

TÜRK BANKACILIK SİSTEMİ

GAZİ ERÇEL

Başkan

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Ankara, 18 Mart 1999

Türk Amerikan Konseyi Toplantısı Konuşması

Bu toplantıyı düzenleyen Türk Amerikan Konseyine teşekkür ederim. Bugün üzerinde durmak istediğim konu Türk Bankacılık Sistemi.

Hepimiz biliyoruz ki bankalar önemli ve ciddi kurumlardır. Bankalar güvene dayalı kurumlardır. Halktan borç para alır ve bu parayı kullanırlar. Özetle bankalar fonlara aracılık etme işlevini de yerine getirirler. Yüzyıllar boyunca ekonomik kalkınmaya da bu yol ile katkı sağlamış kurumlardır.

Bu kurumlara uygulanan genel kabul görmüş ve uzun yıllardır üzerinde önemle durulan kurallar mevcuttur. Bu kuralların en önemli olanları şunlardır:

- Bu kurumlar üzerinde etkin bir gözetim sağlamak.
- Verimli çalışmalarını sağlayabilecek bir ortamı korumak.
- Risk-alma ölçümlerini kolay uygulanabilir hale getirmek.
- Kredi kültürünün gelişmesine yardım etmek.

Değınilen konulardaki sorumlulukların bir kısmının bankalara ait olmasına karşın, çoğunluğu kamu otoritelerini ilgilendirmektedir.

Ancak, geçtiğimiz son 20 yıl içerisinde tüm dünyada yer alan finansal gelişmeler bankacılık alanında da bir çok değişiklikler meydana getirmiştir. Bilgi teknolojisindeki buluşlar, finansal piyasaların liberalleşme süreci ve mali işlemlerin sayısındaki hızlı artış da bankacılığı etkilemiştir. Bankacılık sektöründe ve diğer sektörlerdeki rekabet artmıştır. Risk türlerinin ve mali olmayan kuruluşların çeşitlerinin sayısı çoğalmıştır.

Tüm bu değişiklikler daha sağlıklı bir bankacılık sistemini gerektirmektedir. Bu bize sağlıklı bankacılığın sürekli bir oluşum içinde olduğu gerçeğini hatırlatmaktadır. Çeşitli değişik durumlardaki risk yönetiminin önemi iyi anlaşılmıştır. Bugünün ortamında "sağlıklı ve verimli çalışan bir bankacılık sistemi temel bir gereksinimdir" anlayışımız bir kez daha vurgulanmıştır.

Bu ihtiyaçları karşılamak için biz neler yaptık? Türk Bankacılık Sistemi yeni kurulmuş bir sistem değildir. Türkiye, geçmişi 19. yüzyıla kadar uzanan köklü bir bankacılık geleneğine sahip bulunmaktadır. Son 20 veya 30 yıllık süre içerisinde bankacılık sektörü Türk finans kesiminde öncü bir role sahip olmuş ve Türkiye ekonomisinin finansal liberalizasyonuna yönelik yapısal değişikliklere katkıda bulunarak önemli bir gelişme göstermiştir. Yeniden yapılanma ve uluslararası piyasalarla bütünleşme çabalarına paralel olarak, Türk bankaları da gerek kurumsal yapılarında, gerekse sundukları hizmet ve ürün kalitesinde önemli değişiklikler gerçekleştirmişlerdir. Piyasaya yönelik politikalar ve daha liberal hale gelmiş olan finansal sistemle ile ortaya çıkan özgürlüğün bir sonucu olarak, yerli girişimcilerin yanısıra pek çok yabancı yatırımcı ve girişimci de potansiyel olarak karlı bulunan Türk bankacılık sektörüne çekilmiştir.

