

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

KAMU BANKALARININ ÜLKE EKONOMİSİ VE FİNANSAL SİSTEM
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Meliha ENER

Hazırlayan
Erdoğan KÖSE

Çanakkale - 2008

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Erdoğan Köse'ye ait Kamu Bankalarının Ülke Ekonomisi ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri adlı çalışma, jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan (Danışman)
Doç. Dr. Meliha ENER

Üye
Prof. Dr. Engin ERDOĞAN

Üye
Yrd. Doç. Dr. Sefer ŞENER

Üye
Yrd. Doç. Dr. Mustafa TORUN

Üye
Yrd. Doç. Dr. Bünyamin BACAĞ

ÖZET

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu bankaları her zaman tartışma konusu olmuştur. Kamu bankaları varlıklarını sürdürmeli mi yoksa en kısa zamanda özelleştirilmeli mi sorusu sürekli sorulmaktadır.

Kamu bankalarının kuruluş sebepleri bütün ülkelerde neredeyse aynı gerekçelere dayanmaktadır. Bunları siyasal, ekonomik ve sosyal gerekçeler olarak sıralayabiliriz. Bu yüzden kurulmalarında kar amacı güdülmemiştir. Fakat kamu bankalarının çeşitli nedenlerle göstermiş oldukları görev zararları hazineyi ve ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir.

Türkiye’de özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında özel sektör kaynaklarının yetersiz oluşu çeşitli sektörlerle destek ve finans sağlamak için devletin kamu bankalarını kurmasını zorunlu kılmıştır. Kamu bankaları özel sermayeli bankaların kurulması için de yol gösterici olmuş ve özel sermayenin bu sektöre ilgi duyup yatırım yapmasına ön ayak olmuştur. Ayrıca devlet kamu bankaları sayesinde sadece kanun koyucu ve denetleyici olarak değil ekonomik olarak piyasada aktif rol üstlenmiştir. Böylece devlet piyasanın içinde olarak bazı müdahalelerin yapılmasında daha etkin olmayı hedeflemektedir. Dünyanın birçok ülkesinde, ülkemizde de olduğu gibi kamu bankaları faaliyetlerini sürdürmektedir.

Kamu bankalarının ülke ekonomisi ve finansal sistem üzerindeki etkilerini incelemeyi hedefleyen bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu bankaları ile ilgili genel bilgiler, tanım, fonksiyonlar ve bankacılık sektörünün oluşumu konularının üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde, dünyada kamu bankacılığının kuruluşu, sektör içindeki payı ve verimliliği hakkında bilgi verilmektedir. Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye’de kamu bankacılığının tarihsel gelişimi, kurulma nedenleri ve kamu bankalarının piyasadaki mevcut durumu ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

ABSTRACT

As in the world the public banks have always been a topic of discuss in Turkiye. The question whether the public banks maintain their existance or become private banks, throught privatization is usually asked.

The reason fort he establishment public banks is nearly the same in all countries. We can state the reasons as: political, economic and social. That's why the profit aim has not been thought. How ever, the duty damage of the public banks for some reasons, have negatively affected both the national treasury and the economy of the country.

Especially in the first years of the republic, opening of the public banks was forced to support some sectors and provise finance. Public banks guided the private banks and pioneered private banks interested and invest in this sector. Also the government by means of the public banks does not only provite protection of law and function as a controller but also has an active economic role in the market. So, the government will take an effective role in some market intervention. As, in most of the countries in the world, public banks in Turkiye carry on their activities.

This work which targets to investigate the effects of puplic banks on national economy and financial system consist of three sections. The first port allwells upon the general information, definition. Functions of public banks and the formation of banking sector. In the second section it gives information about the establishment of world public banking, its share in the sector and its productivity. In the third and last section it deals comprehensively with the historical progress, causes of its establishment and the existing situation of public banks.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
Özet.....	i
Abstract	ii
İçindekiler	iii
Kısaltmalar Cetveli	vii
Tablolar	viii
Önsöz	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜ İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

1. Banka İşletmelerinin Tanımı ve Temel Fonksiyonları	5
1.1. Banka İşletmelerinin Tanımı	5
1.2. Banka İşletmelerinin Temel Fonksiyonları	6
2. Bankacılık Sektörünün Oluşumu	6
3. Banka Çeşitleri	9
3.1. Ölçek Büyüklüklerine Göre Bankalar	11
3.2. Hizmet Yapılarına Göre Bankalar	13
3.3. Mülkiyet Yapılarına Göre Bankalar	14
3.3.1. Özel Sermayeli Bankalar	15
3.3.2. Kamu Sermayeli Bankalar	17
3.3.3. Karma Sermayeli Bankalar	19
3.3.4. Yabancı Sermayeli Bankalar	19

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU BANKACILIĞI

1. Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri	20
2. Kamu Bankalarının Sektör İçindeki Payı	24
3. Kamu Bankalarının Çalışmasındaki Verimlilik	28
3.1. Kamu Bankalarında Kredilendirme	29
3.2. Kamu Bankalarında Karlılık	35
3.3. Banka Sayıları	38
3.4. Şube Sayıları	39
3.5. Sistem İçinde Mevcut Bankaların Sermaye Yapısı ve Yabancılaşma	40
3.6. Mali Piyasalarda Banka Payı	41
3.6.1. Sermaye Piyasası	41
3.6.1.1. Durum Analizi	41
3.6.1.2. Menkul Kıymet Stokları	43
3.7. Mevduat Sigortası	43
3.7.1. Mevduat Sigortasının Tanımı ve Gerekliliği	44
3.7.2. Mevduat Sigortasının Ortaya Çıkarabileceği Sorunlar	45
3.7.3. Türkiye’de Mevduat Sigortasının Mevcut Durumu	46
3.7.4. Sigortanın Esasları	48
3.8. Bankacılık Sistemini Düzenleyici ve Denetleyici Otoriteler	49
3.9. Toplam Aktif	53
3.10. Toplam Krediler	57
3.11. Toplam Mevduat	59
3.12. Toplam Kredi / Toplam Aktif	61
3.13. Toplam Kredi / Toplam Mevduat	63
3.14. Özkaynak Karlılığı	65
3.15. Aktif Karlılığı	66
3.16. Sermaye Yeterliliği	67
4. Kamu Bankalarının Ülke Ekonomisi ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri.....	68

4.1. Kamu Bankalarının Bütçe Üzerindeki Etkileri	69
4.2. Kamu Bankalarının Büyüme ve Finansal Sistem Üzerine Etkileri.....	72
5. Kamu Bankalarının Performansını Olumsuz Etkileyen Faktörler	76
5.1. Kamu Bankaları Üzerindeki Politik Baskı	76
5.2. Kamu Bankalarındaki Teşvik Sorunları	78
5.3. Kamu Bankalarının Performansının Değerlendirilmesinde Kullanılabilecek Bilginin ve Denetimin Yetersizliği	80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU BANKALARININ YAPISI VE SEKTÖR İÇİNDEKİ PAYI

1. Türkiye'de Kamu Bankacılığının Tarihsel Gelişimi	82
1.1. Tanzimattan Önce Türk Bankacılık Sektörü	82
1.2. Tanzimattan Sonra Türk Bankacılık Sektörü	83
1.3. Cumhuriyet Döneminde Türk Bankacılık Sektörü	87
2. Kamu Bankalarının Kurulma Nedenleri	96
2.1. Siyasal Nedenler	97
2.2. Ekonomik Nedenler	99
2.3. Sosyal Nedenler	102
3. Kamu Bankalarının Genel Özellikleri	104
4. Türkiye'de Kamu Bankalarının Yapısını Etkileyen Koşullar	106
4.1. Kurum İçi Koşullar	106
4.1.1. Personel Eğitimi	106
4.1.2. Fazla Şube Sayısı	107
4.1.3. Bankanın Amaçlarının Tanımlanması	107
4.2. Kurum Dışı Koşullar	108
4.2.1. Devlet Memurları Kanunu	108
4.2.2. Siyasi İktidar	109
4.2.3. Kamuoyunun Kamu Bankaları Hakkında Olumsuz Fikre Sahip Olması	109
4.2.4. Kamuya Ait Olma Mantiği	110

4.2.5. Banka Birleşmeleri	111
4.2.6. İhtisas Kredileri	111
5. Kamu Bankacılığının Ticaret Bankacılığındaki Yeri ve Önemi	112
5.1. Yıllara Göre Kamu ve Özel Banka Sayısındaki Gelişmeler	112
5.2. Yıllara Göre Bankaların Şube ve Personel Sayısındaki Gelişmeler	113
6. Türkiye’de Ticaret Bankacılığı Sektöründe Kamu Bankalarının Pazar Payı.....	117
6.1. Toplam Aktifler ve Kamu Bankaları	117
6.2. Toplam Mevduat ve Kamu Bankaları	119
6.3. Toplam Krediler ve Kamu Bankaları	120
7. Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Etkinlik / Verimlilik Analizleri ...	121
7.1. Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Etkinlik	122
7.1.1. Toplam Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı	122
7.1.2. Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı	123
7.1.3. Tahsili Gecikmiş Alacakların Toplam Krediler İçindeki Oranı	125
7.2. Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Verimlilik	126
7.2.1. Net Karın Toplam Aktifler İçindeki Oranı	126
7.2.2. Net Karın Toplam Mevduata Oranı	127
7.2.3. Net Karın Toplam Kredilere Oranı	129
8. Türkiye’de Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırma ve Özelleştirme Çalışmaları	130
9. Kamu Bankalarına Çağdaş ve Dinamik Bir Yapı Kazandırılması	134
10. Kasım 2000 – Şubat 2001 Krizleri ve Bankacılık Sektörüne Etkileri	136
11. Türkiye’de Mevcut Kamusal Sermayeli Bankalardan Örnekler	147
11.1. T.C. Ziraat Bankası	148
11.2. Türkiye Halk Bankası	148
11.3. Türkiye Vakıflar Bankası	149
SONUÇ	150
KAYNAKÇA	155

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
ECB	: European Central Bank (Avrupa Merkez Bankası)
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler
TBB	: Türkiye Bankalar Birliği
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TGA	: Tahsili Gecikmiş Alacaklar
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

TABLOLAR

Tablo 1.1: Türkiye’de Banka Çeşitleri ve Sayıları	10
Tablo 2.1: Dünyada Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemi İçindeki Payı..	27
Tablo 2.2: Geçiş Ülkelerinde Kredi ve Mevduat Tutarları İle Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı	31
Tablo 2.3: Endonezya’da Bankacılık Sistemindeki Toplam TGA’nın Mülkiyet Yapısına Göre Dağılımı	34
Tablo 2.4: Sri Lanka’da TGA’nın Toplam Kredilere Oranı	35
Tablo 2.5: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Yıllar İtibariyle Banka Sayıları.....	38
Tablo 2.6: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kişi Başına Düşen Banka Şube Sayısı..	39
Tablo 2.7: Türkiye’de Bankaların Toplam Şube Sayıları	39
Tablo 2.8: Türkiye’deki Bankaların Sermaye Yapısına Göre Dağılımı	40
Tablo 2.9: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Mali Piyasalarda Banka Payı	42
Tablo 2.10: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Mevduat Sigortası Limiti..	47
Tablo 2.11: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Bankacılık Sistemini Düzenleyici ve Denetleyici Otoriteler	52
Tablo 2.12: Türkiye’deki Bankaların Toplam Aktif Büyüklüğü	53
Tablo 2.13: Türkiye’deki Bankaların Aktiflerin Dağılımı.....	54
Tablo 2.14: Seçilen Bazı Ülkelerde Bankaların Aktif Yapısı	55
Tablo 2.15: Türkiye’de Bankacılık Sektörü Toplam Aktiflerin Dağılımı	56
Tablo 2.16: Türkiye’de Toplam Kredi Büyüklüğü (GSYİH’ya oranı)	57
Tablo 2.17: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Krediler	58
Tablo 2.18: Türkiye’de Toplam Kredilerin Dağılımı	59
Tablo 2.19: Toplam Mevduat Büyüklüğü (GSYİH’ya oranı)	59
Tablo 2.20: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Mevduat	60
Tablo 2.21: Türkiye’de Toplam Mevduatın Dağılımı	61
Tablo 2.22: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Toplam Kredi/Toplam Aktif	62
Tablo 2.23: Türkiye’de Toplam Kredi/Toplam Mevduat Oranı	64
Tablo 2.24: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Toplam Kredi/ Toplam Mevduat Oranı	65

Tablo 2.25: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Özkaynak Karlılığı	66
Tablo 2.26: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Aktif Karlılığı	67
Tablo 2.27: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Sermaye Yeterliliği	68
Tablo 2.28: Seçilmiş Bazı Orta Ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılmasının Maliyeti	71
Tablo 3.1: Türkiye’de 1864-1910 Döneminde Kurulan Yabancı Bankalar....	85
Tablo 3.2: Türkiye’de 1913-1922 Döneminde Kurulan Milli Bankalar	87
Tablo 3.3: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Banka Sayıları	113
Tablo 3.4: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarının Şube Sayıları	114
Tablo 3.5: Türkiye’de Yıllara Göre Bankaların Personel Sayıları	115
Tablo 3.6: Türkiye’de 2006 Yılı İtibariyle Öğrenim Gruplarına Göre Banka Çalışanları	116
Tablo 3.7: Türkiye’de Toplam Aktiflerin Ticari Banka Gruplarına Göre Dağılımı.....	118
Tablo 3.8: Türkiye’de Toplam Mevduatın Ticari Banka Gruplarına Göre Dağılımı.....	119
Tablo 3.9: Türkiye’de Toplam Kredilerin Ticari Banka Gruplarına Göre Dağılımı	120
Tablo 3.10: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Toplam Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı	122
Tablo 3.11: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı	124
Tablo 3.12: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Tahsili Gecikmiş Alacakların Toplam Kredilere Oranı	125
Tablo 3.13: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Net Karın Toplam Aktifler İçindeki Oran	127
Tablo 3.14: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Net Karın Toplam Mevduata Oranı	128
Tablo 3.15: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Net Karın Toplam Kredilere Oranı	129

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın yapılmasının amacı kamu bankalarının ülke ekonomilerine ve finansal sistemlerine etkileri hakkında öngörude bulunmaktır.

Çalışma, kamu ve özel sermayeli bankaların sektör içindeki mevcut durumunu, bazı yabancı ülkelerdeki ve Türkiye'deki bankacılık sektörünün durumunu, sektörün tarihsel gelişimini, ülke ekonomilerine olan etkilerini ve performanslarını kapsamaktadır.

Bu çalışma, çeşitli üniversitelerin, kamu kuruluşlarının, bankaların konuyla ilgili bilgi içeren veri tabanlarından, BDDK ve TBB raporlarından, T.C. Merkez Bankası'ndan, bilimsel nitelikli kitap, yayın ve makaleler ile diğer elektronik veri tabanlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Çalışmanın ortaya çıkmasında büyük katkıları olan ve bana yol gösteren başta danışman hocam sayın Doç. Dr. Melihe ENER'e ve İktisat Anabilim Dalı'nın tüm öğretim üyelerine teşekkür ve saygılarımı sunuyorum.

GİRİŞ

Kamu bankaları çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenler hemen hemen her ülkede aynıdır. En önemli nedenlerin başında 1970'li yıllara kadar ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesi ilkesinin benimsenmesi ve devletin stratejik sektörlerde mülkiyet sahibi olması fikrinin ön plana çıkması gelmektedir. Böylece devletler kamu bankaları aracılığı ile ekonominin içinde yer almışlardır.

Ayrıca Birinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde sermaye birikimi yetersizliği, geleneksel olarak sermayenin daha çok tarım ve ticaret alanlarında kullanılması, bunların dışında sanayi alanındaki girişimcilere finansal destek sağlayacak mali altyapı ve müesseselerin çoğunun henüz kurulmamış olması veya yeteri kadar gelişmemeleri de devletin bu kuruluşları oluşturmasında etkili olmuştur. Diğer yandan oluşturulan kamu kuruluşları ve bankalar ile piyasalar kontrol altına alınarak yönlendirilmiş böylece ekonomik ve sosyal kalkınma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Bunların dışında, sosyal faydası yüksek fakat karlılığı düşük olan projeler özel sermaye tarafından desteklenmediği için devletler bu projeleri kamu bankaları aracılığı ile gerçekleştirmektedirler. Özel sermayeli bankaların ekonomik ve politik gücünü sınırlamak için devletler, özel bankalar arasında rekabeti arttırmaya çalışmak yerine, kamu bankaları kurabilmekte hatta dönem dönem var olan özel bankaları kamulaştırabilmektedir.

Bu şartlar altında 1970'lere gelindiğinde devletin bankacılık sektöründeki ağırlığı gelişmiş ülkelerde yüzde 40'lara, gelişmekte olan ülkelerde ise yüzde 65'lere ulaşmıştır.

Yeteri kadar hızlı karar veremeyen kamu sermayesinin, ekonomide meydana gelen sorunların ve krizlerin daha ağır hissedilmesine neden olmaya başladığı tartışma konusudur. Nitekim 1973 yılında yaşanan petrol

krizi ile birlikte petrol ithalatçısı ülkelerde ciddi ekonomik sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Kamu sektörünün piyasa değişikliklerine uyumda yeterince esneklik gösterememesinden dolayı, ekonomik krizin etkileri mal ve hizmet sektöründe çok ağır hissedilmiştir. Bunun sonucunda ise kamu sermayesinin ekonomideki payı sorgulanmaya başlamıştır.

Dünya geneline bakıldığında ise, kamu bankalarının karlılıkları ve verimlilikleri daha düşüktür. Hatta çoğu kamu bankası zarar ederek hazineye ek yük getirmektedir. Bunların dışında kamu bankalarının kredilerinin geri tahsil edilme oranları da özel sermayeli bankalara göre daha düşüktür. Kamu sermayeli bankaların takipteki alacakları özel sermayeli bankalara göre daha yüksektir.

Kamu bankalarının şube ağının yaygın olması dolayısıyla ülkenin her yerindeki tasarrufların ve kamu kurumlarının mevduatlarının bu bankalarda toplanması gibi nedenlerle, kamu bankalarının mevduatları özel sermayeli bankalara göre daha yüksektir ve maliyetleri daha düşüktür. Fakat toplanan bu mevduatlar geçmişte özel sermayeli bankalar gibi etkin bir şekilde değerlendirilememiştir. Son yıllarda ise kamu bankaları toplamış oldukları mevduatın önemli bir kısmını kredi olarak plase etmeyi başarmış olsalar bile hala istenilen düzeylere gelememiştir.

Ayrıca kamu bankalarının siyaset ve politika aracı olması, yöneticilerinin profesyonel olmayıp hükümete yakın isimlerden seçilmesi gibi nedenlerle bu bankaların iyi işletilemeyip zarar ettikleri dönemler olmuştur.

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu bankaları toplam bankacılık sektörü içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. Bankacılık sektöründe oluşturulan fonların önemli bir kısmı kamu bankalarında toplanmaktadır. Fakat bu toplanan fonlar kredi olarak satılamadığından ve büyük bir kısmı hazineye kaynak olarak devredildiğinden kamu bankalarının performansı olumsuz yönde etkilenmektedir. Kamu bankalarının etkili ve verimli kredi

kullandıramaması sonucu, üretime yönelik sektörler kendisine kaynak bulamadığından olumsuz yönde etkilenmektedir.

Genelde özel görevler için kurulan kamu bankaları daha sonraki yıllarda ticaret bankacılığına da yöneldiğinden sermaye yapıları rekabetçi değildir. Kamu bankalarının finansal açıdan hazineye bağlı olması, sık sık politik müdahalelerle karşılaşmaları etkinliklerini azaltarak finansal yapılarını bozmaktadır. Bunun sonucunda sürekli zarar eden kamu bankaları sermaye sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Öte yandan, Türkiye’de kamu bankalarının politik bir güç ve baskı aracı olarak kullanıldığı, hükümetlerin kamu bankalarını birer istihdam ve ucuz kredi aracı olarak gördükleri dönemler de olmuştur. Bu dönemlerde kamu bankalarının zararları daha da artmış ve bu zararlar hazineye devredilmiştir.

Bütün bu olumsuzluklar nedeniyle kamu bankalarının var olmaları her zaman tartışma konusu olmuştur. Türkiye’de 2001 yılında başlayan kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları önemli ölçüde tamamlanarak bu bankalar daha etkin ve verimli bir hale getirilmiştir. Teknolojik altyapı yenilenmiş, personel sayısında norm kadro uygulamasına geçilmiştir. Bunların yanında yapılan bir çok yenilik ile kamu bankaları 2002 yılından itibaren karlı hale gelmeye başlamıştır.

Bu çalışmada kamu bankalarının ülke ekonomisi ve finansal sistem üzerine etkileri çeşitli etkinlik ve verimlilik oranları ile tespit edilmeye çalışılmıştır. Kamu bankalarından T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Vakıflar Bankası ile özel sermayeli bankalardan aktif büyüklükleri, şube sayıları gibi etkenler göz önüne alınarak seçilen Yapı Kredi Bankası, Türkiye İş Bankası ve Garanti Bankası karşılaştırılmıştır.

Esas itibariyle üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde bankacılık sektörü ile ilgili genel bilgiler verilmiştir.

İkinci bölümde ise, dünyadaki kamu bankacılığı üzerinde durularak kamu bankalarının kuruluş nedenleri ve sektör içindeki payları incelenmiştir. Çeşitli ülkelerden örnekler ile kamu bankalarının verimlilikleri üzerinde durulmuştur. Bu bölümde ayrıca kamu bankalarının başarısını olumsuz etkileyen faktörlerden bazıları açıklanmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye'deki kamu bankacılığı üzerinde durularak Türkiye'de bankacılığın tarihsel gelişimi, kamu bankalarının kurulma nedenleri, kamu bankalarının özellikleri ve kamu bankalarının yapılarını etkileyen koşullar incelenmiştir. Ayrıca kamu ve özel sermayeli bankalar çeşitli yönlerden karşılaştırılarak piyasanın mevcut yapısı analiz edilmiştir.

Sonuç kısmında ise yapılan çalışma ile ilgili genel bir değerlendirmeye yer verilerek kamu bankalarının geçmişteki ve günümüzdeki durumları ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK SEKTÖRÜ İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

Bu bölümde banka işletmelerinin tanımı, fonksiyonları, oluşumu ve çeşitleri üzerinde durulacak olup, bu başlıklar altında genel bilgiler verilecektir.

1. Banka İşletmelerinin Tanımı ve Temel Fonksiyonları

1.1. Banka İşletmelerinin Tanımı

Banka işletmeleri, para kazanmak için para satan kurumlardır (Tuna; Uzuner ve Yiğit 1997: 96). Diğer bir ifadeyle banka işletmeleri, para ve kredi ticareti yapan kuruluşlar olarak tanımlanabilir (Durer 1988: 15). Banka işletmelerine ilişkin farklı tanımlamaları ise şu şekilde özetlemek mümkündür (Geylan 1985: 4):

-Banka işletmeleri sermaye, para ve kredi üzerine her çeşit işlemleri yapan ve düzenleyen, özel ve tüzel kişilerin, devletin ve işletmelerin bu alandaki her türlü ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalışan bir iktisadi kuruluştur.

-Banka işletmeleri halkın belli zaman içinde harcamadığı paraları kabul ederek, bunları nema getirir şekilde ikraz ve plase eden, ödemelere aracılık yapan, para nakli, senet tahsili ve emanet kabulü gibi çeşitli hizmetler gören işletmelerdir.

-Banka işletmeleri kredi işlemlerinde veya mali işlemlerde kullanmak üzere, halktan mevduat ve başka şekillerde para kabul etmeyi mutlak meslek edinmiş teşebbüs ya da kurumlardır.

Bankalar belirli bir sermaye ile kurulmuş, belirlenen amaçlara göre örgütlenmiş, bazı hizmetleri yerine getirerek gelir sağlayan, hissedarlar; borçluları ve alacaklıları olan işletmelerdir. İşletme, iktisadi mal veya hizmet üretmek ve pazarlamak için faaliyet gösteren bir kuruluş olarak tanımlanırsa, bankalar hizmet üreten işletmelerdir denebilir.

1.2. Banka İşletmelerinin Temel Fonksiyonları

Banka işletmelerinin temel fonksiyonları şu şekilde özetlenebilir;

-Gerçek ve tüzel kişilerin ihtiyaç fazlası paralarını mevduat olarak toplamak,

-Mevduat olarak toplanan fonları kredi ve plasman olarak kullanmak,

-Mevduat sahiplerine havale, senet tahsili ve kiralık kasalar gibi çeşitli bankacılık hizmetlerini götürmek.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bankaların kredi verdiği ve iştirakte bulunduğu alanlar kalkınma açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle pek çok ülkede bankacılık konusunda uzmanlaşma sağlanmış, bankaların kredi ve iştirak alanları belirlenerek çalışmaları yönlendirilmiştir (Geylan 1985: 5).

Bankacılık sektörünün ülkenin para politikasını etkilemekten, ekonomideki sektörler arasındaki kaynak dağılımını değiştirebilmeye; toplumdaki gelir ve servet dağılımından, yatırımların verimli alanlara aktarılmasına kadar pek çok hayati fonksiyona sahip olduğunu söylemek mümkündür.

2. Bankacılık Sektörünün Oluşumu

Modern anlamda bankaların 19. yüzyılda ortaya çıkmalarına karşılık bankacılık işlemlerinin tarihi eski çağlara kadar uzanmaktadır. Bir şeyin

ödünç veya emanet alınıp verilmesi, banka hizmetlerinin başlangıcı olarak kabul edilirse, bankacılığın milattan önce 2000'li yıllarda başladığını söylemek mümkündür. Sümer ve Babil medeniyetlerinde kredi ve mevduat işleri yapan, tarım kredisi veren kişi veya kuruluşların bulunduğu ileri sürülmektedir. Buna en güzel örnek Babil Mabeol bankalarıdır. Daha sonra eski Mısır, Yunan ve Roma medeniyetlerinde genellikle din adamlarının ve bazı kuruluşların bankacılık faaliyetlerini geliştirdikleri görülmüştür (Geylan 1985: 6).

Paranın bir değişim aracı olarak kullanılmaya başlanması ticaretin gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Gelişen ticaret ise, para ile ilgili sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu durum orta çağ İtalya'sında sarrafların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Sokak köşelerinde önlerine koydukları masa üzerinde madeni paraların ayarını kontrol eden, ağırlıklarını tartan, para muhafaza eden sarraflar, 12. yüzyılda "Bancharius" adını almışlardır. Bankalar bugünkü adlarını, bu kişilerin önlerine koydukları masanın adı olan "banco" sözcüğünden almıştır. Zamanla çalışma alanlarını genişleten bancharius'ler para ticareti yanında kredi ticareti de yapmaya başlamışlardır. Mevduat almaları transfer işlemleri gerçekleştirip kredi vermeye başlamaları, bu kişileri belirli bir yerde ikamet etmeye zorlamış, böylece geleceğin banka işletmelerinin temelleri atılmıştır.

Mali kriz nedeniyle 1500'lü yıllarda Venedik'teki Bancharius'lerin tümünün iflas etmesi, 1581 yılında Venedik'te Banco Della Piazza del Rialto adlı ilk resmi bankanın kurulmasına neden olmuştur. Böylece Venedik dahilinde özel bankacılık kaldırılmıştır. Banco del Rialto'ya mevduat kabul etme, bu mevduatın bir şahıstan diğerine aktarılmasına aracı olma görevi verilmiş mevduat kullanması yasaklanmıştır. Daha sonra kredi işleri de yapmaya başlamış, özellikle gemi sahiplerine deniz aşırı ticaretle meşgul kimselere açtığı orta vadeli donatım kredileriyle ticaretin gelişmesine katkıda bulunmuştur (Kuyucak 1948: 25).

Amerika'nın keşfinden sonra Avrupa'ya çok miktarda altın ve gümüş getirilmesinin yanı sıra, Avrupa'da kullanılan sikkelerin çok farklı değerde olması, bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Bu sorunların çözümlenebilmesi amacı ile 1609 yılında Hollanda'da Amsterdam Bankası kurulmuştur. Bankaya mevduat kabul etme ve tediye yapma görevi verilmiş, kredi faaliyetlerinde bulunması yasaklanmıştır. Yatırılan sikke veya külçe altına karşılık olarak banka, mudilerine tediyede bulunmuştur (Ulutan 1969: 45)

Amsterdam Bankası hesaplarını "Florin Banco" denen sabit kıymetli bir para üzerinden tuttuğu için bankacılıkta önemli bir adım atmış, kısa sürede Avrupa'nın en önemli bankası haline gelmiştir. Daha sonra bir takım baskılar ve özel izinle bankanın kredi vermeye başlaması, Fransa ile yapılan savaşlarda Hollanda'yı destekleme amacı ile altın stokunu eritmesi 1814 yılında tasfiye edilmesine yol açmıştır. Amsterdam Bankası'nın faaliyetleri kendisinden sonra kurulan diğer bankalara örnek olmuştur. Bunların en önemlisi 1619 tarihinde kurulan Hamburg Bankası'dır. Bankanın hesapları Hamburg Belediyesi'nin garantisi altına alınmış, böylece halkın güveni kazanılmıştır. Ancak 1875'te banka paritesini yitirmiş, bir süre sonra da faaliyetlerine son vermek zorunda kalmıştır. Böylece orta çağ sonlarında para değiştiricileri (Bancherius) ile başlayan bankacılık, tevdiat ve transfer faaliyetleri ile gelişme kaydetmiş, kredi imkanlarını oluşturan iskonto işlemleri ile bu gelişimini sürdürmüştür (Tarlan 1996: 21-23).

İlk emisyon bankaları olarak nitelendirilen Stockholm Bankası ve İngiltere Bankası'nın (Bank of England) bankacılık tarihinde önemli bir yeri vardır. Özellikle 1694 yılında kurulan İngiltere Bankası kuruluşundan itibaren devlet hazinesinin bankası ve en büyük yardımcısı olmuş, İngiliz bankacılığının temelini oluşturmuştur. Fransız ihtilali ile gelişmeye başlayan yeni fikirler modern bankacılığın doğuşunda etkili olmuştur. Emisyon bankalarının para ve kredi konusunda oynadığı rol diğer ülkelere de örnek olmuştur. 19. yüzyıldan itibaren hemen hemen bütün Avrupa ülkeleri, modern

anlayışa uygun, anonim şirket statünde, çok şubeli bankaları yasaların denetiminde kurmaya ve faaliyetlerini sürdürmeye başlamışlardır. Her türlü bankacılık hizmeti yanında mali piyasaları düzenleme görevini de üstlenen bankalar, zamanla birleşerek büyük holdingler meydana getirmişler, uluslararası piyasalara açılmışlardır (Al 1988).

3. Banka Çeşitleri

Bankaları hizmet yapılarına ve mülkiyetlerine göre olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Ülkemizde 2007 yıl sonu itibariyle faaliyet gösteren bankalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1.1: TÜRKİYE'DE BANKA ÇEŞİTLERİ VE SAYILARI (2007-ARALIK)

KAMUSAL SERMAYELİ MEVDUAT BANKALARI	
1	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.
2	Türkiye Halk Bankası A.Ş.
3	Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.
ÖZEL SERMAYELİ MEVDUAT BANKALARI	
1	Adabank A.Ş.
2	Akbank T.A.Ş.
3	Alternatif Bank A.Ş.
4	Anadolubank A.Ş.
5	Şekerbank T.A.Ş.
6	Tekstil Bankası A.Ş.
7	Turkish Bank A.Ş.
8	Türk Ekonomi Bankası A.Ş.
9	Türkiye Garanti Bankası A.Ş.
10	Türkiye İş Bankası A.Ş.
11	Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.
TÜRKİYE'DE KURULMUŞ YABANCI BANKALAR	
1	Arap Türk Bankası A.Ş.
2	Citibank A.Ş.
3	Denizbank A.Ş.
4	Deutsche Bank A.Ş.
5	Eurobank Tekfen A.Ş.
6	Finans Bank A.Ş.
7	Fortis Bank A.Ş.
8	HSBC Bank A.Ş.
9	Millennium Bank A.Ş.
10	Oyak Bank A.Ş.
11	Turkland Bank A.Ş.
TÜRKİYE'DE ŞUBE AÇAN YABANCI BANKALAR	
1	ABN AMRO Bank N.V.
2	Bank Mellat
3	Habib Bank Limited
4	JPMorgan Chase Bank N.A.
5	Société Générale (SA)
6	Unicredit Banca di Roma S.p.A.
7	WestLB AG
KAMUSAL SERMAYELİ KALKINMA VE YATIRIM BANKALARI	
1	İller Bankası
2	Türk Eximbank
3	Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.
ÖZEL SERMAYELİ KALKINMA VE YATIRIM BANKALARI	
1	Çalık Yatırım Bankası A.Ş.
2	Diler Yatırım Bankası A.Ş.
3	GSD Yatırım Bankası A.Ş.
4	İMKB Takas ve Saklama Bankası A.Ş.
5	Nurol Yatırım Bankası A.Ş.
6	Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.
YABANCI SERMAYELİ KALKINMA VE YATIRIM BANKALARI	
1	BankPozitif Kredi ve Kalkınma Bankası A.Ş.
2	Calyon Yatırım Bankası Türk A.Ş.
3	Merrill Lynch Yatırım Bank A.Ş.
4	Taib Yatırım Bank A.Ş.

Kaynak: www.tbb.org.tr (Banka Birliği üye bankalar)

Türkiye’de 2007 yıl sonu itibariyle 3 adet kamu sermayeli mevduat bankası, 11 adet özel sermayeli mevduat bankası, 11 adet yabancı sermayeli banka ve 7 adet Türkiye’de şubesi bulunan yabancı banka olmak üzere toplam 32 adet mevduat bankası faaliyet göstermektedir.

Yine aynı dönem itibariyle 3 adet kamusal sermayeli, 6 adet özel sermayeli ve 4 adet yabancı sermayeli olmak üzere toplam 13 adet kalkınma ve yatırım bankası faaliyet göstermektedir.

3.1. Ölçek Büyüklüklerine Göre Bankalar

Bankalarda ölçek büyüklüğü tanımı iki ayrı şekilde yapılmaktadır. İşletmenin boyutu, ekonomik gücünün doğrudan sonucu olabileceği gibi, piyasadaki gücünün de kaynağı olabilir. Ölçek kavramı göreceli bir kavramdır. Ölçek büyüklüğü belirlenirken konuya hangi ölçütlerle bakıldığı önemlidir. Ulusal düzeyde küçük sayılabilecek bir veri, bölgesel açıdan baktığımızda büyük sayılabilir. Bunun yanında iş hacmi, sermayesi, personel ve şube sayısı gibi veriler de ölçeğin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Bankaların ölçek büyüklüğünün belirlenmesinde bazı sosyolojik göstergelerden de yararlanılır. Özellikle küçük ve orta ölçekli bankalar aile işletmeleri şeklinde yapılanmışlardır (Parasız, 1985: 94).

Türkiye’de bankacılık sisteminin ölçek yapısı incelendiğinde, dünyadaki gelişime paralel olarak, küçük ölçekten büyük ölçekliye doğru bir yapılanmanın olduğu görülür. Küçük ve orta ölçekli bankaların yapılarından kaynaklanan bazı sıkıntıları vardır. Bu bankaların hisseleri bir veya birkaç ailenin elinde toplanmıştır. Bankanın geleceği bu kişilerin inisiyatifine bağlıdır. Finansal yapılarının kısıtlı olmasından dolayı yeni teknolojileri uygulamaları daha zordur. Genelde, bankacılık sektöründe güçlü sermaye sahibi, holding bankaların finansal etkenlere bağlı olarak, gelişmeleri takip edememe durumu çok fazla söz konusu değildir.

Küçük ve orta ölçekli bankaların karşılaştıkları diğer sorunlar, araştırma geliştirme faaliyetlerine yeterince fon ayıramamaları, büyük bankalarda olduğu gibi iş bölümünün yeterince sağlanamaması, modern yönetim tekniklerinden yararlanamamaları, risk dağıtımını yeterince gerçekleştirememeleri ve hizmet çeşitlerini artıramamaları olarak sıralanabilir.

Küçük ve büyük ölçekli banka kavramı, ulusal alanda geçerlidir. Yerel piyasalar açısından bakıldığında, bu yaklaşım geçerliliğini yitirmektedir. Küçük ve orta ölçekli bankalar, ulusal plandaki bankaların yerel şubeleri kadar önemlidir. Ayrıca, bölgesel bankalar bölgenin bankacıları tarafından yönetilmektedir. Büyük ölçekli bankaların yeterince hizmet sunmadığı küçük ve orta ölçekli işletmelere bu bankalar hizmet verebilirler. Türkiye’de küçük ve orta ölçekli bankaların faaliyetlerini ulusal bankalar yerine getirmektedir (Parasız, 1985: 99).

Özel sermayeli ve ölçek yapılarına göre küçük bankalar, ekonomik koşullara uyum sağlayabilmekte ve yeniliklere çabuk adapte olmaktadır. Kamu bankaları hukuksal bir taban oluşturulmadan hiçbir işleme başlayamamaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1992: 58).

Çok sayıda bankanın olduğu bazı ülkelerde bankaların birbiriyle ilişkileri sınırlıdır. Ünite bankacılığı denilen küçük bankaların büyük bir kısmının sadece bir faaliyet yeri vardır. Bazı ülkelerde ise, büyük bankaların egemen olduğu bankacılık yapısı söz konusudur. Oligopol piyasa yapısının egemen olduğu sektörde, büyük bankalar aralarında iş birliği yaparak, mevduat faiz ve kredi faiz oranı gibi değişkenlerin oranlarını kendi aralarında belirlemektedirler (Çolak 1997, Öçal 1997, Togay 1997 ve Esen 1997).

Büyük bankalar, yaptıkları iş hacminin çeşitliliği, şube sayısı ve güvenilirliği ile küçük bankalar karşısında büyük bir ayrıcalığa sahiptirler. Bundan dolayı finansal piyasada belirleyicilik rolü üstlenmektedirler.

Bankacılık sektörünün gelişmesine paralel olarak, banka yoğunlaşmaları olabilmektedir. Yoğunlaşma, işletmenin ortalama boyutunun yükselmesi şeklinde olabileceği gibi, işletme sayısının azalması şeklinde de olabilmektedir. İşletme sayısının azalması şeklinde olan yoğunlaşma, birleşmeler olarak da ele alınabilir. Bankacılık sektöründe yoğunlaşma sonucunda, maliyet düşüşleri, verimlilik artışları, dalgalanmaların hafiflemesi, uluslararası ilişkilerde daha güçlü olmak mümkün olmaktadır. Yoğunlaşmayı teşvik eden birçok etken arasında, yoğunlaşma ile rekabetin kolaylaşması, bankaların çok uluslu şirketlerin yatırımlarına katılabilmelerinin kolaylaşması, vergilerin ağırlığı sayılabilir. Ekonominin genelinde işletmeleri yoğunlaşmaya iten faktörler bankacılık sektörü açısından da geçerliliğini korumaktadır.

Türkiye’de banka sahipliğinin yaygınlaştırılması ve banka sermayesinin belirli ellerde toplanmasının engellenmesi istenmektedir. Tekelci olmamak kaydıyla büyük ölçekli bankacılık, bankaların birleşmeleri ve bankacılıkta yoğunlaşma teşvik edilmektedir (parasız, 1985: 102).

3.2. Hizmet Yapılarına Göre Bankalar

Ekonomik faaliyetlerin her geçen gün artarak devam etmesi finansal piyasanın sistem içindeki önemini artırmıştır. Ekonomik sistemin en önemli kurumlarından olan bankalar sundukları hizmetleri geliştirerek uzmanlaşmaya gitmişlerdir. Bankalar hizmet yapılarına göre sınıflandırıldığında, perakendeci ve toptancı olarak ayırım yapılabilir. Perakende olarak faaliyet gösteren bankalar her türlü bankacılık faaliyetini geniş şube ağı ile yürütmektedir. Toptancı bankalar ise, belirli alanlarda uzmanlaşarak o alanda faaliyette bulunmaktadır. Özellikle gelişmiş ekonomilerdeki bankacılık sistemlerinde toptancı bankacılık faaliyeti görülmektedir. Örnek olarak kalkınma ve yatırım bankaları verilebilir (Öçal, 1997: 71).

1980’li yıllardan itibaren Türkiye ekonomisinde yaşanmaya başlayan yeniden yapılanma ve dışa açılma süreçlerine bağlı olarak, bankacılık sistemi

dışa açık ve rekabetçi bir ortam ile karşı karşıya gelmiştir. Yeni ihtiyaçlar ve şartlara bağlı olarak bankalar bu dönemde, yapısal birçok değişiklik yapmak zorunda kalmışlardır. Klasik mevduat bankacılığının yerine uzmanlık ve rekabet gücü gerektiren bankacılık anlayışı ön plana çıkmış, bu durumda çok şubeciliğin yerini optimal sayıda şube açma politikası almıştır.

Ekonominin dışa açılmasıyla birlikte, bankacılıkta dış ticaretle ilgili işlemlerin kullanımı yaygınlaşmış, uzmanlaşma ve nitelikli elaman yetiştirme konularına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bankacılık sektöründe verilen hizmetlerin sıkı rekabet ortamı içinde veriliyor olması, artan maliyetler ve sektörden yeteri kadar pay alma yarışı bankaları etkin ve verimli çalışmaya yöneltmektedir.

Devletin bankacılık sektörü üzerindeki etkisi her konuda müdahale yerine kısmen azalarak, bankalar arası para piyasası, açık piyasa işlemleri ve bankalar arası döviz-efektif piyasalarının yönetimi ile sınırlandırılmıştır (Kömürcüoğlu, 1996: 9).

Bankacılığın kapsamı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Her ülkenin bankacılık sistemi incelendiğinde her sistemde kendine özgü yapısal özellikleri olduğu görülür. Bankalar arasında yoğun bir rekabet ortamı vardır. Buna bağlı olarak, bankacılık hizmetlerinde uzmanlaşmanın yerine her türlü bankacılık hizmetinin verildiği anlayış egemen olmaktadır. Türkiye açısından baktığımız bankacılık sisteminde tam olarak uzmanlaşmadan bahsetmek mümkün değildir. Özel yasalar ile kurulan ihtisas bankaları da bankacılığın her alanında faaliyette bulunmaktadır.

3.3. Mülkiyet Yapılarına Göre Bankalar

Mülkiyet yapıları açısından, ulusal, yabancı ve karma sermayeli bankaların faaliyette bulunduğu görülmektedir. Bankalar kendi aralarında ticaret ve kalkınma yatırım bankaları olarak ayrılmaktadır.

