

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Structure of Turkish Financial System

TOPRAK, METIN

Istanbul Zaim University

July 1993

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103507/>
MPRA Paper No. 103507, posted 17 Oct 2024 20:52 UTC



İ K T İ S A T

Türk Finans Sisteminin Yapısı

Dr. METİN TOPRAK

1. Türkiye'de Finansal Piyasalarda 1980 Sonrası Yapılan Düzenlemeler ve Sonuçları

1980 ile başlayan ve ekonominin reel kesiminde dışa açık büyüme modelini benimseyen, finansal kesiminde ise, finansal serbestleştirme yoluyla sistemin bir bütün olarak işlem (operation) ve tahsis (allocation) etkinliğini artırmayı hedefleyen bir dizi önlem uygulamaya konmuştur. Bu önlemlerin dinamizmini ise rekabet olgusunun oluşturması düşünülmüştür.

1980 ile başlayan reform sürecini, taşıdığı nitelikler itibariyle iki ana devrede incelemek mümkündür (Ersel ve Jig. 1990, 3-4): Birinci devre 1981-1983 aralığını kapsamaktadır. Bu devrede askeri idare iktidardadır. Ana tema üç rakamlı enflasyonun düşürülmesi ve ihracatın artırılması yönündedir. Finansal serbestleştirme programının bu ilk safhasında finansal piyasalara yönelik politikalar, kapsayıcı ve tutarlı olmaktan uzak olup daha çok, mevcut sınırlamaları kaldıran (deregulation) niteliktedir. Sıfırdan dereglasyonla yetinen bu girişimin yan etkisi 1982'de yaşanan kriz olmuştur. Bu yüzden 1983'te yeniden bazı denetim mekanizmaları yürürlüğe kondu. Serbest-

leştirme programının ikinci safhası 1984-1987 aralığını kapsamaktadır. Bu devrede serbestleştirme, kurumsal düzenlemelerle adeta özdeşleşmektedir. Finansal piyasalara öncelik verilmiş, kurallar belirlenmiş, düzenleyici (regulator) ve gözetici (supervisor) kuruluşlar tanımlanmıştır. 1981-1983 safhasında, ihmal edilen, banka dışı finansal kurumlara ilişkin çeşitli düzenlemeler de ikinci safhada dikkate alınmıştır. 1988-1991 aralığı yorgunluk (fatigue) devresi olarak tanımlanabilir (Atıyas ve Ersel 1992, 5-7). Şimdi, bu devreleri içerdikleri yasal ve kurumsal düzenlemeleriyle daha yakından inceleyelim. Ancak bundan önce, sözkonusu düzenlemeleri gerektirecek ortamı ana hatlarıyla tasvir etmek daha açıklayıcı olacaktır (Bayazıtıoğlu ve diğ., 1991, 1).

1980 öncesi finansal denetimin ana özellikleri şö-

le sıralanabilir: negatif reel faiz hadleri, kredi tavanlaması, gelişmemiş sermaye piyasaları, kamu sektörü finansman gereğinin büyük oranda Merkez Bankası kaynaklarından karşılanması, döviz işlemleri üzerinde büyük kısıtlamalar ve finansal gelir ve işlemlerin yüksek oranda vergilendirilmesi, bütün mevduat oranları ile büyük ölçüde kredi



oranlarının doğrudan hükümetçe belirlenmesi. Sözkonusu kontrollü faiz hadlerinin cari enflasyonla uyumu yoktu. Bunun ötesinde korumacı ekonomik politikalar altında bazı sektörler önceliklere sahipti, ithal ikameci sanayiler için karmaşık selektif kredi projeleri uygulanmaktaydı. Bankacılık sistemine giriş ve çıkışlar kısıtlanmıştı.