Son 20 yıl içerisinde, Türk bankacılık sektöründe yer alan banka sayısı 43'den 74'e yükselmiştir. Aynı dönem zarfında, mali iştirak veya şube statüsünde faaliyet gösteren yabancı bankaların sayısı ise 4'den 20'ye ulaşmıştır. Kasım 1998 dönemi itibariyle, toplam 74 bankanın 60 tanesi mevduat, geri kalan 14 tanesi ise kalkınma ve yatırım bankası statüsündedir. Bu bankaların, 36 tanesi çoğunluk hisseleri özel mülkiyete ait ticari banka, 20 tanesi ise Türkiye'de kurulmuş veya Türkiye'de şube olarak faaliyet gösteren yabancı banka, 14 tanesi ise yukarıda da belirtildiği üzere kalkınma ve yatırım bankasıdır. Kasım 1998 verilerine göre, sektör bankaları 7,062 yurtiçi şube ile faaliyetlerine devam etmektedir. Bankacılık sektöründe 165,000'den fazla personel çalışmaktadır. İlave olarak, Türk Bankacılık Sistemi her türlü bankacılık yeniliklerini çok hızlı bir şekilde uygulayan bir sektördür.

Ekonominin dışı açılması ve küreselleşme çalışmalarına paralel olarak faaliyet gösteren Türk bankaları, yabancı mali kuruluşlara da yatırım yapmaya başlayarak bir adım ileriye gitmişlerdir. Türk bankaları yurtdışında mali iştirakler edinmekte ve şubeler açmaktadırlar. Kasım 1998 dönemi verilerine göre, Türk bankalarının 10 farklı ülkede faaliyet gösteren 26 yurtdışı şubesi yanında 19 ülkede kurulu 63 mali iştiraki bulunmaktadır.

Bankacılık sektörünün dolar bazında toplam aktifleri Kasım 1998 dönemi itibariyle 114 milyar USD dir. Banka grupları açısından incelendiğinde, kamusal sermayeli ticari bankalar ile özel ticari bankaların sektörde önemli bir paya sahip buldukları görülmektedir. Kasım 1998 verilerine göre, kamusal sermayeli ticari bankaların 40 milyar USD tutarındaki toplam aktiflerinin sektör aktif toplamı içindeki payı yüzde 35'tir. 62 milyar USD aktif büyüklüğü olan özel ticari bankaların sektör içinden aldığı pay ise yüzde 54'tür. Bununla birlikte, 7 milyar USD toplam aktif büyüklüğüne sahip bulunan yabancı bankalar sektör aktifleri içindeki yüzde 6'lık paylarını korumuşlardır.

Kamusal sermayeli ticari bankalar, son yıllarda gerçekleştirilen iki özelleştirmeye rağmen sektördeki önemli konumlarını sürdürmektedir. Diğer yandan, kamusal sermayeli bankaların sektördeki paylarının bazı Avrupa Birliği ülkeleri ve OECD ülkelerine kıyasla çok yüksek olmadığı görülmektedir.

Kasım 1998 dönemi itibariyle, iki büyük kamusal sermayeli ticari bankayı da içeren ilk beş bankanın aktif büyüklüğünün sektör toplamı içindeki payı yüzde 44'tür. Sektör konsolide mevduatları içerisindeki payı yüzde 51 ve kredi kullandırımı payı yüzde 42 olan söz konusu 5 banka toplam özkaynakları sektör toplam özkaynak büyüklüğünün yüzde 48'ini oluşturmaktadır. Ayrıca, ilk beş büyük bankanın sektör toplam şube sayısının yaklaşık yüzde 50'sine sahip olması söz konusu konsantrasyonun arkasındaki nedeni açıklamaktadır. Ancak, Türk bankacılık sektöründeki konsantrasyonu gösteren bu 5 büyük bankanın toplam sektör içindeki payı pek çok OECD ülkesi bankacılık sektöründeki konsantrasyonun altındadır. 1995 yılı verileri, Türkiye'de yüzde 52 olan 5 büyük banka konsantrasyonunun İsveç bankacılık sektöründe yüzde 86, Hollanda'da yüzde 81, Finlandiya'da yüzde 74, Belçika'da yüzde 59, İngiltere'de yüzde 57 ve İspanya'da yüzde 49 olduğunu göstermektedir. Türkiye için yüzde 52 olan bu oran yavaş bir şekilde ancak giderek azalmaktadır.