Bankaların mülkiyeti kime ait olursa olsun önemli olan geçerli evrensel yönetim ilkelerine uyulmasıdır. Kamu bankaları da bu ilkeler doğrultusunda hareket etmelidir. Yönetim ilkelerinin dışına çıkılması durumunda, bankanın zarar etmesi ve finansal yapısının bozulması doğaldır. Zarar eden bankaların genel ve özel düzenlemeler çerçevesinde tasfiye edilmesine ya da iflas etmesine izin verilmesi gerekmektedir. Fakat bu durumlarda mevduat sahiplerinin mağdur edilmesinin önüne geçilmelidir. Diğer bir yöntem ise, finansal yapısı bozulan bankanın başka bir bankayla birleştirilmesidir. Bu çözümlerin dışında, bankanın yönetim anlayışının değiştirilerek, birikmiş zararları giderecek ve en az sermaye yeterliliği katsayısını karşılayacak reel sermaye girişi sağlanmalıdır. Kamu bankalarında yaşanan temel iki sorun; kısmen politik müdahalelerin yol açtığı bankacılık ilkelerine uymayan yönetim anlayışı ve bozulan finansal bünye ile sermaye yetersizliğidir (Karacan, 1996: 115).

3.3.1. Özel Sermayeli Bankalar

Sermayesinde kamu payı bulunmayan özel kişi ve kuruluşlara ait olan bankalar özel sermayeli bankalar olarak tanımlanabilir. Özel sermayeli bankalar genelde ticaret veya yatırım bankaları olarak kurulurlar.

Kamu sektörünün ulusal sermaye birikimindeki etkinliği özel sermayeyi de banka kurmaya özendirmiştir. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında bu alanda büyük gelişme görülmüştür. Özel bankaların 1950'li yıllarda gelişmesinin en önemli nedenleri arasında o dönemdeki hükümetin özel sektörü esas alması sayılabilir (Ertuna, 1986: 47).

Bankacılık sektöründe holding bankacılığı görülmektedir. Holding bankacılığı, doğrudan veya dolaylı olarak bir veya daha fazla bankaya bir bankanın sahip olması veya denetlemesidir (Parasız, 1985: 102).

Bankacılık sektörüne az sayıda bankanın egemen olması ve 1980 yılı öncesinde dışarıya kapalı bir ekonomik yapı nedeni ile Türkiye’de bankacılık söz konusu dönemde beklenen gelişmeleri ve yenilikleri yapamamıştır. Negatif faiz politikasının uygulandığı dönemlerde, çok şubeli bankacılık benimsenmiştir. Bu dönemde banka şube sayılarında hızlı bir artış olmuştur. Daha sonra mevduata reel faiz verilmesi ile birlikte, bankaların kaynak maliyeti artmış ve çok şubeli bankacılıktan vazgeçilmiştir. 1980 yılından itibaren dışa açılmaya yönelik politikaların ağırlık kazanması, reel faiz politikası ve kaynak maliyetlerinin yükselmesi, kredi talebinin daralması ile birlikte bankacılık piyasasındaki rekabet artmıştır. Dış ticaretin finansmanının sağlandığı kambiyo karları nedeni ile bankalar faaliyetlerinde bu alana ağırlık vermişlerdir. Bankacılıkta yüksek karların elde edildiğini gören ve bunun yanında sahip oldukları kuruluşlara banka desteği sağlamak isteyen büyük şirket toplulukları öncelikle kendi bankalarını kurma yoluna gitmişlerdir (Aydın, 1990: 20).

Özel sermayeli ticaret bankalarının mülkiyet yapılarına bakıldığında, aile ya da holding bankalarının olduğu görülmektedir. Ticaret bankalarının hemen hemen tümü bir sanayi ya da ticaret sermayesi grubuyla bütünleşmiştir. Bankaların kredi verirken bir takım yasal düzenlemeleri olmakla birlikte, verilecek kredinin miktarı ile ilgili istisnai düzenlemeleri de vardır. Böyle sınırsız kredi olanağından yararlanmak isteyen holdingler, bazı bankalarla bütünleşme yoluna gitmişlerdir.

Özel sermayeli bankaların büyük kısmının ana ortakları holdinglerden oluşmaktadır. Bankacılık sektörünün önemli bir kısmını özel sermayeli ticaret bankaları oluşturmaktadır. 2007 yıl sonu itibariyle Türkiye’de 11 adet özel sermayeli mevduat bankası ile 6 adet özel sermayeli kalkınma ve yatırım bankası faaliyet göstermektedir.

3.3.2. Kamu Sermayeli Bankalar

Kamu bankaları, sermayesinin tamamı kamuya yani kamu adına hazineye veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan bankalardır. Kamu bankalarında gerçek kişilerin pay senedi olamaz. Kamu bankalarının, kamu eliyle yapılması zorunlu olan ekonomik faaliyetler ile özel kişi ve kurumlar için karlı olmayan konularda faaliyet göstermek üzere kuruldukları görülmektedir. Kamu bankaları ekonomide devletçilik görüşünün benimsendiği dönemler yanında bazı özel bankaların ya da yabancı bankaların devletleştirilmesiyle de ortaya çıkmaktadır (Çivi, 1985: 42-43).

1930'lu yıllarda, Türkiye'de özel sektör kaynakları yeterli değildi. Buna bağlı olarak, ekonomik kalkınmanın kamu iktisadi teşebbüsleri ile sağlanmasına yönelik politikalar uygulamaya konulmuştur. Devletin sanayi planları çerçevesinde kamu bankaları kurulmaya başlamıştır. Bu dönemde tarım sektörünü kredilendirmek amacıyla Ziraat Bankası, mevcut sınai tesisleri yönetmek amacıyla Sümerbank, madencilik ve enerji sektörü ile ilgili kurumları işletmek amacı ile Etibank, denizyolları işletmelerini yönetmek amacı ile Denizbank, esnaf ve sanatkarların finansman ihtiyacını karşılamak için Halk Bankası faaliyete geçirilmiştir. Ayrıca, konut sorununun çözümüne katkıda bulunmak amacıyla Emlak Bankası, vakıf eserlerini koruyan kurumlara destek olmak üzere de Vakıflar Bankası kurulmuştur. Bununla birlikte şehirlere su, elektrik, havagazı gibi gereksinimleri karşılayan kurumlara destek olmak üzere İller Bankası faaliyete geçirilmiştir. Turizm Bankası turistik tesislerin faaliyetlerine finansman sağlamak üzere kurulurken, Devlet Yatırım Bankası ise iktisadi devlet teşekküllerinin yatırımlarını finanse etmek üzere kurulmuştur. 2007 yıl sonu itibariyle Türkiye'de 3 adet kamu sermayeli banka bulunmaktadır.

Özel yasalar çerçevesinde kurulan kamu bankaları, özel amaçlı bankalardır. Kamu bankaları iki grupta incelenebilir. Bunlar; özel amaç için kurulmuş olup, aynı zamanda ticaret bankacılık görevini de yerine getiren

kamu bankaları ve endüstriyel alanda faaliyet gösterip, ticari bankacılık da yapan kamu bankalarıdır (Keyder, 1996: 85).

Kamu bankaları ile özel bankalar karşılaştırıldığında özel bankalarının temel iki ölçütü vardır. İlk olarak, ekonomik performansı değerlendirmede birinci derecede önemli olan ölçüt bir şirketin yaşaması ve ayakta kalmasıdır. İkinci önemli ölçüt sahiplerine değer yaratmasıdır. Şirket pay sahiplerine yeterince değer yaratmazsa elden çıkarılır ve satılır.

Bankalar mevduat toplama imtiyazına sahiptirler. Bankalar topladıkları mevduatları aracılık fonksiyonları ile ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirecek ya da iyileştirecek projelere en düşük maliyetle aktarmaktadırlar. Kriz dönemlerinde özel sektör bankaları, yaşanan krizi ya kamu desteği ile atlatıyor ya da bu dönemlerde yaygın devletleştirme yapılıyor. Kamunun bankacılık yapısının gelişmiş olduğu ülkelerde krizlerin etkisi daha az olmaktadır (Karacan, 1996:125).

Bankacılıkta önemli olan, işlevlerine ve bankacılık ilkelerine uygun bir yönetimin gerçekleştirilmesidir. Devlet ticari bankacılıktan çekilmeli midir? Özel işlevli bankalar konusunda ise, bu işlevlerin özel ticari bankalar tarafından nasıl yerine getirileceğinin cevaplanması ve bankacılığının bütünü ile özelleştirilmesi savunulurken bazı sorulara da yanıt vermek gerekmektedir. Bunlar (Karacan, 1996: 127);

1- Banka sahiplerinin banka kaynaklarını doğrudan ve dolaylı kullanması ve birden fazla banka sahipliğinin yasaklanması,

2- Bankaların iştirak şeklinde diğer şirketlerdeki sahipliğinin yasaklanması,

3- Banka iflaslarında devletin mevduat sahiplerine olan sınırsız güvencenin kaldırılması ve artık devletin bankaların batması ile ilgilenmemesi ilkesinin kabul edilmesi,

4- Banka hissedarları ve banka yöneticilerinin iflas halinde sınırsız sorumlu olmaları,

5- Bankacılık sistemine girişlerin serbest bırakılmasıdır.

3.3.3. Karma Sermayeli Bankalar

Karma sermayeli bankalar, sermayelerinin belli bir kısmı kamuya ait belli bir kısmı ise özel kuruluş ve kişiler tarafından ortaya konulan bankalardır. Toplam sermaye içinde kamunun veya özel kesimin payı çoğunlukta olabilir. Bu tür bankalar genellikle, özel sermaye ile kamu sermayesinin birlikte olmasının yararlı olacağı konularda kurulurlar. Karma sermayeli bankalar, özel sektörün dinamik yapısıyla kamunun desteğini bir araya getirerek daha güçlü banka oluşturmak amacıyla kurulurlar. Ayrıca, kamuya ati bir bankanın pay senetlerinin özel sektöre satılmasıyla veya özel sermayeli bankanın pay senetlerinin bir kısmının kamuya devredilmesiyle oluşturulabilmektedir (Çivi, 1985: 43).

3.3.4. Yabancı Sermayeli Bankalar

Mülkiyet yapılarına göre bakıldığında, mülkiyetin yabancı uyruklu kişi ve kuruluşlara ait olduğu bankalar yabancı sermayeli bankalar statüsünde yer almaktadır. Bu bankaların genellikle yönetim ve kuruluş merkezleri ülke dışında bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, yabancı sermayeli bankalar bir başka ülkenin bankasının Türkiye'deki şubesi görünümündedir. Yabancı sermayeli bankalar kurulacağı ülkede özel bir izin alınarak bankacılık faaliyetine başlarlar (Çivi, 1985: 43). 2007 yıl sonu itibariyle 11 adet Türkiye'de kurulmuş yabancı banka ve 7 adet Türkiye'de şubesi bulunan yabancı banka bulunmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU BANKACILIĞI

1. Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri

Kamu bankaları çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmışlardır. Bunlardan birincisi, 1970'li yıllara kadar ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesi ilkesinin benimsenmesi ve devletin stratejik sektörlerde mülkiyet sahibi olmasının ekonomik kalkınma için ön koşul olduğu düşüncesinin ön plana çıkmasıdır. Bu dönemlerde bankacılık sektörünün işleyişinin diğer piyasaların işleyişinden farklı olduğu, devletin bankacılık sektöründe yer almasının finansal sektörün ve ekonominin gelişimine olumlu katkı sağlayacağı görüşü yaygınlık kazanmıştır. Gerschenkron (1962: 22), ekonomik kalkınma için en önemli faktörün gelişmiş bir finansal sistem olduğuna dikkati çekmiş ve özellikle sermaye birikiminin yetersiz, toplumun kurum ve kuruluşlara karşı güvensiz olduğu ekonomilerde finansal sisteme devlet müdahalesinin gerektiğine dikkat çekmiştir. Gerschenkron (1962: 23)'a göre 19. yüzyılın ikinci yarısında özel ticari bankalar endüstrileşen ülkelerde tasarrufların endüstriye yönlendirilmesinde kritik bir rol oynarken, aynı dönemde Rusya gibi bazı ülkelerde özel bankaların kalkınmayı bu şekilde desteklemesi mümkün olmamıştır. Bu ülkelerde bankacılık sistemi endüstrileşmeyi finanse edecek fonları temin edememiş, ekonomik aktivitelere hakim olan güvensizlik ortamı bankaların varolan sınırlı sermayeyi kendilerine çekebilmelerine ve uzun vadeli fon kullandırmalarının gerçekleşmesine engel teşkil etmiştir. Gerschenkron, özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin finansal kuruluşlar aracılığıyla finansal ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunabileceğini öne sürmüştür. Hawtrey (1926: 14), elektrik, su, maden ocağı, eğitim gibi sektörlerin yanı sıra bankaların da kamulaştırılmasının stratejik avantajları olduğunu ileri sürmüştür. Lewis (1950: 4), bankalarda devlet mülkiyetini açıkça savunmuş, hükümetin bu yolla ekonomideki stratejik sektörlerin gelişimine katkıda bulunabileceğini

ifade etmiştir. Dünyada birçok ülke bu ideolojilerin etkisi altında kalmış 1960'lı ve 70'li yıllarda hükümetler bir yandan varolan bankaları kamulaştırırken, diğer yandan yeni bankalar kurmuşlardır.

Kamu bankalarının kuruluş nedenlerinden ikincisi, ekonomide dışsallıkların varolduğu, piyasa mekanizmasının etkin kaynak dağılımında yetersiz kalabileceği ve bazı grupların kredi tahsisinden yeterli pay almadığı düşüncesidir. Bu argüman, kalkınmaya devletin öncülük etmesi ilkesinin bir parçası olmayıp, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların giderilmesi amacını taşımaktadır. Bu düşünceye göre özel bankalar dışsallıkların söz konusu olduğu, sosyal faydası yüksek, ancak karlılığı düşük olan projeleri finanse etmekte yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle, endüstriyel projelere uzun vadeli fon sağlanması, küçük işletmelerin, ziraat, konut yapımı ve ihracat gibi ekonomik aktivitelerin finansmanında devletin devreye girerek piyasa mekanizmasındaki bu aksaklıkları gidermesi gerektiği düşünülmektedir. Örneğin, Hindistan'da ticari bankaların 1969 yılında kamulaştırılmasının ardındaki nedenlerden biri zirai ve küçük işletmelere kullandırılan banka kredilerinin yetersizliğidir. Afrika'da yabancı bankaların ihracat finansmanına odaklanması ve yeni endüstriler ile ihracat konusu olmayan tarımın ihmal edilmesi bankaların kamulaştırılmasının ardında yatan temel nedenlerdendir. Latin Amerika'da uzun vadeli ve zirai kredilere ilişkin endişeler kalkınma ve ziraat bankalarının kurulmasına neden olmuştur. Geçiş ülkelerinde ise 1992'den sonra sektörel bankalar kurulmuştur (Hanson 2004: 34). Endonezya'da kamu bankaları sosyal faydası yüksek, ancak özel sektör tarafından finanse edilmeyecek projelere finansman sağlamak amacıyla kurulmuştur. Her bir bankaya ekonomide öncelik vereceği belirli bir sektör tahsis edilmiştir (Sitorus ve Srivinas 2004: 27).

Piyasa mekanizmasındaki aksaklıklar kamu bankalarının varlığına makul bir gerekçe olarak görülse de devlet müdahalesinin sübvansiyonlar, vergiler gibi enstrümanlar aracılığıyla doğrudan olması yerine neden kamu bankaları aracılığıyla yapıldığı akla gelebilecek bir sorudur. Devlet

politikalarının kamu bankaları aracılığıyla gerçekleştirilmesinin üç temel nedeni vardır. Birincisi politik nedenlerdir. Kamu bankalarının kuruluşu doğrudan müdahalelere göre daha küçük bir maliyetle gerçekleştirilebilir ve böylelikle politik olarak daha az engelle karşılaşabilir, yurtiçi ve yabancı yatırımcılar tarafından daha olumlu karşılanabilir ve belirli sektörler için açık taahhütlerde bulunma zorunluluğu ortadan kalkar.

İkinci olarak, finansal avantajlar söz konusu olabilir. Kamu bankaları mudilerine bazen açık bazense örtülü garantiler vermek suretiyle çoğu zaman hükümete kıyasla daha düşük maliyetle fon temin edebilmektedir.

Üçüncüsü, kamu bankaları, idari engellerin en aza indirgenmesi amacıyla kamu bankalarına fon kullandırmayı tercih eden Dünya Bankası gibi yabancı kuruluşların tercihleri doğrultusunda kurulabilir (Fouad, Hemming, Lombardo ve Maliszewski 2004: 17).

Kamu bankalarının kuruluş nedenlerinden bir diğeri, kırsal kesimin de bankacılık hizmetlerinden faydalanmasının sağlanmasıdır. Bu görüşe göre, özel bankalar kırsal ve uzak bölgelerde şube açmayı karlı bulmayabilir. Dolayısıyla bu bölgelerde halkın bankacılık hizmetlerinden faydalanabilmesi için devlet müdahalesi gerekmektedir. Bu kesimlerdeki tasarrufların sisteme katılması finansal gelişime, büyümeye ve yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunacaktır. Finansal hizmetlere erişim bir haktır ve devlet bu doğrultuda çaba göstermelidir (Micco, Panizza ve Yeyati 2004: 2).

Ayrıca, kamu bankaları finansal ve ekonomik istikrara katkıda bulunmak amacıyla kurulmaktadır. Bu görüşe göre, bankaların mevcut mevduatlarının önemli bir kısmının kısa vadeli olması ve kredilerinin likiditesinin düşük olması nedeniyle kırılgan bir yapıya sahip olmaları sonucu herhangi bir olumsuz ekonomik gelişimde bankacılık krizlerinin gündeme gelmesi olasıdır. Bununla birlikte, bankalar kredi kuruluşları olmalarının yanı sıra diğer kuruluşlara likidite kaynağı ve para politikasının aktarımında önemli

araçlardır. Bu tür krizlerin gerçekleşmesi ekonomide ve finansal sistemde büyük kayıplara yol açmaktadır. Dolayısıyla finansal ve ekonomik istikrara ulaşılması amacıyla bankacılık sektöründe istikrarın sağlanması önem arz etmektedir. Öte yandan, bankaların yüksek kaldıraç oranlarıyla yani işletme kaynakların en karlı şekil de kullanmaya çalışmaları, özel banka sahipleri ve yöneticilerinin, mudilerin kabul edebileceğinden daha riskli yatırım faaliyetlerine yönlendirebilmektedir. Bu durum bankacılık sektörünün istikrarını tehdit edebilmektedir. Buna karşılık, bankacılık sisteminde kamu bankalarının varlığı özellikle kriz dönemlerinde yatırımcı bir etkiye sahip olabilir; çünkü kamu bankalarındaki örtülü mevduat garantisi söz konusu bankalara hücumu engelleyebilir. Makroekonomik açıdan bakıldığında ise, özel bankalar gerileme dönemlerinde kredilerini azaltma eğilimine girebilmekte ve genişleyici para politikasının etkinliğini azaltabilmektedirler. Bu durumda, kamu bankalarının varlığı kredilerin arttırılması yoluyla para politikasını daha etkili hale getirerek ekonominin resesyondan çıkmasına yardımcı olabilir. Özetle, kamu bankalarının varlığı özellikle kriz dönemlerinde gerek finansal gerekse ekonomik istikrara olumlu katkıda bulunabilir (Micco, Panizza ve Yeyati 2004: 2).

Kamunun bankacılık sektöründeki payının artmasının bir nedeni de krizler sonrasında devletin zayıf bankaların kontrolünü devralmasıdır. Devralmalar gerek özel bankaların ağırlıkta olduğu bankacılık sistemlerinde gerekse kamu ağırlığının yüksek olduğu bankacılık sistemlerinde söz konusu olmuştur. Kriz dönemlerinde özel sektör, bankacılık sektörünü destekleyebilecek kaynakları arz edemeyebilir. Ödeme güçlüğü çeken bir bankacılık sistemiyle karşı karşıya olan bir hükümet, bankacılık faaliyetlerinin sürekliliği açısından bankaların yeniden sermayelendirilmesi için kamu kaynaklarını kullanma yoluna gitmiştir. Ayrıca, krizlere özel bankaların neden olduğu, bu bankaların devlet eliyle daha iyi yönetileceği düşüncesi de kamulaştırmaların altında yatan nedenlerden birisidir. Arjantin, Ekvador, Finlandiya, Endonezya, Kore, Rusya İsveç, Meksika, Norveç ve Tayland

krizler sonrasında özel bankalarını kamulaştıran ülkeler arasında yer almaktadır (Andrews 2005: 18).

Son olarak, kamu bankaları büyük özel bankaların ekonomik ve politik gücüne tepki olarak, sektörde rekabet yaratma amacıyla ortaya çıkabilmektedir. Özel bankalar devlet tarafından regüle edilmelerine rağmen, devlet özel bankaların güçlerini kötüye kullandıklarını düşünebilir. Hindistan'da 1969 ve 1980'de gerçekleştirilen banka kamulaştırmalarının altında yatan nedenlerden biri, holdinglerin gücünü ve kredi konsantrasyonunu azaltmaktır (Patel 2004:36). Meksika'da 1982'de yaşanan banka kamulaştırmasını haklı göstermek için başbakan Lopez-Portillo bankaları pesonun devalüasyonundan sorumlu tutmuştur (Hanson 2004: 17). Pakistan'da 1974 yılında ekonomik gücün kısıtlı bir grubun elinde olmasını engellemek adına özel bankalar kamulaştırılmıştır (Husain 2003: 26). Özet olarak, özel bankaların ekonomik ve politik gücünü sınırlamak için devletler, özel bankalar arasında rekabeti arttırmaya çalışmak yerine, kamu bankaları kurabilmekte ve varolan özel bankaları kamulaştırabilmektedirler.

2. Kamu Bankalarının Sektör İçindeki Payı

1929 Büyük Depresyonu'nun ortaya çıkardığı sorunların klasik iktisadın temel prensiplerinden biri olan "Laissez Faire" politikasına dayalı olarak çözümlenememesi, depresyon sonrasında alternatif bir iktisat politikası olarak, Keynezyen iktisadi düşüncüyü gündeme getirmiştir. Klasik iktisat doktrininin temel görüş ve varsayımlarını bir çok yönden eleştiren Keynezyen iktisat, devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynaması gerektiğini öne sürmüştür. Keynezyen iktisat, maliye, para-kredi, dış ticaret, dolaysız kontroller ve kamu girişimciliği politikalarından yararlanılarak sosyal refahın daha üst bir düzeye yükseltilebileceğini savunmuştur. Teorik temelleri, 1936'da Keynes'in "Genel Teori"si ile atılan bu iktisat politikasının önerileri kapitalist ekonomilerde 1970'li yıllara kadar kabul görmüş, dünya genelinde kamunun ekonomideki payı artmış ve devlet bir yandan ekonomiyi

yönlendirirken, diğer yandan mal ve hizmet üretimine de önemli ölçüde katkıda bulunmaya başlamıştır.

Birçok ülkede finansal aracılık faaliyetinde önde gelen ve dolayısıyla ülke ekonomisinin gelişiminde büyük rol oynayan bankacılık sektörü de bu gelişmelerin içinde yer almıştır. 1950 ve 1960'lı yıllarda Arthur Lewis, Alexander Gerschenkron ve Gunnar Myrdal gibi ekonomistler devletin bankacılık sektöründe önemli bir rol oynaması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Hükümetler de bankacılık sektörünün yapılanmasında bu yönde hareket etmişler ve 1970'lere gelindiğinde devletin bankacılık sektöründeki ağırlığı gelişmiş ülkelerde yüzde 40, gelişmekte olan ülkelere ise yüzde 65'lere ulaşmıştır (Micco, Panizza ve Yeyati 2004: 7).

1973 yılında yaşanan petrol krizi, özellikle petrol ithalatçısı ülkelere ciddi ekonomik sıkıntılara yol açmış, kamu sektörünün piyasa değişikliklerine uyumda yeterince esneklik gösterememesinden dolayı, ekonomik krizin etkileri mal ve hizmet üretiminde kendini göstermiştir. Bunun sonucunda ise Keynes'in kamu ağırlıklı ekonomi politikası yaklaşımı ve buna bağlı olarak kamu sektörünün ekonomideki payı sorgulanmaya başlamış, bu sektörün ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisinin azaltılmasına yönelik eğilimler güç kazanmıştır. 1970'li yıllarda ortaya çıkan teoriler, gittikçe büyüyen kamu sektörünün politik ve ekonomik özgürlükleri kısıtladığı fikrini taşımaktadır. Monetaristler, rasyonel beklentiler, kamusal tercihler ve arz yönlü ekonomi teorileri bu soruna çözüm bulmaya çalışmışlardır. Bu iktisat politikalarının önerileri doğrultusunda 1970'li yıllarda sanayileşmiş ülkelere serbest piyasa ekonomisi benimsenmiş ve bu gelişmeler kamu sektörünün küçülmesine yol açmıştır. Özellikle, 1979 yılında İngiltere'de Margaret Thatcher'in, 1980 yılında ise Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Ronald Reagan'ın iktidara gelmesiyle ekonomide devlet müdahalesi azalmaya başlamış ve özelleştirmeler gündeme gelmiştir.

1980'li ve 1990'lı yıllarda yaşanan devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve özelleştirme eğilimleri bankacılık sektörüne de yansımış ve 1987-2003 yılları arasında dünyada 250'den fazla banka özelleştirilmiştir (Micco, Panizza ve Yeyati 2004: 11). Bu özelleştirmelere rağmen, kamu bankaları halen birçok ülkenin bankacılık sektöründe önemli bir paya sahiptir. Tablo 1'de görüldüğü üzere, 107 ülke arasında kamu bankalarının bankacılık sektörü içindeki payının yüzde 25'i geçtiği ülkelerin sayısı 32'dir. Söz konusu oranda dünya ortalaması ise yüzde 18,9'dur.

Aşağıdaki tabloda 2003 yılı sonu itibariyle dünyada kamu bankalarının bankacılık sistemi içindeki payı gösterilmiştir.

Tablo 2.1: Dünyada Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemi İçindeki Payı (2003)¹

ÜLKE	%	ÜLKE	%	ÜLKE	%
Çin	55,0	Almanya	42,2	Gana	12,1
Endonezya	30,0	Arnavutluk	54,0	Gine	0
Fiji	1,1	Avustralya	0	Güney Afrika	0
Filipinler	11,2	Avusturya	0	Kenya	1,1
Güney Kore	40,0	Azerbaycan	58,3	Namibya	0
Hong Kong	0	Belçika	0	Nijerya	4,7
Japonya	0	Beyaz Rusya	74,0	Raunda	6,6
Malezya	0	Bosna Hersek	10,0	Senegal	0
Singapur	0	Bulgaristan	17,6	Sudan	12,0
Tayland	30,6	Çek Cumhuriyeti	3,8	Swaziland	14,2
Tayvan	27,9	Danimarka	0	Zimbabve	6,1
Yeni Zelanda	0	Ermenistan	0	Güney Afrika Ortalaması	5,2
Doğu Asya ve Pasifik Adaları Ortalaması	16,3	Estonya	0	Arjantin	31,9
Bahreyn	0	Finlandiya	0	Bolivya	0
Birleşik Arap Emirlikleri	35,0	Fransa	0	Brezilya	32,0
Cezayir	95,8	Hırvatistan	5,0	Dominika	38,8
Fas	35,0	Hollanda	3,9	Ekvador	14,0
İsrail	46,1	İngiltere	0	El Salvador	4,2
Katar	46,0	İspanya	0	Guatemala	3
Kuveyt	0	İsveç	0	Honduras	0
Lübnan	2,0	İsviçre	14,1	Kolombiya	18,3
Malta	0	İtalya	10,0	Kosta Rika	62,3
Mısır	64,7	İzlanda	0	Meksika	0
Suudi Arabistan	21,4	Kazakistan	0,5	Panama	11,8
Tunus	42,7	Kırgızistan	16,0	Paraguay	9,2
Umman	0	Letonya	3,2	Peru	0
Ürdün	0	Litvanya	12,2	Porto Riko	0,7
Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ortalaması	27,8	Lüksemburg	5,1	Şili	13,3
Bangladeş	69,9	Macaristan	9,0	Surinam	30,8
Bhutan	70,0	Mekadonya	1,3	Trinidad ve Tobago	14,5
Hindistan	75,3	Moldovya	13,6	Uruguay	42,5
Maldivler*	75,0	Polonya	23,5	Venezuela	6,9
Pakistan	36,7	Portekiz	22,8		
Sri Lanka	55,0	Romanya	41,8		
Güney Asya Ortalaması	63,7	Rusya	35,5	Latin Amerika ve Karayipler Ortalaması	16,7
ABD	0	Slovakya	4,4		
Kanada	0	Slovenya	12,2	Dünya Ortalaması	18,9
Kuzey Amerika Ortalaması	0	Tacikistan	4,6		
		Türkiye**	34,9		
		Türkmenistan	96,0		
		Ukrayna	12,0		
		Yunanistan	22,8		
		Avrupa ve Orta Asya Ortalaması	15,8		

Kaynak: Bank Refulation and Supervision Database,
<http://www.worldbank.org/research/interest>

*1999 verileri kullanılmıştır.

**2004 verisi kullanılmıştır.

¹ Sermayesinde devlet payının % 50 ve üzerinde olduğu ticari bankaların toplam aktiflerinin bankacılık sektörü toplam aktifleri içindeki payını göstermektedir. Bölgesel sınıflandırma Dünya Bankası'nın kullandığı sınıflandırmaya göre yapılmıştır. Bölge ortalamaları ülke verilerinin basit ortalamasıdır.

Bölgeler itibariyle incelendiğinde, kamunun bankacılık sektörü içindeki payının en yüksek olduğu bölgenin yüzde 63,7 ile Güney Asya olduğu görülmektedir. Söz konusu oran, Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yüzde 27,8, Doğu Asya ve Pasifik Adaları'nda yüzde 16,3, Latin Amerika ve Karayipler'de yüzde 16,7, Avrupa ve Orta Asya'da yüzde 15,8, Güney Afrika'da yüzde 5,2'dir. Yalnızca Kanada ve ABD'den oluşan Kuzey Amerika'da ise kamu bankalarının bankacılık sektörü içindeki payı sıfırdır. Gelişmekte olan ve düşük gelirli ülkelerde söz konusu oran genellikle gelişmiş ülkelere göre daha fazladır. Fakat tablodan da görüldüğü gibi bazı ekonomisi gelişmiş ülkelerde kamu bankalarının payı yüksektir (Borish 2005: 28; Gross ve Sherif 2004: 28).

3. Kamu Bankalarının Çalışmasındaki Verimlilik

Kamu bankaları bir önceki bölümde belirtilen kuruluş amaçları doğrultusunda birçok ülkede öncü finansal kuruluşlar olarak hizmet vermiş, finansal sistemin derinleşmesine, özellikle kırsal kesimlerdeki tasarrufların finansal sisteme kazandırılmasına, ülkede girişimci sınıfın oluşmasına, kırsal kesimin gelişimine, endüstrileşmeye, özel sektör tarafından ihmal edilen tarım, ihracat, konut, altyapı gibi projelerin finanse edilmesine katkıda bulunmuşlardır. Bununla birlikte, birkaç örnek dışında, bu bankalar zamanla kuruluş amaçları dışında görevler üstlenmeye, düşük performansla

çalışmaya, özellikle ülkenin finansal sistemi geliştikçe işlerliklerini yitirmeye ve sistem üzerinde baskılar oluşturmaya başlamışlardır. Bu bölümde kamu bankalarının performansı, kredi kalitesi ve karlılık başlıkları altında incelenecektir.

3.1. Kamu Bankalarında Kredilendirme

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında, ekonomik kalkınma ile büyümeye katkıda bulunmak ve özel bankalar tarafından finanse edilmeyen projelere fon sağlamak yer almasına rağmen, bu bankaların kredilendirme faaliyetleri genellikle üretken projelerin finanse edilmesi yerine kamu sektörü üzerinde yoğunlaşmış, küçük ve orta büyüklükte işletmeler (KOBİ) de dahil olmak üzere özel kesimin dışlanması söz konusu olmuştur.

Kamu bankaları birçok ülkede bütçe açıklarının finansmanında aktif rol oynamış, hükümete kullanılan kredilerin ve devlet borçlanma senetlerinin, bankaların toplam aktifleri içindeki payı önemli boyutlara ulaşmıştır. Ayrıca kamu bankaları kamu iktisadi teşebbüsleri için de önemli bir finansman kaynağı haline gelmiştir.

Ekim 2003'te Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu finansman kuruluşlarının aktivitelerini, mülkiyet yapılarını, amaçlarını, gözetim ve denetim düzenlemelerini ortaya koymak amacıyla yapılan ankete katılan kuruluşların büyük bir bölümü devlet borçlanma senetlerini bir aktivite alanı olarak belirtmişlerdir (Marston ve Narain 2004: 34).

Bankacılık sisteminin büyük bir bölümünü kamu bankalarının oluşturduğu Hindistan'da bankalar genellikle mevduatın yüzde 40'a yakın bir kısmını devlet borçlanma senetlerine plase etmektedirler. Mart 2004 itibariyle devlet borçlanma senetlerinin toplam varlıklar içindeki payı yüzde 46'nın üzerinde gerçekleşmiştir (Patel 2004: 30)

Brezilya'da kamu bankalarının temel sorunlarından biri hükümetlerin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin söz konusu bankalardan kullandıkları krediler olmuştur. 1994 yılında "Real" ekonomik istikrar programının uygulanmasından önce özel bankalarca eyalet hükümetleri ve yerel idarelere kullanılan krediler toplam varlıkların yüzde 1,6'sını oluştururken, söz konusu oran kamu bankaları için yüzde 30,3 olarak gerçekleşmiştir (Ness 2000: 71). Arjantin'de aynı şekilde kamu bankaları eyalet hükümetlerine yoğun olarak kredi kullanmışlardır. 1990 yılı itibariyle söz konusu hükümetler kredi ihtiyaçlarının yüzde 60'ını kamu bankalarından karşılamışlardır (Clarke ve Cull 2003: 6).

Geçiş ülkelerinde kamu bankaları reel sektöre kredi kullandırma açısından özel bankaların gerisinde kalmıştır. 2000 yılı itibariyle kamu bankalarının 85 milyar \$ olan net yurtiçi kredilerinin yalnızca 42,3 milyar \$'ı hane halkı ve şirketlere kullanılan krediler olup, 42,7 milyar \$ ise hükümete kullanılan krediler ve devlet borçlanma senetlerinden oluşmaktadır. Kamu bankalarının kredi/mevduat oranları da genelde düşük seyretmiştir. 2000 yılı itibariyle geçiş ülkelerinin toplamında bu oran kamu bankaları için yüzde 54,8 olarak gerçekleşirken özel bankalar için söz konusu oran yüzde 94,1'dir (Clarke ve Cull 2003: 7).

Tablo 2.2: Geçiş Ülkelerinde Kredi ve Mevduat Tutarları İle Mevduatın Krediyeye Dönüşüm Oranı (2000) (Milyon \$)

	Kamu Bankaları		Özel Bankalar	
	Kredi	Mevduat	Kredi	Mevduat
Doğu ve Orta Avrupa	22.864	47.538	90.034	105.436
Baltık Denizi Ülkeleri	350	603	3.757	4.380
Bağımsız Devletler Topluluğu	16.742	29.012	29.603	21.341
Toplam	42.282	77.153	123.395	131.156
	Kredi / Mevduat (%)			
	Kamu Bankaları		Özel Bankalar	
Doğu ve Orta Avrupa	48,1		85,4	
Baltık Denizi Ülkeleri	58,0		85,8	
Bağımsız Devletler Topluluğu	57,7		137,7	
Toplam	57,8		94,1	

Kaynak: Borish, M., Gross, A. Ve Sherif, K., State-Owned Banks in the Transition: Origins, Evolution and Policy Responses. Erişim: Şubat 2007, World Bank Group, <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca>.

Çin’de kamu bankaları hane halkı mevduatıyla fonlanırken kredilerini büyük ölçüde kamu iktisadi teşebbüslerine kullanmışlardır. China Construction Bank’ın 1996’da bireylere taşıt kredisi kullanarak müşteri profilini değiştirme ve çeşitlendirme çabaları, bankaların kamu kuruluşlarına kredi kullandırmasını isteyen merkez bankası tarafından engellenmiştir. 1997 yılında hane halkına kullandırılan kredilerin toplam kredilere oranı yüzde 0,2’den azdır. 1995 yılında kamu kuruluşlarına kullandırılan kredilerin, toplam kredilere oranı yaklaşık yüzde 83’tür (Lardy 2004: 7).

İtalya’da kamu bankaları genellikle özel bankalardan farklı bir kredi portföyüne sahip olmuştur. 1998 yılı itibarıyla kamu bankaları kredilerinin yüzde 11’den fazlasını hükümet ve yerel otoritelere kullandırırken bu oran

özel bankalar için yüzde 1,6 olarak gerçekleşmiştir (Sapienza 2002: 14). Sri Lanka ve Gana da kamu bankalarının hükümet ve kamu iktisadi teşebbüslerine yoğun olarak kredi kullandırdığı ülkeler arasında yer almaktadır (Jayawardena 2003: 11).

Kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ile özel sektöre kullandırılan krediler arasındaki ilişkiyi ölçen ampirik çalışmalar mevcuttur. Barth, Cprio ve Levine 100'den fazla ülkenin verilerini kullanarak yaptıkları çalışmalarında kamu bankalarının sistemdeki payı ile özel sektör kredisi arasında güçlü negatif bir istatistiksel ilişki bulgulamışlardır. Clarke (2001: 11) 30 ülkeyi ve 3000 firmayı kapsayan çalışmada kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ile firmaların kredi erişimleri arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. 2002 yılında yapılan diğer bir çalışmada ise kamu bankalarının kredilendirme davranışları incelenmiş ve kamu bankalarının kredilerinin seçim dönemlerinde arttığı diğer dönemlerde ise azaldığı bulgulanmıştır.

Kamu bankalarının kredilendirme faaliyetinin bir başka aksayan yönü de bu bankaların küçük firmalardan çok büyük firmalara kredi kullandırmasıdır. Esasen kamu bankalarının piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların giderilmesi argümanı çerçevesinde, özel bankalardan kredi kullanmakta güçlük çekecek olan küçük firmalara kredi kullandırması beklenmektedir. Bununla birlikte, kamu bankaları kredilendirme faaliyetlerini her zaman bu yönde şekillendirmemekte, kredilerinin önemli bir bölümünü büyük firmalara tahsis edebilmektedir. La Porta, Lopez de Slanes ve Shleifer tarafından 2002 yılında yapılan araştırmada, başlangıçta kamu bankalarının sistemdeki payı ne kadar büyükse, gelecekte en büyük 20 firmaya kullandırılacak olan kredinin toplam krediler içindeki payının o kadar büyük olacağı bulgulanmıştır. Sapienza 2002 de İtalyan bankaları üzerinde yaptığı çalışmasında kamu bankalarının kredi kullandırırken büyük firmaları tercih ettiklerini ortaya koymuştur. Arjantin ve Şili'de kamu bankaları diğer bankalara kıyasla KOBİ'lere daha az kredi kullandırmaktadır (Clarke 1999:

865-886). Kamu bankaları ile büyük çiftçiler arasındaki ilişki çeşitli çalışmaların konusu olmuştur. Örneğin Brezilya'da kamu bankalarının zirai kredilerinin büyük bir bölümü, daha yüksek gelirli çiftçilere kullanılmıştır (Baer 2000: 3). 1970'lerin ortasında Kosta Rika'da Banco Nacional'in tarımsal kredilerinin yüzde 80'i kredi müşterilerinin yüzde 10'una kullanılmıştır. Hindistan'da kamu bankaları genellikle KOBİ'lere yüksek faizle kredi kullanmıştır (Hanson 2004: 22).

Kamu bankalarının kredilendirme faaliyetlerine ilişkin bir başka önemli sorun, söz konusu bankalarda kredilerin takibe dönüşüm oranının yüksek olmasıdır. Tahsili gecikmiş alacaklar (TGA) kredinin yeterince üretken alanlara plase edilmediğinin ve kredinin alternatif kullanım alanlarının daha üretken olabileceğinin bir göstergesidir. Krediyi kullanan büyük olasılıkla fonları şahsi amaçlar için kullanmış, üretime katkı sağlamamış ve geri ödemeyi reddetmiştir. Böylelikle, kamu bankalarının borcunu ödeyen diğer müşterileri ve ülkenin vergi mükellefleri kredi kullanıp ödemeyi reddedenlere bir transfer gerçekleştirmiş olmaktadır. Bu durumda, krediyi kullanan ve geri ödemeyen müşteri kazanç sağlayabilir; ancak diğer yatırımcılar daha yüksek vergiler ve kredi maliyetlerinden olumsuz etkilenecektir. Dolayısıyla, TGA'nın yüksekliği gerek kamu bankalarının karlılığı gerekse ekonomik kaynakların etkin kullanımı açısından olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Birçok ülkede kamu bankalarının TGA açısından performansı tatmin edici olmaktan uzaktır. Örneğin Çin'de 1990'ların ortasında kamu bankalarının tahsili gecikmiş alacakları hızla artmıştır. 1994 yılında dört büyük kamu bankasının tahsili gecikmiş alacakları toplam kredilerinin yüzde 20'sini, 1997'de ise yüzde 25'ini oluşturmaktaydı (Lardy 2004: 9). Hindistan'da 2000 yılında kamu bankalarında TGA'nın toplam kredilere oranı benzer bir müşteri portföyü olan özel bankalardaki orandan yüzde 25 daha fazlaydı (Hanson 2004: 24).

Endonezya'da 1995-2003 döneminde bankacılık sisteminin toplam TGA'sının önemli bir bölümü kamu bankalarına aitti. Örneğin, 1995 yılında toplam kredilerin yüzde 40'ı kamu bankaları tarafından kullanılırken, toplam TGA'nın yüzde 72,7'sini kamu bankalarının TGA'ları oluşturmaktaydı. 1997 yılı itibariyle ise, kamu bankaları toplam kredilerin yüzde 36'sını kullanırken toplam TGA'ların yüzde 66'sı kamu bankalarına aitti.