Bu çerçevede serbestleştirme girişimleri, Haziran 1980'de mevduat ve kredi faiz oranlarının serbest bırakılması ve mevduat sertifikası enstrümanının uygulamaya konmasıyla başladı. Eş anlamlı olarak enflasyonla mücadele için sıkı para politikası ve diğer talep kısıcılığı politikalar takip edildi. Reform programının açıklanmasıyla beraber küçük bankalar daha yüksek faiz hadleriyle mevduat çekmeye çalıştılar. Yasal ve kurumsal düzenleme ve gözetlemelerden uzak olan bankerler, bankalarla büyük bir rekabete girdiler. Gerek talep daraltıcı politikalar, gerekse yüksek kredi maliyetleri nedeniyle pek çok firma kendisini finansal zorluklar içinde buldu. 1982 yılında dört küçük banka ve bankerlerin büyük çoğunluğu iflas etti. Geri dönmeyen ödüncülerin hacminin büyüklüğü esas problem oldu. 1983 yılında Merkez Bankası mevduat faizlerini yeniden düzenlemeye başladı.

Merkez Bankasının pozitif reel faizi amaçlamasına rağmen, dalgalanmalar gösteren yüksek enflasyon ortamında ve belirli zamanlardaki faiz oranı-enflasyon uyumlaştırılmaları nedeniyle, pek başarılı olamamıştır. Sonuçta 1987'de, bir yıl vadeli mevduat ile 10 milyon TL'nin üzerindeki mevduat sertifikası faizleri serbest bırakıldı. Bir yıl vadeli mevduatın miktarı, yükselen faizler nedeniyle artış kaydetti. Bankacılık sistemindeki oligopolistik yapı faizlerin yükselmesini engelledi ve 1987'nin sonunda faiz oranları reel olarak negatif oldu. Bu kısa vadeli mevduat-faiz oranları reel olarak negatif oldu. Bu da kısa vadeli mevduat hesaplarına kaymalara yol açtı. Döviz bu ortamda çekici bir varlık olma rolünü pekiştirdi. 4 Şubat 1988'de hükümet aşırı likiditeye çözüm getirecek ve finansal piyasalarda istikrar sağlayacak kapsamlı bir öneriler paketi uygulamaya başladı. Yıllık mevduat faizlerini yükselten ve bu uygulama, banka fonlarının maliyetlerini artırmasına karşın finansal piyasalarda istikrar sağlamada başarılı oldu. Fonların bu yüksek maliyetle tahsisi önemli zorluklar doğurdu. Yükselen enflasyon istikrarsızlığı tekrar gündeme getirdi. Bu dengesizliğin en önemli göstergesi, bankaların yoğun biçimde dövizde spekülasyon yapmalarıydı. İstikrarsızlık, Ekim 1988'de tüm faiz oranlarının serbest bırakılmasıyla sona erdi. Bu serbestleştirme bir kaç gün içinde mevduat faizlerini yıllık % 65'ten % 85'e, çıkardı. Mevduattaki kitlesel büyümeyle rağmen, banka kredile-

ri piyasası, yükselen maliyetlerle hayli riskli olmaktadır. Mevzuattaki bu düzenlemelerin yanında önemli kurumsal yenilikler de yapılmıştır.

