilanço yapısının düzeltilmesi ve sermayelerinin güçlendirilmesi,
- Şube ve personel sayısının rasyonalizasyonu,
- Mali ve mali olmayan iştiraklerin, araç ve taşınır malların satışı,

- Kötü aktiflerin Fon bünyesindeki tahsilat dairesine devredilmesi,
- TMSF bünyesindeki bankaların alacaklarının tahsil kabiliyetinin artırılması,
- 2001 yılı sonuna kadar Fon bankalarının satış ve tasfiye yolları ile çözümlenmesi,

### **3.2.3. ÖZEL BANKALARIN DAHA SAĞLIKLI BİR YAPIYA KAVUŞURULMASI AMACIYLA;**

- Kriz döneminden başlayarak özel bankaların tümünden günlük bazında bilgi alınması ve Bankaların faaliyetlerini yakından takip ederek sistemik olumsuzlukların önüne geçilmesi
- BDDK bünyesinde bankalarla bir seri görüşmeler yaparak sektörün sorunlarını, krizden etkilenme derecelerini ve çözüm önerilerinin tespit edilmesi.

### **3.2.4. DÜZENLEME VE GÖZETİM ORTAMININ OLUŞTURULMASI AMACIYLA YAPILANLAR**

BDDK bankaların sermaye tabanlarının güçlendirilmesi amacıyla Stres Testi diyeceğimiz bir yaklaşım içerisinde yayınladığı bir yönetmelik ile bankaların üçlü denetime tabi tutulmasını istedi. Buna göre :

*“Banka sermayelerinin güçlendirilmesi programının altyapısı, iki düzenlemeyle gerçekleştirildi.”*

*“1 Şubat 2002 tarihinde yayımlanan Yönetmelik, Türkiye’de kurulu mevduat kabulüne yetkili özel sermayeli bankaların 31 Aralık 2001 bilanço tarihi itibarıyla düzenlenen mali tabloları esas alınarak denetlenmesi ve düzenlenen bağımsız denetim raporlarının bağımsız denetim ilke ve esaslarına uygunluk bakımından Kurumca belirlenecek ikinci bir bağımsız denetim kuruluşu tarafından incelenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemekteydi.*

*İkinci Yönetmelik ise, birinci bağımsız denetim raporlarının bağımsız denetim ilke ve esaslarına uygunluk bakımından ikinci bir bağımsız denetim kuruluşu tarafından incelenmesi ve ikinci bağımsız denetim kuruluşlarının Kurumca tespitine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla 27 Mart 2002 tarihinde yayımlanmıştır.*

*Söz konusu yönetmelikler, yeniden sermayelendirme sürecinde kritik bir öneme sahip denetim sürecinin kalitesini yükseltmiştir.*

*Denetime ilave olarak, Sermaye yeterliliği kriteri de dikkate alınarak, özel bankalardan sermaye artırımı veya sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılanma stratejilerini içeren taahhüt mektupları alınması.*

*Yine bu çerçevede özel bankalar; sermaye artırımı, sermaye benzeri kredi temini, birleşme, şube ve personel sayısının rasyonalize edilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, yoğunlaşmış kredilerin yeniden yapılandırılması, iştirak ve gayrimenkul satışı, hisselerin bir kısmı ya da tamamının yabancı ve yerli ortaklara satışı konularında önlemler alacaklarını taahhüt ettiler.”*

*BDDK'nın yukarıdaki konularda çok dikkatli ve taviz vermeyen bir şekilde attığı adımlar sektörün kısa bir zamanda toparlanmasını sağlamıştır.*

*Kaynak : BDDK Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi 29 Aralık 2009, s. 22*

BDDK'nın yukarıdaki konularda çok dikkatli ve taviz vermeyen bir şekilde attığı adımlar sektörün kısa bir zamanda toparlanmasını sağlamıştır. Aslında 2000 ve 2001 krizlerinden çok kısa bir süre önce kurulmuş olan BDDK ( fiilen faaliyete geçiş tarihi 31 Ağustos 2000 ) bu kadar yeni ve tecrübesiz iken oldukça önemli işler gerçekleştirdi. Bunları listelemek gerekirse :

### **3.2.5. BANKACILIK SEKTÖRÜ DÜZENLEME, GÖZETİM VE DENETİM ÇERÇEVESİNDEKİ GELİŞMELER**

“1999 yılı Haziran ayında yürürlüğe giren 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan 4491 sayılı yasa ile bankacılık sisteminin düzenleme, gözetim ve denetim çerçevesinin uluslararası kriterlere ve Avrupa Birliği Normlarına (Ek 2) uyumu konusunda önemli aşamalar kaydedilmiştir.

4389 sayılı yasa ve bu çerçevede yapılan diğer düzenlemeler ile;

- Bankaların mali bünyelerinin güçlendirilebilmesi amacıyla asgari sermaye miktarları artırılmış,
- Bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve

esaslarda değişikliğe gidilmiş,

- Banka kredileri için genel karşılık ayrılmasına başlanmış,
- Tahsilinde güçlük yaşanan krediler için ayrılacak özel karşılıklarla ilgili düzenlemeler yapılmış,
- Mali bünyesi bozulan bankalar hakkında alınacak tedbirler detaylı olarak belirlenmiş,
- Banka kaynaklarını istismar eden banka sahipleri ile kanuna aykırı işlemlerde bulunan yöneticilerin cezai ve şahsi sorumlulukları açıkça hüküm altına alınmış ve bunlara ilişkin cezalara caydırıcı nitelik kazandırılmış,
- İdari para cezası uygulaması getirilmiştir.

4491 sayılı yasa ile Bankalar Kanunu'nda yapılan ilave ve değişiklikler ile;

- Bankaların kullanılabilecekleri kredilere ilişkin hükümler Avrupa Birliği direktiflerine uyumlu hale getirilmiş,
- Mali tabloların konsolidasyonu ve konsolide denetim konularında Kurum'a daha kapsamlı yetki verilmiş,
- Sistemde faaliyet gösteren bankaların malî bünyelerinde meydana gelebilecek zaafiyet nedenlerinin belirlenmesi ve buna göre gerekli önlemlerin süratle alınarak uygulamaya konulmasına ilişkin hükümler daha kapsamlı hale getirilmiş,
- Alınan önlemlere rağmen malî bünyeleri iyileştirilemeyen bankaların gerektiğinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devredilerek rehabilitasyona tabi tutulmalarına ve yeniden yapılandırılmalarına olanak sağlanmış,
- Bazı bankalarda ortaya çıkabilecek sorunların sistem bütününe sirayet etmesini önleyecek düzenlemeler yapılmış,
- Özel finans kurumları bankalar kanunu içine alınmıştır.

4389 sayılı yasada öngörüldüğü şekilde, Şubat 2001'de;

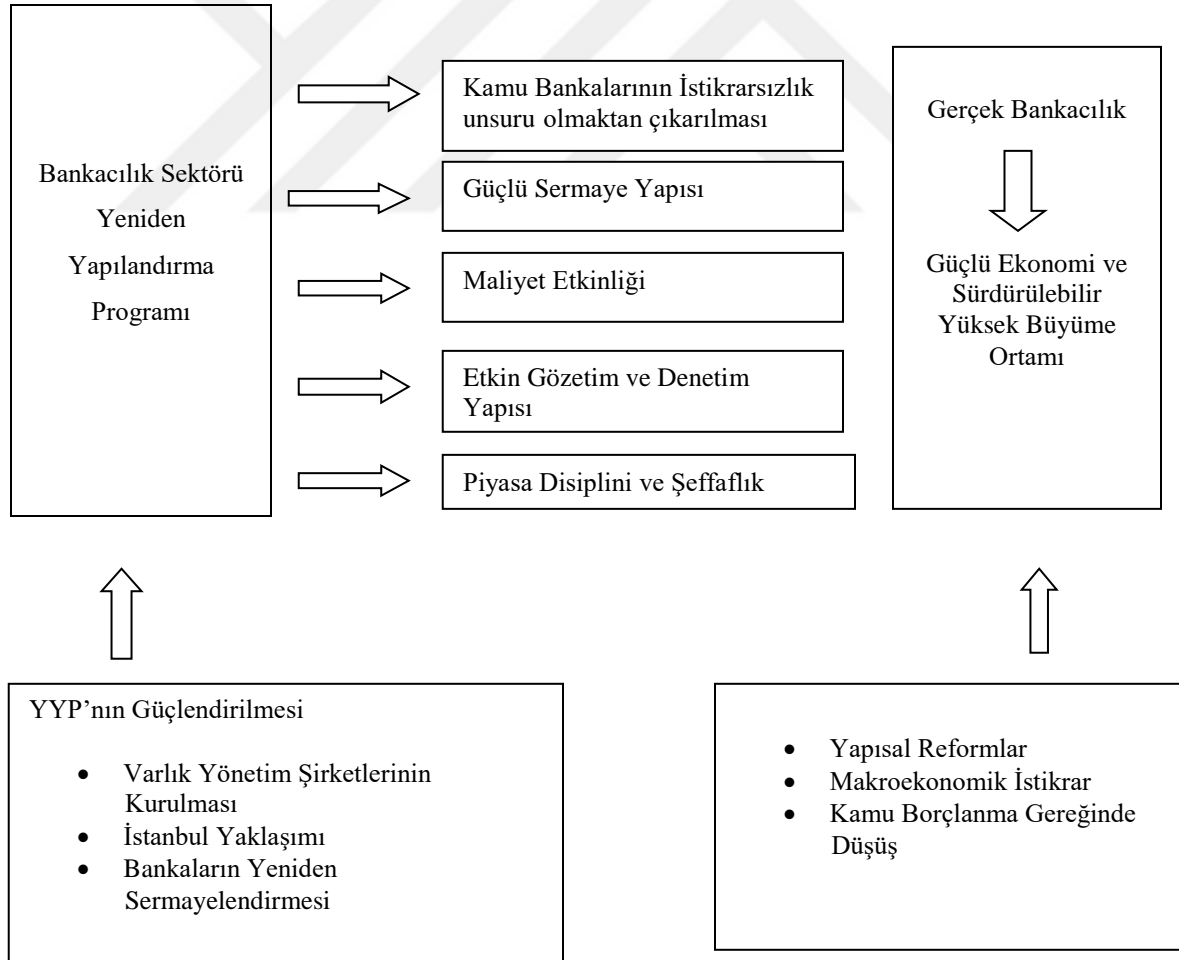
- Bankaların karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla "İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik",
- Bankaların sermaye yeterliliği standart oranının konsolide ve konsolide olmayan

bazda hesaplanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek suretiyle mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zarara karşı yeterli sermaye bulundurmalarını sağlamak amacıyla da “Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik” çıkartılmıştır.”<sup>92</sup> Ek 3.

Düzenleyici ve denetleyici çerçevede atılması gereken birçok adım daha vardı ve bunların hepsi başarıyla yerine getirildi. Bu adımların atılması banka bilançolarının daha şeffaf ve uluslararası standartlara uygun olmasını sağladı, bu ise bankaların daha kolay ve emin bir şekilde denetlenmesine olanak sağladı.

Düzenleyici çerçevede yapılanları bir grafik halinde açıklamak gerekirse :

### Şekil: 3.2.5. Yeniden Yapılandırma Programı Şeması



<sup>92</sup> Resmi Site BDDK Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Raporu, 15 Mayıs 2001, s.5

Düzenleyici otoriteler bu yapı çerçevesinde çok sayıda adım atıldı. Bu adımları sıralamak gerekirse:

### Tablo:3.2.5. Düzenleyici Çerçevenin İyileştirilmesine Yönelik Düzenlemeler

Düzenleme	Yayın Tarihi
• “Bankalarca Karşılık Ayrılacak Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik	30 Haz. 2001
• Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği	03 Ağu. 2001
• Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalardan Devralınacak Döviz Tevdiat Hesapları için Ayrılacak Zorunlu Karşılık Oranlarına İlişkin Tebliğ	30 Kas. 2001
• Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (4743)	31 Oca. 2002
• Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik	31 Oca. 2002
• Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	31 Oca. 2002
• Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik	31 Oca. 2002
• Bağımsız Denetim Yapacak Kuruluşların Yetkilendirilmesine ve Yetkilerinin Geçici veya Sürekli Olarak Kaldırılması Hakkında Yönetmelik	31 Oca. 2002
• Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programının Uygulama Esas ve usulleri Hakkında Yönetmelik	1 Şub. 2002
• 4389 Sayılı Bankalar Kanununun Geçici 4 üncü Maddesi Uyarınca Yapılacak Özel Bağımsız Denetim Esas ve Üsülleri Hakkında Yönetmelik	1 Şub. 2002
• Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşmalarının Onaylanması, Kabulü ve uygulanmasına İlişkin Genel Şartlar Hakkında Yönetmelik	11 Nis. 2002
• <b>Muhasebe Uygulama Yönetmeliği ve İlgili Tebliğler</b>	22 Haz. 2002
• Tekdüzen Hesap Planı ve İzahnamesi Hakkında Tebliğ	
• Finansal Araçların Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ	
• Maddi Duran Varlıkların Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında	

	Tebliğ		
•	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Kiralama İşlemlerine İlişkin Muhasebe Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Bankanın Dâhil Olduğu Risk Grubuyla Yaptığı İşlemlerin Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Banka Birleşme ve Devirleri ile Bankalarca İktisap Edilen Ortaklıkların Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ	22 Haz.2002	
•	Varlıklardaki Değer Azalışının Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Karşılıklar, Şarta Bağlı Yükümlülükler ve varlıkların Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Devlet Teşviklerinin Muhasebeleştirilmesi ve Devlet Yardımlarının Dipnotlarda Açıklanması Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Banka Çalışanlarının Haklarının Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Kur Değişim Etkilerinin Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Dönem Net Kar/Zararı, Temel Hatalar ve Muhasebe Politikalarında Yapılan Değişikliklerin Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Bilanço Tarihinden Sonra Ortaya Çıkan Hususların Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Mali Tabloların Yüksek Enflasyon Dönemlerinde Düzenlenmesine İlişkin Muhasebe Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Konsolide Mali Tabloların Düzenlenmesi, Bağlı Ortaklık, Birlikte Kontrol Edilen Ortaklık ve İştiraklerin Muhasebeleştirilmesi Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Nakit Akım Tablosunun Düzenlenmesine İlişkin Muhasebe Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Kamuya Açıklanacak Mali Tablolar ile Bunlara İlişkin açıklama ve Dipnotlar Standardı Hakkında Tebliğ		
•	Özel Finans Kurumları Özel Cari ve Katılma Hesapları Güvence Fonu Yönetmeliği		18 Eyl. 2002
•	2002/4597 Sayılı Karar Eki Türkiye Bankalar Birliği Statüsü		29 Ağu. 2002
•	Bazı Kanun ve Kanun Hük. Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (4969)	31 Tem. 2003	



- Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (5020) 26 Ara. 2003
- 2007/12398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” 13 Tem. 2007

### 3.3. DİĞER BAZI ÖNEMLİ TAMAMLAYICI ADIMLAR

Sorunlar her ne kadar bankalardaymış gibi görünse de ekonominin başka faktörleri de bu krizlere yataklık etmiş hatta tetiklemişti. Bütün bu yapılandırma çalışmaları içerisinde bunlara da el atmak gerekiyordu. Çünkü olay sadece bankaların değil aynı zamanda bankalarla çalışan kuruluşların da sebep olduğu sonuçlardı. Bu nedenle yapılandırma programı içerisinde birçok tamamlayıcı tedbirler ve uygulamalara da yer verildi. Bunlardan en önemlileri olarak aşağıdakileri gösterebiliriz:

1. İstanbul Yaklaşımı ile Ödenmeyen Özel Sektör Borçlarının Yeniden Yapılandırılması
2. Varlık Yönetimi Şirketlerinin Kuruluşuna ilişkin Yasal Düzenlemenin Yapılması
3. Reel Sektörün Güçlendirilmesi
4. Finansal Piyasaların Altyapısının Güçlendirilmesi
5. Sektör Kaynaklı İyileştirme

#### 3.3.1 İSTANBUL YAKLAŞIMI

Kriz sonrası sayıları çok artan ve dev denilecek büyüklükte olan firmaların zor duruma düşmesi nedeniyle bankalar da sıkıntıya girmişlerdi. Sorunlu krediler çok büyük rakamlara ulaşarak ekonomiyi ciddi olarak tehdit etmeye başlayınca ekonomi kurmayları buna bir çözüm aradılar. Bu yaklaşım içerisinde 4743 Sayılı Mali Sektöre olan Bazı Borçların Yapılandırılması Hakkında bir kanun çıkarıldı.

Buna bağlı olarak BDDK düzenleyici yetkisini kullanarak bankaların katılım ve onayları ile Nisan 2002 yılında geri ödenmeyen, sorunlu kredilerin yapılandırılması için İstanbul Yaklaşımı adıyla bilinen program başlattı. Bunun için mevzuat düzenlemesi yapılması gerekiyordu. İstanbul Yaklaşımı için çıkarılan yasanın yürürlüğe girmesi için

gereken "Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması" Bankalar Birliği tarafından hazırlandı ve çok sayıda banka tarafından imzalandı.

Kanunun 2. Maddesi Çerçeve Anlaşmasını şu şekilde düzenlemektedir:

*“Finansal yeniden yapılandırma çerçeve anlaşmaları*

***Madde 2-** Bankalar ve özel finans kurumları ile diğer malî kurumlar, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Tasfiye Halinde Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketinin alacakları, Türkiye Bankalar Birliği tarafından hazırlanacak alacaklı kurumların yetkili temsilcilerince imzalanacak ve onaylama ve kabule ilişkin genel şartları Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikte gösterilecek olan Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşmaları kapsamında ve bu Anlaşmaların Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından onaylandığı tarihten itibaren **üç yıllık bir süre içinde** finansal yeniden yapılandırma sözleşmelerine bağlanmak şartıyla gerektiğinde ilave finansman da sağlanmak suretiyle yeniden yapılandırılabilir veya yeni itfa planlarına bağlanabilir.*

*Gerektiğinde ilave finansman da sağlanmak suretiyle yeniden yapılandırılacak veya yeni bir itfa planına bağlanacak alacakların kapsamı, borçluların nitelikleri, asgari tutar ve şartları ve alacaklılar ile borçlular arasında ayrı ayrı imzalanacak finansal yeniden yapılandırma sözleşmelerinin asgari unsurları birinci fıkradaki usulle saptanan Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşmaları ile belirlenir. Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşmalarını imzalamayanlar tarafından yapılacak sözleşme ve işlemler için bu Kanunun ilgili Madde hükümleri uygulanmaz.”<sup>93</sup>*

Yaşanan tarihin en büyük krizinin tahribatının çok büyük olduğu bir ortamda reel sektör ile bankacılık sektörü arasındaki tahsili gecikmiş (geri ödenmeyen) alacakların tasfiyesi işlemlerinin yaratacağı problemleri geleneksel takip yolları sonuçlandırmak çok olası görünmüyordu. Çözüm gayretleri veya yasal takipler ise oldukça sınırlı kalacaktı ve bunlara ek olarak yasal düzenlemelerdeki bazı yetersizlikler toparlanmaya çabalayan ekonomide yeni bir imkânsızlığı ortaya çıkaracaktı. Ulaşılan rakamların oldukça yüksek olduğunun bilincinde

<sup>93</sup> 4743 Sayılı Mali Sektöre olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Md.1, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf> Erişim Tarihi 11.01.2018

olan sektör temsilcileri, bu işin ancak “karşılıklı gönüllük” esasına dayanan bir çözüm yaklaşımı çerçevesinde halledilebileceği konusunda birleşmişlerdi.

Bu programın kilit noktasında bulunan ve yapılandırma projelerinin analiz ve sürecin devamında karar verici rol oynayacak uzman banka olarak seçilmiş TSKB – Türkiye Sınai Kalkınma Bankası programın başlangıç noktasını ve sonraki gelişmeleri şu şekilde anlatmaktadır;

*“Bir dizi ekonomik kriz, ‘2000 yılı sonlarından başlayarak 2001 yılının başına gelindiğinde finans ve reel kesimi olumsuz yönde etkilemiş, ülkemiz ekonomisini büyük bir darboğaza sokmuştur. 2001 yılında GSMH yüzde 9,5 daralmış, aynı yılda özel imalat sanayi kapasite kullanım oranı Mart ayında en düşük yüzde 62 seviyesine inmiştir. Daralan iç talep şirketleri önemli oranda işçi çıkarmaya zorlamış bunun sonucu olarak işsizlik aynı yılda 2.3 milyona ulaşarak toplam işgücünün yüzde 10,6’sını oluşturmuştur. Kriz yatırım ortamını da olumsuz etkileyerek sabit sermaye yatırımlarının reel anlamda yüzde 35 azalmasına neden olmuştur. Ekonomide gözlenen kötüye gidiş, bankacılık sektörü ile reel sektör arasındaki fon akışını da olumsuz etkilemiştir. Toplam kredilerin mevduatlara oranı yılın başında yüzde 52 iken yılın sonunda yüzde 36’ya düşmüştür. Bu olumsuz gelişmelere paralel olarak şirketler bankalara olan borçlarını geri ödemede sorunlar yaşamaya başlamış ve bankacılık sektörünün geri ödenemeyen kredi stoku giderek artmaya başlamıştır. Nitekim 2000 yılsonu itibarı ile yüzde 10,8 olan tasfiye olunacak alacakların kredilere oranı 2001 yılsonunda yüzde 29 seviyelerine ulaşmıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun (BDDK) “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” kapsamında incelediği 25 ticari bankanın geri dönmeyen kredi portföyü 2001 sonunda 7,8 katrilyon Türk Lirasıdır.’ 2001 yılında yaşanan kriz sonrası tasfiye olunacak alacakların portföy deki payı çok hızlı bir şekilde yükselmiştir “<sup>94</sup>*

<sup>94</sup> TSKB, İstanbul Yaklaşımı, Finansal Yeniden Yapılandırma Koordinasyon Raporu, Ağustos 2005, s.3  
[https://www.google.com.tr/search?source=hp&ei=yQ1bWvOLCIaosAG7mq6QBA&q=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&oq=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&gs\\_l=psy-ab.3...819.11397.0.13254.29.29.0.0.0.148.3549.0j29.29.0...0...1c.1.64.psy-ab..0.24.2906...0j0i131k1j0i22i30k1j0i22i10i30k1j33i160k1j33i21k1.0.4-AcptAsU-8](https://www.google.com.tr/search?source=hp&ei=yQ1bWvOLCIaosAG7mq6QBA&q=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&oq=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&gs_l=psy-ab.3...819.11397.0.13254.29.29.0.0.0.148.3549.0j29.29.0...0...1c.1.64.psy-ab..0.24.2906...0j0i131k1j0i22i30k1j0i22i10i30k1j33i160k1j33i21k1.0.4-AcptAsU-8) Erişim Tarihi : 14.01.2018

Bu aşamadan sonra bankalarla kredileri yapılandırılacak şirketler arasında müzakereler başladı. Müzakereler topluca yapıldı.. Müzakerelerin anlaşmayla sonuçlanması ve şirketten alacaklı bankaların çoğunluğunun kabul etmesi halinde, şirketin kredisi yeniden yapılandırılarak, tekrar taksitlendirilebilecek, şirkete taze kaynak sağlanabilecekti. Yeniden yapılandırma şirketler ve bankalar arasında çerçeve anlaşması kapsamında imzalanacaktı ve sözleşmeler fiilen uygulamaya girdi. Bu süreç içerisinde krizden etkilenen ve ağır faiz yükünün kaldırılması halinde ayağa kalkması mümkün olan şirketlerin kredilerinin yeniden yapılandırılmasını öngören İstanbul Yaklaşımı resmen yürürlüğe girdi. Ödemesi gecikmiş kredi borcu olan şirketler masaya oturdular. Bu düzenleme şirketler için bir nefes alma süreci oldu.

TSKB Raporunda bu çalışmaların boyutunu, program çerçevesinde yapılan işlerin niteliğini, çalışmalar sırasında olana gelişmeleri ve elde edilen sonuçları aşağıdaki verilerle açıklamıştır :

#### ***“ Gelişmeler ve Yapılandırma Sözleşmeleri***

*İstanbul Yaklaşımı'nın başladığı 24 Haziran 2002 tarihinden Nisan 2005 tarihine kadar yaklaşık 2 yıl 9 ay boyunca elde edilen sonuçlar aşağıda özetlenmektedir:*

#### ***A. Gelişmeler***

##### ***1. Büyük Şirketler (BOF)***

- *35 gruba ait 219 BOF yeniden yapılandırma kapsamına alınmıştır. Bu gruplara ilişkin olarak yeniden yapılandırılması gereken borç tutarı 5.516 milyon dolardır.*
- *Kapsama alınıp da yeniden yapılandırılmayacağına kanaat getirilen 2 grup (5 firma) bulunmaktadır. Söz konusu gruplara ait borç tutarı 43.3 milyon dolardır.*
- *Bir grubun hakkında FYYs bağlanmadan iflas kararı verilmiş, diğer üç grubun sözleşmeleri İstanbul Yaklaşımı sona eriş tarihi olan 04.06.2005 tarihine kadar tamamlanamamıştır.*
- *Büyük şirketlere ait gruplardan 29'ü (217 firma) ile finansal yeniden yapılandırma sözleşmesi (FYYs) imzalanmış olup, yeniden yapılandırılan borç tutarı 5.313 milyon dolardır.*

- 5.313 milyon dolarlık borcun yüzde 61,7'ü özel bankalara, yüzde 20,5'ü kamu bankalarına, yüzde 13,3'i TMSF/TMSF bankalarına, yüzde 4,49'i ise diğer kuruluşlara aittir .
- FYYS'lerde borç tutarının yüzde 43,32'si bir gruba, yüzde 22,22'si diğer iki gruba ve kalan kısım ise 26 gruba aittir.
- Her bir gruba yaklaşık olarak yedi alacaklı banka düşmektedir. Toplantılara çağrılan diğer alacaklılar da dahil edildiğinde, ortalama alacaklı sayısı sekize çıkmaktadır.

## **2. Küçük Şirketler (KOF)**

- 1 Nisan 2005 itibariyle, 101 KOF ile yeniden yapılandırma anlaşması imzalanmıştır. Bu çerçevede, 647,1 milyon dolarlık borç yeniden yapılandırılmıştır
- Kapsama alınıp da yeniden yapılandırılmayacağına kanaat getirilen 13 şirket bulunmaktadır. Söz konusu şirketlere ait borç tutarı 11,5 milyon dolardır.
- Bu şirketlere ilişkin olarak yeniden yapılandırılan borç tutarı 647,1 milyon dolar olup, bu borcun yaklaşık yüzde 80'i özel bankalara, yüzde 17'si kamu bankalarına, yüzde 2'si TMSF/TMSF bankalarına, yüzde 1'i ise diğer kuruluşlara aittir .<sup>1</sup>
- KOF'a ilişkin yeniden yapılandırmalarda borç tutarının yüzde 58'i bir gruba aittir.
- <sup>1</sup>Yapılandırma tarihinde özel banka statüsünde olan bankalar kastedilmektedir.
- KOF başına düşen ortalama alacaklı banka sayısı 2'dir.”