Kasım 1998 rakamlarını kullanarak yoğunlaşma konusuna başka bir açıdan bakarsak, sektörün toplam varlıkları göz önüne alındığında, Türk bankacılık sisteminin yüzde 65'inin 10 büyük bankaya ait olduğu görülmektedir. Eğer yüzde 6 paya sahip olan 20 yabancı banka ve şubeleri ile yüzde 5 paya sahip olan 14 kalkınma ve yatırım bankalarını da eklersek, bankacılık sisteminin yüzde 76'sının en büyük 10 bankaya ait olduğu görülebilir. Sektörün kalan yüzde 24'ü ise 30 bankaya aittir. Bu bankalar arasında sektörde bir çok alanda lider durumunda olan ve etkin bir şekilde faaliyet gösteren bankalar bulunmaktadır. Ancak, bazı sınırlı sayıdaki bankaların bizim de çok iyi bildiğimiz bir takım problemleri bulunmaktadır. Yürürlükteki bankalar kanunu ve yasal mevzuatın diğer unsurları bunlar hakkında etkili ve verimli işlem yapabilmek için tam yetki vermemektedir. Kamu bankalarının problemleri ise devlet bütçesinden kaynaklanmakta ve çözümü farklı boyutları içermektedir.

Şimdi Türk Bankacılık Sektöründeki risk yönetimi konusuna değinmek istiyorum. Hemen belirteyim ki risk yönetimi açısından çok gelişmiş risk yönetimi ve gözetimi yöntemlerine sahip bulunmaktayız.

Türk bankaları bugün gerek mali yapıları, gerekse kurumsal yapıları itibariyle göz ardı edilemeyecek bir seviyeye ulaşmış bulunmaktadır. Daha önce belirtilen olumlu yönlerine rağmen, Türk bankacılığının gelişimini etkileyen bazı olumsuzlukların da mevcut olduğu bilinen bir gerçektir. Türk bankaları, dünyada faaliyette bulunan diğer tüm bankalar gibi kredi, faiz, likidite ve kur riski ile karşı karşıyadır. Politik belirsizliklerden kaynaklanan makro ekonomik risklere ek olarak global krizlerin olmadığı bir ortamda bile risk alımının ayrıca göz önünde bulundurulması gereken husus olduğunda sanırım hemfikiriz.

Mali riskler arasında en önemli olanı ve Türk bankalarının da yönetimine en çok dikkat ettiği risk kredi riskidir. Türk Bankacılık Sektörü yıllar boyunca kredi riskine gereken önemi vermeye ve yönetmeye alışmıştır. Firmaların, sektörlerin, bölgelerin ve kişilerin katıldığı bir kredi kültürü gelişmiştir. Ancak, açıktır ki, sektörde artan rekabet, risk alma açısından da bazı sonuçlar doğururken, bankaların kredi stratejilerini yeniden gözden geçirmelerinin gereğini de ortaya çıkarmıştır.

Kredi riskinin bir bütün olarak incelenmesi, bankacılık sektörünün, giderek daralan uluslararası finansman ortamına rağmen, donuk alacaklarının seviyesini düşük tutarak kredi riskini yönetebileceğini ortaya koymuştur.

Likidite riskine baktığımızda, mevduat sahiplerinin kısa vadeleri tercih ederken, yatırım sahiplerinin yüksek enflasyon beklentileri ve belirsizliğin yönlendirmesiyle daha uzun vadeleri araması, Türk bankacılık sektörünün aktif ve pasiflerinin vade yapılarında da yansımaları neden olmuştur. Dolayısıyla, bankalar likidite riskine daha duyarlı hale gelmişlerdir. Mali sıkıntılar ve global mali krizler 1998 yılı konjonktürünün

başlıca belirleyicileri olmuştur. Gelişmekte olan piyasalardaki oluşumlar, bu piyasaların yakın geleceklerinin görünümündeki giderek büyüyen belirsizlikleri ortaya çıkarmış ve gelişmekte olan ekonomilerin hemen tamamı riskli görülmeye başlamıştır. Bu durumda, uluslararası yatırımcılar gelişmekte olan piyasalara yatırım yapma konusunda daha ihtiyatlı davranmaya ve bu piyasalara kredi kullandırmalarında daha seçici olmaya başlanmışlardır. Sonuçta, bu oluşumlar bize de yansımış ve Türk bankaları kredi dağıtımlarını yavaşlatarak likit kalmayı tercih etmişlerdir.

