

BANKA SERMAYELERİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

1. BDDK'nın özel bankalar ile ilgili mevcut stratejisi nedir, ne gibi gelişmeler sağlanmıştır?

2001 yılının Mayıs ayında kamuya açıklanan "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı"nın temel amaçlarından birisi; Kasım ve Şubat krizlerinin etkisiyle mali bünyeleri ve karlılık performansları kötüleşen özel bankaların daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Piyasa koşulları içinde bu bankaların özvarlıklarını ve bilanço yapılarını güçlendirmeleri temel prensip olarak kabul edilmiş, özel bankalardan, her birinin mali durumuna göre değişiklik arzeden, sermaye artırımı veya sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılanma stratejilerini içeren takvime bağlı taahhüt mektupları alınmış, taahhütlerini yerine getiremeyen bankalara her türlü yaptırımın uygulanacağı ilan edilmiştir. Bu kapsamda bankalarca 1.884 trilyon liralık sermaye artış taahhüdünde bulunulmuş, 31 Aralık 2001 tarihi itibarıyla bu taahhüdün 1.765 trilyon lirası yerine getirilmiştir.

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programının açıklandığı tarihten bu yana, taahhütlerini yerine getiremeyen ve aktifleri pasiflerini karşılayamayan altı adet banka sistemik risk yaratmaması açısından TMSF'ye devir yoluyla sistemin dışına çıkartılmıştır.

Ayrıca, bankacılık sektöründe yaşanan yeniden yapılandırma sürecini şekillendirecek önemli düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemeler şunlardır:

- Bankacılık sektöründe özkaynak artışını özendirme amacıyla, gayrimenkul ve iştirak hissesi satışından doğan kazançların satışın yapıldığı yılda sermayeye ilave edilen kısmının kurumlar vergisinden istisna edilmesi için gerekli olan satışa konu olan kıymetin asgari 2 yıl süreyle elde tutulma şartının kaldırılmasına ve istisna edilen tutar üzerinden yapılan gelir vergisi stopaj kesintisinin düşürülmesine yönelik yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.
- Bankaların kaynak maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla 8 Ağustos 2001 tarihinden itibaren TL mevduatlar için ayrılan munzam karşılıklara faiz ödenmesi uygulamasına başlanmıştır.
- Söz konusu Program çerçevesinde, bankaların ve iştiraklerinin devir ve birleşmelerini kolaylaştırmak yönünde uygun ortam hazırlanmış, bu amaçla kurumsal devir ve birleşmeler için vergi teşvikleri getirilmiştir. Bu düzenlemelerin de etkisiyle 2001 yılında devir ve birleşmelerde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Nitekim, Körfezbank ve Osmanlı Bankası Garanti Bankası çatısı altında; Demirbank HSBC çatısı altında; Tekfen Yatırım Bankası ve Bank Ekspres Tekfen Bank çatısı altında; Sümerbank da Oyakbank çatısı altında birleşmişlerdir.
- Şubat 2001 sonrasında Türk Lirasının yabancı paralar karşısında hızlı değer kaybı sonucunda olumsuz etkilenen özel bankalar yabancı para açık pozisyonlarını önemli ölçüde kapatmışlardır. 15 Haziran 2001 tarihinde

Hazine tarafından gerçekleştirilen iç borç takas işlemi bu gelişmede en önemli belirleyici olmuştur.

- Bankaların karşılaşacakları riskleri en iyi şekilde yönetebilmelerine imkan verecek etkin bir iç denetim ve risk yönetimi sistemi kurmaları yönünde gerekli düzenlemeler tamamlanmıştır.
- Bankaların mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zarara karşı yeterli sermaye bulundurmalarını sağlamak amacıyla faiz, kur ve hisse senedi risklerinin (piyasa risklerinin) sermaye yeterliliği rasyosunun hesaplanmasına dahil edilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmış, sermaye yeterliliği hesabında 1 Ocak 2002 tarihinden itibaren solo bazda, 1 Temmuz 2002 tarihinden itibaren de konsolide bazda piyasa risklerinin dikkate alınması kararlaştırılmıştır.
- Bankaların verebilecekleri azami kredi miktarlarının belirlenmesinde aynı risk grubuna dahil addedilecek gerçek ve tüzel kişilerin tanımı Haziran 2001'de yürürlüğe konulan yönetmelik ile belirlenmiştir. Bu tanımın bankalar için de ayrıca düzenlemeye konu edilmesiyle, bankaların ortaklarına ve iştiraklerine doğrudan veya dolaylı olarak verebilecekleri toplam kredilerin azami oranı özkaynaklarının yüzde 25'i olarak belirlenmiş ve uluslararası kurallara uygun hale getirilmiştir. Bankaların dahil olduğu risk grubu tanımı son derece muhafazakar bir yaklaşım dahilinde; bankaların yöneticileri, ortakları ve iştirakleri ile bunlarla sermaye veya ticari bağımlılık bakımından aynı grup içinde değerlendirilecek gerçek ve tüzel kişileri kapsar şekilde yapılmıştır. Dolayısıyla, bu tanım kapsamına giren kredi işlemlerinin tamamı ortaklık payları da dahil azami yüzde 25 oranı ile sınırlandırılmış ve limit aşımı olan bankaların Kanundaki tedrici geçiş sürelerine uygunluk bakımından denetimlerine başlanmıştır.

2. Mevcut stratejinin güçlendirilmesine neden gerek duyulmaktadır?

Ulusal ve global ekonomik aktivitede 2001 yılında yaşanan gelişmeler bankacılık sektörünün mevcut strateji çerçevesinde beklenen toparlanma sürecini yavaşlatmıştır. Ulusal ekonomideki durgunluğun beklenenden uzun süreceğinin ortaya çıkması, ABD'deki 11 Eylül terörist saldırıları ve izleyen dönemde Afganistan'da meydana gelen gelişmeler, Arjantin ekonomisinde yaşanan sorunların gelişen ekonomilere bakışı değiştirmesi, Orta Doğudaki mevcut ve olası gelişmeler bu sürecin yavaşlamasındaki dışsal etkiler olarak ortaya çıkmıştır.

İç ve dış gelişmelerin bankacılık sektörü bilançosu üzerindeki etkileri aşağıdaki gibi somutlaştırılabilir:

- Özel bankaların aktifleri 2001 yılı Eylül ayı sonu itibariyle son bir yıllık dönemde reel olarak yüzde 3,6 oranında büyümüştür. Ancak, ilk beş banka dışarıda bırakıldığında, özel bankaların yüzde 9,4 oranında küçüldüğü ortaya çıkmaktadır.
- Yaşanan kriz nedeniyle ortaya çıkan zarara bağlı olarak özel bankaların özkaynakları erozyona uğramış ve 2001 yılı Eylül ayı sonu itibariyle reel olarak yıllık yüzde 37,4 oranında azalmıştır.

- Tüketici ve yatırımcı güveninin zayıflığını sürdürmesi ve ekonomik aktivitedeki gerilemeye bağlı olarak, Eylül ayı sonu itibariyle özel bankaların kredi hacmi reel olarak yıllık yüzde 7,9 oranında daralmıştır.
- Ekonomik aktivitedeki daralma, şirket bilançolarındaki kötüleşme ve varlık fiyatlarındaki gerileme; kredilerin takibe dönüşme oranının 2001 yılı ikinci çeyreğinden itibaren önemli ölçüde artmasına yol açmış ve 2000 yılı sonu itibariyle bankacılık sektörünün genelinde yüzde 11,1 olan kredilerin takibe dönüşme oranı, 2001 yılı Eylül ayı sonu itibariyle yüzde 17'ye yükselmiştir.

İç ve dış konjunktürde meydana gelen bu gelişmeler:

- Faiz ve kur riskinin yıkıcı etkilerini bertaraf etmeye çalışan bankacılık sektörünün potansiyel bir kredi riski ile karşı karşıya gelme olgusunu belirginleştirmiş,
- yabancı yatırımcıların sektöre katılım konusunda çekingenliklerini artırmış,
- sektörün gayrimenkul ve iştirakler gibi duran aktiflerini nakte çevirme olasılığını kısıtlamıştır.