## **3. Yorum**

*İstanbul Yaklaşımı'nın 2 yıl 9 ay boyunca elde ettiği sonuçlar incelendiğinde sözleşmeye dönüşen başvuru oranının yüksek olduğu görülmektedir.*

**Tablo: 3.3.1. İstanbul Yaklaşımı Sözleşme Tutarı**

	Başvuru		Sözleşme		Sözleşme/Başvuru (Yüzde)	
	Adet	Tutar (Milyon Dolar)	Adet	Tutar (Milyon Dolar)	Adet	Tutar
<b>BOF</b>	219 (35) <sup>1</sup>	5.516	217 (29)	5.313	82	96
<b>KOF</b>	110	735	101	647	92	88
<b>Toplam</b>	329	6.251	318	5.960		

*İstanbul Yaklaşımı kapsamında sözleşmeye bağlanan 318 adet şirketin borçlarının toplamı yaklaşık 6 milyar dolardır. Bu tutar 74 milyar dolar olan halihazırdaki ülkemiz kredi stokunun yüzde 8'sine tekabül etmektedir. Sorunlu krediler tek başına ele alındığında oranın daha da yükseleceği açıktır. İstanbul Yaklaşımı, ülkemizin sorunlu kredilerinin yeniden yapılandırılmasında bu tür kredilerin oldukça yüksek bir bölümünü kapsamına alarak sözleşmeye bağlamıştır.<sup>95</sup>*

İstanbul Yaklaşımının sonuçları ekonomi basınında ve kamuoyunda da sürekli yer bulmuş ve tahsili gecikmiş alacakların durumunun kriz sonrası ekonomide meydana gelen olumlu gelişmelerin karşısında engelleyici bir unsur olarak kalmasından endişe edilen bir durum olarak herkesin ilgi odağındaydı. Nitekim İstanbul Yaklaşımı şemsiyesi altına giren bu çalışmaların sonucunda ekonominin cansuyu bu program ülke ekonomisinin tekrar canlanmasına en büyük etkenlerden biri oldu.

**Hürriyet**

Hürriyet Haber

09.02.2004 - 17:23 | Son Güncelleme: 09.02.2004 - 17:23

***“Geçen ay 9'u 2 gruba ait büyük ölçekli, 1'i ise küçük ölçekli olmak üzere toplam 10 firma finansal yeniden yapılandırma kapsamına alındı. Böylece, İstanbul Yaklaşımı'ndaki toplam firma sayısı 321'e ulaştı”***

*“Bugüne kadar 256 firmanın 5.5 milyar dolarlık borcu yeniden yapılandırıldı. Türkiye Bankalar Birliği'nin (TBB) yayımladığı rapora göre, ocak ayında 9'u 2 gruba ait büyük ölçekli, 1'i ise küçük ölçekli olmak üzere toplam 10 firma daha finansal yeniden*

<sup>95</sup> TSKB, İstanbul Yaklaşımı Raporu, s.8 - 9

yapılandırma programına alındı. Böylece, 2002 yılının temmuz ayından bu yana İstanbul Yaklaşımı kapsamına alınan firmaların toplam sayısı 321'e ulaştı.

Bu firmaların 217'sini 34 gruba ait büyük ölçekli firmalar, 104'ünü ise küçük ölçekli firmalar oluşturdu. Finansal yeniden yapılandırma kapsamına alınan firmaların 184'ü Marmara, 42'si Ege, 37'si İç Anadolu, 21'i Güneydoğu Anadolu, 16'sı Akdeniz, 12'si Karadeniz, 9'u ise Doğu Anadolu bölgesinde bulunuyor. Sözkonusu firmaların 2000 yılı sonu itibariyle toplam istihdamının 47 bin 624 kişi olduğu belirlendi. Firmaların aynı tarih itibariyle ihracat hacmi 783 milyon dolar, toplam cirosu 3 katrilyon 44 trilyon, aktif toplamı ise 7 katrilyon 640 trilyon lira oldu.

**5.5 MİLYAR DOLARLIK BORÇ YENİDEN YAPILANDIRILDI** İstanbul Yaklaşımı kapsamına alınan firmaların 256'sının anlaşmalarının bağitlandığı belirlendi. Bu kapsamda 24 gruba ait 184 büyük firmanın 4 milyar 944.9 milyon dolar, 72 küçük ölçekli firmanın 563.5 milyodolarlık borcu yeniden yapılandırıldı. Bu arada, İstanbul Yaklaşımı kapsamında ortaya çıkabilecek anlaşlıkları çözmek için oluşturulan Hakem Kurulu'na ise Temmuz 2001'den bu yana yalnızca bir başvuru yapıldı.”

Kaynak : Hürriyet Gazetesi , <http://www.hurriyet.com.tr/321-firma-istanbul-yaklasiminda-201539>, Erişim Tarihi : 12.02.2018

İstanbul Yaklaşımı sonuçlarının icmalini BDDK nihai sonuçlar olarak aşağıdaki tabloda yapmıştır :

**Tablo:3.3.1. İstanbul Yaklaşımı Uygulama Sonuçları**

Kapsama Alınan Firmaların Sektörel Dağılımı (Adet)	2002	2003	2004	2005	Toplam
Diğer İmalat ve Yöneticilik Faaliyetleri	14	31	6	0	51
Tekstil ve Tekstil Ürünleri	26	12	4	0	40
Gıda ve Hayvansal Ürünler	27	11	2	0	40
Turizm ve Eğlence	10	15	0	0	25
Taşımacılık, Depolama ve Haberleşme	19	3	0	2	24
Metal Ürünleri ve İşlenmiş Metal	18	4	0	0	22
İnşaat	11	8	2	0	21
Finansal Kiralama, Aracılık ve Diğer Finansal Hiz.	17	1	0	0	18
Diğer Sektörler	69	15	2	2	88
Toplam	211	100	16	4	331
Kapsama Alınan Firmalara İlişkin Temel Büyüklükler					
Toplam İstihdam (Adet)	30.679	15.892	1.507	342	48.420
Toplam İhracat Hacmi (Milyon ADB Doları)	656	110	20	12.104	798
Toplam Ciro Hacmi (Milyon TL)	2.271	702	116	5	3.094
Aktif Toplamı (Milyon TL)	6.574	1.004	187	53.151	7.818
Anlaşması Bağlılanan Firmalar (Adet)					
	(5Grup)	(19Grup)	(2 Grup)	(4 Grup)	(30 Grup)
Büyük Ölçekli Firmalar	68	116	21	16	221
Küçük Ölçekli Firmalar	16	56	29	0	101
Toplam	84	172	50	16	322
Yeniden Yapılandırılan Borç Tutarı (Milyon ABD Doları)					
Büyük Ölçekli Firmalar	3.113	1.832	117	311	5.374
Küçük Ölçekli Firmalar	227	337	83	0	647
Toplam	3.340	2.169	201	311	6.021

Kaynak: TBB Resmi Sitesi, Erişim tarihi 16.03.2018



### 3.3.2. VARLIK YÖNETİMİ ŞİRKETLERİ

Ekonomik yapının ayağa kaldırılma mücadelesinde verilen uğraşın bir başka tarafı da krizde yere serilen bazı kötü alacakların her ne kadar bankalarca tamamen karşılık ayrılmış olsa bile, kısmen dahi alınabilir olanların tahsil edilmesini sağlamak olacaktır.

Bunun için 31 Ocak 2002 de 4743 nolu bir kanun yayınlandı. **“Mali Sektöre olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”** adıyla yayınlanan bu kanunun birinci maddesi kanun kapsamında yapılabilecek işleri şöyle tanımlamaktaydı : *“Madde 1- Bu Kanunun amacı, Türkiye’de faaliyette bulunan bankalar, özel finans kurumları ve kendi özel mevzuatları uyarınca alınan izinler dahilinde faaliyette bulunan diğer malî kurumlar tarafından, bankalar ve diğer malî kurumlar ile kredi ilişkisi içinde bulunup, finansal darboğaz yaşayan borçluların; finansal yeniden yapılandırma çerçevesinde belirlenecek süre ve koşullarla, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce açılmış kredilerle ilgili olarak vadeleri uzatmak, krediyi yenilemek, ilave yeni kredi vermek, anapara ve/veya faiz indirmek, faizden vazgeçmek, kredileri kısmen veya tamamen iştirake çevirmek, kredileri aynî, nakdi ya da tahsil şartına bağlı bir bedel karşılığı devir ve temlik etmek, kredileri borçlu ya da üçüncü kişilere ait aynî değerler karşılığında kısmen veya tamamen tasfiye etmek, diğer bankalarla birlikte hareket ederek protokoller yapmak gibi alınacak tedbirlerle malî kesime olan geri ödeme yükümlülüklerini yerine getirebilmelerine ve katma değer yaratmaya devam etmelerine imkan verilmesinin sağlanmasıdır.”*<sup>96</sup>

Bu maddeye daha sonradan yapılan değişiklik ile TMSF bünyesindeki bankalar ve Kamu Bankalarını bu kapsam dışında tutarak kamu alacaklarının bu şekilde yapılandırılmasına izin vermiyordu. *“(Değişik ikinci fıkra: 16/7/2004-5230/9 md.) Yukarıdaki fıkroda belirtilen, kredileri kısmen veya tamamen iştirake çevirme işlemi, 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanuna tâbi bankalarla yönetimi ve denetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen bankalar tarafından yapılamaz”*<sup>97</sup> Ama bu değişiklikle özel sektör bankaları bilançolarındaki tüm kamburları bu şekilde

<sup>96</sup> 4743 nolu Mali Sektöre olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Md.1, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf> Erişim Tarihi 11.01.2018

<sup>97</sup> 4743 Nolu Kanun, Md. 1 Fıkra 2

temizleyebilme imkanına kavuşmuş oluyordu. Zaten İstanbul Yaklaşımı da bu zeminden yola çıkılarak belli bir program uygulanmıştı. Bu şekilde bankalar krizin izlerini de bilançolarından silmiş oldular.

Bu kanunun sektörde açmış olduğu yoldan hareketle yeni bir Finansal Kurum şekli ortaya çıkmıştı. Literatürde Varlık Yönetimi Şirketleri olarak tanımlanan bu kuruluşlar kanunun verdiği izinlerle tahsilat işlemlerini yapmaya başladılar. BDDK ise bu faaliyetleri izleyebilmek ve denetleyebilmek amacıyla bu tarihten önce kurulmuş olanlar da dahil edilerek tüm faaliyetlerini kapsam altına alan bir yönetmelik yayınlamıştır.<sup>98</sup> Yönetmeliğe göre bu şirketler aşağıdaki gibi çalışacaklardı :

**“Faaliyet alanı**

**MADDE 11 – (1) Varlık yönetim şirketleri,**

- a) (Değişik:RG-14/11/2012-28467) Banka, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, diğer mali kurumlar ve kredi sigortası hizmeti veren sigorta şirketlerinin söz konusu hizmetlerinden doğan alacakları ile diğer varlıklarını satın alabilir, satabilir, satın aldığı alacakları tahsil edebilir, varlıkları nakde çevirebilir veya bunları yeniden yapılandırarak satabilir.
- b) Alacakların tahsili amacıyla edindiği gayrimenkul veya sair mal, hak ve varlıkları işletebilir, kiralayabilir ve bunlara yatırım yapabilir.
- c) Alacaklarını tahsil etmek amacıyla borçlularına ilave finansman sağlayabilir.
- ç) (Değişik:RG-5/3/2016-29644) Banka, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, diğer mali kurumlar ve kredi sigortası hizmeti veren sigorta şirketlerinin söz konusu hizmetlerinden doğan alacakları ile diğer varlıklarının tahsilatı, yeniden yapılandırılması veya üçüncü kişilere satışı konularında aracılık, destek ve danışmanlık hizmeti verebilir.
- d) (Değişik:RG-5/3/2016-29644) Ana faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere sermaye piyasası mevzuatı dâhilinde ve gerekli izinleri almak kaydıyla faaliyette bulunabilir ve menkul kıymet ihraç edebilir, ihraç edilmiş menkul kıymetlere yatırım yapabilir.
- e) Faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla iştirak edinebilir. f) (Değişik:RG-5/3/2016-29644) Şirketlere kurumsal ve finansal yeniden yapılandırma alanlarında danışmanlık hizmeti verebilir.

---

<sup>98</sup> BDDK Varlık Yönetimi Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hk Yönetmelik, R.G. 01.11.2006 tarih 26333 sayı

g) (Mülga:RG-5/3/2016-29644) (2) *Varlık yönetim şirketleri, bu maddede belirlenen konular dışında faaliyette bulunamaz. Banka ve diğer mali kurumların alacakları ile diğer varlıklarının satın alınmasına münhasır olarak, alacağını veya diğer varlığını satın aldığı banka veya diğer mali kurumlardan kredi kullanamazlar.*”

Kaynak : BDDK Varlık Yönetim Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hk Yönetmelik, [https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik\\_Kanununa\\_Iliskin\\_Duzenlemeler/9016varlik\\_yonetim.pdf](https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanununa_Iliskin_Duzenlemeler/9016varlik_yonetim.pdf) Erişim Tarihi : 09.01.2018

Bu yönetmelik çerçevesinde peşpeşe kurulan Varlık Yönetimi Şirketleri finansal piyasalarda etkisini hızla göstermişlerdi. Gerçekte bu yeni olgu bir anda sektörde varlığını hissettirerek büyümeye başlamıştı. Bu kurumlar faaliyetlerini ve sektör içerisindeki misyonlarını şöyle anlatıyorlardı:

**“ Varlık Yönetim Şirketleri Niye Var?**

**Varlık Yönetim Şirketleri** başta bankalar olmak üzere finans sektörünün gecikmiş alacaklarını satın alarak kurumların hem bilançosunun temizlenmesine, arındırılmasına hizmet eder, hem de operasyonel yükten kurtarırlar. Böylece bankalar kredi takip politikalarından taviz vermeden esas işleri olan kaliteli aktif üretmeye devam edebilirler.

Ortalamada finans sektörü verdiği her 100 liralık kredinin 5 lirasında vadesinde tahsilat sorunu yaşar. Bunun 2 lirasını kısa vadede idari takip süreci içinde tahsil eder. 2 lirasını ise 2-3 yıla varan takip süreci içinde tahsil ederler. Kalan 1 lirasını ise **Varlık Yönetim Şirketlerine** satar veya takip etmeye devam eder. Bazen de ekonomik fayda görmediği için takipsiz bıraktığıda görülmektedir.

**Varlık Yönetim Şirketleri** borçlular ile bankaların varamadıkları çözüm alternatiflerini üretebilirler. Borçlularla **Varlık Yönetim Şirketleri** arasında sıfırdan bir ticari ilişki başlar. **Varlık Yönetim Şirketinin** tahsilat uzmanları, borçlunun ödeme gücünü analiz ederek gerekiyorsa faizleri kısmen veya tamamen silebilir. Hatta anaparadan indirim yaparak borcu çok uzun vadeye yayabilir, gerekirse ek kredi kullandırarak borcu yapılandırır ve ödenebilir hale getirir.”

Kaynak : Varlık Yönetimi Şirketleri Derneği, WEB Sitesi,  
<http://varlikyonetim.org.tr/Varlik-Yonetim-Sirketleri-Niye-Var.html>

Erişim Tarihi 31.12.2017

### 3.3.3. REEL SEKTÖRÜN GÜÇLENDİRİLMESİ

İstanbul Yaklaşımından elde edilen sonuçlar göz önüne alınarak 2006 yılında da bu kez KOBİ'lere yönelik çalışmalar yapılarak reel sektörün büyük firmalar gibi küçük ölçekli firmalar çapında da güçlenmesine yönelik adımlar atıldı. Özel sektörün ekonomi içerisindeki gücünün artırılması amacıyla hazırlanan reformlar paketinde çok sayıda düzenlemeler yapıldı. 27 Aralık 2006 tarih ve 5569 nolu yasa ile Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Mali Sektöre Olan Borçlarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun çıkartılarak aynı İstanbul Yaklaşımı gibi Anadolu Yaklaşımı adı altında oluşturulan programda KOBİ'lerin bankalara olan borçları yeniden yapılandırıldı.

Kanunun macı aşağıdaki gibi şekillenmişti:

*“MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; ‘küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin, Türkiye’de faaliyette bulunan bankalar ve diğer malî kurumlardan almış oldukları ve 31/10/2006 tarihi itibarıyla bu kuruluşlar nezdinde donuk veya şüpheli alacaklar hesabına intikal etmiş bulunan kredi borçlarına ilişkin olarak, çerçeve anlaşma ve sözleşmeleri kapsamında;*

- a) Söz konusu kredi borçlarının vadelerini uzatmak,*
- b) Bu işletmelerin kredilerini yenilemek,*
- c) İşletmelere ilave yeni kredi vermek,*
- ç) Anapara ve/veya asli faiz ve/veya temerrüt faizi veya kâr paylarını indirmek veya bunlardan vazgeçmek,*
- d) Anapara, faiz veya kâr payı alacaklarını; kısmen veya tamamen iştirake çevirmek, aynı, nakdî ya da tahsil şartına bağlı bir bedel karşılığı devir veya temlik etmek, borçlu ya da üçüncü kişilere ait aynı değerler karşılığında kısmen veya tamamen tasfiye etmek,*
- e) Diğer bankalarla birlikte hareket ederek protokoller yapmak,*

*şeklinde alınacak tedbirlerle, malî kesime olan geri ödeme yükümlülüklerini yerine getirebilmelerine ve istihdama katkıda bulunmaya devam etmelerine imkân verilmesini sağlamaktır.”<sup>99</sup>*

Kaynak : 27.12.2006 tarih 26392 nolu Resmi Gazete

Dönemin Ekonomiden Sorumlu bakanı Abdüllatif Şener Anadolu Yaklaşımı hakkında yaptığı bir toplantıda Anadolu Yaklaşımının reel sektöre getireceği etkiyi anlatırken önemli noktalar olarak şunları vurgulamıştı :

- KOBİ’ler Kurtulacak
- İstihdama Destek Olacak
- KOBİ’lerin Borçlarına Bileşik Faiz İşletilmeyecek

Bakan bu gelişmeleri konunun meclis gündemine gelmeden önce yaptığı açıklamalarda düşünülen adımları detayları ile anlatırken İstanbul yaklaşımının benzeri olan bu süreçte neler beklendiğini detaylı olarak dile getirmişti.

***“Bakan Şener, Anadolu Yaklaşımı’ını anlattı: KOBİ’leri kurtaracak, istihdamı artıracak***

*Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener, "Anadolu yaklaşımı, tulumbaya az bir su koyduğunuz zaman tulumbadan su getirecek firmaların, ekonomiye kazandırılması için düşündüğümüz bir girişimdir" dedi.*

*Küçük ölçekli firmalara ait yeniden yapılandırılan borçların geri ödeme vadesinin ise 1,5 yıl ile 11,6 yıl arasında değiştiğini belirten Şener, bu firmaların ağırlıklı ortalama vadelerinin 5 yıl ve ağırlıklı geri ödemesiz dönem ortalamasının da 3 ay olduğunu bildirdi.*

*Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Şener, "İstanbul Yaklaşımı" kapsamında borçları yeniden yapılandırılan firmaların piyasalardan yeniden kredi bulabildiklerini, kredi borçlarının yanı sıra vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerini yerine getirebildiklerini, istihdam kapasitelerini, ihracatlarını ve bilançolarını büyüttüklerini gözlemlediklerini kaydetti.*

***Anadolu Yaklaşımı KOBİ’leri kurtaracak***

*2001 krizinin yarattığı tahribat nedeniyle küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin halen zor koşullarda bulduklarına ilişkin bilgiler edindiklerini anlatan Bakan Şener, bu çerçevede,*

---

<sup>99</sup> 27.12.2006 tarih 26392 nolu Resmi Gazete

söz konusu firmaların ekonomiye kazandırmak için "İstanbul Yaklaşımından" yola çıkarak "Anadolu Yaklaşımı" uygulaması üzerinde çalışmalar başlattıklarını vurguladı".

**Şener, konuşmasını şöyle sürdürdü:**

"(Anadolu Yaklaşımı) ile işletme sermayesi sıkıntısı olan küçük-orta ölçekli firmaların, örnek vermek gerekirse, tulumbaya az bir su koyduğunuz zaman tulumbadan su getirecek firmaların, ekonomiye kazandırılması için düşündüğümüz bir girişimdir. 31 Mart 2006 tarihi itibarıyla nakdi kredileri, takipteki alacaklar içerisinde sınıflandırılan KOBİ sayısı 39 bin 362 olup, toplam borç tutarı 1 milyar 25 milyon YTL'dir. Tahsilinde kısmi sorunlar yaşanan ya da yaşanması muhtemel KOBİ'lerde dahil edildiğinde sayı 70 bini, tutar ise 1 milyar 700 milyon YTL'yi aşmaktadır

Söz konusu yaklaşımda firma ayrımı yapılmadan işletme sermayesine ihtiyacı olan özellikle orta büyüklükte çok büyük sorunlar yaşamayan firmaları ekonomiye kazandırarak istihdamı artırmaları için finansal destek sağlanması amaçlanmaktadır."

**Tasarı istihdama da destek olacak**

Abdüllatif Şener, bu kapsamda Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının da görüşleri alınmak suretiyle hazırlanan tasarı hakkında da bilgi verdi.

Şener, "Anadolu Yaklaşımı" olarak adlandırılan tasarıyla, işletme sermayesine ihtiyacı olan, özellikle orta büyüklükte çok büyük sorunlar yaşamayan firmaların ekonomiye kazandırılmak suretiyle istihdamın artırılması için finansal destek sağlanmasının amaçlandığını bildirdi.

Bakan Şener, "Tasarı ile bankalar ve diğer mali kurumlar tarafından finansal darboğaz içindeki KOBİ'lere 31 Aralık 2005 tarihine kadar açılan ve en az bir banka ya da diğer mali kurumlar nezdinde donuk veya şüpheli alacaklar hesabına intikal eden kredilerin, finansal yeniden yapılandırma çerçeve anlaşmaları ve sözleşmeleri ile belirlenecek süre ve koşullarla yeniden yapılandırılması hedefini gütmekteyiz" diye konuştu.

**Borçlara bileşik faiz işletilmeyecek**

Tasarının yasalaşması halinde Bakanlar Kurulu'nca 18 Kasım 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve

*Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik*"te geçen tanım kapsamına giren firmaların da bu uygulamadan yararlanmasını öngördüklerini ifade eden Şener, sözlerini şöyle tamamladı:

*"BDDK tarafından Tasarının yasalaşmasını müteakip 1 yıl içerisinde çıkarılacak Yönetmelik ile belirlenecek usul ve esaslar dahilinde yeniden yapılandırılacak alacakların kapsamını belirleyen çerçeve anlaşmaları ve söz konusu anlaşmaları takiben 2 yıl içinde her bir firma ile ayrı ayrı imzalanacak olan sözleşmelerin önü açılacaktır.*

*Kredilerin yeniden yapılandırılmasında, anapara ve/veya asli faiz ve/veya temerrüt faizi veya kâr paylarının indirilmesi veya bunlardan vazgeçilmesi bulunmaktadır. Alacaklı banka ya da diğer mali kurumlar tarafından Tasarı kapsamındaki kredilere, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanuna göre kanuni faiz ve temerrüt faizi hesaplanırken bileşik faiz yürütülemeyeceği yer almaktadır.*

*Yeniden yapılandırmanın kapsamına, KOBİ'lerin ihtiyaç duyacakları makina-ekipmanın teminine yönelik, bunların rehini karşılığı kredi kullandırma da dahil edilmiştir."*

**Kaynak: DünyaGazetesi [www.dunyagazetesi.com.tr](http://www.dunyagazetesi.com.tr)**

[http://kobitek.com/bakan\\_sener\\_anadolu\\_yaklasimini\\_anlatti\\_kobileri\\_kurtaracak\\_istihdam\\_i\\_artiracak](http://kobitek.com/bakan_sener_anadolu_yaklasimini_anlatti_kobileri_kurtaracak_istihdam_i_artiracak) Erişim Tarihi : 25.12.2017

Ancak Anadolu Yaklaşımında sonuçlar beklenildiği gibi yüksek olmadı. Türkiyede kurulu firmaların yaklaşık % 90'ı KOBİ olarak nitelendirilecek kurumlar olmasına rağmen bu yaklaşıma katılarak anlaşma imzalayan firmaların sayısı 2008 yılı itibarıyla 100'ün biraz üzerinde kaldı. Medya'nın Türkiye Bankalar Birliği'nin açıklamalarına dayanarak verdiği haberde Nisan 2008 itibarıyla katılan KOBİ sayısının 104 olduğunu bildirdi.