Tablo 2.3: Endonezya'da Bankacılık Sistemindeki Toplam TGA'nın Mülkiyet Yapısına Göre Dağılımı (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kamu Bankaları	72,7	67	65,9	38,9	52,6	33,1	32,6	43,4
Özel Bankalar	16,3	22,8	24,5	52,7	23,1	22,7	28	31,3

Kaynak: Sitorus, D. ve P.S. Sırivinas, The Role of State Owned Banks in Indonesia, Washington: Conferance on The Role of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practice, World Bank. 2004

Sri Lanka'da kamu bankalarının TGA'sı 1990'larda hızla artış göstermeye başlamıştır. 1996 yılından itibaren kamu bankalarının TGA'sının toplam kredilere oranı yüzde 18'in üzerinde seyrederken, söz konusu oran aynı dönemde özel bankalar için yüzde 12-15 aralığında, yabancı bankalar için ise yüzde 8-13 aralığında gerçekleşmiştir.

Tablo 2.4: Sri Lanka'da TGA'nın Toplam Kredilere Oranı (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kamu Bankaları	18,9	20,2	19,5	18,3	15,4	18,2
Özel Bankalar	12	12,4	13,4	15,9	14,9	15,7
Yabancı Bankalar	8,3	10,4	12,7	10,7	12,7	13,2

Kaynak: Jayawardena A.S., Good Public Banks/Bad Public Banks, Washington: Conference on Transforming Public Sector Bank, World Bank 2003

Afrika ve Doğu Avrupa'da kamu bankalarının TGA'sının yüksekliği, bazı bankalar için birden fazla olarak, yüksek maliyetli yeniden yapılandırmalara yol açmıştır. 1991 yılında Arjantin'de kamu bankalarının TGA/toplam kredi oranı yüzde 50'nin üzerinde olup, bu oran, özel bankalardaki söz konusu oranın beş katından daha fazladır (Hanson 2004: 27). Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'da 1990'ların başında kamu bankalarında TGA'nın toplam kredilere oranı yüzde 30-70 aralığında gerçekleşmiştir (Kawalec ve Kluza 2003: 9). 1995 yılı itibariyle İtalya'da TGA'ların banka sermayesine oranı kamu bankaları için yüzde 57,2 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu oran özel bankalar için yüzde 30,2'dir (Sapienza 2002: 6). Fransa'da Credit Lyonnais'in bilançosunun temizlenmesinin maliyeti 20 milyar \$'ın üzerindedir (Hanson 2004: 27).

3.2. Kamu Bankalarında Karlılık

Kamu bankaları genellikle düşük etkinlik düzeylerinde çok şubeyle, çok personelle ve dolayısıyla yüksek maliyetle faaliyet göstermişlerdir. Kredi kalitesinin düşüklüğü ve TGA'nın da etkisiyle kamu bankalarında finansal performans özel bankalara kıyasla genellikle daha düşük olmuştur. Esasen kamu bankalarının kuruluş amacı yüksek karlar elde etmek değil, daha önce

de belirtildiği üzere özel görevler üstlenmektir. Bununla birlikte, bir sonraki bölümde de ele alınacağı gibi, kamu bankalarının aşırı zarar etmelerinin bütçe, finansal istikrar ve makroekonomi üzerindeki etkileri açısından, karlılığın üzerinde durulması ve bu konuya ilişkin çalışmaların incelenmesi yerinde olacaktır.

Kamu bankalarının karlılığı üzerine çeşitli ampirik çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalar kamu bankalarının özel ve yabancı bankalardan daha düşük performans sergilediğini, karlılıklarının daha düşük, maliyetlerinin ise daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

Cornett, Khaksari ve Tehranian (2003: 9) yaptıkları araştırmada, 1989-1998 yılları arasında 16 Uzak Doğu ülkesinde özel bankalar ve kamu bankaları arasındaki performans farklarını incelemişlerdir. Çalışma sonuçları, kamu bankalarının karlılığının, yüksek kredi riskleri, düşük likidite ve etkin olmayan yönetim nedeniyle özel bankalara kıyasla daha düşük olduğunu ortaya koymuştur. Çalışma aynı zamanda, 1997 yılında yaşanan Asya krizi sonrasında bütün bankaların performansında düşüş yaşanmış olmakla birlikte kamu bankalarındaki performans düşüşünün özel bankalardakinden daha fazla olduğunu ve bankacılık sistemine kamu müdahalesinin daha fazla olduğu ülkelerde iki grup arasındaki performans farkının daha belirgin olduğunu bulgulamıştır. Bu ülkeler aynı zamanda ekonomik büyümenin daha yavaş ve finansal sistemin daha az gelişmiş olduğu ülkelerdir.

Bonin ve Wachtel (2002: 13) yayınladıkları tebliğde, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Romanya'da mülkiyet yapısının (kamu, özel, yabancı) banka performansı üzerinde etkilerini incelemişlerdir. Çalışmada 1999 ve 2000 yılları için altı ülkenin bankalarının finansal verilerini içeren 222 gözlem kullanılmış, karlılığın ölçütleri olarak net kar / toplam aktif ve net kar / öz kaynaklar ele alınmıştır. Çalışmaların sonuçları, karlılığın kamu bankaları için en düşük, yabancı bankalar için ise en yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

2003 yılında yapılan başka bir araştırmada panel regresyon tekniği ve 1997-2001 yılları verilerini kullanarak Hindistan'da mülkiyet yapısının banka performansı üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu çalışmada performans aktif karlılığı, net faiz marjı ve işletme giderlerinin aktiflere oranı açısından ele alınmıştır. Çalışmanın sonuçları kamu bankaları, mevcut özel bankalar ve yeni özel bankaların verilerinden oluşan tüm örneklem dikkate alındığında mülkiyet yapısının aktif karlılığı üzerinde etkisinin olmadığını, ancak kamu bankalarında net faiz marjı ve işletme giderlerinin daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte, farklı bir kategoride yer alan, finansal göstergeleri daha güçlü olan ve farklı bir muhasebe sistemi kullanan State Bank of India ve yedi ilgili kuruluş örneklem dışında tutulduğunda yeni kurulan özel bankaların aktif karlılığının daha yüksek olduğu görülmektedir (De 2003: 6).

Berger, Clarke, Klapper ve Udel (2003: 26) ortaklaşa yaptıkları bir araştırmada, Arjantin'de 1993-1999 yıllarına ait verileri kullanarak mülkiyet yapısının banka performansını nasıl etkilediğini araştırmışlardır. Banka performansı ölçümünde karlılık etkinliği, öz kaynak karlılığı, maliyet etkinliği, toplam maliyetlerin toplam aktiflere oranı ve TGA kullanılmıştır. Çalışmanın sonuçları kamu bankalarının karlılıkta özel bankalardan daha düşük performans gösterdiğini, TGA'ların ise daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

Kobeissi (2004: 13) yaptığı araştırmada, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde mülkiyet yapısının (kamu, özel ve yabancı) banka performansı üzerindeki etkilerini incelemiştir. Çalışmada 2000-2002 döneminde 22 ülkeden 249 ticari bankanın 567 gözlemini kullanmıştır. Performans ölçütü olarak aktif karlılığı, öz kaynak karlılığı ve karlılık etkinliği skorları ele alınmıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre üç grup arasında yabancı bankaların performansı en yüksek, kamu bankalarının performansı ise en düşüktür.

Fries ve Taci (2005: 8), geçiş ülkelerinde bankacılık sisteminin dönüşüm sürecini anlamak amacıyla 15 Doğu Avrupa ülkesindeki 289 bankanın 1994-2001 döneminde maliyet etkinliğini incelemişlerdir. Çalışmada bankalar mülkiyet yapılarına göre beş gruba ayrılmışlardır; yeni kurulan özel ve yabancı bankalar, kamu bankaları ve yerleşikler ile yabancılara özelleştirilen bankalar. Çalışma sonuçlarına göre yabancı bankaların bankacılık sistemindeki payının daha yüksek olduğu ülkelerde bankacılık maliyetleri daha düşüktür. Özel bankalar kamu bankalarından daha etkindir. Yabancılara zelleştirilen bankalar ise maliyet açısından en etkin bankalardır.

3.3. Banka Sayıları

Tablo 2.5: Seçilmiş Bazı lkelerde Yıllar İtibariyle Banka Sayıları

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Almanya	3.577	3.238	2.992	2.742	2.526	2.363
Avusturya	995	898	875	848	836	823
Fransa	1.273	1.226	1.159	1.099	1.050	1.011
İspanya	411	402	387	368	367	359
Belçika	134	120	119	119	113	111
Danimarka	100	212	210	210	203	178
Lüksemburg	215	212	211	202	189	177
Hollanda	100	634	616	586	561	539
Portekiz	235	227	224	218	212	202
Finlandiya	375	348	346	341	369	369
İsveç	124	148	148	146	149	216
İngiltere	480	521	496	491	452	440
İrlanda	70	78	81	81	88	85
İtalya	935	934	890	861	843	822
Yunanistan	53	59	57	57	61	61
Türkiye	72	75	81	79	61	54
Toplam	9.149	9.335	8.890	8.447	8.079	7.810

Kaynak: ECB, (European Central Bank) Report on EU Banking Structure (2003).

Tablodan da anlaşıldığı gibi, ülkemizdeki banka sayısı gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında çok az sayıda kalmaktadır. Bunun en önemli sebeplerinden biri ülkedeki finansal ve siyasal istikrarsızlık olarak gösterilebilir. Ülkemizdeki banka sayısı 1999 yılından itibaren ekonomik krizlerden dolayı azalmaya başlamıştır.

3.4. Şube Sayıları

Tablo 2.6 : Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kişi Başına Düşen Banka Şube Sayısı (1000 kişi başına)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Almanya	0,77	0,73	0,71	0,69	0,65	0,62
Avusturya	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	0,55
Fransa	0,43	0,42	0,42	0,42	0,43	0,43
İspanya	0,97	0,99	0,99	0,98	0,97	0,96
Belçika	0,72	0,70	0,68	0,65	0,60	0,54
Danimarka	0,43	0,43	0,43	0,44	0,45	0,40
Lüksemburg	0,76	0,76	0,80	0,76	0,62	0,61
Hollanda	0,44	0,43	0,40	0,38	0,35	0,31
Portekiz	0,47	0,49	0,53	0,55	0,54	0,52
Finlandiya	0,25	0,24	0,23	0,23	0,24	0,24
İsveç	0,28	0,25	0,24	0,23	0,23	0,23
İngiltere	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25	0,25
İrlanda	0,32	0,29	0,26	0,23	0,25	0,25
İtalya	0,44	0,46	0,47	0,49	0,51	0,52
Yunanistan	0,23	0,25	0,25	0,26	0,27	0,28

Kaynak: ECB, Report on EU Banking Structure (2002)

Tablo 2.7: Türkiye’de Bankaların Toplam Şube Sayıları

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Türkiye	715	767	800	818	728	651	638	637	649	680
e	4	1	8	7	7	4	1	2	1	9

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği (TBB) www.tbb.org.tr

Türk bankacılık sistemindeki banka şube sayıları ile seçilen gelişmiş ülkelerdeki banka şube sayıları kıyaslandığında, ülkemizdeki kişi başına düşen banka şube sayısının çok gerilerde kaldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de banka şubelerinin sayısı 2000 yılından itibaren yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle düşmüş, daha sonra 2003 yılından itibaren ise yakalanan kısmi istikrar ile artmaya başlamıştır. Fakat hala ortalama onbin kişiye bir banka şubesi düşmektedir.

3.5. Sistemde Mevcut Bankaların Sermaye Yapısı ve Yabancılaşma

Tablo 2.8: Türkiye’deki Bankaların Sermaye Yapısına Göre Dağılımı

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Banka Sayısı	79	61	54	50	48	47	46
Mevduat bankaları	61	46	40	36	35	34	33
Kamu	4	3	3	3	3	3	3
Özel	28	22	20	18	18	17	14
Fon	11	6	2	2	1	1	1
Yabancı	18	15	15	13	13	13	15
Kalkınma ve yatırım bankaları	18	15	14	14	13	13	13
Şube Sayısı	7.837	6.908	6.106	5.966	6.106	6.247	6.849
Mevduat bankaları	7.807	6.889	6.087	5.949	6.088	6.228	6.804
Kamu	2.834	2.725	2.019	1.971	2.149	2.035	2.149
Özel	3.783	3.523	3.659	3.594	3.729	3.799	3.582
Fon	1.073	408	203	175	1	1	1
Yabancı	117	233	206	209	209	393	1.072
Kalkınma ve yatırım bankaları	30	19	19	17	18	19	45

Kaynak: TBB, İstatistiki Raporlar ve Araştırmalar (2000-2006 Dönemi)

2004 yılında Türk bankacılık sektöründe 18 özel banka, sektörün toplam bilanço büyüklüğünün yüzde 57’sine sahiptir. Kamu

bankalarının sayısı 3 olup, yüzde 35 pay ile sektör içerisindeki ağırlığını korumaktadır. Sektörde sermayesinin tamamı yabancılara ait olan 13 mevduat bankasının toplam bilanço büyüklüğü içerisindeki payı, yüzde 3,4 düzeyindedir. Mayıs 2005'te özel bankaların sektör bilançosu içerisindeki payı yüzde 58'e yükselirken, kamu bankalarının payı yüzde 33 ve yabancı bankaların payı yüzde 4,1 olmuştur.

Son yıllarda ülkemizdeki ekonomik yapı bankacılık sektörüne yabancıların ilgisini arttırmıştır. Bunun sonucunda da yabancı banka ve şube sayılarında artış gerçekleşmiştir.

3.6. Mali Piyasalarda Banka Payı

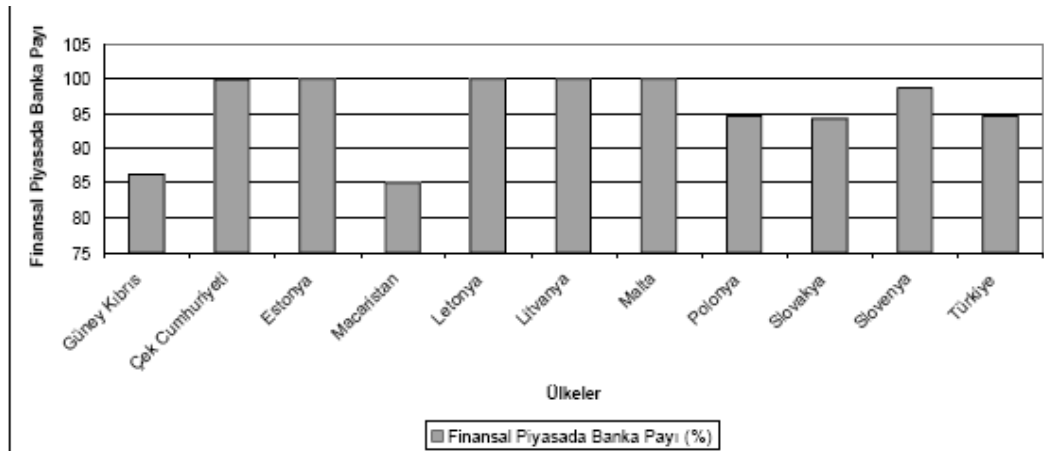
3.6.1. Sermaye Piyasası

3.6.1.1. Durum Analizi

Bir ekonominin büyümesine katkıda bulunacak yatırımların gerçekleştirilmesi, o ekonomide kullanıma hazır finansman kaynağının büyüklüğü ve maliyeti ile doğrudan orantılıdır. Bu ilişkide uzun vadeli araçlar yoluyla reel sektöre kaynak sağlayan sermaye piyasalarının üstlendiği ve yerine getirmeye çalıştığı işlevlerin önemi yadsınamaz. Gelişen ve büyüyen bir sermaye piyasasının, reel sektörün bol ve ucuz finansman kaynağına ulaşmasına ve böylece içinde bulunduğu ekonominin gelişmesine ve büyümesine etki edeceği muhakkaktır. Sermaye piyasasının gelişmesinde ise, yurt içi tasarruf sahiplerinin tasarruflarını bu piyasada değerlendirme istekleri önemli rol oynamaktadır. Sermaye piyasasının küçük tasarruflar ile büyük yatırımların finanse edilmesinde aracılık fonksiyonunun yanında, sermayenin tabana yayılarak gelir dağılımına olumlu katkıda bulunması, raporlama standartları ile kayıt dışı ekonomi ile mücadelede önemli paya sahip olabilmesi fonksiyonları da vardır. Diğer taraftan, uluslararası sermaye akışkanlığındaki hızlı artış, şirketlerin çok daha büyük bir yatırım havuzu içinden finansmana ulaşmalarını mümkün kılmaktadır.

Avrupa Birliği'ne yeni üye ülkeler ile, Türkiye'nin karşılaştırıldığı finansal piyasada banka yapısının gösterildiği tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2.9: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Mali Piyasalarda Banka Payı (2003 %)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004

www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri European Central Bank Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004

Yeni üye ülkelerin finansal piyasalarının büyük kısmını bankacılık sektörü oluşturmaktadır. Beş ülkenin finansal piyasalarının tamamı bankacılık kesiminden meydana gelmektedir (Estonya, Litvanya, Malta, Letonya, Çek Cumhuriyeti). En düşük banka payı ise % 85 ile Macaristan'dadır. 10 ülke banka payı ortalaması % 95'ler düzeyindedir. Türkiye açısından durum farklı olmamakla beraber kamunun fon talebinin azalmaya devam etmesiyle sermaye piyasalarının da gelişmesi beklenmektedir. Türkiye finansal sisteminin % 90'ından fazlasını bankaların oluşturması nedeniyle ortalamaya yakın bir düzeydedir.

3.6.1.2. Menkul Kıymet Stokları

Sermaye piyasasının ilk yıllarından itibaren menkul kıymet stoku içinde hazine bonosu ve devlet tahvili ağırlıklı olarak yer almaktadır. Ancak zaman içerisinde kamunun iç borçlanma gereğinin yüksekliği ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması çerçevesinde, özellikle 2001 krizinden sonra kamu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesindeki bankalara sağlanan devlet tahvili ve hazine bonoları, kamu menkul kıymetlerinin hacim olarak katlanarak artmasına neden olmuştur. Böylece, 1990 yılında menkul kıymet stoku içinde hazine bonosu ve devlet tahvillerinin payı yüzde 59 iken, 2004 yılı itibarıyla yüzde 89'a yükselmiştir.

3.7. Mevduat Sigortası

Bankaların risklere karşı korunması ekonominin bütünü için önem taşımaktadır. Çünkü tasarruf ve kredi sistemindeki kriz tüm ekonomiyi etkilemekte, onarılması güç zararlara yol açmaktadır. Bankaların karşı karşıya oldukları riskler; teknolojik gelişmeler, yeni finansal araçlar ve artan rekabet ile daha da çoğalmış çeşitlilik kazanmıştır. Kredi, likidite, döviz kuru, faiz, dolandırıcılık ve sahtecilik riskleri, siyasi ve teknolojik riskler bankaları ve diğer finansal kurumları tehdit eden başlıca risklerdir. Bu risklere maruz kalan kuruluşun düşeceği zorluk, dinamik bir yapı gösteren mali piyasalarda bulaşıcı (contagious) bir etki yapabilecek, bu da ekonominin bütünü olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü; bankalar ödemeler sisteminin temel taşlarıdır. Çağımızın gelişmiş bankacılık sisteminde her gün yüzmilyarlarca dolar, nakdi ve kaydi şekilde el değiştirmekte, bu hızlı hareket, bankacılık sistemi sayesinde gerçekleşebilmektedir. Bu bakımdan bankacılık sistemini ekonominin dolaşım sistemine benzetmek mümkündür. Dolaşımın hiçbir aksama olmadan gerçekleşmesi gerekir. Bir veya birkaç bankanın ödeme gücünü kaybetmesi diğer bankaları da etkileyebilecek, kısa sürede tüm sektör ve ekonomi adeta felç olacaktır.

3.7.1. Mevduat Sigortasının Tanımı ve Gerekliliği

Bankaların likit olmayan aktiflerini son derece likit ve her an çekilmeye hazır mevduatla (pasifle) finanse etmeleri kendileri için bir iflas olasılığını sürekli gündemde tutmaktadır. Bu bakımdan mudilerin, mevduatları konusunda endişeye kapılarak bankalara hücum etmeleri (bank run), bankaları zor duruma düşürmekte ve ekonominin bütünü için olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu paniği önleme konusunda geliştirilen yöntemler arasında en gelişmiş ve en kurumsallaşmış olanı mevduat sigortası yöntemidir.

Mevduat sigortası en genel anlamda; tasarruf sahiplerinin finansal kuruluşlara yatırdıkları tasarrufların tamamen ya da kısmen güvence altına alınması olarak tanımlanabilir.

M. J. Flannery, mevduat sigortasını; kayıp riskinin banka mudileri üzerinden alınarak, bu tür riskleri daha iyi analiz ve absorbe ettiğine inanılan devlete ya da bu amaçla kurulmuş özel kurumlara transfer edilmesi olarak tanımlamıştır (Küçüközmen 1996: 122). Gerçekten de mudilerin genelde bankaları izleme ve değerlendirme şansları bulunmamakta, bu bakımdan mudi ile banka arasında bilgi, karını gözetme gücü ve kredibilite açısından önemli bir eşitsizlik bulunmaktadır.

Lewis ve Davis (1987: 20) ise; bilinen basit sigortadan farklı olarak mevduat sigortasında temel amacın, mudilerin tasarruflarını bulundurdukları kurumun batmasından sonra uğradıkları zararların telafi edilmesi değil, bankalara olan güvenin sürdürülerek bankaların faaliyetlerini devam ettirmelerinin sağlanması olduğunu ifade etmişlerdir.

3.7.2. Mevduat Sigortasının Ortaya Çıkarabileceği Sorunlar

Mevduat sigortasının faydalarına karşı bu düzenlemenin ortaya çıkardığı sorunlar da bulunmaktadır. Literatürde, mevduat sigortasının yol açtığı en önemli sakınca “Ahlaki Riziko” (Moral Hazard) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla kastedilen, mevduat sigortasının hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların riske karşı olan duyarlılıklarını azaltması ve dolayısıyla piyasadaki genel risk düzeyinin artması halidir.

Tasarruf sahipleri, herhangi bir bankanın sistemden çıkarılması durumunda, sigorta nedeniyle kayıplarının olmayacağına inandıkları için paralarının yatıracakları bankayı seçmekte dikkatli davranmayacaklar, dolayısıyla bankanın faaliyetlerini izlemeyecek ve eğer bankanın fazla risk aldığını düşünüyorlarsa paralarını çekip daha emniyetli bir bankaya yatırma ihtiyacının hissetmeyeceklerdir.

Öte yandan, sigortanın varlığı, bankaları da daha çok risk almaya teşvik edecektir. Yüksek riskli aktifler eğer ödenirse bankaya yüksek getiri sağlayacak, ödenmez ise banka mali bünyesinin zayıflamasına neden olabilecektir (Department of Treasury). Mevduat sigortasının bu avantajından dolayı, riskli seven yatırımcılar için bankacılık sektörü cazip hale gelecek ve sistemde genel risk düzeyi yükselecektir. Kısacası, ahlaki riziko, sigorta kapsamının genişlemesine paralel olarak daha da ciddi bir problem oluşturması kaçınılmaz bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ahlaki rizikoyu arttıracak diğer bir önemli olgu ise “Batmayacak Kadar Büyük Olma Politikası (Too Big To Fail)’dır. Bazı bankaların sistemden çıkarılmasının ya da iflasına izin verilmesinin finansal sistemi sarsacağına endişe edildiğinden bunların batmasına müsaade edilmemektedir. Bu

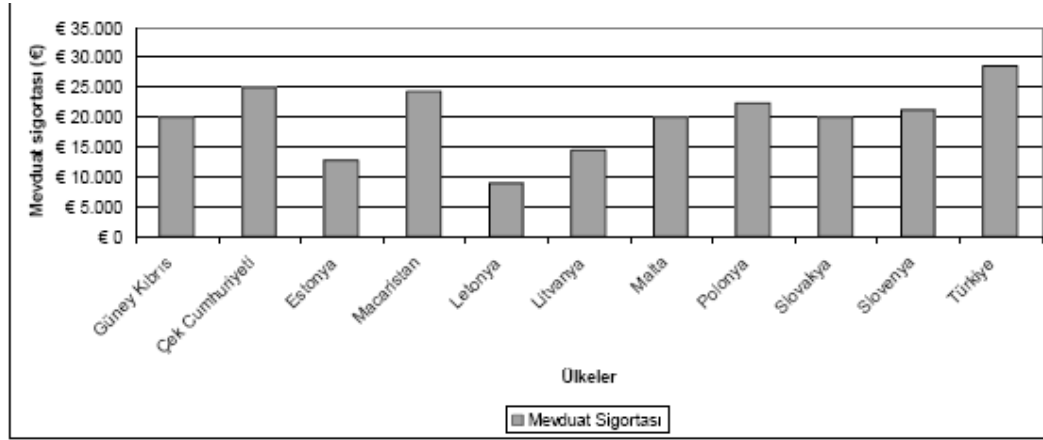
durumda, ahlaki riziko artabilir ve söz konusu bankalar aşırı riskli yatırımlara yönelebilirler. Diğer taraftan, küçük bankalar için iflas yolu açık iken büyük bankalar ve mudileri için böyle bir endişe söz konusu olmamaktadır ki, bu politika yalnız sigorta kapsamındaki mevduatı değil bütün mevduatı ve diğer alacakları da korumaktadır. Bu durumda bazı bankalara imtiyazlı davranıldığı söylenebilir (Cocheo, 1990:29).

3.7.3. Türkiye’de Mevduat Sigortasının Mevcut Durumu

Türkiye’de mevduat sigortasına ilişkin temel düzenleme 3182 sayılı Bankalar Kanunu’nda yer almaktadır. Kanunun “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” başlıklı bölümünün 65’inci maddesinde; bankacılıkta güven ve istikrarı korumak ve bankaların mali bünyelerini güçlendirmek, gerektiğinde bankaları yeniden yapılandırmak ve bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla tüzel kişiliğe sahip TMSF kurulduğu ifade edilmektedir. Kanunda ayrıca, Fon’un bakanlıkça hazırlanacak yönetmelik dahilinde TC Merkez Bankası tarafından idare ve temsil olunacağı, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na tabi olmadığı ve her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulduğu hükme bağlanmaktadır. Fon’un karar organı TC Merkez Bankası Merkez Yönetim Komitesi, başkanı ise TC Merkez Bankası başkanıdır.

Türkiye ve yeni üye AB ülkeleri mevduat sigortası durumunu gösterir tablo aşağıdadır.

Tablo 2.10: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Mevduat Sigortası Limiti (2003 %)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004

www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri European Central Bank Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004

AB ülkelerinde 94/19/EEC sayılı Konsey Direktifi ile birlik içinde faaliyet gösteren kredi kurumları için minimum mevduat sigortası 20.000 Euro olarak belirlenmekle beraber ülkeler daha yüksek sigorta tutarı belirlemekte serbesttirler. Yeni üye ülkelerde sigorta tutarlarına bakıldığında Estonya, Litvanya ve Letonya dışındaki ülkeler AB tarafından uygulanan minimum limitin üzerinde tutarlar belirlemiş olup limitin altında meblağ belirleyen ülkeler sigorta kapsamını en geç 2008 yılına kadar 20.000 Euro düzeyine yükselteceklerdir. En yüksek sigorta primini 25.000 Euro ile Çek Cumhuriyeti uygularken, en düşük prim miktarı 9.000 Euro ile Letonya'da uygulanmaktadır. Türkiye'de sigorta kapsamı 50.000 YTL (yaklaşık 28.000 Euro) olup belirlenen limitin üzerindedir.

3.7.4. Sigortanın Esasları

3182 sayılı Kanunda (md.67); mevduat kabul eden bütün bankalar tasarruf mevduatlarını sigorta ettirmek zorunda tutulmuşlardır. Buna göre; sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatının tanımını yapmaya, miktarını ve buna ilişkin diğer hususları düzenlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ayrıca, bir bankanın sermayesinin % 10 ve daha fazlasına sahip ortakları ile yönetim kurulu başkan ve üyelerine, genel müdür ve genel müdür yardımcılara, kredi açmaya yetkili memurlarına, denetçilerine ve bunların eş ve velayet altındaki çocuklarına ait tasarruf mevduatı sigortaya tabi değildir.

Tasarruf mevduatı sahiplerini sigorta etmek; TMSF'nun asıl görevidir. Adından da anlaşılacağı gibi TMSF, ilgili bankanın ödeme yetersizliği riskine karşı tasarruf mevduatı sahiplerini, belirli bir tutara kadar sigorta etmektedir. Sigorta ilişkisi, fon ile tasarruf mevduatını kabul eden bankalar arasındadır. Banka prim borçlusudur, yani özel sigorta açısından sigorta ettirene benzer durumdadır. Gerçek lehdar olan tasarruf mevduatı sahibi ile sigorta fonu arasında hiçbir hukuki ilişki yoktur. Riskin gerçekleşmesi durumunda, ilgili tasarruf mevduatı sahibinin hakları, sigorta edilen tutarın fon tarafından görevli bankaya ödenmesi yoluyla korunur. Bu nedenle, mevduat sahibinin TMSF'na doğrudan doğruya talep hakkı söz konusu değildir. Ancak, riskin gerçekleşmesi durumunda fon görevli bankaya ödeme yapmazsa, sigortalı tutarın ödenmesi konusunda talep ve dava hakkı kabul edilebilir.

TMSF, görevli bankaya sigortalı tasarruf mevduatı sahipleri için ödediği tutar dolayısıyla sigortalılar yerine geçer, yani tasarruf mevduatı sahibinin borçlu bankaya karşı talep hakkına Sigorta Fonu "haléf" olur. Bu hakka dayanarak fon, borçlu bankanın iflasını ister ve ödediği paralar nedeniyle "imtiyazlı alacaklı" sıfatına sahip olur. Sıra cetvelinin kesinleşmesi beklenmeden, iflas yönetimi tarafından iflas eden bankanın varlığından fona

ödeme yapılır. Sonuçta, fonun taşıdığı risk, sigortalı tasarruf sahiplerine ödediği tutar ile borçlu banka iflas masasından tahsil edebildiği tutar arasındaki farktan oluşur (www.tmsf.org.tr).

Mevduat sigortası ile mudilerin tasarrufları garanti altına alındığı gibi aynı zamanda kamu bankaları ile özel bankalar arasındaki haksız rekabet de biraz olsun ortadan kaldırılmış olmaktadır. Mevduat sigortası sayesinde tasarruf sahipleri kendilerini garanti altına almak için sadece kamu bankalarını tercih etmeyecek kendi çıkarına göre özel bankaları da tercih edebilecektir.

3.8. Bankacılık Sistemini Düzenleyici ve Denetleyici Otoriteler

Ülkemizde bankacılık sistemini düzenleyici ve denetleyici otorite olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) bulunmaktadır. Dünyada da gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede buna benzer kurumlar bulunmaktadır. Özünde hepsinin amacı ve işlevi aynıdır.

Tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesini sağlayarak ekonomi için hayati rol oynayan finans sektörünün giderek ülke sınırlarının ötesinde, daha karmaşık ve daha hızlı işleyen bir hal alması bu sektörün düzenlenmesinden ve denetiminden sorumlu kuruluşların da konularında uzmanlaşarak, daha etkin, geniş boyutlu, işlevsel, bağımsız ve esnek bir yapıda faaliyet göstermelerini gerekli kılmıştır. AB ve Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECD) gibi kurumlarca da benimsenen bu yaklaşımın yansıması olarak pek çok ülkede önceleri bakanlıklara veya merkez bankalarına ait olan denetim yetkisinin zamanla genel idare dışında oluşturulan özerk kuruluşlara devredilmesi eğilimi belirlemiştir (Akyazı 2000: 53-54).

Yukarıda değinilen eğilimin ülkemizdeki yansıması öncelikle “denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bu amaçla bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması” yönündeki politikaların 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve buna ilişkin yıllık programlara girmesi, ardından da 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip BDDK’nın kurulması olmuştur. Hali hazırda yürürlükte bulunan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nda kurumun görevleri, kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik olarak:

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankalarını düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak olarak sıralanmıştır.

Kurumun karar organı olan BDDK 23.03.2000 tarih ve 2000/313 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla atanmıştır. Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları ise kurulun önerisi üzerine, 22.06.2000 tarih ve 24087 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “BDDK Teşkilat Yönetmeliği Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı” ile düzenlenmiştir. Teşkilat yapısına ve insan kaynaklarına ilişkin hukuki altyapının oluşturulmasının ardından kurum, daha önce Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası bünyesinde bulunan, bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu kamu birimlerinin yanı sıra Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı’ndan naklen atama yoluyla görevlendirilen personeli de bünyesinde bir araya getirerek 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren Ankara’daki merkez binasında faaliyetlerine başlamıştır.

Kurum yapısında, hizmet gereklerinin ve mevzuat değişikliklerinin etkisi ile 2002, 2004 ve 2005 yılında kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede; 2002 yılında kurum hizmetlerinin gerektirdiği yeni birtakım birimler organizasyon yapısına eklenirken, 2004 yılında gerçekleştirilen kapsamlı yeniden yapılandırma ile başlangıçta izin, gözetim ve uygulama işlevlerinin ayrı ayrı örgütlendiği yapı yerine bu işlevlerin kuruluşlar bazında bir arada yürütüldüğü daha bütünlüklü bir yapıya geçilmiştir.

Son olarak, 5411 sayılı “Bankacılık Kanunu” ve bu kanuna istinaden 31 Aralık 2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 2005/9859 sayılı “BDDK Teşkilat Yönetmeliği Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı” ile 01.01.2006 tarihinden geçerli olmak üzere kamu yönetimi reformu çalışmalarına paralel olarak daire sayısı sınırlı tutulmuş, yerinde denetim ve uzaktan gözetim faaliyetleri aynı birimlerde toplanmış ve kurumun personel sistemi ile personelin statüsü yeniden tanımlanmıştır (Akyazı 2000: 56).

Türkiye ve yeni üye AB ülkelerindeki düzenleyici ve denetleyici otoriteler aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2.11: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Bankacılık Sistemini Düzenleyici ve Denetleyici Otoriteler

	Bankacılık Otoritesi	Diğer Otoriteler
Güney Kıbrıs	Güney Kıbrıs Merkez Bankası	Sigorta şirketleri - Yatırım şirketleri - Kooperatif bankaları Otoriteleri farklıdır.
Çek Cumhuriyeti	Çek Merkez Bankası (CNB)	Sigorta şirketleri - Yatırım şirketleri - Kooperatif bankaları Otoriteleri farklı 2005 ortasında tamamı CNB'ye geçecektir.
Estonya	Estonya Finansal Denetim Otoritesi	
Macaristan	Macaristan Finansal Denetim Otoritesi	
Letonya	Finans ve Sermaye Piyasası Komisyonu	
Litvanya	Litvanya Merkez Bankası	Menkul Kıymet ve Sigorta Şirketleri otoriteleri farklıdır.
Malta	Malta Finansal Hizmetler Denetim Otoritesi	
Polonya	Bankacılık Denetim Komitesi	Menkul Kıymet ve Sigorta Şirketleri otoriteleri farklıdır.
Slovakya	Slovakya Merkez Bankası	Finansal Piyasa Otoritesi Sigorta Kurumlarını denetlemektedir.
Slovenya	Slovenya Merkez Bankası	Menkul Kıymet ve Sigorta Şirketleri otoriteleri farklıdır.
Türkiye	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Sigorta şirketleri Hazine Müsteşarlığı tarafından denetlenmektedir.

***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004

Tabloda da görüldüğü üzere bankacılık sisteminde düzenleme ve denetleme beş yeni üye ülkede merkez bankaları tarafından yapılırken, diğer beş ülkede ve Türkiye'de bağımsız otoriteler tarafından yapılmaktadır.

3.9. Toplam Aktif

Eylül 2005 itibarıyla Türkiye’de bankacılık sisteminde toplam aktifler 373 milyar YTL’ye ulaşmıştır. Katılım fonları da dahil olmak üzere toplam mevduat 229 milyar YTL, kredi stoku ise 139 milyar YTL düzeyindedir. Aynı tarih itibarıyla sektör, 51 banka, 6.477 şube ve 137.040 personel ile faaliyet göstermektedir.

Toplam aktiflerin gayri safi yurt içi hasılaya (GSYİH) oranı 1990 yılındaki yüzde 43 seviyesinden 2000 yılı sonunda yüzde 84’e yükselmiştir.

Ülkemizdeki bankaların aktif büyüklüklerinin GSYİH’ya oranı yüzde olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 2.12: Türkiye’deki Bankaların Toplam Aktif Büyüklüğü (GSYİH’ya Oranı, Yüzde)

	1990	1995	2000	2004	2005/9	2005/9 *
Toplam Aktif	43,4	52,8	83,5	71,2	71,1	79,0

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), TBB, BDDK

* Katılım Bankaları Dahildir.

Not: Eylül 2005 için BDDK, diğer dönemler için TÜİK ve TBB verileri kullanılmıştır.

2000 yılından sonra, krizin ve tasarrufların kamu kağıtlarına yönelmesinin de etkisiyle toplam aktiflerin GSYİH’ya oranı azalmış ve 2004 yılında yüzde 71’e gerilemiştir. 2005 yılında yeniden artmaya başlayan oran, Eylül 2005 itibarıyla yüzde 77 düzeyinde gerçekleşmiştir. Katılım bankaları da dahil edildiğinde bu oran yüzde 79’a yükselmektedir.

Türkiye’de bankaların aktif büyüklüğünün kendi içindeki dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 2.13: Türkiye’deki Bankaların Aktiflerin Dağılımı (Yüzde)

	1990	1995	2000	2004	2005/9	2005/9 *
Likit Aktifler	22	26	21	14	10	10
Menkul değerler cüzdanı	10	11	12	40	39	38
Krediler	48	43	34	34	37	38
-TGA (Brüt)	2	1	4	2	2	2
-Karşılıklar	1	1	2	2	2	2
Duran Aktifler	7	7	13	7	5	5
Diğer Aktifler	12	13	20	5	9	9
Toplam	100	100	100	100	100	100
TL Aktifler	77	57	65	63	67	67
YP Aktifler	23	43	35	37	33	33

Kaynak: TBB, BDDK

* Katılım bankaları dahildir.

Not: Eylül 2005 için BDDK, diğer dönemler için TBB verileri kullanılmıştır.

Kredi stokunun GSYİH’ya oranı ise, 1990 yılındaki yüzde 20 düzeyinden 2000 yılında yüzde 28’e yükselmiş, 2004 itibariyle yüzde 24’e gerilemiştir. Son iki yıldır yükselen oran, Eylül 2005 itibariyle yüzde 28 düzeyine çıkmıştır. Benzer bir gelişmeyle mevduatın oranı 1990-2000 döneminde yüzde 24’ten yüzde 55’e yükselmiş, 2004 itibariyle yüzde 46’ya gerilemiştir. Eylül 2005 itibariyle bu oran, yüzde 47 düzeyinde gerçekleşmiştir. Katılım bankaları eklendiğinde kredi stoku milli gelirin yüzde 30 ‘u, mevduat stoku ise yüzde 48’i düzeyindedir.

Aralık 1990-Eylül 2005 döneminde toplam aktiflerin dağılımında çarpıcı bir değişme gerçekleşmiş ve tamamına yakını kamu kağıtlarından oluşan menkul değerler portföyünün toplam aktifler içindeki payı yüzde 10'dan yüzde 39'a yükselmiştir. 1990 yılında toplam aktifler içindeki payı yüzde 22 olan likit aktifler, Eylül 2005 itibarıyla yüzde 10'a gerilemiştir.

Dünyadan seçilen bazı ülkelerin aktif yapısını gösteren tablo aşağıda gösterilmiştir;

Tablo 2.14: Seçilen Bazı Ülkelerin Aktif Yapısı

	Banka sayısı (Adet)	Aktif toplamı (Milyar \$)	GSMH (Milyar \$)	Aktif toplamı/GSMH (%)
Rusya	1.930	106	253	42
Polonya	71	114	164	70
Macaristan	33	40	49	82
Çek Cumh.	38	86	54	160
Türkiye	79	106	213	50
Almanya	859	4.901	1.940	253
İngiltere	398	5.140	1.477	348
Toplam	3.408	10.596	4.150	255

Kaynak: The Journal Dergisi, 20-21, Ağustos 2003

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin önde gelenlerini sıraladığımız bu tabloda sayılan ülkelerde toplam 3 bin 408 banka vardır. Bunların yalnızca 79'u (yatırım ve kalkınma bankaları dahil) Türkiye'dedir. Milli gelir ve bankalarının aktif toplamı itibarıyla bize en çok benzeyen ülke olan Rusya'daki banka sayısı 1930'dur.

Ülkelerin gelişmişliği arttıkça banka sayısı artmaktadır. Almanya'nın 859, İngiltere'nin 398 bankası vardır. Aynı şekilde bankaların aktif toplamı da

gelişmişliğin bir göstergesidir. Almanya'da bu miktar 4.9 milyar dolar, İngiltere'de 5.1 milyar dolardır. Zaten bölgedeki bütün bankaların aktif toplamının yüzde 95'i bu iki ülkede bulunmaktadır.

Almanya'da bankaların aktif büyüklüğü gayrisafi milli hasılasının 2.5 katıdır. İngiltere'de ise bankaların aktif büyüklüğü gayrisafi milli hasılasının 3.5 katına yakındır. Bölgede bu oranlara en yakın üçüncü ülke 1.6 kat ile Çek Cumhuriyeti'dir. Polonya ve Macaristan da sırasıyla yüzde 70 ve 82'lik oranlarla öteki ülkelere göre daha iyi durumda görülmektedir. Türkiye ile Rusya bölgenin en zayıf durumdaki iki ülkesi olarak göze çarpmaktadır. Türkiye'deki bankaların aktif toplamının gayrisafi milli hasılaya oranı yalnızca yüzde 50'dir.

Bankaların geliştiği yerde ekonomilerin de geliştiği açıkça ortadadır. Bir ülkede bankaların aktif büyüklükleri toplamı, ülkenin gayrisafi milli hasılasının altında ise, o ülke gelişmiş ülke olamaz. İngiltere'nin gelişmişliğinin altında City of London, ABD'nin gelişmişliğinin altında Wall Street bulunmaktadır.

Türkiye'de toplam aktifler içinde kamu bankalarının payı ise aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2.15: Türkiye'de Bankacılık Sektörü Toplam Aktiflerin Dağılımı (Aralık 2006-Bin YTL)

Kamu Bankaları Toplam Aktif	Diğer Bankalar Toplam Aktif	Toplam Aktif
73.339.679.-	352.471.959.-	425.811.638.-

Kaynak: www.bddk.org.tr (İstatistiki veriler-2006)

Türkiye'de toplam aktifler içinde kamu bankalarının payı yüzde 17,2'dir.