Yaşanan gelişmelerin etkilerinin sadece bankacılık sektörüyle sınırlı kalmaması, reel sektör üzerinde de olumsuz yansımalarının belirgin olarak ortaya çıkması, bankacılık sektörü krizi-reel sektör krizi kısır döngüsünün oluşması, her iki sektörü birlikte ele alacak çözüm stratejisinin güçlendirilmesini ve bu suretle sektörün aracılık fonksiyonuna yeniden işlerlik kazandırılmasını gerekli kılmıştır.

3. Mevcut stratejimizi hangi araçlarla güçlendiriyoruz?

Diğer ülke örnekleri incelendiğinde, krizlere en kapsamlı araçlarla müdahale eden ve bankacılık sektörünü reel sektör ile birlikte ele alan ülkelerin, krizlerin aşılmasında daha başarılı oldukları görülmektedir.

Bu deneyimlerin de ışığında, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, sorunlu bankaların TMSF'ye alınarak çözümlenmesi ile ilgili mevcut yöntemlere ilave olarak üç yeni araçla güçlendirilmektedir. Bu araçlar, (1) bankaların tahsili gecikmiş alacaklarının tasfiyesini sağlamak ve bu suretle bankaların aktiflerine seyyaliyet kazandırmak üzere varlık yönetimi şirketlerinin kurulması, (2) finansal krizler ile birlikte ödeme gücünü kaybeden reel sektör şirketlerinin faaliyetlerini sürdürmesine imkan sağlayacak borç yapılandırma sistemlerine işlerlik kazandırılması, (3) bankaların yaşanan krizler nedeniyle erozyona uğrayan sermaye yapılarının güçlendirilmesidir.

Bankaların yeniden sermayelendirilmesi aracının kullanılması, sektöre makro ölçekte müdahale edilmesini mümkün kılmaktadır. Makro ölçekte müdahale anlayışı, yapılacak üçlü denetim sonrasında bütün özel ticari bankalara aynı anda, çok kısa bir sürede ve bir defada müdahale etme şansını yaratmaktadır. Mevcut uygulamada TMSF'ye devir yoluyla zamana yayılan yeniden yapılandırma süreci ekonomideki belirsizlikleri artırmıştır. Yeniden sermayelendirme aracının kullanılması sayesinde uygulanabilir hale gelen toplu ve kapsamlı bir müdahale yöntemi bu belirsizlik sürecinin giderilmesi yönündeki çözümü de beraberinde getirmektedir. Ayrıca, araç çeşitliliğini sağlayan bu yaklaşım yeniden yapılandırmaya reel sektör-mali sektör etkileşimi açılımını da kazandırarak karşı karşıya bulunan bankacılık sektörü krizi-reel sektör krizi kısır döngüsünün kırılmasına da katkıda bulunacaktır.

Yeniden yapılandırma anlaşmalarıyla ya da varlık yönetimi şirketlerine devretmek suretiyle banka alacaklarına seyyaliyet kazandırılması; bankaların mali bünyelerinin güçlü olmasını gerektirmektedir. Bu açıdan da bakıldığında, “varlık yönetimi şirketi” ve “borç yeniden yapılandırma anlaşması” (Londra yaklaşımı) araçlarının başarısı için, “yeniden sermayelendirme” aracı bir önşart niteliğindedir. Sorunlu kredilerin mali sektör ve reel kesim işbirliği içinde çözümlenmesini öngören bu araçlar sistemin daha sağlıklı bir kredi portföyüne ulaşmasına yardımcı olacağı, yapılacak sermaye desteği de bankaların risk alma kapasitelerini artıracığı için, gönüllülük esasına dayanan bu araçlara bankaların yeniden sermayelendirildikten sonra daha fazla ilgi göstermeleri doğaldır.

Sermaye desteğinin yanısıra kanun tasarısı ile getirilen vergisel teşvikler de, sorunlu kredilerin mali sektör-reel kesim işbirliği içinde çözümlenmesini kolaylaştırıcı rol oynamaya yöneliktir.

4. Yeniden sermayelendirme süreci nasıl işleyecektir?

Yeniden sermayelendirme sürecini daha iyi anlayabilmek için süreci üç aşamaya ayırmak faydalı olacaktır:

I. Aşama: Bağımsız denetim kuruluşlarının da dahil olduğu eşit, tarafsız ve üç aşamalı bir denetim sonrasında bütün özel ticari bankaların gerçek mali durumlarının ortaya çıkarılması,

II. Aşama: İhtiyatlarla karşılanamayan ölçüde zararın bulunması halinde, banka genel kurullarının toplanarak hissedarların banka zararlarını tamamen üstlenmesi, gerekli diğer tedbirleri alması ve gerekli nakit sermaye artırımını karara bağlaması,

III. Aşama: SYR oranı yüzde 8’in altında kalan bankalara doğrudan sermaye desteği ve sermaye benzeri kredi sağlanması suretiyle sermaye yapılarının güçlendirilmesi.

Sermaye desteği bankanın ana ve katkı sermayesinin güçlendirilmesi amaçlarına yönelik olarak doğrudan sermaye artırımında bulunulması ve sermaye benzeri kredi temini olarak iki şekilde yapılacaktır:

- Doğrudan sermaye artırımına katılım (hisse alımı); ana sermaye oranını yüzde 5’e çıkarmak için ortaklarca ödenecek tutarı aşmamak üzere doğrudan sermaye konulması,
- Sermaye yeterlilik oranını yüzde 9’a çıkarmak için hisse senedine dönüştürülebilir tahvil karşılığı ve 7 yıl vadeli sermaye benzeri kredi sağlanması.

Sektördeki payı asgari yüzde 1 olan veya devir ve birleşme yoluyla bu büyüklüğe ulaşan bankalardan pozitif sermaye yeterliliği oranına sahip olanlar yukarıda ifade edilen her iki destek türünden de yararlanabileceklerdir. Buna karşılık, sektördeki payı yüzde 1’in altında kalan bankalar, ana sermaye oranlarını yüzde 5’e çıkarmaları durumunda sermaye benzeri kredi desteğinden yararlanabileceklerdir.

Sermaye desteği Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından saydamlık ilkesi çerçevesinde, kurulların önceden belirlendiği ve her aşamada alınan karar ve uygulama sonuçlarının kamuoyu ile paylaşıldığı bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Bu çerçevede, yapılacak üç aşamalı denetimin ve yeniden sermayelendirme sürecinin ilke ve

esasları çok şeffaf bir şekilde yönetmelikle belirlenip ilan edilecek ve her bankaya eşit ve tarafsız bir şekilde uygulanacaktır.

5. Bu bir banka kurtarma operasyonu mudur?

Yeniden yapılandırma stratejisi, bir banka kurtarma operasyonu değil, bankacılık sektörünü makro bir bakış açısıyla, bir defada yeniden yapılandırma ve kalıcı olarak güçlendirme operasyonudur.

Türk bankacılık sektöründe yapısal sorun haline dönüşmüş saydamlığı olmayan yapının kalıcı olarak değiştirildiği, banka bilanço ve raporlarının uluslararası standartlarda ve tam bir şeffaflıkla hazırlandığı, kamuoyuna ilan edildiği ve bu suretle sektör üzerinde piyasa disiplininin sağlandığı bir döneme geçiş için yapılan bir operasyondur.

Bankaların gerçek mali durumları, üç aşamalı ve tarafsız bir yapıda gerçekleştirilecek denetimler sonucunda ortaya çıkarılacaktır. Yapılan denetim sonucunda ortaya çıkarılan zararlar öncelikle yedek akçelerden karşılanacak, bu şekilde karşılanamayan zararlar ise ödenmiş sermayeden indirilecektir.

Kamunun doğrudan sermaye olarak bankaya aktardığı kaynağa karşılık sahip olacağı ortaklık payı belirlenirken, yukarıda ifade edilen şekilde hissedarın indirgenmiş sermaye tutarı esas alınacaktır. Burada, kamunun hisse payı bankanın gerçek bilanço değeri üzerinden hesaplanacağından kamu tarafından yapılacak kaynak aktarımı, bir banka hissedarının veya banka sahibinin zararların devralınması suretiyle kurtarılması değil, kamunun bankaya koyduğu sermaye ölçüsünde ortak olması işlemidir.