*"Kamuoyunda 'Anadolu Yaklaşımı olarak bilinen KOBİ Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması'na Mart 2008 itibarıyla 104 küçük ve orta ölçekteki işletme (KOBİ) katıldı. Kapsama alınan firmalardaki istihdam sayısı 2 bin 123 kişi olurken yeniden yapılandırılan borç tutarı 33 milyon 134 bin YTL oldu.*

*Türkiye Bankalar Birliği'nden (TBB) yapılan açıklamaya göre Çerçeve Anlaşması'nı imzalayan 17 banka, 4 katılım bankası, 9 banka dışı mali kurum ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Tasfiye Halinde Emlak Bankası AŞ'den derlenen verilere göre; Mart 2008 itibarıyla 104 KOBİ, Finansal Yeniden Yapılandırma Programı kapsamına alındı.*

*Kapsama alınan firmalardaki istihdam 2.123 kişi, yeniden yapılandırılan borç tutarı ise 33.134 bin YTL. Anadolu Yaklaşımı'na giren firmalardan 25'i gıda ve hayvansal ürünler, 13'ü diğer imalat ve yöneticilik faaliyetleri, 2'si ambalaj, kağıt ve mukavva ürünleri, biri çimento, hazır beton üretimi, biri elektronik ve elektrikli ev aletleri, 7'si inşaat, biri karayolu yük taşımacılığı, 6'sı metal ürünleri ve işlenmiş metal, 3'ü motorlu araçlar parça ve aksam, 4'ü perakende, 6'sı plastik ürünleri üretimi, 5'i seramik fayans ve karo üretimi, 14'ü tekstil ve tekstil ürünleri, biri toptan ticaret, 4'ü turizm ve eğlence sektörlerinde, 11'i ise diğer sektörlerde faaliyet gösteriyor. Kapsama alınan firmaların 12'si Akdeniz, 12'si Doğu Anadolu, 11'i Ege, 18'i Güneydoğu Anadolu, 16'sı İç Anadolu, 13'ü Karadeniz, 22'si ise Marmara Bölgesi'ne aittir. Kapsama alınan firmalardan 84'ü ile Finansal Yeniden Yapılandırma Sözleşmesi bağitlandı.”<sup>100</sup>*

BDDK verilerine göre bu gerçekleşmeyi aşağıdaki tabloda detayları ile görmek mümkündür:

**Tablo: 3.3.3. KOBİ – Finansal Yeniden Yapılandırma Programı Uygulama Sonuçları**

Kapsama Alınan Firmaların Sektörel Dağılımı	2007	2008	2009	Toplam
Gıda ve Hayvansal Ürünler	25	4	1	30
Tekstil ve tekstil Ürünleri	7	10	1	18
Diğer İmalat ve Yöneticilik Faaliyetleri	12	1	0	13
İnşaat	5	2	0	7
Metal Ürünleri ve İşlenmiş Metal	5	2	0	7
Plastik Ürünleri Üretimi	3	3	0	6
Seramik Fayans ve karo Üretimi	5	0	0	5
Diğer Sektörler	27	6	1	34
Toplam	89	28	3	120
Temel Büyüklükler				
Kapsamdaki Firmalarda Toplam İstihdam	1.526	1.199	54	2.779
Anlaşması Bağitlanan Firma Sayısı	67	35	3	105
Yapılandırılan Borç Tutarı (Bin TL)	20.673	162.134	18.098	200.904

<sup>100</sup> Dünya Gazetesi, <https://www.dunya.com/ekonomi/anadolu-yaklasimi039na-104-kobi-katildi-haberi-35635> Erişim Tarihi : 10.01.2018



### 3.3.4. FİNANSAL PİYASALARIN ALTYAPILARINDA İYİLEŞTİRME

Atılan adımlar arasında önemli adımlardan biri de 3'lü denetim sonucunda mali bünyesinde zayıflık görülen bankalarda sermaye güçlendirmesi konusunda yapılan uygulamalar olmuştur. BDDK'nın raporuna göre : *“Özel Bankaların kendi kaynakları ile sermaye yapılarını güçlendirmeleri kapsamında; banka sahipleri ile hissedarların sermaye artırımına katkılarını arttırmak amacıyla takvime bağlı taahhüt mektupları alınmıştır. Özel bankalar, 2001 yılında 2.269 milyon TL, 2002 yılında 1.020 milyon TL, 2003 yılında 714 milyon TL olmak üzere toplam 4.004 milyon TL tutarında sermaye artışı gerçekleştirmiştir.”*<sup>101</sup>

Sermaye güçlendirmesinin yanı sıra sektörde birleşme ve devralmalar olurken, bankaların stratejik yatırımları artmış; daha güçlü finansal altyapı, daha ileri teknoloji ve en önemlisi dünya standartlarında risk yönetimi uygulamaları başlamıştır.

Bütün bunları gerçekleştirebilmek için bankalarda kurumsal yönetim ilkeleri yerleştirilmiş, dünya standartlarına uygun yönetim sistemleri oluşturulmuştur.

Dünya Gazetesi, <https://www.dunya.com/ekonomi/anadolu-yaklasimi039na-104-kobi-katildi-haberi-35635> Erişim Tarihi : 10.01.2018

---

<sup>101</sup> BDDK, Krizden İstikrara Raporu s. 24

## SONUÇ

Türkiye ekonomisi sık aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kaldığı için meydana gelen tahribat öncelikli olarak bankacılık sistemini vurmuştur. Bu krizler özellikle 1990 lı yıllardan itibaren artarak ve büyük hasarlar yaratarak ortaya çıkmıştır. Örneğin 1991 yılında yaşanan Körfez Krizi ülkemizi dolaylı olarak etkilerken 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz doğrudan bankacılık sektörünü vurmuştur.

O dönemde finansal sistemin sıkıntıları hem finansal yapının kırılganlığı hem de yapısal sorunlarından oluşmaktaydı. Bankalar bu krizi yaşayana kadar esas görevleri olan aracılık işlerinden uzaklaşmış sadece devlete para toplayan kurumlar olarak faaliyet göstermişlerdi. 'Bu yaklaşımın arkasında yüksek kar marjları bulunmaktaydı. Kamunun yüksek borçlanma ihtiyacı da bankaların bu görevlere soyunmasının en büyük tetikçisi olmuştu.

O dönemde bankacılık sisteminin yanı sıra Kamu Bankaları da devletin kasa olarak kullandığı diğer bir kulvar olarak faaliyette bulunmaktaydılar. bir çok bankada görülen mali bünye bozuklukları Kamu Bankalarında da mevcuttu. Bu problemlerin finansal sistem üzerinde yarattığı baskı ve stresler, ülke ekonomisini temelinden çatırdatmaktaydı. Özellikle 2001 yılında yaşanan Türkiye'nin en büyük finansal krizinin sebebi Kamu Bankaları olarak görülüyordu'

Kara Çarşamba olarak adlandırılan bu büyük kriz, Türkiye'nin üst yönetim kademesinde yaşadığı siyasi sayılabilecek bir gerginliğin yarattığı sonuç ekonomide büyük bir yangın çıkarmıştı. Nedeni devletin zirvesinde dönemin Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında Milli Güvenlik Kurulu toplantısında meydana gelen bir olumsuzluktan kaynaklanmıştı. Ekonomik göstergeler detaylı olarak incelendiği zaman ekonminin günden güne büyümekte olan "Kaygan ve Kırılgan Yapının " bir yapıda olduğu ve bu yapının artık durdurulamaz bir çöküşe girdiği ortaya çıkmıştı.

2000 yılının başında IMF ile yapılan anlaşmanın sonucunda ekonomide kısa süren bir bahar havası bile bu durumu toparlayamamıştı. Başlangıçta göstergeler çok olumlu veriler göstermese bile herşeyin iyiyeye gitmeye başladığı düşünölmekteydi.

Ancak bu yapay durum çok uzun sürmemişti. Özellikle 2000 yılının son çeyreği yaşanılacak büyük kabusun ilk habercileriydi. Ekonomi çok kötü alarm veriyordu. Yaz mevsiminin getirdiği gevşeklik sonbaharda büyük bir fırtınaya dönmüş ve 2001 yılının ilk çeyreği büyük bir kriz yaşatmıştı. Bir kaç yıllık bu süre içerisinde yaşananlar finansal

sektörde yer alan 25 bankanın birleşme, kapanma ya da tasfiye yoluyla sistem dışına çıkmasına neden olmuştu.

Çalışmam boyunca yapmış olduğum incelemede sistemdeki kriz nedenlerinin sadece yüksek enflasyon ile hızla değişen yurt içi reel faizler ve nominal faizler arasındaki ilişki olmayıp bankacılık sistemindeki çarpık yapının da olduğu anlaşılmıştır.

Bankalar krizi yaşayana kadar aşağıdaki sorunları yaşamaktaydılar :

- Özel sektör bankaları bankacılık yapma işlevlerini kaybetmiş, sadece mevduat toplayan kuruluşlar halindeydiler
- Kamu Bankaları devletin kasası gibi çalışmaktaydılar
- Bankalarda denetim ve gözetim mekanizmaları yetersizdi
- Bankacılıkta uygulanmakta olan uluslararası standartlar Türk Bankacılık sisteminde var sayılmazdı
- Mali sistemde tanımlanmış merkezi bir otorite olmaması nedeniyle çok başlılık vardı

Büyük kriz yaşanırken Bankacılık Düzenleme ve Denetleme kurumu henüz kurulmuş olduğu için sistem bir süre başıboş kalmış gibiydi ama IMF ile yapılan anlaşma sonucu uygulamaya geçen “ Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” kapsamında sistem toparlanmaya başladı. Bu süreçte yapılanları açıklamak gerekirse alınan mali tedbirler olarak;

- Faiz Oranlarının (özellikle gecelik borçlanma) kontrol altına alınması
- Kısa vadeli sermaye hareketlerinin stabil hale getirilmesi
- TCMB döviz rezervlerinin arttırılarak döviz likidite sıkışıklığına karşı sistemin daha güçlü bir yapıya kavuşturulması
- Döviz Kuru gelişmelerinin düzene sokulması ve dalgalı kur rejimine geçilmesi
- Ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler nedeniyle iç kaynakların yanı sıra yeni dış kaynakların bulunması olarak söylenebilir.

Bu reform çalışmaları yapılırken krizden çıkışın yöntemleri olarak şunlar yapıldı :

a. Yapısal Reformlar çatısı altında;

- Maliye Politikası Reformları
- Para Politikası Reformları
- Çeşitli yeni yasal otoriteleri devreye sokarak yapılan diğer reformlar

b. Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde,

- Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması

- TMSF'ye devredilen bankaların durumlarının çözümlenmesi
- Bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi
- Özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması
- Bankalarda İç Sistemlerin kurulması ve Basel direktiflerine uyum sonuçları elde edilmiştir.

Geniş kapsamlı ve disiplinli uygulamalar sonucunda yeniden yapılandırılan Türk Bankacılık Sistemin güçlü bir yapıya kavuşmuş olduğunun göstergesi olarak 2007-2008 Global Krizden Türk Bankalarının fazla etkilenmemiş olduğunu söyleyebiliriz. 2001 kriz dönemi ve sonrasında Türk Bankalarının yaşadıklarını dünya bankaları Global Kriz döneminde yaşarken Türk Bankacılık Sistemi yoluna sağlıklı bir şekilde devam etmiştir. Sonuç olarak, kriz sonrası sektördeki yapılanma çalışmalarının başarılı olduğunu ve bu başarıda tüm diğer tarafların yanısıra en büyük payın yaptığı yerinde müdahaleler ve etkili düzenlemelerle BDDK ya ait olduğunu söyleyebiliriz.

Bu hedefler doğrultusunda ilk olarak 4603 sayılı yasa çıkarılarak bankaların yapısını değiştirme olanağı sağlanmıştı. 25 Kasım 2000 tarihinde yürürlüğe giren bu yasa yukarıda özetlenen hedeflerin gerçekleştirilebilmesine olanak sağlayan zemini yaratmıştı.

Ancak 2001 yılının başından itibaren meydana gelen ekonomik dalgalanmalar ve üstüne üstlük 19 Şubat'ta patlak verip 21 Şubat'ta ekonomi tarihimizin en büyük krizi haline gelen "Kara Çarşamba" sonucu çıkan ekonomik yangın bir süre bu amaçları uygulama zeminini yaratamamıştı.

Daha sonra, dönemin siyasi iktidarının ekonomiyi yeniden yapılandırmak üzere attığı adımlar sonucu "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" devreye alınmış, bu programın ilk adımları ve en önemli parçalarından biri olan "Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması" projesi başlatılmıştı.

Proje kapsamında oluşturulacak Yönetim Kadrolarının başlıca misyonu öngörülen hedefleri gerçekleştirmektir. Böylece proje sonunda bankalar, 4603 sayılı kanunda yazdığı şekliyle,

Kamu Bankaları çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ile hisse satışlarına ilişkin düzenlemelerin ve hisselerin tamamına kadarının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesidir.

misyonuyla yeniden yapılandırılmış olacaktı.

Bankaların bu hedefleri gerçekleştirebilmeleri için öngörülen yapı ise, siyasetle ilişkisi olmayan, kendi konusundaki uzmanlığı finans çevrelerince bilinen ve icracı birimlerinin profesyonel bankacılardan meydana geldiği bir yönetim tarafından idare edilmesiydi.



## KAYNAKLAR

Aksoy Tamer ;Çağdaş bankacılıkta son eğilimler ve Türkiye’ de uluslararası bankacılık.Sermaye Piyasası Kurulu Ankara Ocak 1998syf:263

Türk Bankacılık Sektörünün 10 yıllık gelişimi; Türkiye Vakıflar Bankası Planlama ve ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi/no:29;2003

Ayhan ,Sarısu; Başbakanlık hazine müsteşarlığıTürk Bankacılık Sistemi; kasım 1996.s.9

Babuşcu Şenol; Türk bankacılık sektöründe yaşanan gelişmeler ve beklentiler; İzmir 25-26 Ekim 2002; eğitim ve tanıtım grubu seminer notları,

Türkiye Vakıflar Bankası Planlama ve ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi

Bahçeci Sema; Ortodoks ve heterodoks istikrar programları: Seçilmiş ülke örnekleri ve 1994 Türkiye deneyimi. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Temmuz 1997.DPT Uzmanlık Tezi; s.79

Bankacılar dergisi; sayı:52 2005 syfa:5

Baumol, W.J., and Blinder, A.S. 1986. Economics Principles and Policy. 3rd ed. ABD: Harcourt s. 242

Bekar G, FED Yapısı ve 2001 sonrası izlediği politikalar, Marmara Ün. Yüksek Lisans Tezi, 2015

BDDK, Mayıs 2001 Raporu s. 4

BDDK, Kasım 2001 Raporu, s. 2

BDDK, Yıllık Rapor,2001

BDDK, Yıllık Rapor,2004

BDDK , Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı 15 Mayıs 2001 , s. 6-7

BDDK Varlık Yönetimi Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hk Yönetmelik, R.G. 01.11.2006 tarih 26333 sayı

Cantimur Ufuk; Türk bankacılık sistemi içerisinde yer alan kamusal sermayeli bankaların karlılık ve verimlilik performansı; yüksek lisans tezi; Marmara Üniversitesi, Maliye anabilimdalı, İstanbul,1998,s.10

Çolak Ömer Faruk; Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri; Gazi Ün. İİBF Dergisi 2/2001.s.16.

Dünya Gazetesi , <https://www.dunya.com/ekonomi/anadolu-yaklasimi039na-104-kobikatildi-haberi-35635>

DünyaGazetesiwww.dunyagazetesi.com.tr  
[http://kobitek.com/bakan\\_sener\\_anadolu\\_yaklasimini\\_anlatt\\_i\\_kobileri\\_kurtaracak\\_istihdami\\_artiracak](http://kobitek.com/bakan_sener_anadolu_yaklasimini_anlatt_i_kobileri_kurtaracak_istihdami_artiracak)

Edis Tahir; Yatırım ve Kalkınma Bankacılığı; lisans tezi; İst:2002  
Eğilmez Mahfi, Ercan.Kumcu ;Krizleri Nasıl Çıkardık; İstanbul : Creative Yayıncılık, 2001.s.208

Eğilmez, M. ve Kumcu, E., 2011. Ekonomi Politikası, Remzi Kitapevi, İstanbul  
ER, Selami, (2010), 5018 Sayılı Kanun Karşısında Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Konumu, Dış Denetim Dergisi Temmuz - Ağustos – Eylül, Ankara, 2010, 183-184

Fase, M.M.G., Vanthoor. W.F.V. (2000), The Federal Reserve System: A comparative Analysis. S.6

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, TCMB, Ankara, 2001,  
[http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf), Erişim tarihi: 12.03.2018.

Güloğlu Bülent ve Altunoğlu A.Ender; Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika, Asya ve Türkiye Krizleri; İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:27 Ekim:2002,s.18

Gülten Kazgan; Türkiye’de Ekonomik Krizler: (1929–2001)Nedenleri ve sonuçları üzerine karşılaştırmalı bir irdeleme,25–26–27 Eylül, DEGEV T.İş Bankası. s.16

Günceler, Bülent, Bankalarda Aktif Pasif Yönetimi Ders Notları, Türkiye Bankalar Birliği, 2004

Günceler, Bülent, Çöküşten Yapılanmaya, 2016 s.430 ISBN 978-975-92459-2-4

Ilıman Tarık, Recep Tekeli, Türkiyedeki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 3, Sayı: 1 (Sf. 23-36)

J. Ketcha JR, Nicholas. “Deposit Insurance System Design and Considerations”.  
<http://www.bis.org/publ/plcy07o.pdf>., 20 Nisan 2002

Johnson, Roger T. The Economics of Money, Banking, and Financial Markets. Boston, s. 321 [13.02.2007]. Historical Beginnings: The Federal Reserve. www.bos.frb.org F.S. (2003).

K.Batu Tunay; Finansal sistem, yapısı işleyişi yönetimi ve ekonomisi, Birsen yayınevi: İstanbul 2005 syf.192-193

4743 Mali Sektöre olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Md.1,  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf> Erişim Tarihi 11.01.2018

4743 Nolu Kanun, Md. 1 Fıkra 2

Mishkin, Frederic, "Anatomy of a Financial Crisis", NBER Working Paper Series, Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper:3934, 1991.

Niyazi Erdoğan, Dünya ve Türkiye ' de finansal Krizler Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Uygulamaları Kamu Bankaları deneyimi, Yaklaşım Yayınları,2002;s.127

Öztiin Akgüç;Yüz soruda Türkiye de bankacılık,gerçek yayınevi İstanbul (Edis Tahir in lisans tezi-Yatırım ve kalkınma bankacılığı)

Para Garanti, Asya Krizi <https://www.paragaranti.com/detay-kutuphane-asya-krizi>

Pazarbaşıoğlu Ceyla, BDDK, Türk Bankacılık Sektöründeki son gelişmeler, Pamukkale Üniversitesi, Ekonomi Yaz Seminerleri,2 Ağustos 2002, s.12

Pişkin, Ramazan, (2010), Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar ve Üst Kurulların Görevleri ve İşlevleri Konya-2010.

Resmi site, <https://www.sec.gov.tr> Erişim tarihi: 05.02.2018

Resmi Site, <https://www.occ.treas.gov/about/what-we-do/mission/index-about.html>, Erişim Tarihi 19.03.2018

Resmi site: <https://avrupaliforexsirketleri.com/bafin-almanya-federal-finansal-denetleme-otoritesi/>, Erişim tarihi 05.03.2018

Resmi site <https://www.cetiners.com/avrupa-birligi-nedir-ab-hakkinda-kisaca-ozet-bilgi.html>, erişim tarihi 17.03.2018

Resmi site BDDK Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı Raporu, 15 Mayıs2001, Resmi Gazete 26392 nolu tarih 27.12.2006

Resmi site [www.spk.gov.tr](http://www.spk.gov.tr), Erişim tarihi 06.03.2018

Resmi Site TBB <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/banka-bilgileri/tarihsel-bilgiler/68>, Erişim tarihi: 28.01.2018

Rüya Eser, Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar, SPK Araştırma Dairesi, 2001, s.1,

4743 Sayılı Mali Sektöre olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Md.1, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf> Erişim Tarihi 11.01.2018

Semra Pekkaya; Türk Mali sistemi içinde bankacılık sektörünün gelişimi ve finansal yapısının analizi; Bir oran Analizi ve Çok değişkenli faktör analizi denemesi; Araştırma va planlama Müdürlüğü Haziran 1994



SOBACI Tolga (2006), "Deposit Insurance Around The World: A data base",1-43.,s.159

TBB, Aktif Pasif Yönetimi Semineri, 2008

TC Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliğinde Yeni Denetleyici Otoriteler 2013, s. 1

TC Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği'nde Yeni Düzenleyici Otoriteler, Ankara Kasım 2011 s.3

TCMBBankaResmiSitesi,

<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/search+results?search-query=Banka+10+y%C4%B1ll%C4%B1k>, 17 Aralık 2017

TCMB, Banka 10 yıllık s.6

TCMB, Banka 10 yıllık s.9

TC Ziraat Bankası resmi web sitesi, <https://www.ziraatbank.com.tr/tr>, Erişim tarihi: 22.02.2018

TSKB, İstanbul Yaklaşımı, Finansal Yeniden Yapılandırma Koordinasyon Raporu, Ağustos2005,s.3

[https://www.google.com.tr/search?source=hp&ei=yQ1bWvOLCiaosAG7mq6QBA&q=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&oq=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&gs\\_l=psy-ab.3...819.11397.0.13254.29.29.0.0.0.148.3549.0j29.29.0....0...1c.1.64.psy-ab..0.24.2906...0j0i131k1j0i22i30k1j0i22i10i30k1j33i160k1j33i21k1.0.4-AcptAsU-8](https://www.google.com.tr/search?source=hp&ei=yQ1bWvOLCiaosAG7mq6QBA&q=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&oq=tbb+istanbul+yakla%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+raporu&gs_l=psy-ab.3...819.11397.0.13254.29.29.0.0.0.148.3549.0j29.29.0....0...1c.1.64.psy-ab..0.24.2906...0j0i131k1j0i22i30k1j0i22i10i30k1j33i160k1j33i21k1.0.4-AcptAsU-8)

Türkiye Vakıflar Bankası Planlama ve ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi, Türk Bankacılık Sektörünün 10 yıllık gelişimi /no:29;2003

Website <http://www.dunyaninilkleri.com/ilkler/dunyadaki-ilk-banka.html> Erişim tarihi: 25.02.2018

Website <https://www.makaleler.com/bddk-nedir-gorev-ve-yetkileri-nelerdir, www.bddk.org.tr>, Erişim tarihi 12.12.2017,

Website <https://paratic.com/merkez-bankasi-nedir-gorevleri-nelerdir/>, Erişim tarihi: 28.12.2018

Web site, <https://www.makaleler.com/spk-nedir-ne-is-yapar>, Erişim tarihi: 13.01.2018

Website [http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz\\_oranlar.html](http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz_oranlar.html) Erişim tarihi, 12 Şubat 2018

Uygun, Ercan, Krizden Krize Türkiye, Türk Ekonomi Kurumu 2001, s.6

**EK 1.**

TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY  
MINISTRY FOR EU AFFAIRS

# AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YENİ DENETLEYİCİ OTORİTELER

**(Kasım 2011)**  
**Ankara**

# İÇİNDEKİLER

<b>I.</b>	<b>Küresel Ekonomik Kriz ve AB</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Düzenleme ve Denetleme Kavramları</b> .....	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>AB’de Düzenleme ve Denetleme</b> .....	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Reform Öncesi Mekanizmalar</b> .....	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>Kriz Sonrası Yapılanlar ve Yeni Avrupa Finansal Denetim Sistemi</b> .....	<b>5</b>
<b>VI.</b>	<b>AB DENETİM OTORİTELERİ (EBA, EIOPA, ESMA)</b> .....	<b>8</b>
	<b>Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA)</b> .....	<b>8</b>
	<b>Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi (EIOPA)</b> .....	<b>9</b>
	<b>Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (ESMA)</b> .....	<b>9</b>
<b>VII.</b>	<b>AVRUPA SİSTEMİK RİSK KURULU (ESRB)</b> .....	<b>9</b>

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YENİ DENETLEYİCİ OTORİTELER

### I. Küresel Ekonomik Kriz ve AB

Şeffaf olmayan finansal işlemler ve ürünler, mali kurumlarda risk yönetiminin göz ardı edilmesi, finansal sistemin reel ekonomiden kopuk yapısı ve emlak piyasası gibi çeşitli sektörlerde fiyat balonları oluşması gibi sebepler finansal krizin oluşmasında zincirin ana halkalarını oluşturmuştur. Sağlıksız bir zemin üzerinde faaliyet gösteren finans sektöründeki çalkalanma, domino etkisiyle tüm küresel sistemi etkisi altına almış, oluşan küresel turbulans özellikle ve öncelikle gelişmiş ekonomileri derinden etkilemiş ve kaybolan güven duygusunun da etkisiyle gerileyen iç ve dış talep neticesinde gerek ABD gerekse AB ekonomileri 2009 yılında krizi ciddi ölçüde yaşamıştır. Krizin AB, Euro Alanı, ABD ve Türkiye ekonomileri üzerindeki etkisinin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla bu ekonomilere ilişkin temel göstergeler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

	GSYH Büyümesi (bir önceki				Kamu Borcu/GSYH				Bütçe Açığı/GSYH			
	yıla göre % değişim)				(Yüzde)				(Yüzde)			
	2008	2009	2010	2011t	2008	2009	2010	2011t	2008	2009	2010	2011t
AB-27	0,5	-4,3	1,9	1,8	62,5	74,7	80,2	82,3	-2,4	-6,9	-6,6	-4,7
EA-171	0,4	-4,2	1,8	1,6	70,1	79,8	85,4	88,6	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1
ABD	-0,3	-3,5	3,0	2,6	71,6	85,2	94,4	100,0	-6,5	-12,8	-10,3	-9,6
Türkiye	0,7	-4,8	8,9	7,5	39,5	45,5	41,6	39,8	-1,8	-5,5	-3,6	-2,8

Euro Alanı ülkelerinin ekonomik performanslarında son yıllarda gözlenen gerileme küresel krizle birlikte daha da belirgin bir hal almış ve bu durum Euro'nun, dolayısıyla Ekonomik ve Parasal Birliğin ve nihayetinde AB'nin geleceğine dair endişeleri artırmıştır. Euro Alanına dâhil olan Yunanistan'ın iflas noktasına gelmesinin ardından, İrlanda ve Portekiz de AB'den

102

<sup>102</sup> Euro Alanı'na dahil 17 ülke

<sup>t</sup> tahmini veri

yardım talebinde bulunmuş ve IMF'nin de desteğiyle söz konusu ülkelere yönelik kapsamlı mali yardım programları geliştirilmiştir. AB ülkelerinin hemen hemen tamamında krizin etkilerinin bertaraf edilmesine yönelik tedbir paketleri uygulamaya konulmuş, ancak bu paketlerin uygulanmasındaki başarı ve ekonomilerin buna verdiği yanıt her ülkede farklı olmuştur. Ekonomik büyümede yaşanan sıkıntılar, işsizliğin artışı, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği için göze alınan bütçe açıkları AB ekonomisindeki başlıca sorunlar olmuştur. 2009 yılı sonunda AB ülkelerinin borç yükünün kurtarma paketlerinin devreye girmesi ile 8,6 trilyon Euro'ya yükseldiği görülmektedir.

Bugün geldiğimiz noktada Almanya ve Fransa'nın güçlü desteğine rağmen Yunanistan'ın geleceğine ilişkin ciddi belirsizlikler mevcudiyetini sürdürmektedir. Keza düşük büyüme- yüksek kamu borcu-yüksek işsizlik sarmalına girmiş olan İtalya ve İspanya gibi AB'nin büyük ekonomilerinin de gelecek dönemdeki performansları ve bunun Euro sistemine, Ekonomik ve Parasal Birliğe ve dolayısıyla AB'ye olası etkilerine ilişkin kaygılar devam etmektedir. Euro Alanı'nın nispeten küçük ekonomilerinden biri olan Yunanistan'ın krizden çıkarılabilmesi için gözden çıkarılan meblağlar dikkate alındığında, büyük ülkeleri kurtarmanın muhtemel maliyetinin neredeyse karşılanamaz olduğu ve bu durumun sisteme dahil tüm ülkeleri tehdit ettiği düşünülmektedir. Şu anda gösterilen çaba ağırlıklı olarak mevcut krizi yönetilebilir ölçekte tutmaya yönelik olsa da, sistemin gelecekte daha şeffaf, iyi tanımlanmış kurallar çerçevesinde işleyen ve denetlenen bir yapıya kavuşturulması amacıyla pek çok yeni düzenleme hayata geçirilmektedir.

