

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK ANABİLİM DALI

**2000 KASIM VE 2001 ŞUBAT KRİZLERİNİN ARDINDAN
TÜRK KAMU BANKACILIĞINDA YAŞANAN GELİŞMELER VE
FİNANS PİYASALARINA YANSIMALARI**

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN: MEHMET HAKAN SARAÇ

İSTANBUL, 2008

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK ANABİLİM DALI

**2000 KASIM VE 2001 ŞUBAT KRİZLERİNİN ARDINDAN
TÜRK KAMU BANKACILIĞINDA YAŞANAN GELİŞMELER VE
FİNANS PİYASALARINA YANSIMALARI**

DOKTORA TEZİ

Danışman: PROF.DR. İLHAN ULUDAĞ

Hazırlayan: MEHMET HAKAN SARAÇ

İSTANBUL, 2008



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ

Aşağıda belirtilen lisansüstü tez, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği hükümlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde jüri önünde savunulmuş ve jüri tarafından başarılı bulunmuştur.

TEZ BAŞLIĞI : 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizlerinin Ardından Türk Kamu Bankacılığında Yaşanan Gelişmeler ve Finans Piyasalarına Yansımaları

TEZ TÜRÜ : Doktora

TEZİ HAZIRLAYAN : Mehmet Hakan SARAÇ

ANABİLİM DALI : Bankacılık

SAVUNMA TARİHİ : 25.02.2008

JÜRİ ÜYELERİ :

<u>GÖREVİ</u>	<u>ADI SOYADI</u>	<u>İmza</u>
Danışman	Prof.Dr.İlhan ULUDAĞ	
Üye	Prof.Dr.Erişah ARICAN	
Üye	Prof.Dr.Münevver ÇETİN	
Üye	Prof.Dr.Orhan ŞENER	
Üye	Prof.Dr.Gürbüz GÖKÇEN	

ÖNSÖZ

Ekonomik kalkınma model ve uygulamalarında, büyümenin altında yatan nedenler açıklanırken kamu ve özel sermayeli işletmelerin rollerini ortaya koyabilmek amacıyla çok sayıda akademik çalışma gerçekleştirilmiş, özellikle finansal piyasalarda aracılık ve ekonomik büyüme ilişkisini konu alan araştırmalarda kamu bankalarının performans ve etkinlikleri üzerine odaklanılmıştır.

Bu çalışmada, ülkemizde finans piyasalardaki faaliyetlerin büyük bir kısmının bankalar aracılığı ile gerçekleştirildiği ve kamu bankalarının bankacılık sektöründe önemli bir paya sahip olduğu gerçeğinden hareketle, bankacılık faaliyetlerinde devletin üstlendiği rollerin finans sektörünün gelişimine ve ekonomik büyümeye olan katkıları araştırma konusu yapılarak, literatürdeki tartışmalara ışık tutulmak istenmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında ve şekillenmesinde her türlü desteğini ve yardımını aldığım tez danışmanım Prof. Dr. İlhan Uludağ'a ve akademik çalışmalarımda ve eğitim sürecimde yardımlarını esirgemeyen Prof. Dr. Erişah Arıcan'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Çalışmanın yazımı aşamasında gösterdikleri sabır ve her tür destekleri için başta kızım Duru Deniz olmak üzere tüm aileme teşekkür ederim.

İstanbul, 28.02.2008

Mehmet Hakan SARAÇ

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖNSÖZ.....	i
TABLolar LİSTESİ.....	v
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vi
EK LİSTESİ.....	viii
ÖZET.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK KALKINMADA KAMUSAL SERMAYELİ BANKALARIN ÖNEMİ VE FİNANS PİYASALARINDAKİ YERİ

1.1 EKONOMİK GELİŞMİŞLİK DÜZEYİ VE KAMU BANKACILIĞI.....	8
1.1.1 Kamunun Ekonomik Alandaki Etkinliğine Yönelik Teorik Yaklaşımlar.....	8
1.1.2 Kamu Bankacılığına İlişkin Teorik Çalışmalar	16
1.1.3 Devletin Bankacılık Alanında Faaliyet Göstermesinin Gerekçeleri.....	25
1.1.3.1 Piyasalardaki Düzensizlikler ve Asimetrik Bilgilendirme.....	26
1.1.3.2 Mali Sistemin Devamlılığı ve İstikrarı.....	29
1.1.3.3 Refah Devleti ve Sosyal Fayda.....	32
1.1.4 Dünya Genelinde Kamu Bankacılığı.....	37
1.1.5 Kamu Bankalarının Ekonomilerdeki Ağırlığı Karşısında Yaygınlaşan Özelleştirme Uygulamaları.....	43
1.1.6 Literatürde Kamu Bankacılığına İlişkin Çalışmalar.....	53
1.2 TÜRKİYE EKONOMİSİ VE KAMUSAL SERMAYELİ BANKALARIN FİNANS PİYASALARINDAKİ YERİ.....	60
1.2.1. Türkiye Ekonomisinde Gelişmeler; Devletçi Politikadan Liberal Politikaya Geçiş Süreci..	60
1.2.2. Türk Kamu Bankacılığının Tarihçesi.....	69
1.2.3. Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı ve Sektörde Kamu Bankalarının Ağırlığı.....	73
1.2.4. Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılanmanın Ardından Kamu Bankalarının Görünümü	84

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU BANKACILIĞINDA YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ VE EKONOMİK BOYUTLARI İTİBARIYLA GÖREV ZARARLARI

2.1. TÜRK KAMU BANKACILIĞINDA YAPISAL REFORMLAR	92
2.1.1. 2000–2001 Krizinden Yeniden Yapılanma Dönemine.....	92
2.1.2. Kriz Sonrası Dönemde Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılma Çalışmaları.....	100
2.1.2.1. Kamu Bankalarında Finansal Yapılanma Süreci.....	102
2.1.2.1.1. Görev Zararlarının Tasfiye Edilmesi.....	102
2.1.2.1.2. Kamu Bankalarında Kısa Vadeli Yükümlülüklerin Ortadan Kaldırılması.....	103
2.1.2.1.3. Kamu Bankalarının Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesi	104
2.1.2.2. Kamu Bankalarında Operasyonel Yapılanma Süreci.....	105
2.1.2.3. Kamu Bankalarında Yeniden Yapılanma Sonrasındaki Gelişmeler.....	110
2.2. KAMU BANKALARINDA GÖREV ZARARLARININ OLUŞUMU VE BU ZARARLARIN EKONOMİK BOYUTLARI	114
2.2.1. Kamu Bankalarında Görev Zararları Kavramı ve Tarihçesi.....	114
2.2.2. Görev Zararlarının Finansal Boyutları ve Tasfiye Edilme Süreci.....	117
2.2.3. Görev Zararlarının Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğü ve Kamu Bankaları Hesaplarına Etkileri.....	120

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANMA ÖNCESİ VE SONRASI DÖNEMDE PERFORMANSLARININ KARŞILASTIRMALI ANALİZİ

3.1. Kamu Bankalarının Aktif Pasif Yapılarında Kaydedilen Gelişmeler.....	135
3.2. Kamu Bankalarının Sermaye Yapıları.....	144
3.3. Kamu Bankalarının Karlılık Performansları.....	147
3.4. Kamu Bankalarının Likidite Durumları.....	150

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU BANKALARININ PERFORMANSLARI İLE BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YARATILAN KREDİ HACMİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ANALİZİ

4.1. Finansal Gelişmişlik ve Ekonomik Büyüme İlişkisi.....	155
4.2. Literatürdeki Finansal Gelişmişlik Göstergeleri.....	158
4.3. Gerçekleştirilen Ampirik Çalışmalar.....	161
4.4. Ekonometrik Yöntem	166
4.5. Veri Seti ve Model Seçimi.....	169
4.6. Elde Edilen Sonuçlar ve Değerlendirme.....	170
SONUÇ	175
KAYNAKLAR	183
EKLER	194

TABLolar LİSTESİ

Numara	İçerik	Sayfa No
Tablo 1	Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Örnekler.....	47
Tablo2	Banka Devletleştirilmelerine Dair Çeşitli Ülkelerden Örnekler.....	48
Tablo 3	Geçiş Ekonomilerinde Kamu Bankacılığının Ağırlığı, 1993–2000.....	51
Tablo 4	Banka Özelleştirmelerinin Ardından Ekonomik Kriz Yaşayan Ülke Örnekleri.....	52
Tablo 5	Türkiye’de Kamu Bankalarının Kronolojisi.....	72
Tablo 6	1965-2006 Döneminde Bankaların Türlerine Göre Sayısı.....	75
Tablo 7	Bankaların Sayı, Şube ve Çalışan Adetleri Bakımından 1980-1993 Yılları Arasındaki Durumu	77
Tablo 8	1993-1999 Yılları Arasında Türk Bankacılık Sisteminde Mevduat Kompozisyonu ..	80
Tablo 9	Banka Sahipliği ve Sektör İçerisindeki Ağırlıkları (%) 1990–2001 Dönemi.....	81
Tablo 10	Aralık 2000 İtibariyle Türk Bankacılık Sektörünün Durumu	84
Tablo 11	2001-2007/1ç Döneminde Banka ve Şubelerin Dağılımı	85
Tablo 12	Banka sayısı, Şube ve Çalışan Personelin Genel Nüfusa Oranı 1999-2007/1ç.....	87
Tablo 13	Kamu ve Özel Bankaların 1997-2001 Kriz Öncesi Dönemindeki Karakteristikleri...	94
Tablo 14	2003 Sonu İtibariyle Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar	101
Tablo 15	Kamu Bankaların Kısa Vadeli Yükümlülükleri 2001- 2003 Dönemi.....	103
Tablo 16	2001 Sonu İtibariyle Kamu Bankalarına Yapılan Toplam Sermaye Desteği	104
Tablo 17	Banka Grupları İtibariyle Çalışan Sayısındaki Değişmeler 1996-2006 Dönemi.....	106
Tablo 18	Kamu ve Özel Bankaların Son 10 Yıllık Şube Sayılarındaki Değişme 1996-2006....	108
Tablo 19	Yeniden Yapılanma Kapsamında Kamu Bankalarına Aktarılan Toplam Kaynaklar..	119
Tablo 20	Ödenmeyen Görev Zararlarından Doğan Faiz Gelirlerinin Toplam Faiz Gelirleri İçindeki Payı	125
Tablo 21	Mevduat ve Kredi Faiz Oranları Arasındaki Fark 1994-1999 Dönemi.....	128
Tablo 22	Son 10 yıllık Sürçte Kamu ve Özel Banka Sermaye Rasyoları	146
Tablo 23	Kamu Bankalarının Karlılık Performansları.....	147
Tablo 24	2001-2005 Dönemine İlişkin Kamu Bankalarında Alınan Faiz ve Ücretler	149
Tablo 25	2001-2006 Dönemi Mevduat Bankalarının Aktif- Pasif Vade Uyumu.....	152
Tablo 26	Kamu ve Özel Bankalarda 3 aydan Kısa Vadeli Mevduatın Toplam Mevduata Oranı.....	153
Tablo 27	Bankacılık Sektörünün Gelişmesi ve Ekonomik Büyüme Arasındaki Ampirik Çalışmalar.....	162

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayı	İçerik	Sayfa No
Şekil 1	Dünya Genelinde Bankacılıkta Devlet Payına İlişkin Yoğunluk Haritası.....	49
Şekil 2	Mevduat Bankalarının Gruplar İtibariyle Yüzde Dağılımı 2000-2007/1ç Dönemi.....	76
Şekil 3	Bankacılıkta Ortalama Şube ve Ortalama Çalışan Sayıları 1980-1993 Dönemi.....	78
Şekil 4	Yeniden Yapılanma Sonrasında Kamu ve Özel Banka Şube Sayıları 2000-2007/1ç Dönemi.....	86
Şekil 5	Ticari Bankaların Gruplar Bazında Aktif Toplamı İçindeki Payları 2006 Sonu.....	87
Şekil 6	Ticari Bankaların Gruplar Bazında Mevduat Toplamı İçindeki Payları 2006 Sonu	88
Şekil 7	Ticari Bankaların Gruplar Bazında Krediler Toplamı İçindeki Payları 2006 Sonu.....	89
Şekil 8	Kamu Bankalarında Sorunlu Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı 1999-2007/1ç Dönemi.....	90
Şekil 9	Yeniden Yapılanma Sonrası Banka Grupları İtibariyle Personel Sayısı 2000-2006 Dönemi	107
Şekil 10	Yeniden Yapılanma Sonrası Kamu ve Özel Banka Şube Sayıları 2000- 2006	109
Şekil 11	Yeniden Yapılanma Sonrası Kamu Bankalarının Karlılık Performansı 2000- 2006.....	109
Şekil 12	2001 Nisan-Aralık Dönemi 9 aylık Kamu Bankaları Kar-Zarar Durumu.....	110
Şekil 13	Ticari Bankalar Kapsamında Kamu ve Özel Bankaların Aktif Yüzde Ağırlıkları.....	112
Şekil 14	Kamu Bankalarında Takipteki kredilerin Toplam Kredi Hacmindeki Yeri 2001-2006 Dönemi.....	112
Şekil 15	Ticari Banka Mevduatları içinde Kamu ve Özel Banka Yüzde Payı 2001-2006 Dönemi	113
Şekil 16	1992-2001 Yılları Arasında Kamu Bankaları Görev Zararlarındaki Değişim.....	117
Şekil 17	2001 Yılında Kamu Bankalarınınca Tahsil Edilecek Olan Görev Zararlarının Toplam Tutarı.....	119
Şekil 18	Karşılıksız Kalan Görev Zararları Yekununun GSMH'ya Oranı 1993-2001 Dönemi.....	121
Şekil 19	Görev Zararlarının İç Borç Stokuna Oranı 1993-2001 Dönemi.....	122
Şekil 20	Görev Zararları İç Borca Dahil Edilerek Hesaplanan İç Borç/GSMH Oranı 1993-2001....	123
Şekil 21	Görev Zararları ile GSMH İlişkisi 1993-2001 Dönemi.....	124
Şekil 22	Toplam Faiz Gelirleri İçinde Görev Zararı Alacaklarından olan Faiz Tahakkuklarının Payı.....	126
Şekil 23	Kamu Bankalarında Görev Zararları ile Sağlanan Kredi Hacmi İlişkisi 1992-2001 Dönemi.....	128
Şekil 24	Mevduat Faizi ile Destekleme Kredileri Faizleri Arasındaki Açıklık Ziraat ve Halk Bankası.....	129
Şekil 25	Kamu Bankalarında Kredi Hacmi ve Seçim Dönemleri İlişkisi 1990-2005 Dönemi.....	131

Şekil 26	GSMH ile Kamu ve Özel Banka Aktif Büyüklükleri Karşılaştırması 1995-2006.....	135
Şekil 27	Kamu ve Özel Bankaların Toplam Ticari Banka Mevduatları İçindeki Payları 1992-2006	136
Şekil 28	Kamu Bankalarında 3 Ayda kısa Vadeli Mevduat Yapısındaki Değişme 2001-2006.	137
Şekil 29	Kamu ve Özel Bankaların Toplam Ticari Banka Kredileri İçindeki Payları 1992-2006.....	138
Şekil 30	Kamu Bankalarında Krediler İle Görev Zararları Arasındaki Negatif Korelasyon 1992-2001.....	141
Şekil 31	Kamu Bankaları Kredi Hacminin Aktifler ve Sektör Kredi Hacmi İçindeki Payları 1999-2006.....	142
Şekil 32	Kamu Bankalarında Kredi Mevduat Karşılaştırması 1990-2006 Dönemi.....	142
Şekil 33	Kamu Bankalarının Bilançolarındaki Açık Döviz Pozisyonları 2001-2005 Dönemi...	143
Şekil 34	Kamu ve Özel Banka Özkaynaklarındaki Değişim 1998-2006 Dönemi.....	145
Şekil 35	1995-2000 Dönemi ile 2001-2006 Dönemleri Kamu Bankaları Karlılıklarının Analizi	148
Şekil 36	1995-2006 Dönemine İlişkin KB ve ÖB Likit Varlıklarının Toplam Aktife Oranı.....	150
Şekil 37	Kamu ve Özel Bankalarda Likit Varlıkların Kısa Vadeli Yükümlülüklerle Oranı 2001-2006.....	151
Şekil 38	Kamu Bankalarının Performansının Ekonomik Büyümeye Sarmalı.....	161

EK LİSTESİ

	Sayfa No
Ek 1- LKAR (Kamu Banka Karlılık_log) Geliştirilmiş Dickey-Fuller Testi Sonuçları.....	194
Ek 2- LKREDI (Banka Sektör Kredi Hacmi_log)Geliştirilmiş Dickey-Fuller Testi Sonuçları	195
Ek 3- Regresyon Analiz Sonuçları	196

ÖZET

1930'lu yıllardan bugüne kadar kamusal sermayeli işletmelerin ekonomik hayattaki gereklilikleri tartışılmaktadır. Çalışmaların bir kısmında kamunun etkinliğinin özel sektörle karşılaştırıldığında düşük düzeyde gözlendiği ve finansal ve ekonomik büyümeyi yavaşlattıkları yönündeki tezler desteklenmişken, diğer bir kısım çalışmada kamunun piyasalara özellikle banka sahipliği yoluyla müdahalesinin sektörde derinleşmeyi ve bu yönüyle genel ekonomik büyümeyi hızlandırdığının altı çizilmiştir.

Bu iki temel görüşü ışığında, çalışmamızda ülkemiz kamu bankacılığının finansal piyasaların etkinliğine ve ekonomik büyümeye olan katkıları, bankaların performansları göz önünde alınarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Banka performanslarının analizinde özellikle politik müdahaleler ile oluşan görev zararları kavramından hareketle, 2001 yılı öncesi ve sonrası yaşanan gelişmelerin karşılaştırmalı analizi yapılmıştır.

Yeniden yapılanma programı ile kamu bankacılığına farklı bir bakış açısı kazandırılmış olan bankacılık sektörümüzde, siyasi müdahalelerden tamamı ile arındırılan bir işleyişin, kamu bankalarına hem operasyonel hem de finansal açıdan karlı bir ortam yarattığı ortaya konulmuştur. Süreklilik gösteren bu karlı ortamın yalnızca bankacılık sektörüne katkı sağlamakla kalmadığı, finans sektöründe yaratılan derinlik ile birlikte artan mevduat ve kredi hacimleriyle ekonomik canlanmaya da imkan yarattığı gösterilmiştir. Ayrıca kamu bankalarının özelleştirilmelerin sıklıkla tartışıldığı şu günlerde, kamu bankacılığında yaşanan sorunlara bir çözüm yolu olarak kullanılan özelleştirme uygulamalarının, esasen 2001 yılı ve öncesi dönem için bir anlam ifade edebileceği fakat büyük ölçüde politik etkilerden arındırılmış ve sonucunda sürekli karlılık ve verimlilik performansı sergileyen kamu bankacılığımızın bugünü için fazlası ile tartışılabilir bir konu olacağı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu tezde, siyasi etkilerden arındırılmış ve piyasa mantığı ile işleyen kamu bankalarının varlıklarını sürdürmelerinin ülke ekonomimiz ile finans ve bankacılık sektörümüzün gelişimi açısından kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmaktadır.

GİRİŞ

Kamusal işletmeler 1930'lu yıllarda Keynesyen iktisadi yaklaşımının giderek ağırlık kazanması ile birlikte, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile doğrudan bir ilişki kurulmaksızın finansal piyasalarda önemini koruya gelmişlerdir. Esasen finansal piyasalarda amaç bazı farklılıklar olmakla birlikte genelde aynıdır; krediler aracılığı ile tasarruf sahiplerinden yatırımcılara fon akışına yardımcı olmak ve ödeme mekanizması yoluyla piyasalarda akışkanlığı ve likididasyonu artırmak. Kredilerin tahsisi birçok ülkede bankalar aracılığı ile gerçekleştirilir ve kamu bankalarının bu sistemdeki payı günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin genelinde yadsınamayacak kadar yüksektir.

Son otuz yıllık süreçte ekonomik büyümeyi açıklarken kamu ve özel bankalarının oynadıkları rolleri ortaya koyabilmek amacıyla çok sayıda akademik çalışma gerçekleştirilmiştir. Finansal piyasalarda aracılık ve ekonomik büyüme ilişkisi üzerine gerçekleştirilen bu çok sayıdaki ve özellikle gözlemsel ve istatistiksel nitelikteki çalışmalar, kamu bankalarının performans ve etkinlikleri üzerine yoğunlaşmaktadırlar. Çalışmaların bir kısmında, kamunun etkinliğinin özel sektörle karşılaştırıldığında düşük düzeyde gözlendiği ve finansal ve ekonomik büyümeyi düşürdükleri yönündeki varsayımlar desteklenmişken, diğer bir kısım çalışmada, kamunun piyasalara özellikle banka sahipliği yoluyla müdahalesinin finansal sektör karlılığı ve genel ekonomik büyümeyi etkinleştirdiğinin altı çizilmiştir.

Literatürde temel olarak kamu bankalarının piyasalar ve ekonomi üzerindeki etkinliklerine yönelik iki farklı görüş öne sürülmektedir. Bunlardan ilki, aynı zamanda ‘Kalkınma Görüşü’ olarak da bilinmektedir ve kamu bankacılığını savunur. Bu görüşe göre, kamu bankaları tasarrufları toplayarak uzun dönemli projelere kanalize ederler. Bankaya sahip olmak kamuya finansal aktiviteler üzerinde geniş bir kontrol imkânı sağlayarak kaynak yaratılması ve verimli büyümeyi kolaylaştırır. İkinci temel görüş, Politik Yaklaşım olarak da bilinir ve kamu bankacılığını ticaret dışı bir faaliyet olarak varsayar. Bu görüşün savunucuları siyasilerin kamu bankalarını ekonomiye fon yaratması ve kaynak transferine aracılık etmelerinden ziyade şahsi politik menfaatlerini maksimize etmeye yönelik olarak kullandıklarını iddia etmektedirler. Kamunun banka sahipliğinin politik zeminde oluşturulan menfaatler çerçevesinde kullanıldığı ve bu sebeple bu tarz yapılanmanın ekonomik büyümeye zarar verdiğini savunmaktadırlar.

Son yıllarda gerçekleştirilen ampirik çalışmaların bir kısmında kamunun banka sahipliğinin özel sektörle karşılaştırıldığında ekonomik büyüme için çok önemli katkılar sağlamadığı ve hatta büyümeyi yavaşlattığına yönelik sağlam kanıtlara ulaşıldığı görülmüş ve ayrıca finansal etkinlikte özel bankalara göre daha az verimlilik gösterdikleri yönündeki varsayımlar desteklenmiştir.

Ülkemizde, finans piyasalardaki faaliyetlerin çok önemli bir kısmı bankalar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Kamu bankalarının sayısal olarak az olmalarına karşın özellikle bankacılık sektöründeki toplam aktif büyüklüğü içindeki payları oldukça yüksektir. Bu sebeple kamu bankalarının ekonomideki ağırlıkları önemli bir olgu olarak kabul edilmektedir.

Son 15 yıllık sürece baktığımızda, Türkiye ekonomisinde önemli krizlerin yaşandığı görülmektedir. İlk kriz 1994 yılı başlarında ve ikinci büyük kriz 2000 yılı sonlarında ortaya çıkmış ve 2001 yılı Şubat'ında finansal krize dönüşmüştür. Bu krizler, ülke ekonomisindeki bozulmada bankalarının ağırlığını ortaya koymak ve kamu bankalarının 1990'lı yıllardan başlanılarak bu bozulmada oynadıkları rolleri göstermek bakımından önem taşımaktadır.

Bu kapsamda, “*Kamu bankalarının bu krizlerin oluşmasında rolleri var mıdır?*” sorusu sıklıkla ortaya atılmıştır. 1990'lı yıllardan başlayan ve hızlanarak devam eden süreçte kamu bankaları hükümetler tarafından politik bir araç olarak görülmüş ve kuruluş amaçlarının dışında faaliyet göstermeye başlanmışlardır. Bu dönemde giderek artan yüksek düzeydeki kamu borçlanma gereksinimleri hükümetlerin en öncelikli gündemini teşkil etmiş ve bu gereksinimler büyük ölçüde iç borçlanma yoluna gidilerek finanse edilmeye çalışılmış, özellikle 1992 yılından sonraki süreçte dönemin hükümetleri kamu bankalarından faiz ve anapara geri ödeme yükümlülüklerini yerine getirme gereksinimi duymadan borçlanma yoluyla bu açığı gidermeye çalışmışlardır.

Esas itibariyle geri ödemelerde yaşanan problemler kamu bankalarında görev zararlarının kümülatif olarak artmasına yol açmış ve kamu bankalarını da, ortaya çıkan likidite ihtiyaçlarını karşılamak için bankalar arası piyasadan borçlanmaya itmiştir. Doğal olarak bu bozulma bankacılık sistemini dış krizlere ve şoklara karşı çok kırılgan bir yapıya sevk etmiştir. Bu sebeple, 2001 yılında ülkemizde yaşanan likidite krizinin sorumlularından biri olarak kamu bankaları gösterilebilir.

Bu konuyu daha detaylı açıklamak için kamu bankaları üzerindeki politik etkilere odaklanması yerinde olacaktır. Çalışmada, Türkiye’de kamu bankalarının geçmişte politik menfaatler doğrultusunda nasıl bir merkezi araç olarak kullanıldığı konusuna ışık tutularak, özellikle son 10 yıllık süreçte çok konuşulan görev zararları kavramından hareketle, kamu bankalarının verimlilik ve performanslarının politik etkiler neticesi finansal piyasa işleyişi ve genel ülke ekonomisi üzerine nasıl yansıdığı analiz edilmeye ve değerlendirilmeye çalışılacaktır.

İncelememizde, 1991 yılı ile 2001 yılını kapsayan 10 yıllık süreçte, ki bu sürecin bitimi kamu bankalarında yeniden yapılanma programının uygulanmasına rastlar, hükümetlerin kamu bankalarına doğrudan ve dolaylı dış müdahalelerinin yalnızca bu bankaların finansal yapılarının bozulmasına yol açmakla kalmadığı, çok daha önemli olarak, ülke ekonomisinde ve finansal piyasalarda da yapısal bozukluklara sebep olduğu ortaya konmaya çalışılacaktır. 2001 yılı yeniden yapılanma süreci öncesindeki 10 yıllık periyoda odaklanmamızın sebebi; 1991 yılı sonları ve 1992 yılı başlarında esas itibariyle kamu bankaları hesaplarında geri ödenmeyen görev zararlarında artışların başladığı ve bu borçların 2001 yılına kadar Hazine tarafından herhangi bir şekilde karşılanmadığı dönem olmasıdır. 2001 yılında bankacılıkta yeniden yapılanma programının uygulamaya konması ile birlikte, geri ödenmeyen görev zararlarının tümü oluşan faizleri ile birlikte Hazine tarafından kamu bankalarına ödenmeye başlanmış ve görev zararlarına neden olan hükümet müdahaleleri bu tarihten itibaren sona erdirilmiştir.

Bilindiği üzere, siyasilerin bankacılık faaliyetlerine müdahil olmaları yönündeki tüm yollar 2000 yılında bağımsız bir “*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun*” (BDDK) oluşturulması ile büyük ölçüde önlenmiştir. Bilindiği üzere, BDDK’nın oluşturulmasından önce bankacılık mevzuatından ve bankaların denetiminden sorumlu tek birim Hazine idi. Hazine’nin bu iki yönlü işlev ve sorumluluğu görev zararlarının ortaya çıkması ve sonrası süreçte ekonomiye ve bankacılık sistemine olan etkilerini belirleyebilmek bakımından üzerinde durulması gereken bir konulardan biridir.

Çalışmamızda politik müdahalelerin kamu bankalarının performansları üzerindeki yıkıcı etkileri inceleme konusu yapılırken, aynı zamanda yeniden yapılanma öncesi ve sonrası kamu bankalarının finansal ve operasyonel yapılarındaki değişiklikler de karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. Bankaların finansal göstergeleri aktif pasif kaliteleri, sermaye yeterliliği, likidite, karlılık, gelir ve gider yapıları itibariyle karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

Bazı araştırmalarda, 2001 yılında başlanılan bankacılıkta yeniden yapılanma süreci sonrasında kamu bankalarında verimlilik ve etkinlik bakımından gözle görülür herhangi somut bir gelişme yaşanmadığı ve reform sonrası gelişmelerin belirsizlik taşımakta olduğu vurgulanmakla birlikte, çalışmamızda kamu bankalarının performanslarının, politik müdahaleleri büyük ölçüde ortadan kaldıran yeniden yapılanma sürecini takiben olumlu bir şekilde arttığı gösterilmeye çalışılmış ve beraberinde 2001 yılı ve devam eden dönemlerde bankalara dışarıdan müdahale imkanlarının azaltılmış olmasının yalnızca kamu bankalarının verimliliğini artırmakla kalmadığı, aynı zamanda kamu bankalarının

borç kapasitelerini genişleterek finansal piyasalarda derinliğe ve bu sayede ülke ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunduğu tezi desteklenmiştir.

Bu kapsamda, çalışmamızda yer verilen konu içerikleri şu şekilde sıralanabilir; Ekonomik kalkınmada kamusal sermayeli bankaların önemi, finansal piyasalardaki yeri ve dünya genelinde kamu bankacılığına ilişkin genel bir değerlendirme ile literatürde kamu bankacılığına ilişkin çalışmalar detaylı bir şekilde birinci bölümde ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca kısa bir Türkiye ekonomisi değerlendirmesini takiben Türkiye’de bankacılık sektörünün durumu ve kamu bankacılığına ilişkin bilgilere de yer verilmiştir.

Bir sonraki bölümde yeniden yapılanma süreci ve kamu bankalarının finansal ve operasyonel yapılanma uygulamaları ve sonrasında izlenen gelişmeler aktararak, politik etkiler neticesi kamu bankalarında oluşan görev zararları ile bu zararların ekonomik boyutları izah edilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde politik müdahalenin bankaları ve ülke ekonomisini nerelere sürüklediğine yönelik analizlere yer verilmiştir.

Bir sonraki üçüncü bölümde kamu bankalarının mali portreleri yeniden yapılanma dönemi milat kabul edilerek öncesi ve sonrası dönemlerde özel sektör bankacılığı ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Bu bölümde yeniden yapılanma sonrası kamu bankalarında gözlenen gelişmelere analiz sonuçları ile ışık tutulmaya çalışılmıştır. Kamu bankalarının aktif pasif yapıları, sermaye yeterlilikleri, likidite ve karlılık performansları inceleme konusu yapılmıştır.

Dördüncü bölümde kamu bankalarının performansları ile finansal gelişmişlik arasındaki ilişki literatürdeki çalışmalarından da faydalanılarak kurulan model çerçevesinde test edilmiştir. Analizde kamu bankalarının karlılık performansları ile mevduat bankalarında yaratılan ticari hacmi arasındaki ilişkinin yönü belirlenmeye çalışılmıştır. Varılan sonuçlar ışığında yapılan değerlendirme sonuç bölümünde yer almıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK KALKINMADA KAMUSAL SERMAYELİ BANKALARIN ÖNEMİ VE FİNANS PİYASALARINDAKİ YERİ

1.1 EKONOMİK GELİŞMİŞLİK DÜZEYİ VE KAMU BANKACILIĞI

1.1.1 Kamunun Ekonomik Alandaki Etkinliğine Yönelik Teorik Yaklaşımlar

Ekonomik hayatta devletin işlevleri, bu işlevlerin yerine getirilme derecesi ve sonuçları ile diğer ekonomik faktörlere olan etkileri ve etkin işleyen bir kamu mekanizmasının ülke kalkınmasındaki önemi gibi hususlar, devletin kavram olarak ortaya çıkışından bugüne kadar tartışma konusu yapılmıştır. Ekonomik işleyişte devletin etkinliği esasen ülkelerin siyasal ve sosyal yaşam tarzlarının ve seçilen yönetim anlayışlarının bir uzantısı olarak belirlemektedir. Kamunun ekonomik faaliyetlerde tek söz sahibi ve belirleyici olduğu sosyalist rejimler ile etkinliğinin en aza indirildiği aşırı liberal sistemler günümüzde örneklerine sıklıkla rastlanmayan iki marjinal yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte günümüz ekonomilerinde ister gelişmiş ister gelişmekte veya az gelişmiş ülkeler olsun devletin ekonomik alanda üstlenmiş olduğu fonksiyonlar bu iki uç yapıdan hayli uzak bir durum sergilemektedir.

20.yy'ın ikinci yarısından başlayarak artan bir şekilde yayılan küreselleşme olgusun sonucu olarak devletin fonksiyonları ekonomik hayatta oldukça dar bir alana sıkıştırılmıştır. Bu yönde uluslararası yapılanmalar ile ulus devlet kavramından çok boyutlu ortak bir sosyal, siyasal ve ekonomik yapıya geçiş gayretlerinin, bugün için ekonomik gelişmişlik bakımından ileri düzeydeki ülkelerde bile devletin piyasalardaki varlığının ve etkinliğinin ortadan kalkmasına veya en aza indirilmesine yol açtığını

söylemekten hayli uzağız. Bugün kamusal yapılanmanın ve genel ifadesi ile devletin iktisadi yaşamda sadece üretime yönelik katkılar sağlamakla kalmadığı, kendisine aynı zamanda düzenleme ve kontrol işlevlerinin de yüklenmiş olduğu bilinmektedir.

Devletin tarihsel bakımdan ekonomik faaliyetlerdeki yerinin, özellikle 16.yy'dan 18.yy'ın başlarına kadar geçen süreçte etkisini sürdüren merkantilist politikalar çerçevesinde fazlasıyla ağırlıklı olduğu görülmektedir. Merkantilizm ile birlikte iktisadi olaylara yeni bir bakış açısı kazandırılmış, devletin ekonomik hayata müdahalesi ve korumacılık kavramları iktisat literatürüne taşınmıştır. Merkantilizmde temel yaklaşım güçlü devlet idaresine dayandırılmış, ekonominin büyümesi ve güçlenmesini sağlayacak temel araç olarak ekonomi yönetimini görülmüştür. 1500-1800 yılları arasında süren bu yaklaşımda güçlü olmanın kriterlerinden biri olarak devlet hazinesinin büyümesi ve dış ticaret dengesinin pozitif olması kabul edilmiştir¹. Bununla birlikte, aynı dönemlerde ortaya atılan ve fikir babası olarak John Locke'un öncülüğünü yaptığı rasyonelizm ve doğal düzen fikirlerinden etkilenen fizyokrat düşüncede ise, arz ve talep arasındaki dengesizliklerin geçici olduğu ve bu dengesizliklerin piyasa mekanizması içinde kendiliğinden giderileceği, dolayısıyla devlet müdahalesinin gereksiz olduğunu savunulmuştur². Bu sebeple fizyokrasi merkantilizmin aksine devlet müdahaleciliğine karşı olan liberal bir düşünce akımı olarak literatürdeki yerini almıştır.

Sanayi devrimi ile 18.yy sonlarında ilk olarak İngiltere'de doğan ve kapitalist iktisadi düşüncenin dayandığı ilk sistemli düşünce akımı olarak kabul gören Klasik

¹ Savaş, V. F. *İktisadın Tarihi, Liberal Düşünce Topluluğu*, Avcıol Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.138

² Eker, A. ve Diğerleri, *Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)*, Takav Matbaacılık, Yayıncılık San. ve Tic. AŞ. Ankara, 1994, s.9

İktisat Teorisinde ise, liberalizm temel kabul edilerek, devletin görevleri iç ve dış güvenliği sağlamak ve bazı kamu yatırımları yapmak ile sınırlandırılmıştır. Adam Smith'in temellerini attığı kabul edilen bu iktisadi yaklaşım ile devletçi anlayıştan uzaklaşarak, faaliyet ve etki alanları daraltılmış bir devlet işleyişinin kabul gördüğü serbest ekonomi modeline geçilmiştir. “Ulusların Zenginliği” adlı kitabında Smith, devletin sınırlandırılmış görev alanlarını savunma, adalet, bayındırlık ve kısmen de eğitim hizmetleri olarak belirlemiştir³. Klasik iktisadi düşünce çeşitli eleştiriler ve neo-klasik görüşler etrafında Keynesyen devrimine kadar sürmüştür.

İngiliz iktisatçı Maynard Keynes ile birlikte, 1929 ekonomik buhran dönemlerinin rüzgarı ile devletin ekonomik faaliyetlerde daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği düşüncesi tekrar gündeme taşınmış, ekonomik sorunların çözümünde devletçi yaklaşımların tekrar önem kazanmasına zemin hazırlamıştır. Teorik benzerlikleri nedeniyle, talep yönlü iktisatta denilen Keynezyen iktisat; 1929 krizi neticesi oluşan depresyonun ortaya çıkardığı işsizlik ve toplam talepteki yetersizlikleri gidermek amacıyla geliştirilmiştir. Talep yönlü iktisat, 1936 yılında J. M. Keynes' in “İstihdam Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı eserini yayınlanmasından sonra ortaya çıkmış ve özellikle 1950-1970 yılları arasında altın yıllarını yaşamıştır. Talep-yönlü iktisadı, ekonomide etkin kaynak kullanımının sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, adil bir gelir ve servet dağılımının temini ve ekonomik istikrarın sağlanması için devletin “toplam talep” üzerinde yönlendirici kararlar almasını öneren bir iktisadi düşünce olarak tanımlamak mümkündür⁴.

³ Savaş, V.F, a.g.e, s. 293.

Keynezyen iktisatçılar ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonlarının genişletilmesini savunmuşlardır. Keynesyen düşüncede ana tema, kapitalist ülkelerde ekonomi yönetiminin hükümetin zorunlu ve doğal bir faaliyet alanı olduğunu anlayışını yerleştirmesidir. Devlet fonksiyonlarını sınırlandıran klasik düşüncenin tam aksine, devletin ekonomik hayattaki rolü oldukça ilerilere taşınmış ve devlete ekonomik faktörleri korunma ve destek verme görevleri de yüklenmiştir⁵. Bu kapsamda devletin fonksiyonel bir görev anlayışı ile ekonomide istikrar, adil gelir, büyüme ve kalkınmada etkinliği ön plana çıkarılmıştır. Keynesyen yaklaşım II. Dünya Savaşı ile birlikte önemini artırmış, klasik ve neo-klasik politikaların uygulanmasından vazgeçilmesine yol açmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra savaşın kalıntılarını bir an önce silmek isteyen Avrupa ülkelerinde hükümetler, para ve maliye politikası araçları ile piyasalara müdahale etmişler ve bu nedenle Keynezyen politikanın harcamaların artırılması yönünde olumlu öngörülerini dönemin politikacılarının modele sahip çıkmalarına ve politikanın tüm dünya genelinde evrensel kabul görmesine zemin hazırlamıştır.

1970'li yılların ortalarında yaşanan petrol krizleri ve enflasyon ortamında durgunluk Keynesyen teorisinin ve doğal sonucu devletin ekonomik hayattaki görevlerinin yeniden sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Keynezyen düşünceye alternatif iktisadi düşünceler ortaya atılmaya başlanmış ve iktisadi sorunlara çözüm arayışlarının

⁴ Aktan, C.C., *Talep Yönlü İktisat Teorisi*, Can Aktan Araştırmaları, İnternet erişim; http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat-okullari/talep-yonlu-iktisat.pdf, (13.07.2007), s.1

⁵ Tekelioğlu, M., *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana.1993, s.212

sonucunda; Moneterizm, Rasyonel Beklentiler Okulu, Kamu Tercihi Teorisi, Arz Yönlü İktisat gibi teoriler doğmuştur.

Milton Friedman tarafından geliştirilen Monetarist yaklaşımda devletin ekonomik hayattan her yönüyle kesin bir şekilde elini çekmesi gerektiği, ekonomiye yapılan devlet müdahalelerinin gereksiz ve zararlı olduğu savunulmuştur. Friedman'a göre, devletin ekonomik hayattaki rolünün artması bireysel girişimciliği köreltmekte ve ekonomiyi geriye götürmekten başka bir işe yaramamaktadır⁶.

1960'lı yılların sonlarında klasik iktisat teorisinin temel ilkelerini benimseyerek ortaya çıkan ve monetarizm bir dalı olarak görülen "Rasyonel Beklentiler Teorisi"nde ise, insanların iyi bir şekilde bilgilendirildiklerine ve bu bilgiyi çok iyi kullandıkları düşüncesi hakim olmuştur. Örneğin işsizliğin altında yatan neden olarak, yapısal sorunlar kadar, insanların aldıkları ücretlerin çok düşük olduğunu bilmeleri düşüncesi kabul görmüştür⁷. Rasyonel Beklentiler Teorisinde devlet harcamalarındaki artışın özel tüketim ve yatırım harcamalarında veya ithalatta bir azalma meydana getireceği kabul edilmiştir. Bu yönüyle yaklaşımın klasik ve moneterist yaklaşımlara paralellik göstermektedir. Yaklaşımda devletin ekonomideki varlığına yönelik olarak getirilen arguman, kamu harcamalarındaki artışın toplam talebi etkilemeyeceği, bu sebeple makro ekonomik büyüklüklerde bir iyileşmeye imkan yaratmayacağıdır. Rasyonel Beklentiler Teorisinde

⁶ Tekelioğlu, M., a.g.e., s.241

⁷ Eker, A. ve diğerleri, a.g.e., s.56

devlet harcamalarının arttırılması ve sair maliye politikası araçlarının toplam arzı olumsuz etkilediği kabul edilmiş ve bunlara karşı çıkılmıştır⁸.

1970’li yılların başlarında kamu kesimindeki aşırı genişleme piyasa ekonomisinin işlerliğini kaybetme tehlikesini gündeme getirmiş ve bu durum karşısında hükümetler bazı tedbirler almaya zorlanmıştır. Keynesyen teoriler ışığında uygulanan maliye politikaları bütçe açıklarının aşırı düzeyde artmasına neden olmuştur. Buchanan, Tullock, Downs ve Lindblom gibi iktisatçılar seçmen tercihlerini tam olarak yansıtmayan ve politik karar alma süreci içerisinde rol oynayan aktörleri incelemiş ve “Kamu tercihi teorisi” olarak literatürleşen teori ile politik karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin davranışlarını ortaya çıkartmaya çalışmışlardır⁹. Kamu Tercihi yaklaşımı bireylerin politik süreç içerisinde kendi kişisel çıkarlarını, refahlarını maksimize edecekleri başka bir ifade ile kendi çıkarları peşinde oldukları varsayımına dayanır¹⁰. Kamu tercihi teorisinde kamunun gereğinden fazla büyümesinin altında yatan nedenlerden biri olarak Keynesyen teori gösterilmektedir. Bu teori ile esasen, Keynezyen iktisat politikasının müdahaleci ve genişletici politikaları eleştirilerek kamu ekonomisinin kendi başına en iyi ve uygun olanı sağlamaktan uzak olduğunu savunulmuştur¹¹.

⁸ Savaş, V. F., *Politik İktisat*, İkinci Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1994., s.242

⁹ Sakal, M., *Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişmesinde Kamu Tercihi Teorisinin Etkisi*, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:11, Sayı: 1, 1996, s.5

¹⁰ Eker, A. ve Diğerleri, a.g.e., s.71

¹¹ Aktan, C. Can, DEÜ İİBF, *Dergisi Çağdaş İktisadi Düşünceler*, cilt:5 sayı: 1-2., 1990, s. 221

1980'li yılların son çeyreğinde hızlanarak gelişen globalleşme rüzgarı ve 1990'lı yılların başında planlı ekonomilerin uygulandığı sosyalist ülkelerdeki özgürlükçü hareketler, piyasa ekonomisinde liberalleşme politikalarına yeni boyutlar kazandırmıştır. Bugünün ekonomisinde devletin varlığı ve etkinliği yine liberal politikaların sınırları içerisinde değerlendirmekte ve şekillendirilmektedir. Ekonomik gelişmişlik ve büyümenin altında yatan sebepler araştırılırken liberal politikalarından vazgeçmeden devletin etkinliğinin nasıl artırılacağı tartışılmaktadır. Etkin devlet olmadan ekonomik, sosyal ve toplumsal sürdürülebilir kalkınma mümkün görülmemektedir. Bu düşünce tarzı 1930'ların ekonomik düşününde söylenenlere paralellik arz etmekle birlikte, bugün devletin varlığı ve etkinliği kalkınmada doğrudan bir etmen olarak değil fakat kolaylaştırıcı etmenlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Bu haliyle devletin etkinliği kavramı keynezyen iktisatçıların devlet etkinliği kavramından ayrılır.

Özellikle bugünün gelişmiş ve geri kalmış ekonomilerinin ulaştığı gelişmişlik seviyelerin neden birbirlerinden bu derece farklı oldukları sorusuna cevap aranırken, bu farklılığın altında yatan etmenlerin ortaya çıkartılma gayretleri ülkelerin gelecekteki büyüme hedeflerine ışık tutacak önemli bir olgu olarak karşımızda durmaktadır. Son dönemlerde yapılan ekonomik kalkınma konulu çalışmalarda kamu sektöründeki etkin kurumların ve genel hatları itibariyle kamusal sistem ve kurumsallaşmanın ekonomik büyüme farklılıklarını ortaya çıkaran değişkenler olabileceği tartışılmaya başlanmıştır.

Esasen büyüme ve ekonomik kalkınma üzerine son yıllarda yapılan çalışmalar büyümeyi sadece üretim faktörleri ve sermaye birikimi ile sınırlı tutan neo-klasik kalkınma teorilerinin aksine, yeni büyüme teorisi olarak da adlandırılan içsel büyüme

modelleri üzerinden açıklamaya çalışmaktadırlar. P. Romer ve R. Lucas'ın öncü çalışmalarıyla hızlanan ve 1990'lı yıllarda gelişimini sürdüren bu içsel büyüme çalışmalarıyla dikkatler yeniden devletin ekonomideki rolüne çevrilmiştir¹². İçsel büyüme modellerinde devletin üstlendiği rollerin bir kısmı; eğitim, ar-ge, teknoloji transferi, mülkiyet haklarının korunması, telif haklarının sağlanması gibi özel girişimin etkinliğini artıracak işler olarak belirlenmiştir. İçsel büyüme modellerine göre kamunun sağlayacağı mülkiyet hakları, güvenlik hizmetleri, yargı hizmetleri, haberleşme gibi altyapı yatırımları özel sermayenin verimliliğini yükselterek ekonominin üretim fonksiyonu üzerinde olumlu sonuçlar yaratacaktır. İçsel büyüme teorisyenlerinden Robert J. Barro çalışmasında büyüme sürecinde kamu altyapı yatırımlarının önemine ve bu bağlamda devletin rolüne değinmiştir. Kamu harcamalarının büyüme sürecinde işgücü verimliliğini ve sermayeyi destekleyici etki yarattığını ileri süren Barro'nun 1990 ve 1991 yıllarındaki çalışmaları içsel büyüme modelleri arasında önemle gösterilmektedir¹³.

Sürdürülebilir ve uzun dönemli bir kalkınma politikası için oluşturulan günümüz stratejilerinde yeni bir devlet-piyasa ilişkisi modeli arayışı sürmektedir. Kaynakların devlet eliyle dağıtıldığı devletçi büyüme modellerinin yerine piyasa mekanizmasının etkin olduğu ve fakat devletin de varlığını sürdürmesinin vazgeçilmez görüldüğü yeni modeller oluşturulmaya çalışılmaktadır. Tamamen piyasa mekanizmasının hakim olduğu bir ekonomik modelin ya da tersi bir şekilde ekonomide katı bir devlet egemenliğine dayalı modellerin, sürdürülebilir bir büyüme için başarı getirme şanslarının olmadığı

¹² Detaylı bilgi için bnz. Romer, P., *Increasing Returns and Long-Run Growth*, Journal of Political Economy, 94(5), 1986, ss.1002-1043 ve Lucas, R. E., *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, Vol: 22, 1988, ss.3-42.

¹³ Ercan N. Y., *İçsel Büyüme Teorisine Genel Bir Bakış*, DPT Stratejik Araştırmaları Başkanı, İnternet erişim; <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ercanny.pdf>, (19.07.2007), 2000, s.134

konusunda literatürde görüş birliği sağlanabildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Devlet kurumlarının işlerlik ve etkinliğinin arttırılmasına yönelik yapılan çalışmalarda, büyüme için gerekli etkin bir kamusal yapının ancak kamu kurumları arasında rekabetçi yapının yükseltilmesi, uygulanan kuralların ve sınırlamaların net olarak belirlenmesi ve kamu kurumlarının işleyişinin piyasa mekanizması ile uyumlu esnek bir yapıya kavuşturulması ile oluşturulabileceği üzerinde durulmaktadır. Burada devlet uygulamalarının ve kamu kurumlarının işleyişlerinin olabildiğince piyasa mantığı ve iktisadi etkinlik ile ters düşmeyecek şekilde belirlenmesi hiç şüphesiz önem taşımaktadır.

1.1.2 Kamu Bankacılığına İlişkin Teorik Çalışmalar

Günümüz ekonomik dizininde devletin piyasa ekonomisindeki yerine ilişkin yukarıda özetlenen teorik yaklaşımların, kamunun varlığından ziyade, büyüklüğünün ve etkinliğinin üzerinde yoğunlaştığı göze çarpmaktadır. Serbest piyasa ekonomisinin hüküm sürdüğü ülkelerde kamunun ekonomideki varlığı daha ziyade stratejik sektörlerde tercih edilmektedir. Sosyalist ülkelerde ise kamu sadece stratejik sektörler değil her alanda hakim durumdadır.

Devletin ekonomik alandaki faaliyet konusu, özellikle finans piyasalarında kendisini kamu bankaları aracılığı ile hissettirmektedir. Esasen, bugün kamu bankalarının ekonomi içerisindeki yerleri kalkınmakta olan ekonomilerde daha ağırlıklı görülse de, Almanya, Fransa ve Yeni Zellenda gibi pek çok endüstrileşmiş ülkede de kamu bankacılığının desteklendiği de bilinmektedir¹⁴.

¹⁴ Clarke, G.R. ve diğerleri, *Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview*, Washington, D.C., Paper presented at the World Bank Conference on Bank Privatization, 20–21 November, 2003, s.37.

Bilindiği üzere, 20.yy'ın başlarında hakim olan Laissez Faire politikasının 1929 ekonomik buhranının ardından yavaş yavaş rafa kalkması ile birlikte alternatif bir iktisat politikası olarak ortaya çıkan ve devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynaması gerektiğini öne süren Keynezyen iktisadi düşünce, kamunun ekonomideki ağırlığını ön planda tutarak sosyal refahın daha üst bir düzeye yükseltilebileceğini savunmuştur. Ülke ekonomilerinde ve finans piyasalarında büyük öneme haiz bankacılık sektörü de ağır basan bu devletçi yaklaşımlardan payını almıştır.

1950 ve 1960'li yıllarda kamunun bankacılık sektöründe etkin rol alması yönündeki yaklaşımların ağırlık kazandığı görülmektedir. Lewis A.(1950), Gerschenkron A.(1962) ve Myrdal G.(1968) gibi ekonomistler bankacılık sektöründe devletin varlığının gerekliliğini savunmuşlar ve bu düşünce akımının etkisi ile birlikte devletin bankacılık sektöründeki payı giderek artmıştır¹⁵. 1970'li yıllarda kamu sektörünün toplam bankacılık aktifindeki payı %40'larda iken, gelişmiş ülkelerde bu oran %65'ler düzeyinde bulunmaktaydı. Bununla birlikte 1980'li yıllara gelindiğinde pek çok ülkede özelleştirme ekonomi politikalarının en önemli konusu haline gelmiştir. Meggison (2004) araştırmasında belirtildiği üzere, sadece 1987 yılından 2003 yılına kadar geçen sürede 250'den fazla kamu bankası 143 Milyar Dolara denk tutarda özelleştirilmiştir¹⁶.

¹⁵ 1930'lu yıllardan başlayarak, Berle ve Means (1932), W. Arthur Lewis (1950), Gerschenkron (1962), Manne (1965), Myrdal (1968), Grossman ve Hart (1980), Jensen ve Fama (1983) bu firkin ilk savunucuları arasında sayılabilirler.

¹⁶ Yeyati L. ve diğerleri, *A Reappraisal of State-Owned Banks*, forthcoming in *Economia*, 2007, s.2, internet ulaşım; http://upanizza.googlepages.com/pb_ec.PDF. (23.05.2007)

Literatürde bankacılık alanında kamu ve özel sektör sahipliği ve etkinliği konuları fazlasıyla tartışılmaya gelmektedir. Bazı ampirik çalışmalar, kamunun ekonomideki varlığının özel sektörle karşılaştırıldığında ekonomik açıdan daha az verimli olduğu ve ekonomik kalkınmayı yavaşlattığı varsayımını desteklerken, kimi çalışmalarda banka sahipliği yoluyla kamunun piyasalara müdahalesinin finans sektörünün ve genel ekonominin işleyişini olumlu bir şekilde etkilediği kabul görmektedir. Örneğin, La Porta ve diğerlerinin (2002) çalışmalarında ülkelerin kişi başına düşen gelir seviyesi ile kamunun bankacılıktaki payı arasında negatif bir korelasyon olduğu gösterilmişken¹⁷, kamu bankalarının varlığını destekleyen bazı çalışmalarda devletin daha adil bir sermaye dağılımı ile daha yüksek bir yatırım verimliliği sağladığı savunulmuştur. Bu çalışmalarda finansal piyasalara rahatlıkla ulaşamama, rekabetin azalması, verimsiz yatırımlar ve bunun gibi finansal piyasalarda düzensizlik yaratan pek çok hususun kredilerin adil dağılımı yoluyla kamu aracılığı ile ortadan kaldırıldığı fikri desteklenmiştir¹⁸. Buna karşılık La Porta ve diğerleri (2002) çalışmalarında, kamu bankalarının bankacılık sektöründeki payının yüksek olmasının toplumun pek çok kesiminde kaynakların yanlış tahsis edilmesine ve beraberinde kamu tarafından finanse edilen projelerin daha az etkin olması sebebiyle verimlilik artışına olumsuz yönde bir etki yapacakları görüşünü belirtmişlerdir.¹⁹

¹⁷ La Porta, R. ve diğerleri, *Government Ownership of Banks*, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper Number 180, 2000, <http://econweb.fas.harvard.edu/hier/2000papers/HIER1890.pdf> (23.04.2007), s.25

¹⁸ Yeyati L.E. ve diğerleri, *State-owned banks: do they promote or depress financial development and economic growth?*, Washington, D.C, Background paper prepared for the conference on Public Banks in Latin America: Myth and Reality, organized by the Inter-American Development Bank., 2004, s.8

¹⁹ La Porta, R. ve diğerleri, a.g.e., s.6

Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki, çalışmaların bazılarında kamu bankalarının kredi miktarını artırmakla birlikte, bu kredileri daha ziyade düşük verimlilikteki alanlara yönelttikleri ve bu nedenle de kaynakların etkin bir şekilde dağılımının sağlanamadığı fikri üzerine yoğunlaşmıştır²⁰.

Literatürde kamu bankacılığı üzerine iki ana yaklaşım görülmektedir. İlk yaklaşım kamu bankacılığına tamamıyla ticari bir aktivite olarak bakar ve kamu bankalarının varlığını savunur. Kamu stratejik sektörler ya doğrudan firma kurarak yada finansmanını kontrol altına almak suretiyle önemli katkılarda bulunur²¹. Bu görüşün savunucularına göre, banka sahipliği kamuya finansal faaliyetler üzerinde geniş bir kontrol imkanı sağlar. Bu yaklaşım daha öncede ifade edildiği üzere kalkınma yaklaşımı olarak da bilinir.

Kamu bankaları tasarrufları toplar ve doğrudan stratejik önem arz eden uzun dönemli projelere yönlendir. Kamu bankaları aracılığı ile hükümetler sermaye piyasalarının gelişimini engelleyen kurumsal başarısızlıkları bertaraf ederek toplam talebin artırılmasına ve ekonomik kalkınmayı tetikleyen diğer önemli dışsallıklara katkıda bulunurlar. Kalkınma yaklaşımının destekleyicileri aynı zamanda kamu bankacılığının ve kamunun firma sahipliğinin kaynak toplanmasını kolaylaştırdığına ve verimli büyümeyi kolaylaştırdığı fikrini desteklerler.

²⁰ Micco A. ve Panizza U., *Bank ownership and Lending Behavior*, Working Paper, No:520, Inter Development Bank, Kasım 2004, s.7

²¹ 1930'lardan başlayarak, Berle ve Means (1932), W. Arthur Lewis (1950), Gerschenkron (1962), Manne (1965), Myrdal (1968), Grossman ve Hart (1980) ve Jensen ve Fama (1983) bu fikre ilk katkı yapan yazarlardan bazılarıdır.

Kalkınma yaklaşımının getirdiği ana fikirleri daha açık ifade ile kamunun banka sahipliğine temel oluşturan gerekçeleri bir kaç maddede özetlemek gerekirse; (a) bankacılık sistemi için sağlam bir ortam yaratmak, (b) ekonomik kalkınmanın ilk aşamalarında yerli bankaların gelişimine katkı sağlamak, (c) asimetrik bilgilenmeden doğabilecek piyasa başarısızlıkları azaltmak, (d) ekonomik kalkınmanın ülkenin kendi çıkarlarına ve amaçlarına uygun olarak gerçekleştirmesini sağlamak, (e) tarım sektörü veya diğer kırılgan sektörlerde çalışan küçük işletmelerin krediye ulaşma imkanlarını arttırmak, (f) finansal krizlere daha kolay cevap verebilmek, (g) geri kalmış bölgelerde yaşayan kesime ulaşarak finansal gelişmeyi ve rekabetçi bankacılık ortamını sağlamlaştırmak²².

Diğer taraftan ikinci görüş, daha karamsar bir yaklaşımı içerir, kamunun ekonomideki yerini ticari olmayan bir faaliyet kapsamında kabul eder. Özellikle kamu bankalarının ticari olmayan nitelikteki faaliyetlerinin başında esas itibariyle politik çıkarlara hizmet etmek gayesi ile kullanılan kredilerin geldiği belirtilir. Kredilerin tahsisindeki politik etkiler yanında, açılan kredilerin tahsilinde de siyasi kaygıların etkisi altında kalındığı düşünülür. Kullanılan kredilerdeki faiz oranlarının politik çıkarlar doğrultusunda belirlendiği ve riski yüksek müşterileri için yüksek faiz uygulanmasına gidilmediği gibi piyasa faiz oranının altında bir oran belirlenebildiği ifade edilir. Bununla birlikte kamusal sermayeli bankalarının açılan kredilerin takip ve tahsilinde başarılı

²² Yeyati ve diğerleri, a.g.e., 2004, s.4.

olamadıkları, yine siyasi etkiler gerekçe gösterilerek teminata gerek duyulmadan kredi tahsisine gidilebildiği belirtilmektedir²³.