Kamunun doğrudan sermaye olarak değil de sermaye benzeri kredi şeklinde bankaya kaynak aktarması durumunda ise aktarılan 7 yıl vadeli kaynak hisse senedine dönüştürülebilir ve piyasa koşullarında faiz getirisi olan tahvil karşılığı yapılacaktır. Bu açıdan, aktarılan kaynağın geri ödenmesinde ileride herhangi bir problemle karşılaşılması halinde, söz konusu kredi hisse senedine dönüştürüleceğinden hissedarların bankadaki ortaklık oranı düşecektir. Diğer bir deyişle, bankanın sahipliği aktarılmış kaynakla orantılı olarak kamuya geçecektir.

Sonuç olarak, yeniden sermayelendirme süreci bir banka kurtarma operasyonu olmayıp, kamunun özel ticari bankalara kısmi ve geçici bir süre için ortak olmak suretiyle sektörün güçlendirilmesi şeklinde algılanmalıdır.

6. Sorunlu bankaların sistemden çıkış stratejisi değişiyor mu?

Sistem için risk unsuru haline gelmiş sorunlu bankaların Fon'a alınmak suretiyle çözümlenmesi stratejisinden vazgeçilmiş değildir. Şu ana kadar TMSF'ye devredilen bankalar, zararı yabancı kaynaklara (mevduat gibi) sirayet etmiş, özkaynaklarını tamamen kaybetmiş (özkaynakları negatife dönüşmüş) bankalardır.

Sermaye desteği, sadece sermaye yeterliliği oranı (SYR) pozitif olan bankalara sağlanacaktır. Bu açıdan, negatif sermayesi olan bankaların çözümlenmesi stratejisinde herhangi bir değişiklik söz konusu olmamaktadır. Yeni stratejinin önceki stratejiden tek farkı zamana yayılmış kısmi müdahaleler yerine bir defada ve kapsamlı bir müdahaleyi hedeflemekte oluşudur.

7. Yeni sürecin maliyet açısından avantajları nelerdir, sermaye yardımı karşılıksız mı yapılacaktır?

34 ülkede yaşanan 40 bankacılık krizi deneyimleri, bankacılık sektörü yeniden yapılandırma maliyetini önemli oranda artıran üç unsuru ön plana çıkarmaktadır. Bunlar; (1) sınırsız mevduat sigortası ve tam güvencenin varlığı (*unlimited deposit insurance and blanket guarantee*), (2) ucu açık likidite desteği (*open-ended liquidity support*) ve (3) müsamahakar gözetim ve denetim politikaları (*forbearance*).

Benimsenen yeniden sermayelendirme stratejisi, bankacılık sektörü yeniden yapılandırma maliyetini yukarıdaki genel bulgular çerçevesinde sınırlandırıcı özellikler taşımaktadır. Bu maliyet sınırlandırıcı özellikler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Sınırsız bir güvence mekanizmasının var olduğu bir sistemde, sorunlu bankanın Fona alınmak suretiyle çözümlenmesinin kamu tarafından katlanılacak maliyeti sınırlandırması düşünülemez. Bu açıdan, yeniden sermayelendirme ve saydamlığın sağlanması sonrasında sınırsız mevduat sigortası ve tam güvencenin kaldırılarak piyasa disiplininin sağlanması için uygun bir ortamın yaratılması, bizatihi maliyet azaltıcı bir özellik taşımaktadır.
- Maliyeti sınırlayıcı ikinci özellik, maliyetin bir defaya mahsus olarak yapılacak sermayelendirme ile sınırlı tutulmasıdır. Bu anlamda, ortaya çıkacak yeniden yapılandırma maliyeti daha belirgin ve kontrol edilebilir bir mahiyette olacağı için, ekonomik birimlerin daha sağlıklı karar almaları ve bekleyişlerini buna göre oluşturmaları mümkün olabilecektir. Oysa ki, sorunlu bankaların, tam güvencenin de etkisiyle, Fon'a devredilerek çözümlenmesi maliyet yönünden açık uçlu bir çözümlenme yöntemidir.
- Maliyetleri sınırlandırıcı diğer bir özellik ise banka özkaynaklarının vakit geçirilmeksizin güçlendirilmesi ile yeniden yapılandırma önlemlerinden kısa dönemde sonuç alınabilecek olmasıdır. Yeniden yapılandırma süreci kısaldıkça, diğer ülke deneyimleri ışığında maliyetlerin asgari seviyede tutulması mümkün olabilmektedir.
- Banka bilançolarında azami saydamlığın sağlanması sonrasında, düzenleyici ve denetleyici kurum olarak BDDK'nın düzenlemelere uyumu sağlama konusundaki zorlayıcılığının ve hareket esnekliğinin artacak olması da, olası maliyetlerin asgariye indirilmesine önemli katkıda bulunacaktır.

Yeniden sermayelendirme stratejisinde bankalara sağlanacak destek karşılıksız ya da kontrolsüz bir kaynak transferi olmayacaktır.

Bankalara sağlanacak destek karşılıksız olmayacaktır; çünkü:

- Doğrudan sermaye aktarımında Fon kamu adına bankaya ortak olacak,
- Sermaye benzeri kredi olarak sağlanacak kaynak hibe olarak değil, piyasa koşullarına göre belirlenmiş bir getiri üzerinden verilecek,
- Verilecek sermaye benzeri kredi hisse senedine dönüştürülebilir olacaktır.

Ayrıca, bankalara sağlanacak destek kontrolsüz ve sınırsız da olmayacaktır; çünkü:

- Üç aşamalı denetimden geçen bilanço değerleri üzerinden bankaya ortak olunacak,
- Doğrudan sermaye katkısında kullanılacak kaynak ortaklarca ödenecek tutar ile sınırlandırılacak,
- Hisse fiyatlarındaki gelişmelerden dolayı kamunun zarar etme ihtimalini ortadan kaldırmak için bankayı kontrol eden ortakların hisse senetleri rehin alınacak,
- Sermaye katkısı yapılacak bankaların yönetimine yönetici atanmak suretiyle faaliyetleri kontrol altında tutulabilecektir.

8. Sistemde kalıcı şeffaflık nasıl sağlanacaktır?

Sistemin çok kısa bir sürede, bir defada ve kalıcı olarak şeffaflaştırılması en az bankacılık sisteminin sermaye yapısının güçlendirilmesi kadar önem taşımaktadır. Çünkü, şeffaflığın artırılmasıyla birlikte sektör üzerindeki piyasa disiplininin kalitesi de yükseltilmiş olacaktır.

Özellikle, grup kredilerinin boyutu, sorunlu kredilerin sınıflandırılması ve karşılık ayrılması, açık pozisyon ve iştirak limitlerine uyum vb. alanlardaki yetersiz şeffaflık sektörün gündemini işgal etmektedir. Bu eksiklik ise gerek yurt içi ve gerekse yurt dışı yatırımcı ve tasarruf sahiplerinin sektörün gerçek durumu hakkında yeterince bilgilendirilememesine, birtakım hak kayıplarına ve manipülasyonlara sebebiyet vererek piyasa dinamiklerinin doğru bir şekilde çalışmasına engel olmaktadır.

Yeniden sermayelendirme operasyonu ile saydamlık anlamında bütün bu olumsuzlukları giderme fırsatı ortaya çıkmaktadır. Bu fırsatı kullanmak suretiyle bundan böyle bankaların uluslararası standartlara uyumlu mali tablolarını ilan ettirmek ve bu şekilde sektöre güveni kalıcı kılmak söz konusu olabilecektir.

9. Bağımsız dış denetimin kalitesi nasıl sağlanacaktır?

Yeniden sermayelendirme sürecinde en önemli ve ilk aşama, bankaların mali durumlarının açık bir şekilde ortaya konulmasına yönelik, bağımsız dış denetimden de yoğun olarak yararlanılan üç aşamalı bir denetim ve raporlamanın gerçekleştirilmesidir.

Yapılacak denetimlerde standardizasyonu sağlamak için, bağımsız denetçilerin özel denetimler sırasında izleyecekleri ilke ve esasları içeren bir yönetmelik BDDK tarafından hazırlanacak ve kamuoyuna duyurulacaktır.