3.10. Toplam Krediler

Türkiye'deki toplam kredilerin GSYİH'ya oranı yüzdeler olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.16: Türkiye'de Toplam Kredi Büyüklüğü (GSYİH'ya oranı, Yüzde)

	1990	1995	2000	2004	2005/9	2005/9 *
Toplam Kredi	20,4	22,5	27,5	24,0	28,2	29,5

Kaynak: TÜİK, TBB, BDDK 1990 ve 2005 yılları arasındaki istatistik raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

* Katılım Bankaları dahildir.

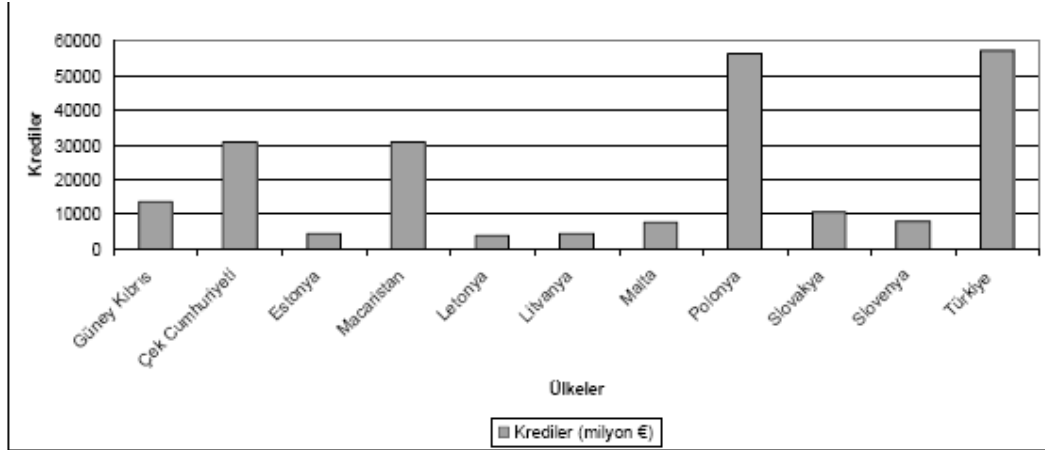
Not: Eylül 2005 için BDDK, diğer dönemler için TÜİK ve TBB verileri kullanılmıştır.

Kredilerin toplam aktif içindeki payı 1990'da yüzde 48 düzeyinden, Eylül 2005 itibarıyla yüzde 38'e gerilemiştir. Bu oran, 2003 yılından beri artmaktadır.

Kredilerin aktif içindeki oranı azalmış olsa da, rakam olarak bakıldığında kredi bakiyeleri artmıştır. Aynı dönemde aktif büyüklüğü de arttığı için oran olarak krediler azalmış görülmektedir.

Türkiye ile yeni üye AB ülkelerinin kredi büyüklükleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.17: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Krediler (2003 Milyon €)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004 31/12/2004 Merkez Bankası Kuru ile Hesaplanmıştır.

Toplam krediler açısından Polonya (56.240 milyon Euro), Macaristan (30.772 milyon Euro) ve Çek Cumhuriyeti (30.772 milyon Euro) en yüksek rakamlara ulaşan ülkelerdir. 10 ülke kredi ortalaması 17.000 Milyon Euro civarında olup Türkiye 54.066 milyon Euro kredi hacmi ile en yüksek rakama ulaşan Polonya'dan sonra ikinci ülkedir. Her ne kadar yeni üye ülkelerle değerlendirdiğinde Türkiye'nin kredi hacmi yüksek görünse de, bankacılık sektörü ülkemizde aracılık fonksiyonunu tam olarak yerine getirememektedir. Bu durum ilerleyen kısımlarda değinilecek olan aktiflerin içinde kredilerin payı ve mevduatın krediye dönüşme oranlarından da açıkça görülmektedir.

Türkiye'de bankacılık sektörünün kredi dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 2.18: Türkiye’de Toplam Kredilerin Dağılımı (Aralık 2006-Bin YTL)

Kamu Bankaları Toplam Krediler	Diğer Bankalar Toplam Krediler	Toplam Krediler
46.983.875.-	170.324.769.-	217.308.644.-

Kaynak: www.bddk.org.tr (Araştırmalar ve Raporlar, 2006).

Türkiye’de toplam kredilerin yüzde 21,6’sı kamu bankaları tarafından kullanılmıştır. Bu oran kamu bankaları performansı açısından çok olumlu bir oran değildir. Kamu bankalarının kredi oranının düşük olmasının en önemli sebebi ise, bu bankaların kredi kullandırma koşullarının daha ağır olması ve kredi kullandırma süresinin uzun olmasına bağlanabilir.

3.11. Toplam Mevduat

Türkiye’de toplam mevduatın GSYİH’ya olan oranı yüzdeler olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.19: Toplam Mevduat Büyüklüğü (GSYİH’ya oranı, Yüzde)

	1990	1995	2000	2004	2005/9	2005/9 *
Toplam Mevduat	24,3	34,3	54,9	45,9	46,8	48,4

Kaynak: TÜİK, TBB, BDDK 1990 ve 2005 yılları arasındaki istatistiki raporlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

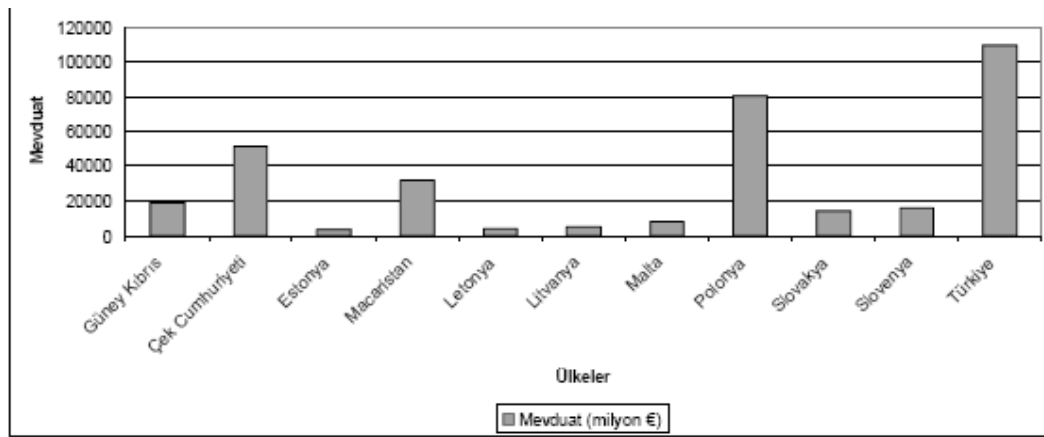
* Katılım Bankaları dahildir.

Not: Eylül 2005 için BDDK, diğer dönemler için TÜİK ve TBB verileri kullanılmıştır.

Toplam mevduat 2000 yılından sonra krizlerden dolayı düşse de, 2004 yılından itibaren yine yükselmeye başlamıştır.

Türkiye ile yeni üye AB ülkelerini toplam mevduat yönünden karşılaştırdığımızda ise, çıkan sonuç aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.20: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Mevduat (2003 milyon €)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004 31/12/2004 Merkez Bankası Kuru ile Hesaplanmıştır.

Toplam mevduat tutarı ülkenin tasarruf hacminin önemli bir göstergesidir. Yeni üye ülkelerde nüfusla orantılı olarak Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da mevduat hacmi yüksektir. 10 ülke içinde ortalama mevduat tutarı 23.300 milyon Euro düzeyindedir. Türkiye üye devletlerle karşılaştırıldığında 109 milyar Euro mevduat ile en yüksek hacme sahip olmakla beraber, nüfusla oranlandığında kişi başına mevduat ülkemizde düşük kalmaktadır.

Ülkemizdeki toplam mevduatın dağılımı aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2.21: Türkiye’de Toplam Mevduatın Dağılımı(Aralık 2006- Bin YTL)

Kamu Bankaları Toplam Mevduat	Diğer Bankalar Toplam Mevduat	Toplam Mevduat
110.666.290.-	200.882.384.-	311.548.674.-

Kaynak: www.bddk.org.tr (Araştırmalar ve Raporlar, 2006).

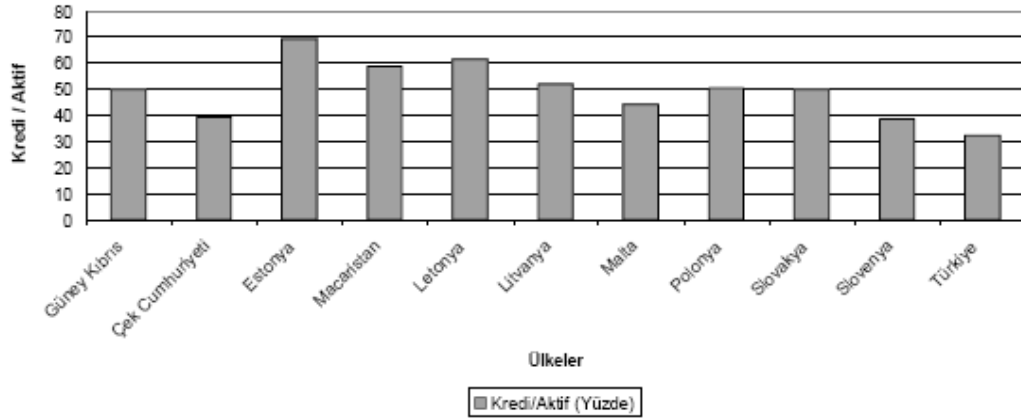
Türkiye’de toplam mevduatın yüzde 35,5’i kamu bankalarının toplamış olduğu mevduattır. Ülkede faaliyet gösteren diğer bankaların toplam mevduatı ise yüzde 64,5’tir. Kamu bankalarının mevduatının fazla olmasının en önemli nedenleri ise; şube ağının geniş olması, kamu mevduatlarının bu bankalarda toplanması ve devlet tarafından yapılan transferlerin çoğunun kamu bankaları aracılığı ile yapılmasına bağlanabilir.

3.12. Toplam Kredi / Toplam Aktif

Toplam kredi/toplam aktif oranı kredilerin aktif toplamı içindeki payını gösteren bir orandır.

Yeni üye AB ülkeleri ile Türkiye’nin karşılaştırıldığı toplam kredi/toplam aktif oranı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.22: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Toplam Kredi/Toplam Aktif (2003, %)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004

www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004 31/12/2004 Merkez Bankası Kuru ile Hesaplanmıştır.

Toplam Kredi/Toplam Aktif oranı bankacılık kesiminin asli faaliyetini ne ölçüde yerine getirdiğinin önemli bir göstergesidir. Yeni üye ülkeler açısından oran olarak değerlendirildiğinde en yüksek oranın % 69,5 ile Estonya'da, en düşük oranın ise % 38,5 ile Slovenya'da gerçekleştiği görülmüştür. 10 ülke ortalaması % 51 olarak gerçekleşmiş olup Türkiye % 32,4 ile en düşük orana sahiptir. Bu oran 2005 yılı Mayıs ayı için % 35,8'e çıkmış olup, izleyen dönemde oranın daha da yükselmesi beklenmektedir.

Türkiye'de 2006 yılı sonu itibariyle yüzde 51 civarında gerçekleşen oran, yeni üye AB ülkeleri ortalamasını yakalamıştır. Kamu bankaları açısından bakıldığında ise, Türkiye'de kamu bankalarının toplam kredi/toplam aktif oranı aynı dönemde yüzde 64 civarında gerçekleşmiştir.

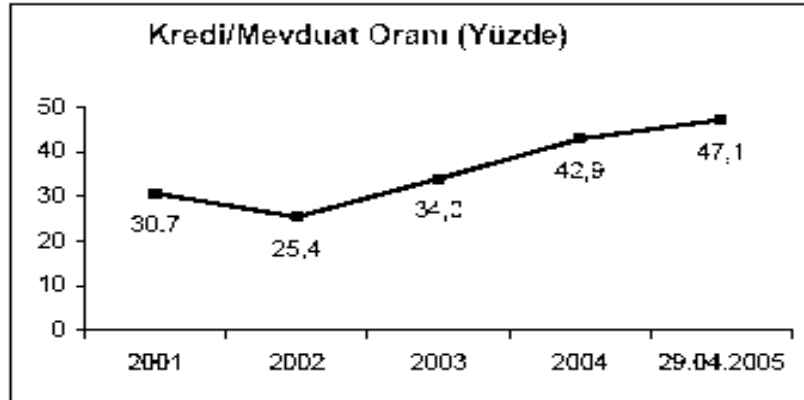
3.13. Toplam Kredi / Toplam Mevduat

Toplam kredi/toplam mevduat oranı mevduatın ne kadarının kredi olarak plase edildiğini gösteren bir orandır. Türkiye'nin son altı yılda kredi hacmi 152,1 milyar YTL artarak 182 milyar YTL'ye, mevduatı ise 222,6 milyar YTL artarak 286,3 milyon YTL'ye çıkmıştır. Böylece söz konusu dönemde yurtiçi kredi ve mevduat hacmi 374,8 milyar YTL'lik artışla 468,3 milyar YTL'ye ulaşmıştır (www.bddk.gov.tr).

Türkiye'de 2006 sonu itibariyle kişi başına ortalama 3,9 bin YTL'lik mevduat, 2,4 bin YTL'lik de kredi düşmektedir. Kişi başına düşen mevduat ve krediden en büyük payı İstanbul alırken en az payı Muş almıştır (www.bddk.gov.tr).

Türkiye'de 2000 yılında kişi başına ortalama 944 YTL'lik mevduat düşerken bu tutar 2006 yılı sonu itibariyle 3 bin 924 YTL'ye çıkmıştır. Kişi başına düşen kredi tutarı ise, 2000 yılındaki 409 YTL'lik seviyesinden 2006 yılı sonu itibariyle 2 bin 494 YTL seviyesine kadar yükselmiştir. Bu kapsamda kişi başına düşen toplam tutar bin 353 YTL'den 6 bin 418 YTL'ye çıkmıştır. Türkiye genelinde ortalama her şubede 42.1 milyon YTL'lik mevduat ile 26.8 milyon YTL'lik kredi bulunmaktadır (www.bddk.gov.tr).

Mevduat bankaları esas alınarak hesaplanan kredi/mevduat oranı 29 Nisan 2005'te 2004 yılı sonuna göre 4.2 puan artarak yüzde 47.1'e yükselmiştir. Aşağıdaki tabloda Türkiye'deki mevduat bankalarının kredi/mevduat oranları gösterilmiştir.

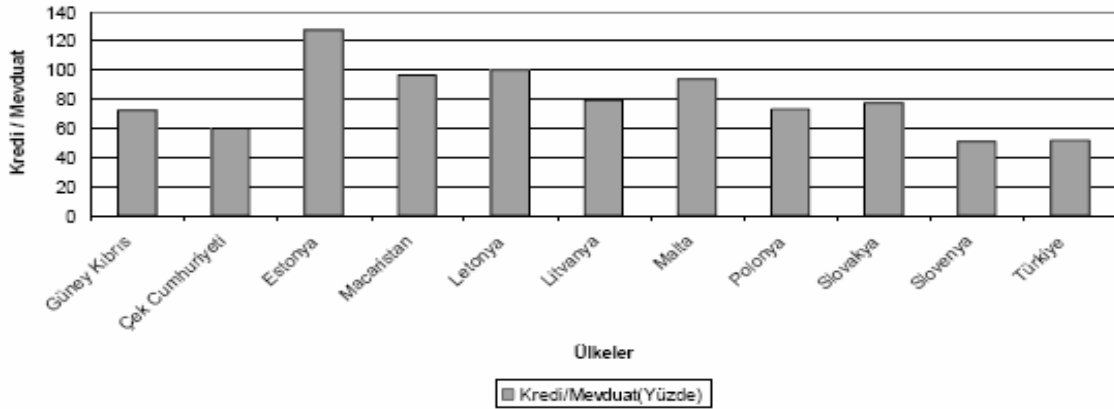
Tablo 2.23: Türkiye’de Toplam Kredi/Toplam Mevduat Oranı (%)

Kaynak: www.sgb.gov.tr (Strateji Geliştirme Başkanlığı).

Türkiye’de kredi/mevduat oranı yaşanan ekonomik krizlerden dolayı 2002 yılında düşmüş daha sonra 2003 yılından itibaren artmaya başlamıştır.

AB’ne yeni üye olmuş ülkeler ile Türkiye karşılaştırıldığında ise Türkiye hala bu ülkelerin arkasında kalmış durumdadır. Bununla ilgili tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2.24: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Toplam Kredi/Toplam Mevduat Oranı (2003, %)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004

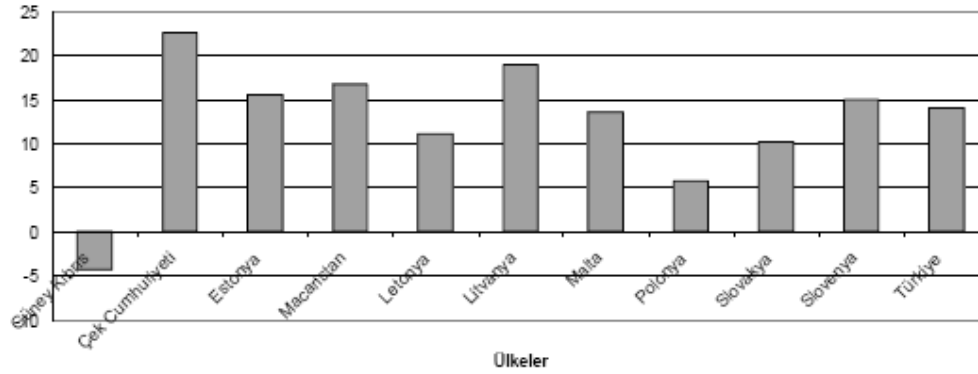
Toplam Kredi/Toplam Mevduat oranı toplanan mevduatın ne kadarının kredi olarak plase edildiğini göstermektedir. Yeni üye ülkelerde en yüksek oran % 127,7 ile Estonya'da, en düşük oran ise % 51,2 ile Slovenya'da gerçekleşmiştir. 10 ülke ortalaması % 83,1 olarak gerçekleşmiş olup Türkiye % 51,9'luk oran ile ortalamanın altında kalmaktadır.

3.14. Öz Kaynak Karlılığı

Bu rasyo, işletmelerin öz kaynaklarının performansını ölçmektedir. Eğer oran büyükse işletmenin iyi bir yatırım yaptığı ve giderlerini sıkı bir şekilde kontrol altında tuttuğu söylenebilir.

Türkiye ve yeni üye AB ülkelerinin öz kaynak karşılıkları ile ilgili tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2.25: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Özkaynak Karlılığı (2003, %)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004

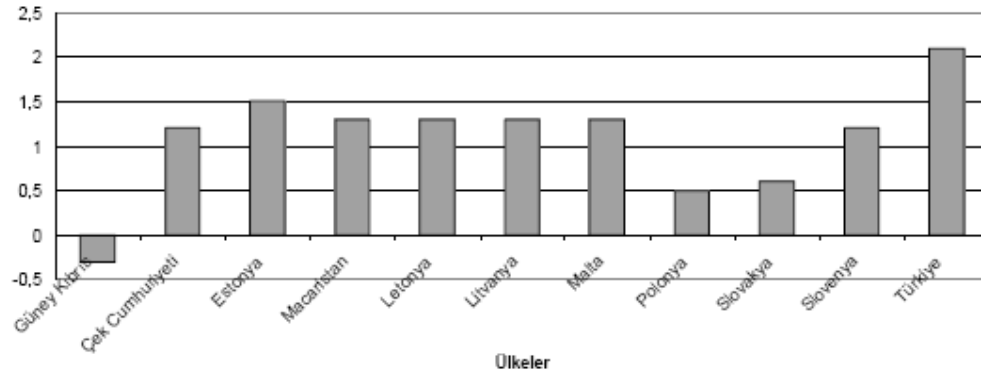
Du-pond rasyolarından öz kaynak karlılığı oranlarına bakıldığında üye ülkelerde Çek Cumhuriyeti %22,5, Litvanya %18,9 yüksek karlılık rakamlarına ulaşırken, Güney Kıbrıs bankacılık sektörü 2003 yılını zararlar kapatmıştır. Türk bankaları 2004 yılı itibarıyla % 16,34, 2005 yılında ise % 19,47 öz kaynak karlılığı ile çalışmaktadır. On ülke ortalaması % 12,5 olup, Türk bankaları bu oranın oldukça üzerinde karlılıkla faaliyet göstermektedirler.

3.15. Aktif Karlılığı

Bu rasyo, işletmenin yaptığı tüm yatırımlara karşılık vergiden sonra ne kazandığını gösterir. Yani işletmenin yatırımlarından ne oranda getiri sağladığını ölçen bir rasyodur.

Türkiye ile yeni üye AB ülkelerinin aktif karlılığının gösterildiği tablo aşağıya çıkarılmıştır.

Tablo 2.26: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Aktif Karlılığı (2003,%)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

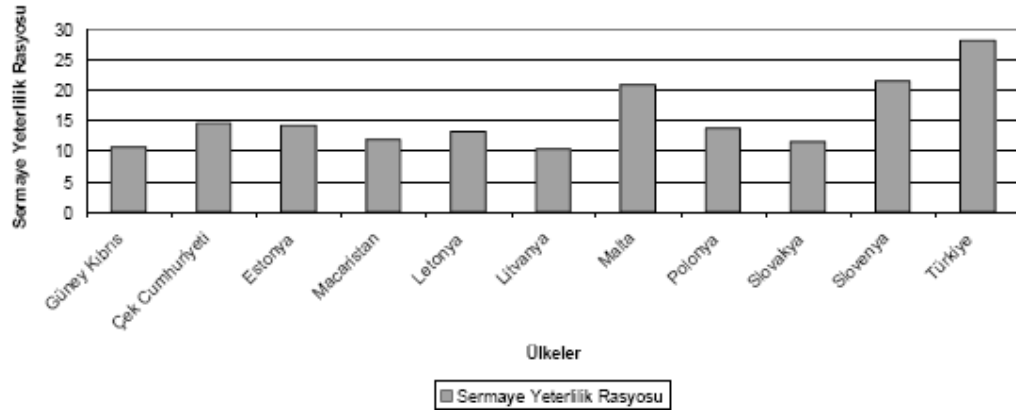
*Türkiye verisi 2004

Du-pond rasyolarından aktif karlılığı Estonya % 1,5, Letonya % 1,3 ve Macaristan % 1,3 ile en yüksek rakamlara ulaşmışlardır. Güney Kıbrıs yılı zararla tamamlamıştır. Yeni üye ülkelerde aktif karlılığı 2003 yılında % 1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Türkiye 2004 için % 2,33, 2005 itibariyle de % 2,94 aktif karlılığı ile grup içinde en yüksek karlılığa sahip ülke konumundadır.

3.16. Sermaye Yeterliliği

Türkiye ile yeni üye AB ülkelerinin sermaye yeterliliğini gösterir tablo aşağıdadır.

Tablo 2.27: Türkiye ve Yeni Üye AB Ülkelerinde Sermaye Yeterliliği (2003, %)



***Kaynak:** AB verileri ECB, Report on EU Banking Structure 2004 – EU Banking Sector Stability 2004 www.ecb.int ,Yeni Üye Ülke Verileri ECB Banking Structures In The New EU Member States 2005, Türkiye verileri, BDDK, www.bddk.org.tr

*Türkiye verisi 2004

Sermaye yeterlilik rasyosu AB'de 89/647/EEC sayılı direktifle % 8 olarak belirlenmiştir. Oran ülkeler açısından değerlendirildiğinde tüm ülkelerin minimum oran olan % 8 ve üstü değerler aldığı gözlenmektedir. Oran Slovenya'da % 21,6 ile en yüksek değerini alırken en düşük değeri % 10,6 ile Güney Kıbrıs'ta almıştır. 10 ülke ortalaması % 10,3 olarak gerçekleşmiş, Türkiye açısından oran 2004 yılında % 28,2 olarak gerçekleşmiştir. Oranın yüksek çıkmasının en önemli sebebi banka bilançolarında yer alan büyük miktardaki kamu menkul kıymetleridir.

4. Kamu Bankalarının Ülke Ekonomisi ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri

Önceki bölümde ele alındığı üzere, kamu bankalarının düşük mikro performansı ülke ekonomisi ve finansal sistem üzerinde de olumsuz etkilere

neden olmaktadır. Bu bölümde kamu bankalarının bütçe ve büyüme ile finansal istikrar üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

4.1. Kamu Bankalarının Bütçe Üzerindeki Etkileri

Kamu bankaları genellikle özel görevler üstlenerek kurulduğundan ve çeşitli finansal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olduklarından hükümetler bu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla bankalara müdahale etmekte ve çeşitli görevler vermektedir. Hükümetin kamu bankaları aracılığıyla ekonomik aktiviteye müdahalesi üç yolla gerçekleşmektedir: yönlendirilmiş kredi, sübvansiyonlu kredi ve garantiler (Fouad, Hemming, Lombardo ve Maliszewski 2004: 41).

Hükümet, kamu bankalarından düşük kredibilitesi olan çiftçiler, kamu kuruluşları gibi belirli müşterilere ya da sektörlere kredi kullandırılmasını, ya da altyapı yatırımları gibi riskli aktivitelere yatırım yapmasını isteyebilir, yani kredileri bu alanlara yönlendirebilir. Bu yeterince güvence altına alınmamış krediler, kamu bankalarının bilançolarında yer alan yüksek TGA'nın kaynağı olabilmektedir.

Hükümetler, kamu bankalarından piyasa faiz oranının altında faiz oranıyla, yani sübvansiyonlu kredi kullandırmalarını isteyebilir. Böyle durumlarda, kamu bankalarının üstlenmiş oldukları maliyetlerin hükümet tarafından karşılanması gerekir. Fakat bu çoğu zaman mümkün olmadığından ya da hükümet tarafından bu maliyetler kamu bankalarına aktarılmadığından, düşük faizle kullanılan kredilerden oluşan maliyetler kamu bankalarını zarara uğratmaktadır.

Hükümetler ayrıca kamu bankalarına çeşitli şekillerde güvence sağlayabilirler. Bu güvence açıkça sağlanabileceği gibi örtülü olarak da sağlanabilir. Hükümet kamu bankalarından üçüncü kişilerin yurtdışı

kuruluşlardan kullandığı kredileri garantilemesini isteyebilir. Bu uygulamalarda kamu bankalarının maliyetlerini artırmaktadır.

Yönlendirilmiş ve sübvansiyonlu olarak kullanılan kredilere yarı mali aktiviteler denir. Hükümetlerin sebep olduğu bu yarı mali işlemler kamu bankalarının zararlarının altında yatan sebeplerden birisidir. Bu ve buna benzer sebeplerden dolayı kamu bankalarının sermayeleri giderek erir. Sermaye yetersizliğinden dolayı kamu bankaları ileride ödeme güçlüğü çekmeye başladıklarında bu bankaların yeniden sermayelendirilmesi, yeniden yapılandırılması veya tasfiye edilmesi gerekmektedir. Yeniden sermayelendirme ve yapılandırma gibi borç yaratan bu operasyonların herhangi başka bir transfer gibi, hükümetin borcunun sürdürülebilirliği, toplam talep ve makro ekonomi üzerinde olumsuz etkileri vardır. Kamu bankalarının toplam aktiflerinin bir çok ülkede büyük olduğu göz önüne alındığında bu maliyetler çoğu zaman ciddi boyutlara ulaşabilmektedir.

Tablo 28 seçilmiş bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1991-2002 döneminde hükümet tarafından kamu bankalarına aktarılan kaynakların tutarını ve GSYİH oranını göstermektedir. Bu maliyetler, kamu bankalarının yeniden sermayelendirilmesi ve TGA'nın bilanço dışına çıkarılması maliyetlerinden oluşmaktadır. Tablo 28'den de görülebileceği gibi, kamu bankalarının hükümete maliyeti yüksek olabilmektedir. Yeniden yapılandırmanın brüt maliyetinin ortalama GSYİH'ya oranı 5 ülkede (Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Arnavutluk, Slovakya ve Hırvatistan) yüzde 10'un üzerindedir. Diğer ülkelerin çoğunun ise yüzde 4-9 aralığındadır.

Tablo 2.28: Seçilmiş Bazı Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılmasının Maliyeti

Milyon \$	Brüt Maliyet	Ortalama GSYİH (1991-2002)	Brüt Maliyet / Ortalama GSYİH (%)	Ortalama Yıllık Maliyet / Ortalama GSYİH (%)
Arnavutluk	396	2.642	14,99	1,25
Bulgaristan	2.000	11.733	17,05	1,42
Hırvatistan	2.095	17.520	11,96	1,00
Çek Cumhuriyeti	10.100	48.250	20,93	1,74
Macaristan	4.000	45.435	8,80	0,73
Letonya	250	6.649	3,76	0,31
Litvanya	800	10.027	7,98	0,66
Makedonya	240	2.769	8,67	0,72
Polonya	2.600	132.613	1,96	0,16
Romanya	3.053	33.733	9,05	0,75
Slovakya	2.620	17.724	14,78	1,23
Slovenya	1.200	17.287	6,94	0,58
Ukrayna	100	53.777	0,19	0,02

Kaynak: www.worldbank.org. Fiscal Cost of State-Owned Banks in Selected Economies of Central and Eastern Europe. Dünya Bankası, 2003

* Brüt maliyetler yeniden sermayelendirme ve TGA'nın bilanço dışına çıkarılması maliyetlerini kapsamakta, banka satışlarından elde edilen gelirler maliyetlerden düşülmektedir.

** Ortalama GSYİH 1991-2002 döneminin ortalaması alınarak hesaplanmıştır.

*** Ortalama yıllık maliyet toplamı brüt maliyetin tek bir yılda üstlenilmeyeceği düşüncesinden yola çıkılarak toplam maliyetin 1991-2002 dönemine yayılmasıyla elde edilmiştir.

Mozambik'te Banco Comercial de Mocambique birden fazla hükümet desteği almış, bu desteklerin maliyeti GSYİH'nin yüzde 1,5'i ile 7'si arasında değişmiştir (Fouad, Hemming, Lombardo ve Maliszewski 2004: 43). Kolombiya'da 1998-2000 arasında yaşanan krizin kamuya maliyeti yaklaşık 6 milyar \$ olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamın yüzde 67'si ise kamu bankalarının yeniden yapılandırılmalarına ayrılmıştır (Correa 2003: 15). Brezilya'da Banespa Bank'ın yeniden sermayelendirilmesinin maliyeti yaklaşık 20 Milyar \$ olmuştur (Hanson 2004: 24). Avustralya'da 1989-1992 döneminde kamu bankalarına aktarılan kaynaklar GSYİH'nin yüzde 7'sine ulaşmıştır. Yeni Zelanda'da 1987-1990 döneminde büyük bir kamu bankasıyla yaşanan sorunlar GSYİH'nin yüzde 1'i tutarında sermaye aktarımına neden olmuştur. Fransa'da Credit Lyonnais'e aktarılan kaynak tutarı GSYİH'nin yaklaşık yüzde 0,7'sidir (World Bank 2003).

4.2. Kamu Bankalarının Büyüme ve Finansal Sistem Üzerine Etkileri

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında ekonomik büyümenin sağlanmasına, finansal sistemin gelişip büyümesine katkıda bulunmak, tasarruf ve yatırımların artmasını özendirmek, piyasalarda finansal istikrarı sağlamak, krizlerin oluşumunu engellemek gibi amaçlar sayılabilir. Fakat kamu bankalarının bu amaçlara aracılık etmedeki başarısı her zaman tartışma konusu olmaktadır.

Daha önceki bölümlerde de anlatıldığı gibi kamu bankaları finansal sistem içerisinde çeşitli çarpıklıklara yol açabilmektedir. Kamu bankaları kredi tahsislerini etkin yapamamakta, kredileri ticari kaygı gütmeyen üretken olmayan firma, sektör ve bölgelere aktarabilmekte, bunun sonucunda da

tahsili geciken alacakların sayısı ve miktarı yükselerek bütçe üzerine ağır bir yük getirebilmektedir. Kamu bankaları etkin olarak çalışmayabilmekte, bu da sistem içinde faaliyet gösteren özel bankaların düşük etkinlikte, yüksek faiz marjlarıyla çalışmalarına zemin hazırlamaktadır. Bu durum kredi kullanmanın maliyetini yükselterek kredi hacmi üzerinde aşağı doğru baskı oluşturmaktadır. Ayrıca, kamu bankaları faaliyetlerinde özel bankalara göre bir takım avantajlara sahiptir. Dolayısıyla özel bankaların rekabet imkanları daha kısıtlıdır. Örneğin, kamu bankalarının özel bankalara göre daha az riskli olduğu ve kamu bankalarının örtülü de olsa devlet garantisi altında olduğu düşüncesinin etkisiyle, ayrıca şube sayılarının fazla olmasıyla kamu bankaları özel bankalara kıyasla daha düşük maliyetle daha fazla fon sağlayabilme imkanına sahiptir. Bunun dışında, kamu bankaları zaman zaman özel bankalara göre daha farklı uygulamalara tabi olmaktadır. Kamu bankaları bazı ülkelerde merkez bankasından düşük maliyetle fon temin edebilmektedir. Kamu kuruluşlarının mevduatını toplamakta, özel bankalardan farklı zorunlu karşılık ve sermaye yeterliliği uygulamalarına tabi olmakta, farklı standartlarla denetlenebilmektedir. Bu şekilde desteklenen ve özel bankalara kıyasla düşük maliyetle fon toplayan kamu bankaları yine düşük maliyetle kredi kullanılabilmektedir. Bu durum ise, birçok ülkede kamu bankalarının bankacılık sisteminde yüksek payı da dikkate alındığında, kamu bankalarıyla aynı alanda faaliyet gösteren özel bankaların rekabet gücünü zayıflatabilmekte ve finansal sistemde etkinliğin sağlanmasına engel teşkil edebilmektedir.

Kamu bankalarının finansal sistem üzerinde oluşturduğu olumsuz etkilerin yanı sıra, iyi işleyen bir finansal sistem içerisinde kamu bankaları iyi işletildiği takdirde ekonomik gelişmeye olumlu etkisinin olacağı görüşü geniş yer bulmaktadır. Genellikle düşük büyüme, az gelişmiş etkin olmayan finansal sistem ve krizlerle ilişkilendirilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalar da kamu bankalarının büyüme, verimlilik, finansal sistem gelişmişliği, etkinliği ve istikrarı üzerinde negatif etkileri olduğunu ortaya koymaktadır.

La porta, Lopez de Silanes ve Shleifer (2002: 23) tarafından 92 ülkenin verilerinden oluşan bir örneklem kullanarak yapılan araştırmada kamu bankalarının 1970 yılında sistemdeki payıyla 1965-1995 yılları arasında kişi başına GSYİH ile büyüme oranı arasında negatif korelasyon olduğu ortaya konulmuştur. Negatif korelasyon özellikle gelir düzeyi düşük ülkeler için güçlüdür. Çalışmada, düşük gelirli ülkelerde görülen bu etkinin, gelişmiş ülkelerin finansal sistemlerinde kamu bankalarının yarattığı çarpıklıkların az görünmesinin sebebi, sorunu giderebilecek yabancı sermayeye erişiminin mevcut olmasıdır. Bu imkanlar gelişmekte olan ülkelerde olmadığından negatif korelasyonun olduğu ileri sürülmektedir. Bu bulgu özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu bankalarının büyümeye katkı sağlaması açısından sistemde var olmaları gerektiğini savunan görüşlerin aksine bir sonuca ulaşmaktadır. Bu çalışmada ayrıca, 1970 yılında kamu bankalarının sistemdeki payıyla 1965-1990 döneminde verimlilik artışı arasında negatif bir korelasyon bulgulamışlardır. Bu bulgu, kamu bankalarının büyüme üzerindeki negatif etkisinin kaynağını açıklamaktadır. Çalışma ayrıca kamu bankalarının sistemdeki ağırlığının sermaye birikimi ve tasarruflar üzerinde anlamlı, olumlu bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır. Kamu bankalarının sistemdeki payı ile tasarruflar arasında pozitif bir korelasyon olmakla birlikte bu korelasyon istatistiksel olarak anlamlı değildir. Kamu bankalarının sermaye birikimi üzerinde ise bir etkisi olmadığı görülmektedir. Çalışmada bunun yanı sıra kamu bankalarının sistemdeki payına karşılık finansal gelişmişlik arasında negatif bir ilişki bulmuşlardır. Çalışmanın bulgularına göre, bankacılık sisteminin etkinliği kamu bankalarının sistemdeki payının yüksekliğinden olumsuz etkilenmektedir. Son olarak çalışma, 1970 yılında kamu bankalarının sistemdeki payı ne kadar yüksekse sonraki yıllarda finansal istikrarsızlığın o kadar fazla olduğunu ortaya koymuştur.

Barth, Caprio ve Levine (2001: 14) tarafından 60'tan fazla ülkenin ticari bankasının verilerinin kullanıldığı çalışmada farklı düzenleme ve mülkiyet yapılarının finansal sektör performansını ve bankacılık sisteminin

istikrarı üzerindeki etkilerini araştırmışlardır. Çalışmanın sonuçlarına göre, kamu bankalarının sistem içerisindeki payının artması finansal sistemin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Barth, Caprio ve Levine'nin 2001 yılında yapmış oldukları başka bir çalışmada ise, 107 ülkenin verileri kullanılarak kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payının net faiz marjı, işletme giderleri ve TGA'yla pozitif, özel sektöre kullanılan kredilerde ise negatif ilişkisi olduğu ortaya konulmaktadır.

Micco, Panizza ve Yeyati (2004: 33) yaptıkları çalışmada, 2002 yılında La porta, Lopez de Silanes ve Shleifer'in yaptıkları çalışmanın verilerini yine onların tanım ve kaynaklarını kullanarak güncellemişlerdir. Bu yeni çalışma sonucu elde edilen veriler aracılığıyla kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ile finansal gelişmişlik arasındaki ilişkiyi araştırmışlar ve bu ilişkinin negatif olduğu sonucuna varmışlardır. Çalışma kamu bankalarının, finansal sistemin gelişmesine katkıda bulunmadığı sonucuna varmıştır. Çalışmada ayrıca kamu bankalarının sistem içindeki payı ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki de incelenmiştir. Bunun sonucunda finansal sistemleri az gelişmiş olan ülkelerde kamu bankalarının payının büyüme üzerinde olumsuz etkisi olduğunu ortaya koyarken, gelişmiş ülkelerde tam anlamıyla bir ilişki kurulamamıştır. Çalışmanın bulguları finansal gelişime ve büyümeye katkı sağlamak açısından kamu bankalarının özel bankalara göre daha etkin olduğuna dair bir kanıt ortaya çıkaramamıştır.

Caprio ve Martinez Peria'nın 2000 yılında yapmış oldukları araştırmada, La porta, Lopez de Silanes ve Shleifer'in kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payına ilişkin derledikleri verileri kullanarak kamu bankalarının sistemdeki payı ile bankacılık krizleri arasındaki ilişkiyi ve bunların maliyetlerini incelemişlerdir. Çalışma 43'ünü geliştirmekte olan ülkelerin oluşturduğu toplam 64 ülkenin 1980-1997 dönemi verilerini içermektedir. Çalışmanın sonuçları kamu bankalarının bankacılık sistemi içindeki payı arttıkça bankacılık krizlerinin olasılığının ve zayıf bir bulgu olmakla birlikte bu krizlerin maliyetinin arttığını ortaya koymaktadır.

5. Kamu Bankalarının Performansını Olumsuz Etkileyen Faktörler

Önceki bölümlerde ifade edildiği gibi, kamu bankalarının performansı beklenenin altında kalmış ve bu düşük performansın ülke ekonomisi ile bankacılık sistemine olumsuz etkileri olmuştur. Kamu bankalarının göstermiş olduğu bu düşük performans çeşitli nedenlerden oluşmaktadır. Bu nedenleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür; Kamu bankaları üzerindeki politik baskı, kamu bankalarında teşvik sorunları, kamu bankalarının performansının değerlendirilmesinde kullanılabilir bilginin ve denetimin yetersizliği.

5.1. Kamu Bankaları Üzerindeki Politik Baskı

Kamu bankalarının varlığına karşı çıkan ekonomistler genellikle politikacıların bu bankaları kendi amaçlarına ulaşmak için araç olarak kullandıkları görüşündendir. Bu görüşe göre kamu bankalarının var oluşunda politik hedefler, büyüme ile kalkınma hedeflerinin önüne geçmekte, politikacılar kamu bankalarının destekçilerine istihdam, sübvansiyon ve diğer bir takım çıkarlar sağlamak için kullanmaktadırlar. Kamu bankaları bu hedefler doğrultusunda kullanılabilir etkin araçlardır. Çünkü bu bankaların kredilendirme faaliyetleri ekonomideki tüm sektörleri etkileyebileceği gibi, ülkelerin birçok yerinde hizmet veren geniş şube ağları vardır. Ayrıca, banka ve dışarıdakiler arasındaki bilgi alış verişi kullanılan kredilerin arkasındaki politik güdümün gizlenmesine olanak sağlamak ve bu kredilerin maliyeti bir süre ertelenebilmektedir. Bunun yanı sıra, bu bankalar aracılığıyla sağlanacak fayda bir grup üzerinde yoğunlaşırken, maliyetler bütün toplum tarafından paylaşılmaktadır (Andrews ve Nazmi 2005: 35).

Kamu bankalarının kredi kullandırma sürecinin politize edilmesi bu bankaların yöneticilerinin atanması, yönetim kurulunun yapısında da kendini göstermektedir. Kamu bankalarının önemli bir bölümünde yönetim kurulunda hükümet dışı bir temsilci bulunmamakta ve kamu bankaları profesyonel bankacılar tarafından yönetilmemektedir. Hükümetin üst düzey yönetimin

belirlenmesinde etkisi büyüktür ve yönetim genellikle önceden belirlenmiş bir süre için atanmaktadır. Bu durum, yönetimin politik baskıdan uzak olmasına engel teşkil etmektedir (Marston ve Narain 2004: 27).

Teorisyenler özellikle seçmenlerin bilgiye ulaşmasının zor, politikacıların sorumluluğunun sınırlı ve kurumlar arası denetimin zayıf olduğu ülkelerde, politikacıların kendi çıkarlarını maksimize etmek amacıyla hareket etme olasılıklarının daha yüksek olduğunu, bu nedenle de daha az gelişmiş ülkelerde bu problemin daha belirgin olabileceğini vurgulamaktadırlar (Boehmer, Nash ve Netter 2003: 16).