Finansal aracılık maliyetlerinin yüksek oluşu nedeniyle, çeşitli araçlar üzerindeki vergi oranları düşürüldü. 1984'te bütün banka mevduat gelirlerindeki vergi kesinti oranı % 10'a indirildi. Bankacılık ve sigortacılık muamele vergi oranı 1984'te % 3'e indirildi, ancak 1989'da biraz yükselerek % 5'e çıkarıldı. Bir diğer önemli yenilik 1985'te tasarruf mevduatı sigorta fonu uygulamaya konarak 1982 krizi benzeri likidite krizlerinin önlenmesi amaçlandı. Bankacılık Kanunuyla bankalar, geri dönmeyen ödüncülerini rapor etmekle yükümlü kılındılar. Ayrıca standart bir hesap planı getirilip dış denetime tabi olmaları zorunlu kılındı. Bankalar Yeminli Murakıplığı ve Hazine, bankalar üzerinde otorite sahibi kılındı. Dolayısıyla Merkez Bankası dahil, denetçi, gözetimci ve düzenleyici kurumlar ile bankacılık sistemi yönlendirilmeye çalışılmaktadır. Merkez Bankasının bankaları denetimi; sermaye yeterliliği varlık kalitesi, kârlılık ve likidite hususlarında yoğunlaşmaktadır. Son olarak bankalar, her yıl Hazine ve Merkez Bankasıyla yetkili kılınan bağımsız denetim firmaları tarafından denetlenmekle yükümlü kılınmışlardır. Bankacılık sisteminde kısa vadeli likidite fazla ve açıklarını karşılaştırmak için 1986'da bankalararası para piyasası kuruldu. Bu piyasa Merkez Bankasının gözetiminde çalışmaktadır. Mayıs 1985'te hükümet, menkul kıymetleri Merkez Bankasıyla haftalık bazda ihale edilmeye başladı. 1987'de Merkez Bankası açık piyasa işlemlerine başladı. Bu işlemler bankalararası para piyasasında gerçekleştirilmektedir.

Finansal reformların ana hedeflerinden biri de, Türk finansal sistemini uluslararası piyasalara entegre etmektir. 1980'de Türk Lirası önemli ölçüde devalüe edildi. Merkez Bankası 1981 Mayıs'ında döviz kurlarını günlük olarak ilan etmeye başladı. Çoklu kur uygulaması kaldırıldı. 1984'te bankalar, dövizle ilişkin yükümlülükleriyle orantılı olarak döviz muamelelerinde serbest bırakıldılar. Yine 1984'te Türkiye'deki yatırımları üzerindeki kısıtlamalar kaldırıldı ve kolaylaştırıldı. Bankalar döviz kurlarını Merkez Bankası gözetiminde resmi döviz piyasası kuruldu. Bu piyasanın aktörleri bankalar ve yetkili döviz bürolarıdır. Bu piyasanın serbestleşme bakımından çok önemli iki yönü vardır (Bayazitoglu ve diğ., 1991, 6): İlk olarak, döviz kuru arz ve talep şartlarına göre belirlenecektir. İkinci olarak, bu uygulama sonucunda, döviz cinsinden banka muameleleri artmış, döviz tevdiat hesaplarının toplam mevduat içindeki payı 1992 ortalarında % 50 sınırını aşmıştır. Yüksek enflasyon ortamında, hem nominal hem de vadeli getirisi dolayısıyla

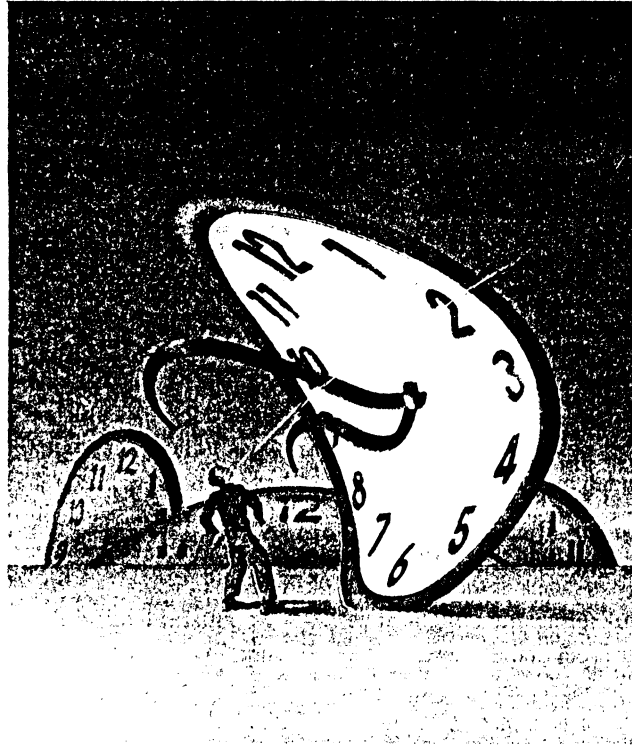
la, toplam mevduatta, TL'den dövizde doğru büyük bir ikame (currency substitution) yaşanmıştır (1991 sonu itibariyle döviz mevduatının % 60'ı DM, % 20'si USA \$'dır). 1986'da döviz için yasal rezerv tutulması, 1988'de döviz kazançlarından vergi kesilmesi gibi zorunluluklar yanında, Şubat 1990'da TL'nin tam konvertibilitesinin ilanı gibi düzenlemeler de yapılmıştır. 1989'da döviz muameleleri ve uluslararası sermaye hareketleri ve 1990'da bankalar döviz kuru tesbitinde, tamamen serbest bırakıldılar. Ülke sakinleri döviz alımlarında ve kullanımlarında tamamen serbest bırakıldılar. Yabancıların İMKB'ye koteli menkul kıymet alım satımları ile Türkiye'de çalışan aracı kurumlar vasıtasıyla hükümet menkul kıymetlerini alım satımları da tamamen serbest bırakıldı. Dolayısıyla bu muamelelerden doğan edinimlerin yurtdışı transferi de serbest bırakıldı. Ülke sakinlerinin de yabancı devlet tahvili ve yabancı borsalarda koteli menkul kıymetleri alım satımları serbest bırakıldı.