Denetim sürecinin ilk aşaması, bankaların 2001 yıl sonu bilançolarını onaylatmak üzere halihazırda sözleşme yapmış oldukları bağımsız denetim şirketinin görevlendirilmesidir. Görevlendirilen bağımsız denetim şirketinin hazırladığı rapor, BDDK tarafından belirlenen ikinci bir denetim kuruluşu tarafından denetim ilke ve esaslarına uygunluk açısından denetime tabi tutulacaktır. Bu ikili denetim sonucunda ortaya çıkan raporlar, bu defa BDDK tarafından kendi denetim ve gözetim sonuçlarıyla birlikte üçüncü kez değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Görüldüğü gibi, denetim sürecinin kalite ve tarafsızlığını sağlamak için sistemin kendi içinde bir kontrol mekanizması oluşturulmaktadır.

Diğer taraftan, bağımsız dış denetim kuruluşlarının genel çalışma usul ve esaslarını, yetki ve sorumluluklarını belirleyen yönetmelikler, ilgili tüm tarafların görüşleri alınmış olup, önümüzdeki günlerde yayımlanacaktır. Bu yönetmelikler şunlardır:

- Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını teminen bankaların faaliyetlerinin güven ve açıklık içinde sürdürülmesine ve kamunun doğru bir şekilde bilgilendirilmesine yönelik olarak banka hesap ve kayıt düzenine ilişkin mevzuata uygunluk denetimi ve yapılan denetim sonucunda yayımlanacak mali tabloların yetkili bağımsız denetim kuruluşlarınca onaylanmasına ilişkin esas ve usulleri belirleyen “Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik”,
- Yayınlanacak mali tabloları onaylayabilecek bağımsız denetim kuruluşlarının yetkilendirilmesi, yetkilerinin geçici ve süresiz olarak kaldırılmasına ilişkin esasları düzenleyen “Bağımsız Denetim Yapacak Kuruluşların Yetkilendirilmesi ve Yetkilerinin Geçici veya Sürekli Olarak Kaldırılması Hakkında Yönetmelik”.

Çıkarılacak ikisi genel üç yönetmelik ile bağımsız denetimin uluslararası standartlara uygun olarak çerçevesinin çizilmesi, denetimin kendi içinde kontrol sistemine sahip olması, yeniden sermayelendirme sürecinde kritik bir öneme sahip denetim sürecinin kalitesini yükseltecektir.

10. Grup kredileri ile ilgili olarak neler yapılmaktadır?

Bankaların kendi gruplarına kullandırdıkları, ortaklık payları da dahil, her nevi ayni ve nakdi krediler yakından izlenmektedir. Limit aşımalarının bulunduğu bankalarda aşımalar belirli bir tarih itibarıyla dondurulmuş olup, Kanunun tanıdığı süre içinde aşımaların oransal olarak düşürülmesi için gerekli takip ve kontroller yapılmaktadır.

Bankaların yeniden yapılandırılarak sermayelerinin artırılması ile grup dışı kredi verme yetenekleri artırılabilecek, limitlere uyum süreci hızlandırılmış olacak ve bankaların gerçek görevi olan mali aracılık fonksiyonları giderek gelişecektir. Bu durum, sadece grup dışı reel sektör firmalarına kaynak akışını artırmakla kalmayıp, aynı zamanda yaşanan rekabet eşitsizliğini de zaman içinde ortadan kaldıracaktır.

Diğer taraftan, grup kredileri ile ilgili limit aşımalarını azaltacak bir düzenlemeye de kanun tasarısında yer verilerek, kamu tarafından bankaya yapılacak olan sermaye katılımlarının en az yüzde 60'ına karşılık gelen tutarın, grup dışında kalan reel sektör firmalarına 30 Haziran 2003 tarihine kadar kredi olarak kullanılması esasını benimsenmiştir.

11. Sürecin dışsal faydaları nelerdir?

Yeniden sermayelendirme stratejisi, basit olarak sadece bankacılık sektörünün finansal yönden bir yeniden yapılandırılması olarak algılanmamalıdır. Benimsenen stratejinin en az ana amacı kadar önemli dışsal faydaları da sözkonusudur. Bu dışsal faydalar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Bundan böyle uluslararası standartlarda hazırlanmış mali tablo ve raporlar ile dünya ölçeğinde şeffaflığın sağlanması yönünde bir fırsatın yakalanması,
- Sektörde sağlanacak şeffaf ve istikrarlı bir ortamın yerli ve yabancı yatırımcıların sektöre katılımını ve yurt dışı kredi imkanlarını artırıcı bir nitelik taşıması,
- Milli kaynakların yok pahasına el değiştirmesinin ve bu suretle yurtdışına yapılacak reel kaynak transferinin kısıtlanacak olması,

- Güçlü bir sermaye yapısına sahip bir bankacılık sektörünün, Londra yaklaşımı ya da varlık yönetimi şirketleri ile ilgili şirket yeniden yapılandırma modellerinin başarılı olma şansını artırması,
- Sektördeki piyasa disiplini önemli ölçüde aksatan tam güvence mekanizmasının kaldırılabilmesi için uygun bir ortam yaratması,
- Türk bankacılık sektörünün geleceği ile ilgili belirsizlikler ortadan kaldırıldığı için, bu konuda spekülasyon yapılarak ekonomik birimlerin yönlendirilmesinin önüne geçilecek olması,
- Doğrudan sermaye katılımı uygulamasının, sektördeki büyüklüğü yüzde 1'in üzerindeki bankalarla sınırlandırılması nedeniyle, küçük bankalara biraraya gelerek güçlerini birleştirme konusunda uygun bir ortam yaratılması,
- İhtiyatlı denetim ve gözetimin etkinliğinin artırılması ve uygulama kabiliyetinin geliştirilmesine imkan tanıyıcı bir ortamın yaratılması (örneğin bankaların mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zarara karşı yeterli sermaye bulundurmalarını sağlamak amacıyla piyasa risklerinin sermaye yeterliliği rasyosunun hesaplanmasına dahil edilmesine ilişkin düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi şansını artırması gibi).

12. Başka ülkelerde de bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesinde kamu kaynağı kullanılmış mıdır?

Dünya uygulamalarında bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesinde kamu kaynağının kullanıldığı görülmektedir. Genel olarak, bankaların yaşanan kriz nedeniyle zayıflayan sermaye yapılarını güçlendirilmesinde, özel sektörün yetersiz kaldığı durumlarda, *bir kereliğine ve belirli bir dönemle sınırlı olarak* kamu kaynaklarının kullanıldığı görülmektedir. Uygulamayla, bankaların sermaye yeterlilik rasyolarını uluslararası kabul edilen eşiklere ulaştırılarak oluşturacakları sağlam sermaye yapılarıyla yeniden etkin aracılık hizmetlerini sağlamaları amaçlanmaktadır.

Linkler:

Ek 1. [Kamu Kesiminin Bankalara Ana ve Katkı Sermaye Sağlama Yönündeki Faaliyetleri](#)

Ek 2. [Bankalara Kamu Kaynaklı Sermaye Desteği Sağlanması: Ülke Örnekleri](#)

13. Uluslararası deneyimlerden çıkarılacak temel dersler nelerdir?

- Mali Yükün Paylaşılması

Bankaların güçlü bir sermaye yapısıyla çalışmasının teminine yönelik çözümlerin tasarlanması ve uygulanması öncelikle banka ortaklarının sorumluluğunda olmalıdır. Kamu desteği, ancak banka ortaklarının yaşanan kriz nedeniyle yetersiz kaldığı durumlarda sağlanabilir. Ancak, bu destek banka ortaklarının oluşan/oluşması muhtemel zararlarda sorumluluğu üstlenmelerini engellememelidir.

Bankacılık sisteminin yeniden yapılanmasında başarılı olunması için *oluşacak yükün ve sorumluluğun taraflarca (kamu ve özel kesim) paylaşılması* gerekli görülmektedir.

- Uygulamanın Geçiciliği

Bankalara kamu kaynağı desteğinin yaşanan olağanüstü koşulların bir sonucu olarak *bir defalığına* sağlandığının altı çizilmeli ve bu desteğin *geçici* niteliği vurgulanmalıdır.