Politikanın kamu bankaları üzerindeki etkisini inceleyen ampirik çalışmalar da yapılmıştır. 2002 yılında yapılan bir araştırmada gelişmekte olan 20 ülkenin verilerinden oluşan bir örneklem yardımıyla politikanın kamu bankalarının kredilendirme faaliyetleri üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışma seçim dönemlerine odaklanarak farklı mülkiyet yapısındaki bankaların bu dönemlerdeki kredilendirme davranışlarını karşılaştırmaktadır. Çalışmanın sonuçlarına göre kamu bankaları özel bankalara kıyasla kredilerini seçim yıllarında artırmaktadır. Ayrıca, yine bu dönemlerde faiz marjları daralmakta, seçim sonrası dönemde ise TGA artmaktadır (Dinç 2002: 36). Yine 2002 yılında yapılan başka bir çalışmada, İtalya'da kamu bankalarının kredilendirme davranışları incelenmiştir. Çalışma kamu bankalarının kredilendirme davranışlarının politikadan etkilendiğini ortaya koymaktadır. Çalışmanın bulgularına göre iktidarda olan partinin güçlü olduğu bölgelerde firmalar, kamu bankalarından daha düşük faiz oranıyla kredi temin etmektedirler (Sapienza 2002: 25).

Kamu bankaları yalnızca kredi kullanırken değil, kullandıkları kredileri tahsil ederken ve teminatları kullanırken de politik kaygıların etkisi altında kalmaktadırlar. Kamu bankalarının uzun vadeli kredileri ve güvenilir olmayan müşterileri için yüksek faiz uygulamaları gerekirken, bu faiz oranları politik olarak mümkün olmamakta ve bu bankalar sonuç olarak piyasa faiz

oranı altında bir oran belirlemektedir. Ayrıca, faiz oranları enflasyonun arttığı dönemlerde enflasyon oranına yavaş uyarlandığından enflasyonun altında kalmaktadır. Bu da kamu bankalarının sermayelerini hızla eritmektedir. Bunun yanı sıra, kamu bankaları kredi tahsilatlarında da çok başarılı olamamaktadır; çünkü kredi müşterilerinin güçlü politik bağlantıları olabilmekte ya da hükümet kredi sözleşmelerini yürürlüğe koymak ve teminatları kullanmak yoluna gittiğinde, yoksul karşıtı olarak görülmektedir. Yine bu konuya ilişkin bir başka sorun da, kamu bankalarının müşterilerinde bir geri ödememe kültürünün var olmasıdır. Müşteriler krediyi bir transfer olarak algılayabilmekte ve geri ödemeyi reddetmektedirler. Bu durum, özellikle bir kısım müşterinin geri ödemeyi yapmaması ya da yapamaması durumunda diğer müşterilerin de geri ödemeyi akıllıca olmayacağı ve kendilerini dezavantajlı konuma düşüreceği düşüncesiyle ödeme yapmaya yanaşmamaları şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Geri dönmeyen kredilerin tahsilatı için teminatların kullanılması bu eğilimi zayıflatabilecekse de, daha önce de belirtildiği gibi bu da politik çıkarlar için uygun olmamaktadır. Ayrıca, kamu bankaları teminatları kullanmak isteseler dahi, birçok ülkede yasal altyapı eksikliği nedeniyle teminatların kullanılması zorlaşabilmektedir (Hanson 2004: 28).

5.2. Kamu Bankalarındaki Teşvik Sorunları

Politikacıların kamu bankalarını kendi hedefleri doğrultusunda kullanmak gibi bir amaçlarının olmadığı durumlarda dahi, kamu bankalarının iyi performans sergilemesini engelleyebilecek sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Özel bankalar yalnızca risk ve getiriyi dengelemeye çalışırken, kamu bankaları ekonomik gelişime katkıda bulunmak, istihdam yaratmak, hükümetin finansal ihtiyaçlarını karşılamak gibi birtakım ek amaçlar hedeflemektedir. Bu çok amaçlılık ise, yöneticiler ve çalışanlar için uygun teşvikler uygulamaya konulmasına engel teşkil etmektedir. Özellikle yöneticilerin bu farklı amaçlara ulaşmadaki başarısını ölçmek güçtür. Örneğin basiretli, karlı bankacılık yapmak ile çiftçilere ve KOBİ'lere kredi kullandırmak

arasında bir çelişki olduğu göz önüne alındığında yöneticilerin performansını ölçmenin zorluğu daha da belirginleşmektedir. Bu durumun doğal sonucu ise, hükümetin isteklerine cevap verdikleri ve büyük sorunlar ortaya çıkmadığı sürece kamu bankası yöneticilerinin genellikle bankasının performansından sorumlu tutulmamalarıdır. Bu durumda da genellikle düşük ücret alan kamu bankası yöneticileri problemleri göz ardı etmekte, kendi kariyer hedeflerine odaklanmakta ve zaman zaman yolsuzluklara karışabilmektedirler. Ayrıca, hükümetler genellikle kamu bankalarının iflas etmesini göze alamamakta, bu durumun farkında olan yöneticiler ise nihai olarak hükümetten gerekli kaynakları sağlayabilecekleri düşüncesiyle bankaların daha iyi performans göstermesi için gerekli adımları atmamaktadırlar (Megginson 2003: 30). Yine kamu bankalarının çok amaçlı olmasının doğurduğu bir sonuç olarak, bu bankaların istihdam yaratma amacıyla kullanılması sonucu kamu bankaları aşırı istihdamla, çok şubeyle ve düşük kaliteli personelle çalışmakta, bu durum bankaların giderlerini yükseltmekte, bankanın performansının iyileşmesine bir başka engel teşkil etmektedir (Marston ve Narain 2004: 33).

Kamu bankalarının yöneticilerinin performansı iyileştirme yönünde adım atmasını engelleyen bir başka faktör de, bu bankaların piyasa tarafından disipline edilememesidir. Özel sektörde düşük performans gösteren bankaların yöneticileri hissedarlar tarafından ya da bankaların piyasadaki diğer bankalar tarafından satın alınmaları sonucunda değiştirilir. Kamu bankaları için ise, bu tehditler geçerli değildir. Genellikle piyasa, kamu bankaları hakkında bilgiye de ihtiyaç duymaz; çünkü bu bankaların mevduatı örtülü de olsa devlet güvencesi taşımaktadır. Dolayısıyla, bu bankaların mudileri ve kreditorleri kamu bankalarının faaliyetleri ve performansı nasıl olursa olsun, sonunda bankaların geri ödemeleri eksiksiz gerçekleştireceklerini düşünmektedirler (Hanson 2004: 29). Kamu bankalarının sistemdeki payıyla özel sektör tarafından izlenme endeksi arasında istatistiksel olarak anlamlı negatif bir korelasyon bulunmuştur.

Kamu bankalarında performansı artırma yönünde yeterli teşviklerin olmamasının sonucunda ise, bu bankalarda risk yönetim kültürü ve sistemleri gelişmemiştir. Mevduatlar üzerindeki örtülü devlet garantisi ve hükümetten kaynak sağlama olasılığı bu bankalarda yönetimin performansa odaklanmasına engel teşkil etmekte, önceden belirlenmiş sektör ve müşterilere kredi kullanılması başta kredi riski olmak üzere, diğer tüm risklerin yönetimi ve analizi konusunun ihmal edilmesine neden olmaktadır.

5.3. Kamu Bankalarının Performansının Değerlendirilmesinde Kullanılabilecek Bilginin ve Denetimin Yetersizliği

Bir önceki bölümde belirtildiği gibi, kamu bankalarının performansına ilişkin gerek banka müşterileri, gerek piyasa, gerekse hükümet tarafından çok fazla bilgi talep edilmemektedir. Bununla birlikte, bu tür bilginin talep edilmesi durumunda ise, doğru bilgiye ulaşmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. Esasen, tüm bankalara ilişkin bilgiler dışarıdakiler için belirsizdir; çünkü varlıkların risk ve getiri kompozisyonu ile bankaların piyasadan fonlanma maliyetleri çok hızlı değişebilir. Özellikle gelişmekte olan ekonomilerde tüm bankalar şeffaf, güncel bilgi akışını sağlamakta zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Ancak, kamu bankalarının konuya ilişkin sorunları genellikle daha derindir. Kamu bankaları, geniş alana yayılmış operasyonları, zayıf iletişim ve bilgi teknolojisindeki yetersizlikler nedeniyle doğru bilgiye ulaşmakta diğer bankalara göre daha yetersiz kalmaktadır (Hanson 2004: 34).

Esasen bilgi sorunu, yalnızca teknik değil, aynı zamanda politik bir sorundur. Daha önce de belirtildiği gibi, hükümet kamu bankalarından sık sık bu bankaların amaçları arasında yer almayan birtakım hizmetleri vermesini isteyebilmekte ve bu tür müdahaleler hakkında olabildiğince az bilginin kamuya açıklanmasını talep etmektedir. Banka yönetiminin de aynı şekilde, statükoyu koruma amacına paralel olarak doğru bilgi sağlama yönündeki isteği sınırlıdır. Yani, bankanın operasyonları hakkındaki bilginin

sınırlandırılması hem devletin hem de yöneticinin lehine olabilmektedir. Sonuç, kamu bankalarının performansı hakkında yeterli bilgiye ulaşılmaması ve bir kriz ortaya çıkana kadar sorunların gizli kalmasıdır (Huibers 2004: 4).

Ayrıca, kamu bankalarındaki bilgi ve çıkar çatışması, bu bankaların etkin bir şekilde gözetimine de engel teşkil etmektedir. Banka yöneticilerinin ve sahiplerinin doğru bilgiye ulaşmada güçlük çektiği göz önüne alındığında, gözetim otoritesinin kullanabileceği bilginin kalitesi de tartışmalı olacaktır. Bu durumda, gözetim otoriteleri kamu bankalarının durumunu analiz ederken sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bunun yanı sıra, hükümet bankanın sahibi ve aynı zamanda gözetim otoritesi olma rolü arasında bir çatışma yaşamaktadır. Kamu bankalarını yeniden sermayelendirebilecek fonlara sahip olmayan hükümetler, bankaları denetleyen otoritelere kamu bankalarının belirli faaliyetlerinin göz ardı edilmesini, karşılık ayrılması gibi bir takım uygulamalarda ayrıcalık tanınmasını isteyebilir. Esasen, gözetim otoriteleri kamu bankalarını denetlemeyebilir ya da denetimde farklı prosedürler takip edebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bankaları denetleyen gözetim otoriteleri, kamu bankalarının sahibi olan hazineden bağımsız değildirler. Gözetim otoriteleri bağımsız olsalar bile zayıf bir kamu bankasının bankacılık lisansını iptal etme yönünde karar verebilecek politik güçten yoksundurlar (Fiecher ve Kupiec, P.H. 2004: 12).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU BANKALARININ YAPISI VE SEKTÖR İÇİNDEKİ PAYI

Bu bölümde Türkiye'de bankacılığın geçmişi ve mevcut durumu ile ilgili bilgilerin yanı sıra kamu bankalarının sektör içindeki yeri incelenecektir. Ayrıca kamu bankalarının çalışma koşulları ve performansı değerlendirilecektir.

1. Türkiye'de Kamu Bankacılığının Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de bankacılık sektörünün gelişimini üç ana dönemde inceleyebiliriz. Tanzimattan önce bankacılık sektörü, Tanzimattan sonra bankacılık sektörü ve Cumhuriyet dönemi bankacılık sektörü.

1.1. Tanzimattan Önce Türk Bankacılık Sektörü

Osmanlı devletinde, para değiştirme gibi bankacılığa benzer faaliyetler icra eden sarrafların bulunduğu bilinmektedir (Öcal 1973: 59). Ancak, şunu ifade etmek gerekir ki, orta çağda gelişmeye başlayan sarraflık mesleğini, Osmanlı Devleti'nde genellikle azınlıklar yürütmüştür. Bu dönemde Türklerin şerefli saydıkları askerlik ve idarecilikle uğraşmaları, ticaret, sarraflık ve faizcilik gibi mesleklerin azınlıkların eliyle yürütülmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca İslam dininin faiz almayı yasaklaması da, Türklerin bu mesleklere esasen itibar etmemesinin en geçerli sebeplerinden biriydi (Yazgan 1969: 11).

Daha çok Rum, Ermeni ve Yahudi azınlıkları tarafından oluşturulan Osmanlı Sarrafları;

- Hazineye ve saraya ödünç para vermek,
- Muhtelif cins paraları birbiri ile değiştirmek,
- Senet alım satımı yapmak,

- Başka şahıslara ait paraları işletmek,
- Vergilerin iltizamını almak,
- Devlet adamlarına ve paşalara ait sermayelerin gelir bakımından yönetimini yapmak gibi işlerle uğraşırlardı (Geylan 1985: 8)

Osmanlı'nın Galata sarraflarına sık sık başvurdukları ve her seferinde de daha ağır şartlarla borçlanmak zorunda kaldıkları bilinmektedir. Osmanlı hazinesinin plansız ve hesapsız bir tarzda yönetilmesi sonucu, devamlı olarak borçlanmak ve hatta ilerideki gelirlerini bile kırdırmak zorunda kalan Osmanlı İmparatorluğu'nun bu durumlarından yararlanan sarraflar, asırlar boyu büyük bir servet edinmek imkanı bulmuşlardı.

1.2. Tanzimattan Sonra Türk Bankacılık Sektörü

XIX. yüzyılın ortalarında itibaren, Batı Avrupa ülkeleri ile Osmanlı Devleti arasındaki ilişkiler artmaya başlamış ve Avrupalılar ürettikleri sanayi mallarını satabilmek için Osmanlı Devleti'nde de piyasa oluşturmaya çalışmışlardır. Bu durum ülkede, özellikle İstanbul'da belirli büyüklükte para ve sermaye piyasasının meydana gelmesine yardım etmiştir. Öte yandan 1839 yılında ilan edilen Tanzimatın ortaya çıkardığı zorunlu giderler, zaten para darlığı çekmekte olan hazineyi daha zor duruma düşürmüştür.

1840 yılında "Kaime-i Mutebere-i Nakdiye" adı altında ilk Osmanlı kağıt parası çıkarılmıştır. Başlangıçta kağıt paranın altına oranla büyük bir fark göstermemesine rağmen, zamanla para ve dış ticarete kullanılan kambiyo değerlerinde bir kararsızlık başlamış, bu durum devleti yeni tedbirler almaya yöneltmiştir (Öcal 1973: 59).

Bu amaçla hükümet Galata bankerlerinden Teodor Batazzi ve J. Alleon adındaki iki şahısla anlaşarak, senelik 2 milyon kuruş ücret karşılığında kambiyo istikrarını sağlamak görevini bu kişilere vermiştir. Buna karşılık adı geçen bankerler tarafından da Fransa ve İngiltere üzerine, bir

İngiliz lirası 110 kuruşa eşit olmak kaydıyla, poliçe çekilmesi kabul edilmiştir. 1847 yılında ise, adı geçen şahıslar tarafından hükümetin de yardımı ile İstanbul Bankası (Banque de Constantinople) adı altında Osmanlı Devleti'nin ilk banka işletmesi kurulmuştur (Yazgan 1997: 26). Kağıt para değerinin korunmasında büyük hizmetleri görülen bu banka, hükümetin borçlarını zamanında ödeyememesi nedeniyle 1852 yılında iflas etmiştir.

Kırım harbinden sonra Tanzimat fermanına ek olarak çıkarılan 18 Şubat 1856 tarihli hattı hümayunda, hükümetin mali ve ekonomik istikrarı sağlamak için İngiliz lirası sermayeli ve Bank-ı Osmani (Otoman Bank) adını taşıyan bir banka kurma izni verilmiştir.

Banknot çıkarma yetkisi de verilerek imtiyazlı bir duruma getirilen Bank-ı Osmani, yedi yıl kadar faaliyet gösterdikten sonra, 1863 yılında Bank-ı Osmani-i Şahane (İmperial Otoman Bank) kurulması üzerine kapatılmış ve sermayedarları da yeni kurulan bankaya katılmıştır. Ülkemizde Osmanlı Bankası adı altında da faaliyet göstermiş olan bu banka, Merkez Bankası kurulana kadar banknot çıkarma yetkisini elinde bulundurmuş ve Merkez Bankası'nın kurulması ile bu imtiyazını kaybederek özel sermayeli bir banka haline gelmiştir.

Aşağıdaki tabloda 1864 ve 1910 yılları arasında ülkemizde kurulan yabancı bankalar gösterilmiştir.

Tablo 3.1: Türkiye’de 1864-1910 Döneminde Kurulan Yabancı Bankalar

Kuruluş Tarihi	Bankanın Adı	Sermayesi	Tasfiye Tarihi
1864	Şirketi Umumiye Osmaniye Bankası	2 Milyon Sterlin	1893
1866	Şirketi Maliye Osmaniye Bankası	1 Milyon Sterlin	1868
1869	İtibarı Umumi Osmani Şirketi	50 Milyon Frank	1899
1870	Avusturya-Osmanlı Bankası	2,5 Milyon Sterlin	1873
1870	Avusturya-Türk Bankası	2 Milyon Sterlin	1873
1872	İkinci İstanbul Bankası	1 Milyon Sterlin	1894
1872	Kambiyo ve Esham Şirket Osmaniyesi	600 Bin Sterlin	1899
1891	Midilli Bankası	264 Bin Lira	1903
1888	Selanik Bankası	2 Milyon Frank	
1910	Türkiye Ticaret ve Sanayi Bankası	550 Bin Lira	1914
1910	Osmanlı Ticaret Bankası	100 Bin Lira	1914

Kaynak: Yazgan 1969: 14

1870 yılında devletin resmi bankası olmak amacı ile kurulan Türkiye Bankası ise, ancak bir yıl faaliyet gösterebildikten sonra iflas etmiştir. Özellikle Kırım Savaşı’ndan sonra Osmanlı Devleti’nin tamamen dış sermayeye açık bir duruma gelmesi ve dış borçların giderek artması nedeniyle, birçok yabancı bankanın Türkiye’de kurulabilmesi mümkün olmuştur. Devletin devamlı olarak borçlanması nedeniyle dış borçların ödenemeyecek duruma gelmesi sonucunda 1881 yılında Duyun-u Umumiye İdaresi kurulmuş ve bir kısım vergilerin tarh, tahakkuk ve harcanması bu kuruma devredilmiştir. Duyun-u Umumiye’nin kuruluşu Osmanlı Devleti’nde

yabancı sermayeli birçok bankanın kurulmasını da teşvik etmiştir. Şöyle ki; Credit Lyone'nin İstanbul ve İzmir'de, Alman Deutsche Bank'ın İstanbul'da şube açması ve ayrıca Deutsche Orient Bank, Alman Filistin Bankası ve Rus Ticareti Hariciye Bankası'nın kurulması bu dönemde gerçekleşmiştir. Öte yandan Galata Bankerleri ile bazı Türkler de ya doğrudan doğruya ya da yabancı sermaye ile işbirliği yaparak bankalar kurmuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğu devrinde kurulan milli banka sayısı çok azdır. İtibarı Milli Bankası, Adapazarı Bankası ve birkaç mahalli banka istisna olursa geriye Ziraat Bankası ve Emniyet Sandığı kalmaktadır.

Mithat Paşa'nın 1863 yılında Niş Valisi bulunduğu sıralarda Yugoslavya-Bulgar hududundaki Pirot kasabasında, Ziraat Bankası'nın nüvesi olarak kabul edilebilecek Memleket Sandıkları adındaki ilk zirai kredi sandığı kurulmuştur. Başlangıçta büyük bir hızla gelişen bu sandıklar, sonraları özellikle sermaye noksanlığı yüzünden çalışma hızını kaybetmiştir. Bu sebeple devamlı bir sermaye kaynağı aranmış ve neticede Memleket Sandıkları'na tahsis edilmek üzere aşar vergisinin onda bir oranında arttırılması uygun görülmüştür. Bu ilaveye "menafi hissesi" adı verildiğinden, sandığın adı da 1883 tarihinden itibaren "Menafi Sandıkları" olarak değiştirilmiştir. Beş yıl kadar faaliyetine bu isimle devam eden sandık 1888 yılında Ziraat Bankası'nın kurulması üzerine bütün varlığını bu bankaya devretmiştir. Mithat Paşa, halkın elindeki dağınık ve az miktardaki paraları bir araya getirerek ihtiyaç sahiplerinin istifadesine sunmak ve halka tasarruf alışkanlığını da aşılama gayesiyle, 1868 yılında İstanbul Emniyet Sandığı'nı kurmuştur (Geylan 1985; Yazgan 1969).

Aşağıdaki tabloda 1912 ve 1922 yılları arasında ülkemizde kurulan milli bankalar gösterilmiştir.

Tablo 3.2: Türkiye’de 1913-1922 Döneminde Kurulan Milli Bankalar

Kuruluş Tarihi	Bankanın Adı
1913	Türk Ticaret Bankası
1914	Milli Aydın Bankası
1914	Milli Karaman Bankası
1914	Emlaki Gayrimenkul ve İkazat Bankası
1916	Akşehir Bankası
1917	Manisa Bağcılar Bankası
1917	İtibari Milli Bankası
1917	Konya Ahali Bankası
1917	İktisadi Milli Bankası
1919	Eskişehir Çiftçiler Bankası
1919	Adapazarı Emniyet Bankası
1920	Konya Türk Ticaret Bankası
1922	Bor Zürra ve Tüccar Bankası

Kaynak: Yazgan 1969:15

Bunlar haricinde şer’iye mahkemelerinin yönetimi altında bulunan Eytam Sandıkları’nın da, bir kredi müessesesi olarak kabul edildikleri görülmektedir. Cumhuriyetin ilanından sonra bu sandıkların yerini Türkiye Eytam ve Emlak Bankası almıştır.

1.3. Cumhuriyet Döneminde Türk Bankacılık Sektörü

Türkiye’de cumhuriyet döneminden önce dünya ölçüsünde gerçek bir bankacılık faaliyetinden bahsetmek mümkün değildir. Bu dönemde, Türk bankacılık sistemine yabancı bankalar egemen olmuştur. Ancak cumhuriyetin ilanından günümüze kadar geçen süre içerisinde, bankacılık alanında çok önemli adımlar atılmış ve gerek kamu sermayesi ile gerekse kamu sermayesi

iştiraki ile pek çok banka kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde bankacılık sektörünün gelişimini dört bölüme ayırmak mümkündür (Çiller 1989; Çilakça 1989).

- 1923-1944 “Ulusal Bankacılığın Geliştiği Dönem”
- 1945-1960 “Özel Bankacılığın Geliştiği Dönem”
- 1961-1979 “Planlı Dönem Bankacılığı”
- 1980’den günümüze “Bankacılıkta Serbestleşme ve Dışa Açılma Dönemi”

1923-1944 yılları arası, ulusal bankacılığın geliştiği dönem olma özelliğini taşımaktadır. İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar doğrultusunda, ülkenin ticari ve sınai hayatını finanse etmek üzere çok sayıda banka, devlet tarafından bu dönemde kurulmuştur. Söz konusu dönemde:

- İzmir İktisat Kongresi’nin bir “ana ticaret bankası” kurulmasına ilişkin kararı doğrultusunda 1924 yılında İş Bankası, bir sanayi bankası kurulması konusundaki öneriler üzerine ise, 1925 yılında Türk Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Ayrıca Ziraat Bankası tekrar ele alınmış, 1926 yılında anonim şirket haline getirilerek sermayesi artırılmış ve 1937 yılında modern bankacılık yöntemlerine göre yeniden düzenlenmiştir.

- Ülkenin imar edilmesi, inşaat sektörüne kredi sağlanması amacı ile 1927 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Bu banka 1946 yılında konut kredisi vermek amacı ile kurulan Emlak Kredi Bankası’na dönüştürülmüştür.

- 1930 yılında Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası kurulmuştur. Anonim şirket olan, banknot çıkarma yetkisini elinde bulunduran Merkez Bankası, 1970 yılında reorganizasyona tabi tutularak faaliyetleri yeniden düzenlenmiştir.

- 1930-1940 yılları arasında devletin ekonomi politikasında değişiklik olmuş, kamu teşebbüsleri aracılığı ile ülkeyi kalkındırma çabaları bankacılık sistemine de yansımıştır. Bu dönemde sırası ile, Sümerbank (1933), Belediyeler Bankası (1933), Etibank (1935), Denizcilik Bankası (1935), Halk Bankası ve Halk Sandıkları adı altında beş devlet bankası kurulmuştur.

- 1945-1960 yılları, izlenen ekonomik politikadaki değişikliklere bağlı olarak özel bankacılığın geliştiği dönem olmuştur. Bu dönemde kurulan özel ve devlet bankalarının faaliyetleri sonucu, mahalli bankaların çoğu kapanmak zorunda kalmış, yabancı bankalar eski güçlerini yitirmişlerdir.

-1961-1979 dönemindeki bankacılığa ilişkin gelişmelere Kalkınma Planları'nda belirlenen ilkeler yön vermiştir. Bunun yansıması ise, yatırım ve kalkınma bankacılığına önem verilmesi şeklinde görülmüştür. Bu dönemde ağırlıklı olarak yatırım ve kalkınma bankalarının kurulmasının dayanağı, izlenen politikadır.

Türk bankacılığında 1980 sonrası dönem ekonomide başlatılan serbestleşme ve dışa açılmanın da bankacılıkta uygulanması ile yaşanan değişim dönemidir. Bu dönemin başlıca özellikleri; faizlerin serbestleştirilmesi, yabancı bankaların Türkiye'de faaliyet göstermesi için uygun bir ortam hazırlanması, ticari banka kuruluşunun kolaylaşması, Türk bankacılığının dışa açılması ve bankacılıkta otomasyonun artması olarak sayılabilir.

Dönemin diğer önemli gelişmeleri arasında, bazı ulusal bankaların mali yapısının zayıflığı nedeniyle batması ya da kamu bankalarına devredilmeleri yer almaktadır. Özellikle 1982-1983, 1994, 2000 ve 2001 yıllarında, makro ekonomik sorunlarla birlikte sektörde yaşanan ve uzun bir süre devam eden kriz boyutundaki gelişmeler, dikkat çekicidir.

Nitekim, söz konusu yıllardan sonra, Türk bankacılık sistemindeki bankalar yüksek riskli bir ortamda faaliyetlerini sürdürmüşler ve 1998 yılında sistemin üstlendiği risklerin bir bölümü gerçekleşmiş, bu durum bankaların mali bilançolarıyla, performanslarına yansımıştır. Risklerin en önemli nedeni şüphesiz makro ekonomik dengesizliklerin ekonomik faaliyet ve ekonomik birimlerin davranışları üzerindeki olumsuz etkileri olmuştur. Yüksek kamu kesimi açığının neden olduğu dengesizliklerin en önemli yansıması olan enflasyonunun zaten yüksek olan düzeyi yeniden tırmanma eğilimine girmiştir. Kamunun giderek artan kaynak talebine bağlı olarak yurtiçi borçlanma faiz oranları yükselmiştir. Uzunca bir süredir yaşanan kronik ve yüksek enflasyon ortamındaki davranışların mali bünye üzerindeki olumsuz etkileri yurtdışı borçlanma imkanlarının azalmaya başladığı 1998 yılının ikinci yarısından itibaren daha sık görülmeye başlanmıştır. Mali sistem tarafından yaratılan kaynakların çok üzerindeki kamu borçlanma gereksiniminin karşılanmasındaki güçlükler nedeniyle reel faiz oranları % 30'ların üzerine çıkmıştır. Bu durum kamu bankalarının görev zararlarının rekor düzeylere ulaşmasına, bankaların (özellikle mali durumu zayıflayan bankaların) nakit akımının ve dolayısıyla likiditesinin bozulmasına neden olmuştur.

Türk bankacılık sistemi 1998 yılının ikinci yarısından itibaren sürekli olarak Merkez Bankası'ndan büyük miktarda ve yüksek maliyetle likidite sağlamak zorunda kalmıştır. Merkez Bankası'ndan sağlanan kaynaklar çok yüksek bir maliyetle de olsa kamu kesiminin kaynak ihtiyacının karşılanmasını sağlamış, ancak likidite gereksinimi içinde olan bankaların mali yapılarındaki bozulma hızlanmıştır.

Bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi amacıyla Bankalar Kanunu'nda değişiklikler getiren bir tasarı hazırlanmış, ancak söz konusu tasarı mevcut siyasi gelişmeler ve erken genel seçim nedenleriyle uzunca bir süre mecliste beklemiştir.

Bankacılık sistemine olan güvenin yeniden tartışılmaya başlandığı bu dönemde biri 1998 sonu, diğeri ise 1999 yılı başında olmak üzere iki banka TMSF'na devredilmiştir. Dolayısıyla, bankacılık sisteminin yeniden şekillendirilmesi ihtiyacı bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu nedenle, Nisan 1999'da yapılan genel seçimlerden sonra kurulan hükümetin ilk icraatı mecliste bekleyen Bankalar Kanunu Tasarısı'nın yeniden gündeme alınmasını sağlamak olmuştur. Sonuçta tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven, istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenleyen 18 Haziran 1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu kanun ile 25 Nisan 1985 tarihli ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu, ek ve değişiklikleri ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bu kanun ve ilgili mevzuatın, kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak, yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip BDDK kurulmuştur. Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını korumak, bankaların düzenli şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli kararları, tedbirleri almak, uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır (4389 sayılı Kanun Md. 3). Kanunda BDDK'nın karar organınının, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu olduğu belirtilmiştir.

19 Aralık 1999 tarih ve 239111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4491 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair Kanun ile 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun bazı maddeleri değiştirilmiş, BDDK'nın oluşması

ve işleyişine, genel risk ve kredi sınırlarına, mevduat sigorta fonunun kapsam ve işleyişi ile özel finans kurumlarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. BDDK'nın karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurul başkanı kurumun da başkanıdır.

4491 sayılı kanunla BDDK işleyişinde yapılan değişiklik şöyledir: Daha önce (4339 sayılı kanunla) Bakanlar Kurulu'na bırakılmış olan bankalara ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı BDDK'nın karar organı olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na bırakılmıştır.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapan 19 Aralık 1999 tarih ve 4491 sayılı kanunun hemen ardından, özel sermayeli ticaret bankaları grubunda yer alan beş banka daha 22 Aralık 1999 tarih ve 13914 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 21 Aralık 1999 tarihli ve 99/13765 sayılı kararnamenin ekli kararı ile TMSF'ye devredilmiş ve böylece fondaki banka sayısı sekize (Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Esbank, Sümerbank, Bankekspres, İnterbank ve Türk Ticaret Bankası) yükselmiştir.

1999 yılında bankacılık sektöründe bu tür gelişmeler yaşanırken, 2000 yılında da bir dizi yenilik yapılmış ve bankacılık sektörünü daha sağlıklı bir yapıya kavuşturma girişimleri devam etmiştir. Şöyle ki: 1 Haziran 2000 tarih ve 24066 (1.mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sigortaya Tabi Tasarruf Mevduatı ile TMSF'ce Tahsil Olunacak Primler Hakkında Karar ile Tasarruf Mevduatı Sigortası'nın kapsamında bazı değişiklikler yapılmıştır. Kararın 1. maddesinde "Türkiye'de faaliyet gösteren ve mevduat kabulüne yetkili bulunan bankaların, yurt içi şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile tasarruf mevduatı niteliğine haiz altın, repo ve döviz tevdiat hesapları mevduat sigortasına tabidir. Türkiye'de münhasıran kıyı bankacılığı faaliyeti göstermek üzere kurulan bankalarda bulunan mevduat, mevduat sigortasına tabi değildir."

hükmü getirilmiştir. Aynı kararın 3. maddesinde ise “Bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak açılan ya da yenilenen hesaplara uygulanmak üzere, 1. maddede tanımlanan hesapların anapara ve faiz tutarları toplamı 100 milyar Türk Lirası ve altında olanlar 31 Aralık 2000 tarihine kadar uygulanmak üzere sigortalanmıştır. 1 Ocak 2001 tarihinden itibaren uygulanmak üzere ise, 50 milyar Türk Lirası’na kadar olan kısmı sigorta kapsamına alınmıştır. Bu tutarın üzeri sigorta kapsamı dışında bırakılmıştır. Mudilerine fondan ödeme yapılacak bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul iznini kaldırılır. İznin kaldırıldığı tarih itibariyle hesaplar üzerine faiz tahakkuk ettirilir. Söz konusu tarih itibariyle mevduat toplamları en yüksek beş banka uygulanan faiz oranlarının ortalamasıyla, bankaca kamuya ilan edilen ve Merkez Bankası’na bildirilen azami faiz oranları üzerinden hesaplanacak tutarları aşan kısmı, birinci fıkradaki sınır içinde kalsa dahi sigorta kapsamında değildir. Sigorta kapsamındaki Türk Lirası olarak yapılacak ödemelerde, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarihteki Merkez Bankası döviz alış kurları esas alınır.

BDDK’ca, tasarruf mevduatının sigorta edilmesi, hisseleri, yönetimi, denetimi kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve üçüncü kişilere devri için düzenleme yapılmıştır. 4389 sayılı kanun ile kendisine verilen diğer işleri de yapmakla görevli kılınan, kamu tüzel kişiliğine haiz TMSF’nin teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile fon mevcudunun kullanılış esaslarını düzenlemek amacıyla, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu düzenleme 26 Ağustos 2000 tarih ve 24152 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu yönetmelikle 6 Ağustos 1997 tarih 23072 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği’ne ek ve değişiklikleri ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

Bankacılık sistemine ilişkin 2000 yılına ait düzenlemelerin en önemlisi ise, kuşkusuz mali piyasalardaki güven ve istikrarın teminine yönelik olarak

Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve BDDK arasında 31 Ağustos 2000 tarihinde imzalanan ve Hazine Müsteşarlığı'nın bankacılıkla ilgili görevlerinin BDDK'ya devrini içeren protokoldür. Protokol ile BDDK resmen faaliyete geçmiş ve 4389 sayılı kanuna dayanarak kuruma şu görev ve yetkileri verilmiştir:

- Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek, tasarruf sahiplerinin haklarını, bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek, ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ile uygulamaları önlemek,
- Mali piyasalardaki güven ve istikrarın sağlanması ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir biçimde çalışmasını, bu çerçevede etkin bir risk kontrol sisteminin oluşturulmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak,
- Talepleri halinde veya gerektiğinde Müsteşarlık ve Merkez Bankası'na para, kredi, bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda bilgi vermek,
- TMSF'yi idare ve temsil etmek,

Fon aracılığı ile olağan üstü hallerde müsteşarlıktan izin almak kaydıyla, Hazine'den özel tertip devlet iç borçlanma senetlerini ikrazen almak ve Merkez Bankası'ndan avans talep etmektir.

BDDK'nın resmen faaliyete geçmesinden kısa bir süre sonra 27 Ekim 2000 tarihinde Etibank ve Bank Kapital TMSF'ye devredilmiş ve TMSF'deki banka sayısı 10'a çıkmıştır.

1980 ve 1990 yılları arasında kamu bankalarının bankacılık sektörünün toplam aktifleri içindeki payı yüzde 45 civarında iken bu oran 2000 yılında yüzde 34'e gerilemiştir (www.bddk.gov.tr).

Türkiye'yi 2000 Şubat ve 2001 Kasım aylarında bankacılık sistemi kaynaklı bir finansal krize götüren süreçte, yıllardır süregelen makro ekonomik sorunların biriktirdiği risklerin yanı sıra, uygulamaya konan dezenflasyon programının temellerinden kaynaklı sorunlar etkili olmuştur (Uygur 2003: 12)

2000 Haziran ayında bankacılık sistemi toplam döviz açık pozisyonu yaklaşık 2,5 milyar dolar olması gerekirken 15 milyar doların üzerine çıkmıştır (www.tcmb.gov.tr).

Bankaların dışardan borçlanması, hızla düşen reel faizler, artan tüketici kredileri, döviz kur artışının altında kalan enflasyon hızı, ithalata dayalı büyüme ve hızla yükselen cari açıkla birleştiğinde kriz ortamını hazırlayan makro ekonomik ortama girilmiştir.

Kasım krizi sonrasında, aralık ayında IMF ile yeni bir finansal destekleme paketinde anlaşılmış ve dönemin hükümeti yeni mali önlemler almıştır. Yeni önlemler geçici bir süre ekonomide istikrar ortamı yaratarak krizden çıkıldığına ilişkin beklentileri artırsa da, 2001 Ocak ayının sonlarından itibaren faiz oranları yeniden yükselmeye başlamıştır. Kasım 2000 krizinin üç ay sonrasında 19 Şubat 2001'de siyasi bir tartışma sonucunda ikinci kriz meydana gelmiştir. Bu kriz bir kamu bankasının gecelik yükümlülüklerini yerine getirememesinin, zincirleme olarak bankaların yabancı bankalara olan yükümlülüklerini yerine getirmede sıkıntıya düşmeleri sonucu ortaya çıkmıştır. İlk önce bankacılık sistemindeki likidite sorunundan kaynaklı kriz yerini döviz

krizine bırakmıştır. Artan döviz talebi ve likidite sıkışıklığı ile kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sistemi kilitlenmiş; uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terk edilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır. Kriz döneminde Bankalararası Para Piyasası'nda gecelik faiz % 6200'e kadar çıkmış, Merkez Bankası'nın bir haftalık döviz rezervi kaybı 5,36 milyar dolara ulaşmıştır (Uygur 2003: 19).

Son yıllarda meydana gelen siyasi ve ekonomik gelişmeler sonucu bankacılık sektörü biraz daha güçlenmiş ve bu sektöre duyulan güven artmıştır. Ayrıca oluşan olumlu gelişmeler yabancı bankaları da harekete geçirmiş ve bu bankaların Türkiye'deki şube sayıları artmaya başlamıştır. Yabancı bankalar yerli bankalarla ortaklık kurmuş hatta yerli bankaları satın almışlardır. 2004 yılı sonlarında başlayan Türk bankacılık sektörüne yabancı ilgisi giderek artmaya devam etmektedir. Günümüzde Türk bankacılık sektörü içerisinde yabancı banka payı % 15'e ulaşmıştır. Hisseleri İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda işlem gören 14 bankanın halka açık kısımlarındaki yabancı payları 4 Nisan 2006 tarihli yabancı verilerine göre yüzde 70'lik bir orana işaret etmektedir. Bu durumda, doğrudan hissedarlık yoluyla oluşan yabancı payı ile söz konusu İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'ndaki yabancı payı birleştiğinde, Türk bankacılık sektörünün yüzde 30'luk bir bölümüne yabancıların sahip olduğu görülmektedir.

2. Kamu Bankalarının Kurulma Nedenleri

Kapitalizmi benimseyip uygulayan ülkelerde Kamu İktisadi Teşekkülleri'nin (KİT) kurulmasının temelinde sosyal ve ekonomik faktörler bulunurken, sosyalist ülkelerde politik görüşler bulunmaktadır. Türkiye'de KİT'lerin kuruluşu incelendiğinde tespit edilen nedenlerin sektör ayrımı gözetmeksizin genelde ekonomik ve sosyal nedenlere dayandığı görülmektedir. Kamu bankalarının genelde kuruluş amaçları çeşitli nedenlere dayanmaktadır.

2.1. Siyasal Nedenler

a) Milli Bankacılığı Geliştirmek: Meşrutiyetten sonra gelişen milli iktisat görüşü savaşın yarattığı kıtlık koşullarından yararlanılarak ve devlet desteği ile yerli ve milli burjuvazinin yetiştirilmesi gerektiğini, bunun hem mümkün hem de kalkınma ve modernleşme için zorunlu olduğunu ileri sürmekteydi (Boratav 1990:18).

Özellikle yabancı bankaların faaliyetleri değerlendirildiğinde, bu bankaların kendi ülke vatandaşlarının çıkarlarına hizmet ettiği, Osmanlı Devleti'nin borçlarını yönettiği görülmektedir. Bu dönemde tarımda çalışan nüfusu fazla olan ülkede tarım çalışanları ile sanayileşme hamlesi gerçekleştirecek müteşebbis kesimine kredi ve finans desteği verecek milli bankalar bulunmamaktadır. Var olan bazı bankalar da gerekli sermayeden yoksun ve daha çok yerel banka niteliğindeydiler. 1923-1932 döneminde bankacılık sektörü açısından; ekonomik kalkınmanın ve ulusal çıkarların korunmasının, yabancı değil ulusal bankalar aracılığı ile geliştirilebileceği görüşü ağırlık kazanmıştır. Ayrıca bankacılık geliştirilmeden ekonomik hayatın canlanamayacağı, ulusal bankacılığın gelişmesi için de devlet desteğinin gerekli olduğu benimsenmiştir (Akgüç 1992: 21-22).

b) Devletçilik İlkesi: 1920'lerde Türkiye'nin o günkü koşullarında ve dünya ekonomisindeki daralmanın sürdüğü dönemde egemen olan yaklaşım, sermaye birikiminin piyasa mekanizmasının temel alınarak özel sektör eliyle gerçekleştirilmesiydi. Bu yaklaşım 1923 yılında gerçekleştirilen 1. İzmir İktisat Kongresi'nde belirginleşmiştir. Ancak alınan önlemler fazla etkili olmamış ve 1930'lardan itibaren devletçilik ilkesinin kabulü, devletin kalkınmaya daha çok kamu yatırımlarıyla katkıda bulunması sonucunu doğurmuştur. "Devletçilik" olarak adlandırılan yaklaşımın ana özellikleri şöyle sıralanabilir (Kamu Ortaklığı İdaresi 1992: 8):

- Devletçilik geçiş dönemine özgü bir gereklilik olarak görülmüştür.
- Devletçilik politikasının kapsamı esas olarak sanayinin kurulmasına dayandığından, devletçilik politikası kısmi bir niteliğe sahip olmuştur.
- Devletçilik, ekonominin bütün alanlarını özel kesime açık tutmuştur.

Özellikle, Atatürk tarafından çizilen devletçilik politikasına göre; “Devletin bir takım sınai teşebbüsler kurup işletmesi esası nihai bir amaç değil, geçiş dönemlerine özgü bir zorunluluk olarak benimsenmiş ve ulusal ekonominin temel ilkesi olarak yine özel girişime dayandırılmıştır”. Devletçilik esas itibariyle sanayi alanını kapsamaktadır, bunun finansmanı için devletin banka kurması gereği ise beraber doğmuştur.(Hiç 1988: 30)

c) Devletin Verdiği Görevleri Gerçekleştirme: Devlet çoğu zaman uyguladığı ekonomik politikaları gerçekleştirmek amacıyla da işletmecilik yapmaktadır (Atasoy 1993: 29).