Kamu bankacılığının daha modern ve gelişmiş olduğu kimi ülkelerde dahi bu kuruluşların verimlilik artışlarında, üretkenlikte ve rekabet edebilirlikte özel sektördeki rakiplerine kıyasla kabarık çalışan kadrosu, düşük iş kapasitesi, bilgi işlem yetersizlikleri ve eksik hizmet oryantasyonu ile sınırlı oldukları belirtilir. Ayrıca bu bankaların istihdam yaratma amacıyla hükümetlerce kullanılması sonucu kamu bankaları aşırı istihdamla ve düşük kaliteli personelle çalışmakta ve beraberinde artan personel giderleri ve düşen banka karlılıkları ile karşılaşmaktadır²⁴.

Politik yaklaşım olarak da daha önceki açıklamalarda belirttiğimiz bu görüş, kamunun finans sektörü üzerinde özellikle bankalar aracılığı ile sağladığı kontrolün kaynak tahsisini politize ettiği ve neticesinde ekonomik kalkınmayı yavaşlattığını iddia etmektedir. Bu görüş savunucuları kamu bankalarının varlığının ve oluşturulmasının ana sebebinin daha ziyade politikacıların politik amaçlarına hizmet etmek olduğunu belirtirler²⁵.

Bu görüş politikacıları sosyal refahın arttırılmasından ziyade kendi ekonomik, siyasal ve şahsi menfaatlerini düşünen kendi çıkarlarına hizmet eden kişiler olarak kabul

²³ Yeyati ve diğerleri, a.g.e., 2004, s.7

²⁴ Sherif K. ve diğerleri, *State-owned banks in transition: origins, evolution and policy responses*, World Bank, Washington, D.C. 2003, İnternet ulaşım; [http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/State+Banks/\\$File/State+banks+Final-022803.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/State+Banks/$File/State+banks+Final-022803.pdf) (12.05.2007), s.21.

²⁵ La Porta ve diğerleri, a.g.e., s.2

etmektedir. Politikacıların ana hedefi oy toplamak olarak görülür ve bu yüzden kamu bankaları elemanlarının bu amaçlara yönelik olarak seçer ve kredilerde öncelik daha ziyade yakınlar ve finansörlerdir. Bu görüş destekleyicileri kamu bankalarının varlığının sebebi olarak yaratılan fonların ekonomiye etkin bir şekilde kanalize edilmesini değil, bunun ötesinde şahsi politik çıkarların maksimize edilmesini gösterirler²⁶.

Bir çalışmasında Dinç (2002) konuyu daha özel hale getirerek şu gerekçeleri saymışlardır; siyasi etki sorunu kamu bankalarında diğer kamusal işletmelere göre daha yüksektir. Bunun gerekçeleri, (a) kredi teminindeki asimetrik bilgi sorunu bu süreçteki politik amaçları daha rahat gizleyebilmekte, (b) kredi vadelerinde yapılacak yeniden düzenlemeler ile politik amaçlara yönelik kredi maliyetleri gizlenebilmekte, (c) bankacılık faaliyetlerinin sınırları tüm ekonomiyi kapsamakta ve bu da politikacılara fonların kanalize edilmesinde daha geniş bir hareket imkanı yaratmaktadır²⁷.

Caprio ve Martinez(2000), 67 örnek ülke verileri üzerinde, kamu bankalarının bankacılık sistemindeki yerine ilişkin yaptıkları çalışmada, kamu bankalarının sistemdeki payının artması ile birlikte ekonomideki kriz olasılığının ve krizlerin maliyetinin arttığını ileri sürmüşlerdir²⁸.

²⁶ Shleifer, A., *State versus Private Ownership*, Department of Economics, Harvard University, 1998, Internet erişim; <http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/statevspriv.pdf>, (13.05.2007), s.16

²⁷ Dinç, I. S., *Politicians and Banks; Political influences on Government Banks in Emerging Countries*, University of Michigan Business School, Eylül 2002, Internet erişim; <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/156393/stateowned2004/pdf/dinc.pdf>, (12.04.2007), s.2

²⁸ Caprio G. ve P. Martinez., *Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises*, World Bank, Working Paper, 2000, no: 47

Politik yaklaşım savunucularına göre, kamu bankaları sadece politik gayelere yönelik olarak idare edilmektedir. Bu sebeple, bu bankalar aracılığı ile oluşturulan ve finanse edilen tüm projeler de büyük ölçüde verimlilikten uzak olmakta ve neticede ekonomideki üretkenlik artısını olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun ötesinde, kamunun banka sahipliği özel finans piyasasının gelişimine de sekte vurmaktadır. Bu görüş de literatürde çok sayıda çalışma ile desteklenmektedir²⁹.

Buraya kadar yapılan ve kamunun bankacılık sektöründeki varlığına kuşkuyla bakan yaklaşımlardan çıkartılabilecek sonuçlar özetle şu şekilde sıralanabilir; (a) kamunun bankacılık sistemindeki kaynakların önemli bir bölümünü kontrolü altında tuttuğu ortamlarda makro ekonomi ve mali stabilite bakımından riskler mevcuttur, (b) yüksek maliyet ve düşük karlılık sebebiyle bankacılık sistemine olan güvenin sarsılmasına sebep olunmaktadır, (c) özellikle geçiş ekonomilerinde kamu bankalarının varlığı finansal sektörü sınırlandırmak suretiyle ekonomik büyümeye ciddi zararlar vermektedir, (d) kanunlardaki zayıflık ve mevzuat ve denetimlerdeki yetersizlikler bankalarda zayıf bir yapılanmaya ve sadece bankacılık sektöründe değil ekonominin genelinde güvensizliğe sebep olmakta, politik amaçlara yönelik çalışan kamu bankaları rekabetçi piyasa ortamının gelişmesine sekte vurmaktadır, (e) Kamu bankalarının varlığı ve piyasadaki ağırlığı bu sektöre gelmek isteyen yabancı yatırımcıları ürkütmekte daha fazla riske katlanan ve maliyetli ve sınırlı bir kaynak yaratabilen diğer yerli bankalar da ekonomik büyümeye istenilen katkıyı verememektedir, (f) kamu bankalarının ticari

²⁹ Bu fikre Megginson ve diğerleri 1994, Barberis ve diğerleri 1996, Lopez-de-Silanes ve diğerleri 1997, La Porta ve Lopez-de-Silanes 1999, Kornai 1979, Shleifer ve Vishny 1994, makalelerinde de yer verilmiştir.

olmaktan uzak hedefleri yüksek düzeyde yolsuzluklara zemin oluşturmakta ve devlet için büyük maliyetler doğuran bu gelişme toplumsal bozulmalara neden olmaktadır³⁰.

Yeyati ve diğerleri (2004) çalışmalarında, yukarıda detaylı olarak anlattığımız bu iki karşı görüşe ilaveten iki farklı yaklaşım daha ortaya atılmışlardır; ekonomide kamunun varlığını açıklamaya çalışan varsayımlardan biri *Sosyal Yaklaşım* diğeri “Acente Yaklaşımı”dır. Sosyal yaklaşıma göre düzenli işlemeyen piyasalarda yeterli finansman ihtiyacını karşılayamayan kesimlere hizmet vererek bir denge yaratır³¹. Diğeri bir ifade ile kamunun varlığı uygun olmayan koşullarda yaşamlarını sürdüren kesimlerin bu kırılğanlıklarını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Sosyal yaklaşıma göre kamu bankalarının varlık nedeni sosyal menfaatlerin maliyetleri aştığı noktadaki piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmaktır³². Buna göre, kamu bankacılığı ekonomik büyümeye toplumun refahını yükseltmek suretiyle katkıda bulunur.

Bir diğeri görüş olan *Acente Yaklaşımı* ise, kamu bankalarının sosyal refahı artırdığını bir gerçek olarak kabul etmekte fakat aynı zamanda bu durumun kaynakların yanlış tahsis edilmesini ve yolsuzlukları önlemediğini ifade etmektedir³³. Bu yaklaşım

³⁰ Shleifer 1998, Yeyati ve diğerleri 2004, Sherif ve diğerleri 2003 çalışmalarında bu sonuçlara değinmişlerdir.

³¹ Bu yaklaşıma özellikle Atkinson ve Stiglitz (1980) ve Stiglitz (1994) makalelerinde yer verilmiştir.

³² Sapienza, P., *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*, Northwestern University & CEPR, Ekim 2002, İnternet erişim; <http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/sapienza/htm/state-enter.pdf>, (13.04.2007), s.2

³³ Sapienza, P, a.g.e., s.5

ışığında, hükümetler piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak, sosyal refah yaratmak, özel sektörün olmadığı veya başaramadığı alanlarda kaynakları etkin olarak dağıtmak gayeleri ile kamu bankaları kurarlar.

Bununla birlikte, kamu bankalarındaki yöneticilerin düşük performans gösterdikleri ve kaynakları kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmaya başladıkları ve sonuçta bankalarda verimsiz ve üretken olmayan bir yapı ortaya çıkmakta olduğu da belirtilmektedir. Bunun yarattığı yüksek maliyetler de kamu kurumlarında zayıf bir idari mekanizma ve karar alma gücüne neden olur³⁴. Bu değerlendirmeler ışığında, kamu bankacılığının piyasalardaki varlık nedenleri ana başlıklar altında aşağıda açıklanmıştır.

1.1.3 Devletin Bankacılık Alanında Faaliyet Göstermesinin Gerekçeleri

20.yy'ın başlarında yaşanan 1929 ekonomik buhranını takiben iktisat politikası olarak devletin ekonomide daha aktif bir rol alması gerekliliği düşüncesinin ağırlık kazanması ve bu düşüncenin 1970'li yıllara kadar sürmesi, bu dönemden itibaren ise ekonomik faaliyetlerde kamunun varlığının gelişmiş veya gelişmekte olan ülke farkı gözetilmeksizin günümüze kadar tartışıla gelmesinin gerekçeleri ana hatları ile bu başlık altında anlatılacaktır.

Devletin finans sektöründe ve özellikle de bankacılık sektöründeki varlık nedenleri üç ana sebebe dayandırılabilir; (i) Piyasa Düzensizliği ve asimetrik bilgilendirme, (ii) mali sistemin devamlılığı ve istikrarı, (iii) Refah devleti ve sosyal faydalar³⁵.

³⁴ Sapienza, P., a.g.e., s.16

³⁵ Bu sınıflandırmada Yeyati ve diğerleri 2004, Sapienza 2004, Micco ve Paninza 2004, Levine ve diğerleri 2000 çalışmalarından yararlanılmıştır.

1.1.3.1 Piyasalardaki Düzensizlikler ve Asimetrik Bilgilendirme

Bankacılık sektöründeki asimetrik bilgilendirme ve maliyetlerden kaynaklanan piyasa başarısızlıklarını en aza indirmek amacı kamu bankalarının varlığını haklı kılacak gerekçelerin başında gelmektedir. Finansal piyasaların işleyişini etkileyen en öncelikli konulardan biri asimetrik bilgilendirmedir. Literatürde asimetrik bilgilendirmenin iki temel probleminden; kötü seçim ve ahlaki tehlike kaynaklandığı sıklıkla ifade edilmektedir³⁶.

Borçlularla alıcılar arasındaki belirsizlikler sıklıkla asimetrik bilgilendirmeye sebep olmaktadır. Her türden borç alacak sözleşmelerinden doğabilecek bu belirsizlikler finansal piyasalarda borç verenlerin karlılıklarını risk altında tutan asimetrik bilgi sorununa neden olurlar. Barth ve diğerleri çalışmalarında doğru bilgi aktarımının sağlanmasının ve ahlaki tehlikenin sınırlandırılmasının banka karlılıklarını ve istikrarı artıklarına işaret etmişlerdir³⁷.

Kötü seçim borçlanma öncesi ortaya çıkan bir sorundur. İşlemlerin gerçekleşmesinden önce oluşur çünkü düşük kredi riski olan borçlular genellikle yüksek faiz ödemek suretiyle borç almak konusunda isteklidirler. Ancak bu borçlular krediyi

³⁶ Bebczuk, R. N, *Asymmetric Information in Financial Markets*, Cambridge University Press, İnternet erişim; <http://assets.cambridge.org/9780521793421/sample/9780521793421ws.pdf>, (17.05.2007), s.10 ve Mishkin, F., *Financial Policies and The Prevention of Financial Crises in Emerging Market Economies*, 2001, İnternet erişim; [http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/608b32e292c13afa8525693600694722/8710fa91323a836085256b5e006ea9dd/\\$FILE/wps2683.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/608b32e292c13afa8525693600694722/8710fa91323a836085256b5e006ea9dd/$FILE/wps2683.pdf), (12.06.2007), s.2

³⁷ Barth, J., G. Caprio ve R. Levine., *Bank Regulation and Supervision: What Works Best*” Ocak 2002, İnternet erişim; <http://www.bis.org/bcebs/events/b2ealeev.pdf>, (09.05.2007), s.41

kötü kullanır ve borcu ödeyemez iseler banka doğal olarak hesap vermede sıkıntı içine girecektir. Diğer taraftan ahlaki tehlike ise, borçlanma gerçekleştikten sonra ortaya çıkar. Bu risk banka tarafından işlemlerinin yapılması sırasında veya öncesinde gözlemlenemez. Borç verenle alan arasında ahlaki tehlikeden kaynaklanan bu menfaat çatışması esas itibariyle kredi veren kurumu kredi vermeye isteksiz bir duruma getirmekte ve sonuçta krediler ve yatırımlar normal düzeyin çok altında gerçekleşmektedir. Diğer bir ifade ile bu riskleri azaltmak gayesi kredi kaynaklarının azalmasına yol açmaktadır. Kreditörler bu belirsizliklerden kaynaklanan riskleri azaltamaz veya ortadan kaldıramaz iseler doğal olarak kredi limitlerini sınırlandıracaklardır³⁸.

Bankalar, faiz oranlarına karşı müşterilerin gösterdikleri duyarlılıkları dikkate alarak, iyi ve kötü müşterileri ayırt ederek, bir bakıma finansal aracılıkta bilgi maliyetlerini düşürerek kredi değerlendirmesi sürecinde asimetrik bilgilendirmeden kaynaklanan sorunları bertaraf ederler³⁹. Bankalar bilgilendirme konusunda karşılaşılan maliyetler sebebiyle kredi verdiği kişi ve kurumlar üzerinde geniş bir kontrol imkanına sahiptirler ve düzenli aralıklarla değerlendirme yaparlar⁴⁰. Alıcılar ile satıcılar arasında oluşan bilgi boşluğunu gidermek ve bundan doğan maliyetleri azaltmak için bankalar

³⁸ Bu sonuç ilk defa Akerlof (1970) tarafından tanımlanan klasik “Limon Problemi” analizinin bir özelliğidir. Akerlof bu analizde, bir malın satıcısının alıcısına göre o malın kalitesine ilişkin daha fazla bilgiye sahip olduğunu söyler. Alıcı ile satıcı arasındaki bu enformasyon asimetrisi nedeniyle alıcıların mallar için bir ayırım yapmadan tümü için tek bir fiyat belirleyeceğini ve bu fiyattan sadece kötü mal sahiplerinin mallarını satmayı kabul edeceklerini, bu nedenle de piyasada sadece kalitesiz malların kalacağını belirtir. Bankalarda da bu durum, müşteriler hakkında yeterli bilgiye sahip olunamamasının yarattığı riskle kredi limitlerinin aşağıya çekilmesi şeklinde kendini gösterir.

³⁹ Stiglitz, J. ve A. Weiss, *Credit rationing in markets with imperfect information*, American Economic Review, Vol. 71, 1981, s. 393

⁴⁰ Ozturk E., *Reflection of Turkish Banking Sector*, The CBRT Research Department Discussion Paper, no. 9007, 1990, s.11

zaman içinde elde ettikleri bilgileri toplamayı amaç edinmişlerdir⁴¹. Bankaların müşterileri ile olan uzun dönemli ve yakın ilişkileri, müşteriler tarafından sağlanan sunulan bilgilerin yeterliliğini ve bu sayede maliyetlerin düşürülmesi ve kredi miktarlarının artırılmasına imkan yaratır⁴².

Bankalar aynı zamanda ahlaki tehlikeyi azaltma bakımından bir avantaja sahiptirler çünkü müşterilerinin borç kayıtlarını saklarlar ve bunları derecelendirirler. Yüksek kredi derecelendirmesine sahip müşterilerin izlenmesine gerek duyulmaz⁴³.

Tüm ekonomiler bankacılık sistemini ve bankaların faaliyetlerini zayıflatan ekonomik şoklara karşı fazlasıyla duyarlıdır. Riskleri azaltabilmek amacıyla, düzenleme otoriteleri bankaların finansal durumları hakkında zamanında sağlıklı bilgiye ulaşmak isterler. Bu bilgiler bankaların üzerlerinde taşıyabilecekleri risklerin düzeyini belirlemede önemli gösterge vazifesi görürler.

Bankalar tarafından toplanan veriler ve bilgiler esasen yatırımlara kaynak oluşturan yerli tasarrufların arttırılmasında piyasada oluşabilecek riskleri minimize etmeleri

⁴¹ Berger, A.N. ve G.F. Udell, *Small business credit availability and relationship lending: The importance of bank organizational structure, 2002*, İnternet Erişim; <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2001/200136/200136pap.pdf>, (23.05.2007), s.3

⁴² Petersen M.A. ve Rajan. R. G., *The Benefits of Firm Creditor Relationship: Evidence From Small Business Data*, Temmuz 1993, İnternet Erişim; <http://faculty.chicagosb.edu/raghuram.rajjan/research/mitch1.pdf>, (12.05.2007), s.4

⁴³ Diamond, D., *Monitoring and reputation: The choice between bank loans and privately placed debt*, Ağustos 1991, İnternet erişim; [http://www.stanford.edu/~zhipengz/papers/PrivatePublic/Diamond%20\(91\).pdf](http://www.stanford.edu/~zhipengz/papers/PrivatePublic/Diamond%20(91).pdf), (15.05.2007), s.3

bakımından önemli rol oynamaktadırlar⁴⁴. Hükümetler bankalar aracılığı ile piyasalardaki asimetrik bilgilendirmeden kaynaklanabilecek ahlaki tehlikeyi ve belirsizlikleri en aza indirmeye gayret ederler. Bu sebeple kamu bankacılığını savunanlar kamu bankalarının bilgilendirmeden kaynaklanan sorunları gidermek suretiyle sınırlı kaynakların daha verimli alanlara ve projelere kanalize edilmelerini kolaylaştırdıklarını iddia ederler.

Bunlara ilaveten asimetrik bilgilendirme konusu, özel kuruluşlardan bilgi toplamada yaşanan sıkıntılar dikkate alındığında, kalkınmakta olan ülkelerde finansal sistem içinde kamu bankalarının niçin daha önemli rol oynadıkları sorusuna da ışık tutmaktadır. Hiç şüphesiz ki, kredi temin edenler ile kredi kullananlar arasındaki işlemlerde mevcut bilgiler ne derece yetersiz ise, asimetrik bilgilendirme sorunu o derece ciddi olarak ortaya çıkacaktır.

1.1.3.2 Mali Sistemin Devamlılığı ve İstikrarı

Sağlam bir malî sistem ekonomik işleyişi sekteye uğratmayan ve tasarrufları yatırımlara zamanında ve yerinde kanalize edebilen güçlü bir bankacılık sistemi ile mümkündür. Ekonomik refahın desteklenmesi için de finansal sistemin sağlamlığı zaruridir. Hükümet müdahaleleri ve bankacılık sektöründe kamunun varlığı sağlam ve sürdürülebilir bir finansal sistemin oluşturulması amacıyla açıklanabilir. Finansal sistemde yaşanan sorunlar etkili bir para politikası ile giderilebilirken, aynı zamanda finansal kurumlarda yaşanan sorunlardan doğan yüksek maliyetlere, sermayenin kaçmasına ekonomik durgunluğun baş göstermesine neden olabilmektedir. Ayrıca bir ülkede yaşanan finansal sıkıntılar ve çalkantılar kolaylıkla diğer ülkelere de

⁴⁴ Yeyati ve diğerleri, a.g.e. 2004, s. 5

sıçrayabilmektedir. Finansal piyasalarda sıkıntılarının ortaya çıkmaması bir bakıma bankacılık sektörünün sağlamlığıyla doğrudan ilgilidir. Sağlam bir bankacılık sektörünün yaratılması için piyasalar üzerindeki denetimin güçlendirilmesi ve etkili düzenleme standartlarının oluşturulması gereklidir. Özellikle bankacılıkta sermaye gereksinimi şartlarına sıkı bir şekilde uyulması, şüpheli borçlanmalara yeterli karşılık ayrılması, bağlı kurumlara açılan kredi sınırlarının iyi belirlenmesi, mali yeterliliği düşük olan firmaların belirlenmesine yönelik bilgi ağı oluşturulması gibi hususlar sağlam bir yapılanmada öncelikle ele alınması gereken konuların başında gelmektedir. Düzenleyici standartların ve alınan diğer tedbirlerin bankalarda yaşanan malî olumsuzlukları azaltmada yetersiz kalması durumlarında hükümetler 1994 yılında ülkemizde yaşanan finansal krizde olduğu gibi mevduat sigortası güvence ağı yaratmak suretiyle piyasalara doğrudan müdahale edebilmektedirler.

Kriz dönemlerinde bankalarda yaşanan sıkıntılar diğer sektörleri zaman kaybetmeden etkisi altına almaktadır. Hükümetler bu durumlarda tekrardan kamunun piyasalara olan güvenini kazanmasında çok önemli rol oynarlar⁴⁵. Hükümetler ayrıca aktiflere getirdikleri sınırlamalar ile bankaların mali yapılarında oluşabilecek fazla riskleri de minimize etmeye çalışırlar. Sermaye gereksinimi şartı bu bağlamda bankaların risk alma inisiyatiflerini azaltmaları bakımından önemli bir sınırlamadır⁴⁶. Bu tarzda

⁴⁵ Benston, G.J., *Is Government Regulation of Bank Necessary*, Journal of Financial Services Research, v.18, no. 2-3, 2000, s.189

⁴⁶ Mishkin, F., *Financial Market Reform., Published in Economic Policy Reform: The Second Stage 2000*, The University of Chicago Press, 2001, s.516

diğer bağlayıcı pek çok tedbir bankaların aşırı risk almalarını ve dolayısıyla kötü seçim sorunu ile karşı karşıya kalmalarını ortadan kaldırır⁴⁷.

Micco ve Panizza çalışmalarında, gelişmekte olan ülkelerde kamu bankalarının özel sektör bankaları ile karşılaştırıldıklarında karlılık, geri ödenmeyen borçlar ve başa baş maliyetler gibi göstergelerde daha olumsuz bir tabloya sahip olduklarını göstermişlerdir. Diğer taraftan gelişmiş ülkelerde ise kamu bankaları ile özel bankalar arasında çok önemli farklar olmadıklarını tespit etmişlerdir⁴⁸. Bu sonuçlar, finansal piyasalardaki gelişmişlik ile kamu bankalarının performansları arasında pozitif bir korelasyon olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu konuda bir diğer önemli argüman Yeyati ve diğerleri (2004) tarafından ileri sürülmektedir; özel bankalar karlı görmediklerinden geri kalmış bölgelerde faaliyet göstermede isteksiz olduklarından bu bölgelerde yaşayan insanlara hizmetin götürülmesi bakımından kamu bankaları hayati rol oynarlar. Bu bölgelere şubeler yoluyla ulaşabilme finansal kalkınmayı ve pozitif dışsallık yaratarak genel ekonomik büyümeyi hızlandırır ve yoksulluğu önler⁴⁹.

Kamu bankalarının önemini vurgulayan bir diğer tespit, özellikle durgunluk ve kriz dönemlerinde piyasalardaki dalgalamalardan ve belirsizliklerden doğan kredi

⁴⁷ Degirmen, S., *Financial Intervention and Turkish Banking Sector*”, Working Papers in Economics No.:02-24, the Department of Economics at George Mason University, 2002, s.13.

⁴⁸ Micco ve Panizza, a.g.e. , 2004, s. 9

⁴⁹ Burgess, R. ve Pande, R., *Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment*, Ağustos 2003, İnternet erişim; , <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/de/dedps40.pdf>, (10.05.2006), s.21

kaynaklarının kısılması riski kamunun bankacılıktaki varlığı ile daha rahat aşılacağı sonucuna varmaktadır. Bu görüşün destekleyicileri kalkınmakta olan ülkelerde kamu bankaları aracılığı ile genişletilen kredi tabanının özel sektöre nazaran kriz dönemlerinde daha az daraldığı sonucuna varmaktadırlar⁵⁰. Başka bir ifade ile kamu bankaları özel bankalara nazaran daha güvenilir kabul edildiklerinden, bu güven ortamı onlara bilhassa kriz dönemlerinde mevduatlar üzerinde daha düşük faiz sunma imkanı vererek kredi verme kapasitelerini daha az etkiler bir konuma getirmekte ve bu durum genel ekonomik faaliyetlerin daha az sekteye uğramasına ve finansal faaliyetlerde daha az dalgalanmalara zemin hazırlamaktadır. Buradan hareketle ulaşılabilecek bir sonuç da, kamu bankalarının toplumda yarattığı güven duygusu ile finansal piyasaların derinliğine olumlu katkı sağladıklarıdır.

1.1.3.3 Refah Devleti ve Sosyal Fayda

Refah devleti, sosyal ve siyasal hakların kurumsallaştığı ve gelirin toplumsal ihtiyaçlara göre yeniden dağıtıldığı bir devlet modelidir⁵¹. Bu anlayışa dayalı politikaların, dünya ekonomilerini sarsan 1929 ve 1970'lerde yaşanan krizlerin sonucu önemi giderek artmıştır. Refah devletinin İkinci Dünya Savaşından sonra, devletin müdahaleci niteliğinin ekonomik ve sosyal hayatta daha belirleyici olması gerektiği anlayışı çerçevesinde bugünkü anlamı ile günümüze taşındığı söylenebilir. Özellikle 1940'lı yıllardan itibaren gönüllülük modeli yerine refah modelinin doğuşunu neticesinde, batılı ülkeler başta olmak üzere tam istihdam politikaları, eğitim, sağlık ve

⁵⁰ Yeyati ve diğerleri, a.g.e., s. 5

⁵¹ Akyıldız, H., *Temel Dinamikleri ve Çelişkileriyle Üretim ve Bölüşüm Süreci*, TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C.19, S:4, 2005, İnternet erişim; http://www.tuhis.org.tr/dergi/mayis2005/mayis2005_bolum3.pdf, (11.09.2007), s.34.

sosyal refah planlamasında devletin etkin görev aldığı sistemli bir yapı kurmak için çok sayıda yasal düzenleme yapmış oldukları bilinmektedir⁵².

Refah devletinde nihai amaç sosyal faydayı maksimize etmektir. Sosyal fayda teorisinde ekonomik kaygının ikinci planda kalması beklenmektedir. Bu yönüyle tamamen özel piyasa koşullarında faaliyet gösterilen bankacılık işlemlerinden toplumun tüm kesimlerinin eşit imkanlarla yararlanabilmesi hedefi, kamunun bankacılık faaliyetlerini haklı zemine oturtan bir amaç olarak değerlendirilir. Kamu bankaları geri kalmış yörelerdeki nüfusa malî hizmetleri götürebilmek gayesi ile sosyal faydaya önemli katkı sağlamaktadır. Finansal piyasaların gelişmediği kimi ülkelerde geri kalmış yörelerdeki gelir düzeyi düşük kesimlere kamu bankaları aracılığı ile hizmet götürüldüğü ve bu amaç doğrultusunda karlılığın ön planda tutulmadığı bilinmektedir⁵³. Bu sebeple kamu bankaları sadece karlı yatırım ve projelere değil sosyal amaçlı olanlara da finansman desteği vermekte ve bu yönüyle sosyal bir işlevi yerine getirmektedir.

Sapienza çalışmasında, kamu bankalarının özel bankalara nazaran daha düşük oranda faiz alarak geri kalmış yörelerdeki sosyal adalete katkı sağladığını göstermiştir⁵⁴.

⁵² Ersöz, H.Y., *Sosyal Politika, Refah Devleti, Yerel Yönetimler İlişkisi*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan Kitabı., İnternet erişim; <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf> ,(12.09.2007), s. 769

⁵³ Sherif ve diğerleri, a.g.e., 2003, s.77

⁵⁴ Sapienza, a.g.e., s.16

Burgess ve Pande (2004) tarafından bu konuda yapılan diğer bir tespit, kamunun bankacılığı ve ŐubeleŐmeyi desteklediği programların özellikle kırsal kesimlerdeki geri kalmıŐılıđın azaltılmasında pozitif anlamda bir dışsallık yarattığı ynndedir⁵⁵.

Bunlara ilaveten, kamu bankaları ister kırsal kesimde isterse merkezi yerlerde pek çok kesimin maaŐ, emeklilik, faturalar gibi pek çok iŐlemlerini de ücretsiz gerçekleŐtirerek sosyal adalete bu yönüyle katkı sağlamaktadırlar.

Literatürde yapılan ve yukarıda belirtilen bir kısım çalışmada, devletin bankacılık sistemindeki varlığının ekonominin ve finans piyasalarının gelişmişliğine olumlu bir etki yaratmadığı yönünde sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. Çalışmanın bu aşamasında ekonomilerde kamu bankacılığının yarattığı olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik uygulanana gelen yöntemlerin neler olduğu konusunda da kısaca bilgi vermekte yarar görülmüştür. Öncelikle kamu bankalarında verimlilik ve etkililiğin artırılmasına ilişkin alınabilecek önlemler arasında;

- yeniden yapılandırma,
- yeniden sermayelendirme,
- birleşme ve devralma,
- Özelleştirme ve
- tasfiye sayılabilir⁵⁶.

⁵⁵ Burgess ve Pande, a.g.e., 2004, s.18

⁵⁶ Erdönmez, A.P., *Brezilya’da Banka Yeniden Yapılandırması ve Kamu Bankalarının zelleŐtirilmesi*, TBB,Bankacılık Araştırma Grubu, 2000, Internet erişim; <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Brezilya%20Bankacilik%20Sistemi.doc> , (12.09.2006), s. 5

Yeniden yapılandırma ve satış güçlü bir siyasi irade ve kurumsallaşmayı gerekli kıldığından, genellikle ekonominin normal işlediği dönemlerden ziyade fazlasıyla kırılğanlaştığı ve krizlerin baş gösterildiği süreçlerde karşımıza çıkmaktadır. Yeniden sermayelendirme deyimini ile kamu bankalarının aktif kalitesinin artırılmasına yönelik bilanço iyileştirici özellikteki parasal yardımlar ifade edilmektedir.

Ülkemizde de 2001 yılında uygulandığı üzere, kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırma sürecinde genellikle kamu bankalarına devlet borçlanma kağıtları verilmekte ya da doğrudan nakit veya nakit benzeri sermaye aktarımında bulunmaktadır. Yeniden yapılandırmanın diğer bir bacağı olan operasyonel yeniden yapılandırmada ise kamu bankalarının yönetsel sorunlarının giderilmesi, daha kaliteli işgücü ve organizasyon oluşturulması hedeflenmektedir.

Esasen yönetim kadrosunda yeniden bir düzenleme gereği duyulmasının arkasında banka yönetimini politik etkilerden arındırma düşüncesi yatmaktadır. Kimi ülke uygulamalarında profesyonel ve yetkin yöneticilerin bulunmasında yaşanan zorlukların ülke dışından yönetici atanması veya bu tecrübeyi daha önce yaşayan ülkelere destek alınması suretiyle çözülmeye çalışıldığı görülmektedir⁵⁷. Ülkemizde kamu bankalarının 2001 yılı öncesinde hem personel hem de şubesel anlamda kabaran büyüklüğünün operasyonel yeniden yapılanma ile beraber düşünülmesinde yaşanan başarı, Ukrayna, Çin, Pakistan, Güney Kore ve Brezilya gibi ülkelere de görülmüştür⁵⁸.

⁵⁷ Uçarkaya, S., *Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü*, TCMB, İnternet erişim; <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/sinemucarkaya.pdf>, (10.05.2007), 2006, s.38

⁵⁸ Uçarkaya, a.g.e., s.54

Ancak yeniden yapılandırmanın kamu bankalarının sorunlarının giderilmesinde olumlu sonuçlar vermediği örneklere Malezya, Gana ve Uganda gibi ülkelerde rastlanılmıştır⁵⁹. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması uygulamalarından bir diğeri birleşmedir. Birleşmeler konusunda Brezilya son dönemlerde önemli uygulamalar gerçekleştirmiştir. Brezilya'da bankacılık sektörünün yapılandırılması kamu ve özel bankaların en yaygın ve en önemli organizasyonu olan ortaklıklar grubu şeklinde gerçekleştirilmiştir. Birleşmelere bir örnek de yakın bankacılık tarihimizde Emlak bankasının tasfiye edilerek Ziraat ve Türkiye Halk Bankası bünyesinde birleştirilmesini verebiliriz.

Yeniden sermayelendirme ve yapılandırma hükümetler açısından borç yaratma özelliği olan tedbirlerdir. Bu sebeple bunların uygulanmasında makro ekonomik dengelerin gözetilmesinde fayda vardır. Ülkemizde de yaşandığı üzere, kamu bankalarının aktif büyüklüklerinin GSMH içerisinde önemli büyüklüklere ulaştığı düşünülürse, bu hususta alınacak önlemlerin ve oluşan bütçe yüklerinin ciddiyeti bir kez daha anlaşılabilir. Keza çalışmamızda kamu bankalarının 2001 yılında yeniden yapılandırılmasının ülke ekonomisine olan mali yükü ayrıntılı olarak ilerleyen bölümlerde ele alınmıştır.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bir kısmında 2002 yılı öncesine rastlayan dönemde hükümet tarafından kamu bankalarına aktarılan kaynakların tutarının boyutları Dünya Bankasının 2003 tarihli kamu bankalarında finansal maliyetleri araştıran raporunda ortaya konulmuştur. Yeniden yapılandırmanın brüt maliyetinin ortalama

⁵⁹ Ucarkaya, a.g.e., s.57

GSMH'ya oranı Çek Cumhuriyetinde %20'nin, Bulgaristan, Arnavutluk, Slovakya ve Hırvatistan %10'un üzerindedir⁶⁰.

1.1.4 Dünya Genelinde Kamu Bankacılığı

Kamunun bankacılık sektöründeki ağırlığı tüm dünya genelinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülke veya bölge ayrımı yapılmaksızın hatırı sayılır bir öneme haizdir. Pek çok Asya ve Doğu Avrupa ülkesinde kamu bankalarının ekonomide önemli rol oynadıkları tartışılmazken, bu saptamanın gelişmiş bazı Avrupa ülkelerinde de geçerli olduğunu vurgulamak yanlış olmaz.

Bununla birlikte dünya genelinde sanayileşmiş ülkeler ile Afrika'da Sahra Çölünün altında yer alan (Sub Saharan Afrika) ülkelerde kamunun bankacılıktaki ortalama payı diğer bölgelere göre oldukça düşüktür. 1995 yılının verileri ile bu bölgedeki kamu bankacılığının bankacılık sektörünün geneline oranı %30'lar seviyesinde bulunmuştur. Bu oran Güney Asya ülkeleri genelinde %90'lara ve Orta Doğu bölgesinde %60'lara varmaktadır⁶¹.

OECD ülkeleri genelinde 1980 öncesi dönemlerde hayli yaygın olan kamu bankacılığı bu tarihten sonra hızlanan özelleştirme uygulamaları neticesi düşüşe geçmiştir. Esasen 1960'lı yıllarda finans piyasalarında kamu bankacılığı Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, Norveç ve Yeni Zellenda gibi ülkelerde oldukça önemli bir yer işgal etmiş, bu

⁶⁰ Dünya Bankası, Çalışma Raporu, *Fiscal Cost of State-Owned Banks in Selected Economies of Central and Eastern Europe*, 2003, internet erişim : [www.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Fiscal+ Cost/\\$File/Fiscal+Cost+of+State+Banks.doc](http://www.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Fiscal+Cost/$File/Fiscal+Cost+of+State+Banks.doc), (10.01.2007), s.94

⁶¹ Yeyati, L. ve diğerleri, *Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*, IDB-IIC Annual Meetings, Internet erişim; [erhttp://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-200.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-200.pdf), Mart 2004, (10.09.2007), s.9

önemi nispeten İngiltere, İtalya, Japonya, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde sınırlı kalmıştır. Buna karşılık, Danimarka, Kanada ve İsviçre’de kamu bankalarının bankacılık sektöründe önemli bir yer teşkil etmedikleri görülmüştür⁶². 1960 ve 70’li yıllardaki popülerliğini yaşanan ekonomik krizlerin ardından yitiren kamu bankalarında, özelleştirme uygulamalarına çok sayıda Afrika ve Latin Amerika ülkesinde 1980’li yıllarda şahit olunmuştur⁶³. Değişik ülkelerde faaliyet gösteren ilk on ticari ve kalkınma bankası arasında yalnızca Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Japonya’da ortalama kamu payı yüzde sıfır düzeyindedir. Diğer ülkelere, 1996 yılı itibarıyla bakıldığında, ilk on bankadaki ortalama devlet payı yüzde 38 civarında olup, bu rakam 1970’lerde çok daha yüksek bir seviye çizmiştir⁶⁴.

Esasen Latin Amerika ülkelerinde kamu bankalarının ekonomideki ağırlıkları diğer gelişmekte olan ülkelere paralellik göstermektedir. Bölgede bulunan pek çok ülkede 1970’li yıllardan başlayan özelleştirme politikaları neticesinde %64’lerde olan devlet bankalarının ağırlığı 1990’lı yılların ortalarında %40’lara kadar gerilemiştir. Bu süreç içerisinde kimi ülkelerde inişli çıkışlı bir seyir de izlendiği görülmüş, örneğin Meksika’da 1970’de %82 olan pay, 1985 yılında %100’e çıkmış ve 1995 yılında tekrar %35’lere gerilemiştir⁶⁵. Brezilya’da 1950’lerden 1994 yılına kadarki süreçte kamu

⁶² Sherif K. ve diğerleri., *State-owned banks in transition: origins, evolution and policy responses*, World Bank, 2003. Washington, D.C., 2003, s.19

⁶³ Andrews, A. M., *State-Owned Banks, Stability, Privatization and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof*, IMF Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 05/10, İnternet Erişim adresi: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0510.pdf>, (13.04.2007), s.7

⁶⁴ Sak, Güven., *Ekonomi ve Siyaset İlişkisi Üzerine*, Makale, Radikal, 26 Temmuz 2001, İnternet erişim; <http://makale.turkcebilgi.com/kose-yazisi-52556-guven-sak-ekonomi-ve-siyaset-iliskisi-uzerine.html>, (21.10.2007), s.1

⁶⁵ Yeyati, L. ve diğerleri, a.g.e., Mart 2004, s.13

bankalarının mali sistemdeki payı çok büyük olmuş ve kamu bankacılığı politikacılar için de cazip bir alan olmuştur. Kamu bankalarının özelleştirilmesi 1990'lı yılların ortalarından itibaren hükümetlerin öncelik verdiği konuların başında gelmiş ve fakat Brezilya'da kamu bankalarının özelleştirilmesinde hedeflenen sonuçlara 2000'li yılların başında ulaşılamamıştır. Bugüne kadar sadece dört kamu bankası özelleştirilmiştir⁶⁶.

Avrupa Birliği ülkeleri arasında özellikle Almanya ve Fransa'da kamu bankalarının ağırlıklarını ve önemlerini sürdürdükleri bilinmektedir. Bu iki ülkede bankacılık piyasasında özel sermayeli bankaların oranı hayli düşüktür. Almanya'da kamu bankaları bankacılık sistemine önemli roller üstlenmişlerdir. Geçen süreçte Avrupa Birliği genelinde kamu bankacılığının payı giderek azalma göstermesine karşın, Almanya'da bankacılık sektörü içindeki payı nispeten fazla düşmemiştir. Kamu bankacılığında yaşanan pek çok sorunun Almanya kamu bankalarında yaşanmamış olmasının altında yatan sebebin, gelişmiş bir finans sistemi ve merkezîyetçilikten uzak bir kamu bankacılığı anlayışı olduğu fikri kabul görmektedir. Devletin kontrolündeki tasarruf bankaları ile birlikte 12 kamu bankası toplam bankacılık aktifinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Kamu bankalarının varlıklarına yapılan sıkı eleştirilere karşın Alman Hükümetlerinin kamu bankalarında reform çalışmalarına sıcak bakmadıkları bilinmektedir⁶⁷. 2005 yılında bankacılık sektörünün genelinde yalnızca %26 kadar bir pay ticari bankalara aittir ki, bu oran 1990'lı yıllardan bu yana pek değişmemiştir⁶⁸. İtalya'ya bakıldığında ise, 1990

⁶⁶ Erdönmez, A.P, a.g.e, s.14

⁶⁷ Sherif, K., a.g.e., s.19

⁶⁸ Munchau, W., **The state should exit Europe's banking sector**, Internet erişim; http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/Publication/2006_FT_article_GOB.pdf, (24.09.2007), s.1

başlarında Almanya ile kamu bankacılığı alanında neredeyse aynı özellikleri gösteren bu ülkede, 1990-2005 döneminde devletin bankacılıktaki payı %70'lerden %9'lara gerilemiştir⁶⁹.

Bir diğer gelişmiş Avrupa Birliği ülkesi olan Fransa'da, 1980'li yıllarda bir kamu bankası olan "Credit Lyonnais" dünyanın en büyük bankalarından biri konumunda iken, 1990'larda kötü yönetim ve bir dizi başarısızlıklar bankada önemli zararlarla neticelenmiş ve 1999 yılında banka özelleştirilmiştir. Son dönemlerde, bankanın uluslararası arenada da önemini kaybetmekte olduğu bilinmekle birlikte, mali yeterlilik bakımından herhangi bir sorunla karşı karşıya olmadığı bilinmektedir⁷⁰.

Asya ülkelerine bakıldığında ise Çin'in kamu bankacılığının en dominant olduğu ülkeler arasında başta olduğu söylenebilir. Çin'de bankacılık sektöründe kamu bankalarının ağırlığı oldukça yüksektir. Bu ülkede bankaların büyük bir kısmı merkezi, yerel, mahalli hükümetlerin kontrolündedir. Çin'in dört kamu bankasının toplam bankacılık aktifindeki payı %56'ya tekabül etmektedir ve tüm bankalar "Çin Bankacılık Düzenleme Kurulunun" kontrolüne tabidirler. Hükümetin kontrolündeki kamu bankaları fonlarını kamu iktisadi kuruluşlarına ve devletin ilişkide bulunduğu diğer işletmelere piyasa koşullarının altında faiz imkanları ile yönlendirebilmektedirler. Bu durum hiç şüphesiz piyasa mekanizmasının işlerliğinde kamusal sermayeli firmalara adil olmayan bir maliyet avantajı yaratmaktadır. Bu yönüyle de Çin Hükümetinin bankacılık sektörünü kendi ulusal ekonomik çıkarları doğrultusunda bir para yaratma sistemi olarak

⁶⁹ Munchau, W., a.g.e., s.1

⁷⁰ Sherif, K., a.g.e., s.20

kullandığını söylemek mümkündür⁷¹. Çin'in 1979 yılından 2005 yılına kadar yıllık ortalama %9'luk bir büyüme trendi yakalamış olması yabancı bankaları bu ülkeye yatırım yapmaya itmekte ise de, Çin Hükümeti tarafından yabancı sermayeli kuruluşların yerel ticari bankalara ortaklık paylarında, sermaye ve aktif büyüklüklerinde belli sınırların üstüne çıkmalarına imkan vermeyen düzenlemelerin mevcut olduğu, Aralık 2006'da bile bu sınırlamaların sürdürülmeye devam ettiği bilinmektedir⁷².

Asya ülkelerinde diğer örneklere bakıldığında kamu bankacılığının bankacılık sektöründeki yeri ve etkileri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Endonezya genellikle Asya krizi öncesinde 1997 -1998 yıllarında kamu bankacılığında yaşadığı sorunlarla hatırlanır. Hükümetin kamu bankalarına geri ödenmeyen krediler nedeniyle yapmış olduğu sermaye aktarımlarının maliyetleri bugün dahi tam olarak bilinmemektedir. Aynı şekilde 1990'lı yıllarda Pakistan'da kamu bankaları özellikle aşırı personel istihdamı, verimsizlik, düşük müşteri hizmeti, geri ödenmeyen krediler sorunları ile karşı karşıya kalmıştır ve geçen 15 yıllık dönemde kamu bankalarının özelleştirilmesi süreci başarı ile uygulanmıştır⁷³.

Doğu Asya ülkelerinde kamu bankalarına ilişkin istatistiklerde son yıllarda dikkati çeken bir husus, bu bankaların aktif toplamalarının 1994 yılından 2003 yılına kadar geçen süreçte %19,2'den %29,8 düzeylerine bir artış göstermesi olmuştur. Merkezi Avrupa ve

⁷¹ Caprio G. ve diğerleri., *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Conference Report, No:18, The Brookings Institute, 2004, İnternet erişim; <http://www.ciaonet.org/pbei/bi/cag01/>, (13.10.2007), s. 3

⁷² Achhorner, T. ve diğerleri, Boston Consulting Group, *Banking on China, Successful Strategies for Foreign Entrants*, İnternet erişim; http://www.bcg.com/publications/files/Banking_on_China_Successful_Strategies_May_06.pdf, (17.01.2007), 2006, s.7-8.

⁷³ Caprio G. ve diğerleri., a.g.e., s.4

Latin Amerika ülkelerinde aynı dönemde gözlemlenen düşüşe karşılık, bankacılık sisteminin %70'lerine denk gelen kısmını elinde tutan Çin ve Hindistan'da kamu bankalarının ağırlıklarında bir değişiklik olmamıştır. Ülkelerde yaşanan ekonomik krizler hükümetleri kamulaştırma veya birleşmeler yoluyla bankacılıktaki devlet payının artmasına zorlamıştır⁷⁴.

Çin'in dışında kamusal sermayeli bankaların ağırlıklı olduğu bir diğer Asya ülkesi Hindistandır. Bu ülkede neredeyse bankacılık aktiflerinin %75'e yakını kamu bankalarına aittir. Hindistan'da kamu bankaları hem özel hem kamu sektörüne kaynak yaratmak hem de düşük gelirli halk kesimine kredi temin etmek gibi fonksiyonlar üstlenmiştir. Hindistan'da yapılan ve 1991-2005 dönemini kapsayan bir araştırmada, bu dönemde kamu bankalarının aktif büyüklükleri %11'den %21'lere yükselmişken, özel sermayeli bankalarda bu oran %13'den %18'e bir büyüme şeklinde gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının karlılık, verimlilik, ürün çeşitliliği, çalışan başına üretim ve kaliteli bankacılık hizmeti sunma konularında özel bankalara kıyasla daha başarılı oldukları belirtilmiştir⁷⁵.

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetlerinde birleşmeler ve kamu bankalarının özelleştirilmesi ile hızlı bir şekilde devam eden bankacılıktaki yapılanma faaliyetlerine karşılık, Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde reform süreci yavaş seyretmektedir. Geçiş ekonomileri⁷⁶ olarak da adlandırılan bölge ülkelerinin

⁷⁴ Prasad, Bandi Ram, *State-owned Banks Gaining Credibility World Over*, Internet erişim; http://economictimes.indiatimes.com/Stateowned_banks_gaining_credibility_world_over/rssarticleshow/2423116.cms, (17.10.2007), Ekim 2007, s.2

⁷⁵ Prasad, B.R., a.g.e., s.2

⁷⁶ Geçiş ekonomileri kapsamında 12 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi ile 15 eski Sovyetler Birliği Cumhuriyetleri ile Moğolistan, Çin ve Vietnam sayılabilir.

genelinde 1992-2001 döneminde kamu bankalarının sayısında önemli düşüşler yaşandığı gözlenmiştir.

Arnavutlukta 2002 yılı sonu itibariyle bankaların tamamı ile özelleştirilmesi söz konusudur. Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da özelleştirmeler başarı ile neticelendirilmiştir. Bulgaristan ve Hırvatistan'da kamu en büyük kamu sermayeli bankalar özelleştirilmiştir. Makedonya ve diğer Baltık Cumhuriyetlerinde de kamunun bankacılıktaki sermayesi oldukça küçük tutarlara düşmüştür⁷⁷.

Bununla birlikte sayısal olarak azalma göstermelerine rağmen, özellikle Balkan devletleri ile Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde devletin bankacılıktaki etkinliği devam etmektedir. 2000'li yılların başında bankacılık aktif toplamının %20'sinden fazlasının kamu bankalarına ait olduğu bu bölgedeki ülkeler arasında Azerbaycan, Belarus, Litvanya, Polonya, Romanya, Rusya, Slovenya, Türkmenistan ve Özbekistan sayılabilir⁷⁸.

1.1.5 Kamu Bankalarının Ekonomilerdeki Ağırlığı Karşısında Yaygınlaşan Özelleştirme Uygulamaları

Önceki bölümlerde de sıklıkla ifade edildiği üzere, 1930'larda yaşanan büyük ekonomik darboğazın ardında Keynesyen iktisat görüşünün ağırlık kazanması ile birlikte tüm dünya ülkeleri genelinde kamu bankacılığının ağırlığı 1970'li yılların ortalarına

⁷⁷ Sherif K., ve diğerleri., *State-owned banks in transition: origins, evolution and policy responses*, World Bank, 2003. Washington, D.C, 2003, s.45

⁷⁸ Sherif, K. ve diğerleri, a.g.e., s.47

kadar devam edecek olan bir süreçte hissedilmeye başlanmıştır. Bu yıllarda devlet bankalarının ekonomideki ağırlıkları gelişmiş ülkelerde dahi %40'lar düzeyini aştığı bilinmektedir⁷⁹.

Kamu bankalarına yönelik bu türden pozitif bir eğilime karşın, kamu bankacılığı 1960 ve 1970'li yıllarda ülke ekonomik yapılarında yaşanan gelişmeler paralelinde çok da beğeniyle karşılanan bir uygulama olmamıştır. 1980'lere kadar geçen son on yıllık süreçte bankaları devletleştiren pek çok Afrika ülkesi ekonomik krizlerle boğuşmaktan kendini alamamıştır. 1980'li yıllardaki Latin Amerika krizleri de banka özelleştirmelerine zemin hazırlamıştır. Avrupa'da da özelleştirmeye doğru yönelen eğilim Fransa, İspanya, Portekiz, İtalya gibi pek çok gelişmiş ülkede bankaların özelleştirilmesine öncülük etmiştir⁸⁰.

1970'li yılların ortalarından itibaren ise kamu bankacılığının etkinliğinin yavaş yavaş azalmaya başladığı ve bankacılık krizlerinin görüldüğü kimi ülkelerde kamu bankalarında özelleştirme trendinin hızlandığına şahit olunmuştur. Esasen 1990 yıllarda dahi pek çok ülkede hükümetlerin bankalar dahil kamu kuruluşlarını özelleştirmeyi sürdürdükleri bilinmektedir⁸¹. 1970'li yılların ortalarına doğru yaşanan petrol krizinin ardından devletin ekonomik sorunları ve piyasa mekanizmasının aksaklıklarının çözümünde yetersiz kaldığının anlaşılması ile birlikte, 1980'li yıllarda devletçi

⁷⁹ Meggison, W., *The Financial Economics of Privatization*, New York, United States: Oxford University Press, 2004, s.76

⁸⁰ Brownbridge, Martin, ve Charles Harvey, *Banking in Africa: The Impact of Financial Sector Reform Since Independence*, (Oxford: James Currey Limited), 1998, s. 6.

⁸¹ Caprio G. ve Peria M., *Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises*, ECES Working Paper No. 47, Kasım 2000, s.3

politikalarından uzaklaşarak liberal politikalara yönelinmeye başlandığı ve bunun da öncüleri olarak İngiltere’de Margeret Thatcher ve Amerika’da Reagan iktidarının olduğunu görmekteyiz. Liberal politikaların öncülüğünde bankacılık sektöründe de kamu bankalarının ağırlıklarının azaltılmasına yönelik olarak özelleştirmelere ağırlık verilmeye başlanmış ve sadece 1987 yılından 2000’li yıllara gelinceye kadar dünya genelinde 250’den fazla kamu bankası özelleştirilmiştir⁸².

1980 ve 1990’lı yıllarda bankacılık özelleştirmelerindeki hızlı yükselme, kamunun bankacılıktaki payını düşüren ve özel sektör ağırlığını artıran bir sonuç doğurmuştur. Bu dönemde yaklaşık 50 ülkede yapılan özelleştirmelerin maliyeti 116 milyar USD civarında iken, sadece 2000-2005 döneminde kamu bankalarının satışından 45 milyar USD gelir elde edildiği bilinmektedir⁸³. Ana hatları ile ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, bankaların özelleştirilmesi motive eden nedenleri sıralamak gerekirse;

- Kamu gelirlerini artırma gayesi; bunun en belirgin örneği Maastricht Kriterlerini sağlamaya çalışan kimi ülkelerin özelleştirme gelirlerine öncelik vermesinde görülmektedir.
- Ekonomik verimliliği yükseltmek ve ekonomiye devletin asgari müdahalesini sağlamak; kalkınma amacına yönelmiş ekonomilerde kamunun sahipliğinin verimliliği düşürdüğü fikrine dayandırılmaktadır.
- Sermayeyi tabana yaymak; belli gruplardan ziyade bireysel bazda yerli yatırımcıların sermayeye katılımını temin etme gayesine hizmet etmektedir.

⁸² Levy Yeyati ve diğerleri, a.g.e., 2005, s.2

⁸³ Prasad, B. R., a.g.e., s.1

- Rekabet ortamına fırsat yaratmak; özelleştirmeyi özellikle yabancı yatırımcıların ülke ekonomisine daha güvenle yaklaşmalarını sağlamak ve ülkeye yatırım yapmalarını temin etmek gayesi ile değerlendirmektedir.
- Diğer kamusal işletmeleri piyasa disiplinine alıştırmak; diğer kamusal işletmeler kamu bankalarının özelleştirilmesi ile birlikte borçlanma ihtiyaçlarını piyasa koşullarının gerektirdiği şartlarla yerine getireceklerinden bu durum onları verimli olmaya itecektir.⁸⁴.

Özelleştirme konusunda belirtilmesi gereken bir husus da, özelleştirmenin yapılma yöntemine ilişkindir. Özelleştirme yöntemleri çok çeşitli olmakla birlikte, kamu bankaları genellikle üç yöntem kullanılarak özelleştirilmiştir; hisse satışı, varlık satışı ve kupon yöntemi ile özelleştirme⁸⁵.

Banka özelleştirmelerinin önemli bir bölümü hisse satışı yoluyla gerçekleştirilmiştir. Halka arz edilme yöntemi, bankanın sahip olduğu hisse senetlerinden bir kısmının halka arz edilmesiyle olabileceği gibi, sermaye artırımını yoluyla hisse senetlerinin halka arzıyla da gerçekleştirilebilir. Bankaların özelleştirilmesi hisselerin blok satışı ile de mümkün olabilmektedir. Bu yöntemde kamu bankasının hisselerinin tamamı veya belirli bir bölümü belirlenmiş ve gerekli şartlara haiz kişi veya kuruluşa satılmaktadır. Bu şekilde yapılacak satışlarda, hükümet tarafından özelleştirilecek olan banka ilanla duyurulmakta ve en iyi teklifi verene satış yapılmaktadır.

⁸⁴ Andrews, A. M., a.g.e., s.17.

⁸⁵ Andrews, A.M., a.g.e., s.23.

Son dönemler ülkemizde Halk Bankasının sermayesinin bir bölümünün halka arzı da birinci yöntemle yapılan özelleştirmenin bir örneğini teşkil etmektedir. Ülkemizde gerçekleştirilen diğer özelleştirmelerde ise yöntem olarak blok satış yönteminin tercih edildiği aşağıdaki tabloda verilen örneklerden anlaşılmaktadır.

Tablo 1
Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Örnekler

<i>Özelleştirilen Banka</i>	<i>Tarih</i>	<i>Özelleştirme Yöntemi</i>	<i>Özelleştirme Tutarı %</i>
<i>Sünerbank</i>	1995	Blok Satış	Tamamı
<i>Denizbank</i>	1997	Blok Satış	Tamamı
<i>Anadolu Bank</i>	1997	Blok Satış	Tamamı
<i>Etibank</i>	1998	Blok Satış	Tamamı

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, internet:http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/block_satis.htm, 13.05.2006, s.1 bilgilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Esasen kamu bankalarının performanslarının özel banka performanslarına göre daha düşük seviyede olduğu geniş bir araştırmacı kitle tarafından kabul edilse de, kamu bankacılığında tamamen vazgeçmek ne gelişmiş ne de geliştirmekte olan ülkelerde arzulan bir politika olmamıştır.

Aksine son dönemlerde sıklıkla başvurulan bir yöntem olarak, bankacılık krizleri sonrasında finansal yönden iflas noktasına gelen özel bankaları kendi başarısızlıkları ile baş başa bırakmak yerine onları devletleştirme politikasının uygulandığına tanık olunmaktadır. Aşağıdaki tabloda kriz dönemlerinde karşılaştırılan özel banka uygulamalarına ilişkin çeşitli ülkelerden örnekler verilmiştir.

Tablo 2
Banka Devletleştirilmelerine Dair Çeşitli Ülkelerden Örnekler

Ülke	Dönem	Devletleştirme Uygulaması
Arjantin	2001 ve devamında	Üç banka devletleştirildi.
Ekvator	1998-2001	Pacifico aldı banka tamamıyla kamu sermayeli bir banka olan Continental ile birleştirildi.
Finlandiya	1991-1993	41 tasarruf bankası devlet garanti fonu tarafından yönetilen bir tasarruf bankası bünyesinde toplandı
Endonezya	1997-2002	1998 yılında dört ve 1999 yılında 16 özel banka kamu fonları tarafından satın alındı
Kore	1997-2000	İki ticari bankanın yönetimine el kondu
Rusya	1998-1999	21 özel banka ARCO (Yeniden Yapılanma Kredi Kuruluşu) tarafından yapılandırıldı.
İsveç	1991-1992	Devlet Gota Bankasının tüm hisselerini alarak, çoğunlukla kamu hisselerine sahip Nordbanken bankası ile birleştirdi.
Tayland	1997-2000	3 özel banka kamu bankaları ile birleştirildi.
Türkiye	2000- Devamında	2002 yılı Kasım ayına kadar 20 banka yönetimi TMSF'ne (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu) geçti.