- Doğru Teşhis-Kapsamlı Uygulama

Bankacılık sisteminin yeniden yapılanmasının başarısı bankacılık sektöründeki problemlerin niteliği ve boyutlarının *doğru teşhisiyle* mümkündür. Dolayısıyla sistemi krize götüren *tüm güncel ve yapısal sorunların çözümüne yönelik kapsamlı bir yaklaşımın uygulanması gerekmektedir.*

Yeniden yapılandırmanın başarısı bankaların sermaye ihtiyacı hesabının sağlıklılığıyla doğru orantılıdır. Bankaların sermaye ihtiyacının muhtemel kredi zararları ve olası diğer kayıpların da dikkate alınarak hesaplanması ve *tekrarlanan sermaye desteğinin (repeated recapitalization) önlenmesi* gerekmektedir. Bunun için, *tarafsız denetim mekanizmasının oluşturulması* önem kazanmaktadır.

- Süratli ve Erken Müdahale

Yeniden yapılanmada başarının diğer önemli şartı *gerekli düzeltici önlemlerin hemen alınmaya başlanmasıdır. Başarılı yeniden yapılanma örneklerinde sorunların ortaya çıkmasını izleyen yıl içinde tedbirlerin uygulamaya konulduğu görülmektedir. Bunu sağlayan ülkelerin bankacılık krizlerini daha az maliyetle de atlattıkları görülmektedir.* Örneğin, Malezya bankacılık krizine hızlı ve topyekün ve önemli bir fon desteğiyle müdahale ederek, hem krizin orta-uzun dönem maliyetlerini azaltmış, hem de krizden erken ve yeniden tekrarlanmasını önleyici bir yapı oluşturularak çıkılmasını sağlamıştır. Oysa Japonya kriz konusunda ağır davranmasının bedelini zayıflayan bankacılık sistemi ve artan maliyet tablosuyla ödemeye devam etmektedir.

- Reel Sektör ve Bankacılık Sektörünün Birlikte Ele Alınması

Dünya deneyimi göstermektedir ki; krizin sona erdirilmesi için reel sektör ile bankacılık sektörünün sorunlarının birlikte ele alınması zorunludur. Örneğin Japonya negatif reel faize rağmen bankacılık sistemini yeniden yapılandıramadığı için ekonomik durgunluk içinde 4. yılını geride bırakmıştır. Oysa Malezya ve Güney Kore örnekleri bankacılık sektöründe ve reel sektörde yaşanan problemler için eşanlı çözümler üretilmesinin krizin sona erdirilmesindeki başarı şansını artırdığını göstermektedir.

- Operasyonel Yeniden Yapılanmanın Önemi

Bankacılık sektörünün yeniden yapılanmasında başarılı olunması için *bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi (finansal yeniden yapılandırma) yanında gelir-gider yapısının yeniden yapılandırılması da (operasyonel yeniden yapılandırma)* gerekli görülmektedir. Bu süreçte, çeşitli ülke örneklerinde, banka birleşmeleri yoluyla ölçek etkinliğinin sağlanmasına ve sistemin rekabet yeteneğinin artırılmasına çalışıldığı ortaya çıkmaktadır.

- Aktarılabilecek Kamu Kaynağının Niteliği ve Kamu Borcunun Sürdürülebilirliği

Kullanılan kamu kaynağının türü ve özellikleri sermayelendirmenin başarı şansını etkilemektedir. Ülke örnekleri bankalara mümkün olduğunca likite dönüştürülebilir, devredilebilir ve kısa vadeli kaynak imkanı verilmesinin sermayelendirmenin başarısını artırdığını göstermektedir. Bankalara nakit girişi sağlamayan, devredilemez nitelikte ve getirisi piyasa faizinin altında kamu kağıdı verilmesi bankaların teknik olarak ödeme gücünü kaybetmiş (*insolvent*) ve yetersiz sermayeyle çalışmasına neden olmuştur.

Ülkede yaşanan krizin derinliğine göre kamu desteği zaman zaman milli gelirin önemli boyutlarına ulaşmaktadır. Kamu kesimin borç düzeyi ve bu borcun sürdürülebilirliği hangi miktarda ve ne maliyetle kaynak sağlanabileceğini belirlemektedir. Bu noktada kamunun

desteğinin bankalara maliyetinin piyasa koşullarında belirlenmesi ve bütçe Şeffaflığının sağlanmasının kamunun borç sürdürülebilirliğini daha az olumsuz etkilediği görülmüştür.

Ülkelerin bankalara kamu kaynağı sağlanmasının da katkısıyla yeniden yapılandırma sürecinin başarılı olması, kamu kesiminin orta-uzun vadeli maliyetlerini dolayısıyla vergi mükellefleri üzerine düşen yükün azaltılması sonucunu doğurmuştur. Bu gerçekten hareketle ülke uygulamalarında kamu desteğinin doğrudan sermaye katılımı ve/veya sermaye benzeri kredi şeklinde verilmesine özen gösterilmiştir.

- Uygulamada Saydamlığın Önemi

Ülke örnekleri bankalara sağlanan kamu kaynağı desteğinin somut ve nesnel kriterlere bağlanmasının ve bankaların faaliyet stratejilerine göre değerlendirilmesi programın başarı şansını artırırken sürecin Őeffaflıđına olumlu katkıda bulunmaktadır.

EK 1: Kamu Kesiminin Bankalara Ana ve Katkı Sermaye Sağlama Yönündeki Faaliyetleri

Araç/Ödeme	Endonezya	Japonya	Kore	Malezya	Meksika	Tayland
Sermaye Sağlanması	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Ana Sermaye (Tier 1)	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
-Hisse senedi	Evet	Nadiren	Evet; kalkınma bankalarında, müdahale edilmiş veya birleştirilmiş ticari bankalarda	Evet	Evet; müdahale edilen ve küçük finansal kuruluşlarda yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve özel sermayelendirmeye izin verilmesi	Sadece müdahale edilen bankalarda
-Nakit Ödeme	Hayır	Evet	Kore Mevduat Sigortası Fonu ya da kalkınma bankaları aracılığıyla	Evet	Hayır	Finansal Kuruluşlar Kalkınma Fonu müdahale edilmiş bankaların hisselerini satın alarak
-Kağıtla ödeme	Evet	Kore Mevduat Sigorta Şirketinin yakında kısa vadeli kağıt ihracına başlayabileceği düşünülmektedir	Evet, kamu teşebbüslerindeki hisseler kamulaştırılmış bankalara geçiriliyor, ayrıca mevduat sigortası fonu hükümet garantili kağıt çıkarıyor	Hayır	10 yıl vadeli, kupon ödemesiz ve takas edilemez kamu kağıtları	Hayır
-İmtiyazlı hisse	Hayır	Evet, bankanın özel sermayesini artırıp yeni kredi açması halinde ve çoğu çevrilebilir nitelikte	Evet	Evet	Müdahale edilen ve birleştirilen bankalarda	Ana sermayenin yüzde 2.5'una kadar, sonraki aşamada özel sektör katkısının 1:1 olması şartı aranacak
Katkı Sermaye (Tier II)	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Sermaye Benzeri Borç (SBB)	Hayır	Evet, hisse senedinden daha yaygın olarak	Evet	Geri ödenebilir SBB 9 kuruluş için ihraç edilmiştir	Bankalar hükümet tarafından çağrılabilir, 5 yıl sonra ya da SYR % 2'nin altında ise zorunlu olarak hisse senedine dönüştürülebilir SBB ihraç edebilir	Evet, eğer banka borçlarını yeniden yapılandırıp yeni kredi açmışsa riskli varlıkların % 2 sine kadar SBB ihraç edebilir
Nakit Ödeme	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Evet	Hayır
Kağıtla ödeme	Hayır	Kamu kağıt basarak nakit sermaye girişininin dolaylı finansmanını sağlamaktadır	Kamu teşebbüslerindeki hisseler yoluyla	Hayır	Evet	Evet

Kaynak: IMF Staff Papers Vol.48 No.1

Ek: 2 - Bankalara Kamu Kaynaklı Sermaye Desteği Sağlanması: Ülke Örnekleri

1. Meksika

1994 sonunda yaşanan Tekila krizi nedeniyle sorunlar yaşayan bankacılık sektörünün problemlerinin çözümüyle 1999'a kadar Banka Tasarruflarını Koruma Fonu (FOBAPROA) sorumlu olmuştur. Bu fonun bankalara mali desteği üç grupta toplanabilir:

