

# KAMU BANKALARININ BANKACILIK SİSTEMİNDEKİ ROLÜ

Sinem UÇARKAYA

Danışman  
Prof. Dr. Kürşat AYDOĞAN

Uzmanlık Yeterlilik Tezi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası  
Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü  
Ankara, Mart 2006

## ÖNSÖZ

1929 ekonomik depresyonu sonrasında kabul görmeye başlayan ve ekonomik hayata daha çok devlet müdahalesini öngören Keynezyen iktisadi görüşün etkisiyle dünya ülkelerinde devlet tarafından kurulan işletmelerin ulusal ekonomiler içindeki ağırlığı artmıştır. Bu iktisadi anlayış çerçevesinde devlet finans sektöründe de yerini almış, birçok ülkede hükümetler bir yandan varolan özel bankaları kamulaştırırken, diğer yandan yeni kamu bankaları kurmuşlardır. Böylece kamu bankaları ulusal bankacılık sektörlerinde önemli bir pay teşkil etmeye başlamıştır. Bankalar birçok ülkede finansal sistemin temel taşıını oluşturmakta ve ekonomik gelişmelerde önemli rol oynamaktadırlar. Bu çalışmada bir ülkede sağlıklı ve iyi işleyen bir finansal sistemin oluşturulması açısından dünyada ve Türkiye’de kamu bankalarının performansı, finansal sistem ile ülke ekonomisi üzerindeki etkileri, kamu bankalarına ilişkin olarak ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılan yöntemler ve bu yöntemlerin bankaların performansını artırma yönünde etkinliği ele alınmaktadır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında birikim ve değerli fikirleriyle bana destek olan Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürü Rifat Günay’a, Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdür Yardımcısı Dr. Çiğdem Koğar’a ve akademik bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan ve tezimin şekillenmesinde büyük katkıları olan tez danışmanım Prof. Dr. Kürşat Aydoğan’a teşekkür ederim. Ayrıca beni bugünlere getiren aileme, desteğini sürekli hissettiren eşim Kaya Uçarkaya’ya ve çalışma arkadaşlarıma teşekkür etmeyi borç bilirim.

Sinem UÇARKAYA

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa No

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLO LİSTESİ.....	v
GRAFİK LİSTESİ.....	vii
KISALTMA LİSTESİ.....	viii
EK LİSTESİ.....	xi
ÖZET.....	xii
ABSTRACT.....	xiv
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>DÜNYADA KAMU BANKACILIĞI VE KAMU BANKALARININ PERFORMANSI.....</b>	<b>4</b>
1.1. Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemi İçindeki Payı.....	4
1.2. Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri.....	7
1.3. Kamu Bankalarının Performansı.....	11
1.3.1. Kamu Bankalarında Kredi Kalitesi.....	12
1.3.2. Kamu Bankalarında Karlılık.....	17
1.4. Kamu Bankalarının Ülke Ekonomisi ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri.....	19
1.4.1. Kamu Bankalarının Bütçe Üzerindeki Etkileri.....	19
1.4.2. Kamu Bankalarının Büyüme ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri.....	23
1.5. Kamu Bankalarının Performansını Olumsuz Etkileyen Faktörler.....	26
1.5.1. Kamu Bankaları Üzerindeki Politik Baskı.....	27
1.5.2. Kamu Bankalarında Teşvik Sorunları.....	29
1.5.3. Kamu Bankalarının Performansının Değerlendirilmesinde Kullanılabilecek Bilginin ve Denetimin Yetersizliği.....	30

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>DÜNYADA KAMU BANKALARINA İLİŞKİN SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE KULLANILAN YÖNTEMLER.....</b>	<b>32</b>
2.1. Yeniden Yapılandırma.....	32
2.1.1. Finansal Yeniden Yapılandırma.....	33
2.1.2. Operasyonel Yeniden Yapılandırma.....	37
2.1.3. Yeniden Yapılandırmanın Kamu Bankaları Performansı Üzerindeki Etkisi.....	39
2.2. Özelleştirme.....	42
2.2.1. Özelleştirmenin Nedenleri.....	42
2.2.2. Özelleştirme Yöntemleri.....	44
2.2.3. Özelleştirmenin Banka Performansı Üzerindeki Etkileri.....	48
2.2.3.1. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirmenin Etkileri.....	48
2.2.3.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmenin Etkileri.....	49
2.2.3.3. Geçiş Ülkelerinde Özelleştirmenin Etkileri.....	52
2.2.3.4. Sonuç.....	53
2.3. Yeniden Yapılandırma ve Özelleştirmeye Alternatif Yöntemler.....	55
2.3.1. Tasfiye.....	55
2.3.2. Kamu Bankasının Kalkınma Kuruluşuna Dönüştürülmesi.....	55
2.3.3. Kamu Bankasının Dar Bankaya Dönüştürülmesi.....	56

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>TÜRKİYE'DE KAMU BANKACILIĞI.....</b>	<b>58</b>
3.1. Türkiye'de Bankacılık Sektörünün Tarihsel Gelişimi.....	58
3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bankacılık.....	59
3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Bankacılık.....	60
3.1.2.1. Ulusal Bankacılık Dönemi (1923-1932).....	60
3.1.2.2. Büyük Devlet Bankalarının Kuruluş Dönemi (1933-1944).....	61
3.1.2.3. Özel Bankaların Gelişme Dönemi (1945-1960).....	62
3.1.2.4. Planlı Dönem (1961-1979).....	62
3.1.2.5. 1980 Sonrası Bankacılık.....	63
3.2. Türkiye'de Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri.....	64
3.3. Kamu Bankalarının Ticari Bankacılık Sektöründeki Yeri.....	70
3.3.1. Yıllara Göre Ticari Banka Sayısındaki Gelişmeler.....	70
3.3.2. Yıllara Göre Ticari Bankaların Şube Sayısındaki Gelişmeler.....	71

3.3.3. Yıllara Göre Ticari Bankaların Personel Sayısındaki Gelişmeler.....	72
3.3.4. Ticari Bankacılığı Sektöründe Kamu Bankalarının Pazar Payı..	73
3.4. Kamu Bankalarında Karşılaşılan Sorunlar.....	75
3.4.1. Kamu Bankalarında Aktif Kalitesi.....	76
3.4.2. Kamu Bankalarında Finansal Performans.....	80
3.4.3. Kamu Bankalarının Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri.....	84
3.5. Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması.....	86
3.5.1. Finansal Açıdan Yeniden Yapılandırma.....	90
3.5.2. Operasyonel Açıdan Yeniden Yapılandırma.....	94
3.6. Yeniden Yapılandırma Sonrasında Kamu Bankalarının Performansı...96	
3.6.1. Kamu Bankaları İçin Performans Endeksi.....	96
3.6.2. Kamu Bankaları Performansının Özel ve Yabancı Bankalarla Karşılaştırılması.....	110
3.7. Kamu Bankalarına İlişkin Süregelen Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	119

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>127</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>135</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>142</b>

## TABLO LİSTESİ

	<b><u>Sayfa No</u></b>
Tablo 1.1. Dünyada Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemi İçindeki Payı (2002).....	6
Tablo 1.2. Geçiş Ülkelerinde Kredi ve Mevduat Tutarları ile Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı (2000).....	13
Tablo 1.3. Endonezya'da Bankacılık Sistemindeki Toplam TGA'nın Mülkiyet Yapısına Göre Dağılımı (%).....	16
Tablo 1.4. Sri Lanka'da TGA'nın Toplam Kredilere Oranı (%).....	16
Tablo 1.5. Seçilmiş Bazı Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılmasının Maliyeti.....	22
Tablo 2.1. Dünyada Banka Özelleştirmeleri (1975-2003) .....	47
Tablo 3.1. Türkiye'de Kurulan Kamu Bankaları.....	66
Tablo 3.2. TMSF'ye Devredilen Bankalar.....	69
Tablo 3.3. Yıllara Göre Ticari Banka Sayısındaki Gelişmeler.....	71
Tablo 3.4 Yıllara Göre Şube Sayısındaki Gelişmeler.....	72
Tablo 3.5. Yıllara Göre Personel Sayısındaki Gelişmeler.....	73
Tablo 3.6. Banka Gruplarına Göre Toplam Aktif, Kredi ve Mevduatın Dağılımı (%).....	74
Tablo 3.7. Kamu Bankalarında Aktif Kalemlerin Toplam Aktifler İçindeki Payı ve Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı (%).....	77
Tablo 3.8. Banka Grupları İtibariyle TGA / Kredi Oranları.....	78
Tablo 3.9. Kamu Bankalarının Görev Zararları ve Toplam Aktifler İçindeki Payı .....	79

Tablo 3.10. Banka Grupları İtibariyle Özkaynak ve Aktif Karlılığı (%) .....	81
Tablo 3.11. Personel Giderlerinin Personel Sayısına Oranı.....	83
Tablo 3.12. Kamu ve Özel Bankalarda Personelin Eğitim Düzeyi.....	83
Tablo 3.13. Kamu Bankalarının Kısa Vadeli Borçlanması.....	86
Tablo 3.14. Kamu ve Özel Bankalarda TL Mevduat Faiz Oranı.....	86
Tablo 3.15. Kamu Bankalarına Yönelik Yasal Düzenlemeler.....	88
Tablo 3.16. Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar (Trilyon TL) .....	91
Tablo 3.17. Kamu Bankalarının Konsolide Bilançosu.....	93
Tablo 3.18. Aktif Kalitesi, Karlılık, Personel ve Şube Verimliliği ve Sermaye Yeterliliği Oranları İçin Faktör Analizi Sonuçları.....	100
Tablo 3.19. Performans Endeksi Bileşenleri.....	102
Tablo 3.20. Kamu Bankaları Performans Endeksi Bileşenleri.....	104
Tablo 3.21. Türk Ticaret Bankalarının Performans Ölçütleri (2002 - 2004 Dönemi).....	111
Tablo 3.22. Kamu, Özel ve Yabancı Bankaların Performans Karşılaştırması İçin Yapılan F Testi ve İkili t Testi Sonuçları.....	112
Tablo 3.23. İhtisas Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı.....	125
Tablo 3.24. İhtisas Kredilerinin Gruplar İtibariyle Dağılımı.....	125
Tablo 3.25. Bankaların Faaliyet Gösterdikleri İl ve İlçe Sayısı .....	126

## GRAFİK LİSTESİ

	<b><u>Sayfa No</u></b>
Grafik 3.1. Kamu Bankaları ve Özel Bankalarda İhtisas Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı (%).....	77
Grafik 3.2. Görev Zararı Alacaklarının GSMH'ye Oranı.....	80
Grafik 3.3. Şube Başına Personel Sayısı.....	82
Grafik 3.4. Kamu Bankaları Performans Endeksi (Ziraat Bankası ve Halk Bankası) .....	103
Grafik 3.5. Kamu Bankaları Performans Endeksi (Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Vakıfbank) .....	104



## KISALTMA LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
CARİ1	: Likit Aktifler / Toplam Aktifler
CARİ2	: Kısa Vadeli Aktif / Kısa Vadeli Pasif
CBA	: Commonwealth Bank of Australia
DESİYAB	: Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senedi
DTH	: Döviz Tevdiat Hesabı
DURTA	: Duran Aktifler / Toplam Aktifler
FAİZKRE	: Net Faiz Geliri / Toplam Krediler
FAİZMEV	: Net Faiz Geliri / Mevduat
FAİZPER	: Net Faiz Geliri / Personel Sayısı
FAİZŞB	: Net Faiz Geliri / Şube Sayısı
FAİZTA	: Net Faiz Geliri / Toplam Aktif
FAİZVAR	: Net Faiz Geliri / (Toplam Krediler + Menkul Kıymetler Portföyü)
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KARKRE	: Net Kar / Toplam Krediler
KARMEV	: Net Kar / Mevduat
KARÖZ	: Net Kar / Özkaynak
KARPER	: Net Kar / Personel Sayısı
KARTA	: Net Kar / Toplam Aktif

KOBİ : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler  
KREMEV : Toplam Krediler / Mevduat  
KREPER : Toplam Krediler / Personel Sayısı  
KREŞB : Toplam Krediler / Şube Sayısı  
KRETA : Toplam Krediler / Toplam Aktifler  
MEVPER : Mevduat / Personel Sayısı  
MEVŞB : Mevduat / Şube Sayısı  
ÖZKRE : Özkaynak / Krediler  
ÖZMEV : Özkaynak / Mevduat  
ÖZPAS : Özkaynaklar / Toplam Pasif  
PE : Performans Endeksi  
PGMEV : Personel Giderleri / Mevduat  
PGTA : Personel Giderleri / Toplam Aktifler  
PROES : Program of Incentives for the Restructuring of the State Public Financial System (Kamu Finansal Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Programı)  
SERÖZ : Serbest Özkaynak / Özkaynak  
SERTA : Serbest Özkaynak / Toplam Aktif  
SERYET : Özkaynak / (Toplam Aktif + Gayrinakdi Krediler)  
SYR : Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu  
ŞUBPER : Personel Sayısı / Şube Sayısı  
TAPER : Toplam Aktif / Personel Sayısı  
TAŞB : Toplam Aktif / Şube Sayısı  
TBB : Türkiye Bankalar Birliği  
TCMB : Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası  
TGA : Tahsili Gecikmiş Alacaklar  
TGAKRE : Tahsili Gecikmiş Alacaklar / Toplam Krediler

TMSF : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

YPNGP : Yabancı Para Net Genel Pozisyon / Özkaynaklar

## EK LİSTESİ

### Sayfa No

Ek 1. Performans Endeksinin Oluşturulmasında Kullanılan Oranlar.....142

## ÖZET

Bu çalışmada dünyada ve Türkiye’de kamu bankalarının rolü, performansı, ülke ekonomisi ile finansal sistem üzerindeki etkileri ve kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde kullanılan yöntemlerin banka performansını artırma yönündeki etkinliği ele alınmaktadır.

1929 Dünya Ekonomik Buhranı’nın yarattığı sorunların çözümüne yönelik olarak Keynezyen iktisadın öne sürdüğü ekonomik hayata daha çok devlet müdahalesi önerisinin birçok ülke tarafından kabul görmesi sonucu ekonomik kalkınmaya öncülük etmek, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkları gidermek, finansal ve ekonomik istikrara katkıda bulunmak gibi amaçlarla pek çok ülkede kamu bankaları bankacılık sektöründe önemli bir pay teşkil etmeye başlamışlardır. İncelenen ülke örnekleri ve ampirik çalışmalar başlangıç olarak kuruluş amaçlarına hizmet eden kamu bankalarının zamanla amaçları dışında görevler üstlenerek düşük performansla çalıştığını ve ülke ekonomisi ile finansal istikrar üzerinde olumsuz etkilere yol açtığını ortaya koymaktadır.

Kamu bankalarının ortaya çıkardığı sorunları gidermek amacıyla çeşitli yaklaşımlar denenmiştir. Bunlardan birincisi bu bankaların yeniden yapılandırılmasıdır. Bankaların ödeme gücüne kavuşmasını, istikrarlı bir karlılık düzeyine ulaşmasını ve finansal anlamda varlığını sürdürmesini sağlamayı amaçlayan yeniden yapılandırma girişimleri bankaların performansında kısa süreli bir iyileşme sağlasa da genellikle bu bankalar zaman içinde tekrar benzer sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümlenmesi için kullanılan bir başka yöntem ise bu bankaların özelleştirilmesidir. İncelenen ampirik çalışmalar özelleştirmenin banka performansı üzerinde genel olarak olumlu etki yarattığını ortaya koymaktadır. Kamu bankalarının tasfiye edilmesi ve

kalkınma kuruluşuna ya da dar bankaya dönüştürülmesi dünyada kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde kullanılan diğer yöntemlerdir.

Türkiye’de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak kamu bankaları özellikle özel sermayenin yetersizliği nedeniyle Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren bankacılık sektöründe yerlerini almıştır. Ancak, zamanla bu bankalar ülkemizde de sorunlar oluşturmaya başlamış ve bu sorunların çözülmesi amacıyla kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır. Yeniden yapılandırma sonrasında kamu bankalarının olumlu performans gösterdiği, özel ve yabancı bankalarla kıyaslandığında kamu bankalarının performansının bu banka gruplarının gerisinde kalmadığı, hatta bazı ölçütlerde öne çıktığı görülmektedir. Buna rağmen, yeniden yapılandırma sonrasında dahi kamu bankalarına ilişkin bazı problemlerin mevcudiyetini sürdürdüğü ve bu problemlerin ticari bankacılık sektöründe olumsuzluklara yol açmaya devam ettiği görülmektedir. Kamu bankalarının aktif kalitesi halen özel ve yabancı bankalara kıyasla düşüktür. Resmi mevduat hala kamu bankalarında toplanmakta ve kamu bankalarının devlet bankası olmanın verdiği güvenceyle mevduat toplama yönündeki avantajları devam etmektedir. Ayrıca, kamu bankaları çok amaçlılık problemiyle ve politik baskılara maruz kalma riskiyle karşı karşıyadırlar. Kamu bankaları varoldukça bu sorunların da gündemde kalmaya devam edeceği, dünyada yeniden yapılandırılan kamu bankalarının zamanla tekrar benzer problemlerle karşı karşıya kaldığı, ülkemizde bu bankaların temel kuruluş nedeni olan özel sermayenin yetersizliği sorununun ortadan kalktığı ve dünyadaki banka özelleştirmesi uygulamalarının genellikle olumlu sonuçlar doğurduğu da gözönünde bulundurulduğunda, Türkiye’de ticari bankacılık sektöründe etkinliğin ve rekabetin artırılması açısından kamu bankalarının özelleştirilmeleri yoluyla bu sektörden çekilmelerinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu bankaları, Yeniden Yapılandırma, Özelleştirme, Performans.

## **ABSTRACT**

In this study, the role of state banks, their performance, their effects on national economies and financial systems and the effectiveness of the approaches used to deal with state bank problems in strengthening the banks' financial performance were analyzed.

State banks founded in order to lead economic development, overcome market deficiencies and contribute to economic and financial stability started to play an important role in many countries' banking sectors as a result of greater state involvement to economic life suggested by Keynes whose ideas gained greater acceptance especially after the 1929 Great Depression. The empirical studies indicate that although state banks served their foundation purposes initially, in time they assumed other duties, they underperformed and they had negative effects on national economies and financial stability.

Several approaches have been used in order to deal with state bank problems. The first approach is restructuring of these banks. Restructuring aims to increase profitability and solvency of state banks in order to create a viable bank. Country case studies reveal that although restructuring can improve state bank performance at least for a short period, usually the banks show a tendency to revert to their initial performance level in time. The second approach used to deal with state banks is to privatize them. Empirical studies indicate that privatization generally has a positive effect on the banks' performance. Other approaches used to deal with state banks are to liquidate them or turn them into a development agency or a narrow bank.

In Turkey, parallel to the developments in the world and especially due to insufficient capital accumulation by the private sector, state banks started to play an important role in the banking sector since the very early years of the Republic. However, these banks started to create problems in Turkey

also and therefore the program for restructuring of state banks was initiated. State banks' performance has improved after restructuring, and it can be observed that state banks do not underperform private and foreign banks. However, even after restructuring some problems related to state banks continue to have negative effects on the commercial banking sector. State banks' asset quality is still inferior compared to private and foreign banks. Official deposits are still collected by state banks only and state banks continue to enjoy the advantage in collecting deposits as their deposits are considered to be safe. Besides, state banks still face multiple objectives problem and the risk of political intervention. Taking into consideration that these problems will be on the agenda as long as state banks are present in the banking sector, that the restructured state banks have a tendency to revert to their initial performance levels and that privatization generally improves bank performance, in order to increase efficiency and competition in the Turkish commercial banking sector, it would be appropriate to privatize the state banks.

**Key Words:** State Banks, Restructuring, Privatization, Performance.



## GİRİŞ

Dünya ülkelerinde kamu işletmelerinin ekonomideki ağırlığı benimsenen iktisadi anlayış çerçevesinde dönemler itibariyle ve ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, bu kuruluşların faaliyetleri birçok ülkenin ekonomik faaliyetlerinin bir parçasını oluşturmuş ve iktisadi politikaların gündeminde yer almıştır. Özellikle 1929 ekonomik depresyonu sonrasında kabul görmeye başlayan Keynesyen iktisadi görüşün etkisiyle dünya ülkelerinde devletin ekonomi içindeki ağırlığının ve etkinliğinin artırılması, devlet tarafından kurulan kamu işletmeleri aracılığıyla sanayileşmenin hızlandırılması amaçlanmıştır. Ülkelerin iktisadi kalkınmasında böyle bir politika izlenmesinin nedenleri arasında sermaye birikimi yetersizliği, geleneksel olarak sermayenin daha çok tarım ve ticaret alanlarında kullanılması ve sanayi alanındaki girişimcilere finansal destek sağlayacak mali altyapı ve kuruluşların henüz kurulmamış ya da yeterince gelişmemiş olması yer almaktadır. 1980'li yıllar sonrasında kamu kuruluşlarının toplum için ekonomik ve sosyal açıdan yük getirdiği fikrinin yaygınlaşmasına bağlı olarak dünyada yayılan kapitalizm dalgası ve özelleştirmelere rağmen, halen devlet işletmelerinin birçok ülkede iktisadi hayatta varlığından ve ağırlığından söz etmek mümkündür.

Kamu işletmelerinin mal ve hizmet üretimine yönelik olarak faaliyet gösterdiği sektörler arasında finans sektörü de yer almaktadır. Finansal sistemde kamunun varlığı özellikle bankacılık sektöründe kendisini göstermektedir. Son yirmi yılda dünyada gerçekleştirilen banka özelleştirmelerine rağmen, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bankacılık sektöründe kamu sermayeli bankaların payı halen yüksektir. Kamu sermayeli bankalar kuruldukları ülkelerde genelde ekonomik gelişmeye öncülük etmek, güçlü bir bankacılık sisteminin oluşmasını sağlamak ve piyasa mekanizmasındaki aksaklıkları gidermek gibi amaçlar taşımakta, uzun

vadede ekonomide artı değer yaratmayı ve bunları tekrar yatırımlara dönüştürerek toplumun kalkınmasına katkıda bulunmayı hedeflemektedirler.

Türkiye'de de kamu işletmeciliği ve kamu bankaları diğer ülkelerdekine benzer gerekçelerle ortaya çıkmıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra, özel sektörün sahip olduğu kaynakların yeni kurulan Cumhuriyetin sosyal ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirmede yetersiz kalması yatırımlarının çoğunun devlet tarafından yapılmasını zorunlu kılmıştır. Buna paralel olarak çeşitli sektörlerde finansman ihtiyacının karşılanabilmesi için uzman bankalar kurulmuştur. Böylelikle, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kamu bankaları ülkemiz bankacılık sektöründe yerlerini almışlardır ve zaman içinde gerçekleşen birleşme, kapanma ve özelleştirmeler sonucunda sayıca ve büyüklük olarak gerilemelerine rağmen, halen Türk bankacılık sektöründe önemli bir pay teşkil etmektedirler.

Bankalar birçok ülkede finansal sistemin temel taşıını oluşturmakta ve ekonomik gelişmelerde önemli rol oynamaktadırlar. İyi işleyen bir bankacılık ve finans sistemi ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilemekte, bankacılık sektöründe yaşanan istikrarsızlıklar ise finansal sisteme ve tüm ekonomiye hızla yayılmaktadır. Bu nedenle, dünyada birçok ülkenin bankacılık sektöründe önemli bir paya sahip olan kamu bankalarının performansının, finansal sistem ile ülke ekonomisi üzerindeki etkilerinin, kuruluş amaçlarına ne ölçüde hizmet ettiklerinin anlaşılması, kamu bankalarına ilişkin olarak çeşitli ülkelerde ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılan yöntemlerin ve bu yöntemlerin bankaların performansını artırma yönünde etkinliğinin araştırılması bir ülkede sağlıklı ve iyi işleyen bir finansal sistemin oluşturulması açısından önem arz etmektedir.

Bu amaç doğrultusunda dört bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde, dünyada kamu bankacılığı ele alınmakta, kamu bankalarının kuruluş nedenleri, performansları, ülke ekonomisi ve finansal sistem üzerindeki etkileri ve kamu bankalarının performansını olumsuz etkileyen faktörler incelenmektedir.

İkinci bölümde, dünyada kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde kullanılan yöntemler yeniden yapılandırma, özelleştirme ve yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye alternatif yöntemler başlıkları altında irdelenmekte ve uygulanan bu yöntemlerin bankaların performansının güçlendirilmesi açısından etkinlikleri ortaya konulmaktadır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de kamu bankacılığı ele alınmaktadır. Öncelikle, Türkiye’de bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi verilmekte, kamu bankalarının kuruluş nedenleri ve ticari bankacılık sektöründeki yeri ortaya konulmaktadır. Daha sonra, ülkemizde kamu bankalarına ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlara değinilmekte, bu sorunların çözümüne yönelik olarak başlatılan kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programı ele alınmakta, yeniden yapılandırma sonrasında kamu bankalarının performansının incelenmesi amacıyla kamu bankaları için bir performans endeksi oluşturulmakta, ayrıca kamu bankaları performansının özel ve yabancı bankalarla kıyaslaması yapılmaktadır. Daha sonra, yeniden yapılandırma sonrasında dahi kamu bankalarına ilişkin olarak süregelen sorunlar ortaya konulmakta ve dünyadaki uygulamalar da gözönüne alınarak bu sorunların çözümü için öneriler getirilmektedir.

Son bölümde ise çalışma ana hatlarıyla özetlenmekte ve genel değerlendirme yapılmaktadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA KAMU BANKACILIĞI VE KAMU BANKALARININ PERFORMANSI

#### 1.1. Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemi İçindeki Payı

1929 Büyük Depresyonu'nun ortaya çıkardığı sorunların klasik iktisat doktrininin 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 birçok yönden eleştiren Keynezyen iktisat, devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynaması gerektiğini öne sürmüştür. Keynezyen iktisat, başlıca maliye, para ve 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 ülkelerde ise yüzde 65'lere ulaşmıştır (Micco ve diğerleri, 2004, s.2).

1973 yılında yaşanan petrol krizi, özellikle petrol ithalatçısı ülkelerde 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 ülkelerde serbest piyasa ekonomisi yaklaşımları 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) 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 ve diğerleri, 2004). Bu özelleştirmelere rağmen, kamu bankaları halen birçok ülkenin bankacılık sektöründe önemli bir paya sahiptir. Tablo 1.1'de görüldüğü üzere, verisine ulaşılabilen 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.

**TABLO 1.1. DÜNYADA KAMU BANKALARININ BANKACILIK SİSTEMİ İÇİNDEKİ PAYI  
(2003)<sup>1</sup>**

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

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

\*1999 verileri kullanılmıştır.

\*\*2004 verisi kullanılmıştır.

<sup>1</sup> Sermayesinde devlet payının yüzde 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 (Tablo 1.1), 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<sup>2</sup>

## 1.2. Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri

Kamu bankaları çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmışlardır. Bunlardan birincisi, Bölüm 1.1'de de belirtildiği gibi, 1970'li yıllara kadar ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesi ilkesinin benimsenmesi ve devletin stratejik sektörlerde mülkiyet sahibi olmasının ekonomik kalkınma için önkoşul olduğu düşüncesinin ön plana çıkmasıdır. Bu dönemlerde finansal piyasalar ve özellikle 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), ekonomik kalkınma için gelişmiş bir finansal sistemin önkoşul olduğuna dikkati çekmiş ve özellikle sermaye birikiminin yetersiz, toplumun kurum ve kuruluşlara karşı güvensiz olduğu ekonomilerde finansal sisteme devlet müdahalesinin gerekliliğine işaret etmiştir. Gerschenkron'a göre 19. yüzyılın ikinci yarısında 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 olamamıştır. Bu ülkelerde bankacılık sistemi endüstrileşmeyi finanse edecek fonları temin edememiş, ekonomik aktivitelere hakim olan güvensizlik ortamı bankaların varolan sınırlı sermayeyi kendilerine çekebilmelerine ve uzun

<sup>2</sup> Gelişmiş ülkeler arasında yer alan Belçika, Fransa, Hollanda, Norveç ve Yeni Zelanda'da kamu bankaları bir dönem önemli bir rol oynadığı halde sistemdeki payları zamanla azalmış, İngiltere, Japonya, İspanya, İsveç, Danimarka, Kanada ve ABD'de ise kamu bankaları genellikle önemli bir varlık göstermemişlerdir (Borish ve diğerleri, 2003).

vadeli fon kullandırmalarının gerçekleşmesine engel teşkil etmiştir. Gerschenkron, özellikle bu gibi gelişmekte olan ülkelerde devletin finansal kuruluşlar aracılığıyla finansal ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunabileceğini ne sürmüştür. Hawtrey (1926), elektrik, su, maden ocağı, eğitim gibi sektörlerin yanısıra bankaların da kamulaştırılmasının stratejik avantajları olduğunu ileri sürmüştür. Lewis (1950), bankalarda devlet mülkiyetini açıkça savunmuş, hükümetin bu yolla ekonomideki stratejik sektörlerin gelişimine katkıda bulunabileceğini ifade etmiştir. Dünyada birçok ülke bu ideolojilerin etkisi altında kalmış ve 1960'lı ve 70'li yıllarda hükümetler bir yandan varolan özel 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 ihraç 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 lkelerinde ise 1992'den sonra sektörel bankalar kurulmuştur (Hanson, 2004). 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).

Piyasa mekanizmasındaki aksaklıklar kamu bankalarının varlığına makul bir gerekçe olarak görünse de devlet müdahalesinin sübvansiyonlar, vergiler vb. aracılığıyla doğrudan olmak 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 karşılaşılabılır, yurtiçi ve yabancı yatırımcılar tarafından daha olumlu karşılanabilir ve belirli sektörlere 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 ve diğerleri, 2004).

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 katılmasıyla finansal gelişime, büyümeye ve yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunulacaktır. Finansal hizmetlere erişim bir haktır ve devlet bu doğrultuda çaba göstermelidir (Micco ve diğerleri, 2004).

Dördüncü olarak, kamu bankaları finansal ve ekonomik istikrara katkıda bulunmak amacıyla kurulmaktadır. Bu görüşe göre, bankalar yükümlülüklerini daha kısa vadeli mevduatların, varlıklarını ise likiditesi daha düşük olan kredilerin oluşturması nedeniyle kırılgan bir yapıya sahiptirler ve herhangi bir olumsuz ekonomik gelişme sonucunda bankacılık krizlerinin gündeme gelmesi olasıdır. Bununla birlikte, bankalar kredi kuruluşları

olmalarının yanısıra diğ er kuruluşların likidite kaynağı ve para politikasının aktarımında önemli araçlar olmaları nedeniyle bu tür krizlerin gerçekleşmesi ekomide ve finansal sistemde büyük kayıplara yol açmakta, dolayısıyla finansal ve ekonomik istikrara ulaşılması amacıyla bankacılık sektöründe istikrarın sağlanması önem arz etmektedir. Öte yandan, bankaların yüksek kaldıraç oranlarıyla çalışmaları, özel banka sahiplerini ve yöneticilerini mudilerin kabul edebileceğ inden daha riskli yatırım faaliyetlerine yönlendirebilmekte, bu durumsa bankacılık sektörünün istikrarını tehdit edebilmektedir. Buna karşılık, bankacılık sisteminde kamu bankalarının varlığı özellikle kriz dönemlerinde yatıştırıcı 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 artırılması yoluyla para politikasını daha etkin hale getirerek ekonominin resesyondan çıkmasına yardımcı olabilir. Özetle, kamu bankalarının varlığı özellikle kriz dönemlerinde gerek finansal gerekse ekonomik istikrara olumlu katkıda bulunabilir (Micco ve diğ erleri, 2004).

Dördüncü argümanla bağlantılı olarak, 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 birçok 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).

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 nedendenlerden biri holdinglerin gücünü ve kredi konsantrasyonunu azaltmaktır (Patel, 2004). Meksika'da 1982'de yaşanan banka kamulaştırmasını haklı göstermek için Başbakan Lopez-Portillo bankaları pesonun devalüasyonundan sorumlu tutmuştur (Hanson, 2004). Pakistan'da 1974 yılında ekonomik gücün kısıtlı bir grubun elinde olmasını engellemek adına özel bankalar kamulaştırılmışlardır (Husain, 2003). 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.

### **I.3. Kamu Bankalarının Performansı**

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<sup>3</sup>, 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.

<sup>3</sup> Singapur'da kamu bankaları önemli bir rol oynamıştır ve State Bank of Mauritius (bu bankanın mülkiyeti direk olarak devlete değil birkaç kamu kuruluşuna aittir) ülkedeki en iyi ticari bankalardan biridir. Endonezya'da Bank Rakyat Indonesia'nın (BRI) küçük kredilere yaklaşımı dünyadaki en iyi uygulamalardan biri olarak görülmektedir. BRI'nin küçük kredilerinin yüzde 90'dan fazlası Asya krizi sırasında canlı olmaya devam etmiştir. Ancak, BRI'nin kurumsal kredileri her zaman zayıf olmuş ve diğer Endonezya bankaları gibi yoğun temerrütlerle karşı karşıya kalmıştır. (Hanson, 2004 s.6-7). Almanya'da kamu bankaları diğer ülkelere kıyasla daha güçlü performans sergilemiştir. Bu durum, Almanya'da gelişmiş bir finansal sistemin varlığına ve kamu bankacılığı sisteminin merkezi olmamasına bağlanmaktadır. Yerel mülkiyet ve kontrol bankaların daha şeffaf olmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte, kamu bankalarının varlığının Almanya'da rekabeti olumsuz etkilediği de öne sürülmektedir (Borish ve diğerleri, 2003).

### 1.3.1. Kamu Bankalarında Kredi Kalitesi

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında ekonomik kalkınmaya ve büyümeye katkıda bulunmak ve özel bankalar tarafından finanse edilmeyen projelere fon sağlamak olmasına 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 finansal kuruluşlarının<sup>4</sup> 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).

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 itibarıyla devlet borçlanma senetlerinin toplam varlıklar içindeki payı yüzde 46'nın üzerinde gerçekleşmiştir (Patel, 2004).

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 varlıklarının yüzde 1.6'sını oluştururken, söz konusu oran kamu bankaları için yüzde 30.3 olarak gerçekleşmiştir (Ness,

---

<sup>4</sup> Ankete katılan kamu finansal kuruluşlarının büyük bir bölümünü ticari kamu bankaları oluşturmaktadır.

2000, s.74). Arjantin'de aynı şekilde kamu bankaları eyalet hükümetlerine yoğun olarak kredi kullandırmışlardır. 1990 yılı itibariyle söz konusu hükümetler kredi ihtiyaçlarının yüzde 60'ını kamu bankalarından karşılamışlardır (Clarke ve Cull, 2003 s.6).

Geçiş ülkelerinde kamu bankaları reel sektöre kredi kullandırma açısından özel bankaların gerisinde kalmışlardır. 2000 yılı itibariyle kamu bankalarının 85 milyar \$ olan net yurtiçi kredilerinin yalnızca 42.3 milyar \$'ı hanehalkı ve şirketlere kullandırılan krediler olup, 42.7 milyar \$ ise hükümete kullandırılan krediler ve devlet borçlanma senetlerinden oluşmaktadır. Kamu bankalarının kredi<sup>5</sup>/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 (Tablo 1.2).

**TABLO 1.2. GEÇİŞ ÜLKELERİNDE KREDİ VE MEVDUAT TUTARLARI İLE MEVDUATIN KREDİYE DÖNÜŞÜM ORANI (2000)**

	Kamu bankaları		Özel bankalar	
	Kredi	Mevduat	Kredi	Mevduat
<b>Doğu ve Orta Avrupa</b>	22.864	47.538	90.034	105.436
<b>Baltık Denizi Ülkeleri</b>	350	603	3.757	4.380
<b>Bağımsız Devletler Topluluğu</b>	16.742	29.012	29.603	21.341
<b>Toplam</b>	42.282	77.153	123.395	131.156
	Kredi / Mevduat (%)			
	Kamu bankaları		Özel bankalar	
<b>Doğu ve Orta Avrupa</b>	48,1		85,4	
<b>Baltık Denizi Ülkeleri</b>	58,0		85,8	
<b>Bağımsız Devletler Topluluğu</b>	57,7		138,7	
<b>Toplam</b>	54,8		94,1	

Kaynak: Borish ve diğerleri, 2003

\*Tutarlar milyon \$ cinsindedir.

Çin'de kamu bankaları hanehalkı mevduatıyla fonlanırken kredilerini büyük ölçüde kamu iktisadi teşebbüslerine kullandırmışlardır. China Construction Bank'ın 1996'da bireylere taşıt kredisi kullandırarak müşteri profilini değiştirme ve çeşitlendirme çabaları, bankaların kamu kuruluşlarına kredi kullandırmasını isteyen merkez bankası tarafından engellenmiştir. 1997 yılında hanehalkına kullandırılan kredilerin toplam kredilere oranı yüzde

<sup>5</sup> Burada krediler hanehalkı ve şirketlere kullandırılan kredileri ifade etmektedir.

0.2'den azdır. 1995 yılında kamu kuruluşlarına kullandırılan kredilerin toplam kredilere oranı yaklaşık yüzde 83'tür (Lardy, 2003).

İtalya'da kamu bankaları genellikle özel bankalardan farklı bir kredi portföyüne sahip olmuştur. 1998 yılı itibariyle kamu bankaları kredilerinin yüzde 11'den fazlasını hükümet ve yerel otoritelere kullandırırken bu oran özel bankalar için yüzde 1.6 olarak gerçekleşmiştir (Sapienza, 2002 s.6). Sri Lanka ve Gana da kamu bankalarının hükümet ve kamu iktisadi teşebbüslerine yoğun olarak kredi kullandığı ülkeler arasında yer almaktadır (Jayawardena, 2003; Hanson, 2004).

Kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ile özel sektöre kullandırılan krediler arasındaki ilişkiyi ölçen ampirik çalışmalar da mevcuttur. Barth, Caprio ve Levine (2001b) 100'den fazla ülkenin verilerini kullanarak yaptıkları çalışmalarında kamu bankalarının sistemdeki payı ile özel sektör kredisi arasında güçlü negatif bir istatistiksel ilişki bulmuşlardır. Clarke ve diğerleri (2001) 30 ülkeyi ve 3000 firmayı kapsayan çalışmalarında kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ile firmaların kredi erişimleri arasında anlamlı bir ilişki bulamamışlardır. Dinç (2002) kamu bankalarının kredilendirme davranışlarını incelemiş ve kamu bankalarının kredilerinin seçim dönemlerinde arttığını diğer dönemlerde ise azaldığını bulmuştur.

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 ve diğerleri (2002) başlangıçta kamu bankalarının sistemdeki payı ne kadar büyükse, gelecekte en büyük 20 firmaya kullandırılacak olan kredinin toplam krediler içindeki payının o kadar büyük olacağını bulmuşlardır. Sapienza (2002), İtalyan bankaları üzerinde yaptığı çalışmada 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 ve diğerleri, 2004). 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 ve Nazmi, 2000). 1970'lerin ortasında Kosta Rika'da Banco Nacional'in tarımsal kredilerinin yüzde 80'i kredi müşterilerinin yüzde 10'una kullanılmıştır (Hanson, 2004). Hindistan'da kamu bankaları genellikle KOBİ'lere yüksek faizle kredi kullandırmışlardır (De, 2003 s.14).

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 diğer müşterileri ve/veya ülkenin vergi mükellefleri kredi kullanana bir transfer gerçekleştirmiş olmaktadır. Bu durumda, krediyi kullanan müşterinin çıktısı büyüyebilir; ancak diğer yatırımcılar daha yüksek vergiler ve kredi maliyetlerinden olumsuz etkileneceklerdir. Dolayısıyla, TGA'nın yüksekliği gerek kamu bankaların karlılığı gerekse ekonomide kaynakların etkin kullanımını açısından olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Birçok ülkede kamu bankalarının TGA açısından performansı tatmin edici olmaktan uzaktır<sup>6</sup>. Örneğin Çin'de 1990'ların ortasında kamu bankalarının tahsili gecikmiş alacakları hızla artmıştır. 1994 yılında dört büyük kamu bankasının tahsili gecikmiş alacakları toplam kredilerin yüzde 20'sini, 1997'de ise yüzde 25'ini oluşturmaktaydı (Lardy, 2003). 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).

---

<sup>6</sup> Kamu bankalarının TGA'sı için açıklanan rakamlar genellikle kesin rakamlar olmayıp gösterge niteliği taşımaktadırlar. Kriz dönemlerinde genellikle kamu bankalarının TGA'larının daha önce açıklanan rakamlardan çok daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır (Hanson, 2004).

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 itibariyle ise kamu bankaları toplam kredilerin yüzde 36'sını kullanırken toplam TGA'ların yüzde 66'sı kamu bankalarına aittir (Tablo 1.3).

**TABLO 1.3. ENDONEZYA'DA BANKACILIK SİSTEMİNDEKİ TOPLAM TGA'NIN MÜLKİYET YAPISINA GÖRE DAĞILIMI (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2003
<b>Kamu Bankaları</b>	72.7	67	65.9	38.9	52.6	33.1	32.6	43.4
<b>Özel Bankalar</b>	16.3	22.8	24.5	52.7	23.1	22.7	28	31.3

Kaynak: Sitorus ve Srinivas, 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 1.4).

**TABLO 1.4. SRİ LANKA'DA TGA'NIN TOPLAM KREDİLERE ORANI (%)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Kamu bankaları</b>	18.9	20.2	19.5	18.3	15.4	18.2
<b>Özel bankalar</b>	12	12.4	13.4	15.9	14.9	15.7
<b>Yabancı bankalar</b>	8.3	10.4	12.7	10.7	12.7	13.2

Kaynak: Jayawardena, 2003

Afrika ve Doğu Avrupa'da kamu bankalarının TGA'sının yüksekliği, bazı bankalar için birden fazla olmak üzere, 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). 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, s. 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, s.6). Fransa'da Credit Lyonnais'in bilançosunun temizlenmesinin maliyeti 20 milyar \$'ın üzerindedir (Hanson, 2004).

### 1.3.2. Kamu Bankalarında Karlılık

Kamu bankaları genellikle düşük etkinlik düzeylerinde çok şubeli, çok personelli ve dolayısıyla yüksek maliyetle faaliyet göstermişlerdir. Bölüm 1.3.1'de de belirtildiği gibi 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<sup>7</sup>.

Cornette ve diğerleri (2003), 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 bankalarından 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.

---

<sup>7</sup> Altunbas ve diğerleri (2001) tarafından yapılan ve Alman bankalarında mülkiyet yapısının performans üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışma bu konuda istisna olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada 1989-1996 dönemi

Bonin ve diğeri (2002), çalışmalarında Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Romanya'da mülkiyet yapısının (kamu, özel, yabancı) banka performansı üzerindeki etkilerini incelemiştir. 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 / özkaynaklar ele alınmıştır. Çalışmanın sonuçları, karlılığın kamu bankaları için en düşük, yabancı bankalar için ise en yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

De (2003), panel regresyon tekniği ve 1997-2001 yılları verilerini kullanarak Hindistan'da mülkiyet yapısının banka performansı üzerindeki etkilerini incelemiştir. Bu çalışmada performans aktif karlılığı, net faiz marjı ve işletme giderlerinin aktiflere oranı açısından ele alınmıştır. Çalışmanın sonuçları kamu bankaları, mevcut özel bankalar<sup>8</sup> ve yeni özel bankaların<sup>9</sup> 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.

Berger ve diğeri (2003), Arjantin'de 1993-1999 yıllarına ait verileri kullanarak mülkiyet yapısının banka performansını nasıl etkilediğini araştırmıştır. Banka performansı ölçümünde karlılık etkinliği, özkaynak karlılığı, maliyet etkinliği, toplam maliyetlerin<sup>10</sup> toplam aktiflere oranı ve TGA kullanılmıştır. Çalışmanın sonuçları kamu bankalarının karlılıkta özel bankalardan daha düşük performans gösterdiğini, TGA'larının ise daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

---

çin Almanya'da kamu bankaları ve özel bankaların performans farkları incelenmiş ve kamu bankalarının özel bankalara kıyasla daha düşük maliyetle ve daha yüksek karla çalıştığı bulgulanmıştır.

<sup>8</sup> 1991 yılı itibarıyla finansal sektörün liberalleştirilmesi öncesinde varolan özel bankaları ifade etmektedir. Bu bankaların aktiviteleri kamu bankalarınınkinden büyük ölçüde farksızdır.

<sup>9</sup> Finansal liberalizasyon sonrasında kurulan özel bankaları ifade etmektedir.

<sup>10</sup> Toplam faiz ve faiz dışı giderlerden oluşmaktadır.

Kobeissi (2004), 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 gözlemi kullanılmıştır. Performans ölçütü olarak aktif karlılığı, özkaynak 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 (2004), geçiş ülkelerinde bankacılık sisteminin dönüşüm sürecini anlamak amacıyla 15 Doğu Avrupa ülkesindeki 289 bankanın 1994-2001 döneminde maliyet etkinliğini incelemiştir. 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 özelleştirilen bankalar ise maliyet açısından en etkin bankalardır.

#### **1.4. 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.

##### **1.4.1. 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 ve diğerleri, 2004).

Hükümet, kamu bankalarından düşük kredibilitesi olan çiftçiler, kamu kuruluşları gibi belirli müşterilere ya da sektörlere kredi kullandırmasını, 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.

Hükümet, kamu bankalarından piyasa faiz oranlarının altında faiz oranlarıyla, yani sübvansiyonlu kredi kullandırmalarını isteyebilir. Bu durumda, kamu bankaları maliyetlerini karşılamak için hükümetten direk finansman sağlayabilir; ancak kamu kuruluşlarının düşük faiz kazanan mevduatının kamu bankalarında tutulması, merkez bankasından düşük faizle fon kullanımı, uluslararası kuruluşlardan sağlanan düşük maliyetli krediler, diğer müşterilere piyasa faiz oranı üzerinden oranlarla kredi kullandırılması gibi yollarla bu maliyetlerin bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır.