Diğer bir risk olan faiz riski, sistemik risklerden önemli bir bölümünü içermektedir. Türk bankacılık sektörünün kısa vadelerde faize duyarlı pasiflerinin faize duyarlı aktiflerinden daha fazla olması, yabancı kaynakların varlıklara göre daha kısa sürelerde yeniden fiyatlandırılması sonucunu doğurmaktadır. Varlık ve yükümlülüklerin yeniden fiyatlama dönemlerindeki bu uyumsuzluk aktif ve pasiflerin faiz oranı değişikliklerine karşı olan duyarlılıklarını artırmaktadır. Diğer taraftan bankalar, faiz oranlarının artma eğilimi gösterdiği dönemlerde repo yoluyla düşük faiz getirili kamuya ait menkul kıymetlerini daha yüksek getirili olanlarla değiştirmek suretiyle faiz riskini kontrol altında tutmaya çalışmaktadırlar. Ayrıca, sektörde swap gibi bazı türev enstrümanlar da bu amaca yönelik olarak kullanılmaktadır.

Kur riskine ilişkin olarak ise, Türk Lirası faiz oranları ile Türk Lirasının nominal değer kaybı arasındaki fark, bankaların döviz cinsinden kaynaklarını Türk Lirası veya alternatif yatırım araçlarına dönüştürmesinin en büyük nedenidir. Türkiye’de kur riskine bağlı açık pozisyon izleme uygulaması 1985 yılında başlamıştır. Çeşitli güçlük ve kayıplarla karşılaştıktan sonra, Türk Bankacılık Sistemi kur riski konusunda yeterince bilgi sahibi olmuştur. Ayrıca, biz de yaptığımız bir çok yasal düzenleme ile bu riski azaltma yönünde önlemler aldık ve uyguladık.

Yukarıda bahsedilen risklerin gözetim otoriteleri tarafından yakından izlendiğini ve sorunların mali piyasalar üzerindeki olumsuz etkilerini giderici önlemlerin alındığını bir kez daha belirtmek isterim. Türkiye’de faaliyet gösteren bütün bankalar “Bankalar Kanunu”ve ilgili yönetmelik ve tebliğlere tabi bulunmaktadır. Yürürlükte bulunan Bankalar Kanunu’na göre, Hazine ve Merkez Bankası Türkiye’de düzenleme ve denetleme yetkisine sahip kamu otoriteleridir. Mevcut düzenlemeler çerçevesinde, sektörde yer alan bütün bankalar aylık, 3 aylık, yıllık ve hatta günlük olmak üzere faaliyetleri ile ilgili verileri içeren bilgileri Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı’na sunmakla yükümlüdürler. Banka mali yapılarının uzaktan denetim yoluyla dönemsel olarak değerlendirilmesine ek olarak, bankalar tarafından bildirilen verilerin doğruluk ve güvenilirliğinin sağlanması ve diğer yandan uzaktan denetim sırasında belirlenen konuların aydınlatılması amacıyla yerinde denetim fonksiyonu da yerine getirilmektedir. Yabancı para işlem hacmindeki artış, uluslararası sermayepiyasaları ile bütünleşme çabaları ve piyasa tarafından belirlenmiş fiyatlar bankalar açısından piyasa riskini de beraberinde getirmiştir. Bu durum, sermaye yeterliliğine ilişkin risk değerlendirme metodlarına olan ihtiyacı da ön plana çıkarmıştır. Bu bağlamda, gerekli yasal düzenlemeler Hazine ile ortaklaşa yürütülen çalışmalar sonucunda tamamlanmıştır. Avrupa Birliği standartlarına uygun şekilde hazırlanan genel kredi sınırlamaları ve benzeri bir çok diğer risk değerlendirme kriterlerine ilave olarak, net genel pozisyon ve sermaye yeterliliği oranları uygulamaya konulmuştur. Ayrıca, bankaların konsolide bazda gözetim ve denetimi de, bankaların gerçek mali durumlarının daha sağlıklı değerlendirilmesi ve etkin şekilde gözetilmesi amacıyla yönelik bilgi akışı

sağlamaktadır.