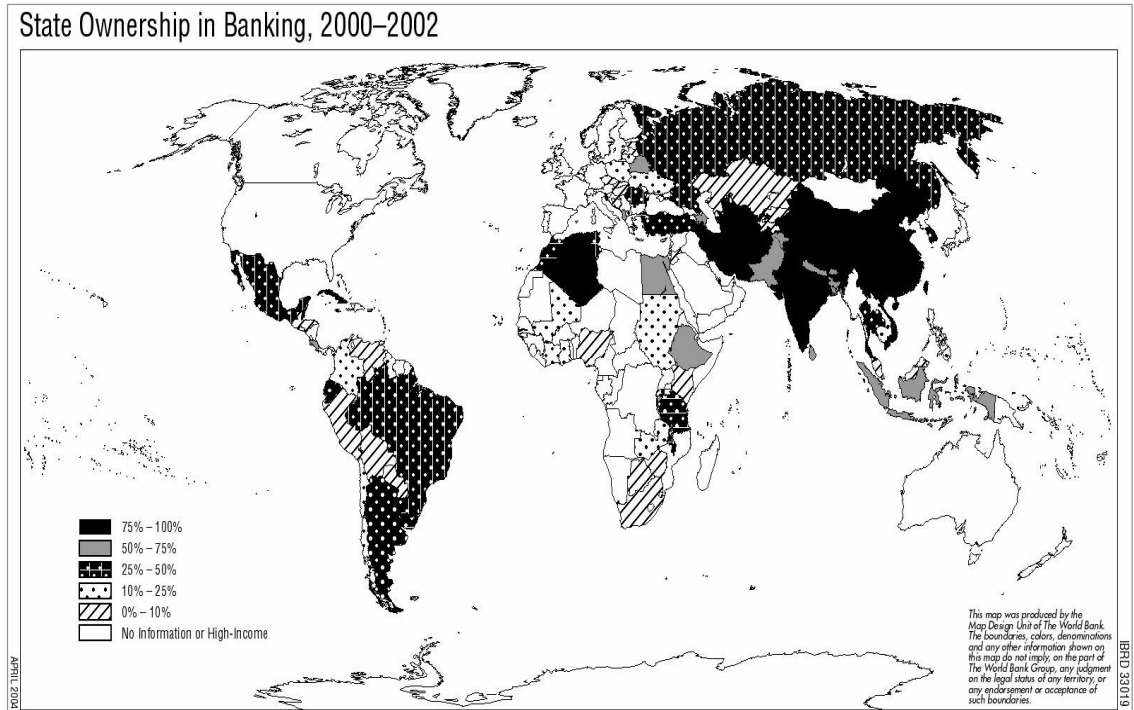
Kaynak: Hoelscher, D. ve M. Quintyn, *Managing Banking Crises*, Occasional Paper, No. 224 International Monetary Fund, 2003, çalışmasından uyarlanarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablodaki örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür. Fakat bir gerçek vardır ki o da, bankacılık krizlerine bir cevap niteliğinde sorun yaşayan özel bankaların kamulaştırılması uygulaması önemini korumaktadır. Kamu bankalarının günümüzde de dünya genelinde sektör içindeki payları önemli düzeylerde seyretmektedir. Örnek vermek gerekirse, kamu bankalarının sektördeki ağırlığının, 2003 yılı verileri itibariyle Güney Asya ülkelerinde %60'ı, Orta Doğu ve Kuzey Avrupa'da %27'yi, Avrupa, Orta Asya ve Latin Amerika ülkelerinde %15'i geçtiğini görmek mümkündür⁸⁶. Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri arasında özellikle Çin ve Güney Kore'de finans sektörü içerisinde kamu bankacılığı oldukça büyük bir paya sahip bulunmaktadır. Çin dışında Güney Asya ülkeleri arasında bankacılık sektöründe kamunun en ağırlıklı olduğu ülke Hindistan'dır. Hindistan'da 1960'lı yılların sonlarında özel bankaların bir kısmı devletleştirilmiş ve buna gerekçe olarak tarım kesiminin kredi ihtiyaçlarının özel bankalarca

⁸⁶ Sunita Kikeri ve Aishetu Kolo, *State Enterprises*, Public Policy for the Private Sector, No:304, World Bank, Şubat 2006, İnternet erişim adresi; http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/304Kikeri_Kolo.pdf (12/03/2007), ss.2-3

karşılanamaması gösterilmiştir⁸⁷. Bu ülkede 2003 itibariyle kamu bankaları toplam bankacılık sektöründe aktif büyüklüğü itibariyle %70'leri aşan bir paya sahiptir⁸⁸.

Devletin bankacılık sektöründeki yerini 2000-2002 yıllarına ilişkin olarak tüm dünya genelinde gösteren bir harita çalışması aşağıda sunulmuştur.



Şekil 1: Dünya Genelinde Bankacılıkta Devlet Payına İlişkin Yoğunluk Haritası

Kaynak: Hanson, J. A, a.g.e, s.3

Bir ülkede bankacılık krizlerinin yaşanmasında kamu bankalarının varlıklarının kamu otoritesinin krize yaklaşımına olan etkileri üzerine yapılan araştırmalarda, kamu bankaları üzerinde genellikle kamu otoritesinin denetim ve düzenleme mekanizmasının

⁸⁷ Hanson, J. A., *Public Sector Banks and Their Transformation*, Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice, World Bank, Washington D.C. ,26-27 Nisan 2004, İnternet erişim adresi; <http://www.google.com.tr/search?hl=tr&q=Hanson+Public+Sector+Banks+and+Their+Transformation.+&meta=>, (12.05.2007), s.5

⁸⁸ Sunita Kikeri ve Aishetu Kolo, a.g.e, s.3

özel sektör bankalarına kıyasla daha hoşgörülü işlemekte olduğu görülmüştür. Kamu bankalarının özel bankalar gibi aynı uygulamalara tabi tutulmaları gerektiği yönünde genel bir kanaat bulunsa da, uygulamada durum farklılık göstermektedir. Bu durumun kamu bankalarının karlılık performansları ve aktif değerliliklerini özel sektör rakiplerine göre fazlasıyla olumsuz etkilediğini belirtmek yanlış olmayacaktır⁸⁹.

Bununla birlikte kamu bankalarının varlığının kriz dönemlerinde ekonomiyi dengede tutma gibi bir fonksiyonu olduğunu da belirtmek mümkündür. Fakat bu tez de tartışmalıdır. Esasen kamu bankalarının bankacılık sektöründeki ağırlığının %70'den fazla olduğu ülkelerde yaşanan bankacılık sektörü krizlerinde bile mevduatın kaçışını engellemeye yönelik kamu bankalarınca piyasalarda yeterince güven oluşturulamadığı ve devletin mevduatlara tam güvence müessesesini işletmesinin dahi bu kaçışı engellemekte yeterli olmadığı görülmektedir⁹⁰.

Ülkelerde milli ve siyasi ideoloji değişiklikleri kamu bankacılığında özel bankacılığa geçişleri etkileyen bir unsur olarak göze çarpmaktadır. Para piyasalarına dayalı bir kalkınma modelini seçen ekonomilerde özelleştirmelerin hız kazandığı görülmektedir. Latin Amerika ülkelerinde oldu gibi, geçiş ekonomileri olarak adlandırabileceğimiz merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinde de kamu bankacılığının payının özellikle 1990'lı yılların ortalarında itibaren hızla azalma eğilimine girdiğine tanık olunmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu hızlı değişime ilişkin sonuçları görmek mümkündür.

⁸⁹ Andrews, a.g.e., s.11

⁹⁰ Andrews, a.g.e., s.13.

Tablo 3
Geçiş Ekonomilerinde Kamu Bankacılığının Ağırlığı, 1993–2000
(Aktif Payı Olarak)

	1993	1996 ve 1997	2000
	Kamu Bankaları	Kamu Bankaları	Kamu Bankaları
Ülkeler	Bankacılık Payı	Bankacılık Payı	Bankacılık Payı
Arnavutluk		93,7	64,8
Ermenistan		3,2	2,6
Azerbeycan		77,6	60,4
Beyaz Rusya		54,1	66,0
Bosna Hersek			55,4
Bulgaristan		82,2	19,8
Hırvatistan		36,2	5,7
Çek Cumhuriyeti	20,6	16,6	28,2
Estonya	25,7	6,6	0
Gürcistan	72,7	0	0
Macaristan	74,4	16,3	8,6
Kazakistan	4,6	28,4	1,9
Kırgızistan	77,3	5,0	7,1
Latviya	24	6,9	2,9
Litvanya	53,6	54,0	38,9
Makedonya		0,0	1,1
Moldava		0,3	9,8
Polanya	86,2	69,8	24,0
Romanya		80,9	50,0
Rusya		37,0	41,9
Slovakya		54,2	49,1
Slovenya		40,7	42,2
Tacikistan		5,3	6,8
Türkmenistan		64,1	
Ukrayna			11,9
Özbekistan		75,5	77,5
Yugoslavya		92,0	90,9
Merkezi ve Doğu Avrupa		53,0	36,7
Baltık		22,5	13,9
CIS		31,9	26,0

Kaynak: Sherif ve diğerleri (2003), Tang ve diğerleri, (2000) ve Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (EBRD) Geçiş Ekonomileri Raporundan (1999) yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu bankalarının özelleştirilme süreçlerinde dikkati çeken bir husus, yeni sermayedarların stratejik bir yatırımcı veya tanınmış ve saygın bir finans kuruluşu

olmasının özelleştirmeden beklenen faydayı daha etkin kıldığı, fakat hisse senedi piyasalarında ve ayrıca kamunun belli bir payının kaldığı durumlarda özelleşen bankanın beklenen performansı yakalayamadığı ve sermaye ilavesine gerek duyulduğunun kimi çalışmalarda ortaya konmuş olmasıdır⁹¹.

Özelleştirme konusunda dikkati çeken bir diğer araştırma ise, banka özelleştirmelerinin ardından finansal kriz yaşayan ülkelere yöneliktir. Andrews Michael tarafından Ocak 2005 yılında yapılan bir çalışma sonuçları aşağıda sunulmaktadır⁹².

Tablo 4
Banka Özelleştirmelerinin Ardından Ekonomik Kriz Yaşayan Ülke Örnekleri

Ülkeler	Bankalar	Tarih	Kriz süreci
Kamerun	Standard Chartered Bank	1994	1995-98
Hırvatistan	Dubrovačka Bank	1994	1996
Kenya	Kenya Commercial Bank	1988	1993-95
Kore	Citizens National Bank (Kookmin)	1994	1997-00
Ukrayna	Bank Ukraina	1993-94	1997-98

Kaynak: Andrews, A. M. 2005. "State-Owned Banks, Stability, Privatization and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof", IMF Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 05/10,s.13

Bu tabloda kamu bankalarının özelleştirilmelerinden sonraki beş yıllık süreçte kriz yaşayan ülkeler gösterilmiştir. Özelleştirmenin banka performansları üzerinde etkisini inceleyen bu çalışma, dünya genelinde özelleştirmenin hemen ardından özelleşen bankaların karlılıklarında bir yükselme olduğunu göstermesi yanında, kimi ülkelerde bu

⁹¹ Bu konuda banka özelleştirmeleri üzerine Dünya Bankası tarafından Kasım 20-21, 2003 tarihinde düzenlenen Konferans sonuçlarına bakılabilir, internet adresi; <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/156393/stateowned2004/readings.html>, (15/05/2007).

⁹² Andrews, a.g.e.,s. 13

uygulamanın finans kesiminde yaşanan sorunların çözümünde yetersiz kaldığını ortaya koyması açısından önemlidir.

Kalkınma ekonomistleri tarafından sıklıkla dile getirilen bir diğer husus, kamu bankalarının özelleştirilmeleri veya doğrudan kapatılmalarının, küçük ve orta ölçekli işletmelere kredi tahsisini sınırlayacağı ve bunun da ekonomik gelişmenin önüne set çekeceği yönündeki tezleridir. Öne sürülen bu argümanın dayanağı, özel ve yabancı bankaların kredilerin dağıtımında küçük ve belirsiz müşterilerden ziyade büyük ve güvenilir müşterileri tercih edeceği, bunun da neticede ülkelerin geri kalmış bölgelerinde özellikle teminat gösterme sıkıntısı çeken kesim için kredi teminini güçleştireceği yönündedir.

1.1.6 Literatürde Kamu Bankacılığına İlişkin Çalışmalar

Kamunun ve kamu bankacılığının ekonomideki yerini ortaya koymak ve özel sektörle mukayese yapmak amacıyla yönelik olarak hatırı sayılır düzeyde çalışmalar uzun süredir devam etmektedir. Finansal araçlar ile ekonomik kalkınma üzerine yapılan ampirik çalışmaların pek çoğu kamu bankalarının özellikle de özel sektördeki rakiplerine göre performansları üzerine yoğunlaşmıştır.

Son yıllarda kamu bankalarının özel bankalara kıyasla genel ekonomik gelişmeye olan katkılarının olumsuz olduğu yönündeki yaygın kanı finans literatüründe tekrar tartışılır bir hal almaya başlamıştır⁹³. 1960 ve 1970'li yıllarda pek çok kalkınma

⁹³ Shleifer, A., *State Versus Private Ownership*, Journal of Economic Perspectives , Vol. 12, 1998, İnternet Erişim adresi; <http://www.nber.org/papers/w6665.pdf>, (10.04.2007), s. 4

ekonomisti kamu bankalarının ekonomideki varlığını haklı gösteren yazılara imza atmışlardır. W. Arthur Lewis kamu bankalarını doğrudan satın alma ya da finansal kontrolü ele geçirme suretiyle hükümetlere stratejik açıdan öneme haiz pek çok endüstri dalını geliştirmelerine imkan sağladıkları için desteklemiştir⁹⁴.

Bu alandaki önemli bir diğer isim Alexander Gerschenkron, kamunun doğrudan bankacılık sektöründeki faaliyetlerinin halk nezdinde bankacılık sektörüne yönelik bir güven ortamı yarattığını ve bu durumun malî piyasalarda derinlik oluşturduğunu savunmuştur. Gerschenkron, ekonomik kalkınma için gelişmiş bir finansal sistemin önkoşul olduğuna dikkati çekmiş ve özellikle sermaye birikiminin yetersiz, toplumun kurum ve kuruluşlara karşı güvensiz olduğu ekonomilerde finansal sisteme devlet müdahalesinin gerekliliğine işaret etmiştir. Gerschenkron'a göre 19. yüzyılın ikinci yarısında sanayileşmeye öncülük eden ülkelerde özel bankacılık tasarrufların ekonomiye aktarılması aşamasında önemli işlevler üstlenmişken, aynı dönemde liberal politikalar izlemeyen ve sanayileşmede geri durumda bulunan gibi ülkelerde özel bankacılığın bu işlevi üstlenemedikleri görülmüştür.

Yatırımcılar ve genel toplum düzeyinde piyasalara hakim olan güvensizlik ortamı özel bankacılığın gelişmesine de imkan vermemiştir. Gerschenkron, bu sebeplerle gelişmekte olan ülkelerde devletin bankalar ve diğer aracı kurumlar eliyle finansal ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacağını savunmuştur⁹⁵. Aynı şekilde Myrdal'da

⁹⁴ Lewis, W. A., *The Principles of Economic Planning*, London: G. Allen & Unwin., 1950, İnternet adresi: http://ia331339.us.archive.org/2/items/principlesofecon030862mbp/principlesofecon_030_862_mbp.pdf, (18.04.2007), s.65

⁹⁵ Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, United States: Harvard University Press, 1962, s.21

Hindistan ve diğerk pek çok Asya ülkesinde kamunun banka sahipliğinin getirdiğı avantajları ve faydaları vurgulamıştır⁹⁶.

Özellikle 1980’li yıllardan sonraki çalışmalara baktığımızda ise, kamunun banka sahipliğinin ekonomik gelişme açısından bir fayda yaratmadığı ve aksine büyümeyi yavaşlattığı yönünde sağlam deliller sunulmuştur. Galindo ve Micco çalışmalarında kamu bankalarının finansal gelişmedeki pozitif trendi düşürdüğüne işaret etmektedirler. Endüstriyel gelişme açısından kamu ve özel bankaları test ettikleri çalışmalarında, kamu bankalarının endüstrilere doğrudan sağladıkları kredilere ilişkin inceleme yapmışlar ve daha yüksek oranda kredi talep eden endüstrilere kamu bankalarının sağladıkları kredilerin yeterli büyümelerine imkan sağlamadığını ve bu endüstrilerdeki yeterli teminat yatırma yükümlülüklerine herhangi pozitif bir katkı sağlamadıklarını ortaya koymuşlar ve hükümetlerin kamu bankaları aracılığı ile piyasadaki işleyişe yönelik adımlarının herhangi olumlu bir sonuç yaratmadığını da iddia etmişlerdir. Aksine özel bankaların kamu bankalarına nazaran endüstriyel gelişmede daha etkili verimli olduklarını saptamışlardır⁹⁷. Ancak belirtelim ki, ortaya koydukları ekonomik büyüme ile kamu bankaları arasındaki negatif ilişki tezi ancak kamu bankalarının varlığı ile finansal gelişmişlik düzeyi arasında herhangi bir korelasyonun varsayımına olmadığı dayanarak ileri sürülmüştür.

⁹⁶ Myrdal, G., *Asian Drama: An Inquiry into a the Poverty of Nations*, Pantheon, N.Y., 1968, Reviewed by H. Myint *The Swedish Journal of Economics*, Vol. 70, No. 4 (Dec., 1968), s. 243

⁹⁷ Galindo, A. ve Micco A., *Do State-Owned Banks Promote Growth? Cross-Country Evidence from Manufacturing Industries*, Inter American Development Bank, Volume:483, Internet erişim adresi: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-483.pdf>, (13.05.2007), s.10

La Porta ve arkadaşları çalışmalarında bilhassa finansal gelişmişliğin yetersiz olduğu ve mülkiyet haklarına yönelik koruyucu tedbirlerin bulunmadığı ortamlarda kamu bankalarına daha sıklıkla ve yoğunlukla rastlandığına işaret etmişlerdir⁹⁸. Bu çalışmaları kamunun banka sahipliği konusunda literatürde en fazla etki yaratan ve en çok başvurulan kaynakların başında gelmektedir. Çalışmalarında kamu bankalarının belirleyiciliklerine ve uygulamalarına ağırlık vermişlerdir. Ekonomik gelişmenin ilk evrelerinde sıklıkla görülen kamu bankacılığının aynı zamanda finansal sistemin sonraki gelişim evrelerini ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi yavaşlattığını göstermişlerdir.

Farklı bir banka sahipliği ölçüsünü esas alan çalışmalarında, La Porta ve arkadaşları, finansal gelişmişlik ve hükümetin finansal piyasalardaki mevcudiyetini test ederek kamunun varlığının finansal gelişmeyi yavaşlattığını göstermişler ve kamu bankalarının varlığındaki bir artışın finansal sistemdeki işleyişe daha büyük oranda negatif bir şekilde yansıdığını ortaya koymuşlardır⁹⁹.

Mayer (2000) ise yazısında, pek çok ülkede kamu bankalarının finansal piyasalarda önemli düzeyde yer aldığını kabul ederek, kredilerin artırılmasında kamu bankalarının beklenen etkiyi yapamadıklarının iddia etmiştir¹⁰⁰. Levine ve diğerleri (2000), daha yüksek düzeyde kamu varlığının sadece bankacılık alanında değil, banka dışı finansal kesiminde de, tahvil ve hisse senedi piyasalarında da negatif bir sonuç

⁹⁸ La Porta ve diğerleri, a.g.e, 2000, s. 27

⁹⁹ La Porta ve diğerleri, a.g.e, 2000, s. 26

¹⁰⁰ Mayer, C., *Financial Systems, Corporate Finance, and Economic Development*, in R.G. Hubbard Asymmetric Information, Corporate Finance and Investment, Chicago:University of Chicago Press, 2000, s.320

doğurduğunu açıklamışlardır¹⁰¹. Çalışmalarında, finansal piyasalardaki derinlik ile kamunun piyasalardaki varlığı arasında negatif bir ilişki olduğunu özel sektöre açılan krediler ve iç piyasadaki tahvil işlemlerine ilişkin rasyoları kullanmak suretiyle göstermişlerdir¹⁰².

Cecchetti ve Krause (2001) etkili bir para politikasının kamu bankalarının varlığı nedeniyle oluşturulmadığına işaret etmişlerdir¹⁰³. Daha pek çok araştırmada ve yayınlarda da özel bankaların daha yüksek oranda bir ekonomik büyüme sağladığı ortaya konmaya çalışılmıştır¹⁰⁴.

Çalışmalarda yer alan finansal piyasalara hükümet müdahalelerinin önemli bir kısmında kamu bankalarının eninde sonunda kredilerin tahsisinde ekonomik çıkarlardan çok politik çıkarları ön plana alarak hareket ettikleri tezi ön plana çıkarılmıştır. Sapienza (2004) ve Khawaja ve Mian (2004) çalışmalarında İtalya ve Pakistan'daki bankaların borçlanma davranışlarını incelemişler ve kredi verme işlemlerinden siyasi bağımlılığının önemli rol oynadığını ortaya koymuşlardır. Dinç (2002) çalışmasında aynı sonuca ulaşmıştır. Kamu bankalarının özellikle seçim dönemlerinde özel bankalara kıyasla borç verme kapasitelerini artırdıklarını

¹⁰¹ Barth, J., G. Caprio ve R. Levine., *Banking System Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?*, Policy Research Working Paper Series 2325, the World Bank, 2000, Internet erişim adresi: <http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/worldbank/wps2325.pdf>, (12.05.2007), s.7

¹⁰² Barth ve diğerleri, *a.g.e.*, s.14

¹⁰³ Cecchetti, S., ve S. Krause., *Structure, Macroeconomic Stability and Monetary Policy*, NBER Working Paper 8354. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research, 2001, Internet erişim adresi; <http://people.brandeis.edu/~cecchett/pdf/ck102000.pdf>, (30.05.2007), s.25

¹⁰⁴ Lang ve So, 2002, Cornett ve diğerleri 2000, Creane ve diğerleri 2003 çalışmalarında söz konusu argüman ispatlanmaya çalışılmaktadır.

belirtmiştir¹⁰⁵. La Porta ve diğerleri (2000) çalışmalarında politikacıların politik menfaatlerini en üst düzeye çıkarmak amacıyla kamu bankalarını politik bir araç olarak gördüklerini ileri sürmüşlerdir¹⁰⁶.

Sheriff ve diğerleri (2003) kamu bankalarının hayli gelişmiş olduğu ve ekonomik büyümede pozitif dışsallık yarattığı kimi ülkelerde dahi politik eğilimler neticesi bankalarda aşırı istihdam sonucu kabaran personel sayısı, düşük verimlilik, yetersiz bilgi toplama sistemi ve zayıf hizmet kalitesi gibi durumların yaşandığı ve bu durumların büyümeyi sınırladığını çalışmalarında ortaya koymuşlardır¹⁰⁷.

Shleifer ve Vishny (1998) ekonomik hayatı kontrolü altına alan siyasilerin büyük çoğunlukla, bu gücü şahsi politik ve ekonomik çıkarlarına yönelik olarak kullandıklarını, siyasi görüşlerini destekleyenlere öncelik tanıdıklarını, kaynakların doğrudan verimli kullanılmayan alanlarda yakın çevrelere yönlendirildiğini açıklamışlardır¹⁰⁸. Caprio ve Peria'da (2000) tarihli araştırmalarında, kamu bankalarının varlığı ile bankacılık krizlerinin gerçekleşmesi arasında doğrusal yüksek bir ilişki tespit etmişlerdir¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Dinc, I. S., *Politicians and Banks; Political influences on Government Banks in Emerging Countries*, University of Michigan Business School, 2002, Internet erişim adresi.; <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/156393/stateowned2004/pdf/dinc.pdf> (14.06.2007), s.21

¹⁰⁶ La Porta ve diğerleri, a.g.e, 2000, s.25

¹⁰⁷ Sherif ve diğerleri, a.g.e., 2003, s.77

¹⁰⁸ Shleifer, A. ve Vishny R., *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1998, Fututrecast Online Magazine, Vol.3, No.6, Book Review, Internet erişim adresi; <http://www.futurecasts.com/book%20review%2011.htm>, (13.06.2007), s.5

¹⁰⁹ Caprio G. ve Peria M., a.g.e,s.26

Altunas, Evans ve Molyneux (2001) tarihli çalışmalarında Alman ekonomisinde özel ve kamu sermayeli bankaların verimlilikleri ve ölçek ekonomileri üzerinde durmuşlar, özel bankaların kamu bankalarından daha verimli çalıştıklarını belirtmişlerdir. Kamu bankalarının sosyal görüşte belirtildiği gibi kendilerine atfedilen sosyal amaçlı işlevleri destekleme rolünü gerçekleştirmediklerini ifade etmişlerdir¹¹⁰.

Yeyati ve diğerleri (2004) çalışmalarında, kamu bankalarının mevcudiyetlerinin ekonomik kalkınmada oynadıkları rolün önemi konusunda çok sınırlı deliller bulmalarına karşın, öne sürdükleri arguman, eğer kamu bankaları olacaksa bu durumda onların iyi şekilde görev ve yetkilerinin belirlenmesinin ve politik etkilerden arındırılmalarının gereklilikleri üzerinde yoğunlaşmışlardır¹¹¹.

Diğer taraftan kalkınma görüşlerini ışığında, Aghion (1999) çalışmasında kurumsal anlamda piyasalarda yaşanan geri kalmışlık ve özel bankalara olan güven eksikliğinin, gelişme aşamasında olan ekonomilerde kamu bankaları ile giderilebileceği ve sağlam bir finansal sistemin yaratılmasında kamu bankalarının önemli bir basamak olduklarını göstermiştir. Bunun da ötesinde, iyi yapılanmış kamu finansal kurumlarının özel sektör firmalarının eksikliklerini de gidererek finansal piyasalardaki gelişmeye olumlu katkı sağlayacaklarını belirtmiştir¹¹².

¹¹⁰ Altunbas, Y. ve diğerleri, *Bank Ownership and Efficiency*, 2001, Internet erişim adresi: <http://www.ivie.es/downloads/ws/ireb/ponencia07.pdf>,(13.06.2007), s.21

¹¹¹ Yeyati ve diğerleri, a.g.e., 2004, s.20

¹¹² Aghion A.B., *Development Banking*, Journal of Development Economics 58, 1999, s 93.

1.2 TÜRKİYE EKONOMİSİ VE KAMUSAL SERMAYELİ BANKALARIN FİNANS PİYASALARINDAKİ YERİ

1.2.1 Türkiye ekonomisindeki gelişmeler; Devletçi Politikadan Liberal Politikaya Geçiş Süreci

Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomik anlamda tek amaç içeride dengeleri kurarak beraberinde iktisadi bir yapı oluşturmaktır. Siyasi bağımsızlığın iktisadi bağımsızlıkla birleştirilmesi ve Türk girişimcisinin güçlendirilmesi en temel hedeflerdir.¹¹³ 1923 İzmir İktisat Kongresinde liberal politikaların esasları benimsenmişti. 1923-1929 süreci liberal politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde özel girişimi teşvik etmek için yoğun çaba harcanmış, devlet işletmelerinin kurulmasının amacının bunların zaman içinde özel sektöre devredilmesi olduğu anlayışı benimsenmiştir. Tüm dünyayı iktisadi açıdan büyük bir çıkmaza sokan 1929 dünya iktisat bunalımı ise liberal iktisat politikalarını izleyen ülkemizi de etkilemiştir.

1930'lu yıllar tüm dünyada, devletçi, müdahaleci ve korumacı politikaların esintisinin duyulmaya başlandığı yıllar olmuştur. Türkiye de bu esintiden hareketle ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla çeşitli tedbirler almış ve ilk adım olarak 1930 yılında Merkez Bankası kurulmuştur. Bu adımı, devletin ekonomide ağırlığını arttıracak yasal ve yapısal anlamda pek çok karar ve uygulama izlemiş, 1934-38 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile liberal politikalarından bir hayli uzaklaşmaya

¹¹³ Ates, E., *Türkiye Ekonomisinde Tartışılan Konular*, Dumlupınar Üniversitesi SBE İktisat Bölümü, Paradoks Ekonomi ve Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 2, Temmuz 2007, İnternet erişim adresi; http://www.paradoks.org/makale/yil3_sayi2/eates32.pdf, (16.07.2007), s.2

başlanmıştır¹¹⁴. Bu yıllarda aynı zamanda eski adıyla Sovyetler Birliği ve Almanya'da bankacılık sektörüne yönelik olarak uygulanan devletçi politika deneyimlerinden yararlanılmış ve pek çok kamu bankasının kuruluşu bu döneme rastlamıştır.

II. Dünya Savaşı dönemi, dönemin savaş koşulları gerekçesiyle de hükümete ekonomiye doğrudan müdahale yetkisi veren Milli Koruma Kanununun ve Varlık Vergisi Kanununun çıkarıldığı bir süreç olarak ekonomi dizinindeki yerini almıştır. Savaşın bitmesi ve tüm dünyada liberal politikaların etkin olmaya başlamasıyla birlikte ekonomimizde de önemli değişiklikler yaşanmaya başlanmış ve çok partili siyasi hayata geçiş, beraberinde liberal akımı sürüklemiş ve 1945-1950'li yıllar, ekonomide devlet müdahaleciliğinin belirli sınırlar içinde tutulması ve daha liberal bir ekonomi uygulanması yolundaki girişimleri ön plana çıkarmıştır.

Tarım ve tüketim malları sanayine önem veren, özel girişimin öncülüğünü savunan ve dış ticaret ile kambiyo rejimlerinde serbestleşmeyi öngören düzenlemeler, 1950'li yılların hemen öncesinde üye olunan IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların politikalarına uyumluluk arz eden uygulamalar olmuştur.

1950'lerden sonra liberal ekonomi politikalarının önem kazanmasıyla beraber bankacılık sektöründe özel bankacılığın ağırlığı da artmaya başlamıştır. Fakat 1950'li yılların sonlarına gelindiğinde liberal ekonomik politika tekrardan terk edilmiş ve 1960 ile 1980 arasında ağırlıklı olarak hüküm süren planlı ekonomik model uygulamaya

¹¹⁴ Aktan, O., *Atatürk'ün Ekonomi Politikası; Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık*, H.Ü. Edebiyat Fakültesi Dergisi, 1998, İnternet erişim adresi; <http://www.edebiyatdergisi.hacettepe.edu.tr/75/ozelOkanHaktan.pdf>, (14.07.2007), s.6

konulmuştur. 1950’li yılların ortalarına kadar gerek tarımda gerekse sanayileşmede önemli gelişmeler sağlanmış, yabancı sermaye girişini kolaylaştırıcı uygulamalar, para arzının artırılması, ithalatın sınırlandırılması ve dış krediler ile yardımlar sayesinde de ekonomide hızlı bir gelişme gözlenmiş ve büyük kamu yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemde bankaların tarım ve sanayi sektörüne açtığı kredilerin yükseltilmesi ve plansız yatırımlar enflasyonu gündeme getirdi, ekonomik istikrarı sağlamak için sıkı para ve maliye politikaları ve ihracatı teşvik tedbirleri gibi bir takım ekonomik tedbirler alındıysa da enflasyonist gidiş önlenememiştir.

1960’lı yıllarda uzun vadeli yeni bir kalkınma planını, Devlet Planlama Teşkilatının kurulması izlemiş, ithal ikameci sanayileşme politikası benimserek sıkı maliye ve para politikaları ile tasarruf politikaları desteklenmiştir. Planlı dönemin özelliği bankalar üzerinde devlet kontrolünün ağırlığının fazlasıyla hissedilmesi olmuştur. Bu süreç aynı zamanda yabancı bankaların piyasada faaliyet göstermelerinin mümkün olmadığı bir dönemdir. 1968-1972 yılları arasında gerçekleştirilen İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planını evresinde bir taraftan ithalat yerine yerli üretim ikame edilmiş, diğer taraftan ara mallar üretimine ağırlık verilmiştir. 1973-1977 dönemini kapsayan üçüncü kalkınma planlı dönem başta altyapı olmak üzere, ekonominin darboğazlara girdiği dönem olarak anılmaktadır. 1973-1974 yılları arasında katlayarak artan petrol fiyatları Türkiye ekonomisini ve plan hedeflerini önemli derecede etkisi altına almıştır¹¹⁵.

¹¹⁵ Balkanlı, O., *Küresel Ekonominin Belirleyici Faktörleri Üzerine*, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı 1, 2002, İntrnet erişim adresi; [http://kutuphane.uludag.edu.tr/Univder/PDF/iibf/htmpdf/2002-21\(1\)/M-2.pdf](http://kutuphane.uludag.edu.tr/Univder/PDF/iibf/htmpdf/2002-21(1)/M-2.pdf), (12.05.2007), s.5

Ekonomik büyüme hızını artırmak için genişletici politikalar izlenmesi ve kamu yatırımlarındaki hızla büyüme bu sürece denk gelmektedir. 1980’li yılların hemen öncesinde finansal piyasalar katı bir denetim mekanizması altında işlemekteydi. Şirketlerin tek finansman kaynağı banka kredileriydi¹¹⁶. Genel ekonomide ise, tasarruf ve yatırım dengesi tamamıyla bozulmuş, beraberinde büyüyen bütçe açıkları ve hızla yükselen enflasyonla birlikte cari işlemler açığı artmış, açıkların finansmanında dış borçlanamaya gidilmiş, finans dengeleri tamamen kötüleşerek 24 Ocak istikrar kararlarının alınması sürecine zemin hazırlanmıştır.

1980’den önceki planlı ekonomi dönemi ve bankacılık sektörü üzerindeki sıkı devlet kontrolü esasen ekonomin tümünde kendini hissettirmekte idi. Mevduat ve kredi oranları üzerindeki tavan sınırlamaları, piyasaya girişlerinde yaşanan kısıtlar ve yüksek rezerv zorunlulukları bunlardan birkaçı olarak belirtilebilir. 1980’lerin başında uygulamaya konan liberalleşme programı önemli başarı sağladı ve enflasyon üç haneli rakamlarda yüzde 30’lu seviyelere geriledi¹¹⁷. 1980 yılında toplam sayısı kırk olan mevduat toplamaya yetkili bankalardan dördü yabancı ve on iki tanesi ise kamu bankası idi¹¹⁸. 1980’li yılların başından itibaren Türkiye devletçi ekonomi modeli¹¹⁹ algılamasından kendini kurtararak gerçekleştirdiği bir dizi reformlar ile özel sektöre ve

¹¹⁶ Oksay, S., *Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler İhtiyacı ve Türk Finans Sistemi*, İnternet erişim adresi; <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/oksay4.pdf>, (23.06.2007), s.2-3.

¹¹⁷ Akyüz, Y. ve Boratav K., *The Making of the Turkish Financial Crisis*, World Development 31, no.9, 2003, İnternet adresi: <http://www.econturk.org/Turkisheconomy/boratav.pdf>, (13.02.2007), s.3

¹¹⁸ Damar E. H., *Turkish Banking Sector in 1980s, 1990, and Beyond*, 2004, internet erişim: <http://www.plu.edu/~damaree/turkey.pdf>, (06.05.2006), s.3

¹¹⁹ Devletçi modelde, (Etatizm olarak da belirtilebilir), ekonomik düzeyde bireysel girişimcilik temel bazı kurallarla sınırlandırılmakta fakat ülkenin refahı ve ekonomik kalkınmanın anahtarı olarak devlet müdahalesi esas alınmaktadır.

serbest piyasaya daha önem veren bir ekonomi modeline geçti. 1980'nin hemen başında uygulamaya konan istikrar programı ile ihracatın ve döviz gelirlerinin artırılması, enflasyonun kontrol altına alınması ve ekonominin dışa açılarak uluslararası rekabet ortamına uygun dinamik bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Açıklanan yapısal düzenleme ve ekonomik istikrar programını takiben Türkiye'de makro ekonomik düzeyde gözle görülür önemli gelişmeler yaşanmaya başlandı, ihracata dayalı büyüme ve ciddi vergi teşvikleri ile büyüme oranı 1983-87 arasında yıllık bazda %6 civarında seyretti¹²⁰. Bu yıllarda başlatılan ve uygulamaya konan finansal serbestleşme programlarının bir sonucu olarak ülkemiz finansal piyasalarında önemli yapısal değişiklikler gözlemlendi. Ocak 1980'de uygulamaya konan yeni liberal ekonomi politikaları serbest piyasa ekonomisinin oluşturulmasında dünya piyasaları ile yerli piyasanın uyumunun sağlanmasını amaç edinmişti. Bu politikanın bir yansıması olarak Türkiye ekonomisinde önemli gelişmelere neden olan hukuki yapısal ve kurumsal değişikliklere sahne oldu.

Kapalı piyasa ekonomisi döneminden açık piyasa ekonomine geçilen dönemde finansal sistemin güçlenmesi ve büyümesi oldukça önem taşımaktadır. Bu yıllarda finansal piyasaları geliştirmeye ve güçlendirmeye yönelik önemli reformlara imza atıldı. Finansal serbestleşme programının en öncelikli amaçlarından biri bankalar arasında rekabeti destekleyecek ve bankaların etkinliğini yükseltecek bir piyasa modeli oluşturmak ve bu sayede tüm finansal sistemin etkinliğini arttırmaktır. 1980 yılından 1990'lı yılların başına gelinceye kadar geçen on yıllık evrede göze çarpan ekonomik gelişmeleri kısaca özetlemek gerekirse; 1984 yılında, kur politikalarında esneklik

¹²⁰ Akyüz, Y. ve Boratav K., a.g.e., s.3

sağlanmış, bir sonraki yıl içerisinde bankalar kur tespiti konusunda tamamen serbest bırakılmış ve 1986 yılı başlarında bu serbesti daraltılmıştı.

Bu dönemde ithalat rejiminde önemli değişiklikler yapılmış ve ithali yasak mallar, uyuşturucu maddeler başta olmak üzere bir kaç kalemle sınırlandırılmıştır. 1983 yılından sonra kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi konusunda önemli gelişmeler sağlanmış, kısıtlama ve yasakların büyük bir bölümü kaldırılmış, Türkiye'ye döviz ithali tümüyle serbest bırakılmış, ülkede yerleşik kişilerin döviz bulundurmaları, hesap amaları, döviz satın almaları konusunda serbesti getirilmiştir.

Ekonomik büyüme oranlarında yansıyan bu istikrar programlarının sonucunda kamu kesimi yatırım-tasarruf farkı önemli ölçüde artış göstermiştir. Oluşan dalgalanma, piyasalarda arz-talep dengesizlikleri yaratarak enflasyon hadlerinin yükselmesine neden olmuştur. Kişi başına milli gelirdede bu dönemde ilerleme kaydedilmiştir. 1980'li yıllarda uygulanan liberal politikalar sonucunda dış ticaret hacmimiz hızla genişlemiştir.

1980 sonrası dönemde, kamu açıklarının Merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, genelde i borçlanma yolu tercih edilmiştir. Özellikle 1984 yılından sonra i borçlar giderek artış göstermiştir. 1980 sonrasında sermaye piyasasında da önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu yrrlge konulmuştur. 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuş, 1986 yılı başlarında ise İstanbul Menkul Kıymetler Borsası faaliyete geçmiştir.

1987 yılı sonlarına kadar istikrar politikaları başarıyla uygulanmış, ancak mevcut kapasitenin arttırılamaması ve sermaye stokundaki yetersizlikler nedeniyle istikrarsız bir büyüme ortamına girilmeye başlanmıştır. 1990'lı yıllara gelinirken ülke ekonomisinde işsizlik yüksek seviyesini korumuş, bütçe açıkları artmış ve buna paralel olarak fiyat artışları hızlanmıştır. 1989 yılında getirilen yeni düzenlemeler ile ülke dışından ve ülke dışına yapılan tüm parasal işlemlerde sınırlamalar kaldırılmış ve uluslararası sermayenin ülkeye akışının önü tamamen açılmıştır¹²¹.

1990'da Körfez Krizi'nin de etkisiyle cari açık önemli derecelerde artış göstermiştir. 1990'lı yıllara girilirken iç borç stoklarındaki yüksek artışlar ve kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranındaki belirgin artışlar karşılaşılabilecek krizlerin ilk ayak seslerini oluşturmuştur. 1990'lı yılların krizlere ortam yaratan özelliği, kamu açıklarının iç borçla finansmanında bankaların üstlendiği aracılık hizmetlerin hızla artması olmuştur¹²². Haziran 1992 yılında İzmir'de gerçekleştirilen Üçüncü İktisat Kongresi'nde serbest pazar ekonomisinin geliştirilmesinin önemi bir kez daha vurgulanarak dışa açılma politikasının sürdürülmesinin ve devletin ekonomiye müdahalesini asgariye indirilmesinin gerekleri reform hedefleri olarak ortaya konmuştur. Sözü edilen reform süreci büyümeyi ateşlemiş ancak devam eden süreçte bu büyüme 1994,1999 ve 2000–1 yıllarında yaşanan finansal krizler ve derin durgunluk dönemleri ile sekteye uğratmıştır.

¹²¹ Akyüz, Y. ve Boratav K., a.g.e., s.4

¹²² Celasun, M., *2001 Krizi Öncesi ve Sonrası*, İnternet Erişim adresi; [http://www.econ.utah.edu/~ehrbart/erc2002 /pdf/i053.pdf](http://www.econ.utah.edu/~ehrbart/erc2002/pdf/i053.pdf), (14.05.2007), s.7

1999 yılı Aralık ayına gelindiğinde, hükümetin üç yıllık bir süre için yeni bir makro ekonomik yapılanma ve enflasyonla mücadele programını uygulamaya koyduğunu görmekteyiz. Program kendi içinde bankacılık sektörünü düzenlemek ve güçlendirmek amacına yönelik sıkı tedbirleri de içermekteydi. Bu programın en önemli özelliği sürünen kur rejimi 'crawling peg regime'¹²³, uygulamasının kabul edilmesi olmuştu. 1999 yılının son üç aylık döneminde uygulamaya konan yeni bankacılık kanunu ile bağımsız bir Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)¹²⁴ oluşturuldu.

1999 yılına kadar bankacılık sektörünün denetim ve düzenlenmesi görev ve sorumluluğu Türkiye Hazine'sinin görevleri arasındaydı. Bu döneme ilişkin yapılabilecek bir tespit Hazine'nin bu alanda sergilediği performansın yetersizliğine ilişkin olacaktır. Esasen ana görevi olarak bütçe finansmana ve hükümetin nakit akımına odaklanan bir Hazine'den bankacılık alanında da etkin bir görev beklemek haksızlık da olabilirdi.

Buradan hareketle bankacılık sektöründe yaşadığımız pek çok olumsuz dönemin ve gelişmelerin bir sebebi olarak hem düzenleme hem de denetleme gibi birbirinden amaç, içerik ve uygulama alanları olarak birbirinden farklı iki farklı misyonu tek bir bünyede buluşturan zihniyeti de bu noktada değinmemiz yerinde olacaktır. Bu dönemde bozulan bankacılık sektörü ve kırılgan makro ekonomi arasında iki yönlü ve karşılıklı bir etkiden söz etmemiz mümkündür. O dönemde bankacılık sektöründe yaşanan olumsuzluklar ana

¹²³ Türk Lirası Dolar ve Euro içeren bir sepete endexlendi. Enflasyon hedefi daha önceden açıklanacak ve 2001 yılı ortalarına kadar kademeli olarak artırılabilecek olan bu sepetin değerine bağlandı.

¹²⁴ BDDK bağımsız bir otorite olarak bankacılık sektöründe düzenleme ve denetleme yetkisine haiz bir kuruluştur. Faaliyetlerine 31 Ağustos 2000 yılında başlayan BDDK yönetsel ve finansal açılardan otonom bir yapıdadır.

başlıklar itibariyle şöyle sıralanabilir; kamu bankalarının sistemdeki ağırlığı, bankaların açık pozisyonları, özel ticari bankaların etkinliği altında yeni piyasaya girişlerin politize olması¹²⁵.

Yeni uygulamaya konan enflasyondan arındırma ve makro ekonomi programı başlangıç dönemlerinde hayli etkili oldu. İç talepte yaşanan yükselişe birlikte, faiz oranlarında ve enflasyonda önemli düşüşler gözlenmeye başlandı. Bununla beraber enflasyondaki düşüşün beklenilenin altında gerçekleşmesi zaman içinde programa olan güveni sarsmaya başladı¹²⁶. Türkiye ekonomisi için IMF'nin gözetim ve denetimde hükümet tarafından uygulamaya konan tedbirler esasen Kasım 2000 yılı ile Şubat 2001'de yaşanan ve ekonomide çok ciddi daralmalara neden olan finansal krizleri önleyemedi.

Birbirini takip eden ve ilki Kasım 2000 ve ikincisi Şubat 2001 gerçekleşen likidite ve döviz krizleri ülke ekonomisini derin durgunluğa sürükleyen ve uygulamaya konan ekonomi programının alt üst eden şiddetli bir kur krizine neden oldu. Bankacılık sektörümüzdeki kırılganlık da bu krizlerin tetikleyicisi olmuştur¹²⁷.

Yaşanan kriz sonucu hükümet sürüklenen kur rejiminden vazgeçerek 2001 Şubat ayından itibaren dalgalı kur rejimine geçiş kararı aldı. Bu krizleri takiben, uygulanmakta

¹²⁵ E.Alper ve Önis, Z., *Soft Budget Constraints, Government Ownership of Banks and Regulatory Failure: The Political Economy of the Turkish Banking System in the Post-Capital Account Liberalization Era*, İstanbul: Boğaziçi University ISS Working Paper, No: 02-02, 2002, s.2

¹²⁶ Akyüz ve Boratav, a.g.e., 2003, s.3

¹²⁷ Alper, E ve Onis, Z. a.g.e., 2002, s. 8

olan IMF programları esasen borç yönetimini sağlamaya, yeniden devalüasyon yaşanmasını engellemeye, enflasyonu kontrol altına almaya ve bankacılık sisteminin ödeme gücünü tekrardan kazanması hedeflerine yöneldi. 2001 yılı Mart ve Nisan aylarında uygulamaya konan, dalgalı kur rejimine dayalı para ve maliye politikaları ile oluşturulan yeni ve güçlü yapısal uygulamalar, programın en temel öğelerini oluşturmakta idi.

2002 seçimlerini takiben, yeni işbaşına gelen hükümet IMF destekli ekonomi programına devam kararı aldı. Türkiye ekonomisinde yıllardır devam eden kronik veya hiper enflasyon olarak adlandırabileceğimiz en büyük sorun, mevcut programın kararlı bir şekilde devamlılığının sağlanması ile 2007 yılının başlarında kademeli olarak tek haneli rakamlara indirildi.

Yeniden yapılanma programının ve reformların sürekliliği ve hükümetin bu alandaki kararlılığı kendini ekonominin pek çok alanında olduğu gibi finans sektöründe ve özellikle bankacılık alanında da gösterdi ve bankalara iç piyasada güven artarken, uluslararası piyasalarda da kredi notları yükseldi.

1.2.2 Türk Kamu Bankacılığının Tarihçesi

Türk bankacılık sektöründe kamu bankaları bugün olduğu gibi, bankacılık sisteminin başlangıç aşamalarından itibaren önemini korumuşlardır. 1930'lu yıllar Türkiye'de özel amaçlı devlet bankalarının yoğunlukla kurulmaya başlandığı bir dönem olmakla birlikte ilk kamu bankalarının varlığını 1860'lı yıllara kadar götürebiliriz.

Nitekim bu dönemde kurulan ilk kamu bankası özelliği taşıyan banka, İstanbul Emniyet Sandığı idi. Kuruluş amacı halkın elinde atıl duran tasarrufların bir araya getirilmesi ve tekrar ekonomiye kazandırılmasıydı. Bu bankayı T.C. Ziraat Bankası'nın 1888 yılında kurulu izlemiş ve devamında Cumhuriyetin ilanını müteakip diğer kamu bankalarının oluşturulmaya başlanmıştır¹²⁸. 1934 yılında yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nı "devlet eliyle sanayileşme" politikasının bankacılık sektörüne de yansımada etkili olmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında özel müteşebbüsün güçlendirilmesine yönelik girişimlere öncelik verilmişse de, zamanla, kalkınmada özel finansal kesiminin henüz mali ve operasyonel bakımdan yapılanmasını tamamlayamamış olması neticesi oluşan açığın yine milli bankalar vasıtasıyla giderilmesi tercih edilmişti¹²⁹.

Keynesyen iktisat politikalarının da dünya ekonomilerinde yarattığı olumlu hava kamu bankacılığının desteklenmesine zemin yaratmıştı. Diğer gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de bankacılık faaliyetlerinde devletin etkin rol almasının altında yatan sebepler kamunun bankacılık faaliyetlerini halı gösteren gerekçelerdir.

Ülkemizde özellikle Cumhuriyetin başlangıç dönemlerinde ekonomik ve sosyal alanlarda önemli sıkıntılar yaşanmaktaydı. Gelir dağılımındaki adaletsizlikler,

¹²⁸ Türkiye'de Kamu Bankalarının Kronolojisine ilişkin detaylı bir çalışma Tablo 5'de sunulmaktadır, s.55

¹²⁹ Akgüç, Ö., *Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler*, Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No.71 , Konferans Serisi, No:2, İstanbul, 1975, s. 6

bölgelerarası ekonomik farklılıklar, ulaşım ve altyapı yetersizlikleri, sermaye birikiminin oluşturulamaması, verimsiz kapasite kullanımı gibi nedenler özel teşebbüsün ülke genelinde karlı çalışmasını engellemekte ve bu durum da finans hizmetlerinin her kesime ulaşmasına olanak vermemekte idi, dolayısıyla ülke genelinde finans hizmetlerinin milli bankalar vasıtasıyla gerçekleştirilmesine büyük ihtiyaç duyulmuştu.

Bununla birlikte kalkınmada öncülük görevi üstleneme bazı iktisadi ve sosyal faaliyetlerin de doğrudan desteklenmesi amacıyla kamu bankalarının kurulması teşvik edilmiştir. Ziraat, Halk ve Emlak bankalarının bilinen misyonlarına ek olarak, Sümerbank gelişen sanayi için eleman yetiştirmek ve sanayi kuruluşlarına kredi temin etmek, Belediyeler Bankası, şehirlerin kalkınmasına yardımcı olmak, Etibank toprak altı doğal zenginliklerin bulunup işletilmesine katkı sağlamak, Denizcilik Bankası gemi sanayinde faaliyet gösteren kuruluşlara kredi temin etmek ve deniz ulaştırma alanlarında yeni kuruluşlar tesis etmek, Türkiye Öğretmenler Bankası memur ve öğretmenlere konut edinmelerine imkan verecek kredi fırsatları sunmak, eğitim alanında gerekli teçhizat ve donanımına yönelik üretimi desteklemek gibi tamamen ekonomik ve sosyal kalkınmaya öncülük etmek fikrinden hareketle kurulmuşlardı.

Türk kamu bankacılığının geçmişten günümüze kronolojisini aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

Tablo 5
Türkiye’de Kamu Bankalarının Kronolojisi

Kamu Bankasının Ünvanı	Kuruluş Tarihi	Faaliyet Durumu
Memleket Sandıkları	1863	Ziraat Bankasının temelini Mithat Paşa döneminde kurulan memleket sandıkları oluşturmaktadır.
İstanbul Emniyet Sandığı	1868	Tasarrufları teşvik ederek, dar gelirlilere uygun şartlarda kredi temin etmek amacıyla kurulmuş ,1907 yılında Ziraat Bankası'na bağlanmıştır. 1942 yılına kadar tek şube olarak faaliyet göstermiştir. 1983 yılında tasfiye edilmiştir.
T.C. Ziraat Bankası A.S.	1888	1916 yılında kanunla kurulmuş bir devlet bankası statüsüne kavuşmuştur. Faaliyetlerine devam etmektedir.
Türkiye Sınai ve Maadin Bankası	1925	Bankanın işletmecilik fonksiyonu 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisine, bankacılık fonksiyonu da 1932'de kurulan Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'na devredilmiştir. Bu iki kurum 1933'te Sümerbank'a devredilmiştir.
T. Emlak Bankası A.S.	1927	1926'da Emlak ve Eytam Bankası olarak kurulmuş, 1964'de Türkiye Emlak Kredi Bankası T.A.O. adını almıştır., 1988'de Anadolu Bankası T.A.S. ile birleşerek Türkiye Emlak Bankası A.S.unvanını almış, 2001 yılında Türkiye Cumhuriyet Ziraat Bankası'na devredilmiştir.
Sümerbank A.S.	1933	1995 tarihinde özelleştirilerek "Sümerbank A.S." unvanını almıştır, 1999 tarihinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiş, 11.01.2002 tarihinde Oyak Bank A.S.'ye devredilerek kapatılmıştır.
Belediyeler Bankası (İller Bankası)	1933	1945 yılında adı İller Bankası olarak değiştirilmiştir. Halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Etibank	1935	1997'de özelleştirilmiş, 2000 yılında TMSF'na devredilmiştir. 2002 tarihinde bankanın tüm aktif ve pasifleriyle Bayındırbank A.S. bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Denizbank	1938	Özelleştirilmiş ve halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Halk Sandıkları ve Türkiye Halk Bankası A.S.	1938	Atatürk tarafından ülkedeki küçük üretici ve esnafın kredi sorunlarını çözmek amacıyla kurulmuşlardır. İstanbul Halk Sandığı ve İzmir Halk Sağlığı 1963 yılında tasfiye edilmiştir. Halk Bankası halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Denizcilik Bankası	1952	1992 yılında T. Emlak Bankası A.S.'ye devredilmiştir.
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O	1954	Halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Türkiye Öğretmenler Bankası T.A.S.	1959	1992 yılında T. Halk Bankası A.S.'ye devredilmiştir.
T.C. Turizm Bankası	1960	1989'da Türkiye Kalkınma Bankası A.S. ile birleştirilmiştir.
Devlet Yatırım Bankası	1964	1987 yılında Türkiye İhracat Kredi Bankasına (Eximbank) dönüştürülmüştür.
Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (Türkiye Kalkınma Bankası)	1975	1988'de Türkiye Kalkınma Bankası'na dönüşmüştür.
Türk Eximbank	1987	Devlet Yatırım Bankası'nın bünyesinden doğmuştur ve halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Kaynak: Tablonun hazırlanmasında Akgüç (1975); Günel (2001); Uçarkaya (2006) çalışmalarından ve TBB ile BDDK verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1.2.3 Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı ve Sektörde Kamu Bankalarının Ağırlığı

Ülkemizde para ve sermaye piyasalarında işlemlerin pek çoğu bankalar aracılığı ile gerçekleştirilir. Son yıllarda artan banka dışı finansal kurumların varlığına rağmen, bankacılık sektörünün finans sektörünün toplam aktifleri içerisindeki payı %75'in üzerindedir. Bankacılık sektörünün aktif büyüklüğü toplamının GSMH'ya oranı ise 2007 Haziran sonu itibariyle %87 oranının üzerine çıkmıştır.¹³⁰

Ülkemizde bankaları çok kaba hatları ile iki ana grupta toplayabiliriz; ticari bankalar ile yatırım ve kalkınma bankaları. Her bir grubu da kendi içlerinde kamu bankaları, özel sermayeli bankalar ve yabancı bankalar olarak alt gruplara ayırmak mümkündür. Ticari nitelikteki bankalar mevduat toplarlar, kredi verirler, yabancı ticaret faaliyetlerini finanse ederler yatırım faaliyetleri ile sermaye piyasalarının sürekliliğini sağlarlar.

Bankacılık sektöründe ülkemizde halen üç kamu bankası faaliyet göstermektedir. Çalışmanın devam eden bölümlerinde detaylı olarak izah edileceği gibi sektörde önemli bir paya sahiptirler ve tarım, küçük ve orta ölçekli işletmeler ile alt yapı çalışmalarını destekler nitelikte özel görev ve sorumluluklarla kurulmuşlardır. Sayı itibariyle sınırlı olmalarına karşın kamu bankalarının toplam bankacılık sektörü içerisinde aktif büyüklüğü itibariyle kapladığı yer %30'lar civarındadır. 14 yabancı bankanın ise bu yüzde içindeki payı sadece %9,6 ile sınırlı kalmıştır¹³¹.

¹³⁰ BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Haziran 2007, sayı 6, s.7

¹³¹ BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Eylül 2006, s. 43

Türk bankacılık sistemi ekonomideki her türlü gelişmelerden doğrudan etkilenmiş çoğu zamanda bu gelişmelerin ana belirleyicisi olmuştur. Son 30 yıllık süreçte hükümetler tarafından uygulanan makro ekonomi politikaları, halkçı yaklaşımlar, yüksek orandaki kamu borçlanma gereksinimleri, kamu bütçe açıkları, yüksek reel faizler, aşırı değerlenmiş yerli para, hayli yüksek ve süreklilik arz eden bir enflasyon ülkemiz finans sektörünün içice yaşadığı ve çoğu zaman sektörü ciddi krizlere sürükleyen kemikleşmiş olumsuzluklar olarak ekonomi tarihinde yerlerini almışlardır. Son otuz yıllık süreçte Türkiye ekonomisi uzun vadeli doğrudan yatırımları çekememesi sebebiyle özellikle finans sisteminde oldukça kırılgan bir yapıya kovuşmuştur¹³².

1980'li yıllardaki ekonomik ve sosyal reformlar beraberinde oluşturduğu pozitif büyüme trendi ile birlikte yabancı bankaların dikkatini ülke bankacılığına çekmiş ve bu ilgi mevcut yerli bankalarında faaliyetlerinde ve isleyişlerinde yeniden yapılanma ve rekabetçi bir ortama uygun isleyiş gereksinimlerini zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu olarak en belirgin göze çarpan değişiklik mevcut banka sayısındaki hızlı artış olmuştur. 1980 yılları ile 1999 yılları arasındaki dönemde bankacılık sektöründe faaliyet gösteren banka sayısı 43'den 81'e sıçramıştır¹³³. Özellikle 1980'den sonraki dönemde, yabancı bankalarla birlikte yatırım-kalkınma bankalarının da sayısında hızlı artış gözlemlenmiştir. 1980'den sonraki 25 yıllık periodda kamu bankalarının bankacılık

¹³² Ertuğrul, A. ve F. Selçuk, *A Brief Account of Turkish Economy: 1980-2000*, Internet erişim: <http://www.econturk.org/fselcuk.pdf>, (12.08.2007), s.22

¹³³ BDDK, Yıllık Rapor, Mayıs 2000, s. 27

sektörünün toplam aktifindeki payı %67'lerden %35'lere gerilerken, aynı dönemde özel sermayeli bankalarının payı %27'lerden %55 düzeylerine artış göstermiştir¹³⁴.

1990'li yıllarda ise özel sermayeli banka sayısındaki artış devam etmiş ve 25'lerde olan özel banka sayısı 1999 yılına gelindiğinde 38'e ulaşmıştır. Aynı dönemde kamu bankalarının sayısında ve aktif büyüklüğünde ise özel bankalardaki trendin tersine bir gelişme yaşanmıştır.