Hükümetler, kamu bankalarına çeşitli yollarla güvenceler sağlayabilir. Kamu bankalarının kullandığı krediler ya da kamu bankalarının kullandığı fonlar açıkça güvence altına alabileceği gibi örtülü güvence de söz konusu olabilir. Hükümet, aynı zamanda kamu bankalarından yurtdışı kuruluşlardan sağlanan krediler gibi üçüncü tarafların kullandığı kredileri garantilemesini de isteyebilir.

Yönlendirilmiş ve sübvansiyonlu krediler yarı mali aktivitelerdir. Bu faaliyetler, bütçe dışında gerçekleşen ve benzer etkileri vergi ve sübvansiyon gibi diğer geleneksel araçlarla sağlanabilecek olan mali aktivitelerdir. Yönlendirilmiş kredi ve sübvansiyonlu kredi müşterilerin güvenilir olmadığı ve kredi faiz oranının piyasa faiz oranının altında kaldığı durumlarda hükümet tarafından karşılanması gereken örtülü sübvansiyon niteliği taşımaları nedeniyle yarı mali aktivitelerdir. Garantiler de yarı mali aktiviteler olarak nitelendirilebilir; çünkü bunlar hükümetlerin şarta bağlı yükümlülükleridir ve gerçek yükümlülüklerle dönüşmeleri durumunda hükümet tarafından karşılanmaları gerekmektedir.

Hükümetlerin bu yarı mali aktiviteleri kamu bankalarının düşük karlılığının arkasında yatan sebeplerin başında gelmekte ve buna bağlı olarak bankaların sermayeleri zamanla erimektedir. Kamu bankaları gerek yarı mali aktivitelerin yarattığı baskılar, gerekse kendi verimsizliklerinden kaynaklanan zararlar ve sermaye yetersizliğinden ötürü ödeme güçlüğü çekmeye başladıklarında ise bu bankaların yeniden sermayelendirilmesi, yeniden yapılandırılması veya tasfiye edilmesi gerekmektedir. Böylelikle, daha önce örtülü maliyetler olan yarı-mali aktiviteler bütçe üzerinde direk maliyetlere dönüşmektedir. Yeniden sermayelendirme ve yapılandırma gibi borç yaratan bu operasyonların herhangi başka bir transfer gibi, hükümetin borcunun sürdürülebilirliği, toplam talep ve makroekonomi üzerinde olumsuz etkileri vardır. Kamu bankalarının toplam aktiflerinin birçok ülkede büyük olduğu gözönüne alındığında bu maliyetler zaman zaman ciddi boyutlara ulaşabilmektedir.

Tablo 1.5 seçilmiş bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1991-2002 döneminde hükümet tarafından kamu bankalarına aktarılan kaynakların tutarını ve Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYİH) oranını göstermektedir. Bu maliyetler, kamu bankalarının yeniden sermayelendirilmesi ve TGA'nın bilanço dışına çıkarılması maliyetlerinden oluşmaktadır. Tablo 1.5'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 çoğunluğu ise yüzde 4-9 aralığındadır.

**TABLO 1.5. SEÇİLMİŞ BAZI ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMASININ MALİYETİ**

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

Kaynak: Dünya Bankası, 2003

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

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

\*\*\*Ortalama yıllık maliyet toplam 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 ve diğerleri, 2004). 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). Brezilya'da Banespa Bank'ın yeniden sermayelendirilmesinin maliyeti yaklaşık 20 milyar \$ olmuştur (Hanson, 2004). Avustralya'da 1989-1992 döneminde kamu bankalarına aktarılan kaynaklar GSYİH'nin yüzde 2'sine ulaşmıştır. Yeni Zelanda'da 1987-1990 döneminde büyük bir kamu bankasıyla yaşanan sorunlar bankaya 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 (Dünya Bankası, 2003).

#### **1.4.2. Kamu Bankalarının Büyüme ve Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri**

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında ekonomik büyümeye ve finansal sistemin gelişimine katkıda bulunmak, tasarrufları ve yatırımları özendirmek, finansal istikrarı sağlamak ve krizleri engellemek gibi amaçlar da vardır. Bununla birlikte, kamu bankalarının bu hedeflere aracılık etmedeki başarısı tartışma konusu olmaktadır.

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi kamu bankaları finansal sistemde çeşitli çarpıklıklara yol açabilmektedir. Kamu bankaları kredi tahsisinde çok etkin olamamakta, kredileri ticari kaygılar gütmeksizin üretken olmayan firma, sektör ve bölgelere aktarabilmekte, bu kredilendirme faaliyetleri sonucunda yüksek tahsili gecikmiş alacaklarla karşılaşabilmekte ve bu zararların nihai olarak bütçe üzerinde ağır yükleri olabilmektedir. Kamu bankaları etkin çalışmayabilmekte, böylelikle aynı finansal sistemde faaliyet gösteren özel bankaların da düşük etkinlikte ya da yüksek faiz marjlarıyla çalışmalarına olanak tanımakta, bu durumsa ekonomik birimler için kredi kullanmanın maliyetini yükselterek kredi hacmi üzerinde aşağıya doğru baskı yapabilmektedir. Ayrıca, kamu bankaları faaliyetlerinde özel bankalara göre bir takım avantajlara sahip olmakta, dolayısıyla özel bankaların sistemde kamu bankalarıyla rekabet etme olanakları kısıtlanmaktadır. Örneğin, kamu bankalarının özel bankalara göre daha az riskli olduğu ve kamu bankalarının örtülü de olsa devlet garantisi altında olduğu düşüncesinin etkisiyle ve geniş şube ağlarının da yardımıyla, kamu bankaları özel bankalara göre daha yüksek tutarda ve daha düşük maliyetle fon toplayabilmektedirler. Bunun yanısıra, kamu bankaları zaman zaman özel bankalardan farklı düzenleme ve uygulamalara tabi olmaktadır. Örneğin, kamu bankaları bazı ülkelerde merkez bankasından düşük maliyetle fonlanabilmekte, kamu kuruluşlarının mevduatını toplamakta, özel bankalardan farklı zorunlu karşılık ve sermaye yeterliliği uygulamalarına tabi olmakta, farklı gözetim standartlarıyla denetlenebilmekte, dolayısıyla da bu bankaların bazı aktivitelerinin ve finansal durumunun görmezden gelinmesi söz konusu olabilmektedir. 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 sistemindeki yüksek payı da dikkate alındığında, kamu bankalarıyla aynı alanda faaliyet gösteren özel bankaların rekabet güçlerini zayıflatabilmekte, bu durum ise finansal sistemde etkinliğin sağlanmasına engel teşkil edebilmektedir.

Kamu bankalarının finansal sistem üzerinde yarattığı bu çarpıklıklar, iyi işleyen bir finansal sistemin ekonomik büyüme üzerindeki olumlu etkisi de dikkate alınarak<sup>11</sup>, genellikle düşük büyüme, az gelişmiş ve etkin olmayan finansal sistem ve krizlerle ilişkilendirilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalar da kamu bankalarının büyüme, verimlilik, finansal sistemin gelişmişliği, etkinliği ve istikrarı üzerinde negatif etkileri olduğunu ortaya koymaktadır.

La Porta ve diğerleri (2002), 92 ülkenin verilerinden oluşan bir örneklem kullanarak kamu bankalarının 1970 yılında sistemdeki payıyla 1965-1995 yılları arasında kişi başına GSYİH büyüme oranı arasında negatif korelasyon olduğunu ortaya koymuşlardır. Negatif korelasyon özellikle gelir düzeyi düşük ülkeler için güçlüdür<sup>12</sup>. Bu bulgu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu bankalarının büyümeye katkı sağlaması açısından sistemde varolmaları gerektiğini savunan görüşlerin aksine bir sonuca ulaşmaktadır. La Porta ve diğerleri, 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. La Porta ve diğerleri, bunun yanısıra kamu bankalarının sistemdeki payıyla müteakip finansal gelişmişlik<sup>13</sup>

<sup>11</sup> İyi işleyen bir bankacılık ve finans sisteminin ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediği düşüncesi literatürde geniş yer bulmaktadır. Daha fazla bilgi için bkz. Demirgüç-Kunt ve Huizinga (1998), Levine (1997).

<sup>12</sup> Çalışmada düşük gelirli ülkelerde görülen bu etkinin gelişmiş ülkelerin finansal sistemlerinde kamu bankalarının yarattığı çarpıklıkları giderebilecek yabancı sermayeye erişim gibi mekanizmalar mevcutken, bu imkanların gelişmekte olan ülkelerde varolmamasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir.

<sup>13</sup> Finansal gelişmişlik göstergeleri olarak özel sektöre kullanılan kredilerdeki büyüme ve borsa işlem hacmi kullanılmıştır.



arasında negatif bir ilişki bulmuşlardır. Çalışmanın bulgularına göre bankacılık sisteminin etkinliği<sup>14</sup> kamu bankalarının sistemdeki payının yüksekliğinden olumsuz etkilenmektedir. Son olarak, çalışma 1970 yılında kamu bankalarının sistemdeki payı ne kadar yüksekse daha sonraki dönemlerde finansal istikrarsızlığın<sup>15</sup> o kadar fazla olduğunu ortaya koymuştur. Özet olarak, çalışmanın sonuçları 1970 yılında kamu bankalarının sistemdeki payının daha yüksek olduğu finansal sistemlerin daha az geliştiğini, daha az etkin ve daha az istikrarlı olduğunu, bu ülkelerde ekonomik büyüme ve verimlilik artışının da daha yavaş olduğunu göstermektedir.

Barth ve diğerleri (2001a), 60'dan fazla ülkenin ticari bankalarının verilerinin kullanıldığı çalışmaları farklı düzenleme ve mülkiyet yapılarının finansal sektör performansı ve bankacılık sisteminin istikrarı üzerindeki etkilerini araştırmışlardır. Çalışmanın sonuçları kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payının artmasının finansal sistemin daha az gelişmesine ve daha az etkin olmasına yol açtığını göstermektedir. Kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı özel sektöre kullandırılan krediler, borsa işlem hacmi ve banka olmayan kuruluşlar tarafından kullandırılan kredi hacmi ile negatif, net faiz marjı ve bankacılık sistemindeki konsantrasyonla pozitif korelasyon göstermektedir. Barth ve diğerleri (2001c), 107 ülkenin verilerinin kullanıldığı çalışmaları ise kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payının bankacılık sisteminde net faiz marjı<sup>16</sup>, işletme giderleri<sup>17</sup> ve TGA'yla pozitif, özel sektöre kullandırılan kredilerle ise negatif ilişkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, sadece TGA'nın katsayısı istatistiksel olarak anlamlıdır.

Micco ve diğerleri (2004), La Porta ve diğerlerinin (2002) verilerini yine onların tanım ve kaynaklarını kullanarak güncellemiş, bu yeni veri seti aracılığıyla kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ile finansal

---

<sup>14</sup> Etkinlik göstergeleri olarak bankanın işletme giderlerinin toplam aktiflere oranı ve kredi ile mevduat faiz oranı arasındaki fark kullanılmıştır.

<sup>15</sup> Finansal istikrar göstergeleri olarak 1970 ve 1995 dönemindeki enflasyon oranı ve 1999 yılı için bankaların sağlamlığını gösteren bir endeks kullanılmıştır.

<sup>16</sup> Net faiz gelirin toplam aktiflere bölünmesiyle elde edilmiştir.

<sup>17</sup> İşletme giderlerinin toplam aktiflere bölünmesiyle elde edilmiştir.

gelişmişlik arasındaki ilişkiyi araştırmış ve bu ilişkinin negatif yönlü olduğunu bulgulamışlardır. Sonuçları La Porta ve diğerlerinin sonuçlarına göre daha zayıf bir ilişki olduğunu ortaya koymakla birlikte, çalışma kamu bankalarının finansal sistemin gelişimine katkıda bulunduğuna dair bir kanıt olmadığını öne sürmektedir. Çalışmada ayrıca kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki de incelenmiştir. Çalışmanın sonuçları finansal sistemleri az gelişmiş olan ülkelerde kamu bankalarının payının büyüme üzerinde negatif etkisi olduğunu ortaya koyarken, finansal sistemi gelişmiş olan ülkeler için anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Çalışmanın bulguları finansal gelişime ve büyümeye katkı açısından kamu bankalarının özel bankalardan daha etkin olduğuna dair bir kanıt ortaya koyamamıştır.

Caprio ve Martinez Peria (2000), La Porta ve diğerlerinin kamu bankalarının bankacılık sistemlerindeki payına ilişkin derledikleri verileri kullanarak kamu bankalarının sistemdeki payı ile bankacılık krizlerinin olasılığı ve bu krizlerin maliyeti<sup>18</sup> arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Örneğin, 43'ünü geliştirmekte olan ülkelerin oluşturduğu 64 ülkenin 1980-1997 dönemi verilerini içermektedir. Çalışmanın sonuçları kamu bankalarının bankacılık sistemindeki payı arttıkça bankacılık krizlerinin olasılığının ve zayıf bir bulgu olmakla birlikte bu krizlerin maliyetinin arttığını ortaya koymaktadır.

### **1.5. Kamu Bankalarının Performansını Olumsuz Etkileyen Faktörler**

Önceki bölümlerde ifade edildiği üzere, kamu bankalarının performansı beklenenin altında seyretmiş ve bu düşük performansın makroekonomi ve finansal sistem üzerinde de olumsuz etkileri olmuştur. Kamu bankalarının göstermiş olduğu düşük performans çeşitli nedenlere bağlanmaktadır. Bu nedenleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür: Kamu bankaları üzerindeki politik baskı, kamu bankalarında teşvik sorunları, kamu bankalarının performansının değerlendirilmesinde kullanılacak bilginin ve denetimin yetersizliği.

---

<sup>18</sup> Krizlerin maliyeti kamuya maliyetin (fiscal costs) GSYİH'ya oranı ve GSYİH'daki düşüş cinsinden ölçülmüştür.

### 1.5.1. Kamu Bankaları Üzerindeki Politik Baskı

Kamu bankalarının varlığına karşı çıkan ekonomistler genellikle politikacıların bu bankaları kendi amaçlarına ulaşmak için araç olarak kullandıkları görüşündedirler. Bu görüşe göre kamu bankalarının varoluşunda politik hedefler büyüme ve kalkınma hedeflerinin önüne geçmekte ve politikacılar kamu bankalarını destekçilerine istihdam, sübvansiyon ve diğer birtakım çıkarlar sağlamak için kullanmaktadırlar. Kamu bankaları bu hedefler doğrultusunda kullanılabilir etkin araçlardır; çünkü bu bankaların kredilendirme faaliyetleri ekonomideki tüm sektörleri etkileyebileceği gibi, bankaların ülkelerin birçok bölgesinde hizmet veren geniş şube ağları vardır. Ayrıca, banka ve dışarıdakiler arasındaki bilgi asimetrisi kullanılan kredilerin arkasındaki politik motivasyonların gizlenmesine olanak tanımakta ve bu kredilerin maliyetleri bir süre için ertelenebilmektedir. Bunun yanı sıra, bu bankalar aracılığıyla sağlanacak fayda bir grup üzerinde yoğunlaşırken, maliyetler bütün toplum tarafından paylaşılmaktadır (Andrews, 2005).

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 atanmamaktadır. Bu durumsa, yönetimin politik baskıdan uzak olmasına engel teşkil etmektedir (Marston ve Narain, 2004).

Teorisyenler özellikle seçmenlerin bilgiye ulaşmasının zor, politikacıların sorumluluğunun sınırlı ve kurumlararası 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 ve diğerleri, 2003).

Politikanın kamu bankaları üzerindeki etkisini inceleyen ampirik çalışmalar da yapılmıştır. Dinç (2002), 20 gelişmekte olan ülkenin

verilerinden oluşan bir örneklem yardımıyla politikanın kamu bankalarının kredilendirme faaliyetleri üzerindeki etkisini incelemiştir. 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. Sapienza (2002), İtalya'da kamu bankalarının kredilendirme davranışlarını incelemiştir. Çalışma, kamu bankalarının kredilendirme davranışlarının politikadan etkilendiğini ortaya koymaktadır. Çalışmanın bulgularına göre iktidarda olan partinin güçlü olduğu bölgelerdeki firmalar kamu bankalarından daha düşük faiz oranlarıyla kredi temin etmektedirler.

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 olamamakta ve bu bankalar sonuç olarak piyasa faiz oranının altında bir oran belirlemektedir. Ayrıca, bu oranlar enflasyona yavaş uyarlanmakta, dolayısıyla özellikle yüksek enflasyon yaşayan ülkelerde kamu bankalarının sermayeleri hızla erimektedir. 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 varolmasıdır. 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 ödemenin akıllıca olmayacağı ve kendilerini dezavantajlı konuma düşüreceği düşüncesiyle ödeme yapmaya yanaşmamaları şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Teminatların kullanılması bu eğilimi zayıflatabilecekse de daha önce de belirtildiği gibi bu da politik olarak uygun olmamaktadır. Ayrıca, kamu bankaları teminatları kullanmak isteseler dahi birçok ülkede yasal

altyapı eksikliği nedeniyle teminatların kullanılması zorlaşabilmektedir (Hanson, 2004).

### **1.5.2. Kamu Bankalarında Teşvik Sorunları**

Politikacıların kamu bankalarını kendi hedefleri doğrultusunda kullanmak gibi bir amaçları olmadığı durumlarda dahi kamu bankalarının iyi performans sergilemesini engelleyebilecek sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Özel bankalar yalnızca risk ve getiriye 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 teşviklerin 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 gözönüne 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 bankanın performansından sorumlu tutulmamalarıdır. Bu durumda da genellikle düşük ücret alan kamu bankası yöneticileri problemleri gözardı 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 gereken adımları atmamaktadırlar (Megginson, 2003). 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, bu da bankanın performansının iyileşmesine bir başka engel teşkil etmektedir (Marston ve Narain, 2004).

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 ödemelerini eksiksiz gerçekleştireceklerini düşünmektedirler (Hanson, 2004). Barth ve diğerleri (2001b) kamu bankalarının sistemdeki payıyla özel sektör tarafından izlenme endeksi (private monitoring index) arasında istatistiksel olarak anlamlı negatif bir korelasyon bulmuşlardır (s.30).

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 kullandırılması başta kredi riski olmak üzere diğer tüm risklerin yönetimi ve analizi konusunun ihmal edilmesine neden olmaktadır.

### **1.5.3. 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 piyasadaki 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).

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 ulaşılamaması ve bir krizle ortaya çıkana kadar sorunların gizli kalmasıdır (Huibers, 2004).

Ayrıca, kamu bankalarındaki bilgi ve çıkar çatışması sorunları, bu bankaların etkin bir şekilde gözetimine de engel teşkil etmektedir. Banka yöneticilerinin ve sahiplerinin doğru bilgiye ulaşmada güçlük çektiği gözönüne alındığında, gözetim otoritesinin kullanabileceği bilginin kalitesi de tartışmalı olacaktır. Bu durumda, gözetim otoriteleri kamu bankalarının durumunu analiz ederken sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bunun yanısıra, hükümet bankanın sahibi ve aynı zamanda gözetim otoritesi olma rolleri arasında bir çatışma yaşamaktadır. Kamu bankalarını yeniden sermayelendirebilecek fonlara sahip olmayan hükümetler, gözetim otoritesine kamu bankalarının belirli faaliyetlerinin gözardı edilmesi, varlıkların sınıflandırılması, karşılık ayrılması gibi bir takım uygulamalarda ayrıcalık tanınması yönünde baskı uygulayabilmektedir. Esasen, gözetim otoriteleri kamu bankalarını denetlemeyebilir ya da daha denetimde farklı prosedürler takip edebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki gözetim otoriteleri genellikle kamu bankalarının sahibi olan Hazine'den bağımsız değildirler. Ancak, gözetim otoriteleri bağımsız olsalar dahi zayıf bir kamu bankasının bankacılık lisansını iptal etme yönünde politik güçten yoksun olmaktadır (Fiechter ve Kupiec, 2004).

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA KAMU BANKALARINA İLİŞKİN SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE KULLANILAN YÖNTEMLER

1. Bölüm'de ele alındığı üzere, kamu bankalarının düşük mikro performansı, bu performansın makroekonomi ve finansal istikrar üzerindeki olumsuz etkileri ve ekonomik kalkınma için iyi işleyen bir bankacılık ve finans sisteminin önemli olduğu fikrinin yaygınlaşması bu bankaların performansının güçlendirilmesi ve sorunlarının çözülmesi için çeşitli adımların atılmasına neden olmuştur. Kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde kullanılan yöntemler bu bölümde yeniden yapılandırma, özelleştirme ve yeniden yapılandırma ile özelleştirmeye alternatif yöntemler başlıkları altında incelenecektir.

#### 2.1. Yeniden Yapılandırma

Genel anlamda yeniden yapılandırma, bir bankanın mali bünyesinin güçlendirilerek bankanın net değerinin ve dolayısıyla yükümlülüklerini yerine getirme gücünün artırılması şeklinde tanımlanmaktadır (Küçükbıçakcı, 2004). Banka yeniden yapılandırmasının temel amacı, bankaların ödeme gücüne kavuşmasını ve istikrarlı bir karlılık düzeyine ulaşmasını temin ederek finansal anlamda varlığını sürdürmesini sağlamak ve bu şekilde bankanın aracılık kapasitesini iyileştirmektir.

1. Bölüm'de de ele alındığı gibi, kamu bankalarının düşük etkinlik ve verimlilik düzeylerinde çalışmaları bu bankaların maliyetlerinin yükselmesine, karlılıklarının düşmesine ve zaman içinde sermayelerinin erimesine yol açmış, bu bankalar zaman zaman iflasın eşiğine gelmiş, bunun sonucunda da bankaların faaliyetlerini sürdürebilmeleri için yeniden yapılandırılmaları kaçınılmaz olmuştur. Bazı durumlarda da hükümetler kamu bankalarının sistemdeki payını azaltmak istemiş, bu amaçla özelleştirmeyi bir yöntem



olarak benimsemiş ve bu bankaları özel yatırımcılar için daha cazip kılmak amacıyla, öncelikle bu bankaların finansal ve operasyonel yapılarını güçlendirmek için yeniden yapılandırılmaları yoluna gitmişlerdir. Kamu bankalarının reformunda genellikle temel amaç bu bankaların sistemdeki en iyi ticari bankalarla eşit düzeye getirilmesi olmuştur.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programları bu bankaların hem finansal hem de operasyonel anlamda yeniden yapılandırılmalarını içermektedir. Finansal yeniden yapılandırma bankaların mali yapılarında ortaya çıkan problemlere karşı doğrudan mali transferleri kapsamaktadır. Operasyonel yeniden yapılandırmayla ise sorunlu bankaların gelir gider yapısının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Aşağıda, kamu bankalarının finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılmalarında kullanılan yaklaşımlar ele alınmaktadır.

### **2.1.1. Finansal Yeniden Yapılandırma**

Yukarıda da belirtildiği gibi, finansal yeniden yapılandırma, bankaların bilançolarının iyileştirilmesini amaçlayan, doğrudan mali transferleri içeren acil yardım önlemleridir. Finansal yeniden yapılandırmayla bankalara sermaye desteği sağlanması ve aktif kalitesinin iyileştirilmesi yoluyla ödeme güçlerinin artırılması amaçlanmaktadır.

Hükümetler, kamu bankalarının finansal olarak yeniden yapılandırılmaları sürecinde genellikle kamu kağıdı ihraç ederek, nakit aktarımında bulunarak ve sermaye benzeri kredi kullanarak sermaye desteği sağlamışlardır. Mali bünyeleri sorunlu olan kamu bankalarına hükümetin tahvil ihraç ederek yeniden sermayelendirmesi ile bu bankaların sermaye yeterliliği rasyoları ve bilançoları düzelmekte, ihraç edilen tahvillere ödenen faizlerle de bankaların karlılık düzeyleri olumlu yönde gelişebilmektedir. Devletin sorunlu bankalara sermaye benzeri kredi kullandırması yoluyla ise bankaların katkı sermayelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu krediler, bankanın borçlanılabilir ilave fon sağlamasına ve böylece kullandırabileceği kredi hacminin artmasına katkıda bulunabilmektedir.

Kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırılmasının bir başka boyutunu ise bankaların aktif kalitesini iyileştirmek ve mali bünyelerini güçlendirmek amacıyla hükümetlerin sorunlu kredilerin karşılığında kamu kağıdı ihraç ederek bunları bankalara vermeleri oluşturmuştur. Ayrıca, zaman zaman merkez bankaları kamu bankalarının mali yapılarını güçlendirmek için likidite desteğinde bulunmuştur. Bankaların kamu bütçesinden fonlanmasının çabuk ve uygun bir şekilde yapılamaması merkez bankası kaynaklarına başvurulmasının nedenleri arasındadır.

Kamu bankalarının yukarıda ifade edilen yollarla finansal anlamda yeniden yapılandırılmalarının maliyeti daha önce Bölüm 1.4.1'de ele alındığı üzere yüksek tutarlara ulaşabilmektedir.

Kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırılmalarına ilişkin bir başka konu da, yukarıda ifade edildiği gibi, genellikle kamu kağıdı ihraç edilerek bilanço üzerindeki olumsuz etkileri giderilmeye çalışılan sorunlu aktiflerin yönetimidir. Kamu bankalarının sorunlu aktiflerinin yönetiminde çeşitli yöntemler kullanılmıştır. Bu yöntemler temel olarak bu aktiflerin bilanço dışına çıkarılmadan yönetilmesi yaklaşımları ve bilanço dışına çıkarılarak yönetilmesi yaklaşımları olarak ikiye ayrılabilir. Her iki yaklaşımın da kendine göre avantaj ve dezavantajları vardır. Sorunlu aktiflerin bilanço dışına çıkarılmadan yönetilmesi yaklaşımları özellikle kamu bankasının yakın gelecekte özelleştirilmesi planlanmıyorsa tercih edilebilir, çünkü bu yaklaşım kurum kültürünün değişmesine katkıda bulunarak yeni TGA'nın oluşması olasılığını düşürebilecektir. Ayrıca, banka borçluyu daha yakından tanıdığı için alacaklarının tahsilinde başka bir kuruma göre avantajlı konumda olabilir. Sorunlu aktiflerin bilanço dışına çıkarılarak yönetilmesi yaklaşımları ise özellikle kamu bankasının bir an önce özelleştirilmesi planlanıyorsa uygun bir yaklaşım olabilir, çünkü TGA'nın bilanço dışına çıkarılmasıyla bankanın aktif kalitesi yükselecek, böylelikle de bankanın temiz bir bilanço arayışında olan alıcılar tarafından satın alınması kolaylaşacaktır. Ayrıca, TGA'nın banka bilançosu dışına çıkarılarak yönetilmesi, banka yönetimince borçluların anapara ve faiz geri ödemelerini yerine getirmelerini sağlamak için yeniden kredilendirilmeleri riskini de ortadan kaldıracaktır (OECD, 2001).

Sorunlu aktiflerin bilanço dışına çıkarılmadan yönetilmesi yaklaşımlarından en sık kullanılanı banka hastanesi (loan hospital) yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, sorunlu bankanın kendi bünyesinde sorunlu aktiflerin yönetimi ile ilgili ayrı bir birim oluşturulmakta ve kötü kredilerin yönetimi bu birime verilmektedir. Örneğin, Polonya'da söz konusu krediler bankada bırakılmış ve yeni yönetim tarafından çözümlenmeleri istenmiştir. Banka içinde ayrı bir tahsilat birimi oluşturulmuş, bu birim kredi departmanından ayrı tutulmuş ve bu birime sorunlu aktifleri yönetme görevi verilmiştir (Kawalec ve Kluza, 2003). Yine Macaristan'da kamu bankalarının sorunlu aktiflerinin yeniden yapılandırılmasında kullanılan yöntemlerden biri bu bankaların bünyesinde tahsilat birimlerinin oluşturulmasıdır (OECD, 2001, s.17).

Sorunlu aktiflerin bilanço dışına çıkarılarak yönetilmesi yaklaşımlarından biri sorunlu bankanın "iyi banka" ve "kötü banka" olmak üzere ikiye ayrılmasıdır. Bu ayrıştırma, sorunlu aktifler kötü bankaya transfer edilirken, nispeten daha iyi durumda olan aktifler iyi bankanın bünyesinde kalmaktadır. Bu yolla, iyi bankanın daha etkin bir şekilde faaliyetini sürdürmesi ve kötü bankanın da sorunlu aktiflerin tahsiline odaklanması sağlanarak, söz konusu bankalara kamu güveninin yeniden tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Genel olarak, kötü banka iyi bankanın bir iştiraki olmaktadır. İyi banka / kötü banka yaklaşımı 1990'larda Arjantin'de kullanılmıştır (Andrews, 2005). Macaristan'da kamu bankalarının sorunlu aktiflerinin yeniden yapılandırılmasında kullanılan yöntemlerden bir diğeri ise iyi banka / kötü banka ayırımıdır. Macaristan'da bu uygulama, kötü bankanın hükümet tarafından garantilenen tahvillerini iyi bankanın satın alması şeklinde gerçekleşmiştir (OECD, 2001, s.19).

Sorunlu aktiflerin bilanço dışına çıkarılarak yönetilmesi yaklaşımlarından bir diğeri ise aktif yönetiminden sorumlu merkezi bir şirketin kurulmasıdır. Aktif yönetim şirketleri ödeme güçlüğü içinde olup, geçici sorunları olan veya iflas etmiş bir finansal kurumun kötü aktiflerini yönetip tasfiye etmek amacıyla kurulmaktadır. Bu şirketler, bir anlamda bütün bankacılık sektörü için kötü banka olarak faaliyette bulunmakta ve birden

fazla bankanın TGA'sını satın almaktadırlar. Bu şirketlerin mülkiyeti özel sektöre veya kamuya ait olabilir. Hukuk sisteminin etkin olmadığı durumlarda, aktif yönetim şirketi mahkeme dışı iflas mekanizması gibi çalışabilmekte ve sorunlu aktifler konusunda uzmanlaşması nedeniyle, hukuki prosedüre ilişkin faaliyetler açısından ölçek ekonomisi sağlayabilmektedir. Bu yolla, sorunlu aktifler bankalardan ayrıştırılmakta ve bankaların asli görevlerini yerine getirmeleri, daha karlı bir şekilde faaliyette bulunmaları hedeflenmektedir. Bu şirketler tarafından alınan krediler hisselerle dönüştürülerek kamuya veya piyasaya satılabilmektedir. Aktif yönetim şirketi kötü kredileri satın alarak, banka ve firmalara özkaynak sağlamak ve yeniden yapılandırma aşamasında mali ve operasyonel bir rol oynayabilmektedir. Örneğin, Çin Hükümeti, Asya krizi öncesinde kamu bankalarını yeniden yapılandırma sürecinde, dört büyük kamu bankasının bilançolarındaki tahsili gecikmiş alacaklarının çözülmesi için varlık yönetim şirketleri kurmuştur. Bankalar, varlık yönetim şirketlerinden portföylerinden çıkardıkları kredilere karşılık faiz ödemeli tahviller almışlar, bu da bankaların finansal durumunu iyileştirmiştir (Lardy, 2003). Pakistan'da kamu bankalarının yirmi yılı aşkın bir süre içinde oluşan yüksek tutarlı TGA'sını yönetmek amacıyla 2000 yılında bir varlık yönetim şirketi kurulmuştur. Söz konusu varlık yönetim şirketi bankaların TGA'sını satın alarak üçüncü taraflara satışını gerçekleştirmiştir (Husain, 2004). 1980'li yıllarda İspanya'da belli alanlarda uzmanlaşmış, büyük ölçekli kamu bankalarının yapılandırılması sürecinde de sorunlu aktiflerin yönetiminde varlık yönetim şirketi kullanılmıştır. Bu yolla, kamu bankalarının mali yapılarındaki bozulmadan bu bankalar tarafından desteklenen sektörlerin mümkün olduğunca az etkilenmeleri sağlanmıştır. Sorunlu aktiflerin yönetiminde aktif yönetim şirketlerinin kullanıldığı diğer ülkeler arasında Çek Cumhuriyeti, Romanya, Güney Kore, Gana, Tanzanya ve Uganda da bulunmaktadır (Andrews, 2005).

Sorunlu aktifler, mevduat sigorta kurumu gibi mevcut veya oluşturulacak yeni bir kamu kuruluşuna da devredilebilmektedir. Örneğin, Endonezya'da kamu bankalarının yeniden yapılandırılması sürecinde bu bankaların TGA'sı Endonezya Banka Yeniden Yapılandırma Kurumu'na (Indonesian Bank Restructuring Agency) devredilmiştir (Srinivas ve Sitorus,

2004). Slovenya'da 1990'lı yıllarda bankaların yeniden yapılandırılması sürecinde sorunlu aktifler devlet tahvilleri karşılığında Yeniden Yapılandırma Kurumu'na devredilmiştir (Radcliffe, 2003).

### **2.1.2. Operasyonel Yeniden Yapılandırma**

Finansal yeniden yapılandırmayla bir bankanın sermaye yapısının güçlendirilmesi sağlanmakta, ancak yönetim ve personelin karşı karşıya olduğu teşvik yapısı değişmemektedir. Finansal yeniden yapılandırmanın yanısıra bankanın operasyonlarını ve teşvik yapısını değiştirecek diğer bazı önlemler alınmadığı takdirde yeniden yapılandırılan bankaların tekrar zarar etmeye başlamaları ve ödeme güçlüğüne düşmeleri olasıdır. Bu nedenle, bankaların finansal açıdan yeniden yapılandırılmasının yanısıra operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmaları da reform programlarının önemli bir parçasıdır. Operasyonel yeniden yapılandırma bankaların kurumsal anlamda iyi yönetilerek daha karlı ve etkin bir şekilde faaliyet göstermesine ilişkin önlemlerden oluşmaktadır.

Kamu bankalarının düşük performansının ardındaki nedenler Bölüm 1.5'te ele alınmıştır. Bu bankaların operasyonel yeniden yapılandırılması büyük ölçüde işleyişlerindeki bu eksikliklerin ortadan kaldırılmasını hedeflemiş, böylelikle bankalarda etkinlik ve verimliliğin artırılması ve bu bankaların finansal sistem üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, operasyonel yeniden yapılandırma bu bankaların yönetim, organizasyon, teknoloji, insan kaynakları, risk yönetimi ve maliyet azaltımı gibi alanlara ilişkin olarak yeniden yapılandırılmalarına odaklanmıştır.

Kamu bankalarında yönetici kalitesinin genellikle düşük olması, yöneticilerinin profesyonel bankacılardan oluşmaması ve atamalarda politik etkilerin söz konusu olması nedeniyle kamu bankalarının operasyonel yapılandırılmasının birinci hedefi bu bankalara yeni bir yönetimin atanması olmuştur. Bankaların yönetiminin değiştirilmesindeki temel amaç bu bankalarda yönetici kalitesini yükseltmek ve bankaları politik baskıdan uzaklaştırmaktır. Bu nedenle, birçok ülkede yöneticiler özel sektörden

getirilmiştir. Yöneticilerin profesyonelliği, teknik becerisi ve tecrübesi önemli unsurlar olmuş ve banka yöneticisi olmak için uygunluk kriterleri belirlenmiştir. Zaman zaman bu bankalar dışarıdan danışmanlık hizmetleri de almışlardır. Gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkelerde, piyasa ekonomisinin sınırlı düzeyde işlemesi nedeniyle, bankalarda yetkin yönetici ve personelin istihdam edilmesi zaman zaman sorun haline gelmiş, bu nedenle bu ülkelerde yeniden yapılandırma sürecinde ihtiyaç duyulan uzman personelin yurtdışından getirilmesi de söz konusu olmuştur. Operasyonel yeniden yapılandırma kapsamında “eşleştirme” yöntemi ile danışmanlık hizmetleri de alınabilmektedir. Eşleştirme yönteminde uluslararası alanda faaliyet gösteren yabancı bir banka, mali bünyesi zayıf yerli bankanın yeniden yapılandırılmasında danışmanlık ve eğitim hususlarında destek sağlamakta, böylece kısa bir süre içerisinde yabancı bankadan yerli bankaya bilgi transferi gerçekleşmektedir. Endonezya, Güney Kore ve Polonya kamu bankalarının operasyonel yeniden yapılandırılmasında eşleştirme yöntemini kullanan ülkeler arasındadır (Nichol, 2004; Mullins, 2003).

Daha önce belirtildiği gibi, kamu bankalarına ilişkin bir başka sorun da bu bankaların genellikle yüksek istihdam ve çok şubeyle çalışmalarıdır. Kamu bankalarının operasyonel yapılandırılmalarının bir boyutunu da şube ve personel sayısının düşürülerek maliyetlerin azaltılması oluşturmaktadır. Örneğin Çin, Pakistan, Mısır, Ukrayna, Güney Kore, Brezilya ve Endonezya’da kamu bankalarının yeniden yapılandırılması şube ve personel sayısında belirgin düşümlere yol açmıştır (Lardy, 2003; Elbardai, 2003; Kang, 2003; Baer ve Nazmi, 2000). Aşırı istihdamın önüne geçilmesi amacıyla kurum içinde emeklilik uygulamalarının teşvik edilmesi de uygulanan yöntemlerden biridir. Ayrıca, operasyonel yeniden yapılandırmanın başarılı olabilmesi için üst yönetimin kalitesinin artırılması kadar yetişmiş uzman personelin de artırılması gerektiğinden kurum içi eğitim programlarına da ağırlık verilmiştir. Çalışanların performansının yükselmesini temin etmek amacıyla performansa göre ücret uygulamaları da hayata geçirilmiştir.

Kamu bankalarında etkinlik ve verimliliğin artması ve maliyetlerin azalması için uygulanan yöntemlerden biri de bu bankaların birleştirilmesi

olmuştur. Özellikle bankacılık mevzuatının karmaşık olduğu ülkelerde, bir veya birden fazla bankanın birleşmesi, sistemde etkinliği artırmanın yollarından birisi olarak görülmektedir. Bankaların birleşmesi ile işletme maliyetlerinin düşürülmesi, ölçek etkinliğinin sağlanması ve bankaların rekabet yeteneğinin artırılması amaçlanmaktadır. Hükümetin sınırlı kaynağa sahip olması ve sorunlu bankaya hücum riskinin bulunması durumunda banka birleşmeleri teşvik edilmektedir. Bazı durumlarda banka birleşmeleri, sorunlu olan banka veya bankaların kapatılmasına mani olmak amacıyla politik sebeplerle veya devlet zoruyla iyi bankanın problemlili bankayla birleştirilmesi yoluyla yapılmaktadır.

Kamu bankalarının operasyonel yeniden yapılandırılmasının bir başka boyutu ise bu bankalarda teknolojik yatırımların yapılması, risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi ve gözetimin kuvvetlendirilmesi olmuştur. Bu uygulamalar, bankaların zayıf performansının arkasında yatan bir başka neden olan bilgi ve denetimin yetersizliği sorununun ortadan kaldırılmasını, bankaların operasyonlarına ilişkin güncel verilere hızla ulaşmak yoluyla olumsuz sinyallerin alınması durumunda gereken önlemlerin bir an önce alınmasını hedeflemektedirler. Bu doğrultuda, kamu bankalarında yalnızca kredi riski değil, piyasa ve operasyonel risklerin de yönetilmesine önem vermeye başlanmış, kredilerin doğru şekilde sınıflandırılması ve gereken karşılıkların ayrılmasına dikkat edilmiş, iç denetim sistemleri güçlendirilmiş, bankaların bağımsız dış denetimine ağırlık verilmiş, gözetim otoritelerinin görevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmeleri için düzenlemeler yapılmış ve yönetici bilgi sistemleri geliştirilmiştir.

### **2.1.3. Yeniden Yapılandırmanın Kamu Bankaları Performansı Üzerindeki Etkisi**

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması uygulamalarının banka performansı üzerindeki etkisi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bir grup ülkede yeniden yapılandırma kamu bankalarının performansı üzerinde, finansal yeniden yapılandırma çerçevesinde TGA'nın bilanço dışına çıkarılması ve/veya yeniden sermayelendirme sonucunda kısa süreli bir iyileştirme sağlasa dahi, zamanla bu bankaların performansı yeniden

kötüleşmeye başlamış, sorunlu krediler ve zararlar tekrar ortaya çıkmış, bazen birden fazla kere sermaye enjeksiyonuna gereksinim duyulmuştur.

Beck ve diğerleri (2003) Brezilya'da 1990'lı yılların sonlarında gündeme gelen Kamu Finansal Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Programı (Program of Incentives for the Restructuring of the State Public Financial System-PROES) kapsamında yeniden yapılandırılan kamu bankalarının yapılandırma sonrası performanslarını incelemiştir. Performans ölçütü olarak aktif karlılığı, özkaynak karlılığı ve işletme giderlerinin aktiflere oranının kullanıldığı çalışma, yeniden yapılandırmanın kamu bankalarının performansı üzerinde belirgin bir olumlu etki yaratmadığını ortaya koymuştur.

Çin'de Asya krizi sonrasında finansal sistem ve kamu bankalarında yapılan reformlara rağmen, 2003 yıl sonu itibariyle tahsili gecikmiş alacaklar GSYİH'nin yaklaşık dörtte biridir ve bu tahsili gecikmiş alacaklar yakın zamanda oluşmuştur. Ayrıca, bu bankalarda sermaye yeterlilik rasyosu ve karlılık düşük seyretmektedir, kurumsal yönetim problemleri söz konusudur ve bankalar yeni bankacılık ürünlerinin piyasaya sunulması konusunda yeterince yaratıcı olamamaktadırlar (Lardy, 2003; Tang, 2004).

1990'larda Sri Lanka'da kamu bankalarının yeniden sermayelendirilmesi başarılı sonuçlar doğurmamıştır; çünkü banka yeniden sermayelendirme sonrasında kredilerin tahsilinde ve personel sayısının azaltılması yoluyla maliyetlerin düşürülmesinde gereken performansı gösterememiştir. Ayrıca, bu bankaların bütçenin ve zarar eden kamu kuruluşlarının finansmanında kullanılmaya devam edilmesi, TGA sorununun ortadan kalkmasını engellemiştir (Jayawardena, 2003).

Hindistan'da kamu bankalarının 1990'lı yıllarda yeniden sermayelendirilmesi, varlık yönetim şirketlerinin kurulması, yönetimde yapılan değişiklikler, personel azaltımı için alınan önlemler ve bankacılık düzenlemelerinin güçlendirilmesi bu bankaların performansının istenen düzeye gelmesi için yeterli olmamıştır. Bankalar yüksek TGA, yüksek



maliyetler ve marjlar, düşük karlılık ve yetersiz sermayeyle çalışmaya devam etmişlerdir (Hanson, 2004).

Yeniden yapılandırmanın banka performansı üzerinde kalıcı olumlu bir etki yaratmadığı diğer ülkeler arasında Malezya, Endonezya, Gana, Uganda ve geçiş ülkeleri bulunmaktadır (Hanson, 2004; Borish ve diğerleri, 2003; Srinivas ve Sitorus, 2004).

Reform paketlerinin bu ülkelerde başarısız olması, her ülkeye göre değişiklik göstermekle birlikte, çeşitli nedenlere bağlanabilir. Birincisi, bazı ülkelerde reformlar portföyün küçük bir bölümünü kapsamış ve genellikle kötü kredilerin önemli bir bölümünü bilançolarda bırakırken, bu kredilerin tahsilinde yeni bir yaklaşım getirmemiştir. Ayrıca, kredi müşterilerine uygulanan yaptırımların sınırlı düzeyde kalması da yeni TGA'nın oluşmasının arkasındaki sebeplerden biridir. İkincisi, bu ülkelerde reformlar kamu bankalarının çok amaçlı oluşu, hükümetin bankaya yaptığı müdahaleler, çok amaçlılıktan kaynaklanan hesap verebilirlik sorunu, kredi fiyatlaması ve tahsilatında yaşanan güçlükler ve yolsuzluk problemleri gibi kamu bankaların temel problemlerinin çözümüne yönelik yaklaşımlar getirememişlerdir.

Bir başka şekilde söylemek gerekirse, kamu bankalarının kredilendirme faaliyetlerine hükümet müdahalesinin engellenmemesi, yönetim ve personelin kredilendirme ve tahsilat performanslarını yükseltmeleri için yeterli teşviklerin sağlanamaması, riskli müşterilere kullandırılan kredilerin faiz oranlarının maliyetlerin üzerine çıkacak şekilde yükseltilmemesi gibi nedenlerle sorunlu krediler yeniden ortaya çıkmış ve bankaların performansı eskiye dönme eğilimi göstermeye başlamıştır. Kısacası, yeniden yapılandırılan bankaların operasyonları temelde değişmemiş, krediler kullandırılırken politik baskıların etkisi altında kalınmış, kamu bankaları da örtülü devlet garantisi nedeniyle mevduat toplamada sıkıntı çekmediğinden kredilerin hızla artması ve bu bankaların birkaç sene içinde yeniden iflasın eşiğine gelmesi söz konusu olmuştur.

Yeniden yapılandırmanın banka performansını olumlu etkilediği ülkeler de vardır. Bunların arasında Kore (Kang, 2003), Polonya (Kawalec ve

Kluza, 2003), Pakistan (Soomro, 2003, Husain, 2003), Moğolistan ve Tanzanya (Dressen ve diğerleri, 2002) yer almaktadır. Bu ülkelerde yeniden yapılandırmanın başarısı şu nedenlere bağlanabilir: Öncelikle Hükümet basit bir amaç tanımlamıştır (bu amaç genellikle kısa vadede özelleştirme amacı olmaktadır<sup>19</sup>) ve banka yönetimine amaç dışındaki taleplere “karşı koyma gücü” verilmiştir. Bir başka deyişle, bankalara hükümetin müdahalesi engellenmiştir. Bankanın yeni yöneticileri yönetim kapasiteleri gözönüne alınarak seçilmiş ve yüksek performans ödüllendirilmiştir. Yeni yönetimin gelişmeleri kısa aralıklarla izlemesi ve hazine ile merkez bankasının hedeflenen amaca ulaşma yolundaki gelişmeleri takip edebilmesi için bilgi sistemleri oluşturulmuştur. Ayrıca, yeni kredilendirme faaliyetleri, özellikle büyük krediler, yeni tahsili gecikmiş alacakların oluşmasını engellemek amacıyla sınırlandırılmıştır. Tüm bu örneklerde bankalar nihai olarak ya özelleştirilmiş ya da mevduat ve ödemelere odaklı, kredi faaliyetleri belirli alanlara yoğunlaştırılmış dar bankalara dönüştürülmüşlerdir.