Tüm bu yaşananların tetikleyici unsuru konumunda bulunan finansal sistemin gerek küresel gerekse AB ölçeğinde rehabilitasyonu hususu da halihazırda tartışılan ve öneriler geliştirilen önemli bir konudur. Kriz öncesi dönemde finansal sistemin yeterli şekilde denetlemeye tabi tutulmaması ve ihtiyati tedbirlerin alınmasında geç kalınması krizin bu büyüklüklere ulaşmasına sebep olmuş ve dolayısıyla krizin ilk şokunun atlatılmasının ardından sektördeki denetleyici ve düzenleyici yapıların niteliği ve yeterliliği sorgulanmaya başlamıştır. Finansal sistemin zaaflarından arındırılarak, küresel ekonomik gelişmenin önünde tehdit değil fırsat oluşturması için alınacak önlemler ve hayata geçirilecek yeni yaklaşımların tartışıldığı günümüzde, AB düzeyindeki finansal denetim ve düzenlemenin yeniden yapılandırılması önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir.

## II. Düzenleme ve Denetleme Kavramları

Genelde birbiri ile karıştırılabilen, ayrı ama aslında iç içe geçmiş ve tamamlayıcı nitelikteki bu iki kavram finansal sistemde sürdürülebilir bir istikrar ortamının tesisi için olmazsa olmaz unsurlardır. Denetleme ve düzenleme görevinin yürütülmesi tüm dünyada “bağımsız idari otorite”, “özerk kurul”, “düzenleyici ve denetleyici kurum” gibi isimler altında faaliyet gösteren yapılarca ifa edilmektedir. ABD’de neredeyse 20.yy başından itibaren faaliyet gösteren bu kurumlar Avrupa’da ağırlıklı olarak 1980 sonrası dönemde işlerlik kazanmıştır. Bahse konu yapılar ile bazı ülkelerde tüm finansal sistem tek bir otorite tarafından denetlenirken, diğer bazı ülkelerde bankacılık, sigortacılık ve menkul kıymet sektörlerinde ayrı yapılar faaliyet göstermektedir *Düzenleme* (regulation); sektördeki faaliyetlere ilişkin çerçeve çizme, kurallar koyma mekanizması olarak tanımlanırken, *denetleme* (supervision); sektörün

izlenmesi, sektörde yer alan aktörlerin piyasa kurallarına uygun faaliyette bulunup bulunmadığının takibi ile kurallara riayet edilmemesi durumunda yaptırım uygulanmasıdır.

### **III.AB’de Düzenleme ve Denetleme**

AB bünyesinde düzenleme olgusu ortak karar prosedürü çerçevesinde Birliğin aynı zamanda Tek Pazar olma niteliği de göz önüne alınarak çeşitli mevzuat değişiklikleri ile hayata geçirilmektedir. Finansal kurumların sınır ötesi işlemlerini AB direktifleri temel alarak hazırlanmış ulusal düzenlemeler sayesinde ortak ve benzer düzenlemeler çerçevesinde yapabildiği bir sistem bulunmaktadır. **Yani “düzenleme” topluluk düzeyinde ele alınan bir konudur.** Örnek vermek gerekirse 2006’da kabul edilen Sermaye Yeterlilik Direktifi ile Basel II kuralları AB hukukuna aktarılmıştır. Bu yönetmelik ile kredi, piyasa ve operasyonel riske dair asgari sermaye yeterlilikleri belirlenmiş olup, şirketlerden sermaye, risk ve risk yönetimine dair detayların kamuoyuna açıklanması zorunlu kılınmıştır. **Birlik düzeyinden çok ulusal düzeyde ele alınan denetleme** başlığı altındaki en önemli husus makro ile mikro ihtiyati denetim ayrımıdır. Makro denetim finansal sistemdeki genel dengesizlikler ve riskleri incelemek olup, buradaki amaç finansal ve ekonomik sistemin bir bütün olarak korunması ve sistemik riskin önüne geçilmesidir. Mikro ihtiyati denetim ise ayrı ayrı finansal kuruluşların izlenmesi olup, buradaki amaç ise tüketicinin korunması olduğu kadar faaliyetteki şirketlerin

finansal sağlamlığının gözetilmesidir. **Şirket denetimleri ulusal düzeyde yoğun olarak yapılmasına karşın sistemin makro denetim ayağı AB düzeyinde ihmal edilmiştir.**

### **IV. Reform Öncesi Mekanizmalar**

2001 yılında hazırlanan ve AB’de mali hizmetleri düzenleyen mevzuatta reform öngören *Lamfalussy Raporu* aynı zamanda düzenleme ve denetime sistemine de yeni bir çerçeve getirmiştir. Rapor sonrasında oluşturulan AB düzeyindeki denetim yapısı 3 komiteden oluşmaktadır: Avrupa Bankacılık Denetleme Kurumları Komitesi (CEBS), Avrupa Menkul Kıymetler Düzenleme Kurumları Komitesi (CESR), Avrupa Sigorta ve Emeklilik Denetleme Kurumları Komitesi’dir (CEIOPS). AB üyesi ülkelerin kendi denetleyicilerinden oluşmakta olan bu üç komite de sadece *tavsiye niteliğinde ve bağlayıcı olmayan önerilerde* bulunabilmektedir. Avrupa Bankacılık Denetleme Kurumları Komitesi’nin görevleri

- Bankacılık sektöründe alınabilecek tedbirlere ilişkin olarak Komisyon’a tavsiyede bulunmak,
  - Topluluk direktiflerinin uygulanması suretiyle ulusal düzeydeki denetlemeleri Birlik düzeyinde yakınlaştırmak,
  - Denetleme mekanizmaları arasındaki işbirliği artırarak, bilgi değişimini sağlamaktır.
- Avrupa Menkul Kıymetler Düzenleme Kurumları Komitesi’nin görevleri;
- Menkul kıymet düzenleme kurumları arasında işbirliğini artırarak, firmaların günlük olarak izlenmesini sağlamak,
  - Menkul kıymetler piyasasına dair alınabilecek tedbirlere ilişkin olarak Komisyon’a tavsiyede bulunmaktır.

Avrupa Sigorta ve Emeklilik Denetleme Kurumları Komitesi’nin görevleri;

- Sigorta ve Emeklilik sektörüne dair alınabilecek tedbirlere ilişkin olarak Komisyon’a tavsiyede bulunmak

- Çeşitli standartlar, tavsiyeler ve rehberler yayımlamak gibi faaliyetlerden oluşmaktadır.

Yukarıda anlatılan eski sistemde genel olarak ulusal denetleyicilerin birbirleri ile uyumlu bir şekilde çalışması beklenmekte, ancak uyumsuzlukları çözüme kavuşturacak bir mekanizma bulunmamaktaydı. Ayrıca, birçok teknik kuralın ülke seviyesinde belirlenmesi, uygulamalarda ülkelerarası farklılıklara yol açabilmekteydi.

Küresel finansal krizden AB ekonomisi ve finansal piyasalarının oldukça olumsuz etkilenmesi AB düzeyinde yeni bir yaklaşımın benimsenmesinin zorunlu kılmaştır. Mali sektöre ilişkin olarak güçlendirilmiş kuralların mevcudiyetinin gerekli, ancak tek başına yeterli olmadığı tespitinde bulunan AB ülkeleri, bu alanda daha sağlıklı bir yapıyı tesis etmek amacıyla harekete geçmiştir. Sektörde yetkili makamlar tarafından sıkı bir denetimin gerçekleştirilmesi gerekliliği ve ulusal denetim makamları arasındaki işbirliğinin önemi bu süreçte üzerinde mutabık kalınan hususlardan olmuştur.

### ❁ **Kriz Sonrası Yapılanlar ve Yeni Avrupa Finansal Denetim Sistemi**

Küresel kriz ve bunun sonrasında gerek AB gerekse AB üyesi ülke ekonomilerinin bu krize verdiği tepki, AB’de ekonomik yönetim alanında kapsamlı reformlar yapılması gerektiğini açıkça ortaya koymuştur. Bu kapsamda, ilk olarak 29 Eylül 2010 tarihinde, İstikrar ve

Büyüme Paketi’nin kabulünden bu yana AB’nin ekonomik yönetiminde en önemli aşamayı temsil eden ve başta Euro Alanı olmak üzere AB’de bütçesel ve makroekonomik gözetim ve denetimi güçlendirmeyi amaçlayan kapsamlı bir ekonomik yönetim paketi kabul edilmiştir.

Bu çerçevede devreye sokulması planlanan tedbirlerden ilki, mali sorunlarla karşılaşan tüm AB üye devletlerine finansal destek sağlamak amacıyla kurulması öngörülen Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması’dır (EFSM). Küresel finansal kriz sebebiyle pek çok üye devletin bütçe açığı ve borç sorunları yaşaması, borçlanma koşullarının ciddi biçimde ağırlaşmış olması ve dolayısıyla Birliğin mali istikrarının ve Euro’nun bir bütün olarak risk altına girmesi bu tip bir mekanizmanın kurulmasını gerekli kılmaştır. EFSM çerçevesinde İrlanda ve Portekiz için hazırlanan kurtarma paketlerine katkı sağlanmıştır.

Bir diğer yapı ise, çeşitli borç sorunları yaşayan Euro Alanı ülkelerine geçici mali destek sağlayarak parasal birliğin mali istikrarını temin etmeyi amaçlayan Avrupa Finansal İstikrar Fonu (EFSF) adı altında kurulmuştur. Söz konusu Fon, üye ülkenin doğal afetler veya kendi

kontrolü dışında meydana gelen dış faktörler sebebiyle yaşadığı mali zorluklarda, Birliğin ülkeye mali yardım sağlayabilmesi için piyasaya tahvil sürerek sorunlu ülkelere kredi sağlanmasını öngörmektedir. EFSF geçici bir araç olup, Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması gibi yerini 2013 yılının ortasından itibaren sürekli bir mekanizma olan Avrupa İstikrar Mekanizması’na (ESM) bırakacaktır.

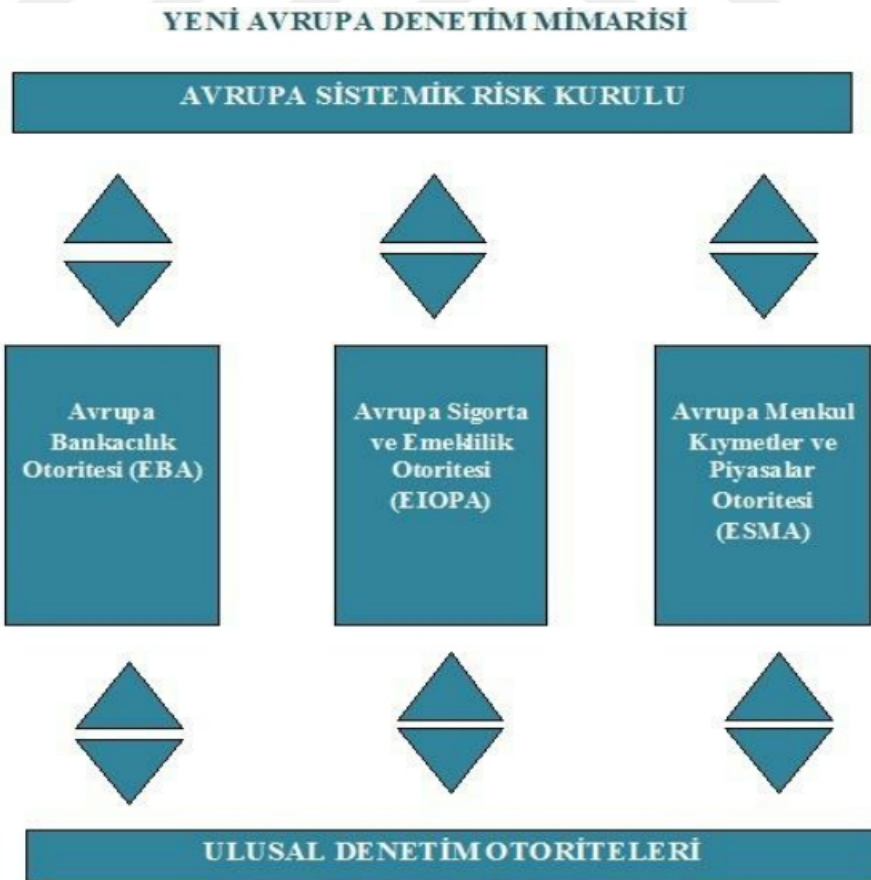
Oluşturulması öngörülen sistemle mali desteklerin, ekonomi yönetimine ilişkin yeni ilkeler doğrultusunda sıkı programlar çerçevesinde ve daha temkinli olarak sağlanması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, AB ülkeleri arasında istikrarı sağlamak için her türlü aracın kullanılması, bütçe gözetimine devam edilmesi ve yapısal reformların hızla hayata geçirilmesinin yanısıra, yeni bir krize karşı tedbirli olunması amacıyla denetim mekanizmaları oluşturulması hususlarında mutabakata varılmıştır.

Gerek sıkı mali programların çerçevesi gerekse de eski yapının ihtiyaca cevap vermemesi durumunu göz önüne alan Komisyon, *üç yeni AB denetim otoritesinin ve*

*Avrupa Sistemik Risk Kurulu'nun kurulmasını öneren düzenleme teklifleri hazırlayarak, mevcut AB denetim yapısını yeniden şekillendirmeyi amaçlamıştır. Yeni sistemde eski üç komitenin görev ve yetki- leri artırılarak yeni bir yapıya geçilmiş, **Avrupa Denetleme Otoriteleri** oluşturulmuştur.*

2010 yılında bu tekliflerin kabul edilmesi ve **Avrupa Bankacılık Otoritesi** (European Banking Authority - EBA), **Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi** (European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA) ve **Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi**'nin (European Securities and Markets Authority - ESMA) kurulması AB finansal piyasaları için bir dönüm noktası olmuştur. *Bütün bu kurumlar birer AB Kurumu olmasına karşın özerk yapıdadır. Yeni denetim yapılarının daha güvenli, daha kusursuz ve daha şeffaf bir finansal sistemin teminine katkıda bulunması hedeflenmiştir. Bu yapılar Üye Devletlerdeki gözetim ve denetim makamlarıyla birlikte faaliyet gösterecek, uyumlaştırılmış kurallar ve bunların sıkı ve ahenkli bir şekilde uygulanmasını temin etmekle yükümlü Avrupa düzeyindeki koordinasyonu ulusal denetim unsurlarıyla birleştirecektir.*

Denetleme otoritelerine ek olarak ise **Avrupa Sistemik Risk Kurulu** (European Systemic Risk Board – ESRB) adında AB çapında finansal sistemin bir bütün olarak istikrarını gözetmek ile sorumlu bir kurul da oluşturulmuştur. Avrupa Sistemik risk Kurulu finansal sistemin istikrarına yönelik tehdit oluşturabilecek potansiyel riskleri tespit etmek ve izlemekten sorumludur. Sistem genelinde risk Oluşturabilecek husulara ilişkin erken uyarı mekanizması rolünü üstlenecek olan Kurul, bunlarla nasıl mücadele edebileceğine dair tavsiyelerde de bulunabilecektir.





Avrupa Denetim Yapıları temel olarak;

- Ulusal makamlara ve finansal kuruluşlara ilişkin belirli kurallar düzenleyebilmek.
- Acil durumlarda tedbir alabilmek (bazı finansal ürünlerin yasaklanması dahil)
- Ulusal denetim makamları arasında oluşabilecek sorunları çözmek ve arabuluculuk yapmak,
- AB müktesebatının uyumlu bir şekilde uygulanmasını temin etmek yetkilerine sahip olacaktır.

Her üç otoritede de temel karar alma organı ‘denetleyiciler kurulu’ olarak belirlenmiştir. Üç kurumun denetleyiciler kurulunda 27 AB üyesi ülkenin ilgili denetleyici otoritesi yer almaktadır. Avrupa Komisyonu ile Avrupa Sistemik Risk Kurulu’ndan (ESRB) birer temsilci ve diğer denetleme otoritelerinin de bir temsilcisi gözlemci üye olarak denetleme kurullarında yer almaktadır.

Denetleyici otoritelerde denetleyiciler kurulunun yanında bir de “icra kurulu” bulunmaktadır. Otoritelerin icra kurulları, ilgili otoritenin başkanı ve denetleyici kurulu üyelerinin kendi aralarından seçtiği altı üyeden oluşmaktadır. EIOPA’nın icra kurulunda ayrıca Avrupa Komisyonu temsilcisi yer almaktadır.

Otoritelerin başkanları ise Avrupa Komisyonun belirlediği adaylar arasından ilgili otoritenin denetleyici kurulu tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Seçilen başkan Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanırken, bir defaya mahsus olmak üzere görev süresi uzatılabilmektedir.

Divanından önce Ortak Temyiz Kuruluna başvurulması gerekmektedir.

## **V. AB DENETİM OTORİTELERİ (EBA, EIOPA, ESMA)**

### **A. Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA)**

Merkezi Londra’da bulunan Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA), 1093/2010 sayılı Parlamento ve Konsey Tüzüğü ile kurulmuş olup, 1 Ocak 2011 tarihinde faaliyete başlamıştır.

EBA, finansal sistemin istikrarının temini, bankacılık piyasasının ve ürünlerin şeffaflığının sağlanması ve yatırımcıların korunması gibi konularda faaliyet göstermektedir.

EBA’nın faaliyet alanı oldukça geniş olup, kurumun yetkileri ve görevleri arasında bankacılık alanında uluslararası denetim faaliyetlerinin koordinasyonu, kurumsal ve finansal yönetim ilkelerine uygun bir piyasa işleyişinin sağlanması ile bankacılık, ödeme ve elektronik para uygulamaları gibi konularda hazırlanan düzenlemelere tavsiye vermek bulunmaktadır.

Kurum ayrıca tasarruf mevduatı ve banka tasfiyesi gibi konularda AB düzeyinde yürütülen yasal iyileştirme ve geliştirme çalışmalarına katkı sağlayacaktır.

### **B. Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi (EIOPA)**

Yeni Avrupa denetim mimarisinin bir parçası olan Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi (EIOPA), 1094/2010 sayılı Parlamento ve Konsey Tüzüğü ile kurulmuş olup, Almanya’nın Frankfurt kentinde faaliyet göstermektedir.

EIOPA’nın temel sorumlulukları arasında, finansal sistemde istikrarın sağlanmasına destek olunması, piyasa ve finansal ürünlerin şeffaflığının sağlanması, sigorta ile emeklilik sigortası sektöründeki tarafların korunması ve sigortacılık müktesebatı

doğrultusunda yapılacak ulusal uygulamaların Birlik düzeyinde uyumlaştırılması bulunmaktadır.

### **C. Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (ESMA)**

Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (ESMA), 1095/2010 sayılı Parlamento ve Konsey Tüzüğü ile kurulmuş bağımsız bir AB kurumu olarak Fransa'nın başkenti Paris'te faaliyetlerine başlamıştır. Otoritenin amacı AB düzeyinde şeffaf, etkin ve fonksiyonel bir menkul kıymetler piyasasının oluşturulmasıdır. Bunu yaparken yatırımcı hakları ile beraber, finansal sistemin istikrarının da korunması hedeflenmektedir.

ESMA'nın faaliyetleri ile de yatırımcıların Birlik genelinde benzer uygulamalarla muhatap olmasının temini, finansal hizmet sağlayıcıların eşit şartlar altında faaliyet göstermesinin teminat altına alınması ve bu çerçevede piyasaların etkili ve etkin bir yapı arz etmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

### **VI. AVRUPA SİSTEMİK RİSK KURULU (ESRB)**

Avrupa Sistemik Risk Kurulu (European Systemic Risk Board-ESRB) AB'nin finansal sisteminin makro ihtiyati gözetiminden sorumludur. Almanya'nın Frankfurt kentinde kurulan ESRB'nin sekreteryasını Avrupa Merkez Bankası yürütmektedir.

ESRB, AB'de finansal sistemin işleyişi ve geliştirilmesi sırasında ortaya çıkabilecek sistemik risklerin oluşmasına engel olmak veya bunun etkilerinin azaltılmasına katkı sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ayrıca ESRB, iç piyasaların işleyişinin etkinliğini temine ve dolayısıyla ekonomik büyümeye de katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

ESRB'nin başlıca görevleri aşağıda sıralanmıştır;

- Sistemik risklerin tanımlanması ve önceliklerin belirlenmesi,
- Önemli görülen sistemik riskler için uyarıların hazırlanması ve gerekli durumlarda bunların kamuoyu ile paylaşılması,
- Tanımlanan risklere karşı önlemler geliştirilmesi ve gerekli durumlarda bunların kamuoyu ile paylaşılması,
- EBA, EIOPA ve ESMA'dan oluşan AB denetleme otoriteleri ile yakın çalışarak, gerekli durumlarda otoritelere sistemik riske ilişkin bilgi sağlanması,
- AB denetleme otoriteleri ile ortaklaşa çalışarak sistemik riskin belirlenmesi ve ölçülmesine dair niteliksel ve niceliksel göstergelerin belirlenmesi,
- Gerekli durumlarda Ortak Komitede görev alınması,
- Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Finansal İstikrar Kurulu (FSB) gibi uluslararası kurumlarla koordinasyon içinde çalışmak.

AB bir taraftan oluşturduğu düzenleyici ve denetleyici bu yapılarla Birlik düzeyinde önlemler almayı öngörmekte, diğer taraftan da aşağıda belirtilen platformlar vasıtasıyla kendi politikaları ile uyumlu bir uluslararası yaklaşımı da hayata geçirmeyi hedeflemektedir:

- G20 ve uluslararası standart belirleyici organların faaliyetlerinde etkin rol almak,
- uluslararası yakınsamayı teşvik etmek,
- anahtar öneme sahip partner ülkelerle düzenleme ve denetleme konularında ikili görüşmelerde bulunmak.

## EK 2

Hazine Müsteşarlığı'nın web sitesinde yer alan Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı şöyle:

# TÜRKİYE'NİN GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI

### I. 1990-1999 DÖNEMİNDE EKONOMİDE OLUŞAN TEMEL SORUNLAR

1. Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren sıklaştan aralıklarla krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri: (i) sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve (ii) başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır.

#### A. Sürdürülemez İç Borç Dinamiği

2. Kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH'ye oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda yüzde 61'e ulaşmıştır. İç borç stokundaki artış ise daha çarpıcıdır. 1990 yılında yüzde 6 olan net iç borç stokunun GSMH'ye oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 40,9'a çıkmıştır. 2000 yılında ise bu oran yüzde 38,8 olmuştur.

3. Borç stokundaki bu artış, 90'lı yılların ilk yarısında yüksek oranlarda seyreden faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi ile belirgin hale gelmiştir. Nitekim 1990-1994 döneminde yıllık ortalama olarak faiz dışı denge GSMH'nin yüzde 4,5'i oranında açık verirken, enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren işlevsel kamu açığı yüzde 8,3 olmuştur. 1995-2000 döneminde faiz dışı denge GSMH'nin binde 1'i oranında fazla verirken, işlevsel denge yüzde 5,8 açık vermiştir. Bir diğer deyişle faiz dışı denge önemli ölçüde iyileşirken, reel faiz düşmediği için enflasyondan arındırılmış faiz ödemeleri artmaya devam etmiş ve olumsuz borç dinamiği devam etmiştir.

4. Yüksek kamu açıklarının yanısıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde, yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etken olan bir diğer unsur olmuştur. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde dördün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve hergün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte bu durumun sürdürülemez olduğu açıktır.

5. 1990'lı yılların ikinci yarısında borç stokundaki hızlı artışta reel faizlerin seviyesi belirleyici olmuştur. Dolayısıyla, reel faizleri aşağı çekmek için şart olan borç-faiz kısır döngüsünün çözülmesinde, kamu gelir ve harcamalarında kalıcı bir iyileşmenin sağlanması ve risk primini düşürmek için de enflasyonu artık yenmemizin şart olduğu açıktır. Halbuki son on yıllık dönemde kamu açıklarının artmasında bazı faktörler etkili olmuştur. Bu faktörlerin başlıcaları;

i. Özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması,

ii. Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları uygulaması,

iii. Kamu yatırım proje stokunun, yüksek maliyet ve verimsizliğe yol açabilecek şekilde aşırı artması,

iv. Sosyal Güvenlik Kurumlarının aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,

v. Yanlış tarımsal destekleme politikaları nedeniyle ihtiyaca cevap vermediği halde sürekli artan harcamalar,

vi. Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) sisteminin oluşması,

vii. Merkezi idarenin kontrolü dışında kalan bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin harcamalarındaki artış ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulmasıdır.

6. Bu yapı kamu harcamalarının şeffaf olmayan bir şekilde yapılmasına, yönetimin kamuoyu tarafından yeterince denetlenememesine ve toplumun tüm kesimlerinin ihtiyaçlarını bağdaştıracak ve etkinliği sağlayacak kaynak tahsisinin ortaya çıkmamasına yol açmıştır.

7. Kamu gelirlerinde ise temel sorun, yüksek vergi oranlarına rağmen vergi tabanının yeterince yaygınlaştırılmaması nedeniyle toplam vergi tahsilatının yetersiz kalması ve vergi yükünün adaletsiz bir biçimde dağılmasıdır.

8. Bu yapı nedeniyle, bütçe açığının yüksek maliyetli iç borçlanma ile karşılanması, faiz giderlerinin bütçe içerisindeki payını hızla artırmıştır. Nitekim, 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirin 31 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72, 2000 yılında da 77 liraya yükselmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda devlet eğitim, sağlık, adalet gibi asli fonksiyonlarına yeterli kaynak ayıramaz hale gelmiştir.

#### B. Mali Sistemdeki Sorunlar

9. Kamu bankalarına devlet tarafından verilen tarım kesimi ile küçük ve orta boy işletmeleri destekleme görevi sonucunda oluşan zararların zamanında ödenmemesinin yanısıra, uzun yıllardır devam eden ve ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler ve kamu bankalarının yönetim sorunları bu bankaların mali bünyelerini önemli ölçüde bozmuştur. Kriz ortamında kamu bankalarının devletten olan alacaklarının ortaya çıkardığı finansman ihtiyaçlarını kısa vade (hatta gecelik) ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu durum, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuştur. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevlerini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye'deki toplam mevduatın yüzde 40'ını toplarken krediler içindeki payları yüzde 26'da kalmıştır.

10. Kamu kesimi borçlanma ihtiyacının yüksekliği, özel bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır. Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 10'dan, 1999 yılında yüzde 23'e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı ise yüzde 36'dan yüzde 24'e gerilemiştir. Böylece bankalar üreticiyi ve reel ekonomiyi yeterli ölçüde destekleyememiştir.

11. Yüksek enflasyon ortamı ve belirsizlikler tasarruf sahiplerinin kısa vadeye yönelmesine yol açmış, bankaların varlık ve yükümlülükleri arasındaki vade uyumsuzluğunu artırmıştır.

12. Yüksek ve değişken enflasyon ile süratle artan borç stoku neticesinde TL'ye olan güvenin zayıflaması para ikamesini de hızlandırmıştır. Döviz tevdiat hesaplarının repo dahil toplam mevduat içindeki payı 1990 yılında yüzde 25'ten 1999 yılında yüzde 42'ye yükselmiştir.