1985'te hükümet menkul kıymetlerinin ihale edilmeye başlanmasıyla beraber kamu borçlanma gereğinin, Hazinesin piyasa kaynaklarına yönelmesiyle, Merkez Bankası kaynakları üzerindeki yükü de büyük ölçüde kalkmış oldu. Böylece sıkı ve ya gevşek para politikası uygulamasında Hazine de fiilen etkili bir organ oldu. Hazine faizleri, piyasaya faiz hadleri konusunda en önemli sinyal verme işlevini bugün iyice pekiştirilmiştir. Döviz, altın, hisse senedi, şirket tahvili gibi enstrümanlara olan arz ve talep Hazine faizlerinden büyük ölçüde etkilenmektedir. Özellikle 1989'da Hazinesin Merkez Bankasından borçlanmasında getirilen sınırlamalar (belli bir meblağdan sonra piyasa fiyatıyla borçlanma), Merkez Bankasının ilk kez 1990'da para programını açıklamasında etkili olmuştur. Bu program Merkez Bankası bilançosundan seçilen dört nicel değişkeni hedeflemiştir: bilançonun toplam hacmi, Merkez Bankasının toplam iç varlıkları ve Merkez Bankası parası (Merkez Bankasının toplam TL yükümlülükleri). Bir kere bu kalemler belirlenince diğer hedefler matematiksel olarak türetilir (Bayazıtoglu ve

diğ., 1991, 10).

Türk bankacılık sisteminin finansal serbestleştirme programı karşısındaki tutumu uyumlu olmuştur. Bankalar geleneksel yöntemlerden kompüterize yöntemlere ve geleneksel işlevlerinin ötesine geçerek kendilerini modernize etmişlerdir. Finansal serbestleştirme programı sürecinde bankacılığın gösterdiği gelişmeler şöyle sıralanabilir: (Atiyas ve Ersel, 15-28, Bayazıtoglu ve diğ., 1991, 11-17)

1 1987'ye kadar Türk bankacılık endüstrisi genişlemeye devam etti. Bir yandan piyasaya yeni bankalar girerken, öte yandan mevcut bankalar pazar paylarını korumak için genişleyici politika izlediler. Banka varlıkları /



GSMH oranı 1980'de % 28 iken, 1987'de % 54 ve 1990'da % 43 olmuştur. 1987-1990 aralığındaki bu düşüşte, 1985 Bankacılık Kanununun bankaları sıkı düzenleme ve murakabeye tabi tutması, enflasyonun hızlanması ve ekonomik politikalarındaki kredibilitenin kaybolması başlıca etkenler olmuştur.