## **2.2. Özelleştirme**

Kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümlenmesinde kullanılan bir diğer yöntem ise özelleştirme dir. Bu bölümde özelleştirmenin nedenleri, yöntemleri ve banka performansı üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

### **2.2.1. Özelleştirmenin Nedenleri**

Daha önce Bölüm 1.1’de de belirtildiği gibi, özellikle 1980’lerin sonlarında dünyada kamu bankalarının özelleştirilmesi eğilimi hız kazanmış, böylelikle küresel bankacılık sisteminin büyük bir bölümü kamu sektöründen özel sektöre devredilmiştir. Kamu bankalarının özelleştirilmesinin ardında çeşitli nedenler yatmaktadır.

Birinci neden, bu bankaların tarihsel misyonlarını tamamladıkları, varoluş amaçlarından uzaklaştıkları, daha önce eksikliği duyulan özel

---

<sup>19</sup> Eğer özelleştirme amaç olarak belirtilmiş, ancak zamanlaması belirsiz bırakılmışsa bu durumda yeniden yapılandırılan bankalar önceki durumlarına geri dönme eğilimi göstermektedirler.

sermayenin oluşması sonucunda kamu bankalarının varolma gerekçelerinin ortadan kalktığı düşüncesinin yaygınlaşmasıdır.

İkinci neden, ekonomik faaliyetlerde etkinliğin artırılması isteğidir. Kamu bankaları kalkınma hedeflerini gerçekleştirmede yeterince başarılı olamamıştır. Bölüm 1.3 ve 1.4'te ele alındığı gibi, bu bankalarının performansı genel olarak düşük olmuş, ampirik çalışmalar kamu bankalarının faydalarının sınırlı, ekonomi ve finansal sistem üzerindeki olumsuz etkilerinin ise fazla olduğunu ortaya koymuştur. Dolayısıyla, kamu bankacılığı bir ülkede hangi motivasyonla ortaya çıkmış olursa olsun, bu tür bankacılığın sistemik bir hata olduğu fikri birçok ülkede kabul görmeye başlamıştır. Gelişmiş ve etkin bir bankacılık ve finans sistemi firmaların dış finansman maliyetlerini düşürerek ve yeni firmaların faaliyete geçmesini kolaylaştırarak ekonomik kalkınmayı desteklemektedir. Kamu bankalarının finansal sistem üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı fikrinin yaygınlık kazanması bankacılık faaliyetlerinin özel sektör tarafından daha iyi yerine getirilebileceği inancını doğurmuştur. Özelleştirilen bankaların müşteri taleplerine daha iyi cevap verebileceği, artan etkinliğin sübvansiyon ihtiyacını ortadan kaldıracığı ve böylelikle bu kaynakların diğer öncelikli yatırım alanlarına yönlendirilebileceği ya da borç stokunun azaltılmasında kullanılabileceği düşünülmüştür.

Kamu bankalarının özelleştirilmesinin bir diğer nedeni ekonomik aktivitelere kamu müdahalesinin azaltılması isteğidir. Liberal iktisadi felsefeye göre devlet mikro düzeydeki müdahaleler yerine makro düzeydeki politikalar ile firmalara eşit rekabet şartları sağlamakta, müdahaleci ekonomiden liberal ekonomiye geçişle siyasi etkilerin de asgariye indirilmesini amaçlamaktadır. Örneğin, daha önce sosyalist olan ekonomilerde birçok sektörde geniş çaplı özelleştirmeler gerçekleştirilmiş, banka özelleştirmeleri de piyasa ekonomisine geçişin bir unsuru olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, bazı ülkelere banka özelleştirmeleri finansal sistemin deregülasyonu çabaları sonucu ortaya çıkmaktadır.

Banka özelleştirmelerinin dördüncü nedeni, özellikle kamu bankaları hisselerinin halka arzı yoluyla sermayenin tabana yayılması ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi isteğidir. Yeterli menkul kıymet arzı bulunmayan

ülkelerde, sermaye piyasasının güçlendirilmesi için devlet tahvili, hazine bonusu ve gelir ortaklığı senedi gibi araçlardan yararlanılmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede, özelleştirme kapsamına alınan bankaların hisse senetlerinin sermaye piyasasında satışa sunulması, bu piyasaya canlılık kazandırmakta ve tasarrufların yatırımlara dönüşmesine yardımcı olmaktadır.

Beşinci olarak, kamu bankaları kamunun sektördeki tekel veya tekel benzeri etkilerinin ortadan kaldırılması ve finansal sistemde rekabet ortamının oluşturulması amacıyla da özelleştirilmektedir. Özellikle, yabancıların bankacılık sektörüne girmesi yoluyla bankacılık sektöründe yönetim kapasitesinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır (Andrews, 2005).

Kamu bankalarının özelleştirilmesinin bir diğer nedeni ise kamu kuruluşları üzerinde piyasa disiplini oluşturmaktır. Bankaların özelleştirilmesi bu hedefe ulaşmada uygun bir araç olabilecektir; çünkü özel bankalar kamu kuruluşlarına tercihli finansman sağlama konusunda kamu bankalarına göre daha az baskıyla karşılaşacaklardır. Dolayısıyla, banka özelleştirmeleri diğer kamu kuruluşlarının da etkinliğinin artmasında rol oynayacaktır; çünkü bu kuruluşlar artık kamu bankalarından finansman sağlayamayacağından özel bankalardan kredi temin edebilmek için operasyonel etkinliklerini ve kredibilitelerini artırmak zorunda kalacaklardır.

Kamu bankalarının özelleştirme amaçları arasında devlete gelir temin etmek, kamu sektörünün dış finansman ihtiyacını azaltmak, bankacılık sektörü-siyaset ilişkisini ortadan kaldırmak ve bu bankalara çağdaş ve dinamik bir yapı kazandırmak gibi amaçlar da vardır.

### **2.2.2. Özelleştirme Yöntemleri**

Özelleştirme yöntemleri çok çeşitli olmakla birlikte, kamu bankaları genellikle üç yöntem kullanılarak özelleştirilmiştir: Hisse satışı, varlık satışı ve kupon yöntemi ile özelleştirme.

Banka özelleştirmelerinin çok büyük bir bölümü hisse satışıyla gerçekleştirilmiştir. Hisse satışı, temel olarak, bankanın kuruluş hisselerinin

yurtiçi ve yurtdışında halka arz ve/veya blok satış yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir. Halka arz yönteminde özelleştirilecek bankanın tüm veya bir kısım hissesi bireylere ve/veya özel kuruluşlara aktarılmaktadır. Hisse senetlerinin halka arz edilmesi yöntemi mülkiyetin tabana yayılması ve sermaye piyasalarının gelişmesinin amaçlandığı özelleştirme uygulamalarında kullanılmaktadır. Halka arz, mevcut hissedarların sahip olduğu hisse senetlerinden bir kısmının halka arz edilmesiyle gerçekleşebileceği gibi, sermaye artırım yoluyla hisse senetlerinin halka arzıyla da gerçekleştirilebilir. Hisselerin satış fiyatı için de iki yaklaşım uygulanmaktadır. Birinci yaklaşımda, hisseler sabit bir fiyatla halka arz edilirken, ikinci yaklaşımda hisseler için asgari bir satış fiyatı tespit edilerek ihale yoluna başvurulmaktadır. Hisse senetlerinin satışında kişi başına hisse senedi sınırlandırılabilir, belirli gruplara (banka çalışanları, yabancılar gibi) öncelikler sağlanabilir, bazı gruplara indirim uygulanabilir ve ayrıcalıklar tanınabilir. Kamu bankasının bir bölümünün birincil halka arzla satılmasından sonra kalan payların satışı için ikincil halka arzlar gerçekleştirilebilmektedir. Blok satış yönteminde ise kamu bankasının hisselerinin tamamı veya belirli bir bölümü seçilmiş bir ya da birkaç kişi veya kuruluşa satılmaktadır. Genel olarak, bu yöntemle yapılacak satışlarda, hükümet tarafından özelleştirilecek olan banka ilanla duyurulmakta ve en iyi teklifi verene satış yapılmaktadır. Özelleştirilecek bankanın belirli bir yatırımcı profiline satılması düşünüldüğünde blok satış yöntemi tercih edilmektedir.

Varlık satışı yöntemiyle özelleştirme, bankanın aktifindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıkların mülkiyetinin bedel karşılığında devredilmesidir. Bu yöntemle gerçekleştirilen banka özelleştirmelerinin sayısı sınırlıdır. Örneğin, Kuzey Avrupa'da yaşanan bankacılık krizi sonrasında Finlandiya'da kamulaştırılan bankaların daha sonra özelleştirilmeleri bu yöntemle gerçekleştirilmiştir. 1993 yılında hükümet, kriz sonrasında birkaç bankanın birleştirilmesiyle oluşturulan Savings Bank of Finland'ın varlıklarını dört ticari banka grubuna eşit dilimler halinde satmıştır. Rusya'da Zhilsotsbank'ın şubelerinden yeni bankaların oluşturulması da bir tür varlık satışı olarak nitelendirilebilir; çünkü şube yöneticilerine yeni bankaları oluşturacak aktifleri seçme opsiyonu verilmiştir. Bu örnekler dışında varlık

satışı yöntemiyle özelleştirme uygulamalarına pek rastlanmamaktadır (Andrews, 2005).

Kupon yöntemi ile özelleştirme ise kamu bankalarının kitle özelleştirme yöntemidir. Bu sistemde tüm yurttaşlara kamu bankalarından hisse verilmektedir. Bu hisseleri almak için kullanılacak olan kuponlar ise halka bedava veya nominal fiyat üzerinden dağıtılır. Bu özelleştirme yöntemi devlete gelir sağlamamakta, bankaya yeni sermaye getirmemektedir ve en azından başlangıçta çok ortaklı bir yapının oluşmasına yol açmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kupon yöntemiyle özelleştirme, hisselerin çok düşük fiyatla satışa sunulduğu halka arzlar olarak da nitelendirilebilir. Bazı özelleştirmelerde zamanla yatırımcıların kupon yöntemiyle dağıtılan hisseleri satın alması sonucunda bu çok ortaklı yapı değişmiştir. Kupon yöntemi ile özelleştirme esas olarak geçiş ülkelerinde (örneğin Rusya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti), halkın elinde özelleştirme için gerekli fonların bulunmaması ve yeterli sermaye birikiminin oluşmamış olması, dolayısıyla alternatif özelleştirme yöntemlerinin uygulanmaması nedeniyle kullanılmıştır (Megginson, 2003).

Tablo 2.1, 1975-2003 yılları arasında verisine ulaşılabilen ülkelerde özelleştirilen ticari banka sayısını ve özelleştirme yöntemlerini göstermektedir. Söz konusu dönemde 61 ülkede 250'den fazla banka özelleştirilmiştir.

**TABLO 2.1. DÜNYADA BANKA ÖZELLEŞTİRMELERİ (1975-2003)**

Ülke	Özelleştirilen Banka Sayısı	Yöntem*	Ülke	Özelleştirilen Banka Sayısı	Yöntem*	Ülke	Özelleştirilen Banka Sayısı	Yöntem*
Almanya	3	Halka Arz	İspanya	1	Halka Arz	Pakistan	6	Blok Satış
Arjantin	15	Blok Satış	İsrail	1	Halka Arz	Peru	3	Blok Satış
Avustralya	4	1 Halka Arz, 2 blok satış, 1 karma yöntem	İsveç	2	Halka Arz	Polonya	7	1 Blok Satış, 5 Halka Arz, 1 Karma Yöntem
Avusturya	7	Blok Satış	İtalya	4	3 Halka Arz, 1 Karma Yöntem	Portekiz	7	Halka Arz
Barbados	1	Halka Arz	İzlanda	3	1 Halka Arz, 2 Karma Yöntem	Romanya	4	Blok Satış
Belçika	4	3 Blok Satış, 1 Halka Arz	Jamaika	1	Halka Arz	Rusya	1	Blok Satış
Brezilya	9	Blok Satış	Kazakistan	1	Blok Satış	Singapur	1	Halka Arz
Bulgaristan	5	Blok Satış	Kenya	1	Halka Arz	Slovakya	2	Blok Satış
Çek Cumhuriyeti	3	2 Blok Satış, 1 Karma Yöntem	Kolombiya	4	2 Blok Satış, 2 Halka Arz	Slovenya	1	Blok Satış
Çin	3	2 Blok Satış, 1 Halka Arz	Kore	4	3 Blok Satış, 1 Halka Arz	Sri Lanka	1	Halka Arz
Danimarka	1	Halka Arz	Letonya	1	Halka Arz	Şili	19	Blok Satış
Endonezya	3	2 Blok Satış, 1 Karma Yöntem	Litvanya	3	Blok Satış	Tayland	3	2 Blok Satış, 1 Halka Arz
Fas	3	Halka Arz	Macaristan	8	6 Blok Satış, 1 Halka Arz, 1 Karma Yöntem	Tayvan	7	6 Halka Arz, 1 Karma Yöntem
Filipinler	2	1 Blok Satış, 1 Halka Arz	Makedonya	1	Blok Satış	Türkiye	6	5 Blok Satış, 1 Halka Arz**
Finlandiya	1	Varlık Satışı	Malta	1	Blok Satış	Uganda	2	Blok Satış
Fransa	14	7 Halka Arz, 4 Blok Satış, 3 Karma Yöntem	Meksika	18	Blok Satış	Ukrayna	3	Halka Arz
Gana	2	Karma Yöntem	Mısır	5	1 Blok Satış, 4 Halka Arz	Venezuela	8	Blok Satış
Guyana	1	Blok Satış	Moğolistan	2	Blok Satış	Yunanistan	8	3 Halka Arz, 5 Blok Satış
Hindistan	6	Halka Arz	Mozambik	3	Blok Satış	Zimbabve	1	Halka Arz
Hırvatistan	1	Halka Arz	Nijerya	6	Blok Satış			
Hollanda	1	Halka Arz	Norveç	3	Halka Arz			

Kaynak: Andrews, 2005; Megginson, 2003

\*Karma yöntem birincil halka arz, ikincil halka arz ve blok satış yöntemlerinden en az ikisi kullanılarak yapılan özelleştirmeleri ifade etmektedir.

\*\*Türkiye'de özelleştirilen kamu bankaları ve özelleştirme yöntemleri: Şekerbank (1993, yüzde 10'luk kamu hissesinin blok satışı), Sümerbank (1995, yüzde 100 kamu hissesinin blok satışı), Denizbank (1997, yüze 100 kamu hissesinin blok satışı), Anadolubank (1997, yüzde 100 kamu hissesinin blok satışı), Etibank (1998, yüzde 100 kamu hissesinin blok satışı), İş Bankası (1998, yüzde 12,3'lük kamu hissesinin halka arzı)

### **2.2.3. Özelleştirmenin Banka Performansı Üzerindeki Etkileri**

Dünyada özelleştirmenin banka performansı üzerindeki etkisini inceleyen çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu bölümde bu çalışmalar Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirmenin Etkileri, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmenin Etkileri ve Geçiş Ülkelerinde Özelleştirmenin Etkileri başlıkları altında ele alınmaktadır.

#### **2.2.3.1. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirmenin Etkileri**

Chan ve Otchere (2003), Commonwealth Bank of Australia'nın (CBA) özelleştirilmesinin bankanın ve mevcut özel bankaların performansı üzerindeki etkisini incelemiştir. Bankanın birincil halka arzı 1991 yılında gerçekleştirilmiş ve 1996 yılında bankadaki kamu payı sıfıra inmiştir. Çalışma, CBA'nın borsa performansının bankadaki kamu payı azaldıkça belirgin şekilde yükseldiğini ve rakip bankaları geride bıraktığını ortaya koymuştur. Ayrıca, CBA özelleştirme sonrası dönemde maliyetleri azaltma ve karlılığı artırma yönünde de önemli yol katetmiş, performans ölçütlerinin hemen hepsinde rakip bankaların önüne geçmiş ve Avustralya'daki en karlı banka haline gelmiştir. Bankanın operasyonel ve borsa performansındaki olumlu gelişmeler en çok bankadaki kamu payı sıfıra indikten sonra gerçekleşmiştir. Chan ve Otchere, etkinlik, karlılık ve borsa performansında belirgin gelişme sağlayabilmek için bankanın tamamen özelleştirilmesi gerektiğini öne sürmektedirler.

Braz (1999), Portekiz'de 1974 yılındaki askeri darbeden sonra kamulaştırılan bankaların 1990 yılı sonrasında yeniden özelleştirilmelerini incelemektedir. Braz, temel olarak halka arz yöntemiyle özelleştirilen bankaların etkinliğinde ve çalışan başına aktif büyüklüğünde belirgin bir yükseliş olduğunu, özelleştirilen bankaların kamu bankalarına kıyasla çok daha hızlı bir şekilde personel azaltımına gittiğini ve şube sayısını kamu bankalarından çok daha hızlı arttırdıklarını ortaya koymuştur.

Farabullini ve Hester (2001), İtalya'da 1993-1998 yılları arasında özelleştirilen 6 bankanın performansını incelemiştir. Çalışma, özelleştirme



sonrasında söz konusu bankaların organizasyon yapısında ve karlılığında olumlu gelişmeler olduğunu ortaya koymuştur. Özelleştirme sonrasında İtalyan bankacılık sektöründe maliyet etkinliğinin ve yeniliklerin arttığı görülmektedir.

Megginson ve diğerleri (1999), 1981-1996 yılları arasında halka arz yöntemini kullanarak kısmen veya tamamen özelleştirilen gelişmiş ülkelerdeki 32, gelişmekte olan ülkelerdeki 5 bankayı incelemiştir. Çalışmanın bulguları, bu yöntemle özelleştirilen bankaların performanslarında sınırlı da olsa olumlu gelişmeler olduğunu, bankalarda karlılık, faiz dışı gelirler ve sermaye yeterliliği yükselirken, işletme giderlerinin ve kaldıraç oranının düştüğünü ortaya koymuştur. Çalışma, ayrıca halka arz yöntemiyle özelleştirilen bankalarda özelleştirme sonrasında dahi kamu payının yüksek seyrettiğini ve birincil halka arzda ve daha sonra gerçekleştirilen ikincil halka arzlarda kamu payının sıfıra indiği bankaların sayısının çok sınırlı olduğunu ortaya koymuştur. Megginson ve diğerleri, özelleştirme sonrasında bankalarda kamu payının yüksek seyretmesinin bu bankalarda piyasaya dayalı yönetim ve karar alma mekanizmalarının yerleşmesine engel teşkil ettiğini öne sürmektedirler.

### **2.2.3.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmenin Etkileri**

Clarke ve Cull (1999), 1990'lı yıllarda Arjantin'de stratejik yatırımcılara blok satış yoluyla özelleştirilen kamu bankalarının performansındaki gelişmeleri incelemiştir. Çalışma, özelleştirilen bankaların performansında belirgin iyileşmeler olduğunu ve bu bankaların kamu bankalarından daha iyi, mevcut özel bankalara da benzer performans sergilediğini ortaya koymuştur. Bankaların kredi kalitesinde ve karlılığında belirgin gelişmeler olmuştur. Özelleştirilen bankalar öncelikle ihtiyatlı bir yaklaşım sergileyerek toplam kredilerini azaltmış, daha sonra bu kredilerde yeniden artış gözlenmiş; ancak sorunlu kredilerin toplam kredilere oranı çok daha düşük olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, özelleştirilen bankalarda maliyet etkinliğinde aynı şekilde bir iyileşme söz konusu değildir. Bunun nedeni, Arjantin'de özelleştirilen bankaların yeni sahipleriyle devlet arasında istihdam ve şube azaltımının sınırlandırılması konusunda anlaşmaya

varılması nedeniyle bu bankaların özelleştirildikten sonra maliyetlerinde yeterince kısıntıya gidememesidir. Buna rağmen, gelirlerdeki artış bankaların karlılığının yükselmesini sağlamıştır.

Beck, Crivelli ve Summerhill (2003), Brezilya'da kamu bankalarının sorunlarının çözümü için 1990'lı yıllarda başlatılan PROES programının kamu bankalarına sunduğu tasfiye, yeniden yapılandırma ve özelleştirme alternatiflerinin banka performansı üzerindeki etkilerini araştırmışlardır. Performans ölçütü olarak aktif karlılığı, özkaynak karlılığı ve işletme giderlerinin aktiflere oranının kullanıldığı çalışmanın bulgularına göre Brezilya'da yeniden yapılandırılan ve kamu mülkiyetinde bırakılan bankaların performanslarında olumlu bir gelişme olmazken, özelleştirilen kamu bankalarında<sup>20</sup> performans yükselmiştir. Öte yandan, özelleştirilen bankaların performansı yalnızca birkaç durumda mevcut özel bankaların performansının önüne geçmiştir.

Bonaccorsi di Patti ve Hardy (2003), Pakistan'da 1980'lerin sonunda gerçekleştirilen ve kamu bankalarının özelleştirilmesini de kapsayan finansal sektör reformlarının karlılık, maliyet ve gelir etkinliği üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Çalışmanın bulgularına göre özellikle özelleştirilen bankaların gelir elde etme performansı belirgin bir şekilde artış göstermiştir<sup>21</sup>.

Beck, Cull ve Jerome (2003), 1990-2001 döneminde Nijerya'da halka arz yoluyla özelleştirilen bankaların performanslarını incelemişler ve söz konusu dönemde kamu payı sifıra inen 9 bankaya odaklanmışlardır. Çalışmanın bulguları, elverişli olmayan makroekonomik koşullar ve hukuki çerçeve altında dahi özelleştirmenin banka performansını olumlu yönde etkilediğini ortaya koymaktadır. Özelleştirme sonucunda, Nijerya'da kamu bankaları ve özel bankalar arasındaki özel bankalar lehine olan belirgin performans farkı kapanmış, bununla birlikte, özelleştirilen bankaların performansı mevcut özel bankaların performansını aşmamıştır. Ayrıca, kamuya ait azınlık paylarının Nijerya bankalarının performansını olumsuz etkilediği sonucuna varılmıştır.

<sup>20</sup> Brezilya'da kamu bankaları yerli veya yabancı stratejik yatırımcılara satılmak suretiyle özelleştirilmişlerdir.

<sup>21</sup> Çalışmada Pakistan'da söz konusu dönemde blok satış yoluyla özelleştirilen iki kamu bankası ele alınmıştır.

Omran (2003), 1996-1999 yılları arasında Mısır'da temel olarak halka arz yöntemiyle kısmen veya tamamen özelleştirilen<sup>22</sup> 12 kamu bankasının özelleştirme öncesi ve sonrası performanslarını karşılaştırmıştır. Çalışmanın sonuçları, özelleştirme sonrasında söz konusu bankalarda karlılık ve likidite rasyolarında düşüş olduğunu, aktif kalitesi, sermaye yeterliliği, maliyet etkinliği ve aktif büyümesine ilişkin rasyoların ise anlamlı değişiklikler göstermediğini ortaya koymuştur. Çalışmanın bulgularına göre özelleştirilen bankalar çoğunluk payının kamuya ait olduğu bankalardan daha iyi, sermayesinin tamamının kamuya ait olduğu bankalardan ise daha kötü performans sergilemişlerdir.

Otchere (2003), gelişmekte olan ülkelerde 1989-1997 yılları arasında halka arz yoluyla gerçekleştirilen 21 banka özelleştirmesini incelemiş ve bankaların özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası performanslarını kıyaslamıştır. Otchere, sermaye yeterliliği, aktif kalitesi (karşılıkların toplam kredilere oranı, TGA'nın toplam kredilere oranı, net TGA'nın toplam kredilere oranı), faaliyet etkinliği (işletme giderlerinin gelirlere oranı, giderlerin toplam aktiflere oranı) ve karlılığın (aktif karlılığı, özkaynak karlılığı, net faiz marjı) performans ölçütleri olarak kullanıldığı çalışmada özelleştirilen bankaların performansında belirgin bir artış olmadığını ve bu bankaların hisse senetlerinin performansının da piyasanın altında seyrettiğini bulgulamıştır. Ampirik testlerin sonuçlarına göre, düşük performans özelleştirme sonrasında kamu payının yüksek kalması ve gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasasının piyasa disiplini etkisinin, hissedarların bilgiye ulaşması olanaklarının daha kısıtlı olması nedeniyle, daha az olmasından kaynaklanmaktadır.

Haber ve Kantor (2003), 1990'lı yıllarda Meksika'da kamu bankalarının özelleştirilmesinin etkilerini incelemişlerdir. Meksika'da 1982 yılında kamulaştırılan bankalar 1991 yılında blok satış yöntemiyle stratejik yatırımcılara satılmıştır. Ancak, özelleştirilen bankacılık sistemi dört sene içinde ödeme güçlüğüne düşmüş ve devlet yeniden birçok bankanın yönetimine el koymuştur. Meksika'da yaşanan bu başarısız özelleştirme

<sup>22</sup> Çalışmada ele alınan bankalarda özelleştirme sonrasında dahi kamu payı yüksek kalmıştır. Kamu payının yüzde 20'nin altında olduğu banka sayısı 4 iken yalnızca bir bankada kamu payı sifıra inmiştir.

girişimi çeşitli nedenlere bağlanmaktadır. Öncelikle, devlet özelleştirme stratejisi olarak içinde bulunulan bütçe sıkıntısının da etkisiyle en yüksek gelir getiren yaklaşımları benimsemiş, alıcıların uygunluğu gözardı edilmiş, ayrıca özelleştirme öncesi denetim ve gözetim altyapısının güçlendirilmesi yönünde adımlar atılmamıştır. Hükümet, yeni özelleştirilen bankaları rekabetten koruyarak, muhasebe uygulamalarını gevşeterek ve bazı uygulamaları görmezden gelerek bankaların yeni hissedarlarına üstü örtülü olarak yüksek karlar vaatmişlerdir. Bankaların yeni sahipleri bankalara ödedikleri yüksek fiyatların karşılığını alabilmek için, sınırsız mevduat güvencesinin de etkisiyle kredilerini hızlı bir şekilde artırmış, riskli alanlara yönelmişler ve bunun sonucunda da sistemde sorunlu krediler hızla yükselmiştir. Meksika'da hukuki altyapının yetersizliği nedeniyle teminatlar da kullanılmadığından 1994 yılında pesonun devalüasyonunun ardından bankacılık sistemi çökmüştür. Bunun üzerine, hükümet bankaları yeniden sermayelendirmek için yabancı banka girişleri üzerindeki bütün kısıtlamaları kaldırmış, muhasebe standartlarında reforma gitmiş ve bankaları yabancılara satmıştır. Bu ikinci özelleştirme hareketi sonrasında bankaların işletme giderleri azalmış, aktif karlılığı ve sermaye yeterliliği yükselmiştir. Ayrıca, bankalar çok daha ihtiyatlı politikalar izlemeye başlamışlardır. Bununla birlikte, Meksika'da kontratların yürütülmesi halen zor olduğundan bankalar daha az kredi kullandırmayı tercih etmişlerdir.

### **2.2.3.3. Geçiş Ülkelerinde Özelleştirmenin Etkileri**

Bonin ve diğerleri (2003), 1990'lı yılların ortasından itibaren altı geçiş ülkesinde<sup>23</sup> bankaların yabancı stratejik yatırımcılara satılması yoluyla gerçekleştirilen özelleştirmelerin banka performansı üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışmada, öncelikle söz konusu altı ülkede gerçekleştirilen özelleştirmeler kısaca ele alınmıştır. Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nde banka özelleştirmeleri iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Polonya'da birinci aşamada 1993 yılında iki banka özelleştirilmiş, bu özelleştirmeler sonucunda Hazine'nin bankalardaki payı yüzde 30 olarak gerçekleşmiş, çalışanlar yüzde 20 pay almış, geri kalan payların bir kısmı halka arz edilirken bir kısmı da

<sup>23</sup> Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Macaristan, Polonya ve Romanya

stratejik yatırımcılara satılmıştır. Bu özelleştirmelerin performans üzerindeki etkisi sınırlı olmuştur. Polonya'da özelleştirmenin ikinci aşamasında 1995 yılından sonra kamu bankalarının önemli bir bölümünün kontrolü yabancı yatırımcılara geçmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde ise özelleştirmenin ilk aşamasında kamu bankaları kupon özelleştirme yöntemiyle özelleştirilmiştir. Bunun sonucunda, devletin bankaların operasyonları üzerindeki etkisi devam etmiş ve bankaların finansal performansları giderek bozulmuştur. Özelleştirmenin ikinci aşamasında ise söz konusu bankalar yabancı stratejik yatırımcılara satılmıştır. Macaristan, 1985 yılından itibaren yabancı banka girişlerine izin vermiş ve 1990'ların ortasına gelindiğinde kamu bankalarının büyük bir bölümünü yabancı stratejik yatırımcılara satmıştır. Bulgaristan ve Romanya kamu bankalarını özelleştirmede daha geç kalmış olmakla birlikte, bu ülkelerde de 2000 yılına gelindiğinde bankacılık sisteminin önemli bir bölümü yabancı bankalar tarafından kontrol edilir hale gelmiştir. Bonin ve diğerleri, bu altı geçiş ülkesinde gerçekleştirilen özelleştirmelerin bankaların finansal performansını olumlu yönde etkilediğini, yeni banka sahiplerinin bankaları modernize ettiklerini ve yeni iş alanları yarattıklarını bulgulamışlardır.

#### **2.2.3.4. Sonuç**

Yukarıda incelenen çalışmalar, gerek gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, gerekse geçiş ülkelerinde banka özelleştirmelerinin performans üzerinde çoğunlukla olumlu etki yarattığını, ancak özelleştirmelerin başarısızlıkla sonuçlandığı ülke örneklerinin de bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, özelleştirmenin beklenen getirileri sağlamadığı ülkeler yakından incelendiğinde bu ülkelerde özelleştirme sonrasında yaşanan problemlerin özelleştirmenin etkisinden çok bankacılık sektöründe etkin gözetim ve denetim çerçevesinin oluşturulamamasından, hukuki altyapıdaki eksikliklerden, özelleştirme yönteminin doğru seçilmemesinden ve özelleştirme sonrası yanlış politikalar uygulanmasından kaynaklandığı görülmektedir. Yukarıda ele alınan ülke deneyimleri banka özelleştirmelerinin güçlü bir gözetim ve denetim altyapısı olan ülkelerde ve uygun makroekonomik koşullar altında daha iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

Bu çalışmalardan yola çıkararak zelleştirme yaklaşımlarına ilişkin bazı genel çıkarımlar yapmak da mümkündür. Öncelikle, bankalarda zelleştirme sonrası kamu payının kalması genel olarak söz konusu bankaların performansını olumsuz yönde etkilemektedir. Devletin banka üzerindeki süregelen etkisi özelleştirilen bankalarda yöneticilerin bu bankaları yeniden yapılandırmasına engel teşkil edebilmektedir; nk bu bankalar eski yöntemlerle ve eski müşterilerle çalışmaya devam etmekte, ayrıca çalışan ve şube sayısının azaltılması gibi konularda gereken adımlar atılamamaktadır. Hükümetin bankanın tüm hisselerini satmak istememesi devletin banka üzerindeki etkisini azaltmak istemediğine işaret olabilir. Bu durumsa, uygun stratejik yatırımcıların bankaya olan ilgisini azaltabilmektedir. İkinci olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bankaların stratejik yatırımcılara satılması yoluyla gerçekleştirilen özelleştirmeler, halka arz yoluyla yapılan özelleştirmelerden daha olumlu sonuçlar doğurabilmektedir. Bu ülkelerde, zelleştirme sonrasında çok ortaklı yapı yerine tek ya da az sayıda ortaklı bir yapının oluşması bankanın operasyonlarının değişmesi ve yeni yaklaşımların getirilmesi açısından daha etkin olabilmektedir. Genel olarak, kurumsal altyapının zayıf ve bilgiye ulaşmanın zor olduğu gelişmekte olan ülkelerde çok ortaklı bir yapıda yöneticilerin ortaklar tarafından izlenmesi optimum düzeyin altında kalabilmekte, bu durumsa yönetici ve bankaların performansına olumsuz olarak yansıyabilmektedir. Ayrıca, halka arzlar bankada önemli bir ortaklık payı tutmaya niyetli olan hükümetlerin zelleştirme taktiği olarak da ortaya çıkabilmektedir. nc olarak, bankaların yabancı stratejik yatırımcılara satılması da performans üzerinde olumlu etkiler yaratabilmektedir. Yabancı yatırımcılar bankalara teknik bilgi ve beceri getirebilmekte ve bankacılık sisteminin daha rekabetçi ve etkin çalışmasına katkıda bulunabilmektedirler. Ayrıca, hükümetlerin bankaları yabancılara satmaya karar vermesi zelleştirme sonrasında devletin bu bankalara müdahale etme niyetinde olmadığının da bir göstergesi olabilmektedir. Bunun yanısıra, yabancı bankalar kendi ülkelerindeki düzenlemelere de tabi olduklarından, özellikle hukuki altyapının zayıf olduğu ülkelerde yerli bankalara göre daha ihtiyatlı bankacılık yapma eğilimi gösterebilmekte, böylelikle bu ülkelerdeki zayıf kurumsal altyapıyı kompanse edilebilmekte ve hkmetle aralarında mesafeli bir ilişki kurabilmektedirler.

## 2.3. Yeniden Yapılandırma ve Özelleştirmeye Alternatif Yöntemler

Yeniden yapılandırma veya özelleştirmenin uygun bulunmadığı durumlarda kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde üç alternatif yaklaşım kullanılmıştır: tasfiye, bankanın bir kalkınma kuruluşuna dönüştürülmesi ve bankanın portföyünde yalnızca devlet borçlanma senetleri bulunduran bir dar bankaya dönüştürülmesi. Çalışmanın bu bölümünde bu üç yaklaşım ele alınacaktır.

### 2.3.1. Tasfiye

Kamu bankalarını tasfiye eden ülkeler arasında geçiş ülkeleri<sup>24</sup>, Brezilya, Afrika ve Kolombiya bulunmaktadır. Tasfiye uygulaması, bankanın kredi kullandırma kültürünün değiştirilemez durumda olduğunun görülmesi, yeniden yapılandırmanın sadece daha fazla kötü krediye yol açacağına düşünülmesi halinde ve mali performansı faaliyetlerini sürdüremeyecek derecede bozulan bankalar için uygulanmaktadır. Tasfiye söz konusu olduğunda dikkat edilmesi gereken önemli nokta şudur: bankacılık önemlidir; ancak belirli bir banka değildir. Tasfiye edilen banka bir hizmet sağlayıcı olarak görülmeli ve bu hizmetlerin<sup>25</sup> başka yollarla nasıl sağlanabileceği düşünülmelidir. Bununla birlikte, faaliyetini sürdürme gücü olmayan kredi kuruluşlarının tasfiyesinin zamanlaması önemlidir. Mali krizin derin olduğu bir zamanda bu operasyonun yapılması aşırı mevduat çekilişlerine ve ülkeden sermaye çıkışına neden olabilir. Diğer taraftan, tasfiyenin geciktirilmesi problemlerin büyümesine ve mudilerin zararlarının artmasına yol açabilir.

### 2.3.2. Kamu Bankasının Kalkınma Kuruluşuna Dönüştürülmesi

Kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümlenmesinde kullanılan bir diğer yaklaşım kamu bankasının kalkınma kuruluşuna dönüştürülmesidir. Bu tür kuruluşlar fon aktarımında bulunmakta, teknik yardım sağlamakta, ancak mevduat toplamamaktadır. Bu sistemin avantajı şeffaflığıdır. Bu yaklaşımda

<sup>24</sup> Örneğin Yugoslavya, Romanya ve Ukrayna.

<sup>25</sup> Mevduat toplama, ödemeler, kredilendirme vb.

özel mevduatlar devletin amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılmamakta, alıcılara yapılan ödemeler harcama olarak nitelendirilmekte ve bütçe değerlendirmelerinin bir parçası olarak her yıl gözden geçirilmektedirler. Bu kuruluşlar, mevduat toplamadığı için özel bankaların mevduata erişimi üzerinde bozucu etkileri olmamaktadır. Kamu bankalarını kalkınma kuruluşuna dönüştüren ülkeler arasında Brezilya yer almaktadır.

### **2.3.3. Kamu Bankasının Dar Bankaya Dönüştürülmesi**

Kamu bankalarının çözümlenmesinde kullanılan üçüncü bir yaklaşım ise bankanın portföyünde yalnızca devlet borçlanma senetleri bulduran bir dar bankaya dönüştürülmesidir. Bu yaklaşım, kamu bankalarının temel sorunu olan tahsili gecikmiş alacaklar problemini de sınırlandırabilecek nitelikte olup, yeniden yapılandırma sonrası geriye kalan “iyi banka”nın aktifinde büyük miktarda kamu borçlanma senedi ve sınırlı miktarda kredi bulunması gerçeğinden yola çıkarak, bu tür bankaların zaten dar banka tanımına çok yakın olduğu ve düşük miktardaki “iyi kredi”nin eşit miktarda mevduatla beraber başka bir bankaya devredilmesi ya da satılmasıyla kalan bankanın dar bankaya dönüştürülebileceği düşüncesinden doğmaktadır (Hanson, 2004).

Dar bankalar, halka güvenli ödeme ve mevduat hizmetleri sunmaları nedeniyle birçok ekonomist tarafından desteklenmektedir. Bir kamu bankasının dar bankaya dönüştürülmesi özellikle kırsal kesimdeki tasarruf sahiplerinin ödeme ve mevduat hizmetlerinden (bankacılığın sunduğu üç temel hizmetten ikisi) mahrum kalacağı yönündeki endişeleri azaltabilecektir. Ancak, dar bankalar özel ya da kamu kuruluşlarına kredi kullandırmayacaklardır. Dar bankaların bankaya hücumla karşılaşma riski daha azdır, konsolidasyon olasılığı gözardı edilecek olursa kredi riski asgari düzeydedir ve bankacılığı ilişkin diğer riskler de dar bankanın varlıklarının kısa vadeli ve değişken faizli olmasının şart koşulması yoluyla sınırlandırılabilir. Dolayısıyla, dar bankaların mevduatı sigortaya gereksinim duymaz; çünkü zaten bankanın varlıklarıyla sigortalanmıştır. Ayrıca, dar bankaların gözetimi de daha kolaydır. Genellikle, hükümetler kamu bankalarının yeniden kredilendirme faaliyetlerinde bulunmasını istediğinden



bu bankaların dar bankaya dönüştürülmesi uygulamasına seyrek olarak rastlanmaktadır. Azerbaycan kamu bankalarını dar bankaya dönüştüren ülkeler arasındadır (Borish ve diğerleri, 2003).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU BANKACILIĞI

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde dünyada kamu bankacılığı incelenmiş, kamu bankalarının kuruluş nedenleri, performansları, finansal sistem ve makroekonomi üzerindeki olumsuz etkileri üzerinde durulmuş, dünyada kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde kullanılan yeniden yapılandırma, özelleştirme ve alternatif yöntemlerin etkinliği irdelenmiştir. Bu bölümde ise, Türkiye’de kamu bankacılığı ele alınacaktır. Öncelikle, Türkiye’de bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi verilecek, bu süreçle bağlantılı olarak kamu bankalarının kuruluş nedenleri ve bu bankaların bankacılık sektöründeki yeri incelenecek ve kamu bankalarına ilişkin zamanla ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olarak başlatılan kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programında atılan adımlar ortaya konulacaktır. Daha sonra, yeniden yapılandırmanın kamu bankalarının performansı üzerindeki etkisi analiz edilecek, en son bölümde ise kamu bankalarına ilişkin süregelen sorunların çözümüne yönelik öneriler getirilecektir.

#### 3.1. Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde banka dışı finansal araçların gelişmemiş olması nedeniyle, bankalar finansal sistemin temel taşı oluşturmakta ve ekonominin işleyişi, tasarrufların toplanması ve bunların kullanım alanlarına dağıtılması açısından önemli bir rol oynamaktadır. Aşağıda, Türkiye’de bankacılık sektörünün gelişimi Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bankacılık ve Cumhuriyet Döneminde Bankacılık olmak üzere iki alt bölümde ele alınmaktadır.

### 3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bankacılık

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'a kadar geçen dönemde bankacılığa ait izlere rastlanmamaktadır. Bunda, Türklerin özellikle askerlik ve yöneticilik gibi işlerle uğraşmaları, ticaret, sarraflık, bankacılık gibi meslekleri Türk ve Müslüman olmayan kimselere bırakmaları önemli rol oynamıştır. Öte yandan, ülkemizde bankacılığın gelişmemesinin temel nedeni, Osmanlı ekonomisinin Batı Avrupa'da gerçekleştirilen sanayi devrimini yaşamaması ve esnaf ve sanatkarlara dayanan kapalı bir ekonomik sisteme sahip olmasıdır. Bununla birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nun yüksek dış borcunun finansmanı için çıkardığı devlet bonolarının değerini korumak amacıyla iki Galata bankerini görevlendirmesiyle bugünkü anlamda ilk bankanın temeli atılmış ve 1847'de İstanbul Bankası (Banque de Constantinople) kurulmuştur. İstanbul Bankası 1852 yılına kadar faaliyetini sürdürmüştür (Takan, 2002)

Tanzimat'tan İkinci Meşrutiyet'e kadarki dönemde kurulan bankalar esas olarak yabancı sermayeyle ve yabancı şirketlerin faaliyetlerini finanse etme amacıyla kurulan bankalardır. 1847-1910 döneminde devlete borç vererek faiz geliri sağlamak amacıyla 15 yabancı sermayeli banka kurulmuştur. Bu bankalar arasında en önemlisi 1863 yılında kurulan Osmanlı Bankası'dır. Bu banka, 1930 yılında Merkez Bankasının kuruluşuna kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun merkez bankası konumunda kalmıştır. Ayrıca, merkezleri dış ülkelerde bulunan birçok banka şube açmak yoluyla Osmanlı topraklarında faaliyetlerini sürdürmüştür (Akgüç, 1975, s.5-8) .

İkinci Meşrutiyet'e kadar kurulan milli bankalar ise sınırlıdır. Bunlardan biri Mithat Paşa'nın 1868'de kurduğu İstanbul Emniyet Sandığı'dır. Batı ülkelerindeki tasarruf sandıklarına benzeyen İstanbul Emniyet Sandığı 1907 yılında Ziraat Bankası'na katılmıştır. O dönemde kurulan diğer bir banka ise Ziraat Bankası'dır. Mithat Paşa'nın 1868'de kurduğu ve bugünkü Tarım Kredi Kooperatiflerinin fonksiyonunu yerine getirmesi düşünülen "Memleket Sandıkları"nın amacından uzaklaşması, bunun üzerine kurulan "Menafi Sandıkları"nın da istenen sonuçları vermemesi üzerine, 1888 yılında bunların yerine Ziraat Bankası kurulmuştur. Banka 1916 yılında kanunla

kurulmuş bir devlet bankası haline gelmiştir. İkinci Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte yeni rejimin estirdiği hava milli bankacılık hareketini hızlandırmış, 1908 yılından 1923'e kadar geçen süre içinde toplam 24 milli banka kurulmuş, bunlardan 14'ü Cumhuriyet döneminde de faaliyetlerini sürdürürken, diğerleri kapanmıştır. Söz konusu bankaların büyük bir bölümü bölgesel ihtiyaçlara cevap veren tek şubeli bankalardır ve kredi piyasası ile dış ticaret işlemlerindeki yabancı banka hakimiyetini azaltacak büyüklüğe ulaşamamışlardır (Günel, 2001).

### **3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Bankacılık**

Yukarıda belirtildiği üzere, ülkemizde Cumhuriyet öncesi dönemde bankacılık temelde yabancıların faaliyet alanı olurken, milli bankacılık sınırlı kalmıştır. Kurtuluş Savaşı sonrasında ise bankacılık ile ilgili ilk önermeler İzmir İktisat Kongresi'nde ortaya atılmıştır. Bu Kongre'de yabancı sermayenin hegemonyasından milli bankalar tesis edilmesi yoluyla kurtulunması, bir ana ticaret bankası ve buna bağlı özel ticari bankalardan oluşan bir ticari banka sistemi oluşturulması, sanayi erbabına kredi vermek üzere bir sanayi bankasının kurulması, bu bankaya devletin ve diğer özel bankaların iştirakinin sağlanması kararlaştırılmıştır. Bu kararlardan anlaşılacağı üzere, yeni dönemde kamunun iştiraki öngörülmekle birlikte tasarlanan banka sistemi özel sektöre dayalı bir sistemdir. Bununla birlikte, Cumhuriyet döneminin bütününe bakıldığında zaman içerisinde değişik örgütleniş biçimleri görülmektedir. Bu nedenle, Cumhuriyet dönemi bankacılığı aşağıda ulusal bankacılık dönemi, büyük devlet bankalarının kuruluş dönemi, özel bankaların gelişme dönemi, planlı dönem ve 1980 sonrası bankacılık olmak üzere beş bölümde ele alınmaktadır.