Yetkili Bağımsız Denetim Kuruluşları da banka gözetim ve denetiminde önemli rol oynamaktadır. Sektörde yer alan bütün bankalar her yıl bağımsız denetim yaptırarak, uluslararası denetim ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak hazırlanan ilgili denetim raporlarını Merkez Bankası'na sunmakla yükümlüdürler.

Türk bankacılık sistemi ile ilgili bir diğer önemli konu ise mevduat sigortası düzenlemesidir. Mevduat sigortası Türk bankacılık sisteminde yeni bir uygulama değildir. Söz konusu uygulama ilk olarak 1933 yılında sisteme sunulmuş, 1983 yılında gözden geçirilerek değiştirilmiş ve "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" adı altında bir kurum oluşturulmuştur. Fon'un temel fon kaynağı tasarruf mevduatlarının belirli bir yüzdesi üzerinden hesaplanan sigorta primleridir. 1994 yılında, bankalardaki Türk Lirası ve döviz cinsinden tasarruf mevduatlarının tamamı yüzde 100 güvence altına alan bir Karar yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme, bankacılık sektörüne olan güvenin yeniden tesis edilmesi ve mali piyasalardaki çalkantıların sona erdirilmesi amacıyla yapılmıştır.

Hepimizin bildiği üzere, mevduatların yüzde 100 güvence altına alınması gerek bankaların, gerekse mevduat sahiplerinin daha yüksek kazanç elde etmek amacıyla yüksek risk üstlenmelerine neden olmaktadır. Tasarruf sahipleri yüksek getiri sağlamaya çalışırken, seçmiş oldukları kurumla ilgili riskleri göz ardı edebilmektedirler. Mevcut bulunan mevduat sigortası uygulamasının tüm olumsuz yönleri tarafımızca oldukça iyi bilinmesine karşılık, uluslararası finans piyasalarındaki olumsuz gelişmeler ve bunun Türk mali sistemi üzerindeki kısıtlayıcı etkileri, bu uygulamayı değiştirmeye yönelik gerekli adımların atılmasını engellemiştir. İnaniyorum ki, makroekonomik ortamda istikrarı sağladığımız zaman, yüzde 100 oranındaki garanti limitini uluslararası kabul edilebilir seviyeye indireceğiz.

Güçlü ve etkin bir gözetimin Türk bankacılık sistemine nasıl uygulanabileceği yıllar önceden öngörülmüştür. 1930'lardaki sistemin eksiklikleri görülmüş, ancak etkin denetim ile ilgili ilk adım 1959 yılında Bankalar Yemin Murakıpları Kurulu kuruluncaya kadar atılamamıştır. Sistem ilk olarak Maliye Bakanlığı'nın idaresi altında Türkiye ekonomisine uygulanmıştır. Kurul bir çok değerli elemanı istihdam etmiş, bunları yetiştirmiş ve böylelikle sistemi gözetme gücünü kazanmıştır.

Fakat, sistemin sağlamlılığını korumak için ek prensipler koyma ihtiyacına ilişkin olarak daha önce de değindiğim gibi, son yıllardaki hızlı değişimler, bunun sonuçları ve uluslararası sistemde gelişen olaylar etkin bir gözetimin öneminin altını bir kez daha çizmişlerdir.

BIS, 1997 yılında bankaların etkin denetimi için 25 temel prensibi ortaya koymuştur. Asya ve Rusya krizlerinden sonra bu tür prensipler için duyulan ihtiyaç daha iyi anlaşılmıştır.

Bir kaç yıldır devam eden gelişmeler çerçevesinde, Türk Bankacılık Sisteminin

bu değişikliklere uyum göstermek açısından avantajlı olduğunu söyleyebilirim. Türk bankaları özellikle teknolojik buluşlar, risk alma stratejileri ve yönetim teknikleri bakımından çağa ayak uydurmayı başarmışlardır.