2006 sonu itibariyle bankacılık sektöründe faaliyet gösteren banka sayısı 46 olarak bildirilmektedir. Bu bankalar arasında ticari bankacılık faaliyetinde bulunan kamu, özel ve yabancı banka sayısı 34'dür¹³⁵. Aşağıda 1965 yılından günümüze kadar geçen süreçte ticari bankacılık faaliyetinde bulunan bankaların sermaye yapılarına göre dağılımı bir tablo halinde sunulmaktadır.

Tablo 6
1965-2006 Döneminde Bankaların Türlerine Göre Sayısı

	1965-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kamu Bankaları	14	12	12	13	12	8	6	4	4	4	3	3	3	3
Özel Bankalar	21	22	22	24	21	24	31	38	39	39	28	22	20	18
Yabancı Bankaları	5	5	5	4	11	19	19	18	19	18	15	15	13	13
Toplam	40	39	39	41	44	51	56	60	62	61	46	40	36	34

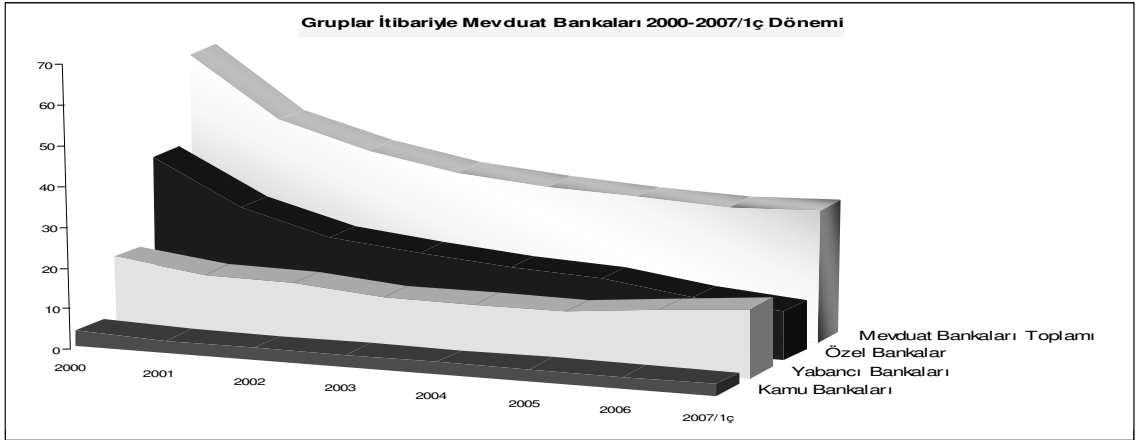
Kaynak: TBB, Bankalarımız 40.yıl Kitabında yer alan verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

¹³⁴ TBB, Bankalarımız 2006 Kitabı, İnternet erişim: <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2006/Turk%20Bankacilik%20Sistemi%202006.pdf> (08.03.2007), s. I-38

¹³⁵ TBB, Bankalarımız 2006, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No:251, İnternet erişim: <http://www.tbb.org.tr/v12/2006.asp> (11.06.2007), s.33

Bankacılık sektöründe yaşanan yeniden yapılanma, faiz oranlarının kontrol altına alınması, piyasaya yeni girişlerin hızlanması, bankacılık mevzuatının ve düzenlemelerinin uluslararası standartlara uyumlaştırılması ve yeni liberal döviz kurun politikalarının izlenmesi ile birlikte hız kazanmıştır. Radikal anlamda gerçekleştirilen değişiklikler bankacılık sektöründe rekabet ortamını da arttırarak, sektörün gelişimine ivme katmıştır.

Banka sayılarındaki değişimde son birkaç yıllık süreçte yabancı banka sayısındaki artış son 20 yıllık süreçte bu banka grubundaki değişime göre dikkat çekici bir yapıya kavuşmuştur. Aynı şekilde özel banka sayılarındaki düşmenin de yerli bankaların kısmi veya tümüyle hisse devretmek suretiyle yabancı banka veya gruplara satışları ile bir ivme kazandığını görmek mümkündür. Bu gelişmelere ilişkin bir grafik aşağıda sunulmuştur.



Şekil 2: Mevduat Bankalarının Gruplar İtibariyle %Dağılımı (2000-2007/1ç Dönemi)

Kaynak: TBB, İstatistiki Raporlar, Banka, Grup ve Sektör Bazında Mali Tablolar ve İstatistikler verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1981 ile 1990 yılları arasındaki 10 yıllık süreçteki büyümeye bakıldığında, milli gelirin 63 milyar USD'dan 150 milyar USD tutarına yükseldiğini görülmektedir. Aynı

dönemde kişi başına milli gelirden ise 1.556 USD'dan 2.655 USD'a bir sıçrama yaşanmıştır¹³⁶. Bu on yıllık süreçte Türk bankacılığında önemli ilerlemeler kaydedilmiş, banka sayısı, istihdam edilen personel sayısı, bankacılık hizmetlerindeki çeşitlilik ve teknolojik alt yapıda önemli mesafeler alınmıştır.

Takip eden tabloda 1980–1993 yılları arası dönemlerde banka sayıları ile şubeleri ve çalışan personel sayılarına ilişkin rakamlar gösterilmiştir.

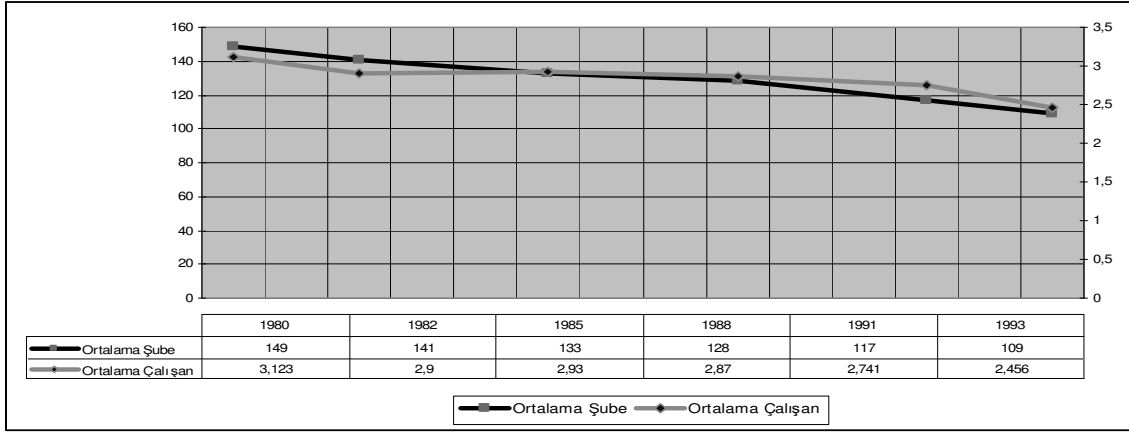
Tablo 7
Türkiye'deki Ticari Nitelikteki Bankaların Sayı, Şube ve Çalışan Adetleri Bakımından 1980-1993 Yılları Arasındaki Durumu

Yıllar	Banka Sayıları	Şube Sayıları	Çalışan Sayıları	Banka Başına Düşen Şube	Banka Başına Düşen Çalışan
1980	40	5,968	124,918	149	3,123
1982	45	6,347	130,966	141	2,900
1985	47	6,292	137,752	133	2,930
1988	52	6,516	149,264	128	2,870
1991	55	6,460	150,780	117	2,741
1993	58	6,208	142,264	109	2,456

Kaynak: TBB, İstatistik Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Her ne kadar 1980'de 40 olan banka sayısı 1993 yılına gelindiğinde 58'e yükselmiş ise de, 1980'li yılların ortalarından başlayarak bankaların özellikle şube ve personel sayılarında toplam maliyetleri düşürmeye yönünde önemli gelişmeler yaşanmıştır.

¹³⁶ Türkiye İstatistik Enstitüsü Kurumu, İstatistikler, Ulusal Hesaplar, Kişi Başına GSMH 1965-2006, İnternet erişim: <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do> (10.03.2007), s.1



Şekil 3: Bankacılıkta Ortalama Şube ve Ortalama Çalışan Sayıları (1980-1993 Dönemi)

Kaynak: TBB, İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bu dönemde banka şube sayısı ile çalışanlarında gözlenen düşüşü açıklayabilecek en önemli olgu bankaların çalışma stratejilerini değişen rekabetçi ortama uydurma gayretleri ile geleneksel bankacılık anlayışından vazgeçilmesidir. Kamu bankalarının verimli yönetilmeye başlanması da bu düşüş trendinin bir açıklaması olarak ileri sürülebilir. Ayrıca bu dönemde piyasa disiplinine daha fazlası ile yoğunlaşan kamu bankalarının rakipleri olan özel bankalara kıyasla teknik anlamda çok daha verimli sonuçlar aldıkları da belirtilmektedir.¹³⁷

1990'li yılların ortalarından itibaren Türk bankacılık sistemi ve bankalar piyasasındaki serbestleşme politikaları neticesi oluşan ortama tamamen uyum sağlamışlardı. Bu dönemde serbestleşme politikalarının bir diğer neticesi olarak yabancı banka sayısı 4'den 20'ye yükselmiş, özel banka sayısı da 24'den 32'ye çıkmıştır¹³⁸.

¹³⁷ Isik I. ve Hassan M.K., *Technical, Scale and Allocative Efficiencies of Turkish Banking Industry*, Journal of Banking and Finance, 26, 2002, s.763

¹³⁸ BDDK, *Yıllık Rapor 2000*, Mayıs 2001, İnternet erişim:http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/2880bddk_yillikrapor_2000.pdf (18.01.2007), s.27

Bununla birlikte, ülke tarihinin o zaman kadar ki en ciddi ve önemli krizlerinden olan ve iç borç stoku ve bütçe açıkları gibi makro ekonomik göstergelerin zayıflığının bir sonucu olarak ortaya çıkan 1994 ve 2000 yılındaki krizler, bankaları uygulamakta oldukları stratejilerinde değişikliklere zorlamıştır. Bu dönemde kamu bankaları faiz riskine karşı duyarlılık gösterirken özel bankaların kur riskine duyarlı kaldıkları söylenebilir¹³⁹.

Kısa dönemli döviz pozisyonunda olan ve portföyünde ağırlıklı devlet tahvili ve hazine bonosu bulunduran bankaların sektördeki ağırlığı sebebiyle 1994 krizi bankacılık sistemini ciddi şekilde sarsmıştır. Bankaların toplam aktifleri %28 oranında gerilerken, sermayelerinde düşüş yaklaşık %35 seviyesinde olmuştur. Kriz süresince Türk Lirasında yaşanan aşırı değer düşüklüğü neticesi oluşan panik ile birlikte bankalardan önemli miktarlarda mevduat çekilmiş, sonucunda hükümet üç bankanın faaliyetlerini durdurmak ve mevduat sahiplerine tam mevduat güvencesi vermek durumunda kalmıştır. Kriz sonrası ülke ekonomisinde oluşan olumsuz hava neticesinde birçok küçük banka yurt dışından kaynak bulma sıkıntısı içine düşmüş ve bunun sonucu olarak da daha fazla mevduat toplamak gayesine yönelik olarak yurt içi şube ağlarını artırmak yoluna gitmişlerdir¹⁴⁰.

1994 yılında yaşanan krizin ardından takip eden beş yıllık dönemde banka mevduatlarının toplam banka yükümlülükleri içindeki kompozisyonları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

¹³⁹ Ozatay F. ve Sak G. ,*The 2000-2001 Financial Crisis in Turkey*, Ankara: The Central Bank of Turkey, Research Department Discussion Paper, August, 2003, s.25

¹⁴⁰ Damar E., a.g.e., 2004, s.3

Tablo 8
1993-1999 Yılları Arasında Türk Bankacılık Sisteminde Mevduat Kompozisyonu

Yıllar	Kamu Bankaları	Özel Bankalar	Yabancı Bankalar
	Mevduaat/Yükümlülük %	Mevduaat/Yükümlülük %	Mevduaat/Yükümlülük %
1993	61,4	54,6	21,9
1994	69,9	69,9	40,0
1995	74,6	67,4	61,0
1996	79,0	69,5	58,5
1997	74,7	66,3	47,0
1998	76,4	66,5	40,2
1999	76,3	69,8	34,8

Kaynak: TBB'nin Bankalarımız Yıllık Raporlarındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Aslında genel ekonomide dikkate değer bir düzelme gözlenmemesine rağmen 1994 krizinin ardından hızlı ve tutarlı bir büyüme süreci yaşanmış, finansal sisteme olan güven tekrar kazanılmış ve bu oluşan hava ile bankalar yabancı pozisyonlarını tekrardan yüksek tutma eğilimine girmişlerdir. Başka bir ifade ile Türk bankaları yeniden riskli bir ortamda faaliyet göstermeyi tercih etmişler ve karlılıklarını artırmak adına risklerini de artırmayı sürdürmüşlerdir. Kriz sonrası hükümet tarafından yerli ve yabancı mevduat hesaplarına getirilen tam devlet güvencesinin doğal bir sonucu olarak ahlaki tehlike probleminde fazlasıyla bir artış yaşanmıştır. 1990'ların sonunda finansal piyasaların en önemli işlevi iç ve dış piyasalardan Hazineye fon transferine indirgenmiştir.

Kamu bankalarının 1980'de 12 olan sayısının 1990'da 8'e ve 1999 yılında da 4'e gerilemesine rağmen¹⁴¹, bankacılık sektöründe kamu bankalarının ağırlığı bu dönemlerde de altı çizilmesi gereken bir olgu olarak kalmıştır. Aşağıdaki tabloda kamu bankalarının toplam aktif, mevduat ve mevduata uygulanan faiz bakımından diğer banka grupları ile karşılaştırmalı sonuçları 1990–2001 dönemleri itibariyle sunulmuştur.

¹⁴¹ TBB, *Bankalarımız Kitabı*, 1999 Yılında Türk Bankacılık Sistemi, İnternet erişim: <http://www.tbb.org.tr/v12/1999.asp>, (15.9.2007), s.53

Tablo 9
Banka Sahipliği ve Sektör İçerisindeki Ağırlıkları (%) 1990–2001 Dönemi

Banka Sahipliği	1990-1994			1995-2001		
	Kamu Bankaları	Özel Bankalar	Yabancı Bankalar	Kamu Bankaları	Özel Bankalar	Yabancı Bankalar
Toplam Aktifteki Payları	41,28	47,32	3,46	34,68	51,91	3,75
Toplam Mevduattaki Payları	46,38	51,72	1,92	40	51,88	2,31
Mevduata Ödenen Faiz/Toplam Mevduat	23,6	17,8	17,6	34,7	16,4	18,2

Kaynak: BDDK ve TBB Yıllık Raporlarındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1994 krizi sonrasında kamu bankalarının finans sektörünün isleyişindeki aksaklıkların en temel sebebi olduğu ve politik baskılar sebebiyle hem mevduat hem de kredi işlemlerinde haksız bir ortam yarattığı sıklıkla tartışılan konuların başında gelmektedir. Kamu bankaları ve özellikle Ziraat Bankası tarafından vadeli mevduata verilen yüksek faiz uygulamaları bankacılık sistemindeki bozulmaların başında gelmekteydi¹⁴². Esasen bu dönemde kamu bankalarının finansal yapıları belli sektörleri korumak amacıyla yönelik olarak verilen düşük faizli krediler sebebiyle oldukça olumsuz bir tablo sergilemekte ve Hazine ile olan ilişkileri de mali yapılarındaki olumsuzlukları daha da pekiştirmekte idi.

1990’li yılların sonlarında, özellikle 1997’den sonra bankaların portföylerinde geri ödenmeyen borçların ağırlığının hızla yükselmeye başladığı görülmüştür. Bu dönemde ‘görev zararları’ artan oranda kullanılan bir kavram olmaya başlandı ve iki önemli kamu

¹⁴² Alper E. ve Önis, Z., *The Turkish Banking System Financial Crises and the IMF in the Age of Capital Account Liberalization: A Political Economy Perspective*, İstanbul: New Perspectives on Turkey, No:30, 2004, s.12

bankası olan Ziraat Bankası TAS¹⁴³ ve Halk Bankası TAS¹⁴⁴ görev zararlarının oluşması prosedüründe başrol oyuncularını olarak kullanıldılar. Görev zararları kavramını çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak değinileceği üzere sadece kamu bankalarının mali ve idari yapılarını bozmakla kalmamış aynı zamanda ülke ekonomisinin de rayından çıkmasında ve yaşadığı krizlerde önemli rol oynamıştır. Görev zararlarının kamu bankalarının finansal yapıları üzerinde ve genel ekonomide yarattığı olumsuz tablolar bir sonraki bölümde detaylı olarak ele alınacaktır.

Burada kısaca değinilmesi gereken bir konu da, bu yıllarda bankacılık mevzuat ve düzenlemelerindeki yetersizliklerdir. Bankacılığın düzenlenmesi ve denetlenmesinde Hazine tek otorite olarak belirlenmiş ise de bu fonksiyonlarını yerine getirme de Hazine amacından hayli uzakta bir görüntü sergilemekteydi. Esasen bankacılık düzenleme ve denetleme görevleri ekonomiden sorumlu devlet bakanının ilgili kurumun başında olması sebebiyle hayli politize olduğunu da söylemek yanlış olmayacaktır. Bakanın onayı alınmadan Hazinesinin sorunlu bir banka hakkında işlem yapması beklenemezdi. Bu politize olmuş idari düzenleme bağımsız bir bankacılık düzenleme ve denetleme kurulu oluşturuluncaya kadar geçen sürede ki bu tarih 2000'ni başlarını göstermektedir, kamu bankalarının politikacılar tarafından kötüye kullanılmalarını kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır¹⁴⁵.

¹⁴³ Türkiye'de kurulan ilk kamu bankasıdır ve kuruluş kanununda tanımlanan ana görevi tarım üreticilerine doğrudan fon sağlamaktır.

¹⁴⁴ İkinci büyük kamu bankasıdır ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişimi ve desteklenmesini hedeflemiştir.

¹⁴⁵ Uygulamada halen BDDK'ni görüşlerinin tamamen politik yönlendirmelerden arındırıldığını söylemek tam doğru olmayacaktır çünkü BDDK yönetim kurulu üyeleri halihazırda Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Bu sebeple, BDDK'nin siyasetten bağımsızlığı tartışmaya acık bir konudur.

1990'ların sonlarına doğru artan döviz borçları ve oluşan açık pozisyonlar özel sermayeli bankalar açısından önemli bir risk oluşturmakta idi¹⁴⁶. Açık pozisyonu kavramı ile belirtilmek istenen, yüksek faiz oranı ile yurt dışından temin edilen kaynakların devlet tahvili ağırlıklı bir portföy oluşturulması amacıyla yerli paraya çevrilmesidir. Açık pozisyonlar bankaları hayli kırılgan bir duruma getirmiş ve spekülasyon saldırılarına açık bırakmıştır. 1990'lı yıllarda bir kısım yerli bankanın batmalarının ve tasfiyelerinin altında yatan sebeplerin başında ağırlıklı olarak açık pozisyonlar yatmaktadır.

1999 yılına gelindiğinde finansal açıdan sıkıntıda olan altı bankanın kamunun gözetimine alındıkları görülmektedir. Hükümetlerin başarısız makro ekonomi politikaları bankaların aşırı risk yüklenimi ile birleşince finansal serbestleşme politikalarını 1970'lerin seviyeye geri sürüklenmiştir¹⁴⁷. Bu dönemde ileride de sıklıkla bahsedileceği gibi ardı ardına gelen hükümetlerin, stand-by anlaşmaları ile IMF tarafından takip edilen sıkı para politikalarından taviz verebilmelerine imkan tanıyan ve kamu bankalarının mali yapılarının bozulmalarında en temel sorun olan destekli kredi uygulamaları, politika malzemesi olarak da kullanılarak, diğer yapısal sorunlarla birleşerek bankacılık sektörünün kırılgan bir yapıya ulaşmasında etkili olmuştur¹⁴⁸.

Türk bankacılık sektörünün ve kamu bankalarının 2000'li yılların başına gelindiğinde vardığı noktayı ana hatları ile özetleyen bir tabloya aşağıda yer verilmektedir.

¹⁴⁶ Degirmen S., a.g.e., 2002, s.8

¹⁴⁷ Zaim, O., *The Effect of Financial Liberalization on the Efficiency of Turkish Commercial Banks*, Applied Financial Economics, 5(4), 1995, s.261.

¹⁴⁸ Akçay, C., *Fallacies of a Fantasyland: The Turkish Banking Sector*, Private View: Quarterly International Review of the Turkish Industrialists' and Businessmen's Association, No:10, 2001, Internet erişim: <http://www.tusiad.org/yayin/private/privatev/bolum11.pdf> , (12.08.2007), s.43.

Tablo 10
Aralık 2000 İtibariyle Türk Bankacılık Sektörünün Durumu

(USD mil) (%)	Kamu Bankaları	Özel Bankalar	En büyük 5 Banka	Diğer Bankalar	Yabancı Bankalar	Fondaki Bankaları	Mevduat Bankaları Toplamı	Kalkınma & Yatırım Bankaları	Sektör Toplamı
Toplam Aktifler	53,151	73,588	50,530	23,058	8,403	13,192	148,335	6,902	155,237
Sektör Payı	34.2	47.4	32.6	14.8	5.4	8.5	95.6	4.4	100.0
Toplam Krediler	13,727	27,753	20,490	7,263	1,438	3,311	46,230	4,701	50,931
Sektör Payı	27.0	54.5	40.2	14.3	2.8	6.5	90.8	9.2	100.0
Toplam Mevduat	41,095	44,349	30,102	14,247	3,300	13,141	101,884	0	101,884
Sektör Payı	40.3	43.5	29.5	14.0	3.3	12.9	100.0	0	100.0
Net Değer	1,450	8,056	7,265	791	547	-3,263	6,790	1,362	8,152

Kaynak: TBB, Bankalarımız Kitabı 2000 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1.2.4 Bankacılık Sisteminde Yeniden Yapılanmanın Ardından Kamu Bankalarının Görünümü

Birbiri ardına gelen iki finansal krizlerinden sonra 2001 yılının sonlarına doğru finansal yapılanma programı uygulamaya geçirildi. Programının ana hedefi reel sektör firmaları için güvenilir ve istikrarlı bir ortam oluşturarak sektörün güçlenmesini sağlamak olarak belirtilebilir. Programda yer verilen bir başka hedef ise kamu bankalarının finansal ve operasyonel bakımlardan sağlam bir yapıya kavuşmalarını temin etmektir.

Kamu bankalarında yapısal reformlar sonrası gözlemlenen gelişmeler veya başka bir ifade ile değişiklikler burada ana hatları ile irdelenecektir. Ticari banka grubu içerisinde yer verilen kamu bankaları ülke genelinde sağladıkları geniş hizmet ağı ile avantajlı bir konumdadırlar. 2006 sonu itibariyle bankacılık sistemini genelinde toplam 6.708 olarak hesaplanan şube sayısının 2.149 adedi kamu banka şubelerinden oluşmaktadır. Buna karşılık özel bankaların şube sayısı ise 3.582 olarak belirtilmektedir.

Bankaların gruplara göre sayıları ve şube adetleri aşağıdaki tabloda 2001 yılından başlanılarak izlenebilir.

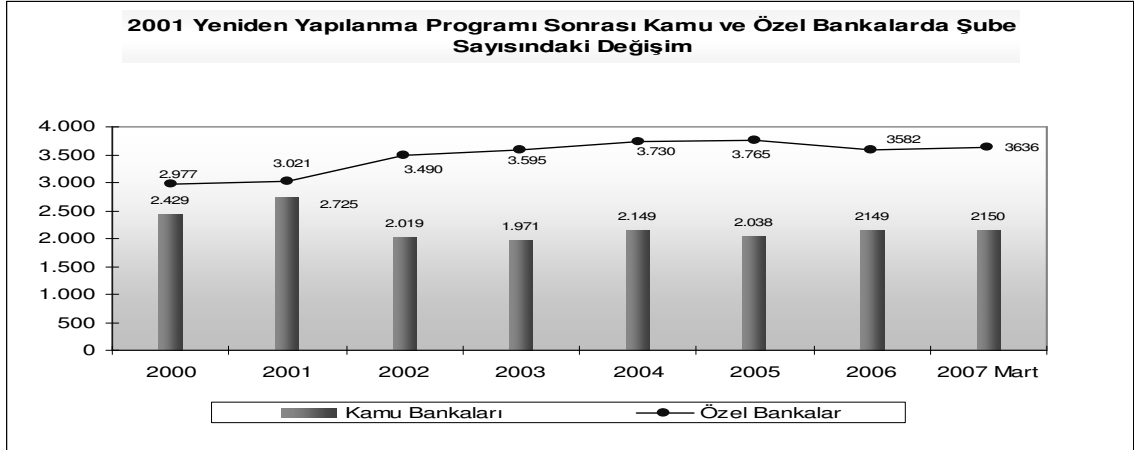
Tablo 11
2001-2007/1ç Döneminde Banka ve Şubelerin Dağılımı

Yıllar	Kamu Bankaları		Özel Bankalar		Fondaki Bankalar		Yabancı Bankalar		Kalkınma ve Yatırım Bankaları	
	Adet	Şube	Adet	Şube	Adet	Şube	Adet	Şube	Adet	Şube
2001	3	2,725	22	3,523	6	408	15	223	15	19
2002	3	2,019	20	3,659	2	203	15	206	14	19
2003	3	1,971	18	3,594	2	175	13	209	14	17
2004	3	2,149	18	3,729	1	1	13	209	13	18
2005	3	2,038	19	3,765	1	1	12	208	13	19
2006	3	2149	14	3582	1	1	15	1072	13	45
2007 Mart	3	2150	12	3636	1	1	17	1141	13	46

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu bankası sayısında 2001 yılından bu yana geçen süreçte herhangi bir değişiklik yaşanmamasına rağmen faaliyette bulunan şubeler itibariyle önemli düşüşler gözlenmektedir. 2002 yılı sonunda 2001 yılı esas alındığında 706 adet şubenin kapatıldığı, 2007 Mart sonu verilerine göre de kapatılan toplam şube sayısının 575 olduğu anlaşılmaktadır.

Aynı dönemde özel banka şube sayılarında ise kamu bankalarının tersine bir gelişme gözlenmiş ve şube sayıları 2002 sonu itibariyle 136 adet ve 2007 Mart sonu itibariyle 103 adet artış göstererek 3.636'ya ulaşmıştır. Son altı yıllık surece ilişkin bu rakamsal değişiklikleri aşağıdaki grafikte izleyebiliriz.



Şekil 4: Yeniden Yapılanma Sonrasında Kamu ve Özel Banka Şube Sayıları
(2000-2007/1ç Dönemi)

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bankacılıkta istihdam edilen çalışanların sayısında da şube sayılarında yaşanan trendler göze çarpmaktadır. Aynı şekilde kamu bankalarında ilgili dönemde 2004 yılı sonuna kadar 16.641 çalışanın görevine son verilmişken, özel bankalar bu süreci 12.050 çalışan istihdam ederek sonuçlandırmışlardır. Belirtmemiz gerekir ki, toplam çalışan sayısı içinde kamu bankalarında istihdam edilenlerin ağırlığı %30'lar civarında seyretmektedir¹⁴⁹.

Ülkemizde faaliyet gösteren banka başına düşen ortalama kişi sayısı yaklaşık 1,5 milyon ve şube başına düşen kişi sayısı da 12 bin düzeyindedir. Buna karşılık banka başına istihdam edilen kişi sayısı ise 565 olarak hesaplanmıştır. Aşağıdaki tabloda 1999–2007 Mart arası yukarıda verdiğimiz rakamlar ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

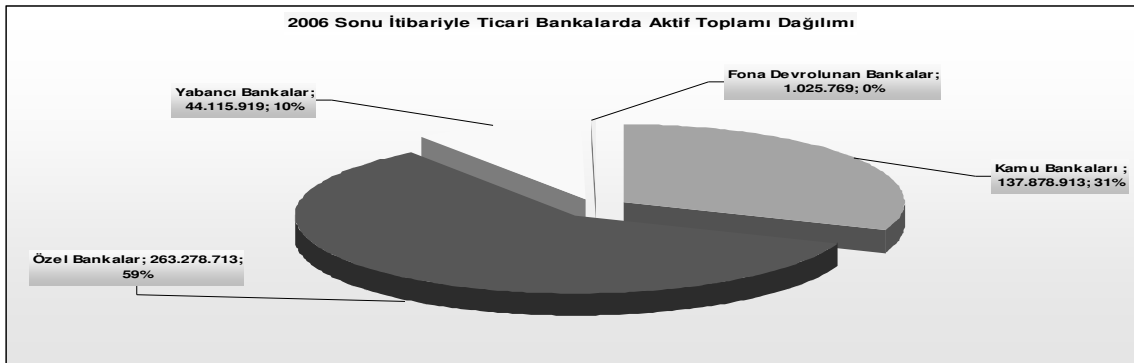
¹⁴⁹ TBB, *Bankalarımız 2005*, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No.245, Mayıs 2006, internet: <http://www.tbb.org.tr/v12/2005.asp> ,(12.09.2006). s.36

Tablo 12
Banka sayısı, Şube ve Çalışan Personelin Genel Nüfusa Oranı 1999-2007/1Ç

Yıllar	Banka Başına Düşen Nüfus	Şube Başına Düşen Nüfus	Nüfusun Bankacılıktaki İstihdama Oranı
1999	818,432	8,620	383
2000	853,418	8,603	396
2001	1,121,426	9,903	498
2002	1,284,963	11,364	563
2003	1,407,260	11,794	571
2004	1,495,833	11,759	565
2005	1,446,809	10,885	514
2006	1,478,261	9,928	475
2007 Mart	1,478,261	9,750	467

Kaynak: DİE ve TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

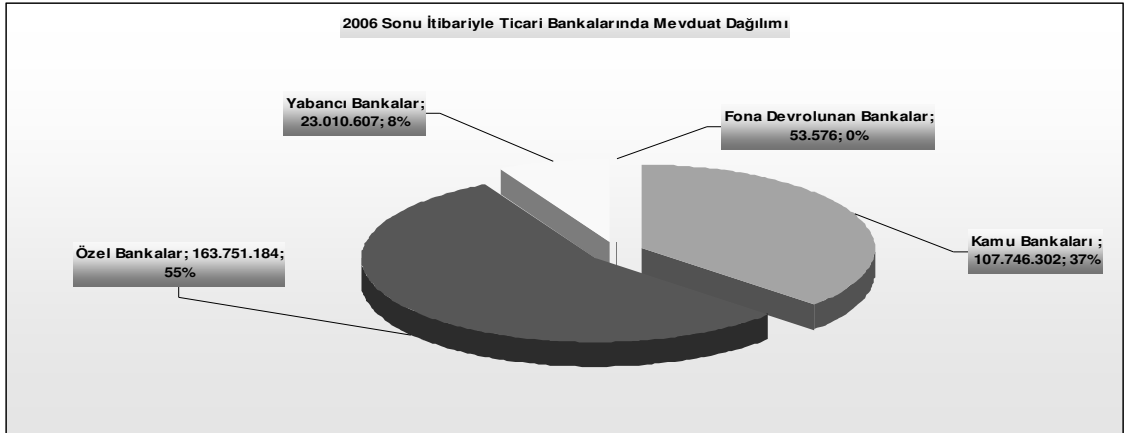
2005 yılı sonu itibariyle bankacılık sektöründe yaratılan toplam aktif tutarı bir önceki yıla göre % 29,5 oranında yükselerek 295,6 milyar dolara çıkmıştır. Bu tutarın gayri safi milli hasılaya oranı yaklaşık % 81'e tekabül etmektedir. 2006 Eylül sonu itibariyle ulaşılan tutar 461 Milyar YTL düzeyindedir. Bu rakamın GSMH'ya oranı yine %80 düzeyindedir. Bu belirttiğimiz son beş yıllık süreçte kamu bankalarının personel, şube gibi operasyonel bazda yaşadığı düşüşe karşın, bankacılıkta yaratılan toplam aktif içersindeki paylarında önemli değişiklikler gözlenmemiştir. 5 nolu grafikte de gösterildiği üzere, 2006 sonu itibariyle kamu bankalarının toplam aktifteki payı % 31 ve özel bankaların payı %59 olarak hesaplanmıştır.



Şekil 5: Ticari Bankaların Aktif Toplamı İçindeki Payları
(31.12.2006 İtibariyle)

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Toplam aktifler içerisinde kredilerin payı 2006 sonu itibariyle %43 düzeyinde gerçekleşirken, devlet kâğıtlarının payı %50'lerin üzerine çıkmıştır¹⁵⁰. Bu dönemde kredilerin toplam aktif içerisindeki paylarında önemli artış yaşanmıştır. Bunun en önemli sebebi olarak, pozitif ve güvenilir bir ekonomik büyüme trendinin yakalanmış olması ve enflasyon oranında belirlenen hedeflerinin tutturulması gösterilebilir. Makro ekonomik göstergelerdeki olumlu neticeler ve beraberinde reel faiz oranlarındaki aşağı eğilim bankacılık sektöründe yaratılan kredilerin hacminde artışa olanak sağlamıştır. Tüm banka grupları itibariyle yaratılan kredi hacimlerinde artış gözlenmiştir. Takip eden grafikte kamu bankalarının toplam mevduat ve toplam krediler bakımından sektör içerisindeki konumları görülebilir. Bir önceki yıla karşılaştırıldığında kamu bankalarının mevduat kapasitelerinde yaklaşık 4 puanlık bir artış yaşanmış ve 2006 sonu itibariyle toplam mevduatların payı %37 düzeyine ulaşılmıştır.



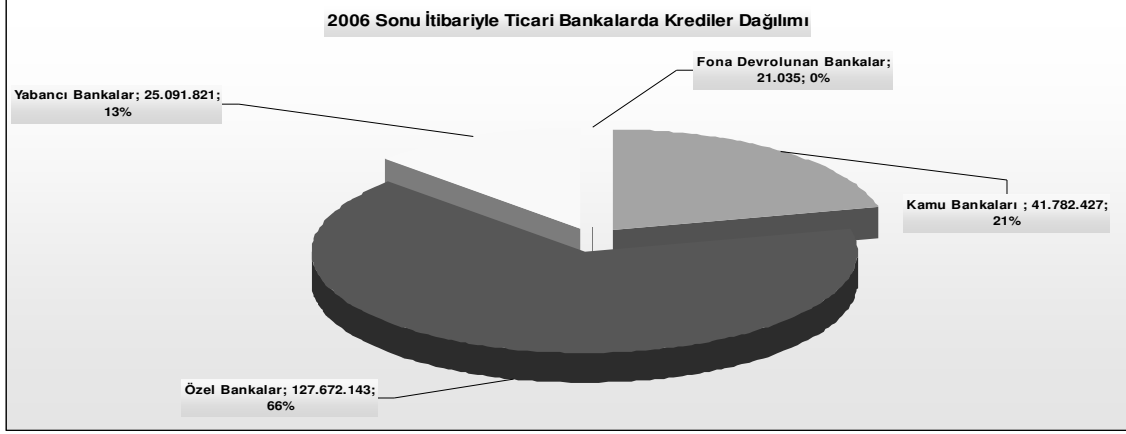
Şekil 6: Ticari Bankaların Mevduat Toplamı İçindeki Payları
(31.12.2006 İtibariyle)

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Aynı şekilde, kamu bankaları tarafından verilen kredilerde de 2004 yılı sonu itibariyle 2 puanlık bir artış olmuştur. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerin hemen

¹⁵⁰ TBB, *Bankalarımız 2006*, TBB Yayınları, No: 251, Mayıs 2007, İnternet erişim: <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2006/Turk%20Bankacilik%20Sistemi%202006.pdf>, (20.09.2007), s.I- 40.

ardından yaşanan kredi hacimlerindeki düşüş trendinin son yıllarda tersine döndüğü ve kredi oranlarında artış yaşandığı anlaşılmaktadır. 7 no.lu grafikte yorumlanabilecek bir diğer husus, özel bankaların kredi potansiyellerinde de dikkate değer bir artış yaşanmış olmasıdır.



Şekil 7: Ticari Bankaların Gruplar Bazında Krediler Toplamı İçindeki Payları
(31.12.2006 İtibariyle)

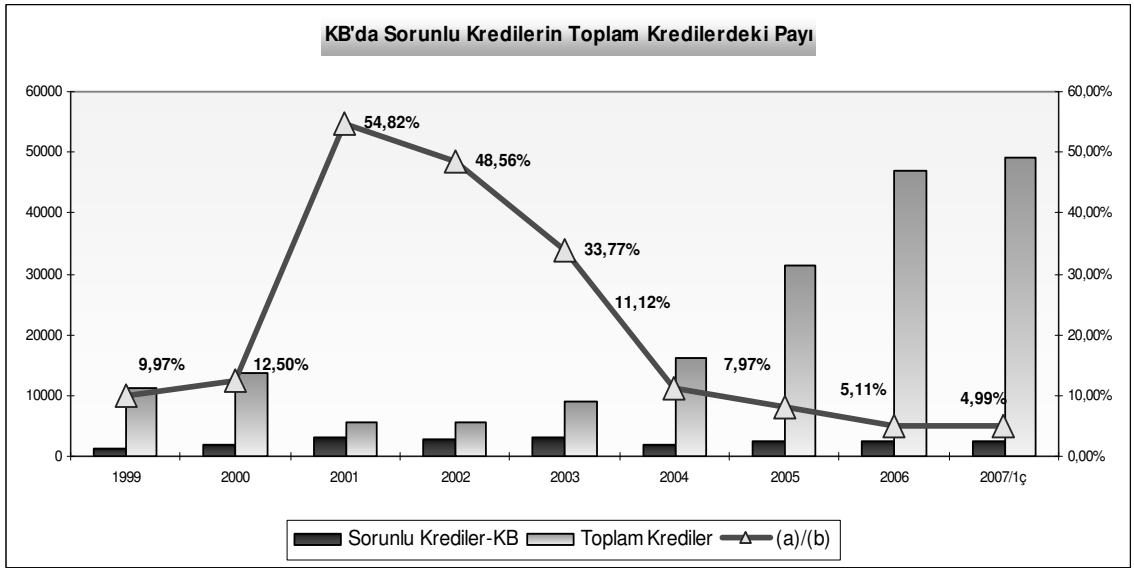
Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Hem kamu bankalarında hem de özel bankalarda kredi potansiyelindeki artışın öncelikli nedenleri arasında, bankalar tarafından ayrılan özel karşılık rakamlarındaki düşmeyi, ücret ve komisyon gelirlerindeki artışı ve nihayetinde faiz dışı gelir gider fazlalığını saymak mümkündür.

Banka sayıları ile yaratılan aktif toplamı arasından nasıl bir yoğunlaşma olduğuna bakıldığında, en yüksek aktife sahip ilk beş banka arasında bir kamu bankası ve ilk on banka arasında ise iki kamu bankası bulunmaktadır. Toplam aktif büyüklüğü 10–20 milyar USD arasındaki banka adedi dördtür ve bunlardan ikisi kamu bankasıdır, 20–30

milyar USD arasında aktif büyüklüğü olan iki özel banka ve 30 milyar USD aşan aktif büyüklüğüne sahip tek bir banka vardır ve o da kamu bankasıdır.¹⁵¹

2000 ve 2001 krizlerinin ardından, hükümet tüm bankacılık sektöründeki kredi tutarının neredeyse üçte ikisine denk gelen geri dönmeyen krediler konusuna odaklanmıştır. Kriz döneminin ardından gelen süreçte ekonomik büyümede gözlenen olumlu gelişmeye paralel bir şekilde göre ödenemeyen krediler tutarlarında da önemli azalmalar yaşanmıştır. Reel anlamda kredi göre dönüş oranlarında yükselme gözlenmiştir. Özellikle kamu banka hesaplarına yansıyan bu düşüş trendi 8 no.lu grafikte görülebilir.



Şekil 8: Kamu Bankalarında Sorunlu Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı (1999-2007/1ç Dönemi)

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2001 yılının hemen sonlarında kamu bankalarının hesaplarında toplam krediler içerisindeki payı %54,8 gibi büyük bir orana ulaşan geri dönmeyen krediler, bir yıllık

¹⁵¹ TBB, *Bankalarımız 2006*, TBB Yayınları, No: 251, Mayıs 2007, <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2006/Turk%20Bankacilik%20Sistemi%202006.pdf>, (20.09.2007), s. I- 38.

süreç içerisinde %48,8 düzeyine çekilmiştir. Bu eğilim sonraki yıllarda da devam etmiş ve 2006 yılının sonuna gelindiğinde %50'ler düzeyinden daha yüksek oranda bir düşüşle 2,1 milyar USD' gerileyerek %5'ler seviyesine düşmüştür. 2007 yılının ilk çeyreğinde ise düşüş trendi devam etmiş ve Mart sonu itibariyle oran %4,99'a gerilemiştir. Bu kamu bankalarının bilançoları için çok önemli bir aşamadır. Esasen bu düşüş ekonomik faaliyetlerde yaşanan olumlu hava yanında bankalarda geri dönmeyen krediler için ayrılacak olan karşılık oranlarındaki artışa da bağlanabilir. Özellikle kamu bankalarının sermayelerinin yeniden güçlendirildiği yeniden yapılanma döneminin ardından neredeyse tüm geri dönmeyen krediler için karşılık ayrılır duruma gelinmiştir. Bir örnek vermek gerekirse, 2006 sonu itibariyle 2,144 milyar USD olan geri dönmeyen krediler tutarının %99 denk gelen bir karşılık ayrılmış durumdadır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, kamu bankalarında geri ödenmeyen krediler sorunu esas itibariyle politik amaçlarla yakın şirket ve gruplara tahsis edilen kredilerden kaynaklanan sorundur. Bir ilave daha yapmak gerekirse, 1997-98 yıllarında yaşanan Asya krizlerinin başlıca nedenlerinden sayılan geri ödenmeyen krediler sorunu, bazı yazarlar tarafından Türk bankacılık sisteminde yaşanan krizin en başlıca sebepleri arasında görülmektedir¹⁵². Bu kanıya kamu bankalarında yaşanan bir diğer önemli sorun olan görev zararları perspektifinden bakılırsa haklılık payı fazlasıyla görülecektir.

¹⁵² Steinherr, A. ve diğerleri, *The Turkish Banking Sector: Challenges and Outlook in Transition to EU Membership*, *EU-Turkey Working Papers*, No. 4, Centre for European Policy Studies (CEPS), August 2004, s.17

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU BANKACILIĞINDA YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ VE EKONOMİK BOYUTLARI İTİBARIYLA GÖREV ZARARLARI

2.1. TÜRK KAMU BANKACILIĞINDA YAPISAL REFORMLAR

2.1.1. 2000–2001 Krizinden Yeniden Yapılanma Dönemine

Son on beş yıllık süreçte Türkiye ekonomisinde çok önemli sayılabilecek iki kriz dönemi yaşandı. Bunlardan ilki 1994 yılının başlarında gerçekleşti. İkinci kriz dönemine ise 2000 yılının sonlarında girildi ve finansal sektördeki çöküş ile devam etti. Çok sıklıkla tartışılmakla birlikte, bu ikinci kriz dönemi için en çok ortaya atılan gerekçelerin başında, hükümetin süregelen sermaye akışını desteklemede yetersiz kalması, IMF’den yeterli destek alamaması ve 2000 yılının başından itibaren uygulamaya konan ve faiz oranlarını aşağı çekmeyi hedef alan enflasyondan arındırma programın gereklerini yerine getirememesi sayılmaktadır. Tüm bu değerlendirmelerin en can alıcı noktası ise bankacılık sektörünün kırılganlığı olarak belirtilmektedir¹⁵³.

1990 yılı Şubatından başlayarak Türkiye Lira’da tam konvertibiliteye geçti ve 2000 yılı başlarına kadar bu süreci devam ettirdi. 1999 yılının sonlarında IMF ile başlanılan görüşmeler anlaşma ile sonuçlandı ve sürünen kur diye tabir edilen kur rejimine geçildi. Bununla birlikte Şubat 2001’de uygulanmakta olan bu kur politikası çöktü ve Lira dalgalanmaya bırakıldı¹⁵⁴.

2000–1 krizlerinin gerekçeleri arasında ilk sırayı alması muhtemel problem yüksek kamu kesimi borçlanma gereksini idi. Krizin önce bu gereksinim esas itibarıyla iç borç

¹⁵³ Alper ve Onis, a.g.e., 2002, s.24

¹⁵⁴ Damar, E.H. a.g.e., 2004, s.14

senetleri çıkartılmak suretiyle finanse ediliyordu. İ borçlanma yabancı dvız politikasındaki kayıpları bir nevi maskeliyordu. Bir nceki yıl olan 2000’de %6 olan yıllık büyüme oranı, 2001’de %9,4 gibi keskin bir geri dönüşle daralma trendine girdi¹⁵⁵.

Özellikle bankalar tarafından finanse edilen yüksek kamu borçlanma gereksinimi, özellikle yerli özel bankaların bilnolarında devlet kağıtlarının ağırlığını fazlasıyla yükseltmişti. Bu düzen aynı zamanda kamu bankalarının da hesaplarında görev zararları kaleminin önemli düzeylerde bozulmasına neden olmaktaydı. Tüm bu olumsuzluklar ve bozulmalar bašta bankacılık sektöründe bir borç döngüsü problemi başlattı ve doğal olarak dvız kurlarında yükselme, vade uyumsuzlukları ve geri ödenmeyen kredilerde yüksek oranlı artışlar gibi önemli problemlerin doğması kaçınılmaz hale geldi¹⁵⁶.

Bir taraftan da ülkede büyüyen siyasi istikrarsızlık ve uygulanmakta olan dvız kuru politikasına olan güvenin sarsılması ile beklenen son gerçekleşti ve Şubat 2001 tarihinde dvız kuru rejiminin kısa ömürlü olan hayatı son buldu. Bu son doğal olarak beraberinde zaten hayli zayıf bünyesi olan Türk bankacılık sistemini de iyice zayıflar hale dönüştürdü. Fonlama maliyetlerinde yükselen faiz oranları nedeniyle keskin artışlar, vade uyumsuzlukları ve aniden değişen dvız kurları ve beraberinde bankaların bu beklenmedik duruma çok yüksek düzeyde açık pozisyonda yakalanmış olmaları bankacılık sistemimizde yaşanan derin finansal krizin en temel kaynakları olarak belirtilebilir.

¹⁵⁵ TBB, *Bankalarımız 2002*, 2002 yılında Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemindeki Gelişmeler, Mayıs 2003, internet: <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2002/ekonomi.pdf> (12.01.2006), s.2

¹⁵⁶ Ozatay ve Sak, a.g.e., 2003, s. 26

Kriz dönemi öncesinde ve kriz döneminde bankalarının iki ana gelir kaynakları vardı; ticari krediler ve devlet kâğıtları. Aşağıdaki tabloda kriz öncesi dönemi içeren 1997–2000 yılları arasında kamu ve özel bankaların finansal karakteristikleri ana hatları ile gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 13
Kamu ve Özel Bankaların 1997-2001 Kriz Öncesi Dönemindeki Karakteristikleri

Yıllar	Krediler/DBA ¹⁵⁷		Repo/YTL Mevduat		YP/YTL Mevduat		Kredilerde YP Oranı		Faiz Getiren Aktif Yüzdesi	
	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu
1997	113.72	86.24	123.36	22.49	212.20	46.37	14.01	3.07	67.80	36.63
1998	119.28	87.86	83.27	19.07	201.63	35.61	13.97	3.18	63.66	35.34
1999	82.52	66.27	106.61	13.64	274.65	26.49	15.91	2.30	63.22	28.85
2000	130.70	59.22	53.48	27.27	209.24	29.37	19.84	2.54	58.05	31.88
2001	153.68	55,13	25.37	41.52	237.54	37.12	19.55	2.78	54.57	34,56

Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, Para-Banka verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Aktifteki krediler portföyünün devlet kağıtlarına oranının kriz öncesi dönemlerde kamu bankalarında özel bankalara göre daha düşük seviyede olduğuna dikkat çekilmek gerekir. Faiz gelirlerinin toplam aktiflere oranına bakıldığında ise belirgin olan husus bir önceki oranın tersine özel bankalarda kamu bankalarına kıyasla daha yüksek bir yüzdeye ulaşıldığıdır. Bu oran kamu bankalarında özel bankalara göre neredeyse yarı yarıya gibidir. Bu sonuç esasen çok özetle ve kısaca kamu bankaları tarafından Hazineye verilen krediler ile rahatlıkla açıklanabilir. Belirtmek gerekir ki, bu krediler Hazine ve Hükümet tarafından genellikle görev zararları olarak nitelendirilmiştir.

¹⁵⁷ Devlet Borçlanma Araçları (kısaca DBA), kamunun ihraç ettiği borçlanma senetlerine verilen genel addir. Hazine bonusu bir yıldan kısa vadeli, devlet tahvili ise en az bir yıl ve daha uzun vadeli borçlanma senetleridir.

Bu dönemde önem arz eden bir diğerkonu, Türk bankalarının ve bilhassa özel bankaların portföylerindeki dövizlerin yerli paraya oranıdır. Türk bankaları halkın fazlasıyla dövize endeksli mevduatlarına ağırlık vermiş ve kendi döviz yükümlülüklerini de oldukça kısa vadeli tutmuşlardı. Bu durum Türk bankalarını uluslararası bir krize karşı çok kırılgan bir yapıya yerleştirdi¹⁵⁸.

Bankacılık sektöründeki toplam kredilerin yaklaşık %25'lik bir kısmı geri dönmeyen kredilerden oluşmakta idi ve bunlar için yeterli karşılık ayrılmamıştı ve pek çok operasyonel eksiklik ve yanlışlıklar kar zarar tablolarında önemli faaliyet giderleriyle sonuçlanmakta idi. 2000 yılının sonunda kamu bankalarının finansal durumları oldukça ürkütücüydü. Tarım kesimi ile küçük ve orta ölçekli işletmeleri destekleme sonucu oluşan görev zararları kamu bankalarının mali yapılarını önemli derecede bozmuştu¹⁵⁹.

Sadece kamu bankalarında değil tüm bankacılık sektörüne yayılan bu eksikliklerin üstesinden gelmek ve sorunları çözmek amacıyla Mayıs 2001 tarihinde Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma ve Rehabilitasyon Programı hükümet tarafından uygulamaya alındı. Kapsamlı programda dört ana konu hedef seçilmişti;

(a) özelleştirme nihai amacından hareketle kamu bankalarının operasyonel ve finansal yeniden yapılanmaları,

(b) özel bankaların güçlendirilmeleri,

(c) TMSF'ye devredilen bankalarda birleşme, satılma veya tasfiye yoluyla gidilmesi ve son olarak,

¹⁵⁸ Ozatay ve Sak, a.g.e., 2003. s.20

¹⁵⁹ Detaylı bilgi için bkz. BDDK, *Yıllık Faaliye Raporu 2001*, internet: http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/2881BDDK_YR_2001.pdf (15.02.2007), s.15

(d) sektörde çok sıkı bir gözetim ve denetim mekanizması ile hukuki ve kurumsal bir düzenlemeye gidilmesi¹⁶⁰.

Program aynı zamanda kanuni alt yapı ile de desteklendi. Kamu bankalarına yönelik yeniden yapılanma programı çerçevesinde oluşturulan yasal altyapı aşağıda ana hatları ile sunulmuştur. Kamu bankalarına ilişkin olarak yapılan hukuki düzenlemelerin getirdiği değişiklikler ana başlıklar halinde aşağıdaki gibidir;

• 25 Kasım 2000 de yürürlüğe giren 4603 sayılı Kanun'da belirlenen esaslar¹⁶¹;

- Bu Kanun'la Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamından çıkarılıp, anonim şirket unvanına kavuşturulmuş ve Bankalar Kanunu'na ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmışlardır.
- Kamu Bankalarının yeniden yapılandırılmaları ve özelleştirilmeleri 25 Kasım 2003 tarihine kadar üç yıl içinde tamamlanacaktır. Bu süre gerekirse bir kararnameyle onsekiz ay uzatılabilir.
- Yeniden yapılandırmanın usulleri bir kararnameyle belirlenecektir.
- Kamu Bankalarının yeniden yapılandırılmaları sürecinde oluşan görev zararı alacakları Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanacaktır.
- Kamu Bankaları için görev zararı yaratan bütün kararname ve kanunlar yeniden yapılandırma sürecinde iptal edilecektir.

¹⁶⁰ Kibritcioglu A., *Banking Sector Crises and Related New Regulations in Turkey*, *Economía Exterior*, Primavera 2005, Number. 32, 2005, s. 143.

¹⁶¹ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun 15.11.2000 tarihli resmi gazetede yayımlanmıştır, İnternet erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlark/4603.html> (13.09.2007).

- Bütçeden gerekli kaynak ayrılmadığı sürece, Kamu Bankalarına görev verilemeyecektir.
- Bankaların ana sözleşmeleri bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde yapılacak ilk genel kurullarının onayı ile yürürlüğe girecektir.
- Bankaların çalışan personelinden, bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihte emeklilik hakkını kazanmış olanlar, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay, bu hakkı 2002 yılı sonuna kadar kazanacak olanlar da kazandıkları tarihten itibaren üç ay içinde emeklilik başvurusunda buldukları takdirde, emekli ikramiyeleri %30 fazlasıyla ödenecektir.
- Anılan Kanun uyarınca, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin Yeniden Yapılandırılmalarına İlişkin Usul ve Esaslar 2000/1698 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (13 Aralık 2000) ile belirlenmiştir.
- 2000/1698 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenen esaslar¹⁶²;
- Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca üç kamu bankası için Yeniden Yapılandırma Komisyonları oluşturulmuş ve Şubat ayı içinde çalışmalarına başlamıştır.
- Bunlardan, Emlak Bankasına ilişkin Yeniden Yapılandırma Komisyonu, 26 Mart 2001 tarihinde; Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin, bankacılık faaliyetleri dışında kalan mal varlıklarının ve bu konuda faaliyet gösteren iştiraklerindeki hisse paylarının ve ticari gayrimenkullar ile ihtiyaç fazlası gayrimenkullarının tüm hak ve yükümlülükleriyle belirlenecek bir kamu kuruluşuna devredilmesini kararlaştırmıştır.

¹⁶² Söz konusu Karardaki Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin Yeniden Yapılandırılmalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın yürürlüğe konulması, Bakanlar Kurulu'nca 30.11.2000 tarihinde kararlaştırılmış ve 13.12.2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- 2001/2202 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen esaslar¹⁶³;
- 3 Nisan 2001 tarihinde yayınlanan Karar uyarınca, Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin, bankacılık faaliyetleri dışında kalan mal varlıkları ve bu konuda faaliyet gösteren iştiraklerindeki hisse payları ve ticari gayrimenkulları ile ihtiyaç fazlası gayrimenkulları tüm hak ve yükümlülükleriyle bilanço değerleri üzerinden Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir. Bu devrin dağılımı Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı arasında yapılacak protokolle belirlenecektir.
- Bankaların genel kurullarında belirlenecek yeni yönetim kurulları, bankaların özelleştirilmesine hazırlık amacıyla, yeniden yapılandırılmalarına yönelik her türlü işlemin yürütülmesinde yetkilidir.
- Yönetim kurullarınca her banka için ayrı ayrı hazırlanacak yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlık planları ilgili bankaların genel kurullarında onaylatıldıktan sonra Bakanlar Kuruluna sunulacaktır.
- 2000/1698 sayılı karar yürürlükten kaldırılmıştır.
- 2001/2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen esaslar¹⁶⁴;
- Kamu Bankaları için görev zararı alacağı doğuran tüm kararnamelemler yürürlükten kaldırılmış ve bu kararlar uyarınca doğan görev zararları tasfiye edilmiştir.
- 4684 Sayılı Kanun ile belirlenen esaslar¹⁶⁵ r;

¹⁶³ Söz konusu Karar 30 Nisan 2001 tarih ve 24388 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır

¹⁶⁴ Söz konusu Karar 20 Aralık 2001 tarih ve 24616 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁶⁵ Söz konusu Kanun 3 Temmuz 2001 tarih ve 24451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

- Kanunlarla kamu bankalarına verilmiş olan görev zararlarının tasfiyesini teminen, görev veren kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve görev zararı alacakları tasfiye edilmiştir.
- 4603 sayılı Kanun'la emekli olacaklar için getirilen %30 fazla ikramiyeden yararlanma süresi iki ay daha uzatılmış, ancak %30 fazla ikramiye oranı %25 şeklinde değiştirilmiştir.
- Yönetim Kurullarınca bankalarda çalışacak personel sayısına karar verilecek, ihtiyaç fazlası personel özelleştirme kanunu çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına transfer edilecektir.
- Emlak Bankası A.Ş.'nin Toplu Konut İdaresi'ne devredilecek aktifleri ve kanuni takibe uğramış alacakları ve bunlar için ayrılan karşılıkları hariç, geri kalan aktif ve pasifleri bankaların yönetim kurullarının kendi aralarında düzenleyecekleri protokol doğrultusunda Ziraat Bankası'na devredilecek ve bunu takiben Emlak Bankası A.Ş., bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkisi sona ererek tasfiye haline girecektir. Söz konusu işlemlere ilişkin olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun uygun görüşü alınır.
- Ziraat Bankası'na devredilecek aktif-pasif farkından doğan zararlar Hazine Müsteşarlığı tarafından Ziraat Bankası A.Ş.'ne sermaye olarak verilecektir. Devir tarihi itibarıyla nazım hesaplarda yer alan taahhütlere de nakde dönüştükleri takdirde, nakde dönüştükleri tarih itibarıyla aynı işlem uygulanacaktır.

2.1.2 Kriz Sonrası Dönemde Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılma Çalışmaları

Bankacılıkta yeniden yapılanma programının uygulamaya geçmesini müteakip, yukarıda sayılan dört ana konuda önemli adımlar atılmaya başlandı. Sağlam bir bankacılık sektörünün oluşturulması amaç edinildi ve programın uygulamaya geçirilmesinin sonraki bir yıllık süre içerisinde bankacılık sektörünün aktif toplamı 117,1 milyar dolardan 130 milyar dolara artış gösterdi. Sektör karlılığı bir önceki yılda karşılaşılan 8,2 milyar dolar zarardan 1,1 milyar dolar kara dönüştü. Banka birleşmeleri hızlandı ve banka sayısı önemli düzeylerde düşüş gösterdi. Programın; banka birleşmelerini, devirlerini ve tasfiyelerini öngörmesi sonucu, finansal krizlerle zayıflayan bankacılık sektöründe faaliyet gösteren banka sayısı 1999 ve 2000 yıllarındaki seviyesine göre büyük bir azalma göstererek, 1999 yılında 81 olan banka sayısı, 2002 yılı sonu itibarıyla 54'e gerilemiştir¹⁶⁶.