1. Sermayelendirme ve Kredilerin Satın Alınması: Fon, yaşayabilir durumda fakat sermaye yetersizliği olan bankalara ortakların yeni sermaye getirmeleri şartıyla destek sağlamıştır. Destek, ilk başta 12 banka için (sistemin %84'ü) oluşturulmuştur. Fon, banka ortaklarının getirdiği her bir dolar için nominal değeri üzerinden ve kurtarılabilir nitelikte 2 \$ banka kredisini satın almıştır (Fon nominal değeri 100 \$ olan kredi için $[25+0,75*\text{kredinin geri dönüş tutarı}]$ kadar ödemeyi taahhüt etmektedir). Ödemeler 10 yıllık devredilemez nitelikte, ancak vadesinde ödenebilir ve piyasada işlem göre hazine kağıtlarının faizinin 0,21 puan altında getirili kağıtlarla yapılmıştır. 1999 sonuna kadar Fon tarafından kullanılan toplam kağıt tutarı 15,7 milyar \$ olup, sistemin yüzde 60'ına karşılık gelen 5 bankaya kullanılmıştır.

2. Mali Güçlendirme Programı: Sistemin yüzde 12'sine karşılık gelen ve yaşayabilir nitelikte olan 12 bankanın ortakları, bankalarına yeni sermaye koymamıştır. Bu bankalar küçültülmüş, yönetimleri değiştirilmiş ve mali olarak yeniden yapılandırılmışlardır. Fon daha sonra bu bankalara da 20 milyar \$'lık kağıt enjekte etmiştir. Bu kağıtların yarısı 5 yıl vadeli ve interbank faizinin 1 puan üstünde, çok küçük bir kısmı bir yıl vadeli ve kalanı da 10 yıl vade yapısındadır.

3. Tasfiye: 8 bankanın bazı şubeleri, yükümlülükleri Fonun 5 yıllık kağıtlarıyla garanti edilmiş olarak, sağlıklı durumdaki bankalara satılmıştır.

1999 yılı ortası itibariyle bankacılık sektöründeki yeniden yapılanmanın maliyetlerinin değeri 87,3 milyar \$'a ulaşırken (GSYİH'nın yüzde 19,3'ü), bu tutarın yalnızca 14,1 milyar \$'lık kısmı nakit olarak ödenmiştir. Sistemdeki tüm mevduatlar garanti altına alınmasına rağmen, sermayelendirmenin büyük ölçüde kağıtla yapılması ve konulan bu kağıtların devredilemez nitelikte ve nakit girişi sağlamıyor olması bankaların teknik olarak ödeme gücünü kaybetmiş (*insolvent*) ve yetersiz sermayeyle çalışmasına ve dolayısıyla yeniden yapılandırmadan istenen sonucun alınamamasına neden olmuştur (Honohan, 2001).

1999 yılı sonunda Fon'un yerine kurulan Banka Tasarruflarını Koruma Enstitüsü'nün (IPAB) amacı; müdahale edilmiş 15 bankayı çözümlenmekti. Bu süreçte en büyük 5 bankaya öncelik verilmiş, kalan bankalardan 8'inin tasfiyesine, 2'sinin ise satılmasına karar verilmiştir. Sistemdeki yükümlülüklerin yüzde 24'üne sahip ve ölçek büyüklüğü açısından 3. ve 4. sırada yer alan iki bankaya toplam 22,8 milyar \$ tutarında kaynak aktarılmıştır.

IPAB, geçmiş dönemde FOBAPROA'nın nakit dışı ve devredilemez kağıtlarla yaptığı sermayelendirmenin başarısız olduğundan çıkarılan dersle mümkün olduğunca daha likit çözümler bulmaya çalışmaktadır. Bu nedenle daha kısa vadeli kağıtlar ihraç etmektedir. Ayrıca daha önceki süreçte, ihraç edilen devredilemez nitelikteki kağıtların bir kısmının daha likit araçlara dönüştürülmesi planlanmaktadır. Meksika'nın Tekila krizinden 1999'a kadarki mali yeniden yapılandırma örneği ayrıca bütçe şeffaflığının sağlanamaması, yetersiz fona ve

otoriteye sahip bir kurumun süreci yürütmesi ve kullanılan kağıtların likit olmaması sistemin yeniden yapılandırılmasında başarısız olunmasına ve çözümün gecikmesine neden olmuştur.

2. Tayland

1997 krizinden hasar gören bankacılık sistemini yeniden yapılandırmak için ilk etapta Mayıs ayında 58 mali kuruluşa müdahale edilmiştir. Tayland örneğinde çözümlenmenin tedrici işlediği ve henüz tamamlanmadığı görülmektedir.

Ölçeğin çok büyük olması çözümlenmenin maliyetinin de GSYİH'nın yüzde 33'üne ulaşmasına neden olmuştur. İlk etapta yardım Mali Kuruluşlar Kalkınma Fonu tarafından yapılmış ve hükümet Fon'a yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan 12,5 milyar \$'lık kaynak sağlamıştır.

Tahsili gecikmiş alacakların toplam kredi portföyünün yüzde 50'sine ulaşması üzerine Merkez Bankası daha detaylı bir kredi sınıflaması ve daha fazla karşılık ayrılması uygulamasına geçmiş, ancak bankalara 2000 yılı sonuna kadar süre tanınması, önemli bir "müsamaha" (*forbearance*) örneği olarak algılanmıştır.

Bu süreçte yetersiz ana sermayesi olan bankalardan, gerekli karşılıkları ayırmış olanlara değiştirilebilir nitelikte, 10 yıl vadeli ve sabit faizli hükümet kağıdı¹ birikimsiz imtiyaz hissesi² karşılığında verilmiştir. Birikimsiz imtiyaz hisselerinin temettü oranı ise, diğer hisse senedi temettülerinin getiri oranı ile aynı ya da kamu kağıtlarının faiz oranına 1 puan ilave ederek oluşan faiz alternatiflerinden küçük olanı esas alınarak hesaplanmıştır. Kamu, bankaların ana sermaye oranını yüzde 2,5'e getirecek kadar sermaye enjeksiyonuna hazır olduğunu açıklamıştır. Daha sonra banka ortaklarının eşit oranda sermaye sağlamaları hedeflenmiştir. Katkı sermaye olarak bankalara 10 yıl vadeli takas edilemez nitelikte kamu kağıtları, banka tahvilleri karşılığında verilmiştir.

Tayland'da bankacılık sisteminin yeniden yapılandırması sürecinde hedeflenen yeniden sermayelendirmenin gerçekleşmesinde ve sistemdeki tahsili gecikmiş alacakların azaltılmasında yavaş davranılmıştır. Kredilerin sınıflandırılmasındaki yeni uygulamanın kriz koşullarına göre uzun sayılabilecek bir geçiş dönemi öngörmesi önemli bir müsamaha (*forbearance*) olarak görülmektedir. Bu ortamda kamunun bazı önerileri piyasa tarafından beklenen ilgiyi görmemiş ve sonuçta kamu bankalara diğer ülke örneklerinden farklı olarak, daha düşük oranda fon enjekte etmiştir. Süreç genel olarak çok başarılı bulunmasa da, yabancı ortaklıkların artması ve aile bankacılık geleneğinin değişmesi olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmektedir (Honohan, 2001).

3. Arjantin

Tekila Krizi sonrası bankacılık sisteminde oluşan problemlerle mücadele etmek için üç yeni kurum oluşturulmuştur. Bunlar; Mevduat Sigorta Fonu (SEDESA), Bankalara Sermaye Desteği Fonu (FFCB) ve Eyaletlerin Kalkınmasına Destek Fonudur (FFDP). Bu kuruluşlardan SEDESA'nın ilk zamanlarda mudilere garanti kapsamındaki mevduatlarına ödeme şeklinde tanımlanan sınırlı rolü zamanla genişleyerek, bankaların çözümlenmesinde en düşük maliyetli alternatifine (tasfiye, sermaye enjeksiyonu veya borç verilmesi gibi) karar verilmesine doğru genişlemiştir. 1995-1999 döneminde SEDESA 746 milyon \$'lık bir kaynak kullanmıştır.