#### **3.1.2.1. Ulusal Bankacılık Dönemi (1923-1932)**

Bu dönemde, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar hemen uygulanmaya başlanmış, ana ticaret bankası olarak 1924 yılında İş Bankası kurulmuştur. Sanayi kesiminin finansmanı için de 1925 yılında Sanayi ve Maden Bankası kurulmuş, kamuya ait pek çok sanayi kuruluşunun hissesi bu bankaya geçmiştir. Ziraat finansman sorunu ise Ziraat Bankası'nın yeniden

organizasyonu ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Banka anonim şirket statüsüne kavuşturulmuş ve sermayesi arttırılmıştır. Ülkenin imar edilmesi, inşaat sektörüne kredi sağlanması amacıyla 1927 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Türk banka sisteminin gelişim seyrinde önemli bir olay da 1930 yılında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) kurulması olmuştur. Bu döneme damgasını vuran diğer bir gelişme yerel banka sayısının süratle artmasıdır. Bu bankalar özellikle yerel olarak faaliyet gösteren işadamlarının kredi ve bankacılık hizmetlerinin karşılanması amacıyla kurulan tek şubeli bankalardır. Bölgesel ihtiyaçların karşılanmasında olumlu katkıları olan bu bankaların çoğu 1929 dünya ekonomik krizinin olumsuz etkileri ve daha sonraki yıllarda ülkemizde uygulanan çok şubeli ulusal bankacılık modeline bağlı olarak faaliyetlerini durdurmuşlardır (Ertuğrul ve Zaim, 1996).

### **3.1.2.2. Büyük Devlet Bankalarının Kuruluş Dönemi (1933-1944)**

1923-1932 döneminde Cumhuriyet Türkiye'sinde liberal ekonomik uygulamaların ilk sonuçları alınmıştır. Bu dönemde yaşanan depresyon tarımı ve ilkel şartlardaki imalat sektörünü etkilemiştir. 1929'da yaşanan ekonomik krizin etkisiyle dünyaya hakim olmaya başlayan müdahaleci politika anlayışı ülkemizde de etkisini göstermeye başlamış, devletin ekonomik hayata müdahale gerekçeleri güçlenmiş, Keynesci paradigma giderek hakimiyet kazanmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı bu dönemde hazırlanmış, bu planla kalkınmanın özel sektör önderliğinde geliştirilmesi yaklaşımı terkedilmiş ve devletçilik ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu politika değişikliğine bağlı olarak devlet önderliğinde büyük sermayeli devlet bankaları kurulmuştur.

Kısa bir dönemde özel kanunlarla kurulan devlet bankaları kronolojik sıraya göre şöyledir: Sümerbank (1933), Belediyeler Bankası (İller Bankası) (1933), Etibank (1935), Denizbank (1938), Halk Bankası ve Halk Sandıkları (1938) (Akgüç, 1975).

### **3.1.2.3. Özel Bankaların Gelişme Dönemi (1945-1960)**

1945-1960 döneminde Türkiye'de özel bankaların geliştiği görülmektedir. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda ülkemizde ticari faaliyetlerin hızla artması, yeni bankalara olan ihtiyacı artırmıştır. Bu dönemde başta Yapı ve Kredi Bankası, T. Garanti Bankası, Akbank ve ilk defa ticari bankacılıktan ayrı bir faaliyet dalında çalışmak üzere Türkiye Sınai Kalkınma Bankası gibi bankalar olmak üzere, üçü özel kanunlarla 30 yeni banka kurulmuştur. Özel yasalarla kurulan bankalar Denizcilik Bankası (1952), Türkiye Vakıflar Bankası (1954) ve Türkiye Öğretmenler Bankası'dır (1959) (Günel, 2001). 1945-1960 döneminin karakteristiklerinden biri de şube sayısının hızlı bir artış göstermesidir. Banka şube sayısı bu dönemde 405'den 1759'a yükselmiştir (Akgüç, 1975). Bu dönemde kurulan özel ve devlet bankalarının faaliyetleri sonucu yerel bankaların çoğu kapanmak zorunda kalmış, yabancı bankalar eski gücünü yitirmiştir.

Bankacılıktaki gelişmelere paralel olarak, bankacılık mesleğinin gelişmesi, işbirliğinin sağlanması ve haksız rekabeti önleyici kararların alınması ve uygulanması amacıyla 1958 yılında Türkiye Bankalar Birliği (TBB) kurulmuştur. 1950'lerde ekonomide yaşanan serbestleşme ve özel sektörün gelişmesine paralel olarak, 1958 yılında 7129 sayılı yeni Bankalar Kanunu çıkarılmıştır. Tasarruf sahiplerinin haklarını güvence altına almak üzere, 1960 yılında Merkez Bankası nezdinde Bankalar Tasfiye Fonu kurulmuş, bu fon daha sonra 1982 yılında patlak veren banker krizinin ardından kurulan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmiştir.

### **3.1.2.4. Planlı Dönem (1961-1979)**

Bu dönem, bankacılık sektörüne kamu müdahalesinin giderek arttığı bir dönemdir. Ekonomik faaliyetlerin kalkınma planı ve yıllık programlara bağlandığı dönemin önemli özelliği, plan hedeflerine de uygun olarak çok şubeli büyük bankacılığın gelişmesi ve 1970'lerde holding bankacılığının ve ihtisas bankacılığının hız kazanmasıdır. Bu dönemde kalkınma ve yatırım bankacılığı yapmak üzere 1960'ta T.C. Turizm Bankası, 1963'te Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, 1964'te Devlet Yatırım Bankası, 1975'te Devlet Sanayi ve

İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB) kurulmuştur. Bu dönemde, kalkınma ve yatırım bankalarına öncelik verilmiş ve yeni ticaret bankalarının kurulması kısıtlanmış olmakla birlikte, 1962'de Anadolu Bankası, 1964'te Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası, 1970'te ise Arap-Türk Bankası kurulmuştur. Yüzde 24'ü yabancılara ait olan Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası ile yüzde 60'ına yabancılardan sahip olduğu Arap-Türk Bankası, bu dönemde Türk bankacılık sektörünün dışa açılmaya başladığını göstermektedir (Günel, 2001).

### **3.1.2.5. 1980 Sonrası Bankacılık**

1980 öncesinde yerli ve yabancı bankaların piyasaya girişine kapalı, dış işlemleri sınırlı, rekabet ortamının olmadığı, faiz oranlarının para otoritelerince belirlendiği, şube açma ve mevduat toplama yarışı içerisinde olan bankacılık sektörü, 24 Ocak 1980 kararlarının ardından yaşanan ekonomik ve finansal liberalizasyon ve dışa açılmadan etkilenmiş ve 1980 öncesindeki çalışma ortamıyla karşılaştırıldığında büyük farklılıklar göstermiştir. 1980 yılında uygulamaya konulan yapısal uyum programının finansal politikaları varolan kısıtlayıcı düzenlemeleri kaldırarak rekabet ortamı yaratmayı ve sonuçta da etkinliği artırmayı amaçlamıştır. Türk bankacılığında söz konusu dönemin başlıca özellikleri faizlerin serbestleştirilmesi, yabancı bankaların Türkiye'de faaliyet göstermeleri için uygun ortamın hazırlanması, ticari banka kuruluşunun kolaylaşması, Türk bankacılığının dışa açılması, bankacılıkta otomasyonun artmasıdır. Ekonomideki dışa açılma ve mevzuattaki liberalizasyon sonucu bu dönemde yabancı bankaların sayısı hızla artmış ve birçok yeni ticaret bankası kurulmuştur. Bu şekilde yeni banka ve özel finansman kuruluşlarına izin verilmesi ve yabancı bankaların ülkede şube açarak faaliyete başlaması finans sektörü ile ilgili oligopolistik ortamı etkilemeye yönelik uygulamalardır. Ayrıca, Türk bankaları da yurt dışına açılarak, şube veya temsilcilik açmış, banka kurmuş veya kurulu bankalara iştirak etmiştir. Bankacılık sektörü 1980'den başlayarak hızlı bir büyüme sürecine girmiş, ayrıca sektörde yoğunlaşma giderek azalmıştır.

Türkiye'de banka gruplarına göre bilanço büyüklüğü incelendiğinde sektör içinde ticaret bankalarının önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

1960-1980 döneminde kalkınma ve yatırım bankacılığına önem verilmiş olması nedeniyle bu bankaların toplam bilanço büyüklüğü içindeki payı yüzde 15 seviyesinde olmuştur. 1980 sonrasında kalkınma ve yatırım bankalarının payı azalmış ve ortalama yüzde 6 civarında seyretmiştir. Ülkemizde yüksek enflasyon ve diğer belirsizlikler nedeniyle uzun vadeli fon arzının sınırlı kalmasına bağlı olarak kalkınma ve yatırım bankacılığı fazla gelişmemiştir (TBB, 2001).

### **3.2. Türkiye’de Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri**

Kamu bankaları Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren bankacılık sektöründe yerlerini almışlardır ve günümüzde de sektörde önemli bir payla faaliyetlerini sürdürmektedirler. Ülkemizde kamu bankalarının kuruluş nedenleri, Türkiye’de bankacılık sektörünün tarihsel gelişimi ele alınırken de görüldüğü üzere, ülkenin dönemler itibarıyla ihtiyaçlarına ve benimsenen iktisadi anlayışa göre şekillenmiştir ve 1. Bölüm’de ele alınan diğer ülkelerdeki kamu bankalarının kuruluşunun ardında yatan nedenlere paralellik göstermektedir.

Dünya ekonomisindeki daralma ve bunalımın sürdüğü dönem olan 1920’lerde Türkiye’de egemen olan yaklaşım sermaye birikiminin piyasa mekanizması temel alınarak özel sektör eliyle gerçekleşmesiydi. Bu yaklaşım, 1923 yılında gerçekleştirilen I. İzmir İktisat Kongresinde belirginleşmiştir. Bununla birlikte, ülkede devletin kalkınma ve diğer ekonomik amaçlarını gerçekleştirecek bir bankacılık sisteminin olmayışı, yabancı bankaların kendi ülke ve vatandaşlarına hizmet edecek faaliyetlerde bulunması, mevcut milli bankaların az şubeli ve ancak yerel ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olması, özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalması devletin kalkınmaya öncülük yapmasını zorunlu kılmış, devlet bankacılık alanında da faaliyet göstermek durumunda kalmıştır. 1930’lu yıllarda dünyaya hakim olan müdahaleci politika anlayışının da etkisiyle devletçilik ilkesi kabul edilmiş, devletin daha çok kamu yatırımlarıyla kalkınmaya katkıda bulunabileceği sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte, devletin bir takım sınıai teşebbüsler kurup işletmesi esası nihai bir amaç değil, geçiş dönemlerine özgü bir zorunluluk olarak benimsenmiş ve ulusal



ekonominin temeli ilke olarak yine özel girişime dayandırılmıştır. Devletçilik esas itibarıyla sanayi alanını kapsamaktadır, bunun finansmanı için devletin banka kurması gereği ise beraber doğmuştur.

Kamu bankalarının kuruluş amaçları arasında sektörde öncülük etmenin yanısıra piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların giderilmesi ve devlet eliyle bazı ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi de vardır. Türkiye gibi bölgelerarası ekonomik, kültürel ve sosyal dengesizliklerin bulunduğu bir ülkede kamu bankalarının özel sektörün karlı bulmayacağı alanlarda hizmet vermesi, yurdun çeşitli yörelerinde şube açarak, çeşitli gruplara tarımsal, mesleki, turizm, denizcilik, konut kredileri vererek, vergi toplanması, emeklilere maaş ödenmesi gibi bazı işlemlere aracılık ederek, ihtisas kredilerine düşük faiz uygulayarak gelir dağılımına ve bölgelerarası koordinasyonun sağlanmasına olumlu katkıda bulunması amaçlanmıştır.

Türkiye’de yukarıda belirtilen hedefler doğrultusunda özel yasalarla ve belirli amaçlarla kamu kuruluşu olarak devlet tarafından kurulmuş olan bankaların kuruluş tarihi, faaliyet alanları ve mevcut durumları Tablo 3.1’de verilmektedir. Özel kanunlarla ve devletin önem verdiği sektörlerin finansmanı için kurulmuş olan bu bankalar genellikle diğer bankacılık faaliyetlerini de yerine getiren kuruluşlardır.

**TABLO 3.1. TÜRKİYE'DE KURULAN KAMU BANKALARI**

<b>Banka Adı</b>	<b>Kuruluş Tarihi</b>	<b>Faaliyet Konuları</b>	<b>Mevcut Durum</b>
Istanbul Emniyet Sandığı	1868	Halkın elindeki dağınık ve küçük tasarrufları devletin kefaleti altında biraraya getirerek ihtiyaç sahiplerinin istifadesine sunmak.	1907 yılında Ziraat Bankası'na bağlanmış, 1984 yılından itibaren devletin bankasının bünyesine alınmıştır.
T.C. Ziraat Bankası A.Ş.	1888	Tarımsal kredi sağlama yanında her türlü bankacılık faaliyetinde bulunmak ve Merkez Bankası'nın şubesinin bulunmadığı yerlerde bazı fonksiyonlarını yerine getirmek, yurt çapında devlet adına ödeme yapmak (maaş vs.) ve toplamak (vergi).	1916 yılında kanunla kurulmuş bir devlet bankası statüsüne kavuşmuştur. Halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Türkiye Sınai ve Maadin Bankası	1925	Bankaya devredilmiş sanayi müesseselerini kurulacak şirketlere devredinceye kadar idare etmek, iştirak suretiyle sinai teşebbüsler kurmak ve işletmek (kalkınma bankası niteliğindedir)	Bankanın işletmecilik fonksiyonu 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisine, bankacılık fonksiyonu da 1932'de kurulan Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'na devredilmiştir. Bu iki kurum 1933'te Sümerbank'a devredilmiştir.
T. Emlak Bankası A.Ş.	1927	Ülkeyi imar etmek, inşaat sektörüne kredi sağlamak, diğer her türlü bankacılık işlemlerini yapmak	1926'da Emlak ve Eytam Bankası olarak kurulmuş, 1964'de Türkiye Emlak Kredi Bankası T.A.O. adını almıştır., 1988'de Anadolu Bankası T.A.Ş. ile birleşerek Türkiye Emlak Bankası A.Ş. ünvanını almış, 2001 yılında Türkiye Cumhuriyet Ziraat Bankası'na devredilmiştir.
Sümerbank A.Ş.	1933	Devlet sermayesi ile kurulmuş fabrikaları işletmek, özel sanayi kuruluşlarındaki devlet iştirak hisselerini idare etmek, yeni fabrikalar kurmak, sanayi için eleman yetiştirmek, sanayi kuruluşlarına kredi sağlamak, her türlü bankacılık işlemlerini yapmak	1993'de Sümerbank Holding A.Ş.'nin bankacılık birimi bu şirketten ayrılarak "Sümerbank A.O." ünvanını almıştır. "Sümerbank A.O.", 1995 tarihinde özelleştirilerek "Sümerbank A.Ş." ünvanını almıştır, 1999 tarihinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiş, 11.01.2002 tarihinde Oyak Bank A.Ş.'ye devredilerek kapatılmıştır.
Belediyeler Bankası (İller Bankası)	1933	Şehirlerin kalkındırılmasına hizmet etmek, imar planlarını hazırlamak, belediyelere gerekli orta ve uzun vadeli kredilerle teknik yardım sağlamak (kalkınma ve yatırım bankası statüsündedir)	1945 yılında adı İller Bankası olarak değiştirilmiştir. Halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Etibank	1935	Ülkenin toprakaltı servetlerini işleterek değerlendirmek, devletin madencilik ve elektrifikasyon alanındaki teşebbüslerini kurmak, işletmek, finanse etmek, her türlü bankacılık hizmetleri yapmak	1997'de özelleştirilmiş, 2000 yılında TMSF'na devredilmiştir. 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. Daha sonra 5 Nisan 2002 tarihinde Tasfiye halinde Etibank A.Ş.'nin tasfiyesinin kaldırılmasına ve bankanın tüm aktif ve pasifleriyle Bayındırbank A.Ş. bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.

**TABLO 3.1. TÜRKİYE'DE KURULAN KAMU BANKALARI (DEVAM)**

Banka Adı	Kuruluş Tarihi	Faaliyet Konuları	Mevcut Durum
Denizbank	1938	Denizyolları işletmelerini yönetmek, yenilerini kurmak ve finanse etmek	1952 yılında Denizcilik Bankası'nın kurulması ile devletin denizcilik alanındaki teşebbüslerini kurulması, işletilmesi ve finanse edilmesi işi bu bankaya devredilmiştir.
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	1938	Ülkenin küçük sanat ve ticaret kredisi ihtiyacını karşılamak	Halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Denizcilik Bankası	1952	Devletin deniz ulaştırma alanında teşebbüslerini tesis etmek, gemi inşa, tamir ve satın alan veya deniz işletmeciliği yapan gerçek ve tüzel kişilere kredi açmak	1992 yılında T. Emlak Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O	1954	Taşınır ve taşınmaz mal ve değerler karşılığında kredi açmak, ortaklıklar kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek, gayrimenkul alıp satmak, her türlü bankacılık işlem ve hizmetleri yapmak	Halen faaliyetlerine devam etmektedir.
Türkiye Öğretmenler Bankası T.A.Ş.	1959	Memur ve öğretmenlere konut inşaatı için taşınmaz mal ipoteği karşılığında kredi açmak, yapı onarım, taahhüt ve proje işleriyle uğraşmak, yapı malzemeleri ve ders aletleri endüstrisi kurmak ve ticaretini yapmak, her türlü bankacılık işlemini yapmak	1992 yılında T. Halk Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.
T.C. Turizm Bankası	1960	Turistik tesisler kurmak, işletmek, kiralamak veya kiraya vermek, turizmle ilgili çeşitli girişimlerde bulunarak endüstrinin gelişmesine yardım etmek ve endüstriye kısa, orta ve uzun vadeli kredi sağlamak (kalkınma bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur)	1989'da Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. ile birleştirilmiştir.
Devlet Yatırım Bankası	1964	İktisadi Devlet Teşekküllerinin kalkınma planlarına uygun yatırımları için gerekli kredileri sağlamak, bu maksatla garantiler vermek (kalkınma bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur).	1987 yılında Türkiye İhracat Kredi Bankasına (Eximbank) dönüştürülmüştür.
Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (Türkiye Kalkınma Bankası)	1975	Yurtiçi ve yurtdışında çalışmış ve çalışacakların birikimlerini kalkınma planlarının temel ilkelerine uygun teşebbüslere, özellikle sınıai yatırımlara yöneltmek (kalkınma ve yatırım bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur).	1988'de Türkiye Kalkınma Bankası'na dönüşmüştür.
Türk Eximbank	1987	Dış ticaretin finansmanı, ihracatın geliştirilmesi, ihracatçılar ve yurtdışında faaliyet gösteren müteahhitler ve yatırımcılara uluslararası piyasalarda rekabet gücü ve güvence sağlanması (kalkınma ve yatırım bankası statüsündedir).	1987 yılında Devlet Yatırım Bankası'nın şekil ve nitelik değiştirilmesiyle oluşmuştur. Halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Kaynak: Akgüç, 1975; Akgüç, 1987; Günal, 2001; www.tbb.org.tr

Kamu bankalarının kuruluş amaçlarından biri olmamakla birlikte, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de özel sektör tarafından kötü yönetilen bankaların yönetiminin 1990'lı yıllar sonrasında özellikle krizlere bağlı olarak bir kamu otoritesi olan TMSF tarafından devralınması yoluyla kamulaştırılması söz konusu olmuştur. 1997 yılından günümüze kadar toplam 20 banka TMSF'ye devredilmiştir. Bu bankalardan üçü mülga 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde mali bünyelerinin ciddi bir şekilde zayıflamakta olduğunun tespit edilmesi nedeniyle madde 64 çerçevesinde TMSF bünyesine alınmıştır. Beş banka yaşanan krizlerle birlikte mali bünyelerinin tamamen bozulması, seyyaliyetlerini ve likiditelerini kaybetmeleri nedeniyle 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14 üncü maddesinin 3. fıkrasına göre, oniki banka ise mali bünyelerinin bozulması ve banka kaynaklarının hakim ortakların lehine ve banka zararına sebep olacak şekilde kullanılması nedeniyle aynı Kanununun 14/3 ve 4. fıkralarına göre TMSF bünyesine alınmıştır (BDDK, Ekim 2003). Bu bankalar birleşme, satış ve tasfiye yollarıyla çözümlenmiştir. Aralık 2005 itibariyle, TMSF bünyesinde yalnızca bir banka (Bayındırbank) faaliyet göstermektedir. Tablo 3.2, 1997-2005 döneminde TMSF tarafından devralınan bankaları, devralmanın yasal dayanağını ve bankaların mevcut durumunu ortaya koymaktadır.

Özetle, kamu bankaları özel kesimin sermaye yetersizliği, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların giderilmesinin gerekliliği ve özel sektör tarafından iyi yönetilemeyen bankaların yönetiminin devralınması neticesinde ortaya çıkmışlardır.

**TABLO 3.2. TMSF'YE DEVREDİLEN BANKALAR**

Bankalar	Fona Devir Tarihi	Yasal Dayanak	Mevcut Durumu
T. Ticaret Bankası	06 Kas.97	3182 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 64	Türk Ticaret Bankası A.Ş. Olağanüstü Genel Kurulu 09.08.2002 tarihinde toplanmış ve bankanın tasfiyesine ve tasfiyenin Türk Ticaret Kanunu'nun infisah ve tasfiyeye ilişkin hükümleri ile 4389 sayılı Bankalar Kanununun 18 inci maddesi kapsamında gerçekleştirilmesine karar verilmiş olup, bu karar 14 Ağustos 2002 tarihinde İstanbul Ticaret Sicili Memurluğunda tescil edilmiştir.
Bank Ekspres	12 Ara.98	3182 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 64	30.06.2001'de Tekfen Grubuna satılmıştır. Devir işlemi 26.10.2001 tarihinde tescil edilmiş olup, faaliyetine Tekfenbank olarak devam etmektedir.
Interbank	07 Oca.99	3182 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 64	15.06.2001'de Etibank ile birleştirilmiştir.
Yaşarbank	22 Ara.99	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3	26.01.2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Egebank	22 Ara.99	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	26.01.2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Yurtbank	22 Ara.99	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	26.01.2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Sümerbank	22 Ara.99	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	Birleşik Sümerbank 09.08.2001'de Oyak Grubuna satılmış, Sümerbank'ın Oyakbank'a devri 11.01.2002 tarihinde tescil edilmiştir.
Esbank	22 Ara.99	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	15.06.2001'de Etibank ile birleştirilmiştir.
Bank Kapital	27 Eki.00	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	26.01.2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
Etibank	27 Eki.00	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	04.04.2002'de yapılan Genel Kurulda Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Demirbank	06 Ara.00	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3	20.09.2001'de HSBC Bank plc'ye satılmıştır. HSBC Bank A.Ş. olarak faaliyetine devam etmektedir.
Ulusal Bank	28 Şub.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3	17.04.2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
İktisat Bankası	15 Mar.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	04.04.2002'de yapılan Genel Kurulda Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
Sitebank	09 Tem.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3	21.12.2001'de Novabank SA ile hisse devir sözleşmesi imzalanmış ve hisse devir işlemi 16.01.2002'de gerçekleşmiştir.
Kentbank	09.Tem.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	04.04.2002'de yapılan Genel Kurulda Bayındırbank bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir.
EGS Bank	09.Tem.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	Bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinleri 18.01.2002 tarihi itibarıyla kaldırılmış olup, Bayındırbank ile birleştirilmiştir.
Bayındırbank	09.Tem.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	TMSF bünyesinde kalan tek bankadır. Varlık yönetimi işlevini yürütecek geçiş bankası olarak yapılandırılmaktadır.
Tarişbank	09.Tem.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3	Denizbank A.Ş.'ye tüm hak alacak, borç ve yükümlülükleri ile devir olmuş, tüzel kişiliği 27 Aralık 2002 tarihinde İzmir Ticaret Sicil Memurluğuna tescil ettirilerek sona ermiştir.
Toprakbank	30.Kas.01	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	Bayındırbank A.Ş. bünyesinde 30 Eylül 2002 tarihi itibarıyla devren birleştirilmiş ve aynı tarih itibarıyla bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmıştır.
Pamukbank	19.Haz.02	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4	12 Kasım 2004'de T. Halk Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.

Kaynak: BDDK, Temmuz 2002, BDDK, Ekim 2003.

### 3.3. Kamu Bankalarının Ticari Bankacılık Sektöründeki Yeri<sup>26</sup>

Bölüm 3.1 ve 3.2'de görüldüğü üzere kamu bankaları Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren bankacılık sektöründe faaliyet göstermeye başlamış, bazıları kapanmış veya diğer bankalara devredilmiş, bazıları özelleştirilmiş, bazıları ise şekil değiştirmek suretiyle günümüze kadar ulaşmıştır. Bu bölümde ülkemiz bankacılık sektöründe kamu bankalarının öneminin anlaşılması açısından söz konusu bankaların bankacılık sektöründeki yeri ortaya konulacaktır. Burada dikkati çekmesi gereken husus, Türkiye'de devletin, ticari kamu bankalarının yanısıra kalkınma ve yatırım bankaları da kurmuş olmasıdır. Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği gibi, ülkemizde yatırım bankacılığı yeterince gelişmemiş ve bankacılık sektörünün esas faaliyetleri ticari bankacılık alanında yoğunlaşmıştır. Bu nedenle, bu bölümde ticari bankacılığın ülkemizdeki önemi, kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki ağırlığı ve daha sonraki bölümlerde ele alınacağı gibi ticari kamu bankalarının finansal sistemde yarattığı sorunlar gözönüne alınarak ticari kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki yeri incelenecek, daha sonraki bölümlerin odak noktası ise yine ticari kamu bankaları olacaktır.

Aşağıda, Türkiye'de ticaret bankacılığı sektörü, kamu, özel ve yabancı sermayeli bankalar ayırımına göre ele alınmakta ve söz konusu banka gruplarına ilişkin büyüklükler 1960-Eylül 2005 dönemi için banka sayısı, şube sayısı, personel sayısı, toplam aktifler, toplam mevduatlar ve toplam krediler açısından ortaya konulmaktadır.

#### 3.3.1. Yıllara Göre Ticari Banka Sayısındaki Gelişmeler

Türkiye'deki ticari bankaların sayısında 1959-Eylül 2005 dönemindeki gelişmeler incelendiğinde 1959-1964 döneminde 40 olan ticari banka sayısının Eylül 2005 itibarıyla 34'e düştüğü görülmektedir. Bu dönem içinde çok sayıda yeni banka sisteme girmiş, sistemde var olan bazı bankalar birleştirilerek veya faaliyetlerine son verilerek sistem dışına çıkarılmıştır. Banka sayısında 1980 yılından sonra hızlı bir artış söz konusu olmuştur. Bu

<sup>26</sup> Bu ve bundan sonraki bölümlerde kamu sermayesiyle kurulmuş ticari bankalar ele alınacak olup, başlangıç olarak kamu sermayesiyle kurulmuş olmamaları nedeniyle TMSF bankalarına ilişkin gelişmelere yer verilmeyecektir.

dönemde ekonomik yapıda meydana gelen değişim, mali sistemdeki büyüme ve derinleşme ve 1985 yılında çıkarılan Bankalar Kanunu ile sektöre banka girişi ile ilgili bazı önemli engellerin kaldırılmış olması banka sayısındaki artışın sebepleri olmuştur. Gerek yabancı bankalar, gerekse özel bankaların sayısı 1980-2000 döneminde belirgin bir artış göstermiştir. Ancak, 2000 yılından sonra, yaşanan krizlerin etkisiyle, her iki banka grubunda da banka sayısı azalma eğilimine girmiştir. Burada dikkati çeken husus, 1959-1964 döneminde 14 (toplam ticari banka sayısının yüzde 35'i) olan kamu bankası sayısının bundan sonraki dönemlerde kapanma, birleşme ve özelleştirmelere bağlı olarak sürekli azalmasıdır. Eylül 2005 itibariyle faaliyet gösteren ticari kamu bankası sayısı 3'tür (toplam ticari banka sayısının yüzde 9'u) (Tablo 3.3).

**TABLO 3.3. YILLARA GÖRE TİCARİ BANKA SAYISINDAKİ GELİŞMELER**

Dönem/Yıl	Özel B.		Kamu B.		Yabancı B.		Toplam
	Banka Sayısı	Pay (%)	Banka Sayısı	Pay (%)	Banka Sayısı	Pay (%)	
1959-1964	21	53	14	35	5	13	40
1965-1970	22	56	12	31	5	13	39
1971-1975	22	56	12	31	5	13	39
1976-1980	24	59	13	32	4	10	41
1981-1985	21	48	12	27	11	25	44
1986-1990	24	47	8	16	19	37	51
1991-1997	31	55	6	11	19	34	56
1998	38	63	4	7	18	30	60
1999	39	63	4	6	19	31	62
2000	39	64	4	7	18	30	61
2001	28	61	3	7	15	33	46
2002	22	55	3	8	15	38	40
2003	20	56	3	8	13	36	36
2004	19	54	3	9	13	37	35
Eylül 2005	18	53	3	9	13	38	34

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

### 3.3.2. Yıllara Göre Ticari Bankaların Şube Sayısındaki Gelişmeler

1961-2000 döneminde sektördeki şube sayısında sürekli artış meydana gelmiştir. 2000 yılından sonra ise, yaşanan krizlerin etkisiyle şube sayısı azalma eğilimine girmiştir. 2000 yılı sonrasında gerek özel bankalar gerekse kamu bankalarının şube sayısında belirgin azalışlar söz konusudur. Kamu bankalarının şube sayısında 2000-2003 döneminde görülen azalış, daha sonraki bölümlerde ele alınacağı gibi kamu bankalarının yeniden

yapılandırılması çerçevesinde şube sayılarının azaltılmasına bağlıdır. 2003-2004 döneminde kamu bankalarının şube sayısındaki artış ise Halk Bankası'nın Pamukbank'la birleşmesi sonucu gerçekleşmiştir. 2000-2001 döneminde yabancı bankaların şube sayısında meydana gelen artış ise Demirbank'ın HSBC tarafından satın alınması nedeniyle şube devirleri sonucu oluşmuştur. Kamu bankalarının şube sayısının toplam şube sayısı içindeki payı 1961-1964 döneminde yüzde 49 iken, bu pay zamanla birleşme, özelleştirme ve yeniden yapılandırmaya bağlı olarak azalmış ve Eylül 2005 itibariyle yüzde 33 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 3.4).

**TABLO 3.4. YILLARA GÖRE ŞUBE SAYISINDAKİ GELİŞMELER**

Dönem/Yıl	Özel B.		Kamu B.		Yabancı B.		Toplam
	Şube Sayısı	Pay (%)	Şube Sayısı	Pay (%)	Şube Sayısı	Pay (%)	
1961-1964	837	47	876	49	64	4	1,777
1965-1970	1,198	48	1,192	48	84	3	2,474
1971-1975	2,272	57	1,623	40	114	3	4,009
1976-1980	3,159	58	2,168	40	107	2	5,434
1981-1985	3,234	52	2,909	46	120	2	6,263
1986-1990	3,462	53	2,905	45	109	2	6,476
1991-1997	3,282	52	2,944	46	108	2	6,334
1998	4,393	60	2,832	39	115	2	7,340
1999	4,674	61	2,865	37	121	2	7,660
2000	4,856	62	2,834	36	117	1	7,807
2001	3,931	57	2,725	40	233	3	6,889
2002	3,862	63	2,019	33	206	3	6,087
2003	3,769	63	1,971	33	209	4	5,949
2004	3,730	61	2,149	35	209	3	6,088
Eylül 2005	3,722	61	2,040	33	383	6	6,145

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

### **3.3.3. Yıllara Göre Ticari Bankaların Personel Sayısındaki Gelişmeler**

1961-Eylül 2005 dönemi incelendiğinde ticari bankacılık sektöründe çalışan toplam personel sayısının 1999 yılına kadar artış eğilimi izlediği, 2000-2003 döneminde krizlerin de etkisiyle azalma eğilimine girdiği, daha sonraki dönemde ise yeniden artış gösterdiği görülmektedir. Kamu bankaları personel sayısında 2000-2003 döneminde görülen azalış, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çerçevesinde personel sayısının azaltılmasına bağlı olarak gerçekleşmiştir. 2003-2004 dönemindeki artış ise Halk Bankası ve



Pamukbank'ın birleşmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. 1961-1964 döneminde kamu bankaları tarafından istihdam edilen personelin toplam personele oranı yüzde 48 iken, bu oran 1997 sonrasında azalış eğilimine girmiş ve Eylül 2005 itibariyle yüzde 30 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 3.5).

**TABLO 3.5. YILLARA GÖRE PERSONEL SAYISINDAKİ GELİŞMELER**

Dönem/Yıl	Özel B.		Kamu B.		Yabancı B.		Toplam
	Personel Sayısı	Pay (%)	Personel Sayısı	Pay (%)	Personel Sayısı	Pay (%)	
1961-1964	15,648	47	16,218	48	1,697	5	33,563
1965-1970	23,345	46	25,843	51	1,822	4	51,010
1971-1975	40,982	50	39,222	48	2,064	3	82,268
1976-1980	57,463	49	57,152	49	1,950	2	116,565
1981-1985	62,747	47	67,167	51	2,502	2	132,416
1986-1990	67,348	45	78,022	53	2,875	2	148,245
1991-1997	65,717	46	74,665	52	3,091	2	143,473
1998	86,066	53	71,072	44	4,051	3	161,189
1999	92,366	55	72,007	43	4,185	2	168,558
2000	90,849	55	70,191	43	3,805	2	164,845
2001	70,771	54	56,108	42	5,395	4	132,274
2002	72,755	61	40,158	34	5,416	5	118,329
2003	75,132	63	37,994	32	5,481	5	118,607
2004	77,283	63	39,467	32	5,880	5	122,630
Eylül 2005	78,039	62	38,321	30	10,248	8	126,608

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

### 3.3.4. Ticaret Bankacılığı Sektöründe Kamu Bankalarının Pazar Payı

1959-Eylül 2005 döneminde ticari bankacılık toplam aktiflerinin banka gruplarına göre dağılımı incelendiğinde özel sermayeli bankaların 1959-1964 döneminde yüzde 28 olan payının sürekli artış göstererek Eylül 2005 itibariyle yüzde 61'e ulaştığı görülmektedir. 1959-1964 döneminde toplam aktifler içindeki payı yüzde 67 olan kamu bankalarının ise zamanla birleşme, özelleştirme ve yeniden yapılandırmaya bağlı olarak sektör içindeki ağırlıkları belirgin ölçüde azalmış ve Eylül 2005 itibariyle kamu bankalarının toplam aktifler içindeki payı yüzde 33'e gerilemiştir. Yabancı bankaların payı ise düşük bir seviyede seyretmiştir (Tablo 3.6).

**TABLO 3.6. BANKA GRUPLARINA GÖRE TOPLAM AKTİF, KREDİ VE MEVDUATIN DAĞILIMI (%)**

Dönem/Yıl	Toplam Aktifler			Toplam Kredi			Toplam Mevduat		
	Özel B.	Kamu B.	Yabancı B.	Özel B.	Kamu B.	Yabancı B.	Özel B.	Kamu B.	Yabancı B.
1959-1964	28	67	5	23	73	4	50	44	6
1965-1970	32	64	4	30	67	4	53	42	5
1971-1975	42	55	3	41	55	4	58	39	4
1976-1980	49	48	3	46	52	2	63	35	2
1981-1985	48	49	4	47	50	3	58	39	2
1986-1990	48	48	4	44	53	3	52	44	3
1991-1997	54	42	4	54	43	3	53	44	2
1998	59	37	5	65	32	3	57	41	3
1999	58	37	5	65	31	3	57	40	3
2000	58	36	6	67	30	3	56	40	3
2001	63	34	3	72	25	4	66	32	2
2002	63	33	3	77	19	4	63	34	2
2003	62	35	3	76	20	4	60	38	2
2004	60	36	4	73	22	5	55	42	3
Eylül 2005	61	33	6	71	21	8	56	39	5

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40. Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

1959-Eylül 2005 döneminde toplam kredilerin gruplar arasında dağılımı incelendiğinde ise bu dönem içinde yine özel bankalar lehine bir gelişim olduğu görülmektedir. 1959-1964 döneminde özel bankaların toplam krediler içindeki payı yüzde 23 iken bu pay Eylül 2005 itibariyle belirgin bir artışla yüzde 71'e ulaşmıştır. Kamu bankaları için ise tam tersine bir durum söz konusudur. 1959-1964 döneminde kamu bankaları toplam ticari kredilerin yüzde 73'ünü kullanırken, Eylül 2005 itibariyle bu oran yüzde 21'e düşmüştür. Kamu bankalarının toplam krediler içindeki payının bu denli azalmasında özellikle 1990'lı yıllar sonrasında kamu bankalarının yoğun olarak devlet borçlanma senetlerine yatırım yapması ve 2000 yılından sonra yeniden yapılandırma sürecinde bu bankalarının kredilendirme faaliyetlerinin sınırlandırılması etkilidir. Ayrıca, diğer aktifler arasında gösterilen görev zararları da hızla artarak kamu bankaları aktiflerinde önemli bir yer teşkil etmeye başlamışlardır. Yabancı bankaların toplam kredileri ise düşük bir seviyede seyretmiştir (Tablo 3.6).

1959-2004 döneminde toplam mevduatın gruplar arasında dağılımı incelendiğinde ise üç banka grubunda da istikrarsız bir seyir görülmektedir. 1959-1964 döneminde özel bankaların toplam mevduat içindeki payı yüzde

50 iken Eylül 2005 itibariyle bu oran yüzde 56'ya ulaşmış, ara dönemde ise dalgalanma göstermiştir. Kamu bankalarının toplam mevduat içindeki payı ise 1959-1964 döneminde yüzde 44 iken Eylül 2005'te bu oran yüzde 39 olarak gerçekleşmiş, ara dönemde ise özel bankalarda olduğu gibi dalgalanmalar göstermiştir. Kamu bankalarının toplam mevduatlar içindeki payı 1959-Eylül 2005 döneminde toplam aktifler ve toplam kredilerin aksine belirgin bir düşüş göstermemiştir. Bu gelişmede kamu kurumlarının fon fazlalarının kamu bankalarında toplanması, devlet güvencesi, kamu bankalarının yaygın bir şube ağına sahip olması gibi etkenler rol oynamaktadır (Tablo 3.6).

Yukarıdaki analizden görüleceği üzere, kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki ağırlığı 1960-Eylül 2005 döneminde giderek azalmaktadır. Kamu bankaları 1960'lı yıllarda ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlar ve benimsenen iktisadi politikaların etkisiyle ticari bankacılık sektöründe tartışmasız bir ağırlığa sahipken, 2000'li yıllara gelindiğinde kamu bankalarının sayısında, şube ve personel sayılarında, toplam aktiflerinin ve toplam kredilerinin sektördeki payında belirgin düşüşler yaşanmıştır. Bununla birlikte, kamu bankaları mevduatının toplam mevduat içindeki payında 1959-Eylül 2005 döneminde önemli bir değişiklik gözlenmemiştir. Ayrıca, kamu bankalarının şube sayısı, personel sayısı, toplam aktifleri ve toplam kredileri de azalış göstermekle birlikte, bankacılık sektöründe halen önemli bir pay teşkil etmektedir. Dolayısıyla, kamu bankalarının ticari bankacılık sektörü içindeki ağırlığının 1960'lı yıllara göre azaldığını, ancak kamu bankalarının sektörde halen önemli bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür.

#### **3.4. Kamu Bankalarında Karşılaşılan Sorunlar**

Kamu bankaları kuruluş amaçları doğrultusunda uzun yıllar ülkemizde önemli hizmetler vermişler, ekonomik ve finansal gelişime katkıda bulunmuşlardır. Bununla birlikte, dünyada kamu bankalarına ilişkin olarak yaşanan sorunlara benzer sorunlar ülkemizde de kendini göstermiş, kamu bankaları, bankacılık sektöründeki önemli payları da gözönüne alındığında, özellikle 1990'lı yıllardan sonra finansal sistemde ciddi problemler oluşturmaya başlamıştır. Bu bölümde kamu bankalarının yeniden

yapılandırılmasının ilk adımlarının atıldığı 2001 yılı öncesinde Türkiye’de ticari kamu bankalarına ilişkin sorunlar kamu bankalarında aktif kalitesi, kamu bankalarında finansal performans ve kamu bankalarının finansal sistem üzerindeki etkileri başlıkları altında ele alınacaktır.

### **3.4.1. Kamu Bankalarında Aktif Kalitesi**

Daha önce de değinildiği gibi, kamu bankalarının kuruluşlarındaki esas amaç, bu bankaların topladıkları kaynakların üretken alanlara yönlendirilmesi, kuruluş amaçları doğrultusunda kredi kullanılması ve bu yolla ekonomik ve finansal gelişime katkıda bulunulmasıdır. Bununla birlikte, kamu bankalarının kredilerinin toplam aktifler içindeki payı ve kredilerinin kalitesi yıllar içinde düşüş göstermiştir. Bir önceki bölümde Tablo 3.6’dan da görülebileceği gibi, 1959-1964 döneminde kamu bankalarının kullandığı kredilerin toplam ticari krediler içindeki payı yüzde 73 iken, 2000 yılı itibariyle bu pay yüzde 30’a gerilemiştir.

Yıllar itibariyle incelendiğinde, 1959-1964 döneminde kamu bankalarında kredilerin toplam aktifler içindeki payı yüzde 51,6 iken bu oran 2000 yılına gelindiğinde yüzde 25.8’e düşmüştür. Kredilerin mevduata oranı da aynı dönem içinde yüzde 183.9’dan yüzde 33.4’e gerilemiştir. Kredilerin toplam aktifler içinde payının azalmasında çeşitli faktörler rol oynamıştır. Bunlardan bir tanesi özellikle 1983 yılından sonra devletin sağladığı vergi teşviki, kredilerdeki risk, devletin yüksek reel faizler ile borç toplaması ve resmi zorunluluklar gibi nedenlerden dolayı menkul kıymet portföyüne bir yönelimin başlaması, bu nedenle özel sermayeli ticaret bankalarında olduğu gibi kamusal sermayeli ticaret bankalarında da menkul kıymet portföyünün artmasıdır. Bir diğer neden ise, aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, özellikle 1995’den sonra kamu bankalarının toplam aktifleri içinde diğer aktifler arasında gösterilen görev zararlarının büyük boyutlara ulaşmasıdır (Tablo 3.7).

**TABLO 3.7. KAMU BANKALARINDA AKTİF KALEMLERİN TOPLAM AKTİFLER İÇİNDEKİ PAYI VE MEVDUATIN KREDİYE DÖNÜŞÜM ORANI (%)**

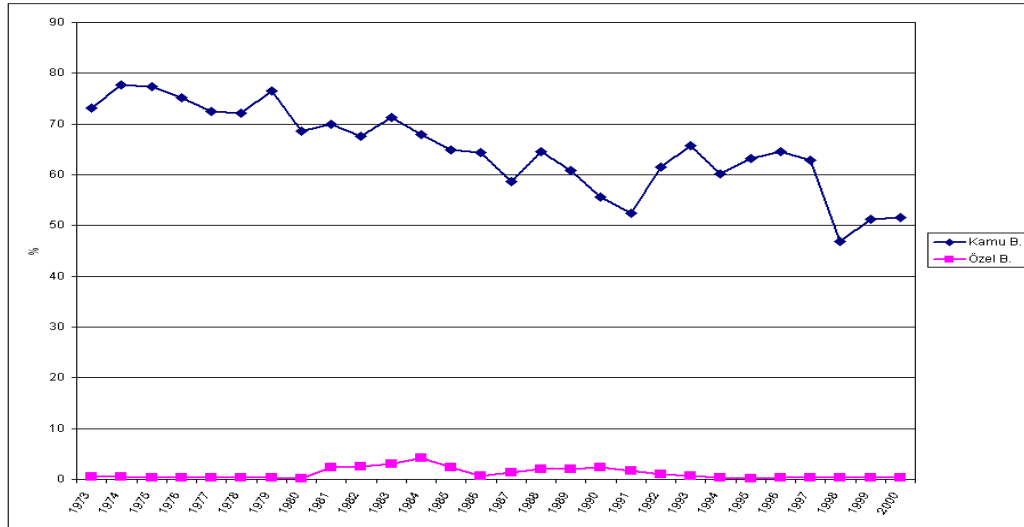
	1959-64	1965-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-97	1998	1999	2000
Likit Aktifler*	12.4	12.6	17.2	20.7	26.2	32.1	33.6	24.0	23.2	18.3
Krediler	51.6	51.9	50.4	53.1	45.3	46.1	41.8	31.9	24.3	25.8
Donuk Aktifler**	17.9	16.6	14.3	8.5	5.4	8.1	9.4	6.9	6.3	9.1
Diğer Aktifler	18.1	18.9	18.1	17.8	23.1	13.7	15.2	37.2	46.2	46.8
Kredi / Mevduat	183.9	166.8	117.5	134.5	92.0	79.2	60.9	41.8	31.9	33.4

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40.Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

\*Nakit değerler, bankalardan alacaklar, Merkez Bankasından alacaklar, diğer mali kurumlardan alacaklar, interbank, menkul değerler cüzdanı ve mevduat munzam karşılıklarından oluşmaktadır.

\*\*Takipteki Alacaklar, iştirakler, bağlı değerler ve sabit kıymetlerden oluşmaktadır.

Kamu bankalarının misyonlarını ne derece yerine getirdiklerini değerlendirebilmek için toplam kredilerinin yanısıra kuruluş amaçları doğrultusunda kullandıkları ihtisas kredilerinin büyüklüğünü de incelemek gerekmektedir. Kamu bankalarının ihtisas kredilerinin toplam krediler içindeki payı özel bankaların ve sektörün çok üzerinde olmasına karşın, bu oran 1973-2000 döneminde azalma eğilimi göstermiş ve kamu bankaları için 1973 itibariyle yüzde 73,2 olan söz konusu oran 2000 yılında yüzde 51,6'ya gerilemiştir (Grafik 3.1). Bu durum kamu bankalarının sosyal misyonlarını yerine getirme çabalarında bir azalma olarak yorumlanabilir.



**Grafik 3.1: Kamu Bankaları ve Özel Bankalarda İhtisas Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı (%)**

Kaynak: Tunay ve diğerleri, 1997; TBB, 1997, 1999 ve 2000.