13. Bu gelişmenin yanı sıra, bankaların yüksek faizli kamu kağıtlarını yurtdışından temin ettikleri kaynaklarla fonlamaları bankaları kur riskine duyarlı hale getirmiştir.

14. Mali sektörde ortaya çıkan bu yapı, krizlerin derinleşmesine neden olmuş ve uygulanan programların başarısını engellemiştir.

## II. 2000 YILI ENFLASYONLA MÜCADELE PROGRAMI VE GELİŞMELER

15. Ciddi krizlere zemin hazırlayan istikrarsız yapının daha fazla sürdürülebilmesinin mümkün olmadığı bu ortamda, 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Programın uygulanması sürecinde kamu açıklarının azaltılması ve yapısal reformlar alanında önemli adımlar atılmıştır.

16. Programın uygulanmaya konulmasıyla birlikte faiz oranları hızla düşmüş, enflasyon son 14 yıldır ilk defa yüzde 30'un altına gerilemiş, üretim ve iç talep canlanmaya başlamıştır. Sürdürülen politikalar ve yapılan düzenlemeler Türkiye'nin ekonomik altyapısını güçlendirmiştir.

17. Ancak, Türk Lirası'nın beklenenin üzerinde reel değer kazanması, iç talepte görülen hızlı canlanma, ham petrol, doğal gaz gibi enerji fiyatlarının artması ve Euro/Dolar paritesindeki gelişmeler sonucunda 2000 yılında cari işlemler açığı artmıştır. Diğer ülke deneyimlerinin de gösterdiği üzere döviz kuruna dayalı istikrar programı uygulayan ülkelerde cari işlemler dengesi olumsuz yönde etkilenmektedir.

Ancak Türkiye'de cari işlemler açığındaki artış beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

18. Bu gelişme iç ve dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari işlemler açığının finansmanı konusundaki endişeleri artırmıştır. Artan cari işlemler açığının yanı sıra yapısal reformlar konusunda yılın ikinci yarısında yavaşlama olması, bazı önemli kamu işletmeleriyle ilgili çalışmaların hedefe ulaşmaması, kamu bankalarına ilişkin düzenlemelerde yaşanan sorunlar, politik belirsizlikler ve Arjantin ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle uluslararası sermayenin gelişen piyasalara daha ihtiyatla yaklaşması, 2000 yılının ikinci yarısında Türkiye'ye dış kaynak girişinin azalmasına yol açmıştır.

19. Uygulanmakta olan kur çıpasına dayalı para politikası gereği likidite yaratım mekanizmasının döviz girişine dayandırılmış olduğu bir yapıda dış kaynak imkanlarındaki bu daralma likiditedeki artışın da yavaşlamasına yol açmıştır. Bu durum, özellikle yabancı

yatırımcıların uygulanmakta olan programın sürdürülebilirliği konusundaki endişelerini artırmıştır.

20. Kasım ayının ikinci yarısında kısa vadeli faizlerde yaşanan sıçrama ile eşanlı olarak tahvil-bono ve hisse senedi fiyatları keskin bir biçimde düşmüştür. Yabancı yatırımcıların ülkeyi terketme çabaları sonucunda Merkez Bankası 6 milyar dolar civarında döviz satışında bulunmuş ve döviz rezervleri azalmıştır.

21. 2000 yılında bankacılık sisteminin kısa vadeli dış borç kullanımını artırmıştır. Kriz sırasında yabancı bankaların kredilerini geri çağırılmaları, rezervlerin erimesine ve döviz kuru üzerinde baskı oluşmasına neden olmuştur.

22. Kasım krizi sonrasında alınan önlemler ve IMF ile varılan anlaşma sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankası'nın döviz rezervleri artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir. Krizin çözümünde özel sektörün katılımının sağlanması için de çaba gösterilmiştir. Bu doğrultuda krizi takiben yabancı bankaların yerli bankalara kullandırdıkları kredilerin geri çağırılmaması için 2000 yılı Aralık ayında yabancı banka yetkilileri ile görüşmeler yapılmış ve yabancı kreditorler bankalararası ve ticari kredi kanallarının açık tutulacağına ilişkin taahhütte bulunmuşlardır. Devletin bankacılık sisteminin yükümlülüklerine ilişkin getirdiği garantiler de bu anlaşmayı kolaylaştırmıştır. Ancak mali kesimin riskleri ve ekonominin krize karşı duyarlılığı bu ortamda daha da artmıştır. Nitekim yaşanan gelişmeler ekonomideki risklilik algılamasını yükseltmiş ve Şubat ayında yeni bir krizin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

23. Sonuç olarak 2000 yılı başında uygulamaya konulan programda sürüklenen çıpa sisteminden çıkış için bir strateji ortaya konulmuş olmasına rağmen, söz konusu finansal ve ekonomik gelişmeler Türk Lirası'nın planlanan tarihten daha önce dalgalanmaya bırakılmasını gerektirmiştir.

24. Bankacılık sektörü Kasım krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Krizlerden sonra, başta kamu bankaları olmak üzere, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu maliyesi üzerine önemli bir yük getirmiştir.

25. Mali kesimin içinde bulunduğu durum, dış borçlanma imkanlarındaki daralma, hızla yükselen faizler kamunun iç borçlarını çevirebilme kabiliyetini önemli ölçüde daraltmıştır.

26. Bu durumla karşılaşan ekonomi yönetimlerinin önünde üç seçenek mevcuttur.

i. Borcu para basarak ödemek: böyle bir yola sapmak veya sapılıyormuş gibi gözükmek Türkiye'nin şartlarında hiperenflasyon tehlikesini yaratır ve ülkeyi daha da büyük bir felakete götürme ihtimalini doğurur.

ii. Borcu ödememek veya tek yönlü kararlarla yeniden yapılandırmaya çalışmak: bunu denemek devletin gerek iç, gerekse dış piyasalardan, itibar kaybı nedeniyle uzun süre dışlanmasına ve Türkiye'de ekonomi yönetimine zaten çok sarsılmış olan güvenin tamamen ortadan kalkmasına yol açabilir. Böyle bir yola sapmak son derece tehlikeli ve sarsıcıdır.

iii. Üçüncü, ve Türkiye'nin şartları göz önünde tutulduğunda, tek doğru seçenek, çok güçlü bir ekonomik reform programını hazırlayıp bu programa uygun şartlarla resmi kanallardan yeterli dış finansman sağlamaktır. Böyle bir program mutlaka önemli bir faiz dışı bütçe fazlasını içermek zorundadır. Ayrıca, ekonomide borç-faiz-büyüme dinamiğini olumlu yöne dönüştürmek için çok ciddi, verimliliği, yönetim anlayışını ve dolayısıyla büyüme hızını düzeltecek yapısal reformların gerçekleştirilmesi böyle bir stratejinin diğer

olmazsa olmaz boyutudur. Resmi kanallardan sağlanabilecek dış kaynak ekonominin çökmesini önleyip reel sektörün nefes alabilmesi için bir “köprü kredi” olarak kabul edilmeli ve kazanılan vakitle yapısal reformların hızla uygulanması sağlanmalıdır.

### III. GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI

#### A. Programın Temel Amaç ve Araçları

27. Yeni programın temel amacı, döviz kuru rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak, bu amaçla eski alışkanlıklara bir daha geri dönülmesine imkan vermeyen yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak, iktisadi etkinliği sağlayacak yapısal reformları gerçekleştirmek, makroekonomik politikaları enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanmak, sürdürülebilir büyüme ortamını temin etmek, kişiler ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı bozukluklarını gidermektir.

28. Bu doğrultuda; öngörülen hedeflere ulaşılması, ekonominin ve karar alma süreçlerinin yeniden yapılandırılması konusunda program kesin ve sürekli bir siyasi taahhüdü ve desteği içermelidir.

29. Yeni programda bu temel hedefler çerçevesinde;

i. Kamu bankaları ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere bankacılık sektöründe hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırma sonucunda mali piyasaların etkin bir biçimde işlemesi ve bankacılık kesimi ve reel sektör arasında sağlıklı bir ilişkinin yeniden kurulması,

ii. Kamu kesiminde elverişsiz konjonktüre rağmen program döneminde çok yüksek bir faiz dışı fazla verilmesi ve kamu finansman dengesinin yapısal dönüşümlerle de desteklenerek bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirilmesi,

iii. Dalgalı kur rejimi çerçevesinde enflasyonla mücadeleye dönük aktif bir para politikası uygulanması ve belirsizliklerin azaltılmasıyla enflasyon hedeflemesine geçilmesi,

iv. Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikasının sürdürülmesi,

v. Kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi ve bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflıkla hayata geçirecek yapısal unsurların yasal altyapısının oluşturulması;

vi. Bu suretle dış finansman imkanlarının da desteğiyle olumsuz borç dinamiğinin kırılması ve dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadelenin kesintisiz ve kararlı bir biçimde sürdürülmesi öngörülmektedir.

#### B. Yapısal Yenilenme ve Yasal Düzenlemeler

30. Program çerçevesinde aşağıda sıralanan dört ana alanda çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler;

i. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılmasına,

ii. Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesine,

iii. Ekonomide Rekabetin ve Etkinliğin Artırılmasına ve

iv. Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesine yöneliktir.

1. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması

MERKEZ BANKASI KANUNU

BANKACILIK KANUNU(Paket olarak)- Özel karşılıkların vergiden düşülmesi- Tahsilatın güçlendirilmesi- BDDK'nın işlevsel etkinliğinin artırılması Yasalaşmıştır Bankalar Kanunu'nda değişiklik öngören taslak TBMM Genel Kurulunca kabul edilmiştir. Ayrıca kamu bankaları ile ilgili kararname çıkartılmış ve ortak yönetim kurulu atanmıştır.

31. Bankacılık sisteminde mali yapısı sorunlu olan bankaların bulunması sağlıklı bankaları da olumsuz yönde etkilemektedir. Bir yandan kamu bankalarının biriken görev zararı alacakları, diğer yandan artan sayıda bankanın finansman sıkıntısına düşerek TMSF'ye devredilmesi kamu finansmanı üzerine taşınması güç bir yük getirmiştir. Kamu bankaları ve TMSF bünyesindeki bankaların donuklaşmış hale gelen alacaklarını çok kısa vadeli olarak piyasalardan fonlamaları, bu bankaları özellikle likidite ve faiz şoklarına karşı hassas hale getirirken, piyasaların dengesini de bozmaktadır. Bu durum parasal kontrolü ve ciddi bir program uygulamasını güçleştirmektedir. Nitekim, geçtiğimiz dönemde istisnai düzeyde yüksek seviyelere çıkan faiz oranları bu bankaların zararlarının ve fonlama ihtiyaçlarının katlanarak artmasına yol açmıştır.

32. Kamu bankalarının birikmiş görev zararı alacakları karşılığında verilen kağıtların yanısıra, TMSF bünyesinde bulunan bankaların özkaynak açığını kapatmak ve kamu bankalarının sermaye yeterlilik oranlarını mevzuatta öngörülen asgari seviyeye yükseltmek amacıyla yeni hazine bono ve tahvilleri verilmiş, ayrıca bu bankaların yeniden zarar etmelerini engellemek amacıyla düşük faizli eski bono ve tahviller piyasa faizlerini yansıtan yenileri ile değiştirilmiştir. Bu bankalar ellerindeki yeni hazine kağıtlarının bir kısmını kullanarak Merkez Bankası dışındaki kesimlere olan gecelik yükümlülüklerini tamamen ödemişlerdir. Merkez Bankası bu bankalar ile gecelik işlem yapmakta, kullandıkları kağıtların bir kısmını satın almaktadır. Bu suretle bu bankaların bilançoları küçülerek yönetilebilir hale gelmektedir. Ortaya çıkan likidite fazlası ise Merkez Bankası tarafından piyasadaki geri çekilmektedir. Ayrıca, Hazine'nin Merkez Bankası tarafından satın alınan kağıtlar karşılığında yaptığı nakit faiz ödemeleri de bu bankanın piyasaya olan gecelik faiz yükümlülüklerinin hızla azalmasını sağlayacaktır.

33. Merkez Bankası ile kamu bankaları ve TMSF bünyesindeki bankaların yönetim kurullarının işbirliği suretiyle söz konusu bankaların aktif ve pasif yönetimine ilişkin bazı ilkeler getirilmektedir. Söz konusu bankaların kısa vadeli yükümlülükleri sınırlandırılacaktır. Bu bankaların uygulayacakları mevduat faizleri zarar etmelerini önleyecek ve kamu kağıdı piyasa faiz oranları dikkate alınacak şekilde, ayrıca günlük olarak ortak bir oranda belirlenecektir. Özel bir düzenleme ile Kamu Bankaları ve TMSF bankalarının Hazine, Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ile sürekli işbirliği içinde olmaları sağlanacaktır.

34. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik diğer çalışmalar

- i. Kamu Bankaları,
- ii. TMSF bünyesindeki bankalar ve
- iii. Özel bankalar

olmak üzere üç ana grupta ele alınmaktadır.

**Kamu Bankaları**

35. Kamu Bankalarında yaşanan sorunların tekrar oluşmaması için likidite sorunlarının giderilmesi ile eşanlı olarak gerekli olan diğer önlemler de alınmaktadır. Bu çerçevede;

- i. Ziraat Bankası ve Halk Bankası yönetimi politik etkilerden bağımsız ve profesyonel bankacılardan oluşan bir ortak yönetim kuruluna devredilmiş olup bu bankaların



faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri sağlanacaktır. Bu kurul düzenli olarak çalışmalarına ilişkin Hazine'ye rapor sunacaktır. Ortak yönetim kuruluna Kamu Bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir. Bu bankalar üç yıllık bir süre içerisinde özelleştirilecektir. Kamu Bankalarının sağlıklı çalışan bankalar haline getirilebilmeleri için uygulanan mali ve operasyonel yeniden yapılandırma süreci uygulanmasının takibi, her banka için bağımsız denetçiler tarafından yapılacaktır.

ii. Kamu bankalarının birikmiş görev zararlarının tasfiye edilmesi için piyasa koşullarında kamu kağıdı verilmesi yanında, bundan böyle Kamu Bankalarına zarar oluşturacak görev verilmemesi ile ilgili yasal düzenlemeler de gerçekleştirilmektedir. Bu amaçla görev zararlarına yol açan yüze yakın kararnamenin ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanan kararname imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunlarla verilen benzeri görevlerin tasfiyesine ilişkin çalışmalar da tamamlanmış, oluşturulan kanun tasarısı Başbakanlığa sevk edilmiştir. Gerekli görüldüğü hallerde Kamu Bankaları kanalıyla ileride sağlanacak destekler, bütçeye konulacak ödeneklerden karşılanacak ve zarar oluşturması önlenecektir. Yeniden yapılandırılmalarını takiben bu bankaların BDDK düzenlemelerine bütünüyle uymaları sağlanacaktır. Ayrıca, Hazine söz konusu bankaların nakit akış, kârlılık ve likidite durumlarını yakından takip edecektir.

iii. Kamu bankalarında yeni risk yönetimi uygulamaları başlatılacaktır.

iv. Emlak Bankası'nın kapatılarak Ziraat Bankası ile birleştirilmesi çalışmaları devam etmektedir. Söz konusu bankanın yükümlülükleri ve bazı varlıkları Ziraat Bankası'na devredilecektir. Bu kapsamda ortaya çıkacak ilave ihtiyaç için Ziraat Bankası'na kaynak aktarımı yapılacaktır. Vakıfbank'ın daha önceden başlatılan özelleştirme çalışmaları piyasa koşullarının imkan verdiği en kısa zamanda yeniden başlatılacaktır.

v. Kamu Bankalarının verimsiz şubeleri kapatılacak ve personel sayısının azaltılması için emeklilik teşvik edilecektir.

36. Kamu bankalarında bu yeni düzenin gerçekleşmesi hiç de kolay olmayacaktır. Kamu bankalarına kısa vadeli politik çıkar sağlamak amacıyla müdahale o kadar alışılmış bir davranış tarzı haline gelmiştir ki, bunun değişmesi Hükümetin çok kararlı olmasını gerektirmektedir. Ancak, toplum ve kamuoyu da yeni düzenin neden ülke yararına olduğunu anlamış bulunmaktadır. Devlet kamu bankaları vasıtasıyla dağıttığı bazı kaynakları sonra enflasyon yoluyla vatandaşın fazlasıyla geri almak zorundaydı. Bunun böyle devam etmemesi gerektiğini herkes anlamıştır. Geçici zorluklara rağmen, yeni düzen, siyasal destek sürerse, yakında ekonominin yapısını kemiren önemli bir unsuru ortadan kaldırmış olacaktır.

TMSF Bünyesindeki Bankalar

37. TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarının en kısa sürede çözüme kavuşturulması, mali sistemin istikrarı ve kamu maliyesine getirdikleri yükün azaltılması bakımından önem taşımaktadır. Programın TMSF bünyesindeki bankalar konusundaki genel yaklaşımı bu bankaları yeniden yapılandırarak satılmalarını sağlamak, satışın gerçekleşmemesi halinde ise bu bankaları mevduat ve diğer yükümlülükleri için ilan edilen tam garanti kapsamında tasfiye etmektir. Bu bankaların mudileri ve alacaklarına verilen tam garantinin ortaya çıkaracağı finansman ihtiyacı için TMSF'ye verilen Hazine kağıtları karşılığında oluşan borcun silinmesine imkan veren Bankalar Kanunu'ndaki yeni

düzenleme ile sözkonusu garanti daha da sağlamlaştırılmıştır.

38. TMSF bünyesindeki 13 bankadan beşi Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir. Bu çerçevede Ulusal Bank da Sümerbank ile Mayıs ayında birleştirilmiştir. Sümerbank bünyesinde birleştirilen bankaların şubeleri ve çalışan sayısı yarıya indirilmiştir. Mayıs ayı itibariyle TMSF bünyesinde sekiz adet banka bulunmaktadır.

39. Sümerbank'ın özkaynak yapısının düzeltilmesi için TMSF tarafından bu bankaya verilecek Hazine kağıtları, söz konusu bankanın döviz yükümlülükleri de göz önüne alınarak düzenlenecektir. Bankanın geri dönmeyen kredileri Temmuz ayı sonu itibariyle Tahsilat Dairesi'ne aktarılacaktır.

40. Sümerbank'ın satışı için Eylül 2001 sonunda teklif alınacaktır. Uygun bir teklif alınamaması halinde bankanın tasfiyesi yoluna gidilecektir. Söz konusu bankanın tasfiye sürecinde mevduat ve mevduat karşılığı tutulan devlet iç borçlanma kağıtları diğer bankalara aktarılacak tüm yükümlülükleri için ilave edilen tam garanti işleyecektir.

41. Göreli olarak yüksek talep beklenen TMSF bünyesindeki bankalar Demirbank, Bank Ekspres ve İktisat Bankası'dır. Demirbank'ın satış süreci devam etmektedir. Bu üç banka, yıl sonuna kadar satışı gerçekleşmediği takdirde tasfiye edilecektir. Kalan dört banka Mayıs ayında ikinci bir geçiş bankasında toplanacak ya da tasfiye edilecektir. Böylece TMSF bünyesinde bulunan 13 bankadan sekizinin

Mayıs sonunda kapatılması, kalanların ise 2001 yılı sonuna kadar satılması ya da tasfiye edilmesi söz konusu olacaktır.

42. TMSF bünyesinde bulunan bankaların satışında bundan sonra eski sahiplere teklif verme hakkı tanınmayacaktır.

43. Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerle TMSF bünyesindeki bankaların alacak tahsil kabiliyetinin artırılması ve tahsil sürecinin hızlandırılması sağlanmaktadır. Ayrıca, oluşturulan Tahsilat Dairesi ile Fon bünyesindeki bankaların kötü aktifleri tek elden ve etkin bir biçimde yönetilecektir. TMSF bünyesindeki bankaların geri dönmeyen kredileri Ekim ayı sonuna kadar söz konusu birime devredilecektir. Bu birim, alacakların tahsilinde sağlanan performans hakkında kamuoyuna ve piyasalara bilgi verecektir. Yine bu düzenleme ile, TMSF kapsamındaki bankaların yükümlülüklerine karşılık verilen Hazine kağıtlarından doğan fonun Hazine'ye olan borçlarının silinmesi imkanı getirilmiştir.

44. Kamu bankaları için uygulandığı gibi Fon bankalarının da piyasalardan gecelik borçlanma ihtiyaçlarının azaltılmasına ve özkaynak yapılarının düzeltilmesine yönelik bir program uygulanmaktadır. Bu doğrultuda Fon bankalarına 15 Mayıs 2001 tarihi itibariyle 8 milyar dolar döviz cinsinden, 4,3 katrilyon TL cinsinden değişken faizli Devlet İç Borçlanma Senedi ihraç edilmiş bulunmaktadır.

Bu senetlerin kullanılması suretiyle bu bankaların Merkez Bankası dışındaki piyasalardan gecelik borçlanması 5,9 katrilyon TL'den 9 Mayıs itibariyle 0,9 katrilyon TL'ye, müşterileri ile yaptıkları repo ve gecelik mevduatları 7,7 katrilyon TL'den aynı tarih itibariyle 1,2 katrilyon TL'ye düşürülmüştür.

#### Özel Bankalar

45. Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların bir an önce sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeler başlatılmıştır. Bu kapsamda;

i. BDDK, sermaye yeterliliği kriterini de dikkate alarak, özel bankalar ile sermaye artırımını ve yeniden yapılanma planları üzerinde belirli bir takvime dayalı anlaşmalar yapmaktadır.

ii. Bankaların 2000 yılında oluşan dönem karlarını hissedarlarına dağıtmayarak sermayeye ilave etmeleri sağlanmaktadır.

iii. Hem bankaların hem de şirketlerin devir ve birleşmelerini kolaylaştıracak ilave tedbirlerle ilgili çalışmalar sürdürülmektedir. Bu çerçevede, vergi mevzuatı banka birleşmelerini teşvik etmek üzere yeniden gözden geçirilecektir.

iv. Kredi karşılıklarının kurallara uygun olarak ayrılması sıkı bir şekilde denetlenecektir. Daha sağlıklı bir bankacılık sisteminin oluşturulması için bütün bankaların likidite durumlarının ve faiz oranlarının yakından takibi ile ilgili sistem geliştirilecektir.

v. Mevduatlara ve kredilere getirilen garanti devam etmektedir. Aslında uzun vadede sağlıklı ve güçlü bir finans sektörünün oluşması açısından, böyle sınırsız bir garantinin sakıncası da vardır. Ancak, Türkiye'nin yaşadığı ağır bunalım bu garantinin devamını zorunlu ve yararlı kılmaktadır.

vi. Bankacılık sistemindeki gelişmeler çerçevesinde uzun vadeli yatırımları özendirmek ve tasarruf araçları arasındaki farklılıkları gidermek amacıyla vergi ve munzam karşılıklar gözden geçirilecektir.

46. Bankacılık Kanununda yapılan değişiklikler sistemin standartlarını yükseltmeyi amaçlamaktadır. Bankalar Kanunu değişiklikleri aşağıdaki çeşitli unsurları içermektedir:

i. İhtisas Mahkemeleri belirlenmiştir.

ii. TMSF'ye, alacaklarını daha hızlı tahsil etmesi için gerekli özel yetki verilmiştir.

iii. Özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması konusundaki yasal düzenlemelere açıklık kazandırılmıştır:

iv. BDDK ve TMSF yönetimi ve personeli icra ettikleri resmi görevlerinden ötürü karşı karşıya kalabilecekleri adli davaların kurum aleyhine açılması prensibi kabul edilmiştir.

v. Esasları Kurul tarafından belirlenecek bir geçiş dönemi çerçevesinde bankaların mali olmayan iştiraklerinin özkaynaklara oranı daraltılacaktır.

vi. Açık pozisyon riskini sınırlandırmak üzere finansal türev ürünleri kredi tanımına dahil edilecektir.

vii. Getirilecek özkaynak tanımlarıyla dolaylı kredi limitlerinin konsolide bazda takibini sağlamak suretiyle Avrupa Birliği standartlarına uyumun gerçekleştirilmesine olanak sağlanmıştır.

47. 2002 yılının başından itibaren bankacılık muhasebe sistemi uluslararası standartlara uygun bir hale getirilecektir. Bu sistem ile banka bilançolarına repolar da dahil edilmiş olacaktır.

2. Devlette Şeffaflığı Artıracak ve Kamu Finansmanını Güçlendirecek Düzenlemeler

48. 1980'lerin ortasından itibaren bütçe dışı harcama ve gelir toplama yöntemlerinin oluşmasıyla, bütçenin kamu hesaplarının tamamını gösterebilme özelliği ciddi şekilde zedelenmiştir. Kamu hesaplarının denetimini ve kamuoyu nezdinde açıklığını olumsuz yönde etkileyen bu durum, kamu harcamalarının kontrolünü güçleştirmiştir. Kamu mali sistemindeki bu karmaşık yapı, maliye politikalarının başarıyla uygulanmasını engelleyerek, kamu finansman sorunlarının artmasına katkıda bulunmuştur.

49. Bundan böyle belirlenecek tüm politikalar tam bir şeffaflık anlayışı içerisinde açıklanmalı ve uygulanmalıdır. Özellikle bankacılık sistemi gibi önem arz eden alanlar başta olmak üzere yeni bir iletişim ve açıklık politikası, yeni reform stratejisinin en önemli ve en temel unsurlarından birisi olacaktır. Tespit edilen politikalar ile alınacak önlemler

düzenli olarak yapılacak basın toplantıları, duyurular ve semi-nerler vasıtasıyla kamuoyu ile paylaşılacaktır.