¹ Verilen kamu kağıtlarının faizi sistemdeki en büyük 5 bankanın 1 yıllık mevduat faizlerinin ortalamasının 1 puan altında sabitlenmiştir.

² Geçmişe yönelik olmayan ve sahiplerine yalnızca cari yılın temettüsünü ödeme hakkı sağlayan rüçhanlı hisse senedi.

FFCB yaşanan kriz nedeniyle zora düşmüş bankalara sermaye desteği vermek amacıyla kurulmuş olup, iki aracı yoğun olarak kullanmıştır. Bunlar; uzun vadeli teminatlı kredi (*long term collateralized loan*) ve teminatsız sermaye benzeri kredidir (*non-collateralized subordinated loan*). Sermaye benzeri kredi yoluyla bankaların sermaye yeterliliği şartlarını yerine getirmelerine yardımcı olunmuştur. Katkı sermaye tanımına giren bu krediler yüzde 11,5 olan sermaye yeterliliği standart oranının azami yüzde 4'ü kadar olup vadesi 5-8 yıl arasındadır. Bu Fon'dan bankalara 767 milyon \$'lık kaynak kullanılmıştır. FFCB bankacılık sisteminde konsolidasyonlara yardımcı olması amacıyla kullanılmış ve birleşme ve devralmalar konusunda temel alınacak kuralları koymuştur. Fon'un ayrıca Merkez Bankası adına bankalara üç yıla kadar reeskont kredisi verebilmesi, bankalar için önemli likidite desteği sağlamıştır (Kaya, T. Y., 2001).

FFDP eyalet veya belediyelere ait bankalara özelleştirme ve yeniden yapılandırma sürecinde destek amacıyla kurulmuştur. Fondan bu bankalara toplam 1,3 milyar \$'lık kaynak aktarılmıştır.

4. Bulgaristan

Bulgaristan'da 1990'ların başında planlı ekonominin dağılmasının ardından kamu bankalarının yeniden sermayelendirilmesine karar verilmiştir. Bu süreçte 1994 başında 25 yıl vadeli yerli para ve \$ cinsinden iki tür kağıt kullanılmış ve bu kağıtlar "Zunk tahvilleri" olarak adlandırılmıştır. Zunk tahvilleri, kamu iktisadi teşebbüslerinden tahsil edilemeyen kredilerin yerine geçmek üzere, bazı kamu bankalarının yeniden sermayelendirilmesi için kullanılmıştır. Bu kağıtların faizinin 5 yıllık ödemesiz dönemin ardından 20 eşit taksitle ödenmesi öngörülmüştür. Bu kağıtların 1999 yılı Nisan sonu itibariyle döviz cinsinden kağıtların stok değeri 680,5 milyon \$, leva cinsinden ise kağıtların stok değeri ise 8,8 milyon leva (5.143 \$) düzeyindedir. 1996-97 döneminde yaşanan ikinci kriz sonrası batan bankalardaki mevduatlar yaşayan bankalara transfer edilerek karşılığında devlet kağıdı verilmiştir. IMF geçen 10 yılda Bulgaristan'daki banka kurtarmalarının kamu borcunun GSYİH'ya oranının 35 puan artmasına neden olduğunu hesaplamıştır.

Bulgaristan'daki yeniden sermayelendirme sürecinde; yüksek oranlı devalüasyon nedeniyle ortaya çıkan yüksek miktardaki sermaye kayıp ve kazançlarının olması, yaşanan krizlerin sonucu oluşan yüksek ülke riskine sahip olan ve takas edilemez nitelikteki kamu kağıtlarının fiyatlandırılmasında belirsizlik yaşanması ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmeleri amacıyla ihraç edilen kağıtların zorunlu devir işlemlerinde şeffaflığa özen gösterilmemesi önemli sorunlar olarak ortaya çıkmıştır. Buna karşılık yeniden sermayelendirmede yaşanan sorunlara rağmen kısmen sağlanan başarı ve ülkede tahvil piyasası oluşumuna yapılan katkı sürecin olumlu yönleridir (Honohan, 2001).

5. Güney Kore

1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan kriz Güney Koreyi de derinden etkilemiştir. Kriz sonrası yaşayabilir bankaların yeniden yapılandırılması programı kapsamında bankalara kamunun sermaye desteği sağlanmıştır. Bu yolla bankaların mevduat yükümlülüklerini karşılamaları ve sermaye eksikliklerinin giderilmesi amaçlanmıştır. Yeniden yapılandırma programı kapsamında tahsis edilen 64 trilyon won (54 milyar \$) tutarındaki kaynağın yaklaşık yarısının ticari bankalara ve diğer finansal kuruluşlara sermaye olarak enjekte edilerek kullanılması

kararlaştırılmıştır. Kasım 2001 itibariyle sermaye enjeksiyonu amaçlı kaynak kullanımı 36,3 milyar \$ olarak gerçekleşmiştir.³

Bu sermaye desteğinden zayıf bankaları devralan/birleşen sağlam bankalar ve finansal olarak zayıf ancak yaşayabilir durumdaki iki bankanın birleşmesinden doğan bankaların yararlanması öngörülmüştür. Kamunun sermaye enjeksiyonu uygulaması somut ve nesnel kriterlerle yönlendirilmiştir. Her sermaye enjeksiyonundan önce banka ile imzalan bir protokol ile açık ve somut hedefler (verimlilik, birim aktifin ve birim hisselerin getirisi gibi) konulmuş ve bankanın ücretleri dondurması ve önceki zararlarda sorumluluğu olan yöneticilerin görevden uzaklaştırılması istenmiştir. Hedeflenen sermaye yeterlilik standart oranı yüzde 10 olarak belirlenmiştir.

Uygulanan program ayrıca, sermaye yeterlilik standart oranı yüzde 8'in üzerinde olan bankaların birleşmelerini teşvik etmektedir. Bu sayede bankaların ölçek ekonomileri yoluyla etkinliklerinin artırılması amaçlanmaktadır. Birleşme kararı alan bankalara çeşitli vergi teşvikleri sağlanmıştır. Ancak bankalar devletten ek destek beklentileri ve zor durumdaki bankalarla birleşmenin getireceği ek yük nedeniyle bu konuda isteksiz davranmışlardır (Mesutoğlu, B., 2001).

Sektörde kamunun ağırlığı sermaye enjeksiyonu döneminde % 75'e ulaşmıştır.

6. Malezya

Malezya'da mali sistemin yeniden yapılandırılması programı kapsamında Ağustos 1998'de kurulan Danamodal bankaların ihtiyaç duyduğu sermayenin sağlanarak güçlenmesini ve sağlıklı ve rekabetçi bir bankacılık sisteminin teşvikini amaçlamaktadır. Danamodal aracılığıyla piyasa mekanizmasının ilkeleri temel alınarak, bankaların kendi imkanlarıyla sermaye bulamadıkları bir ortamda, onlara fon sağlama görevini üstlenmiştir. Ancak belirtilmesi gereken önemli bir nokta, süreçte bankaları ve onun ortaklarını kurtarmak gibi bir amaç güdülmemesi aksine banka ortaklarının oluşan zararı bölüşmelerinin hedeflenmiş olmasıdır. Danamodal'ın bir diğer önemli amacı da kamu fonu kullanımını asgariye indirmektir.

Danamodal tarafından sağlanan sermaye desteği geçici nitelikte olmakta ve ancak bankanın sermaye ihtiyacı, faaliyet stratejisi ve yeniden yapılandırma programı incelenip değerlendirildikten sonra uygun bulunursa verilmektedir. Banka ortakları çeşitli yollarla sermaye bulma (birleşme, yerli/yabancı ortak bulma gibi) konusunda teşvik edilmektedirler.

Sürecin olabildiğince şeffaf, tarafsız, piyasa mekanizması çerçevesinde ve uluslararası kabul görmüş performans kriterlerine göre değerlendirilmesine önem verilmiştir.