Esasen bankacılık sisteminin yeniden yapılanma maliyeti yaklaşık 47,2 milyar dolar düzeyinde hesaplanmaktadır. Kamu bankalarına aktarılan ve içinde görev zararlarından doğan faiz alacakları olan tutar 21,9 Milyar dolar ve TMSF'ye devredilen banka yükümlülüklerini kapsayan tutarla birlikte yaklaşık 39,3 milyar dolardır¹⁶⁷. Burada hemen belirtmek gerekir ki, ilgili dönem itibarıyla söz konusu tutar milli gelirin yaklaşık %26,6'sına tekabül etmektedir.

¹⁶⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2003 Yılı Programı, internet: <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2003.pdf> (13.04.2006), s.85

¹⁶⁷ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, İnternet erişim; http://www.bddk.org.tr/english/Reports/Other Reports/2653BSRP_102003.pdf, (15.09 .2006), s.6

Bankacılık sektörünün yeniden yapılanması kapsamında kamu bankalarına aktarılan toplam kaynağa ilişkin detaylı bir tablo aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 14
2003 Sonu İtibariyle Kamu Bankalarına ve TMSF Bünyesindeki Bankalara Aktarılan Kaynaklar (US Dolar Milyar)

	US Dolar (Milyar)	GSMH (%)
Kamu Bankaları Görev Zararları	19,0	12,8
Kamu Bankalarına Sermaye Transferleri	2,9	2,0
Kamu Bankalarına Yapılan Toplam Transferler	21,9	14,8
TMSF Bünyesindeki Bankaların Tasfiye Maliyetleri	17,3	11,9
Bankalara Yapılan Toplam Kaynak Transferi (Fon Bankaları Dahil)	39,3	26,7

Kaynak: BDDK Yıllık Rapor 2003 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu bankalarına aktarılan toplam tutarın 21,9 Milyar doları ilgili bankaların yeniden yapılanmalarında kullanılmıştır. Bu yeniden yapılanma ile görev zararlarının kapatılması ve sermaye transferleri kastedilmektedir. Kalan 17,3 Milyar dolar ise TMSF bankalarına ilişkin yapılan kaynak aktarımlarını ifade eder ¹⁶⁸.

Diğer taraftan bankacılık sisteminde yeniden yapılanma kapsamında özel sektör için oluşan maliyet 7,9 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamın 5,2 milyar doları TMSF bünyesindeki bankalar ve 2,7 milyar doları da özel sektör bankalarının sermayelerini güçlendirmelerine ilişkindir ¹⁶⁹.

¹⁶⁸ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, s.6

¹⁶⁹ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, s.7

2.1.2.1 Kamu Bankalarında Finansal Yapılanma Süreci

Kamu bankalarının mali bünyelerinde bozulma tüm bankacılık sistemini derinden etkileyebilecek bir husustur. Bu geçmiş dönemlerde sıklıkla doğrulanmış bir tespit olarak karşımıza çıkmaktadır. Finansal yapılanma süreci esasen 2001 yılının ikinci yarısında sağlam ve güvenilir bir bankacılık sisteminin tesisi amacıyla başlatıldı. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri bir kez daha göstermiştir ki bankacılık sisteminin finansal yapısı krizlere karşı yeterince güçlü değildir. Bu güçsüzlüğün en can alıcı noktasına ise, yukarıda belirtirmeye çalışıldığı üzere görev zararları yükü ile çalışamaz duruma sokulan kamu bankaları yerleştirilebilir. Bu noktadan hareketle, programda ana amaç olarak kamu bankalarının mali yapılarının tekrar güçlendirilmesine çalışılması çok doğaldı. Kamu bankalarında malî yeniden yapılanma evresini üç alt başlıkta sıralanmıştır; (i) görev zararlarının ortadan kaldırılması, (ii) kısa süreli yükümlülüklerin tasfiyesi, (iii) sermayelerinin güçlendirilmesi¹⁷⁰.

2.1.2.1.1 Görev zararlarının Tasfiye Edilmesi

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programı çerçevesinde bankalarda oluşan görev zararları tasfiye edildi ve bu zararlara ilişkin olarak ayrılan kanuni karşılıklar kaldırıldı. Bunun da ötesinde kamu bankalarında görev zararlarının oluşumuna neden olabilecek her hangi idari bir işlem ile bankalara bu yönde bir görev yüklenilmesi yasaklandı. Bu yasak esasen bu alanda atılan en önemli ve tutarlı karar olarak değerlendirilmelidir.

¹⁷⁰ Söz konusu tasfiye Nisan 2001 itibari ile başlatılan yeniden yapılanma programlarında yer almaktadır. Detaylı bilgi için bkz. BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı, Gelişme Raporu, Temmuz 2002, s.10

2.1.2.1.2 Kamu Bankalarında Kısa Vadeli Yükümlülüklerin Ortadan Kaldırılması

Yukarıda bahsedildiği üzere kamu bankaları nakit gereksinimlerini karşılamaya yönelik olarak bankalar arası piyasalara başvurmak zorunda kalmıştır. Bankacılıkta gün bazlı yapılan işlemler genelde yüksek maliyetlidir. Yeniden yapılanma programının en önemli amaçlarından biri kamu bankalarında kronikleşen nakit problemine sorun bulmak oldu. Bu sıkıntının üstesinden gelmek amacıyla kamu bankaları merkez bankaları aracılığı ile repo ve tahvil satışına geçtiler ve Nisan 2001 tarihinde 8,5 milyar YTL düzeyine varan özel bankalara ve müşterilerine olan kısa vadeli yükümlülüklerini yavaş yavaş azaltmaya başladılar¹⁷¹. Takip eden tabloda kamu bankalarının 2001 yılındaki kısa vadeli yükümlülüklerinin iki yıl içindeki durumu gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 15
Kamu Bankaların Kısa Vadeli Yükümlülükleri 2001- 2003 Dönemi

	Nisan Sonu İtibariyle 2001	Ağustos İtibariyle 2003
1.Merkez Bankası	5,500	-900
- Açık Piyasa İşlemleri	5,500	0,0
Toplam Repo	5,500	0,0
O/N Repo	200	0,0
Uzun Dönemli Repo	5,300	0,0
- Bankalar Arası Borçlanma (O/N)	0,0	-900
2.Özel ve Ticari Bankalar Repo ve Gecelik Mevduat	8,500	0,0
Özel Bankalar (O/N)	4,200	600
- TCMB CBRT Bankalar Arası Piyasa	400	0,0
- Bankalar Arası Para Piyasası	1,900	0,0
- IMKB Repo Piyasası	1,900	0,0
Müşteri Repo ve Gecelik Mevduat	4,300	600
Toplam	14,000	-300

Kaynak: BDDK Gelişme Raporlarındaki veriler esas alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Hazine kamu bankalarına nakit akimini sağlamak ve likidite pozisyonlarını istikrarlı hale getirmek amacıyla bankaların ellerindeki devlet tahvillerini vadesinden önce ödedi. Bu uygulama kamu bankalarının acil nakit gereksinimlerini çok rahatlatı.

¹⁷¹ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı, Gelişme Raporu, Temmuz 2002, s.11

Kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması bankaların faaliyetleri ve mali yapıları üzerinde çok önemli pozitif bir etki yarattı. Bu etkinin sonuçları bir sonraki bölümde detaylı olarak irdelenecektir.

2.1.2.1.3 Kamu Bankalarının Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesi

Yeniden yapılanma programı çerçevesinde bir diğer önemli adım kamu bankalarının sermayelerinin güçlendirilmesi oldu. Bu amaca yönelik olarak bankalara doğrudan nakit veya ara dönem ödemeli tahvil aktarılmıştır. Kamu bankalarının özkaynak sorunlarının giderilmesine yönelik yapılan nakit ve benzeri desteklerin bir özeti aşağıdaki tabloda 2001 yılı sonu itibariyle özetlenmiştir.

Tablo 16
Kamu Bankalarına Yapılan Toplam Sermaye Desteği
(YTL Million)

	2001 Sonu İtibariyle
Özel çıkarılan tahviller	3.224
Ziraat Bank	1.700
Halk Bank	900
Emlak Bank	624
Nakit ilavesi	326
Ziraat Bank	218
Halk Bank	67
Emlak Bank	41
Toplam Sermaye Desteği	3.550

Kaynak: BDDK Gelişme Raporu VII, Ekim 2003 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bankalara yapılan nakit aktarımı yaklaşık 326 milyon YTL olarak gerçekleştirilmiştir. İlave olarak kamu bankalarına 3,2 milyar YTL tutarında tahvil aktarılmış ve toplam aktarılan nakit ve tahvil tutarı 2001 yılı sonuna gelindiğinde 3,5 milyar TL'yi

aşmıştır¹⁷². Bu kaynak desteğinin ilerleyen dönemlerde kamu bankalarının sermaye yeterliliklerinin sağlanmasında ve kredi ve döviz riskine karşı korunmalarında büyük katkılar sağlamış olduğu bilinmektedir.

2.1.2.2 Kamu Bankalarında Operasyonel Yapılanma Süreci

Operasyonel yeniden yapılanma kapsamında kamu bankalarının yönetiminin yeni oluşturulan ‘Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu’na devredildikleri görülmektedir¹⁷³. Hem risk yönetimi alanında hem de iç ve dış denetim mekanizmalarının çalıştırılmaya başlaması ile kamu bankalarının modern bir yapıya kavuşturulmasının ilk adımları bu şekilde atılmış oldu. Bu reformları bankaların yeniden organizasyon yapılarının şekillendirilmesi teknolojik altyapılarının güçlendirilmesi, insan kaynakları, finansal kontrol, risk yönetimi hizmet kalitesiminin artırılması aşamaları izlemiştir¹⁷⁴. Bu kapsamda atılan adımları ana hatları aşağıda özetlenmiştir;

- 6 Haziran 2001 de Emlak Bankası'nın çalışma lisansı kaldırılarak Ziraat Bankasına devredildi.
- Organizasyonel anlamada yönetim kademeleri yeniden örgütlendi; piramit şeklindeki yapılanmada yönetim kurulunun altında beş alt departman oluşturuldu; pazarlama, kar merkezi, operasyon, kredi ve risk yönetimi, kontrol.

¹⁷² BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı, Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, internet erişim: http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Diger_Raporlar/1525BSYYP_Gelisme_102003.pdf (30.05.2006), s.13

¹⁷³ “Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu” 2001 Nisan ayında oluşturulmuştur. Kamu bankalarının yönetimi ortak yönetim kuruluna devredilmiştir. Bu kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir. Bu yönetim kurulunun esas gayesi, takip eden süreçte kamu bankalarının özelleştirilmesine zemin hazırlamak olarak belirlenmiştir.

¹⁷⁴ BDDK, Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, s.17

- Verimsiz şubeler kapatıldı ve personel sayısı azaltıldı. Dış denetim amacıyla bağımsız bir denetim firması ile anlaşıldı ve bankaların yeniden yapılanmasına rehberlik etmek amacıyla dışarıdan uzmanlar atandı ¹⁷⁵.

Bu tedbirlere ilave olarak, kamu bankalarının operasyonel yeniden yapılanmaları için oluşturulan detaylı ve stratejik bir plan bu bankaların genel kurullarından geçirildi ve Bankalar Kurulu tarafından da bu uygulama onaylandı. Bankaların finansal sonuçlarının ve özellikle likidite ve faiz oranlarındaki dalgalanmaların takibini sağlamak amacıyla bir finansal izleme ve kontrol planı oluşturuldu. İzleme planı ve programı ile bankaların hareketleri günlük olarak izlenme imkanına kavuşturuldu ¹⁷⁶. Yeniden yapılanma planının uygulamaya geçirilmesinin ardından geçen bir yıllık süreçte, kamu bankalarının şube ve personel sayılarında çok önemli değişiklikler gözlemlendi. Takip eden tabloda son 2006 yılından önceki on yıllık süreçte kamu bankalarının personel istihdamına ilişkin politikalarının sonuçları özel bankalarla karşılaştırılmalı olarak sunulmuştur.

Table 17
Kamu ve Özel Banka Çalışan Sayısındaki Değişiklikler

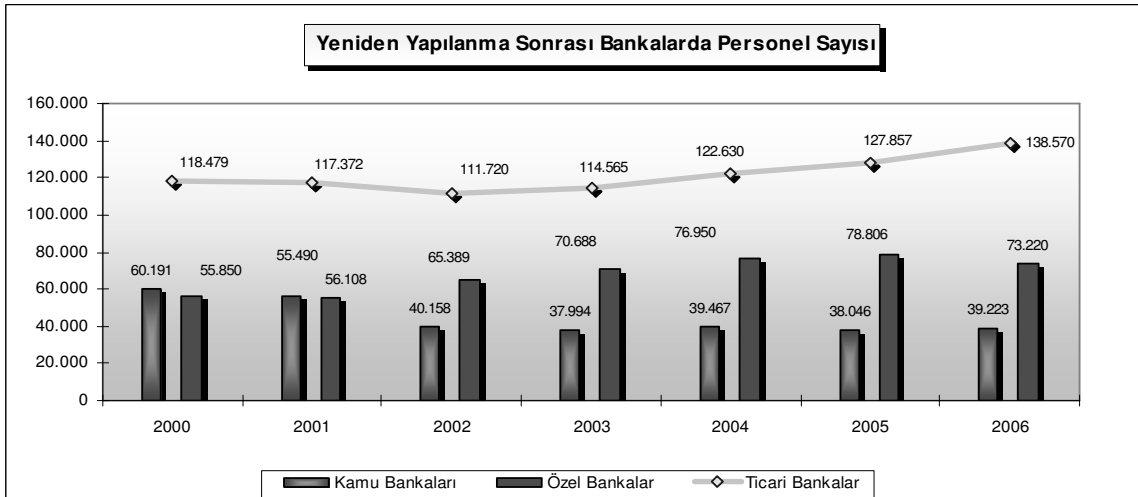
Bankalar	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kamu Bankaları	57.684	57.165	60.469	61.730	60.191	56.108	40.158	37.994	39.467	39.214	39.223
Ziraat Bankası A.Ş.	34.566	33.343	36.460	37.705	36.576	33.023	23.330	22.138	21.172	21.053	20.684
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	14.285	14.447	14.559	14.843	15.025	14.956	9.228	8.515	11.145	10.981	10.860
Türkiye Vakıflar Bankası	8.833	9.375	9.450	9.182	8.50	8.129	7.600	7.341	7.150	7.180	7.679
Özel Bankalar	45.271	49.748	52.219	55.413	55.850	55.490	65.389	70.688	76.950	78.279	73.220

Kaynak: TBB Bankalarımız Yıllık Raporlarındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

¹⁷⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, Mali Piyasalarda Gelişmeler 2002 Yıllık Raporu, Ocak 2003, İnternet erişim adresi: <http://ekutup.dpt.gov.tr/mpg/2002.pdf>, (11.08.2007), s.31

¹⁷⁶ BDDK, Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, s.17

2000 yılı ile 2006 yılı arasında tüm ticari bankaları kamu ve özel bankalarda çalışan personel sayıları 3.598 kişi azalış göstererek 112.443 kişiye gerilemiştir. Aynı döneme ilişkin olarak kamu bankalarında çalışan personel sayısının ise 20,968 kişi azalarak 39,223 kişiye indiğini görmekteyiz. 2006 yılı itibariyle kamu bankalarında çalışan sayısının toplam sektöre oranı %32 olarak gerçekleşmiştir¹⁷⁷. Yeniden yapılanma programının ardından istihdam edilen personel sayısındaki bu düşüş aşağıdaki grafikte özel bankalarla karşılaştırmalı olarak gösterilmeye çalışılmıştır.



Şekil 9:Yeniden Yapılanma Sonrası Banka Grupları İtibariyle Personel Sayısı
(2000-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafikten de daha net anlaşılacağı gibi, 2006 öncesi beş yıllık perioda bakıldığında, daha doğru bir ifade ile yeniden yapılanma döneminin ardından çalışan sayılarında kamu ve özel bankacılığın bir karşılaştırılması yapıldığında, özel ve kamu bankalarında birbirlerinin tersi bir personel talebi politikası izlendiği göze çarpmaktadır. Yeniden

¹⁷⁷ TBB, *Bankalarımız 2006*, TBB Yayınları No.251, s.34

yapılanma programını takip eden süreçte kamu bankalarının şube sayılarında da hatırı sayılır azalmalar olmuştur. Bu gerilemeye ilişkin bir tablo aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 18
Kamu ve Özel Banka Şube Sayıları

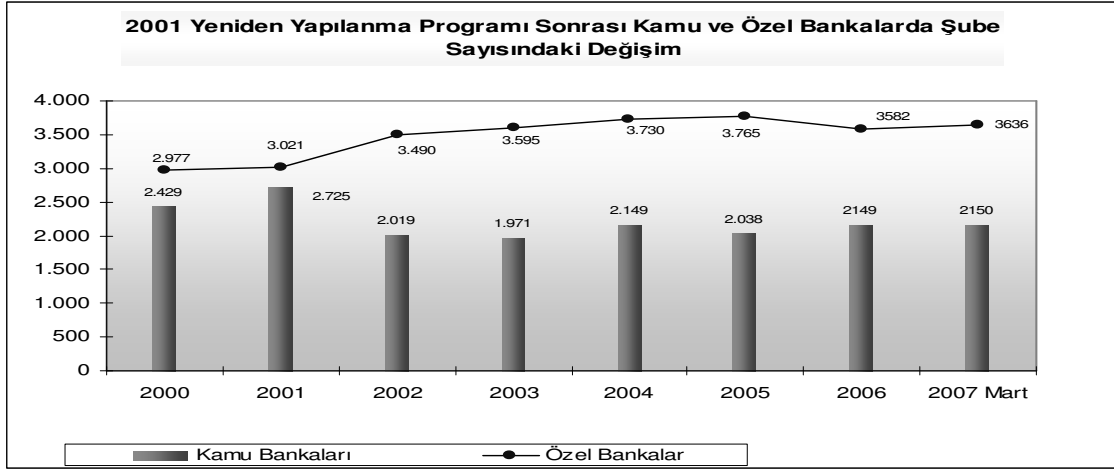
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kamu Bankaları	2.354	2.382	2.426	2.459	2.429	2.725	2.019	1.971	2.149	2.038	2149
Ziraat Bankası A.Ş.	1.262	1.267	1.285	1.309	1.303	1.504	1.173	1.148	1.146	1.146	1247
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	765	784	804	810	807	899	546	527	707	595	588
Türkiye Vakıflar Bankası	327	331	337	340	319	322	300	296	296	297	314
Özel Bankalar	2.300	2.440	2.697	2.869	2.977	3.021	3.490	3.595	3.730	3.765	3582

Kaynak: TBB, Bankalarımız, Yıllık Raporlardaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu bankalarının toplam şube sayıları ilgili dönemde 205 adet azalarak 2,149'a gerilemiştir. Tersine bir gelişme aynen personel sayılarında olduğu gibi şube sayılarında da özel bankaların şube sayılarında artış şeklinde izlenmiştir. Söz konusu döneme ilişkin olarak özel bankaların şube sayısı 1,282 adet artmıştır.

Bu konuya ilişkin verilebilecek bir başka istatistikî bilgi de, 2006 sonu itibarıyla kamu bankalarında banka başına şube sayısı 683 ve özel bankalarda banka başına şube sayısı 256 olarak hesap edilmektedir¹⁷⁸. Yeniden yapılanmadan sonraki 5 yıllık süreçte kamu bankaları ile özel bankaların şube sayılarında izlenen trend aşağıdaki grafikte daha net olarak görülebilir.

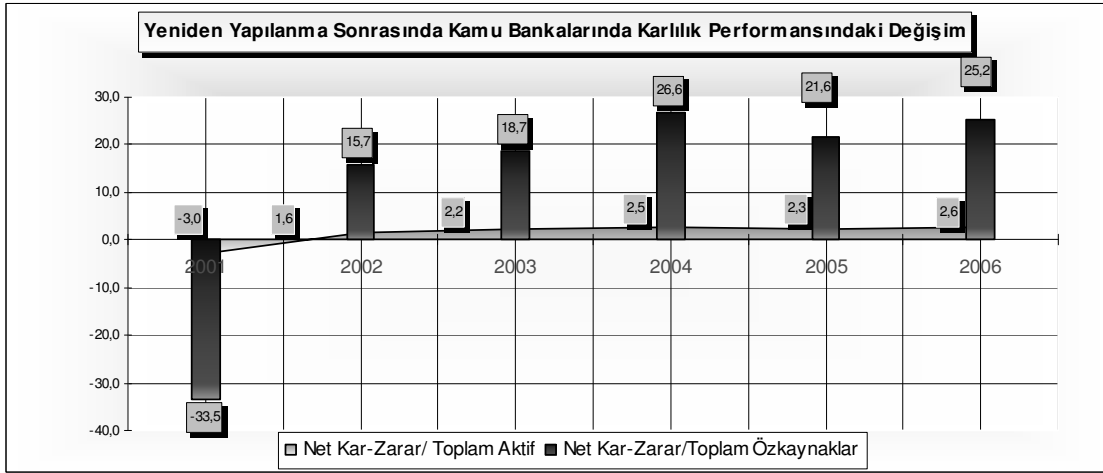
¹⁷⁸ TBB, *Bankalarımız 2006*, TBB Yayınları No.251, s.34



Şekil 10: Yeniden Yapılanma Sonrası Kamu ve Özel Banka Şube Sayıları (2000- 2006)

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar, Banka, Şube, Personel Bilgileri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Operasyonel alanda kamu bankalarında gerçekleştirilen tüm bu yeniden yapılanma çabaları takip eden yıllarda meyvelerinin vermeye başlamış ve bankaların sene sonu hesaplarına karlılık olarak yansımıştır. Bu performans ve karlılık artışına ilişkin düzenlenen aşağıdaki grafik kamu bankalarında bu konuda yükselen trendi göstermesi açısından önemlidir.



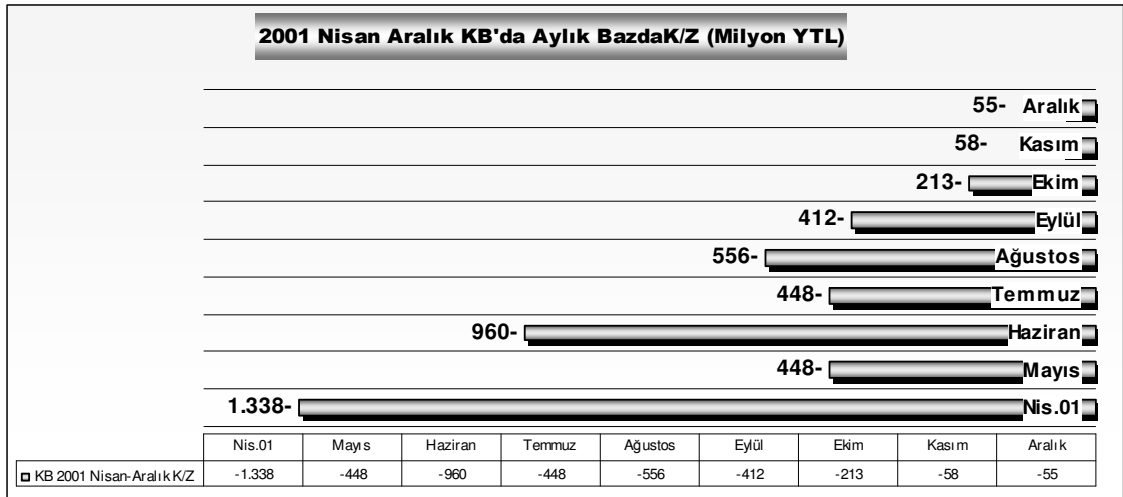
Şekil 11: Yeniden Yapılanma Sonrası Kamu Bankalarının Karlılık Performansı (2001- 2006)

Kaynak: TBB Bankalarımız Kitaplarında (2001- 2006) Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları-Rasyolar kısmındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2001 yılı sonunda zararlı kapanan hesaplar takip eden yıllarda artarak devam eden bir şekilde karla sonuçlanmaya başlamıştır. Bir sonraki bölümde bankaların finansal sonuçları detaylı olarak tartışılacağından burada bu bilgiyi vermekle yetinilecektir.

2.1.2.3 Kamu Bankalarında Yeniden Yapılanma Sonrasındaki Gelişmeler

Yukarıda da çeşitli şekillerde ifade edildiği üzere, kamu bankalarının finansal ve operasyonel anlamda yeniden yapılandırılmalarının ardından özellikle karlılık anlamında önemli gelişmeler gözlenmeye başlandı. 2001 yılı içerisinde başlatılan programın ardından bir yıl kadar kısa bir süre sonrasında 2002 yılının sonuna geldiğinde bankaların bilançolarındaki zarar kaleminin tamamen ortadan kalkmış olması bir bakıma yapılan çalışmaların ve uygulanan programın başarısını göstermesi açısından fevkalade dikkate değerdir. Unutulmamalıdır ki, 2001 yılı Şubat krizi sonrası bankalar bilançolarını büyük miktarlarda zararlı kapatmışlardı. Bu gelişmeler bir sonraki grafikte gösterilmeye çalışılmıştır.



Şekil 12: 2001 Nisan-Aralık Dönemi 9 aylık Kamu Bankaları Kar-Zarar Durumu

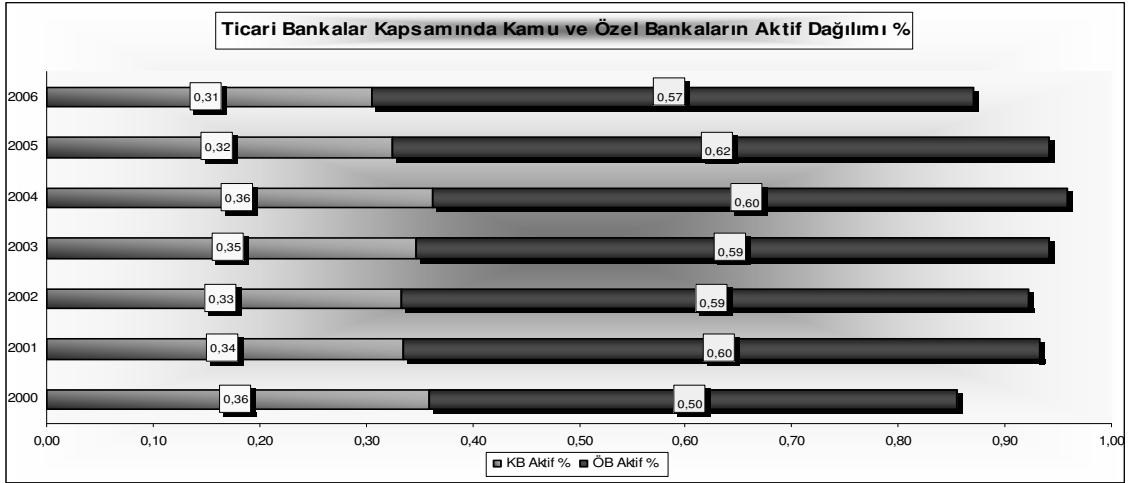
Kaynak: BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, Gelişme Raporu, Temmuz 2002, s.14, verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Nisan 2001’de başlatılan yeniden yapılanma sürecinin ardından aylar itibariyle ilgili yılın sonuna kadar geçen sürece baktığımızda, 2001 yılı sonunda kamu bankalarının bilançolarındaki zarar kaleminin neredeyse sıfırlandığını görmek mümkündür. Hiç şüphesiz bu pozitif trend, kamu bankalarının gerçek anlamda bankacılık yapmaları durumunda mali sonuçlarının nasıl kısa sürede eksiden artıya çevrilebileceğini göstermesi bakımından önem arz eder. Karlılıktaki hızlı büyümenin takip eden yıllarda da devam etmekte olduğunu önceki grafikte göstermiştik.

Yukarıda da açıklandığı gibi ilgili yıl olan 2001 sonunda karlılık anlamında çok hızlı bir düzelme yaşanmış, 1,2 milyar USD zararla 2001 yılı hesapları kapatılmış, takip eden yılda bu zarar 644 milyon USD kara dönüşerek, bu yükseliş trendini 2003 ve devam eden yıllarda da sürdürmüştür. 2006 yılında ise kamu bankalarının sene sonu net dönem karı Yeni Türk Lirası bazında 3.733 milyona ulaşmıştır¹⁷⁹.

Kamu bankaları ile özel bankaların sektörde yaratılan toplam aktifteki paylarına baktığımızda, 2001 yılına kıyasla sonraki yıllarda kamu bankalarının ağırlığının hafif de olsa arttığını görmek mümkündür. 2001 yılında %32,7 olan kamu bankalarının payı 2006 yılına gelindiğinde toplam aktif payında bir miktar gerileme yaşandığı görülmüştür. Bu trende ilişkin bir grafik aşağıda sunulmaktadır.

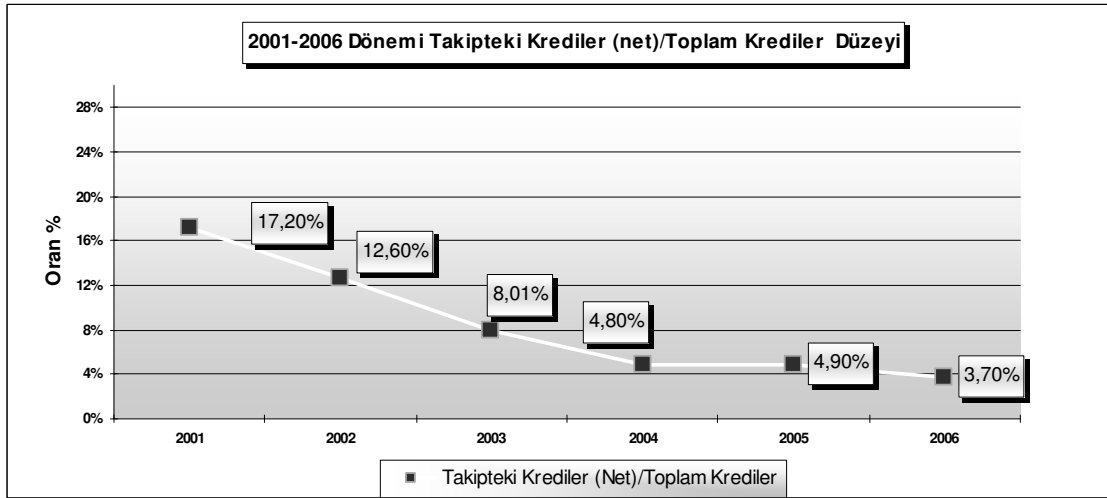
¹⁷⁹ TBB, *Bankalarımız 2006*, Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları Bilançosu, İnternet erişim; <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2006/grup/Kamusal%20Sermayeli%20Mevduat%20Bankalar%FD.xls>, (23.08.2007), s.1



Şekil 13: Ticari Bankalar Kapsamında Kamu ve Özel Bankaların Aktif Ağırlıkları (2000-2006)

Kaynak: TBB, Bankalarımız Kitapları (2000-2006), Tablolar, Grup ve Sektör Payları verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bir başka çarpıcı gelişme ve başarılı bir sonuç, %56'lar düzeyinde olan takipteki kredilerin 2006 yılına gelindiğinde %5 düzeylerine gerileme göstermesidir.



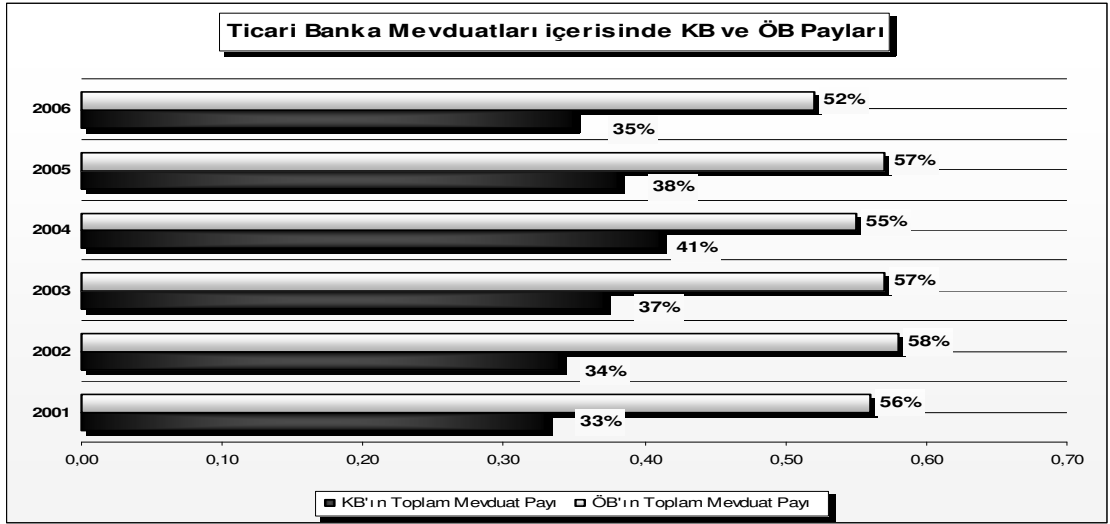
Şekil 14: Kamu Bankalarında Takipteki kredilerin Toplam Kredi Hacmindeki Yeri

Kaynak: TBB İstatistik Raporlar (2001-2006), Seçilmiş Rasyolar, Aktif Kalitesi verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Diğer taraftan kamu bankalarının ticari banka mevduatları içerisinde aldığı pay yeniden yapılanma dönemini takip eden senelerde 2004 yılı sonuna kadar kademeli

olarak gözle görülür bir şekilde artışını sürdürmüştür, son iki yılda mevduat paylarında bir düşüş gözlenmiştir.

Aynı döneme ilişkin özel bankaların toplam mevduat paylarında ise 2001 ile karşılaştırıldığında 2006 yılı sonunda hafif de olsa bir gerileme yaşanmıştır. Kamu ve özel bankaların ticari bankacılıktaki mevduat parlarının seyri aşağıdaki grafikte daha net izlenebilir.



Şekil 15: Ticari Banka Mevduatları içinde Kamu ve Özel Banka Payı

Kaynak: TBB İstatistiki Raporlar (2001-2006), Seçilmiş Rasyolar, Sektör Payları verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu ve özel bankaların paylarının son iki yıllık süreçte gerileme gösterme gerekçesini piyasadaki yabancı sermayeli banka sayılarının artmasında bağlamak da yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.

2.2. KAMU BANKALARINDA GÖREV ZARARLARININ OLUŞUMU VE BU ZARARLARIN EKONOMİK BOYUTLARI

2.2.1 Kamu Bankalarında Görev Zararları Kavramı ve Tarihçesi

Görev zararları ile ilgili detaylı rakamlara geçmeden önce, bu kısımda kısaca görev zararı kavramının neyi ifade ettiği, nasıl ve hangi gerekçelerle ortaya çıktığı konusuna değinmekte fayda görülmektedir.

Görev zararları kavramı ilk olarak sıklıkla 1990'li yılların başlarında ortaya çıkmaya başladı. Esasen görev zararı hükümetlerin kamu işletmelerine zorunlu olarak yüklediği işlem ve görevler nedeniyle ortaya çıkan kayıpları ifade eder. Daha açık bir ifade ile kamunun kendi genel bütçesinden yetiştiremediği ödeneklere ilişkin özerk nitelikteki diğer kamu işletmelerinin ödeneklerine başvurması, onlardan zorunlu olarak borçlanması ve bu ödeneğinde ilgili kamu işletmesinde görev zararları başlığı altında muhasebeleştirilmesidir. Görev zararlarını teorik anlamda üç alt başlıkta toplamak mümkündür¹⁸⁰ ;

- Destekli kredilerden doğan görev zararları
- Oluşan zararlara ilişkin açığın karşılıksız kalması sonucu katlanılan faiz
- Özellikle operasyonel kayıplar sonucu oluşan kalıntı değer

Başlangıcını 1980'li yılların sonlarına kadar uzatabileceğimiz görev zararları kavramı ile yoğunluklu olarak 1990'lardan itibaren karşılaşmıştır. Bu dönemde kamu bankalarına belli alanlara yönelik olarak düşük faizli kredi verme yükümlülüğü getirilmeye başlandı. Ziraat Bankası ve Halk Bankası bu uygulamanın merkezinde yer

¹⁸⁰ Rijkeghem V. C., *Turkish Debt 1990-2002 How Did We Get There?*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, Official Report, Istanbul, 2004, s.31

aldılar¹⁸¹. Görev zararlarının oluşmasında önemli bir enstrüman teşvik kredileri idi. Genellikle IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda belirlenen teşvik kredi faizleri ile piyasa faiz oranları arasındaki fark oldukça yüksek rakamlara ulaşmaktaydı. Örneğin 1994–1999 arasında teşvik faiz oranları Ziraat Bankasında %53’lerde ve Halk Bankasında %40’lar civarında belirlenmişken, o dönemde Hazine bonolarının faizleri %100’lerin oldukça üstünde seyretmekteydi¹⁸². Bu teşvik kredi faiz açıkları hükümetlerin doğrudan bir giderleri olarak bütçede yer alması gerekirken, bu tutarlar çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde de açıklanacağı üzere, kamu bankalarının bilançolarına gizlenme çalışıldı.

Halk Bankası ağırlıklı bir şekilde küçük ve orta ölçekli nitelikteki işletmelere yönelmişken, Ziraat Bankası tarımsal üreticilere yönelik fon akışını kolaylaştırmakta idi. Esasen devletin görev alanına giren yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi amacıyla çok miktarda bu alana kaynak sağlamada bu iki bankanın kredi imkanlarının kullanılmış olması finansal sisteminin bozulmasına neden oldu¹⁸³.

Devlet tarafından kamu bankalarına yüklenen bu görevlerden kaynaklanan görev zararlarına ilişkin geciken veya yapılmayan ödemeler yanında kamu bankalarının kötü yönetilmeleri ve esasen bu bankaların kendi uzmanlık alanları dışında faaliyet göstermeleri bankaların finansal bünyelerinde onarılamayacak olumsuzluklar yaratmıştır.

¹⁸¹ Üçüncü kamu bankası olan Emlak Bankası’nın mali tablolarında bu anlamda önemli sayılabilecek bir görev zararı ile karşılaşılmamıştır ve esasen bu banka da Temmuz 2001’de tüm personeli ve müşteri portföyü ile Ziraat Bankasına devredilmiştir.

¹⁸² Rijckeghem V. C., a.g.e, s.31

¹⁸³ Caşkurlu E, *Görev Zararları Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi*, No: 138, SPK, Ankara, 2002, s.23

Bu bankaların finansal yapılarında öncelikli bozulmaya yol açan sebep, Hazinesinin sebep olduğu görev zararlarına ilişkin kendi yükümlülüklerini yerine getirmemesi gösterilebilir. 1990'li yılların başlarından itibaren ekonomide hissedilmeye başlanılan ve sonrasında piyasaları vuran finansal krizler sebebiyle Hazinesinin görev zararlarında oluşan geri ödeme yükümlülüklerini özellikle 1992 yılından sonra yerine getiremediğini görülmektedir. Doğaldır ki, bu türden bir alacağın geri dönmemesi kamu bankalarının bilançolarında önemli bir alacak yükü oluşmasına sebep olmuş ve bu durum Türkiye ekonomisinde problemlerin daha da artmasına zemin hazırlamıştır¹⁸⁴.

Bu bozulmanın sonucu kamu bankaları, Hazineden olan alacakların tahsili imkanı bulamamanın verdiği telaş ile günlük likidite gereksinimlerini finanse etmek amacıyla bankalar arası piyasan borçlanma yoluna zorlanmıştır. Kamu bankaları likidite ihtiyaçlarını kısa vadeli ve çok yüksek faiz oranlarına katlanarak karşılamaya başlamıştır.

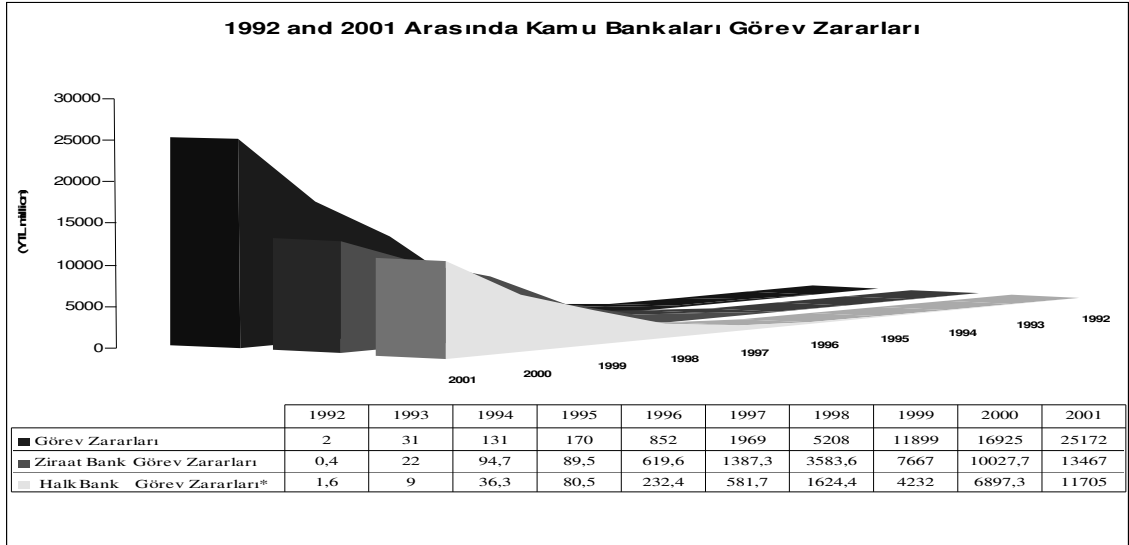
Çok geçmeden kamu bankalarının bilançolarında zararların daha da artmasını tetikleyen bu durum tüm bankacılık sektörüne yayılan stabil olmayan bir ortama dönüşmüştür. Sonuçta kamu bankalarının günlük nakit ihtiyaçlarını karşılayamamaları tüm ülke bankacılık sisteminde yıkıcı bir etkiyle neticelenmiştir.

Görev zararlarının bankacılık sektörü ve beraberinde ülke ekonomisinde yarattığı olumsuz tablo çalışmamızın bir sonraki bölümünde detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

¹⁸⁴ Pınar A. ve Sak G., *The problem with publicly owned banks in Turkey: the story of duty losses and thereafter*, Ankara University and Central Bank of the Republic of Turkey, çalışma sunumu; International Institute of Public Finance Congress, Prag, August, 2003, s.8

2.2.2 Görev Zararlarının Finansal Boyutları ve Tasfiye Edilme Süreci

Bir önceki bölümde belirtildiği gibi, 1992 yılından başlayarak giderek artan bir şekilde kamu bankalarının hesaplarında oluşmaya başlayan görev zararları 2001 yılına kadar karşılıksız bırakılmıştı. 2001 yılına gelindiğinde bilançolarda biriken görev zararları stok tutarları görev zararlarına ilişkin Hazine'nin ilgili bankalara yeterli bir ödeme yapmadığının bir göstergesidir. Bu geciken ödemeler dolayısıyla orta çıkan likidite problemleri kamu bankalarını bankalar arası piyasalardan veya bono piyasalarından finans ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yüksek maliyetli borçlanmaya itmiş ve özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısı ve sonlarına doğru bu ivme giderek hızlanmıştır. Bu aşırı likidite gereksinimi kamu bankalarını özel bankalara göre daha yüksek faiz oranlı mevduat toplamaya zorunlu kılmıştır. Görev zararlarının artışında gözlenen bu süreç takip eden grafikte gösterilmeye çalışılmıştır¹⁸⁵



Şekil 16: 1992-2001 Yılları Arasında Kamu Bankaları Görev Zararlarındaki Değişim

Kaynak: Caskurlu E., a.g.e, s.81 ve s.94'deki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.
(*) Emlak Bankasına ait 45 milyon YTL tutarındaki zarar Halk Bankası içine dahil edilmiştir.

¹⁸⁵ Emlak Bankasında oluşan görev zararlarının oldukça düşük düzeyde olması sebebiyle bu tutarlar Halk Bankasının hesapları içerisinde ele alınmıştır.

Grafikten de izlendiği gibi görev zararlarındaki birikimin 1990'ların ortalarında sonra hızla artmaya başladığı, 2001 yılına gelindiğinde 25 Milyar YTL'nin üstünde oldukça büyük bir meblağa ulaşıldığı görülmektedir. İlgili dönem itibariyle görev zararlarının toplam kamu bankalarının aktif büyüklüğü içindeki oranı yüzde ellinin üstüne çıkmış olması görev zararlarının ulaştığı boyutun anlaşılması açısından en net gösterge olacaktır.

Kamu bankalarında görev zararları 1980'li yılların sonlarından başlayarak hükümetlerin çıkardığı yaklaşık 100'ü aşkın ve sonuncusunun da Nisan 2001 tarihli resmi gazetede yayımlandığı kararnameye dayandırılmıştır¹⁸⁶. Görev zararlarını noktalamayı amaçlayan son kararnamede kamu bankalarına zarar yaratacak herhangi bir yükümlülüğün altına girmelerinin önceden bu konuyla ilgili gerekli fonların kendilerine temin edilme şartlarının yerine getirilmediği sürece verilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Devam eden kararnamelerde ise bankalardaki görev zararlarının süreç içerisinde azaltılmaya başlandığı görülmüştür. Söz konusu zararların tasfiyesine yönelik kamu bankalarına yapılan ödemeler ve süreç içerisinde görev zararlarının nasıl ortadan kaldırıldığına ilişkin detaylı bir tablo aşağıda sunulmaktadır.

¹⁸⁶ T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin Görev Zararı Alacaklarının Tasfiye Edilmesi Hakkında Karar, Karar Sayısı: 2001/2312, 30 Nisan 2001 tarih ve 24388 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Tablo 19
Yeniden Yapılanma Kapsamında Kamu Bankalarına Aktarılan Toplam Kaynaklar

	Aralık 2000 İtibariyle Durum(1)	2001 Yılındaki Artış (2)	Toplam (1)+(2)
Görev Zararlarından Doğan Yükümlülükler	17.413	7.759	25.172
Senede Bağlanan	2.217	22.955	25.172
-Ziraat Bank	1.354	12.113	13.467
-Halk Bank	863	10.797	11.660
-Emlak Bank	0	45	45
-Seneden Bağlanmayan	15.196	-15.196	0
Sermaye Takviyesi (Kamu Kağıtları)		3.224	3.224
-Ziraat Bank		1.700	1.700
-Halk Bank		900	900
-Emlak Bank		624	624
Sermaye Takviyesi (Nakit)		326	326
-Ziraat Bank		218	218
-Halk Bank		67	67
-Emlak Bank		41	41
Toplam	17.413	11.309	28.722

Kaynak: Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı, Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, s.13

Karşılıksız bırakılan görev zararları alacakları yekunu 2000 yılının sonuna gelindiğinde 15,2 milyar YTL'ne yükselmişti. Bu tutar içerisinde bu borçlara ilişkin uygulanması gereken faizler yer almamaktaydı. Başka bir ifade ile faizleri ile birlikte, ki faiz toplamı 7,7 milyar YTL civarına tekabül etmektedir, kamu bankalarının hazineden olan alacak tutarı 22,9 milyar YTL ulaşmıştı. Görev zararlarının ulaştığı boyutlara ilişkin grafik aşağıdadır.



Şekil 17: 2001 Yılı Sonunda Kamu Bankalarında Tahsil Edilecek Olan Görev Zararlarının Toplam Tutarı

Kaynak: Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı, Gelişme Raporu VII, Ekim 2003, s.13 deki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

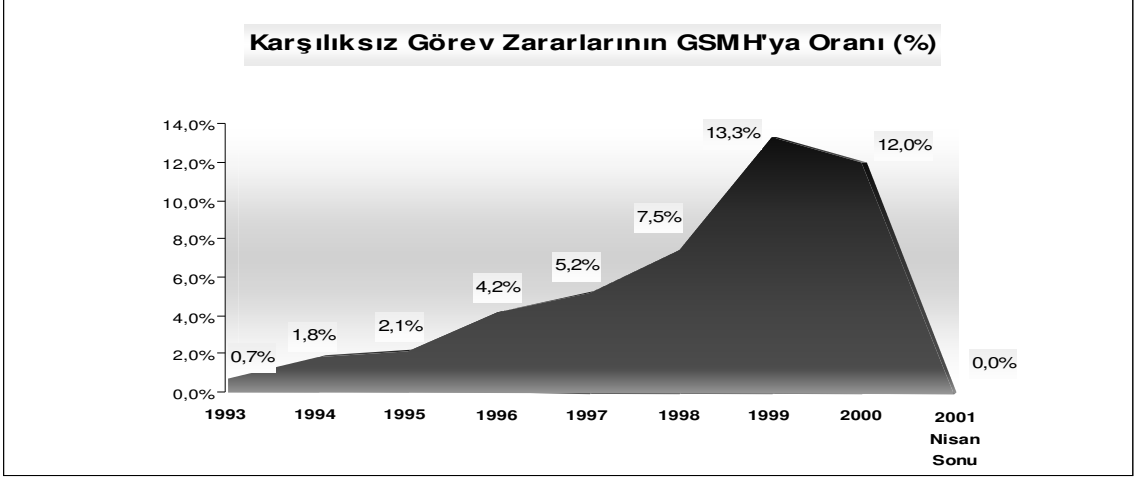
Bu tutarlara ilişkin Hazine borçları 2001 yılı içerisinde sadece bu borçların tasfiyesine ilişkin olarak basılan özel tertip devlet tahvilleri ile kapatıldı. 30 Nisan 2001 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile mevcut görev zararlarına ilişkin kararnameler yürürlükten kaldırılarak nakit ve tahvil verilmek suretiyle kamu bankalarının görev zararları Haziran ayı sonuna kadar tamamen sıfırlanmıştır. 16 Mart 2001 tarihinde 8,5 milyar YTL olan kamu bankalarının Merkez Bankası dışındaki kısa vadeli yükümlülükleri ise Mayıs 2001 itibariyle sonlandırılmıştır. Merkez Bankası'na olan kısa vadeli yükümlülükleri ise önemli oranda düşürülmüştür. Ayrıca, kamu bankalarının likidite ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kısa süreli borçlarının azaltılması ve nakit ilave etmek suretiyle sermayelerinin artırılması yoluna gidilmiştir. Nakit ilavesi yoluyla aktarılan kaynak tutarı 326 milyon YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu tutarın 228 milyon YTL'si Ziraat Bankasına, 67 milyon YTL'si Halk Bankasına ve 41 milyon YTL'side Emlak Bankasına aktarılmıştır. Ayrıca bu üç bankaya sırasıyla, Ziraat Bankasına 1,7 milyar YTL, Halk Bankasına 900 milyon YTL ve Emlak Bankası 624 milyon YTL tutarında devlet tahvili sağlanmıştır. Bu dönemde nakit ve devlet tahvili şeklinde kamu bankalarındaki görev zararlarına karşılık olmak üzere aktarılan toplam tutar 28,7 Milyar YTL olarak gerçekleşmiştir¹⁸⁷.

2.2.3 Görev zararlarının Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğü ve Kamu Bankaları Hesaplarına Etkileri

Daha öncede belirtildiği üzere, 1992 yılından itibaren ödenmeyen görev zararlarının payı hızla yükselmeye başlamış ve bu süreç 2001 yılının sonuna kadar

¹⁸⁷ BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı, Gelişme Raporu, Temmuz 2002, internet: http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Diger_Raporlar/1522BSYYP_GR_Tem_2002.pdf (30.05.2006), S.17

devam etmiştir. Karşılıksız kalan görev zararlarının milli gelire oranı incelendiğinde karşımıza çıkan sonuçları bir grafik yardımı ile daha net görmek mümkündür.

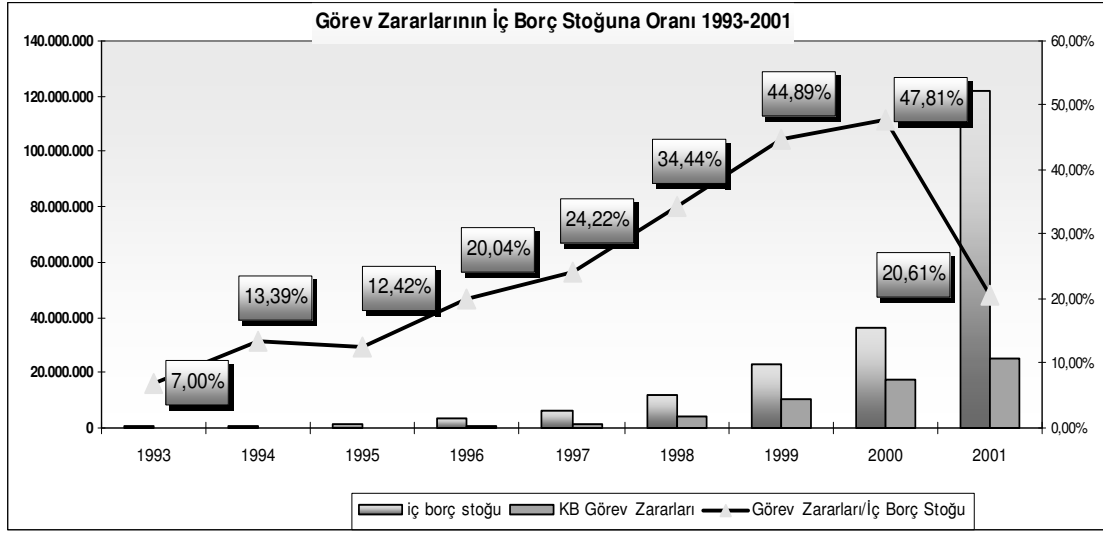


Şekil 18: Karşılıksız Kalan Görev Zararları Yekununun GSMH'ya Oranı (1993-2001 Dönemi)

Kaynak: Caroline, Van Rijckeghem, 2004, “*Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Turkish Debt 1990-2002 How did we get here?*”, TESEV, s.72 ile Caskurlu E., a.g.e, s.104, s.106 ve TUIK, Ulusal Hesaplar, GSMH verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Görüleceği üzere, 1992 yılı ile 2001 yılı arasındaki on yıllık süreçte artarak süregelen bir şekilde karşılıksız görev zararlarının milli gelire oranı yükselme göstermiş ve %13,3 seviyelerine kadar çıkmıştır. Bu dönemde bütçede önceden herhangi bir karşılık tahsis etmeden Kamu bankalarına yeni yükümlülükler getirmek Türk Bankacılık sisteminde çok alışlagelmiş bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. 2000 yılının sonuna gelindiğinde görev zararlarının milli gelire oranı %12 düzeyindedir. 1998 yılından 1999 yılına gelindiğinde kısa sürede trajik bir şekilde bu oranın yaklaşık ikiye katladığını görülmektedir.

Bir başka önemli ayrıntı ise, karşılıksız görev zararlarının devletin iç borç stokuna oranıdır. Aşağıdaki grafikte 1993–2001 arası dönem esas alınarak gidişat gösterilmiştir.

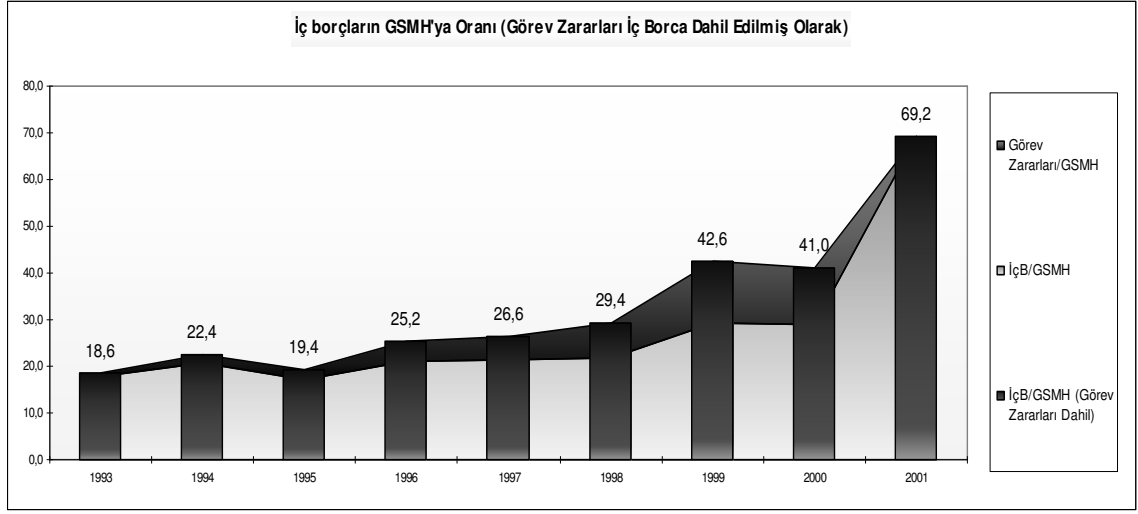


Şekil 19: Görev Zararlarının İç Borç Stokuna Oranı
(1993-2001 Dönemi)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Basın Duyurusu, Bankacılıkta Yeniden Yapılanma ve Kamu Bankaları, İnternet erişim; www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/Hozyildiz_sunum_pps_5haziran2002.ppt, (12.10.2007), s.11'deki veriler ile Caskurlu E., a.g.e, s.81, s.94'deki veriler ile Caroline, Van Rijckeghem, a.g.e. s.72, Tablo 9 ve Hazine Müsteşarlığı, İstatistikler, Yıllar İtibariyle İç Borç Stoku verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1990'li yılların başlarında %10'lardan başlayan görev zararlarının iç borç stokuna oranı 2000'li yıllarda %48'ler kadar yükselmiştir. 2001 yılında kamunun yüksek orandaki borçlanma gereksinimi sebebiyle oran %21 düzeylerine gerilemiştir. Ancak burada bir hususun altını kalın çizgilerle çizmek gerekir; 2001 yılına gelinceye değin görev zararlarından doğan kamu borçları hükümet bütçeleri içerisine dahil edilmemekte idi. Diğer bir ifade ile Türkiye'nin iç borç stoku rakamları içerisine, hükümetin uyguladığı mali politikaya paralel bir şekilde kamu bankalarının görev zararlarından doğan alacakları alınmamıştı. Doğal olarak, Türkiye'de kamunun borç stokunun milli hasılaya oranı yılarca gerçek yüzdeleri göstermekten uzaktı.

Aşağıdaki grafikte kamunun görev zararlarından doğan borçlarını da kapsayacak bir şekilde iç borç stokunun milli hasılaya oranları yıllar itibariyle gösterilmiştir.