50. Program, devletin mali durumunun kamuoyu tarafından daha kolay izlenmesine olanak sağlayacak ve mali yönetimi şeffaflaştıracak bir dizi tedbiri hayata geçirmeyi hedeflemektedir. Bu tedbirler, bütçe dışı gelir ve harcama uygulamalarını en aza indirerek, bütçe birliği ilkesini ve bütçe disiplinini yeniden tesis edecektir.

i. Bütçe içi ve dışı fon sistemi mali disipline zarar vermektedir. Bu çerçevede, fon sisteminin düzenlenmesi yönünde 2000 yılında başlayan süreç hızlandırılacaktır.

ii. Kamu mali disiplinini olumsuz yönde etkileyen Döner Sermaye uygulamaları azaltılacaktır. Bugün itibarıyla sayısı 2650'ye ulaşan Döner Sermaye işletmelerinin en az yarısının 2001 yılı sonuna kadar kapatılması hedeflenmektedir. 2002 yılında, geriye kalan döner sermayelerin mali faaliyetleri yakından takip edilecek ve kapsamlı mali denetimleri sağlanacaktır.

iii. Bütçe kontrolü ve şeffaflığını artırmak için 3418 sayılı Kanunun 39/B maddesi ile harcamacı kuruluşların özel hesaplarına aktarılan tüm gelirlerin bütçeye aktarılması sağlanacaktır.

iv. Bütçe metninin daha açık ve şeffaf olması sağlanacaktır. 2002 yılı bütçesiyle birlikte Meclis'e sunulacak olan Yıllık Program'da, Hükümetin maliye politikaları, bu politikaların uygulanmasıyla alınması planlanan sonuçlar ve kamu hesaplarının durumu ayrıntısıyla

yansıtılacaktır. Bu metnin öncesinde bir yarı yıl ekonomi ve kamu maliyesi değerlendirme raporu hazırlanarak 2001 yılı Temmuz ayında yayımlanacaktır.

v. 2002 yılı için Meclis'e sunulacak bütçe tasarısında, bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler, kamu bankaları ve işletmeciler KİT'ler, Hazine'nin gerçekleşmesi olası yükümlülükleri ve yerel yönetimlere ait hesaplar ve bunların mali yapılarında beklenen gelişmelerle ilgili bilgiler de yer alacaktır.

vi. Harcama yönetiminin geliştirilmesi için, 2001 yılı ortasına kadar bilgisayarlı muhasebe sisteminin uygulanması tamamlanacaktır. Böylece kamu harcamalarının ve maliyetlerinin daha iyi denetlenmesi mümkün olacaktır. Bunun yanısıra, 2002 yılında pilot uygulamaya başlanılabilmesi için, uluslararası standartlarla uyumlu yeni bütçe sınıflaması, 2001 yılı Haziran ayına kadar tamamlanacaktır. Ayrıca, 2001 yılında tahakkuk bazlı muhasebeye geçebilmek için gerekli çalışmalar başlatılacaktır.

vii. Kamu sektöründe yönetişimin iyileştirilmesi için daha sistematik bir yaklaşım sergilenecektir. Bu amaç doğrultusunda Hazine, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Mali Suçları Araştırma Kurulu ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılacağı bir komite oluşturulmuştur. Bu komite hükümet ve sivil toplumun beraberce yolsuzlukla mücadele etmesine olanak sağlayacak ve kamu yönetimini iyileştirecek bir plan geliştirecektir. Eylül ayı sonuna kadar bu planın söz konusu komite tarafından tamamlanması beklenmektedir. Kamuoyunda duyarlılığı artırmak amacıyla "Etkin Devlet" konulu uluslararası konferanslar serisinin önümüzdeki aylarda başlatılması planlanmaktadır.

51. Bu düzenlemelere ilave olarak devlette şeffaflığı artırmaya ve kamu finansmanını güçlendirmeye yönelik olarak aşağıdaki yasal düzenlemeler yapılmaktadır.

**BÜTÇE KANUNUNDAKİ DEĞİŞİKLİKLER:** Yasalaşmıştır.

**GÖREV ZARARLARI İLE İLGİLİ KARARNAME VE KANUN:** Kararname çıkmıştır. Kanun Başbakanlığa sunulmuştur.

BORÇLANMA KANUNU: Başbakanlığa sunulacaktır.

KAMULAŞTIRMA KANUNU: Yasalaşmıştır.

15 BÜTÇE VE 2 BÜTÇE DIŞI FONUN KAPATILMASI İLE İLGİLİ KANUN: Başbakanlığa sunulacaktır.

DEVLET İHALE KANUNU: Yasa hazırlık aşamasındadır. 15 Ekim 2001 tarihine kadar TBMM'ye sunulacaktır.

Bütçe Kanunu'ndaki Değişiklikler

52. Bu değişikliklerle, kamu bankaları ile TMSF bünyesindeki bankaların mali durumlarının gözetilmesine ilişkin usul ve esaslar belirle-nerek program amacına uygun operasyonların yapılmasına imkan sağlanmıştır. Bu doğrultuda yapılan işlemler önceki bölümlerde ayrıntılarıyla açıklanmış bulunmaktadır.

Görev Zararları ile İlgili Düzenlemeler

53. Kamu bankaları ve işletmeci KİT'lerin görev zararları, kamu mali yönetiminin bugünkü temel sorunlarından birisidir. KİT'lerin görev zararlarını ortadan kaldırmak ve bundan böyle benzeri zararların oluşumunu engellemeye yönelik çalışmalar sürmektedir.

54. Kamu Bankalarının birikmiş tüm görev zararları piyasa koşullarına uygun üç ayda bir kupon ödemeli, Merkez Bankası repo oranlarına veya Hazine ihalelerine endeksli 25,8 katrilyon TL tutarında Hazine kağıdı verilerek tasfiye edilmiştir. Bu tutarın 23 katrilyon TL'lik kısmı 2001 yılında verilmiştir. Hazine ve Merkez Bankası koordineli bir şekilde hareket ederek piyasalarda olumsuz etki yaratmayacak şekilde kağıtların nakde dönüştürülmesini sağlayacaktır. Kamu Bankalarının görev zararlarının ödenmesi idari ve yasal takibe engel olacak bir husus değildir. Ayrıca, görev zararları karşılığı olarak ihraç edilen 25,8 katrilyon TL tutarındaki senetlere ilaveten, kamu bankalarının sermaye yapılarını güçlendirmek amacıyla 325 trilyon TL'si nakit, 1.524 trilyon TL'si senet olmak üzere 1,8 katrilyon TL'lik sermaye ödemesi yapılmıştır.

Borçlanma Kanunu

55. Bu kanun ile devlette şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir. Bugüne kadar başta bütçe kanunları olmak üzere değişik yasal metinlerle düzenlenen iç ve dış borçlanma ile devletin garanti verme sistemi, tek bir kanunla düzenlenerek, kamu borç yönetimi sınırlarının belirlendiği açık ve saydam kurallara bağlanacaktır. Ayrıca, borçlanma ve borç yönetimi politikası esnek, çabuk karar verebilen ve kararlarını çabuk uygulayabilen bir alt yapıya kavuşturulacaktır. Yapılan borçlanmalarla ve verilen garantilerle ilgili olarak her 3 ayda bir TBMM bilgilendirilecek ve borç yönetim raporu Meclise sunulacaktır.

Kamulaştırma Kanunu

56. Anayasamızda ve Kanunda öngörülen bedelin nakden ve peşin olarak ödenmesi ilkesi, uygula-mada amacından sapılmaktadır. İdareler, kamulaştırma kararlarının alınmasında ve kıymet takdirlerinde mali disiplin anlayışından uzaklaşmaktadır. Bu kanunla yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemine

başlanılmayacaktır. Öncelikle satın alma ve trampa usulünün uygulanması yoluna gidilecektir. Anlaşma sağlanamaması halinde kamulaştırma bedeli mahkemece tespit edilecektir.

Fonlara İlişkin Düzenlemeler

57. 2000 yılında 25'i bütçe içi ve 2'si bütçe dışı olmak üzere 27 adet, bu yıl ise Mart ayı itibariyle 21'i bütçe içi ve 4'ü bütçe dışı olmak üzere toplam 25 adet fon kapatılmıştır.

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç olmak üzere kalan 15 bütçe içi fonun da bu yıl ortasına kadar kapatılması sağlanacaktır. Böylelikle 2002 bütçesine gelindiğinde sistemde sadece beş adet bütçe dışı fon kalacaktır. Bunlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, TMSF ve Özelleştirme Fonu'dur. Bundan böyle bütçe içi veya dışı herhangi yeni bir fon oluşturulmayacaktır.

#### Devlet İhale Kanunu

58. Devlet İhale Kanununun değiştirilmesi ile daha rekabetçi ve etkin bir ihale sisteminin oluşturulması ve uluslararası standartlara uyum sağlanması amaçlanmaktadır. 15 Ekim 2001'e kadar Meclise sunulması planlanan bu kanun ile devlet ihalelerinde, uygulama projesine dayalı anahtar teslimi ihale yapılarak hem daha etkin ve rekabete açık bir ihale yöntemi izlenmeli, hem de ihale edilen projelerde maliyet artışı önlenmelidir.

#### 3. Ekonomide Rekabeti ve Etkinliği Artıracak Düzenlemeler

ŞEKER KANUNU: Yasalaşmıştır.

TÜTÜN KANUNU: Kanun hazırlık aşamasında olup, kısa bir süre içerisinde Başbakanlığa sunulacaktır.

DOĞALGAZ KANUNU: Yasalaşmıştır.

TELEKOM KANUNU: TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir.

SİVİL HAVACILIK KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK. Yasalaşmıştır.

#### Şeker Kanunu

59. Şeker üretiminde, fiyatlandırılmasında ve pazarlanmasında usul ve esaslar getirerek piyasadaki istikrarın sağlanması amaçlanmaktadır. 2002-2003 üretim döneminden itibaren devlet tarafından fiyat açıklanmayacaktır. Şeker piyasası, Şeker Kurulu tarafından düzenlenecektir. İhtiyaç fazlası şeker üretimine son verilerek devletin zarara uğraması engellenecektir. Üretici ekim öncesinde fiyatı bilerek ekim kararı verecektir. Türk insanı daha ucuza şeker tüketecektir. Tüm çiftçilere doğrudan gelir desteği verilerek gelir kaybı giderilecektir. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin önü açılacaktır.

#### Tütün Kanunu

60. Tütün mamülleri ve alkollü içkilerin fiyatlandırılması, dağıtımı, satışı ve kontrolü ile ilgili usul ve esaslar Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenlenecektir. 2002 üretim döneminden itibaren devlet nam ve hesabına alım yapılmayacaktır. TEKEL'in üretim ve pazarlama birimlerinin özelleştirilmesinin altyapısı hazırlanmış olacaktır. Fazla üretilen tütünün çürümesi ve yakılması uygulamasına son verilecektir. Sözleşme ve açık artırma sistemiyle üreticinin önündeki belirsizlikler kalkacaktır. Tütün üreticisinin de alternatif ürün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gerçekleştirilecektir.

61. Ekonomideki etkinliğin artmasında tarımda verimliliğin artması son derece önemlidir. Şeker ve tütün kanunlarının uygulamaya konulması ve tarım kesiminde doğrudan gelir desteğine gidilmesiyle birlikte tarımda ciddi bir dönüşümün gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır. Ülkemizdeki istihdamın yarısına yakınını sağlamakla birlikte katma değerini çok azını yaratan bu sektöre şimdiye kadar sağlanan destekler bu durumu değiştirmediği gibi gerçek ihtiyaç sahibi çiftçiye de ulaşamamıştır. Bu dönüşümün bütün zorluklarına rağmen gerçekleştirilmesi hem ekonomik hem de sosyal

bir gereklilik halini almıştır. Tarıma destek bütçe kaynaklarının müsaade ettiği ölçüde devam etmelidir. Ancak bu "daha verimli tarıma dönüşüm" programına destek şeklinde olmalıdır ve dar gelirli çiftçiye yönelmelidir.

#### Doğalgaz Kanunu

62. Doğalgazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde ve çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi yasalaşan kanunun temel amacıdır. Yeni kanun ile BOTAS'ın doğal gaz ithalatı, iletimi ve dağıtımındaki tekel hakkı kaldırılacak, tüm aşamalarda özel sektörün katılımı sağlanacaktır. Bu şekilde oluşacak piyasa mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir yapıya oturtulacaktır. Doğalgaz piyasası, elektrik piyasası için oluşturulan Kurul ile birleştirilerek bağımsız bir kurul tarafından düzenlenecektir.

#### Telekom Kanunu

63. Amacı çağdaş ekonomiler için çok önemli olan bu sektörü olabilecek en verimli ve düşük maliyetle en iyi hizmeti veren bir sektör haline getirmek olmalıdır. Bunları bir kamu teşebbüsünde gerçekleştirmek zordur, ancak Telekom'un ulusal güvenlikle ilgili boyutunu da gözönünde tutmak gereği vardır. Dış yatırım ve teknoloji, bu hedefe varmak için bir araçtır, kendi başına bir amaç değildir. Bu doğrultuda;

- i. Kamu yararı ve ulusal güvenlik amacıyla tutulan Altın Hisse dışındaki hisselerin stratejik ortağa blok satış, halka arz ve çalışanlara satış yollarıyla özelleştirilmesine,
- ii. Sabit telefon hizmetlerinde kamu tekelinin özelleştirme sonrası kaldırılmasına,
- iii. Lisans verme yetkisinin Telekomünikasyon Üst Kurumuna verilmesine,
- iv. Bu ilkeler doğrultusunda özelleştirmeyi gerçekleştirecek icraatın hızlanmasına,
- v. Ancak yabancıya satış oranının yüzde 45'in altında olmak kaydıyla gerçekleşmesine imkan sağlayan yasal süreç başlatılmıştır.

64. Böylece tüm sektörlerin teknolojik yarıştaki yerini belirleyecek olan Telekomünikasyon altyapısının hızlı bir şekilde gelişmesi kolaylaşacaktır. Sektörün önündeki engeller kaldırılarak yerli ve yabancı yatırımcıların katılımı sağlanabilecektir, fakat aynı zamanda ulusal güvenliğin gerektirdiği tüm tedbirlerin de her zaman alınabileceğini altın hisse teminat altında tutabilecektir.

#### Sivil Havacılık Kanunu

65. Hava yollarının iç hat uçuş fiyatlarının serbestçe belirlenmesine imkan veren kanun yasalaşmıştır. Türk Havayollarının ve diğer havayolu şirketlerinin ücret tarifelerini serbestçe tespit edebilmeleri, bu ücretleri gün ve saat itibarıyla farklılaştırmak suretiyle mevcut uçak kapasitesini etkin bir biçimde kullanmalarını sağlayacaktır. Ayrıca, bu düzenleme sektörde rekabeti artıracığından orta ve uzun vadede istihdam artışına katkıda bulunacaktır. Sektörün daha da gelişmesi hem turizm için yararlı olacak hem de yurtdışındaki vatandaşlarımızdan da olmak üzere bu sektöre kaynak yatırılması özendirilecektir. Özellikle Türk Hava Yolları dünyanın en güçlü, en büyük, en verimli hava şirketlerinin birisi olabilir. Bunun temelleri atılmıştır ve yasadaki bu değişikliklerle bu sürecin hızlanması beklenmektedir.

#### 4. Sosyal Dayanışmayı Güçlendiren Düzenlemeler

İŞ GÜVENCESİ KANUNU: AB Ulusal Programı'nda kısa vadeli öncelikler arasına alınmış olup, yasa hazırlığı için taraflarla görüşmeler yürütülmektedir.

EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY KANUNU: Yasalaşmıştır.

#### İş Güvencesi Kanunu

66. Avrupa Birliği Ulusal Programında kısa vadeli öncelikler arasına alınmış olup kanun hazırlığı için taraflarla görüşmeler yürütülmektedir. Sosyal taraflarla sağlanacak uzlaşma çerçevesinde ekonominin rekabet gücünü koruyarak Uluslararası Çalışma

Örgütü'nce tanımlanan biçimde çalışanlara daha fazla güvence verecek bir yasal düzenleme üzerinde çalışılmaktadır.

67. Bu çalışmaların iki eksen üzerinde devam etmesine özen gösterilmektedir. Bir taraftan işçiye ve sendikal faaliyetlere güvence verilmesi gerektiği çok açıktır. Öte yandan emek piyasasının etkin ve esnek olarak çalışmaya devam etmesi gerekmektedir. Esnek olmayan bir emek piyasası istihdam artışını önler. İstihdam artışı ise işçi kesimi için ücret kadar önemli bir hedef olmalıdır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey Kanunu

68. Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplum kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu kesimi, işçi, işveren ve diğer sivil toplum örgütlerini biraraya getiren konseyle ilgili yasa çıkarılmıştır.

5. Reel Ekonomiye Yönelik Önlemler

69. İhracatın artırılmasına yönelik ilave tedbirler alınacaktır. Bu kapsamda;

i. Bütçeden ve diğer kaynaklardan sağlanacak finansmanlar çerçevesinde Eximbank'ın kredi imkanları artırılacaktır. Bu kapsamda bugüne kadarki bütçe ödenekleri öne çekilerek Eximbank'a 128 trilyon lira aktarılmıştır,

ii. İhracatta KDV ödemeleri hızlandırılacaktır,

iii. Teşvik uygulamalarına ilişkin bürokratik işlemler azaltılacaktır.

70. Portföy yatırımlarının dışında, ülkemize istihdam, teknoloji ve katma değer açısından yararlı olacak yabancı sermayenin gelmesi kritik önem taşımaktadır. Doğrudan dış yatırım yabancı sermayenin en yararlısıdır. Türkiye için en az 5 milyar dolarlık bir yıllık yabancı sermaye girişinin gerçekleşmesi doğal sayılmalıdır. Doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak amacıyla daha önce Anayasa'da yapılan değişikliklerle getirilen uluslararası tahkim düzenlemesi için gerekli olan kanun çıkarılacaktır. Bunun yanı sıra, doğrudan yatırımın önündeki idari ve bürokratik engelleri ortadan kaldıracak bir eylem planı çalışması başlatılmış olup kısa sürede tamamlanması hedeflenmektedir. Yabancı sermaye yatırımını özendirmek amacıyla Ticaret Kanunu, İmar Kanunu ve yatırımı doğrudan etkileyecek diğer kanunlar kısa sürede yeniden incelenerek gerekli değişiklikler yapılacaktır. Uygulanacak programla birlikte sağlanacak makroekonomik istikrar, özelleştirmenin hızlanması ve yapısal reformlar paralelinde yabancı sermaye yatırımları ülkemize daha fazla yönelecektir.

71. Bu geçiş döneminde esnaf, sanatkar, KOBİ'ler ve tarım kesiminin krizden asgari seviyede etkilenmelerini temin etmek amacıyla Ziraat ve Halk Bankası'ndan kullanmış oldukları kredilerin faizlerine maliyetlerin yansıtılmasını sınırlamak için bütçeye 400 trilyon lira tutarında ödenek konmuştur.

C.Makroekonomik Hedefler

72. Yaşanan krizler bankacılık kesimi üzerinde ciddi bir tahribata yol açmış ve kamu maliyesi üzerine büyük bir yük getirmiştir. Faiz oranlarındaki yükselme ve kurlardaki belirsizlik ekonomik birimlerin geleceğe ilişkin güvenlerini sarsmış, reel ekonomiyi de olumsuz yönde etkilemiş ve ekonomi daralma sürecine girmiştir. Türk Lirası'nın değer kaybıyla birlikte enflasyonda da bir sıçrama gözlenmiştir.

73. Ancak, rekabet gücünde kazanılan iyileşme, güçlü maliye politikasının sürdürülmesi, aktif para politikası, uzlaşmaya dayalı gelirler politikası ve özellikle güven ortamının yeniden sağlanması ile büyüme hızı ve enflasyon üzerindeki bu olumsuz etkilerin giderilmesi mümkün görülmektedir. Bu çerçevede yılın ikinci yarısında ekonomideki



daralma eğiliminin tersine dönmesi beklenmektedir. Özellikle kur nedeniyle ortaya çıkacak ithal ikamesi yanında, turizm gelirleri ile ihracatta beklenen bu artışın ekonomide canlanmaya önemli katkı sağlayacağı tahmin edilmektedir. Bunun yanısıra mali sektörde öngörülen dönüşümlerin hızla gerçekleştirilmesi ve sağlanan güven ortamıyla piyasaların sağlıklı bir şekilde işlemeye başlaması sonucunda reel faizlerdeki düşmede yılın ikinci yarısında büyümeye olumlu katkıda bulunacaktır. Geçmiş yıllarda yaşanan kriz deneyimleri de bu tahminleri desteklemektedir. Yılın tamamında GSMH'nin yüzde 3 dolayında gerilemesi beklenmektedir. Ancak, mevsimsel etkilerden arındırılmış bazda bakıldığında üç aylık dönemler itibariyle sanayide 2000 yılının ikinci yarısından itibaren görülen daralmanın 2001 yılının ikinci yarısından itibaren canlanmaya dönüşeceği tahmin edilmektedir.

74. 2001 yılının bütününde tarım sektörünün yüzde 1,2 büyümesi, sanayi ve hizmetler sektörünün ise sırasıyla yüzde 3,5 ve 3,7 oranlarında küçülmesi beklenmektedir.

75. 2001 yılında iç talebin yüzde 8,2 oranında azalmasına karşın kur ve iç talepteki daralmaya bağlı olarak dış talebin büyümeye katkısının 6,4 puan olması beklenmektedir.

76. 2001 yılının ilk yarısında yaşanan belirsizliğin etkisiyle özel tüketim ve yatırımların yılın tamamında gerilemesi beklenmektedir. Kamu tüketim ve yatırım harcamalarındaki gerileme uygulanan sıkı maliye politikasının bir sonucu olacaktır.

77. Bu tahminlerin bugünkü koşullar altında oldukça ihtiyatlı olduğunu belirtmek gerekir. Temel hedefimiz büyümede yüzde 7 seviyesini yakalayıp sürdürmek olmalıdır.

78. Türk Lirasının dalgalanmaya bırakılmasıyla birlikte ortaya çıkan ani değer kaybına bağlı olarak fiyatlarda bir sıçrama olması kaçınılmazdır. Ancak, programın maliye, para ve gelirler politikalarının kararlılıkla uygulanması ve döviz kurunun istikrar kazanması sonucunda yılın ikinci yarısında fiyat artışları yeniden yavaşlama eğilimine girecektir. Mevsimsel etkilerden arındırılmış bazda aylık fiyat artış hızının yılın son döneminde yüzde 2 civarına gerileyeceği tahmin edilmektedir. Yıl sonunda TEFÉ'deki artışın yüzde 57,6, TÜFE'deki artışın ise yüzde 52,5 olması beklenmektedir. Bu tahminler geçici mahiyettedir. Enflasyon hedeflemesine geçilmesiyle birlikte kısa vadeli tahminlerden ziyade uzun vadeli hedeflerden bahsetmemiz sözkonusu olacaktır.

79. Büyüme hızındaki düşüş ve iç talebin daralması sonucunda ithalatın gerilemesi, buna karşılık rekabet gücünde sağlanan iyileşmenin ihracat ve turizm gelirlerini artırması beklenmektedir. Böylece, 2001 yılında cari işlemler hesabının dengeye yakın olacağı oldukça ihtiyatlı bir şekilde tahmin edilmektedir. Yıl sonunda ödemeler dengesi cari işlemler hesabının fazla vermesi ihtimali oldukça güçlüdür.

#### D. Makroekonomik Politikalar

##### 1. Maliye Politikası

80. Konsolide bütçe, bütçe dışı fonlar, mali olmayan KİT'ler, işsizlik fonu ve yerel yönetimleri içerecek şekilde tanımlanan toplam kamu kesimi faiz dışı fazlasının, özelleştirme geliri, faiz geliri ve Merkez Bankası karları hariç, GSMH'ye oranının 2000 yılındaki yüzde 2,8'lik seviyesinden, 2001 yılında yüzde 5,5'e ve 2002 yılında da yüzde 6,5'e yükseltilmesi hedeflenmektedir. Önemli bir faiz dışı fazlayı yaratmak borç dinamiğinin olumluya çevrilmesi ve reel faizlerin aşağıya çekilmesi için şarttır. Bunun gerçekleşmesi kolay olmayacaktır ve sürekli bir politik kararlılık gerektirecektir. Bu

kararlılığı gösteremezsek, programın bu boyutu aksayacak ve makroekonomik hedefler tümüyle tehlikeye girecektir.

81. Kamu kesimi faiz dışı fazlası için dönemler itibariyle hedef olarak konulan taban değerler aşağıda verilmiştir. Buna göre 2001 yılı sonunda faiz dışı fazlanın en az 9,3 katrilyon TL'ye ulaşması hedeflenmektedir.

2001 Yılında Dönemler İtibariyle Kamu Kesimi

\* Faiz Dışı Fazla Hedefi (Kümülatif faiz dışı denge, Trilyon TL)

31 Mart 2001	1.850
31 Mayıs 2001	3.250
31 Temmuz 2001	4.250
30 Eylül 2001	6.200
31 Aralık 2001	9.250

\* Konsolide Bütçe, 3 adet Bütçe Dışı Fon, 8 adet KİT, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve İşsizlik Sigorta Fonu'ndan oluşan toplam kamu kesimi

82. Öte yandan toplam kamu kesimi açığı yıl sonu itibariyle 26,5 katrilyon TL'yi aşmayacaktır.

2001 Yılı Dönemler İtibariyle Kamu Kesimi Dengesi Hedefi(Kümülatif, taban değer, trilyon TL)

31 Mayıs 2001	-4.750
31 Temmuz 2001	-11.750
30 Eylül 2001	-18.150
31 Aralık 2001	-26.450

83. Özelleştirme gelirleri, Merkez Bankası karları ve faiz gelirleri düşürdüktan sonra konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'ye oranının 2000 yılındaki yüzde 4,6'lık seviyesinden 2001 yılında yüzde 5,1 ve 2002 yılında da yüzde 5,6 seviyesine yükseltilmesi hedeflenmiştir.

84. Konsolide Bütçe dışı diğer kamu hesaplarında 2000 yılında yüzde 1,8 olan faiz dışı açığın 2001 yılında binde 4 fazlaya dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

Konsolide Bütçe

85. Kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler kamu finansmanı üzerine önemli bir yük getirmiştir. Diğer yandan, TL'nin değer kaybı ve faiz oranlarındaki yükselme borç servis yükünü ağırlaştırmaktadır. Kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için faiz dışı harcamalarda azami tasarrufun ve disiplinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Programın faiz dışı bütçe fazlasına ve kamu finansmanına ilişkin hedefleri bu çerçevede belirlenmiştir. 2000 yılında 25,4 olan gelirlerin GSMH'ye oranının 2001 yılında yüzde 25'e düşmesi ve faiz dışı harcamaların GSMH'ye oranının yüzde 20,8'den yüzde 19,9'a gerilemesi beklenmektedir.

86. Konsolide bütçenin faiz dışı harcamaları Mayıs-Eylül döneminde ikişer aylık daha sonra üçer aylık bazda (özel ödenek açısından düzeltilmiş konsolide bütçe faiz dışı harcamaları) izlenecektir. 2001 yılı içinde dönemler itibariyle konsolide bütçe harcamaları için üst sınırlar belirlenmiştir. Bu sınırlara göre konsolide bütçenin yıl sonu faiz dışı harcamaları 34,2 katrilyon TL'yi aşmayacaktır. Program amaçları doğrultusunda, faiz dışı harcamalara, vergi iadeleri, Eximbank'a yapılacak transferler, Hazine'nin garantili borç ödemeleri ve tasarruf mevduatı sigorta fonu kapsamındaki bankalar ve kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ile ilgili ödemeler dahil değildir.