Bu ilerlemelere karşın sistemi bozan bazı unsurlar bulunmaktadır. Bunlar:

- 1)Yüksek enflasyon
- 2)Yüksek kamu iç borçlanma ihtiyacı
- 3)Etkin yasal mevzuatın eksikliği

Yukarıdakilere ek olarak, yüksek enflasyon ortamında bankaların işlemleri ve stratejileri normal ortama göre daha farklı olmaktadır. Bir yandan bankalar enflasyonun zararlı etkilerinden kaçınmaya çalışmakta, öte yandan ise, belirsizliklerin üstesinden gelme ve risk alma yöntemlerini yeniden gözden geçirmektedirler. Daha da önemlisi, crowding out etkisine neden olan kamu borçlanması artarak devam ettikçe, bankalar en basit yatırım aracı olarak kamu sektörüne yönelmektedirler. Bu durum onların temel görevleri olan ve kaynakların etkin dağılımı için gereken fonlara aracılık etme işlevinden uzaklaşmalarına neden olmaktadır. Hepimiz biliyoruz ki kamu sektörünü finanse eden bir sistem gücünü yitirir. Diğer yandan, yukarıdaki gibi tanımlanan bir ortamda ve sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ülkede bankacılığın sağlıklı olması özellikle önem taşımaktadır.

Öyleyse, sağlıklı bir bankacılık sistemine nasıl ulaşılır? Bu amaç için 4 araç bulunmaktadır:

- 1)Daha verimli ve bağımsız bir denetim sistemi.
- 2)Uluslararası kabul görmüş denetim prensiplerini benimsemek.
- 3)Bankaların aldıkları finansal riskleri azaltmak için yöntemler geliştirmek.
- 4)En önemlisi, iç ve dış dengesizlikleri azaltmak ve sağlıklı bir makroekonomik ortam yaratarak piyasa istikrarını korumak.

Böylece sistem için en önemli görev kamuya düşmektedir. Kamu otoriteleri gerekli yasal düzenlemeleri hemen hazırlamak ve Parlamento'ya sunmak zorundadırlar. Eksik veya güncel olmayan yasal düzenlemeler sadece problemlerin birikmesine neden olur.

Bu nedenlerle, yeni Bankalar Kanunu hazırlanmış ve Parlamento'ya sunulmuştur. Bu Kanun taslağının başlıca amacı ülkemizdeki banka denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılmasının yanı sıra, sistemde mevcut denetim ve gözetim standartlarının uluslararası standartlarla uyumunun sağlanmasıdır. Kanun Taslağı AB direktifleri ile diğer genel kabul görmüş uluslararası uygulamalar ve BIS tarafından yayımlanan "Banka Gözetiminde 25 Temel Prensipten" dikkate alınarak hazırlanmıştır. Umarım seçimden sonraki yeni hükümet bu kanunu Parlamento'dan geçirir.

Şunu açıkça belirtmeliyim ki, Türk Bankacılık Sisteminin çok ciddi sorunlarının olduğuna inanmamaktayım. Kuşkusuz sistemi etkileyen gelişmeler ve faktörler vardır. Kamu otoriteleri olarak bizler, bankaların gerçek mali durumlarını değerlendirmek için önemli çaba sarfetmekteyiz. Sistemde herhangi bir problem oluştuğunda, yasal düzenlemeler çerçevesinde, gerekeni süratle yapmaktayız.

Türk Bankacılığı sistemde 130 yıldır vardır.Ayrıca sistem risklerle nasıl başa

ıkabileceğini bilmekte ve uluslararası alanda güvenirliliği bulunmaktadır. Türk Bankacılık sistemi dünyadaki bir çok ulusal bankacılık sektörlerinden daha sağlıklı ve dinamik bir yapıdadır. İnsan kaynakları iyi eğitimidir. Gözetim ve denetim işlevleri uzun yılların tecrübesini gerektiren işlevlerdir ve bu birikim Türkiye’de mevcuttur.Bu nedenle, yalnızca bir kaç sorunun üzerinde yoğunlaşarak sistemin doğru olarak yargılanabilmesi mümkün değildir. Belirttiđim gerçeklerin göz ardı edilmemesi gerekir.

Teşekkür ederim.