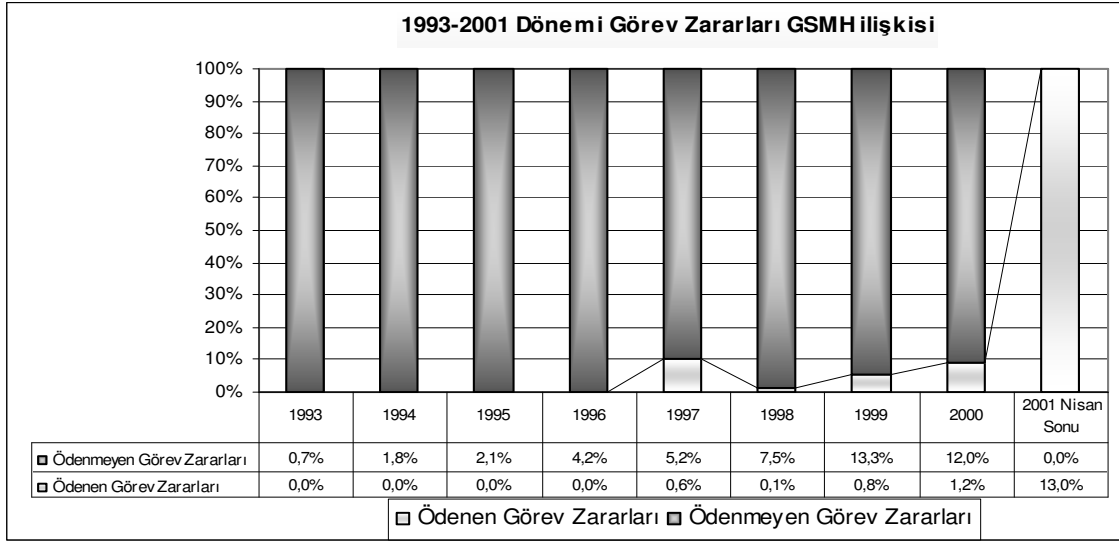
Şekil 20: Görev Zararları İç Borca Dahil Edilerek Hesaplanan İç Borç/GSMH Oranı
(1993-2001 Dönemi)

Kaynak: Caroline, Van Rijckeghem, a.g.e., s.72, Tablo 9 ile Caskurlu E., a.g.e, s.81, s.94'deki verilerden ve Hazine Müsteşarlığı, İstatistikler, Yıllar İtibariyle İç Borç Stoku verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2001'de başlatılan yeniden yapılanma programının ardından karşılıksız bırakılan başka bir ifade ile kamu bankalarına olan borçlar, mali sistem içerisine dahil edilmiş ve böylece yukarıdaki grafikte de görüleceği üzere devlet iç borçlarının mali hasılaya oranı 2001 yılı sonunda bir önceki yıla karşılaştırıldığında neredeyse %50 oranında artmıştır. 2001 yılı bankacılık reformunu müteakip bu gizli borç stoku kamuya açıklanmıştır¹⁸⁸.

1992 yılından 2001 yılına gelinceye kadar ki süreçte hükümetler tarafından kamu bankalarına ödenen görev zararları rakamları oldukça düşük düzeyde idi. Nisan 2001 yılında uygulamaya konan yeniden yapılanma çalışmaları ile kamu bankalarının tüm alacakları tasfiye edilmiştir. 1992 ile 2001 yılları arasını kapsayan dönemde kamu bankalarına ödemesi yapılan görev zararları tutarları aşağıda bir grafik yardımı ile gösterilmeye çalışılmıştır.

¹⁸⁸ Pınar ve Sak, a.g.e., 2003, s.12



Şekil 21: Ödenmeyen Görev Zararları ile GSMH İlişkisi
(1993-2001 Dönemi)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Basın Duyurusu, Bankacılıkta Yeniden Yapılanma ve Kamu Bankaları, İnternet erişim; www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/Hozyildiz_sunum_pps_5haziran2002.ppt, (12.10.2007), s.11'deki veriler ile Caskurlu E., a.g.e, s.81, s.94'deki veriler ile Caroline, Van Rijckeghem, a.g.e., s.72 ve TUIK, Ulusal Hesaplar, GSMH verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Görev zararlarının kamu bankalarının mali yapılarına etkileri göstermek bakımından bir diğer etkileyici tespit olarak, karşılıksız bırakılan görev zararlarından doğan faiz alacak kayıplarının ne boyutlarda olduğunu izah etmek gerekmektedir. Kamu bankalarının bilançolarında aktif kalemler içerisinde Hazine'den olan alacak kalemlerinde yer verilen bu görev zararlarının, esasen kamu bankaları yönetimi tarafından da tahsil kabiliyetleri çok düşük görülmekte idi. Doğal olarak, bu açığı fonlamak amacıyla bankalar arası para piyasalarına başvurulmaktaydı. Bankalar arası para piyasalarına olan kamu bankalarının yüksek talebi piyasadaki faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktaydı. Bu durumun 2001 krizinin sebepleri arasında sayılmasının altında bu gerçek yatmaktadır.

Bununla birlikte belirtmeye çalıştığımız husus; piyasadaki faiz oranlarının yükselmesi değil, kamu bankalarının Hazine'den olan alacaklarına herhangi bir faiz

islenmemesi gerçeği idi. Yani bankalar halktan topladıkları mevduata faiz vermekte ancak bu mevduatların zorunlu tutulmak yoluyla Hazinesinin öngördüğü alanlara aktarılması sonucu oluşan alacaklardaki faiz gelirinin tahsilinden mahrum kalmakta idiler. Kamu bankalarının kar zarar tablolarında yer alan faiz gelirleri kaleminin içerisinde görev zararlarından doğan alacaklara ilişkin faizler önemli bir yer kaplıyordu. Bu şekilde vadesi geçen alacaklara ilişkin uygulanan faiz gelirlerinin toplam faiz gelirlerindeki oranı %77 düzeyine çıkmıştı. Söz konusu suruma ilişkin detaylı bir tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 20
Ödenmeyen Görev Zararlarından Doğan Faiz Gelirlerinin
Toplam Faiz Gelirleri İçindeki Payı

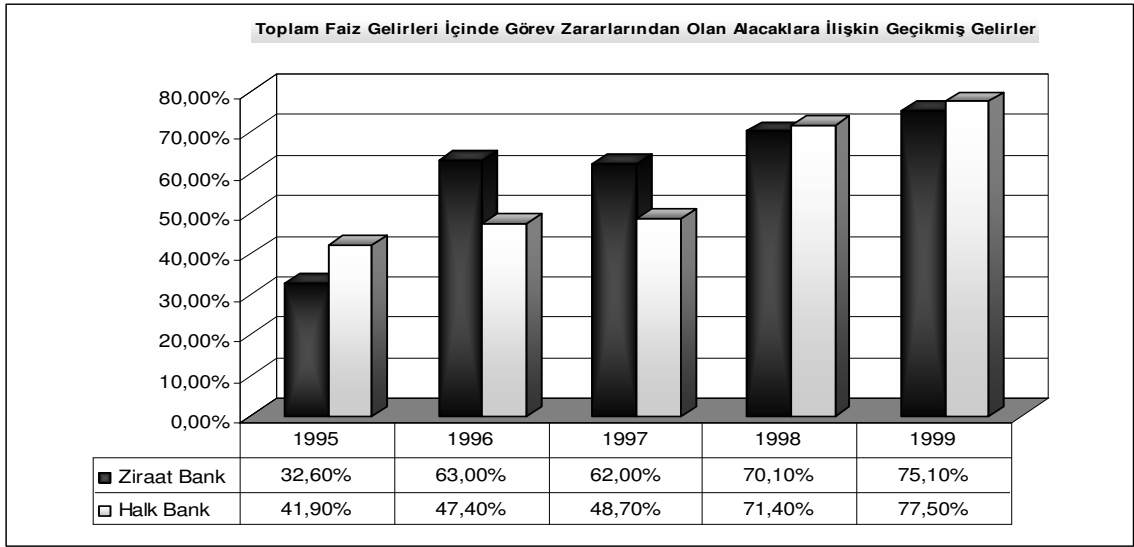
Ziraat Bankası				1995	1996	1997	1998	1999
Ödenmeyen	Görev	Zararlarından	Doğan					
Geçikme Faizi (a)				62,071	318,603	603,370	1,414,207	3,630,000
Toplam Faiz Gelirleri (b)				190,203	505,724	973,304	2,018,489	4,834,698
(a)/(b) Ratio				%32,6	%63,0	%62,0	%70,1	%75,1
Halk Bankası				1995	1996	1997	1998	1999
Ödenmeyen	Görev	Zararlarından	Doğan					
Geçikme Faizi (a)				45,974	128,686	299,095	986,578	2,545,000
Toplam Faiz Gelirleri (b)				109,782	271,615	614,171	1,381,508	3,285,479
(a)/(b) Ratio				%41,9	%47,4	%48,7	%71,4	%77,5

Kaynak: BDDK ve TBB raporları ile ilgili banka yılsonu faaliyet raporları ve Caroline, Van Rijckeghem, a.g.e., s.72, Tablo 9'daki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2000 yılının sonuna gelindiğinde kamu bankalarının bilançolarında karşılıksız görev zararlarının tutarı 15,2 milyar YTL ve bunlara ilişkin isleyen faiz alacağının 7,7 milyar YTL olduğunu daha önce belirtmiş ve bu sebeple kamu bankalarının verimsiz çalışmaya itildiğine yukarıda değinmiştik. Aslında görev zararlarının karlılık üzerine etkilerini açıklarken vurgulanması gereken husus, görev zararlarına ilişkin alacaklara tatbik edilen faizlerin, ki aslında ilgili dönemlerde tahsili mümkün görünmeyen bu

gelirlerin, kamu bankalarının faaliyetlerini zararlarla yürütmekte olduğu gerçeğini bir şekilde gizlemiş olmasıdır.

Faiz gelirlerinde izlenen trendi gözlemleyebilmek amacıyla iki kamu bankasının tüm gelirleri içindeki görev zararlarından doğan alacaklara uygulanan faizlerin oranları aşağıdaki grafikte düzenlenmiştir.



Şekil 22: Toplam Faiz Gelirleri İçinde Görev Zararı Alacaklarından olan Faiz Tahakkuklarının Payı

Kaynak: BDDK ve TBB raporları ile ilgili banka yılsonu faaliyet raporlarındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu bankalarının 2000 yılının sonuna gelindiğinde toplam 12,6 milyar YTL tutarındaki toplam faiz gelirlerinin %61,5'ine tekabül eden kısmının görev zararlarından doğan alacaklara ilişkin olduğu bilinmektedir.

Yukarıda grafikte görüleceği üzere 2000 yılından önceki son beş yıllık süreçte bu orandaki hızlı yükseliş ve 1999 yılında bu oranın %80'lere yaklaşması çok dikkatle izlenmesi gereken bir olgudur. Bilindiği üzere, bu gelirden yoksun kalan kamu

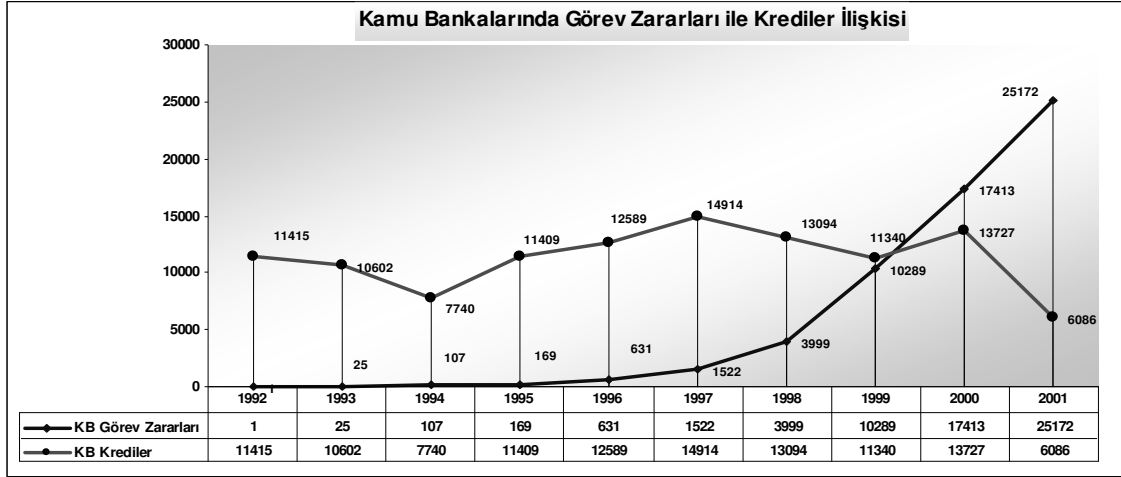
bankalarında ortaya çıkan aşırı likidite ihtiyacı kamu bankalarını piyasalardan kısa vadeli ve yüksek oranlı borçlanmaya itmiş ve bu durum daha öncede açıklandığı üzere, finansal piyasalar üzerinde stabilite baskısına sebep olmuştur. Bu baskı ile para ve sermaye piyasalardaki güvensizlik ve tedirginlik zamanla yerini paniğe bırakarak ilk etapta faiz oranlarında ve devamında döviz kurlarında aşırı yükselmelere zemin hazırlamıştır.

2000 yılında GSMH'nin %12'sini ve kamu bankalarının kendi aktiflerinin %50'sini aşan tutarlara yükselen görev zararlarından doğan alacaklar likitide ihtiyacı üzerinde aşırı bir stres oluşturarak, piyasa faiz oranları üzerinde yıkıcı bir etkiye neden olmuştur¹⁸⁹.

Kamu bankalarının gecelik piyasalardan yoğun borçlanma gereksinimi ve yüksek maliyetli mevduat toplama çabaları sadece bu bankaların yapısal bozukluklarını daha da artırmakla kalmamış tüm bankacılık sisteminin finansal yapısını ve dengesini bozmuştur. Bankacılık sektöründe ve özellikle kamu bankalarınca tahsis edilen ihtisas ve ihtisas dışı kredi düzeyleri de görev zararlarından önemli derecede etkilenmiştir.

Bankacılığın en önemli işlevi olan para yaratma fonksiyonu görev zararları ile işleyemez hale gelmiştir. Aşağıdaki grafik görev zararlarının kamu bankalarınca yaratılmakta olan kredi hacmine nasıl olumsuz bir etki yaptığını gözle önüne sermektedir.

¹⁸⁹ Ertuğrul A. ve Yeldan, E., *On the Structural Weaknesses of the Post-1999 Turkish disinflation Program*, Internet erişim; <http://www.networkideas.org/feathm/apr2002/Structural Weakness.pdf> (12.09.2007), s.8



Şekil 23: Kamu Bankalarında Görev Zararları ile Sağlanan Kredi Hacmi ilişkisi
(1992-2001 Dönemi)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Basın Duyurusu, Bankacılıkta Yeniden Yapılanma ve Kamu Bankaları, İnternet erişim; www.treasury.gov.tr/duyuru/basin/Hozyildiz_sunum_pps_5haziran2002.ppt, (12.10.2007), s.11'deki veriler ile Caroline, Van Rijckeghem, a.g.e., s.72, Tablo 9'daki veriler ve TBB, Yıllara göre Bankalarımız Kitabı, Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları, Aktif Pasif verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

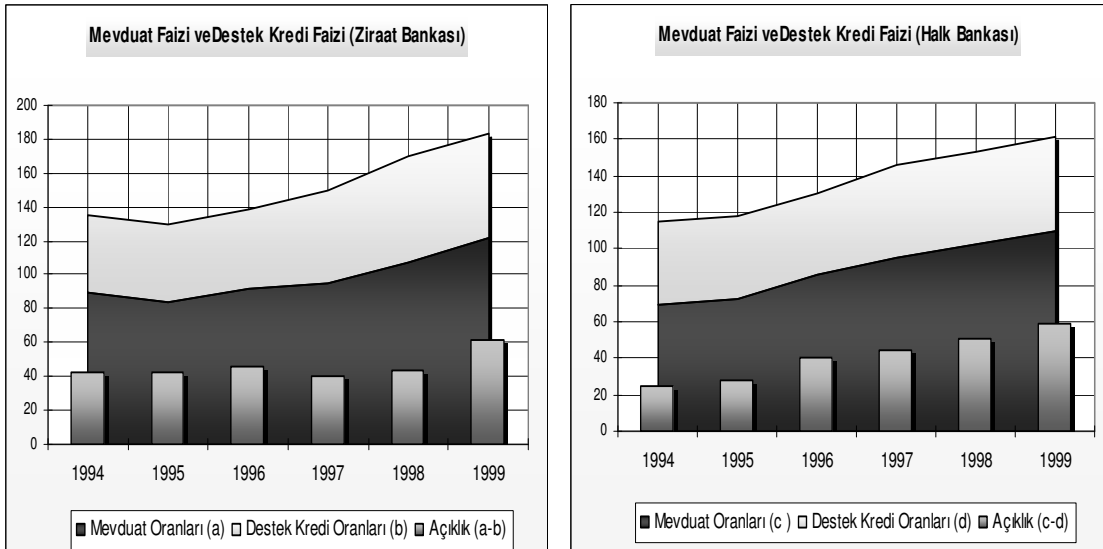
Grafikten de anlaşılacağı üzere, kamu bankalarının bilançolarına görev zararlarından olan alacakların artmaya başlaması ile birlikte, bankaların kredi yaratma fonksiyonlarını yitirmeye başladıkları görülmektedir. Bir diğer önemli husus mevduat faizi ile kredi faizleri arasındaki açıklık konusudur. Aşağıdaki tabloda 1994 yılı ile 1999 yılı arasında kamu bankalarının mevduat faiz oranları ile destek politikası dolayısıyla sağladıkları kredilere uyguladıkları faiz oranları arasındaki sapma yıllar itibariyle iki kamu bankasında sunulmaktadır.

Tablo 21
Mevduat ve Kredi Faiz Oranları Arasındaki Fark
(1994-1999 Dönemi)

Ziraat Bank	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mevduat Faiz Oranı (Ana Kaynak Maliyeti Olarak) (a)	89,0	84,0	92,0	95,0	107,0	122,0
Kredi Oranları (b)	46,0	46,0	46,0	55,0	63,0	61,0
Fark [(a)-(b)]	43,0	42,0	46,0	40,0	44,0	61,0
Halk Bank	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mevduat Faiz Oranı (Ana Kaynak Maliyeti Olarak) (c)	69,8	72,5	85,5	95,0	102,2	110,0
Kredi Oranları (d)	45,0	45,0	45,0	51,0	51,0	51,0
Fark [(c)-(d)]	24,8	27,5	40,5	44,0	51,2	59,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistik Yıllığı (1980-2003) verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bilindiği üzere ekonomide planlı döneme geçiş ile birlikte düşük faizle kredi teminine yönelik destek politikaları da kamu bankaları aracılığı ile uygulamaya geçirilmişti. Kamu bankalarına verilen veya tatbik edilen bu öncelik 2000 yıllarına yaklaşıldığında öyle bir hal aldı ki, tamamen serbest piyasa mantığından uzak bir şekilde piyasada uygulanan reel faiz oranlarının neredeyse yarısı düzeyinde kredi teminine gidilmeye başlandı. Doğal olarak bankalarının bilançolarına zarar olarak yazılacak olan bu piyasa mantığı dışındaki sapmalar aşağıdaki grafiklerde daha net olarak gözlenmektedir.



Şekil 24: Ziraat ve Halk Bankasında Mevduat Faizi ile Destekleme Kredileri Faizleri Arasındaki Açıklık

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistik Yıllığı (1980-2003) verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bu düşük faizle kredi verme politikası yanında kamu bankaları ekonomik büyümenin yolu olarak kabul edilen kredi musluklarının genişletilmesi politikasının da en önemli aracı haline getirildi¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Esasen ekonomi literatüründe ekonomik kalkınmada teşvik politikalarının önemini vurgulayan çalışmalar yanında bu teşvikleri şüpheyle karşılayan pek çok görüş ve çalışmada da mevcuttur. Gerçekte bu düşük faizli kredilerin gereksinim duyan kişilere, krediler karşılığı istenilen yüksek tutarlı teminatlar

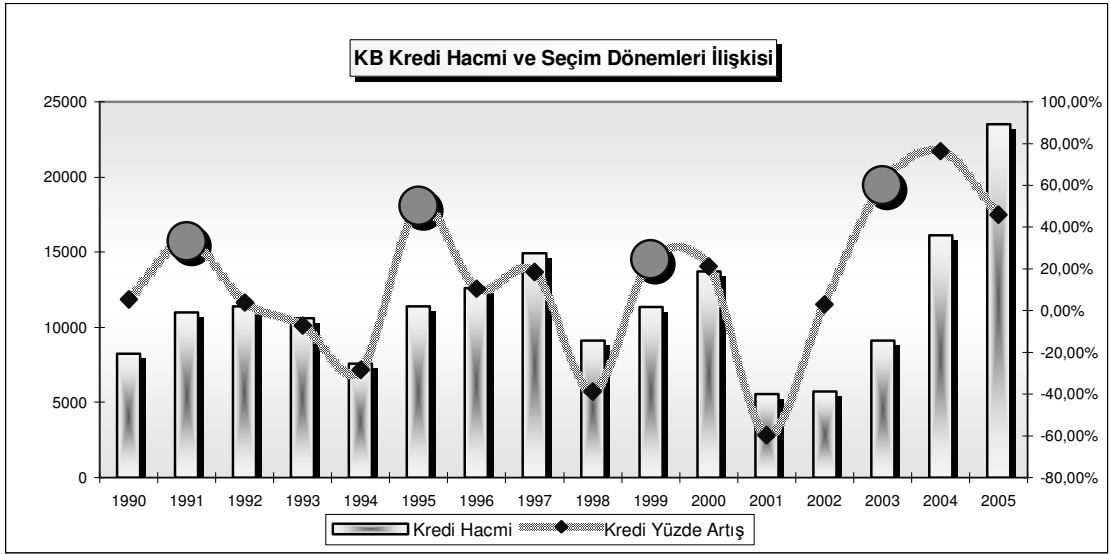
Bu politikalar neticede kamu bankalarının bilançolarında geniş açıklara neden olarak bankaları karlı işletmeler olmaktan çıkardı. Türkiye’de görev zararları uygulamasının politik zeminde bir rant dağıtma mekanizması olarak da kullanıldığı ifade edilmektedir. Özellikle 1994 ekonomik krizinin ardından IMF programının devamlılığını sağlamak gayesi ile iki önemli siyasi rant mekanizması etkin bir şekilde devreye sokuldu; bunlardan biri kamu işletmeleri diğeri ilave bütçe ödenekleriydi¹⁹¹.

1990’li yıllar boyunca kamu bankalarının hükümetlerin seçim endişelerinde başrol oynatıldıklarını görülmektedir. İki kamu bankası, Ziraat Bankası ve Halk Bankası, tarımsal üreticilere ve küçük esnafa yönelik fon akışında kanal vazifesi görmüşlerdir.

Esasen sosyal amaçlı işlevleri itibariyle yadsınamayacak faydalar sağladığı şüphesiz bu mekanizmanın karlılık yönünü ikinci plana almak yanlış olmaz ancak uygulamanın siyasi çıkarlar doğrultusunda kullanılması ise bir o kadar sosyal amaçtan uzaklaşılmasına sebep olmaktadır. Uzmanlık kredilerinin ağırlıklı olması gereken kamu bankalarında özellikle seçim dönemlerinde yükselen kredi hacmindeki artışlar da, kamusal sermayeli bankaların siyasi etkilere ne derece açık olduklarının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

sebebiyle ulaşmadığı bilinmektedir. Teminat veremeyen kesime kredi sağlanamadığına göre kredilerin doğru kişilere ulaştırıldığı konusu açık bir soru olarak karşımızda durmaktadır.

¹⁹¹ Alper ve Onis, **Soft Budget Constraints, Government Ownership of Banks and Regulatory Failure: The Political Economy of the Turkish Banking System in the Post-Capital Account Liberalization Eras**, 2002, İnternet erişim; <http://www.econ.boun.edu.tr/papers/pdf/wp-02-02.pdf>, (11.09.2007), s.11



Şekil 25: Kamu Bankalarında Kredi Hacmi ve Genel Seçim Dönemleri (1990-2005 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara göre Bankalarımız Kitabı, Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları, Aktif-Pasif (Krediler) verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki grafikte gösterilmeye çalışıldığı gibi 1991, 1995, 1999 ve 2002 sonuna denk gelen genel seçim dönemlerinde kamu bankalarının kredi hacimlerinde bir önceki dönemle karşılaştığında ortaya çıkan belirgin artışlar, siyasi otoritenin banka işleyişinde ne derece etkili olduğunu göstermesi açısından çarpıcı bir örnektir. Grafikte dikkati çeken bir sonuç da, 1994, 1999 ve 2000-2001 yıllarında ülke ekonomimizde yaşanan ekonomik kriz süreçlerinde kredi hacmindeki belirgin düşüşlerdir. Kredilerin dip noktalarına ulaştığı yıllar aynı zamanda ülkede ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlere denk gelmektedir.

Politik etkilerin sonucu oluşan görev zararlarını 1990'li yılların ikinci yarısından itibaren fazlasıyla hissetmeye başlayan ekonomimizde, bu uygulamanın sonucu oluşan ve milli hasılanın %13'lerine varan görev zarar tutarlarının adım adım ülke ekonomimizi nasıl bir ekonomik krize yaklaştırdığını yukarıdaki örneklerden daha rahatlıkla

gözlemlenebilir. Merkez Bankasının önceki dönem başkanı tarafından¹⁹², “ *Bu tarz bir cinayet bir daha işlenmemeli...*” şeklindeki ifade, görev zararlarının Türkiye ekonomisi ve bankacılık sisteminin kırılganlığına etkilerine ilişkin yapılan değerlendirme noktasında, kamu bankacılığının geleceğine dair bizlere net bir ışık tutmaktadır.

¹⁹² Anadolu Ajansı: News in English, 01-12-04 internet adresi, <http://www.hri.org/news/turkey/anadolu/2001/01-12-04.anadolu.html>, 17.04.2007

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANMA ÖNCESİ VE SONRASI DÖNEMDE PERFORMANSLARININ KARŞILASTIRMALI ANALİZİ

Sağlam bir bankacılık sisteminde, sisteminin etkinliğini ve verimliliğini test etmek amacıyla kullanılacak önemli araçlardan bazıları; aktif pasif kalitesinin ölçülmesi, sermaye yapısının yeterliliğinin belirlenmesi, karlılık ve likidite analizi yapılması, gelir-gider dengesine bakılması ve risk yönetim kabiliyetlerinin incelenmesi gibi konulardan oluşur. 2001 yılı öncesi süreçte, bu izleme ve değerlendirme araçları ülkemiz bankacılık sisteminde tam olarak kullanılmadı. Bu gerekçe ile bankacılık sistemimizin tamamının makro ekonomik çalkantılar karşısında kırılğan bir yapıya kavuştuğu ileri sürülebilir.

Çalışmanın bu bölümünde, kamu bankalarının finansal yapıları ile etkinliklerini karşılaştırmalı olarak, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler esas alınmak ve yeniden yapılanma süreci milad kabul edilmek suretiyle, öncesi sonrası olarak değerlendirmeye tutulacaktır. Aynı zamanda bu değerlendirmede ilgili süreçte kamu bankaları ile özel bankaların performans karşılaştırmasına da yer verilecektir. Herhangi bir tekrardan kaçınmak amacıyla çalışmanın önceki bölümlerinde izah edilen kamu bankalarının operasyonel anlamdaki gelişmelerinden burada tekrar bahsedilmeyecektir. Bu bölümdeki değerlendirmeler, bankaların bilanço kalemlerinin, sermaye yapılarının, likidite ve karlılıklarının analizi ışığında gerçekleştirilecektir.

Çalışmamızın pek çok yerinde ifade edildiği üzere, kamu bankalarında operasyonel ve finansal yeniden yapılanma 2000–2001 krizlerinin hemen ardından vakit geçirilmeden uygulamaya konmuş ve başarılı sonuçlar alınmaya başlanmıştır. Bununla birlikte

literatürde kimi çalışmalarda kamu bankalarının performanslarına ilişkin sonuçların yeterli olmadığı, bu bankalarda yapılanma sonrası önemli bir gelişme gözlenmediği yönünde sonuçlara da varıldığı görülmektedir. Pınar ve Sak (2003) çalışmalarında¹⁹³, kamu bankalarında gözlemlenen bilanço iyileşmeleri ve karlılık artışlarının yeniden yapılanmanın sonucundan ziyade, bu bankaların portföylerindeki yüksek miktarda tutulan devlet kağıtlarının faiz getirilerinin bir sonucu olduğunu belirtmişlerdir. Çalışmalarının kapsamı yeniden yapılanma sürecinden sonraki iki yılı içine alacak şekilde kamu bankalarının finansal sonuçlarının değerlendirilmesi şeklinde olmuştur. Çalışmamızda yeniden yapılanmadan sonra geçen 6 yıllık süreç dikkate alınarak, kamu bankalarının performans verimlilik artışlarının neden kaynaklandığı hususu net bir şekilde ortaya konmaya çalışılacaktır. Böylelikle yeniden yapılanmanın ve kamu bankalarını siyasi etkilerden arındırarak gerçek anlamda bankacılık yapmalarının yolunun açılmasının bankaların performansları üzerine etkileri tutarlı bir şekilde analiz edilebilecektir. Bu analizin sonuçlarının kamu bankalarının özelleştirilmesinin gündemde olduğu su günlerde konunun bir kez daha etraflıca değerlendirilmesine imkan sağlayacağı beklenmektedir.

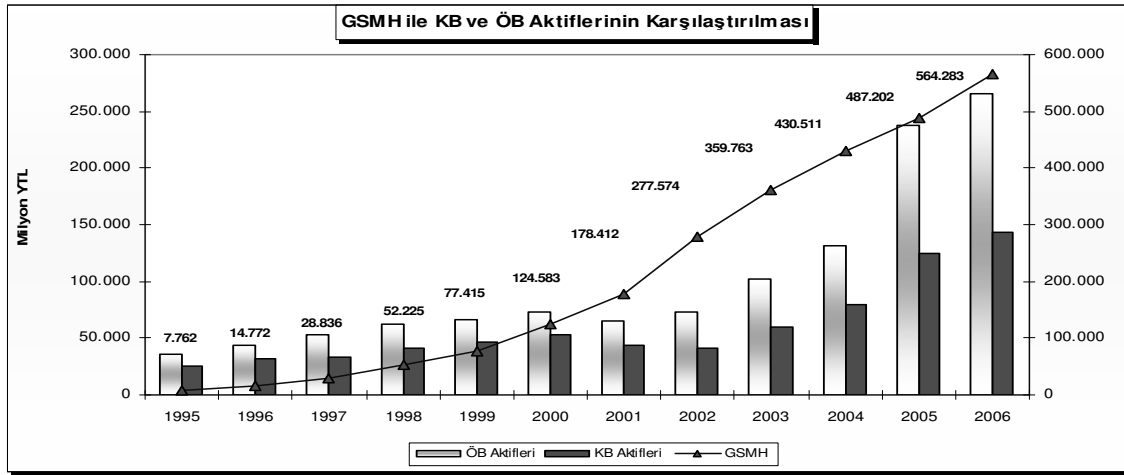
Bu çalışmada vardığımız sonuç, kimi çalışmalarda belirtilen; devlet borçlanma enstrümanlarından sağlanan faiz gelirleri oranının kamu bankalarının toplam karlılıklarında belirleyici rol oynadıkları iddiasının tersine, bu gelir kalemlerinin toplam gelirler içindeki payının her geçen gün düşmekte olduğu ve kamu bankalarının bankacılık faaliyetleri neticesi karlılık ve performanslarında gerçek anlamda artışlar

¹⁹³ Pınar ve Sak, *The problem with publicly owned banks in Turkey: the story of duty losses and thereafter*, Çalışma Prag-Çek Cumhuriyetinde düzenlenen Uluslararası Kamu Finansmanı Kongresinde sunulmuştur,2003, s.9

yaşanmaya başladığıdır. Bu sonuca ulaşırken yapılan analiz ve değerlendirmeler aşağıda ana başlıklar halinde açıklanmıştır.

3.1 Kamu Bankalarının Aktif Pasif Yapılarında Kaydedilen Gelişmeler

2006 yılı itibariyle bir önceki yıllara karşılaştırıldığında kamu bankalarının toplam aktiflerinin GSMH'ya oranı %34,5'den %35,8 düzeyine çıkmış ve aktif toplamı 143 milyar TL'ye yükselmiştir. Başka bir ifade ile kamu bankalarının toplam aktiflerinin gayri safi milli hasıla içindeki payı %1,3 oranında artmıştır. Aşağıdaki grafiklerde özel ve kamu bankalarının aktif toplamlarının son 10 yıllık dönemde GSMH'ya oranları izlenmiştir¹⁹⁴.



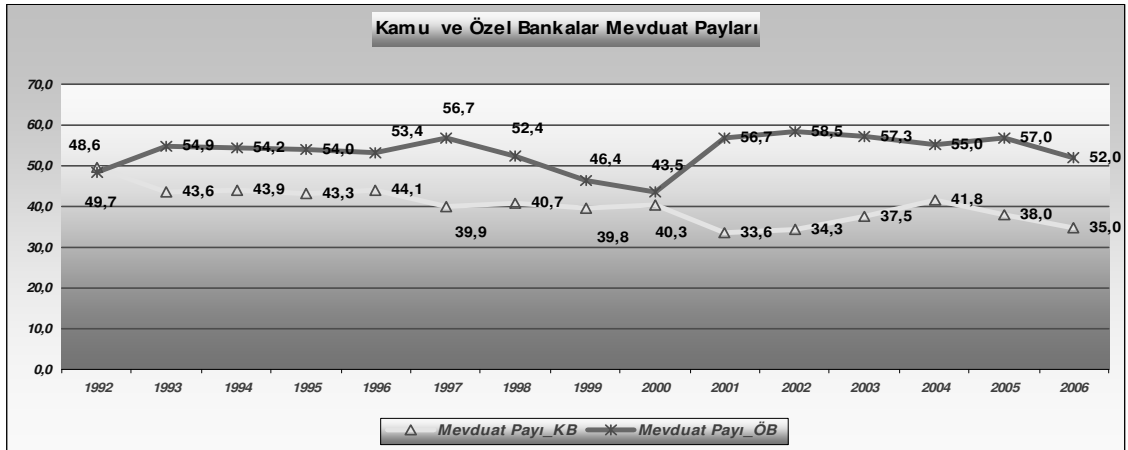
Şekil 26: GSMH ile Kamu ve Özel Banka Aktif Büyüklükleri Karşılaştırması (1995-2006 Dönemi)

Kaynak: TUIK, Ulusal Hesaplar, GSMH verileri ile TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

İlgili dönemlere ilişkin olarak özel ve kamu bankalarının aktif toplamı/gayri safi milli hasıla oranlarının aşağı yukarı aynı trendi izlediği anlaşılmaktadır. 2006 yılı

¹⁹⁴ Bankaların aktif büyüklüklerine ilişkin rakamlar için TBB'nin ilgili yıl Bankalarımız Kitaplarındaki verilerden yararlanılmıştır, İnternet erişim; <http://www.tbb.org.tr/v12/2006.asp>, GSMH rakamları için TUIK datalarına başvurulmuştur, İnternet erişim; <http://www.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap.zul?tur=3>. (14.04.2007)

sonunda özel bankalarında oran %66 düzeyini aşmıştır. 2001 yılının sonunda kriz dönemlerinin ardından her iki bankacılık kesiminde de aktif toplamların milli hasılaya oranlarında bir düşme yaşanmıştır ve ilgili banka payları kamu bankalarında %29,1'den %22,9'a ve özel bankalarda %43,7'den %40,3'e gerilemiştir. Takip eden yıllarda bu düşme trendi yerini çıkışa bırakmıştır. Bu çıkışın sebepleri arasında bankacılıktaki yeniden yapılanma sonrası izlenen politikalar ve kamuoyunda sektöre karşı güvenin yeniden kazanılması öncelikle sayılabilir. Yeniden yapılanma programının rüzgarı ile birlikte piyasalarda oluşan olumlu beklentiler, ekonomik faaliyetlerde canlılığa, piyasalarda stabilitenin yeniden sağlanmasına, TL mevduatların hızla artmasına ve nihayetinde tekrardan düşük faizle yurt dışından borçlanma imkanlarının doğmasına zemin hazırlamıştır. Mevduat oranlarındaki hızlı yükselme beraberinde kredi portföylerinde de özellikle özel bankalarda hızlı bir artışa imkan vermiştir. Aşağıdaki grafikte, kamu ve özel bankaların mevduat yapılarındaki değişiklikler son 10 yıllık süreçte izlenebilir¹⁹⁵.

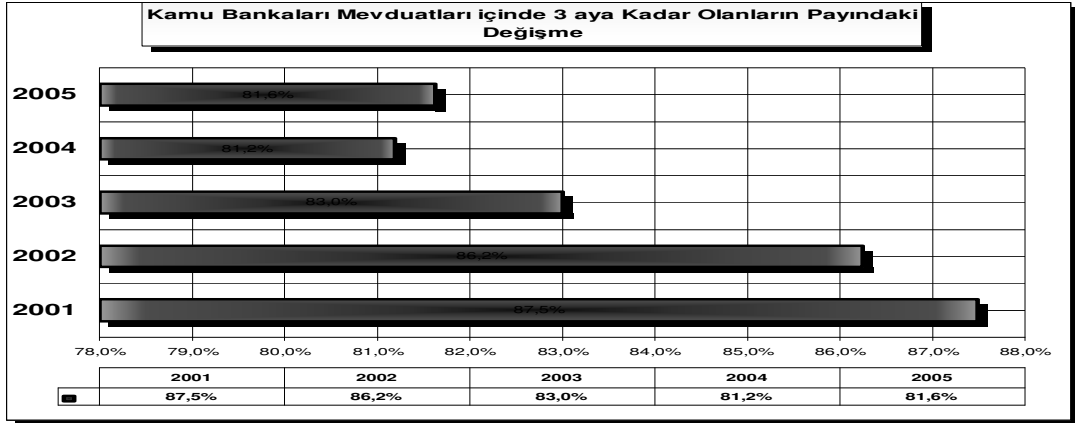


Şekil 27: Kamu ve Özel Banka Mevduatlarının Toplam Banka Mevduatları İçindeki Payları (1992-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

¹⁹⁵ Kamu ve Özel Banka mevduatlarına ilişkin rakamlar için TBB'nin ilgili yıl Bankalarımız Kitaplarındaki verilerden yararlanılmıştır, İnternet erişim; <http://www.tbb.org.tr/v12/2006.asp> (12.06.2007)

Krizden önceki dönemlerde kamu ve özel bankaların toplam mevduatlardaki payları birbirlerine yakın seyretmekte idi. Fakat Şubat 2001 krizinin ardından özel bankaların toplam mevduattan aldıkları pay artarken kamu bankalarının payında hızlı bir düşüş yaşandığı izlenmiştir. Bu ani düşüşün ardından ise takip eden dönemlerde tekrardan aradaki açığın yavaş yavaş kapanmaya başladığı gözlenmektedir. Özellikle 1994 yılından sonra özel bankalardaki mevduatların hızlı bir yükseliş trendine girmesinin gerekçesi olarak, hemen 1994 krizinin ardından hükümet tarafından devreye sokulan mevduata yüzde yüz devlet güvencesi kararı gösterebiliriz¹⁹⁶. 2000 ve 2001 yıllarında ardı ardına gelen krizler uzun vadeli TL mevduatların kısa vadeli bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur. Mevduatlarda görülen vade yapısındaki kısa sürelilik 2003 yılının sonlarına kadar devam etti. Güven ortamının yeniden kazanılmaya başlaması ile birlikte mevduat vadelerinin de yeniden uzamaya başladığı görülmüştür.



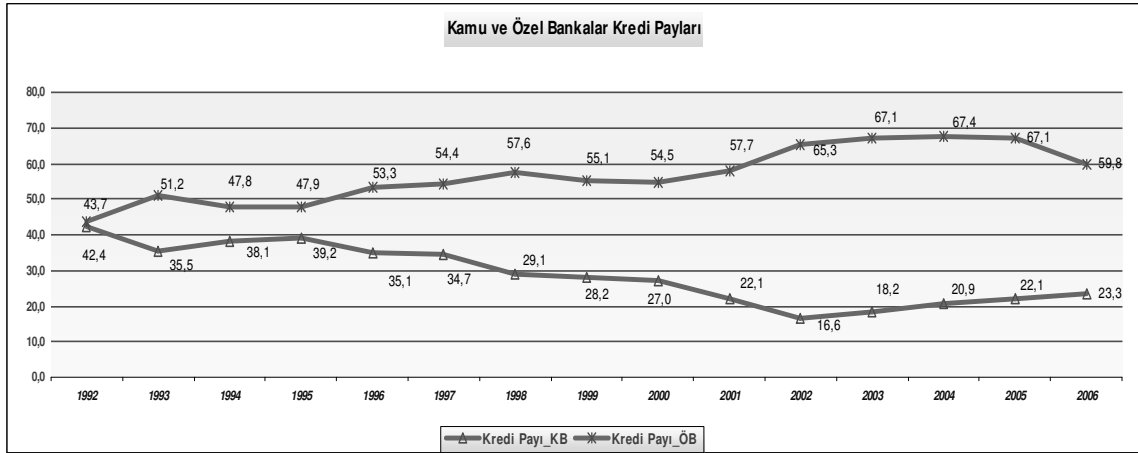
Şekil 28: Kamu Bankalarında 3 Ayda kısa Vadeli Mevduat Yapısındaki Değişme
(2001-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

¹⁹⁶ Mevduat sahiplerinin bankalardaki tasarruflarına yüzde 100 devlet güvencesi uygulaması, 1994 yılında ülkemizde yaşanan bankacılık krizinden sonra başlatılmıştır. Bu uygulamayla, tasarruf sahiplerinin her türlü mevduatının tamamı Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu korumasına alınmıştır. Tasarruf hesaplarına tam devlet güvencesi uygulaması 2003 yılında son bulmuş ve bu tarihten günümüze sınırlı devlet güvencesi uygulaması devam etmiştir.

Yukarıdaki grafikten de anlaşıldığı üzere, 2001 yılından önce yüksek enflasyon ve istikrarsızlıklar sebebiyle ağırlıklı olarak üç ay ve daha kısa vadeli olan mevduat grafiği kriz dönemi sonrasında yaratılan güven ortamı ve piyasa belirsizliklerinin ortadan kalkmasının müteakip toparlanma sürecine ekonominin de etkisiyle vadelerde belirgin bir artış trendine kaymıştır. Vadelerde görülen bu uzama 2006 yılı sonlarına gelindiğinde iç piyasalarda yaklaşan seçim tartışmaları ile birlikte bir miktar gerileme göstermiştir.

Bilançoların krediler bacağına ise, mevduatlara benzer bir hareket gözlenmektedir. Takip eden grafikte kamu ve özel bankaların kredilerdeki payları yine son 15 yıllık süreçte izlenmeye çalışılmıştır¹⁹⁷.



Şekil 29: Kamu ve Özel Bankaların Toplam Ticari Banka Kredileri İçindeki Payları (1992-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1990'li yılların başında toplam kredilerdeki payları neredeyse birbirine eşit olan kamu ve özel bankalarda, bu tarihten itibaren özel bankaların kredi paylarının giderek

¹⁹⁷ Kamu ve Özel Banka kredilerine ilişkin rakamlar için TBB'nin ilgili yıl Bankalarımız Kitaplarındaki verilerden yararlanılmıştır, İnternet erişim; <http://www.tbb.org.tr/v12/2006.asp> (11.06.2007)

genişlediği izlenmiştir. Bu trend 1996 ve 2002 yıllarında yılında hızlanarak devam etmiştir. Son yıllarda kamu bankalarının payının az da olsa arttığı grafikten anlaşılmaktadır. Esasen bu iki grup ticari banka arasında kredilerde gözükten bu aşırı sapmanın nedeni görev zararlarından, başka bir ifade ile kamu bankaları tarafından Hazine'ye verilen krediler miktarından kaynaklanmaktadır. Kamu bankaları üzerindeki bu aşırı likidite baskısı onları gecelik borçlanmaya mecbur tutarak, bir nevi normal faaliyetlerini yürütmekten alı koymuştur¹⁹⁸.

1996 yılı kamu bankalarının mali yapıları açısından ilginç sonuçları olan bir yıl olmuştur. Bu yılda kamu bankalarında görev zararları kalemi bir önceki yıla oranla iki kat artış göstermiş ve daha öncede açıklandığı gibi bu artış 2001 yılına kadar artarak devam etmiştir. Burada kolaylıkla, kamu bankalarında görev zararları kaleminin artmaya başlaması ile bankaların kredi portföylerinin düşmesi arasında doğrudan bir ilişkinin varlığını iddia etmek yanıltıcı olmayacaktır.

Değinilmesi gereken bir başka önemli husus; geri dönmeyen kredilere ilişkindir. 2000 ve 2001 krizlerinin ardından tüm bankacılık sektöründe neredeyse toplam kredilerin üçte bir oranına denk gelen sorunlu ve geri dönmeyen kredi problemi hükümetin öncelikli hedefi olmuştur¹⁹⁹. Geri dönmeyen krediler problemi kamu bankaları için de önemli bir sıkıntı yaratmıştır. Bu sebeple kamu bankalarının portföylerindeki aktiflerini

¹⁹⁸ Ozatay ve Sak, a.g.e., 2003, s.26

¹⁹⁹ Steinherr A. ve diğerleri, *Türk Bankacılık Sektörü Zorluklar ve AB Üyeliğine Geçiş Sürecine Bakış*, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., AB-Türkiye Araştırması, No.4, Ağustos 2004, İnternet erişimi; http://www.tkb.com.tr/ESA/GA/2006-GA/GA-06-0910_Turk_Bankacilik_Sektoru_AB_Uyeligine_Gecis_Sureci_.pdf, (13.08.2007), s.29

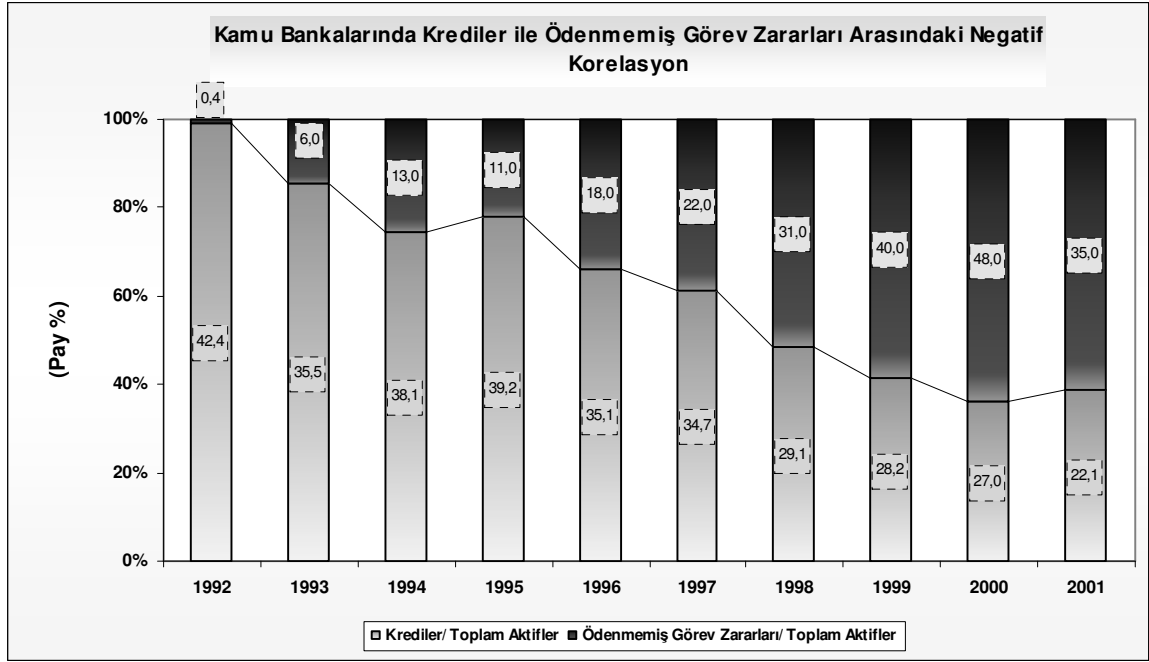
daha güvenli bir iş ortamı yaratmak amacıyla fazlası ile devlet kağıtları ile yoğunlaştırdıkları görülmüştür²⁰⁰.

Yeniden yapılanma sonrası bu sorunun giderilmesine yönelik atılan adımlar neticesinde bu kredilerin payı hatırı sayılır düzeyde düşüş göstermiştir. Programının uygulamaya başlaması ile birlikte tüm sorunlu kredilere karşılık ayrılması zorunlu hale getirilmiş ve bu uygulama da nihayetinde kamu bankalarının da yoğunlaşan sorunlu krediler nedeniyle bu bankaların toplam kredi hacimlerinde bir azalma etkisi yaratmıştır.

Bir başka konu da, yeniden yapılanma sonrası politik etkilerden arındırılan kamu bankalarının, kredi tahsislerinde daha özerk bir yapıya kavuşmaları neticesi kredi portföylerinde gerileme olması durumuydu. Hiç şüphesiz, siyasi hedefler amacına yönelik kredi tahsislerinin azalması bankaların toplam kredi portföylerinin de azalmasına yol açmıştır.

Kamu bankalarında görev zararları ile kredi portföyleri arasındaki ilişkinin daha net izlenebilmesi iki değişken arasındaki ilişki kamu bankalarının toplam aktifleri içindeki payları esas alınarak grafik yardımıyla gösterilmeye çalışılmıştır. Grafikten her iki değişken arasında negatif bir ilişkinin var olduğu rahatlıkla görülecektir.

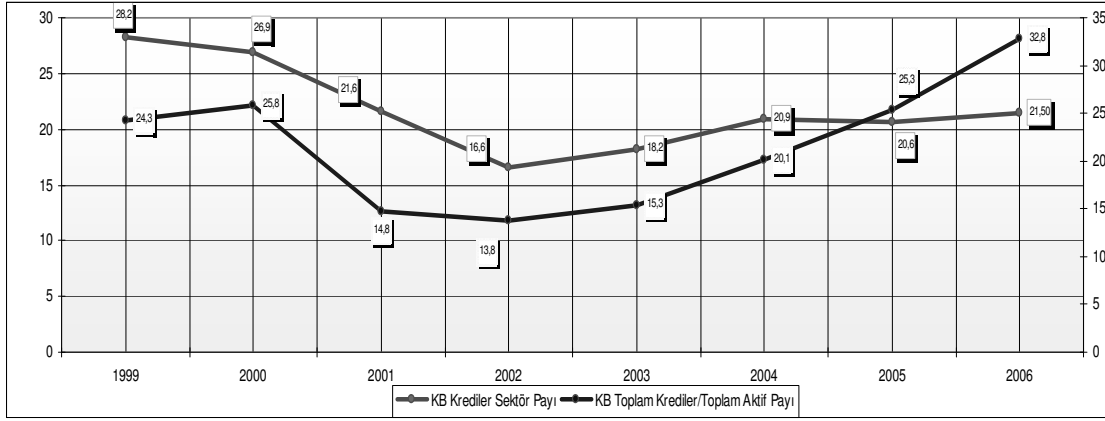
²⁰⁰ Pöschl J. ve Diğerleri, *Turkey: Macroeconomic Vulnerability, Competitiveness And The Labour Market*, Türk Ekonomi Konseyi, Discussion Paper, 2005/5, İnternet erişim; <http://www.tek.org.tr/dosyalar/wiiwCurrentAnalysis-21.pdf>, (07.09.2007), s. 21



Şekil 30: Kamu Bankalarında Krediler İle Görev Zararları Arasındaki Negatif Korelasyon (1992-2001 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

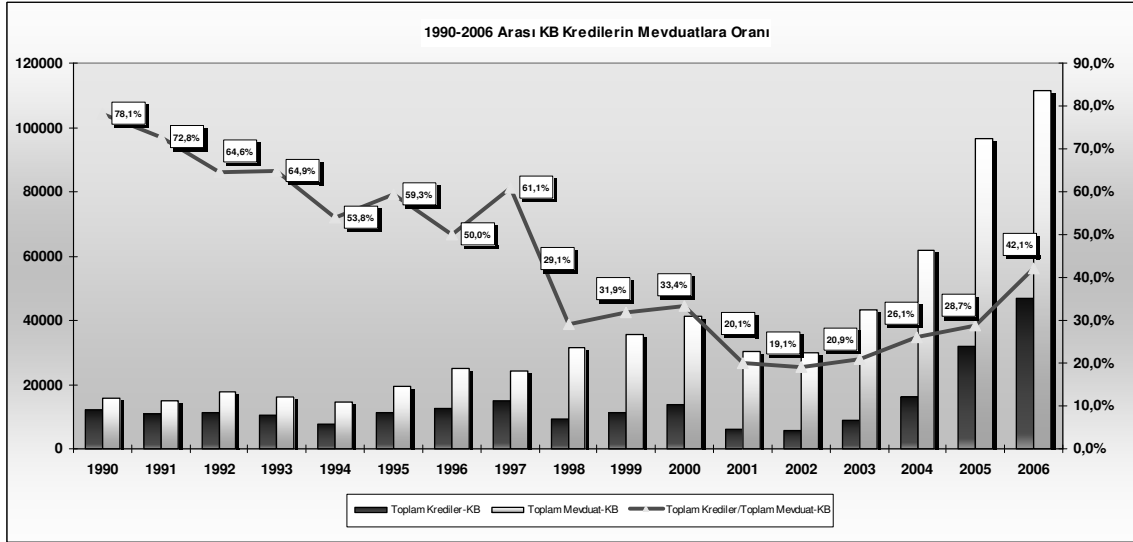
Görev zararları ile kamu bankaları tarafından sağlanan krediler arasındaki bu negatif korelasyon esasen 1992 yılından itibaren net bir şekilde izlenmiştir. Bilindiği gibi, 1992 yılı görev zararlarının kamu bankalarının hesaplarında görülmeye başlandığı yıldır. Görev zararları rakamlarının bankaların bilançolarında şişmeye başlaması ile birlikte bankaların kredi verme kapasitelerinin de düşmeye başladığı anlaşılmaktadır. Bu trend görev zararlarının sonlandırıldığı 2001 yılına kadar devam etmiştir. Bankalar tarafından sağlanan kredilerin ekonomik ve finansal gelişmedeki önemini düşünüldüğünde, görev zararlarının sadece kamu bankalarının işleyişlerini sekteye uğratmakla kalmadığı beraberinde ekonomik ve finansal kalkınmaya da darbe vurduğu sonucunu çıkartılabilir. Bir sonraki grafikte kamu bankalarının 2001 yılından sonraki dönemlerde, esasen görev zararlarının sonlandırılmalarını takip eden süreçte, kredi portföylerindeki gelişmeye ışık tutulmaya çalışılmıştır.



Şekil 31: Kamu Bankaları Kredi Hacminin Aktifler ve Sektör Kredi Hacmi İçindeki Payları (1999-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Çok net olarak görülmektedir ki, kamu bankaları tarafından temin edilen kredilerin tüm bankacılık sektörü içindeki payının 2001 sonrası dönemde artarak yükselmeye devam etmektedir. Bu trend 1990–2006 yılları arasında kamu bankalarının kredilerin mevduatlara oranının incelenmesinde de ortaya çıkmaktadır.

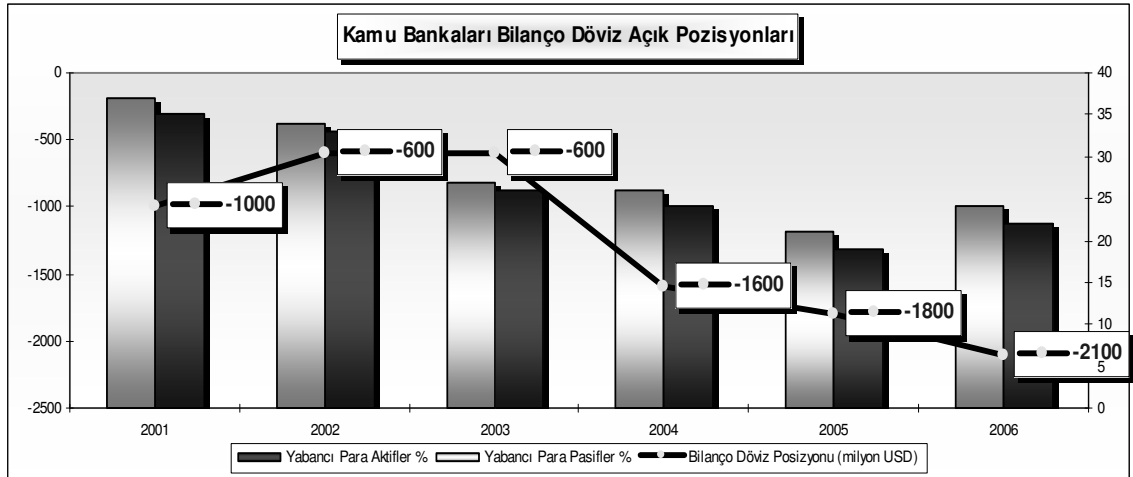


Şekil 32: Kamu Bankalarında Kredi Mevduat Karşılaştırması (1990-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki grafikte görüleceği üzere, 1990 yılından 2002 yılına kadar ki dönemde azalarak devam eden kredi/mevduat oranı 2002 yılından itibaren günümüze kadar ki dönemde yükselme eğilimine girmiştir. Bir diğer tespit, kamu bankalarının kredi portföylerinin 2002 yılından sonraki artan seyridir. Yukarıdaki grafiklerden çıkan genel sonuç, yeniden yapılanma süreci kamu bankalarının kredi kapasiteleri olumlu yönde etkilediğidir.

Kamu bankaları ile ilgili değinilecek bir diğer konu, bilançolarındaki yabancı döviz pozisyonlarıdır. Aralık 2006 itibariyle bankacılık sektörü genelinde Türk Lirası aktifler %19 oranında artış gösterirken, yabancı para aktiflerde %30'lar düzeyinde bir yükselme gözlenmiştir²⁰¹. Bilançonun pasifindeki yerli ve yabancı para yükümlülüklerdeki oranlarda bu düzeylere çok yakındır. Kamu bankalarında ise, aktifler toplamında Türk Lirası varlıklar ağırlıklı olarak durumunu korumaktadır. YTL aktiflerin toplam aktifler içerisindeki payı %80'lere yakındır. Kamu bankalarının 2001 ile 2006 yılları arasında aktif ve pasiflerindeki döviz pozisyonları aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.



Şekil 33: Kamu Bankalarının Bilançolarındaki Açık Döviz Pozisyonları(2001-2005 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

²⁰¹ TBB, *Bankalarımız 2006*, TBB Yayınları No.251, s. I-39

Yapılanma sonrası döneme bakıldığında, kamu bankalarının bilançolarındaki dövize endeksli alacak ve borçlarının azalma eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Bu azalmanın en önemli nedeni, 2001 yılında yaşanan krizdir. Yerli paraya olan güçlü talep bankaların hesaplarında TL/döviz varlık ve yükümlülük oranlarını TL lehine döndürmüştür. Döviz pozisyonları²⁰² 2001 yılı ile karşılaştırmalı incelendiğinde; 2001 yılında dövize bağlı alacaklar toplam aktiflerin üçte birine yaklaşmışken, 2006 sonuna gelindiğinde oranın %20'lere gerilemiş olduğu görülmektedir. Aynı şekilde dövize bağlı borçlarda zaman içinde gerileme göstermiştir.