Türkiye’de kamu bankaları yurdun birçok yerinde şube açarak, çeşitli gruplara tarımsal, mesleki, turizm, denizcilik ve emlak kredileri vermektedir. Bunların dışında devletin yapması gereken bazı işlere aracılık etmekte, gereken belirli amaçları gerçekleştirmek üzere verilen ihtisas kredilerine düşük faiz uygulayarak devletin ekonomik amaçlarının uygulanmasında önemli bir yer almaktadır.

Bu amaçla sanayi ve madencilik alanında kredi vermek ve mevcut kamu girimlerini işletmek üzere 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası, daha sonra da aynı amaçla Türkiye Sınai Kredi Bankası kurulmuştur. Konut kredisi sağlamak üzere 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası, 1933 yılında Sümerbank, 1935 yılında madencilik ve enerji kesimini geliştirmek üzere Etibank, esnaf ve sanatkara kredi vermek üzere 1938 yılında Halk Bankası bankacılık işlemleri yanında, kendilerine verilen görevleri gerçekleştirmek üzere kurulmuşlardır (Kepenek 1990: 73).

d) 1. İzmir İktisat Kongresi: Türkiye'nin izlediği ekonomik politikayı ve ekonomik alandaki uygulamaları değerlendirmek üzere sanayi, tarım, ticaret ve işçi grubu temsilcilerinin katılımıyla 1923 yılında toplanan 1.İzmir İktisat Kongresi, danışma niteliği taşımasına karşın, kongreyi izleyen yıllardaki ekonomi politikaları üzerinde oldukça etkili olmuştur. Kongrede ileri sürülen görüşler, bankacılığın ekonomik hayattaki önemini ortaya koymasının yanında, izleyen yıllarda bankacılıktaki gelişmelere yön veren, şekillendiren nitelikte olmuştur. Bu görüş ve öneriler şöyle özetlenebilir (Akgüç 1992: 19-20):

- Türkiye'de ekonomik kuruluşların, batıda gözlendiği şekilde gelişmemesinin başlıca nedeni, Türkiye'de kredi kurumlarının ve kredi piyasasının gelişmemiş olmasındandır.
- Türkiye'de ekonomik hayatın canlanabilmesi için kredi kurumlarının gelişmesi zorunludur. Kredi kurumlarının oluşturulması, kredi piyasasının geliştirilmesi, en yaşamsal ekonomik sorunlardan biridir.
- Türkiye'nin ekonomik kalkınması, ancak bankacılığın bağımsız olarak gelişmesiyle hızlanabilir, hatta başlayabilir.
- Ulusal bankacılık sisteminin kurulamaması halinde Türk ekonomisi, yabancı sermayenin baskısı altında kalır.
- Bankaların kurulmasında devletin katkısı olmalıdır. Özel kesimin olanakları henüz güçlü bankalar kurulması için yeterli değildir.

2.2. Ekonomik Nedenler

a) Bankacılık Sektörüne Öncülük: Ülke için gerekli olan üretimi gerçekleştirmek, geliştirmek veya iyileştirmek gibi amaçlar devleti üretici ve işletmeci olmaya zorlayabilmektedir. Ülkemizde de sermaye birikiminin

yetersizliği ve kalkınma arayışlarının sonucu olarak devlet birçok işletme kurmuştur. Ülkemizdeki KİT'nin çoğunluğu devletin sanayide öncülük etme ve model yaratma amacının bir sonucu olarak kurulmuştur (Atasoy 1993: 28).

1920'li yıllarda devletin kalkınma ve diğer ekonomik amaçlarını gerçekleştirecek bankacılık sistemi mevcut değildi. Mevcut yabancı bankalarının kendi ülke ve vatandaşlarına hizmet edecek faaliyetlerde bulunması, Türkiye ekonomisinin ihtiyacı olan hizmetleri verememesi, mevcut milli bankaların az şubeli, yerel nitelikte olması, devlet eliyle bu alanda faaliyette bulunmayı gerektirmiştir.

Bankacılık sektöründe devlet eliyle 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Bu bankanın görevi; devletin elindeki kuruluşları devredilene dek yönetmek, yeni kuruluşlara ortak olmak, özel kesime kredi açmaktır. Böylece devletin özel kesimi doğrudan desteklemesi amacına yönelik bir kuruluş oluşturulmuştur. Bu banka daha sonra Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası olarak iki ayrı kuruluşu ayrılmış, ancak her iki kuruluş da yaklaşık bir yıl sonra kaldırılarak yerine Sümerbank kurulmuştur (Okyar 1995: 236-237).

b) Sermaye Yetersizliği: Türkiye'de kamu bankalarının kuruluş nedeni temelde özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalmasıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kalkınma sürecini başlatacak özel teşebbüsün gücünün yetersizliği devletin kalkınmaya öncülük yapmasını zorunlu kılmıştır.

Türkiye'nin 1920'lerde savaştan çıkmış, tarıma dayalı, sanayisi gelişmemiş, ekonomik yapısında, gerekli girişimleri yapacak müteşebbisin bulunmadığı bir durumda, devletin belli amaçlarını gerçekleştirmesi için özel sektörden beklentisi yok denecek kadar azdır. Özel sektör eliyle kurulan bankalar ise, Türkiye'yi o şartlarda harekete geçirecek sermaye yapısında ve gücünde değildi. Sermaye ve girişimci yetersizliği durumunda devlet, belirli

amaçlarla kamu bankalarını oluşturmak suretiyle sektörde faaliyet göstermiştir. Günümüzde ise kamu bankalarının bankacılık sektöründeki faaliyetleri özel sermaye yetersizliği dışındaki nedenlerden kaynaklanmaktadır.

c) Dışsal Ekonomiler: Devlet dış faydaların söz konusu olduğu üretim faaliyetlerini ya bizzat üslenmek ya da bu alanda faaliyette bulunan sektörleri desteklemek durumundadır. Devlet dış fayda ve maliyetler karşısında, çoğunlukla ekonomide bizzat girişimci olarak faaliyet göstermektedir. Ülkemizde de önemli ölçüde dışsallığın söz konusu olduğu bazı alanlarda KİT'ler oluşturulmuştur. Özellikle, cumhuriyetin ilk yıllarında başta Sümerbank olmak üzere bu çerçevede oluşturulan KİT'ler mevcuttur (Aktan 1987: 43-44). İhtisas kredileri vererek gelir dağılımına olumlu katkıda bulunabilmek, ayrıca ülke ekonomisine katkıda bulunabilecek sanayinin geliştirilmesi için gerekli yatırımların ve mevcut fabrikaların işletilmesi amacıyla kamu bankalarına ihtiyaç duyulmuştur.

d) Devlet Müdahaleciliği: Kamu kesimi ekonomiye doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etmektedir. Doğrudan müdahalede; bir ürünün devletçe üretilmesi veya ticari bir hizmetin devlet eliyle yapılması söz konusudur. Doğrudan müdahalenin asıl nedeni, bu çeşit girişimleri özel kesimin yapabileceğine inanmamak veya kamu yararı düşüncesinin üstünlüğüne inanmaktır. Doğrudan müdahale ekonomik gelişme sürecini piyasa mekanizması içinde başlatmak amacıyla etkin bir politika olarak kullanılmıştır. Dolaylı müdahale ise; bazı ekonomik grupları tek taraflı zorlamak yerine onları ulusal ekonomik kalkınma ile ilgili hedeflere varabilmek amacıyla katkıda bulunmaya çağırmasıdır. Bu açıklama ışığında, Türkiye'de kamu bankalarının doğrudan müdahalenin bir sonucu olduğu görülmektedir.

Günümüzde doğrudan müdahale amaçlı kamu bankaları oluşturulmamakta, dolaylı müdahalenin bir örneği olarak dispoñibilite, faiz

oranları, munzam karşılıklar gibi müdahale araçları ile sisteme dolaylı olarak müdahale edilmektedir. Türkiye’de oluşturulan kamu bankaları gerek Sümerbank ve Etibank gibi doğrudan işletmeler kurarak, gerekse Ziraat Bankası, Halk Bankası gibi belli sektör ve meslek guruplarına kredi sağlayarak devletin ekonomiye müdahalesinin birer aracı olmaktadır.

e) Gelir Elde Etmek: KİT’ler bir yandan karlılık ve genel yararı bağdaştırmanın aracı olarak kullanılırken, öte yandan bu kuruluşlar aracılığıyla elde edilen gelir fazlaları vergi toplamının bir alternatifini oluşturur (Eğilmez 1996: 120). Ancak kamu bankalarının incelenen dönemler itibariyle karlılığının düşük düzeylerde olması, hatta zarar etmeleri, kuruluş amaçlarında karlılık ilkesinin öneminin fazla olmaması, kuruldukları dönemlerde ülkenin içinde bulunduğu koşullarda karın temel bir amaç olmaması nedenlerinden dolayı kamu bankalarının varlık nedenini gelir elde etme amacıyla açıklamak yeterli bir neden olmamaktadır. Ancak buna rağmen kamu bankaları son yıllar içerisinde karlılıklarını arttırmış hatta bir kamu bankası olan Ziraat Bankası en çok kar eden banka olmuştur.

2.3. Sosyal Nedenler

a) Gelir Dağılımı: Devletin belirli amaçlarının gerçekleştirilmesinde öncülük eden, ihtisas kredilerinin büyük bir kısmı kamu bankaları tarafından verilmektedir. Tarım, gayrimenkul, mesleki, denizcilik, turizm kredilerinin tamamına yakını kamu bankaları tarafından verilmektedir. Çünkü bu tür krediler belli bir gelir veya meslek gurubunu ve bölgeyi kapsadığından, düşük faizle, uzun vadeli verilmesi gerekmektedir. Kamu bankaları düşük faizli ihtisas kredileri ile gelir dağılımına olumlu etki yapmaktadır.

b) Bölgelerarası Bütünleşme/Koordinasyon: Azgelişmiş bir ülkede devlet işletmelerini toplumsal değişim çerçevesinde değerlendirip, bunların kurumsal işlevlerini ele alan bir yaklaşım göstermelidir. İşletme olgusunun bir kurum olmaktan doğan özelliklerini belirlemesi gerekmektedir. Bu işlevler,

merkezden uzak bölgelerde devletin varlığının hissettirilmesinden, yetkinin yeniden dağıtılmasına dek uzanır. Kamu işletmesinin ekonomik işlevlerini siyasal ve toplumsal işlevlerden ayırmak hiçbir işe yaramaz, çünkü ekonomik işlevler çoğunlukla diğer işlevlerin kendi doğal sonucu görünümündedir (İnsel 1996: 210-211).

Bankalar faaliyetleri gereği halka ve firmalara şubeleri aracılığıyla ulaşırlar. Bu aşamada bankalar amaçlarıyla orantılı olarak çok veya az şubeli bir yapıyı tercih edebilirler. Örneğin, tarım sektörünü kredilendirmeyi amaç edinen bir banka organizasyon yapısı, çok şubeliliği gerektirmektedir. Bunun yanında banka kendi politikaları sonucu az şubeli bir yapıyı benimseyebilir. Kamu bankaları bölgelerarası koordinasyonun sağlanmasında, bu bölgelerde kar amacı gütmeyen belirlenen amaçların yerine getirilmesinde faaliyette bulunmak için kurulabilmektedir.

Bu bölgelerde ve bu bölgelerle ticari ilişkilerin geliştirilmesinde, istihdam olanaklarının artırılmasında, devlete önemli görevler düşmektedir.

c) Ülkenin Mevcut Şartları: 1920-1930'lu yıllarının Türkiye'si büyük savaşlardan çıkmış, 1929 Büyük Dünya Bunalımı'ndan önemli ölçüde etkilenmişti. Ülkedeki özel teşebbüs ise ekonomiyi harekete geçirecek dinamiklerden yoksundu. Zira ülkede kişi başına gelir düşüklüğü, altyapının yetersizliği, sermaye kıtlığı, yetişmiş insan gücü eksikliği, müteşebbis yoksunluğu ve tecrübe eksikliği, yabancı sermayenin çekingenliği gibi olumsuz koşullar mevcuttu (Kök 1995: 64). Bu şartlarda özel kesimin çeşitli ekonomik faaliyetlerde bulunması ve belirtilen olumsuzlukların giderilmesine katkıda bulunması zordu. Devlet gerek özel sermayenin yetersizliğini gidermek gerekse var olan sermayenin böyle bir olumsuz koşul altında işletmecilik yapabileceği ortamın oluşturulması amacıyla ekonomik hayata müdahale etmiştir. Bu dönemde Sanayi ve Maadin Bankası, Sümerbank ve Etibank gerek kamu gerekse özel sermayenin böyle bir ortamda yatırım kararı almalarında etkili olmuşlardır. Mevcut ve kurulacak işletmelerin

finansman ihtiyacının giderilmesinde aktif rol üstlenmişlerdir (Asan 1973: 110).

3. Kamu Bankalarının Genel Özellikleri

Kamu bankalarının özelliklerini aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Kamu bankalarında yönetim kurulu başkanı ve genel müdür unvanını aynı kişi taşıırken, özel sermayeli ticaret bankalarında bankanın özel şahıslara ait olmasından hareketle yönetim kurulu başkanlığı bankanın ana ortaklarından birine, genel müdürlük görevi ise, konusunda deneyimli bankacılık mesleğini bilen kişilere verilmektedir. Ancak bu düzen kamu bankalarının yeniden yapılandırılması kapsamında değişmiş ve artık kamu bankalarının yönetim kurulu başkanı ile genel müdürü teorik olarak farklı kişilerden oluşmuştur.
- Kamu bankalarının genel müdürleri üçlü kararnameyle atanırlar (Cumhurbaşkanı, başbakan, bağlı bulunulan bakan).
- 339 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 11/d maddesi: "Görevleri sırasında veya görevleri dolayısıyla işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı genel müdür ve genel yönetim kurulu üyeleri hakkında takibat yapılabilmesi için ilgili bakanın izninin alınması" şarttır.
- Kamu bankalarının hisse senetleri İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda (İMKB) işlem görmez. Bankalar Kanunu 5/1-C maddesi: Türkiye'de kurulacak bankaların; "hisse senetlerinin tamamının ada yazılı olması, nakit karşılığı çıkarılması, itibari değerlerinin yüz milyon TL'yi geçmemesi ve menkul kıymetler borsasına kote edilmesi" şarttır.

- Özel ticaret bankaları ile aynı sektörde bankacılık işlemleri yapmanın yanında gerek devlet bankası olmanın gerekse kuruluş amaçlarında yer alan bazı işlemlerin, ihtisas kredilerinin kullanılması, emekli maaşlarının ödenmesi, spor toto, toplu konut fonu kaynaklı kredilerin kullanılması, devredilecek veya birleştirilecek çeşitli bankaların kamu bankalarına devredilmesi işlemleri de aynı zamanda kamu bankaları tarafından yapılmaktadır.
- Vakıflar Bankası personeli 1475 sayılı iş kanununa tabi olup, bunun dışındaki kamusal sermayeli ticaret bankaları 233 sayılı KHK ekinde belirtilmiş olup, personeli bu KHK hükümleri doğrultusunda özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere istihdam edilmektedir.
- Kamu bankaları, işletmelerini devlet muhasebesine göre değil, Türkiye Bankalar Birliği tarafından esasları belirlenen tek düzen hesap planına uygun olarak muhasebeleştirir.
- Devlet ile olan ilişkileri kamu hukuku, üçüncü şahıslarla olan ilişkileri özel hukuk kapsamındadır.
- Mali bakımdan özerk olup, kendilerine ait mal varlıkları vardır. Bu mal devletin mal varlığından ayrı ve bazı sınırlamalar olsa da, kendine ait bulunan mal varlığı üzerinde tasarruf yetkisine sahiptir.
- Devlet bütçesi dışında yönetilirler, bütçeden yardım görebilecekleri gibi karları kısmen veya tamamen bütçeye aktarılabilir.
- Kamu bankaları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenir.

- Kamu bankalarının tek amacı kar değildir. Kamu hizmeti ve sosyal amaç ağır basmaktadır.
- Kamu bankaları bir yasa ile veya yasanın verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar (Karluk 1994: 4-5).

4. Türkiye’de Kamu Bankalarının Yapısını Etkileyen Koşullar

Türkiye’de kamu bankalarının yapısını etkileyen koşulları kurum içi koşullar ve kurum dışı koşullar olarak ikiye ayrılabilir.

4.1. Kurum İçi Koşullar

Kurum içi koşulları, kendi içinde personel eğitimi, fazla şube sayısı ve bankanın amaçlarının tanımlanması olarak sınıflandırılabilir. Bu koşullar aşağıda açıklanmıştır.

4.1.1. Personel Eğitimi

Bankacılık sisteminde şube sayısında görülen artışa paralel olarak personel sayısı da artmıştır. Kamu ve özel sermayeli bankalarda Eylül 2006 dönemi itibariyle toplam personel sayısı 140.888’e yükselmiştir. Toplam personelin % 28’i kamusal sermayeli ticaret bankalarında, % 60’ı özel sermayeli ticaret bankalarında, % 9’u yabancı sermayeli ticaret bankalarında, kalan % 3’ü de kalkınma ve yatırım bankalarında istihdam edilmektedir.

Eylül 2006 sonu itibariyle kamusal sermayeli bankalarda çalışanların % 55’ini yüksek öğretim ve lisansüstü eğitim yapmış personel oluşturmaktadır. Bu oran 2000 yılı sonunda % 38’dir. Kamu bankalarında yükseköğretim mezunlarının oranı artmış olmakla birlikte, özel bankalardaki oranın gerisinde kaldığı görülmektedir (www.tbb.org.tr).

Kamu kesiminde uygulanan ücret politikaları, personel alımına getirilen kısıtlamalar ve sosyal hakların daha az olması gibi nedenlerle kamu bankalarının eğitim seviyesi yüksek personel sayısı geride kalmıştır. (www.tbb.org.tr).

4.1.2. Fazla Şube Sayısı

Özel sermayeli bankalarının şube sayısı sürekli artarken, kamu bankalarının şube sayılarında durağanlık hatta azalma görülmektedir. Kamu bankalarının toplam şube sayısı Eylül 2006 dönemi itibariyle 2046 iken, özel sermayeli bankaların bu dönem itibariyle toplam şube sayısı 4026'dır. Son yıllarda özel bankaların sektör içindeki payının giderek arttığı görülmektedir.

Özellikle kamu bankaları yurdun her köşesine ulaşarak şube açmaktadır. Kamu bankalarında şube başına personel sayısı, şube başına karlılık, şube başına personel giderleri gibi hususlar dikkate alındığında, kapatılacak her şube kamu bankalarında zararları azaltacak veya karlılığı artıracaktır. Kamu bankalarının amaçları dikkate alınmadan, söz konusu bankaların zarar ederek devlete yük olduğu görüşleri ileri sürüldüğü bir sistemde, kamu bankalarının kuruluş amaçları dışında işletmecilik yönünden bakıldığında çok şubeciliğin karlı olmadığı sonucuna varılabilir. Ayrıca çok şubecilik geniş bir organizasyon yapısını ve koordinasyonun etkinlikle yürütülebilmesi için bölge müdürlükleri gibi idari birimlerin kurulmasını gerektirmekte, bu durumda kendi içinde ayrıca personel istihdamı, iş akışı gibi yeni düzenlemeleri meydana getirmektedir.

4.1.3. Bankanın Amaçlarının Tanımlanması

Kamu bankalarının tarihsel misyonunu tamamladığı, var oluş amaçlarından uzaklaştığı, eksikliği duyulan özel sermayenin olduğu ve özel bankaların kamu bankalarının verdiği hizmetlerden daha fazlasını

verebilmesinin kamu bankalarının gerekçelerini ortadan kaldırdığı görüşleri ağırlık kazanmaktadır (Çulpan, Topçu ve Sarısu 1994).

Faaliyetlerinde zarar etmesi, verdiği kredilerin dönmemesi gibi durumlar söz konusu olduğunda bunların olumsuz sonuçları, devlet tarafından yüklenilmektedir. Bu durum kamu bankalarının faaliyetlerinde daha dikkatli, seçici olmasını, kamu kaynaklarının kullanımında rasyonel davranmak için mevzuatın ayrıntılı ve daha katı koşullar içermesini gerektirmektedir. Fakat bu işlemler bürokratik işlemlerin artmasına yol açmaktadır.

4.2. Kurum Dışı Koşullar

Kurum dışı koşullar kendi içinde devlet memurları kanunu, siyasi iktidar, kamuoyunun kamu bankaları hakkında olumsuz fikre sahip olması, kamuya ait olma mantığı, banka birleşmeleri ve ihtisas kredileri başlıklarına ayrılabilir. Bu başlıklar aşağıda açıklanmıştır.

4.2.1. Devlet Memurları Kanunu

KİT'lerde çalışan personel, birbirinden farklı, hukuki özellikler taşıyan üç ayrı statü içinde bulunmaktadır. 399 sayılı KHK'nın 3/a maddesi uyarınca, KİT ve bağlı ortaklıklarda hizmetler, memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar hakkında 399 sayılı KHK'de belirtilen hükümler dışında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanacaktır. Sözleşmeli personel tüm özlük hakları, işe alınmaları, ücretleri, disiplin cezaları ve işlerine son verilmeleri 399 Sayılı KHK ile 3771 sayılı yasada belirtilen esaslara tabidir (Güzel 1994: 176-179).

Kamu bankalarının çok şubeli bir yapıda, toplam personel ve şube başına personel sayısının özel bankalara göre yüksek, personel başına giderin özel bankalara oranla düşük olmasından dolayı mali haklarda

düzenleme yapma bakımından gerekli esnekliğe sahip değildir. Mali bünyesi zayıflayan kamu ya da özel bankaların, kamu bankalarına devredilmesi veya birleştirmesinden dolayı çalışan personele yeterli mali ve sosyal hakların sağlanmasında, bu hakların uyumlaştırılmasında, personelin istediği şubede çalıştırılmasında zorluklarla karşılaşmaktadır.

4.2.2. Siyasi İktidar

Kamu bankaları devletin ekonomiye müdahalesinin bir sonucu olarak, kendisine verilen görevleri yerine getirmekte, bunun yanında bankacılık işlemlerinde faaliyet göstermektedir. Her sermayedar gibi devlet de onların performansını izleyecek, verdiği sermayenin karşılığında kar elde edip etmediğini denetleyecektir. Ancak bu müdahalenin bir devlet müdahalesi mi yoksa hükümet yönlendirmesi mi olup olmadığının ve bunun sınırlarının tartışılması gerekmektedir.

KİT'lerin kamu yönetimi iyi olduğu zaman iyi, kötü olduğu zaman da kötü olduğu ve ekonomide bu kadar ağırlığı olan bir kesimin denetiminden siyasi otoritenin bütünüyle elini çekmesinin olanaksız olduğu şeklinde görüşler ileri sürülmektedir (Aysan ve Sağlam 1994: 12).

Karlılık, iş akışı, krediler gibi yönlerden eleştirilen kamu bankaları yönetici atamalarının hükümet tarafından yapılması, bir devlet bakanlığına bağlı olması, ihtisas kredilerinde hükümetin de söz sahibi olması gibi nedenlerle siyasi müdahaleye maruz kalmakta, ekonomik bir birim olarak yönetilme ve faaliyette bulunma ilkelerini tam olarak uygulayamamaktadırlar.

4.2.3. Kamuoyunun Kamu Bankaları Hakkında Olumsuz Fikre Sahip Olması

İktisadi Devlet Teşekkülü olarak kamu bankaları hakkında ileri sürülen bazı görüşler şöyledir;

- İflas etme yoluyla cezalandırılmadığından, özel sektöre ve rekabete zarar veren avantajlara sahiptirler (Kır 1993: 30).
- İşletmecilik politikası açısından, özel sektör işletmelerine göre daha az verimli çalışan, daha çok bürokrasi ile yoğunlaşan, aynı işi daha çok zamanda daha pahalı üreten, kaynak israfına yol açarak devlete, dolayısıyla halka maddi ve manevi yük olan kuruluşlardır (Kır 1993: 32).
- Yönetim kararları siyasi unsurların baskısı altında olup, üst yönetim değişikliklerinde objektif kriterler kullanılmamaktadır.
- Kamu bankaları devlet güvencesi altında düşük faizle mevduat toplamakta, devletin bütün fonlarını ucuz faizle ellerinde bulundurarak fırsat eşitliğini ve serbest rekabeti büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır.
- Kamu bankalarının niteliksiz personel ve kötü örgütlenme sorunu vardır. Personel alımlarında rasyonel davranılmamakta, bankacılık hizmetlerinin gerektirdiği vasıfları taşımayan ve ihtiyaç fazlası kişiler işe alınmaktadır (Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi 1994: 10-11).
- Karar mekanizmaları özel bankalara göre yavaş işlemektedir.

4.2.4. Kamuya Ait Olma Mantiği

Kamu bankaları gerek ortaya çıkış nedeni gerekse ortaklık yapısından dolayı halka mal edilmektedir. Dolayısıyla toplumun malı olan bu bankalarda oluşabilecek olumlu veya olumsuz gelişmenin toplum üzerine yansımaları nedeni ile her vatandaş kamu kuruluşları hakkında fikir ileri sürebilme hakkının var olduğunu düşünebilmektedir.

4.2.5. Banka Birleşmeleri

Kamuya ait para ve fonları toplamaları yönünde bankalar kamu otoritesi tarafından sıkı denetlemeye tabi tutulmaktadır. Bir çok ülkede herhangi bir işletmenin iflas etmesinin dikkat çekmesine karşın, bir bankanın iflas etmesi veya iflas edecek bir duruma gelmesi bile arzu edilmeyen bir gelişmedir (Eyüpgiller 1978). Kamu otoritesinin 1980'lerden beri Türk bankacılık sisteminde ödeme güçlüğüne düşen bankalarda izledikleri politikalara bakıldığında, çok küçük bankaların dahi iflas etmesine izin verilmeyerek sistemdeki nispeten daha büyük bankalar ile birleştirme yoluna gidildiği görülmektedir.

Türkiye'de mali bünyesi zayıflayan bankaların birleşme yoluyla faaliyetlerine son verilmesi durumunda bu bankaların yükünü kamu bankaları çekmektedir. Bir bankaya devredilme aşamasına gelmiş olan bu bankaların tasfiye işlemleri ile ilgilenilmesi, personelin çeşitli unvanlar altında istihdam edilmesi, devralınan şubelerin faaliyetine son verilip verilmemesi sorun olmaktadır.

4.2.6. İhtisas Kredileri

Türkiye'de bankaların kullandığı krediler ihtisas kredileri ve ihtisas dışı krediler diye değerlendirildiğinde bu krediler şu alt başlıklardan oluşmaktadır (TBB 1995: 542-543).

İhtisas kredileri; tarım, gayrimenkul, mesleki, denizcilik, turizm ve diğer krediler,

İhtisas dışı krediler; ihracat, ithalat, işletme, yatırım, yurtiçi bankalar ve yurtdışı bankalara kullanılan kredilerden oluşmaktadır.

İhtisas kredilerinin kamu ve özel bankalar arasındaki dağılımı incelendiğinde kamu bankalarının ihtisas kredilerinin % 97'sini kullandığı, kuruluş amaçlarında da belirtildiği gibi son yıllarda bu amacı devam ettirdiği

görülür. Özel sermayeli bankalar ihtisas kredilerine yeterli önemi vermemektedir. Mesela tarım sektörünün mevduatı bu sektöre kaynak olarak aktarılmasına karşın, özel bankalar bu sektöre kredi vermemektedir.

Bu tür ihtisas kredileri ilgili gurubun desteklenmesi gibi bir sosyal amaçla verildiğinden, bu kredilerde faiz ve bankacılık hizmet geliri adı altında gelir elde etme imkanı sınırlıdır. Dolayısıyla bu ihtisas kredilerinin verilmesi için katlanılan maliyetler de yüksektir.

5. Kamu Bankacılığının Ticaret Bankacılığındaki Yeri ve Önemi

5.1. Yıllara Göre Kamu ve Özel Banka Sayısındaki Gelişmeler

Türkiye'de, 2006 yıl sonu itibariyle faaliyet gösteren mevduat ile kalkınma ve yatırım bankalarının sayısı 2005 yılına göre bir adet azalarak 46 olmuştur. Bu bankalardan 33 tanesi mevduat bankasıdır. Koçbank A.Ş., 1 Ekim 2006 tarihinde, tüm hak, alacak, borç ve yükümlülükleri ile birlikte, tüzel kişiliği tasfiyesiz sona ermek suretiyle Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.' ye devredilmiştir. Denizbank A.Ş. hisselerinin % 74,9965'i Dexia Participation Belgique S.A.'ye satılmak üzere 30 Mayıs 2006 tarihinde bir anlaşma imzalanmış, fiili devir işlemi 17 Ekim 2006 itibariyle gerçekleşmiştir. Banka, bu tarih itibariyle yabancı bankalar grubuna geçmiştir. "Bank Europa A.Ş."nin ticari unvanı 29 Kasım 2006 tarihi itibariyle "Millennium Bank A.Ş."; "Tat Yatırım Bankası A.Ş."nin ticari unvanı ise Ocak 2007 tarihinde "Merrill Lynch Yatırım Bank A.Ş." olarak değişmiştir (TBB, Bankalarımız 2007).

Aşağıdaki tabloda Türkiye'deki mevcut bankaların sermayelerine göre dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 3.3: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Banka Sayıları

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mevduat Bankaları	46	40	36	35	34	33
Kamu Bankaları	3	3	3	3	3	3
Özel Bankalar	22	20	18	18	17	14
Fondaki Bankalar	6	2	2	1	1	1
Yabancı Bankalar	15	15	13	13	13	15
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	15	14	14	13	13	13
Toplam	61	54	50	48	47	46

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2001-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı gibi, Türkiye’deki banka sayılarında 2001 yılından itibaren azalma söz konusudur. Bunun en önemli nedenlerinin başında 2000 ve 2001 yıllarında meydana gelen ekonomik krizler gösterilebilir. Ülkedeki banka sayısı 2006 yılı sonu itibarıyla 46’dır. Mevcut bankaların yapısının 2001 yılındaki bankalara göre daha güçlü ve krizlere daha dayanıklı hale geldiği söylenebilir.

Kamu bankalarının sayısı ise 46 banka içinde 3 olarak gözükmektedir. Oran olarak ifade edersek yüzde 6,5 civarındadır.

5.2. Yıllara Göre Bankaların Şube ve Personel Sayısındaki Gelişmeler

Türkiye’deki mevcut bankaların şube ve personel sayılarının gösterildiği tablolar aşağıdadır.

Tablo 3.4: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Sermayeli Bankaların Şube Sayıları

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mevduat Bankaları	6.889	6.087	5.949	6.088	6.228	6.804
Kamu Bankaları	2.725	2.019	1.971	2.149	2.035	2.149
Özel Bankalar	3.523	3.659	3.594	3,729	3.799	3.582
Fondaki Bankalar	408	203	175	1	1	1
Yabancı Bankalar	233	206	209	209	393	1072
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	19	19	17	18	19	45
Toplam	6908	6106	5966	6.106	6.247	6.849

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2001-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

2000 ve 2001 yıllarında meydana gelen ekonomik krizlerden dolayı bu yıllardan itibaren şube sayılarında genel bir azalış görülse de, 2004 yılından itibaren şube sayılarında artış meydana gelmeye başlamıştır. Kamu bankalarının şube sayılarının azalmasındaki en önemli etken ise, kamu bankalarında yapılan yeniden yapılandırma. Yeniden yapılandırma ile kamu bankalarının şube sayıları azaltılmıştır.

Şube sayıları 2006 yılı sonu itibariyle 2005 yılı ile karşılaştırıldığında da kamusal sermayeli mevduat bankalarında 114, yabancı sermayeli mevduat bankalarında 679, kalkınma ve yatırım bankalarında ise 26 adet artış gerçekleşmiştir. Özel sermayeli bankalar grubundan yabancı sermayeli bankalar grubuna geçişler nedeniyle özel sermayeli mevduat bankalarında şube sayısı 217 adet azalmıştır.

Kamu bankaları adet olarak az olsa da şube dağılımı olarak diğer bankalara göre yaygın bir ağa sahiptir. Bu sayede ülkenin hemen her yerindeki tasarruf sahiplerine ve diğer bankacılık hizmeti bekleyenlere hizmet ulaştırılmış olmaktadır.

Mevduat bankaları ile kalkınma ve yatırım bankalarında 2006 yıl sonunda çalışan sayısı, 2005 yıl sonuna göre 10.885 kişi, yüzde 8,2 oranında artarak 143.143 olmuştur. Çalışan sayısı kamusal sermayeli mevduat bankalarında 1.177 kişi, kalkınma ve yatırım bankalarında 172 kişi artmış, fon bankasındaki çalışan sayısı ise 62 kişi azalmıştır. Özel sermayeli bankalar grubundan yabancı sermayeli bankalar grubuna geçişler nedeniyle, çalışan sayısı yabancı bankalar grubunda 15.184 kişi artmış, özel sermayeli mevduat bankalarında 5.586 kişi azalmıştır.

Tablo 3.5: Türkiye’de Yıllara Göre Bankaların Personel Sayıları

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mevduat Bankaları	132.274	118.329	118.607	122.630	127.857	138.570
Kamu Bankaları	56.108	40.158	37.994	39.467	38.046	39.223
Özel Bankalar	64.380	66.869	70.614	76.880	78.806	73.220
Fondaki Bankalar	6.391	5.886	4.518	403	395	333
Yabancı Bankalar	5.395	5.416	5.481	5.880	10.610	25.794
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	5.221	4.942	4.642	4.533	4.401	4.573
Toplam	137.495	123.271	123.249	127.163	132.258	143.143

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2001-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

2006 yıl sonu itibariyle, banka çalışanlarının yüzde 27'si kamusal sermayeli mevduat bankaları, yüzde 51'i özel sermayeli mevduat bankaları, yüzde 18'i yabancı sermayeli mevduat bankaları ve yüzde 3'ü ise kalkınma ve yatırım bankaları tarafından istihdam edilmiştir.

Kamu bankaları istihdam ettiği personel sayısı ile de oldukça yüksek rakamlara ulaşmıştır. Ancak 2002 yılından itibaren kamu bankalarında yapılan yeniden yapılandırma programı ile personel sayıları aşağıya çekilmiştir. Böylece kamu bankalarındaki fazla personel temizlenerek bu bankalar daha az personel ile daha etkin ve verimli bir hale getirilmiştir.

2006 yıl sonu itibariyle banka personel sayıları eğitim durumuna göre ayrılarak incelendiğinde ise aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3.6: Türkiye’de 2006 Yılı İtibariyle Öğrenim Gruplarına Göre Banka Çalışanları

	İlkokulu Bitirmiş Olanlar	Orta Öğretim Kurumlarını Bitirmiş Olanlar	Yüksek Öğretim Kurumlarını Bitirmiş Olanlar	Yüksek Lisans ve Doktora Yapmış Olanlar	Toplam
Mevduat bankaları	1.933	41.991	90.341	4.305	138.570
Kamu bankaları	789	15.846	21.682	906	39.223
Özel bankalar	629	18.873	51.396	2.322	73.220
Fondaki bankalar	9	178	140	6	333
Yabancı bankalar	506	7.094	17.123	1.071	25.794
Kalkınma ve yatırım bank.	74	1.068	3.046	385	4.573
Toplam	2.007	43.084	93.387	4.690	143.143

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2006 Yılı Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

2006 yılı sonu itibariyle bankacılık sektöründe çalışanların yüzde 2'si ilköğretim, yüzde 30'u orta öğretim, yüzde 65'i yüksek öğretim kurumları mezunu, yüzde 3'ü ise yüksek lisans ve doktora yapmış olanlardan oluşmaktadır.

Kamusal sermayeli mevduat bankalarında çalışanların yüzde 58'ini yüksek öğretim kurumlarını bitirmiş ve lisansüstü eğitim yapmış personel oluşturmaktadır. Bu oran, özel sermayeli mevduat bankalarında yüzde 73, yabancı bankalarda yüzde 71, kalkınma ve yatırım bankalarında ise yüzde 75 şeklindedir.

Kamu bankalarındaki eğitim seviyesi düşük olan personel 2001 yılından itibaren uygulanan yeniden yapılandırma programı ile başka kurumlara nakledilmiş ve yerine daha az sayıda eğitim seviyesi yüksek, teknolojiye çabuk adapte olabilen personel alınmıştır.

6. Türkiye'de Ticaret Bankacılığı Sektöründe Kamu Bankalarının Pazar Payı

Burada ticari kamu bankalarının Türk ticari bankacılık sektörü içindeki pazar payı toplam aktifler, toplam mevduatlar ve toplam krediler açısından incelenmekte, böylece kamu bankalarının söz konusu sektördeki ağırlığı ortaya konmaktadır.

6.1. Toplam Aktifler ve Kamu Bankaları

2002-2006 dönemi itibariyle toplam aktiflerin kamu, özel ve yabancı sermayeli banka grupları arasındaki dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.7: Türkiye’de Toplam Aktiflerin Ticari Banka Gruplarına Göre Dağılımı (Bin YTL)

Yıllar	Kamu Bankaları		Özel Bankalar		Yabancı Bankalar		Sektör Toplamı
	T.Aktifler	Pay(%)	T.Aktifler	Pay(%)	T.Aktifler	Pay(%)	
2002	51.365.590	27,9	128.099.223	69,8	4.107.356	2,2	183.572.169
2003	84.412.798	35,2	151.025.171	62,9	4.514.584	1,9	239.952.553
2004	108.514.630	35,9	187.010.112	62	6.196.196	2,1	301.720.938
2005	60.804.879	17,9	262.776.276	77,4	15.955.127	4,7	339.536.282
2006	73.339.679	17,5	290.614.038	69,4	54.855.984	13,1	418.809.701

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Not: Yabancı Para Aktifler Dahil

Tabloda da görüldüğü gibi, kamu bankalarının aktif büyüklüğü sayıları az olmasına rağmen toplam aktif içinde hala önemli bir yere sahiptir. Kamu bankalarındaki aktif büyüklük toplam aktif içinde oran olarak azalsa da 2002 yılından itibaren yüzde 42,5 artarak 2006 sonu itibarıyla 73.339.679 YTL'ye ulaşmıştır.

Özel sermayeli bankaların toplam aktif içindeki payı çok az gerilemiş olsa da, miktar olarak yüzde 126 artarak 290.614.038 YTL'ye yükselmiştir. Özel sermayeli bankaların aktif büyüklüğünün oransal olarak azalmasının en önemli sebebi bu bankaların bazılarının yabancı sermayeli bankalara satışının yapılmasıdır.

Yabancı bankaların ise, toplam aktif içindeki payı sürekli artarak 2006 yıl sonu itibarıyla yüzde 13,1'e kadar yükselmiştir. Yabancı sermayeli bankaların toplam aktif içindeki payının artmasının en önemli sebeplerinden biri de özel sermayeli bankalardan yabancı sermayeli bankalara yapılan satışlardır.

Genel olarak bakıldığında ise, toplam aktifler 2002 yılında 183.573.169 YTL'den 2006 yıl sonunda 418.809.701 YTL'ye kadar yükselmiştir. Oran olarak bakıldığında yüzde 128 artmıştır. Bankacılık sektöründeki olumlu gelişmeler ve ekonomide yakalanan kısmi istikrar sayesinde sektörde rakamlar iyileşmiştir. Fakat hala ülkemizdeki bankacılık sektöründe aktif büyüklüğünün istenilen düzeye geldiği söylenemez.

6.2. Toplam Mevduat ve Kamu Bankaları

2002-2006 dönemi itibariyle Türk ticari bankacılık sektörünün toplam mevduatları ve bunun kamu, özel ve yabancı sermayeli ticari banka grupları arasındaki dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.8:Türkiye’de Toplam Mevduatın Ticari Banka Gruplarına Göre Dağılımı (Bin YTL)

Yıllar	Kamu Bankaları		Özel Bankalar		Yabancı Bankalar		Sektör Toplamı
	T.Mevduat	Pay(%)	T.Mevduat	Pay(%)	T.Mevduat	Pay(%)	
2002	37.794.178	29,8	87.017.328	68,5	2.119.166	1,7	126.930.672
2003	60.527.886	38,2	95.767.188	60,4	2.279.526	1,4	158.574.600
2004	82.786.162	41,6	112.523.495	56,6	3.639.497	1,8	198.949.154
2005	44.094.508	21	156.848.984	74,8	8.765.163	4,2	209.708.655
2006	52.106.452	20,3	170.940.905	66,6	33.698.660	13,1	256.746.017

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Not: Yabancı Para Mevduat Dahil

Tabloda görüldüğü gibi, 2002 yılında 37.794.178 bin YTL olan kamu bankaları mevduat büyüklüğü 2006 yılında 52.106.452 bin YTL'ye yükselerek yüzde 37,8 civarında artmıştır. Kamu bankalarının toplam mevduat içindeki oranına bakıldığında düşüş görülmektedir. 2002 yılındaki payı yüzde 29,8

iken, 2006 yılında yüzde 20,3'e gerilemiştir. Genel olarak bakıldığında, kamu bankalarının mevduattan almış olduğu pay azımsanamayacak kadar çoktur.

Aynı dönemde özel ve yabancı sermayeli bankalara bakıldığında, bu bankaların mevduatlarının her yıl arttığı görülmektedir. 2002 yılında yüzde 68,5 olan özel sermayeli bankaların mevduat payı 2006 yılı sonu itibariyle yüzde 66,6'ya gerilemiştir. Bunun sebebi ise, özel sermayeli bankalardan yabancı sermayeli bankalara olan satışlardır.

6.3. Toplam Krediler ve Kamu Bankaları

2002-2006 dönemi itibariyle Türk ticari bankacılık sektörünün toplam kredileri, bunun kamu, özel ve yabancı sermayeli ticari banka grupları arasındaki dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.9: Türkiye’de Toplam Kredilerin Ticari Banka Gruplarına Göre Dağılımı (Bin YTL)

Yıllar	Kamu Bankaları		Özel Bankalar		Yabancı Bankalar		Sektör Toplamı
	T.Mevduat	Pay(%)	T.Mevduat	Pay(%)	T.Mevduat	Pay(%)	
2002	8.270.247	16,4	40.657.877	80,6	1.498.235	3	50.426.359
2003	12.912.364	20	50.074.465	77	1.920.884	3	64.904.713
2004	21.807.291	22,1	73.083.190	74,2	3.617.018	3,7	98.507.499
2005	18.368.291	13,1	112.415.060	80,4	9.079.774	6,5	139.863.125
2006	30.061.706	15,1	135.051.003	68	33.569.707	16,9	198.682.416

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Not: Yabancı Para Mevduat Dahil

Tabloda, görüldüğü gibi 2002 yılında 8.270.247 bin YTL olan kamu bankalarının toplam kredi miktarı, 2006 yılında 30.061.706 bin YTL'ye yükselerek bu dönemler arasında üç katından fazla artış göstermiştir. Sadece

2005 yılında 2004 yılına göre bir miktar düşüş olsa da, 2006 yılında artışını sürdürmüştür. Kamu bankalarının toplam krediler içindeki payına bakıldığında ise, 2002 yılında yüzde 16,4 olan pay 2006 yılında yüzde 15,1'e gerilemiştir.