Kamu bankalarında kredilerin toplam aktifler içindeki payının düşmesi ve ihtisas kredilerinin azalmasının yanısıra, kredilerin geri dönüş oranlarında

da problemler yaşanmıştır. Esasen, TGA oranının hesaplanmasının ne kadar gerçeği yansıttığı tartışılabilir. Çünkü batık kredilerin, karşılık ayrılmaması için canlı gösterildiği ve çeşitli bilanço oyunları ile gizlendiği bilinmektedir (Çankaya ve Öz, 2001 s.43). Buna rağmen, Tablo 3.8’de görüldüğü gibi, 1986-2000 döneminde kamu bankalarının TGA / kredi oranları özel bankalardan her yıl, yabancı bankalardan ise 1988 ve 1994 yılları hariç daha yüksektir. Bu durum, kamu bankalarında kredilerin yeterli analiz yapılmadan, politik baskılar neticesinde kullanıldığı ve kredinin geri dönüşünün gerektiği gibi takip edilmediği şeklinde yorumlanabilir.

**TABLO 3.8. BANKA GRUPLARI İTİBARIYLA TGA / KREDİ ORANLARI**

(%)	Kamu B.	Özel B.	Yabancı B.
1986	6.8	4.3	2.9
1987	4.7	2.5	3.5
1988	1.9	1.6	3.7
1989	1.6	0.9	1.5
1990	1.7	0.5	0.6
1991	2.7	0.6	1.0
1992	1.3	0.8	1.3
1993	1.6	0.6	1.2
1994	1.3	0.9	5.0
1995	1.3	0.4	0.7
1996	1.1	0.4	0.5
1997	1.5	0.6	0.5
1998	3.7	1.0	0.4
1999	6.1	1.4	0.7
2000	8.0	1.7	0.6

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40.Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

Kamu bankalarının aktif kalitesini düşüren bir diğer sorun ise, kamu bankalarının diğer aktifleri arasında izlenen görev zararlarıdır. Görev zararları, kamu bankalarına devletçe piyasa koşulları dışında kredi açmaları ve böylece zarar etmeleri görevi verildiği halde, bu zararın devlet bütçesinden o kuruluşlara ödenmemesinin birikimi sonucu oluşan alacaklardır. Başlangıçta, bu alacakların büyük kısmı devletin tarımsal kesime ve esnaf ve sanatkarlara bütçeden kaynak ayırmadan kredi sübvansiyonu yapması sonucu oluşmuştur. Ayrıca, kamu bankalarının kamu kurumlarına, özellikle Hazineye verdiği kredilerin ise, görev zararı yazılarak kapatıldığı bilinmektedir. Kamu bankalarının yüksek miktardaki görev zararlarının nedenlerinden bir diğeri ise politik nedenlerle verilmiş geri dönmeyen

kredilerin miktarının oldukça yüksek olmasıdır. (Çankaya ve Öz, 2001). Bu şekillerde kamu bankalarının bilançolarında biriken ve özellikle 1990'ların başından bu yana yetersiz bütçe imkanları nedeniyle ödenemeyen görev zararı alacakları borçlanma ile finanse edildiğinden bu alacaklara da faiz tahakkuku yapılmış, bu nedenle çeşitli kararnameler ile tespit edilerek görev zararı alacaklarına yürütülen nispeten yüksek oranlı faizler, sorunu çözmek yerine daha da büyümüştür. Çünkü ödenmeyerek kapitalize edilen faizlerin etkisiyle her dönem sonunda bilanço aktifinde yer alan (ödenemeyen) alacaklar reel olarak artmış ve faiz giderleri de buna doğru orantılı olarak artış göstermiştir. Böylece, bilançolar ve dolayısıyla bankalar hızlı büyümüş görünmekle birlikte, donuk olan görev zararı alacaklarının borçlanarak finanse edilmesi nedeniyle sağlıklı olan bu büyümenin bedeli faiz giderleri olarak yansımış ve bu durum yüksek faiz tahakkuk gelirleri-yüksek faiz giderleri sarmalına yol açmıştır.

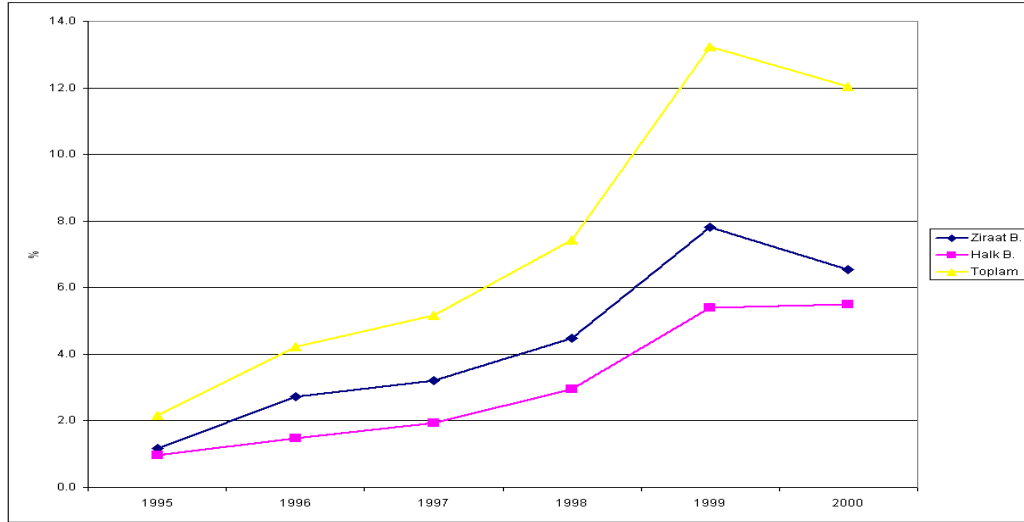
Böylelikle biriken görev zararı alacaklarının özellikle 1995 sonrası dönemde Ziraat ve Halk Bankalarının bilançoları içindeki payı giderek artmış ve 2000 yılı sonu itibariyle söz konusu alacaklar bankaların aktiflerinin yüzde 50'den fazlasına ulaşmıştır (Tablo 3.9).

**TABLO 3.9. KAMU BANKALARININ GÖREV ZARARLARI VE TOPLAM AKTİFLER İÇİNDEKİ PAYI**

	Görev Zararları (Trilyon TL)			Toplam Aktifler (Trilyon TL)			Görev Zararları / Toplam Aktifler (%)		
	Ziraat B.	Halk B.	Toplam	Ziraat B.	Halk B.	Toplam	Ziraat B.	Halk B.	Toplam
<b>1995</b>	92.7	76.5	169.2	694.4	307.5	1,001.9	13.3	24.9	16.9
<b>1996</b>	409.6	221.8	631.4	1,628.4	704.7	2,333.1	25.2	31.5	27.1
<b>1997</b>	945.6	570.5	1,516.1	3,168.7	1,533.5	4,702.2	29.8	37.2	32.2
<b>1998</b>	2,395.6	1,586.6	3,982.2	5,936.7	3,120.5	9,057.2	40.4	50.8	44.0
<b>1999</b>	6,123.8	4,232.8	10,356.6	12,035.3	7,147.2	19,182.5	50.9	59.2	54.0
<b>2000</b>	8,249.0	6,947.0	15,196.0	16,393.3	10,737.8	27,131.1	50.3	64.7	56.0

Kaynak: Dünya Bankası, 2000, www.tbb.org.tr, Hazine 2001

Ziraat ve Halk Bankası'nın toplam görev zararlarının Gayrisafi Milli Hasıla'ya (GSMH) oranı 1995 yılı itibariyle yüzde 2,2 iken, bu oran 2000 yılı itibariyle yüzde 12'ye yükselmiştir (Grafik 3.2).



**Grafik 3.2: Görev Zararı Alacaklarının GSMH'ye Oranı**

Kaynak: Dünya Bankası, 2000, Hazine 2001, www.tcmb.gov.tr

Özetle, kamu bankalarının aktif kalitesinin incelenmesi bu bankaların kredilendirme faaliyetlerinin politik baskılara da bağlı olarak etkin olmadığını, zamanla kuruluş amaçlarını yerine getirmekten uzaklaştıklarını ve başka amaçlar için kullanıldıklarını ortaya koymaktadır.

### 3.4.2. Kamu Bankalarında Finansal Performans

Kamu bankalarında karlılık özel ve yabancı bankalara kıyasla daha düşük olmuştur. Tablo 3.10'da görüldüğü gibi, kamu bankalarının özkaynak karlılığı 1960-2000 döneminde hem özel hem de yabancı bankaların söz konusu oranının altında seyretmiştir. Kamu bankalarının aktif karlılığı ise 1960-1970 ve 1981-1985 dönemleri hariç her dönem özel bankaların altında kalırken, yabancı bankalarla kıyaslandığında kamu bankalarının aktif karlılığının her dönem daha düşük olduğu görülmektedir. Karlılıktaki düşük performans özkaynak yetersizliğine yol açmış, 1959-1964 döneminde kamu bankalarının sektörün özkaynakları içindeki payı yüzde 83 iken 1991-2000 döneminde bu pay yüzde 28'e düşmüştür.



**TABLO 3.10. BANKA GRUPLARI İTİBARIYLA ÖZKAYNAK VE AKTİF KARLILIĞI (%)**

Dönem	Özkaynak Karlılığı			Aktif Karlılığı		
	Kamu B.	Özel B.	Yabancı B.	Kamu B.	Özel B.	Yabancı B.
1960-1964	6.1	9.9	35.9	1.2	0.7	1.9
1965-1970	5.9	18.1	29.2	0.8	0.8	1.3
1971-1975	0.6	26.5	31.4	0.1	1	1.1
1976-1980	-13	34.7	58	-0.5	0.9	1.6
1981-1985	26.4	30.8	108.5	1.8	1.4	4.8
1986-1990	35	47.8	61.2	2	3.1	4.4
1991-1997	23.2	60.5	94.3	1.1	4.4	7.5
1998	20.0	70.8	106.7	0.8	5.6	7.1
1999	48.2	65.2	124.2	1.5	5.6	8.2
2000	-21.5	9.6	11.1	-0.6	0.9	0.7

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40.yıl kitabı, www.tbb.org.tr

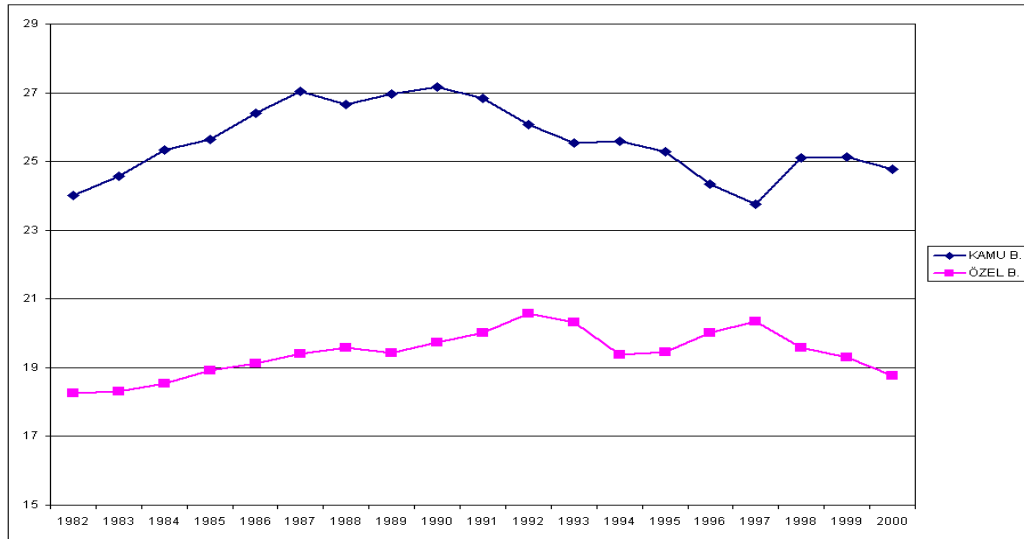
Kamu bankalarının düşük karlılık performansı çeşitli nedenlere bağlanabilir. Öncelikle, kamu bankaları temel olarak yüksek karlar elde etme hedefiyle kurulmamıştır. Kamu bankalarının amaçları arasında kamu hizmeti ve sosyal amaçlar ağır basmaktadır. Kamu bankaları, özel ticaret bankaları ile aynı sektörde bankacılık işlemleri yapmanın yanında, kuruluş amaçları doğrultusunda getirisi yüksek olmayan alanlarda faaliyet göstermekte, devlet adına emekli maaşlarının ödenmesi, vergilerin toplanması gibi bazı görevleri de yerine getirmektedirler. Kamu bankalarının bu tür amaçları gözönüne alındığında yüksek karlar elde etmemeleri beklenen bir sonuç olmaktadır.

Bununla birlikte, kamu bankalarında karlılığın düşük olmasını yalnızca kuruluş amaçlarıyla ilişkilendirmek yeterli olmayacaktır. Esasen, bu bankaların düşük karlılık performansı etkinlikten yoksun ve verimsiz çalışmaları sonucu yükselen giderlerine bağlanabilir. Bu bankaların verimsiz ve etkinlikten yoksun çalışmalarının arkasında yatan nedenler ise çeşitlidir.

Öncelikle, kamu bankalarının yönetiminde aksaklıklar söz konusu olmuş, bu bankalar yöneticilerinin atanmasında politik baskılarla karşı karşıya kalmışlardır. 2001 yılı öncesinde özel bankalarla kıyaslandığında kamu bankalarının genel müdürlerinin daha sık değiştiği, hükümet değiştikçe yeni atamaların yapıldığı görülmektedir. Bu durum ise bankaların performansını olumsuz etkilemiştir; çünkü yöneticiler bankanın işlemleri, mevcut yapısı hakkında bilgi sahibi olmak ve ortaya çıkan sorunlara yönelik çözümler

üretebilmek için zamana ihtiyaç duyarlar. Bunun yanısıra, kamu bankalarının çok amaçlı oluşu bu bankaların yöneticilerinin bankaların performansını değerlendirmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca, kamu bankalarının iflas riskinin olmaması ve yöneticilerin sorumluluklarının düşük olması bankanın performansının artırılması yönündeki teşvikleri de azaltmıştır. Bu bankalarda krediler genellikle yönlendirilmiş olduğu için risk yönetim sistemleri ve bilgi işlem teknolojileri de gelişme ortamı bulamamış, bu durum ise finansal performansı olumsuz etkilemiştir.

Kamu bankalarında düşük etkinlik ve verimliliğin nedenlerinden bir diğeri ise fazla istihdam ve personel kalitesinin düşüklüğüdür. Kamu bankaları istihdamı artırma aracı olarak görülmüş ve personel istihdamında da politik baskılarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu durum ise, söz konusu bankalarda fazla istihdama ve düşük personel kalitesine yol açmıştır. Kamu bankalarındaki düşük personel kalitesinin ardında yatan bir başka neden ise düşük ücret politikasıdır. Grafik 3.3'te görüldüğü gibi, kamu bankalarında şube başına personel sayısı 1982-2000 döneminde hep özel bankaların üzerinde yer almıştır.



**Grafik 3.3: Şube Başına Personel Sayısı**

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40.Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

Tablo 3.11 ise, personel giderlerinin personel sayısına oranını göstermektedir. Görüldüğü gibi, kamu bankalarında personel giderlerinin personel sayısına oranı 1983-2000 döneminde sürekli olarak özel ve yabancı

bankaların altında kalmıştır. Bu durum ise kamu bankalarında ücretlerin düşük olduğuna işaret etmektedir.

**TABLO 3.11. PERSONEL GİDERLERİNİN PERSONEL SAYISINA ORANI\***

MİLYON TL	KAMU B.	ÖZEL B.	YABANCI B.
1983	0.8	1.5	1.8
1984	1.0	2.1	2.4
1985	1.4	2.9	3.9
1986	1.8	4.2	5.2
1987	3.1	6.2	8.6
1988	6.5	11.1	15.5
1989	13.3	19.0	28.6
1990	26.5	37.7	52.7
1991	45.1	65.4	96.8
1992	88.3	129.6	177.3
1993	142.2	210.7	345.9
1994	235.5	385.1	566.2
1995	451.7	713.3	1034.5
1996	865.2	1406.5	1977.9
1997	1977.9	2626.9	3927.9
1998	3696.4	5011.3	8740.6
1999	6260.1	9330.3	15497.0
2000	8547.6	14331.6	29804.5

Kaynak: TBB, Bankalarımız 40.Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr

\*Personel giderleri yıllık tutarlardır.

Tablo 3.12 ise, banka grupları itibariyle eğitim düzeyini göstermektedir. Görüldüğü üzere, kamu bankalarında eğitim düzeyi özel bankalara kıyasla düşüktür. Özellikle 1995 yılından sonra bu farklılık daha da belirginleşmektedir.

**TABLO 3.12. KAMU VE ÖZEL BANKALARDA PERSONELİN EĞİTİM DÜZEYİ**

%	Kamu B.		Özel B.	
	İlk ve Orta	Lisans ve Y. Lisans	İlk ve Orta	Lisans ve Y. Lisans
1986	87.3	12.7	79.9	20.1
1987	85.2	14.8	78.3	21.7
1988	85.4	15.9	76.6	23.4
1989	84.2	15.8	75.5	24.5
1990	82.3	17.7	73.4	26.6
1991	81.5	18.5	72.2	27.8
1992	81.4	18.6	70.1	29.9
1993	80.5	19.5	67.4	32.6
1994	77.4	22.7	66.8	33.2
1995	75.8	24.2	62.0	38.0
1996	74.2	25.8	57.1	42.9
1997	73.1	26.9	54.8	45.2
1998	71.8	28.2	51.9	48.1
1999	69.3	30.7	48.4	51.6
2000	62	38	47.4	52.6

Kaynak: Tunay ve diğerleri, 1997, Bankalarımız 1996, 1997, 1998, 1999, 2000

Kamu bankalarının faaliyet giderlerini artırarak karlılık üzerinde olumsuz etki yapan bir başka unsur da şube sayısının fazlalığı olmuştur<sup>27</sup>. Kamu bankaları kuruluş amaçları doğrultusunda, özel sektörün verimli bulmadığı için şube açmadığı yerlerde de şube açmak durumunda kalmışlardır. Bu şubelerde iş yoğunluğunun az olmasına bağlı olarak, bankaların katlanmak zorunda olduğu maliyetler artmış, karlılık olumsuz etkilenmiştir.

Ayrıca, bir önceki bölümde belirtildiği gibi, kamu bankalarının düşük aktif kalitesi de karlılığı olumsuz etkileyen önemli bir faktör olmuştur. Genellikle politik baskılarla ve düşük faizle üretken olmayan alanlara yönlendirilen ve geri dönmeyen krediler bankaların giderlerini büyük ölçüde artırmıştır. Özellikle, 1990'lı yıllardan sonra biriken görev zararlarının bankaların fonlanma maliyetlerini yukarı çekmesi kamu bankalarının karlılıklarını olumsuz etkilemiştir.

Özetle, genellikle politik baskılara maruz kalarak etkinlikten yoksun kredi kullandıran, kredilerin tahsilinde güçlükler yaşayan, çok şube ve çok personelle çalışan, yüksek maliyetle fonlanırken, düşük faizle kredi kullandıran kamu bankalarının giderleri yükselmiş ve karlılıklarını aşağıya doğru çekmiş, buna bağlı olarak da özkaynaklar zamanla erimiştir.

### **3.4.3. Kamu Bankalarının Finansal Sistem Üzerindeki Etkileri**

Kamu bankalarının bankacılık sektörü bilanço büyüklüğü içindeki önemli payları ve mevcut yapıları ile sektörde faaliyet göstermeleri, bankacılık sektöründe kaynak maliyetlerini ve rekabet koşullarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun nedeni, kamu bankalarına gerek bazı kanunlarla tanınan ayrıcalıklar, gerekse kamu bankalarının sermaye yapısından kaynaklanan avantajlardır.

Kamu bankaları öncelikle mevduat toplama konusunda özel bankalara göre daha avantajlı konumda olmuşlardır. Bu bankalar şube ağlarının geniş olması nedeniyle ve devlet bankaları olmalarının sağladığı

---

<sup>27</sup> Özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu bankalarında toplam aktiflerin şube sayısına oranı özel bankaların oldukça altında kalmaktadır.

güç ve güvenceyle özel bankalara kıyasla daha kolay kaynak toplayabilmişlerdir. Daha önce Bölüm 3.3.4 Tablo 3.6'da da görüldüğü gibi, 1960'lardan bu yana kamu bankalarının toplam aktifler içindeki payı belirgin bir düşüş gösterirken aynı şeyi mevduat için söylemek mümkün değildir. Esasen, kamu bankaları mevduat toplama yönündeki avantajlarından faydalanmışlar, kamu bankalarının bilançolarının pasifinde mevduatın payı giderek artış göstermiş ve bu bankalar yüksek kaldıraç oranlarıyla çalışmışlardır.

Kamu bankalarının mevduat toplama yönündeki avantajlarından bir diğeri ise düşük faiz verilen resmi mevduatın toplanması görevinin kanunla yalnızca kamu bankalarına verilmiş olmasıdır. Böylelikle, düşük maliyetli bu kaynaklara erişim açısından kamu bankalarına bir avantaj sağlanmış, özel bankalar açısından ise haksız rekabete yol açılmıştır.

Kamu bankalarının kolay mevduat toplamasının ardında yatan bir başka neden ise bu bankaların iflas riskinin bulunmaması, dönem zararını görev zararı olarak Hazine'ye aktarma imkanına sahip olmaları ve sermaye yeterliliği rasyolarının düşük bir seyir takip etmesine kamu otoritesinin özel bankaların aksine müdahale etmemesi nedeniyle bu bankaların karlılık kaygısı taşımadan mevduata yüksek faiz uygulamaları olmuştur. Bu durum, özel bankaların da kaynak kaybına uğramamak için kamu bankalarını takip ederek yüksek faiz uygulamasında bulunmasına ve dolayısıyla sistemde faiz oranlarının yükselmesine yol açmıştır.

Özellikle görev zararlarının tahsil edilememesinin kamu bankalarında meydana getirdiği likidite sıkıntısı, kamu bankalarını para piyasalarında kısa vadeli borçlanma açısından egemen alıcı konumuna getirmiş, kamu bankalarının likidite ihtiyaçlarını gidermek adına gerek mevduat faizlerini yükseltmelerine, gerekse para piyasaları faiz oranlarında yukarıya doğru baskı oluşturmalarına yol açmış, özel bankalarla kamu bankaları arasındaki mevduat faiz oranı marjı da giderek açılmıştır. Bu durum, hem bankaların faiz giderlerinin artmasına hem de para piyasalarında yüksek faiz beklentisi ile birlikte özel sektörün finansal piyasalardan dışlanmasına neden olmuştur. Kamu bankalarının kısa vadeli fon ihtiyacının yarattığı baskı zaman zaman

TCMB'nin para politikasının etkinliğini de azaltmış ve bu bankaların yüksek likidite ihtiyaçları 2000 ve 2001 yıllarında ödemeler sisteminin kilitlenmesine yol açarak yaşanan krizlerin meydana gelmesinde rol oynamıştır. Tablo 3.13, 1999-2000 yılları arasında kamu bankalarının kısa vadeli borçlarının tutarını ve toplam pasif içindeki payını göstermektedir. Görüldüğü gibi, 2001 yılının Şubat ayında kamu bankalarının kısa vadeli borçlanmasının toplam pasifler içindeki payı yüzde 37'ye kadar çıkmıştır.

**TABLO 3.13. KAMU BANKALARININ KISA VADELİ BORÇLANMASI**

	15.12.1999	15.03.2000	13.11.2000	28.02.2001
<b>Kısa Vadeli Borç (Katrilyon TL)</b>	2.4	6.4	6.6	13.5
<b>Borç/Toplam Pasif (%)</b>	8	19	15	37

Kaynak: Akışık, 2003.

Tablo 3.14 ise, 1999-2001 döneminde kamu ve özel bankalarca TL mevduata uygulanan faiz oranlarını göstermektedir. Görüldüğü üzere, söz konusu dönemde kamu bankalarının mevduata uyguladıkları faiz oranı özel bankaların oldukça üzerindedir.

**TABLO 3.14. KAMU VE ÖZEL BANKALARDA TL MEVDUAT FAİZ ORANI**

%	15.12.1999	15.03.2000	15.12.2000	28.02.2001
<b>Kamu B.</b>	79	46	70	130
<b>Özel B.</b>	71	41	58	107
<b>Faiz Farkı</b>	8	5	12	23

Kaynak: Akışık, 2003.

Özetle, 2001 yılı öncesi dönemde kamu bankaları yüksek maliyetlerle topladıkları kaynakları üretken olmayan kullanım alanlarına plase ederek ve para piyasalarında baskı oluşturarak finansal sistemin aracılık görevini etkin bir şekilde yerine getirmesini engellemiş, rekabeti olumsuz etkilemiş ve krizlerin meydana gelmesinde de önemli rol oynamışlardır.

### 3.5. Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması

Bölüm 3.4'te görüldüğü gibi, görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda kamu bankalarının mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasalardan

karşılımları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Kamu bankalarının mali bünyeleri 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerin ardından daha da kötüleşmiştir. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiştir. Bu sorunların çözülmesi amacıyla, Mayıs 2001'de uygulamaya konulan Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır.

2001 yılına gelindiğinde Türk ticari bankacılık sektöründe dört kamu bankası (Ziraat Bankası, Halk Bankası, Emlak Bankası ve Vakıfbank) faaliyet göstermekteydi. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programı ise Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası'nı kapsamaktadır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması için atılan adımların başında gerekli yasal altyapının oluşturulması gelmektedir. Kamu bankalarına ilişkin olarak yapılan hukuki düzenlemelerin getirdiği değişiklikler ana başlıklar halinde Tablo 3.15'de verilmektedir. Yeniden yapılandırmanın yasal çerçevesini oluşturan 4603 sayılı "Türkiye Cumhuriyet Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş. Hakkında Kanun"un 25 Kasım 2000'de yürürlüğe girmesinden sonra kamu bankalarının yeniden yapılandırılması süreci başlamıştır.

Ülkemizde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması Bölüm 2'de incelendiği gibi, diğer ülkelerdeki yeniden yapılandırma uygulamalarına benzer yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Bu bölümde, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması finansal açıdan yeniden yapılandırma ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırma başlıkları altında ele alınacaktır.

**TABLO 3.15. KAMU BANKALARINA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER**

- **4603 Sayılı Kanun (25 Kasım 2000)**
  - ✓ Bu Kanun kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal çerçeveyi oluşturmuş, bankaların yeniden yapılandırılmaları ve nihai olarak özelleştirilmeleri amaçlanmıştır.
  - ✓ Bu Kanun'la Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamından çıkarılıp, anonim şirket ünvanına kavuşturulmuş ve Bankalar Kanunu'na ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmışlardır.
  - ✓ Bankaların yeniden yapılandırılmalarına ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür.
  - ✓ Görev zararı alacaklarının bir program dahilinde tasfiye edilmesi hükme bağlanmıştır.
  - ✓ Bütçeden gerekli kaynak ayrılmadığı sürece görev zararı uygulaması kaldırılmıştır.
  - ✓ Kamu Bankaları için görev zararı yaratan bütün kararname ve kanunların yeniden yapılandırma sürecinde iptal edileceği hükme bağlanmıştır.
  - ✓ Bankaların çalışan personelinden, bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihte emeklilik hakkını kazanmış olanların, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay, bu hakkı 2002 yılı sonuna kadar kazanacak olanların da kazandıkları tarihten itibaren üç ay içinde emeklilik başvurusunda buldukları takdirde, emekli ikramiyelerinin yüzde 30 fazlasıyla ödeneceği hükme bağlanmıştır.
- **2001/2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (30 Nisan 2001)**
  - ✓ Kamu Bankaları için görev zararı alacağı doğuran tüm kararnameler yürürlükten kaldırılmış ve bu kararlar uyarınca doğan görev zararları tasfiye edilmiştir.
- **4684 Sayılı Kanun (3 Temmuz 2001)**
  - ✓ Kanunlarla kamu bankalarına verilmiş olan görev zararlarının tasfiyesini teminen, görev veren kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve görev zararı alacakları tasfiye edilmiştir.
  - ✓ 4603 No'lu Kanunda eksik olduğu düşünülen ve yeniden düzenlenmesine ihtiyaç bulunan maddeler yeniden düzenlenmiş veya eklenmiştir.
  - ✓ 4603 No'lu Kanun ile getirilen primli emeklilik sisteminin uygulamada sonuç vermemesi nedeniyle yeni düzenleme getirilmiştir.
  - ✓ Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin tasfiyesi ve birleştirilmesi ile ilgili usul ve esaslar belirlenmiştir.
  - ✓ Yönetim kurullarınca bankalarda çalışacak personel sayısına karar verilmesi, ihtiyaç fazlası personelin özelleştirme kanunu çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına transfer edilmesi hükme bağlanmıştır.
- **4743 Sayılı Kanun (31 Ocak 2002)**
  - ✓ Operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde kamu bankalarında 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tâbi olmayan personel çalıştırılmaz hükmü getirilmiştir.



**TABLO 3.15. KAMU BANKALARINA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER (DEVAM)**

- ✓ Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması kapsamında, belirtilen sürede emeklilik hakkını kullanmayanlara son kez kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren iki ay içinde emekli olmaları halinde emekliliği teşvik etmek amacıyla emekli ikramiyelerinin yüzde 20 oranında fazla ödenmesi imkanı sağlanmıştır.
- ✓ Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası'nın yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile tasfiye kurulu üyelerinin ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmayacakları ve 4603 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları işlemlerden dolayı hukuki sorumluluklarının, bankacılık sektöründe faaliyette bulunan özel bankaların yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata tabi olacağı hükmü getirilmiştir.
- ✓ Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Tasfiye Halinde Emlâk Bankası Anonim Şirketinin Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu üyeleri, Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun ve 4603 sayılı Kanun kapsamında işlemler yapmaya, 21.2.2001 tarihinden önce açılmış kredileri (esnaf ve sanatkâr kredileri, küçük ve orta boy işletme kredileri ve zirai krediler) yeniden yapılandırmaya yetkili kılınmıştır.
- ✓ Ziraat ve Halk Bankalarının, 2002 yılı iş planı ve programlarında 2002 yıl sonuna kadar, bankacılık usullerine uygun olarak kullanılmak üzere, tarım kesimine, esnaf ve sanatkâra, küçük ve orta boy işletmelere ve ihracatçılara, kendi kaynaklarından en az 1,5 katrilyon Türk Lirası karşılığı yabancı para ve Türk Lirası ilave plasman limiti tahsis etmeleri hükmü getirilmiştir.
- **2002/3555 Sayılı Kanun (1 Şubat 2002)**
  - ✓ Bankaların yönetim kurullarına, bankaların yeniden yapılandırılmaları ve özelleştirmeye hazırlanmalarıyla ilgili her konuda karar alma ve işlem yapma yetkisi verilmiştir.
  - ✓ T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin toplam 514, T. Halk Bankası A.Ş.'nin ise 383 adet şube, büro ve özel işlem merkezi 30.6.2002 tarihine kadar kademeli olarak kapatılması hükme bağlanmıştır. Toplam sayı yüzde 5 eksiği ve/veya fazlasına kadar değiştirilebilir.
  - ✓ T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin toplam 12.000, T. Halk Bankası A.Ş.'nin ise toplam 4.000 personelinin 30.6.2002 tarihine kadar kademeli olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmek üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilmesi ve atamalarının Devlet Personel Başkanlığı tarafından tamamlanması hükme bağlanmıştır.
  - ✓ Bankalara, yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlık işlemlerine ilişkin olarak, kendi kaynaklarından karşılanmak üzere, yerli ve/veya yabancı danışman istihdam etme yada danışmanlık hizmeti satın alma yetkisi verilmiştir.

Kaynak: Hazine, 2001, BDDK, Ekim 2003.

### 3.5.1. Finansal Açıdan Yeniden Yapılandırma

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasında öncelik finansal yapılarının güçlendirilmesine verilmiştir. Bu çerçevede, bankaların görev zararı alacakları tasfiye edilmiş, kısa vadeli yükümlülükleri azaltılmış, bankalara sermaye desteği sağlanmış ve mevduat ile kredi faizleri piyasa faizlerine uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca, kredi portföyünün etkin yönetimi üzerine de odaklanılmıştır.

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, 1990'lı yılların başından itibaren oluşmaya başlayan kamu bankalarının Hazine'den görev zararı alacakları 2000 yılı sonu itibarıyla 17,4 katrilyon TL düzeyine ulaşmıştır. Bu tutarın 2,2 katrilyon TL'si menkul kıymete bağlanmış, kalan 15,2 katrilyon TL'si ise menkul kıymete bağlanmamış görev zararı alacağından oluşmaktaydı. 2001 yılı içinde oluşan 7,8 katrilyon TL'lik görev zararı alacağına da eklenmesiyle bu alacaklar toplam 23 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. 2001 yılı içinde kamu bankalarına 23 katrilyon TL tutarında değişken faizli<sup>28</sup> özel tertip tahvil verilmek suretiyle kamu bankalarının Hazine'den görev zararı alacakları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarının tamamı menkul kıymete bağlanmıştır. Böylece, görev zararları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faiz tutarlarının tamamı tasfiye edilerek kamu bankalarının bilançolarının küçültülmesi ve etkin bir biçimde çalışması yönünde önemli bir adım atılmıştır. Tekrar görev zararı oluşumunu engellemek amacıyla bu zararların oluşumuna yol açan Kanunların ve Bakanlar Kurulu Kararlarının yürürlükten kaldırılmasına yönelik yasal düzenleme 3 Temmuz 2001 tarihinde gerçekleştirilmiş ve kamu bankaları kanalıyla verilecek destekler için ihtiyaç duyulacak kaynakların bütçeye konulması ve bankalara önceden aktarılması uygulaması başlatılmıştır (BDDK, Ekim 2003).

Ayrıca, 2001 yılında kamu bankalarının sermaye yapıları güçlendirilmiştir. Bu kapsamda, Mart ayında Ziraat Bankası'na 217,6 trilyon TL, Nisan ayında Halk ve Emlak Bankaları'na sırasıyla 67,2 ve 40,8 trilyon TL

<sup>28</sup> Kamu bankalarının görev zararlarının tasfiyesi programı bu bankaların gecelik yükümlülüklerinin azaltılması ve nakit akışının düzenli kılınması hedefi ile uyumlu bir biçimde yürütülmüştür. Bu çerçevede, görev zararları karşılığında ağırlıklı olarak TCMB repo faizlerine endeksli özel tertip tahvil verilmiştir. Bu yolla, söz konusu bankaların finansman maliyetlerinin bu tahvillerin faiz ödemeleri ile karşılanarak zarar etmemeleri amaçlanmıştır.

tutarında nakit sermaye ödemesi yapılmıştır. Ayrıca, Mayıs ayında sermayelerine mahsuben Emlak Bankası'na 624 trilyon TL, Halk Bankası'na ise 900 trilyon TL tutarında Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) verilmiştir. Daha sonra operasyonel yeniden yapılandırma bölümünde de ele alınacağı gibi 2001 Temmuz ayında Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası'na devrinden doğan maliyet, Ziraat Bankası'na 1,7 katrilyon TL tutarında özel tertip tahvil ihraç edilmesi yoluyla karşılanmıştır (BDDK, Ekim 2003, s. 13).

Böylece görev zararı alacaklarının menkul kıymete bağlanması ve sermaye desteği sağlanması amacıyla kamu bankalarına aktarılan kaynakların toplamı 28,7 katrilyon TL olup, Tablo 3.16'da gösterilmektedir. Bu şekilde kamu bankalarına aktarılan kaynaklar 2001 yılı sonu itibariyle GSYİH'nin yüzde 15'ine ulaşmaktadır.

**TABLO 3.16. KAMU BANKALARINA AKTARILAN KAYNAKLAR (TRİLYON TL)**

	Aralık 2000 İtibariyle Stok (1)	2001 Yılı İçinde Oluşan Artış (net) (2)	Toplam (1)+(2)
<b>Görev Zararları Sonucu Oluşan Borç</b>	<b>17.413</b>	<b>7.759</b>	<b>25.172</b>
-Menkul Kıymete Bağlanmış	2.217	22.955	25.172
- Ziraat Bankası	1.354	12.113	13.467
- Halk Bankası	863	10.797	11.660
- Emlak Bank	0	45	45
-Menkul Kıymete Bağlanmamış	15.196	-15.196	0
<b>Sermaye Desteği (N.Dışı Kağıt Yoluyla)</b>	<b>-</b>	<b>3.224</b>	<b>3.224</b>
- Ziraat Bankası	-	1.700	1.700
- Halk Bankası	-	900	900
- Emlak Bank	-	624	624
<b>Sermaye Desteği (Nakit Yoluyla)</b>	<b>-</b>	<b>326</b>	<b>326</b>
- Ziraat Bankası	-	218	218
- Halk Bankası	-	67	67
- Emlak Bank	-	41	41
<b>Toplam</b>	<b>17.413</b>	<b>11.309</b>	<b>28.722</b>

Kaynak: BDDK, Ekim 2003

Bilindiği gibi, kamu bankalarının çok yüksek tutarlara ulaşan nakit açıklarını gidermek amacıyla günlük olarak piyasalara fon ihtiyacı için başvurmaları, bu bankaları özellikle likidite ve faiz şoklarına karşı duyarlı ve kırılgan hale getirmiş, bu bankaların para piyasalarında baskı unsuru olmalarına yol açmıştır. Bu nedenle, kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak atılan diğer bir önemli adım bu bankaların

kısa vadeli (günlük) borçlanmalarının azaltılması olmuştur. Bu amaçla, Hazine tarafından kamu bankalarına görev zararı alacakları karşılığı olarak verilen özel tertip tahviller karşılığında kamu bankaları TCMB'den repo veya doğrudan satış yoluyla likidite temin etmiştir. Böylece, bankaların 16 Mart 2001 itibariyle 8,5 katrilyon TL olan özel bankalar ile banka dışı kesime olan kısa vadeli yükümlülükleri sınırlanmıştır (BDDK, Ekim 2003).

Ayrıca, Hazine Müsteşarlığı, kağıt değiştirme ve nakit ödeme suretiyle erken itfa yoluyla kamu bankalarının nakit girişlerinin ve likidite durumlarının düzenlenmesine ve bu bankaların kısa vadeli borçlanma faiz oranları üzerindeki baskılarının azalmasına katkıda bulunmuştur. Kısa vadeli fon piyasalarında yarattıkları baskının finansal destekle ortadan kaldırılması ve bu tür sorunlara yol açan uygulamaların önünün kesilmesinin ardından, kamu bankaları piyasalarda zorunlu işlemler yerine rekabetçi ve kar amacına dayalı işlemler yapmaya başlamışlardır.

Kamu bankalarının kısa vadeli günlük borçlanmalarının azaltılması, sermaye yapısının güçlendirilmesi ve bankaların nakit girişlerinin düzenlenmesi bu bankaların likidite sıkıntılarını ortadan kaldırarak daha önceki dönemlerde mevduata uyguladıkları yüksek faizleri düşürmelerine olanak tanımıştır. Böylece, genel faiz oranlarındaki düşüşe paralel olarak Aralık 2000 itibariyle yüzde 70 olan kamu bankalarının TL mevduat faiz oranları, Aralık 2001 itibariyle yüzde 57'ye gerilemiştir. Aynı dönemde kamu bankalarının döviz tevdiat hesaplarına verilen faiz oranları da önemli oranda gerilemiştir (BDDK, Şubat 2002). Kamu bankalarının mevduat faiz oranları DİBS piyasa faiz oranlarının altında ve ortak olarak belirlenmeye başlanmıştır. Ayrıca, kamu bankalarının faaliyetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sürdürmeleri doğrultusunda, ihtisas kredileri de dahil olmak üzere tüm kredi faizlerini kaynak maliyetlerini dikkate alarak belirlemeleri sağlanmıştır. Kamu bankaları sorunlu hale gelen kredilerini takipteki alacaklar hesabına aktarma ve gerekli karşılıkları zamanında ayırma konularında da ihtiyatlı bir uygulama içine girmişler ve bilançolarını daha şeffaf hale getirmişlerdir (BDDK, Ekim 2003).

Kamu bankalarının finansal açıdan yeniden yapılandırılması 2001 yılında tamamlanmış olup, yeniden yapılandırmanın 2000-2001 yılı döneminde kamu bankaları konsolide bilançosuna yansımaları Tablo 3.17'de gösterilmektedir.

**TABLO 3.17. KAMU BANKALARININ KONSOLİDE BİLANÇOSU**

Trilyon TL	Aralık 2000	Aralık 2001	Yüzde Pay	
			Aralık 2000	Aralık 2001
<b>Varlıklar</b>				
-Nakit Değerler ve Bankalar	2.555	4.760	8,3	10,7
-Menkul Değerler Cüzdanı	1.759	25.746	5,7	57,8
-Krediler	6.525	5.453	21,2	12,2
-Takipteki Alacaklar (Net)	722	1.065	2,3	2,4
-Takipteki Alacaklar	1.017	3.365	3,3	7,5
-Takipteki Alacaklar Karşılığı (-)	296	2.301	1,0	5,2
-Görev Zararları	15.196	-	49,3	0,0
-Diğer Varlıklar	4.061	7.554	13,2	16,9
<b>Yükümlülükler</b>				
-Mevduat	20.234	30.351	65,7	68,1
-Bankalara Borçlar	4.612	3.561	15,0	8,0
-Diğer Yükümlülükler	5.258	6.599	17,1	14,8
-Özkaynak	712	4.065	2,3	9,1
<b>Bilanço Toplamı</b>	<b>30.817</b>	<b>44.576</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: BDDK, Şubat 2002.

\*Ziraat, Halk ve Emlak Bankası'nın konsolide bilançosunu ifade etmektedir.

\*\*Enflasyon muhasebesine göre düzeltilmemiş verilerdir.

Görüldüğü üzere, kamu bankalarının 2000 yılı sonunda 30,8 katrilyon TL olan toplam aktifleri 2001 yılı sonunda reel olarak yüzde 23,3 azalmış ve 44,6 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının aktif büyüklüğündeki reel daralmada, ekonomik konjonktürün etkisiyle bankacılık faaliyetlerinin gerilemesine ilave olarak, görev zararlarının tasfiyesi amacıyla Hazine tarafından verilen kağıtların Merkez Bankasına kesin satışı yapılarak sağlanan kaynaklarla kısa vadeli borçların azaltılması ve böylece bilançonun küçültülmesi etkili olmuştur (BDDK, Kasım 2001).

2001 yılında sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kamu bankalarına hem menkul kıymet hem de nakit olarak kaynak aktarımı yapılmasının sonucunda kamu bankalarının özkaynaklarının toplam pasifler içindeki payı yüzde 2,3'ten yüzde 9,1'e çıkmış, bankalara borçların payı ise yüzde 15'ten yüzde 8'e inmiştir. Yapılan kaynak aktarımları sonucu kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000'de 477 trilyon TL

iken, Aralık 2001'de 3,4 katrilyon TL'ye, toplam özkaynakları ise 712 trilyon TL'den 4,1 katrilyon TL'ye yükselmiştir (BDDK, Şubat 2002 s.5).

Kamu bankalarının 2000 yılında 1 katrilyon TL olan takipteki alacakları da 2001 yılında 3,4 katrilyon TL'ye yükselmiştir. Bu artışta çeşitli faktörler rol oynamaktadır. Birincisi, kamu bankaları sorunlu hale gelen kredilerini takipteki alacaklar hesabına aktarma konusunda titiz davranmaya başlamışlardır. İkinci olarak, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler neticesinde ekonomide yaşanan problemler bankaların sorunlu kredilerinin de artmasına yol açmıştır. Üçüncü olarak ise, Temmuz 2001 tarihinde Emlak Bankasının Ziraat Bankasına devredilmesi işleminde Ziraat Bankası aleyhine oluşan 1.9 katrilyon TL tutarındaki aktif pasif farkı tasfiye olunacak alacaklar hesabında izlenmeye başlanmıştır<sup>29</sup>. Kamu bankaları bilançosunda takipteki alacakların artmasının yanısıra, kamu bankalarının takipteki alacakları için gerekli karşılıkları zamanında ayırma konusunda da ihtiyatlı davranmaları neticesinde bu alacaklar için ayrılan karşılıklar da 296 trilyon TL'den 2.301 trilyon TL'ye yükselmiştir.

Menkul değerler cüzdanının toplam aktifler içindeki payı Aralık 2000'de yüzde 5,7 iken, görev zararları karşılığı ve sermaye desteği olarak verilen DİBS'lerin etkisiyle Aralık 2001'de bu pay yüzde 57,8'e yükselmiştir. Yeniden yapılandırmanın karlılık performansına da olumlu yansımaları olmuştur. Şubat 2001'de yaşanan krizin etkisiyle Nisan 2001 itibariyle 1.338 trilyon TL zarar eden kamu bankalarının zararı aktarılan yüksek getirili DİBS'lerden elde edilen faiz gelirlerine de bağlı olarak Aralık 2001 itibariyle 55 trilyon TL'ye gerilemiştir (BDDK, Ekim 2003, s.17).

### **3.5.2. Operasyonel Açıdan Yeniden Yapılandırma**

Kamu bankalarının finansal yapılarının güçlendirilmesine eşanlı olarak operasyonel yeniden yapılandırma çalışmaları da başlatılmıştır. Kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasının amacı, bu bankaların düşük finansal performansının arkasında yatan operasyonel yetersizliklerin ortadan kaldırılmasını sağlamak, bu bankaların organizasyon,

<sup>29</sup> Ziraat Bankası 2001 yılında bu alacaklar için karşılık ayırmaya başlamıştır.

teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol, planlama, risk yönetimi ve hizmet yapısını çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre yapılandırmaktır. Bu sürecin ilk adımı olarak kamu bankalarının yönetimi profesyonel bankacılardan oluşan ortak yönetim kuruluna devredilmiş ve kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma yetkisi verilmiştir<sup>30</sup>.

Kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması çerçevesinde, mali bünyesi büyük ölçüde bozulmuş olan Emlak Bankası'nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış ve bu banka Temmuz 2001'de Ziraat Bankası'na devredilmiştir. Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası'na devrinde bankacılık faaliyetleri dışında kalan mal varlıkları ve bu konuda faaliyet gösteren iştiraklerindeki hisse payları, ticari gayrimenkulleri, ihtiyaç fazlası gayrimenkulleri, kanuni takibe intikal ettirilmiş tüm alacakları ve bunlara ilişkin olarak ayrılmış karşılıklar hariç tutulmuştur. T.C. Ziraat Bankası A.Ş'nin sermayesi, 1,9 katrilyon TL tutarındaki Emlak Bankası aktif pasif devir farkını karşılamak üzere artırılmıştır (BDDK, Ekim 2003).

Kamu bankalarının şube ve personel sayısının azaltılması yönünde de önemli adımlar atılmıştır. Aralık 2000 itibarıyla 2.494 olan şube sayısı Eylül 2005 itibarıyla 1.738'e, 61.601 olan personel sayısı ise 31.170'e gerilemiştir<sup>31</sup>.

Kamu bankaları "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemleri Hakkında Yönetmelik" doğrultusunda organizasyonel bir yeniden yapılanmaya gitmiş ve faaliyetlerini bu yönetmelik hükümlerine uyumlu şekilde yürütmeye başlamıştır.

Kamu bankalarının kar/zararlarını, likiditesini ve faiz oranı marjlarını izlemek için bir izleme programı oluşturulmuş, böylece banka aktif ve pasiflerinin getiri-maliyet oranları haftalık, şubelerin bilanço ve kar/zarar durumları ise günlük olarak takip edilebilir hale gelmiştir.

<sup>30</sup> Misyonunu tamamlamasının ardından, Kamu Bankaları Ortak Yönetimi uygulaması 2005 yılında sona ermiştir.

<sup>31</sup> Burada verilen banka ve şube sayıları Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın toplam rakamları olup, Vakıfbank'ın şube ve personel sayılarını içermemektedir.

### **3.6. Yeniden Yapılandırma Sonrasında Kamu Bankalarının Performansı**

Bir önceki bölümde ele alındığı gibi, kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırılmaları 2001 yılında tamamlanmış, bankaların etkin, çağdaş, rasyonel bankacılık yapabilmeleri için operasyonel yeniden yapılandırma yönünde de önemli adımlar atılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde kamu bankalarında yeniden yapılandırmanın ilk adımlarının atıldığı ve finansal yeniden yapılandırmanın sonlandırıldığı 2001 yılı sonrasında kamu bankalarının performansındaki gelişmeler incelenecektir. Bu amaçla, öncelikle kamu bankaları için bir performans endeksi (PE) oluşturulacak ve her bir kamu bankasının performansının 2001 yılına kıyasla gelişimi ortaya konulacaktır. Daha sonra, kamu bankalarının performansının 2002-2004 döneminde sektörde faaliyet gösteren özel ve yabancı bankaların performansıyla karşılaştırılması yapılacaktır.

#### **3.6.1. Kamu Bankaları İçin Performans Endeksi**

Bankacılık sektöründe performans ölçümü için çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Bu yaklaşımları kabaca rasyo analizi, parametrik ve parametrik olmayan yöntemler olarak üç gruba ayırmak mümkündür. Parametrik yöntemlerde genel olarak bir gözlem kümesi vardır ve bu küme içinde en iyi performansın regresyon çizgisi (etkinlik sınırı) üzerinde olduğu varsayılarak, bu çizgiden sapma göstermeyen gözlemler etkin, bu gözleme göre başarısız olan diğer gözlemler de etkin olmayan olarak tanımlanır. Parametrik olmayan yöntemler doğrusal programlama kökenli teknikler (kısıt altında optimizasyon) kullanarak etkinlik sınırına olan uzaklığı ölçmeye çalışırlar. Parametrik yöntemler ve veri zarflama analizi gibi parametrik olmayan performans ölçümü yöntemlerine oranla rasyo analizi en yoğun olarak kullanılan yöntemdir. Bu yöntem, bir tek girdi ile bir tek çıktının birbirleriyle oranlanması sonucu oluşan bir rasyonun zaman içinde izlenmesi şeklinde uygulanır. Söz konusu gruplara ait her yöntemin kendine göre avantaj ve dezavantajları vardır (İnan, 2000).

Bu çalışmada kamu bankalarının yeniden yapılandırma sonrasında performansının incelenmesi için temel olarak rasyo analizi yöntemi



benimsenmiştir. Bankacılık sistemi gibi çok sayıda girdi ve çıktı içeren karar birimlerinde bir tek rasyoya bakarak karar vermek ve bankanın performansını yorumlamak mümkün değildir. Bu nedenle, rasyo analizinde genellikle birden fazla sayıda rasyo aynı anda incelenmektedir. Fakat bu durum incelenen rasyoların anlamlı bir grup haline getirilememesi nedeniyle birarada değerlendirilip yorumlanamaması gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada, bu sorunun giderilmesi amacıyla bir “bileşik gösterge” olan performans endeksi oluşturulmuş ve kamu bankalarının performansı bu endeksin ne yönde hareket ettiğine bakılarak incelenmiştir.

Performans endeksinin oluşturulması için öncelikle analizde kullanılacak ölçütlerin belirlenmesi gerekmektedir. Literatürde bir bankanın aktif kalitesi, karlılığı, personel ve şube verimliliği, sermaye yeterliliği ve risklerine ilişkin birçok oran rasyo analizine baz teşkil etmektedir. Sayıca oldukça fazla olan bu rasyoların her birinin performans endeksine dahil edilmesi yorumlamayı zorlaştıracığından bu rasyoların sayısının azaltılması için bir yönteme ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla, literatürde banka performansının ölçülmesi için sıklıkla kullanılan rasyolar aktif kalitesi, karlılık, personel verimliliği, şube verimliliği, sermaye yeterliliği, likidite riski ve kur riski başlıkları altında gruplandırılmıştır. Gruplar altında yer alan rasyolar ve bu rasyoların hesaplanması için kullanılan mali tablo kalemleri Ek1’de verilmiştir. Daha sonra her grup içinde yer alan rasyoların birbirleriyle korelasyonunun yüksek olacağı düşüncesinden yola çıkarak her gruba ayrı ayrı faktör analizi uygulanmış<sup>32</sup>, bu yolla her bir gruba ait rasyolardaki toplam değişimi en iyi açıklayan daha az sayıda rasyo performans endeksinde kullanılmak üzere belirlenmiştir.

Faktör analizi yapılırken öncelikle Ek1’de verilen rasyo değerleri 2002-2004 döneminde Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren, söz konusu dönemde yapısal değişim geçirmemiş, 3’ü kamu sermayeli, 15’i özel ve 11’i yabancı toplam 29 banka için TBB’nin yayımladığı yıllık<sup>33</sup>, enflasyon

<sup>32</sup> Faktör analizi, gözlemlenebilen bir değişkenler seti arasındaki korelasyon veya kovaryansların, gözlemlenemeyen daha az sayıdaki potansiyel değişkenler veya faktörler tarafından açıklanıp açıklanamayacağını belirleyen çok değişkenli istatistik yöntemidir. Faktör analizi hakkında daha fazla bilgi için bkz.Kline, 1994.

<sup>33</sup> Pamukbank Kasım 2004’te Halk Bankası’na devredildiğinden, bu birleşmenin etkilerini bertaraf edebilmek amacıyla yalnızca Halk Bankası için Eylül 2004 verileri kullanılmış, gelir tablosu kalemlerinin kullanıldığı rasyolar 1,33’le çarpılarak yıllık olarak ifade edilmiştir.

muhasebesine göre düzenlenmiş mali tablolar ve bağımsız denetim raporları kullanılarak hesaplanmıştır. Daha sonra, bir yıla ait uç değerlerin etkisini azaltmak amacıyla 2002-2004 dönemi ortalaması alınarak her bir rasyo için bir değer elde edilmiştir<sup>34</sup>. Bu şekilde veriler elde edildikten sonra her grup için ayrı ayrı yapılan faktör analizi sonuçları Tablo 3.18'de verilmektedir<sup>35</sup>. Faktörleri ortaya çıkarmak için ana bileşenler yöntemi, faktör rotasyonu için varimax metodu benimsenmiş, eigen değeri 1'den büyük olan faktörler rotasyona tabi tutulmuştur. Performans endeksinin oluşturulmasında kullanılan rasyoların faktör analizinin sonuçlarından faydalanarak nasıl belirlendiği aşağıda anlatılmaktadır.

Faktör analizi uygulanan aktif kalitesine ilişkin **birinci grupta** Toplam Krediler / Toplam Aktifler (KRETA), Toplam Krediler / Mevduat (KREMEV), Tahsili Gecikmiş Alacaklar / Toplam Krediler (TGAKRE) ve Duran Aktifler / Toplam Aktifler (DURTA) oranları yer almaktadır. Tablo 3.18'de görüldüğü gibi faktör analizi eigen değeri 1'in üzerinde olan 2 faktör ortaya çıkarmıştır. Bu faktörler toplam değişimin yüzde 61'ini açıklamaktadır. Döndürülmüş faktör matrisi incelendiğinde birinci faktörün TGAKRE, ikinci faktörün ise KREMEV ile en yüksek korelasyona sahip olduğu görülmektedir. Faktörler tarafından açıklanan yüzde 61'lik değişim çok yüksek olmamakla birlikte, aktif kalitesinin ölçümünde kullanılan oranlarının sayısının az olması ve TGAKRE ve KREMEV'in bankacılıkta aktif kalitesini irdelerken yaygın olarak kullanılan oranlar olmaları nedeniyle bu iki oran performans endeksinin oluşturulmasında kullanılmıştır.

Karlılıkla ilgili oranların oluşturduğu **ikinci grupta** Net Kar / Toplam Aktif (KARTA), Net Kar / Özkaynak (KARÖZ), Net Kar / Mevduat (KARMEV), Net Kar / Toplam Krediler (KARKRE), Net Faiz Geliri / Toplam Aktif (FAİZTA), Net Faiz Geliri / Mevduat (FAİZMEV), Net Faiz Geliri / Toplam Krediler (FAİZKRE), Net Faiz Geliri / (Toplam Krediler + Menkul Kıymetler Portföyü) (FAİZVAR) oranları yer almaktadır. Faktör analizi eigen değeri 1'in

<sup>34</sup> Mevduat / personel sayısı, krediler / personel sayısı gibi enflasyondan etkilenebilecek rasyoların 2004 yılı fiyatlarıyla ifade edilmesi için söz konusu rasyolarda düzeltme yapılmış ve bu rasyoların 2002 yılı için elde edilen değerleri 2002-2004 döneminde Toptan Eşya Fiyatları Endeksi'ndeki (TEFE) artış için 1,29'la, 2003 yılı için elde edilen değerler ise 2003-2004 döneminde TEFE'deki artış için 1,13'le çarpılmıştır.

<sup>35</sup> Faktör analizi için SPSS programı kullanılmıştır.

üzerinde olan 3 faktör ortaya çıkarmıştır. Bu faktörler toplam değişimin yüzde 87,5'ini açıklamaktadır. Döndürülmüş faktör matrisi incelendiğinde birinci faktörün KARTA ve KARMEV'le korelasyonunun yüksek olduğu görülmektedir. KARMEV'le korelasyon daha yüksek olmasına rağmen, KARTA karlılığın incelenmesinde daha yaygın olarak kullanıldığından performans endeksini oluştururken KARTA kullanılmıştır. İkinci faktör FAİZMEV, üçüncü faktör ise FAİZKRE ile en yüksek korelasyona sahip olduğundan performans endeksinde bu oranlar da kullanılmıştır. Ayrıca, faktör analizi tarafından belirlenmiş olmamakla birlikte, literatürde karlılığın ölçütü olarak KARÖZ yaygın olarak kullanıldığından bu rasyo da performans endeksine dahil edilmiştir.

Personel verimliliği ile ilgili oranların oluşturduğu **üçüncü grupta** Personel Giderleri / Toplam Aktifler (PGTA), Personel Giderleri / Mevduat (PGMEV), Mevduat / Personel Sayısı (MEVPER), Toplam Krediler / Personel Sayısı (KREPER), Toplam Aktif / Personel Sayısı (TAPER), Net Kar / Personel Sayısı (KAPER) ve Net Faiz Geliri / Personel Sayısı (FAİZPER) oranları yer almaktadır. Analiz eigen değeri 1'in üzerinde olan 2 faktör ortaya çıkarmıştır. Bu faktörler toplam değişimin yüzde 75,9'unu açıklamaktadır. Döndürülmüş faktör matrisi incelendiğinde birinci faktörün FAİZPER, ikinci faktörün ise PGMEV ile korelasyonunun yüksek olduğu görülmektedir. Dolayısıyla performans endeksinde bu oranlar da kullanılmıştır.

Şube verimliliği ile ilgili oranların oluşturduğu **dördüncü grupta** Toplam Aktif / Şube Sayısı (TAŞB), Mevduat / Şube Sayısı (MEVŞB), Toplam Krediler / Şube Sayısı (KREŞB), Net Faiz Geliri / Şube Sayısı (FAİZŞB) ve Personel Sayısı / Şube Sayısı (ŞUBPER) yer almaktadır. Faktör analizi eigen değeri 1'in üzerinde olan 1 faktör ortaya çıkarmıştır. Bu faktör toplam değişimin yüzde 85,7'sini açıklamaktadır. Faktör matrisi incelendiğinde (burada tek faktör olduğu için döndürülmüş faktör matrisi elde edilememiştir), bu faktörün TAŞB ve MEVŞB ile en yüksek korelasyona sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla performans endeksinde bu oranlar da kullanılmıştır.

**TABLO 3.18. AKTİF KALİTESİ, KARLILIK, PERSONEL VE ŞUBE VERİMLİLİĞİ VE SERMAYE YETERLİLİĞİ ORANLARI İÇİN FAKTÖR ANALİZİ SONUÇLARI**

Aktif Kalitesi Oranları İçin Faktör Analizi				Karlılık Oranları İçin Faktör Analizi				Personel Verimliliği Oranları İçin Faktör Analizi																																																																																					
Faktör	Eigen Değer	Değişim Yüzdeleri	Kümülatif %	Faktör	Eigen Değer	Değişim Yüzdeleri	Kümülatif %	Faktör	Eigen Değer	Değişim Yüzdeleri	Kümülatif %																																																																																		
1	1,386	34,649	34,649	1	2,677	33,459	33,459	1	2,740	39,149	39,149																																																																																		
2	1,067	26,666	61,315	2	2,369	29,608	63,067	2	2,575	36,782	75,930																																																																																		
<b>Döndürülmüş Faktör Matrisi</b>				<b>Döndürülmüş Faktör Matrisi</b>				<b>Döndürülmüş Faktör Matrisi</b>																																																																																					
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">Faktör</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>KRETA</td> <td>-0,668</td> <td>-0,220</td> </tr> <tr> <td>KREMEV</td> <td>6,02E-02</td> <td>0,891</td> </tr> <tr> <td>TGAKRE</td> <td>0,786</td> <td>-0,116</td> </tr> <tr> <td>DURTA</td> <td>0,564</td> <td>-0,459</td> </tr> </tbody> </table>					Faktör		1	2	KRETA	-0,668	-0,220	KREMEV	6,02E-02	0,891	TGAKRE	0,786	-0,116	DURTA	0,564	-0,459	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="3">Faktör</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>KARTA</td> <td>0,936</td> <td>-0,183</td> <td>0,178</td> </tr> <tr> <td>KARÖZ</td> <td>0,709</td> <td>-0,331</td> <td>0,312</td> </tr> <tr> <td>KARMEV</td> <td>0,966</td> <td>2,99E-02</td> <td>0,173</td> </tr> <tr> <td>KARKRE</td> <td>0,297</td> <td>-0,108</td> <td>0,914</td> </tr> <tr> <td>FAİZTA</td> <td>-0,256</td> <td>0,873</td> <td>1,35E-02</td> </tr> <tr> <td>FAİZMEV</td> <td>0,167</td> <td>0,89</td> <td>-0,152</td> </tr> <tr> <td>FAİZKRE</td> <td>-0,155</td> <td>8,34E-02</td> <td>-0,957</td> </tr> <tr> <td>FAİZVAR</td> <td>-0,401</td> <td>0,808</td> <td>-0,132</td> </tr> </tbody> </table>					Faktör			1	2	3	KARTA	0,936	-0,183	0,178	KARÖZ	0,709	-0,331	0,312	KARMEV	0,966	2,99E-02	0,173	KARKRE	0,297	-0,108	0,914	FAİZTA	-0,256	0,873	1,35E-02	FAİZMEV	0,167	0,89	-0,152	FAİZKRE	-0,155	8,34E-02	-0,957	FAİZVAR	-0,401	0,808	-0,132	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">Faktör</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PGTA</td> <td>-0,121</td> <td>-0,842</td> </tr> <tr> <td>PGMEV</td> <td>0,238</td> <td>-0,851</td> </tr> <tr> <td>MEVPER</td> <td>0,482</td> <td>0,719</td> </tr> <tr> <td>KREPER</td> <td>0,252</td> <td>0,675</td> </tr> <tr> <td>TAPER</td> <td>0,863</td> <td>0,340</td> </tr> <tr> <td>KARPER</td> <td>0,864</td> <td>0,179</td> </tr> <tr> <td>FAİZPER</td> <td>0,940</td> <td>-0,150</td> </tr> </tbody> </table>					Faktör		1	2	PGTA	-0,121	-0,842	PGMEV	0,238	-0,851	MEVPER	0,482	0,719	KREPER	0,252	0,675	TAPER	0,863	0,340	KARPER	0,864	0,179	FAİZPER	0,940	-0,150
	Faktör																																																																																												
	1	2																																																																																											
KRETA	-0,668	-0,220																																																																																											
KREMEV	6,02E-02	0,891																																																																																											
TGAKRE	0,786	-0,116																																																																																											
DURTA	0,564	-0,459																																																																																											
	Faktör																																																																																												
	1	2	3																																																																																										
KARTA	0,936	-0,183	0,178																																																																																										
KARÖZ	0,709	-0,331	0,312																																																																																										
KARMEV	0,966	2,99E-02	0,173																																																																																										
KARKRE	0,297	-0,108	0,914																																																																																										
FAİZTA	-0,256	0,873	1,35E-02																																																																																										
FAİZMEV	0,167	0,89	-0,152																																																																																										
FAİZKRE	-0,155	8,34E-02	-0,957																																																																																										
FAİZVAR	-0,401	0,808	-0,132																																																																																										
	Faktör																																																																																												
	1	2																																																																																											
PGTA	-0,121	-0,842																																																																																											
PGMEV	0,238	-0,851																																																																																											
MEVPER	0,482	0,719																																																																																											
KREPER	0,252	0,675																																																																																											
TAPER	0,863	0,340																																																																																											
KARPER	0,864	0,179																																																																																											
FAİZPER	0,940	-0,150																																																																																											
Şube Verimliliği Oranları İçin Faktör Analizi				Sermaye Yeterliliği Oranları İçin Faktör Analizi																																																																																									
Faktör	Eigen Değer	Değişim Yüzdeleri	Kümülatif %	Faktör	Eigen Değer	Değişim Yüzdeleri	Kümülatif %																																																																																						
1	4,286	85,710	85,710	1	3,414	48,774	48,774																																																																																						
<b>Faktör Matrisi</b>				<b>Döndürülmüş Faktör Matrisi</b>																																																																																									
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th>Faktör</th> </tr> <tr> <th>1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>TAŞB</td> <td>0,993</td> </tr> <tr> <td>MEVŞB</td> <td>0,964</td> </tr> <tr> <td>KREŞB</td> <td>0,895</td> </tr> <tr> <td>FAİZŞB</td> <td>0,830</td> </tr> <tr> <td>ŞUBPER</td> <td>0,939</td> </tr> </tbody> </table>					Faktör	1	TAŞB	0,993	MEVŞB	0,964	KREŞB	0,895	FAİZŞB	0,830	ŞUBPER	0,939	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">Faktör</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SYR</td> <td>0,740</td> <td>0,404</td> </tr> <tr> <td>ÖZPAS</td> <td>0,807</td> <td>0,482</td> </tr> <tr> <td>SERTA</td> <td>0,576</td> <td>0,790</td> </tr> <tr> <td>SERÖZ</td> <td>1,86E-02</td> <td>0,914</td> </tr> <tr> <td>SERYET</td> <td>0,914</td> <td>0,344</td> </tr> <tr> <td>ÖZKRE</td> <td>0,859</td> <td>-0,136</td> </tr> <tr> <td>ÖZMEV</td> <td>0,556</td> <td>0,462</td> </tr> </tbody> </table>					Faktör		1	2	SYR	0,740	0,404	ÖZPAS	0,807	0,482	SERTA	0,576	0,790	SERÖZ	1,86E-02	0,914	SERYET	0,914	0,344	ÖZKRE	0,859	-0,136	ÖZMEV	0,556	0,462																																															
	Faktör																																																																																												
	1																																																																																												
TAŞB	0,993																																																																																												
MEVŞB	0,964																																																																																												
KREŞB	0,895																																																																																												
FAİZŞB	0,830																																																																																												
ŞUBPER	0,939																																																																																												
	Faktör																																																																																												
	1	2																																																																																											
SYR	0,740	0,404																																																																																											
ÖZPAS	0,807	0,482																																																																																											
SERTA	0,576	0,790																																																																																											
SERÖZ	1,86E-02	0,914																																																																																											
SERYET	0,914	0,344																																																																																											
ÖZKRE	0,859	-0,136																																																																																											
ÖZMEV	0,556	0,462																																																																																											

Sermaye yeterliliği ile ilgili oranların oluşturduğu **beşinci grupta** Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu (SYR), Özkaynaklar / Toplam Pasif (ÖZPAS), Serbest Özkaynak / Toplam Aktifler (SERTA), Serbest Özkaynak / Özkaynaklar (SERÖZ), Özkaynaklar / (Toplam Aktif + Gayrinakdi Krediler) (SERYET), Özkaynaklar / Mevduat (ÖZMEV) ve Özkaynaklar / Krediler (ÖZKRE) oranları yer almaktadır. Faktör analizi eigen değeri 1'in üzerinde olan 2 faktör ortaya çıkarmıştır. Bu faktör toplam değişimin yüzde 80,3'ünü açıklamaktadır. Döndürülmüş faktör matrisi incelendiğinde birinci faktörün SERYET, ikinci faktörün ise SERÖZ ile en yüksek korelasyona sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, performans endeksine bu oranlar da dahil edilmiştir. Ayrıca, sermaye yeterliliğinin ölçülmesinde SYR yaygın olarak kullanıldığından faktör analizi tarafından belirlenmemiş olmakla birlikte bu rasyo da performans endeksinde kullanılmıştır.

Yukarıda faktör analiziyle belirlenen oranların yanısıra likidite riski için Likit Aktifler / Toplam Aktifler (CARİ1) oranı ile Kısa Vadeli Aktif / Kısa Vadeli Pasif (CARİ2) oranı, kur riski için ise Yabancı Para Net Genel Pozisyon / Özkaynaklar (YPNGP) oranı da performans endeksinin oluşturulmasında kullanılmıştır. Böylelikle, performans endeksinde kullanılmak üzere toplam 16 rasyo belirlenmiştir.

Rasyoların belirlenmesinden sonra 2001-2004 döneminde kamu bankalarının performansının gelişimini izleyebilmek amacıyla kamu bankalarında finansal yeniden yapılandırmanın tamamlandığı 2001 yılının baz yıl (100) olarak alındığı<sup>36</sup> bir performans endeksi oluşturulmuştur. Bu amaçla, sektör performansının temel ölçütleri olarak belirlenen likidite, özkaynak yeterliliği, karlılık, aktif kalitesi, kur riski, şube verimliliği ve personel verimliliği bloklarına ilişkin faktör analiziyle belirlenen rasyolar kullanılarak, seçilen rasyolar önce ait oldukları blokta endekse dönüştürülmüş, sonraki aşamada ise bu endekslerin eşit ağırlıklı ortalamaları alınarak bileşik endeks hesaplanmıştır. Endeks hesaplanırken kullanılan rasyolar ve bu rasyolara verilen ağırlıklar Tablo 3.19'de görülmektedir.

<sup>36</sup> 2000 yılından sonra enflasyon muhasebesi uygulamasının başlaması nedeniyle performans endeksinin gelişimi 2001 yılından önceki dönemler için ele alınmamıştır.

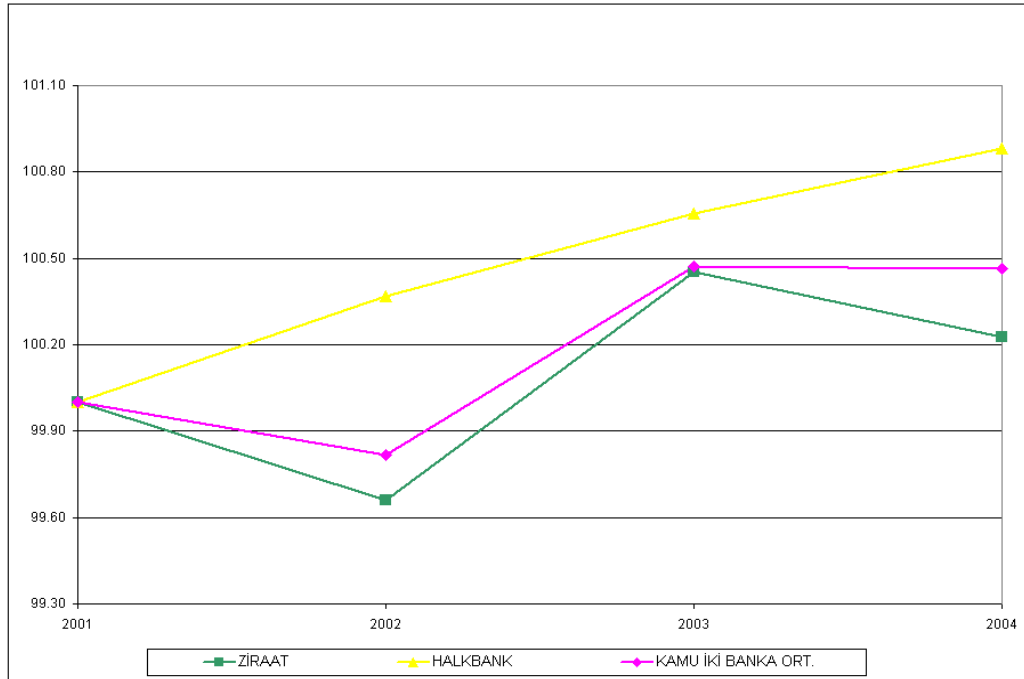
**TABLO 3.19. PERFORMANS ENDEKSİ BİLEŞENLERİ**

<b>Performans Ölçütleri</b>	<b>Endekse Etkinin Yönü</b>	<b>Ağırlık</b>
<b>Aktif Kalitesi</b>		<b>14.2857</b>
KREMEV	+	50
TGAKRE	-	50
<b>Karlılık</b>		<b>14.2857</b>
KARTA	+	25
KARÖZ	+	25
FAİZMEV	+	25
FAİZKRE	+	25
<b>Personel Verimliliği</b>		<b>14.2857</b>
PGMEV	-	50
FAİZPER	+	50
<b>Şube Verimliliği</b>		<b>14.2857</b>
TAŞB	+	50
MEVŞB	+	50
<b>Sermaye Yeterliliği</b>		<b>14.2857</b>
SERÖZ	+	33.3
SYR	+	33.3
SERYET	+	33.3
<b>Likidite</b>		<b>14.2857</b>
CARİ1	+	50
CARİ2	+	50
<b>Kur Riski</b>		<b>14.2857</b>
Mutlak değer YPNGP	-	100

Rasyo değerleri performans endeksinin hesaplandığı 2001-2004 zaman aralığındaki ortalamalarından çıkartılmak ve standart sapmalarına bölünmek suretiyle standartlaştırılmıştır. Burada amaç rasyo değerlerinin farklı ortalama ve oynaklık düzeyine sahip olmalarından kaynaklanan birimsel farklılıklardan etkilenmeleri önlemektir. Elde edilen göstergeler 100 ile toplanarak negatif rakamlar için düzeltme yapılmış ve 2001 yılı baz olacak şekilde endekse dönüştürülmüştür. Tablo 3.19'da gösterilen endekse etkinin yönü, oranın artmasının iyi olarak mı (pozitif işaretli) yoksa kötü olarak mı (negatif işaretli) kabul edildiğini göstermektedir. Endeksler oluşturulurken oranın artması iyi kabul ediliyorsa baz yıl 100 alınıp sonraki yıl değerleri

doğru orantı kullanılarak hesaplanmıştır. Oranın artması kötü kabul ediliyorsa baz yıl 100 alınıp sonraki yıl değerleri ters orantı kullanılarak hesaplanmıştır. Öncelikle, her blok için Tablo 3.19'da gösterilen ağırlıklar kullanılarak bir endeks elde edilmiştir. Daha sonra, tüm blokların tek bir endeks altında birleştirilmesi aşamasında ise tüm bloklara eşit ağırlık verilerek (yüzde 14,2857) "bileşik endeks" hesaplanmıştır.

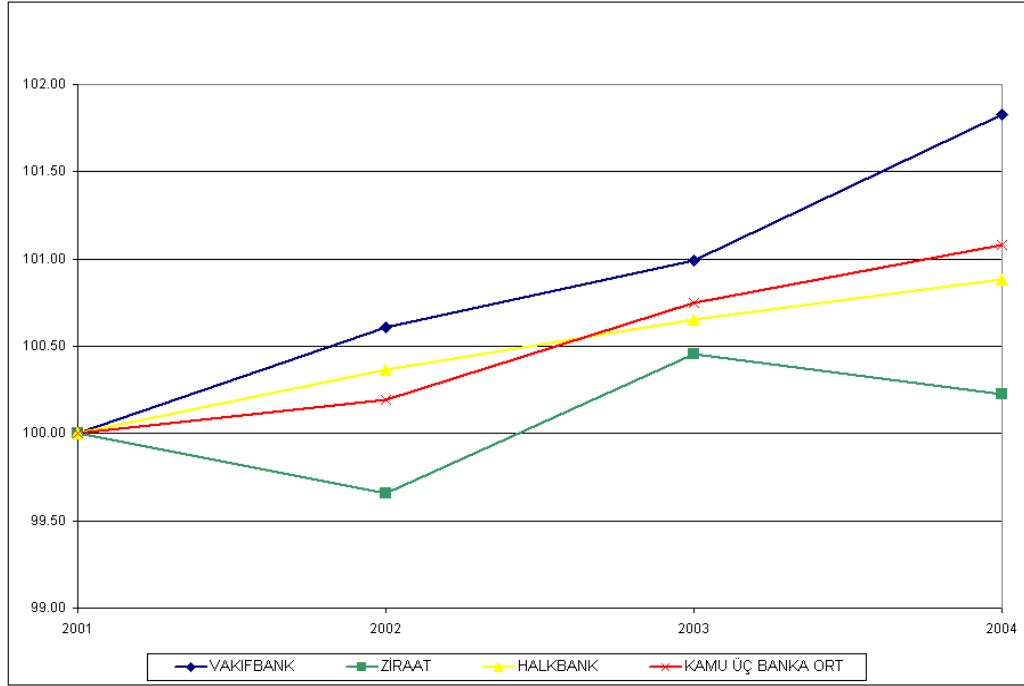
Bu şekilde hesaplanan performans endeksinin gelişimi yeniden yapılandırmaya tabi olan Ziraat Bankası, Halk Bankası ve bu iki bankanın ortalaması için Grafik 3.4'te gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, Halk Bankası 2002-2004 döneminde 2001 yılına kıyasla giderek yükselen bir performans sergilemiştir. Ziraat Bankası'nın performansında ise 2002 yılında düşüş, daha sonraki yıllarda ise 2001 yılına kıyasla yükseliş söz konusudur. Kamu bankaları ortalaması ise Ziraat Bankası'ninkine benzer bir eğilim izlemektedir.



**Grafik 3.4: Kamu Bankaları Performans Endeksi (Ziraat Bankası ve Halk Bankası)**

Grafik 3.5'te ise yeniden yapılandırmaya tabi olmamakla birlikte, kamu sermayeli bir banka olması nedeniyle Vakıfbank ve üç kamu bankasının ortalaması için hesaplanan performans endeksi görülmektedir. Vakıfbank'ın performansı da Halk Bankası gibi 2002-2004 döneminde 2001

yılına kıyasla giderek yükselmiştir. Vakıfbank'ın dahil edildiği kamu bankaları ortalaması üzerinden hesaplanan performans endeksi ise Vakıfbank'ın olumlu performansının etkisiyle 2001 yılı sonrasında yukarı doğru bir seyir izlemiştir.



**Grafik 3.5: Kamu Bankaları Performans Endeksi (Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Vakıfbank)**

Performans endeksinin oluşturan blokların gelişimi ise banka bazında Tablo 3.20'de verilmektedir.

**TABLO 3.20. KAMU BANKALARI PERFORMANS ENDEKSİ BİLEŞENLERİ**

ZİRAAT BANKASI								
	PE-ZİRAAT B.	AKTİF KALİTESİ	KARLILIK	PERSONEL VERİMLİLİĞİ	ŞUBE VERİMLİLİĞİ	SERMAYE YETERLİLİĞİ	LİKİDİTE	KUR RİSKİ
Ara.01	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ara.02	99.66	99.03	99.29	99.40	101.18	100.28	99.10	99.34
Ara.03	100.45	99.24	99.79	99.79	101.70	101.50	99.94	101.21
Ara.04	100.23	99.88	100.01	100.17	102.39	99.87	100.34	98.91
HALK BANKASI								
	PE-HALKBANK	AKTİF KALİTESİ	KARLILIK	PERSONEL VERİMLİLİĞİ	ŞUBE VERİMLİLİĞİ	SERMAYE YETERLİLİĞİ	LİKİDİTE	KUR RİSKİ
Ara.01	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ara.02	100.37	99.81	100.40	99.03	101.76	101.58	99.01	100.99
Ara.03	100.66	101.06	99.96	99.57	102.06	102.09	100.85	99.00
Ara.04	100.88	101.96	99.84	99.78	102.15	101.65	99.81	100.97
VAKIFBANK								
	PE-VAKIFBANK	AKTİF KALİTESİ	KARLILIK	PERSONEL VERİMLİLİĞİ	ŞUBE VERİMLİLİĞİ	SERMAYE YETERLİLİĞİ	LİKİDİTE	KUR RİSKİ
Ara.01	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ara.02	100.61	99.30	101.26	100.68	100.38	101.34	99.45	101.85
Ara.03	100.99	100.07	100.73	100.93	101.17	101.78	100.54	101.71
Ara.04	101.83	101.02	102.00	102.20	102.28	102.33	101.27	101.71



Tablo 3.20'de görüldüğü gibi, **Ziraat Bankası'nın** performans endeksi 2002 yılı itibariyle 2001 yılının altına düşmüş 2003, 2004 yıllarında ise 2001 yılının üstünde değer almıştır. 2002 yılında yaşanan düşüşün nedeni, sermaye yeterliliği ve şube verimliliği hariç diğer tüm bloklar için oluşturulan endekslerin düşüş göstermesidir. Aktif kalitesindeki düşüş, hem kredi mevduat oranının düşmesine hem de brüt TGA'nın toplam krediler içindeki payının artmasına bağlıdır. Bu gelişmelerde Ziraat Bankası'nın kullandığı kredilerin krizler sonrasında azalması rol oynamaktadır. 2002 yılında bankanın brüt TGA'sı azalmış olmakla birlikte aynı zamanda kredilerin de azalması nedeniyle TGA'nın toplam krediler içindeki payı artış göstermiştir.

2002 yılında Ziraat Bankası'nın özkaynak karlılığı yükselirken aktif karlılığı değişmemiş, ancak net faiz gelirlerindeki azalışa bağlı olarak net faiz gelirinin mevduata ve kredilere oranı düşüş göstermiş, bunun sonucunda da bu oranların ortalaması alınarak hesaplanan karlılık endeksi gerilemiştir. 2001-2002 döneminde Ziraat Bankası'nın net faiz gelirlerindeki düşüş, kredilerin azalmasına bağlı olarak kredilerden alınan faiz gelirlerinin azalması ve en önemlisi 2001 yılında görev zararlarına tahakkuk ettirilen ve diğer faiz gelirleri arasında gösterilen yüksek tutarlı faiz gelirlerinin bu alacakların tasfiyesi nedeniyle 2002 yılı kar zarar tablosunda yer almamasından kaynaklanmaktadır.

2002 yılında personel verimliliğindeki düşüş ise yine net faiz gelirlerindeki azalışa bağlı olarak net faiz gelirinin personel sayısına oranındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. 3 aya kadar vadeli aktifin üç aya kadar vadeli pasifi karşılama oranının düşmesi nedeniyle bankanın likiditesinde de düşüş yaşanmış, 2001-2002 döneminde kur riski de sınırlı olarak artmıştır.

Performans endeksinde düşüş yaşanan 2002 yılından sonra bankanın aktif kalitesinde, özellikle mevduattaki artışa bağlı olarak kredilerin mevduata oranındaki sürekli düşüşe rağmen, tahsili gecikmiş alacakların toplam kredilere oranındaki olumlu gelişmelere bağlı olarak artış söz

konusudur<sup>37</sup>. Karlılıkta da özellikle mevduata verilen faizlerdeki gerileme ve diğer faaliyet giderlerindeki düşüş nedeniyle özkaynak karlılığı ve aktif karlılığındaki artışa bağlı olarak 2002 yılı sonrası yükseliş görülmektedir. Personel verimliliğinde de aynı şekilde 2002 yılı sonrasında artış söz konusudur. Bunda, azalan personel sayısına bağlı olarak personel giderlerinin düşmesinin yanısıra mevduattaki artış etkilidir. Şube verimliliği ise 2001 yılından itibaren şube sayısındaki azalışın yanısıra toplam aktif ve mevduattaki artışa bağlı olarak hep yukarı doğru bir performans sergilemiştir. Sermaye yeterliliğinde de yukarı doğru bir eğilim olmakla birlikte, 2004 yılında bankanın Hazine'ye yaptığı temettü ödemelerinden dolayı özkaynaklarda yaşanan azalma sonucu sermaye yeterliliğinde düşüş gözlenmiştir. Bankanın likiditesi de 2002 yılından itibaren olumlu bir seyir izlemiştir. Kur riski ise dalgalı bir seyir izlemekle birlikte, banka stratejisi hiçbir döviz cinsinden pozisyon taşınmaması yönünde olduğundan kur riski taşınmamaktadır.

Özetle, Ziraat Bankası için hazırlanan performans endeksi ve bileşenlerinin incelenmesi, bankanın özellikle 2002 yılından sonra olumlu bir performans gösterdiğini ortaya koymaktadır. Banka, ayrıca risklerin yönetimi konusunda da ihtiyatlı davranmaktadır. Bankanın finansal piyasalarda alabileceği riskler Yönetim Kurulu kararıyla sınırlandırılmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi banka kur riski taşımamaktadır. Yabancı para kaynakların maliyeti ile varlıkların getirisi yakından izlenmektedir. Mevduat faizleri, piyasa faizlerine göre ayarlanarak pozitif kar marjı korunmaktadır. Bankanın borçlu ve borçlu gruplar için risk limitleri belirlenmiş, haftalık ve aylık bazda izlenmektedir. Bankalara kullanılan krediler ve muhabir bankalar ile işlemler için daha önceden tespit edilen risk limitleri günlük olarak takip edilmektedir. Bilanço dışı risklerde risk yoğunlaşması günlük olarak müşteri ve banka bazında izlenmektedir. Piyasa faiz oranlarındaki dalgalanmaların Bankanın bilançosuna olumsuz etkilerinin kaldırılması amacıyla yönetim faiz marjını devamlı takip etmekte ve karlılık üzerindeki etkilerini gözlemlemektedir. Yönetim özellikle kaynaklar ile ilgili faiz düzenlemeleri yapmakta ve maksimum faiz oranlarına sınırlamalar getirmektedir.

---

<sup>37</sup> Ziraat Bankası'nın 2004 yılında aktif kalitesinde görülen güçlü performans, bankanın tahsili gecikmiş alacakları arasında yer alan Emlak Bankası'na ait 1,9 katrilyon lira civarındaki kötü aktifin bilanço dışına çıkarılmasından kaynaklanmaktadır.

**Halk Bankası'nın** performans endeksi 2001 yılına kıyasla düzenli bir şekilde artış göstermiştir. Performans endeksinin blokları incelendiğinde, 2002 yılında aktif kalitesinin kredilerin mevduata oranındaki azalış nedeniyle düştüğü, daha sonraki dönemlerde ise hem kredi mevduat oranındaki artış, hem de TGA'nın kredilere oranındaki azalış nedeniyle yükselişe geçtiği görülmektedir. Kredilerin mevduata oranının 2002 yılı için düşüş göstermesinin sebebi, kamu bankalarının kredilerinin sınırlandırılmasıdır, daha sonraki yıllarda ise kredilerdeki artışa bağlı olarak kredilerin mevduata oranı yükseliş göstermiştir. Halk Bankası'nın TGA'sının kredilere oranı 2001 ve 2002 yıllarında sorunlu kredilerin doğru şekilde sınıflandırılmasına bağlı olarak yüksek seyretmiştir. 2003 yılı ve sonrasında ise TGA'nın kredilere oranında belirgin bir düşüş yaşanmıştır. Bunun sebebi kredilerde yaşanan artıştır.

2001 yılında yüksek mevduat faiz giderleri, sermaye piyasası işlem zararları ve kredi ve diğer alacaklar için ayrılan yüksek tutarlı karşılıklar nedeniyle zarar eden banka, 2002 yılında menkul değerlerden alınan faizlerdeki artış, mevduata verilen faizlerde yaşanan düşüş, sermaye piyasası zararlarının kara dönüşmesi ve kredi ve diğer alacaklar karşılığının düşüş göstermesi sonucu kara geçmiş, sonraki dönemlerde de karlılığını korumuştur. Buna bağlı olarak net karın aktiflere oranı düz bir seyir izlemiştir. Net karın özkaynaklara oranı ise 2002 yılında hızlı bir yükseliş gösterdikten sonra 2003 yılında geçmiş yıllar zararındaki azalış nedeniyle özkaynakların artmasına bağlı olarak düşüş göstermiş, sonra yeniden yükselmiştir. Net faiz gelirlerinin mevduata ve kredilere oranı 2001 yılına göre sürekli düşüş göstermiştir. Bunda, 2001 yılında Halk Bankası'nın Nisan 2001'de kapanan görev zararlarına ilişkin gelir tablosunda yer alan yüksek diğer faiz gelirlerinin daha sonraki yıllarda çok küçük tutarlara düşmesi ve kredi ve mevduat tutarlarındaki artış etkilidir. Böylece bankanın karlılık endeksi özkaynak karlılığı ve aktif karlılığındaki artışa rağmen, net faiz gelirlerinin mevduat ve kredilere oranındaki düşüşe bağlı olarak 2002 yılı sonrasında düşüş göstermiştir.

Bankanın personel verimliliği endeksinin 2002 yılında net faiz gelirlerindeki düşüş sonucu net faiz gelirlerinin personel sayısına oranının düşmesine bağlı olarak azaldığı, daha sonraki yıllarda ise özellikle azalan personel sayısı nedeniyle giderek düşen personel giderlerinin mevduata oranındaki azalışa bağlı olarak yükseliş gösterdiği görülmektedir. Şube verimliliği endeksi ise azalan şube sayısına bağlı olarak toplam aktifler ve mevduatın şube sayısına oranının yükseliş göstermesiyle sürekli olarak artmıştır.

Bankanın sermaye yeterliliği ise 2003 yılına kadar artmış, daha sonra SYR'deki azalışa bağlı olarak düşüş göstermiştir. Bu azalış, banka tarafından kredilerin risk ağırlığına göre sınıflandırılmasında değişikliğe gidilmesi nedeniyle risk ağırlıklı aktiflerde artış yaşanmasından kaynaklanmaktadır. Banka, 31 Aralık 2003 itibariyle risk ağırlığı yüzde 0 grubuna dahil olan kredilerin dışında kalan kredilerin yüzde 90'ını, risk ağırlığı yüzde 50 olan grupta, kalan yüzde 10'unu ise risk ağırlığı yüzde 100 olan grupta dikkate almaktaydı. 2004 yılı itibariyle banka bu dağılımda değişiklik yaparak sermaye yeterlilik oranını hesaplarken yüzde 0 grubuna dahil olan kredilerin dışında kalan kooperatiflere kullanılan kredilerin, ve bireysel kredilerin (toplam krediler içindeki payı yüzde 43) tamamını, risk ağırlığı yüzde 100 olan grupta, kalan kredilerin tamamını ise risk ağırlığı yüzde 50 olan gruba ait hesaplamada dikkate almaya başlamıştır. Böylece risk ağırlıklı aktiflerde artış yaşanmasının sonucu SYR düşüş göstermiştir.

Bankanın likidite ve kur riski endeksleri ise 2001-2004 dönemi boyunca dalgalanma göstermekle birlikte, bankanın izlediği politikalar açısından bu risklerin yüksek olmadığını söylemek mümkündür.