Dövizde açık pozisyonda olmak bankacılıkta en önemli risklerden biridir ve bu risk 2001 krizinden önce Türk bankalarının özellikle özel bankaların en zayıf yanlarından birini oluşturmuştur. 2001 krizinden sonra her ne kadar döviz kurlarında aşağıya doğru bir düşüş yaşanmış ve halen devam etmekte ise de, kamu bankaları gibi özel bankalarda geçmiş deneyimlerden fazlasıyla ders çıkartmış olmalı ki, açık pozisyonlarının oldukça dengeli ve düşük düzeyde tutmaya özen göstermektedirler.

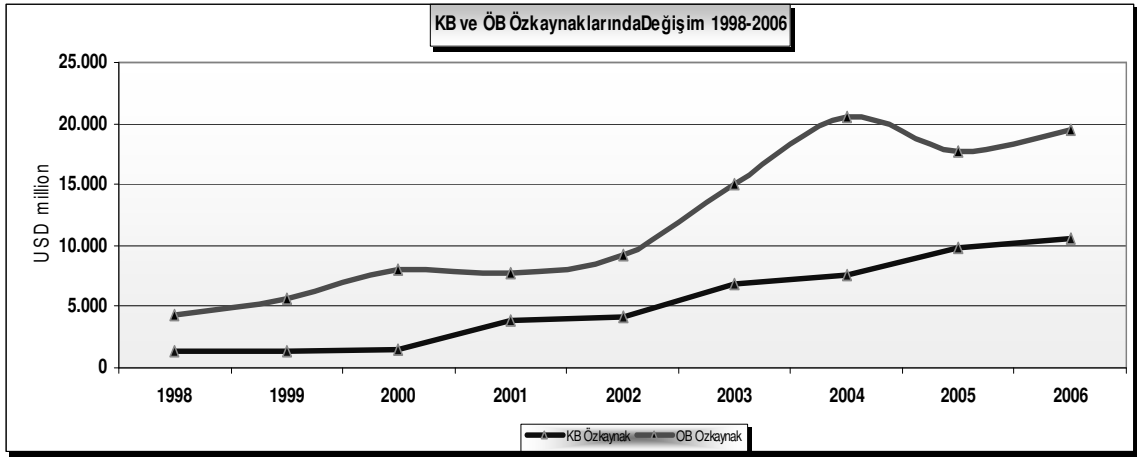
3.2 Kamu Bankalarının Sermaye Yapıları

Sermaye yeterliliği oranları bankaların bir birimlik sermaye ile ne kadar riske katlanabileceğini göstermeye yarayan oranlardır. Bu rasyolar mevduat sahiplerini korumaya, stabil ve verimli bir finansal yapının sürdürülmesine imkan sağlarlar. Sermaye bankanın karşılaşılabileceği risklerin oluşması durumunda mevduat sahiplerinin uğrayacağı zararın karşılanması amacına yönelik bir güvencedir. Sermaye yeterlilik

²⁰² Döviz pozisyonu ile kastedilen bilançoda dövize bağlı alacaklarla dövize bağlı borçlar arasındaki farktır.

oranında kastedilen risk esasen kredi riskidir ve kredilerden doğan yükümlüklerin yerine getirilmemesini ifade eder.

Yeniden yapılanma sürecinde kamu bankalarının nakit ve tahvil ilavesi ile sermayelerinin güçlendirildiğine değinilmişti. Bu sermaye enjeksiyonu bankaların sermaye yeterliliklerinde önemli bir destek sağlayarak gelecek dönemlere ilişkin kredi ve dövizlerden kaynaklanabilecek risklerin etkilerini bir hayli düşürmüştür. Kamu bankalarının son 8 yıllık süreçte sermaye yapılarındaki değişimi özel bankalarla karşılaştırmalı olarak aşağıdaki grafikte görülebilir.



Şekil 34: Kamu ve Özel Banka Özkaynaklarındaki Değişim (1998-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1992 yılından 2000'li yıllara gelinceye kadar kamu bankalarının sermayelerinde önemli artışlara rastlanmamıştır. Bununla birlikte 2001 yılından itibaren hem özel hem kamu bankalarının sermayeleri hızlı bir şekilde yükselme göstermiştir. 2000 yılı temel alınır sa son 6 yıllık süreçte, daha doğrusu 2006 sonu itibariyle kamu bankalarının öz kaynaklarının % 628 oranında bir artış ile 10,5 milyar USD'a ulaşıldığı anlaşılmaktadır. Aynı dönemde özel bankaların özkaynakları da %142 oranında artarak 19,5 milyar USD

düzeyine çıkmıştır²⁰³. 2001 yılından sonraki süreçte hem kamu hem özel bankaların karlılıklarındaki artışlar da sermaye yapılarının güçlenmesinde önemli bir kaldıraç olmuştur.

Sermaye yeterlilik rasyosuna²⁰⁴ bakıldığında, 2002 yılının sonunda %24,2 olarak hesaplanan sermaye yeterlilik oranı 2004 yılında %28,8'e yükselmiştir. Aralık 2006 itibariyle tüm bankacılık sektöründe sermaye yeterlilik oranı %22,4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Kamu bankalarında bu oran 2006 sonunda %29,1 düzeyindedir²⁰⁵. Aşağıdaki tabloda kamu ve özel bankalarda sermayenin aktif toplamlarına oranı son 10 yıllık süreçte ele alınmıştır.

Tablo 22
Sermaye Rasyosu (%)

Oranlar	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Özkaynaklar/Toplam Aktifler_KB	4,7	6,0	4,2	4,1	3,1	8,8	9,9	11,5	9,4	10,9	10,4
Özkaynaklar/Toplam Aktifler_ÖB	11,3	10,9	12,8	12,9	14,0	10,7	12,7	14,7	15,6	11,8	10,4

Kaynak: TBB'nin İstatistiki Raporlar/Seçilmiş Mali Tablolar verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1995 yılı ile 2000 yılı arasındaki dönemle karşılaştırıldığında, her iki grup bankada da oranların dikkati çeker bir şekilde yükseldiği görülecektir. Kamu bankalarında 2001

²⁰³ TBB, *Bankalarımız 2006*, TBB Yayınları No.251, s. I-44

²⁰⁴ Bu rasyonun Basel II'de hesaplama şekli; [Özkaynaklar / Risk Ağırlıklı Aktifler(kredi riski+piyasa riski+operasyonel risk)>= %8 dir] olarak belirlenmiştir. Dolayısı ile Basel II düzenlemesine göre sermaye yeterliliği banka özkaynaklarının kredi riski, piyasa riski ve operasyonel risk için hesaplanan risk ağırlıklı varlıklar toplamına oranlanması suretiyle bulunmaktadır. Bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesine ve değerlendirilmesine ilişkin 1 Kasım 2006 tarihli yönetmelik ile de, sermaye yeterlilik standart oranı aynı formülasyonda belirlenmiş ve bankalara asgari sermaye yeterlilik oranı olarak %8'in tutturulması şart koşulmuştur.

²⁰⁵ BDDK İstatistikleri Raporlar, Seçilmiş rasyolar, 2006, internet:<http://www.tbb.org.tr/net/donemsel/default.aspx?dil=TR> (02.03.2007)

yılında %3 seviyelerine gerileyen oranın 2005 yılına gelindiğinde %10 seviyelerine çıktığı anlaşılmaktadır.

3.3 Kamu bankalarının Karlılık Performansları

Kamu bankalarının karlılık performansları da finansal ve operasyonel yapılanmanın ardından sürekli olarak yükselme trendine girmiştir. Özellikle faiz gelirlerinin faiz giderleri oranının son yıllarda devamlı artış gösterdiği ve bankaların karlılık performansına önemli derecede katkı sağladığı söylenebilir.

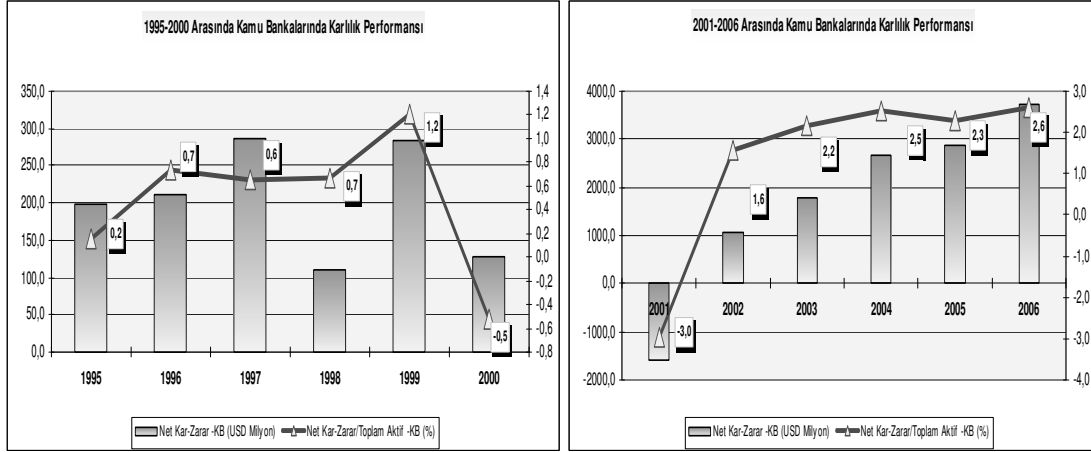
Bir sonraki tabloda bankaların karlılık performansları ile ilgili bazı oran ve rakamlara yer verilmiştir.

Table 23
Kamu Bankalarının Karlılık Performansları

Oranlar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Net Kar Zarar (USD Million)	286,0	351,0	527,0	-276,0	-1276,0	644,0	1285,0	2007,0	2439	2962
Net KZ/Toplam Aktif (%)	0,6	0,7	1,2	-0,5	-3,0	1,6	2,2	2,5	2,4	2,6
Net KZ/Özkaynaklar (%)	27,5	27,9	68,9	-29,2	-33,5	15,7	18,7	26,6	21,7	25,1
Faiz Gelirleri/Toplam Aktif (%)	3,2	4,2	3,0	2,7	5,9	7,2	6,2	5,8	3,8	4,2

Kaynak: TBB'nin İstatistiki Raporlar/Seçilmiş Mali Tablolardan yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1995 ile 2001 yılları arasında kamu bankalarının karlılık performansları istikrarsız bir grafik çizmişti. 2001 yılından itibaren izlenen istikrarlı artışlar aşağıdaki grafiklerde her iki dönem karşılaştırmalı olarak gösterilmeye çalışılmıştır.



Şekil 35: 1995-2000 Dönemi ile 2001-2006 Dönemleri Kamu Bankaları Karlılıklarının Analizi

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2001 yılından hemen ardından yaşanan dikkate değer yükselme yeniden yapılanma programının bir çıktısı olarak açıklanabilir. Esasen kamu bankalarında bu hızlı kar artışlarının belli bir temele dayanmadığı, geçici mahiyette olduğu ve yapısal bir düzelmeden kaynaklanmadığı yönünde literatürde kritikler yapıldığını bilinmektedir. Bu kritiklerden biri olan Pınar ve Sak (2003)'ün çalışmasında, kamu bankalarında yeniden yapılanma sonrası oluşan pozitif göstergelerin bir yanılsama olduğu ifade edilmekte ve karlılık oranlarındaki yükselmenin kamu bankalarının portföylerindeki yüksek miktarda devlet kağıtlarının faiz gelirlerinden oluştuğu ve o ona kadar ki veriler göz önüne alındığında yapısal anlamda bir performans artışından söz etmenin mümkün görülmediğine işaret edilmektedir.

Bunanla birlikte, kamu bankalarının performanslarını bugüne kadar incelediğimizde verimlilik ve karlılıklardaki artışların bir illüzyondan ibaret olmadığı görülmektedir. Öncelikle, bankaların portföylerinde yer alan kamu kağıtlarının faiz

getirilerinin toplam gelirler içerisindeki payına baktığımızda, son yıllarda 2001 yılına kıyasla azalan bir trend içinde olduğu dikkati çekmektedir. Buna karşılık kamu bankalarının net faaliyet gelirlerinin ise aynı dönemde faiz gelirlerinde yaşanan trendin tersi bir şekilde yükselme eğiliminde oldukları izlenmektedir. Net faaliyet sonuçları aynı zamanda personel masraflarını da içerir ve bu bakımdan kamu bankalarında yeniden yapılanma sonrası operasyonel anlamda düzelmelerin bir işareti olarak algılanır. Kamu bankalarının faiz gelirleri ile diğer gelirlerine ilişkin detaylı bir tablo aşağıda 2001–2005 yılları arası esas alınmak suretiyle sunulmaktadır.

Tablo 24
Kamu Bankalarında Alınan Faiz ve Ücretler (USD Milyon)

Oranlar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Devlet Borçlanma Enstrümanları (DBE) Üzerinden Alınan Faizler	10.263	10.493	9.911	8.527	<u>7.112</u>	<u>7.775</u>
DBE Faizleri // Toplam Aktif (%)	23,7	25,3	16,6	10,6	<u>4,9</u>	<u>7,6</u>
Net Faaliyet Gelirleri	-307	1.666	2.566	3.597	3.073	3.458
Ücret ve Komisyon Gelirleri	509	407	488	689	822	972
Kredi Faiz Gelirleri	1.286	3.302	1.509	2.724	<u>3.431</u>	<u>4.334</u>
Mevduat Giderleri	8.650	16.359	8.599	7.222	7.223	8.196

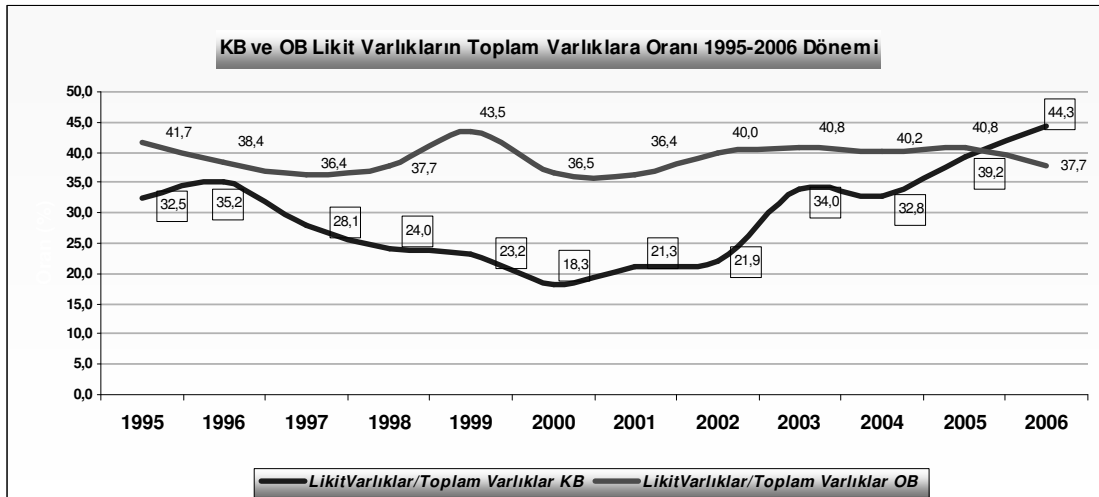
Kaynak: Tablodaki veriler TBB'nin İstatistiki Raporlar/Seçilmiş Mali Tablolar linkinden elde edilmiştir.

Tablodan da görüleceği gibi, devlet iç borçlanma kağıtlarından sağlanan faiz gelirlerinin tutarı bankanın tüm faaliyet gelirleri içerisinde zamanla azalmaktadır. 2001 yılında 10,2 milyar USD olan bu gelir rakamı 2006 yılı sonunda 7,7 milyar USD'a gerilemiştir. Aynı dönemde bu gelişmenin aksine net faaliyet gelirleri önemli bir artış göstermiş ve 307 milyon USD zarardan 3,5 milyar USD'lara sıçramıştır. Benzer şekilde alınan komisyon ve ücretlerde de belirgin artışlar yaşanmıştır. Kısa dönemli finansman ihtiyacının azalması ile birlikte piyasa faiz oranlarında izlenen gerileme beraberinde faiz gelirlerinden sağlanan karlılık politikalarının rafa kaldırılmasını gerektirmiş ve bu şekilde sağlanan gelirlerde nominal ve reel anlamda düşme yaşanmıştır. Kamu bankalarının

karlılık performansları konusunda son bir rasyo olarak toplam faiz gelirlerinin ne kadarlık kısmı ile faiz giderlerini karşılayabildiklerine ilişkin orandır. Bu oran 2006 yılı sonu itibariyle %152 düzeyinde hesaplanmaktadır. Başka bir ifade ile kamu bankaları faiz giderlerinin çok üstünde bir gelir elde etmişlerdir. Tüm bu rakamlar ve rasyolar 2001 yılından sonra kamu bankalarında gerçekleştirilen finansal ve özellikle operasyonel yeniden yapılanmanın amaçlarına ulaştığına işaret etmektedir.

3.4 Kamu Bankalarının Likidite Durumları

Enflasyon ve faiz oranlarındaki gerileme ile yakalanan ekonomik istikrar son yıllarda özel bankalarda olduğu gibi kamu bankalarında da likidite riskleri bakımından olumlu bir ortam yaratmıştır. Döviz ve likidite risklerinde azalma yaşanmasına karşın kamu bankalarının likidite seviyelerini belli bir düzeyin altına indirme konusunda isteksiz oldukları bilinmektedir. Bir sonraki grafikte kamu ve özel bankaların likidite rasyolarının son on yıllık periyotta seyri verilmeye çalışılmıştır.

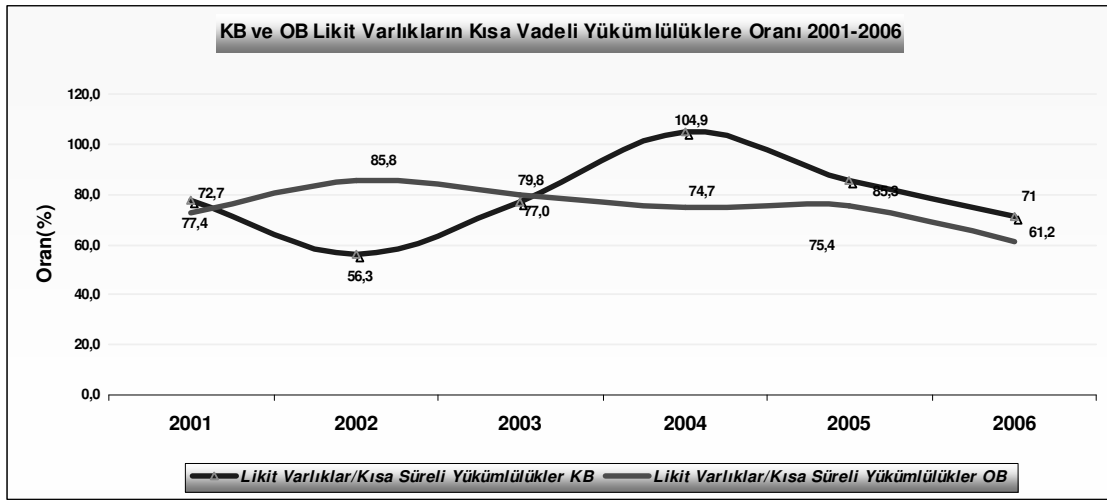


Şekil 36: 1995-2006 Dönemine İlişkin KB ve ÖB Likit Varlıklarının Toplam Aktife Oranı

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Görüleceği üzere, kamu bankalarında likit varlıkların toplam aktifler içerisindeki payı kriz dönemlerinde %20'lerdeyken son dönemlerde %40'ların üzerindeki seviyelerde seyrettiği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan bankaların likidite pozisyonlarını belirlerken dikkat ettiğimiz bir husus da, banka yükümlülüklerinin vade yapılarıdır. Kısa vadeli borçların uzun vadeli alacaklarla karşılanmaya çalışılması bankaları sağlıklı ve riskli bir ortama sürükleyecektir. Bu vade uyumsuzluğundan kaynaklanan sorunlar yakın dönemlerde Türk bankacılık sisteminde sıklıkla yaşandı. Yeniden yapılanmadan sonraki süreçte sermaye takviyelerinin de katkısıyla, likid varlıklarla kısa süreli borçların kamu bankalarında finansmanındaki sıkıntılar aşılmıştır. Aşağıdaki grafikte kamu bankalarının likit varlıkları ile kısa vadeli yükümlülüklerinin karşılaştırılması son beş yıllık süreçte özel bankaların sonuçları ile karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.



Şekil 37: Kamu ve Özel Bankalarda Likit Varlıkların Kısa Vadeli Yükümlülüklerine Oranı (2001-2006 Dönemi)

Kaynak: TBB, Yıllara Göre Bankalarımız Kitabındaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafikte de net olarak görüldüğü üzere, özellikle kamu bankalarının aktiflerini, kriz dönemin ardından likid tutma gayretlerinin artan bir oranla son beş yıllık periyotta devam etmekte olduğu anlaşılmaktadır. Yılı sonu karlılık performanslarında herhangi bir olumsuzluğa neden olmadığı, bankaların karlılık analizlerinde belirlendiğinden, bu yönde ihtiyatlı yaklaşımın önümüzdeki süreçte de devam edeceğini beklemek yanlış olmayacaktır.

Mevduat bankalarının aktif ve pasif vade uyumuna ilişkin sonuçlara baktığımızda, üç aydan az süreli mevduatların üç aydan az süreli kredilerle olan uyumu konusuna aşağıdaki tabloda verilen rakamlarla ışık tutulmaya çalışılmıştır.

Tablo 25
Mevduat Bankalarının Aktif- Pasif Vade Uyumu

	2002	2003	2004	2005	2006
3 Aydan kısa vadeli Aktifler (Bin YTL)	73.692.923	74.085.559	91.058.860	126.974.966	157.916.678
3 Aydan kısa vadeli Aktifler/Toplam Aktifler %	34,79	29,66	29,71	31,99	32,57
3 Aydan kısa vadeli Pasifler (Bin YTL)	161.602.165	172.701.911	200.481.767	269.920.045	348.835.974
3 Aydan kısa vadeli Pasifler/Toplam Pasifler %	76,50	69,14	65,41	68,00	72,11
Likidite Açığı (Bin YTL)	-87.909.242	-98.616.352	-109.422.907	-142.945.079	-190.919.296

Kaynak: TBB'nin Yıllara Göre Bankalarımız Kitabı, Tablolar, Tablo 8, Mevduatın Vade Yapısı verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bilindiği gibi kısa dönemli mevduat yapısı Türk bankalarının öncelikle önem verdiği konuların başında gelmektedir. Aslında bu öncelik ülke ekonomisinde yaşanan yüksek enflasyon ve stabil olmayan faiz politikalarının bir sonucu olarak doğmuştur. Böyle bir ortamda doğal olarak bankaların kardan vazgeçerek likid kalmayı tercih etmeleri beklenmektedir. Kamu ve özel bankaların kısa dönemli mevduatlarının toplam mevduatlarına oranına ilişkin aşağıdaki veriler konuya netlik katacaktır. Mevduatların vade yapısında gelişmeyi gösteren bu rakamlar, kamu ve özel bankalar nezdinde tutulan

mevduatların zaman içerisinde yüzde olarak nasıl kısa vadeli yapıya doğru kaydığını göstermektedir. Piyasalara olan güvensizliğin bir göstergesi olarak da ele alınabilecek bu durum, alternatif yatırım imkanlarının piyasalara sunulması ile aşılabılır. Ancak ülkemizdeki durum piyasalarda güvensizliğin devam ettiğine işaret eder mahiyette görülmektedir.

Table 26
Kamu ve Özel Bankalarda 3 aydan Kısa Vadeli Mevduatın
Toplam Mevduata Oranı (USD milyon)

Yıllar	Kamu Bankaları			Özel Bankalar		
	3 aydan Kısa Vadeli Mevduat (1)	Toplam Mevduat (2)	(1/2)	3 aydan Kısa Vadeli Mevduat (3)	Toplam Mevduat (4)	(3/4)
1997	11.150	24.428	45,6%	28.150	34.752	81,0%
1998	22.992	31.361	73,3%	34.612	43.668	79,3%
1999	21.661	35.557	60,9%	33.497	41.448	80,8%
2000	33.164	41.095	80,7%	11.287	13.141	85,9%
2001	22.925	26.202	87,5%	42.842	49.375	86,8%
2002	25.709	29.808	86,2%	43.278	50.781	85,2%
2003	35.969	43.331	83,0%	54.551	66.094	82,5%
2004	50.078	61.678	81,2%	69.055	81.282	85,0%
2005	78.052	95.621	81,6%	121.740	145.660	83,6%
2006	96.688	110.666	87,4%	146.460	163.412	89,62%

Kaynak: TBB'nin Yıllara Göre Bankalarımız Kitabı, Tablolar, Tablo 8, Mevduatın Vade Yapısı verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bilindiği üzere, ülkemizde son yıllara gelinceye değin yatırımcıların enflasyonist ortam dolayısıyla uzun dönemli taahhütlere yönelme isteklerine karşılık mevduat sahipleri belirsizlik ortamlarında kısa vadede kalmayı tercih etmişlerdir. Bu beklentilerin doğal sonucu olarak, ülkemiz bankacılık sisteminde bir vade uyumsuzluğu sorunu yaşanmıştır. Türk bankacılık sistemini en temel sorunlarının başında gelen bu vade uyumsuzluğu, bankaları likidite risklerine karşı daha kırılgan ve hassas bir yapıya büründürmüştür. Bu durumun doğal sonucu daha likit kalma endişesi ile kredi kullandırma kapasitelerinin düşmesi olarak görülmüştür. Bu ortam 2000 ve 2001 krizlerinden sonraki dönemde de, tüm bankacılık sisteminde olduğu gibi kamu

bankalarının kredi politikalarında etkisini hissettirmiştir. Kamu bankalarının krizden sonra belli bir süreç için kredi kapasitelerinin düşmesinin altında yatan gerekçelerden biri olarak bu endişeyi göstermek yanlış olmayacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU BANKALARININ PERFORMANSLARI İLE BANKACILIK SEKTÖRÜNDE YARATILAN KREDİ HACMİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ANALİZİ

4.1 Finansal Gelişmişlik ve Ekonomik Büyüme İlişkisi

Finansal gelişmişlik ile ekonomik büyüme arasında ilişkisine yönelik araştırmaların başlangıcı 1911'lerde Schumpeter'e kadar uzanmaktadır²⁰⁶. Uzun yıllardır teorik bazda finansal gelişmişliğin ve bankacılığın ekonomik kalkınmada ne derece rol oynadıkları araştırmalara konu olmaktadır. Yapılan çalışmalarda²⁰⁷, finansal büyümenin tasarrufları yükselterek ve borç verilebilir fonların kredi mekanizması yolu dağıtımını kolaylaştırarak ekonomik büyümeyi desteklediğini ortaya koymuşlardır. Bu çalışmalar nedenselliğin yönünün finansal gelişmişlikten ekonomik büyümeye doğru olduğunu ileri sürmektedirler.

Patrick (1966)²⁰⁸, finansal gelişmişlik ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellikte iki muhtemel ilişkiden bahsetmiştir. Bunlardan ilki "talep yönlü" nedenselliktir. Finansal hizmetlerin reel olarak üretim artışına ve sanayileşme, tarım ve

²⁰⁶ Avusturyalı bir iktisatçı ve siyaset bilimcisi olan Schumpeter çalışmaları ile politik ekonomiye önemli katkılarda bulunmuştur. Schumpeter tarafından finansal düzeyde yaşanacak kurumsallaşmanın yenilikleri ve ekonomik büyümeyi tetikleyen verimli yatırımları desteklediğini ortaya koyan çalışması bu alandaki ilk çalışmalardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

²⁰⁷ Bu konuda özellikle, Gurley ve Shaw (1955), Patrick (1966), Goldsmith (1969), Mackinnon (1973), Shaw (1973), Beck ve diğerleri (2000)'nin yaptıkları çalışmalar literatürde öncelikle dikkate alınacak çalışmalar olarak sayılabilir.

²⁰⁸ Patrick, H., *Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries*. Economic Development and Cultural Change, 14, 1966, s.174

diğer sektörlerdeki modernleşmeye paralel olarak gelişme göstereceğini iddia etmektedir. Bu haliyle finansal kurumlar ve bu kurumlara ait tüm mekanizma, ancak reel ekonomideki yatırımcılar ve tasarruf sahipleri tarafından talep edilmeleri durumunda gelişebilecektir²⁰⁹. Talep yönlü görüşte ana tema, reel anlamda milli gelirden hızlı bir büyümenin girişimcilerde yabancı kaynak ihtiyacını arttıracığı ve bunun da finansal hizmetlere gereksinimi zorunlu kılarak finansal piyasaların gelişmesine olumlu yansıtacağını ifade eder. Başka bir ifade ile finansal sistemin gelişmesinin reel ekonominin bir sonucu olduğu kabul edilir.

İkinci nedensellik ilişkisi, “arz yönlü” nedenselliktir. Arz yönlü nedensellik de iki aşamada ele alınmaktadır. Öncelikle kaynaklar geleneksel ve düşük kapasiteli üretim alanlarından modern ve yüksek kapasiteli iş alanlarına transfer edilir ve sonrasında bu modern piyasalarda girişimcilik teşvik edilir. Bu yaklaşıma göre finansal hizmetlerin mevcudiyeti bu hizmetlere olan talebi yaratır. Yeni büyüme modelleri²¹⁰ olarak adlandırılan kalkınma modellerinde de ekonomik büyüme ve finansal gelişmişliğe arz yönlü yaklaşımla bakılmakta ve finansal piyasaların reel ekonomik faaliyetler üzerinde çok güçlü etkileri olduğu belirtilmektedir.

Finansal gelişme kavramı, literatürde bir ülkedeki finans piyasasında kullanılan araçların çeşitliliğinin artması ve bu finansal araçların daha yaygın olarak kullanılır hale

²⁰⁹ Patrick, a.g.e., 1966, s. 174.

²¹⁰ İçsel büyüme modelleri (yeni büyüme modelleri olarak da geçmektedir), ekonomik büyümeyi piyasa mekanizması içinde faaliyet gösteren ekonomik güçlerin içsel olarak belirlediğini varsayarak, büyümenin itici gücünü tanımlar ve bunun birikimini sağlayan etkenler ile büyüme sürecinin işleyişini açıklar. Modellerin, büyümenin itici gücü olarak tanımladıkları faktörler; i- nüfus ve beşeri sermaye, ii- teknoloji ve yenilikler, telif hakları, iii- kamunun rolü

gelmesi olarak açıklanabilir. Finansal gelişmeyi finansal sektörünün gelişmişliği olarak tanımlanmak mümkündür. Finansal piyasalar ülke içi ve dışı tasarruflarının harekete geçirilmesini hızlandırıyor ise piyasalardaki derinleşme ve gelişme hızlanıyor demektir. Finansal piyasaların gelişmişliğinin ölçülmesinde ulusal ve uluslararası tasarrufları harekete geçirme seviyesi önemli bir gösterge kabul edilmektedir

Bu bölümde kamu bankalarının karlılık performansları ile bankacılık sektöründe yaratılan özel sektör kredi hacmi arasındaki ilişki araştırılmaya çalışılmaktadır. Bankacılık sektörünün finans kesiminde çok ağırlıklı olduğu ülkemizde finansal anlamda gelişmişliğin ve derinliğin önemli bir göstergesi olarak bankacılık sektöründeki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Esasen finansal gelişmişlik ile ekonomik büyüme ilişkisini araştıran pek çok çalışmada bankacılık sektörünün performansını ortaya çıkaran kriterlerin değişkenler olarak modellerde yer aldığını görmekteyiz. Kar ve Pentecost (2000) çalışması bu örneklerden sadece biri olarak verilebilir²¹¹.

Finans kesimi ile büyüme arasındaki bu ilişki uzun yıllardır test edilmektedir. Bu testlerde iki farklı analiz tekniğinden yararlanılmaktadır. İlk teknik çoğunlukla “panel data” veya “yatay kesit” yöntemi kullanılarak yapılan çalışmalardır. Ampirik çalışmalarda uygulanmakta olan bir ikinci teknik, belli bir ülkeyi esas alarak yapılan ve o ülkedeki bir veya birden fazla değişkene ilişkin zaman serilerinin kullanılması ile

²¹¹ Kar, M. ve Pentecost, E., *The Direction of Causality Between Financial Development and Economic Growth in Turkey: Further Evidence*, Loughborough University, Department of Economics, Economic Research Paper No: 00/27, December. 2000, s.6

gerçekleştirilen analizdir. Roubini ve Sala-i Martin (1992) finansal gelişme ile iktisadi büyüme arasındaki ilişkiye dair ampirik kanıtlar elde etmeyi amaçlayan çalışmalarında, hem 98 ülkenin verilerinin kullanılması, hem de 1960–1985 yıllarını içeren uzun bir dönemin ele alınması nedeniyle daha önceki çalışmalara göre daha zengin bir çalışmadır²¹². Biz bu çalışmamızda ikinci tekniği kullanarak zaman serilerine ilişkin bir model kurarak varsayımımızı test etmeye çalışacağız.

4.2 Literatürdeki Finansal Gelişmişlik Göstergeleri

Modelimize geçmeden önce yukarıda da belirtmeye çalıştığımız gibi, finansal gelişmişlik kriteri olarak literatürdeki çalışmalarda pek çok ölçüt ele alınmaktadır. Finansal gelişmişliği tespit etmek amacıyla başvurulan kriterler arasında; para tabanının milli gelire oranı, banka mevduat hacimlerinin milli gelire oranı, bankalarca yaratılan kredi-özel sektör kredi hacminin milli gelire oranı, toplam krediler içerisindeki özel sektör kredilerinin oranı veya toplam kredilerin milli gelire oranı gibi ölçütler modellerde finansal gelişme ölçütü olarak test edilmeye çalışılmaktadır.

King ve Levine (1993) tarafından geliştirilen finansal gelişmişlik göstergelerinden ilki, finansal aracılık sektörünün derinliğini ölçen DEPTH kriteridir. Bu değişken, bankacılık sistemindeki tüm yükümlülüklerin GSYİH'ya bölümüyle elde edilmektedir. İkinci ölçüt bankaların finansal sistemdeki ağırlığını gösteren BANK kriteridir. Bu değişken bankacılık sisteminin elinde tuttuğu yurt içi kaynakların, bu kaynaklarla Merkez Bankası'nın elinde bulunan yurtiçi kaynakların toplamına bölümü ile elde edilmektedir. Üçüncü gösterge, PRIVATE, olarak belirlenen ve bizim de çalışmamızda esas aldığımız

²¹² Roubini, N. R. and Sala-i Martin, X., *Financial Repression and Economic Growth.*, Journal of Development Economics, 391, May: 1992: s.6

özel girişimcilere verilen krediler ölçütüdür. Özel kesime sunulan kredilerin toplam krediler içindeki payı dikkate alınmaktadır. Diğer bir ölçüt PRIV/Y olarak adlandırılan özel sektöre tahsis edilen kredilerin toplamının GSYİH' ya bölünmesi ile elde edilen değişkendir²¹³. Bu değişkenlerle yapılan analizlerde yukarıda ifade edilen finansal göstergelerin büyüme üzerinde etkili oldukları gösterilmiştir. Özellikle kredi hacmi ve kredilerin GSMH'ya oranlarının kullanıldığı analizlerinde bu değişkenlerle yatırımlar arasında yüksek bir ilişki belirlenmiştir.

Finansal göstergeleri finansal gelişmişliğin kriterleri olarak ele alan diğer bir çalışmada özel sektöre verilen kredilerin GSYİH'ya oranlanması sonucu bulunan ölçütün oldukça anlamlı bir değişken olduğu gösterilmektedir²¹⁴. Ayrıca literatürdeki çalışmalarda sıklıkla kullanılan ölçüt, M2²¹⁵ olarak bilinen para arzının nominal milli gelire oranıdır²¹⁶. Bu basit rasyo ekonominin modernizasyon derecesinin ölçülmesinde kullanılır. Finansal gelişmişliğin ve derinliğin artması ile birlikte geniş para arzının yükselme eğilimine girdiği Lynch (1996) tarafından gösterilmiştir²¹⁷.

²¹³ Levine, R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, Carlson School of Management, University of Minnesota and the NBER. 321. İnternet erişim; http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/Publication/Forthcoming/Forth_Book_Durlauf_FinNGrowth.pdf, (12.09.2007), Eylül 2004, s.41

²¹⁴ Demirgüç, A. ve Maksimovic V., *Stock Market Development and Firm Financing Choices*, The World Bank, Policy Research Department, Research Paper, 1461, İnternet erişim; http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/01/000009265_3961019105821/Rendered/PDF/multi_page.pdf, (10.08.2007), 1995, s.12

²¹⁵ M2, geniş para arzını ifade eder ve M1 (dolaşımdaki para+vadesiz mevduat) ile vadeli mevduatların toplamından oluşur.

²¹⁶ Bu ölçüt King ve Levine (1993), Wood (1993), Agung ve Ford (1998) çalışmalarında kullanılmıştır.

²¹⁷ Lynch, D., *Measuring Financial Sector Development: A Study Of Selected Asia- Pacific Countries, Developing Economies*, 34(1), İnternet erişim; <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1746-1049.1996.tb00727.x>, (07.09.2007), 1996, s. 11

Demetriades ve Hussein (1996) geniş para arzına alternatif bir kriter olarak banka mevduat hacminin milli gelire oranını kullanmışlardır²¹⁸. Yerli kredilerin milli gelire oranının finansal büyümenin bir göstergesi olarak Odedoku (1989)'nun çalışmasında kullanıldığını görmekteyiz²¹⁹. Daha özellikli bir ölçüt olarak özel sektör banka kredilerinin ölçüt olarak incelemelere alındığında görülmektedir. Finansal aktivitelerin alanının genişlediğinin bir göstergesi olarak kullanılan rasyo özel sektöre tahsis edilen krediler hacmini gösteren rasyodur.

Finansal araçların yatırımların finansmanında önemli bir araç oldukları düşünüldüğünde, özel müteşebbise yönelik tahsis edilen toplam kredilerin özellikle gelişmekte olan ekonomilerde finans kesiminin etkinliğinin belirleyicisi olduğu kabul edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde finansal faaliyet alanlarının genişlemesi ve derinleşmesinde bu kesimde ağırlıklı rol oynayan bankaların önemli payı vardır²²⁰. Finansal piyasalarda ağırlıklı paya sahip bankalarca özel girişimcilere sağlanan kredi imkanlarının finans kesiminin gelişmişliğinin bir ölçütü olarak kabul edilmesinin arkasında bu düşünce yatmaktadır.

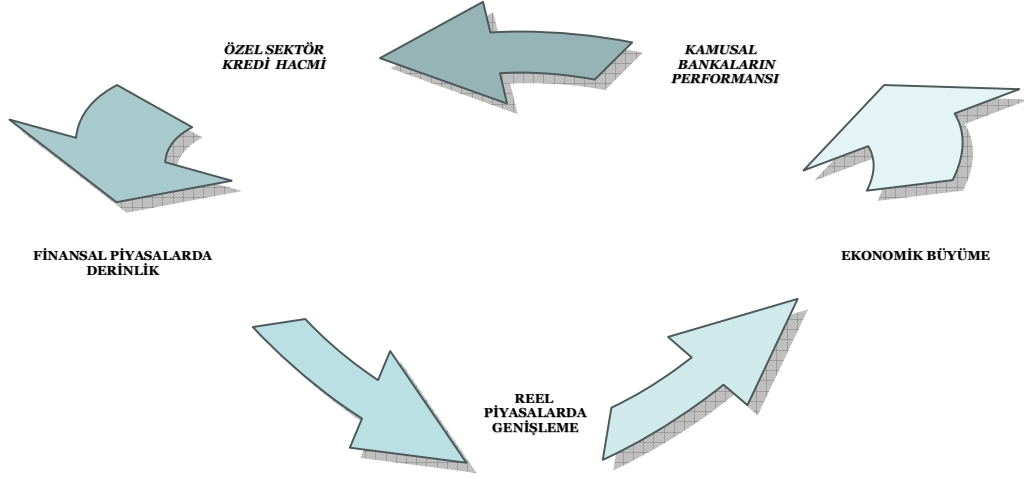
Finansal piyasalarının ülkenin ekonomik gelişmişliğine sağladığı katkının başında kredi dağılımının kalitesi ve erişilebilirliği artırması gelmektedir. Özet bir ifade ile bu kriterin kullanımındaki amaç, sağlanan özel sektör kredilerin yatırımları ve verimliliği

²¹⁸ Demetriades, P. ve Hussein, K., *Does Financial Development Cause Economic Growth? Time Series Evidence From 16 Countries*, Journal of Development Economics , 51, 1996, s.396

²¹⁹ Odedokun, Matthew, *Financial Indicators and Economic Efficiency in Developing Countries.*” (Eds) N. Hermes and R. Lensink, Financial Development and Economic Growth: Theory and Experiences from Developing Countries, London: Routledge, 1996, s.123

²²⁰ Levine, R. and Zervos, S., *Stock Markets, Banks and Economic Growth*, American Economic Review, Volume 8:, 1998, s. 542.

yükselterek piyasalardaki derinliğin artmasına imkan yarattığı ve finansal derinliğin artmasının da ekonomik büyüme için önemli bir işleve sahip olduğu tezine dayanmaktadır. Bu haliyle arz yönlü bir yaklaşım olarak da değerlendirmek mümkündür. Bu ilişkiyi aşağıdaki grafikte de görsel olarak açıklamak mümkündür;



Şekil 38: Kamu Bankalarının Performansının Ekonomik Büyüme Yansıması

Kaynak: Yazar tarafından düzenlenmiştir.

4.3 Gerçekleştirilen Ampirik Çalışmalar

Finansal gelişmişliğin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini araştırmaya yönelik birçok ampirik çalışma yapılmıştır. Finansal gelişmenin seviyesi, iktisadi büyümenin, sermaye hareketlerinin ve teknolojik değişimin gelecekteki düzeylerinin iyi habercisi olarak görülmektedir. Ülkeler ve sektörler genelinde yapılan analizlerde finansal büyümenin devamında ekonomik gelişmenin hızı ve gidişatında çok önemli etkiler yaşandığı gözlemlenmiştir.

Finansal gelişmişlik göstergeleri olarak daha çok para tabanı, banka parası, mevduat, krediler gibi ölçütlerin kullanıldığı çalışmalarda, finansal gelişmişlik ve

derinlik ile genel olarak ekonomik büyüme arasında pozitif bir etkileşme olduğuna ilişkin ampirik bulgulara erişilmiştir. Konuyla ilgili ampirik çalışma sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 27
Bankacılık Sektörünün Gelişmesi ve Ekonomik Büyüme Arasındaki Ampirik Çalışmalar

<i>Yazarlar</i>	<i>Yıl</i>	<i>Ülkeler</i>	<i>İnceleme Dönemi</i>	<i>Ana Bağımlı Değişken</i>	<i>Ana Bağımsız Değişken</i>	<i>Sonuç</i>
Goldsmith	1969	35 her gruptan ülke	1860-1963	Reel Kişi Başına GSMH	Finansal Gelişmişlik (Ülke içi Krediler/GSMH)	Finansal Kalkınma ile büyüme arasında sağlam bir ilişki
Fritz	1984	Filipinler	1969-1981	Finansal Kalkınma FK= 10 ayrı alt göstergeden oluşan karma finansal gelişmişlik indexi Ekonomik Kalkınma EK= 7 alt göstergeden oluşturulan karma ekonomik gösterge	EK	Ekonominin ilk gelişme dönemlerinde finans büyümenin nedeni Ekonominin ilerleyen gelişme evrelerinde büyüme finansın nedeni
Jung	1986	56 ülkeden 37'si kalkınmış ülke, 19'u kalkınmakta olan ülke	1950-80	M=Derinlik (M2/GSMH) C= Nakit/M1 Y= kişi başı GSMH	Y M C	Kalkınmakta olan ülkelerde finans büyüme doğru, Sanayileşmiş ülkelerde büyümeden finans doğru
Roubini/ Sala -i - Martin	1992	98 her gruptan ülke	1960-85	Reel kişi başına GSMH	Finansal baskı; reel faiz gelirlerinde bozulma: 1=pozitif, 2=<0 ve >-5, 3=<-5 Finrep 1= Reel faiz oranları<0 kukla değişken	Katsayı doğru yönlü (negatif) Değişkemlerin çoğu anlamlı sadece rezervler zayıf anlamlılık düzeyinde, sonuç; güçlü finansal baskılar büyüme engeller
King/ Levine	1993 a	77 ülke ortalama değerleri, 57 ülkede derinlik değişkeni için başlangıç değerleri	1960-89	Reel kişi başına GSMH büyüme Sermaye stoklarında büyüme Verimlilikte büyüme Yatırım oranlarında büyüme	Derinlik= M3/GSMH (M3 bulunamazsa M2) Bankalar= (mevduat bankaları iç krediler /mevduat bankaları toplam krediler) Özel= Özel sektöre açılan krediler/toplam iç krediler) Privy=Özel sektör kredileri/GSMH)	Yatay kesit analizde tüm katsayılar güçlü anlamlılık derecesinde Yatay kesit ve zaman serileri birlikte her dört değişkenden sadece (Özel) zayıf anlamlılık diğerleri güçlü
King/ Levine	1993 b	92, örnek olay çalışması: Şile, Kore , Filipinler, Arjantin, Endonezya	1960-1989	Bkz. King/Levine 1993 a	Bkz. King/Levine 1993 a	Yatay kesit regresyon analizinde derinlik ortalama ve başlangıç değerleri anlamlı; finansal sektör reformları finansal gelişmişliği artırıyor
King/ Levine	1993 c	66-84 Çok zengin,	1960-89	Bkz. King/Levine 1993 a	Bkz. Tüm değişkenler için	Ortalama Data, neredyse tüm

		zengin, çok fakir ülke			King/Levine 1993a Derinlik, Banka ve Özel	katsayılar anlamlı, Başlangıç değerleri, sadece derinlik için güçlü anlamlılık Tüm örnekleme; pozitif ilişki, yatırımların miktarından çok verimliliğine etkisi çıkıyor, Finansal gelişmişliğin etkisi yüksek gelirli ülkelerden düşük gelirli ülkelere doğru daha yükseliyor. Latin Amerika ülkeleri; krediler büyüme ile ters ilişkili çıkıyor çünkü, yetersiz bir düzenleme ortamında serbestleşme uygulanıyor
De Gregorio/ Guidotti	1995	Yaklaşık 100 ülkede, 12 tanesi Latin Amerika ülkesi,	1960-85 1950-85	Reel kişi başına GSMH	Krediler (İç Krediler/GSMH)	Çok anlamlı, her grupta uzun dönemde yakınsama tezi doğrulanıyor, bu da fakirlik tuzağının varlığını destekliyor Eyaletler arası banka şubeleri reformunun ardından hızlanan büyüme Bka şube reformu kredi kalitesini yükseltti, fakat yatırım ve tasarruflarda bir iyileştirme olmadı Hata düzeltme Modeli (ECM) ve VAR analizlerinden hareketle, finansal gelişme büyümenin nedemi, ikili etkilenme de çıkıyor, ülkeden ülkeye de değişiklik gösterebiliyor Tüm örneklerde büyüme ile açıklık arasında negatif
Berthélemy/ Varoudakis	1995	91 her gruptan ülke	1960-85	Reel kişi başına GSMH	Derinlik (M2/GSMH)	
Jayaratne/ Strahan	1996	US Eyalet dataları	1972 den başlayarak	Eyaletlerde reel kişi başına büyüme ve brüt eyalet üretimi	Eyaletler arası banka şubeleri reformu (banka şubeleşme politikasında gevşeme)	
Demetriades/ Hussein	1996	16 az gelişmiş ülkede panel data analizi	Asgari 27 sürekli yıllık gözlem	Reel kişi başına GSMH	Banka mevduatları/Nominal GSMH Özel sektöre sağlanan banka Kredilerinin GSMH'ya oranı	
Mattesini	1996	40 farklı düşük ve yüksek gelirli ülke	1978-1992	Reel kişi başına GSMH	Maliyetlerin Takibi, Mevduat-kredi açıklığı 1978-92	
Odedokun	1996	71 Gelişmiş ülke	Çeşitli 1960 ve 80'li yıllar	Reel kişi başına GSMH	Derinlik (=M3/GSMH)	Ülkelerin %45'inde pozitif ve güçlü anlamlılık, %39'unda pozitif ve anlamsız ilişki, anlamlılık özellikle az gelişmiş ülkelerde daha yüksek

Demetriades/ Luintel	1996	Hindistan	1961-1991	Finansal Derinlik (= Banka mevduatları /GSMH)	Bankacılık sektörü kontrolleri (faiz oranı denetimi, karşılıklar ve likidite, doğrudan kredi peogramları)	Bankacılık sektöründeki denetimler finansal derinliği sınırlıyor, Finans ve ekonomik aktiviteler arasında karşılıklı ilişki
Rajan ve Zingales	1998	Çok sayıda ülke modele dahil edilmiş	1980-1990	Yıllık ortalama büyüme oranı	Dış finansmanda bağımsız bir endüstri	Dış finansmanda bağımsız bir endüstride, finansal piyasaların gelişmiş olduğu ekonomiler için büyüme daha yüksek olur
Rousseau/ Wachtel	1998	ABD, İngiltere, Norveç, İsveç	1870-1929	Reel kişi başına GSMH Finansal yoğunluk (=finansal gelişmişliğe ilişkin pek çok ölçüt)	Reel kişi başına GSMH Finansal yoğunluk (=finansal gelişmişliğe ilişkin pek çok ölçüt)	Vektör Hata düzeltme modeli ile VAR modeli, tüm ülkeler için, finansal yoğunluk ölçüleri uzun dönemde üretim ve para tabanı ile benzer özellikler gösteriyor, Finansal yoğunluk ölçütü reel milli gelirin Granger sebebi
Ram	1999	95 ülke, düşük, orta ve üst gelir grupları	1960-89	Reel kişi başına GSMH	Derinlik (Likit yükümlülükler/GSMH)	Zaman serilerinde her ülke için negatis işaret ve anlamsız sonuç, Ülkelerarası; sadece yüksek gelir grubuna dahil ülkelerde pozitif bir ilişki
Luintel/Khan	1999	Tamamen 10 gelişmiş ülke	36-41 yıllık, 1951-1995	Reel kişi başına GSMH, (LYP) Reel Kişi başına sermaye stoğu, (LKP) Finansal derinlik (FD) Reel Faiz oranları (R)	R FD LKP LYP	Var analizi, finansal gelişmişlik ile reel sektör arasında tüm ülkelerde karşılıklı bir ilişkinin varlığını ortaya koyuyor

Wang	1999	Tayvan	1961-1999	Finans bazlı yaklaşımda, Reel sektör bazlı yaklaşım	Derinlik (Likit yükümlülükler/GS MH) Kayıtlı finans sektörünün toplam finans sektörüne oranı, Kayıtlı finans sektörü ile kayıt dışı finans sektörü arasındaki faiz oranı farkı	Finans Tayvan'da ekonominin ilk dönemlerinde etkili oldu, daha sonraki süreçte ise ilişki tersine dönüştü.
Harrison/Sussman/Zeira	1999	ABD Eyalet düzeyinde	1965-95	Finansal Araçların Maliyeti/Brüt Krediler (COST/GLL) Eyaletlerde kişi başına reel brüt üretim (GSP/CAPITA)	COST/GLL) GSP/CAPITA	Ekonomik büyüme ile finansal aracılığın maliyeti arasında eyaletler arası yatay kesit analizinde negatif güçlü bir ilişki çıkıyor, nedensellik analizinde büyümenin finansal araçların maliyetlerini düşürdüğü ve böylelikle yatırımları büyütürken büyüme hızlandırdığı ortaya konuyor
Kar, M ve Pentecost, E.J.	2000	Türkiye	1963-1995	Ekonomik Büyüme (GSMH)	Finansal Derinlik	Finansal Gelişmişlik ile ekonomik büyüme arasında nedensellik, iki yönlü ilişkili
Benhabib/Spiegel	2000	Şile, Kore, Arjantin, Endonezya	1965-85	Reel kişi başına GSMH, Yatırım oranı (GSMH'ya oranı) Çalışan kişilerin okuma süreleri (= toplam verimlilik artışı)	Derinlik Banka Privy (Bkz. King/1993 a)	Finansal gelişmişlik kriteri yüksek anlamlılık düzeyinde büyüme ile ilişkili, sonuçlar ülkelerin durumlarına duyarlı,
Deidda/Fattouh	2002	119	1960-89	Reel kişi başına GSMH,	Finansal derinlik (Bkz. see King/Levine 1993 a)	Düşük geliri ülkelerde finans ile büyüme arasında bir ilişki çıkmıyor, sadece yüksek gelir düzeyindeki ülkelerde örnek regresyonlar anlamlı ve pozitif ilişkinin varlığını destekliyor.
Wa Ho Ngai	2005	Macao	1986-2004	GSMH-büyüme	Banka krediler-özel sector,	Bankacılık sektörü krediler yoluyla ekonomik büyümeye pozitif etki yapıyor
Wassu	2005	Gambiya	1964-2002	Reel kişi başına GSMH,	Derinlik (Likit yükümlülükler/GS MH) Özel sektöre açılan krediler/toplam iç krediler	Bankacılıktan ekonomik büyümeye doğru işleyen bir Granger nedensellik tespit edilmiş
Aslan, O. ve Kucukaksoy, I.	2006	Türkiye	1970-2004	Ekonomik Büyüme (GSMH)	Finansal Gelişmişlik (Özel sector kredi hacmi)	Finansal gelişmişlikten ekonomik büyümeye doğru bir nedensellik tespit edilmiş.

Kaynak: Yazar tarafından düzenlenmiştir.

4.4 Ekonometrik Yöntem

Zaman serilerini kullanıldığı ekonometrik modellerde en uygun tekniği belirlemek amacıyla öncelikle kullanılacak zaman serilerinin durağan veya durağan olmama özelliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Zaman serilerinin durağan olması durumunda Standart Granger nedensellik testi uygulanır. Granger (1969), nedenselliği Y'nin öngörüsü, X'in geçmiş değerleri kullanıldığında X'in geçmiş değerleri kullanılmadığı duruma göre daha başarılı ise X, Y'nin Granger nedenidir, şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımlamanın doğruluğu için değişkenler önceden durağanlaştırılmalıdır²²¹.

Standart Granger nedensellik testi, iki değişken arasındaki nedensel bir ilişkinin varlığı ve yönünü test etmek için kullanılır. Ekonomik modellemede amaç, değişkenler arası ilişkilere belli bir yön vermektir. Bu durum ise, değişkenler arası ilişkilerin yani parametrelerin doğru tahminlenmesine dayanmaktadır. Değişkenler arasındaki ilişkinin yönünün doğru tahminlenebilmesi için, değişkenlerin elde edildiği verilerin durağan olması gerekmektedir. Bu nedenle, uygulamalı çalışmalarda verilerin durağanlığı öncelikle incelenmesi gereken bir husustur²²². Durağan zaman serisinde ortalama, varyans ve dönemler arasındaki kovaryans zamana bağlı değildir. Bunun aksine, durağan olmayan zaman serilerinin varyansları zamana bağlıdır veya zaman içerisinde aldıkları değer sonsuzdur²²³.

²²¹ Granger, C.W.J., *Causality, Cointegration, and Control*, Journal of Economic Dynamics and Control, 12, 1988, s.554

²²² Kahyaoğlu H.ve Duygulu A., *Finansal Varlık Fiyatlarındaki Değişme-Parasal Büyüklükler Etkileşimi*, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt.20, Sayı.1,2005, s.64

²²³ ERGÜN, Mine (2005), "Sürdürülebilir Maliye Politikası ve Maliye Politikasının Ekonomik Aktivite Üzerine Etkileri: AB Uyum Sürecindeki Türkiye Örneği ve AB Ülkeleri Deneyimleri", <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/ergunm/politika.pdf> E.T.: 24.12.2006. s.17

Granger nedensellik testi uygulanabilirliği bakımından oldukça kolaylık sağlar. Eşbütünlüşme ekonometrik tekniği 1980'lerin sonlarına doğru Engle ve Granger'in çalışmalarında kullanılmaya başlanmış ve nedensellik testi ile ilgili o zamana kadar ki çalışmalar yeniden gözden geçirilmeye başlanmıştır²²⁴. Eşbütünlüşme tekniğinin temel mantığı, bağımlı değişkendeki değişmelerin, bağımsız değişkenlerdeki değişme ve gecikmeli hata teriminin bir fonksiyonu olduğunda yatmaktadır. Yani, iki değişken (örneğin, X ve Y) arasında eşbütünlüşme olduğu belirlenirse, kısa dönemde dengesizlikleri gideren bir hata düzeltme mekanizmasının (HDT) olduğunu varsayılmaktadır. HDT'nin bir sonucu olarak, ΔY_t veya ΔX_t veya her ikisine, Y_{t-1} ve X_{t-1} 'in de bir fonksiyonu olan gecikmeli hata düzeltme terimi neden olmalıdır. Granger (1988) çalışmasında eşbütünlüşik değişkenler arasında tek yönlü de olsa nedensellik ilişkisinin bulunacağını belirtmiştir²²⁵. Eşbütünlüşme analizi; sahte regresyon sonuçlarını gidermesi, ekonometrik tahminleme aşaması öncesinde bir öntest olarak kabul edilmesi ve değişkenler arasındaki nedensel ilişkiyi en azından bir yönde belirlemesi gibi katkıları sebebiyle tercih edilmektedir²²⁶.

Bağımlı ve bağımsız değişken (Y ve X) arasındaki nedensellik analizinde kullanılacak olan hata düzeltme mekanizması aşığıdaki gibi ifade edilebilir:

²²⁴ Eşbütünlüşme ekonometrik tekniği hakkında daha detaylı bilgi için bnz. Granger, 1986, *Developments in the Study of Cointegrated Economic Variables*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 48, 213 - 228. ve Engle, R.F. ve Granger C.W.J. (1987), *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*, Econometrica , 55, 251-276.