Aynı dönemler arasında özel ve yabancı sermayeli bankaların toplam kredi rakamlarına bakıldığında, her yıl artışla karşılaşılmaktadır. 2002 yılında 40.657.877 bin YTL olan özel sermayeli bankaların toplam kredi rakamı 2006 yılında 135.051.003 bin YTL'ye yükselmiştir. Toplamdaki payına bakıldığında 2002 yılında yüzde 80,6 olan pay 2006 yılında yüzde 68'e gerilemiştir. Yabancı sermayeli bankalarda ise, 2002 yılında 1.498.235 bin YTL olan toplam kredi bakiyesi 2006 yılında 33.569.707 bin YTL'ye yükselerek büyük bir artış göstermiştir. Yabancı sermayeli bankaların toplamdaki payına bakıldığında 2002 yılında yüzde 3 olan pay 2006 yılında yüzde 16,9'a çıkmıştır.

Yabancı sermayeli bankaların kredi rakamının artmasındaki etkenlerden biri de toplam aktif ve toplam mevduat bakiyelerinde olduğu gibi özel sermayeli bankalardan yabancı sermayeli bankalara olan satışlardan kaynaklanmaktadır.

7. Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Etkinlik/Verimlilik Analizleri

Bu kısımda Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Vakıflar Bankası olmak üzere üç adet kamu sermayeli banka ile, Yapı ve Kredi Bankası, Türkiye İş Bankası ve Türkiye Garanti Bankası olmak üzere üç adet özel sermayeli banka seçilmiştir. Söz konusu bankaların 2002-2006 dönemini kapsayan ve Türkiye Bankalar Birliği tarafından yayımlanan bilgileri kullanılarak, etkinlik ve verimlilik ölçüm oranları hesaplanmış, böylece kamu ve özel sermayeli bankalar karşılaştırılarak mevcut durum ortaya konmuştur.

7.1. Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Etkinlik

Bankalara yönelik etkinlik oranlarının başında toplam kredilerin toplam aktif içindeki oranı, toplam kredilerin toplam mevduat içindeki oranı ve tahsili gecikmiş alacakların toplam krediler içindeki oranı gelmektedir. Bu oranlar aşağıda seçilmiş kamu ve özel sermayeli bankalar için karşılaştırılarak incelenmiştir.

7.1.1. Toplam Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı

Toplam kredilerin toplam aktiflere oranı, bilançonun aktifinin ne kadar iyi olduğunu gösterir. Bu oranın yüksek olmasıyla aktifin yapısı arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Bu oran yüksek olursa bankanın aktif yapısının iyi olduğu anlaşılır.

Aşağıda verilen tabloda 2002-2006 dönemi itibariyle seçilmiş kamu ve özel sermayeli ticari bankalara ait toplam kredilerin toplam aktiflere olan oranları görülmektedir.

Tablo 3.10: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Toplam Kredilerin Toplam Aktiflere Oranı (%)

Bankalar	Y I L L A R				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ziraat Bankası	12,7	11,9	16,2	20,6	24,6
Halk Bankası	11,7	13	16,8	23	33,8
Vakıflar Bankası	25,8	26,7	32,2	36,8	47,4
Yapı-Kredi Bankası	37	36,9	38,9	47,4	42,4
İş Bankası	25,3	26,6	30,7	32,6	38,7
Garanti Bankası	31,3	30,5	38,01	46,4	51

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Tabloda da görüldüğü gibi, kamu bankalarının aktif yapısı özel bankalar kadar iyi olmasa da eski yıllara göre iyileştiği ve toplam kredilerin toplam aktiflere oranı 2002 yılına kıyasla 2006 yılı itibariyle çok daha iyi olduğu özel bankalarla olan farkın azaldığı görülmektedir. Kamu bankalarından Vakıflar Bankası'nın bu oranda Ziraat ve Halk Bankası'na göre daha iyi olduğu anlaşılmaktadır. Vakıflar Bankası'nın diğer kamu bankalarına göre daha etkin ve piyasa şartlarına uygun faaliyet gösterdiği söylenebilir.

Özel bankalar açısından bakıldığında ise, Garanti Bankası 2006 yılı itibariyle aktif kalitesi en yüksek banka olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplam aktiflerinin yarısından fazlası kredilerden oluşmaktadır.

Kamu bankalarının aktif yapısının iyileşmeye başlamasının en önemli sebeplerinin başında ise, bu bankaların kamu açıklarını finanse edip Hazine'ye fon sağlamak yerine asli görevlerini yani esnafa ve çiftçiye yönelik krediler sağlamaya başlaması gösterilebilir.

7.1.2. Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı

Toplam kredilerin toplam mevduata oranı, toplanan mevduatın hangi alanda kullanıldığını belirlemek bakımından önemli bir göstergedir. Aşağıdaki tabloda 2002-2006 dönemi itibariyle kamu ve özel sermayeli bankalara ait toplam kredilerin toplam mevduata oranı görülmektedir.

Tablo 3.11: Türkiye’de Yıllara Göre Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Toplam Kredilerin Toplam Mevduata Oranı (%)

Bankalar	Y I L L A R				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ziraat Bankası	17,2	16,5	20,3	25,9	29,1
Halk Bankası	18,8	18,2	22,3	29,8	42,8
Vakıflar Bankası	35,3	37,4	46,1	51,9	78,2
Yapı-Kredi Bankası	55,9	59,8	68,7	67	71,6
İş Bankası	41,8	48,3	55,5	55,5	69,4
Garanti Bankası	45,4	45,9	56	71,9	86,5

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Tabloda görüldüğü gibi, Ziraat ve Halk Bankası mevduatlarının bir kısmını kredi olarak kullanırken, yine kamu bankası olan Vakıflar Bankası 2006 yılı sonu itibariyle mevduatının yarısından fazlasını kredi olarak kullanmıştır. Ziraat ve Halk Bankası’nın toplam kredilerinin toplam mevduata oranı her yıl yükselerek olumlu yönde seyretmektedir. Özel sermayeli bankalarda da bu oran oldukça yüksektir.

Toplam mevduatın önemli bir kısmını kamu bankaları ellerinde bulundurmaktadır. Bunun sebebi, kamu kurumlarının fon fazlalarının bu bankalarda toplanması, devlet güvencesi ve yaygın şube ağı gibi nedenlerdir.

Ziraat ve Halk Bankası diğer bankalara göre daha fazla olan toplam mevduatlarını etkin bir şekilde piyasaya kredi olarak sunmamaktadırlar. Bu da söz konusu bankaların topladıkları mevduatları başka alanlarda kullandıklarını ortaya koymaktadır.

Özel bankalar açısından bu oran incelendiğinde ise, toplanan mevduatın büyük bir bölümünün kredi olarak piyasaya sunulduğu görülmektedir. Bu nedenle özel bankaların kamu bankalarına oranla yatırımları oransal olarak daha fazla destekledikleri söylenebilir.

7.1.3. Tahsili Gecikmiş Alacakların Toplam Krediler İçindeki Oranı

Bu oranın hesaplanmasının gerçeği ne kadar yansıttığı her zaman tartışma konusu olmuştur. Çünkü, geri dönmeyen kredilerin, karşılık ayrılmaması için canlı gösterildiği ve çeşitli bilanço oyunları ile gizlendiği, kamu bankalarının hazineye verdiği kredilerin ise görev zararı yazılarak kapatıldığı bilinmektedir. Bütün bu olumsuzluklara rağmen aktif kalitesinin hesaplanmasında geri dönmeyen kredi oranının dikkate alınması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda 2002-2006 dönemi itibariyle kamu ve özel sermayeli bankaların tahsili gecikmiş alacaklarının toplam krediler içindeki oranı görülmektedir.

Tablo 3.12: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Tahsili Gecikmiş Alacakların Toplam Kredilere Oranı (%)

Bankalar	Y I L L A R				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ziraat Bankası	51,6	42,8	42	23,4	18,4
Halk Bankası	47,8	45,6	28,1	19,3	9,3
Vakıflar Bankası	31,5	19,4	10,3	8,4	5,8
Yapı-Kredi Bankası	12,3	9,9	7,8	9,1	7,8
İş Bankası	15,9	13,2	9	5,1	3,8
Garanti Bankası	5,7	4	3,9	4,2	2,2

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Tabloda görüldüğü gibi Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın tahsili gecikmiş alacağı Vakıflar Bankası'na oranla daha fazladır. 2006 yılında bu oran 2002 yılı ile karşılaştırıldığında gerilemiştir. Bu da kamu bankalarının piyasa koşullarına göre hareket etmeye başlayarak daha etkin çalıştığını göstermektedir. Kamu bankaları içinde piyasa şartlarına en uygun çalışan bankanın Vakıflar Bankası olduğu söylenebilir. Bunun en önemli sebebi ise Vakıflar Bankası'nın, Ziraat Bankası ve Halk Bankası gibi politik baskılara maruz kalmamasıdır. Kamu bankalarında her ne kadar yıllar itibariyle iyiye gidış gözükse de özel sermayeli bankalarla karşılaştırıldığında tahsili gecikmiş alacaklar oranı yüksektir.

7.2. Kamu ve Özel Sermayeli Bankalarda Verimlilik

Bankalarda verimlilik oranları karlılıklarını ortaya koymak bakımından önemlidir. İşletmelerin temel işlevlerinin başında karlılık gelir. Çünkü işletmeler kar elde ettikleri sürece ayakta kalabilirler. Bankalar da bir işletme sayıldığından en temel işlevleri kar elde etmektir. Bu bakımdan verimlilik oranları önem arz etmektedir. Aşağıda 2002-2006 dönemleri itibariyle kamu ve özel sermayeli bankalara ilişkin çeşitli verimlilik oranları üzerinde durulmuştur.

7.2.1. Net Karın Toplam Aktifler İçindeki Oranı

Net karın toplam aktif içindeki oranı, aktif verimliliği bakımından önemli bir göstergedir. Aşağıdaki tabloda kamu ve özel sermayeli bankalarda net karın toplam aktif içindeki oranının yıllara göre gösterdiği değişimler görülmektedir.

Tablo 3.13: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Net Karın Toplam Aktifler İçindeki Oranı (%)

Bankalar	Y I L L A R				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ziraat Bankası	0,4	2,4	2,7	2,8	2,9
Halk Bankası	1,6	2,8	2	2	2,5
Vakıflar Bankası	1,8	1,4	2,9	1,7	2,1
Yapı-Kredi Bankası	5,3	0,6	0,3	0,2	1,3
İş Bankası	1,3	1,3	1,9	1,5	1,5
Garanti Bankası	1,4	1,3	1,3	1,9	2

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Tabloda görüldüğü gibi kamu bankaları bu oranda özel sermayeli bankalar ile rekabet edebilecek konuma gelmiştir. 2005 ve 2006 yıllarında sektörde en çok kar eden banka olan Ziraat Bankası son iki yıldır bu oranda en önde yer almaktadır. Bu da kamu bankalarında yavaşta olsa bir şeylerin değişmeye başladığının göstergesidir. Özel sermayeli bankalarda ise sorun yaşayan tek banka Yapı ve Kredi Bankası’dır. Yapı Kredi Bankası’nın Koç Bank ile birleşmesi sonucu bu sorun ortadan kalkmıştır.

7.2.2. Net Karın Toplam Mevduata Oranı

Bu oran ile, bankaların topladıkları mevduatın ne kadar etkin kullanıldığı hakkında fikir sahibi olunmaktadır. Aşağıdaki tabloda 2002-2006 dönemi itibariyle kamu ve özel sermayeli bankalarda net karın toplam mevduata oranı görülmektedir.

Tablo 3.14: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Net Karın Toplam Mevduata Oranı (%)

Bankalar	Y I L L A R				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ziraat Bankası	0,6	3,3	3,4	3,5	3,5
Halk Bankası	1,3	3,9	2,7	2,5	3,2
Vakıflar Bankası	2,5	2	4,1	2,3	3,2
Yapı-Kredi Bankası	7,9	1	0,5	0,3	2,1
İş Bankası	2,1	2,3	3,5	2,6	2,7
Garanti Bankası	2	2	2	3	3,5

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2001-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Tabloda görüldüğü gibi, 2002 yılında Halk Bankası ve Ziraat Bankası bu oranda diğer bankaların gerisinde kalmıştır. Kamu bankası olarak sadece Vakıflar Bankası’nın oranı diğer iki kamu bankasına göre daha iyidir. Özel sermayeli bankaların esas amacı kar elde etmek olduğu için karlılıkta daha yüksek olmaları normaldir. Kamu bankalarının kuruluş amaçları karlılık olmadığı için geride kalmaları beklenebilir. Fakat yine de kamu bankalarının görev zararları her zaman tartışma konusu olmuştur.

Kamu bankaları 2003 yılından itibaren yeniden yapılandırmanın etkisi ile piyasa koşullarına uygun hareket etmeye başladıktan sonra karlılık oranları artmaya başlamıştır. Bunun sonucunda da 2006 yılında bir kamu bankası olan Ziraat Bankası en çok kar eden banka olmuş ve net karın toplam mevduata olan oranında Garanti Bankası ile ilk sırayı paylaşmışlardır.

7.2.3. Net Karın Toplam Kredilere Oranı

Bu oran kredilerin karlılığını göstermektedir. Bilindiği gibi, bankacılıkta kar, basit olarak faiz gelirleri, komisyon gelirleri ve diğer gelirler toplamından; işletme giderleri, faiz giderleri ve diğer giderlerin çıkarılması sonucu kalan pozitif değer olarak ifade edilir. Bu bakımdan kredilerin karlılığının ölçülmesi banka faaliyetlerinin geleceği açısından çok önemlidir. Mevduat faizleri yüksek olduğu zaman kredi faizleri daha yüksek olacağından yatırımcılar da yüksek faizle kredi kullanmak istemeyeceğinden bu gibi durumlarda kredi kullanılması azalacaktır. Yüksek faiz ile kullanılan kredilerin ise batma riski artmakta ve takipteki kredi miktarını arttırmaktadır. Takip hesaplarına düşen krediler ise bankalara zarar olarak dönmektedir.

Aşağıda verilen tabloda 2002-2006 dönemi itibariyle kamu ve özel sermayeli bankalarda net karın toplam kredilere oranı görülmektedir.

Tablo 3.15: Türkiye’de Yıllara Göre Kamusal ve Özel Sermayeli Bankalarda Net Karın Toplam Kredilere Oranı (%)

Bankalar	Y I L L A R				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ziraat Bankası	3,5	20	16,5	13,4	12,1
Halk Bankası	4	21,2	12,1	8,6	7,4
Vakıflar Bankası	7	5,3	9	4,5	4,4
Yapı-Kredi Bankası	14	1,7	0,8	0,5	3
İş Bankası	5,1	4,8	6,3	4,6	3,9
Garanti Bankası	4,4	4,3	3,5	4,2	4

Kaynak: TBB, Bankalarımız 2002-2006 Dönemi Araştırmalar ve Raporlar Verilerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır. www.tbb.org.tr

Tabloda görüldüğü gibi kamu bankalarının bu orandaki performansı kötü değildir. 2006 yılı itibariyle kamu sermayeli bankaların hepsinin oranı özel sermayeli bankaların oranlarının üzerindedir. Bundan özel bankaların diğer bankacılık faaliyetlerinden de yüksek karlar elde ettikleri sonucuna ulaşılabilir. Kamu sermayeli bankalarda alınmayan bazı masrafları özel sermayeli bankalar olarak karlılıklarını diğer alanlara da yaymaktadırlar. Net karın toplam kredilere olan oranının özel sermayeli bankalarda düşük çıkmasının nedenleri arasında bu da söylenebilir.

8. Türkiye’de Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırma ve Özelleştirme Çalışmaları

Bu bölümde kamu bankalarının nasıl daha etkin hale getirilebileceği ve bu bankaların içinde buldukları kötü durumdan nasıl çıkarılabileceğinin üzerinde durulacaktır. Kamu bankalarındaki yeniden yapılandırma ve özelleştirme çalışmaları hakkında ayrı ayrı bilgi verilecektir.

- Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması yasal, finansal ve operasyonel olmak üzere üç ana gruba ayrılabilir. Mevcut kamu bankalarının kamu bünyesinde iyileştirilerek özelleştirilmesi amacıyla yeniden yapılandırmanın yasal dayanaklarının oluşturulması gerekmektedir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde söz konusu bankaların finansal yapılarının bozuk olmalarından dolayı krizin etkisi daha fazla hissedildiği için bu bankaların finansal yapılarının düzeltilmesi ve ayrıca çağdaş bankacılığın gereklerine göre çalışan ve kar üretebilen bir mekanizmaya dönüşmesini amaçlayan operasyonel yapılandırmanın yapılması gerekmektedir.

Kamu bankalarının görev zararlarının 2000 yılı sonunda bilanço büyüklüğüne oranının % 50’ye ulaşması, kredilerine karşılık ayırmaması,

görev zararlarının önemli ölçüde sermaye açığı yaratması, piyasadaki gecelik borçlanma tutarının 14 katrilyona ulaşarak faiz oranları üzerinde baskı oluşturması finansal yapılandırma programının kapsamını belirleyen unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu bankalarına yönelik finansal operasyon, bu bankaların kısa vadeli borçlanma gereksinimlerinin azaltılması ve bilançolarında önemli bir paya sahip olan görev zararı alacaklarının tasfiyesini içermektedir. Bunların dışında ayrıca sermaye yapılarının güçlendirilmesi, mevduat faiz oranlarının piyasa faiz oranları ile uyumlaştırılmasına yönelik operasyonların yapılması gerekmektedir (www.hazine.gov.tr Kamu Bankalarında Reform, Hazine Raporu 2002). Bu işlemler günümüze kadar yavaş yavaş gerçekleştirilmiş olup, günümüzde kamu bankaları ile ilgili böyle sorunların ortadan kalkmış olduğu söylenebilir.

Kamu bankalarına yönelik operasyonel yapılandırma, bu bankaların çağdaş bankacılık ilkeleri doğrultusunda çalışmalarına olanak tanıyacak ve hizmet kalitelerinin artırılmasını sağlayacak organizasyonel değişikliklerin gerçekleştirilmesi ve bu değişiklikler için yasal zeminin hazırlanmasını ifade etmektedir. Kamu bankaları operasyonel yapılandırma sürecinde piyasadaki mevcut imajlarını yenileyecek bir dizi uygulamaya başvurmuştur.

Operasyonel yapılandırma programının kapsamına giren uygulamaların bazılarını aşağıdaki başlıklarda özetlemek mümkündür.

- Emlak Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni 6 Temmuz 2001'de kaldırılarak Ziraat Bankası'na devredilmiştir. Bu çerçevede Emlak Bankası'nın bankacılık faaliyetleri dışarısında kalan mal varlıkları ve yükümlülükleri söz konusu devrin kapsamına alınmayarak, Toplu Konut İdaresi Fonu'na devredilmiştir. Söz konusu devirden doğan 1.7 katrilyon lira tutarındaki maliyet, Hazine tarafından Ziraat Bankası'na verilen özel tertip senetlerle karşılanmıştır.

- Kamu bankalarının şube ve personel sayısında rasyonalizasyona gidilmesi ileri sürülerek, kamu bankalarında 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tabi olmayan personel çalıştırılmamasına ve emekliliğe teşvike yönelik düzenlemelere yer verilmiştir,

- Personel sayısının realizasyonu açısından etkin insan kaynakları yönetimi süreci oluşturularak banka birim ve şubelerinin her biri için norm kadrolar tespit edilmiş ve norm kadro içerisinde kalan personelin özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalıştırılması; istihdam fazlası personelin ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarına transferi süreci uygulamaya konmuştur. Aynı zamanda çıkartılan yasal düzenlemelere dayanarak, bu bankaların yönetim kurullarına açıktan personel atama yetkisi tanınmıştır. Özellikle özel hukuk hükümlerine tabi personelin çalıştırılmaması kapsamında, kamu bankaları yönetiminde sunulan iş akitlerini imzalamayan personel belirli bir takvim dahilinde Devlet Personel Başkanlığı aracılığı ile diğer kamu kuruluşlarına nakledilmeye başlamıştır. Söz konusu uygulama bir yandan kamu bankalarının bankacılık işlemlerinde deneyimli birçok çalışanını bünyesinden çıkarmasına yol açarken, diğer yandan bu personelin geri dönmek üzere açtığı davalar nedeni ile uzun süre devam edecek bir hukuki sorun ve maliyetle karşı karşıya kalınmıştır.

- Kamu bankalarında personel rasyonalizasyonuna ilişkin uygulamalar yasal dayanağını 4603 sayılı kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasadan almakla birlikte, söz konusu yasanın mevcut olan anayasal düzenlemeler yanı sıra; sosyal güvenlik ve iş yasaları ile uyumu konusunda hukuki olarak tartışmalı bir ortam doğmuştur. Bu kapsamda yapılan uygulamalar sonucunda Aralık 2000'de 2.494 olan kamu bankalarının toplam şube sayısı, Aralık 2002'de 1.685'e gerilemiş, Aralık 2006'da ise yurtdışı şubeler ile birlikte 2.149'a yükselmiştir. Personel sayısı ise Aralık 2000'de 61.061 iken, Aralık 2002'de % 50 oranında azalarak 30.399'a gerilemiş, Aralık 2006'da ise 39.223'e yükselmiştir (Bankacılık Sektörü Yeniden

Yapılandırma Programı Gelişme Raporu 2002; TBB Araştırmalar ve Raporlar 2006).

Kamu bankalarının 2006 yılında şube ve personel sayılarının artışının sebebi yeniden yapılandırmanın sonucunda ulaşılan başarı ile kamu bankalarının daha karlı ve verimli bir hale gelmesine bağlanabilir.

- Kamu Bankalarında Özelleştirme Çalışmaları

Türkiye'de cumhuriyetin kurulmasından sonra ekonomik gelişmeyi hızlandırabilmek için devlet tarafından birçok alanda işletmeler kurulmuştur. Özel sektörün sahip olduğu kaynakların yeni cumhuriyetin sosyal ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirmede yetersiz olması yatırımın büyük çoğunluğunun devlet tarafından yapılmasını zorunlu kılmıştır. Buna paralel olarak çeşitli sektörlerdeki finansman ihtiyacını karşılamak için uzman bankalar kurulmuştur. Oluşturulan kamu kuruluşları ve bankalar ile piyasalar kontrol edilerek, yönlendirilerek ekonomik ve sosyal kalkınma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Akıllıoğlu 1996; Altunbaş 1996; Çanga 1996).

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen zaman içinde kurulan ve Türkiye ekonomisinin ağırlığını oluşturan kamu kuruluşları başlangıçta kendilerine verilen görevleri yerine getirmelerine rağmen daha sonra yönetim hatalarından dolayı verimli ve etkin faaliyet gösterememişlerdir. Diğer bir ifade ile, bu işletmeler ülke kalkınması için yeterli kaynak sağlayamadığı gibi zamanla kaynak tüketen kuruluşlar haline gelmişlerdir (Akıllıoğlu, Altunbaş ve Çanga 1996).

Fakat bu olumsuzluklar günümüzde ortadan kaldırılarak kamusal sermayeli bankalar verimli ve karlı hale gelerek hazineye kaynak aktarır duruma getirilmiştir.

Şimdiye kadar birçok kamu bankası satılmış veya diğer kamu bankalarıyla birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Günümüzde üç adet kamu bankası kalmıştır.

Türkiye’de kamu bankalarının özelleştirilmesi gereğini ileri sürenler, kamu bankacılığı özelleştirmeleri konusunda dünya deneyimlerinde yaşanan gelişmeler ile, Türkiye’de mevcut kamu bankalarının özel bankalara oranla verimlilikten uzak çalıştığı iddialarını sıklıkla öne çıkarmaktadırlar. Dünya üzerinde kamu bankacılığını tasfiye eden Latin Amerika benzeri ülkelerin hala içinde buldukları finansal zorluklar yanı sıra, gelişmiş birçok ekonomide kamu bankalarının tamamen tasfiye edilmeyerek devam ediyor olması, bu türden gerekçeleri çok haklı çıkarmamaktadır. Nitekim Avrupa’da 1980’li yılların sonunda başlayan kamu bankalarının özelleştirilmesi uygulamaları devam etmekte olup, hiçbir uygulamada kısa bir dönemde mevcut kamu bankalarının tümünün tasfiyesine başvurulmamıştır. Avrupa’da borsalarda halka arz yoluyla özelleştirilen kamu bankalarının borsada işlem gören hisse senetleri hemen hemen tüm örneklerde özelleştirme sonrası mutlak olarak değer yitirmiştir (Çankaya ve Öz 2001).

Ayrıca kamu bankalarının satılmasında nasıl bir yol izleneceği de henüz tam olarak belli değildir. Özelleştirme yapılırken bazı sorunlarla karşılaşılabilir. Bunlar, kamu bankalarının aktiflerinin çok büyük olması, gayrimenkullerinin fazla olması, satış değerinin çok yüksek olması gibi nedenlerdir. Özellikle kamu bankalarının kar eder hale gelmiş olduğu bu dönemde, kamu bankaları için fiyat belirlemek hayli güç olacaktır.

9. Kamu Bankalarına Çağdaş ve Dinamik Bir Yapı Kazandırılması

Kamu bankalarının çağdaş bankacılık akımını yakalayamamasının en önemli nedeni; söz konusu bankaların bürokratik engeller nedeniyle karar alma mekanizmasının çok yavaş çalışması, sürekli değişen yönetim-

organizasyon yapısı, sermaye yetersizliği ve stratejik planlama eksikliği gibi birçok faktörün etkisiyle esnek yapı ve dinamizmden yoksun oluşlarıdır.

Kamu bankalarında yöneticilerin sorumluluktan kaçmaları ve sermaye yetersizliği, hükümetlerin uyguladığı tasarruf önlemlerinden etkilenmeleri, bu bankaların altyapı (otomasyon) sorunlarının çözümünü geciktirmekte ve sektörde rekabet güçlerini azaltmaktaydı. Fakat bu sorunların önemli bir kısmı yeniden yapılandırma programlarından sonra günümüzde giderilerek ortadan kaldırılmış bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra kamu bankalarına yüklenen ek görevler kamu bankalarının klasik bankacılık işlevlerini yerine getirmede zorlanmalarına neden olmakta, hizmet kalite ve çeşidinin yaratılmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

Türkiye'de Ziraat Bankası; tarım kesiminin finansal olarak desteklenmesi ve gelişmesine katkıda bulunulması, Halk Bankası; esnaf, sanatkar, küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansal olarak desteklenmesi, Emlak Bankası; konut ve denizcilik sektörünün finansal olarak desteklenmesi, Vakıflar Bankası; vakıf kaynaklarının değerlendirilmesi, Etibank ise madencilik ve metalurji alanında faaliyet gösteren ana kuruluşun finansman gereksiniminin karşılanması amacıyla kurulmuştur. Bunlardan Etibank özelleştirilmiş, Emlak Bankası ise Ziraat Bankası'na devredilerek faaliyetine son verilmiştir. Diğer kamu bankaları faaliyetlerine devam etmektedir. Kamu bankalarına bu görevlerinin yanında yüklenen ek görevlerde bulunmaktadır.

Kamu bankaları kuruluş amaçları dışında ticaret bankacılığı da yapmaktadır. Hatta ticaret bankacılığı yönleri diğer görevlerinin önüne çıkmıştır. Ancak bu ikili yapı bankaların iki görevi de etkin bir biçimde yapmasını güçleştirmektedir.

10. Kasım 2000 – Şubat 2001 Krizleri ve Bankacılık Sektörüne Etkileri

Bu bölümde Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ve krizlerin ortaya çıkmasında bankacılık sektöründe biriken yapısal risklerin rolü ile krize giden süreç ve kriz sonrası sektördeki gelişmeler aktarılmaya çalışılacaktır.

Türk finansal sistemi 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan, selektif kredi politikalarının kaldırılması, mevduat ve kredi faizlerine serbesti tanınması, liberal kambiyo düzenlemeleri gibi deregülasyona yönelik liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramış ve sektör riskleri 1990'lı yıllar boyunca artmıştır. Kamu açıklarının finansmanının önemli ölçüde bankacılık kesimince yapılması ise, 1980 sonrasında egemen olan parasalcı yaklaşımın sonucudur. Bu yaklaşımın sonucunda merkezi hükümet, öncelikle kamusal hizmetleri planlayarak, bu palanlara göre finansman kaynaklarını normal vergi gelirleri ile sağlamak yerine, harcama politikasını bankacılık kesiminin spekülatif finansman kararlarına terk etmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler 2001: 14-16).

1980'li yıllarda gerçekleştirilen bankacılık sektörüne girişi, rekabeti ve büyümeyi kolaylaştırıcı yasal ve kurumsal düzenlemelerin de etkisiyle, sektördeki banka sayısı, istihdam, hizmet çeşitliliği ve teknolojik altyapı konularında hızlı bir genişleme süreci yaşanmıştır.

Bu kapsamda liberalizasyon süreci ile birlikte yerli ve yabancı banka sayısı artarken, kamu bankalarının sistem içindeki ağırlığı azalmıştır. Bankacılık sektörünün toplam aktifleri içinde kamu bankalarının payı 1980 ve 1990 yıllarında yüzde 45 civarında iken, bu oran 2000 yılında yüzde 34 düzeyine gerilemiştir.

Diğer yandan bankacılık sektörü teknolojideki gelişmelere uyum sağlama ve teknolojik altyapıyı geliştirme konusunda önemli bir atılım

gerçekleştirmiştir. Son on beş yıllık dönemde ATM sayısı, on-line bağlantıya sahip şube sayısı, Elektronik Fon Transferi (EFT) ve Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) sistemlerinin kullanımı, interaktif bankacılık hizmetleri ve internet bankacılığı alanlarında hızlı bir gelişme gözlenmiştir.

Bankacılık sektörünün altyapı ve iş hacmi açısından 1980 sonrası gösterdiği gelişmeler, sektörün kendi doğal işlevine aynı oranda yansımamıştır. Buna göre bir yandan finansal sistemdeki hızlı deregülasyon sürecinde banka sayısı, ürün çeşidi, müşteri hizmetleri ve teknik altyapı açısından önemli atılımlar göstermelerine karşın, bu dönem Türk bankacılık sektörü açısından finansal göstergelerin giderek bozulduğu, sektörün risk düzeyinin arttığı, kredilere aracılık işlevinin giderek azaldığı ve sonuçta bir çok bankanın kapanmak ya da iflas etmek durumunda kaldığı bir ortamla birleşmiştir. Nitekim, kredilerin bankacılık sektörünün toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 47 iken, 2000 yılında yüzde 32,8'e gerilemiştir. Benzer şekilde kredi/mevduat oranı 1990 yılında yüzde 84 iken, 2000 yılında yüzde 51'e inmiştir. Türkiye'de kredilerin Gayri Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) oranı benzer kategorideki ülkeler ile karşılaştırıldığında oldukça düşük düzeyde kalmıştır. Sektörde potansiyel bir kriz semptomu olarak görülmesi gereken gelir getirmeyen krediler sorunu nedeni ile yabancı kuruluşlar tarafından Türk bankacılık sektörü dünyadaki ikinci en riskli bankacılık sektörü olarak değerlendirilmektedir.

Bu nedenle söz konusu döneme ilişkin değerlendirmelerde, sektörde yaşanan olumlu gelişmelerin, sektörde meydana gelen bozulmaları gizlemesi olgusunu dikkate almak gerekmektedir. Nitekim, deregülasyon dönemi ile birlikte devlet iç borçlanma senetlerinin repo yoluyla fonlanması ve dövizle ilgili vadeli işlemlerdeki artışın bir sonucu olarak, bankalarda bilanço dışı işlemler hızlı bir gelişme göstermiştir. 1992 yılında yüzde 41,4 olan bilanço dışı işlemlerin toplam aktiflere oranı, 2000 yılı sonu itibarıyla yüzde 100,8'e yükselmiştir. Bankalar bu dönem boyunca bir yandan sektörde artan

rekabetin etkisiyle müşteri algılamasında modern bir banka imajını yaratırken, diğer yandan taşıdıkları riskleri bilançolarının dışına çıkarmışlardır.

Bu çerçevede Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı uygulamaya konurken, bankacılık sektörünün mali aracılık fonksiyonunu etkin bir biçimde yerine getirememesinin nedenleri;

- 1990'lı yıllarda yaşanan yüksek ve değişken enflasyon, büyüme hızındaki dalgalanmalar ve sermaye hareketlerinin kırılgan yapısının geleceğe yönelik belirsizlikleri artırarak kısa vadeli bir bakış açısını sektöre egemen kılması ve Türk Lirası'na olan güvenin zayıflayarak para ikamesinin hızlanması gibi makro ekonomik istikrarsızlıkların, bankaların kaynaklarının vadesini önemli ölçüde kısaltması ve döviz cinsinden yükümlülüklerin toplam kaynaklar içindeki payını belirgin bir biçimde artırması,

- Kamu kesimi açıklarının yüksek reel faizler ile yurtiçi piyasalardan finansmanının, bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açması ve bankacılık kesiminin yurtdışından borçlanarak kamu kesimi finansman araçlarına yatırım yapmalarının sektörde kur pozisyonlarını açması,

- Bu gelişmeler sonucunda bankacılık sisteminin likidite, faiz ve kur risklerine karşı kırılgan hale gelmesi ve bankacılık sektörünün bu riskleri algılamasının gecikmesi,

olarak sıralanmaktadır (Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı 2001: 6).

Bu sürecin bir sonucu olarak, Türk Bankacılık Sistemi, öz kaynak yetersizliği, küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı, zayıf aktif kalitesi (kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve risklerin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk, piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılganlık, vade

uyumsuzluğu, açık pozisyon), yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim benzeri yapısal zayıflıkları olan bir sektör durumuna gelmiştir.

Bankacılık sisteminde yukarıda ifade edilen yapısal sorunların ve risklerin açığa çıkmasında, 1999 yılı sonunda uygulamaya giren International Monetary Fund (IMF) destekli dezenflasyon programı önemli etkilere sahiptir. 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyümeyi yeniden sağlamak amacıyla uygulamaya konulan program kapsamında sıkı maliye politikası, yapısal reformlar, enflasyonist beklentileri aşağıya çekmek için döviz kurlarının hedeflenen enflasyona göre belirlenmesi, likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir para politikası temel başlıkları ön plana çıkmaktadır (Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı 2001: 7-8).

1999 Aralık ayında IMF'ye verilen niyet mektubu ile dezenflasyon programının temelleri atılmıştır. Bu programda öne çıkan başlıklar ise, kamu kesimi kaynaklı sorunların giderilmesi, ülke ekonomisinde önemli yer tutan tarım, telekomünikasyon, elektrik, sosyal güvenlik benzeri alanlarda kamusal destekleme mekanizmalarının kaldırılması olarak sıralanabilir. Özelleştirme benzeri yapısal dönüşümlerin yapılması, döviz kuru nominal çıpasına dayalı para programının uygulanması ülke ekonomisinin 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerine gelene kadar ki süreci de belirleyici etkileri olan konular ön plana çıkmaktadır. Bu başlıklardan, yapısal reformlar, bir yandan ülke ekonomisinin temellerini oluşturan bir takım sektörler ve kamusal kuruluşlara yönelik tasfiye programını ortaya koymakta, diğer yandan program kapsamındaki kredilerin kullanılabilmesi için birer performans kriteri olarak saptanmaktadır.

Türkiye'yi 2000 Kasım'ında bankacılık sistemi kaynaklı bir finansal krize götüren süreçte, yıllardır süregelen makro ekonomik sorunların biriktirdiği risklerin yanı sıra, uygulamaya konan dezenflasyon programının temellerinden kaynaklı sorunlar da etkili olmuştur. IMF destekli ve enflasyonu düşürmede döviz çıpasını esas alan benzer programların 1990'larda birçok

ülkede başarısız olmasının yarattığı güven sorunu, programın ilk uygulamaya konduğu dönemde başarısız olacağına ilişkin eleştirileri beraberinde getirmiştir. Uygulama alanı bulan politikalar bankacılık kesiminde biriken risklerin realize olmasına olanak tanıyan bir makro ekonomik ortam oluşturmuş; var olan risklere yenilerinin de ilave olmasını sağlamıştır. Bankalar sabit kur taahhüdü ile dışardan yabancı para cinsinden borçlanmışlardır. Fakat döviz olarak borç almış oldukları bu fonları, enflasyonun altında kalarak sürekli gerileyen devlet iç borçlanma senedi faizlerinde değerlendirmişlerdir. Ayrıca TL cinsi tüketici kredileri kullandırmışlardır. Bunun sonucunda da döviz pozisyonları açılmıştır. 2000 Haziran ayında Merkez Bankası açıklamalarına göre bankacılık sistemi toplam döviz açık pozisyonunun yaklaşık 2,5 milyar dolar olması gerekirken 15 milyar doların üzerine çıkmıştır (Uygur 2001: 12). Bankaların dışardan borçlanması, hızla düşen reel faizler, artan tüketici kredileri, döviz kur artışının altında kalan enflasyon hızı, ithalata dayalı büyüme ve hızla yükselen cari açıkla birleştiğinde kriz hazırlayan bir makro ekonomik ortama girilmiştir.

2000 yılında bankacılık sektörü, aktif yapısında TL kredilerin payı artarken, görece likit olan menkul değerler portföyünün payı azalmıştır. Enflasyonu düşürme programı ile bankacılık sektörünün likidite, kur ve faiz risklerine kırılganlıkları artmıştır.

2000 yılında bankacılık kesiminde artan risklerin yanı sıra, oluşan makro ekonomik göstergelerin de, kriz olasılığını arttırdığı ve kriz sinyallerini verdiği görülmektedir. Özellikle program sonrası dönemde kimi verilerdeki bozulmalar, krizlerin programı tam olarak uygulamama nedeni ile değil, bu tür programların doğasında var olan kriz tehlikesi nedeni ile oluştuğu yargısını güçlendirmektedir. Bu noktada bu tür göstergelerden bir kaçına aşağıda değinilmektedir (www.tsbd.org.tr. Bağımsız Sosyal Bilimciler 2001).

1- Bankacılık sisteminin yurtdışından sağladığı kredi hacmindeki gelişme, ülke içerisine giren spekülâtif sermaye ya da sıcak para girişi konusunda önemli bir ipucudur. Özellikle finansal kriz deneyimi geçiren ülkelerin krize sürüklenmelerinde sıcak sermaye girişinin kriz öncesi dönemlerde yoğunlaşarak kriz dönemiyle birlikte hızla çıkışı etkili olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’de bankacılık sistemi yurtdışı kredi hacmi 1996, 1997, 1998 yılları boyunca 50 milyar doların altında iken, 1999 yılı sonunda uygulamaya başlanan programla birlikte, 2000 yılı sonunda 209 milyar dolara ulaşmıştır. Bu rakam ülkenin bir yıllık mal ve hizmet üretimi toplamına denktir.

2- Kısa vadeli dış borç stoku/Merkez Bankası uluslararası rezervleri, bir ekonominin güvenilirliği anlamında önemli bir finansal kriz göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan, ülkemizde 2000 yılında kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası döviz rezervlerine oranı uluslararası deneyimlerin % 60 olan kritik eşiğin üzerinde % 145 olarak gerçekleşmiştir.

3- Merkez Bankası’nın rezerv gücünün parasal yükümlülüklerini karşılayabilmesi de finansal krizlerin oluşumunu açıklamada kullanılan göstergelerden birisidir. Bu gösterge çerçevesinde (dolaşımdaki para + vadeli ve vadesiz mevduat + döviz tevdiat hesapları)/döviz rezervleri oranı Türkiye’de 2000 yılının ilk yarısından itibaren yükselme eğilimine girerek uluslararası deneyimlerle karşılaştırıldığında tehlike sınırına doğru çıkmıştır.

Bu koşullar altında, 2000 Kasım ayında bir grup bankanın, portföyünde ağırlıklı olarak devlet iç borçlanma senedi taşıyan ve bu portföyü gecelik borçlanma-repo ile finanse eden diğer bir bankanın kredi olanağını kesmeleri sonucunda, Türkiye finansal kriz ortamına girmiştir. 22 Kasım 2000’de bankalararası piyasada gecelik borçlanma basit faizi üç kat artarak ortalama % 110’a yükselmiştir (Uygur 2001: 4). Kriz sonrasında Merkez Bankası başlangıçta döviz kuru çıpasına dayalı programı koruma ve IMF tarafından konulan Net İç Varlıklar hedefini aşmama sınırlamasının yarattığı tedirginlikle piyasaya ihtiyaç olunan likiditeyi vermeye yanaşmamış, daha sonra piyasaya

sürdüğü likidite ise, döviz talebi olarak geri dönerek önemli rezerv kayıplarına neden olmuştur. Kriz sonrası süreçte ise yeni bir Net İç Varlıklar hedefi belirlenerek, aynı kur politikası uygulanmaya devam edilmiştir.

Kasım 2000'de meydana gelen likidite krizini hazırlayan nedenler; dezenflasyon programının uygulanması ile faiz oranlarının hızla düşmesine karşın, enflasyon oranındaki düşüşün sınırlı kalması ve reel getirilerin önemli ölçüde arttığı koşullarda yurtdışına sermaye akışının önemli boyutlara ulaşması, TL'deki değerlemenin cari açığı giderek büyütmesi, kur taahhüdü altında bankacılık kesiminin pozisyon açması olarak sıralanabilir. Bu gerekçelerden hareketle kasımdaki kriz öncesinde krizin oluşumuna ilişkin olarak, eylülünden itibaren yurtdışında yerleşiklerin sermaye çıkışına başlamaları, kasım ayına ait enflasyon oranları, cari açığın beklenenden yüksek çıkması, özelleştirmede ve AB ile ilişkilerde yaşanan sorunlar, Arjantin ekonomisinden yayılan krizin etkileri sonucunda güven ortamının bozulması temel gelişmeler olarak sıralanmaktadır (Akyüz 2001; Boratav 2001). Güvensizlik unsurlarının arttığı böylesi bir ortamda yurtdışı kreditorler yurt içindeki bankalarla anlaşmalarını yenilememişler ve sermaye çıkışı hızlanmıştır.