Özetle, Halk Bankası 2001 yılı sonrasında dönemsel olarak yaşanan bazı dalgalanmalar dışında yukarıya doğru bir performans sergilemiştir. Ayrıca, banka, Ziraat Bankası'nda olduğu gibi, risk yönetimi konularında da ihtiyatlı bir tutum içinde olmuştur. Bankanın, finansal piyasalarda alabileceği riskler Yönetim Kurulu kararıyla sınırlandırılmıştır. Banka stratejisi, hiçbir döviz cinsinden pozisyon taşınmaması yönündedir. Bu nedenle, kur riski taşınmamaktadır. Borçlu ve borçlu gruplar için risk limitleri belirlenmiş,

haftalık ve aylık bazda izlenmektedir. Faiz oranlarındaki dalgalanmaların yaratacağı etkilerden korunmak banka risk yönetiminin birinci önceliğidir. Bu çerçevede yapılan her türlü duyarlılık analizi, risk yönetimi tarafından hesaplanarak Aktif Pasif Komitesine sunulmaktadır. Banka'nın TL mevduat, Döviz Tevdiat Hesabı (DTH), repo vb. bütün kaynak maliyetleri Yönetim Kurulu'nca yetkili kılınan Murahhas Aza'nın onayı ile belirlenmektedir. Banka ödemelerin, varlık ve yükümlülükler ile faiz oranlarının uyumlu olup olmadığını günlük ve işlem bazında ölçmekte ve yakından takip etmektedir.

**Vakıfbank'ın** performans endeksi 2001 yılı sonrasında düzenli olarak artış göstermiştir. Endeksin bileşenleri incelendiğinde ise aktif kalitesinin 2002 yılında düşüş gösterdiği sonraki yıllarda ise yükseldiği görülmektedir. 2002 yılında yaşanan düşüş bankanın kredilerindeki düşüşe bağlı olarak kredi mevduat oranının azalmasından kaynaklanmaktadır. Daha sonraki dönemlerde ise kredilerin artışa geçmesiyle söz konusu oran yükselmiştir.

Banka, 2001 yılında zarar ederken mevduata verilen faizlerin, kambiyo zararlarının ve kredi ve diğer alacaklar karşılığının azalmasına bağlı olarak 2002 yılında kara geçmiştir. Böylelikle karlılık endeksinde artış görülmüştür. Ancak, 2003 yılında karlılık endeksi özellikle net karın özkaynaklara oranındaki azalışa bağlı olarak düşüş göstermiştir. Bunda, 2003 yılında geçmiş yıl zararlarının azalmasına bağlı olarak özkaynakların yükselmesi etkilidir.

Bankanın personel verimliliği endeksi personel sayısındaki düşüşe bağlı olarak personel giderlerinin azalması ve net faiz gelirinin personel sayısına oranının yükselmesi nedeniyle sürekli artış göstermiştir. Aynı şekilde, şube verimliliği endeksi de şube sayısındaki azalışın yanısıra toplam aktifler ve mevduattaki artışa da bağlı olarak sürekli yükseliş göstermiştir.

Sermaye yeterliliği endeksinde de artış söz konusudur. Özellikle, 2002 yılında SYR'deki artış dikkat çekicidir. Vakıfbank'ın 2001 yılı itibariyle SYR'si yüzde 5,91'dir. Bu oran yasal sınırın altında olup, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 4743 sayılı Kanun ile eklenen geçici 4. madde uyarınca banka sermayelerinin güçlendirilmesi programı kapsamında

bankaya TMSF tarafından SYR'sini yüzde 9'a ulaştıracak miktarda devlet iç borçlanma senedi şeklinde 213,344 Milyar TL tutarında sermaye benzeri kredi tahsis edilmiştir. Aynı zamanda 2002 yılında karlılıktaki artışın da etkisiyle özkaynakları güçlenen bankanın SYR'si yüzde 14,86'ya yükselmiştir.

Bankanın likiditesi 2002 yılında 3 aya kadar vadeli aktiflerin 3 aya kadar vadeli pasifleri karşılama oranındaki düşüş nedeniyle azalmış, daha sonraki dönemlerde ise artış göstermiştir. 2001 yılında açık pozisyonla çalışan banka daha sonra pozisyon kapatmıştır ve kur riski taşımamaktadır.

### **3.6.2. Kamu Bankaları Performansının Özel ve Yabancı Bankalarla Karşılaştırılması**

Bir önceki bölümde kamu bankalarının 2001 yılı sonrası performansı performans endeksi aracılığıyla incelenmiştir. Görüldüğü gibi, kamu bankaları finansal yeniden yapılandırmanın sonlandırıldığı 2001 yılına kıyasla sonraki dönemde genel olarak yükselen bir performans sergilemiştir. Bununla birlikte, kamu bankalarının sektördeki duruşunun anlaşılması, güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya konulması açısından Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren özel ve yabancı bankalarla karşılaştırılması yerinde olacaktır. Çalışmanın bu bölümünde bu analize yer verilecektir<sup>38</sup>.

Kamu, özel ve yabancı banka gruplarının performans karşılaştırması için bir önceki bölümde faktör analizine esas teşkil eden veriler kullanılmış, 2002-2004 döneminde Türk bankacılık sektöründe faaliyet gösteren yapısal değişim geçirmemiş ticari kamu, özel ve yabancı bankalar için TBB'nin yayımladığı yıllık mali tablolar ve bağımsız denetim raporları kullanılarak faktör analiziyle belirlenen 16 rasyo her bir yıl için banka bazında hesaplanmış ve her rasyo için 2002-2004 döneminin ortalaması alınarak tek bir değer elde edilmiştir<sup>39</sup>. Bu şekilde hesaplanan rasyo değerleri banka ve gruplar bazında Tablo 3.21'de verilmektedir.

<sup>38</sup> Söz konusu analiz için bir önceki bölümde kullanılan performans endeksi yöntemi uygulanamamıştır; çünkü bu yöntem başlangıç değerine 100 verdiği ve bir birimin performansının zaman içindeki gelişimini incelediği için gruplararası kıyaslama için uygun bir yöntem değildir.

<sup>39</sup> Bankaların performansı yıllar itibarıyla değiştiği için belirli bir dönemin ortalaması alınarak daha güvenilir bir değerlendirmeye ulaşılabileceği düşünülmektedir.

**TABLO 3.21. TÜRK TİCARET BANKALARININ PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ (2002-2004 DÖNEMİ)**

TİCARET BANKALARI	KREMEV (%)	TGAKRE (%)	KARTA (%)	KARÖZ (%)	FAİZMEV (%)	FAİZKRE (%)	PGMEV (%)	FAİZPER (Milyar TL)	TAŞB (Milyar TL)	MEVŞB (Milyar TL)	SERÖZ (%)	SYR (%)	SERYET (%)	CARİ1 (%)	CARİ2 (%)	YPNGP (%)
Halkbank	26,2	34,4	2,9	33,0	9,9	40,4	2,3	177,7	41813,6	29187,4	77,3	89,0	11,6	13,3	19,5	-1,9
Vakıfbank	44,7	15,8	2,1	45,7	4,2	9,2	2,0	90,2	67548,3	49707,9	-46,5	15,7	5,8	51,2	33,7	5,8
Ziraat	22,4	24,1	1,8	23,3	9,9	44,1	2,3	176,9	45891,8	34694,9	72,1	72,6	10,5	29,7	34,2	4,4
<b>Kamu Bankaları Ort.</b>	<b>31,1</b>	<b>24,8</b>	<b>2,3</b>	<b>34,0</b>	<b>8,0</b>	<b>31,2</b>	<b>2,2</b>	<b>148,2</b>	<b>51751,2</b>	<b>37863,4</b>	<b>34,3</b>	<b>59,1</b>	<b>9,3</b>	<b>31,4</b>	<b>29,1</b>	<b>2,8</b>
Akbank	50,2	1,5	3,4	27,3	10,6	21,6	1,5	226,3	53119,7	33531,5	80,0	39,9	15,0	56,9	47,8	2,9
Alternatif	64,3	11,9	0,8	16,6	3,1	5,1	2,8	48,2	60608,8	37538,7	11,3	14,9	5,8	22,6	48,2	2,2
Anadolu	46,2	2,2	1,6	30,0	6,0	13,6	2,2	81,1	35108,1	25750,8	69,2	14,4	5,2	29,6	66,4	-47,9
Dışbank	75,3	4,6	2,3	17,8	9,8	13,6	3,6	94,8	37930,6	19950,9	48,2	13,8	10,6	48,2	67,7	1,3
Garanti	51,2	4,9	1,2	12,8	4,3	8,2	1,9	89,1	80059,6	53002,5	-24,9	15,4	8,5	29,9	38,9	-6,7
İş Bankası	50,6	11,8	1,4	8,4	7,0	13,8	3,1	103,1	41263,8	26926,6	-4,1	27,6	15,7	43,1	42,8	-0,8
Koçbank	60,1	12,0	0,0	2,6	7,6	12,7	2,3	139,8	63282,0	42612,1	47,0	14,7	5,0	29,9	65,8	-0,2
MNG	84,9	8,4	1,5	7,0	11,3	13,4	5,1	77,6	37253,5	21298,2	69,7	34,0	13,1	35,1	111,3	-0,1
Oyakbank	58,8	1,0	1,4	14,2	7,1	12,8	3,1	74,8	20163,8	15607,9	48,4	18,5	9,7	29,6	51,7	-1,5
Şekerbank	42,6	11,5	1,8	33,2	7,0	15,5	3,9	51,3	15013,7	11943,1	0,5	14,2	4,6	26,7	59,4	-113,6
TEB	59,6	1,9	1,2	11,9	8,0	13,9	3,0	96,4	41047,6	27932,1	46,0	14,9	8,1	50,2	98,4	-2,3
Tekfenbank	44,6	5,8	1,7	18,1	8,8	22,3	4,6	72,6	21274,2	15244,7	53,4	27,9	9,6	45,9	89,6	-4,3
Tekstilbank	69,2	0,9	1,4	24,6	6,1	10,0	3,2	59,8	36981,7	23509,6	26,6	12,8	5,8	32,7	62,5	3,1
Türkishbank	9,2	5,7	0,9	5,7	7,6	117,2	2,3	124,2	32263,3	23655,7	67,1	56,3	15,0	86,8	97,0	-0,3
Yapı Kredi	65,5	8,6	2,1	23,6	3,5	5,4	2,5	53,1	58824,9	37443,5	-15,1	17,3	12,0	30,6	44,5	-6,3
<b>Özel Bankalar Ort.</b>	<b>55,5</b>	<b>6,2</b>	<b>1,5</b>	<b>16,9</b>	<b>7,2</b>	<b>19,9</b>	<b>3,0</b>	<b>92,8</b>	<b>42279,7</b>	<b>27729,9</b>	<b>34,9</b>	<b>22,4</b>	<b>9,6</b>	<b>39,8</b>	<b>66,1</b>	<b>-11,6</b>
<b>Üç Özel Banka Ort.</b>	<b>50,7</b>	<b>6,1</b>	<b>2,0</b>	<b>16,2</b>	<b>7,3</b>	<b>14,5</b>	<b>2,2</b>	<b>139,5</b>	<b>58147,7</b>	<b>37820,2</b>	<b>17,0</b>	<b>27,6</b>	<b>13,0</b>	<b>43,3</b>	<b>43,2</b>	<b>-1,5</b>
Abn Amro	57,9	35,4	1,3	6,2	32,2	53,3	16,0	300,4	452983,3	156878,5	68,7	67,9	16,4	72,5	120,5	-4,1
Arap Türk	137,9	20,3	1,6	8,8	52,2	39,6	27,6	147,7	116138,7	17592,0	49,4	56,6	14,5	28,9	46,9	-8,3
B.Di Roma	160,2	10,5	-3,0	-17,8	32,2	21,0	16,7	212,4	89532,5	19715,0	45,1	30,6	7,7	38,8	65,7	0,8
B.Mellat	172,9	0,4	2,6	26,0	16,5	14,3	4,7	141,5	50647,3	11864,3	65,7	38,7	11,2	56,7	113,4	19,2
B.Europa	20,0	4,3	-11,5	-21,2	65,0	1546,0	34,5	44,4	16310,2	7563,3	55,9	135,0	47,1	41,3	61,4	-5,0
Bnp-Ak	29,8	12,8	8,8	35,3	35,7	122,1	6,5	725,2	374330,2	138213,6	64,6	32,5	18,5	22,8	53,2	-4,7
Citibank	61,4	5,6	2,2	13,9	11,5	18,8	6,4	113,5	73300,3	50274,1	82,4	25,3	16,3	52,7	91,0	8,4
Habibbank	278,9	10,2	2,3	8,9	195,6	84,7	27,2	274,0	32980,5	2093,9	78,5	70,0	21,1	53,6	95,6	11,8
HSBC	89,0	2,1	1,9	9,4	17,5	20,5	5,2	132,5	28000,7	17398,5	86,8	28,0	19,3	31,7	66,3	-5,6
Societe G.	168,9	0,0	3,7	16,5	124,3	54,1	33,5	447,2	253506,7	102278,4	93,6	24,4	14,1	69,3	51,8	-2,2
WestLB	80,1	1,6	0,8	9,7	0,7	741,5	7,9	46,8	345106,9	140407,3	59,2	75,0	10,5	62,1	40,6	3,9
<b>Yabancı Bankalar Ort.</b>	<b>114,3</b>	<b>9,4</b>	<b>1,0</b>	<b>8,7</b>	<b>53,0</b>	<b>246,9</b>	<b>16,9</b>	<b>235,0</b>	<b>166621,6</b>	<b>60389,0</b>	<b>68,2</b>	<b>53,1</b>	<b>17,9</b>	<b>48,2</b>	<b>73,3</b>	<b>1,3</b>

Kaynak: TBB, www.tbb.org.tr

Grup ortalamaları her bir rasyo için grupta yer alan bankaların aldığı değerlerin basit ortalaması alınarak hesaplanmıştır. Tablo 3.21’de özel bankalar ortalamasının yanısıra üç büyük özel bankanın da ortalamasına yer verilmektedir. Burada amaç, sektördeki büyüklükleri gözönüne alınan kamu bankalarının özel bankalar grubunda benzer büyüklükte faaliyet gösteren bankalarla kıyaslanabilmesinin sağlanmasıdır.

**TABLO 3.22. KAMU, ÖZEL VE YABANCI BANKALARIN PERFORMANS KARŞILAŞTIRMASI İÇİN YAPILAN F TESTİ VE İKİLİ T TESTİ SONUÇLARI**

Performans Ölçütü	F değeri	t değeri (kamu-özel)	t değeri (kamu-yabancı)	t değeri (özel-yabancı)
KREMEV	5.73 (0.01)*	-2.29 (0.04)*	-1.80 (0.10)	-2.86 (0.01)*
TGAKRE	7.21 (0.00)*	5.69 (0.00)*	2.26 (0.04)*	-1.06 (0.30)
KARTA	0.23 (0.80)	1.61 (0.13)	0.44 (0.67)	0.42 (0.68)
KARÖZ	4.90 (0.02)*	2.83 (0.01)*	2.48 (0.03)*	1.62 (0.12)
FAİZMEV	5.48 (0.01)*	0.51 (0.62)	-1.30 (0.22)	-3.08 (0.01)*
FAİZKRE	1.95 (0.16)	0.68 (0.51)	-0.76 (0.46)	-1.84 (0.08)
PGMEV	12.49 (0.00)*	-1.38 (0.19)	-2.10 (0.06)	-4.58 (0.00)*
FAİZPER	3.81 (0.04)*	1.91 (0.07)	-0.72 (0.48)	-2.67 (0.01)*
TAŞB	5.16 (0.01)*	0.86 (0.40)	-1.21 (0.25)	-3.01 (0.01)*
MEVŞB	2.24 (0.13)	1.43 (0.17)	-0.62 (0.55)	-2.03 (0.05)
SERÖZ	3.52 (0.04)*	-0.02 (0.98)	-1.63 (0.13)	-3.04 (0.01)*
SYR	5.98 (0.01)*	3.23 (0.01)*	0.27 (0.79)	-3.28 (0.00)*
SERYET	4.65 (0.02)*	-0.12 (0.91)	-1.36 (0.20)	-2.83 (0.01)*
CARİ1	1.49 (0.24)	-0.80 (0.44)	-1.51 (0.16)	-1.28 (0.21)
CARİ2	4.04 (0.03)*	-2.72 (0.02)*	-2.68 (0.02)*	-0.73 (0.47)
YPNGP	1.18 (0.32)	0.79 (0.44)	0.28 (0.78)	-1.35 (0.19)

\*Yüzde 5 düzeyinde anlamlıdır.  
Parantezler içinde p değerleri yer almaktadır.

Tablo 3.22’de, hesaplanan grup ortalamalarının birbirinden istatistiksel olarak farklı olup olmadığını ölçmek amacıyla her bir rasyo için yapılan F testleri ve ikili t testlerinin sonuçları yer almaktadır. Ho hipotezi



grup ortalamalarının eşit olduğu şeklindedir. Karar kuralı için yüzde 5 anlamlılık düzeyi kullanılmıştır.

Tablo 3.22'den görüleceği üzere, F testi sonuçlarına göre KREMEV, TGAKRE, KARÖZ, FAİZMEV, PGMEV, FAİZPER, TAŞB, SERÖZ, SYR, SERİYET ve CARİ2 oranları için (11 oran) üç grup ortalaması istatistiksel olarak birbirinden farklıdır. İkili t testi sonuçlarına göre ise kamu-özel banka grup ortalamaları KREMEV, TGAKRE, KARÖZ, SYR ve CARİ2 oranları için (5 oran), kamu-yabancı banka grup ortalamaları TGAKRE, KARÖZ ve CARİ2 oranları için (3 oran), özel-yabancı banka grup ortalamaları ise KREMEV, FAİZMEV, PGMEV, FAİZPER, TAŞB, SERÖZ, SYR ve SERİYET oranları için (8 oran) istatistiksel olarak birbirinden farklıdır. İkili t testleri F testiyle ortaya konulan üç grup arası farklılıkların esas olarak özel ve yabancı banka grupları arasındaki farklılıktan kaynaklandığını ortaya koymaktadır.

Tablo 3.21 ve Tablo 3.22'de yer alan her performans ölçütü ayrı ayrı değerlendirildiğinde ise şu sonuçlara varılmaktadır: KREMEV oranı için kamu, özel ve yabancı grup ortalamaları sırasıyla yüzde 31,1, yüzde 55,5 ve yüzde 114,3'tür. Söz konusu oran için kamu bankaları en düşük performansı sergilemektedir. Üç büyük özel banka ortalamasına bakıldığında (yüzde 50,7) kamu bankalarının ortalamasının üç büyük özel banka ortalamasının da altında kaldığı görülmektedir. F testi ve kamu-özel banka t testi ise kamu bankalarının söz konusu orandaki düşük performansının istatistiksel olarak anlamlı olduğunu ortaya koymaktadır. KREMEV oranı bankaların topladıkları mevduatın ne kadarının kredi olarak kullandırıldığını ölçmekte olup, bankacılıkta finansal aracılığın etkinliğinin bir göstergesidir. Bu açıdan, kamu bankaları 2002-2004 döneminde kamu bankalarınca sınırlı kredi kullandırılması, aktiflerinin büyük bir bölümünün yeniden yapılandırılma kapsamında verilen DİBS'lerden oluşması ve kamu bankaları mevduatının yüksek olması nedeniyle diğer grupların gerisinde kalmaktadır. Bu oranda en yüksek performans toplam pasiflerinin içinde mevduatın daha düşük bir paya sahip olması nedeniyle yabancı bankalara aittir.

TGAKRE oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla yüzde 24,8, yüzde 6,2 ve yüzde 9,4'tür. Söz konusu oran için yine

kamu bankaları en düşük performansı sergilemektedir. Üç büyük özel banka ortalamasına bakıldığında (yüzde 6,1) kamu bankalarının bu oranda üç büyük özel banka ortalamasının da altında kaldığı görülmektedir. F testi, kamu-özel ve kamu-yabancı ikili t testleri de kamu bankalarının söz konusu orandaki düşük performansının istatistiksel olarak anlamlı olduğunu ortaya koymaktadır. TGAKRE oranı kullanılan kredilerin ne kadarının tahsili gecikmiş alacağa dönüştüğünü göstermekte olup, kredilerin ne derece etkin kullanıldığıının bir ölçüsüdür. Bu açıdan kamu bankaları 2002-2004 döneminde özel ve yabancı bankaların altında kalmaktadır. Bunun nedeni, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması öncesinde Halk Bankası ve Ziraat Bankası'nda canlı olarak gösterilen kredilerin daha sonra TGA olarak sınıflandırılması ve daha önce de belirtildiği gibi Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası'na devrinden doğan aktif pasif farkının TGA'da takip edilmeye başlanmasıdır. Burada dikkat edilmesi gereken, incelenen dönemdeki TGA'nın yeni oluşan TGA olmayıp daha önce oluşmuş TGA'nın henüz aktif hesaplardan silinmemesinden kaynaklandığıdır. 2002-2004 döneminde kamu bankalarında yeni oluşan TGA'nın özel bankalardakinden çok farklı olmadığı görülmektedir. Ayrıca, daha önceki dönemlerde oluşan TGA için gerekli karşılıklar ayrılmıştır. Bunun yanısıra, kamu bankalarının TGAKRE oranının 2001-2004 döneminde giderek azaldığı da gözönünde bulundurulmalıdır. Yani kamu bankalarının performansı bu anlamda iyiye gitmektedir. Ayrıca, Ziraat Bankası'nın TGA'sında takip edilen Emlak Bankası devir farkının aktiften silinmesi bu oranda belirgin bir iyileşmeye yol açmıştır.

KARTA oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla yüzde 2,3, yüzde 1,5 ve yüzde 1,0'dır. Söz konusu oran için kamu bankaları en yüksek performansı sergilemektedir. Üç büyük özel banka ortalamasına bakıldığında (yüzde 2,0) kamu bankaları ortalamasının üç büyük özel banka ortalamasının da üstünde kaldığı görülmektedir. F testi, kamu-özel ve kamu-yabancı ikili t testleri ise kamu bankalarının söz konusu orandaki yüksek performansının istatistiksel olarak anlamlı olmadığını ortaya koymaktadır. İstatistiksel olarak anlamlı olmamakla birlikte, kamu bankalarının 2002-2004 döneminde KARTA oranındaki yüksek performansı

kamu bankalarında söz konusu dönemde artan karlılığa bağlıdır. Bununla birlikte, kamu bankalarında görülen olumlu karlılık performansının yeniden yapılandırma sonrasında düşen giderlerin yanısıra yeniden yapılandırma kapsamında verilen yüksek tutarlı kamu kağıtlarının faiz getirisinden kaynaklandığı da gözardı edilmemelidir. Özellikle kullanılan kredi tutarının da düşüklüğü nedeniyle kamu bankalarında kredilerden alınan faizlerin toplam faiz gelirleri içindeki payı düşük seyretmektedir.

KARÖZ oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla yüzde 34, yüzde 16,9 ve yüzde 8,7'dir. Söz konusu oran için yine kamu bankaları en yüksek performansı sergilemektedir. Üç büyük özel banka ortalamasına bakıldığında (yüzde 16,2) kamu bankalarının bu oranda üç büyük özel banka ortalamasının da üstünde kaldığı görülmektedir. F testi, kamu-özel ve kamu-yabancı ikili t testleri de kamu bankalarının söz konusu orandaki yüksek performansının istatistiksel olarak anlamlı olduğunu ortaya koymaktadır. Kamu bankalarının KARÖZ oranındaki yüksek performansında bu bankaların 2002-2004 dönemindeki olumlu karlılık performansının yanısıra özkaynaklarının toplam pasifler içindeki payının özel ve yabancı bankalara kıyasla daha az olmasının etkisi vardır.

FAİZMEV oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla yüzde 8, yüzde 7,2 ve yüzde 53'tür. Söz konusu oran için yabancı bankalar en yüksek performansı, özel bankalar ise en düşük performansı sergilemektedir. Yabancı bankaların yüksek performansının nedeni, yabancı bankalarda mevduatın toplam pasif içindeki payının düşük olmasıdır. Böylece net faiz gelirlerinin mevduata oranı yüksek çıkmaktadır. Kamu ve özel bankalar karşılaştırıldığında ise FAİZMEV oranı için ikili t testi bu iki grup ortalamasının istatistiksel olarak birbirinden farklı olmadığını göstermektedir.

FAİZKRE oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla yüzde 31,2, yüzde 19,9 ve yüzde 246,9'dur. Söz konusu oran için yine yabancı bankalar en yüksek performansı, özel bankalar ise en düşük performansı sergilemektedir. Yabancı bankaların performansının bu denli yüksek olmasının nedeni Tablo 3.20'de görülebileceği gibi Bank Europa ve

West LB'nin 2002-2004 döneminde çok düşük kredi kullandırması nedeniyle bu bankalar için yüksek gerçekleşen FAİZKRE oranının grup ortalamasını yükseltmesidir. Kamu ve özel bankalar karşılaştırıldığında ise FAİZKRE oranı için ikili t testi bu iki grup ortalamasının istatistiksel olarak birbirinden farklı olmadığını göstermektedir.

PGMEV oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla yüzde 2,2, yüzde 3 ve yüzde 16,9'dur. Söz konusu oran için kamu bankaları en yüksek performansı sergilemektedir. Üç büyük özel banka ortalamasına bakıldığında (yüzde 2,2) kamu bankaları ortalamasının bu oranda üç büyük özel banka ortalamasıyla eşit olduğu görülmektedir. F testi, kamu-özel ve kamu-yabancı ikili t testleri ise kamu bankalarının söz konusu orandaki yüksek performansının istatistiksel olarak anlamlı olmadığını ortaya koymaktadır. İstatistiksel olarak anlamlı olmamakla birlikte, kamu bankalarının 2002-2004 döneminde PGMEV oranındaki yüksek performansı kamu bankalarında personel sayısındaki azalmanın da etkisiyle personel giderleri reel olarak azalırken mevduatın söz konusu dönemde artması etkili olmuştur. Yabancı bankaların düşük performansı ise genellikle kalifiye personel istihdam eden bu bankaların yüksek ücret ödemeleri nedeniyle personel giderlerinin yüksek mevduatın ise düşük olmasından kaynaklanmaktadır.

FAİZPER oranı için kamu, özel ve yabancı banka grup ortalamaları sırasıyla 148,2 milyar TL, 92,8 milyar TL ve 235 milyar TL'dir. Söz konusu oran için yabancı bankalar en yüksek performansı, özel bankalar ise en düşük performansı sergilemektedir. Yabancı bankaların yüksek performansının nedeni bu bankaların genellikle az sayıda personelle çalışmasına bağlı olarak net faiz gelirinin personel sayısına oranının yükselmesidir. Kamu ve özel bankalar karşılaştırıldığında ise FAİZPER oranı için ikili t testi bu iki grup ortalamasının istatistiksel olarak birbirinden farklı olmadığını göstermektedir.

TAŞB ve MEVŞB oranları için en yüksek performansı yabancı bankalar en düşük performansı ise özel bankalar göstermektedir. Yabancı bankalar genellikle toptancı bankacılık yaptıkları ve az şubeyle çalıştıkları

için bu oranlarda yüksek performans sergilemektedirler. Kamu bankaları ise operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde azalan şube sayılarının etkisiyle özel bankalardan daha yüksek oranlara sahiptir. Bununla birlikte, ikili t testi sonuçları kamu ve özel bankalarda TAŞB ve MEVŞB oranlarının ortalamasının istatistiksel olarak farklı olmadığını ortaya koymaktadır. Kamu bankalarının söz konusu oranlar için ortalaması üç büyük özel bankanın ortalamasıyla karşılaştırıldığında ise belirgin bir farklılığın olmadığı görülmektedir.

SYR oranı incelendiğinde ise en yüksek performansın kamu bankalarına, en düşük performansın ise özel bankalara ait olduğu görülmektedir. Kamu-özel bankalar için ikili t-testi sonuçları SYR oranındaki farkın iki grup için istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir. Kamu bankalarının bu yüksek performansında finansal yeniden yapılandırma sürecinde aldıkları sermaye desteğinin yanısıra görev zararlarının tasfiyesi için verilen kamu kağıtlarının sermaye yeterliliği hesaplamasında yüzde 0 risk ağırlığına tabi tutulmasının da büyük etkisi vardır. SYR oranında yüksek performans sergileyen kamu bankalarının aynı performansı sermaye yeterliliğinin diğer ölçütleri olan SERÖZ ve SERYET oranları için sergilemediği görülmektedir. Toplam özkaynaklardan maddi duran varlıklar, iştirak ve bağlı ortaklıklar ile net takipteki alacakların çıkarılmasıyla elde edilen serbest özkaynağın toplam özkaynaklara oranını gösteren SERÖZ oranında ve toplam özkaynakların toplam aktif ve gayrinakdi kredilere oranını gösteren SERYET oranında kamu bankaları en düşük performansı göstermektedir. Kamu bankalarının pasifinde özkaynakların payının düşük olması bu sonuçları doğrulamaktadır. Bununla birlikte, ikili t testleri kamu bankalarının bu oranlardaki performansının özel ve yabancı bankalardan istatistiksel olarak farklı olmadığını göstermektedir.

CARİ2 oranı 3 aya kadar vadeli aktiflerin 3 aya kadar vadeli pasiflere oranını göstermektedir. Bu oran için kamu bankaları en düşük performansı sergilemektedir ve ikili t testleri kamu-özel ve kamu-yabancı grup ortalamalarının birbirinden istatistiksel olarak farklı olduğunu göstermektedir. Kamu bankalarının söz konusu likidite oranının düşük olmasının nedeni pasiflerinin büyük bir bölümünün 3 aya kadar vadeli mevduattan, aktiflerinin

büyük bir bölümünün vadesi uzun olan vadeye kadar elde tutulacak menkul kıymetlerden oluşmasıdır. Bununla birlikte, likit aktiflerin toplam aktiflere oranını gösteren diğer bir likidite rasyosu olan CARI1 için kamu bankaları ortalaması yine diğer grup ortalamalarının altında kalmakla birlikte bu farkın istatistiksel olarak anlamlı olmadığı görülmektedir. Esasen, kamu bankalarının likidite sıkıntısıyla karşı karşıya olmadıklarını söylemek mümkündür. Bankanın en önemli nakit girişlerinin menkul değerler cüzdanı portföyü kaynaklı olması likidite riskini azaltan bir etmen olarak görülmektedir. Kamu bankalarının pasiflerinde yer alan en önemli kaynak mevduat kalemi olup, bu kalem geniş bir tabana yayılmış müşteri yapısına bağlı olarak zaman içerisinde büyük oynaklıklar göstermemekte ve vadesinde yenilenmektedir. Ayrıca, bankaların piyasalara olan borçlarının toplam yükümlülükler içerisindeki payının az olması, kısa vadeli piyasalardan gerektiğinde borçlanabilmeye olanak sağlamaktadır.

YPNGP oranı incelendiğinde ise bu oranda en düşük performansın özel bankalara ait olduğu görülmektedir. F ve ikili t testleri ise söz konusu oranın gruplar arasında istatistiksel olarak farklı olmadığını göstermektedir. Kamu bankaları daha önceki bölümde de ifade edildiği üzere kur riski taşımamaktadırlar.

Özetle, kamu, özel ve yabancı bankaların 2002-2004 dönemi performans karşılaştırmasında şu sonuca varılmaktadır. Kamu bankalarının performansı söz konusu dönemde özel ve yabancı bankaların gerisinde kalmamakta, bazı oranlarda ise öne çıkmaktadır. Kamu bankaları 2002-2004 döneminde karlılığın verilen kamu kağıtlarından elde edilen faiz gelirleri ve düşen faaliyet giderlerine bağlı olarak yüksek seyretmesi ve özkaynakların toplam pasifler içindeki payının düşük olması nedeniyle KARÖZ oranında ve yeniden yapılandırma kapsamında kamu bankalarına verilen sermaye desteği ve kamu kağıtlarının SYR hesaplamasında yüzde 0 risk ağırlığına tabi olmalarına bağlı olarak SYR oranında diğer gruplara göre daha yüksek performans sergilemiştir. Öte yandan, kamu bankaları 2002-2004 döneminde kullanılan kredilerin düşüklüğü nedeniyle kredi mevduat oranında, daha önceki dönemlerden 2002-2004 dönemine yansıyan TGA'lar ve Emlak Bankası'nın Ziraat Bankası'na devrinde oluşan aktif pasif farkının TGA'da

izlenmesi nedeniyle TGAKRE oranında, yeniden yapılandırma sonucu verilen kamu kağıtlarının vadesinin uzun olması ve aktifin büyük bir bölümünü oluşturması nedeniyle ise CARI2 oranında diğer gruplardan daha düşük performans sergilemişlerdir.

### **3.7. Kamu Bankalarına İlişkin Süregelen Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Önceki bölümlerde ele alındığı üzere, yeniden yapılandırma kamu bankalarına ilişkin sorunların önemli bir kısmını ortadan kaldırmıştır. Kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırılmaları sonucu görev zararlarının tasfiye edilmesi ve yeniden sermayelendirilmelerine bağlı olarak bu bankaların kısa vadeli kaynak ihtiyaçlarının azalmasıyla piyasa faiz oranları üzerinde yarattıkları baskı ortadan kalkmış, kamu bankaları kredi kullandırma, sorunlu kredilerini TGA olarak sınıflandırma ve bu kredilere karşılık ayırma konularında daha ihtiyatlı davranmaya başlamış, operasyonel yeniden yapılandırma sonucunda bu bankaların personel ve şube sayıları azaltılarak giderlerinde tasarruf sağlanmış, risk yönetim sistemleri ve bilgi işlem teknolojilerinde gelişmeler kaydedilmiştir. Atılan bu adımların sonucunda bankaların performansında olumlu gelişmeler görülmüştür. 2001 yılı sonrası dönemde özel ve yabancı bankalarla karşılaştırıldığında da kamu bankalarının performansının bu bankaların gerisinde kalmadığı, hatta bazı açılardan öne çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte, yeniden yapılandırma sonrasında dahi kamu bankalarına ilişkin birtakım sorunlar mevcudiyetini sürdürmektedir ve bu sorunlar ticari bankacılık sektöründe olumsuzluklara yol açmaya devam etmektedir.

Bölüm 3.6'da görüldüğü üzere kamu bankalarının performansındaki olumlu gelişmelere rağmen aktif kalitesi halen özel ve yabancı bankalara kıyasla düşüktür. Bölüm 3.3.4 Tablo 3.6'da ortaya konulduğu gibi, kamu bankaları Eylül 2005 itibariyle sektör mevduatının yüzde 39'unu toplarken toplam kredilerin yüzde 21'ini kullandırmaktadır. Ayrıca, kamu bankalarının kredi mevduat oranı 2002-2004 döneminde özel ve yabancı bankaların oldukça altında kalmaktadır. Bu durum, 2005 yılında da devam etmekte olup, Eylül 2005 itibariyle kredi mevduat oranı kamu, özel ve yabancı bankalarda sırasıyla yüzde 34, yüzde 72 ve yüzde 87 olarak gerçekleşmiştir. Kamu

bankalarının sektör mevduatının önemli bir bölümünü toplarken bu mevduatın düşük bir payını kredi olarak kullandırması finansal aracılık faaliyetinin etkin olarak yerine getirilmediğini ortaya koymaktadır.

Kamu bankalarının sistemde rekabet bozucu birtakım etkileri de devam etmektedir. Öncelikle, 21 Eylül 2004 tarih ve 25590 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 31inci maddesinde; “Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, sosyal güvenlik kurumları, bütçeden yardım alan kuruluşlar, özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlikleri (kamu bankaları, mazbut vakıflar, özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları hariç) kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açtıracakları Türk Lirası cinsinden hesaplarda toplarlar. Bu kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yaparlar” hükmü yer almaktadır. 5234 sayılı Kanunun anılan hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak Başbakanlık Makamından alınan onay uyarınca uygulamada genel ve katma bütçeli daire ve idarelerin saymanlıklarına ait nakitler TCMB veya T.C. Ziraat Bankası’nda açtırılacak Türk Lirası cinsinden vadesiz hesaplarda, genel ve katma bütçeli daire ve idareler dışında yer alan kamu kurum, kurul ve kuruluşların nakitleri TCMB, T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası veya Türkiye Vakıflar Bankası’nda açtıracakları hesaplarda toplanacaktır. Bu uygulama çerçevesinde resmi mevduatın büyük bir bölümü kamu bankalarında toplanmakta, bu durumsa bu bankalara özel bankalara kıyasla bir kaynak avantajı sağlamaktadır<sup>40</sup>. Ayrıca, Ziraat Bankası nezdindeki Hazine cari hesabının zorunlu karşılık günlerindeki bakiyesi zorunlu karşılığa tabi değildir. Bu durum, banka açısından bir maliyet avantajı doğurmaktadır.

<sup>40</sup> Eylül 2005 itibarıyla resmi mevduatın toplam mevduat içindeki payı Ziraat Bankası ve Vakıfbank’ta yüzde 9, Halk Bankası’nda ise yüzde 3’tür.



İkinci olarak, kamu bankaları devlet bankası olmanın verdiği güvenceyle mevduat toplamada halen avantajlı bir konumdadır. Daha önce de belirtildiği gibi, yıllar itibarıyla kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki payı küçülmesine rağmen, aynı daralma kamu bankalarının mevduat payında görülmemiştir. Bu durum, özellikle ekonomide belirsizliklerin yaşandığı ve mevduata güvencenin sınırlandırıldığı bir ortamda kamu bankalarına duyulan güvenin bir göstergesi olabilir. Nitekim, 3 Temmuz 2003 tarihli ve 25157 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1083 no’lu BDDK kararı ile 5 Temmuz 2004 tarihine kadar bankalardaki mevcut tasarruf mevduatlarının tamamının (yüzde 100) TMSF kapsamında olduğu, 5 Temmuz 2004 tarihinden sonra ise bankalardaki tasarruf mevduatlarının elli milyar TL’ye kadar olan bölümünün sigorta kapsamında olacağına açıklanmasının ardından, Aralık 2003-Haziran 2004 döneminde tasarruf mevduatı ve döviz tevdiat hesabı toplamında yaşanan artış özel ve kamu bankalarında sırasıyla yüzde 18,6 ve yüzde 6,8 olarak gerçekleşmiştir. Kamu bankalarında gerçekleşen hızlı büyüme, 2004 yılının ikinci yarısıyla birlikte tasarruf mevduatlarına uygulanan devlet garantisine sınırlama getirilecek olmasının öncesinde, kamu bankalarının daha tercih edilir olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Kamu bankalarının sektörde rekabeti etkileyen bir başka uygulaması ise zaman zaman faiz oranlarını değiştirerek piyasa payını artırma eğilimi taşımalarıdır. Kamu bankaları kendilerine verilen direktifler doğrultusunda, bu tür uygulamalara yönlenerken sektördeki diğer bankalar açısından haksız rekabet oluşturabilmektedirler. Örneğin, 2004 yılında kamu bankaları tüketici kredisi faiz oranlarını düşürerek piyasadaki paylarını artırmışlardır.

Kamu bankalarına ilişkin devam eden sorunlardan bir tanesi de çok amaçlılık sorunudur. Kamu bankaları bir yandan ticari bankacılık yaparken diğer yandan kuruluş amaçları doğrultusunda belirli sektörlerle kredi kullandırmaya devam etmektedirler. Kamu bankaları vergi toplama, devlet adına bazı ödemeleri yapma gibi işleri de yürütmektedirler. Ayrıca, kamu bankaları sorunlu bazı bankaların ödemelerini de yüklenmek zorunda kalmaktadırlar. Örneğin, kriz sonrasında TMSF bankalarının TCMB’ye olan döviz depo yükümlülükleri kamu bankalarına devredilmiş, 2003 yılında

bankacılık işlemleri yapma ve mevduat toplama izni kaldırılan İmar Bankası mudilerinin ödemeleri Ziraat Bankası aracılığıyla yapılmış, TMSF tarafından devralınan Pamukbank'ın satışı gerçekleştirilemeyince Halk Bankası'yla birleştirilmiştir. Bu tür uygulamalar ve kamu bankalarının yukarıda belirtildiği gibi faaliyet alanlarının geniş olması bu bankaların yönetimini zorlaştırabilecek ve hedef belirlemeyi güçleştirecek konulardır.

Ayrıca, kamu bankaları sermaye yapıları nedeniyle gelecekte politik baskılara maruz kalma riskiyle karşı karşıyadırlar. Politik kredilerin yeniden kullanılmaya başlanması ise finansal sistemde kaynakların etkin dağılımını olumsuz etkileyebilecek, bankaların performansını düşürebilecek ve daha önce yaşanan sorunları yeniden gündeme getirebilecektir. Bölüm 2'de incelenen kamu bankalarında yeniden yapılandırmaya ilişkin dünya örnekleri yeniden yapılandırılan bu bankaların büyük bir kısmının bir süre sonra yeniden kötü performans göstermeye başladığını ve eski problemlerin ortaya çıktığını göstermektedir.

Liberal piyasalarda devlet kavramı ile rekabet etmek güçtür. Kamu bankaları varoldukça özellikle yukarıda sıralanan devlet bankası olmanın verdiği güvenceyle daha kolay kaynak toplama, politik baskılar, çok amaçlılık gibi sorunlar gündemde kalmaya ve ticari bankacılık sektöründe rekabeti ve aracılık işlevinin etkinliğini olumsuz etkilemeye devam edecektir. Bu nedenle, kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümü ve ekonomik etkinliğin ve verimliliğin yükseltilmesi için söz konusu bankaların özelleştirilmesi yerinde olacaktır. Esasen, bu bankaların özelleştirilmesinin uygun olacağı kuruluş amaçlarını irdelleyerek de ortaya çıkabilir. Bölüm 3.2'de ele alındığı gibi ülkemizde kamu bankalarının kuruluşunun temel nedeni özel sektörün yeterli sermaye birikimi olmaması nedeniyle bankacılık faaliyetini gerçekleştirememesidir. Yıllar geçtikçe özel sermaye özellikle ticari bankacılık alanında hızla yerini almış, buna rağmen kamu bankaları sayıları azalmakla birlikte sektörde belirli bir ağırlığı her zaman korumuşlardır. Bu açıdan bakıldığında kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründe bu rolü yerine getirme gereklilikleri ortadan kalkmıştır. Kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki varlığı özel bankaların bu işlevi tam anlamıyla yerine getirebilmesine de engel olmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de kamu bankalarının

ticari bankacılık sektörü aktif büyüklüğü içindeki payı Eylül 2005 itibariyle yüzde 33 olup, bu oran dünya ortalamasının (yüzde 19.2) ve pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin oldukça üzerindedir. Esasen, kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasının amacı da nihai olarak bu bankaların özelleştirilmesi olmuştur. Kamu bankalarının yeniden yapılandırma sonrasında gösterdiği olumlu performans bu bankaları yatırımcılar açısından daha cazip kılacak ve bu süreci kolaylaştıracaktır.

Bu noktada özelleştirmeye ilişkin bazı konulara değinmekte yarar vardır. Daha önce Bölüm 2.2.3'te incelenen ülke örneklerinden de görüldüğü üzere her banka özelleştirmesi başarıyla sonuçlanmamaktadır. Ülkemizde de başarısız banka özelleştirmelerinin örnekleri vardır. Bölüm 3.2 Tablo 3.1'de de görüldüğü gibi sırasıyla 1995 ve 1997 yıllarında özelleştirilen Sümerbank ve Etibank daha sonra TMSF tarafından devralınmıştır. Özelleştirmenin doğru şekilde dizayn edilmesi başarı için bir önkoşuldur. Kamu bankalarının özelleştirilmesinin zamanlaması, yöntemi, fiyatlaması ve özelleştirmeye ilişkin sorunların çözülmesi başka bir çalışmanın konusu olmakla birlikte, Bölüm 2'de özelleştirmenin sonuçlarına ilişkin olarak incelenen çalışmalardan yola çıkılarak birtakım öneriler getirilebilir.

Öncelikle, incelenen ülke örnekleri özelleştirme sonrasında bankalarda kamu payının kalmasının bu bankaların müteakip performansını olumsuz etkilediğini göstermektedir. Ülkemizde de kamu bankalarının özelleştirilmesinde kullanılacak yöntem veya yöntemler belirlenirken bu etkinin gözönünde bulundurulması ve özelleştirme yaklaşımının nihai olarak devletin bankaya ilişkin kararları tek başına alma yetkisinin ortadan kaldırılması yönünde şekillendirilmesi yerinde olabilecektir<sup>41</sup>. Bilindiği gibi, özelleştirmenin bankacılık sektöründe etkinliği ve rekabeti artırmak, mülkiyeti tabana yaymak ve devlete gelir temin etmek gibi birden fazla hedefi olabilmektedir. Uygulama aşamasında ise bu hedefler birbirleriyle

<sup>41</sup> 2005 yılının Kasım ayında Vakıfbank hisselerinin yüzde 25.18'i halka arzedilmiş, böylece Vakıfbank'ın özelleştirilmesi yönünde ilk adım atılmıştır. Bununla birlikte, halka arz sonrasında Vakıfbank Genel Müdürlüğü'nün bankadaki payı yüzde 58.45 olarak gerçekleşmiştir. Yani bankanın çoğunluk hissesi halen kamunun elindedir. Vakıfbank'ın özelleştirilme sürecinde bundan sonra atılacak adımlar bankada süregelen kamu payının performans üzerindeki olası negatif etkileri gözönünde bulundurularak şekillendirilmelidir.