2001 Yılı Dönemler İtibariyle Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcama Hedefi(Kümülatif, tavan değer, trilyon TL)

31 Mayıs 2001:	11.400
31 Temmuz 2001:	17.450
30 Eylül 2001.	23.600
31 Aralık 2001.	34.230

#### Konsolide Bütçe ile İlgili Harcama Tedbirleri

87. Genel prensip, kamu harcamalarının disiplin altına alınarak azami tasarruf sağlanmasıdır. Faiz dışı harcamalardaki nominal artışın GSMH'nin nominal artışının altında tutulmasına özen gösterilecek, bu suretle 2001 yılında 2000 yılına kıyasla harcamalar reel olarak yüzde 8 oranında azalacaktır. Cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarında nominal artışın kur ve fiyat artışlarının altında tutulması sonucunda GSMH'nin yüzde 1,5'i kadar tasarruf sağlanacaktır. Kamu bankalarının faiz farkı ödemelerini karşılamak üzere bütçeye GSMH'nin yüzde 0,2'si oranında ödenek konulmuştur. Söz konusu ödenek Şubat 2001'de yaşanan kriz nedeniyle kamu bankalarına çiftçi, küçük esnaf ve sanatkarlara kriz öncesinde açılan kredilerin faizlerinin düşük tutulması karşılığında verilecektir. Kamu bankalarından kullanılan yeni kredilerin faizleri, bankaların borçlanma maliyetlerine uygun olacaktır. Kamu Bankalarına 2001 yılında ödenek aşımına yol açacak yükümlülükler verilmeyecek ve kredi sübvansiyonları 2002 yılında tamamen kaldırılacaktır.

Öngörülen tasarruf tedbirleri ise şöyledir.

i. Kamu Tasarruf Genelgesi titizlikle uygulanmalıdır.

ii. Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaj uygulanacak ve kamuda taşıt kullanımı sınırlandırılacaktır.

iii. Gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesine gidilmeyecektir. Yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı uygulamaya gidilmeyecektir.

iv. Sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri hariç kamuda yeni personel alımı ancak çok olağanüstü ve kuruluşların etkinliği açısından mutlaka gerekli durumlarda yapılacaktır. Toplam memur sayısında artış olmayacaktır. Tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış talepleri kesinlikle dikkate alınmayacaktır.

Ancak memurların 2000 yılının sonundaki maaş seviyesinin 2001 yılında reel olarak sabit tutulması sağlanacaktır.

v. Yatırım harcamaları 2001 yılı bütçesinde azaltılarak bir tasarruf imkanı elde edilecektir. Ancak nihai amaç, 2002 bütçesi ile kamu yatırım politikasının daha yapısal bir yaklaşım ile rasyonelleştirilmesidir. Buna göre aşamalı olarak yatırım projesi sayısı daha sürdürülebilir bir seviyeye indirilecek ve bu gerçekleştirilirken sektör hedefleri ve mevcut mali kaynaklar dikkate alınacaktır. Devlet Planlama Teşkilatı ve ilgili yatırımcı Bakanlıklar 2002 yılı bütçesinin hazırlanması aşamasında mevcut proje stokunun rasyonelleştirilmesine yönelik gerekli önlemleri alacaklardır. Bu amaçla, sağlıklı fizibilite etüdlerine dayanan ve aciliyet arz eden projeler dışında yeni yatırım projesi teklif edilmeyecek ve yatırım planları buna göre önceliklendirilecektir. Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmayacak ve yıllara sari ihalelere gidilmeyecektir.

#### Gelir Artırıcı Düzenlemeler

88. Gelir hedeflerine ulaşmak için aşağıda yer alan vergi ve vergi dışı gelir düzenlemeleri öngörülmüştür:

i. Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak 2000 yılı sonunda alınan tedbirlerin titizlikle uygulanmasına devam edilecektir.

ii. Akaryakıtta otomatik fiyatlandırma mekanizması sürdürülecektir. Akaryakıt Tüketim Vergisi (ATV) en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanacak ve ATV tahsilatının GSMH içinde payı yüzde 3 olacaktır.

iii. Katma Değer Vergisinin yüzde 8 ve 1'lik oranları dışındaki kalemlerinde 1 puanlık artış yapılmıştır.

iv. Başta enerji ve petrol sektörü olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatlarına kurdaki değişiklikler, artan maliyetler yansıtılmalı ve fiyatlar ekonomik gerçekleri de yansıtmak şekilde geciktirilmeden ayarlanmalıdır.

v. Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numaralarının kullanımı genişletilecektir. Bankacılık muamelelerinde vergi kimlik numaralarının kullanılması Eylül 2001'de başlayacak ve Haziran 2002 dönemine kadar aşamalı olarak yaygınlaştırılacaktır. Böylelikle, 2000 yılının sonunda 15,2 milyona ulaşan rakam 2002 yılının sonuna kadar iki katına çıkarılacaktır. Buna yönelik yasal düzenlemenin Mayıs ayı sonuna kadar çıkarılması beklenmektedir.

vi. Vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimleri artırılacaktır. Vergi tahsilatının güçlendirilmesi sonucunda 2000 yılının sonunda GSMH'nin yüzde 2'sine tekabül eden gecikmiş vergi borcu stokunun 2001 yılı sonuna kadar düşürülmesi planlanmaktadır.

vii. Vergi ve sosyal güvenlik primlerine ilişkin gecikme faiz ve cezaları piyasa faiz oranlarının üzerinde kalacak biçimde ayarlanmıştır.

viii. SSK ve Bağ-Kur primleri için prime esas ücret tabanı yüzde 40 artırılmış, SSK prime esas ücret tavanı ise tabanın 4 katından 5 katına çıkarılmıştır.

ix. Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanname dışı tutulması suretiyle kamu kağıtlarına olan bireysel talebin artırılması düşünülmektedir. Ancak bunun finansal yatırım araçlarının vergilendirilmesinde uyum sağlamak amacıyla yapılacak bir çalışma sonucunda netleştirilmesi gerekmektedir.

x. Vergi idarelerinin otomasyona geçmesiyle birlikte vergi idaresinin etkinliğinin artırılması yönünde önemli bir adım atılmış olup üç ana veri işleme merkezindeki bilgiler birleştirilerek yeni bir organizasyona gidilecektir.

xi. Kamu kuruluşlarının vergi ve sosyal güvenlik prim ödemelerindeki gecikme 2002 sonuna kadar ortadan kaldırılacaktır.

#### Kamu Kesimi Borç Stoku

89. 2000 yılı sonu itibariyle yüzde 58,4 olan kamu kesimi net borç stokunun GSMH'ye oranının 2001 yılı sonunda yüzde 78,5'e çıkması, ancak alınan tedbirlerle 2002 yılından itibaren hızla azalmaya başlayarak 2003 sonunda yüzde 64,9'a düşmesi beklenmektedir.

90. Toplam borç stokunun GSMH'ye oranında 2001 yılında beklenen 20 puanlık artışın 14,5 puanının net dış borç stokundaki, 5,5 puanının ise net iç borç stokundaki artıştan kaynaklanması beklenmektedir. 2001 yılında borç stokunun GSMH'ye oranının hızlı artışına ve yüksek reel faizlere rağmen 2002 yılında borç stokunun GSMH'ye oranında yüzde 8 civarında düşme beklenmektedir. Bu oranın düşmesinde muhtelif faktörler rol oynamaktadır.

91. Kamu borç stoku içindeki kamu bankalarının görev zararından doğan borç miktarı 2001 yılında 25,8 katrilyon TL'ye (GSMH'nin yüzde 14'ü) ulaşmıştır. Bu tutar için Hazine

tarafından ihraç edilen DİBS'ler Hazine'nin borç stokunu önemli ölçüde artırmakla birlikte, toplam kamu sektörünün borç stoku değişmemektedir. Bu sayede, kamu hesaplarının şeffaflığı artırılmış, toplam kamu borcunun yönetiminin tekelden yapılması sağlanmış ve Hazine'nin açıkladığı borç stoku gerçekçi hale getirilmiştir.

92. 2001 yılında toplam borç stokunun GSMH'ye oranındaki bu büyük artışta bazı geçici faktörler önemli rol oynamaktadır;

i. TL'nin reel olarak değer kaybetmesi sonucunda dış borç stokunun GSMH'ye oranı artmaktadır.

ii. GSMH'nin reel olarak düşmesi sonucunda borç stoku/GSMH oranı yükselmektedir.

iii. 2001 yılının ilk çeyreğinde iç borçlanma faiz oranlarının çok yüksek seviyelere ulaşması ve borçlanma vadelerinin kısalması sonucunda 2001 yılı iç borç stoku büyümektedir.

iv. Kamu bankaları ve TMSF kapsamındaki bankalarla ilgili olarak oluşan borç stokunun GSMH'ye oranının 2001 yılında 12,5 puan artarak yüzde 30'a ulaşması beklenmektedir.

v. Kamu bankaları ve TMSF kapsamındaki bankalar için verilen DİBS'lerin niteliği önemli ölçüde değiştirilmiştir. Kamu ve fon bankalarına daha önce düşük faizli ve uzun vadeli kağıtlar verilirken, 2001 yılından itibaren piyasa şartlarında ve üç ayda bir kupon ödemeli kağıtlar verilmiştir. Ayrıca 2001 öncesi verilmiş olan tüm kağıtlar da bu nitelikteki yeni kağıtlarla değiştirilmiştir. Bu kağıtların faiz ödemeleri nakden her üç ayda bir yapılacaktır. GSMH'nin yaklaşık yüzde 8'i kadar olan bu faiz ödemelerini finanse etmek için yapılan borçlanma kamu kesimi borç stokunu artırmaktadır.

93. Net borç stokunun GSMH'ye oranının 2002 yılında 8 puan civarında azalarak yüzde 70,4'e düşmesi beklenmektedir. 2001 ve 2002 yılları için oldukça yüksek dönem başı iç borçlanma reel faiz oranının gerçekleşmesi beklenmesine rağmen, borç stokunun GSMH'ye oranının düşmesi aşağıda açıklanmaktadır;

i. 2001 ve 2001 yıllarında, ortalama dönem başı iç borçlanma reel faiz oranlarının, sırasıyla, yüzde 36,4 ve yüzde 20 olması varsayılmıştır. Bu yüksek oranlara rağmen 2002 yılından itibaren borç stoku/GSMH oranının düşmesi birkaç faktöre bağlanabilir. Herşeyden önce borç dinamiği açısından geçerli olan efektif faiz oranları, sözkonusu faiz oranlarının çok altındadır;

a. Anılan reel faiz oranları hesaplanırken vade faktörü hesaba katılmamıştır. Kısa vadeli bir iç borçlanma yapıldığında, dönem faizi yıllık bileşik faize çevrilerek, takip eden 12 ay için beklenen enflasyon oranı ile indirgenmektedir. Bu durumda, yüksek dönem faizinin yıl boyunca hep aynı seviyeyi koruyacağı varsayılmakta, borçlanmanın yapıldığı dönemdeki yüksek enflasyon oranı ise hesaba katılmayarak 12 ay sonraki enflasyon oranı dikkate alınmaktadır. Sonuç olarak; enflasyonun yüksek olduğu bir dönemde yüksek faizle yapılan kısa vadeli bir borçlanma, bu hesaplamayla çok yüksek bir reel faiz oranı vermektedir. Halbuki, efektif reel faiz oranı bu oranın çok altındadır. Örneğin, Şubat 2001 sonunda yapılan bir ay vadeli iç borçlanmanın dönem faizi yüzde 7,11'dir. Bu oranın yıllık bileşik faizi yüzde 144,2 olmaktadır. Şubat 2001 sonrası 12 ay için beklenen enflasyon oranı ise yüzde 45'dir. Bu durumda, anılan borçlanmanın reel faizi yüzde 68 olarak hesaplanmaktadır. Halbuki, efektif faiz oranı bundan çok farklıdır. Bir ay vadeli borçlanma için, dönem faizi olan yüzde 7,11 ödenmiştir. Aynı dönemde (Mart 2001) gerçekleşen enflasyon oranı ise yüzde 6,1 olmuştur. Bu durumda gerçekleşen dönem reel faiz oranı

yüzde 1, yıllık bileşik reel oran ise yüzde 12 olmaktadır. Borç dinamikleri açısından önemli olan reel faiz oranı yüzde 68 değil, efektif oran olan yüzde 12'dir. Anılan faiz hesaplama yönteminin yanıltıcı olmasına neden olan ikinci bir sorun ise, yıllık ortalama bulunurken faiz oranlarının borçlanma ile ağırlıklandırılmamasıdır.

b. İç borç stoku içerisindeki değişken faizli borcun oranı 2001 sonunda yüzde 75'e ulaşacaktır. Yıl içerisinde nominal faiz oranlarının düşmesi sonucu, toplam iç borç stoku üzerinden yapılacak faiz ödemeleri hızla düşecektir.

c. 2001 yılında yapılacak sabit faizli borçlanmalar büyük ölçüde, faizlerin düşmüş olduğu kriz sonrası dönemde yapılacaktır.

d. Şubat-Nisan 2001 döneminde yüksek faiz oranları üzerinden yapılan borçlanma kısa vadeli olduğu için, borcun bu kısmı yıl içinde daha düşük bir faiz oranından yenilenecektir. Sonuç olarak; vade faktörü ve ağırlıklandırma dikkate alınarak hesaplandığında, borç dinamikleri açısından önemli olan 2001 yılı dönem sonu reel iç borçlanma faiz oranının yüzde 36,4 değil, yüzde 23,7 olmasıdır.

ii. 2001 yılı sonu itibariyle toplam net borç stokunun yüzde 45'i dış borç olacaktır. Toplam borcun bu kısmının ortalama faiz oranı yüzde 10'un altındadır. Dolayısıyla; toplam borç stokunun ortalama faiz oranı, anılan yüzde 36,4'lük dönem başı iç borçlanma reel faiz oranının çok altında olmaktadır. Dış borç faiz oranları da hesaba katıldığında, toplam borç stoku efektif faiz oranının yüzde 17'nin altında olduğu görülmektedir.

iii. 2002 yılında toplam borç stokunun GSMH'ye oranla azalmasında özelleştirme gelirleri de (GSMH'nin yüzde 1,8'i kadar) rol oynayacaktır.

iv. Enflasyon oranının ileriki yıllarda daha hızlı düşeceği varsayıldığı için, 2002 yılında senyorej gelirlinin orta vadede beklenen orandan daha yüksek olması beklenmektedir. Bu da 2002 yılındaki borç stokunun GSMH'ye oranını düşüren bir faktördür.

v. 2002 yılında istatistiki bir eğilim de borç stoku/GSMH oranının hızlı düşmesinde etkili olmaktadır. Borç stoku yıl sonu rakamları ile ifade edildiği için yıl sonu fiyatlarını ve yıl sonu kurlarını yansıtmaktadır. GSMH ise yıllık ortalama fiyatları ve kurları yansıtmaktadır. Bu durumda, enflasyonun arttığı dönemlerde borç stoku olduğundan yüksek, enflasyonun düştüğü dönemlerde ise olduğundan düşük görülmektedir. 2002 yılında, enflasyonun 2001 yılına göre daha düşük olması beklendiği için, borç stoku/GSMH oranındaki düşme olduğundan daha fazla görünmektedir.

94. Kamu sektörü borçlanmasının efektif reel faiz oranları; önümüzdeki yıllar için hedeflenen GSMH'nin yüzde 6'sı civarındaki kamu sektörü faiz dışı fazlası ve yüzde 6 civarındaki bir reel büyüme oranı dikkate alındığında; borç dinamiklerinin sürdürülebilir olduğu ve önümüzdeki yıllarda borcun GSMH'ye oranının hızla düşeceği görülmektedir.

95. Borç dinamiğine ilişkin analizde, 2001 yılında iç borçlanma ortalama nominal faiz oranının yüzde 81 olacağı hesaplanmaktadır. Bunun gerçekleşmesi borç dinamiğinin sürdürülebilirliği açısından son derece büyük bir öneme sahiptir:

i. Faiz oranlarının oluşmasında beklentilerin önemi çok büyüktür. Programın kararlılıkla ve tam olarak uygulanması sonucu ekonomiye duyulan güvenin yeniden tesis edileceği ve beklentilerin olumluya döneceği varsayılmaktadır.

ii. Faiz oranlarını belirleyen ikinci önemli faktör ise, kamu sektörünün iç borçlanma ihtiyacının borçlanılabilir fonlar üzerine yaratacağı baskıdır. Bu açıdan, 2001 yılında kamu sektörünün finansman ihtiyacı ve finansman kaynaklarına ilişkin varsayımlar aydınlatıcıdır:

Konsolide Bütçe Finansmanı	Milyar \$	% GSMH
----------------------------	-----------	--------

Finansman İhtiyacı	79,0	47,2
İç Borç Servisi	67,4	40,1
Anapara	36,9	21,8
Faiz	30,5	18,3
Dış Borç Servisi	11,7	7,0
Anapara	8,3	5,0
Faiz	3,4	2,0
Finansman	79,0	47,2
Faiz Dışı Fazla	9,5	5,3
Özelleştirme	2,3	1,1
İç Borçlanma	51,4	30,9
Dış Borçlanma	15,8	9,9
Tahvil	2,5	1,5
Dünya Bankası	3,2	2,0
Proje	0,5	0,3
Dış Destek	9,6	6,1

Tablodan da görüleceği gibi; 2001 yılında 67,4 milyar dolar karşılığı iç borç anapara ve faiz ödemesi yapılacağı, bu tutarın sadece 51,4 milyar dolarının yeniden borçlanılacağı varsayılmıştır. Bu rakamların birer hedef olmayıp, sadece programa ilişkin hesaplar yapılırken kullanılan varsayımlar olduğunun vurgulanması gerekmektedir. Genel makroekonomik gelişmelere uygun olarak, Hazine borçlanma miktarını ve vadelerini programın başlangıç varsayımlarından çok farklı yapabilir. Burada; sadece söz konusu varsayımlar çerçevesinde; Hazine'nin kamu ve fon bankaları yeniden yapılandırılma maliyeti de dahil, iç borç anapara ve faiz itfalarının çok altında bir borçlanma ile finansman ihtiyacını karşılayabileceği gösterilmeye çalışılmaktadır. Bu borçlanma miktarı ile piyasadaki borçlanılabilir kaynaklar üzerinde yaratılacak baskı, programın nominal faiz oranları ile tutarlıdır.

iii. Vurgulanması gereken bir nokta da; kamu ve fon bankaları ile ilgili olarak ihraç edilen DİBS'lerin faiz ödemelerinin tamamının 2001 yılı faiz ödemeleri içinde yer almakta olduğudur.

iv. Hazine'nin kamu ve fon bankalarının borç yükünü üstlenmesi sonucu, Hazine'nin borçlanma ihtiyacının artacağı, bunun piyasalar üzerinde baskı yaparak borçlanma faiz oranlarını artıracacağı düşünülebilir. Ancak, bu doğru değildir. Kamu ve fon bankaları, bu operasyon sonucu artık piyasalardan borçlanmak zorunda kalmayacaktır. Böylece piyasada oluşan likidite fazlası, Hazine ihalelerinde ek bir talep yaratarak, faiz oranları üzerinde bir baskı oluşmasını engelleyecektir. Hazine'nin piyasalardan borçlanacağı miktar artmakla birlikte, toplam kamu sektörünün borçlanacağı miktar değişmemektedir.

Dahası; kamu borç idaresinin merkezileştirilmesi suretiyle, kamu ve fon bankalarının gecelik vadede ve yüksek faizle borçlanmaları yerine, kamu sektörü daha uzun vadede ve daha düşük maliyetle borçlanabilecektir.

v. Hazine'nin borçlanma olanaklarını olumlu etkileyecek ve piyasalar üzerindeki baskıları azaltacak diğer bir gelişme de kurumsal yatırımcıların DİBS'lere olan talebinin önemli ölçüde artmakta olmasıdır. Özellikle; İşsizlik Sigortası Fonu'nun elinde bulunan ve DİBS alımında kullandığı kaynaklar hızla artmaktadır. Fonun 2002 yılı sonuna kadar herhangi bir harcamasının olmaması nedeniyle, söz konusu kaynaklar önemli tutarlara

ulaşacaktır. Ayrıca; özel emeklilik sisteminin kurulması ile birlikte DİBS'lere yatırılacak kurumsal yatırımcı fonlarında önemli artışlar olması beklenmektedir.

96. Kamu ve fon bankalarının yeniden yapılandırılması çerçevesinde ihraç edilen DİBS'ler, bu bankalar tarafından, TCMB vasıtasıyla, günlük borçlanma ihtiyacını ortadan kaldırmak amacıyla likidite temin etmek üzere kullanılmaktadır. Bu DİBS'lerin 14,7 katrilyon TL'lik kısmı TCMB'ye doğrudan satılacak, 7 katrilyon TL'lik kısmı ise repo işlemleri için kullanılacaktır. Böylece, kamu ve fon bankalarının bilançoları 14,7 katrilyon TL küçülecektir. Bu amaçla ihraç edilmiş DİBS'lerin faiz ödemelerinin üç ayda bir nakden ödenmesi nedeniyle, TCMB'nin piyasadaki fazla likiditeyi çekmesine yardımcı olunacaktır. Ayrıca, koşulların uygun olması durumunda, Hazine ihtiyacından fazla borçlanarak, bu DİBS'leri erken itfa edecektir. Böylece, kamu sektörünün toplam borç stoku artmadan, TCMB'nin piyasadaki fazla çekmek zorunda olduğu miktar azaltılmış olacaktır.

97. 15 Mayıs 2001 tarihi itibarıyla kamu ve fon bankalarına ihraç edilen tahvil tutarı 44 katrilyon TL'ye ulaşmıştır.

98. Fon kapsamına alınan bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi amacıyla 2000 yılının Aralık ayında 3,8 katrilyon TL tutarında senet verilmiştir. 2001 yılında fona yeni alınan bankalara ve diğer fon bankalarına sermayelerini güçlendirmek üzere 12,4 katrilyon TL tutarında yeni tahvil ihraç edilmiştir. TMSF'ye ihraç edilen tahvillerin yaklaşık yarısı döviz cinsindedir.

99. 2000 yılı sonu itibarıyla 15,2 katrilyon TL olan kamu bankalarının kağıda bağlanmamış görev zararları stoklarıyla 2001 yılının ilk dört ayında oluşan görev zararlarının anapara ve faizleri karşılığında toplam 22,9 katrilyon TL tutarında tahvil ihraç ederek kamu bankalarının Hazine'den olan görev zararları alacaklarının tümü tasfiye edilmiştir.

100. 2001 yılı içinde kamu bankalarına sermaye katkısı olarak 326 trilyon TL nakit ödemesi yapılmış, 125 trilyon TL tutarında erken itfa yapılarak nakit sağlanmıştır.

101. Fon bankalarının portföyündeki ihale ile satılmış olan 3,7 katrilyon TL nominal değerli senetler ile kamu bankaları portföyündeki 12,3 katrilyon TL tutarındaki TÜFE'ye endeksli senetler, 3 ayda bir kupon ödemeli, Hazine ihalelerine endeksli senetler ile değiştirilmiştir.

#### Dış Finansman

102. Faiz dışı dengede 10 milyar dolar civarında fazla hedeflenmesine rağmen 2001 yılında kamu kesiminin finansman ihtiyacı yüksek seviyede bulunmaktadır. Bu finansman ihtiyacının tamamen iç piyasalardan karşılanması mevcut makroekonomik öngörülerle tutarlı olmayacaktır. Dış finansman özellikle bankacılık sektörünün yeniden yapılanmasına yönelik olarak alınacak önlemlerin finansmanında büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle ek dış finansmanın sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, uluslararası kuruluşlar ve gelişmiş ülkeler nezdinde sürdürdüğümüz temaslar sonuç vermiştir. IMF ile yapılan düzenlemeler kapsamında 1999 sonundan 2001 Mayısına kadar toplam 5 milyar dolar civarında kaynak kullanılmıştır. IMF mevcut taahhüdünü 8,1 milyar dolar artırarak 2001 yılı içinde toplam 13,3 milyar dolar kaynak sağlamıştır. IMF'den sağlanan bu tutarın 9,6 milyar doları, Hazine'nin borçlanmasını kolaylaştırmak amacıyla kullanılacaktır. Buna ilaveten, Dünya Bankası'ndan da 2001 yılı için proje kredileri hariç, 2,5 milyar dolar kaynak kullanılacaktır. Böylece 2001 yılı için bu iki kuruluştan daha önce elde edilen imkanlarla birlikte toplam kullanılabilir kaynakların 2001 yılının geri kalan kısmında 15,7



milyar dolara ulaşması sözkonusu olacaktır. Bu imkanlar şu anda sağlayabileceğimiz başka tür borçlara oranla çok daha uygun koşullara sahiptir.

103. IMF'den sağlanan kaynak miktarı Türkiye ülke kotasının 16 katına yaklaşmakta olup IMF ile Stand by Düzenlemesi yapan Türkiye'ye benzer ülkelerin kullandığı miktarlar göz önüne alındığında, Türkiye'ye sağlanan mali olanağın kotasına oranla en yüksek mali yardım olduğu görülmektedir.

104. Programımız kamu sektörünün sağlıklı bir dış borç yapısına kavuşması için dönemsel hedefler içermektedir. Buna göre toplam kamu sektörünün kısa vadeli dış borç stokunun bütün yıl için 2,1 milyar doları aşmaması öngörülmüştür.

105. Konsolide kamu sektörünün bir yıldan daha uzun vadeli dış borç stokunu ve hazine garantili uzun vadeli dış borçlarını sınırlamak için dönemler itibariyle getirilen borçlanma hedefleri aşağıda yer almaktadır.

1992-2000 döneminde üstlenilen Hazine garantili kredi tutarı 6,8 milyar dolar olup 2001-2011 döneminde kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken dış borç miktarı Yap-İşlet-Devret projeleri kapsamında sağlanan ürün alım garantileri hariç 11,8 milyar dolardır.

#### Özelleştirme

106. Ekonomide rekabeti ve etkinliği artırmanın temel gereksinimlerinden biri olan özelleştirmenin hızla yürütülebilmesi için gerekli düzenlemeler süratle yapılacaktır. Bu amaçla 2001 yılında özelleştirme kapsamında bulunan kamu kuruluşlarının hızla özelleştirilmesine olanak sağlayacak düzenlemeler tamamlanacaktır. Bu kapsamda ele alınacak önemli kamu kuruluşları Türk Telekom, Tüpraş, THY, Erdemir, Tekel, Şeker Fabrikaları, TEAŞ ve TEDAŞ'tır.

107. Erdemir İsdemir ile birleştirilerek ve bir kısım hissesinin daha İMKB'de satılması ile özelleştirilecektir.

108. 2001 yılında özelleştirme yoluyla sağlanacak gelirin 1 milyar dolar olması beklenmektedir. Ancak 2002 yılında piyasa koşullarının olumluya dönmesi ile birlikte 3,5 milyar dolarlık özelleştirme geliri hedeflenmektedir.