Bankacılık sektöründeki ikinci yapısal değişme kendisini yoğunlaşmadaki azalmada göstermektedir. En büyük üç bankanın toplam bankacılık varlıklarındaki payları önemli ölçüde düşüş kaydetmiştir. Bunun başlıca iki nedeni vardır: Bi-

nci faktör, özel ticari bankaların büyüme oranlarının önemli ölçüde değişmekte olması ve dinamik orta veya küçük hacimli bankaların büyük bankalara nisbetle daha hızlı büyümesidir. Üç en büyük bankanın 1980-1990 aralığında özel bankaların toplam varlıklarındaki payları 1980: % 70, 1990: % 52, bütün ulusal bankaların varlıkları içindeki payları ise 1980: % 51, 1990: % 44 olmuştur. Benzer bir trend toplam mevduatlar bakımından da gözlenmektedir (Atiyas ve Ersel 1992, 16-17). İkinci faktör, bankacılık sektöründe, ağırlığın büyük devlet mülkiyetli bankaların ağırlığı 1986'da % 47.0 iken 1990'da % 48.2'dir.

Bankacılık sektöründe üçüncü yapısal değişme, banka portföyünde menkul kıymetlerin payındaki artış

olayıdır. Bu gelişme 1980-1990 aralığının ikinci yarısından itibaren yaşanmıştır ve artış tamamen hükümet menkul kıymetlerindeki artışa atfedilebilir. Bankacılık toplam varlıklarında menkul kıymetlerin payı 1980'de % 3.7, 1987'de % 13.2 ve 1990'da % 11'dir. Varlık yapısındaki bu gelişme varlık gelirlerinde de görülmektedir. Kredi muamelelerinden doğan gelirin payı 1986'da % 61'den 1990'da % 54'e düşmüş, menkul kıymetlerden doğan gelirin payı ise 1986'da % 15'ten 1990'da % 21'e ulaşmıştır.

1980-1990 periyodunda bankacılıkta gözlenen dördüncü tema bankaların sermaye (ödenmiş sermaye + yeniden değerlendirme fonu + kâr) / yükümlülükler oranı ortalama olarak % 7.6'dan % 10.1'e çıkmıştır.

Söz konusu zaman dilimindeki beşinci gelişme, ticari bankaların yabancı sakinlerle olan muamelelerindeki artıştır. Yabancı sakinlerden alacaklar, bilanço toplamının 1981'de % 0.1'i iken 1989'da % 8'i, yabancı sakinlere karşı yükümlülükler 1986'da % 0.1 iken 1989'da % 4.5 olmuştur.

1980-1990 periyodunda bankacılık konusundaki altıncı gelişme toplam yurtdışı kredilerin GSMH'ya oranının düşmesidir. 1980'lerin başlarında kredi hacminin yüksekliğinin ana nedeni Merkez Bankasının orta ve uzun vadeli doğrudan kredilerinin varlığı dolayısıyladır. Türk Merkez Bankası hem yarı yatırım / kalkınma bankası gibi, hem de merkez bankası gibi çalışmaktaydı. 1989'da reeskont politikası değişerek tahvillere karşılık avans şeklinde ödenen orta ve uzun vadeli krediler kaldırıldı. Reeskont kredileri, sadece kısa vadeli şirket kâğıtları için söz konusu edildi ve bu kâğıtların selektif kredi politikası aleti olarak kullanımları sona erdirildi. Ortaya çıkan bu boşluğu bankacılık sistemi doldurmadı ve özellikle 1987'den sonra ticari bankaların kredilerindeki düşüş bu oranın aşağı inmesine katkıda bulundu. Toplam krediler / GSMH oranı 1980'de % 25 iken, sürekli bir azalış göstererek, 1990'da % 20 olmuştur.