çatışabilecektir. Örneğin, politikacıların kısa vadeli bütçe hedefleri doğrultusunda en yüksek gelir getirecek özelleştirme yöntemi tercih edilebilecek, bu tercih ise bankacılık sektöründe etkinliği artırma hedefiyle çatışabilecektir. Kamu bankalarının özelleştirilmeleri sürecinde uzun vadeli edinimlerin kısa vadeli edinimlere tercih edilmesi gerekmektedir. Kısa vadeli bir bakış açısıyla maliyet azaltıcı veya gelir sağlayıcı ancak etkin olmayan yöntemlerin tercih edilmesi, uzun vadede bankacılık sisteminde riskleri artırarak krizlerin oluşmasına ve çok büyük maliyetlere katlanılmasına yol açabilir. Bu nedenle, bankalar özelleştirilirken sistemde etkinliği ve istikrarı artırma hedefi ön planda tutulmalı ve bu hedefe ulaşmayı sağlayacak özelleştirme yöntemlerine odaklanılmalıdır. Eğer bankalar blok satış yöntemiyle stratejik bir veya birkaç yatırımcıya satılarak özelleştirilecekse, yeni alıcıların seçimi bir takım uygunluk kriterli gözönünde bulundurularak yapılmalı, yönetici kadrosunun ehil ve bankacılık alanında tecrübeli kişilerden oluşmasına, bankaya koyulacak sermayenin kaynağının gösterilmesine ve yeni alıcıların tutarlı bir iş planının olmasına dikkat edilmelidir. Bu kriterler gözönünde bulundurularak gerçekleştirilen özelleştirmelerden sonra sektörde rekabeti artırıcı önlemler alınmalı, bankacılık düzenlemelerine uyum yakından takip edilmeli, özellikle mevduata tam güvence gibi yanlış teşviklere yol açabilecek uygulamalara başvurulmamalıdır. Son olarak, özelleştirmenin bankacılık sektöründeki sorunları tek başına çözemeyeceği unutulmamalıdır. Bir ülkede sağlam, istikrarlı, etkin ve rekabetçi bir finansal sistemin varolması için gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesi, uluslararası muhasebe standartlarına uyum, özellikle kontratların uygulanabilmesi ve teminatların kullanılabilmesi için gereken mevzuat değişikliklerinin yapılması ve sürdürülebilir makroekonomik politikaların hayata geçirilmesi önem taşımaktadır. Böyle bir ortamda doğru yaklaşımlarla gerçekleştirilen özelleştirmeler karlılık, portföy kalitesi ve faaliyet etkinliği açısından önemli getiriler sağlayabilecek, bankacılık sisteminin etkinliğine ve istikrarına katkıda bulunabilecektir.

Özelleştirme konusu kamu bankaları tarafından mevcut durumda yerine getirilen işlevlerin özelleştirme sonrasında nasıl gerçekleştirileceği sorusunu da gündeme getirecektir. Kamu bankalarının kredi portföylerinde

ihhtisas kredilerinin payı, yıllar içerisinde azalmış olmakla birlikte, özel ve yabancı bankalara kıyasla halen önemli bir yer teşkil etmektedir (Tablo 3.23). Vakıfbank hariç kamu bankalarının kredileri içinde ihtisas kredilerinin payına bakıldığında ise bu oranın çok daha yüksek olduğu görülmektedir<sup>42</sup>.

**TABLO 3.23. İHTİSAS KREDİLERİNİN TOPLAM KREDİLER İÇİNDEKİ PAYI**

%	2001	2002	2003	2004
<b>Kamu</b>	49.8	43.3	40.1	29.9
<b>Vakıfbank hariç Kamu</b>	73.0	64.0	62.0	47.0
<b>zel</b>	0.2	0.8	0.1	1.1
<b>Yabancı</b>	0.0	1.0	0.0	0.0

Kaynak: TBB, www.tbb.org.tr

Ayrıca, kamu bankaları ticari bankacılık sektöründe kullandırılan ihtisas kredilerinin çok büyük bir bölümünü vermektir (Tablo 3.24)<sup>43</sup>.

**TABLO 3.24. İHTİSAS KREDİLERİNİN GRUPLAR İTİBARIYLA DAğILIMI**

%	2001	2002	2003	2004
<b>Kamu</b>	98.5	90.8	97.2	89.8
<b>zel</b>	1.3	8.6	2.8	10.2
<b>Yabancı</b>	0.0	0.6	0.0	0.0

Kaynak: TBB, www.tbb.org.tr

Bunun yanısıra, Tablo 3.25’de grldğu gibi, 2004 yılı sonu itibariyle Türkiye’de en fazla il ve ilçede faaliyet gösteren ilk 10 banka arasında kamu bankaları ilk sıralarda yer almaktadır. Ayrıca, 81 ilin tamamında faaliyet gösteren dört bankanın  kamu bankasıdır. Özellikle, Ziraat Bankası’nın 830 ilçede faaliyet göstermekte olması dikkat çekicidir. TCMB’nin şubesinin olmadığı yerlerde Ziraat Bankası’nın şubelerinin bu işlevi üstlendiği de unutulmamalıdır. Ayrıca, kamu bankaları faaliyet gösterdikleri il ve ilçelerde, özellikle Anadolu’nun ücra yerlerinde, bir yandan tasarrufların finansal sisteme girmesine katkıda bulunurken diğer yandan eğitimden kültürel faaliyetlere kadar birçok etkinliğin gerçekleştirilmesinde rol oynamaktadırlar. Bunun yanısıra, daha önce de belirtildiği gibi, kamu bankaları vergi toplama, maaş ödeme gibi hizmetleri de yerine getirmektedirler.

<sup>42</sup> 2004 yılındaki hızlı düşüş özellikle Ziraat Bankası’nın tüketicilerinde yaşanan artıştan kaynaklanmaktadır.

<sup>43</sup> Kamu bankaları ihtisas kredilerinin büyük bir bölümünü kullandırmakla birlikte, blėesel dağılım incelendiğinde bu kredilerin yarısından fazlasının nispeten daha gelişmiş olan 10 ilimizde (İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Adana, Antalya, Giresun, Denizli, Konya ve Samsun) kullandırıldığı görülmektedir.

**TABLO 3.25. BANKALARIN FAALİYET GÖSTERDİKLERİ İL VE İLÇE SAYISI**

Banka Adı	Faaliyet Gösterilen	
	İlçe Sayısı	İl Sayısı
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.	830	81
Türkiye İş Bankası A.Ş.	405	81
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	349	81
Akbank T.A.Ş.	272	76
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	202	81
Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	153	58
Oyak Bank A.Ş.	151	71
Şekerbank T.A.Ş.	135	62
Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	120	53
Denizbank A.Ş.	113	45

Kaynak: TBB, www.tbb.org.tr

Bu açılarından bakıldığında kamu bankalarının bankacılık sistemindeki rollerinin henüz tam anlamıyla sona ermediği ileri sürülebilir. Ancak, kamu bankalarının yukarıdaki ele alınan işlevlerinin başka kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilmesi mümkündür. Örneğin, kamu bankaları aracılığıyla finanse edilmekte olan sektörler kalkınma bankaları aracılığıyla desteklenebilir, mikrofinansman kuruluşları kurulabilir<sup>44</sup>, özel sektör bu tür kredileri kullandırma yönünde teşvik edilebilir, az gelişmiş bölgelerdeki tasarrufların sisteme kazandırılması için bu bölgelerde posta bankacılığı<sup>45</sup> yapılabilir veya yerel bankacılık özendirilebilir. Bu yeni oluşumlar doğru teşvikler verildiği takdirde bu alanlarda kamu bankalarından daha etkin çalışan kuruluşlar haline gelebilirler.

<sup>44</sup> Mikro finansman kuruluşları Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası kuruluşların mali destekleriyle, az gelişmiş ülkeler başta olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde yoksullukla mücadele programları kapsamında ortaya çıkan kırsal kesimin ve düşük geliri ve/veya yoksul kesim içinde yer alan kişi ve küçük girişimcilerin kısa vadeli kredi ihtiyaçlarının teminatsız karşılanmasına yönelik faaliyette bulunan finansal kuruluşlardır. Bu şirketlerin özellikleri, faaliyet ve finansman şekilleri ve fon limitleri ülke ihtiyaçlarına göre farklılık göstermektedir.

<sup>45</sup> Posta bankacılığı, kırsal kesimde bankacılık hizmetlerine erişimi olmayan tasarruf sahiplerine ulaşabilmek için geliştirilmiştir. Bu yolla kırsal kesimde yaşayan hanehalkları postaneler aracılığıyla banka şubelerinin sağladığı ödeme ve tasarruf hizmetlerinden güvenilir şekilde yararlanabilmektedir. Ancak, posta bankacılığı sınırlı düzeyde hizmet veren bir bankacılık türüdür. Posta bankaları mevduat sigortası ve zorunlu karşılığa tabi olmayıp, mevduatları posta sistemi tarafından garantilenmektedir. Toplanan mevduatlar ise sadece likit hazine bonolarına plase edilebilmekte, böylece bu kuruluşların kredi ve likidite riski taşımaları engellenmektedir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### SONUÇ VE ÖNERİLER

1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın ortaya çıkardığı sorunların çözümüne yönelik olarak Keynezyen iktisadın ileri sürdüğü ekonomik hayata daha çok devlet müdahalesi önerisi dünyada birçok ülke tarafından benimsenmiş, böylece devlet tarafından kurulan işletmelerin ulusal ekonomiler içindeki ağırlığı artmıştır. Ülke ekonomilerinde önemli bir yeri olan ve birçok ülkede finansal sistemin temel taşıını oluşturan bankalar da bu eğilimden etkilenmiş, benimsenen iktisadi anlayış çerçevesinde dünyada hükümetler bir yandan varolan özel bankaları kamulaştırırken, diğer yandan yeni kamu bankaları kurmuşlardır. Böylece, 1970'li yıllara gelindiğinde kamu bankalarının bankacılık sektöründeki ağırlığı gelişmiş ülkelerde yüzde 40, gelişmekte olan ülkelerde ise yüzde 65'lere ulaşmıştır.

Kamu bankaları temel olarak ekonomik kalkınmaya öncülük etmek, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkları gidermek, kırsal kesimin bankacılık hizmetlerinden faydalanmasını sağlamak, finansal ve ekonomik istikrara katkıda bulunmak gibi amaçlarla kurulmuşlardır. Kamu bankaları başlangıç olarak birçok ülkede bu amaçlara hizmet etmiş, finansal sistemin derinleşmesine, ülkede girişimci sınıfın oluşmasına, endüstrileşmeye, özel sektör tarafından çekici bulunmayan projelerin finanse edilmesine katkıda bulunmuşlardır. Ancak, zamanla bu bankalar kuruluş amaçları dışında görevler üstlenmeye, ülkedeki finansal sistem geliştikçe işlerliklerini yitirmeye ve finansal sistem üzerinde baskılar oluşturmaya başlamışlardır.

Dünya örnekleri incelendiğinde, kamu bankalarının kredilendirme faaliyetlerinin üretken projelerin finansmanı yerine kamu sektörü üzerinde yoğunlaştığı, bu bankaların birçok ülkede bütçe açıklarının finansmanında aktif rol oynadığı ve KOBİ'ler de dahil olmak üzere özel kesimin bu süreçten

dışlandığı görülmektedir. Ayrıca, bu bankalarda kredi kalitesi de genellikle düşük olmuş ve TGA toplam kredi portföyünün önemli bir yüzdesini oluşturmuştur. Kamu bankaları genellikle çok şube, fazla personel ve yüksek maliyetle faaliyet göstermiş, yapılan ampirik çalışmalar söz konusu bankaların finansal performansının özel ve yabancı bankalara göre daha düşük olduğunu ortaya koymuştur. Kamu bankalarının düşük mikro performansının, bu bankaların ulusal bankacılık sistemlerindeki önemli payı da dikkate alındığında, ülke ekonomisi ve finansal istikrar üzerinde de olumsuz etkilere yol açtığı öne sürülmektedir. Yapılan ampirik çalışmalar kamu bankalarının büyüme, verimlilik, finansal sistemin gelişmişliği, etkinliği ve istikrarı üzerinde negatif etkileri olduğunu ortaya koymaktadır.

Uluslararası örneklerde kamu bankalarının göstermiş olduğu düşük performans ise çeşitli nedenlere bağlanmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu bankaları üzerindeki politik baskıdır. Bu düşünceye göre, kamu bankalarının varoluşunda politik hedefler büyüme ve kalkınma hedeflerinin önüne geçmekte ve politikacılar kamu bankalarını destekçilerine istihdam, sübvansiyon ve diğer birtakım çıkarlar sağlamak için kullanılmaktadırlar. Bu durum ise bu bankaların etkin çalışmasını engellemekte, ekonomik olarak arzu edilir projelerin desteklenmesi yerine politikacıların direktifleri doğrultusunda kredi kullandırma bu bankaların temel fonksiyonu haline gelmektedir. Kamu bankaları yalnızca kredi kullandırırken değil, kullandırdıkları kredileri tahsil ederken ve teminatları kullanırken de politik kaygıların etkisi altında kalmaktadırlar. Bu durum ise, kamu bankalarında sorunlu kredilerin artmasına yol açmaktadır. İkinci olarak, kamu bankalarındaki teşvik sorunları bu bankaların performansının istenen düzeye gelmesine engel teşkil etmektedir. Kamu bankalarının ticari bankacılık yapmanın yanısıra ekonomik gelişime katkıda bulunmak, istihdam yaratmak, hükümetin finansal ihtiyaçlarını karşılamak gibi birtakım ek amaçları da vardır. Bu çok amaçlılık ise yöneticiler ve çalışanlar için uygun teşviklerin uygulamaya konulmasına, bilgi işlem ve risk yönetimi sistemlerinin geliştirilmesine engel teşkil etmektedir. Üçüncü olarak, kamu bankalarının performansının değerlendirilmesinde kullanılabilecek bilgi ve denetim yetersizdir. Kamu bankaları, geniş alana yayılmış operasyonları, zayıf iletişim



ve bilgi teknolojisindeki yetersizlikler nedeniyle doğru bilgiye ulaşmakta diğer bankalara göre daha yetersiz kalmaktadırlar. Ayrıca, politik olarak, bankanın operasyonları hakkındaki bilginin sınırlandırılması hem devletin hem de yöneticinin lehine olabilmektedir. Bunun yanısıra, hükümet bankanın sahibi ve aynı zamanda gözetim otoritesi olma rolleri arasında bir çatışma yaşamakta, zaman zaman kamu bankalarının gözetiminde bu bankalara ayrıcalıklar tanınabilmektedir.

İyi işleyen bir bankacılık ve finans sisteminin ekonomik kalkınma ve finansal istikrar için önkoşul olduğu fikrinin kabul görmesi paralelinde, dünyada kamu bankalarının performansının güçlendirilmesi, makroekonomi ve finansal sistem üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması için çeşitli yöntemler denenmiştir. Bu yöntemlerden birincisi kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasıdır. Banka yeniden yapılandırmasının temel amacı, bankaların ödeme gücüne kavuşmasını, istikrarlı bir karlılık düzeyine ulaşmasını ve finansal anlamda varlığını sürdürmesini sağlamak, bu yolla bankanın aracılık kapasitesini iyileştirmektir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programları bu bankaların hem finansal hem de operasyonel anlamda yeniden yapılandırılmalarını içermektedir. Finansal yeniden yapılandırma, bankaların bilançolarının iyileştirilmesini amaçlayan, doğrudan mali transferleri içeren acil yardım önlemleridir. Finansal yeniden yapılandırma çerçevesinde bankalara sermaye desteği sağlanmış ve aktif kalitesi iyileştirilmeye çalışılmıştır. Operasyonel yeniden yapılandırma ise bankaların kurumsal anlamda iyi yönetilerek daha karlı ve etkin bir şekilde faaliyet göstermesine ilişkin önlemlerden oluşmakta ve büyük ölçüde kamu bankalarının düşük performansının ardındaki nedenleri ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Bu çerçevede, operasyonel yeniden yapılandırma bu bankaların yönetim, organizasyon, teknoloji, insan kaynakları, risk yönetimi ve maliyet azaltımı gibi alanlara ilişkin olarak yeniden yapılandırılmalarına odaklanmıştır. Yeniden yapılandırmanın kamu bankaları performansı üzerindeki etkisi incelendiğinde, sonuçları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, genellikle yeniden yapılandırmanın banka performansı üzerinde kalıcı olumlu bir etki yaratmadığı görülmektedir. Yeniden yapılandırma kamu bankalarının performansı üzerinde kısa süreli bir

iyileştirme sağlasa dahi, reformların sınırlı kalması, kamu bankalarının çok amaçlılık, kredi tahsilatında yaşanan güçlükler, yolsuzluklar gibi temel problemlerine çözüm getirilmemesi ve politik kredilerin yeniden kullandırılmaya başlaması gibi nedenlerle, bu bankaların performansı zaman içinde yeniden kötüleşmeye başlamış, sorunlu krediler ve zararlar tekrar ortaya çıkmıştır.

Kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümlenmesi için kullanılan bir başka yöntem ise bu bankaların özelleştirilmesidir. Özellikle 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizinin ardından ortaya çıkan kamu sektörünün ekonomideki payının küçülmesi gerektiğini savunan ekonomik teorilerin önerileri doğrultusunda 1980'li yıllar sonrasında dünyada 250'den fazla banka özelleştirilmiştir. Kamu bankalarının özelleştirmelerinin nedenleri arasında ihtiyaç duyulan özel sermayenin oluşması, bu bankaların tarihsel misyonlarını tamamladıkları düşüncesinin yaygınlaşması, ekonomik faaliyetlerde etkinliğin artırılması, sermayenin tabana yayılması, finansal sistemde rekabet ortamının ve kamu kuruluşları üzerinde piyasa disiplinin oluşturulması, devlete gelir temin edilmesi, bankacılık sektörü siyaset ilişkisinin ortadan kaldırılması ve bu bankalara çağdaş ve dinamik bir yapı kazandırılması isteği yer almaktadır. Özelleştirmenin banka performansı üzerindeki etkileri incelendiğinde ise, dünyada özelleştirilen bankaların performansının genel olarak yükseldiği, ancak özelleştirmenin olumlu sonuçlar doğurmadığı ülkelerin de olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, özelleştirmenin istenen sonucu yaratmadığı ülkeler daha dikkatli incelendiğinde bu ülkelerde özelleştirme sonrasında yaşanan problemlerin özelleştirmeden ziyade hukuki altyapıdaki eksikliklerden, bankacılık sektöründe etkin gözetim ve denetim çerçevesinin oluşturulamamasından, özelleştirme yönteminin doğru seçilmemesinden ve özelleştirme sonrası yanlış politikalar uygulanmasından kaynaklandığı görülmektedir.

Mali performansı faaliyetlerini sürdürmeyecek derecede bozulan kamu bankalarının tasfiye edilmesi, kamu bankalarının fon aktarımında bulunan, teknik yardım sağlayan, ancak mevduat toplamayan bir kalkınma kuruluşuna ya da portföyünde yalnızca devlet borçlanma senetleri

bulunduran, ödemelere odaklı bir dar bankaya dönüştürülmesi dünyada kamu bankalarına ilişkin sorunların çözümünde kullanılan diğer yöntemlerdir.

Türkiye’de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak, kalkınmanın temelde özel sermaye aracılığıyla gerçekleştirilmesi yaklaşımının benimsenmiş olmasına rağmen, özellikle özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalması nedeniyle ve dünyada kamu bankalarının kuruluş amaçlarına benzer hedefler doğrultusunda, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kamu bankaları bankacılık sektörü içinde yerlerini almış ve zaman içinde yaşanan birleşme, kapanma ve özelleştirmelere rağmen, bankacılık sektöründeki ağırlıklarını korumuşlardır. Kamu bankaları kuruluş amaçları doğrultusunda ülkemizde finansal sektörün gelişimine ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmuşlardır. Bununla birlikte, diğer ülkelerde kamu bankalarına ilişkin olarak ortaya çıkan sorunların benzerleri zaman içinde Türkiye’de de kendilerini göstermeye başlamıştır.

Kamu bankalarının aktif kalitesi incelendiğinde, menkul kıymet portföyü ve görev zararlarının toplam aktifler içindeki payının artmasına bağlı olarak, kamu bankalarının kredilerinin toplam aktifler içindeki payının ve kredilerin kalitesinin yıllar içinde düşüş gösterdiği görülmektedir. Kamu bankalarının kuruluş amaçları doğrultusunda kullandıkları ihtisas kredilerinin toplam krediler içindeki payı da özel bankaların ve sektörün çok üzerinde olmasına karşın zamanla azalma eğilimi göstermiştir. Ayrıca, kamu bankalarında kredilerin yeterli analiz yapılmadan, politik baskılar neticesinde kullanılması ve kredinin geri dönüşünün gerektiği gibi takip edilmemesi neticesinde TGA’nın toplam krediler içindeki payı özel ve yabancı bankalara kıyasla kamu bankalarında daha yüksek seyretmiştir. Kamu bankalarına devletçe piyasa koşulları altında kredi açmaları görevi verildiği halde, bu bankalarda oluşan zararın devlet bütçesinden ödenmemesi sonucu oluşan görev zararı alacakları, özellikle 1990’ların ortasından sonra büyük tutarlara ulaşmış, ödenemeyen görev zararı alacakları borçlanma ile finanse edildiğinden bu alacaklara da faiz tahakkuku yapılmış, bu durum yüksek faiz tahakkuk gelirleri-yüksek faiz giderleri sarmalına yol açmıştır. Kamu bankalarının finansal performansı incelendiğinde ise, kredilerin tahsilinde güçlükler yaşayan, çok şube ve çok personelle çalışan, yüksek maliyetle

fonlanırken, düşük faizle kredi kullandıran kamu bankalarının giderlerinin karlılıklarını aşağıya çektiği ve özkaynakların zamanla eridiği görülmektedir. Kamu bankalarının mevcut yapılarıyla bankacılık sektöründe faaliyet göstermeleri, sektörde kaynak maliyetlerini, rekabet şartlarını ve finansal sistemin istikrarını olumsuz yönde etkilemiştir. Kamu bankaları resmi mevduatın toplanması görevinin kanunla yalnızca kamu bankalarına verilmiş olmasının yanısıra, iflas risklerinin bulunmaması nedeniyle karlılık kaygısı taşımadan mevduata yüksek faiz uygulayabilmelerine ve devlet bankası olmanın sağladığı güvenceye bağlı olarak özel bankalara göre daha rahat kaynak toplamışlardır. Özellikle görev zararlarının tahsil edilememesinin kamu bankalarında meydana getirdiği likidite sıkıntısı, kamu bankalarının likidite ihtiyaçlarını gidermek adına gerek mevduat faizlerini yükseltmelerine, gerekse para piyasaları faiz oranlarında yukarıya doğru baskı oluşturmalarına yol açmış, bu bankaların yüksek likidite ihtiyaçları 2000 ve 2001 yıllarında ödemeler sisteminin kilitlenmesine yol açarak yaşanan krizlerin meydana gelmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Kamu bankalarının mali bünyeleri 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizlerin ardından daha da kötüleşmiştir. Bunun sonucunda, bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelen kamu bankalarının sorunlarının çözülmesi amacıyla, bu bankaların yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır. Ülkemizde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması diğer ülkelerdeki yeniden yapılandırma uygulamalarına benzer yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, bankaların görev zararı alacaklarının tasfiye edilmesi, kısa vadeli yükümlülüklerinin azaltılması, bankalara sermaye desteği sağlanması ve mevduat ile kredi faizlerinin piyasa faizlerine uyumlu hale getirilmesiyle bu bankaların finansal yeniden yapılandırılmaları 2001 yılı içinde tamamlanmış, bankaların yönetiminin ortak yönetim kuruluna devredilmesi, kamu bankalarının şube ve personel sayılarının azaltılması, risk yönetim sistemlerinin ve bilgi işlem teknolojilerinin güçlendirilmesiyle ise operasyonel yeniden yapılandırılmaları yönünde önemli adımlar atılmıştır. Yeniden yapılandırma sonrasında kamu bankalarının performansını değerlendirebilmek için oluşturulan performans endeksi bu bankaların yükselen bir performans gösterdiğini ortaya

koymaktadır. Yeniden yapılandırma sonrası dönemde kamu bankalarının performansının özel ve yabancı bankalarla kıyaslanması ise kamu bankalarının performansının diğer banka gruplarının gerisinde kalmadığını, hatta bazı rasyolarda öne çıktığını göstermektedir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması sonucunda bu bankaların görev zararları tasfiye edilmiş, kısa vadeli kaynak ihtiyaçlarının azalmasıyla piyasa faiz oranları üzerinde yarattıkları baskı ortadan kaldırılmış, bankalar kredilendirme faaliyetlerinde daha ihtiyatlı davranmaya başlamış ve giderlerinde önemli tasarruf sağlanmıştır. Buna rağmen, yeniden yapılandırma sonrasında dahi kamu bankalarına ilişkin bazı problemler söz konusudur ve bu problemler ticari bankacılık sektöründe olumsuzluklara yol açmaya devam etmektedir.

Öncelikle, kamu bankalarının aktif kalitesi hala özel ve yabancı bankalara kıyasla düşüktür. Kamu bankaları sektör mevduatının yaklaşık yüzde 40'ını toplarken toplam kredilerin yaklaşık yüzde 20'sini kullanmaktadır. Bu durum, finansal aracılık faaliyetinin etkin olarak yerine getirilmediğini ortaya koymaktadır. Resmi mevduatın büyük bir bölümü hala kamu bankalarında toplanmakta, bu durumsa bu bankalara özel bankalara kıyasla bir kaynak avantajı sağlamaktadır. Kamu bankalarının devlet bankası olmanın verdiği güvenceyle mevduat toplama yönündeki avantajları devam etmektedir. Kamu bankalarının ticari bankacılık sektöründeki payı yıllar itibarıyla küçülmesine rağmen, aynı daralma kamu bankalarının mevduat payında görülememektedir. Bu durum, özellikle ekonomide belirsizliklerin yaşandığı ve mevduata güvencenin sınırlandırıldığı bir ortamda kamu bankalarına duyulan güvenin bir göstergesi olabilir. Ayrıca, kamu bankaları zaman zaman faiz oranlarını değiştirerek piyasa paylarını artırma eğilimi taşımaktadırlar. Bu uygulamalar ise sektörde haksız rekabete yol açmaktadır. Kamu bankalarının çok amaçlılık sorunu da süregelmektedir. Kamu bankaları bir yandan ticari bankacılık yaparken diğer yandan kuruluş amaçları doğrultusunda belirli sektörlerle kredi kullanılmaya devam etmekte, devlet adına bazı tahsilat ve ödemeleri yapmakta ve sorunlu bazı bankaların ödemelerini de üstlenmektedirler. Bu tür uygulamalar ise bankanın yönetimini ve hedef belirlemeyi güçleştirici konulardır. Ayrıca, kamu

bankaları sermaye yapıları nedeniyle gelecekte politik baskılara maruz kalma riski taşımaktadırlar.

Kamu bankaları varoldukça özellikle çok amaçlılık, devlet bankası olmanın verdiği güvenceyle daha kolay kaynak toplama, politik baskılar gibi sorunlar gündemde kalmaya ve ticari bankacılık sektöründe rekabeti ve aracılık işlevinin etkinliğini olumsuz etkilemeye devam edecektir. Dünyada yeniden yapılandırılan kamu bankalarının zamanla tekrar benzer problemlerle karşı karşıya kaldığı ve ülkemizde bu bankaların temel kuruluş nedeni olan özel sermayenin yetersizliği sorununun ortadan kalktığı da gözönünde bulundurulduğunda, Türkiye’de ticari bankacılık sektöründe etkinliğin ve rekabetin artırılması açısından kamu bankalarının özelleştirilmeleri yoluyla bu sektörden çekilmelerinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Esasen, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması programının amacı da nihai olarak bu bankaların özelleştirilmesinin sağlanmasıdır. Yeniden yapılandırma sonrasında kamu bankalarının göstermiş olduğu olumlu performans özelleştirme sürecini kolaylaştıracaktır. Bununla birlikte, dünya örneklerinde görüldüğü üzere her banka özelleştirmesinin beklenen sonucu vermediği, özelleştirmenin dizaynının başarı için bir önkoşul olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca, bir ülkenin bankacılık sisteminde etkinlik, verimlilik, rekabet ve istikrarın sağlanabilmesinin gerçekleştirilecek özelleştirmelerden çok, güçlü bir denetim ve gözetim çerçevesinin oluşturulmasına, uluslararası muhasebe standartlarına uyuma, sağlam bir mevzuat altyapısının varlığına ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına bağlı olduğu da gözardı edilmemelidir.

## KAYNAKÇA

- Akgüç, Ö. (1975). Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler. Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları.
- Akgüç, Ö. (1987). 100 Soruda Türkiye’de Bankacılık. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Akışık, V. (9-10 Nisan 2003). Turkish Banking Crises and the Public Banks. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Altunbas, Y., Evans, L. ve Molyneux, P. (Kasım, 2001). Bank Ownership and Efficiency. *Journal of Money, Credit and Banking*, 33, 4.
- Andrews, A. M. (2005). “State-Owned Banks, Stability, Privatization and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof”, IMF Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 05/10.
- Baer, W. ve Nazmi, N. (2000). Privatization and Restructuring of Banks in Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 40, 3-24.
- Bank Regulation and Supervision Database*. (2003). Erişim: Şubat 2005, World Bank, <http://www.worldbank.org/research/interest/intrstweb.htm>
- Barth, J., Caprio, G. ve Levine, R. (2001a). “Banking Systems Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?”, University of Chicago Çalışma Tebliği.
- Barth, J., Caprio, G. ve Levine, R. (2001b). “The Regulation and Supervision of Banks Around the World: A New Database”, Dünya Bankası Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 2588.
- Barth, J., Caprio, G. ve Levine, R. (2001c). “Bank Regulation and Supervision: What Works Best?”, Dünya Bankası Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 2725.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK). (Kasım 2001). Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu. Erişim: Haziran 2005. <http://www.bddk.org.tr>.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK). (Şubat 2002). Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu. Erişim: Haziran 2005. <http://www.bddk.org.tr>.

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK). (Temmuz 2002). Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu. Erişim: Temmuz 2005. <http://www.bddk.org.tr>.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK). (Ekim 2003). Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu-(VII). Erişim: Temmuz 2005. <http://www.bddk.org.tr>.
- Beck, T., Crivelli, J. M. ve Summerhill, W. (20-21 Kasım 2003). State Bank Transformation in Brazil-Choices and Consequences. *Conference on Bank Privatization*, World Bank, Washington D.C.
- Beck, T., Cull, R. ve Jerome, A. (20-21 Kasım 2003). Bank Privatization and Performance: Empirical Evidence from Nigeria. *Conference on Bank Privatization*, World Bank, Washington D.C.
- Berger, A. N., Clarke, G. R. G., Cull, R., Klapper, L. ve Udell, G. F. (20-21 Kasım 2003). Corporate Governance and Bank Performance: A Joint Analysis of the Static, Selection and Dynamic Effects of Domestic, Foreign and State Ownership, Including Domestic M&As, Foreign Acquisitions and Privatization. *Conference on Bank Privatization*, World Bank, Washington D.C.
- Boehmer, E., Nash, R. C., ve Netter, J. M. (2003). "Bank Privatization in Developing and Developed Countries: Cross-Sectional Evidence on the Impact of Economic and Political Factors". Wake Forest University Çalışma Tebliği.
- Bonaccorsi di Patti, E. ve Hardy, D. (2003). "Bank Reform and Bank Efficiency in Pakistan". IMF Çalışma Tebliği WP/01/138.
- Bonin, J. P., Hasan, I. ve Wachtel, P. (20-21 Kasım 2003). Bank Privatization and Performance: Evidence from Transition Countries. *Conference on Bank Privatization*, World Bank, Washington D.C.
- Bonin, J., Hasan, I. ve Wachtel, P. (2002). "Ownership Structure and Bank Performance in the Transition Economies of Central and Eastern Europe: A Preliminary Report", New York University Çalışma Tebliği.
- Borish, M., Gross, A. ve Sherif, K. (2003). *State-Owned Banks in the Transition: Origins, Evolution and Policy Responses*. Erişim: Şubat 2005, World Bank Group, <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca>
- Braz, J. (Mart 1999). Bank (re)privatization in Portugal. *Conference on Bank Privatization*, World Bank/Federal Reserve Bank of Dallas, Washington D.C.
- Caprio, G. ve Martinez Peria, M. S. (19-21 Kasım 2000). Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises. *Conference on Monetary and Exchange Rate Policies*, Cairo, Egypt.



- Chan, J. ve Otchere, I. (2003). Intra-Industry Effects of Bank Privatization: A Clinical Analysis of the Privatization of the Commonwealth Bank of Australia. *Journal of Banking and Finance*, 27, 949-975.
- Clarke, G. R. G. ve Cull, R. (1999). Why Privatize? The Case of Argentina's Public Provincial Banks. *World Development*, 27(5), 865-886.
- Clarke, G. R. G., Cull, R. ve Shirley, M. (26-27 Nisan 2004). Empirical Studies of Bank Privatization: Some Lessons. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Clarke, G. R. G. ve Cull, R. (2003). "Bank Privatization in Argentina: A Model of Political Constraints and Differential Outcomes", Dünya Bankası Çalışma Tebliği.
- Cornett, M. M., Guo, L., Khaksari, S. ve Tehranian, H. (2003). "The Impact of Corporate Governance on Performance Difference in Privately-Owned versus State-Owned Banks: An International Comparison", Boston College Çalışma Tebliği.
- Correa, P. (9-10 Nisan 2003). Supervision of Public Banks: Challenges and Problems Faced in Colombia Since the mid 1990s. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Çankaya, F. ve Öz, M. (2001). Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları.
- De, B. (2003). Ownership Effects on Bank Performance: A Panel Study of Indian Banks. *Fifth Annual Conference on Money and Finance in the Indian Economy*, Indira Gandhi Institute of Development Research (IGIDR), Mumbai.
- Demirgüç-Kunt, A. ve Huizinga, H. (1998). Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence. *The World Bank Economic Review*, 13, 379-408.
- Dinç, S. (2002). "Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Markets", University of Michigan Business School Çalışma Tebliği.
- Dressen, R., Dyer, J. ve Northrip, Z. (2002). Turning Around State-Owned Banks in Underserved Markets. *Small Enterprise Development*, 13, 4.
- Elbardai, A. M. (9-10 Nisan 2003). Reforms of Banque du Caire. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Ertuğrul, A. ve Zaim, O. (1996). Türk Bankacılığında Etkinlik. Ankara: Bilkamat İşletme ve Finans Yayınları.

- Farabullini, F. ve Hester, D. (2001). "The Performance of Some Recently Privatized Italian Banks". University of Wisconsin Çalışma Tebliği.
- Fiechter, J. L. ve Kupiec, P. H. (26-27 Nisan 2004). Promoting the Effective Supervision of State-Owned Financial Institutions. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Fries, S. ve Taci, A. (2005). Cost Efficiency of Banks in Transition: Evidence from 289 banks in 15 Post-Communist Countries. *Journal of Banking and Finance*, 29, 55-81.
- Fouad, M., Hemming, R., Lombardo, D. ve Maliszewski, W. (26-27 Nisan 2004). Fiscal Transparency and Public Banks. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Gerschenkron, A. (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Günel, M. (2001). Türk Bankacılık Sektörünün Sorunları ve Geleceği. Ankara: Ankara Ticaret Odası.
- Haber, S. ve Kantor, S. (2003). "Getting Privatization Wrong: The Mexican Banking System, 1991-2002", Stanford University Çalışma Tebliği.
- Hanson, J. A. (26-27 Nisan 2004). Public Sector Banks and Their Transformation. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Hawtrey, R. G. (1926). The Economic Problem. London: Longmans, Green and Co.
- Hazine Müsteşarlığı. (2001). Kamu Bankalarında Reform. Erişim: Ağustos 2005, <http://www.treasury.gov.tr>
- Huibers, F. (26-27 Nisan 2004). Using Initial Public Offerings as a Strategy for Bank Privatization. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Husain, I. (9-10 Nisan 2003). Reforms of Public Sector Banks-Case Study of Pakistan. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Husain, I. (26-27 Nisan 2004). Preparing for Privatization: Lessons from Pakistan. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- İnan, E. A. (2000). Banka Etkinliğinin Ölçülmesi ve Düşük Enflasyon Sürecinde Bankacılıkta Etkinlik. *Bankacılar Dergisi*, 34, 82-97.

- Jayawardena, A. S. (9-10 Nisan 2003). Good Public Banks/Bad Public Banks. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Kang, C. W. (9-10 Nisan 2003). Seoul Bank: The Case of a Nationalized Commercial Bank, Re-privatized After Restructuring. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Kawalec, S. ve Kluza K. (9-10 Nisan 2003). Two Models of Systemic Bank Restructuring: Interdependence with Privatization Strategy. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Kline, P. (1994). An Easy Guide to Factor Analysis. London: Routledge.
- Kobeissi, N. (2004). "Ownership Structure and Bank Performance: Evidence from the Middle East and North Africa", Long Island University Çalışma Tebliği.
- Küçükbuğakçı, R. (2004). Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları, Ankara, TCMB Uzmanlık Tezi.
- La Porta, R., Lopez de Silanes, F. ve Shleifer, A. (2002). Government Ownership of Banks. *Journal of Finance*, 57, 265-301.
- Lardy, N. R. (26-27 Nisan 2004). The Fiscal Implications of State-Owned Banks in China. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Levine, R. (1997). Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature*, 35, 688-726.
- Lewis, W. A. (1950). The Principles of Economic Planning. London: G.Allen & Unwin.
- Marston, D. ve Narain A. (26-27 Nisan 2004). Painting the SFI Landscape, Observations from a Survey of State-Owned Financial Institutions. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Megginson, W. L., Verbrugge, J. A. ve Owens, W. L. (1999). State Ownership and the Financial Performance of Privatized Banks: An Empirical Analysis. *Conference on Banking Privatization*, World Bank/Federal Reserve Bank of Dallas, Washington D.C.
- Megginson, W. L. (20-21 Kasım 2003). The Economics of Bank Privatization. *Conference on Bank Privatization*, World Bank, Washington D.C.
- Micco, A., Panizza, U. ve Yeyati, E. L. (2004). "Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks", Inter-American Development Bank Çalışma Tebliği.

- Mullins, D. (9-10 Nisan 2003). Transformation Through Partnership in Poland. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Ness, W. L. (2000). Reducing Government Bank Presence in the Brazilian Financial System. Why and How? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 40, 71-84.
- Nichol, W. (26-27 Nisan 2004). Twinning in Asia. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (Eylül 2001). "Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD Area", Çalışma Tebliği, Tebliğ No. 28.
- Omran, M. (20-21 Kasım 2003). Privatization, State Ownership and the Performance of Egyptian Banks. *Conference on Bank Privatization*, World Bank, Washington D.C.
- Otchere, I. (2003). "Do Privatized Banks in Middle and Low Income Countries Perform Better than Rival Banks? An Intra-Industry Analysis of Bank Privatization", University of Melbourne Çalışma Tebliği.
- Patel, U. R. (26-27 Nisan 2004). Role of State-Owned Financial Institutions in India: Should the Government "Do" or "Lead"? *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Radcliffe, I. (9-10 Nisan 2003). Rehabilitation of Slovene Banking System. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Sapienza, P. (2002). "The Effects of Government Ownership on Bank Lending", Northwestern University Çalışma Tebliği.
- Sitorus, D. ve Srivinas, P. S. (26-27 Nisan 2004). The Role of State Owned Banks in Indonesia. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Soomro, Z. (9-10 Nisan 2003). The Restructuring of United Bank Limited. *Conference on Transforming Public Sector Banks*, World Bank, Washington D.C.
- Takan, M. (2002). Bankacılık: Teori Uygulama ve Yönetim. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tang, S. (26-27 Nisan 2004). Reforms of State-Owned Commercial Banks in China. *Conference on The Role of State-Owned Financial Institutions: Policy and Practice*, World Bank, Washington D.C.

- Türkiye Bankalar Birliği (TBB). (2001). Bankalarımız 40. Yıl Kitabı. Erişim: Ekim 2005, <http://www.tbb.org.tr>.
- Türkiye Bankalar Birliği (TBB). (1996). Bankalarımız. Erişim: Ekim 2005, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)
- Türkiye Bankalar Birliği (TBB). (1997). Bankalarımız. Erişim: Ekim 2005, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)
- Türkiye Bankalar Birliği (TBB). (1998). Bankalarımız. Erişim: Ekim 2005, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)
- Türkiye Bankalar Birliği (TBB). (1999). Bankalarımız. Erişim: Ekim 2005, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)
- Türkiye Bankalar Birliği (TBB). (2000). Bankalarımız. Erişim: Ekim 2005, [www.tbb.org.tr](http://www.tbb.org.tr)
- Tunay, K. B., Uzuner, M. T. ve Yiğit, A. (1997). Türkiye'de Kamu Bankacılığı ve Sektör Üzerindeki Etkileri. Ankara: Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- World Bank. (2003). Fiscal Cost of State-Owned Banks in Selected Economies of Central and Eastern Europe. Erişim: Ocak 2005, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

# EKLER

## PERFORMANS ENDEKSİNİN OLUŞTURULMASINDA KULLANILAN ORANLAR

<b>ORANLAR</b>	<b>Hesaplanış</b>
<b>1) Aktif Kalitesi Oranları</b>	
KRETA=Toplam Krediler / Toplam Aktifler	(Krediler + Brüt Takipteki Krediler) / Toplam Aktifler
KREMEV=Toplam Krediler / Mevduat	(Krediler + Brüt Takipteki Krediler) / Mevduat
TGAKRE=Tahsili Gecikmiş Alacaklar / Toplam Krediler	(Brüt Takipteki Krediler) / (Krediler + Brüt Takipteki Krediler)
DURTA=Duran Aktifler / Toplam Aktifler	(İştirakler(net) + Bağlı Ortaklıklar(net) + Maddi Duran Varlıklar(net) + Takipteki Krediler - Özel Karşılıklar) / Toplam Aktifler
<b>2) Karlılık Oranları</b>	
KARTA=Net Kar / Toplam Aktif	(Dönem Net Karı (Zararı)) / Toplam Aktifler
KARÖZ=Net Kar / Özkaynak	(Dönem Net Karı (Zararı)) / (Toplam Özkaynaklar-Dönem Net Karı(Zararı))
KARMEV=Net Kar / Mevduat	(Dönem Net Karı (Zararı)) / Mevduat
KARKRE=Net Kar / Toplam Krediler	(Dönem Net Karı (Zararı)) / (Krediler + Brüt Takipteki Krediler)
FAİZTA=Net Faiz Geliri / Toplam Aktif	Net Faiz Geliri / Toplam Aktif
FAİZMEV=Net Faiz Geliri / Mevduat	Net Faiz Geliri / Mevduat
FAİZKRE=Net Faiz Geliri / Toplam Krediler	Net Faiz Geliri / (Krediler + Brüt Takipteki Krediler)
FAİZVAR=Net Faiz Geliri / (Toplam Krediler + Menkul Kıymetler Portföyü)	Net Faiz Geliri / (Krediler + Brüt Takipteki Krediler + Alım Satım Amaçlı Menkul Değerler(Net) + Satılmaya Hazır Menkul Değerler(Net) + Vadeye Kadar Elde Tutulacak Menkul Değerler(Net))
<b>3) Personel Verimliliği Oranları</b>	
PGTA=Personel Giderleri / Toplam Aktifler	(Personel Giderleri + Kıdem Tazminatı Provizyonu) / Toplam Aktifler
PGMEV=Personel Giderleri / Mevduat	(Personel Giderleri + Kıdem Tazminatı Provizyonu) / Mevduat
MEVPER=Mevduat / Personel Sayısı	Mevduat / Personel Sayısı
KREPER=Toplam Krediler / Personel Sayısı	(Krediler + Brüt Takipteki Krediler) / Personel Sayısı
TAPER=Toplam Aktif / Personel Sayısı	Toplam Aktif / Personel Sayısı
KARPER=Net Kar / Personel Sayısı	(Dönem Net Karı (Zararı)) / Personel Sayısı
FAİZPER=Net Faiz Geliri / Personel Sayısı	Net Faiz Geliri / Personel Sayısı
<b>4) Şube Verimliliği Oranları</b>	
TAŞB=Toplam Aktif / Şube Sayısı	Toplam Aktif / Şube Sayısı
MEVŞB=Mevduat / Şube Sayısı	Mevduat / Şube Sayısı
KREŞB=Toplam Krediler / Şube Sayısı	(Krediler + Brüt Takipteki Krediler) / Şube Sayısı
FAİZŞB=Net Faiz Geliri / Şube Sayısı	Net Faiz Geliri / Şube Sayısı
ŞUBPER=Personel Sayısı / Şube Sayısı	Personel Sayısı / Şube Sayısı
<b>5) Sermaye Yeterliliği Oranları</b>	
SYR=Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu	Özkaynak / Risk Ağırlıklı Varlıklar
ÖZPAS=Özkaynaklar / Toplam Pasif	Toplam Özkaynaklar / Toplam Pasifler
SERTA=Serbest Özkaynak / Toplam Aktifler	(Toplam Özkaynaklar - Maddi Duran Varlıklar (Net) - İştirakler ve Bağlı Ortaklıklar (Net) - Takipteki Krediler (Net)) / Toplam Aktifler
SERÖZ=Serbest Özkaynak / Özkaynaklar	(Toplam Özkaynaklar - Maddi Duran Varlıklar (Net) - İştirakler ve Bağlı Ortaklıklar (Net) - Takipteki Krediler (Net)) / Toplam Özkaynaklar
SERYET=Özkaynaklar / (Toplam Aktif + Gayrinakdi Krediler)	Toplam Özkaynaklar / (Toplam Aktifler + Garanti ve Kefaletler)
ÖZMEV=Özkaynaklar / Mevduat	Toplam Özkaynaklar / Mevduat
ÖZKRE=Özkaynaklar / Krediler	Toplam Özkaynaklar / (Krediler + Brüt Takipteki Krediler)

**PERFORMANS ENDEKSİNİN OLUŞTURULMASINDA KULLANILAN ORANLAR  
(DEVAM)**

<b>6) Likidite Riski Oranları</b>	
CAR1=Likit Aktifler / Toplam Aktifler	(Nakit Değerler ve TCMB + Alım Satım Amaçlı Menkul Değerler (Net) + Bankalar ve Diğer Mali Kuruluşlar + Para Piyasaları + Satılmaya Hazır Menkul Değerler (Net) + Zorunlu Karşılıklar) / Toplam Aktifler
CAR2=Kısa Vadeli Aktif / Kısa Vadeli Pasif	3 Aya Kadar Vadeli Aktif / 3 Aya Kadar Vadeli Pasif
<b>6) Kur Riski Oranları</b>	
YPNGP=Yabancı Para Net Genel Pozisyon / Özkaynaklar	(Net Bilanço Pozisyonu + Net Bilanço Dışı Pozisyon) / Toplam Özkaynaklar