Kasım krizi sonrasında, aralık ayında IMF ile yeni bir finansal destekleme paketi üzerinde anlaşılmış ve dönemin hükümeti yeni mali önlemler almıştır. Yeni önlemler geçici bir süre ekonomide istikrar ortamı oluşturarak kriz ortamından çıkıldığına ilişkin beklentileri arttırsa da, 2001 Ocak ayının sonlarından itibaren faiz oranları yeniden yükselmeye başlamıştır. Kasım 2000 krizinin üç ay sonrasında 19 Şubat 2001'de siyasi bir tartışma sonucunda ikinci kriz, bir kamu bankasının gecelik yükümlülüklerini yerine getirememesinin, zincirleme olarak bankaların yabancı bankalara olan yükümlülüklerini yerine getirmede sıkıntıya düşmeleri sonucu patlak vermiştir. Başlangıçta bankacılık sistemindeki likidite sorunundan kaynaklı kriz yerini döviz krizine bırakmıştır. Artan döviz talebi ve likidite sıkışıklığı ile kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları

nedeniyle ödemeler sistemi kilitlemiş, uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terk edilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır. 21 Şubat'ta Bankalararası Para Piyasası'nda gecelik faiz % 6200'e kadar çıkmış Merkez Bankası'nın bir haftalık döviz rezervi kaybı 5,36 milyar dolara ulaşmıştır (Uygur 2001: 19).

Şubat 2001'de oluşan krizde kamu bankalarının günlük likidite ihtiyacı önemli bir role sahiptir. Nitekim bu dönemde kamu bankalarının diğer bankalardan temin ettiği gecelik fonların ortalama maliyeti İnterbank ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası gecelik faiz oranlarının oldukça üzerinde seyretmiştir. Kamu bankalarının nakit açıkları IMF'nin para politikası kısıtları nedeni ile Merkez Bankası tarafından karşılanmadığından kamu bankalarının nakit açıklarını ikincil piyasa aracılığı ile diğer bankalardan yüksek faiz oranları ile borçlanarak gidermesi krizin oluşumunda önemli bir etkiye sahiptir.

Türkiye ekonomisinin yıllardır süregelen enflasyon, yüksek borçlanma, büyüme benzeri sorunlarının çözümlenmesi amacıyla 1999 sonunda uygulanan IMF programı, üzerinden iki yıl geçmeden terk edilmek zorunda kalmıştır. Akyüz ve Boratav (2001) çalışmalarında IMF ve Türkiye'deki bir kısım akademisyenin savunduğu üzere, programının çöküşünün politik etkiler ve yurtdışındaki gelişmelerle açıklanamayacağı görüşü hakimdir. Nitekim, krizler sonrasında ülke ekonomisi temel makro ekonomik göstergelerde, program öncesinden daha kötü bir yapının içerisine girmiştir. Bu kapsamda, bankacılık sisteminin mevcut yapısal sorunları varken, artış hızı sabit bir kur programına gidilmesi program hazırlanırken göz önüne alınmamıştır. Kur çıpasına dayalı programlarda dünya üzerindeki uygulamalarda ortaya çıkan risklerin ve başarısızlıkların göz ardı edildiği belirtilmektedir. Bu tür programların portföy hareketi şeklindeki riskli ve hızlı sermaye girişlerini tetikleyerek spekülâtif balon yaratma etkilerinin dikkate alınmaması, uygulamaya konan para politikası programı ile Merkez Bankası'nın para politikası yetkilerinin elinden alınması gibi unsurların bir bütün olarak

hazırlanan programının dizaynında ve niteliğinde önemli hataları beraberinde getirdiği vurgulanmaktadır.

Yaşanan krizler sonrasında programı destekleyen çevrelerin ağırlıklı olarak birleştikleri nokta, program kapsamındaki reformların yapılmasının gecikmesi ya da programın kısmi teknik eksikliklerin değerlendirilmesi üzerine olmuştur. Ancak böylesi bir bakış açısı, ülkemizdeki finansal krizin tüm boyutları ile değerlendirilebilmesi açısından yetersiz kalmaktadır. Nitekim, 2000 Kasım ve Şubat 2001 krizlerini değerlendirirken Yeldan (2002), bu krizlerin oluşumunu istikrar programı kapsamındaki hedeflerin tutturulmaması ya da istikrar programının teknik hataları ile açıklamaya yönelmektense, daha uzun dönemli ve geniş bir açıdan ele almanın gereğine işaret etmektedir. Buna göre krizlerin kökeninde, 1980'den bu yana uygulanan ve ulusal ekonomiyi denetimsiz piyasa güçlerine terk etmeyi amaçlayan neo-liberal politikalar bulunmaktadır. Bu çerçevede, 2000 yılındaki enflasyonu düşürme programı, ulusal mali piyasalardaki likidite yaratım mekanizmasını uluslararası parasal akımların spekülâtif girişlerine dayandıran yapısı ile, para politikasını kısa vadeli spekülâtif sermaye hareketlerine bağımlı kılmaktadır. Yeldan (2002), bu program kapsamında bu tür sermaye hareketlerine denetimde bulunmayacağını taahhüt eden Merkez Bankası'nın, ulusal piyasaları, uluslararası finansal sermayenin başı boş ve denetimsiz fon akımlarına terk ettiğini vurgulamaktadır. Merkez Bankası için kriz sonrasında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ile uygulamaya konan yeni program kapsamında biçilen rolün de eskisinden nitelik olarak farklılaşmadığına işaret ederek, kurların serbest bırakıldığı koşullarda Merkez Bankası'nın yeni işlevinin sadece fiyat istikrarını sağlamakla sınırlandırıldığı ve elindeki müdahale olanaklarının salt hedefle kısıtlandığı, buna koşul olarak ülkede uygulanan kamu maliyesi politikalarının da programlar kapsamında sadece faiz dışı fazla veren bütçe anlayışına indirildiği eleştirisine yer vermektedir.

Boratav (2001) ise, yaşanan krizlerde sermaye hareketlerinin rolüne özellikle dikkat çekmektedir. Buna göre, 1980 sonrasında Türkiye’de sermaye hareketlerinin ülke ekonomisine etkilerini kabaca 1981-1989 dönemi ve Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Kararla birlikte gelen 1990 sonrası dönem olarak ayırıştırılmaktadır. İlk dönemde ekonomik büyüme, cari açık, sermaye girişleri şeklindeki iktisadi döngünün, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile birlikte sermaye girişleri, ekonomik büyüme, cari açık şeklinde değiştiğini ifade etmektedir. Finansal piyasalarda liberalizasyonu ve sermaye hareketlerinde serbestleşmeyi getiren söz konusu kararın, ülke ekonomisinin büyüme dinamiklerini yabancı sermaye girişlerine bağlı kılan bir yapı ortaya çıkardığını vurgulamaktadır. Bu tespitin 2000 ve 2001 yıllarındaki krizler açısından bağlantısını kuran Boratav (2001), 2000 yılında net yabancı sermaye girişlerinin milli gelirin % 6,5’ine ulaştığı ve bu hızlı artışın milli gelirden % 6,1 oranında büyüme yarattığı, büyüme hızındaki artışın ise kur çıpasına dayalı programın da etkisiyle GSYİH’nın % 4,9’una ulaşan bir cari işlem açığına yol açtığına işaret etmektedir. Krizlerin oluşum sürecinde, sermaye hareketlerinden kaynaklanan ve Gayri Safi Milli Hasıla’nın % 12’sini bulan bir parasal yön değiştirmenin olumsuz etkilerine dikkat çeken Boratav, sağlıklı bir büyümenin sağlanması ile benzer krizlerin oluşumunu engellemek için sermaye hareketlerinin denetlenmesi üzerinde durmaktadır. Bu çerçevede, sermaye hareketleri üzerinde kurumsallaşmış kontroller uygulayan, uzun vadeli ve dolaysız sermaye hareketlerini çeken Çin ile Hindistan Asya krizinden etkilenmemiştir. Malezya’nın finansal kriz koşullarında sermaye çıkışların engelleyerek istikrarı komşularından çok daha hızlı sağladığı, Şili ile Kolombiya’nın da sıcak para çıkışlarını caydırıcı ve yumuşak yöntemlerle frenlendiği deneyimleri hatırlatılmaktadır.

Bunun gibi alternatif politikalar öneren benzer iktisatçılar, resmi iktisat söylemi kapsamında yer alan, hükümetler ile kamu maliyesinin yanlışları ve yapısal reformlarda çıkan aksilikleri açıklayanlara karşı çıkmışlardır. Sermaye giriş ve çıkışlarının denetlenmesi, iç borç stoku üzerinde geçmişe dönük

vergileme, konsolidasyon, servet vergisi gibi araçlardan birine dayanan radikal bir hafifletme sağlanması gerektiğini söylemişlerdir. Dış borç stokunun döndürülmesinde uluslararası bankalarla IMF'den bağımsız bir yeniden düzenleme müzakeresine girişilmesi benzeri politika önlemlerinin, uzun dönemli bir finansal istikrarı sağlama ve finansal krizler sarmalından kurtulma açısından önem taşıdığını düşünmektedirler.

Finansal krizler sonrası uygulanacak acil politikalar konusunda genelde iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. IMF yaklaşımına göre, döviz kurunda büyük hareketleri önlemek üzere kriz sürecinde sıkı maliye ve para politikaları önerilmiştir. Alternatif yaklaşımda ise, P.Krugman, J. Schs ve J. Stiglitz gibi iktisatçılar, kriz sonrasında giderek derinleşen bir daralmaya giden ekonomide gevşek maliye ve para politikalarının etkinliğini savunmaktadır. Türkiye 2000 Kasım ve Şubat 2001 krizlerinin her ikisinden sonra klasik IMF yaklaşımından vazgeçmeyerek, gecelik faizlerin yükseldiği bir ortamda piyasaya likidite vererek rahatlatmayı tercih etmemiştir. Bu noktada P. Krugman'ın, kendi ülkelerinde uygulama alanı bulmayan politikaları IMF'nin neden gelişmekte olan ülkelere önerdiklerine ilişkin sorusu düşündürücüdür (Uygur 2001). Nitekim IMF destekli kredilerin, destekten yararlanan ülkenin ekonomik büyümesine katkılarını dünya üzerindeki örnek ülkelere yola çıkarak inceleyen bazı araştırmalar yapılmıştır. Bu araştırmalarda söz konusu kredilerin kısa dönemde büyüme üzerinde önemli olumlu etkileri bulunmazken, beş yıllık bir süreç dikkate alındığında IMF kredilerinin ekonomik büyüme üzerinde ters etkilerinin olduğu saptanmıştır (Baro ve Lee 2002).

İki finansal kriz sonrasında, 1999 sonunda uygulamaya konan döviz çıpasına dayalı dezenflasyon programı, literatürde yer bulan döviz kuruna dayalı programların bankacılık kesimi sorunlu ülkelere genelde krizle son bulması görüşü ile uyumlu olarak yerini yeni bir IMF destekli programa bırakmıştır. Güçlü ekonomiye geçiş programı ile kamu kesimi borçlanma sorununun çözümlenmesinin yanı sıra bankacılık kesimi kaynaklı risklerin

giderilmesine vurgu artırılmış ve bir önceki programın içerisinde yer alan yapısal reformlar başlığı aynen korunmuştur. Program ile, yapısal reformlar ve kamu borçlanma gereksinimine ilişkin, 1999 sonundaki niyet mektubunda ortaya konan perspektif aynen korunurken, döviz kurunun nominal çıpa olarak kullanılmasına dayanan kur politikası terkedilmiştir. Güçlü ekonomiye geçiş programının temel iddiası uzun yıllardır süregelen iç borçlanma dinamiğinin ortadan kaldırılarak, sağlıklı bir ekonomik yapıya geçişin sağlanmasıdır. Bu geçiş aşaması için öngörülen, kamu kesimi harcamalarının kısıp, emek ve kırsal kesim gelirlerinin bastırılmasıdır. Ayrıca kriz sonrasında TL'de oluşan aşınma, ücret maliyetleri ve tarımsal ürün fiyatlarından sağlanacak tasarrufla ihracatın teşvik edilmesi sağlanmalıdır (Yeldan 2001). Güçlü ekonomiye geçiş programının en önemli hedeflerinden olan iç borçlanma gereğinin kırılması noktasında, bankacılık sistemi sorunlarının çözülmesi ve bankacılık sisteminin yeniden ekonomide işlevini yerine getirebilmesi önem kazanmaktadır.

Bu amaçla Güçlü ekonomiye geçiş programı, mali piyasalar ve para piyasalarına ilişkin düzenlemeleri zorunlu görmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde mevcut program, öncelikle parasal sermayenin krizden çıkış programı niteliğindedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler 2001). Programın parasal sermayenin krizden çıkışa yönelik olarak önerisi ise büyük ölçüde, ülke ekonomisinin finansal piyasaları ve temel sektörler ile kamu yararına işletmecilik deneyimlerinin tasfiyesi üzerine kuruludur.

11. Türkiye'de Mevcut Kamusal Sermayeli Bankalardan Örnekler

Bu bölümde, ülkemizde mevcut kamusal sermayeli bankalardan T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası hakkında genel bilgiler verilecektir. Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren kamusal sermayeli ticaret bankalarının kuruluşu ve gelişimi şöyledir; (Akgüç 1992: 22-46).

11.1. T.C. Ziraat Bankası

Ülkemizde kurulan ilk önemli ulusal banka Ziraat Bankası olup, temelini Mithat Paşa'nın Niş Valiliği sırasında Niş'in Pirot kasabasında 1863 yılında kurduğu memleket sandıkları oluşturmaktadır. Ziraat bankası 1934 yılında bir devlet kurumu olmaktan çıkarılarak anonim şirket haline getirilmiş ve bankaya tarımsal kredi yanında her türlü bankacılık faaliyetlerinde bulunabilme yetkisi tanınmıştır.

1937 yılında Ziraat Bankası için çıkarılan 3202 sayılı yasayla T.C. Ziraat Bankası adını alarak bir İktisadi Devlet Teşekkülü şekline dönüştürülen ve bugünkü hüviyetini alan bankanın, görevleri bu kanunun birinci maddesinde şu şekilde sayılmıştır; "Türk çiftçilerinin zirai istihallerine, zirai mahsullerin sürüm ve satışına, ziraatın ve zirai sanayinin ve bunlarla ilgili her türlü teşebbüsün milli ekonomi prensiplerine göre yürümesine ve ilerlemesine elverişli kredileri tanzim, tedvir ve tevzi etmek..."

Yasanın amacında; kredi kaynak ve olanaklarından gerçek çiftçilerin yararlandırılacağı, tarım kredi sorununun özel teşebbüs eliyle başarılı bir şekilde çözülemeyeceği, tarım kredisinin devlet faaliyeti olarak ele alınması zorunluluğu ve tarımsal üretimde işletme sermayesi olmayan bir arazinin ekonomik açıdan değer taşımayacağı vurgulanmıştır. Gerekçede T.C. Ziraat Bankası'na Tarım Kooperatifleri'nin başlıca bankası olma niteliği verilmiştir. Aynı zamanda Merkez Bankası'nın şubesinin bulunmadığı yerlerde, Merkez Bankası'nın bazı fonksiyonlarını da yapması öngörülmüştür.

11.2. Türkiye Halk Bankası

Halk Bankası ve Halk Sandıkları kurmak üzere hükümete yetki veren 2284 sayılı yasa 1933 yılında yayımlanmış olmakla beraber banka ancak 1938 yılında kurulmuştur. Kuruluşun ilk yıllarında Halk Sandıkları ile birlikte faaliyette bulunmuştur. Bu sandıklar mevduat toplama ve kredi verme

yetkisine sahip bankalar olarak faaliyette bulunmaktaydı. Halk Bankası da bunlara kaynak temin eden bir banka görünümündeydi. Bu sandıkların faaliyetleri 1964 yılında sona ermiş ve Halk Bankası'nın birer şubesi haline getirilmiştir.

Kuruluş amacı ülkenin küçük sanatkar, küçük sanayici ve ticaret kredisi gereksinimini karşılamak olan Halk Bankası'nın esas uğraşı; esnafın, küçük sanayicilerin, esnaf dernekleri ve küçük sanat kooperatifleri gibi kuruluşların finansmanına dönük bulunmaktadır.

11.3. Türkiye Vakıflar Bankası

1954 yılında 6219 sayılı yasa ile kurulmuştur. Vakıflar Bankası'nın görevleri;

- Taşınır ve taşınmaz mal ve değerler karşılığında kredi açmak, ortaklıklar kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek,
- Taşınmaz mal alıp-satmak,
- Her türlü bankacılık işlem ve hizmetleri yapmak,

Vakıflar Genel Müdürlüğü ve mülhak vakıflar idaresinin bankaya verdiği taşınmazları ve işletmeleri rasyonel bir şekilde yönetmek, devam ettirmek ve işletimleri için gerekli tüm işlem ve girişimleri yapmak üzere kurulmuştur.

Banka bir ihtisas bankası olmayıp bir ticaret veya mevduat bankası niteliğindedir. Bankanın ana ortakları Vakıflar Genel Müdürlüğü (% 55), mülhak vakıflar (% 20), diğer gerçek ve tüzel kişiler (% 25)'dir.

SONUÇ

Türkiye’de de kamu bankalarının kuruluş nedenleri dünya geneliyle ayın sebeplere dayanmaktadır. Kamu bankalarının en önemli kuruluş sebebi; ekonomik kalkınmaya öncülük etmek ve bankacılık sektörünün gelişmesine katkıda bulunmaktır. Türkiye’de kamu bankalarının sayısı toplam banka sayısı ile karşılaştırıldığında az olmasına rağmen toplam büyüklük açısından hala önemli bir paya sahiptir. Halen Türkiye’de üç adet kamu bankası faaliyetine devam etmektedir. Bunlar T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası’dır.

Dünya genelinde kamu bankalarının payına baktığımızda ise; 1970’li yıllara kadar gelişmiş ekonomilerde kamu payı % 40'lara, gelişmekte olan ekonomilerde ise % 65'lere ulaştığı görülmektedir. 1970'lerden itibaren ise yaşanan ağır ekonomik krizlerden dolayı kamunun çok fazla zarar etmesi nedeniyle, kamu bankaları satılmış ya da birleştirilmiştir. Böylece kamu payı giderek azalmaya başlamıştır. Ancak hala gelişmiş ekonomilerde bile kamu bankaları faaliyetlerini başarıyla sürdürerek sektör içinde önemli bir yere sahiptir.

Kamu bankaları kuruluş amaçları doğrultusunda bir çok ülkede öncü finansal kuruluşlar olarak hizmet vermişlerdir. Böylece finansal piyasaların derinleşmesine, kırsal kesimin tasarruflarının finansal sisteme kazandırılmasına, ülkede girişimci sınıfın oluşmasına ve özel sektörün yatırım yapmadığı bazı stratejik sektörlerin gelişmesine olumlu yönde katkıları olmuştur. Fakat zamanla gelişen finansal sistem içerisinde bu işlevlerini kaybeden kamu bankaları giderek sistem üzerinde yük olmaya başlamışlardır.

Dünya genelinde kamu bankalarının karlılıklarına baktığımızda ise; geri kalmış ve gelişmekte olan ekonomilerde kamu bankalarının genellikle zarar ettikleri görülmektedir. Bunun en önemli sebepleri olarak yanlış yönetim

anlayışı, gereksiz maliyetler ve etkin kullanılamayan krediler sayılabilir. Fakat iyi işletilen kamu bankalarının kar elde ettikleri de bir gerçektir.

Türkiye’de bankacılığın tarihsel gelişimine baktığımızda bunu tanzimattan önce, tanzimattan sonra ve cumhuriyet dönemi olarak üçe ayırabiliriz. Fakat dünya ölçüsünde bankacılık faaliyetinden sadece cumhuriyet dönemi bankacılığında bahsedilebilir. Bu dönemin en önemli kısmı 1980’den günümüze olan bankacılıkta serbestleşme ve dışa açılma dönemidir. Bu dönem bankacılık sisteminin en çok değiştiği ve geliştiği dönemdir. Ancak bu dönem aynı zamanda finansal krizlerin yaşandığı ve ekonominin ciddi yaralar aldığı dönem olmuştur.

Kamu bankaları iyi işletilmedikleri takdirde bütçe ve finansal sistem üzerinde olumsuz etki oluşturmaktadır. Görev zararları meydana gelerek hazineye ek yük gelmektedir. Kamu bankalarının performansını olumsuz etkileyen ve zarar etmelerine neden olan en önemli faktörler ise; kamu bankaları üzerindeki politik baskı, teşvik sorunları ve performansın değerlendirilmesinde kullanılabilecek bilginin yetersizliği olarak sıralanabilir.

Geçmiş dönemlerde sürekli zarar eden ve görev zararları ile hazineye ek yük getirdikleri gerekçesiyle kamu bankaları her zaman tartışma konusu olmuşlardır. Aslında kamu bankalarının zarar etmesinin başlıca nedeni, hükümetler tarafından kamu bankaları aracılığı ile yapılan transfer ödemeleri ve sübvansiyonlu krediler gibi işlemlerin bedellerinin hazine tarafından bu bankalara aktarılmamasından kaynaklanmaktadır. Hazineden alacaklarını alamayan kamu bankaları bu giderlerini mecburen zarar olarak göstermek zorunda kalmışlardır.

Bankacılık sektörünün gelişmesi ve yol göstericisi olmak için kurulan kamu bankaları bu görevini tam olarak yerine getirememiştir. Hatta teknolojik altyapı ve sunulan hizmet kalitesi gibi faktörlerde özel sermayeli bankaların yakın zamana kadar çok gerisinde kalmıştır. Ayrıca kamu bankalarının

hükümetlerin politik amaçları için kullanılarak adeta siyasetin arka bahçesi olarak görüldüğü dönemler olmuştur. Siyasi otoritenin baskısı altında kalan kamu bankaları etkin ve verimli bir şekilde işletilememiş, sadece hükümetlerin çıkarları doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Böylece piyasadaki etkin rekabet koşullarına ayak uyduramamışlardır. Genel itibarla insanların kamu bankalarına karşı ön yargılı olmasının sebepleri başında bu nedenler söylenebilir.

Kamu bankalarının geçmiş dönemlerde hep tartışılan diğer zarar nedenleri ise; yapılarının hantal olması, çabuk karar verip uygulayamayan bir mekanizmayla çalışmaları, yöneticilerinin profesyonel olmaması v.b. gibidir.

1980'li yıllardan itibaren kamu bankalarının kuruluş görevlerini tamamladığı, özel sermayeli bankaların yeterli güce ulaştığı bu nedenle kamu bankalarına ihtiyaç kalmadığı görüşü hakim olmaya başlamıştır. Devletin hem ekonomide kanun koyucu ve denetleyici olması hem de piyasada aktif olarak banka işletip rol alması eleştirilmeye başlanmış ve bu bankaların özelleştirilmesi konusu gündemde yerini almıştır.

Bu tartışmalar ve gelişmelerden sonra bazı kamu bankaları özelleştirilerek elden çıkarılmış veya diğer kamu bankaları ile birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Bunun sonucunda 6 Temmuz 2001 tarihinden itibaren ülkemizde üç adet kamu bankası kalmıştır. Kalan bu bankaların daha etkin, daha verimli olabilmeleri ve özelleştirmelerine altyapı oluşturulması için yeniden yapılandırma programı hazırlanmış, uygulamasına başlanmıştır.

Yeniden yapılandırma programı ile kamu bankalarında teknolojik altyapı yenilenmiş, şube sayıları azaltılmış, personel sayısında norm kadro uygulamasına geçilmiştir. Fazlalık olan personel diğer kamu kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu gelişmeler sonucunda kamu bankaları daha verimli bir hale gelerek karlılıkları artmaya başlamıştır. Ayrıca özel sermayeli bankalar ile

olan rekabette de sunduğu ürün yelpazesi genişlediğinden daha etkili olmaya başlamışlardır.

Bunların dışında kamu bankalarının hazine adına yapmış olduğu transfer ödemeleri ve sübvansiyonlu krediler gibi işlemlerin bedelleri hazine tarafından bu bankalara aktarılmaya başlanmıştır. Böylece kamu bankalarının zarar etme nedenlerinin başındaki faktör ortadan kalkmıştır. Diğer bankacılık ürünlerinde özel sermayeli bankaların gerisinde kalan kamu bankaları teknolojik altyapıda yapılan yenilikler ile bu sorunu büyük ölçüde ortadan kaldırarak yeni ürünler sunmaya başlamıştır. Bu gelişmeler sayesinde mevcut tüm kamu bankaları kar eder hale gelmiştir. Hatta bir kamu bankası olan T.C. Ziraat Bankası 2005 ve 2006 yıllarında en çok kar eden banka olarak özel sermayeli bankaları da geride bırakmıştır. Böylece kamu bankalarının iyi işletildiği ve yönetildiği takdirde, karlı olabildikleri anlaşılmaktadır.

Her ne kadar son yıllarda bankacılık sektöründe bir iyileşme olsa da, Türkiye’de finansal ve siyasal istikrar tam olarak yerleşmediğinden banka ve şube sayısı bakımından gelişmiş ekonomilerin çok gerisinde kalmaktadır. Türkiye’de yaklaşık 10 bin kişiye bir banka şubesi düşmektedir.

Kamu bankaları son yıllarda karlı hale gelmelerine rağmen tartışmalar devam etmektedir. Şimdiye kadar zarar ettikleri için tartışma konusu olan kamu bankaları şimdi de karlılıkları yüzünden tartışılmaktadır. Zarar ederken ekonominin önünde bir engel olarak görülen kamu bankaları, kar elde ettiklerinde ise özel sermayeli bankaları olumsuz yönde etkiledikleri yönünde eleştirilmektedir. Diğer bir eleştiri ise; sosyal devlet ilkesi sebebiyle halkın bankacılık hizmetlerinden faydalanabilmesi ve belli kesimlerin desteklenebilmesi için kurulan kamu bankalarının çok fazla kar amacı olmadan ve böyle bir kaygı gütmeyen çalışması gerektiği belirtilmektedir.

Kamu bankalarının akıbetinin ne olacağı konusunda yapılan açıklamalara baktığımızda, kamu bankalarının özelleştirilme çalışmalarının devam ettiği görülmektedir. Özelleştirme politikalarına bakıldığında ise, tüm kamu bankalarının zaman içinde satışının yapılarak özelleştirmeye devam edileceği görülmektedir.

Burada ortaya çıkan başka bir sorun, mevcut kamu bankalarının nasıl özelleştirileceğidir. Sistemde mevcut olan kamu bankalarının büyüklüğü hala toplam bankacılık sektörünün önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Sadece T.C. Ziraat Bankası'nın aktif büyüklüğü 80 milyon YTL civarında iken bu kadar büyük bir varlığın nasıl ve kim tarafından alınacağı cevap bekleyen önemli bir sorudur.

Diğer bir sorun ise, devletin tüm kamu bankalarını özelleştirmesinin devlet açısından bir dezavantaj oluşturacağı gerçeğidir. Kamu bankalarının iyi işletilmeleri halinde kar etmeleri kaçınılmazdır. Nitekim son yıllarda kamu bankaları karlılıkta ilk sıralarda yer almaktadırlar.

Ayrıca tüm vatandaşların bankacılık hizmetlerinden yararlanması, subvansiyeli kredilerin kullanılabilmesi, devletin yapması gereken bazı ödeme ile tahsilatların yapılabilmesi için devletin en az bir tane kamu bankasına ihtiyacı vardır. Bunların dışında devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğinde kullanabileceği, en iyi enstrüman yine bir kamu bankasıdır. Diğer taraftan özel sermayeli bankaların çok karlı olmadığından, yapmadığı veya girmediği fakat sosyal faydanın yüksek olduğu konularda yine kamu bankaları kullanılarak gerekli müdahaleler yapılabilir.

Sonuç olarak; kamu bankaları hala ekonomide önemli bir role ve yere sahiptir. Kamu bankaları özel bankaların gelişmesine yardım ettiği gibi sosyal yönden de birçok önemli görev üstlenmektedir. Eskiden çeşitli nedenlerle zarar etmelerine rağmen günümüzde ekonomide yakalanan kısmi istikrar ve yapılan yeniliklerle kamu bankaları karlı hale gelmiş bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU, M.Z., Y. ALTUNBAŞ ve A. ÇANGA

1994 “Türk Bankacılık Sisteminde Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi Gereği.” Hazine Dergisi. Ankara: 3, Temmuz.

AKGÜÇ, Öztin

1992 100 Soruda Türkiye’de Bankacılık. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

AKTAN, Coşkun C.

1985 “KİT’lerin Özelleştirilmesinde Öncelik Sorunu.” Maliye Yazıları. Ankara: 6, Nisan-Mayıs: 43-44.

AKYAZI, Haydar

2000 “Güvenli Bir Mali Sistem İçin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar” İktisat, İşletme ve Finans, Eylül, 174: 53-54.

AKYÜZ, Y. ve K. BORATAV

2001 The Making of Turkish Financial Crises. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

AL, Hüseyin

1988 “Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi-Tanzimata Kadar Osmanlı Devletinde Bankacılık Faaliyetleri” Active Bankacılık ve Finans Dergisi, 1, Haziran, 5.

ANDREWS, Mark A.

2004 State-Owned Banks, Stability, Privatization and Growth Practical Policy Decisions in a World Without Empirical, IMF Çalışma Tebliği.

ANDREWS, W. ve N. NAZMI

2005 State-Owned Banks, Stability, Privatization and Growth, Practical Policy Decisions in a World Without Empirical. IMF Çalışma Tebliği.

ATASOY, Veysel

1993 Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu. Ankara: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları.

AYSAN, Mustafa

1973 Türkiye’de Devlet İşletmeciliği. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

AYSAN, M. ve D. SAĞLAM

1992 “KİT Reformu ve TÖYÖK” Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi. İstanbul: 3, Mart: 12.

BAER, W. Ve N. NAZMI

2000 Privatization And Restructuring of Banks in Brazil, The Quarterly Review of Economics And Finance.

Bank Refulation and Supervision Database,

<http://www.worldbank.org/research/interest>

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu” 2001-2002, www.bddk.org.tr

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. İstatistik Veriler 2006, www.bddk.org.tr

Bankalarımız 1999, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, İstanbul: 218: 49.

BARRO, R.J. ve J.W. LEE

- 2001 “Who is Chosen and What are the Effects” NBER Working Paper Series, Mayıs: 31-32.

BARTH, J., G. CAPRIO ve R. LEVINE

- 2001a “Banking Systems Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?”, University of Chicago Çalışma Tebliği.
- 2001b “The Regulation and Supervision of Banks Around the World: A New Database”, Dünya Bankası Çalışma Tebliği.

BERGER, A.N., G.R. CLARKE, R. CULL, L. KLAPPER ve G.F. UDELL

- 2001 Corporate Governance and Bank Performance: A Joint Analysis of the Static, Selection and Dynamic Effects of Domestic, Foreign and State Ownership, Including Domestic, Foreign Acquisitions and Privatization, Washington: Conference On Bank Privatization, World Bank.

BOEHMER, E., R.C. NASH ve J.M. NETTER

- 2003 Bank Privatization in Developing and Developed Countries, Cross-Sectional Evidence on the Impact of Economic and Political Factors. Wake Forest University Çalışma Tebliği.

BONİN, J., I. HASAN ve P. WACHTEL

- 2001 Ownership Structure And Bank Performance In The Transition Economies of Central And Eastren Europe: A Preliminary Report, New York University Çalışma Tebliği.

BORATAV, Korkut

- 1987 Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- 2001 “2000-2001 Krizlerinde Sermaye Hareketleri” İktisat, İşletme ve Finans. İstanbul: 186.

BORISH, M., A. GROSS ve K. SHERIF

2004 State-Owned Banks In The Transition: Origins, Evolution and Policy Responses, www.worldbank.org

CAPIO, G. ve P. MARTINEZ

2000 Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises. Conference on Monetary and Exchange Rate Policies, Cairo, Egypt.

CLARKE, G.R. ve R. CULL

2003 Bank Privatization in Argentina: A Model of Political Constraints And Differential Outcomes, Dünya Bankası Çalışma Tebliği.

COCHEO, Steve

“The Fall of Too Big To Fail”, ABA Banking Journal, May 1990: 29

CORNETT, M., L. GUO, S. KHAKSARI ve H. TEHRANIAN

2000 The Impact Of Corporate Governance on Performance Difference in Privately-Owned Versus State-Owned Banks: An Internatinal Comparision, Boston College Çalışma Tebliği.

CORREA, Paulo

2001 Supervision of Public Banks, Challengen and Problems Faced in Colombia Since the mid 1990s. Washington: Conference on Transforming Public Sector Banks, World Bank.

ÇANKAYA, F. ve M. ÖZ

2002 “Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi” Türkiye Bankaları Birliği. Ankara: 221.

ÇİLLER, T. ve M. ÇİLAĞA

1988 Türk Finans Kesiminde Sorunlar ve Reform Örnekleri. İstanbul: Yenilik Basımevi.

ÇİVİ, Halil

1985 Türkiye’de Bankacılık. Ankara: Fon Matbaası, 42-43.

ÇOLAK, Ö., T. ÖÇAL, S. TOĞAY ve K. ESER

1997 Para Banka Teori ve Politika. Ankara: Gazi Büro Kitapevi.

ÇULPAN, R., Ş. TOPÇU ve A. SARISU

1994 “Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi.” Uzman Gözüyle Bankacılık Dergisi. Ankara: 8, Aralık: 44.

DE, Bernard

2002 Ownership Effects on Bank Performance: A Panel Study of Indian Banks, Mumbai: Fifth Annual Conference on Money and Finance in the Indian Economy, Indira Gandhi Institute of Development Research.

Department of Treassury, “Modernazing The Financial System; Recommandation for Safer, More Competitive Bank”, February 1991: 6

Devlet Planlama Teşkilatı, “3. İzmir İktisat Kongresi Devlet Planlama Teşkilatı Bankacılık, Sigortacılık, Yabancı Sermaye, Müteahhitlik Hizmetleri, Turizm Çalışma Grupları Raporu, Ankara, 1992: 58.

DİNÇ, Serdar

2002 Politicians and Banks, Political Infuences on Government-Owned Banks in Emerging Markets. University of Michigan Business School Çalışma Tebliği.

DURER, Salih

1988 “Türkiye’de Ticaret Bankalarının Sermaye Yapı ve Yeterliliği Üzerine Bir İnceleme” İstanbul: Yapı Kredi Bankası Bankacılık Araştırma Dizisi.

EĞİLMEZ, Mahfi

1996 Hazine. İstanbul: Finans Dünyası Yayınları.

European Central Bank, Report on EU Banking Structure 2003, 2004, 2005 – EU Banking Stability 2003, 2004, 2005 www.ecb.int

ERTUNA, Özer

1986 Finansal Kurumlar. Ankara: Teori Yayınları, 47.

EYÜPGİLLER, Servet

1978 Bankalar İçin Banka İşletmeciliği Bilgisi. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü.

FICHER, J.L. ve P.H. KUPIEC

2003 Promoting the Effective Supervision of State-Owned Financial Institutions. Washington: Conference on The Role Of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practice, World Bank.

Fiscal Cost of State-Owned Banks in Selected Economies of Central and Eastren Europe, 2003, Wordl Bank.

FOUAD, M., R. HEMMING, D. LOMBARDO ve W. MALISZEWSKI

2004 Fiscal Transparency and Public Banks, Washington: Conferance on The Role of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practive, World Bank.

FRIES, S. ve A. TACİ

- 2003 “Cost Efficiency of Banks in Transition: Evidence From 289 Banks in 15 Post-Communist Countries”, *Journal of Banking and Finance*, 29: 55-81.

GERSCHENKRON, Alexander

- 1962 Economic Backwardness in Historical Pespective, Cambridge: Harward University Press.

GEYLAN, Ramazan

- 1985 Ticari Banka Yönetimi ve Türk Ticari Bankalarının Temel Yönetim Sorunları, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

“Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler” Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu. 2001, www.tsbd.org.tr

GÜZEL, Ali

- 1995 Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme. Ankara: Maden İşçileri Sendikası.

HANSON, James A.

- 2004 Public Sector Banks and Their Transformation, Washington: Conferance on The Role of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practive, World Bank.

HAWTREY, Ralph

- 1926 The Economic Problem, London: Longmans, Gren and Co.

HİÇ, Süreyya

- 1988 Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Menteş Kitapevi.

HUIBERS, Fred

- 2004 Using Initial Public Offerings as a Strategy for Bank Privatization.
Washington: Conference on The Role of State-Owned Financial
Institutions, Policy and Practice, World Bank.

HUSAIN, Fazal

- 2003 Reforms of Public Sector Banks-Case Study of Pakistan,
Washington: Conference on Transforming Public Sector Bank,
World Bank.

İNSEL, Ahmet

- 1996 Düzen ve Kalkınma Kısacasında Türkiye-Kalkınma Sürecinde
Devletin Rolü. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

JAYAWARDENA, A.S.

- 2003 Good Public Banks/Bad Public Banks, Washington: Conference
on Transforming Public Sector Bank, World Bank.

“Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi Sempozyumu.” Uzman Gözüyle
Bankacılık Dergisi, 1994: 8, Aralık: 7.

“Kamu Bankalarında Reform” Hazine Raporu, 2002, www.hazine.gov.tr

KARACAN, Ali İhsan

- 1996 “İktisat Yazıları” İstanbul: Finans Dünyası Yayınları, Yayın No: 4

KARLUK, Rıdvan

- 1994 Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme. İstanbul:
Esbank Yayınları.

KAWALEC, S. Ve K. KLUZA

- 2001 Two Models of Systemic Bank Restructuring Interdependence With Privatization Strategy, Washington: Conference on Transforming Public Sector Banks, World Bank.

KAZGAN, Haydar

- 1996 Osmanlı'dan Cumhuriye'te Türk Bankacılık Tarihi. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları.

KEPENEK, Yakup

- 1989 Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Gerçek Yayınları.

KEYDER, Nur

- 1996 Para (Teori-Politika-Uygulama). Ankara: Bizim Büro Basımevi, 85

KIR, Yavuz

- 1993 "Sosyal Özelleştirme Politikası". İktisat, İşletme ve Finans. İstanbul: 90, Eylül: 30.

KOBEISSI, Nadim

- 2004 Ownership Structure and Bank Performance: Evidence From the Middle East and North Africa, Long Island University Çalışma Tebliği.

KÖK, Recep

- 1995 Özelleştirme ve KİT'ler-Ekonomi-Politik Popülizm. İstanbul: Dergah Yayınları.

KÖMÜRCÜOĞLU, Hüseyin

- 1996 Kamu Bankacılığında Değişim Çabası. İstanbul: İnkılap Kitapevi, 9.

KUYUCAK, Atif H.

- 1948 Para ve Banka, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 6.

KÜÇÜKÖZMEN, Coşkun C.

- 1997 "Mevduat Sigortası"
M.J. FLANNERY, The New Practive Dictionary of Money & Finance. LONDON: The Macmillan Pres Limited, 122: 45.

LA PORTA, R., F. LOPEZ DE LILANES ve A. SHLEIFER

- 2002 Government Ownership of Banks. Journal of Finance, 57: 265-301.

LARDY, Nicholas

- 2004 The Fiscal Implications of State-Owned Banks in China, Washington: Conferance on The Role of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practice, World Bank.

LEWIS, M.K., K.T. DAVIS

- 1989 Domestic and International Banking

LEWIS, Peter

- 1949 The Principles of Economic Planning, London: G. Allen & Unwin.

MARSTON, D. ve A. NARAIN

- 2004 Painting The SFI Landscape, Observations Form a Survey of State-Owned Financial Institutions, Washington: Conferance on The Role of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practice, World Bank.

MEGGINSON, William L.

2004 The Economics of Bank Privatization. Washington: Conference on Bank Privatization, World Bank.

MICCO, A., U. PANIZZA ve E.L. YEYATI

2005 Inter-American Development Bank Çalışma Tebliği. Washington.

NESS, Walter L.

2002 Reducing Government Bank Presence In The Brazilian Financial System. Why And How? The Quarterly Review of Economics And Finance.

OKYAR, Osman

1996 Devletçilik ve Günümüzdeki Sonuçları. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

ÖCAL, Tezer

1973 Türk Bankacılık Sistemi. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 59.

PARASIZ, İlker

1985 Para, Banka ve Finansal Piyasalar. Bursa: Haşet Yayınevi, 94-102

PATEL, Urjit R.

2004 The Role of State-Owned Financial Institutions in India, Should the Government "Do" or "Lead"? Washington: Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions, Policy and Practice, World Bank.

SAPIENZA, Paola

2003 The Effects of Government Ownership on Bank Lending,
Northwestern University Çalışma Tebliği.

SITORUS, D. ve P.S. SRIVINAS

2004 The Role of State Owned Banks in Indonesia, Washington:
Conferance on The Role of State-Owned Financial Institutions,
Policy and Practice, World Bank.

Strateji Geliştirme Başkanlığı, www.sgb.gov.tr

TARLAN, Selim

1996 Tarihte Bankacılık, Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma ve
Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No: 1996/231, 21-23.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Veri Tabanı, www.tmsf.org.tr

The Jurnal Dergisi, 20-21, Ağustos: 2003.

TUNA, K.B.. M. UZUNER ve A. YİĞİT

1997 Türkiye’de Kamu Bankacılığı, Ankara: Ekonomik Araştırmalar
Merkezi Yayınları, 6.

“Türk Bankacılığında Kamu Kesiminin Ağırlığı ve Sektörün Oligopolcü
Yapısı” Maliye Yazıları Dergisi, 1990: Ocak-Şubat

Türkiye Bankalar Birliği, Bankalarımız, Araştırmalar ve Raporlar, 2000-2001-
2003-2003-2004-2005-2006, www.tbb.org.tr

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veri tabanı, www.tcmb.gov.tr

Türkiye İstatistik Kurumu veri tabanı, www.tuik.gov.tr

Türkiye’de Özelleştirme. Ankara: Kamu Ortaklığı İdaresi, 1992: 8.

ULUTAN, Burhan

1969 Bankacılığın Tekamülü. Ankara: Doğu Yayınları, 45.

UYGUR, Ercan

2001 “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri.”
Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni. 2001/1.

YAZGAN, Teoman

1969 Türkiye’de Bankacılığın Gelişimi. Ankara: Baylan Basım ve
Ciltevi.

YELDAN, Erine

2001 “Bir Takas İşleminin Ardından” Birikim Dergisi. Temmuz.

2002 “İstikrar Kim İçin? Kriz İdaresi Üzerine Değerlendirmeler.” Birikim
Dergisi. Kasım.