Bankacılık sektöründe gözlenen yedinci gelişme söz konusu on yıllık periyodun ikinci yarısında kârlılığın önemli ölçüde artışıdır ve bu artış muamele masraflarındaki artışa rağmen gerçekleşmiştir. Vergi öncesi kârlar toplam varlıkların 1983'te % 1.0'ı iken 1990'da % 3.6'sına ulaşmıştır. 1988-1990 aralığında, 1990'daki personel toplu sözleşmelerinden doğan yüksek ücretler ile ATM'ler ve on line sistemleri nedeniyle işlem gider-

leri önemli ölçüde artış kaydetmiştir. Kârlılıktaki farklılıklar ve çeşitli kategorilerdeki bankaların büyümeleri incelendiğinde, küçük ölçekli yerli ticari bankaların, bankacılık sisteminin en dinamik unsurları olduğu görülür. Politika yapımcılarının beklentilerinin aksine, yabancı bankaların Türk bankacılık sisteminde rekabeti güçlendirme işlevi oldukça önemsiz düzeydedir (Atiyas ve Ersel 1992, 23).

Türkiye'de 1982-83 banker krizi ve finansal liberalizasyon uygulamalarının başlatılmasından sonra kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), sermaye piyasasının geliştirilmesinden sorumlu ve ilgili konularda yetkili bir kurumdur. 1987'de tahvil faizleri serbest bırakıldı. Yatırım ve kalkınma bankalarına kısa vadeli borçlanma araçları ihraç etme, mali olmayan şirketlere bir yıla kadar vadeli ticari kâğıtlar ihraç etme izni verildi. Şirketlere yeniden değerlendirme, sermaye artırımını ile rüçhan hakkı sunma (rights issue) imkânı verildi. Kâr payı ödemeleri ve sermaye kazançları kişisel vergilemeden muaf tutuldu. Yine de özel şirketler halka açılmaktan imtina etmektedirler. Bu sonuçta faiz giderlerinin vergiye esas matrahtan gider olarak düşülmesinin etkisi büyüktür. Kaldıraç yükünün ağırlığı da bunun bir yansımasıdır. Sonuç olarak hisse senedi piyasası yeni ihraçları ve işlem hacmi bakımından yetersiz kalmaktaydı. 1989 yılı ile bu durum değişmeye başladı. Negatif reel faiz hadleri, Türk Lirasının aşırı değerlenmesi ve hızlı enflasyon ortamında İMKB endeksi yükselmeye başladı. Eylül 1990'da 31'e çıkan fiyat/kazanç oranı (Kore C. 19, Tayvan: 22, Portekiz: 15) özel sektörü yeni ihraçlara yöneltti. Kotalı şirket sayısı, broker-dealar sayısı, ikincil piyasa işlem hacmi hızla yükselmeye başladı ve bu arada gayri resmi küçük hacimde muameleler -lot altı-, dolayısıyla, ortaya çıktı. Ayaklı borsanın ortaya çıkmasında, borsa salonuna çeşitli nedenlerle başlangıçta az sayıda yatırımcının, sonraları bir ara bütün yatırımcıların alınmaması ve banka, aracı kurum ve borsa komisyoncularının iş yoğunluğu dolayısıyla küçük yatırımcıların emirlerini almamaları, yani kalburüstü yatırımcının hizmetine amade olmaları etkili olmuştur. Ayaklı borsada bu sayede sahte ihraçlar dahi söz konusu olmuştur (UNCTAD 1991, 125, Fertekligil A., Cumhuriyet Gazetesi, 24.2.1990). Ancak Körfez Krizi, 1991'de başlayan durgunluk, sektörlerarası sağlıksız yapısal değişme, siyasal istikrarsızlık nedeniyle borsa büyük bir krize girmiştir.

KAYNAKLAR:

- Atiyas, İzak, Hasan, Ersel, "The Impact of Financial Reform: The Turkish Experience", Yayınlanmamış çalışma, 1992.
- Bayazıtöğlü, Yavuz, Hasan Ersel, Emin Öztürk, "Financial Market Reforms in Turkey Between 1980-1990", Yayınlanmamış çalışma, 1991
- Fertekligil, Azmi, Cumhuriyet Gazetesi, 24.2.1990.
- UNCTAD. Trade and Development Report, New York, UN, 1991