²²⁵ Granger, C.W.J., *Some Recent Developments in a Concept of Causality*, Journal of Econometrics, 39, 1988, s. 207

²²⁶ Kahyaoğlu H.ve Duygulu A., ag.e., s.65

$$\Delta Y_t = \alpha_1 + \sum_{i=1}^m \beta_{1i} \Delta Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} \Delta X_{t-i} + \sum_{i=1}^r \delta_{1i} ECM_{r,t-1} + u_t \quad (1)$$

$$\Delta X_t = \alpha_2 + \sum_{i=1}^m \beta_{2i} \Delta X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{2i} \Delta Y_{t-i} + \sum_{i=1}^r \delta_{2i} ECM_{r,t-1} + u_t \quad (2)$$

Burada Δ ile değişkenlerin farkının alınarak durağan hale getirildiğini gösterilmektedir. Granger nedensellik testi uygulanırken, tahmin edilen (1) nolu denklemde γ_{1i} 'ler grup halinde sıfırdan farklı ise, veya δ_{1i} anlamlı veya γ_{1i} 'ler ve δ_{1i} grup halinde sıfırdan farklı bulunmuşsa X'in Granger anlamda neden ve Y'nin sonuç değişkeni olmadığı şeklindeki sıfır hipotezi reddedilir. Aynı şekilde (2) nolu denklemde γ_{2i} 'ler grup halinde sıfırdan farklı ise, veya δ_{2i} anlamlı veya γ_{2i} 'ler ve δ_{2i} grup halinde sıfırdan farklı bulunmuşsa Y'nin Granger anlamda neden ve X'in sonuç değişkeni olmadığı şeklindeki sıfır hipotezi reddedilir²²⁷.

Johansen eşbütünleşme metodu, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin mevcudiyetini ortaya koymak amacıyla kullanılmaktadır²²⁸. Değişkenlerin eşbütünleşik olmaması durumunda, serilerin farkı alınmakta ve standart nedensellik testi uygulanmaktadır. Esasen zaman serilerindeki yeni gelişmeler ışığında geleneksel Granger nedensellik testinin uygulanması, yine Granger (1988) tarafından eleştirilmiş²²⁹ ve eleştiri başlıkları aşağıda belirtilmiştir.

²²⁷ Kar, M. ve Ağır, H., *Türkiye'de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme:Nedensellik Testi*, II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, 17-18 Mayıs 2003, İnternet erişim; <http://www.erefsanesi.com/e-kutuphane/muhsinkar/turkiyedebeserisermaye.pdf>, (14.09.2007), s. 8

²²⁸ Detaylı bilgi için bnz. Johansen, S. ve Juselius K., *Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration –with Application to The Demand for Money*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 52, 1990, İnternet erişim; <http://time.dufe.edu.cn/wencong/jjwx/mleic.pdf>, (12.09.2007), s.2

²²⁹ Granger, a.g.e., 1988, s.201

- Değişkenlerin eşbütünleşik olmaması durumunda, gecikmeli hata düzeltme terimi modele konmadıkça, değişkenlerin birinci derece farkı alınarak yapılan analiz fonksiyonel olarak yanlış belirlenmiş olacaktır.
- Standart testler, değişkenlerin farkını alarak serileri mekanik bir şekilde durağan hale getirmekte ve neticede değişkenlerin orijinalinde mevcut bilgilerin ortadan kalkmasına sebep olmaktadır. Hata düzeltme modeli, hata düzeltme teriminin gecikmelisini istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde modele dahil ederek, değişkenlerin farkı alınmasıyla kaybedilen uzun dönem bilgilerini modele yeniden koymaktadır²³⁰.

4.5 Veri Seti ve Model Seçimi

Çalışmanın bu bölümünde kamu bankalarının performansları ile bankacılık sektöründe yaratılan özek sektör kredi hacmi arasındaki nedensellik ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır. Nedensellik ilişkisini ampirik olarak gözlemlemek amacıyla Granger Nedensellik Testi uygulanmıştır. Bu amaçla kamu bankalarının performanslarının ölçütü olarak yılsonu bilanço karları ve finansal gelişmişlik ölçütü olarak bankacılık sektöründe yaratılan özel sektör kredileri, değişkenler olarak modele dahil edilmiştir. Her iki zaman serisinde datalar yıllık olarak belirlenmiştir. Zaman aralığı olarak 1976-2006 dönemindeki otuz yıllık period incelenmiştir. Kamu bankalarının karlılık rakamları ve bankalarca sağlanan özel sektör kredileri 2000 yılı baz alınarak TÜFE esaslı reel değerleri üzerinden Türkiye Bankalar Birliği, Hazine Müsteşarlığı ve T.C Merkez Bankası veri bankalarından elde edilmiştir. Her iki değişkene ait veriler için logaritmik dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

²³⁰ Kar, M. ve Ağır, H., a.g.e., s.8

4.6 Elde Edilen Sonuçlar ve Değerlendirme

Çalışmada kullanılan zaman serilerinin durağan olup olmadıklarının test edilmesinde Geliştirilmiş Dickey-Fuller(ADF) testi²³¹ kullanılmıştır. Analize geçilmeden önce, modelde kullanılacak değişkenlerin durağan olup olmadıkları ve eğer durağan iseler hangi seviyede durağan oldukları ADF tekniği ile test edilmiştir.

Bu teste göre; hesaplanan ADF (t) istatistiği mutlak değer olarak %1, %5, %10 eşik değerlerinden kuk olduğunda sıfır hipotezi red edilemez. Bu bulgu, ilgili serinin birim kök tařıdığđ yani durağan olmadığđ anlamı taşır. Böyle bir durumda, serinin logaritmik seviyesinde istikrarlı olmadığđna karar verilerek aynı test serinin birinci ve gerekirse daha yüksek derecelerdeki farklarına uygulanacaktır. Tersisi durumda, sıfır hipotezi red edilecek dolayısıyla serinin birim kök içermediğini yani durağan olduğunu ifade eden alternatif hipotez kabul edilecektir. Buna göre çalışmada kullanılan LKAR ve LKREDİ kelimeleri sırasıyla; kamu bankalarının performans göstergesi olan sene sonu karlılıklarının ve bankacılık sektöründe yaratılan kredi hacminin logaritmik değerleridir. Kritik değerler Eviews 4.1 ekonometri programı tarafından üretilmiş olup, MacKinnon (1996) değerlerine dayanmaktadır.

ADF Birim Kök Test Sonuçları

<i>Değişkenler</i>	<i>ADF test istatistiği</i>	<i>Tablo değeri</i>	<i>Hipotez sonucu</i>	<i>Sonuç</i>
LKAR	-4.24	-3.58	Ho Red	I(0),Durağan
LKREDİ	-4,76	-2.96	Ho Red	I(0) Durağan

Not: Tablo değerlerinde %5 lik MacKinnon(1996) tablosu baz alınmıştır.

²³¹ ADF testinin Dickey Fuller(1979) testine olan üstünlüğü modelin sağındaki gecikmeli değişkenler ile otokorelasyon sorununu ortadan kaldırmasıdır.

Tabloda görüldüğü üzere, her iki serisinde ADF test istatistiği sonuçları kritik tablo değerinden daha negatif olduğu için, H_0 hipotezi red edilir, yani her iki seri de durağandır. Başka bir ifade ile ADF test istatistiğinin mutlak değerleri LKAR için ($|-4.248244|$) ve LKREDI için ($|-4.76365|$) yüzde 1, yüzde 5 ve yüzde 10 anlam düzeyleri kritik eşik değerlerinin mutlak değerinden daha büyük oldukları için, her iki zaman serisi de durağandır ve H_0 hipotezi red edilmiştir (Bnz. Ek 1 ve Ek 2). Bu durumda seriler normal dağılımlıdır ve otokorelasyon sahip değildir. Serilerin aynı düzeyde $I(0)$ durağan çıkması analizde hata giderme modellerine yer verilmesini gereksiz kılmıştır. Bir sonraki aşama olarak, durağan seriler ile regresyon modeli kurulur. 1976 ve 2006 dönemi arasında yıllık veriler kullanılarak oluşturulan regresyon modelinin katsayıları aşağıdadır:

$$\text{Lkredi} = 4.0988 + 1.0107 * \text{Lkar}$$

$$(0.35) \quad (0.02)$$

Kurulan regresyon modelinin bağımsız değişkenlerinin bağımlı değişkenlerini açıklama oranının gösteren R^2 si 0.98 hesaplanmıştır. Söz konusu R^2 oranının yüksekliği regresyon modelimizin açıklama oranının çok yüksek olduğunu göstermektedir. Diğer bir anlatımla Lkredi'deki değişmelerin %98'i Lkar'daki değişmelerle kaynaklanmaktadır. Parantez içindeki değerler ilgili katsayılara ait standart hatalardır. Geriye kalan %2 ise denkleme dahil edilmeyen diğer değişkenlerin ve hata teriminin etkisidir. Ek olarak her iki katsayının *t* istatistik değerleri²³² anlamlıdır, yani her iki değişken istatistik olarak anlamlıdır. *F* test istatistiğinin²³³ de anlamlı olması, modelin bir bütün olarak anlamlı olduğu sonucunu vermektedir (Bnz. Ek 3).

²³² T testi ile katsayıların bireysel anlamlılıkları sınanır.

²³³ F testi ile regresyon modelinin bir bütün olarak anlamlılığı sınanır.

Söz konusu modelin X ve Y değişkenleri logaritmik değişkenlerden oluştuğu için, ekonometrik terminolojide böyle modellere log-log modelleri ismi verilir. Bu modellerin diğer doğrusal veya yarı doğrusal modellere olan bir üstünlüğü iktisadi esneklik yorumlarını bünyelerinde barındırmalarıdır. Bağımsız değişkenin katsayısındaki yüzdelik artış sonucu bağımlı değişkendeki yüzde artışı verir.

İstatistiksel ve ekonometrik olarak yüksek anlamlılık düzeyine sahip olan regresyon modelinin teorik alt yapısı da anlamlı gözükmemektedir. Sabit katsayısının 4.0988 olmasının teorik açıklaması, kamu bankalarının karlılıkları sıfır olması durumunda toplam kredi hacminin pozitif kalacak olmasıdır. Karlılık değişkeninin 1.01 olan katsayısının yorumu ise, kamu bankalarının karlılıklarındaki yüzde 1 oranındaki bir artışın, toplam kredi hacminde %1.01 oranında bir artış yapacağıdır. Buna göre kredi hacminin kara göre nokta esnekliği %1,01'dir. Makro anlamda kredi politikalarının belirlenmesinde, toplam kredi hacmini daraltmak veya yükseltmek istendiğinde, söz konusu esneklik katsayısını göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır.

Çalışmanın bu aşamasında durağan bir yapıya sahip olan kamu bankalarının karlılıkları ile bankacılık sektöründe yaratılan özek sektör kredi hacmi arasındaki nedensellik araştırılmıştır. Bir değişkendeki değişmelerin diğer değişkenlerdeki değişmelerin nedeni olup olmadığını inceleyen Granger Nedenselliğinin mantığında, eğer modelde iki değişken varsa, X değişkeninin geçmiş değerleri modele katıldıkça, modelin öngörü başarısı artıyor ise, X değişkeni Y değişkeninin nedenidir. Regresyon modelimizde iki değişken olduğu için iki ayrı hipotez grubu kurulur:

Ho=Lkredi, Lkarın nedeni degildir
Ha=Lkredi, Lkarın nedenidir...

Ho= Lkar, Lkredinin nedeni degildir
Ha= Lkar, Lkredinin nedenidir...

Hesaplanan Granger test istatistiği ile birlikte, nedenselliğin yönü bulunmaya çalışılmaktadır. Eviews 4.1 paket programı kullanılarak sözkonusu değişkenler için aşağıdaki Granger nedensellik test istatistikleri hesaplanmıştır.

Pairwise Granger Nedensellik Testi			
Tarih: 06/16/07 Zaman: 12:28			
Örnekleme: 1976 2006			
Gecikme uzunluğu: 2			
Boş Hipotez:	Gözlem	F-Testi	Olasılık
LKREDI Granger nedeni değildir LKAR	26	3.40775	0.05227
LKAR Granger nedeni değildir LKREDI		6.12163	0.00804

İki gecikmenin formülasyona katıldığı nedensellik testinde, F test istatistik değerlerinin olasılık değerleri % 1'den küçük olursa Ho (boş hipotez) red, büyük olursa Ho red edilmez.

Birinci hipotez grubu için, F test istatistiğinin olasılık değeri %1'den büyüktür, Ho red edilmez, yani Lkredi, Lkarın Granger nedeni değildir. Diğer bir değişle, toplam kredi hacmindeki değişimler, kamu bankalarının karlılıklarının nedeni değildir.

İkinci hipotez grubu için, F test istatistik değerinin olasılık değeri %1'den küçük olduğu için, Ho red edilir, yani Lkar, Lkredinin sebebidir. Diğer bir değişle, kamu bankalarının karlılıklarındaki değişim, toplam kredi hacmindeki değişimlerin sebebidir. Yani, kamu bankalarının kar oranları arttıkça, bu performans artışına bağlı olarak

bankacılık sektöründe önemli bir paya sahip olmalarının da etkisi ile toplam bankacılık kredi hacmi artış göstermektedir. Yukarıdaki Granger formülasyonu sonucunda, tek yönlü bir nedensellik ortaya çıkmıştır. Nedenselliğin yönü L_{kar} değişkeninden, L_{kredi} değişkenine doğrudur. Granger metodolojisinin en çok eleştirilen noktası, karar mekanizmasının gecikme uzunluklarına göre değişkenlik göstermesidir. Buradaki gecikme uzunluğu Schwartz bilgi kriterini minimize eden değerdir. Başka bir ifade ile Granger testinin en yüksek anlamlılığının sağlandığı optimum gecikme uzunluğu ($k=2$) olarak belirlenmiştir.

SONUÇ

Sürdürülebilir ve uzun dönemli bir kalkınma politikası için oluşturulan günümüz stratejilerinde yeni bir devlet-piyasa ilişkisi modeli arayışı sürmektedir. Kaynakların devlet eliyle dağıtıldığı devletçi büyüme modellerinin yerine piyasa mekanizmasının etkin olduğu ve fakat devletin de varlığını sürdürmesinin vazgeçilmez görüldüğü yeni modeller oluşturulmaya çalışılmaktadır. Tamamen piyasa mekanizmasının hakim olduğu aşırı liberal bir ekonomik modelin ya da tersi bir şekilde ekonomide katı bir devlet egemenliğine dayalı devletçi modellerin, sürdürülebilir bir büyüme için başarı getirme şanslarının olmadığı konusunda bir görüş birliği sağlanmıştır. Devlet kurumlarının işlerlik ve etkinliğinin artırılmasına yönelik yapılan çalışmalarda, büyüme için gerekli etkin bir kamusal yapının ancak kamu kurumları arasında rekabetçi yapının yükseltilmesi, uygulanan kuralların ve sınırlamaların net olarak belirlenmesi ve kamu kurumlarının işleyişinin piyasa mekanizması ile uyumlu esnek bir yapıya kavuşturulması ile oluşturulabileceği üzerinde durulmaktadır. Burada devlet uygulamalarının ve kamu kurumlarının işleyişlerinin olabildiğince piyasa mantığı ve iktisadi etkinlik ile ters düşmeyecek şekilde belirlenmesi hiç şüphesiz önem taşımaktadır.

20.yy'ın başlarında hakim olan ve klasik iktisadi düşüncenin temeline oturan Laissez Faire politikasının 1929 ekonomik buhranının ardından yavaş yavaş rafa kalkması ile birlikte alternatif bir iktisat politikası olarak ortaya çıkan ve devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynaması gerektiğini öne süren Keynezyen iktisadi düşünce, kamunun ekonomideki ağırlığını ön planda tutarak sosyal refahın daha üst bir düzeye yükseltilebileceğini savunmuştur. Ülke ekonomilerinde ve finans piyasalarında

büyük öneme haiz bankacılık sektörü de ağır basan bu devletçi yaklaşımlardan payını almıştır.

Literatürde kamu bankalarının ekonomideki yerleri değerlendirirken genelde iki ana yaklaşım etrafında yoğunlaşmaktadır. Kalkınma yaklaşımı olarak da bilinen ilk yaklaşımda, devletin banka sahipliği desteklenmekte ve nihayetinde kamu bankalarının sistemdeki varlıkları sağlam bir finansal sistemin sürdürülmesi açısından gerekli görülmektedir. Politik yaklaşım olarak literatüre geçen diğer görüşün savunucuları ise, kamu bankalarının politikacıların şahsi çıkarları nedeniyle siyasi bir zeminde yönetilmekte olduklarını ve sonucunda bu yapının finansal sistemi ve ekonomik büyümeyi sekteye uğrattığını ileri sürmektedirler.

Son otuz yıldır gerçekleştirilen pek çok ampirik çalışmada kamunun banka sahipliğinin ekonomik büyüme için bir fayda sağlamadığı ve hatta ekonomik gelişmeyi yavaşlattığını destekleyen kuvvetli fikirlerle karşılaşmıştır. Bunun da ötesinde, kamu bankalarının finansal sistemin gelişmesinde politik tarafsızlığın sağlanamadığı gerekçesi ile daha az verimli çalıştıkları belirtilmiştir. Bu çalışmalar esasen kamu bankalarının gelecek dönemlerdeki varlıklarına yönelik şiddetli tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında, bankacılık sistemi için sağlam ve güvenilir bir ortam oluşturmak, kalkınmanın ilk aşamalarında yerli bankaların gelişimine katkı sağlamak, asimetrik bilgilenmeden doğabilecek piyasa başarısızlıkları azaltmak, ekonomik kalkınmanın ülkenin kendi çıkarlarına ve amaçlarına uygun olarak gerçekleştirmesini sağlamak, tarım sektörü veya diğer kırılgan sektörlerde çalışan küçük

işletmelerin krediye ulaşma imkanlarını artırmak, finansal krizlere daha kolay cevap verebilmek, geri kalmış bölgelerde yasayan kesime ulaşabilmekle finansal gelişmeyi ve rekabetçi bankacılık ortamını artırabilmek gibi önemli hedefleri sıralayabiliriz. Ancak uygulamaya bakıldığında, kamu bankalarının özellikle mevzuat alt yapısı sağlam olmayan ülkelerde bu amaçlarından uzaklaştıkları ve ekonomi ve finans piyasalarının gelişimini olumsuz yönde etkilemeye başladıkları gözlemlenmiştir.

Ülkeden ülkeye değişme göstermekle birlikte, kamu bankalarının büyük bir çoğunlukla diğer kamusal sermayeli işletmelerde olduğu gibi başarısızlıkların arkasında yatan en temel unsur, yönetim ve kaynaklarının siyasi baskılardan arındırılmamasıdır. Bu baskı ve müdahaleler, aşırı istihdam, verimsiz işgücü, kalitesiz ve yetersiz yönetici kadrosu, düşük faizli kredi tahsisleri, takip edilemeyen alacaklar ve sorunlu krediler gibi doğrudan bankayı zarara uğratan sonuçlara sebebiyet vermektedir.

Bu iki çatışan görüş etrafında yapılan tartışmalar ışığında, bu çalışmada dış müdahalelerin ne dereceye kadar kamu bankalarının performanslarını etkilediği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Esas itibariyle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanmış olan krizler öncesinde hükümetler tarafından siyasi bir araç haline dönüştürülen görev zararları kavramı üzerinde yoğunlaşmıştır.

Ülkemizde de Cumhuriyetin başlarından itibaren günümüze gelinceye kadar kalkınmada önceliğin özel sermayede olması gerektiği görüşü ön planda tutulmasına rağmen, dünyadaki genel eğilimlerin etkisi ve özel sermayenin gelişiminin önünü açacak düzenleme ve alt yapıların oluşturulamamış olması, kamu bankalarının finans kesiminde

ağırlıklı bir pay almalarına imkan yaratmıştır. Bununla beraber, siyasi otoritenin yönlendirme ve müdahalesi ile serbest piyasa koşullarına uygun bir bankacılık faaliyeti sürdürülmesi imkanından yoksun kalan ülkemiz kamu bankalarında da tüm dünyada yaşanan eğilimlere benzer bir şekilde verimlilik ve karlılık ibresi tersine dönmüştür.

Çalışmamızda vardığımız sonuçlar, 2001 yılı yeniden yapılanma dönemi öncesinde kamu bankalarının politik çıkarlar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürdükleri ve hükümetler tarafından bu çerçevede yönetilmeye maruz bırakıldıkları yönündedir. Özellikle 1990'lı yılları takiben hükümetlerin kamusal bir kısım görev ve sorumluluklarını gerçekleştirmek adına kamu bankalarından yüklü miktarlarda borçlanma yoluna gitmeleri ve bu yıllarda ekonomide yaşanan mali ve finansal sıkıntılar nedeniyle bu borçların geri ödemelerinin gerçekleştirememiş olmaları, kamu bankacılığının 2000'li yılların başında geldiği durumu açıklamada önemli bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Büyük miktardaki bu borçların hükümetler tarafından kamu bankalarına geri ödenmesinde yaşanan başarısızlıklar, bu bankaların bilançolarında görev zararları kalemlerinin çok büyük miktarlara ulaşmasına sebebiyet vermiş ve sonucunda kamu bankaların operasyonel ve finansal bozulmaları, finans sisteminde kriz öncesi önemli tetikleyici olgulardan biri olarak ortaya çıkmıştır. Kendilerine verilen talimatlar neticesi yapılan ödemeler karşılığı doğan alacaklarını tahsil kabiliyeti bulamayan kamu bankaları, günlük finansal ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yüksek maliyetli ve kısa dönemli bankalar arası para piyasalarından borçlanma yoluna gitmişler ve bu durum bir taraftan bankaların kar performanslarını aşağı çekerken, diğer taraftan bankacılık sektöründe ve ekonominin genelinde istikrarsızlık sorununun belirleyicisi olmuştur.

Diğer pek çok çalışmada belirtildiği üzere, görev zararları 2001 yılı finansal krizine gelinmesinde önemli etkenlerden biri olarak kabul edilmektedir.

Kamu bankalarının verimlilik ve etkinlikleri üzerinde politik müdahalelerin ortaya çıkardığı yıkıcı etkileri vurgulayabilmek amacıyla, çalışmamızda 2001 yılında uygulamaya konan yeniden yapılanma programı milat olarak kabul edilerek, kamu bankalarının yapılanma öncesi ve sonrası finansal ve operasyonel durumları performanslarının bir göstergesi olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu değerlendirmede temel amaç, politik etkilerin kamu bankalarının verimlilik ve karlılıklarını nasıl azalttığını ortaya koymaktır. Yeniden yapılanma programının başladığı tarih olan 2001 yılını bir dönüm noktası olarak ele almamızın ana gerekçesi, programın ardından gelen süreçte hükümetlerin kamu bankalarına çeşitli görevlendirmeler yoluyla müdahalelerine yasal zeminde son verilmesi ve beraberinde kamu bankalarında oluşan tüm görev zararları birikimlerinin gecikme faizleri ile birlikte bankaların aktiflerine tekrardan kazandırılmış olmasıdır. Buna ilave olarak, politik etkilerin derecesini düşürmeye yönelik atılan bir diğer adım, bağımsız ve yeniden yapılanan bir düzenleme ve denetleme otoritesinin oluşturulmasıdır. Bu sebeple rahatlıkla söylenebilir ki, bankacılıkta yeniden yapılanma sürecine başlangıç oluşturan 2001 yılı aynı zamanda kamu bankaları üzerindeki siyasi etkilerin de ortadan kaldırılmasında bir dönüm noktasıdır. Çalışmamızda, kamu bankalarının 2000 yılı sonlarına gelinceye kadar sergilemiş olduğu olumsuz performanslarının, yeniden yapılanma sürecinin ardından tamamı ile tersine dönmüş olduğu, bir nevi sihirli bir değnekle finansal ve operasyonel başarısızlıkların ortadan kaldırıldığı ortaya konmuştur. Bu dönemde, politik etkilerden arındırılan kamu bankalarının faaliyet sonuçları karlılıkla neticelenmeye başlamıştır.

Analizlerimizde çıkan sonuç, verimlilik göstergelerinin neredeyse tamamında hızlı ve yukarı bir eğilim izlendiği ve son 6 yıldır bu trendin sürekliliğini koruduğudur.

Son yıllarda ülkemizde yapılan kimi çalışmalarda, kamu bankalarında yaşanan bu olumlu havanın yanıltıcı olduğu, esasen kamu bankalarının karlılıklarının yapısal anlamda bir iyileşmenin ürünü olmaktan ziyade, aktiflerindeki yüksek oranlı devlet borçlanma enstrümanlarının faiz gelirlerinin bir sonucu olduğu yönünde görüşlere de rastlanmaktadır. Çalışmamızda ortaya koyduğumuz tespitler ve bulgular bu değerlendirmelerin karşısında durmamıza imkan sağlamaktadır.

Analizlerimizde kamu bankalarının performanslarındaki artışların öncelikle kısa süreli ve geçici mahiyette olmadıkları ortaya konmuş, atılan yapısal adımlar neticesi değişen yönetim anlayışı ile birlikte piyasa şartlarında rakipleri ile eşit koşullarda bankacılık yapma faaliyetlerine sahip olabilen kamusal sermayeli bankaların da yüksek karlılıklara ulaşabildikleri gösterilmiştir. Ayrıca bazı çalışmalarda ifade edildiğinin aksine, kamu sermayeli bankaların yıl sonu karlarının ana kaynağının devlet borçlanma kağıtlarından alınan faiz gelirleri olmadığı, bu faiz gelirlerinin karlılık içindeki paylarının 2001 yılından başlanılarak kademeli olarak düşme trendinde olmasına karşılık, yılsonu toplam karlarının sürekli bir artış eğiliminde olduğu net olarak ortaya konmuştur. Başka bir ifade ile kamu bankalarının devlet kağıtlarından elde edilen faize dayalı bir büyüme içinde oldukları argümanı da yapılan değerlendirmelerimiz ile çürütülmüştür. Bu yönüyle de ulaştığımız sonuçlar, çalışmamızdaki “kamu bankalarının politik etkilerden arındırılması durumunda verimli ve karlı çalışabilecekleri ve bu durumun da süreklilik taşıyacağı” yönündeki tahminlerimizi destekler mahiyette olmuşlardır.

Neticede yeniden yapılanma programı ile kamu bankacılığına yeni bir bakış açısı kazandırılmış olan bankacılık sektöründe, siyasi müdahalelerden tamamı ile arındırılan bir işleyişin kamu bankalarına, asgari özel ve yabancı sermayeli rakipleri kadar, hem operasyonel hem de finansal verimlilik boyutunda karlı bir faaliyet ortamı yaratmış olduğunu söyleyebiliriz. Kamu bankalarının olumlu performanslarının süreklilik arz ettiği bir ortamın sonucunun yalnızca bankacılık sektörünün genel karlılıklarına katkı sağlamakla kalmayacağı, finans sektöründe yaratılan derinlik ile birlikte mevduat hacmindeki artış ve takibinde daha yüksek düzeyde kredi tahsisine olanak verdiğini belirtmek yanlış olmayacaktır. Kredi hacmindeki olumlu trendin ekonomik büyümede ne derece etkili olduğu tartışmasız kabul edildiğinde, verimli çalışan kamu bankalarının ülke ekonomisinin büyümesine sağlayacağı katkıları göz ardı etmek mümkün değildir.

Bu değerlendirmemize destek teşkil etmesi amacıyla çalışmamızda kamu bankalarının performanslarındaki değişmelerin bankacılık sektöründe yaratılan krediler üzerinde nasıl bir etkisi olduğu ortaya konmaya çalışılmış ve bu amaca yönelik ekonometrik bir analiz gerçekleştirilmiştir. Analizimizde kamu bankalarının karlılık performansları ile mevduat bankalarında yaratılan özel sektör kredi hacmi arasındaki ilişkinin yönü son otuz yıllık veriler esas alınarak ortaya konulmaya çalışılmış, yapılan test sonuçlarında, kamu bankalarının karlılıklarındaki artışların bankaların kredi hacminde pozitif bir etki yarattığı istatistiksel olarak anlamlı düzeyde tespit edilmiştir. Bu sonuç da, çalışmamızda öne sürülmekte olan; kamu bankalarının karlılığının özel sektör kredi hacmini artırmak suretiyle finans sektörünün gelişmesinde olumlu etki yarattığı tezini desteklemiştir.

Kamu bankalarının özelleştirilmelerin sıklıkla tartışıldığı şu günlerde, kamu bankacılığında yaşanan sorunlara bir çözüm yolu olarak kullanılan özelleştirme uygulamalarının, esasen 2001 yılı ve öncesi dönem için bir anlam ifade edebileceği ve fakat içinde bulunduğumuz dönem itibariyle büyük ölçüde politik etkilerden arındırılmış ve bunun sonucunda süreklilik gösteren bir karlılık ve verimlilik performansı sergileyen bir kamu bankacılığı dönemi için fazlası ile tartışılabilir olacağı düşünülmektedir. Kaldı ki, çalışmamızda da belirttiğimiz gibi, dünya genelinde özelleştirme uygulamalarına bakıldığında, bilhassa bizim gibi gelişmekte olan bir kısım ülkelerde uzun vadede banka özelleştirmelerinden beklenen sonuçların alınmadığı örneklere de sıklıkla rastlanılmaktadır.

Sonuç olarak, siyasi etkilerden arındırılmış kamu bankalarının varlıklarını sürdürmeleri ülke ekonomimiz ve gelişen finans ve bankacılık piyasası açısından kaçınılmaz görülmektedir.

KAYNAKLAR

- Adrianova, S., D. Panicos ve A. Shortland. (2002). *State Banks, Institutions and Financial Development*. Leicester. United Kingdom: University of Leicester. Mimeo graphed document.
- Aghion A.B. (1999). *Development Banking*. Journal of Development Economics. No: 58, 83-100.
- Akgüç, Ö. (1975). *Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler*. Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları.
- Akyüz, Y. ve Boratav K. (2003). *The Making of the Turkish Financial Crisis*. World Development 31, no.9
- Alper E. ve Öniş, Z. (2004). *The Turkish Banking System, Financial Crises and the IMF in the Age of Capital Account Liberalization: A Political Economy Perspective*. New Perspectives on Turkey, 30.
- Alper, E. ve Öniş, Z. (2002). *Soft Budget Constraints, Government Ownership of Banks and Regulatory Failure: The Political Economy of the Turkish Banking System in the Post-Capital Account Liberalization Era*. Boğaziçi University ISS Working Paper, No: 02-02
- Altunbas, Y., L. Evans ve P. Molyneux. (2001). *Bank Ownership and Efficiency*. Journal of Money, Credit and Banking 33(4): 926-954.
- Akçay, C. (2001). *Fallacies of a Fantasyland: The Turkish Banking Sector*. Private View: Quarterly International Review of the Turkish Industrialists' and Businessmen's Association, No. 10, ss. 40-47.
- Akerlof, G.A. (1970). *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), ss. 488-500
- Akyüz Y. (1990). *Financial System and Policies in Turkey in 1980s*. The Political Economy of Turkey: Debt Adjustment and Sustainability. St. Martin's Press NewYork.
- Aktan, O. (1998). *Atatürk'ün Ekonomi Politikası; Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık*. H.Ü. Edebiyat Fakültesi Dergisi, İnternet erişim adresi; http://www.edebiyatdergisi.hacettepe.edu.tr/75_ozelOkanHaktan.pdf, (14.07.2007), s.6
- Andrews, A. M. (2005). *State-Owned Banks, Stability, Privatization and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Prof*. IMF Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 05/10.
- Aslan, Ö. ve Küçükaksoy, İ. (2006). *Finansal Gelişme ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisi Üzerine Ekonometrik Bir Uygulama*. Ekonometri ve İstatistik Dergisi, 4, 12-28.

- Ates, E. (2007). *Türkiye Ekonomisinde Tartışılan Konular*, Dumlupınar Üniversitesi SBE İktisat Bölümü, Paradoks Ekonomi ve Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 2, Temmuz 2007, İnternet erişim adresi; http://www.paradoks.org/makale/yil3_sayi2/eates32.pdf, (16.07.2007)
- Balkanlı, O. (2002). *Küresel Ekonominin Belirleyici Faktörleri Üzerine*. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı 1, İnternet erişim; [http://kutuphane..edu.tr/Univder/PDF/iibf/htmpdf/2002-21\(1\)/M-2.pdf](http://kutuphane..edu.tr/Univder/PDF/iibf/htmpdf/2002-21(1)/M-2.pdf), (12.05.2007),s.5
- Banerjee, A. (1997). *A Theory of Misgovernance*, Quarterly Journal of Economics, 112: 1289-1332.
- Barberis, N., Boycko M., Shleifer A., ve Tsukanova N. (1996). *How Does Privatization Work? Evidence from the Russian Shops*. Journal of Political Economy 104, 764-790.
- Barth, J., G. Caprio ve R. Levine. (1999). *Banking System Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?*. Working Paper, University of Minesota
- Barth, J., G. Caprio ve R. Levine. (2001). *The Regulation and Supervision of Banks Around the World*. Washington, DC, United States: Brookings Institution Press.
- Barth, J., G. Caprio ve R. Levine. (2002). *Bank Regulation and Supervision: What Works Best?*. NBER Working Paper 9323. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research.
- Bebczuk, R.N. (2003). *Asymmetric Information in Financial Market*. Cambridge University Press
- Bebczuk, R. N. (1999). *A Rent- Protection Theory of Corporate Ownership and Control*. NBER, Working Paper No 7203. Cambridge , Massachusettes
- Berger, A.N. ve G.F. Udell. (2002). *Small business credit availability and relationship lending: The importance of bank organizational structure*. Economic Journal, Vol.112, No.477, pp.F32-F53.
- Berger, A.N. ve G.F. Udell. (1995). *Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance*. Journal of Bussiness 68 (July): 351-382.
- Berle, A.A. ve G.C. Means. (1932). *The modern corporation and private property*, (New York: The Macmillan Company).
- Benston, G.J. (2000). *Is Government Regulation of Bank Necessary*. Journal of Financial Services Research, v.18, no. 2/3, pp.185-200

- Boot, A. (2000). *Relationship banking: What do we know?*. Journal of Financial Intermediation, Vol. 9, pp.7-25.
- Boycko, M., Shleifer, A. ve Vishny, R. (1996). *Second-best Economic Policy for a Divided Government*. European Economic Review, vol. 40.
- Brownbridge, Martin, ve Charles Harvey. (1998). *Banking in Africa: The Impact of Financial Sector Reform Since Independence*. (Oxford: James Currey Limited).
- Burgess, R. & Pande, R., (2004). *Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment*. CEPR Discussion Paper 4211, C.E.P.R. Discussion Papers
- Caprio G. ve Peria M. (2000). *Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises*. World Bank, Working Paper, No: 47.
- Caprio G. ve Fiechter J., Robert E. L.ve Pomerleano M. (2004). *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Conference Report, No:18, The Brookings Institute, 2004, Internet erişim; <http://www.ciaonet.org/pbei/bi/cag01/>, (13.10.2007),
- Caskurlu E. (2002). *Görev Zararları Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi*. No: 138, SPK, Ankara
- Cecchetti, S., ve S. Krause. (2001). *Structure, Macroeconomic Stability and Monetary Policy*. NBER Working Paper 8354. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research.
- Celasun, M. (2002). *2001 Krizi Öncesi ve Sonrası*. Internet Erişim adresi; <http://www.econ.utah.edu/~chrbar/erc2002/pdf/i053.pdf>, (14.05.2007)
- Charemza, W.W. and Deadman, D.F. (1997). *New Directions in Econometric Practice*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Claessens, S., Djankov S. ve Lang L. H.P. (2000). *The Separation of Ownership of Control In East Asian Corporations*. Journal of Financial Economics 58(2):81-112
- Clarke, G.R., Cull R., ve Shirley M. (2003). *Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview*. Paper presented at the World Bank Conference on Bank Privatization, 20–21 November, Washington, D.
- Creane, G.; Mobarak, & Sab. (2003). *Evaluating Financial Sector Development in the Middle East and North Africa: New Methodology and Some New Results*.” IMF.
- Caroline, Van Rijckeghem. (2004). *Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Turkish Debt 1990-2002 How did we get here?*. TESEV, Aralık 2004, Internet Erişim: http://www.tesev.org.tr/etkinlik/Caroline_Kamu_Borcu_Son_Rapor_Aralik_2004.pdf, (12.10.2007)

Damar E. H. (2004). *Turkish Banking Sector in 1980s, 1990, and Beyond*. Internet erişim: <http://www.plu.edu/~damaree/turkey.pdf>, (06.05.2006)

Degirmen, S. (2002). *Financial Intervention and Turkish Banking Sector*. *Working Papers in Economics No.02-24*, the Department of Economics at George Mason University, p. 13

Demetriades, P. ve Hussein, K. (1996). *Does Financial Development Cause Economic Growth? Time Series Evidence From 16 Countries*. *Journal of Development Economics*, 51, 387-411

Demirgüç Kunt, A. ve Levine, R. (1996). *Stock Market Development and Financing Choices of the Firm*. *World Bank Economic Review*, Sayı:10, 2, 1996: 341-370.

Demirgüç (Kunt), Aslı ve Maksimovic V. (1995). *Stock Market Development and Firm Financing Choices*. The World Bank, Policy Research Department, Research Paper, 1461, ss. 1-48

Denizer, C. A., M. N. Gültekin, ve Gültekin N. B. (2000). *Distorted Incentives and Financial Development in Turkey*. *World Bank Financial Structure and Economic Development Conference Papers*.

Diamond, D. (1991). *Monitoring and reputation: The choice between bank loans and privately placed debt*. *Journal of Political Economy*, Vol.99, pp.689-721.

Dinc, I. S. (2002). *Politicians and Banks; Political influences on Government Banks in Emerging Countries*. *Quarterly Journal of Economics*, November 2005, Vol. 120, No. 4, Pages 1413-1444.

Donahue, J. D. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends and Private Means*. New York: Basic Books, 1989.

Dünya Bankası, Çalışma Raporu, *Fiscal Cost of State-Owned Banks in Selected Economies of Central and Eastern Europe*. 2003, ss.1-53, internet [www.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Fiscal+Cost/\\$File/Fiscal+Cost+of+State+Banks.doc](http://www.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Fiscal+Cost/$File/Fiscal+Cost+of+State+Banks.doc), Erisim; Ocak 2007.

Elbardai, A. M. (2003). *Reforms of Banque du Caire*. Conference on Transforming Public Sector Banks, World Bank, Washington D.C.

Engle, R.F, ve Granger C.W.J. (1987). *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*. *Econometrica*, 55, 251-276.

Erdönmez, A.P. (2000). *Brezilya'da Banka Yeniden Yapılandırması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi*. TBB,Bankacılık Araştırma Grubu, 2000, Internet erişim; <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Brezilya%20Bankacilik%20Sistemi.doc>, (12.09.2006), ss.1-15

- Erdönmez, A. ve Alparslan, M. (2000). *Enflasyon Hedeflemesi ve Ülke Uygulamaları*. Bankacılar Dergisi (2000) 35: 14-41
- Ergun, M. (2005). *Sürdürülebilir Maliye Politikası ve Maliye Politikasının Ekonomik Aktivite Üzerine Etkileri: AB Uyum Sürecindeki Türkiye Örneği ve AB Ülkeleri Deneyimleri*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/ergunm/politika.pdf>E.T.: 24.12.2006.
- Ersöz, H.Y.(2004). *Sosyal Politika, Refah Devleti, Yerel Yönetimler İlişkisi*. İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan Kitabı.Internet erişim; <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf>,(12.09.2007), 2004, s. 769
- Ertuğrul, A. ve Selçuk, F. (2002). *Turkish Economy: 1980-2001, Inflation and Disinflation in Turkey*. Aldershot, UK, & Burlington, VT: Ashgate, , ss. 13-40
- Ertuğrul A. ve Yeldan, E. (2003) *On the Structural Weaknesses of the Post-1999 Turkish disinflation Program*. Turkish Studies Quarterly, 4(2): 53-67.
- Galindo, A. ve Micco A. (2004). *Do State-Owned Banks Promote Growth? Cross-Country Evidence fro Manufacturing Industries*. Economic Letters 84: ss.371-376.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, United States: Harvard University Press.
- Granger, C.W.J. (1969). *Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods*. Econometrica, 37, ss.24-36
- Granger, C.W.J. (1986). *Developments in the Study of Cointegrated Economic Variables*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 48, ss.213-228.
- Granger, C.W.J. (1988). *Some Recent Developments in a Concept of Causality*. Journal of Econometrics, 39, ss.199-211
- Granger, C.W.J. (1988). *Causality, Cointegration, and Control*. Journal of Economic Dynamics and Control, 12, ss. 551-559
- Grossman, S.J. ve Hart O.D. (1980). *Takeover bids, the free rider problem and the theory of the corporation*. Bell Journal of Economics, 11, 42.
- Goldsmith, R.W.(1969). *Financial Structure and Development*. Yale University Press, New Haven.
- Gurley, J G. and Shaw, E. S. (1955). *Financial Aspects of Economic Development*. American Economic Review, 45, 1955, 515-538.
- Günel, M. (2001). *Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği*. Ankara: Ankara Ticaret Odası.

- Hanson, J. A. (2004). *Public Sector Banks and Their Transformation. Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*. World Bank, Washington D.C.
- Hart, O., Shleifer A., ve Vishny R. (1997). *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. Quarterly Journal of Economics, 112: 1127-1162.
- Hoelscher, David S., ve Quintyn M. (2003). *Managing Systemic Crises*. IMF Occasional Paper No. 224 (Washington: International Monetary Fund).
- Honohan, Patrick, ve Klingebiel, D. (2002). *Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises*. World Bank Discussion Paper No. 428 (Washington: World Bank).
- Isik I. ve Hassan M.K. (2002). *Technical, Scale and Allocative Efficiencies of Turkish Banking Industry*. The Quarterly Review of Economics and Finance 26, No 4
- Jensen, M.C. ve Meckling W.H. (1976) *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of Financial Economics, 3, 305-360.
- Jensen, M.C. ve Fama, E. (1983). *Separations of ownership and control*. Journal of Law and Economics, 26, No. 2, 301-326.
- Johansen, S. ve Juselius K. (1990). *Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration –with Application to The Demand for Money*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 52, Internet erişim; <http://time.dufe.edu.cn/wencong/jjwx/mleic.pdf>, (12.09.2007), ss.1-40
- Jung, W.S. (1986). *Financial Development and Economic Growth: International Evidence*. Economic Development and Cultural Change, 34(2), 333-346
- Kahyaoğlu H. ve Duygulu A. (2005). *Finansal Varlık Fiyatlarındaki Değişme-Parasal Büyüklükler Etkileşimi*. D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt.20, Sayı.1, ss.64
- Kane, E. (1977). *Good Intentions and Unintended Evil: The Case against Selective Credit Allocation*. Journal of Money, Credit and Banking 9: 55-69.
- Kang, C. W. (9-10 Nisan 2003). *Seoul Bank: The Case of a Nationalized Commercial Bank, Re-privatized After Restructuring*. Conference on Transforming Public Sector Banks, World Bank, Washington D.C.
- Kar, M. and Pentecost, E. (2000). *The Direction of Causality Between Financial Development and Economic Growth in Turkey: Further Evidence*. Loughborough University, Department of Economics, Economic Research Paper No: 00/27, December.
- Kar, M. ve Ağır, H. (2003). *Türkiye’de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme:Nedensellik Testi*. II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, 17-18 Mayıs

2003, Internet erişim; <http://www.erefsanesi.com/ekutuphane/muhsinkar/turkiye-debesisermaye.pdf>, (14.09.2007), s. 8

Khawaja, Asim Ijaz ve Mian, A. (2004). *Corruption and Politicians: Rent-Seeking in an Emerging Financial Market*. Kennedy School, Harvard University.

Kibritcioglu A. (2005). *Banking Sector Crises and Related New Regulations in Turkey*. *Economía Exterior*, Primavera 2005, Number. 32, pp. 141-148.

King, Robert ve Levine, R. (1993). *Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence*. *Journal of Monetary Economics*, Sayı: 32, 3, 1993: 513-542

Kornai, J. (1979). *Resource-constrained vs. Demand-constrained Systems*. *Econometrica* 47, 801-819.

La Porta, R.; F. Lopez-de-Silanes; ve Shleifer, A. (2000). *Government Ownership of Commercial Banks*. Harvard University of Economic Research, Discussion Paper 1890: 1-57 mimeos.

La Porta, R., F. López-de-Silanes, ve Shleifer, A. (2000). *Government Ownership of Banks*. *Journal of Finance* 57: 265-301.

Lardy, N. R. (26-27 Nisan 2004). *The Fiscal Implications of State-Owned Banks in China. Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.

Levine, Ross and Zervos, S. (1998). *Stock Markets, Banks and Economic Growth*. *American Economic Review*, Volume 8: 537-558.

Levine, Ross. (2004). *Finance and Growth: Theory and Evidence*. Carlson School of Management, University of Minnesota and the NBER. 321 Internet erişim; http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/Publication/Forthcoming/Forth_Book_Durlauf_FinNGrowth.pdf, (12.09.2007), Eylül s.1-118

Lewis, W. A. (1950). *The Principles of Economic Planning*, London: G. Allen & Unwin.

Lynch, D. (1996). Measuring Financial Sector Development: A Study Of Selected Asia-Pacific Countries. *Developing Economies*, 34(1), 3-33

Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer A. ve Vishny R. (1997). *Privatization in the United States*. *Rand Journal of Economics* 28, 447-471.

Luintel, K.B. ve Khan, M. (1999). *A Quantitative Reassessment of the Finance-Growth Nexus: Evidence from a Multivariate VAR*. *Journal of Development Economics*, 60, 381-405.

- Munchau, W. (2004). *The State Should Exit Europe's Banking Sector*. Internet erişim; http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/Publication/2006_FT_article_GOB.pdf, (24.09.2007) ss.1-2
- Manne, H. (1965). *Mergers and the market for corporate control*. Journal of Political Economy, 73, 110-120.
- Marston, D. ve Narain A. (26-27 Nisan 2004). Painting the SFI Landscape, Observations from a Survey of State-Owned Financial Institutions. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Masih, A. (1998). *A Fractional Cointegration Approach to Testing Mean Reversion Between Spot and Forward Exchange Rates: A Case of High Frequency Data With Low Frequency Dynamics*. Journal of Business Finance and Accounting (JBFA), 25(7&8), 987-1003
- Mayer, C. (2000). *Financial Systems, Corporate Finance, and Economic Development*. in R.G. Hubbard (ed.) *Asymmetric Information, Corporate Finance and Investment* (pp.307- 332). Chicago:University of Chicago Press.
- McKinnon, R. I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Brookings Institution, Washington D.C, 1973.
- Meggison, W. (2004). *The Financial Economics of Privatization*. New York, United States: Oxford University Press.
- Megginson, W. L., Nash R. ve Randenborgh M. (1994). *The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: an International Empirical Analysis*. Journal of Finance 49, 403-452.
- Micco A. ve Panizza U. (2004). *Bank ownership and Lending Behavior*, Working Paper, No:520, Inter Development Bank, Kasım 2004, s.7
- Mishkin, F. (2001). *Financial Market Reform., Published in Economic Policy Reform: The Second Stage 2000*. edited by Kruger, Anne O., Chicago, IL: The University of Chicago Press, pp.511-547.
- Mishkin, F. (2001). *Financial Policies and The Prevention of Financial Crises in Emerging Market Economies*. Internet erişim; [http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/608b32e292c13afa8525693600694722/87110fa91323a836085256b5e006ea9dd/\\$FILE/wps2683.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/608b32e292c13afa8525693600694722/87110fa91323a836085256b5e006ea9dd/$FILE/wps2683.pdf), (12.06.2007), s.2
- Mullins, D. (2003). *Transformation Through Partnership in Poland*. Conference on Transforming Public Sector Banks, World Bank, Washington D.C.
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama: An Inquiry into a the Poverty of Nations*. Pantheon, N.Y.

Micco A., Panizza U. and Yañez M. (2004). *Bank Ownership and Performance*. Inter-American Development Bank Working Paper no.518.

Nellis J. (1999). *Time to Rethink Privatization in Transition Economies*. IFC Discussion Paper No. 38, 1999.

Nichol, W. (2004). *Twinning in Asia*. Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice, World Bank, Washington D.C.

Odedokun, M. (1996). *Financial Indicators and Economic Efficiency in Developing Countries*. [(Eds) N. Hermes and R. Lensink, *Financial Development and Economic Growth: Theory and Experiences from Developing Countries*, London: Routledge] içinde: 115-138

Oksay, S. *Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler İhtiyacı ve Türk Finans Sistemi*. İnternet erişim adresi; <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/oksay4.pdf>, (23.06.2007), s.2-3.

Ozatay F. ve Sak G. (2003). *The 2000-2001 Financial Crisis in Turkey*. The Central Bank of Turkey, Research Department Discussion Paper, Ağustos.

Ozturk E. (1990). *Reflection of Turkish Banking Sector*. The CBRT Research Department Discussion Paper, no. 9007, pp.1-21.

Patrick, H. (1966). *Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries*. *Economic Development and Cultural Change*, 14, 1966, 174-189.

Petersen M.A.ve Rajan. R. G. (1994). *The Benefits of Firm Creditor Relationship: Evidence From Small Business Data*. *Journal of Finance* 49 (1)3-3.

Pınar A. ve Sak G. (2003). *The problem with publicly owned banks in Turkey: the story of duty losses and thereafter*. Ankara university and Central Bank of the Republic of Turkey, Çalışma International Institute of Public Finance Kongresinde sunulmuştur, Prague- Çek Cumhuriyeti,Ağustos.

Pöschl J. ve Diğerleri. (2005). *Turkey: Macroeconomic Vulnerability, Competitiveness And The Labour Market*. Türk Ekonomi Konseyi, Discussion Paper, 2005/5, İnternet erişim; <http://www.tek.org.tr/dosyalar/wiiwCurrentAnalysis-21.pdf>, (07.09.2007), s. 21

Prasad, Bandi R. (2007). *State-owned Banks Gaining Credibility World Over*. İnternet erişim;http://economictimes.indiatimes.com/Stateowned_banks_gaining_credibilityworldover/rssarticleshow/2423116.cms, (17.10.2007), s.1

Rajan, R., ve Zingales, L. (1998). *Financial Dependence and Growth*. *American Economic Review*.No.42

- Rijckeghem V. C. (2004). *Turkish Debt 1990-2002 How Did We Get There?*. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, Official Report, Istanbul.
- Rousseau, P. and Watchel, P. (1998). *Financial Intermediation and Economic Performance; Historical Evidence from Five Industrial Countries*. Journal of Money, Credit, and Banking 30, 658-678
- Sak, G. (2001). *Ekonomi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Makale*. Radikal, 26 Temmuz 2001, İnternet erişim; <http://makale.turkcebilgi.com/kose-yazisi-52556-guven-sak-ekonomi-ve-siyaset-iliskisi-uzerine.html>, (21.10.2007), s.1
- Sala-i-Martin ve Barro, R.J. (1992). *Convergence*. Journal of Political Economy, 100, 223-251.
- Sapienza, P. (2004). *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*. Journal of Financial Economics. Vol. 72 pp. 357-384.
- Shaw, E.S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University Press, New York, 1973.
- Shleifer, A. (1998). *State Versus Private Ownership*. Journal of Economic Perspectives 12:133-150.
- Shleifer, A. ve Vishny R. (1994). *Politicians and Firms*. Quarterly Journal of Economics 109, 995-1025.
- Shleifer, A. ve Vishny R. (1998). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Shleifer, A. (1998). *State versus Private Ownership*. Journal of Economic Perspectives 12: 13-150.
- Sherif K., Borish M. ve Gross A. (2003). *State-owned banks in transition: origins, evolution and policy responses*. World Bank, 2003. Washington, D.C.
- Shirley, M., Sunita K. ve Nellis, J. (1992). *Privatization: the Lessons from Experience*. World Bank Publication # 11104, 1992.
- Steinherr, Alfred, Ali Tukul and Ucer, M. (2004). *Türk Bankacılık Sektörü Zorluklar ve AB Üyeliğine Geçis Sürecine Bakış*. Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., AB-Türkiye Araştırması, No.4, 2004, İnternet erişim; http://www.tkb.com.tr/ESA/GA/2006-GA/GA-060910_Turk_Bankacilik_Sektoru_AB_Uyeligine_Gecis_Sureci.pdf, (13.08.2007)
- Stiglitz, J. ve Weiss, A. (1981). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. American Economic Review, Vol. 71, ss.393-410.

Stiglitz, J. ve Weiss, A. (1983). *Incentive Effects of Terminations: Applications to Credit and Labor Markets*. American Economic Review, (73): 912-27.

Stiglitz, J. (1993). *Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe*. In Mario Baldassarri, Luigi Paganetto and Edmund S. Phelps eds., *Privatization Processes in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.

Stiglitz, J. (1994). *The Role of the State in Financial Markets*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development 1993. Washington, DC, United States: World Bank.

Sunita Kikeri ve Aishetu, K. (2006). *State Enterprises*. Public Policy for the Private Sector, No:304, World Bank, Şubat 2006,

Tang, S. (2004). *Reforms of State-Owned Commercial Banks in China*. Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice, World Bank, Washington D.C.

Wa, Ho N. (2005). *Bank Credit and Economic Growth in Macao*. Monetary Authority of Macao, http://www.amcm.gov.mo/publication/quarterly/Oct2005/Bank.credit_en.pdf

World Bank. (2003). *Fiscal Cost of State-Owned Banks in Selected Economies of Central and Eastern Europe*. Erisim: Ocak 2005, [http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Fiscal+Cost/\\$File/Fiscal+Cost+of+State+Banks.doc](http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Fiscal+Cost/$File/Fiscal+Cost+of+State+Banks.doc)

World Bank. (1995). *Bureaucrats in Business*. New York: Oxford University Press.

Yeldan, E. (2002). *On the IMF-directed Disinflation Program in Turkey: A Program for Stabilization and Austerity or a Recipe for Impoverishment and Financial Chaos?*. in N.Balkan (ed.) *The Ravages of Neo-Liberalism: Economy, Society and Gender in Turkey*, New York: Nova Science Pub.

Yeyati L.E., Micco A. ve Panizza U. (2004). *State-owned banks: do they promote or depress financial development and economic growth?*. Background paper prepared for the conference on Public Banks in Latin America: Myth and Reality, organized by the Inter-American Development Bank, 25 February, Washington, D.C.

Yeyati L.E., Micco A. ve Panizza U. (2007). *A Reappraisal of State-Owned Banks*. forthcoming in *Economia*, internet adresi; http://upanizza.googlepages.com/pb_ec.PDF, 14.08.2006, s.2

Zaim, O. (1995). *The Effect of Financial Liberalization on the Efficiency of Turkish Commercial Banks*. Applied Financial Economics, 5(4): 257-264.

EKLER

EK 1

Null Hypothesis: LKAR has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 0 (Automatic based on SIC, MAXLAG=8)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.248244	0.0119
Test critical values:		
1% level	-4.323979	
5% level	-3.580623	
10% level	-3.225334	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Augmented Dickey-Fuller Test Equation

Dependent Variable: D(LKAR)

Method: Least Squares

Date: 06/16/07 Time: 11:53

Sample(adjusted): 1977 2006

Included observations: 28

Excluded observations: 2 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LKAR(-1)	-0.850450	0.200189	-4.248244	0.0003
C	5.736202	1.247216	4.599206	0.0001
@TREND(1976)	0.448711	0.107321	4.180998	0.0003
R-squared	0.420960		Mean dependent var	0.446953
Adjusted R-squared	0.374636		S.D. dependent var	0.689364
S.E. of regression	0.545149		Akaike info criterion	1.725440
Sum squared resid	7.429675		Schwarz criterion	1.868177
Log likelihood	-21.15616		F-statistic	9.087437
Durbin-Watson stat	1.868301		Prob(F-statistic)	0.001081

Null Hypothesis: LKREDI has a unit root
 Exogenous: Constant
 Lag Length: 0 (Automatic based on AIC, MAXLAG=7)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4,76365	0,0007
Test critical values: 1% level	-3,67932	
5% level	-2,96777	
10% level	-2,62299	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Augmented Dickey-Fuller Test
 Equation

Dependent Variable: D(LKREDI,2)

Method: Least Squares

Date: 06/16/07 Time: 15:24

Sample (adjusted): 1978 2006

Included observations: 29 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LOGKREDIHACMI(-1))	-0,911155	0,191272	-4,76365	0,0001
C	0,465737	0,113036	4,120267	0,0003
R-squared	0,456657	Mean dependent var		0,001113
Adjusted R-squared	0,436533	S.D. dependent var		0,40986
S.E. of regression	0,307659	Akaike info criterion		0,546825
Sum squared resid	2,555665	Schwarz criterion		0,641121
Log likelihood	-5,928956	F-statistic		22,69238
Durbin-Watson stat	1,989398	Prob(F-statistic)		0,000057

EK 3

Dependent Variable: LKREDI

Method: Least Squares

Date: 06/16/07 Time: 12:09

Sample: 1976 2006

Included observations: 30

Excluded observations: 1

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LKAR	1.010721	0.023551	42.91564	0.0000
C	4.098847	0.357751	11.45725	0.0000
R-squared	0.985025	Mean dependent var		18.69623
Adjusted R-squared	0.984490	S.D. dependent var		4.875614
S.E. of regression	0.607206	Akaike info criterion		1.904444
Sum squared resid	10.32359	Schwarz criterion		1.997857
Log likelihood	-26.56666	F-statistic		1841.752
Durbin-Watson stat	1.249175	Prob(F-statistic)		0.000000

ABSTRACT

FOLLOWING THE CRISES EXPERIENCED IN NOVEMBER 2000 AND FEBRUARY 2001, IMPROVEMENT IN THE PERFORMANCE OF TURKISH STATE BANKS' AND ITS REFLECTION ON THE FINANCIAL SECTOR

Mehmet Hakan SARAÇ

PhD in Banking,
Adviser: Prof. Dr. İlhan ULUDAĞ

Since 1930's, a number of the empirical literature on the relationship between financial intermediation and economic growth has focused on the performance and effectiveness of state owned banks. While some empirical evidence provide support to the assumption that state ownerships perform less efficiently than private ownership and diminish the financial and economic growth, others also underline the idea that government intervention through its banks can improve the effectiveness and profitability of the financial sector and the overall functioning of the economy.

On the grounds of these two disparate theories, in this study we have tried to reach a better understanding of to what extend political interventions on Turkish state owned banks influence their performance. Our findings support that before restructuring period in 2001, state owned banks were governed by political grounds and abused by government. It can be asserted that the efficiency of state owned banks has been affected in a positive way with the restructuring program which mostly purified the political influences from state owned banking. This will lead not only to boost the performance of state banks but also to contribute the financial deepening and economic growth in Turkey by creating the excess capacity in an attempt to collect more deposits and hence allocate more credit. In addition to this result, we allaged that privatization is not necessary for improving state owned banks' performance in this period while it might have been a rational call before 2001.

Key words: Development and Political Views on State-owned Banking, Economic crises, Restructural Period, Duty Losses, Public Bank's Performance, Privatization, Granger Casuality Test