Danamodal'da çoğunluk hissesi devlettedir. Bankaları yüzde 9'luk bir sermaye yeterlilik standart oranına ulaştırmak için gereken kaynak ihtiyacı 16 milyar Ringit (1998 sonu \$ kuruyla 4.2 milyar \$) olarak hesaplanmıştır. Ancak bu rakamın tahsili gecikmiş alacaklarda en ufak bir düzelme olmayacağı varsayımı altında (en kötü durum senaryosu) hesaplandığını dolayısıyla kaynağın geniş tutulduğunu belirtmekte fayda vardır.

³ Kasım 2001 itibariyle 36,3 Milyar \$'lık sermaye enjeksiyonu yanında sermaye benzeri katkılar için 12,9 Milyar \$, sorunlu aktiflerin satın alınması için 7,3 milyar \$, sigorta garantileri alacakları için 20,4 Milyar \$ ve bankalara açılan krediler için 1,7 milyar \$ olmak üzere toplam 78,6 Milyar \$'lık kaynak kullanılmıştır.

Bankaların yeniden yapılandırılmalarında ilk olarak ne kadarlık bir kaynak yaratılması gerektiği tespit edilmekte, bankaların tahsili gecikmiş alacakları ayrılarak Danaharta'ya (Malezya Varlık Yönetim Şirketi) satılmakta ve bu yolla hem bankanın aktif kalitesi iyileştirilirken hem de bir likidite girişi sağlanmaktadır. Sonraki aşamada Danamodal bankaları kendilerinin sermaye bulmaları konusunda teşvik etmektedir. Son aşamada Danamodal bankalara sermaye desteği sağlamakta ve birleşmeleri teşvik etmektedir. Sermaye desteği süreci büyük ölçüde bankalar tarafından sunulacak faaliyet stratejilerine ve bankanın geleceğe yönelik yaşayabilirlik ve rekabet şansının Danamodal tarafından değerlendirilmesine bağlıdır. Danamodal bankaların yeniden sermayelendirilmesi sürecinde şeffaflığın sağlanması için her ay mali tablolarını uluslararası muhasebe standartlarına uygun olarak kamuoyuna sunmaktadır. Danamodal'ın bankalara sermaye enjeksiyonu, hisse senedi ya da hisse senedi bağlantılı yatırım şeklinde olmaktadır.

Danamodal'ın mali sektörde serbestleşmeye olumlu katkılarda bulunduğu ve sistemdeki güçlü bankaları yabancılarla işbirliğinin artırılması yönünde teşvik ettiği görülmektedir. Bankaların yeniden sermayelendirilmesine kararlı bir şekilde ve önemli bir fon desteğiyle girilmesi Danamodal'ın başarısını yükseltmiş ve sürecin kısa zamanda tamamlanmasına yardımcı olmuştur (Malezya Merkez Bankası web sitesi).

7. Japonya

Japonya'da 1991 yılında gayrimenkul piyasalarında ortaya çıkan finansal dalgalanmalarla başlayan ve 1997 yılında patlak veren finansal krizin teşhisinde ve gerekli önlemlerin alınmasında yaşanan gecikmeler nedeniyle derinleşen sorunlar reel sektöre de sirayet ederek sürmektedir. 1997 yılında bankacılık sektöründe yaşanan problemlerin çözümü büyük ölçüde bankaların inisiyatifine bırakılmış, yalnızca dış denetim birimlerinin ve banka denetçilerinin bankaları sürekli gözlem altında tutması kararlaştırılmıştır. Bankaların sermaye yeterlilik standart oranı eşliğini tutturmaları için operasyonel yeniden yapılandırma (şube, personel sayısında indirim gibi) ve temettü indirimi gibi çeşitli önlemleri almaları istenmiştir. Ancak kamunun bankalara kamunun sermaye desteği konusunda herhangi bir girişimi olmamıştır.

Japonya'da 1998 yılına kadar mali sistemde yaşanan sorunların çözümü konusunda sistematik bir yaklaşım geliştirilememiştir. Ancak 1998 yılında bankacılık sektöründeki problemlerin kamu desteği olmadan çözülemeyeceği anlaşılmıştır. Sermaye enjeksiyonu yürütecek kurumsal bir yapının eksikliği yeni kurulan Finansal Kriz Yönetim Komitesi (Maliye Bakanı, Merkez Bankası Başkanı ve özel sektörden üç kişi) tarafından giderilmiştir. Komite sermaye enjeksiyonuna ihtiyaç duyan bankaları ve gerekli duyulan miktarı tespit etmekle görevlendirilmiştir. Ancak komitenin bankalar üzerinde denetim yetkisinin olmaması ve bankaların sürece dahil olmaları durumunda itibar kaybına uğrayacakları yönünde endişeleri nedeniyle isteksiz davranmaları süreci yavaşlatmıştır. Bankalar piyasaya olumsuz sinyal verme riskini önlemek için topluca müracat etmişler ve 1,8 trilyon yen (yaklaşık 1,6 milyar \$) sermaye enjeksiyonu sağlamışlardır.

1998 yılında yeni bir krizle sarsılan Japonya'da bu sermaye enjeksiyonundan beklenen fayda sağlanamamıştır. Bu kriz döneminde bankaların yaşadıkları sorunları gidermek amacıyla Başbakanlığa bağlı ve mali kuruluşları denetim yetkileriyle donatılmış olan Finansal Yeniden Yapılandırma Komitesi oluşturulmuştur. Komite bankaların yeniden sermayelendirilmesinde kullanılmak üzere 25 trilyon yen (217 milyar \$) tutarında bir fon tahsis etmiştir.⁴ Yeniden Yapılandırma Komitesi sermaye enjekte edilmesi düşünülen 15 büyük bankanın sermaye

⁴ Bankacılık sektörünün yeniden yapılanması için tahsis edilen toplam kaynak 60 trilyon yen (520 milyar \$) tutarındadır.

ihtiyacını hem gerçekleşmemiş sermaye kayıplarını (menkul kıymetler cüzdanından kaynaklanan) hem de muhtemel kredi zararlarını da dikkate alarak hesaplamıştır. İlk etapta bankalara 7,5 trilyon yen (65 milyar \$) tutarında sermaye enjekte edilmiştir. Bu sermaye enjeksiyonunun 6,2 trilyon yenlik kısmı imtiyazlı hisse senedi şeklinde gerçekleşmiştir.

Japonya'da bankacılık sektöründe krizin bu kadar uzun sürmesinin temel nedenleri olarak krizin büyüklüğünü teşhiste geç kalınması, uygulanan hatalı politikalar (Merkez Bankasının sistemdeki güvenlik ağını genişletmesi, denetimin sisteme müdahalesinin azaltılması, kredi karşılıkları politikasında gevşeme gibi), kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi, krize sistematik bir yaklaşımın geliştirilememesi gösterilmektedir (Nakoso, H., 2001).

Japonya'da mali krizin reel sektöre sıçramasıyla başlayan durgunluk 4. yılını doldurmuş ve hala ülkeyi yeniden büyüme sürecine geçirecek çözümleri içeren bütüncül bir yapı oluşturulamamıştır. Bankacılık sektörünün sanayi sektörünün temel fonlayıcısı olma fonksiyonu ve bu çerçevede firmaların yabancı kaynak açısından bankalara olan bağımlılığı bu sektörde yaşanan sorunların reel sektörü derinden etkilemesine neden olmuştur. Bu şartlar altında bankaların tahsil edilemeyen alacak sorunu ağırlaşarak sürerken, sermayeleri tekrarlanan yeniden sermayelendirmelere rağmen erimeye devam etmektedir.

Kaynakça:

Honohan, P. (2001), "Recapitalizing Banking systems: Implications for Incentives and Fiscal and Monetary Policy", World Bank Working Papers No:2540

Kaya, Y.T. (2001), "Bankacılık sektöründe Yeniden Yapılandırma: Arjantin Örneği", BDDK, Mali Sektör Politikaları Dairesi Çalışma Raporları: 2001/2

Malezya Merkez Bankası web sitesi, Danamodal Sayfası, <http://www.bnm.gov.my/danamodal/>

Mesutoğlu, B. (2001), "Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Güney Kore Örneği", BDDK, Mali Sektör Politikaları Dairesi Çalışma Raporları: 2001/1

Nakaso, H. (2001), "The Financial Crisis in Japan during the 1990s: How the Bank of Japan Responded and the Lessons Learnt", BIS Papers No: 6