#### KİT'lere ilişkin düzenlemeler:

109. KİT'lerin faiz dışı dengesinin 2001 yılı içinde GSMH'nin yüzde 1,6'sı kadar iyileştirilmesi hedeflenmektedir. 2000 yılında GSMH'nin yüzde 1,5'i düzeyinde gerçekleşen KİT açığının 2001 yılında binde 1'lik bir fazlaya dönüştürülmesi temel hedefdir. Bu hedefe ulaşmak için aşağıdaki önlemler alınacaktır:

i. KİT'lerin tarife ve ücretlerinin yeni enflasyon hedefleri ve TL'nin değer kaybı nedeniyle artan maliyetlerine uygun bir şekilde artırılması,

ii. Personel maliyetleri de dahil olmak üzere işletme maliyetlerinin reel olarak azaltılması,

iii. Tarımsal destekleme fiyatlarının öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılması ve finansman imkanları dikkate alınarak asgari alım miktarları ile piyasanın regüle edilmesi,

iv. Şeker pancarı kotalarının 12,5 milyon tondan 11,5 milyon tona indirilmesi ve şeker pancarı destekleme fiyatının hedeflenen enflasyon oranından fazla artırılmaması, Tarımsal destekleme alımları ile görevli KİT'lerle ilgili alınan tedbirlerin yanında Tarım Bakanlığı'nca hazırlıkların süratle tamamlanarak çiftçilere doğrudan gelir desteği

uygulamasının yaygınlaştırılması suretiyle devlet desteğinin özellikle küçük çiftçilere ulaşmasının sağlanması,

vii. TEAŞ tarafından satılan elektriğin ortalama fiyatının kilovat başına 4,5 centte tutulması ve satın alınan elektriğin maliyetinin karşılanması için TEDAŞ'ın ücret ve tarifelerinin buna uygun olarak artırılması,

vii. LPG'ye sübvansiyon verilmemesi uygulamasına devam edilmesi,

viii. Haziran 2001 tarihine kadar KİT'lerce üretilen mal ve hizmetlere ilişkin piyasa gerekleri dışında kalan özel iskonto ve muafiyetlerin kaldırılması,

ix. İstihdam politikası çerçevesinde, Hazine Müsteşarlığı ve Özelleştirme İdaresi portföyünde bulunan KİT'ler ile Türk Telekom ve Kamu Bankalarından emekli olacak personelin azami yüzde 15'i oranında eleman istihdam edilmesi politikasına devam edilmesi, ve

x. KİT yatırımlarının GSMH'ye oran olarak aynı düzeyde tutulmasıdır.

110. Enerji sektöründe piyasanın düzenlenmesi ve elektrik piyasasının serbest rekabet ortamına hazırlanması için gerekli yasal ve kurumsal altyapı tamamlanmıştır. Buna paralel olarak yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilecek enerji projelerine ve işletme hakkı devrine yönelik Hazine garantileri için yeni bir strateji benimsenmiştir. Eskiden verilmiş bazı garantiler Türk ekonomisini ve Türk Hazinesini olmaması gereken çok büyük yüklerin altına sokmuştur. Şimdiye kadar verilen garantiler nedeniyle üstlenilen mali risklerin sınırlandırılması amacıyla artık piyasalardan kaynaklanan riskler için enerji projelerine Hazine garantisi verilmeyecektir. Hazine sadece kamu kuruluşları tarafından fiilen satın alınacak enerji bedeli ödemelerini içerecek biçimde garanti vermeyi uygun bulmaktadır. Böylece hem yeni kanun ile getirilen rekabetçi serbest piyasanın oluşumuna katkıda bulunması, hem de kamu üzerinde önceden miktarı belli olmayan, geçmişteki kamu bankaları görev zararlarına benzeyebilecek ve şeffaflık ilkesine ters düşen ilave bir mali yükümlülük oluşmasının önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, dünyadaki uygulama doğrultusunda, Hazine, piyasa riskini değil, ama devletin davranışını garantileyip özel yatırımcıya güvence verebilecektir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları

111. Sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları dengeli bir bütçe politikası çerçevesinde bütçeden aktarılacak transferlerle karşılanacaktır.

112. Sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınacaktır. Sağlık primleri ve katkı payları sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak artırılabilecektir.

Bütçe Dışı Fonlar

113. Harcamaların azaltılması politikası çerçevesinde yeni harcamalar yavaşlatılarak bütçe dışı fonlarda da önemli tasarruflar sağlanabilecektir. Bu çerçevede fonların faiz dışı açıkları 2000 yılındaki yüzde 0,5'lik seviyesinden 2001 yılında yüzde 0,25'e indirilecektir.

Yerel Yönetimler

114. Yerel yönetimlerin faiz dışı açıkları oldukça düşük bir seviyede olup büyük bir değişiklik öngörülmemektedir. 2002 bütçesinde yerel yönetimlerin Hazine tarafından devralınan garantili borçları ile ilgili ödemeler bütçe harcamaları kapsamına alınacaktır.

2. Para Politikası

115. Aralık 1999'da uygulamaya konulan ekonomik programda kademeli bir çıkış stratejisi sonucunda dalgalı bir kur rejimine geçilmesi planlanmaktaydı. Ancak bu kademeli

geçiş olanağı TL'nin dalgalanmaya bırakılması ile ortadan kalkmış ve döviz çıpasının terk edilmesi ile yeni bir parasal çerçevenin oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir.

116. Döviz çıpası politikasının terkedilmesi yeni bir nominal çıpa gereğini ortadan kaldırmamaktadır. Enflasyonun ara hedefler konulmak suretiyle kontrol altında tutulması, dünya ekonomilerinde yaşanan son gelişmeler paralelinde terkedilmiş ve nihai hedef olarak doğrudan enflasyonun seçilmesi yoluna gidilmiştir. Benzer şekilde ülkemizde de enflasyon hedeflemesine geçilmesi, gerekli şartlar oluştuktan sonra, gerçekleştirilecektir.

117. Güçlendirilmiş bankacılık sistemi ve dalgalı kur rejimi Merkez Bankası'nın aktif bir para politikası uygulamasına ortam sağlamıştır. Bu çerçevede Merkez Bankası'nın ilk ve öncelikli amacı TL'nin değer kaybının enflasyon üzerindeki etkisini sınırlandırmak ve takip eden aylarda enflasyonu indirmektir.

118. Merkez Bankası'nın bağımsızlığını artırmaya yönelik Merkez Bankası Kanunu yasalaşmıştır. Enflasyon hedeflemesi politikasına geçmek için uygun bir ortam yaratacak bu yasa ile fiyat istikrarını sağlamak üzere Merkez Bankası'na araç bağımsızlığı verilmiştir. Enflasyon hedeflemesi politikasına tam anlamıyla geçiş sağlanana kadar bu ara dönemde para politikasının tespit edilmesi ve yürütülmesinde Merkez Bankası 2001 yılında parasal büyüklüklerin kontrolüne odaklanacaktır.

Bununla birlikte finansal sistemin istikrarını sağlama gereğini de dikkate alacaktır.

119. Parasal taban için dönemler itibariyle gösterge niteliğinde belirli üst sınırlar konulmuş olup aşağıda yer almaktadır. Merkez Bankası konulan gösterge niteliğindeki tavanlarla uyumlu olacak şekilde para tabanının büyüme oranını kontrol edecektir. Parasal tabanın enflasyon ve büyüme öngörülerini ile tutarlı olarak 2001 yılında (2000 yılının sonundaki Bayramın yarattığı etkiye ve 2001 yılı başında munzam karşılık katsayısındaki indirimde göre düzeltildikten sonra) yüzde 47 oranında artması öngörülmektedir. 120. Programda Net İç Varlıkların tavan ve Net Uluslararası Rezervlerin taban değerlerinin belirlendiği düzeyler Merkez Bankası'na ekonominin ihtiyaç duyduğu likiditeyi sağlaması için döviz rezervlerini kullanabilme imkanı sağlamaktadır.

121. Merkez Bankası, resmi dış finansmana aracılık faaliyeti ile ilişkili olarak Hazine'ye açılan herhangi bir kredi hariç olmak üzere Net İç Varlıklar'ın büyüme oranını kontrol edecektir. Parasal tabandan ay sonu kuru ile TL'ye çevrilen Net Dış Varlıkların çıkarılmasıyla hesaplanan Net İç Varlıklar için dönemler itibariyle belirlenen hedefler aşağıda yer almaktadır.

2001 Yılı Dönemler İtibariyle Merkez Bankası Net İç Varlıklar Hedefi (Tavan değer, trilyon TL)

30 Nisan İtibariyle Gerçekleşme:	7.780
31 Mayıs 2001:	9.750
30 Haziran 2001:	13.250
31 Ağustos 2001:	15.850
31 Ekim 2001:	19.500
31 Aralık 2001:	21.000

122. Merkez Bankası, döviz kurunun uzun vade serbest piyasa değerini etkileyecek sistematik müdahalelerde bulunmayacak, döviz piyasalarına sadece geçici dalgalanmaları hafifletmek üzere müdahale edecektir.

123. Bununla birlikte, piyasalarda bazı beklenmedik ve ciddi dalgalanmalar olduğu takdirde Merkez Bankası para ve döviz piyasalarını stabilize etmek için program

çerçevesinde kullanılacak dış finansman imkanından yararlanabilecektir. Net Uluslararası Rezerv değerleri de dış finansman imkanları çerçevesinde belirlenmiş olup aşağıda yer almaktadır. Merkez Bankası, döviz kurundaki aşırı dalgalanmaları kısa vadeli faiz oranlarını kullanarak giderecektir.

Net Uluslararası Rezervdeki Değişme Hedefleri (Tanımlanan Dönemde NUR'daki Değişimin Gerçekleşebileceği Taban Değer, milyon \$)

30 Nisan İtibariyle Gerçekleşen Stok:	3.860
Mayıs 2001:	-1.500
Haziran 2001:	-2.900
Temmuz-Ağustos 2001:	-2.000
Eylül-Ekim 2001:	-2.600
Kasım-Aralık 2001:	-600

### 3. Ödemeler Dengesi

124. Döviz kurunun dalgalanmaya bırakılması ile birlikte dövizin değer kazanması genel olarak döviz gelirleri üzerinde olumlu etki yaratacaktır. Kur etkisi yanında, 2001 yılında iç talepte yaşanan daralma ve büyüme hızındaki düşüş ithalat talebini azalacaktır. Ancak kurun artışı dış borç faiz ödemelerinin bütçeye yükünü artıracaktır.

125. Yıl genelinde cari işlemler açığının 2000 yılındaki 9,8 milyar dolarlık seviyesinden 1 milyar dolara gerilemesi beklenmektedir. İhracatın en az 34 milyar dolar, ithalatın ise 47 milyar dolar civarında beklendiği 2001 yılında dış ticaret dengesi önemli oranda iyileşme gösterecektir.

126. Aslında ödemeler dengesi tahminlerimiz oldukça ihtiyatlı varsayımlara dayanmaktadır. Program uygulamasında güven sağlandıkça ve turizm sektöründeki halihazırda gözlemlenen gelişmeler sürdükçe bu tahminlerimizin üstünde daha iyi neticeler alınacağını ümit etmekteyiz.

### 4. Gelirler Politikası

127. Toplumun ekonomik anlamda en zayıf kesimlerini içine alan bir sosyal destek ağıyla da desteklenen etkin bir gelirler politikası ile son krizin büyüme ve istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi sağlanmalıdır. Enflasyonla mücadelenin başarıya ulaşmasında kriz döneminde ortaya çıkan fiyat artışlarının bir ücret-fiyat sarmalı oluşturmasının önüne geçilmesi büyük önem taşımaktadır. Gelirlerini enflasyona göre ayarlama gücü olmayan toplumun en yoksul kesimlerinin korunması ve gelir dağılımının daha da bozulmasını engellemek, sosyal dayanışmayı güçlendirmek için büyük önem taşımaktadır. Bu sonuca ulaşabilmek için toplumun tüm kesimleri arasında uzlaşma sağlamaya önem verilmelidir.

128. Kamu sektöründe ücret ve fiyat politikalarının oluşturulmasında;

i. Enflasyon hedefi,

ii. Kamu çalışanları arasında gelir farklılıklarının giderilmesi,

iii. İstihdam kaybına yol açılmaması ve uzun vadede Kamu İşletmeleri'nin ödeme kapasiteleri ve verimlilik düzeyleri hususları gözönünde bulundurulacaktır.

129. Kamu işçilerinin ücretleri, 1999-2000 dönemini kapsayan toplu iş sözleşmeleriyle sağlanmış olan reel artışlar, kamunun finansman dengesi ve kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaleti gözetilecek şekilde ayarlanmalıdır. Gerek kamu, gerekse özel sektör çalışanları olsun, bütün çalışanlar arasında verimliliği ve adaleti göz önünde tutan bir

düzenleme sağlanamazsa, gelirler politikası aksayacak ve bütçe üstünde programı tehlikeye sokan baskılar gelişecektir.

130. Kamu kesimi çalışanları arasında gelir adaletinin sağlanması büyük önem arz etmektedir. 1991-2000 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde ücretler her yıl reel bazda yüzde 6 oranında artarken, memur maaşları aynı dönemde her yıl reel bazda sadece binde 6 oranında artmıştır. Son iki yılda ise ücretler reel bazda yüzde 52 oranında artarken, maaşlar aynı dönemde reel bazda yüzde 8 oranında azalmıştır. Sonuç olarak, 2000 yılında ücretler, maaşların 2,6 katına ulaşmıştır. Program çerçevesinde bu oranın 2001 sonunda 2,1'e, 2002 sonunda ise 2'ye indirilmesi amaçlanmaktadır.

131. Özel sektöre ilişkin ücret ve fiyat politikalarının rasyonel olması da programın başarısı açısından hayati önem taşımaktadır. Hükümet, enflasyon hedefiyle uyumlu ücret ve fiyat artışlarının sağlanması için sosyal kesimler arasındaki müzakerelerde aktif rol oynayacaktır. Ekonomik ve Sosyal Konsey Kanunu ile Konsey, sosyal tarafların düzenli olarak toplandığı ücret ve fiyat kararlarının uzlaşma anlayışıyla ve makroekonomik hedefler doğrultusunda alındığı kurumsal bir yapı haline dönüşecektir. Bu amaçla Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ilişkin kanun yürürlüğe girmiştir.

132. Düşük gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği sistemi ile güçlendirilmesi temel ilkedir. Bu politikanın ülke genelinde uygulanabilmesi için Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından yürütülen çiftçi kayıt projesinin tamamlanması gerekmektedir. Kısa dönemde devletin destekleme alım fiyatlarının, satın alan kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak ve hedeflenen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılması öngörülmektedir.

133. Programımızın en temel unsurlarından birisi tüm vatandaşlarımızın sosyal refahını korumak olmalıdır. Bu konuda uluslararası kuruluşlar ile birlikte ekonomik krizlerin toplumun en duyarlı kesimleri üzerindeki olumsuz etkilerini azaltacak bir çalışma başlatmış bulunmaktayız. Böylece krizden etkilenen sosyal gruplara yönelik bir yardım programını hayata geçirmek için çalışmaktayız.

#### IV. UZUN DÖNEMLİ PERSPEKTİF

134. Son 25 yılda yaşadığımız kronik yüksek enflasyon ve kamu açıkları Türkiye'nin potansiyelini tam olarak kullanmasına ve atılım yapmasına engel olmuştur. Türkiye'nin en kısa sürede enflasyon sorununu kalıcı bir biçimde çözmesi, kamu dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturması ve istikrarlı bir büyüme ortamına girmesi gerekmektedir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının nihai hedefi ekonomide böyle bir yapısal dönüşümü gerçekleştirmektir.

135. Programda öngörülen yapısal reformların uygulamaya geçirilmesi ekonomide etkinliği artıracak, bunun sonucunda mevcut kaynaklarla sürdürülebilir bir büyüme performansı yakalanabilecektir. Yapısal reformların sonucunda devletin işleyişi köklü

bir şekilde değiştirilecektir. Böylece, devletin, kamu maliyesini bozan ve kaynak kullanımında etkinliği azaltan eski alışkanlıklarına geri dönmesi engellenmiş olacaktır.

136. Bu programa toplumun desteğinin sağlanması esas olduğundan temel hedeflerin gerçekleştirilmesi için şeffaf ve katılımcı bir politika izlenmelidir.

137. Kamu finansman dengesinin kalıcı bir biçimde iyileştirilmesi neticesinde devletin eğitim ve sağlık hizmetleri ile teknoloji ve sosyal içerikli harcamalara yeterli kaynakları tahsis etmesi mümkün hale gelecektir. Böylelikle, Uzun Vadeli Strateji'de hedeflenen toplam faktör verimliliği artışı gerçekleştirilebilecek, dünya hasılasından daha yüksek pay

alınması, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, yoksullukla mücadele ve bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması sağlanabilecektir.

138. Programın temel amaçlarından birisi de kalıcı olan ve ülkemize ileri teknoloji getiren doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artırılmasıdır. Uluslararası mali kuruluşların ülkenin bu reform ve değişim çabalarına desteklerinin sürmesi ve yabancı sermaye yatırımlarının artması arzu edilmektedir. Dış yatırım istihdam yaratan, teknoloji getiren, dış piyasalarda payımızı artıran nitelikte olmalıdır.

139. Türkiye, yapısal reformlar gerçekleştirerek enflasyonu tek haneli rakamlara kalıcı olarak indirecek, kamu açıklarını sürdürülebilir düzeyde tutacak ve ilgili diğer kriterleri sağlayarak hem Avrupa Birliği'ne hem de Avrupa Para Birliği'ne üyelik için gereken yükümlülükleri yerine getirebilir duruma gelmelidir.

140. 21. Yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlıklı bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır. Güçlü ekonomiyi, güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır. Ekonomide çalışanlar bütün güçlerini devletten rant sağlamaya değil, üretime, dışsatıma, teknoloji geliştirmeye ve istihdam yaratmaya verebilmelidir. Rekabet adil olmalıdır. Siyaset ekonomiyeye, ekonomi de iyasete belli bir ayrışım içinde saygı göstermelidir. Özlemimiz, hedefimiz ve Türkiye'nin hak ettiği de budur.

## EK 3

# BDDK BASIN AÇIKLAMASI

15.05.2001

## BASIN AÇIKLAMASI

### **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı**

Kasım ve Şubat krizlerinin ardından ortaya çıkan istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak, ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaya yönelik olarak Hükümet tarafından "Güçlü Ekonomiye Geçi Programı" uygulamaya konulmuştur. Bu programın ana unsurlarından birisi bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede hazırlanan "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı"nın ana hatları aşağıda özetlenmektedir.

#### **Programın temel amaçları;**

- Kamu bankalarını mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesindeki bankaların sorunlarını en kısa sürede çözüme kavuşturmak,
- Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmek.

Program iki ana unsurdan oluşmaktadır:

- Bankacılık Sektöründe Mali ve Operasyonel Yeniden Yapılandırma,
- Gözetim ve denetim çerçevesini güçlendirici, sektörde etkinlik ve rekabet gücünü artırıcı yasal ve kurumsal düzenlemeler.

### **1. Mali ve Operasyonel Yeniden Yapılandırma**

Kamu Bankaları ile ilgili olarak;

- Merkez Bankasıyla yapılanlarda gecelik yükümlülüklerin ortadan kaldırılması, Merkez Bankasına olan gecelik yükümlülüklerin sınırlandırılması,
- Bu yükümlülüklerin geri ödenerek kamu bankalarının bilançosunun küçültülmesi,
- Görev zararlarının tamamen tasfiye edilmesi ve verilebilecek yeni görevler için bütçeye önceden ödenek konulması,

- Sermaye yapılarının güçlendirilmesi için ek kaynak aktarılması,
  - Kamu bankalarının ortak ve profesyonel yönetim kuruluca yönetilmesi,
  - Emlak Bankası'nın tasfiye edilerek Ziraat Bankası'na devredilmesi,
  - Vakıflar Bankası'nın özelleştirilmesi,
  - Verimsiz şubelerin kapatılması ve personel azaltımı için emekliliğin teşvik edilmesi,
  - Ziraat ve Halk Bankalarının 3 yıl içerisinde özelleştirilmesi,
  - Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bankaları ile ilgili olarak;
  - Fon bankalarının ortak yönetimin sağlanması ve birleştirilmesi,
  - Merkez Bankasıyla yapılanlar dışında gecelik yükümlülüklerin ortadan kaldırılması ve Merkez Bankasına olan gecelik yükümlülüklerin sınırlandırılması,
  - Bilanço yapısının düzeltilmesi ve sermayelerinin güçlendirilmesi,
  - Şube ve personel sayısının rasyonalizasyonu,
  - Mali ve mali olmayan iştiraklerin, araç ve tanınır malların satış,
  - Kötü aktiflerin Fon bünyesindeki tahsilat dairesine devredilmesi,
  - TMSF bünyesindeki bankaların alacaklarının tahsil kabiliyetinin artırılması,
  - 2001 yılı sonuna kadar Fon bankalarının satış ve tasfiye yolları ile çözülmesi,
- hususlarında çalışmalara başlanmıştır ve bu yönde bugüne kadar çok önemli mesafeler alınmıştır.

Bankaların piyasa koşulları içinde özvarlıklarını ve bilanço yapılarını güçlendirmeleri amacıyla, BDDK, Hazine Müsteurluğu ve TCMB bankacılık sisteminin önünü açmayı hedeflemektedir. Ülkenin ve mali sistemin içinde bulunduğu darboğazın süratle aşılabilmesi bakımından reel sektör ile bankacılık kesiminin karlılığı ve işbirliği içinde sorunlara ortak çözümler üretmeleri büyük önem taşımaktadır. Bu anlayış çerçevesinde; Özel bankaların daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amacıyla;

- Kriz döneminden bu yana özel bankaların tümünden günlük bazda bilgi alınmakta ve bankaların faaliyetleri yakından takip edilmektedir.
- BDDK bankalarla bir seri görüşmeler yaparak sektörün sorunlarını, krizden etkilenme derecelerini ve çözüm önerilerini tespit etmiştir.
- Sermaye yeterliliği kriteri de dikkate alınarak, özel bankalardan sermaye artırımı veya



sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılanma stratejilerini içeren taahhüt mektupları alınmıştır.

-Bu çerçevede özel bankalar; sermaye artırımı, sermaye benzeri kredi temini, birleşme, üyeler ve personel sayısının rasyonelize edilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, yoğunlaşmış kredilerin yeniden yapılandırılması, iştirak ve gayrimenkul satışı, hisselerin bir kısmı ya da tamamının yabancı ve yerli ortaklara satışı konularında önlemler alacaklarını taahhüt etmişlerdir.

-Sermaye artırımı programı kapsamında BDDK bankaların dönem karlarını sermayeye ilave etmelerini sağlamıştır. Bu kapsamda, Nisan sonu itibarıyla özel bankaların 1.437 trilyon lira tutarında sermaye artırımlarına gideceklerini taahhüt eden ana sözleşme değişiklikleri için BDDK'ya başvurmuşlardır. Sermaye artırımlarının belli bir kısmı hali hazırda gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

-Taahhüt mektuplarında belirlenen performans kriterlerini yerine getirmeyen bankalara her türlü müeyyide zamanında ve kararlılıkla uygulanacaktır.

## 2. Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler

Gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesine yönelik olarak,

Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerle;

- "Konsolide Özkaynak" tanımı getirilmekte ve konsolidasyon esasına göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması sağlanmaktadır.

-2009 yılına kadar bir geçiş süreci tanınarak, bankaların mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa iştirakleri kendi özkaynaklarının en fazla yüzde 15'i, bu iştiraklerin toplam tutarı ise banka özkaynaklarının yüzde 60'ı ile sınırlandırılmaktadır.

-Vadeli işlem, opsiyon sözleşmeleri ve benzeri diğer türev ürünler kredi tanımına dahil edilmektedir.

-Özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması konusuna açıklık kazandırılmaktadır.

### **BDDK tarafından yapılacak düzenlemelerle;**

-1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmek üzere Muhasebe Uygulama Yönetmeliği yayımlanacaktır. Yönetmelikle repo işlemlerinin bilanço içine alınması, finansal araçların değerlendirilmesine, sınıflandırılmasına ve riske karşı korunma amaçlı finansal işlemlere ilişkin esasları içeren 39 nolu standart da dahil olmak üzere Uluslararası Muhasebe Standartlarının temel ilkelerinin benimsenmesi amaçlanmaktadır.

-Kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek üzere bir gruba kullanılacak kredi limitlerinin hesabında doğrudan ve dolaylı krediler birlikte dikkate alınacak ve risk grubu tanımı yapılacaktır.

-1 Ocak 2002'de iştirak kazanması öngörülen Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetim

Sistemi olu turma süreci yakından izlenecektir.

-Sermaye yeterliliği hesabında 1 Ocak 2002'den itibaren solo bazda, 1 Temmuz 2002'den itibaren de konsolide bazda piyasa risklerinin dikkate alınması ile ilgili uygulamaya başlanacaktır.

-Bankaların iç ve dış denetimi önemsemeleri, bağımsız dış denetimler sırasında iç kontrol ve risk yönetimi sistemleri ile kredi portföyü ve piyasa risklerinin de incelenmesi özendirilecektir.

-Diğer ülkelerin denetim birimleri ile yapılmakta olan anlaşmalar ve sağlanacak birliği ile bankalar veya hakim ortakları tarafından kurulmuş olan off-shore bankalar sıkı denetim altına alınacaktır.

-Bankaların yurtdışı üyeleri de yerinde denetime tabi tutulacaktır.

Bankacılık sektöründe etkinlik ve rekabet gücünü artırmak amacıyla;

-Uzun vadeli tasarrufları özendirilecek şekilde, gelir vergisi stopaj oranları ve münzam karlıklar uygulamalarının gözden geçirilmesi,

-Banka emlaklerinin birleşmelerinde de 4605 sayılı kanunda yer alan vergi avantajlarının uygulanması,

-Gayrimenkul ve emlak hissesi satışından doğan kazançlarla ilgili istisnadaki asgari iki yıl elde tutma artının kaldırılması ve istisna edilen tutar üzerinden yapılan gelir vergisi stopaj kesintisinin düzeltilmesi konularında ilgili Kurullarla ortak çalışmalar yürütülmektedir.

Yeniden yapılandırma programının ayrıntıları Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun internet sitesinde yer alan Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı-15 Mayıs 2001 web sayfasında kamuoyunun bilgisine sunulmuş bulunmaktadır.

Hazırlanan bu programla, bankacılık sektörünün sağlıklı bir yapıya kavuşmasına ve ekonomik istikrarın sağlanmasında kendisinden beklenen katkı etkin bir şekilde yerine getireceğine inancımız tamdır.

Kamuoyuna saygıyla duyurulur.

## ÖZGEÇMİŞ

Sevinç ARAÇ, 01.05.1982 yılında Buhara’da doğdu. İlköğrenim ve lise dönemlerini Buhara’ da tamamladı. Lisans eğitimini Dünya Yabancı Diller Ünüversitesi İngiliz Dili ve Edebiyat bölümü okuyarak 2004 yılında tamamladı. 2012 tarihinde Türkiye’de KPDS sınavına girerek Denklik Belge aldı. İlk iş deneyimine 2005 tarihinde ESER İnşaat ve Ticaret Şirketinde tercüman olarak başladı ve şu anda Deniz Bank Genel Müdürlükte çalışmakta.